

**Rechnungshof
der Freien Hansestadt Bremen**

Jahresbericht 2008

**über die Prüfung der
Haushalts- und Wirtschaftsführung
und der
Haushaltsrechnung 2006**

**Freie Hansestadt Bremen
(Land)**

Jahresbericht 2008 (Land)

Inhaltsverzeichnis

	Tz.
I Vorbemerkungen	
1 Gegenstand des Jahresberichts	1 - 11
2 Entlastung des Senats	12
3 Rechnung des Rechnungshofs	13
II Haushaltsgesetz (einschließlich Haushaltsplan) und Haushaltsrechnung 2006	
1 Haushaltsgesetz einschließlich Haushaltsplan	14 - 16
2 Einhaltung der Kreditaufnahmegrenze gemäß Art. 131 a LV	17 - 22
3 Haushaltsrechnung	23 - 29
4 Abschluss der Ressorthaushalte (Verfahren, Rücklagen, Reste)	30 - 31
5 Übereinstimmung zwischen der Haushaltrechnung und den Büchern (§ 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO)	32 - 33
6 Kassen- und rechnungsmäßiges Ergebnis	34 - 36
7 Finanzierungssaldo	37
8 Haushaltsüberschreitungen (§ 97 Abs. 2 Nr. 2 LHO)	38 - 40
9 Erwirtschaftung von veranschlagten Minderausgaben Und nicht erreichten Einnahmeanschlügen	41 - 43
10 Einhaltung der haushaltsgesetzlichen Kreditermächtigungen	44 - 48
11 Überwachung des Staatsschuldbuches	49 - 52
12 Bürgschaften, Garantien und Treuhandvermögen "Bürgschaften (Land)"	53 - 56

...

III Einheitliche Datengrundlagen

- | | | |
|---|--|---------|
| 1 | Vergleichbarkeit von Daten | 57 - 59 |
| 2 | Vergleichbarkeit der Haushaltsdaten von Bund und Ländern | 60 - 63 |
| 3 | Auswirkungen auf den Jahresbericht | 64 |

IV Entwicklung der Haushalte und ihrer Einnahme- und Ausgabearten

- | | | |
|---|---|---------|
| 1 | Einnahmen und Ausgaben der laufenden Rechnung | 65 - 67 |
| 2 | Weitere Einnahme- und Ausgabearten | 68 - 86 |

V Schulden, Zinsen und Steuern

- | | | |
|---|---|----------|
| 1 | Schuldenentwicklung | 87 - 97 |
| 2 | Verhältnis der Schulden und Zinsen zu den Steuern | 98 - 110 |

VI Personalhaushalt 2006

- | | | |
|---|---|-----------|
| 1 | Ausgaben für das Personal schwer zu ermitteln | 111 - 115 |
| 2 | Personalcontrollingbericht erst spät veröffentlicht | 116 - 120 |
| 3 | Personalausgaben leicht gesunken | 121 - 134 |
| 4 | Personalausgaben und Gesamtausgaben | 135 - 136 |
| 5 | Zahl der Beschäftigten weiter rückläufig | 137 - 140 |
| 6 | Nicht alle Dienststellen sind mit ihren Personalmitteln ausgekommen | 141 - 143 |
| 7 | Ein Weg zur Personaleinsparung:
Längere Arbeitszeiten | 144 - 147 |
| 8 | Altersteilzeit für Beamtinnen und Beamte
nicht kostenneutral | 148 - 156 |

	Tz.
VII Allgemeine Prüfungsergebnisse	
1 Einziehung von Forderungen und Überwachen von Zahlungseingängen	157 - 204
2 Aufbau einer Geodaten-Infrastruktur	205 - 244
VIII Einzelne Prüfungsergebnisse	
Landesmedienanstalt	
Haushalts- und Wirtschaftsführung	245 - 290
Kooperation oder Fusion	291 - 310
Kultur	
Stiftung zur Förderung des künstlerischen Nachwuchses	311 - 333
Inneres	
Polizei Bremen - Ärztlicher Dienst	334 - 341
Stadtamt - Asylverfahren, Duldungen, Abschiebungen	342 - 365
Justiz	
Revisoren in der Justiz	366 - 410
Wissenschaft	
Wissens- und Technologietransfer durch Schutzrechteverwertung im Hochschulbereich	411 - 427
Jugend	
Heranziehung nach dem Unterhaltsvorschussgesetz	428 - 474
Jugend und Soziales	
Controllingsysteme in den Bereichen "Junge Menschen" und "Menschen mit Behinderungen"	475 - 537
Soziales	
Aufgabenabgrenzung und Zusammenarbeit zwischen dem Sozialressort und dem Amt für Soziale Dienste	538 - 579

Wirtschaft

Wissens- und Technologietransfer durch Schutzrechteverwertung
im Hochschul- und außerschulischen Forschungsbereich 580 - 625

Zuwendungen an ein Institut für Fischqualität 626 - 649

Finanzen

Verbeamtung von Arbeitnehmern über dem 45. Lebensjahr 650 - 686

Bewertung von Arbeitsplätzen der öffentlich Bediensteten 687 - 712

Veranlagung der Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung 713 - 757

Auswertung der Berichte des Finanzamts
für Großbetriebsprüfung Bremen 758 - 782

IX Baumaßnahmen und Bauunterhaltung

Wissenschaft und Soziales

Neubau einer Kindertagesstätte der Universität Bremen 783 - 791

Wissenschaft

Baumaßnahmen der Universität Bremen 792 - 813

Bau, Finanzen und Wirtschaft

Wertgrenzen bei Bauvergaben 814 - 838

Finanzen

Bauunterhaltungsmittel 839 - 852

Bau, Finanzen und Wissenschaft

Begehung öffentlicher Gebäude auf Sicherheits-
und Brandschutzmängel 853 - 861

Abkürzungsverzeichnis

AIP	Anschlussinvestitionsprogramm
BAB	Bremer Aufbau-Bank GmbH
BAT	Bundes-Angestellentarifvertrag
BBesG	Bundesbesoldungsgesetz
BEZ	Bundesergänzungszuweisung
BKF	Bremer Kapitaldienstfonds
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
Brem.GBl.	Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
Drs.	Drucksache
DV	Datenverarbeitung
EU	Europäische Union
GBl	Gesellschaft für Bremer Immobilien mbH
GG	Grundgesetz
GTM	Eigenbetrieb Gebäude- und Technikmanagement Bremen
HG	Haushaltsgesetz
HGr.	Hauptgruppe
HGrG	Haushaltsgrundsätze-gesetz
HKR	Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen
HU-Bau	Haushaltsunterlage Bau
ISP	Investitionssonderprogramm
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
LFA	Länderfinanzausgleich
LHK	Landeshauptkasse
LHO	Landeshaushaltsordnung
LV	Landesverfassung
OVG	Oberverwaltungsgericht
PPP	Public-Private-Partnership
RLBau	Richtlinie für die Planung und Durchführung von Bauaufgaben
RPrG	Rechnungsprüfungsgesetz
SGB	Sozialgesetzbuch

T€	Tausend Euro
TdL	Tarifgemeinschaft deutscher Länder
TV-L	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder
TVöD	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst
Tz.	Textzahl
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
VOB	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen
VOL	Verdingungsordnung für Leistungen ausgenommen Bauleistungen
VV	Verwaltungsvorschriften
WTT	Wissens- und Technologietransfer

I Vorbemerkungen

1 Gegenstand des Jahresberichts

- 1 Der Rechnungshof nimmt die externe Finanzkontrolle wahr. Er prüft und überwacht gemäß Art. 133 a Abs. 1 LV die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Bremen einschließlich seiner Sondervermögen und Betriebe. Gleichzeitig prüft und überwacht er auch die der Stadtgemeinde Bremen (§ 88 Abs. 1 i. V. m. § 118 Abs. 1 LHO). Das Ergebnis seiner Prüfungen fasst er jährlich in getrennten Berichten für die Bürgerschaft (Landtag) und die Stadtbürgerschaft zusammen. Die Berichte leitet er dem Parlament und gleichzeitig dem Senat zu (§ 97 Abs. 1 LHO). Die Berichte dienen dem Landtag und der Stadtbürgerschaft neben den Haushaltsrechnungen für Land und Stadt als Grundlage für die Beschlussfassung über die Entlastung des Senats.
- 2 Dieser Jahresbericht über die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes befasst sich vor allem mit Bemerkungen zum Haushaltsjahr 2006. Soweit der Jahresbericht gemäß § 97 Abs. 5 LHO auch Feststellungen enthält, die andere Haushaltsjahre betreffen, sind sie kenntlich gemacht. Der Rechnungshof beschränkt sich im Abschnitt „II Haushaltsgesetz (einschließlich Haushaltsplan) und Haushaltsrechnung 2006“ darauf, grundsätzlich nur auf Sachverhalte einzugehen, die nicht bereits in veröffentlichten Abschlussunterlagen für das Haushaltsjahr 2006 dargestellt worden sind.
- 3 Der Umfang des Prüfungsstoffs lässt es nicht zu, sämtliche Tatbestände finanzwirtschaftlicher Betätigung eines Jahres zu prüfen. Der Rechnungshof hat wie bisher gemäß § 89 Abs. 2 LHO seine Prüfung auf einen ausgewählten Teil des Verwaltungshandelns konzentriert.
- 4 Im vergangenen Jahr hat sich der Rechnungshof eingehend mit Neubau- und Sanierungsmaßnahmen sowie Bauunterhaltung befasst (s. Tz. 783 ff. und Jahresbericht 2008 - Stadt -, Tz. 331 ff.). Außerdem hat er die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landesamtes für Verfassungsschutz in den Jahren 2004 bis 2006 geprüft. Über das Ergebnis hat der Rechnungshof dem zuständigen Senator für Inneres berichtet.

- 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 er Empfehlungen für zweckmäßiges und wirtschaftliches Verhalten gegeben. Oft hat dies zu Veränderungen des Verwaltungshandelns geführt.
- 6 Die Finanzkontrolle hat zum Ziel, mit ihren Untersuchungen, Feststellungen und Verbesserungsvorschlägen einen Beitrag zur vom Senat angestrebten Haushaltskonsolidierung zu leisten. Einzelne Empfehlungen des Rechnungshofs bewirken einmalige Einsparungen oder Mehreinnahmen. Andere Empfehlungen können längerfristige Auswirkungen haben: Sie führen zu jährlichen Minderausgaben oder Mehreinnahmen. Wieder andere Empfehlungen haben nicht in erster Linie Einsparungen oder Mehreinnahmen als Ziel, sondern eine Qualitätsverbesserung oder Effizienzsteigerung.
- 7 Die finanziellen Auswirkungen der Prüfungs- und Beratungstätigkeit des Rechnungshofs lassen sich nur teilweise quantifizieren. Mehreinnahmen und Minderausgaben, die sich beziffern lassen, gibt der Rechnungshof an. Im Übrigen weist er daraufhin, dass
 - der Jahresbericht nicht die gesamte Prüfungstätigkeit wiedergibt,
 - Verbesserungsvorschläge sich erst finanziell auswirken können, wenn sie tatsächlich umgesetzt werden,
 - Prüfungen mit dem Schwerpunkt Ordnungsmäßigkeit keine finanziellen Auswirkungen haben müssen und schließlich
 - sich nicht alle Vor- oder Nachteile einer veränderten Aufgabenwahrnehmung monetär bewerten lassen.
- 8 Die geprüften Stellen haben Gelegenheit gehabt, sich zu den Prüfungsergebnissen zu äußern. Der Rechnungshof hat wesentliche Einwände berücksichtigt.
- 9 Es liegt in der Eigenart der Arbeit des Rechnungshofs, dass er in seinen Berichten vor allem Beanstandungen darstellt. Besonders positive Ergebnisse werden ebenfalls erwähnt.

- 10** 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.
- 11** Der vorliegende Bericht gibt den Beratungsstand vom 15. Februar 2008 wieder.

2 Entlastung des Senats

- 12** Die Bürgerschaft hat den Senat gemäß § 114 Abs. 1 Satz 2 LHO für das Haushaltsjahr 2004 (vgl. Jahresbericht 2007 - Land -, Tz. 11) in der Sitzung am 26. April 2007 entlastet (Beschluss der Bremischen Bürgerschaft - Landtag - Nr. 16/1307). Für das Haushaltsjahr 2005 hat die Bürgerschaft bis zur Verabschiedung dieses Jahresberichts den Senat noch nicht entlastet.

3 Rechnung des Rechnungshofs

- 13** Die Einnahmen und Ausgaben des Rechnungshofs prüft die Bürgerschaft nach § 101 LHO. Sie hat den Rechnungshof für seine Rechnungslegung zum Haushaltsjahr 2006 am 13. Dezember 2007 entlastet (Beschluss der Bremischen Bürgerschaft - Landtag - Nr. 17/175).

II Haushaltsgesetz (einschließlich Haushaltsplan) und Haushaltsrechnung 2006

1 Haushaltsgesetz einschließlich Haushaltsplan

- 14** Die Bremische Bürgerschaft hat den Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2006 durch das Haushaltsgesetz (HG) der Freien Hansestadt Bremen vom 20. Juni 2006 beschlossen (Brem.GBl. S. 293). Er ist in Einnahme und Ausgabe auf 3.779.457.980 € festgestellt worden. Im Vorjahr hatte der Haushalt lt. zweitem Nachtragshaushaltsgesetz vom 20. Dezember 2005 (Brem.GBl. S. 623) ein Volumen von 3.649.871.220 €.
- 15** Das für den Personalhaushalt ausgewiesene Stellenvolumen (s. Tz. 137 ff.) ist auf 7.778 festgesetzt worden. Der Stellenindex, der die durchschnittliche Entgelt- und Besoldungsgruppe einer Stelle beschreibt, hat 1,33 betragen (s. Tz. 131 f.).

Dies entspricht einer durchschnittlichen Wertigkeit zwischen den Entgeltgruppen 10 und 11 bzw. den Besoldungsgruppen A 10 und A 11. Für die Sonderhaushalte ist das Stellenvolumen auf 2.618 und der Stellenindex auf 1,64 festgesetzt worden.

- 16** Das HG 2006 hat in § 14 Abs. 1 Nr. 1 den Senator für Finanzen (im Folgenden: die Senatorin für Finanzen) ermächtigt, Kredite bis zur Höhe von 1.490.178.180 € aufnehmen zu dürfen. Für das Haushaltsjahr 2005 belief sich die Kreditermächtigung lt. zweitem Nachtragshaushaltsgesetz 2005 auf 1.330.607.680 €

2 Einhaltung der Kreditaufnahmegrenze gemäß Art. 131a LV

- 17** Einnahmen aus Krediten dürfen gemäß Art. 131 a Satz 2 LV und - inhaltlich gleich lautend - gemäß § 18 Abs. 1 Halbsatz 1 LHO die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten.
- 18** Der Rechnungshof hat berechnet, ob die Kreditaufnahmegrenze eingehalten worden ist, als der Haushalt aufgestellt wurde. Das Ergebnis hat er in folgender Tabelle dargestellt:

Kreditaufnahmegrenze und Überschreitung, Haushaltsaufstellung 2006				
Pos.		Land	Stadtgemeinde	Zusammen (bereinigt)¹
		T€(gerundet)		
1	Investitionsausgaben (brutto)	392.041	192.856	514.923
2	abzüglich Investitionseinnahmen	103.299	56.575	89.901
3	Nettoinvestition	288.742	136.281	425.023
4	Nettokreditaufnahme	570.408	368.095	943.011
5	Überschreitung (Pos. 3 abzüglich 4)	281.667	231.814	517.988

- 19** Danach ist die Grenze bei einem Vergleich der Nettoinvestition mit der Nettokreditaufnahme beim Land um rd. 281,7 Mio. € und bei der Stadt um rd. 231,8 Mio. € überschritten worden. Werden beide Haushalte zusammen betrachtet, hat sich bei der Haushaltsaufstellung nach der Bereinigung eine Überschreitung der Kreditaufnahmegrenze in Höhe von rd. 518,0 Mio. € ergeben.

¹ Bei den zusammengefassten Beträgen werden bei den Investitionsausgaben, den Investitionseinnahmen und der Nettokreditaufnahme gegenseitige Zuweisungen der beiden Gebietskörperschaften nicht mitgerechnet.

- 20** Bei seiner Berechnung hat der Rechnungshof - anders als die Senatorin für Finanzen (z. B. im aktuellen Finanzplan 2007 bis 2011) - die Kreditaufnahmen beim Bund und bei anderen Gebietskörperschaften (Obergruppe 31 des Gruppierungsplans) und die Tilgungen darauf (Obergruppe 58) einbezogen. Für die Höhe der Schulden macht es keinen Unterschied, ob Kredite bei Banken, beim Bund oder bei anderen Gebietskörperschaften aufgenommen oder getilgt werden. Der Rechnungshof hat deshalb rd. 9,5 Mio. € Kreditaufnahmen der Obergruppe 58 einbezogen (bereinigt rd. 4,5 Mio. €). Tilgungen der Obergruppe 31 gab es nicht. Trotz der unterschiedlichen Betrachtungen ändert sich die Höhe des Überschreibungsbetrags nur unwesentlich.
- 21** Im Vollzug des Haushalts hat sich eine geringere Überschreitung der Kreditaufnahmegrenze ergeben. Das zeigt die folgende Tabelle:

Vergleich der Nettoinvestition mit der Nettokreditaufnahme im Haushaltsvollzug 2006				
Pos.		Land	Stadtgemeinde	Zusammen (bereinigt) ²
		T€ (gerundet)		
1	Investitionsausgaben (brutto)	437.814	204.593	568.079
2	abzüglich Investitionseinnahmen	144.018	59.631	129.320
3	Nettoinvestition	293.796	144.962	438.758
4	Nettokreditaufnahme	497.034	237.858	738.514
5	Überschreitung (Pos. 3 abzüglich 4)	203.238	92.896	299.756

- 22** Danach hat sich bei einem Vergleich der Nettoinvestition mit der Nettokreditaufnahme beim Land eine Überschreitung um rd. 203,2 Mio. € und bei der Stadt um rd. 92,9 Mio. € ergeben. Werden beide Haushalte zusammen betrachtet, hat sich im Haushaltsvollzug nach der Bereinigung eine Überschreitung der Kreditaufnahmegrenze in Höhe von rd. 299,8 Mio. € ergeben.

² Bei den zusammengefassten Beträgen werden bei den Investitionsausgaben, den Investitionseinnahmen und der Nettokreditaufnahme gegenseitige Zuweisungen der beiden Gebietskörperschaften nicht mitgerechnet.

3 Haushaltsrechnung

- 23** Der Senat hat gemäß Art. 133 LV die von der Senatorin für Finanzen aufgestellte Haushaltsrechnung der Freien Hansestadt Bremen für das Haushaltsjahr 2006 durch Mitteilung vom 13. November 2007 (Drs. 17/129) der Bremischen Bürgerschaft vorgelegt und erläutert.
- 24** Wie schon in der Vergangenheit ist auch die Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2006 in gekürzter Form vorgelegt worden. Sie enthält die Gesamtbeträge der Kapitel und Einzelpläne sowie die zusammengefassten Einzelplansummen. Sie weist außerdem die Abweichungen zwischen dem Haushaltssoll und den Rechnungsergebnissen der Einzelpläne aus. Die Ergebnisse der einzelnen Haushaltsstellen sind in den Gesamtrechnungsnachweisungen enthalten. Sie sind bei der Verwaltung der Bremischen Bürgerschaft ausgelegt worden. Besondere Buchungsauffälligkeiten sind erläutert worden.
- 25** 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.
- 26** Der Senat hat der Bremischen Bürgerschaft mit der Haushaltsrechnung 2006 folgende Anlagen vorgelegt:
- Übersichten über erhebliche Solländerungen und erhebliche Abweichungen zwischen Soll- und Ist-Beträgen einschließlich Erläuterungen,
 - Personalausgaben,
 - Übersichten über niedergeschlagene und erlassene Beträge,
 - Übersichten über Beteiligungen, Sachanlagen, Forderungen, Rücklagen, Sondervermögen und Eigenbetriebe, Schulden und Bürgschaftsverpflichtungen,
 - Flächenangaben über den Grundbesitz,
 - Kurzfassungen der Bilanzen und Gewinn- und Verlustrechnungen der Eigenbetriebe, der Sondervermögen des Landes und der Hochschulen,

- Jahresrechnungen der Sondervermögen Bremer Kapitaldienstfonds (BKF) und Versorgungsrücklage des Landes Bremen,
- Jahresrechnung der Anstalt zur Bildung einer Rücklage zur Versorgungsvorsorge,
- Zusammenfassung der Vermögensnachweise Land und Stadtgemeinde Bremen,
- Entwicklung der fundierten Schulden der bremischen Körperschaften,
- Zusammenstellung über die Schulden der Gesellschaften mit mehrheitlicher Beteiligung Bremens,
- Nachweisung der Kapitelsummen der Einnahmen und Ausgaben der Sonderhaushalte der Freien Hansestadt Bremen.

27 Die Haushaltsrechnung enthält als Anlage 3 auf S. 81 den Vermögensnachweis zum 31. Dezember 2006. 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.

28 Der Vermögensnachweis enthält die Bestände an Vermögen und Schulden am Jahresanfang, deren Veränderungen im Laufe des Jahres und die sich daraus ergebenden Bestände am Jahresende. Die Vermögens- und Schuldenposten sind näher erläutert (vgl. Anlage 3, S. 82 ff. der Haushaltsrechnung). Darüber hinaus liegen dem Rechnungshof weitergehende Unterlagen zum Vermögensnachweis vor.

29 Der Stand der Forderungen und Verbindlichkeiten des als Sondervermögen geführten BKF ist wie in den Vorjahren nicht im Vermögensnachweis selbst, sondern in der Jahresrechnung 2006 und dort in Anlage 4 zur Haushaltsrechnung (S. 111) enthalten.

4 Abschluss der Ressorthaushalte (Verfahren, Rücklagen, Reste)

30 Die Senatorin für Finanzen bewirtschaftet die Haushaltsreste zum Jahreschluss für Land und Stadt auf der Grundlage des Produktgruppenhaushalts, der die beiden Gebietskörperschaften umfasst. Ebenso rechnet sie auf dieser Grundlage auch die Mehr- und Mindereinnahmen auf und bildet Rücklagen und Verlustvorträge für Land und Stadtgemeinde. Die Senatorin für Finanzen hat in ihrer Vorlage für die Sitzung der Haushalts- und Finanzausschüsse am 20. April 2007 zur Abrechnung der Produktgruppenhaushalte 2006 (Vorlage 16/596 L, zugleich 16/647 S) dargestellt, wie sich

die Verlustvorträge, Rücklagen und Reste seit dem Haushaltsjahr 2001 entwickelt haben. Dies ist aus der folgenden Tabelle ersichtlich:

Abrechnung der Haushalte - Land und Stadtgemeinde - Verlustvorträge, Rücklagen, Reste seit dem Haushaltsjahr 2001 - (ohne Sonderhaushalte)									
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Veränderung 2005/2006		
	Mio. €(gerundet)							%	
Verlustvorträge	11,1	25,7	12,4	13,6	0,9	8,1	7,2	53,1	
davon aus Mindereinnahmen (brutto - ohne Beträge zur Deckung)	8,0	15,4	12,4	13,6	0,5	8,1	7,5	55,5	
davon aus Mehrausgaben	3,1	10,3	0,0	0,0	0,3	0,0	-0,3	---	
Rücklagen/Reste insgesamt	173,3	112,7	87,8	118,6	145,2	93,4	-51,8	-43,7	
allg. Budgetrücklage	23,8	11,9	4,1	2,8	1,3	1,6	0,3	11,4	
davon aus Mehreinnahmen (seit 2003 ohne investive Einnahmen)	8,9	2,0	0,9	1,7	0,4	0,5	0,0	1,0	
davon aus rücklagefähigen Personal- ausgaben	14,8	9,9	3,2	1,1	0,8	1,1	0,3	27,4	
Altersteilzeitrücklage	3,6	2,3	5,0	3,8	2,3	1,0	-1,2	-32,8	
Ausgabereste	58,2	39,1	26,5	44,1	17,7	31,0	13,3	30,1	
davon aus Personalminderausgaben	1,0	1,9	1,2	1,8	1,2	4,6	3,4	195,1	
davon aus konsumtiven und sonstigen Minderausgaben	57,2	37,2	25,3	17,4	16,5	26,3	9,9	56,7	
davon bei Rücklagen Versorgungsvorsorge	---	---	---	25,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
investive Rücklagen	60,3	58,3	47,7	65,7	62,6	49,4	-13,2	-20,1	
davon aus investiven Mehreinnahmen	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	122,0	
davon aus investiven Minderausgaben	60,3	58,3	47,6	65,7	62,6	49,4	-13,2	-20,1	
Sonderrücklagen	27,4	1,1	4,5	2,2	61,4	10,5	-51,0	---	
davon Allgemeine Finanzen (aus Sozialleistungen)	25,6	0,0	0,0	---	---	0,0	---	---	
davon Rücklage Versorgungsvorsorge	---	---	---	---	1,8	0,0	-1,8	---	
davon sonstige Rücklagen	1,8	1,1	4,5	2,2	59,6	10,5	-49,1	---	

- 31** Aus der Tabelle geht hervor, dass mit Abschluss des Haushalts 2006 Verluste in Höhe von insgesamt rd. 8,1 Mio. € in das Folgejahr übertragen worden sind. Die Höhe der Rücklagen und Reste insgesamt betrug rd. 93,4 Mio. €. Darunter sind Ausgabereste von rd. 31,0 Mio. € und investive Rücklagen von rd. 49,4 Mio. € zu nennen. Bei Ausgaberesten handelt es sich um nicht verbrauchte konsumtive Haushaltsmittel, die im Folgejahr nicht mehr finanziert sind. Daher muss grundsätzlich bei Inanspruchnahme eines Ausgaberestes auf einen entsprechenden Teil des Haushaltsanschlags verzichtet

werden. Investive Rücklagen resultieren aus nicht verbrauchten investiven Haushaltsmitteln, die mit einer entsprechenden Kreditermächtigung unterlegt sind. Daher können sie bei Bedarf im Folgejahr zusätzlich zu den Haushaltsanschlügen in Anspruch genommen werden.

5 Übereinstimmung zwischen der Haushaltsrechnung und den Büchern (§ 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO)

- 32** 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 2006 und die in den Büchern der Kasse aufgeführten Beträge stimmen - soweit sie geprüft worden sind - überein.
- 33** Stellt der Rechnungshof im Rahmen seiner Prüfungstätigkeit bei den Ressorts Unstimmigkeiten bei den Einnahmen und Ausgaben fest, verabredet er mit den Verantwortlichen, wie diese Mängel zu beheben sind.

6 Kassen- und rechnungsmäßiges Ergebnis

- 34** Der Abschluss der bremischen Haushalte für das Haushaltsjahr 2006 ist auf Seite 58 der Haushaltsrechnung des Landes und auf Seite 54 der Haushaltsrechnung der Stadtgemeinde dargestellt. Er weist als kassenmäßigen Abschluss nach § 82 LHO Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben in Höhe von 3.714.876.671,52 € für das Land und 2.824.778.418,21 € für die Stadtgemeinde, somit insgesamt 6.539.655.089,73 € aus.
- 35** Tatsächlich sind im Jahr 2006 - wie auch in Vorjahren - für beide Gebietskörperschaften höhere Einnahmen auf Haushaltsstellen eingegangen und zunächst gebucht worden. Wegen fehlender Annahmeanordnungen sind sie jedoch in das Folgejahr verschoben worden (vgl. Jahresbericht 2007 - Land -, Tz. 37).
- 36** Die Zahl dieser Fälle hat weiter abgenommen. Im Jahr 2006 waren es noch 1.158 Fälle mit einer Gesamtsumme von 138.951,07 € (2005: rd. 1.750 Fälle und rd. 451.000 €).

7 Finanzierungssaldo

37 Der Finanzierungssaldo gemäß § 82 LHO wird im Bund und in den Ländern nach einem einheitlichen Schema berechnet. Er ergibt den Kreditbedarf der Gebietskörperschaften und ist für das Haushaltsjahr 2006 auf Seite 59 der Haushaltsrechnung dargestellt. Er ist abzulesen aus der Gegenüberstellung der Ist-Einnahmen (ohne Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt, ohne Entnahmen aus Rücklagen und ohne Einnahmen aus kassenmäßigen Überschüssen) und der Ist-Ausgaben (ohne Ausgaben zur Schuldentilgung am Kreditmarkt, ohne Zuführung an Rücklagen und ohne Ausgaben zur Deckung eines kassenmäßigen Fehlbetrags). In Bremen wird außerdem sowohl bei den Einnahmen als auch bei den Ausgaben die Summe der Erstattungen innerhalb der Haushalte herausgerechnet. Von geringfügigen Beträgen abgesehen ist dies jedoch für den Saldo im Abschluss neutral. Für das Jahr 2006 wies die Haushaltsrechnung des Landes Bremen beim Finanzierungssaldo eine Unterdeckung von 535.862.040,62 € auf.

8 Haushaltsüberschreitungen (§ 97 Abs. 2 Nr. 2 LHO)

38 Gemäß § 34 Abs. 2 Satz 2 LHO sind Ausgabemittel so zu bewirtschaften, dass sie zur Deckung aller Ausgaben ausreichen, die unter die einzelne Zweckbestimmung fallen. Das gilt auch, wenn sie gemäß § 4 HG 2006 deckungsfähig sind und zu einem gemeinsamen Deckungskreis gehören. Soweit das nicht möglich ist, muss eine Nachbewilligung über- oder außerplanmäßiger Mittel rechtzeitig beantragt werden (§ 37 LHO i. V. m. § 6 HG 2006). Werden Ausgaben über die Ausgabeermächtigung für eine Haushaltsstelle oder einen Deckungskreis hinaus geleistet, verstößt dies gegen das Budgetrecht des Parlaments. Gemäß § 97 Abs. 2 Nr. 2 LHO hat der Rechnungshof darüber zu berichten, ob und in welcher Weise vom Haushaltssoll ohne Genehmigung des Parlaments abgewichen worden ist.

39 Für das Haushaltsjahr 2006 hat der Rechnungshof 9 Überschreitungen mit einem Betrag von zusammen 2.675.147,83 € bei Haushaltsstellen ermittelt, die nicht zu einem Deckungskreis gehörten. Ferner hat er 19 Überschreitungen von Deckungskreisen mit einer Gesamtsumme von 1.467.118,34 € festgestellt. Zusammen sind das 28 Überschreitungen in einer Gesamthöhe von 4.142.266,17 €. Im Vorjahr waren es zusammen 39 Überschreitungen mit 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. sind geringere Beträge den Rücklagen zugeführt worden. Dies ändert jedoch nichts daran, dass das Bewilligungsrecht des Parlaments verletzt worden ist. Die Senatorin für Finanzen hat die Ressorts im November 2006 mit ihrem Schreiben über den Jahresabschluss nochmals ausdrücklich angehalten, für das Haushaltsjahr 2006 Haushaltsstellen und Deckungskreise nicht zu überschreiten. Trotz dieses Hinweises, der die Ressorts an eine Selbstverständlichkeit erinnerte, ist das Budgetrecht des Parlaments erneut verletzt worden.

9 Erwirtschaftung von veranschlagten Minderausgaben und nicht erreichten Einnahmeanschlügen

- 41** Der Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2006 enthält bei 20 Haushaltsstellen veranschlagte Minderausgaben in Höhe von insgesamt 38.053.300 €
- 42** Die Senatorin für Finanzen überwacht, ob die Ressorts die in ihren Haushalten veranschlagten Minderausgaben erwirtschaften. Sie hat sich zur Auflösung der veranschlagten Minderausgaben geäußert (Vorlage 16/595 L, zugleich 16/646 S für die Sitzungen der Haushalts- und Finanzausschüsse am 20. April 2007, „Vorläufiger Abschlussbericht Produktgruppenhaushalt 2006“, S. 46). Die veranschlagten Minderausgaben sind im Vollzug der Haushalte vollständig haushaltsstellengerecht aufgelöst worden.
- 43** Darüber hinaus hat die Senatorin für Finanzen auch überwacht, ob für nicht erreichte Einnahmeanschlüge Ausgaben eingespart oder Mehreinnahmen an anderer Stelle nachgewiesen worden sind. Bei einigen nicht erreichten Einnahmeanschlügen sind Einsparungen sowie Mehreinnahmen an anderer Stelle nicht nachgewiesen, sondern Verlustvorträge gebildet worden.

10 Einhaltung der haushaltsgesetzlichen Kreditermächtigungen

- 44** Das HG 2006 hat in § 14 vorgesehen, dass die Senatorin für Finanzen für verschiedene Zwecke betraglich begrenzt Kredite aufnehmen darf. Der Rechnungshof hat geprüft, ob sie die Ermächtigungsgrenzen eingehalten hat.

- 45** Beim BKF ist versäumt worden, eine Nachbewilligung in ausreichender Höhe zu beantragen. Dadurch ist der in § 14 Abs. 2 HG festgelegte Ermächtigungsrahmen geringfügig überschritten worden. Um künftig Überschreitungen zu vermeiden, ist beabsichtigt, ab dem Haushaltsjahr 2008 im Bedarfsfall auf nicht genutzte Kreditermächtigungen zurückgreifen zu können. Das HG soll zu diesem Zweck entsprechend gefasst werden.
- 46** Gemäß § 14 Abs. 5 HG hat der Ermächtigungsrahmen für Kassenkredite 12 % der veranschlagten Haushaltsmittel betragen; das sind 453.534.957,60 €. Diesen Rahmen hat die Senatorin für Finanzen stets eingehalten.
- 47** Die übrigen Kreditermächtigungen aus § 14 HG hat die Senatorin für Finanzen nicht in voller Höhe in Anspruch genommen.
- 48** Gemäß § 14 Abs. 9 HG ist der Senator für Umwelt, Bau, Verkehr und Europa ermächtigt gewesen, zweckgebundene Kredite des Bundes für den Wohnungsbau bis zur Höhe von 314.000 € aufzunehmen. Im Jahr 2006 hat er für diesen Zweck 651.265,83 € aufgenommen. In diesem Betrag sind rd. 337 T€ aus verpflichteten Mitteln aus früherer Zeit enthalten. Das Ressort hat erklärt, dass es sich dabei um Mittel aus nicht genutzten Kreditermächtigungen aus der Zeit vor 2006 gehandelt habe, die aufgrund des verzögerten Baufortschritts erst im Jahr 2006 abgerufen worden seien.

11 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 von der Senatorin für Finanzen geführt. Der Rechnungshof überwacht das Schuldbuch als Teil seiner allgemeinen Prüfungsverpflichtung.
- 50** Das Staatsschuldbuch ist ein öffentliches Register, in das nicht in Urkunden verbriefte Forderungen gegen das Land eingetragen werden. Der Gläubiger erhält keinen Schuldschein.
- 51** Das Staatsschuldbuch dient dazu, die dort eingetragenen Schulden und sonstigen Verbindlichkeiten zu begründen, zu dokumentieren und zu verwalten. Darin werden die in Buchschulden umgewandelten Schuldverschreibungen und die durch Barzahlung des Kaufpreises für Schuldverschreibungen begründeten Buchschulden der Freien Hanse-

stadt Bremen dokumentiert. Buchschulden sind u. a. Staatsanleihen, Kassen- und Landesobligationen sowie unverzinsliche Schatzanweisungen. Andere Schulden sind nicht im Staatsschuldbuch aufgeführt. Somit gibt es keine Auskunft über den Schuldenstand Bremens.

- 52** Der Rechnungshof hat die ihm von der Senatorin für Finanzen vorgelegte Aufstellung über Veränderungen der Schuldenstände für das Jahr 2006 geprüft. Am 31. Dezember 2005 hatten die Einträge im Staatsschuldbuch einen Wert von 1.877.258.376,24 €. Durch zwei Abgänge und zwei Zugänge im Jahr 2006, die im Saldo plus 25.000.000 € ausmachten, haben die Einträge im Staatsschuldbuch am 31. Dezember 2006 1.902.258.376,24 € betragen.

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

- 53** Die Senatorin für Finanzen ist gemäß § 19 Abs. 1 HG 2006 ermächtigt gewesen, neue Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen bis zu 346 Mio. € zu übernehmen. Der Senator für Umwelt, Bau, Verkehr und Europa ist gemäß § 19 Abs. 2 HG 2006 ermächtigt gewesen, neue Bürgschaften bis zu 20 Mio. € einzugehen.
- 54** Neue Verpflichtungen sind insgesamt in Höhe von rd. 169,9 Mio. € eingegangen worden. Der Gesamtbestand der Verpflichtungen hat sich gegenüber dem Stand vom 31. Dezember 2005 um rd. 161,1 Mio. € vermindert. Er hat am 31. Dezember 2006 1.070.325.972,90 € betragen.
- 55** Über die genannten Bürgschaften hinaus haftet die Freie Hansestadt Bremen nach § 5 a des Gesetzes zur Übertragung von Aufgaben staatlicher Förderung auf juristische Personen des privaten Rechts u. a. für Gelddarlehen, die die BAB aufgenommen hat. Diese Darlehen haben sich gegenüber dem Vorjahr um rd. 77,4 Mio. € auf rd. 529,3 Mio. € erhöht.
- 56** Auch unter Berücksichtigung der neuen Haftungsaufnahmen sind die Ermächtigungsgrenzen des HG 2006 nicht überschritten worden.

III Einheitliche Datengrundlagen

1 Vergleichbarkeit von Daten

- 57** Der Rechnungshof hat in den vergangenen Jahren in seinen Jahresberichten jeweils bei mehreren Daten auf Abweichungen zu Ergebnissen verwiesen, die der Senat oder die Senatorin für Finanzen veröffentlicht haben (vgl. z. B. Jahresbericht 2007 - Land -, Tz. 89 ff. und Tz. 99 ff.). Das Finanzressort und der Rechnungshof haben im Februar 2007 vereinbart, möglichst von den gleichen Datengrundlagen auszugehen. Das ist auch wegen der Klage beim Bundesverfassungsgericht (BVerfG) notwendig, mit der Bremen weitere Hilfen zur Überwindung der extremen Haushaltsnotlage begehrt.
- 58** Die Senatorin für Finanzen hat im Oktober 2007 ihren Bericht „Zentrales Finanzcontrolling“ vorgelegt und für das Jahr 2007 Controllingberichte erstellt. In diesen Berichten und bei der Aufstellung der Haushalte 2008/2009 hat sie ihre Tabellen für den Finanzrahmen der nächsten Jahre in gleicher Weise fortgeschrieben.
- 59** Der Rechnungshof hat der Senatorin für Finanzen eine Aufstellung von Quoten und sonstigen Kennzahlen zu Haushaltsdaten übersandt. Darin ist aufgezeigt, an welchen Stellen und bei welchen Aussagen sie von denen des Ressorts abweichen. Die Senatorin für Finanzen hat zu den einzelnen Punkten Stellung genommen. Danach sind folgende Punkte abgestimmt oder eine Abstimmung ist aussichtsreich:
- Das Finanzressort hatte bisher Kreditfinanzierungsquoten errechnet, denen neben Krediteinnahmen bis 2004 Beträge in Höhe der bis dahin gezahlten Sonder-BEZ zugrunde lagen. In seinem Zentralen Finanzcontrolling hat es zusätzlich eine Quote dargestellt, die allein auf den tatsächlich aufgenommenen Krediten beruht. Das entspricht der Berechnungsmethode des Rechnungshofs.
 - Zu einer Quote, die sich am Bruttoinlandsprodukt (BIP) orientiert, verweist die Senatorin für Finanzen auf die Kennzahl „Investitionsniveau in Relation zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit“. Diese Kennzahl hat sie in zahlreichen Veröffentlichungen ausgewiesen, z. B. in der Sanierungsberichterstattung. Der Rechnungshof beabsichtigt, künftig ebenfalls über das Verhältnis von Haushaltsdaten zum BIP zu berichten.

- Die Benennung der Zins-Ausgaben-Quote ist künftig einheitlich. Offen ist, ob die Senatorin für Finanzen daneben - wie der Rechnungshof - eine Zinslastquote ausweisen wird. Über die Art, wie sie berechnet wird, besteht Einigkeit.
- Der Rechnungshof stellt die Einnahmen den Ausgaben der laufenden Rechnung gegenüber. Den Saldo aus beiden weist er als sog. „Betriebsergebnis“ aus. Demgegenüber stellt die Senatorin für Finanzen u. a. in der Finanzplanung und in ihrem Jahresbericht (z. B. für das Jahr 2006) den konsumtiven Finanzierungssaldo dar. Dieser Finanzierungssaldo wird wie folgt ermittelt: (Bereinigte Einnahmen abzüglich Investive Einnahmen) minus (Bereinigte Ausgaben abzüglich Investitionsausgaben). Die Ergebnisse sind nahezu gleich.
- Bei der Berechnung, um wie viel die Kreditaufnahmegrenze gemäß Art. 131 a LV überschritten worden ist, bezieht das Finanzressort - anders als der Rechnungshof - Kreditgeschäfte mit dem Bund und ggf. anderen Gebietskörperschaften (Kreditaufnahmen und Tilgungen) nicht mit ein (s. Tz. 20). Sowohl die Berechnungsmethode der Senatorin für Finanzen als auch die des Rechnungshofs gibt es auch in anderen Ländern.

2 Vergleichbarkeit der Haushaltsdaten von Bund und Ländern

- 60** Die haushaltssystematischen Vorgaben und die für die Finanzstatistik gültigen Vorschriften sollen gewährleisten, dass die Daten der Gebietskörperschaften untereinander hinreichend vergleichbar sind. Dies ist jedoch in vielen Datenbereichen in der Praxis nicht möglich. Andere Rechnungshöfe teilen diese Einschätzung. Kritisch bewertet hat das BVerfG in seinem Urteil vom 19. Oktober 2006³ die mangelnde Vergleichbarkeit der Daten. „Die Finanzstatistik ist wie ein Meer, in dem man ertrinken kann.“⁴
- 61** Die Finanzministerkonferenz (FMK) hat die Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister (ZDL) mit Beschluss vom 9. November 2006 gebeten, „in Kooperation mit dem Bund/Länder-Arbeitsausschuss ‚Haushaltsrecht und Haushaltssystematik‘ ... die Ausführungen des BVerfG ... über die Bereitstellung einheitlicher Haushaltskennzahlen auszuwerten.“ Dabei sollte u. a. geprüft werden, inwieweit die Haushaltssystematik bei Bund, Ländern und Gemeinden einheitlich ist und in welchem Umfang die Finanzstatis-

³ Urteil vom 19. Oktober 2006 (Az.: 2 BvF 3/03) des BVerfG im Normenkontrollverfahren betreffend den Antrag des Landes Berlin auf Gewährung von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen

⁴ Vizepräsident des BVerfG Prof. Dr. Winfried Hassemer in der mündlichen Verhandlung der Sache 2 BvF 3/03 des BVerfG

tik verzerrt wird, wenn Gruppierungs- und Funktionenplan fehlerhaft oder lückenhaft angewendet werden.

- 62** Zuletzt hat die FMK die ZDL in ihrer Sitzung am 26. April 2007 gebeten, „die ... gesammelten Erkenntnisse inhaltlich zu vertiefen“ und u. a. zu ergänzen um die „Einbeziehung weiterer Datengrundlagen: Personalstatistik, Kommunalstatistik, Haushaltsansatzstatistik“. Dieser Untersuchungsauftrag ist bisher wegen der Komplexität der Materie nicht abgeschlossen worden. Der Abschlussbericht soll zur FMK-Sitzung im April 2008 vorgelegt werden.
- 63** Nach den dem Rechnungshof vorliegenden Unterlagen fehlt es kaum noch an Erkenntnissen über uneinheitliche Datengrundlagen. Es ist jedoch auch nach Vorlage des Abschlussberichts nicht zu erwarten, dass die Datengrundlagen als im Wesentlichen vergleichbar angesehen werden können, obwohl z. B. das Finanz- und Personalstatistikgesetz⁵ eine einheitliche Datenauswertung garantieren sollte. Es bleibt abzuwarten, ob und ggf. inwieweit uneinheitliche Datengrundlagen die Arbeit der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen (Föderalismusreform-Kommission II) beeinflussen.

3 Auswirkungen auf den Jahresbericht

- 64** Wegen der noch nicht abgeschlossenen Abstimmung zwischen Bund und Ländern hat der Rechnungshof in seinen nachfolgenden Tabellen und Berechnungen vornehmlich Daten aus dem Bericht „Zentrales Finanzcontrolling“ des Finanzressorts zugrunde gelegt. Wenn er in Einzelfällen davon abgewichen ist oder die Gründe für unterschiedliche Ergebnisse noch geprüft werden müssen, hat er dies erläutert. Offen ist im Übrigen noch die Frage, wie Zahlungsströme zwischen den bremischen (Kern-)Haushalten und bremischen Sondervermögen haushaltssystematisch zugeordnet werden müssen.

⁵ Gesetz über die Statistiken der öffentlichen Finanzen und des Personals im öffentlichen Dienst (FPStatG) (i. d. F. der Bekanntmachung vom 22.2.2006 (BGBl. I S. 438))

IV Entwicklung der Haushalte und ihrer Einnahme- und Ausgabearten

1 Einnahmen und Ausgaben der laufenden Rechnung

65 Der Rechnungshof hat die Einnahmen und Ausgaben der laufenden Rechnung nach den Abschlusszahlen der Senatorin für Finanzen ab dem Jahr 2001 fortgeschrieben. Er hat die Einnahmen und Ausgaben gegenübergestellt und so das Betriebsergebnis für das Jahr 2006 ermittelt:

Einnahmen und Ausgaben der laufenden Rechnung der bremischen Haushalte, in Mio. €, gerundet, Rundungsdifferenzen sind möglich												
	2001		2002		2003		2004		2005		2006	
	ohne	mit										
	Bremerhaven		Bremerhaven		Bremerhaven		Bremerhaven		Bremerhaven		Bremerhaven	
Einnahmen	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	2.967,9	3.086,7
Ausgaben	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	3.294,0	3.434,4
Betriebs- ergebnis	-549,2	-589,1	-633,8	-680,6	-657,4	-707,1	-582,4	-626,1	-446,4	-466,6	-326,1	-347,7
Anteil Bremer- haven		-39,8		-46,8		-49,7		-43,8		-20,3		-21,6

66 Die Einnahmen haben sich bei Land und Stadtgemeinde um rd. 210,4 Mio. € erhöht. Bei nur um rd. 90,1 Mio. € gestiegenen Ausgaben hat sich das Betriebsergebnis um rd. 120,3 Mio. € verbessert. Das Defizit beträgt rd. 326,1 Mio. €.

67 Einschließlich der Daten Bremerhavens haben sich die laufenden Einnahmen um rd. 208,3 Mio. € erhöht. Die Ausgaben sind um rd. 89,4 Mio. € gestiegen. Dadurch hat sich das Betriebsergebnis gegenüber 2005 um rd. 118,9 Mio. € verbessert. Es weist damit ein Defizit von rd. 347,7 Mio. € aus.

2 Weitere Einnahme- und Ausgabearten

68 Im Folgenden stellt der Rechnungshof ausgesuchte einzelne Einnahme- und Ausgabe-
gruppen der Haushalte des Landes und der Stadtgemeinde Bremen dar.

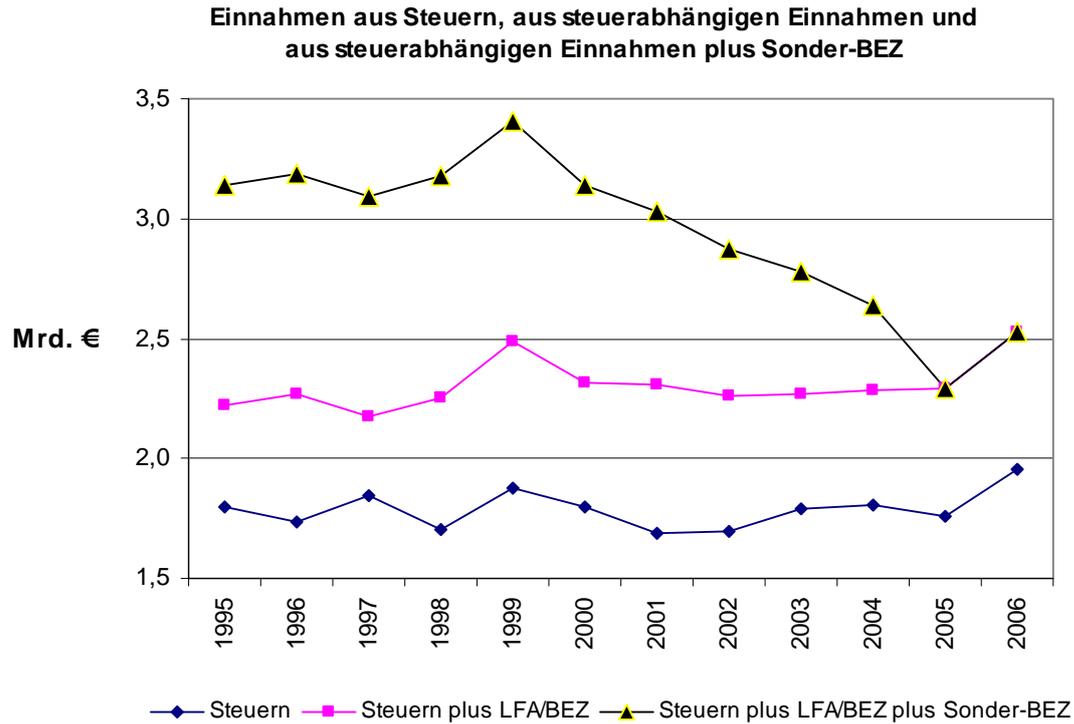
2.1 Steuern, allgemeine Zuweisungen und Sonder-Bundesergänzungszuweisungen

69 Die nachstehende Tabelle und die anschließende Grafik zeigen, wie sich die Steuern und allgemeinen Zuweisungen aus dem öffentlichen Bereich seit 1995 entwickelt haben:

Steuern, Länderfinanzausgleich (LFA), Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) und Sonder-BEZ								
Land und Stadtgemeinde, in T€ gerundet, Rundungsdifferenzen sind möglich								
Jahr	Steuern ⁶	Veränderung, %	LFA/BEZ	Steuerabhängige Einnahmen ⁷	Veränderung, %	Sonder-BEZ	Steuerabhängige Einnahmen + 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
2006	1.955.362	11,4	572.711	2.528.072	10,3	---	2.528.072	10,3

⁶ Einschließlich steuerähnlicher Abgaben (Abwasserabgabe und Spielbankabgabe)

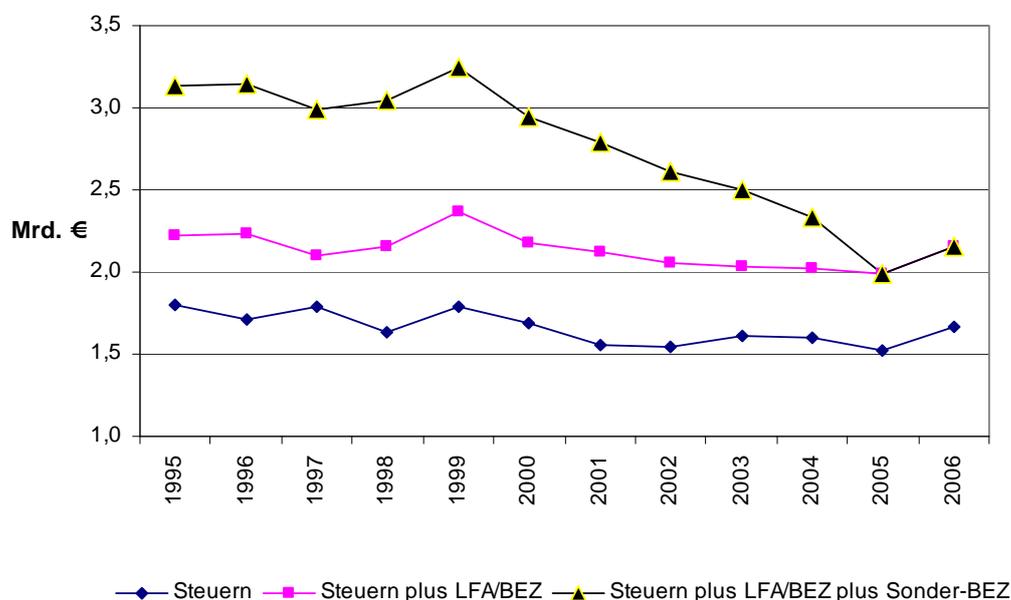
⁷ Summe aus Steuern, LFA und BEZ



- 70** Die Steuereinnahmen sind gegenüber dem Vorjahr um rd. 200,0 Mio. €, mithin um rd. 11,4 %, gestiegen. Sie liegen um rd. 160,5 Mio. € über denen des Jahres 1995. Werden LFA und BEZ einbezogen, erhöhen sich die steuerabhängigen Mehreinnahmen aus allen drei Einnahmearten gegenüber 2005 um rd. 235,8 Mio. €, das sind rd. 10,3 %.
- 71** Die Entwicklung der Einnahmen wird deutlicher, wenn sie um die Geldentwertung bereinigt werden. Der Rechnungshof hat in nachstehender Tabelle und anschließender Grafik die Entwicklung beispielhaft anhand der Preisindizes für die Lebenshaltung der privaten Haushalte ermittelt. Als Ausgangsjahr hat er, wie im Vorjahr, das Jahr 1995 gewählt.

Steuern, LFA, BEZ und Sonder-BEZ - indiziert - Land und Stadtgemeinde, in T€ gerundet									
Jahr	Steuern ⁸	Veränderung, %	LFA/BEZ	Steuerabhängige Einnahmen ⁹	Veränderung, %	Sonder-BEZ	Steuerabhängige Einnahmen plus Sonder-BEZ	Veränderung, %	Preisindizes
1995	1.794.854		423.404	2.218.258		920.325	3.138.583		100,0
1996	1.713.001	-4,6	521.697	2.234.698	0,7	906.805	3.141.503	0,1	101,5
1997	1.785.059	4,2	318.560	2.103.619	-5,9	889.996	2.993.615	-4,7	103,4
1998	1.632.426	-8,6	527.827	2.160.253	2,7	881.823	3.042.075	1,6	104,4
1999	1.789.653	9,6	579.198	2.368.851	9,7	876.456	3.245.307	6,7	105,0
2000	1.684.892	-5,9	491.513	2.176.405	-8,1	768.165	2.944.570	-9,3	106,5
2001	1.554.933	-7,7	572.600	2.127.534	-2,2	658.965	2.786.499	-5,4	108,6
2002	1.541.412	-0,9	512.798	2.054.210	-3,4	557.179	2.611.389	-6,3	110,1
2003	1.606.456	4,2	430.560	2.037.016	-0,8	459.446	2.496.462	-4,4	111,3
2004	1.598.186	-0,5	419.364	2.017.550	-1,0	316.454	2.334.004	-6,5	113,1
2005	1.521.677	-4,8	465.365	1.987.041	-1,5	---	1.987.041	-14,9	115,4
2006	1.666.671	9,5	488.155	2.154.826	8,4	---	2.154.826	8,4	117,3

Einnahmen aus Steuern, aus steuerabhängigen Einnahmen und aus steuerabhängigen Einnahmen plus Sonder-BEZ (jeweils indiziert)



⁸ Einschließlich steuerähnlicher Abgaben (Abwasserabgabe und Spielbankabgabe)

⁹ Summe aus Steuern, LFA und BEZ

72 Während die Einnahmen aus Steuern, LFA/BEZ und Sonder-BEZ im Jahr 2006 gegenüber 1995 nominell bereits um rd. 0,6 Mrd. € (rd. 19,5 %) gesunken sind, haben sich die indizierten Werte, also die realen Einnahmen, sogar um rd. 1,0 Mrd. € (rd. 31,3 %) verringert.

2.2 Einnahmearten und ihr Verhältnis zueinander

73 Seit 1995 haben sich die Steuern einschließlich LFA und BEZ gegenüber Zuschüssen, z. B. vom Bund und von der EU, wie folgt entwickelt:

Steuern und Zuschüsse, Land und Stadtgemeinde, in T€, gerundet, Rundungsdifferenzen sind möglich					
Jahr	Steuern ¹⁰	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
2006	1.955.362	572.711	335.077	2.863.150	11,7

74 Der Anteil der Zuschüsse an der Summe der Einnahmen ist im Jahr 2006 auf rd. 11,7 % gefallen.

¹⁰ Einschließlich steuerähnlicher Abgaben (Abwasserabgabe und Spielbankabgabe)

75 Das Veräußern von Vermögen hat einen Einmaleffekt. Verglichen mit den Steuern und Zuschüssen zeigt sich seit 1995 folgende Entwicklung:

Steuern, Zuschüsse und Veräußerungserlöse, Land und Stadtgemeinde, in T€ gerundet, Rundungsdifferenzen sind möglich						
Jahr	Steuern¹¹	LFA/BEZ	Zuschüsse	Veräußerungs- erlöse	Summe	Anteil der Veräußerungs- erlöse, %
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
2006	1.955.362	572.711	335.077	7.851	2.871.001	0,3

76 Die Erlöse aus Vermögensveräußerungen haben gegenüber dem Jahr 2005 von rd. 85,7 Mio. € auf rd. 7,9 Mio. € deutlich abgenommen. Der Veräußerungserlös des Jahres 2006 stammt fast ausschließlich aus einem einzigen Verkauf. Der Anteil der Erlöse an den Einnahmen ist auf 0,3 % gefallen.

2.3 Einnahmen aus Krediten

77 Das BVerfG hat in seinem Urteil vom 19. Oktober 2006 im Normenkontrollverfahren zum Antrag des Landes Berlin (s. Tz. 60) die Kreditfinanzierungsquote erneut als aussagekräftigen Indikator für die Beurteilung der Haushaltslage benannt. Die Quote gibt den Anteil der Nettokreditaufnahme (Kreditaufnahmen abzüglich Tilgungen) an den bereinigten Ausgaben an.

¹¹ Einschließlich steuerähnlicher Abgaben

78 Der Rechnungshof hat anhand der Haushaltsdaten der Senatorin für Finanzen berechnet, wie sich die bremische Kreditfinanzierungsquote seit dem Jahr 2000 entwickelt hat:

Kreditfinanzierungsquote, Land und Stadtgemeinden in Mio. € gerundet			
Jahr	Bereinigte Ausgaben	Nettokredit- aufnahme	Kreditfinanzierungs- 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
2006	4.065,5	829,1	20,4

79 Zwischen den Jahren 2000 und 2005 gab es eine kontinuierliche Zunahme der Nettokreditaufnahme. Sie korrespondiert mit der stufenweisen Abnahme der zuletzt im Jahr 2004 gezahlten Sonder-BEZ. Im Jahr 2006 hat die Nettokreditaufnahme gegenüber dem Vorjahr abgenommen, und zwar um rd. 260 Mio. €. Dementsprechend ist die Kreditfinanzierungsquote um rd. 6,1 Prozentpunkte auf rd. 20,4 % gefallen. Das bedeutet, dass jeder fünfte Euro der bremischen Ausgaben durch Kredite finanziert worden ist.

2.4 Konsumtive Ausgabearten

- 80 Die konsumtiven Ausgaben (ohne Zinsausgaben) seit dem Jahr 2000 gliedern sich wie folgt:

Konsumtive Ausgaben (ohne Zinsausgaben), Land und Stadtgemeinde, in T€ gerundet, Rundungsdifferenzen sind möglich					
Jahr	Personal- ausgaben (HGr 4)	Sächliche Verwaltungs- ausgaben	Konsumtive Zuweisungen und Zuschüsse	Konsumtive Ausgaben (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
2006	1.052.431	244.609	1.240.551	2.537.591	3,0

- 81 Die konsumtiven Ausgaben (einschließlich Sozialleistungen) sind im Jahr 2006 um rd. 3 % gegenüber 2005 gestiegen. Damit liegen sie aber unter dem Wert aus dem Jahr 2000. Die gestiegenen Ausgaben sind im Wesentlichen auf höhere sächliche Verwaltungsausgaben und höhere konsumtive Zuweisungen und Zuschüsse zurückzuführen: Sie sind zusammen um rd. 87 Mio. € gegenüber 2005 gestiegen. Die Personalausgaben sind hingegen um rd. 13,3 Mio. € gesunken.

- 82** Zu den konsumtiven Ausgaben gehören auch die Zinsausgaben. Werden sie den übrigen Ausgaben hinzugerechnet, ergibt sich für die Zeit ab dem Jahr 2000 Folgendes:

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

- 83** Werden die Zinsen einbezogen, erhöhen sich die konsumtiven Ausgaben um rd. 88 Mio. € auf rd. 3 Mrd. €. Die prozentuale Steigerung liegt - wie bei den Ausgaben ohne Zinsausgaben - bei 3 %.

2.5 Ausgaben für Investitionen

- 84** Das Finanzressort hat eine Investitionsquote errechnet, indem es neben den unmittelbaren Investitionsausgaben des Haushalts auch die Erstattungsbeträge der Ressorts für Tilgungen des BKF zugrunde legt. Der Rechnungshof hat dagegen in seinem Jahresbericht 2007 - Land -, Tz. 87 f. seine Investitionsquote anders errechnet: Er hat die Erstattungsbeträge unberücksichtigt gelassen und stattdessen die in den Zins- und Tilgungsplänen vorgesehenen Investitionsausgaben des BKF einbezogen.
- 85** Die Senatorin für Finanzen hat anlässlich der Finanzplanung 2007 - 2011 aufwendig ermittelt, welchen Stand die Projekte im Einzelnen haben, auf die sich die Zins- und Tilgungspläne beziehen. Sie hat dabei erstmalig einbezogen, wie sich die Salden auf den projektbezogenen außerhaushaltsmäßigen Konten auf den Projektfortschritt und den jeweiligen restlichen Finanzierungsbedarf auswirken. Ein Vergleich mit Beträgen

und Quoten aus Vorjahren ist deshalb wenig aussagefähig. Das Finanzressort hat die geplanten Finanzierungsbedarfe für die Projekte und die Ausgaben für den Schuldendienst zwar fortgeschrieben, als Ausgangsjahr für die neuen Pläne jedoch das Jahr 2008 gewählt.

- 86** Für das Jahr 2006 haben das Land und die Stadtgemeinde Bremen für Investitionen rd. 526,1 Mio. € ausgegeben. Die Erstattungen für Tilgungen des BKF sind nicht darin enthalten. Als Ausgaben des BKF für Investitionen sind rd. 89 Mio. € nachgewiesen worden. Hinzu gerechnet werden müssen die Ausgaben, die zu Lasten anderer Sondervermögen getätigt worden sind. Die Erörterungen zwischen Rechnungshof und Finanzressort darüber, wie eine Investitionsquote künftig berechnet werden soll, sind noch nicht abgeschlossen.

V Schulden, Zinsen und Steuern

1 Schuldenentwicklung

87 Der Rechnungshof hat für das Haushaltsjahr 2006 die Geldbewegungen an Kreditaufnahmen und Tilgungen ermittelt und mit den Zahlen der Senatorin für Finanzen abgeglichen. Die Tabellen aus seinen Vorjahresberichten hat er mit den Daten für das Jahr 2006 fortgeschrieben. Die folgende Tabelle zeigt, wie sich die Schulden des Landes sowie des Landes einschließlich seiner Stadtgemeinden seit 1975 entwickelt haben:

Entwicklung der Schulden ¹² , in T€ gerundet, Rundungsdifferenzen sind möglich				
Jahr	Land		Land und Stadtgemeinden	
	Schuldenstand am Jahresende	Veränderungen	Schuldenstand am Jahresende ¹³	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
2006	8.883.742	487.929	14.569.440	1.037.407

¹² Stand der Schulden am jeweiligen Jahresende, soweit sie auf haushaltsmäßig nachgewiesenen Geldaufnahmen und Schuldübernahmen beruhen, die aufgrund von Ermächtigungen durch die Haushaltsgesetze und des Gesetzes über die Finanzzuweisungen an die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven getätigt worden sind (ohne Kassenkredite). Auch sonstige Zu- und Abgänge, wie z. B. durch Schuldübernahmen, sowie die Schuldenstände des BKF, von weiteren Sondervermögen und von Eigenbetrieben sind berücksichtigt. Bei den Schulden des BKF ist - wie im Jahresbericht 2007 - Land - für das Haushaltsjahr 2005 - der von der Senatorin für Finanzen in ihrem Vermögensnachweis ausgewiesene Stand der Verbindlichkeiten als Schulden übernommen worden.

¹³ Die gegenseitigen Schulden sind herausgerechnet. Die Schulden der Stadtgemeinde Bremen sind einschließlich, die der Stadtgemeinde Bremerhaven ohne Schulden der Betriebe errechnet.

- 88** 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 von rd. 352 Mio. € von 2003 auf 2004 war auf den bis dahin höchsten jährlichen Rückgang der Sonder-BEZ zurückzuführen. Ab dem Jahr 2005 erhält Bremen keine Sonder-BEZ mehr (s. Tz. 69). Der Schuldenanstieg setzt sich auch deshalb fort. Der Schuldenstand des Landes beträgt Ende 2006 rd. 8.884 Mio. €.
- 89** Die Schulden für das Land und seine Stadtgemeinden sind auf rd. 14.569 Mio. € gewachsen. Das bedeutet für jeden Bürger der Freien Hansestadt Bremen eine Schuldenlast von rd. 22 T€ (Schuldenstand pro Kopf der Bevölkerung). Der Schuldenzuwachs für die drei Gebietskörperschaften hat im Jahr 2006 insgesamt rd. 1.037 Mio. € betragen. Gegenüber dem Vorjahreszuwachs in Höhe von rd. 1.230 Mio. € hat sich somit der Anstieg der Schulden um rd. 193 Mio. € verringert. Im Vergleich dazu ist der Schuldenzuwachs beim Land nur um rd. 137 Mio. € geringer geworden.
- 90** Die Schuldenaufnahmen der Stadtgemeinden sind demnach - im Gegensatz zu der Entwicklung im Jahr 2005 - mit ursächlich für die beträchtlichen Zuwachssteigerungen. Werden die Schuldenstände beider Stadtgemeinden isoliert betrachtet, haben sich die Schulden für 2006 um rd. 549 Mio. € auf rd. 5.686 Mio. € erhöht. Bei dieser Berechnung bleiben allerdings die Schulden unberücksichtigt, die die Stadtgemeinden beim Land haben. Diese sog. innere Verschuldung ist im Verhältnis zu den Schulden gegenüber Banken jedoch gering.
- 91** In den Schulden des Landes in Höhe von rd. 8.884 Mio. € sind Schulden des Sondervermögens BKF von rd. 322,8 Mio. € und Schulden anderer Sondervermögen von rd. 2,1 Mio. € enthalten.
- 92** Die vom Rechnungshof in seinen Jahresberichten aufgeführten Schuldenstände unterscheiden sich von denen, die die Senatorin für Finanzen in den Vermögensnachweisen für das Land und die Stadtgemeinde Bremen darstellt. Der Rechnungshof

grenzt die Schulden im Wesentlichen haushaltsjährlich ab (14. Monat), während Stichtag für die Schuldenstände im Vermögensnachweis jeweils der 31. Dezember ist. Gleiches gilt für Schuldenstände, die die Senatorin für Finanzen dem Statistischen Landesamt nach dem Finanz- und Personalstatistikgesetz¹⁴ meldet.

- 93** Der Rechnungshof hat darüber hinaus in seinem letzten Jahresbericht weitere Gründe für Abweichungen genannt. Ebenso hat er auf zusätzliche Kreditverpflichtungen hingewiesen, die Bremen zuzurechnen sind, auch wenn sie nicht unmittelbar vom Land, den Stadtgemeinden, ihren Betrieben oder Sondervermögen eingegangen worden sind. Dazu zählen insbesondere Kreditaufnahmen der bremischen Beteiligungsgesellschaften (vgl. Jahresbericht 2007 - Land -, Tz. 107 ff.).
- 94** Über diese Schulden hat der Senat das Parlament erstmalig für das Haushaltsjahr 2006 informiert, indem er der Haushaltsrechnung 2006 eine gesonderte Übersicht über diese Kreditaufnahmen beigefügt hat. Es sind dabei nur Verbindlichkeiten mit einer Laufzeit von mehr als einem Jahr aufgenommen worden. Der Rechnungshof begrüßt die zusätzliche Information an das Parlament.
- 95** Die von der BAB aufgenommenen Kredite enthält die Übersicht nicht. Die Senatorin für Finanzen rechnet diese den Schulden Bremens nicht zu; es sei für die „... Bank Geschäftsinhalt ..., Kredite zu refinanzieren“. Der Rechnungshof wird prüfen, ob nicht die von ihm bisher als weitere Schulden angesehenen verbürgten Kredite der Gesellschaften mehr über den Umfang weiterer Verschuldung aussagen. Bei den verbürgten Krediten der Gesellschaften handelt es sich um sog. Wirtschaftsbürgschaften. Der Rechnungshof hat bereits festgestellt, dass die Schuldenpositionen in der genannten Übersicht nicht in allen Fällen den veröffentlichten Jahresabschlüssen der Beteiligungsgesellschaften entnommen werden können.
- 96** Die Erörterungen darüber, wie die Daten des Finanzressorts und des Rechnungshofs auch hinsichtlich des Schuldenstandes aufeinander abgestimmt werden können, dauern an. Ziel ist es, Unterschiede transparent zu machen.

¹⁴ Gesetz über die Statistiken der öffentlichen Finanzen und des Personals im öffentlichen Dienst (FPStatG) (i. d. F. der Bekanntmachung vom 22.2.2006 (BGBl. I S. 438))

97 Den Schuldenstand des BKF berechnet die Finanzsenatorin aus den fortgeschriebenen fundierten bzw. langfristigen Schulden und der Gesamtsumme der Überziehungskredite bzw. Rahmenkredite auf den Projektkonten der Kontengruppe 5851. Danach hat die Senatorin für Finanzen lt. Jahresrechnung 2006 des BKF für den 31. Dezember 2006 fundierte Schulden in Höhe von rd. 283,5 Mio. € errechnet. Der neue Schuldenstand bei Rahmenkrediten hat rd. 39,3 Mio. € betragen. Dies ergibt im Saldo rd. 322,8 Mio. €. Die Gesamtschulden des BKF haben sich um rd. 7 Mio. € gegenüber dem Jahr 2005 reduziert.

2 Verhältnis der Schulden und Zinsen zu den Steuern

98 Die Einnahmen des Landes aus Steuern, LFA und BEZ haben sich seit dem Jahr 2000 wie folgt entwickelt:

Entwicklung der Steuern, des LFA und der BEZ, Land, in T€ gerundet, Rundungsdifferenzen sind möglich				
Jahr	Steuern¹⁵	LFA	BEZ	Gesamtbetrag
2000	1.272.808	356.545	166.897	1.796.250
2001	1.194.306	466.330	155.664	1.816.300
2002	1.216.162	420.364	144.313	1.780.840
2003	1.217.166	334.994	144.152	1.696.312
2004	1.249.674	356.808	117.485	1.723.968
2005	1.222.456	358.332	178.514	1.759.302
2006	1.323.767	380.515	192.196	1.896.478

99 Die Einnahmen aus Steuern einschließlich steuerähnlicher Abgaben sind um rd. 101,3 Mio. € gestiegen. Die Einnahmen aus LFA haben sich um rd. 22,2 Mio. € erhöht. Da die Einnahmen aus BEZ ebenfalls um rd. 13,7 Mio. € gestiegen sind, ergibt sich für 2006 im Vorjahresvergleich ein Zuwachs in Höhe von rd. 137,2 Mio. €.

¹⁵ Einschließlich steuerähnlicher Abgaben

100 Der Rechnungshof hat dargestellt, wie sich die Steuern, Schulden und Zinsausgaben des Landes seit 1975 entwickelt und welche Zins-Steuer-Quoten sich daraus ergeben haben:

Verhältnis der Schulden und Zinsen zu den Steuern Land, in T€ gerundet					
Jahr	Steuern¹⁶	Schuldenstand am Jahresende¹⁷	Schulden zu Steuern, %	Zinsen¹⁸	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
2006	1.896.478	8.883.742	468,43	313.405	16,53

¹⁶ 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 von der Senatorin für Finanzen errechnete Zins-Steuer-Quote fällt u. a. deshalb höher aus, weil sie die steuerähnlichen Abgaben nicht in die Berechnung einbezieht (s. a. Tz. 104 ff.).

¹⁷ Stand der Schulden am jeweiligen Jahresende, soweit sie auf haushaltsmäßig nachgewiesenen Geldaufnahmen und Schuldübernahmen beruhen, die aufgrund von Ermächtigungen durch die Haushaltsgesetze und des Gesetzes über die Finanzzuweisungen an die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven getätigt worden sind (ohne Kassenkredite). Auch sonstige Zu- und Abgänge, wie z. B. durch Schuldübernahmen, sowie die Schuldenstände des BKF, von weiteren Sondervermögen und von Eigenbetrieben sind berücksichtigt. Bei den Schulden des BKF ist - wie im Jahresbericht 2007 - Land - für das Haushaltsjahr 2005 - der von der Senatorin für Finanzen in ihrem Vermögensnachweis ausgewiesene Stand der Verbindlichkeiten als Schulden übernommen worden.

¹⁸ Zinsen und Disagio für die aufgeführten Schulden einschließlich der Zinsen für Kassenkredite. In dem für das Haushaltsjahr 2006 aufgeführten Gesamtbetrag sind rd. 955 T€ Zinsen für Kassenkredite des Landes (inkl. Zinsen an Betriebe), rd. 3.091 T€ Zinsen des BKF, davon rd. 364 T€ Guthabenzinsen, enthalten.

101 Auch für das Land einschließlich seiner Stadtgemeinden hat der Rechnungshof dargestellt, wie sich die Steuern, Schulden und Zinsausgaben seit 1975 entwickelt und welche Zins-Steuer-Quoten sich daraus ergeben haben:

Verhältnis der Schulden und Zinsen zu den Steuern Land und Stadtgemeinden, in T€, gerundet					
Jahr	Steuern¹⁹	Schuldenstand am Jahresende^{20, 21}	Schulden zu Steuern, %	Zinsen²²	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
2006	2.606.458	14.569.440	558,97	525.665	20,17

¹⁹ Es handelt sich um die steuerabhängigen Einnahmen. Hierin sind die Steuern, einschl. der steuerähnlichen Abgaben, und die Einnahmen aus LFA und BEZ enthalten, jedoch nicht die Einnahmen der Stadtgemeinden nach dem Gesetz über die Finanzzuweisungen an die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven. Die von der Senatorin für Finanzen errechnete Zins-Steuer-Quote fällt u. a. deshalb höher aus, weil sie die steuerähnlichen Abgaben nicht in die Berechnung einbezieht (s. a. Tz. 104 ff.).

²⁰ Stand der Schulden am jeweiligen Jahresende, soweit sie auf haushaltsmäßig nachgewiesenen Geldaufnahmen und Schuldübernahmen beruhen, die aufgrund von Ermächtigungen durch die Haushaltsgesetze und des Gesetzes über die Finanzzuweisungen an die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven getätigt worden sind (ohne Kassenkredite). Auch sonstige Zu- und Abgänge, wie z. B. durch Schuldübernahmen, sowie die Schuldenstände des BKF, von weiteren Sondervermögen und von Eigenbetrieben sind berücksichtigt. Bei den Schulden des BKF ist - wie im Jahresbericht 2007 - Land - für das Haushaltsjahr 2005 - der von der Senatorin für Finanzen in ihrem Vermögensnachweis ausgewiesene Stand der Verbindlichkeiten als Schulden übernommen worden.

²¹ Die gegenseitigen Schulden sind herausgerechnet.

²² Die gegenseitigen Zinsen sind herausgerechnet. Die Kassenkreditzinsen der drei Gebietskörperschaften einschließlich des BKF haben im Haushaltsjahr 2006 rd. 2,9 Mio. € betragen.

- 102** Die Zinsausgaben des Landes (einschließlich BKF) sind im Jahr 2006 um rd. 2,0 % auf rd. 313,4 Mio. € gestiegen. Im Land und in seinen Stadtgemeinden sind die Zinsausgaben mit rd. 525,7 Mio. € um rd. 4,1 % höher ausgefallen. Die Zunahme der Schulden hat in den letzten Jahren wegen gesunkener Zinssätze nicht entsprechend auf die Zinsausgaben durchgeschlagen. Es zeigt sich jedoch, dass die Zinsausgaben allein wegen der Schuldenzunahmen in den nächsten Jahren steigen werden. Hinzu kommt ein Zinsrisiko. Bei steigenden Zinsen kann davon ausgegangen werden, dass in Zukunft wieder mehr als ein Fünftel der Steuereinnahmen für Zinszahlungen ausgegeben werden muss.
- 103** Die Steuereinnahmen des Landes sind gegenüber dem Vorjahr beträchtlich gestiegen, und zwar um rd. 7,8 %. Bei lediglich um rd. 2 % gestiegenen Zinsausgaben hat sich die Zins-Steuer-Quote um rd. 0,9 Prozentpunkte auf rd. 16,5 % deutlich verbessert. Die Zunahme der Steuern ist beim Land und seinen Stadtgemeinden höher als beim Land allein ausgefallen. Dort hat sich die Quote um rd. 1,2 Prozentpunkte verbessert.
- 104** Die Senatorin für Finanzen hat für das Land und seine Stadtgemeinden im Zentralen Finanzcontrolling eine Quote von 21,6 % genannt²³.
- 105** Das Ergebnis unterscheidet sich von dem des Rechnungshofs, weil der Senat mit dem Bund vereinbart hat, bei den Steuereinnahmen die Einnahmen für die Kosten der politischen Führung („BEZ-Vorabträge“) sowie Einnahmen aus steuerähnlichen Abgaben nicht einzubeziehen. Die Senatorin für Finanzen hat außerdem u. a. die in der Rechnung des BKF nachgewiesenen Zinsen nicht einbezogen. Stattdessen berücksichtigt die Finanzsenatorin die durch die Ressorts an den BKF geleisteten Zinszahlungen (s. Tz. 64).
- 106** Rechnungshof und Finanzsenatorin sind sich einig, dass einheitlich verfahren werden sollte. Das Finanzressort hat angeregt abzuwarten, bis Bund und Länder vereinbart haben, die Quote einheitlich festzulegen und wie sie errechnet werden soll. Zzt. würden in den Gremien, an denen die Finanzministerien beteiligt sind, drei Varianten diskutiert. Das Diskussionsergebnis wird sich auch für die übrigen noch zwischen Rechnungshof und Finanzsenatorin zu erörternden Punkte auswirken (s. Tz. 64). Für diesen Jahres-

²³ Senatorin für Finanzen: Zentrales Finanzcontrolling vom Oktober 2007, Anlagen Teil B (1), S. XI

bericht hat der Rechnungshof die Zins-Steuer-Quote folglich wie in den letzten Jahren errechnet.

107 Der Rechnungshof hat für das Land und seine Stadtgemeinden die auf das Verhältnis von Zinsausgaben zu bereinigten Ausgaben bezogene Zins-Ausgaben-Quote errechnet. Auch die auf das Verhältnis Zinsausgaben zu bereinigten Einnahmen bezogene Zinslastquote hat er ermittelt. In nachfolgender Tabelle stellt er beide Quoten für die Jahre ab 2000 nebeneinander:

Zins-Ausgaben-Quote und Zinslastquote, Land und Stadtgemeinden, in Mio. €, gerundet, Rundungsdifferenzen sind möglich					
Jahr	Bereinigte Ausgaben²⁴	Bereinigte Einnahmen²⁵	Zins- ausgaben²⁶	Zins-Ausgaben- Quote, %	Zinslastquote, %
2000	4.115,3	3.179,5	511,4	12,4	16,1
2001	4.188,4	3.176,7	555,9	13,3	17,5
2002	4.217,1	3.010,4	514,2	12,2	17,1
2003	4.239,6	2.924,3	497,1	11,7	17,0
2004	4.249,3	3.005,3	510,6	12,0	17,0
2005	4.103,3	3.104,0	504,9	12,3	16,3
2006	4.065,5	3.223,5	525,7	12,9	16,3

108 Die Zins-Ausgaben-Quote ist gegenüber dem Jahr 2005 wiederum um rd. 0,6 Prozentpunkte leicht angestiegen. Das bedeutet, dass im Jahr 2006 rd. 12,9 % aller Ausgaben Zinsausgaben waren.

109 Die Zinslastquote sagt aus, welcher Anteil der Einnahmen für Zinsen ausgegeben wird. Die Quote betrug im Jahr 2006 - wie im Vorjahr - rd. 16,3 %.

110 Die Senatorin für Finanzen hat bisher ihre aus dem Verhältnis von Zinsausgaben zu bereinigten Ausgaben errechnete Quote anstatt Zins-Ausgaben-Quote als Zinslastquote bezeichnet. Der Rechnungshof hat empfohlen, die Quote Zins-Ausgaben-Quote zu nennen (vgl. Jahresbericht 2007 - Land -, Tz. 124 ff.). Die Senatorin für Finanzen hat zugesagt, der Empfehlung zu folgen.

²⁴ Senatorin für Finanzen: Zentrales Finanzcontrolling vom Oktober 2007, Anlagen Teil A, S. XV

²⁵ ebd., Anlagen Teil A, S. XV

²⁶ Die Zinsausgaben entsprechen denen der Tabelle in Tz. 101 und enthalten die Zinszahlungen des BKF.

VI Personalhaushalt 2006

Personalhaushalt 2006

Die Personalausgaben sind im Jahr 2006 um rd. 1,7 % auf 1.405 Mio. € gesunken. Sie betragen für die Kernverwaltung rd. 27,2 % der Gesamtausgaben.

Die Versorgungsausgaben sind seit 1997 um 33,7 % und damit erheblich gestiegen. Auf Grund des nicht mehr gezahlten Weihnachtsgeldes sind sie gegenüber dem Vorjahr allerdings um 0,8 % gesunken. Künftig werden sie aber wieder ansteigen.

Die neu eingeführte Altersteilzeit für Beamtinnen und Beamte ist nicht kostenneutral.

1 Ausgaben für das Personal schwer zu ermitteln

111 In der bremischen Verwaltung wird Personal eingesetzt in:

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

112 Darüber hinaus werden Aufgaben, die im öffentlichen Interesse liegen, von Personal in privatrechtlichen Gesellschaften erledigt, an denen Bremen beteiligt ist.

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

- 114** Die ausgegliederten Kliniken und weitere Beteiligungsgesellschaften melden die Personalausgaben nach wie vor nur unzureichend an das Finanzressort, obwohl dies seit 2004 durch die HG vorgeschrieben ist. Die Zahlen des Finanzressorts bilden dadurch die Personalausgaben seit nunmehr vier Jahren unvollständig ab. Es ergibt sich kein umfassendes Bild, wie hoch die Personalausgaben tatsächlich sind und wie sie sich entwickelt haben.
- 115** Im Oktober 2007 hat der Senat eine Kommission für öffentliche Unternehmen eingerichtet. Mit ihr soll sichergestellt werden, dass die bremischen Gesellschaften einheitlich gesteuert und kontrolliert werden. Die Ausstattung mit Personal- und Sachmitteln soll den im Kernbereich üblichen Standards angeglichen werden. Dazu ist jedoch ein umfassendes Controlling erforderlich, in dem auch die Personalausgaben und die Zahl der Beschäftigten vollständig darzustellen sind. Das Finanzressort beabsichtigt, dieses Thema in der Senatskommission für öffentliche Unternehmen zu erörtern.

2 Personalcontrollingbericht erst spät veröffentlicht

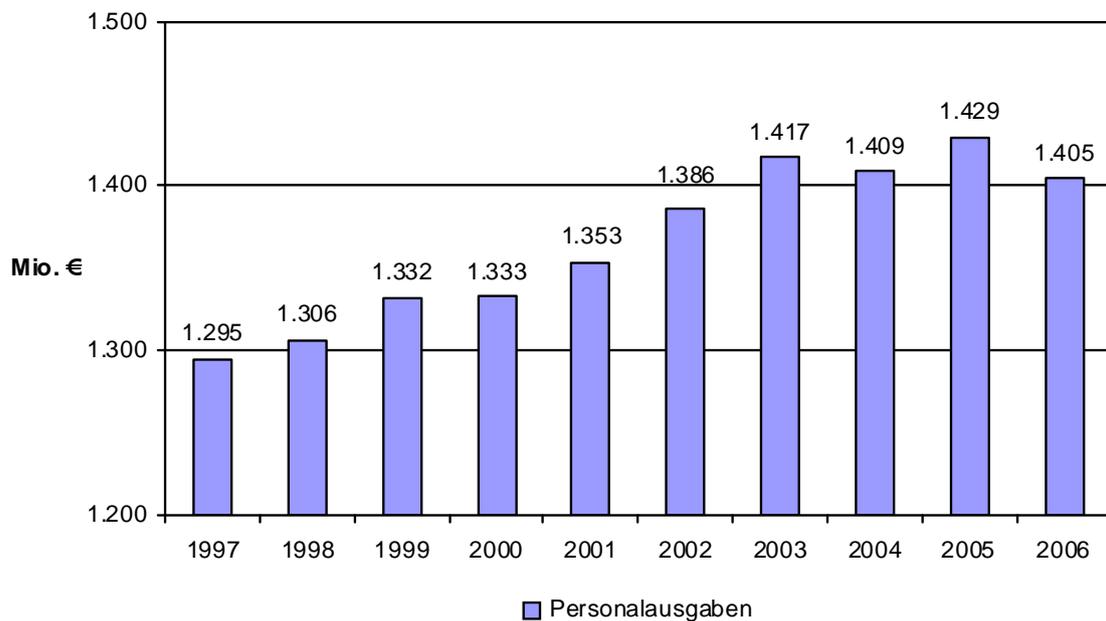
- 116** Für das Personalcontrolling bekommen die Verantwortlichen monatlich aktuelle Daten zur Zahl der Beschäftigten, zur Personalstruktur und zum Stand der Personalhaushalte. Dem Senat und der Bürgerschaft werden die Daten vierteljährlich durch das Produktbereichscontrolling zur Verfügung gestellt.
- 117** Das Finanzressort veröffentlicht auch einen jährlichen Personalcontrollingbericht. Er soll den Verantwortlichen in Politik und Verwaltung eine umfassende Information über das Personalmanagement bieten und zeigen, wie sich die Beschäftigung, Personalausgaben und -strukturen entwickelt haben.
- 118** Der Personalcontrollingbericht für das Haushaltsjahr 2005 ist erst im Februar 2007 erschienen, der Bericht für 2006 wird erst 2008 veröffentlicht. Es ist nicht nachvollziehbar, warum das Finanzressort nach Abschluss des jeweiligen Haushaltsjahres mehr als ein Jahr benötigt, um die Daten aufzubereiten.

- 119** Das Finanzressort hat erklärt, mit dem jährlichen Personalcontrollingbericht wolle es einen Überblick geben, wie sich der Personalbereich insgesamt entwickelt habe und Schwerpunkte des Personalmanagements darstellen. Dazu müssten zusätzlich Themen und Daten aufbereitet, ausgewertet und analysiert werden, was sehr zeitaufwendig sei. Das Finanzressort werde sich bemühen, den jährlichen Personalcontrollingbericht künftig früher vorzulegen.
- 120** Der Rechnungshof begrüßt diese Absicht des Finanzressorts. Je später der Bericht veröffentlicht wird, je mehr verliert er an Bedeutung und hat nur noch statistischen Charakter.

3 Personalausgaben leicht gesunken

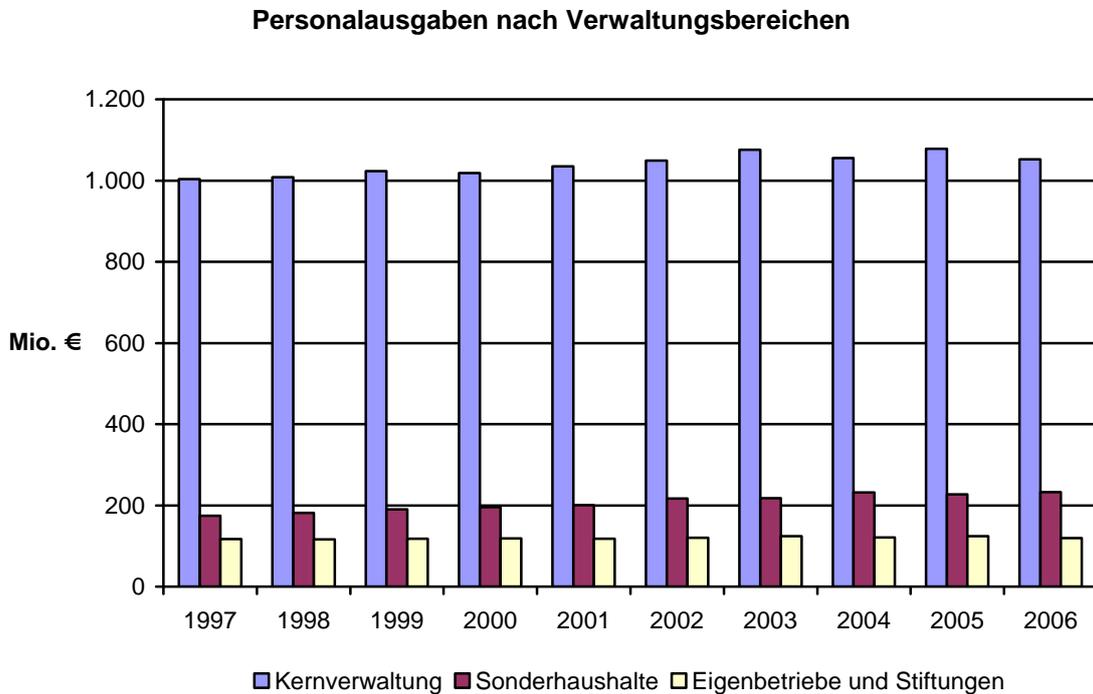
- 121** Der Rechnungshof hat im Folgenden die Zahlen des Finanzressorts übernommen. Die Zahlen sind um Aus- und Eingliederungseffekte bereinigt. Wird z. B. ein Amt in einen Eigenbetrieb umgewandelt, werden die Personalausgaben nicht mehr der Kernverwaltung, sondern den Eigenbetrieben zugeordnet. Die Ausgaben werden deshalb auch rückwirkend aus der Kernverwaltung herausgerechnet und den Eigenbetrieben zugeschlagen. Die Zahlen weichen deshalb von den im Jahresbericht 2007 - Land -, Tz. 199 ff. veröffentlichten Daten ab.
- 122** Die Personalausgaben umfassen hauptsächlich die Bezüge der Beschäftigten einschließlich der Entgelte der Arbeitnehmer, die Versorgungsbezüge der Ruhestandsbeamten und die Beihilfen. In der nachfolgenden Grafik ist dargestellt, wie sich die Personalausgaben von 1997 bis 2006 entwickelt haben.

Entwicklung der Personalausgaben



123 Die Personalausgaben sind in den letzten zehn Jahren von rd. 1.295 Mio. € auf 1.405 Mio. € gestiegen. Das entspricht rd. 8,5 %. Sie sind 2006 jedoch gegenüber dem Vorjahr um rd. 1,7 % gesunken. Das hat u. a. daran gelegen, dass der Senat den Ressorts im Jahr 2006 das Personalbudget für die Bezüge der Beschäftigten um 1,7 % gekürzt hat. Er hat unterstellt, dass in dieser Höhe die Effizienz gesteigert und Personal abgebaut wird. Außerdem hat sich die Fälligkeit der Sozialversicherungsbeiträge verschoben. 2004 sind nur 11 monatlich zu zahlende Sozialversicherungsbeiträge gebucht worden. 2005 waren es jedoch 13, 2006 wieder 12. Auch ist 2006 das Weihnachtsgeld (Sonderzuwendung) für Beamtinnen und Beamte weiter abgesenkt worden.

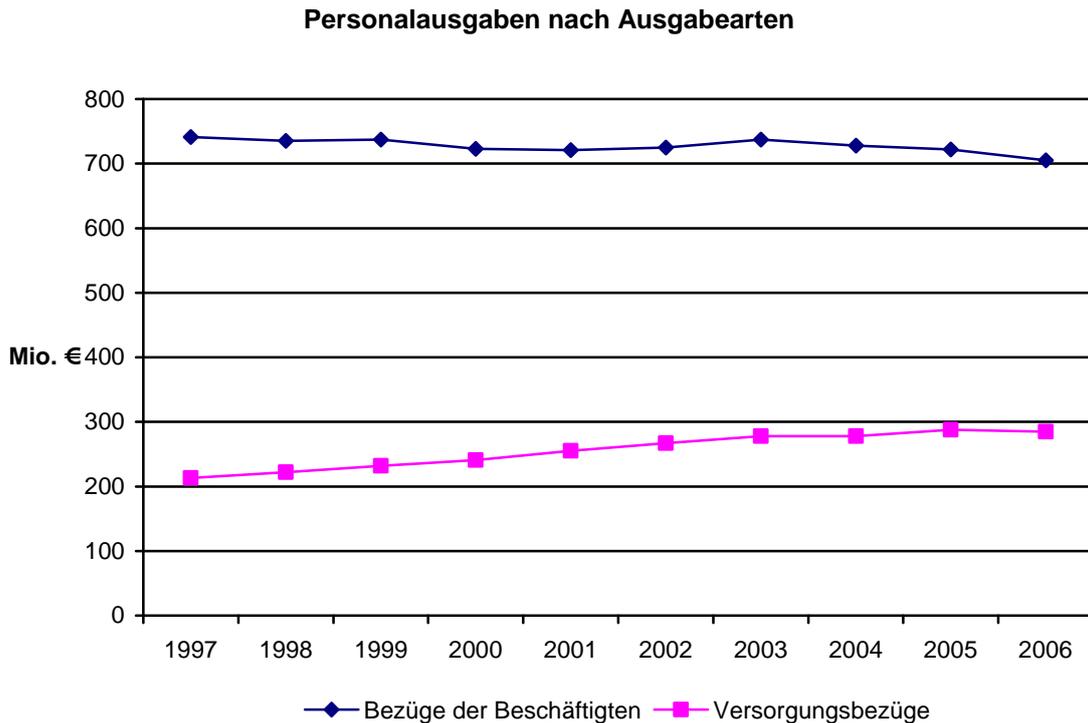
124 In der Kernverwaltung, den Sonderhaushalten, den Eigenbetrieben und Stiftungen haben sich die Personalausgaben von 1997 bis 2006 unterschiedlich entwickelt:



3.1 Kernverwaltung

125 In der Kernverwaltung sind die Personalausgaben von 2005 bis 2006 um rd. 2,4 % auf rd. 1.052 Mio. € gesunken. Über den Zeitraum 1997 bis 2006 betrachtet sind sie trotzdem um insgesamt rd. 4,8 % gestiegen.

126 In der nachfolgenden Grafik ist dargestellt, wie sich die Bezüge der Beschäftigten und die Versorgungsbezüge von 1997 bis 2006 entwickelt haben. Die Bezüge der aktiven Beschäftigten und die Versorgungsbezüge in der Kernverwaltung haben sich unterschiedlich entwickelt. In der Grafik sind die Verschiebungen in Höhe von rd. 7 Mio. € zwischen 2004 und 2005 herausgerechnet, die auf dem geänderten Zahlungstermin der Sozialversicherungsbeiträge beruhen (s. Tz. 123).

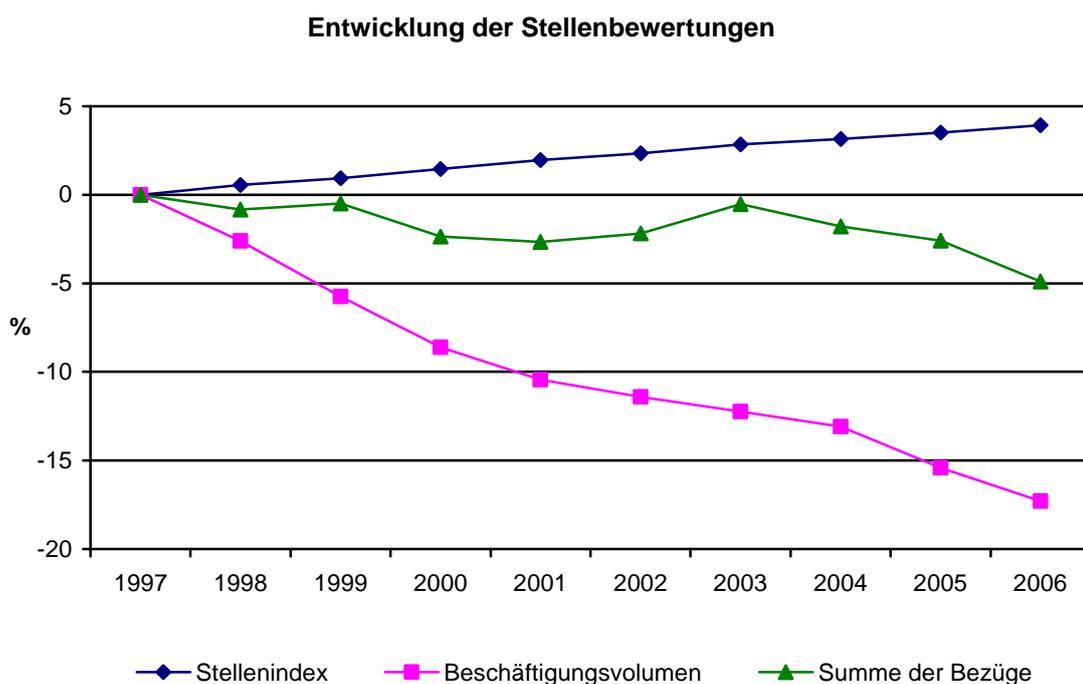


- 127** Als größter Anteil an den Personalausgaben sind die Bezüge der Beschäftigten seit 1997 um rd. 4,9 % zurückgegangen, und zwar auf rd. 705 Mio. €. Gegenüber 2005 sind sie um rd. 2,4 % gesunken.
- 128** Dagegen sind die Versorgungsbezüge in den letzten zehn Jahren erheblich gestiegen: seit 1997 um über 72 Mio. € auf rd. 285 Mio. €, d. h. um rd. 33,7 %. Gegenüber dem Vorjahr haben sie sich auf Grund des nicht mehr gezahlten Weihnachtsgeldes allerdings um rd. 0,8 % verringert.
- 129** Die Versorgungsausgaben sowie die Zahl der Versorgungsempfänger werden in Zukunft weiter steigen. Um künftige Haushalte zu entlasten, gibt es in Bremen zwei Versorgungsrücklagen:
- Gemäß § 14 a Bundesbesoldungsgesetz hat Bremen seit 1999 eine Versorgungsrücklage gebildet. Sie wird durch geringere Besoldungs- und Versorgungsanpassungen finanziert. Daraus sollen steigende Versorgungslasten bezahlt werden. Bremen hat bis 2006 rd. 31 Mio. € in die Rücklage gezahlt.

- Bremen hat eine Anstalt zur Bildung einer Rücklage errichtet (Brem.GBl. 2005, S. 305). Sie wird aus Einsparungen bei der Verbeamtung von Arbeitnehmern und aus Versorgungszuschlägen bei refinanzierten Beschäftigten finanziert. Lt. Wirtschaftsplan sind im Jahr 2005 an die Anstalt rd. 44 Mio. € gezahlt worden. Zunächst sollen die Zinsen daraus zur Deckung der Zuwächse bei den Versorgungsausgaben beitragen.

130 Die Beihilfen und Unterstützungen sind erheblich gestiegen: in den letzten zehn Jahren um rd. 29,6 %, im letzten Jahr um rd. 1,1 % auf rd. 45,5 Mio. €

131 Die nachfolgende Grafik zeigt, wie sich die Bewertungen der Stellen der Beschäftigten entwickelt haben. Dabei beschreibt der Stellenindex die durchschnittliche Entgelt- und Besoldungsgruppe in der Kernverwaltung. Der Stellenindex ist im Verhältnis zu der Summe der Bezüge und zu dem Beschäftigungsvolumen dargestellt.



132 In den letzten zehn Jahren ist der Stellenindex von Jahr zu Jahr gleichmäßig gestiegen, insgesamt moderat um 3,9 %. Dabei ist die Summe der Bezüge sogar um rd. 4,9 % gesunken; das liegt am Beschäftigungsabbau und dem Rückgang des Beschäftigungsvolumens um rd. 17,3 %.

3.2 Sonderhaushalte

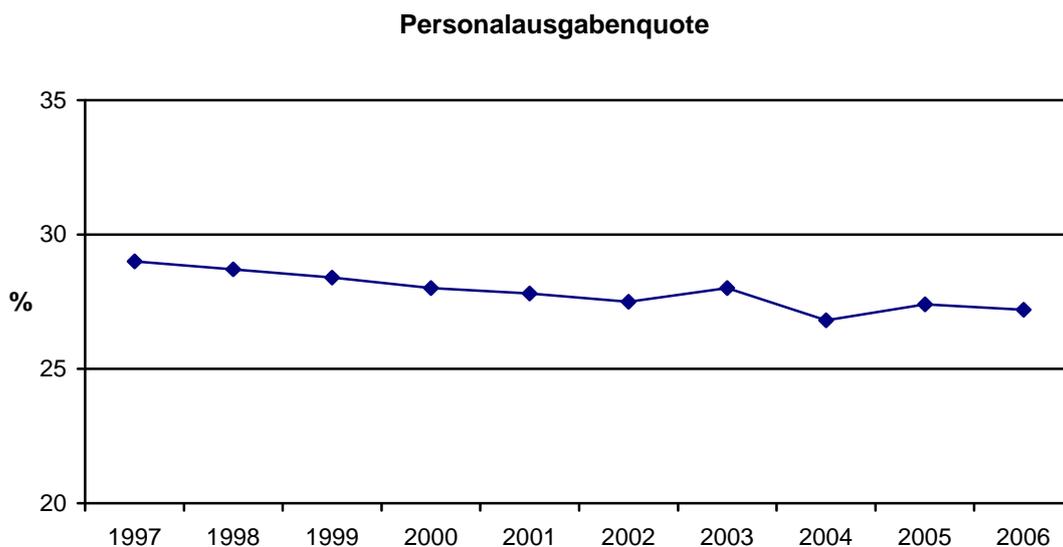
133 Bei den Sonderhaushalten sind die Personalausgaben in den letzten zehn Jahren um insgesamt rd. 33,6 % gestiegen. In diesem Zeitraum konnten die Hochschulen den Umfang der drittmittelfinanzierten Projekte deutlich erhöhen. Damit werden diese Zuwächse bei den Personalausgaben auch durch Dritte finanziert. Von 2005 bis 2006 sind die Personalausgaben um rd. 2,2 % auf rd. 233 Mio. € gestiegen.

3.3 Eigenbetriebe und Stiftungen

134 Bei den Eigenbetrieben und Stiftungen sind die Personalausgaben in den letzten zehn Jahren um insgesamt rd. 2,4 %, von 2005 bis 2006 allerdings um rd. 3,2 % auf rd. 120 Mio. € gesunken.

4 Personalausgaben und Gesamtausgaben

135 Die Personalausgabenquote zeigt den Anteil der Personalausgaben für die Kernverwaltung an den Gesamtausgaben des Haushalts. Die Zahlen sind nicht um die Aus- und Eingliederungseffekte aus den bremischen Haushalten bereinigt, da entsprechende Zahlen für den Gesamthaushalt nicht vorgelegen haben. Die nachfolgende Grafik zeigt, wie sich die Personalausgabenquote zwischen 1997 und 2006 entwickelt hat.



136 Der Anteil der Personalausgaben an den Gesamtausgaben ist in den letzten Jahren gesunken: von rd. 29,0 % im Jahr 1997 auf rd. 27,2 % im Jahr 2006.

5 Zahl der Beschäftigten weiter rückläufig

- 137** 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 Beschäftigungsvolumen bestimmt maßgeblich die Personalausgaben.
- 138** Die folgende Tabelle zeigt, wie sich das Beschäftigungsvolumen in der Kernverwaltung und in den Sonderhaushalten, Eigenbetrieben und Stiftungen in den Jahren 1997 bis 2006 entwickelt hat.

Beschäftigungsvolumen ²⁷ 1997 - 2006 in Vollzeitäquivalenten - Rundungsdifferenzen sind möglich -						
Jahr	Kernverwaltung ²⁸	Veränderung ggü. Vorjahr	Sonderhaushalte	Veränderung ggü. Vorjahr	Eigenbetriebe und Stiftungen	Veränderung ggü. Vorjahr
	absolut	%	absolut	%	absolut	%
1997	17.228	-2,7	3.104	2,3	2.991	-1,8
1998	16.779	-2,6	3.164	2,0	2.926	-2,2
1999	16.239	-3,2	3.212	1,5	2.889	-1,3
2000	15.744	-3,1	3.223	0,3	2.810	-2,7
2001	15.428	-2,0	3.337	3,5	2.783	-0,9
2002	15.260	-1,1	3.497	4,8	2.843	2,1
2003	15.119	-0,9	3.545	1,4	2.779	-2,2
2004	14.974	-1,0	3.494	-1,4	2.722	-2,1
2005	14.574	-2,7	3.470	-0,7	2.669	-2,0
2006	14.247	-2,2	3.477	0,2	2.672	0,1
1997/2006	-2.981	-17,3	374	12,0	-319	-10,7

²⁷ aktives Personal einschließlich Refinanzierte, ohne Anwärter, Auszubildende, Praktikanten, ABM-Beschäftigte und abwesendes Personal; Stand 1. Dezember 2006

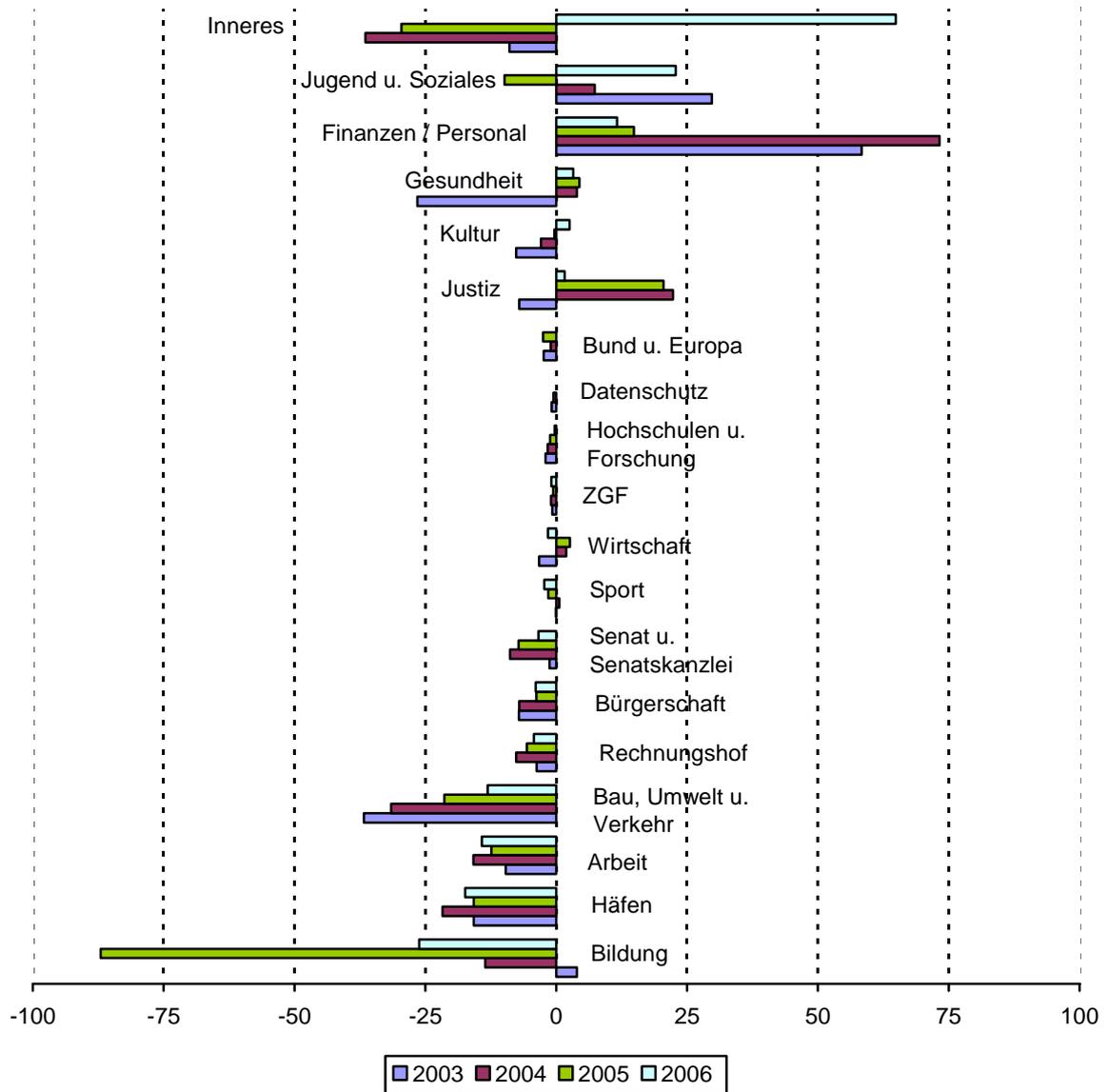
²⁸ ohne Refinanzierte

- 139** In den vergangenen zehn Jahren ist das Beschäftigungsvolumen insgesamt um 2.926 Vollzeitäquivalente oder rd. 12,5 % zurückgegangen. Hierzu beigetragen hat vor allem das gesunkene Beschäftigungsvolumen in der Kernverwaltung und in den Eigenbetrieben und Stiftungen, das in diesem Zeitraum um 3.300 Vollzeitäquivalente (rd. 16,3 %) abnahm. Im selben Zeitraum stieg das Beschäftigungsvolumen in den Sonderhaushalten um 374 Vollzeitäquivalente (rd. 12,0 %).
- 140** Im Jahr 2006 hat das Beschäftigungsvolumen insgesamt 20.397 Vollzeitäquivalente betragen. Im Vergleich zum Vorjahr ist es um rd. 1,5 % gesunken.

**6 Nicht alle Dienststellen sind mit ihren Personalmitteln
ausgekommen**

- 141** Den Dienststellen wird Geld für eine festgelegte Zahl 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 des Beschäftigungsvolumens fortgesetzt (s. Tz. 138). Im Jahr 2006 hat das Beschäftigungsvolumen im Jahresdurchschnitt 14.310 Vollzeitäquivalente betragen. Der Wert hat um rd. 67 Vollzeitäquivalente oder rd. 0,5 % unter der Zielzahl gelegen. Das hier dargestellte Beschäftigungsvolumen weicht von der Höhe des unter Tz. 138 für das Jahr 2006 angegebenen Beschäftigungsvolumens ab. Das ist auf die dort vorgenommene Stichtagsbetrachtung zurückzuführen.
- 142** Die Zielzahlen haben sich in den Produktplänen unterschiedlich entwickelt. Die nachfolgende Grafik zeigt für die letzten vier Jahre, wie die Zielzahl in den Produktplänen über- oder unterschritten worden ist:

Abweichung der Zielzahl nach Produktplänen, Stichtag 1. Dezember 2006



143 Die Grafik verdeutlicht, dass die Zielzahlen in den Produktplänen Inneres, Jugend und Soziales, Finanzen/Personal, Gesundheit, Kultur und Justiz 2006 überschritten worden sind. Die Produktplanverantwortlichen aller anderen Produktpläne haben die Zielzahl zum Teil deutlich unterschritten.

7 Ein Weg zur Personaleinsparung: Längere Arbeitszeiten

- 144** Im Oktober 2006 haben die Länder den Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L) unterzeichnet. Danach beträgt die wöchentliche Arbeitszeit seit 1. November 2006 für die Arbeitnehmer im Land Bremen i. d. R. 39,2 Stunden. Zuvor betrug die wöchentliche Arbeitszeit 38,5 Stunden.
- 145** Aus der erhöhten Arbeitszeit von 0,7 Stunden pro Woche und Vollzeitkraft ergibt sich rechnerisch bremenweit ein Einsparpotenzial von rd. 70 Vollzeitstellen. Bei den Einsparvorgaben für 2008/2009 ist dies nicht berücksichtigt worden.
- 146** Das Finanzressort hat erklärt, der Senat lege die Zielzahlen für das Beschäftigungsvolumen und damit den notwendigen Personalabbau nach finanziellen Erfordernissen und politischen Schwerpunktsetzungen fest. Eine erhöhte Arbeitszeit sei nicht ursächlich für Einsparungen. Sie diene den Ressorts und Dienststellen dazu, bei reduziertem Personaleinsatz die Aufgabenwahrnehmung sicher zu stellen.
- 147** Der Rechnungshof vertritt die Auffassung, wenn sich durch veränderte Rahmenbedingungen zusätzliche Einsparpotenziale ergeben, muss überlegt werden, inwieweit sie in die Einsparvorgaben einfließen sollen.

8 Altersteilzeit für Beamtinnen und Beamte nicht kostenneutral

- 148** Die Altersteilzeit für Beamtinnen und Beamte wurde Anfang 2004 zunächst abgeschafft und ab August 2006 für Bereiche mit Personalüberhang wieder ermöglicht. Der Senat hat am 27. November 2007 beschlossen, die Altersteilzeit wieder für alle Beamtinnen und Beamte ab dem 60. Lebensjahr einzuführen. Nach der Koalitionsvereinbarung für 2007 bis 2011 hat die Regierungskoalition die Altersteilzeit nur einführen wollen, wenn sie kostenneutral realisiert werden kann. Die neue Regelung zur Altersteilzeit ist für die Bediensteten deshalb ungünstiger. U. a. wird der Altersteilzeitzuschlag von 83 auf 80 % abgesenkt.
- 149** Das Ziel der Kostenneutralität wird nicht erreicht. Dafür wären weitere personalwirtschaftliche Maßnahmen notwendig, wie z. B. Stellen eine zeitlang unbesetzt zu lassen. Darüber hinaus hat das Finanzressort die Budgetneutralität berechnet, ohne die erhöhten Versorgungsansprüche zu berücksichtigen.

- 150** Das Finanzressort hat erklärt, Modellrechnungen würden die Kostenneutralität der Maßnahme in aller Regel belegen. In Einzelfällen könnten Mehrkosten durch zusätzliche personalwirtschaftliche Maßnahmen leicht kompensiert werden.
- 151** Die Altersteilzeit würde sich auch nicht direkt auf die Versorgung auswirken. Mit der Altersteilzeitregelung würden ggf. Versorgungsabschläge vermieden. Die nicht realisierten Kostensenkungen in der Versorgung lägen aber in einer Größenordnung, die vertretbar sei.
- 152** Bei dieser Einschätzung der Kosten hat das Finanzressort eine Sonderregelung für Lehrkräfte nicht berücksichtigt: Die Senatorin für Bildung und Wissenschaft hat die Unterrichtsverpflichtung für ab August 2008 in Altersteilzeit gehende beamtete Lehrkräfte ab dem 60. Lebensjahr um zwei Stunden ermäßigt. Dadurch werden Unterrichtsstunden nicht mehr geleistet.
- 153** Diese Unterrichtsermäßigung für beamtete Lehrkräfte soll, so das Bildungsressort, ein Ausgleich für den niedrigeren Altersteilzeitzuschlag der neuen Regelung sein. Damit sei das Angebot geeignet, die Altersstruktur der Lehrerschaft zu verbessern. Die beamteten Lehrkräfte, die jetzt Altersteilzeit beanspruchen, werden den angestellten Lehrkräften hinsichtlich der ermäßigten Unterrichtsverpflichtung gleichgestellt. Durch die Unterrichtsermäßigung entstünden keine weiteren Kosten. Eine Gesamtrechnung könne jedoch zzt. nicht exakt erstellt werden. Es sei davon auszugehen, dass durch die Einführung der Altersteilzeit keine Mehrkosten entstehen.
- 154** Die Maßnahme des Bildungsressorts führt dazu, dass beamtete Lehrkräfte bei Altersteilzeit besser gestellt werden als die übrigen Beschäftigtengruppen. Würde in anderen Bereichen die Regelung für die Altersteilzeit verbessert, würde sie auch dort verstärkt nachgefragt und könnte zu einer Verbesserung der Altersstruktur beitragen. Bei der Frage, welche Kosten entstehen, muss betrachtet werden, was eine Altersteilzeit mit Unterrichtsermäßigung von einer Altersteilzeit ohne Unterrichtsermäßigung unterscheidet. Um die nicht mehr geleisteten Stunden auszugleichen, werden weitere Kosten entstehen. Weitere Kosten würden nur dann nicht entstehen, wenn Bremen zu viele

- 155** Die Argumentation des Ressorts belegt die Kostenneutralität der Maßnahme nicht. Dabei ist es unerheblich, ob die Kosten zzt. aus dem Budget des Ressorts finanziert werden können. Jede Maßnahme, wie z. B. die Einführung der Unterrichtsermäßigung für beamtete Lehrkräfte, ist gesondert zu betrachten. Deren Auswirkung muss mit der alten Regelung verglichen werden. Darüber hätte das Ressort die Deputation informieren müssen. Sie hätte dann abwägen können, ob ggf. die Mehrkosten durch Vorteile anderer Art, wie die Verjüngung des Lehrkörpers, ausgeglichen werden.
- 156** Es bleibt abzuwarten, in welchem Umfang die neue Altersteilzeitregelung genutzt wird und welche tatsächlichen Mehrausgaben entstehen werden. Die besondere Regelung für Lehrkräfte hält der Rechnungshof in jedem Fall für unangemessen.

VII Allgemeine Prüfungsergebnisse

Einziehen von Forderungen und Überwachen von Zahlungseingängen

Bremen hat bemerkenswert hohe, aber nur in geringem Umfang werthaltige Forderungen.

Die Einnahmen müssen besser bewirtschaftet werden:

- Die notwendigen Verfahrensschritte müssen den zuständigen Bediensteten vermittelt werden.
- Das System des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens ist zur Überwachung der Zahlungseingänge zu nutzen.
- Die Dienststellen müssen stärker zusammenarbeiten.
- Die Geschäftsprozesse sind aufeinander abzustimmen.

1 Hohe Kassenreste

157 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Verwaltung bemerkenswert oft und z. T. in erheblicher Höhe Kassenreste aus früheren Jahren führt. Kassenreste sind Forderungen gegenüber Schuldnern, z. B. aus Gebührenbescheiden.

2 Rechtslage, Verfahren

158 Der Überwachung von Zahlungseingängen kommt besondere Bedeutung zu, denn nach § 34 LHO sind Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erheben.

159 Erhebt die Verwaltung Einnahmen (Forderungen), erhält der Zahlungspflichtige (Schuldner) eine Zahlungsaufforderung und die Verwaltung bucht die Forderung (Annahmeanordnung) ins System des laufenden Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens (HKR-System). Verstreicht die Zahlungsfrist, ohne dass der Schuldner gezahlt hat, setzt ein DV-gestütztes, automatisches Mahnverfahren ein. Bleibt auch das erfolglos, schließt sich ein Verfahren zur zwangsweisen Einziehung der Forderung an (Vollstreckung).

160 Forderungen werden hauptsächlich durch Zahlung ausgeglichen. Zahlt der Schuldner nicht oder nicht vollständig, verbleibt es bei der Forderung oder einer Teilforderung. Eine Forderung kann gemäß § 59 LHO niedergeschlagen oder erlassen werden.

3 Flächendeckende Datenerhebung, Ermittlungsergebnisse

161 Der Rechnungshof hat im HKR-System nach Forderungen (offenen Posten) gesucht. Unberücksichtigt gelassen hat er dabei insbesondere die Forderungen der Beteiligungsgesellschaften, einiger Eigenbetriebe und der Steuerverwaltung.

162 Der Rechnungshof hat die Forderungen Bremens ermittelt,

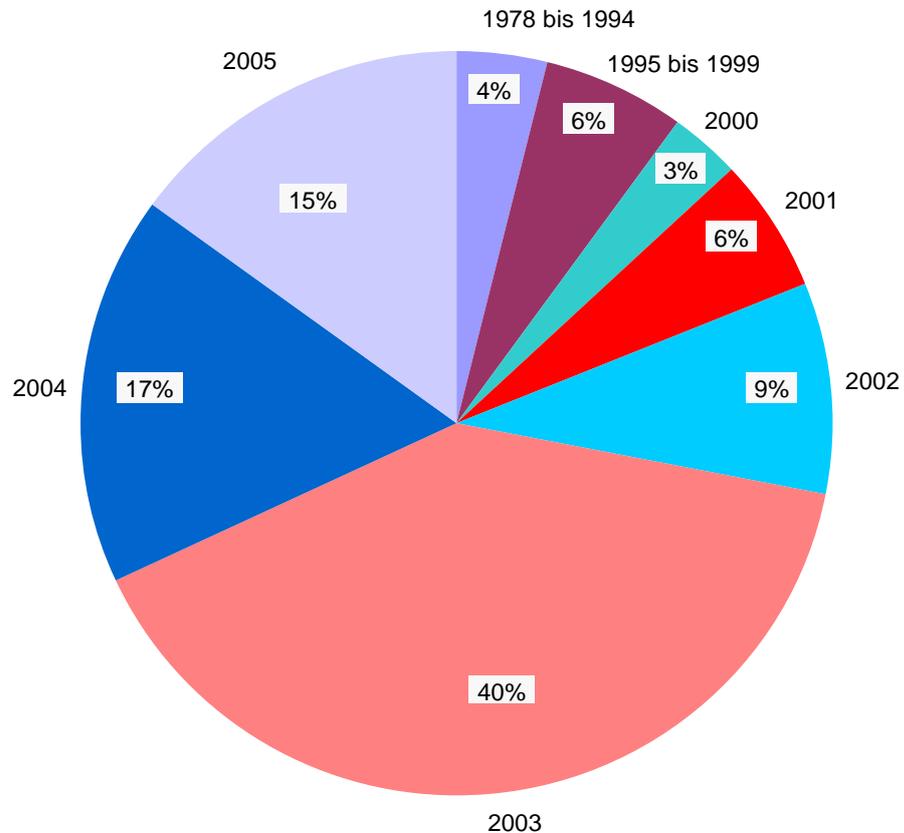
- die bis zum 31. Dezember 2005 erhoben und gebucht worden waren und
- die Mitte April 2007, zum Zeitpunkt der Datenerhebung, noch offen waren.

163 117 Bewirtschaftungsbereiche²⁹ von insgesamt 210 geprüften hatten im April 2007 noch alte Forderungen in Höhe von über 100 Mio. €. Darin enthalten waren offene Posten über insgesamt rd. 38 Mio. €, die das Finanzressort als Forderungen gegenüber anderen Ressorts ausgewiesen hatte. Der Grund dafür ist, dass in Vorjahren einige Ressorts ihre Budgets überschritten hatten.

164 Die Forderungen betrafen verschiedene Haushaltsjahre. Die ältesten Forderungen stammten aus dem Jahr 1978. Das nachfolgende Schaubild gibt einen Überblick über die prozentuale Verteilung der offenen Posten bezogen auf die Haushaltsjahre.

²⁹ Ein Bewirtschaftungsbereich, der im HKR-System mit einer Bewirtschaftungskennziffer (BKZ) gekennzeichnet ist, entspricht i. d. R. einem Aufgabenbereich einer bremischen Dienststelle.

**Prozentuale Verteilung der offenen Posten seit 1978 nach Jahren,
Prozentzahlen gerundet**



165 Es wäre zu erwarten gewesen, dass der prozentuale Anteil der Forderungen geringer ist, je älter die Forderungen sind. Wie die Abbildung jedoch zeigt, stammten rd. 40 % der Forderungen aus dem Jahr 2003, rd. 17 % aus dem Jahr 2004 und rd. 15 % aus dem Jahr 2005. Hier haben sich Schwierigkeiten aus der Zeit der Umstellung des HKR-Systems von einer eigenen Software auf die Standardsoftware SAP im Jahr 2003 ausgewirkt (vgl. Jahresbericht 2004 - Land -, Tz. 210 ff.). Obwohl Zahlungen eingegangen waren, sind aufgrund eines Systemfehlers Forderungen im HKR-System nicht automatisch ausgeglichen worden. Auch später ist es offensichtlich unterblieben, diese Forderungen auszugleichen. Ungefähr ein Viertel der Forderungen waren älter als fünf Jahre.

166 Es gab rd. 80.000 Forderungsfälle. Die Forderungen haben sich auf mehr als 75.000 Schuldner bezogen, weil gegenüber einem Schuldner häufig mehrere Forderungen bestehen.

- 167** Die Höhe der Einzelforderungen war sehr unterschiedlich. Sie reichte von 1,53 € für Mahnkosten bis zu rd. 1,6 Mio. € wegen eines Schadenshaftungsanspruchs.
- 168** Von Bewirtschaftungsbereich zu Bewirtschaftungsbereich waren die durchschnittlichen Forderungen pro Forderungsfall unterschiedlich hoch. Sie reichten von rd. 13 € bis zu rd. 240.000 €. Das hängt mit den unterschiedlichen Aufgaben der einzelnen Dienststellen zusammen. Bußgelder führen durchschnittlich zu Forderungsfällen in geringer Höhe. Rückforderungen in Zuwendungsfällen, z. B. bei Wirtschaftsförderung, führen dagegen zu deutlich höheren Durchschnittsbeträgen.
- 169** Der Rechnungshof hat jeder Dienststelle eine Liste mit ihren offenen Posten zur Verfügung gestellt und sie gebeten, dazu Stellung zu nehmen.

4 Schlussfolgerungen aus Stellungnahmen der Dienststellen

- 170** Den Stellungnahmen der Dienststellen ist zu entnehmen gewesen, dass die zuständigen Mitarbeiter oft die notwendigen Bearbeitungsschritte nicht genau gekannt haben. Z. B. ist oft durch die Eingabe eines falschen Kennzeichens bei der Buchung verhindert worden, dass Schuldner gemahnt oder Forderungen vollstreckt worden sind.
- 171** Unzutreffend ist die Annahme von Bediensteten gewesen, bei Nichtzahlung sende die LHK automatisch eine Rückstandsanzeige. Sie wird nur ausgestellt, wenn die Dienststelle das zuvor durch ein entsprechendes Kennzeichen in der Annahmeanordnung erbeten hat. Fehlt dieses Kennzeichen, muss die Vollstreckung der Forderung in einem gesonderten Schritt eingeleitet werden. Das führt zu vermeidbarer Doppelarbeit.
- 172** Im Übrigen ist der Verwaltung oft unklar, wer dafür zuständig ist, eine Forderung niederzuschlagen. Die Dienststellen halten die LHK oder die Zentrale Vollstreckungsstelle (ZV) für zuständig. Sie können jedoch auch selbst entscheiden, wie mit den Forderungen gegenüber dem Schuldner umgegangen werden soll. Das gilt besonders für die sog. Nebenforderungen (Mahngebühren, Säumniszuschläge, Vollstreckungskosten). Sie bestehen sehr häufig noch, wenn die Hauptforderung längst - entweder durch Zahlung oder Niederschlagung - ausgeglichen ist.

4.1 Haushaltsüberwachung unzureichend, Lehren gezogen

- 173** In vielen Dienststellen wird das 2003 eingeführte HKR-System ausschließlich zum Buchen genutzt. Das System dient jedoch gleichzeitig dazu, den Haushalt zu überwachen. Die Dienststellen kennen diese Möglichkeit häufig nicht oder unterschätzen sie. Darauf hatte der Rechnungshof bereits in früheren Prüfungen hingewiesen (vgl. u. a. Jahresbericht 2005 - Land -, Tz. 277 ff.).
- 174** Für die Überwachung der offenen Posten ist in erster Linie die Dienststelle verantwortlich, die die Annahme der Einnahme anordnet. Das gilt auch dann, wenn Forderungen mit einem von der LHK betriebenen Mahnverfahren überwacht und Vollstreckungshandlungen vorgenommen werden. In diesem Fall ist zwar eine andere Dienststelle für den jeweiligen Verfahrensschritt zuständig. Aus dem Blick verlieren darf die verantwortliche Stelle den Fall jedoch nicht.
- 175** Durch die jetzige Prüfung ist erneut deutlich geworden, dass die Überwachung der Einnahmen in vielen Bereichen nach wie vor verbesserungsbedürftig ist. Mehrere Dienststellen haben in ihren Stellungnahmen ausgeführt, sie hätten erst durch die Prüfung die erforderlichen Verfahrensschritte kennengelernt. Ihnen sei dadurch klar geworden, wie sie Forderungen künftig besser überwachen können. Sie würden nunmehr die im System als Standard vorgesehene Abfrage nach offenen Posten durchführen und mehrfach im Jahr als Instrument einsetzen.
- 176** Es hat sich gezeigt, dass in vielen Fällen Beträge bereits gezahlt waren, die betroffenen Forderungen aber noch als offen geführt wurden: Sie waren auf sog. Verwahrkonten gebucht. Diese Konten sind für Beträge eingerichtet worden, die nicht unmittelbar nach dem Zahlungseingang der zuständigen Dienststelle zugeordnet werden können. Durch den jetzigen Abgleich zwischen Forderungen und Verwahrkonten haben die Dienststellen zahlreiche Umbuchungen in ihren Haushalten veranlasst. Sie werden in Zukunft stärker prüfen, ob die Verwahrkonten Zahlungseingänge enthalten, die für sie bestimmt sind.

4.2 Veränderung von Forderungen

- 177** Viele Dienststellen haben in ihren Stellungnahmen darauf hingewiesen, offene Posten seien zwar im HKR-System ausgewiesen. Es handele sich inhaltlich jedoch zumeist um Forderungen, die nur noch buchmäßig offen seien.
- 178** Buchungsmöglichkeiten, wie eine Gutschrift, sind nicht zum Ausgleich von Forderungen zulässig, wenn die Forderung zu Recht besteht. Die Stellungnahmen haben erkennen lassen, dass die Dienststellen oft diesen Weg einschlagen wollten, um Forderungen auszugleichen.
- 179** Der Rechnungshof hat deshalb die Dienststellen, die die Einziehung bestimmter Forderungen für aussichtslos oder unwirtschaftlich hielten, auf § 59 LHO hingewiesen: Nur eine Niederschlagung ist zulässig, um eine Forderung - zumindest vorläufig - nicht weiter zu verfolgen. Niederschlagungsfälle können - bei eindeutiger Kennzeichnung - auch nach Jahren aus dem System herausgefiltert werden, z. B. wenn die Verfolgung der Forderung wieder aufgenommen werden soll.

4.3 Probleme in der Zusammenarbeit

- 180** Nicht beglichene Forderungen lösen Arbeitsprozesse an mehreren Stellen aus: Zunächst sind in der Dienststelle mehrere Bedienstete mit den Forderungen beschäftigt, dann in der LHK die Bediensteten, die für Zahlungsannahme, Mahnwesen sowie bei Gerichtskosten für Vollstreckung zuständig sind. Die dritte beteiligte Stelle ist die ZV, die die übrigen Forderungen zu vollstrecken hat.
- 181** Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Zusammenarbeit teilweise verbesserungsbedürftig war. Viele Bedienstete waren unsicher, wer Forderungen zu überwachen hat. Die anordnenden Dienststellen sind z. B. davon ausgegangen, dass ihre Zuständigkeit endet, nachdem sie die Forderung gebucht haben (s. Tz. 174). Anstatt das Problem durch ein Gespräch zu lösen, haben sie darauf vertraut, dass die jeweilig andere Dienststelle sich des Falls annimmt.
- 182** Die Bediensteten der LHK und der ZV können nicht alle organisatorischen, verfahrensmäßigen und personellen Bedingungen in den Dienststellen kennen. Beispielsweise werden Anordnungen schriftlich in Fachabteilungen verfügt und von zentral tätigen

Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Haushaltsbereichs in das System gestellt. Nur sie stehen bei Bedarf im Kontakt mit der LHK und der ZV. Diese Bediensteten können aber bei inhaltlichen Nachfragen zu bestimmten Zahlungs- oder Mahnmodalitäten oft keine Auskunft geben, weil das nicht zu ihrem Aufgabengebiet gehört.

183 Ein weiteres Problem ist auch, dass die Beteiligten die Fülle der täglichen Arbeit oft nur bewältigen können, wenn sie die Fälle standardisiert behandeln, obwohl sie Einzelfälle individuell bearbeiten müssten.

5 Probleme im System

184 Um Probleme in der Zusammenarbeit zu erkennen und die Dienststellen fachlich beraten zu können, hat der Rechnungshof mit den zuständigen Bediensteten der LHK und ZV regelmäßig Gespräche geführt. Sie haben wesentlich dazu beigetragen,

- Verständnisfragen zu klären, die sich aus Einlassungen anordnender Dienststellen ergaben, und
- systemtechnische Lösungsansätze für buchungsbedingte Fehler oder Nachteile zu finden oder anzuregen.

185 Bereits eine Untersuchung durch die LHK³⁰ hatte ergeben, dass Auswertungen wesentlich vereinfacht würden, wenn die Daten bei sich änderndem Fallstatus um Kennzeichen für „Insolvenzverfahren“, „Widerspruchsverfahren“ oder „Gerichtsverfahren“ ergänzt werden.

186 Die ZV und der Rechnungshof haben sich dieser Auffassung angeschlossen. Der Rechnungshof hat die Senatorin für Finanzen gebeten, die Regelungen für die anordnenden Dienststellen entsprechend zu ergänzen.

187 LHK, ZV und Rechnungshof halten es für wünschenswert, dass die Dienststellen bei der Buchung das jeweilige Aktenzeichen oder zumindest ein Organisationskennzeichen eingeben. So werden Zuordnungen bei Recherchen wesentlich erleichtert.

³⁰ Untersuchung „Forderungsmanagement - Überwachung der Sollstellungen anderer Dienststellen“ aus dem Jahr 2006

Der Rechnungshof hat das Finanzressort gebeten zu prüfen, ob es zweckmäßig ist, diese Angabe verpflichtend festzulegen, d. h. eine Annahmeanordnung nur mit entsprechenden Angaben buchen zu können.

188 Die Zusammenarbeit mit den beiden Dienststellen hat darüber hinaus folgende weitere Probleme aufgezeigt:

- Es ist - auch im Hinblick auf eine evtl. spätere Bilanzierung nach Einführung der doppelten Buchführung - wünschenswert, Forderungen mittels besonderer Kennung danach zu unterscheiden, ob es sich um bremeninterne oder gegenüber Dritten gestellte Forderungen handelt.
- Es sind Schnittstellenprobleme verschiedener Art definiert worden. Probleme bereiten z. B. die DV-Verfahren, die lediglich aggregierte Daten für das HKR-System liefern. Solche DV-Verfahren sind beispielsweise AUGÉ (Verfahren der Staatsanwaltschaft) oder PRO MAHN (Verfahren des Amtsgerichts Bremen). Vollstreckungsverfahren müssen dann durch die ZV mittels Eingabe eines Einzelfalls aufgrund schriftlichen Auftrags der anordnenden Stelle eingegeben werden. Darüber hinaus hat die Einführung eines neuen Vollstreckungsverfahrens zu erheblichen schnittstellenbedingten Problemen geführt, die z. T. heute noch bestehen.
- Werden Dienststellen aufgelöst, Haushaltsstellen gewechselt oder neu zugeordnet, treten dadurch z. T. erhebliche Probleme auf. Beispielsweise sind Zugriffsrechte für die Daten eingeschränkt, die im System noch entsprechend den bisherigen Strukturen verwaltet werden. Dann sind Forderungen oft nur schwer zu ermitteln.
- In der täglichen Zusammenarbeit mit den Dienststellen wollen die LHK und die ZV darauf hinwirken, dass auch bei Annahmeanordnungen gegenüber bremischen Institutionen, z. B. Beteiligungsgesellschaften und Eigenbetrieben, keine sog. Mahnsperren verfügt werden. Diese Forderungen geraten sonst zu leicht aus dem Blickfeld.

6 Organisatorische Probleme

189 Grundsätzlich ist die Überwachung von Forderungen dort problematisch, wo sie zwar eine zentrale Aufgabe ist, die jeweiligen Dienststellen jedoch täglich eine Flut von Daten bewältigen müssen, die einen hohen Einsatz an Sach- und Personalmitteln erfordern. Dies gilt z. B. für Bereiche mit Verwarnungs- und Bußgeldern beim Stadtamt.

- 190** In Bereichen, in denen aufgrund gesetzlicher Verpflichtung die Ausgaben Vorrang haben, tritt die Erzielung von Einnahmen zurück, auch wenn sie vorgeschrieben und notwendig ist (vgl. Jahresbericht 2004 - Land -, Tz. 502). Dies gilt z. B. für den Sozialbereich.
- 191** Forderungen aus DV-Verfahren, die nicht sofort im HKR-System verarbeitet werden, lassen sich in jedem einzelnen Verfahren nur vor Ort überprüfen. Dies widerspricht den Ansprüchen eines zentral führenden HKR-Systems.

7 Differenzierte Bewertung

- 192** Dienststellen sind unterschiedlich strukturiert; die Menge und die Art der Daten sind kaum vergleichbar. Der Rechnungshof hat daher dienststellenspezifische Bewertungen vorgenommen.
- 193** Bei vielen Dienststellen hat der Rechnungshof nichts zu beanstanden und auch keine weiteren Nachfragen gehabt.
- 194** Zahlreiche Dienststellen mit teils überschaubarer und teils hoher Zahl an Fällen haben bekundet, für sie seien durch die Prüfung des Rechnungshofs Schwächen im System und in den Arbeitsprozessen deutlich geworden. Diese Schwächen würden sie abstellen. Der Rechnungshof hat dies begrüßt.
- 195** Für weitere Dienststellen waren trotz niedriger Zahl zu bearbeitender Fälle zum Jahresende 2007 noch Nachfragen notwendig. Auf andere Dienststellen mit allerdings hoher Zahl zu bearbeitender Daten traf das ebenfalls zu.
- 196** In den Bewirtschaftungsbereichen des Stadtamtes und des Amtes für Soziale Dienste sind die notwendigen Arbeiten aufgrund der hohen Fallzahlen noch nicht abgeschlossen.
- 197** Mehrere Dienststellen des Justizressorts haben untereinander, mit der LHK und der ZV abgesprochen, in einem fest vereinbarten Gesprächsrahmen Probleme und deren Lösungen zu erörtern („Runder Tisch“). Das zuständige Fachressort koordiniert die Treffen. Der Rechnungshof begrüßt diese Maßnahmen und hält den eingeschlagenen Weg für zielführend.

- 198** Die Daten der Hochschulen haben Einzelbuchungen in einem Bereich des HKR-Systems enthalten, der nicht mehr genutzt wird. Der Grund ist, dass die Dienststellen von der kameralen zur kaufmännischen (doppelten) Buchführung gewechselt haben. Für diese Daten, insbesondere die offenen Posten, muss noch geklärt werden, wie sie systemtechnisch und von wem endgültig abgeschlossen werden.
- 199** Nach dem gegenwärtigen Stand geht der Rechnungshof davon aus, dass Forderungen ab einer bestimmten Höhe pro Einzelfall in dem neuen Rechnungswesen weiter verwaltet und bearbeitet werden. Problematisch ist allerdings, dass offenbar ein Teil der Daten, z. B. die Forderungen unter 25 €, aus dem Altsystem in das neue regelwidrig nicht unverändert, d. h. nicht „1:1“, übernommen worden sind. Ein beträchtlicher Teil der Forderungen ist vorher „nach Aktenlage“ aussortiert worden. Der Rechnungshof wird die Angelegenheit gesondert weiterverfolgen.
- 200** Für eine Dienststelle waren gleichartige Gebührenforderungen gegenüber außerhalb Bremens wohnhaften Schuldnern ausgewiesen. Der Rechnungshof hat angeregt, die Möglichkeit der Zahlung per Vorkasse prüfen zu lassen. Das bedeutet, der Antragsteller sollte für die Leistung im Voraus bezahlen. Nach diesem Verfahren geht bereits eine andere bremische Dienststelle vor.
- 201** In einem Buchungsfall ist die Forderung trotz Zahlung systemtechnisch nicht ausgeglichen worden. Die LHK prüft diese Angelegenheit wegen ihrer grundsätzlichen Bedeutung.

8 Forderungen des Rechnungshofs

- 202** Um in Zukunft zu gewährleisten, dass die Verwaltung Einnahmen entsprechend den Vorgaben von § 34 LHO bewirtschaftet, hat der Rechnungshof das Finanzressort als ressortübergreifend fachlich zuständige Stelle gebeten, den in den Tz. 185 bis 191 aufgezeigten Problemen nachzugehen.

203 Darüber hinaus hat er die geprüften Dienststellen gebeten,

- sicherzustellen, dass die zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die SAP-Dienstanweisung vom 1. Januar 2006 und die Beschreibung der Geschäftsabläufe zwischen den Dienststellen, der LHK und der ZV kennen und beachten,
- für ihren Bereich mindestens vierteljährlich den jeweiligen Stand der Forderungen zu ermitteln,
- Gutschriften nur vorzunehmen, wenn der Sachverhalt dies erfordert (also nur bei unberechtigten Forderungen),
- bei notwendigen oder zweckmäßigen Veränderungen von Ansprüchen (Stundungen, Niederschlagungen, Erlasse) die Vorgaben zu beachten,
- rechtzeitig Maßnahmen einzuleiten, um drohende Verjährung zu unterbrechen, es sei denn, wirtschaftliche Gründe sprechen dagegen,
- wenn sie Hauptforderungen niederschlagen, dafür zu sorgen, dass sie auch Nebenforderungen an denselben Schuldner niederschlagen, und
- bei systembedingten oder sonst nicht ohne Weiteres erklärlichen Buchungsauffälligkeiten die LHK, die ZV oder die verantwortlichen Stellen des Finanzressorts einzuschalten.

204 Eine effektivere Einnahmewirtschaftung kommt dem Haushalt zugute. Der Abbau von offenen Posten erleichtert den vorgesehenen Übergang zum kaufmännischen Buchführungssystem. Unabhängig davon, dass die Verwaltung ordnungsgemäß zu handeln hat, muss sie deshalb die Arbeitsprozesse, mit denen sie Forderungen überwacht und verfolgt, beobachten und erforderlichenfalls verbessern.

Aufbau einer Geodaten-Infrastruktur

Eine EU-Richtlinie sieht vor, dass Bund und Länder Informationen im Internet über Geoportale bereitstellen. Davon ist Bremen noch weit entfernt:

- **Die Organisation des zentralen Geodatenmanagements ist zu verbessern und mit den erforderlichen Kompetenzen und Mitteln auszustatten,**
- **die Fachressorts haben die Bedeutung des Vorhabens bisher nicht erkannt,**
- **die Verwaltung muss die notwendigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchführen, insbesondere um die beste technische Lösung zu finden.**

1 Geodaten-Infrastruktur aufbauen

205 Der Rat der Europäischen Union und das Europäische Parlament haben im April 2007 eine Richtlinie zur Schaffung einer Geodaten-Infrastruktur in der Gemeinschaft (INSPIRE, RL Nr. 2007/2/EG) veröffentlicht. Danach sind viele Verwaltungsdaten allgemein zugänglich über ein Portal in das Internet zu stellen. Es handelt sich dabei um Daten mit Raumbezug bzw. Geodaten, d. h. sie lassen sich auf Karten darstellen. Raumbezug haben rd. 80 % der Verwaltungsdaten. Verschiedene Dienststellen halten diese Daten vor. Die Geodaten sind zu unterschiedlichen Zeitpunkten zu erfassen und bereitzustellen, die ersten ab Mai 2009.

206 Will ein Nutzer zukünftig beispielsweise Standorte für Mobilfunkanlagen begutachten, könnte er sich dazu auf einer Karte etwa die angrenzende Wohnbebauung, Schulen, Kindergärten und Spielplätze einblenden lassen. Auch freie Bauplätze, deren Bodenrichtwerte, die Verkehrsanbindung, Hochwassergefahren und mögliche Altlasten könnten sich Nutzer über das zu schaffende Geoportal anzeigen lassen.

207 Derartige Geoportale gibt es mit unterschiedlich ausgeprägten Funktionalitäten bereits in anderen Bundesländern. Auch in Bremen sind einige Bausteine im Internet vorhanden. Jedoch können nur Teile der Verwaltung diese Bausteine nutzen. Für die übrige Verwaltung, aber auch für Bürger und Wirtschaft, gibt es kein Geoportal, über das jeder die Geodaten der verschiedenen Verwaltungszweige vernetzt einsehen kann.

208 Der Zustand ist wenig befriedigend. Der Nutzer muss lange an unterschiedlichen Stellen nach Geodaten suchen. Oft erhält er nur Teilantworten auf seine Fragen, weitergehende Informationen kann er nicht bei derselben Stelle einholen. Ferner hält die Verwaltung viele Daten mehrfach und in unterschiedlicher Qualität vor. Werden Geodaten in andere Fachverfahren eingefügt, entsteht nicht selten Konvertierungsaufwand, der Zeit bindet und zum Teil auch Informationsverluste nach sich zieht. Zudem müssen die Datensätze, die als Kopie von Originaldaten auch an anderen Stellen vorgehalten oder verwendet werden, dort mit hohem Aufwand aktuell gehalten werden.

2 Einzustellende Daten ermitteln

209 In der INSPIRE-Richtlinie ist ein Zeitplan vorgegeben, nach dem die Verwaltung bestimmte Daten über das Internet verfügbar machen muss.

210 Neben den Kataster- und Vermessungsverwaltungen in Bremen und Bremerhaven, die die Basisdaten bereitzustellen haben, sind dazu z. B. das Amt für Straßen und Verkehr, das für den Gewässerschutz zuständige Referat beim Umweltressort, das statistische Landesamt und das Gesundheitsressort verpflichtet. Die Hauptlast liegt allerdings im Zuständigkeitsbereich des Senators für Umwelt, Bau, Verkehr und Europa (SUBVE).

211 Über die in der INSPIRE-Richtlinie genannten Daten hinaus sollten weitere Daten über das Geoportal verfügbar gemacht werden, wenn dies wirtschaftlich ist.

212 Bremen hat 2004 einen Gutachter mit einer Realisierungsstudie für den Aufbau einer Geodaten-Infrastruktur beauftragt. Er sollte analysieren, welche Geodaten in den Dienststellen vorhanden sind und ob sie wirtschaftlich über ein Geoportal verfügbar gemacht werden können.

213 Der Gutachter hat ausgesuchte Dienststellen zu ihren Geodaten befragt. Er hat zwar keine eigenen Kosten-Nutzen-Untersuchungen angestellt. Seinen Ausführungen zufolge sei auf europäischer Ebene der Nutzen jedoch auf das Sechsfache der Kosten beziffert worden. Für Bremen sei eine mindestens kostendeckende Situation sehr realistisch. Ein Nutzenvergleich falle zugunsten des Geoportals aus:

Die im Internet bereitgestellten Geodaten nützen Verwaltung und Bürgern deutlich mehr als die herkömmlich gewonnenen Daten.

- 214** Das Gutachten liefert keine ausreichende Entscheidungsgrundlage. Die benötigten und vorhandenen Geodaten hat der Gutachter nicht vollständig ermittelt, die dazu gehörigen Verfahren und Kosten in Bremen nicht vollständig aufbereitet. Dies wäre aber nötig, um anhand von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen die Aufnahme zusätzlicher Daten in das Geoportal prüfen zu können.
- 215** Nötig sind eine zentrale Koordination sowie Vorgaben und Hilfen für die Verwaltung, um diese komplexen und anspruchsvollen Aufgaben zu erledigen. Ansonsten besteht die Gefahr, dass Bremen entweder den Zeitrahmen nach INSPIRE überschreitet oder es zunächst unterlässt, die zusätzlichen Daten einzustellen. Spätere Anpassungen würden zu Mehrkosten führen.
- 216** Ein weiterer Aspekt verschärft das zeitliche Problem: Die einzelnen Ressorts sollen nach Auskunft der Verwaltung über ihre Bund-Länder-Fachgremien Informationen erhalten, welche Daten sie konkret bereitzustellen haben. Angesichts der umfangreichen Arbeiten, die in Bremen nötig sind, hält der Rechnungshof eine ausschließliche Koordination der jeweiligen Ressortbereiche über die Bund-Länder-Fachgremien für bedenklich. Kämen einzelne Bereiche ihren Verpflichtungen nicht nach, würde das im Land Bremen erst sehr spät auffallen. Die Umsetzung der nationalen Verpflichtung aus INSPIRE könnte dadurch in Gefahr geraten. Deshalb ist es notwendig, dass die Abstimmung und der Überblick durch eine zentrale Stelle gewährleistet wird.
- 217** Der Rechnungshof hält es für erforderlich, dass die dezentralen Konzepte im Geodatenmanagement zusammengeführt werden. Voraussetzung dafür ist, dass die Ressorts
- detaillierte Konzepte erstellen, damit die Daten zu INSPIRE rechtzeitig digital bereitstehen; das Geodatenmanagement muss den Ressorts vorgeben, welche Bestandteile die dezentralen Konzepte zu enthalten haben und dazu Arbeitshilfen anbieten,
 - die Daten aus dem Gutachten näher aufbereiten, die Verfahren vollständig erfassen und die erforderlichen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen anstellen; das Geodatenmanagement sollte dafür den Ressorts zentrale Vorgaben machen und Vordrucke entwickeln.

3 Organisation und Information mangelhaft

3.1 Ressortübergreifender Ausschuss nicht eingerichtet

- 218** Der Senat hatte bereits 2001 beschlossen, beim Bauressort ein zentrales Geodatenmanagement für das Land und die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven einzurichten. Es sollte aus einem ressortübergreifenden Ausschuss und einer Koordinierungsstelle als seiner Geschäftsstelle bestehen. Das Geodatenmanagement sollte vor allem das Geoportal aufbauen. Fehlentwicklungen und Unverträglichkeiten mit vorhandenen Systemen in der bremischen Verwaltung sollte das Geodatenmanagement dabei vermeiden.
- 219** Im Juni 2003 verabschiedete der Senat das Fachkonzept „Geodaten-Management der Freien Hansestadt Bremen“. Danach sollte die Verwaltung einen ressortübergreifenden Ausschuss einrichten. Er sollte den Aufbau und den Betrieb der Geodaten-Infrastruktur koordinieren und wirtschaftlich ausgestalten. Diesem Ausschuss sollten über das Bau- und das Finanzressort hinaus alle Ressorts angehören, in deren Verantwortungsbereichen Geodaten vorgehalten werden. Die Ressorts sollten dafür sorgen, dass die in dem Ausschuss gefassten Beschlüsse durch geeignete organisatorische Maßnahmen innerhalb ihres jeweiligen Verantwortungsbereichs (einschließlich der Eigenbetriebe, nachgeordneten Dienststellen und Beteiligungen) umgesetzt werden. Eine Aufgabe des Ausschusses sollte es sein, sicherzustellen, dass die Geodaten-Infrastruktur in die EDV-Struktur Bremens integriert wird.
- 220** Ein ressortübergreifender Ausschuss ist nicht eingerichtet worden. Die Koordinierungsstelle ist dennoch tätig geworden und hat die Kommunikation mit den anderen Ressorts über Informationsveranstaltungen und temporäre Arbeitsgruppen zu einzelnen Fragen organisiert.
- 221** Der Ausschuss wäre mit weitgehenden Kompetenzen ausgestattet gewesen. Ohne diesen Ausschuss konnte der Aufbau von Geoinformationssystemen nicht koordiniert und wirtschaftlich ausgestaltet werden. Die temporären Arbeitsgruppen und die Informationsveranstaltungen konnten den Ausschuss nicht ersetzen.

- 222** Um doch noch Entscheidungsstrukturen einrichten zu können, entwarf SUBVE ab November 2004 eine Senatsvorlage. Darin wollte das Bauressort für das bremische Geodatenmanagement neue Strukturen vorschlagen. Danach sollten - neben Ausschuss und Projektgruppen - auf der politischen Ebene ein Beirat und ein Strategie-Arbeitskreis eingerichtet werden. Das Finanzressort sollte die Kosten von 110 T€ für die technische Grundausstattung aufbringen, während die Ressorts die benötigten Personal- und Sachkosten tragen sollten. Das Bauressort versuchte, den Entwurf der Senatsvorlage mit den Ressorts abzustimmen.
- 223** Während die Ressorts in ihren Stellungnahmen insbesondere darlegten, dass sie sich nicht an den Kosten beteiligen könnten, lehnte die Senatskanzlei im Februar 2005 „die Vorlage als Ganzes“ ab. Eine Geodaten-Infrastruktur vorzuhalten sei Aufgabe von SUBVE und sowohl organisatorisch als auch finanziell allein dessen Angelegenheit. Einen ressortübergreifenden „Apparat“ lehnte die Senatskanzlei ab. Diese Ablehnung widersprach dem Senatsbeschluss vom Juni 2003. Neue, wirkungsvolle Entscheidungsstrukturen sind so nicht aufgebaut worden. Daher hat das zentrale Geodatenmanagement bis heute wenig Handlungsspielraum.
- 224** Aus der Sicht des Rechnungshofs ist der Senat umgehend über den Stand und die Schritte zu informieren, die erforderlich sind, um die Anforderungen nach INSPIRE zu erfüllen.

3.2 Tul-Ausschuss einbinden

- 225** In Bremen gilt für den Aufbau von Informationssystemen das Regelwerk für die technikunterstützte Informationsverarbeitung (Tul-Regelwerk) aus dem Jahr 1996. Das Finanzressort hat danach mit Hilfe des bei ihm eingerichteten Tul-Ausschusses darauf hinzuwirken, dass die Technik in der Verwaltung nach einheitlichen Standards, zusammenpassend sowie wirtschaftlich optimal eingesetzt wird. Dazu hat es sich jährlich Pläne der Ressorts zur Weiterentwicklung der technikunterstützten Informationsverarbeitung vorlegen zu lassen, die es zu einem Gesamtplan abzustimmen hat.
- 226** Die Koordinierungsstelle (s. Tz. 218) sollte die grundlegenden fachspezifischen Beschlüsse und Empfehlungen dem Tul-Ausschuss vorlegen, um sie mit der bremischen Tul-Entwicklung in Einklang zu bringen.

- 227** Über das Thema Geodaten-Infrastruktur hat die Koordinierungsstelle im Tul-Ausschuss nur einmal, im Jahr 2003, berichtet. Ressort- und Rahmenpläne hat es nach Auskunft des Finanzressorts nicht gegeben.
- 228** Der Tul-Ausschuss ist bisher nicht ausreichend in die Entwicklung einer Geodaten-Infrastruktur eingebunden worden. Das Geodatenmanagement hätte den Tul-Ausschuss öfter informieren müssen.
- 229** Das Finanzressort hätte aber für eine koordinierte und wirtschaftliche Planung und Einführung der Geodaten-Infrastruktur sorgen können. Es ist durch das Tul-Regelwerk verpflichtet, die Ressortpläne abzufordern und Rahmenpläne daraus zu erstellen. Dabei würde dem Finanzressort auffallen, wenn Ressorts keine entsprechenden Pläne vornehmen. Da das Finanzressort außerdem
- den Tul-Ausschuss leitet,
 - zugleich Mitglied in den temporären Arbeitsgruppen (s. Tz. 220) war, und
 - tiefgehende Kenntnisse über die Informationstechnik in Bremen hat,
- ist es aus der Sicht des Rechnungshofs eher als das Bauressort für die Koordinierung geeignet.
- 230** Der Rechnungshof hat das Finanzressort aufgefordert, die Vorgaben des Tul-Regelwerks einzuhalten. Ferner hat er das Finanzressort gebeten, die Übernahme der Koordinierungsfunktion für die Geodaten-Infrastruktur zu erwägen.
- 231** In der Zeit von Februar bis Mai 2005 hat das Geodatenmanagement Gespräche mit dem Finanz- und dem Wirtschaftsressort geführt, um die Koordinierungsfunktion auf eines der beiden zu übertragen. Der Senator für Wirtschaft und Häfen wollte die Aufgaben nicht übernehmen. Das Finanzressort und SUBVE wurden sich zwar fachlich einig. Das Finanzressort wollte einer Übertragung letztlich aber nur mit finanziellem Ausgleich zustimmen. SUBVE erklärte, es könne die Koordinierung nicht mehr wie bisher mit eigenen Mitteln wahrnehmen. Im Ergebnis stimmten beide Ressorts darin überein, dass die Koordinierungsaufgabe ohne entsprechende Mittel nicht geleistet werden könne.

232 Das Finanzressort hat gegenüber dem Rechnungshof dargelegt, es halte nunmehr SUBVE für die Koordinierung für am Besten geeignet. SUBVE habe eigenes Know-how und zudem die meisten Geodaten in seiner Zuständigkeit.

233 Aus der Sicht des Rechnungshofs muss der Senat entscheiden, wer die Koordinierungsfunktion wahrnehmen soll und wer die Kosten tragen soll. Außerdem muss er sicherstellen, dass alle Ressorts ihrer Verantwortung nachkommen und den gemeinsamen Aufbau einer Geodaten-Infrastruktur fördern.

3.3 Organisatorische Voraussetzungen schaffen

234 Die erforderlichen organisatorischen Voraussetzungen für die einzurichtende Geodaten-Infrastruktur sind unbefriedigend.

235 Da nach der INSPIRE-Richtlinie eine Geodaten-Infrastruktur mit einem Geoportal aufgebaut und betrieben werden muss, hat die Verwaltung nunmehr schnellstmöglich eine Lösung zu finden. Der Senat muss alsbald dafür sorgen, dass für das Geodatenmanagement

- verbindliche Strukturen mit personell und finanziell angemessen ausgestatteten Organisationseinheiten und Weisungsbefugnissen geschaffen werden,
- die Ressorts die Senatsaufträge umsetzen,
- Ausschüsse und Arbeitsgruppen ihre Aufgabe wahrnehmen,
- eindeutig geregelt wird, wer welche Kosten zu tragen hat,
- die Ressorts die Daten, die in Beteiligungen und Eigenbetrieben vorgehalten werden, verfügbar machen,
- alle Stellen die Beschlüsse zum Geodatenmanagement umsetzen.

4 Technischen Leistungsumfang ermitteln und Finanzierung sichern

236 Neben den fachlichen Vorgaben von INSPIRE muss die technische Umsetzung in die bremische EDV-Struktur geleistet werden. Nach dem Tul-Regelwerk müssen dafür u. a. die benötigten Daten und die Datenflüsse bestimmt, ein Zeit-, Arbeits- und Kostenplan erstellt, die Leistungen beschrieben und die Schnittstellenbedingungen festgelegt

werden. Die Kosten für die Realisierungsvarianten sind in einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nach § 7 LHO gegenüberzustellen.

- 237** Für die Sitzung der staatlichen Deputation für Bau und Verkehr im August 2005 hat die Bauverwaltung die Kosten für den Aufbau eines Geoportals in der Aufbauphase von 2005 bis 2007 mit 1,265 Mio. € geschätzt.
- 238** Ein Jahr später, im August 2006, hat der Senat in seiner Mitteilung an die Bürgerschaft zum Antrag „Nutzung von Geoinformationen im Land Bremen“ die überschlägig ermittelten Kosten einer Eigenlösung und einer Kooperation mit Niedersachsen dargestellt. Eine weitere Möglichkeit hat er verworfen: eine gemeinsame Lösung über die Anstalt öffentlichen Rechts Dataport der Länder Hamburg, Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern und Bremen. Über Dataport werden die Geoportale von Schleswig-Holstein und Hamburg betrieben. Als Gründe gegen die Lösung mit Dataport hat der Senat u. a. angeführt:
- Sie bedeute eine Vertragserweiterung und würde „ggf. eine Neuausschreibung für Bremen“ erfordern.
 - Alle bereits vorhandenen dezentralen Fachanwendungen müssten auf eine einheitliche zentrale Nutzerverwaltung über das Portal umgestellt werden. Das verursache erhebliche Kosten.
- 239** Diese Gründe überzeugen nicht. Zum einen ist nicht deutlich, in welchen Fällen es zu einer Neuausschreibung kommen muss. Zum anderen gibt es keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, mit der Kosten und Nutzen der zentralen Nutzerverwaltung denen des bisherigen Verfahrens gegenübergestellt werden. Die Aussagen sind damit in keiner Weise hinterlegt.
- 240** Fortan hat die Verwaltung lediglich die Kosten einer Bremer Eigenlösung mit denen einer Kooperation mit Niedersachsen verglichen. Letztere basierten auf einer überschlägigen Schätzung des Baurechtsorts und des niedersächsischen Landesbetriebs Landesvermessung und Geobasisinformation.
- 241** Eine Kooperation mit Niedersachsen war danach günstiger als die bremische Eigenlösung. Daher wollte die Verwaltung die Lösung mit Niedersachsen durch weitere Gespräche und verbindliche Angebote konkretisieren und klären, ob dafür Haushalts-

mittel bereitgestellt würden. Der Senat hat u. a. das Bau- und das Finanzressort gebeten, die aufgezeigten Alternativen zu prüfen und unter Beteiligung der anderen Ressorts eine Entscheidung für ein Geoportal vorzubereiten.

- 242** Diese Aufgaben haben die Beteiligten bisher nicht erledigt. Das Bauressort hat das damit begründet, dass die Bereitstellung der Haushaltsmittel nicht habe geklärt werden können. Daher habe eine Entscheidung nicht vorbereitet werden können. Für den Aufbau des Geoportals sind in den Haushaltsplanentwürfen 2008 und 2009 Mittel vorgesehen. Das Bauressort hat auch Voranschläge für den Betrieb eingestellt.
- 243** Im Februar 2007 hat der Eigenbetrieb GeoInformation sein Angebot für eine Eigenlösung nachgebessert. Der Eigenbetrieb und SUBVE haben dieses Angebot mit der Schätzung von Niedersachsen verglichen. Diesen Vergleich haben sie einer Arbeitsgruppe aus mehreren Ressorts zum Geoportal vorgelegt. Die Arbeitsgruppe hat daraufhin die Eigenlösung favorisiert und einstimmig beschlossen, der Eigenbetrieb solle das Geoportal aufbauen und betreiben. Dazu wollte die Arbeitsgruppe den Eigenbetrieb beauftragen, die erforderlichen Leistungen in einem Pflichtenheft darzulegen.
- 244** Die (zukünftigen) Verantwortlichen für das Geodatenmanagement müssen Umfang und Qualität der geforderten Leistungen in einem Pflichtenheft selbst festlegen. Dies kann nicht einem möglichen Auftragnehmer übertragen werden. Auf der Grundlage des Pflichtenhefts muss das Geodatenmanagement untersuchen, welche der denkbaren Varianten die beste Lösung ist. Dabei sind auch die Varianten mit Niedersachsen und mit Dataport zu prüfen.

VIII Einzelne Prüfungsergebnisse

Bremische Landesmedienanstalt

Haushalts- und Wirtschaftsführung

Die Bremische Landesmedienanstalt gibt einen wesentlich höheren Anteil ihrer Rundfunkgebühren für den Bürgerrundfunk aus als die anderen Landesmedienanstalten. Der Rechnungshof hat deshalb vorgeschlagen, den Bürgerrundfunk aufgabenkritisch zu untersuchen. Er sollte nach dem Vorbild anderer Länder auf Freie Träger übertragen werden.

Darüber hinaus hat der Rechnungshof die Bremische Landesmedienanstalt aufgefordert, nicht benötigte Mittel an Radio Bremen abzuführen, wie im Rundfunkstaatsvertrag vorgegeben ist.

1 Vorbemerkung

- 245** Der Rechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Bremischen Landesmedienanstalt (brema) nach § 111 Abs. 1 LHO i. V. m. § 54 Abs. 3 Bremisches Landesmediengesetz (BremLMG) geprüft.
- 246** Die Ergebnisse seiner Prüfung hat der Rechnungshof auch dem Landesrundfunkausschuss (LRA) sowie der Senatskanzlei mitgeteilt.

2 Aufgabe, Organisation und rechtliche Grundlagen

- 247** Die brema ist Aufsichtsbehörde des Landes für den privaten Rundfunk und für Telemedien. Sie entscheidet über die Zulassung privater Rundfunkveranstalter und die Zuordnung von Übertragungskapazitäten (§§ 3, 25 BremLMG). Sie führt die Aufsicht über den privaten Hörfunk und das private Fernsehen und über die im Land ansässigen Mediendienste (§ 48 BremLMG). Weiter obliegt ihr, die Medienkompetenz der Bürgerinnen und Bürger zu fördern (§§ 42, 46 BremLMG). Die brema ist Trägerin des Bürgerrundfunks in Bremen und Bremerhaven (§ 39 Abs. 2 BremLMG). Zu ihren Aufgaben zählen darüber hinaus Modellversuche, wie z. B. neue Programmformen zuzulassen und durchzuführen (§ 47 BremLMG).

- 248** Die brema ist eine rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts. Sie wurde im Jahr 1989 errichtet.
- 249** Organe der brema sind der LRA und der Direktor. Weitere Organe sind die durch den Rundfunkstaatsvertrag (RStV) und den Jugendmedienschutz-Staatsvertrag bestimmten Organe im Rahmen der dort geregelten Aufgabenstellung.
- 250** Um ihre Aufgaben finanzieren zu können, erhält die brema, wie die anderen Landesmedienanstalten (LMA), einen Anteil von der Rundfunkgebühr. Er hat in den Jahren 2003 bis 2005 jeweils rd. 1,5 Mio. € betragen.
- 251** Die brema unterliegt der Rechtsaufsicht des Landes, die die Senatskanzlei wahrnimmt.

3 Bürgerrundfunk reduzieren

- 252** Die brema ist Trägerin des Bürgerrundfunks im Land Bremen. Der Bürgerrundfunk sendet in Bremen und in Bremerhaven ein eigenes Hörfunk- und Fernsehprogramm. Er hat die Aufgabe
- den Bürgerinnen und Bürgern des Landes die Möglichkeit zu bieten, Beiträge für den Hörfunk oder das Fernsehen zu produzieren und zu verbreiten,
 - als Ereignisrundfunk Programmbeiträge zum lokalen und regionalen Geschehen zu leisten,
 - die Medienkompetenz der Bürgerinnen und Bürger zu fördern.
- 253** Für den Bürgerrundfunk hat die brema rd. 1.053 T€ (2003), rd. 1.063 T€ (2004) und rd. 1.147 T€ (2005) ausgegeben. Hiervon hat die Niedersächsische Landesmedienanstalt (NLM) der brema jährlich rd. 100 T€ erstattet, da die brema die Verbreitung von Bürgerrundfunk im niedersächsischen Umland von Bremen und Bremerhaven gewährleistet. Unter Berücksichtigung dieser Kostenbeteiligung hat die brema für den Bürgerrundfunk rd. 60 % der erhaltenen Rundfunkgebühren aufgewendet.
- 254** Die brema gibt damit einen wesentlich höheren Anteil ihrer Rundfunkgebühren für den Bürgerrundfunk aus als die anderen LMA. In einer gemeinsamen Stellungnahme aus dem Jahr 2006 haben die LMA aufgeführt, für welche Tätigkeitsbereiche sie die erhaltenen Rundfunkgebühren im Jahr 2005 ausgegeben haben.

Ihrer „pauschalierten Schätzung“ zufolge wurde der Bürgerrundfunk einschließlich Offener Kanäle unterschiedlicher Ausprägung mit einem Anteil von durchschnittlich rd. 32 % gefördert.

- 255** Der Rechnungshof hat angeregt, den Bürgerrundfunk in Bremen aufgabenkritisch untersuchen zu lassen. Hierbei sollte u. a. die Zahl dieser Einrichtungen und ihre Ausstattung mit denen in den anderen Ländern verglichen werden. Auch sollte berücksichtigt werden, dass für die regionale Berichterstattung vier öffentlich-rechtliche Hörfunkprogramme und ein Fernsehprogramm zur Verfügung stehen.
- 256** In diesem Zusammenhang hat der Rechnungshof der brema vorgeschlagen, den Bürgerrundfunk in Bremen und Bremerhaven nach dem Vorbild anderer Länder an Freie Träger abzugeben.
- 257** Die brema hat erklärt, eine interne Arbeitsgruppe beschäftige sich mit der Zukunft des Bürgerrundfunks. Es sei beabsichtigt, bis Ende 2008 grundlegende Strukturentscheidungen zu treffen.
- 258** Der Rechnungshof erwartet, dass seine Vorschläge dabei berücksichtigt werden.

4 Nicht benötigte Mittel ausweisen

- 259** Der Anteil an der Rundfunkgebühr, den die brema nicht in Anspruch nimmt, steht nach § 40 Abs. 3 Satz 1 RStV Radio Bremen (RB) zu.
- 260** Maßgeblich für die Höhe der weiter zu leitenden Beträge ist das rechnermäßige Gesamtergebnis. Dieses setzt sich zusammen aus der Summe der Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben, den noch nicht abgewickelten Jahresergebnissen früherer Jahre sowie den in das nächste Haushaltsjahr übertragenen Resten.

261 Die nachfolgende Tabelle zeigt das rechnungsmäßige Gesamtergebnis der brema. Es hat rd. 53 T€ (2003), rd. 141 T€ (2004) und rd. 91 T€ (2005) betragen.

Rechnungsmäßiges Gesamtergebnis der brema			
Ergebnisse der Jahresrechnung	2003 T€	2004 T€	2005 T€
Einnahmen	2.056	1.862	1.779
Ausgaben	1.817	1.817	1.888
Kassenmäßiges Jahresergebnis	239	45	-109
Überschuss (aus Vorjahr)	128	53	141
Reste (aus Vorjahr)	38	174	130
Rücklagenentnahmen	171	52	80
Rücklagenzuführung	-349	-53	-141
Kassenmäßiges Gesamtergebnis	227	271	101
Übertragene Reste	-174	-130	-10
Rechnungsmäßiges Gesamtergebnis	53	141	91

262 Wie aus der Tabelle weiter hervorgeht, hat die brema regelmäßig Ausgabenreste in das nächste Jahr übertragen. Auf diese Weise wurden fortlaufend erhebliche Mittel im Haushalt gebunden, die weitgehend nicht zur Finanzierung benötigt wurden. Die fortlaufende Übertragung von Mitteln hat dazu geführt, dass das rechnungsmäßige Gesamtergebnis jeweils entsprechend niedriger ausgefallen ist.

263 Die brema hat auch die verbliebenen Überschüsse nicht an RB abgeführt. Sie hat erklärt, die Abführungspflicht beziehe sich nur auf die Rundfunkgebühr. Andere Einnahmen, z. B. für die Erstellung eines Gutachtens, fielen nicht darunter.

264 Die Auffassung der brema ist unzutreffend. Soweit sie über andere Einnahmen verfügt, verringern diese ihren Bedarf an Mitteln aus der Rundfunkgebühr. Zuviel erhaltene Rundfunkgebühren sind daher abzuführen, wie es der RStV bestimmt.

265 RB hat bisher nicht darauf gedrängt, dass die brema nicht benötigte Mittel abführt. Das dürfte insbesondere darauf zurückzuführen sein, dass die Rundfunkanstalt diese Mittel nicht verwenden darf, um ihre betrieblichen Ausgaben zu decken. Stattdessen muss RB sie nach § 54 Abs. 2 BremLMG im Einvernehmen mit der brema und der Senatskanzlei für Zwecke der Film- und Medienförderung verwenden.

266 Der Rechnungshof hat die brema gebeten, nicht benötigte Mittel vollständig auszuweisen und RB zur Verfügung zu stellen.

5 Rücklagen begrenzen

267 Wie in der nachfolgenden Tabelle dargestellt, hat die brema Rücklagen für Baumaßnahmen, Ersatzinvestitionen, Kooperationen sowie die Einführung der DVB-Technik (Digital Video Broadcasting) gebildet.

Art und Höhe der Rücklagen der brema			
Art der Rücklage	2003 €	2004 €	2005 €
Baumaßnahmen	299.955	300.000	300.000
Ersatzinvestitionen des Bürgerrundfunks	186.665	186.717	228.310
Kooperationen	132.500	110.700	53.000
DVB-Technik	0	22.410	99.610
Jahresendbestand	619.120	619.827	680.920

268 Die Rücklagen der brema haben sich insgesamt von rd. 620 T€ (2003 und 2004) auf rd. 681 T€ (2005) erhöht.

269 Da die brema keine Investitionspläne hatte, konnte der Rechnungshof nicht feststellen, ob die Rücklagen für zukünftige Investitionen notwendig und angemessen sind.

270 Nach Auffassung des Rechnungshofs ist es u. a. im Hinblick auf die Abführungspflicht gegenüber Radio Bremen unverzichtbar, dass die brema die Höhe ihrer Rücklagen bedarfsgerecht ermittelt und sie entsprechend begrenzt.

- 271** Auf Anforderung des Rechnungshofs hat die brema Investitionspläne aufgestellt, in denen die Investitionsvorhaben des Bürgerrundfunks und deren Finanzierung bis zum Jahr 2012 detailliert dargestellt sind.
- 272** Der Rechnungshof behält sich vor, diese Investitionspläne zu einem späteren Zeitpunkt zu prüfen.

6 Finanzielle Lage gut

- 273** Die finanzielle Lage der brema ist ausgesprochen gut. Zuzüglich zu den Rücklagen standen ihr die jeweiligen Jahresüberschüsse und übertragene Ausgabereste zur Verfügung. Der Finanzmittelbestand umfasste rd. 846 T€ (2003), rd. 890 T€ (2004) und rd. 782 T€ (2005).
- 274** Nach Auffassung des Rechnungshofs zeigt der hohe Bestand an Finanzmitteln, dass die brema der Versuchung widerstanden hat, die vorhandenen Mittel vollständig auszugeben. Insofern deutet der Bestand an Finanzmitteln auf eine insgesamt sparsame Haushaltsführung der brema hin.

7 Haushaltsführung in Einzelfällen unwirtschaftlich

- 275** In Einzelfällen hat die brema dennoch unwirtschaftlich gehandelt, wie der Rechnungshof anhand von Stichproben festgestellt hat. So hat er beispielsweise die Beschaffung einer mobilen Küche für den Bürgerrundfunk beanstandet. Die brema hat eingeräumt, die Küche sei nicht betriebsnotwendig.
- 276** Der Rechnungshof hat zudem festgestellt, dass bei besonderen Veranstaltungen des Bürgerrundfunks die Gesamtausgaben nicht vollständig und rechtzeitig kalkuliert waren. Der Verzicht auf eine Kalkulation ist mit einem wirtschaftlichen Einsatz von Mitteln nicht vereinbar.
- 277** Darüber hinaus ist nicht ersichtlich, mit welchen Zielen einzelne Veranstaltungen durchgeführt worden sind. Für eine Evaluation geeignete Zielvorgaben hat es nicht gegeben.

- 278** Es ist nicht wirtschaftlich, Geld auszugeben, ohne festzulegen, welche Ziele damit erreicht werden sollen.
- 279** Die nachträglich von der brema vorgelegten Planungsunterlagen sind nicht geeignet, die Feststellungen des Rechnungshofs zu entkräften.

8 Vergütungen nicht tarifgerecht

- 280** Bei der Beschäftigung von Personal muss die brema das Haushaltsrecht und die tariflichen Bestimmungen beachten.
- 281** Für die individuelle Vergütung der Bediensteten ist die tarifliche Eingruppierung maßgeblich. Diese wiederum ist durch Arbeitsplatzbeschreibungen nachzuweisen, aus denen sich die auszuübenden Tätigkeiten und deren tarifliche Bewertung ergeben. Die Arbeitsplatzbeschreibungen müssen vollständig und damit nachprüfbar sein.
- 282** Die von der brema vorgelegten Unterlagen haben keine Arbeitsplatzbeschreibungen enthalten, die den tariflichen Vorgaben entsprachen. Eine abschließende Überprüfung der Eingruppierungen war daher nicht möglich.
- 283** In zwei Fällen hat der Rechnungshof dennoch erhebliche Zweifel, ob die Eingruppierung in die Vergütungsgruppen Ib sowie Ia BAT tarifgerecht ist.
- 284** Die brema hat in einem Fall eingeräumt, dass die Eingruppierung zu hoch sei. Die Stelle sei im Stellenplan inzwischen niedriger ausgewiesen.
- 285** Sie hat darüber hinaus zugesagt, künftig Arbeitsplatzbeschreibungen zu erstellen, die Tätigkeiten zu bewerten und die Beschäftigten tarifgerecht einzugruppieren. In diesem Zusammenhang werde sie auch die Bewertung der zweiten Stelle überprüfen.
- 286** Der Rechnungshof hat die brema gebeten, ihm die neuen Arbeitsplatzbeschreibungen zur Kenntnis zu geben und ihn auch über das Ergebnis der tarifgerechten Eingruppierungen zu unterrichten.

9 Zulagen nicht begründet

- 287** Die brema hat an mehrere Bedienstete über die Vergütung hinaus Zulagen gezahlt. Sie wurden vorwiegend einzelnen Leitungskräften bewilligt, die Tätigkeiten für überregionale Gremien der LMA übernommen hatten.
- 288** Nach Auffassung des Rechnungshofs sind die Voraussetzungen für die Gewährung der Zulagen in keinem der geprüften Fälle erfüllt.
- 289** Die brema hat erklärt, sie habe die zu Unrecht gewährten Zulagen inzwischen widerrufen und unter Beachtung der tariflichen Ausschlussfrist von den Beschäftigten zurückgefordert.
- 290** Der Rechnungshof hat die brema gebeten, Zulagen nur noch gemäß den tarifrechtlichen Festlegungen zu zahlen.

Bremische Landesmedienanstalt

Kooperation oder Fusion

Durch eine Fusion könnten die Bremische Landesmedienanstalt und die Niedersächsische Landesmedienanstalt jährlich rd. 310 T€ einsparen. Ihre Anteile am Rundfunkgebührenaufkommen würden sich in diesem Fall aber um rd. 457 T€ verringern.

Die derzeitigen Finanzierungsregeln bieten keinen Anreiz für eine Fusion.

1 Vorbemerkung

291 Die Rechnungshöfe der Länder Niedersachsen und Bremen haben in abgestimmten Prüfungen untersucht, inwieweit die bestehenden Kooperationen zwischen der Bremischen Landesmedienanstalt (brema) und der Niedersächsischen Landesmedienanstalt (NLM) weiter ausgebaut werden könnten. Sie sind darüber hinaus der Frage nachgegangen, ob und welche Vorteile die beiden Landesmedienanstalten (LMA) aus einer Fusion ziehen könnten.

2 Möglichkeiten länderübergreifender Kooperation ausgeschöpft

292 Zwischen der brema und der NLM bestehen umfangreiche Kooperationen. Beide LMA stimmen sich beispielsweise bei der Zulassung und Aufsicht privater Rundfunkveranstalter ab und arbeiten beim Frequenzmanagement sowie beim Bürgerrundfunk eng zusammen. Außerdem koordinieren sie ihre Mitarbeit in überregionalen Gremien, wie z. B. der Arbeitsgemeinschaft der LMA.

293 Die brema und die NLM haben ihre Kooperationsmöglichkeiten damit weitestgehend ausgeschöpft.

3 Fusion ermöglicht Einsparungen

294 Durch eine Fusion könnten die brema und die NLM Kosten einsparen und einzelne Aufgaben effektiver wahrnehmen.

295 Zahlreiche Arbeiten, die zzt. in beiden LMA anfallen, würden nach einer Fusion nur noch einer Stelle obliegen. In der zusammengeführten Verwaltung würde eine der

beiden Verwaltungsleiterstellen entbehrlich werden. Darüber hinaus könnte eine Direktorenstelle wegfallen. Entsprechende Personalausgaben könnten eingespart werden. Bei der brema haben sie im Jahr 2005 rd. 190 T€ betragen.

- 296** Nach einer Fusion von brema und NLM würde sich zudem der Aufwand für die Mitarbeit in regionalen und überregionalen Gremien deutlich verringern.
- 297** Überdies könnten Ressourcen gebündelt und der Wirkungsgrad einzelner Tätigkeiten der LMA deutlich verbessert werden. So könnte beispielsweise die Medienaufsicht verstärkt werden.
- 298** Bei der brema könnte außerdem der Aufgabenbereich des „Beauftragten für den Offenen Kanal“ entfallen, wenn der Bürgerrundfunk auf Freie Träger übertragen würde, wie vom Rechnungshof vorgeschlagen. Bei der NLM sind die notwendigen Kompetenzen und das Personal vorhanden, um die Zuwendungen an Freie Träger abzuwickeln. Die Ausgaben der brema für diese Stelle beliefen sich im Jahr 2005 auf rd. 90 T€.
- 299** Insgesamt könnten somit rd. 280 T€ eingespart werden. Als Folge der Personaleinsparungen könnten auch die Arbeitsplatzkosten um rd. 30 T€ reduziert werden. Somit wären bei der brema jährliche Einsparungen in Höhe von rd. 310 T€ möglich.

4 Finanzielle Ausstattung nach Fusion schlechter

- 300** Die finanzielle Ausstattung von brema und NLM würde sich als Folge einer Fusion verschlechtern. Das ergibt sich unmittelbar aus dem Finanzierungssystem der LMA.
- 301** Die LMA decken ihren Finanzbedarf im Wesentlichen aus einem Anteil an der einheitlichen Rundfunkgebühr in Höhe von rd. 1,9 %. Von diesem Anteil erhält jede LMA zunächst einen Sockelbetrag in Höhe von rd. 511 T€ als Grundstock. Der verbleibende Rest wird auf die einzelnen LMA verteilt. Verteilungsschlüssel ist hierbei der prozentuale Anteil des Rundfunkgebührenaufkommens in den einzelnen Ländern.
- 302** Durch die Sockelbetragsregelung erhalten die LMA kleiner Länder mehr Mittel, als es dem Gebührenaufkommen in ihren Ländern entspricht. Im Ergebnis führt die Sockelbetragsregelung zu einem Finanzausgleich zwischen den LMA.

- 303** Ohne Sockelbetragsregelung und bei einer Verteilung der Mittel allein nach dem Prozentsatz des Gebührenaufkommens in Bremen hätten der brema nur rd. 1.100 T€ zugestanden. Tatsächlich hat sie für das Jahr 2005 einen Rundfunkgebührenanteil von rd. 1.549 T€ erhalten, mithin im Ergebnis zusätzliche Einnahmen von rd. 449 T€
- 304** Bei der NLM hat die Sockelbetragsregelung dagegen die Einnahmen verringert: Sie hat im Jahr 2005 rd. 233 T€ weniger erhalten, als dem Rundfunkgebührenaufkommen in Niedersachsen entsprach.
- 305** Bezogen auf beide LMA hat die Sockelbetragsregelung zu zusätzlichen Einnahmen von rd. 216 T€ (449 T€ - 233 T€) geführt.
- 306** Bei einer Fusion von brema und NLM würde ein Sockelbetrag entfallen. Die Folge wäre - unter Berücksichtigung der Fusion der LMA der Länder Hamburg und Schleswig-Holstein im März 2007 hochgerechnet - ein Minus von jährlich rd. 457 T€
- 307** Zwar würde nach der zzt. geltenden Regelung im Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag die gemeinsame Anstalt nach der Fusion noch vier Jahre lang beide Sockelbeträge behalten. Erst in den drei Folgejahren würde ein Sockelbetrag jährlich um 25 % reduziert werden und ab dem achten Jahr ganz wegfallen. Das würde das Minus jedoch nur vorübergehend abmildern.
- 308** Durch die mögliche Einsparung von jährlich rd. 310 T€ würden sich die finanziellen Einbußen darüber hinaus von rd. 457 T€ auf rd. 147 T€ verringern. Das ändert aber nichts daran, dass eine Fusion unter den geltenden Verteilungsregeln für beide LMA in finanzieller Hinsicht nachteilig ist.
- 309** Finanzielle Vorteile würden dagegen die anderen LMA aus der Fusion ziehen: Der Wegfall eines Sockelbetrags würde ihren Anteil am Gebührenaufkommen erhöhen.
- 310** Es gibt zzt. keine ausreichenden finanziellen Anreize für einen Zusammenschluss der brema und der NLM. Im Übrigen hat Bremen noch 2006 politisch entschieden, den Status quo der brema beizubehalten.

Kultur

Stiftung zur Förderung des künstlerischen Nachwuchses

Die bei Gründung der Stiftung mit der Anschubfinanzierung aus dem Investitionssonderprogramm gewollten Effekte, privates Stiftungsvermögen einzuwerben, sind nicht erreicht worden.

Das Kulturressort sollte der Stiftung eine Frist bis Ende 2008 einräumen, um private Zustiftungen einzuwerben. Gelingt das nicht, sollte der Gesetzgeber die Stiftung auflösen.

1 Auftrag der Stiftung

- 311** Bremen hat im Mai 2003 eine Stiftung öffentlichen Rechts zur Förderung des künstlerischen Nachwuchses errichtet. Die Stiftung hat ihre Tätigkeit Anfang 2004 aufgenommen und die Aufgabe, Kinder und Jugendliche, die in der Stadtgemeinde Bremen wohnen, in allen künstlerischen Disziplinen zu fördern. Sie untersteht der Rechts- und Fachaufsicht des Senators für Kultur.
- 312** Das Stiftungsvermögen in Höhe von rd. 2,5 Mio. € stammt aus dem Investitionssonderprogramm „Impulse für lebenswerte Städte“. Es ist lt. Errichtungsgesetz „in seinem Bestand zu erhalten“ und „ertragbringend anzulegen“.

2 Geschäftstätigkeit der Stiftung unzureichend

- 313** Die Stiftung hatte ihr Stiftungsvermögen, für das das Land Bremen Kredite aufgenommen hat, zunächst auf Festgeldkonten angelegt. Seit Juni 2004 hat das Geld auf einem Sparbuch gelegen. Mit den Erträgen von rd. 70 T€ jährlich hat die Stiftung Projekte von Kultureinrichtungen gefördert, die Kinder und Jugendliche in künstlerische Aktivitäten einbinden. Die Stiftung hat nicht erwogen, die Mittel bei der Landeshauptkasse des Finanzressorts anzulegen. Deshalb hat Bremen die 2,5 Mio. € nicht nutzen können: Die Differenz zwischen den vom Land zu zahlenden Sollzinsen und den von der Stiftung erwirtschafteten Habenzinsen betrug in den Jahren 2004 bis 2006 jeweils rd. 30 T€.

- 314** Die Stiftung ist der Empfehlung des Rechnungshofs gefolgt, das Stiftungsvermögen bei der Landeshauptkasse anzulegen.
- 315** Trotz eindeutiger Vorgaben in der Satzung hat die Stiftung keine Verwendungsnachweise eingefordert. Für die Mehrzahl der Projekte haben keine Verwendungsnachweise vorgelegen. Das Ressort hat auch von Kultureinrichtungen, die sowohl von der Stiftung als auch vom Kulturressort gefördert worden sind, keine Verwendungsnachweise angefordert. Deshalb konnte es auch die bestimmungsgemäße Verwendung nicht prüfen. Stiftung und Ressort haben daher keinen Überblick gehabt, ob die geförderten Projekte in erwartetem Umfang und entsprechender Qualität abgewickelt worden sind.
- 316** Stiftung und Kulturressort haben dem Rechnungshof gegenüber zugesagt, die festgestellten Mängel im Förderverfahren abzustellen.

3 Stiftung und Kulturressort nehmen gleiche Aufgaben wahr

- 317** Der Stiftungsrat ist bis auf einen Vertreter der Handelskammer ausnahmslos mit Personen aus dem Kulturressort und der städtischen Deputation für Kultur besetzt. Der Handelskammer ist im Errichtungsgesetz das Recht eingeräumt worden, ein Mitglied im Stiftungsrat zu benennen. Damit sollte eine Verbindung zur bremischen Wirtschaft mit dem Ziel hergestellt werden, Zustiftungen und Spenden einzuwerben.
- 318** Zwei Beschäftigte des Kulturressorts führen als Vorstand die Geschäfte der Stiftung. Sie üben ihre Vorstandstätigkeit im Rahmen ihres Hauptamts aus und erhalten deshalb keine Vergütung oder Entschädigung seitens der Stiftung. Die Personalkosten für die Geschäftsführung der Stiftung trägt mithin das Kulturressort.
- 319** Die Stiftung hat 2005 und 2006 jeweils Sachkosten von rd. 3 T€ für Verwaltung und rd. 4 T€ für Marketing aufgewendet. Damit haben die jährlichen Aufwendungen für Verwaltung und Marketing rd. 10 % des Ertrags aus dem Stiftungsvermögen erreicht.
- 320** Eine erhebliche Zahl der von der Stiftung mit öffentlichen Mitteln geförderten Kultureinrichtungen hat für dieselben Projekte öffentliche Mittel vom Kulturressort erhalten. Diese Kultureinrichtungen haben dafür zwei Anträge im selben Haus abgeben müssen. Beschäftigte des Kulturressorts haben an ihrem Arbeitsplatz zusätzlich als Vorstand der Stiftung dieselben Förderverfahren bearbeitet.

321 Der Rechnungshof hat keinen Unterschied in der Aufgabenstellung und -wahrnehmung zwischen Stiftung und Kulturressort erkennen können. Vielmehr hat die doppelte Förderstruktur zusätzlichen Verwaltungsaufwand verursacht. Auch bei den Kultureinrichtungen hat dies zu einem Mehraufwand geführt.

4 Zustiftungen hat es bislang nicht gegeben

322 Der Senat hatte bereits am 18. September 2001 beschlossen, eine Kulturstiftung für Kinder- und Jugendprojekte gründen zu wollen. Er hatte das Kulturressort beauftragt, das Vorhaben zu konkretisieren. Es war nicht Ziel des Senats, mit öffentlichen Mitteln lediglich eine parallele Förderstruktur zum Kulturressort einzurichten. In seiner Mitteilung an die Bürgerschaft (Landtag) vom 29. April 2003 (Drs. 15/1467) hat er darauf hingewiesen, mit der Stiftung solle die Voraussetzung geschaffen werden, private Zustiftungen einzuwerben, um den Kapitalstock weiter aufzubauen.

323 Dem Ressort ist es in dem mehr als einjährigen Planungsprozess bis zur Gründung der Stiftung nicht gelungen, Zusagen für private Zustiftungen zu bekommen. Auch in der Zeit danach hat die Stiftung kein privates Stiftungsvermögen gewinnen können.

324 Der Vorstand der Stiftung hat dazu gegenüber dem Rechnungshof erklärt, Zustiftungen seien kaum zu erzielen. Kulturressort und Handelskammer teilten diese jetzt vom Vorstand vertretene Position. Private Geldgeber seien eher bereit, Projekte von Kultureinrichtungen direkt durch Spenden zu finanzieren als der Stiftung zusätzlich Kapital zur Verfügung zu stellen.

325 Wenn Zustiftungen kaum zu erreichen sind, sollte das Kulturressort daraus die Konsequenz ziehen: Bei finanzwirksamen Maßnahmen darf es nicht länger private Mittel in Aussicht stellen oder gar einplanen. Auch der Senat hätte von Anfang an vom Kulturressort fordern müssen, die Stiftung erst zu gründen, wenn ein Betrag in vergleichbarer Höhe als Stiftungsvermögen von privater Seite eingeworben ist.

- 326** Mittel aus dem Investitionssonderprogramm sollten 2003 lediglich als „Anschubfinanzierung“ dienen. Die Stiftung sollte privates Kapital und bürgerschaftliches Engagement zusammenführen, um den künstlerischen Nachwuchs eigenständig zu fördern. Ohne zusätzliches privates Kapital hat die „Investition“ in die Stiftung ihr ursprüngliches Ziel verfehlt.
- 327** Das Kulturressort hat dem Rechnungshof gegenüber die Existenz der Stiftung damit gerechtfertigt, dass sie private Geldgeber dazu bewege, Projekte mit Spenden zu fördern. Das Ressort hat die „psychologische Wirkung gerade der Rechtsform einer Stiftung auf potenzielle private Geldgeber“ betont. Ziel sei es, mit der Stiftung innovative Wege zu gehen. Neue Formen sollten es ermöglichen, Mittel einzuwerben, die einer Verwaltung verschlossen blieben. Mittelakquisition und Lobbyarbeit könnten in einer Rechtsform, die nicht Verwaltung heißt, ein probates Mittel sein.
- 328** Die Stiftung weist in ihren Jahresabschlüssen für den Zeitraum 2004 bis 2006 projektbezogene Spenden in Höhe von 33 T€ aus. Darüber hinaus haben private Mittelgeber einzelne Projekte zur Förderung des künstlerischen Nachwuchses direkt finanziell unterstützt. Die Stiftung hat die Sponsorengelder für diesen Zeitraum mit rd. 145 T€ beziffert.
- 329** Spenden von Dritten sind Ausdruck privaten Engagements für besondere Kulturprojekte. Ressort und Stiftungsvorstand sind den Nachweis schuldig geblieben, dass private Mittel für solche Projekte ohne das Image der Stiftung nicht geflossen wären. Dagegen spricht:
- Die handelnden Personen im Stiftungsrat haben sich nur in einer Person von den sonstigen Entscheidungsträgern unterschieden; Vorstand und Sachbearbeitung im Ressort waren identisch.
 - Stiftung und Ressort haben eine erhebliche Zahl der Projekte gemeinsam gefördert; das hat private Mittelgeber nicht gehindert, diese Projekte ebenfalls zu unterstützen.
 - Außerhalb der Nachwuchsförderung gibt es zahlreiche Beispiele dafür, dass das Kulturressort zusammen mit privaten Spendern Projekte gefördert hat.

330 Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass private Mittelgeber einzelne Projekte vor allem deshalb unterstützen, weil sie von Inhalt und Qualität dieser Projekte überzeugt sind.

5 Ohne Zustiftung keine Existenzberechtigung

331 Das Kulturressort geht in dem von ihm vorgelegten „Masterplan für die Kulturentwicklung Bremens 2006 - 2011“ von organisatorisch selbstständigen Kultureinrichtungen aus. Aufgabe des Ressorts ist es, sie zu unterstützen und mit öffentlichen Mitteln zu fördern. Mit der Stiftung zur Förderung des künstlerischen Nachwuchses hat das Kulturressort eine zusätzliche Einrichtung geschaffen, die zwischen Kulturressort und Kultureinrichtungen steht. Die Stiftung nimmt die gleichen Aufgaben wie das Ressort wahr und verursacht unnötigen Aufwand.

332 Eine Existenzberechtigung außerhalb des Kulturressorts hat die Stiftung nur, wenn es ihr gelingt, privates Kapital und Engagement dauerhaft für die eigenständige Förderung des künstlerischen Nachwuchses zu gewinnen. In der jetzigen Form, ausschließlich kreditfinanziert mit Mitteln aus dem Investitionssonderprogramm, trägt die Stiftung lediglich dazu bei, den Schuldenstand des Landes Bremen zu erhöhen. Das Ressort hat sich hierzu nicht eindeutig geäußert. Es will in diesem Jahr „die Ergebnisse der Anstrengungen hinsichtlich privater Zustiftungen evaluieren und gegebenenfalls neue Strukturvorschläge entwickeln“.

333 Das Kulturressort sollte der Stiftung eine Frist bis Ende 2008 einräumen, um private Zustiftungen einzuwerben. Der Anteil des privaten Stiftungsvermögens sollte dem des öffentlichen Anteils entsprechen. Gelingt das nicht, sollte der Gesetzgeber die Stiftung auflösen. Wie bis 2003 müsste dann der künstlerische Nachwuchs aus dem Kulturhaushalt, ggf. ergänzt um Mittel privater Geldgeber, gefördert werden.

Inneres

Polizei Bremen

Ärztlicher Dienst der Polizei Bremen

Das Leistungsspektrum des Ärztlichen Dienstes der Polizei muss unter wirtschaftlichen Aspekten überprüft werden.

Der Rechnungshof hat ein Einsparpotenzial von rd. 190 T€ aufgezeigt.

1 Prüfung von Ausstattung und Aufgaben

- 334** Die Polizei Bremen unterhält einen eigenen Ärztlichen Dienst, der bei der Direktion Bereitschaftspolizei/Sondereinsatz angesiedelt ist. Er stellt die ärztliche Versorgung der Polizeibeamten sicher. Sein Leistungsspektrum umfasst amtsärztliche, hausärztliche, betriebsärztliche und polizeiärztliche Tätigkeiten.
- 335** Für den Ärztlichen Dienst wendet die Polizei jährlich mehr als 500 T€ auf. Zum Team gehören eine Leitende Polizeiärztin, ein Amtsarzt, vier Arzthelferinnen, eine Labor- und eine Verwaltungskraft.
- 336** Die Prüfung des Ärztlichen Dienstes hatte zwei Schwerpunkte: Zum einen die Ausstattung für die aktuellen Leistungsanforderungen zu untersuchen, zum anderen die Aufgaben im Hinblick auf ein zukünftiges Leistungsspektrum kritisch zu beleuchten.

2 Ärztlicher Dienst verbesserungsbedürftig

- 337** Der Rechnungshof hat folgende Verbesserungsmöglichkeiten aufgezeigt:
- **Räumliche Ausstattung:** Die Räume der ehemaligen Krankenstation sind ungünstig geschnitten, einige Räume sind zu groß, es gibt viele Nebenflächen. Die räumliche Ausstattung sollte dem Bedarf angepasst werden.
 - **Beschaffung des medizinischen Bedarfs:** Seit Jahren wird der Ärztliche Dienst von derselben Apotheke beliefert. Kosten können gespart werden, wenn der Ärztliche Dienst günstigere Lieferanten findet. Das kann er, wenn er Rahmenverträge der Polizei nutzt oder den medizinischen Bedarf neu ausschreibt.

- Labor: Es sollte eine Wirtschaftlichkeitsrechnung durchgeführt werden zu der Frage, ob das Labor weiter betrieben werden soll oder die Leistungen fremd vergeben werden sollen.
- Aufgabenverteilung: Die aktuelle Regelung kann zu Datenschutzverletzungen führen. Die ärztliche Schweigepflicht kann verletzt werden. Es muss sichergestellt werden, dass derselbe Arzt oder dieselbe Ärztin nicht an einer Person sowohl hausärztliche Behandlungen als auch amtsärztliche Untersuchungen vornimmt.
- Leistungen für andere Dienststellen: Die Kostenerstattungen durch andere Dienststellen für Leistungen des Ärztlichen Dienstes sind nicht kostendeckend.

3 Aufgabenkritik zeigt Einsparpotenziale

- 338** Der Rechnungshof hat zunächst die rechtlichen Vorgaben für den Ärztlichen Dienst untersucht. Die Rechtslage schränkt eine kritische Diskussion über seine Notwendigkeit nicht ein. Alle Aufgaben des Ärztlichen Dienstes könnten auf Dritte übertragen werden.
- 339** Mit Hilfe von Wirtschaftlichkeitsrechnungen hat der Rechnungshof dargelegt, wie sich die Kosten des Ärztlichen Dienstes in Höhe von rd. 500 T€ auf die einzelnen amts-, haus-, betriebs- und polizeiärztlichen Aufgabenbereiche verteilen.
- 340** Anschließend hat er die Kosten des Ärztlichen Dienstes mit denen verglichen, die entstehen würden, wenn die jeweilige Aufgabe auf Dritte übertragen würde. Das Ergebnis:
- Niedergelassene Ärzte führen hausärztliche Tätigkeiten um rd. 60 % günstiger durch als der Ärztliche Dienst. Daraus ergibt sich ein jährliches Einsparpotenzial von rd. 142 T€.
 - Bei den amtsärztlichen Tätigkeiten zur Feststellung der gesundheitlichen Tauglichkeit können jährlich 2/3 der Kosten, das sind rd. 48 T€, durch eine Fremdvergabe eingespart werden.
 - Eine Gesamtbeurteilung der betriebsärztlichen Tätigkeiten ist aufgrund ihrer Vielfalt nicht möglich. Das Gleiche gilt für die polizeiärztlichen Tätigkeiten. Der Rechnungshof hat Anregungen gegeben und Möglichkeiten der Auslagerung aufgezeigt. Der Anteil dieser Einzelaufgaben am Leistungsspektrum des Ärztlichen Dienstes beträgt jedoch insgesamt nur rd. 15 %. Ob diese Tätigkeiten beim Ärztlichen Dienst verbleiben sollen, ist davon abhängig, wie mit den haus- und amtsärztlichen Tätigkeiten verfahren wird.

- Die Entscheidung darüber, welches Leistungsspektrum der Ärztliche Dienst zukünftig haben soll, muss in erster Linie unter wirtschaftlichen Aspekten getroffen werden. Der Rechnungshof hat aufgezeigt, welche Potenziale vorhanden sind.

341 Der Senator für Inneres hat der Auffassung des Rechnungshofs zugestimmt. Er hat die Polizei beauftragt,

- den zukünftigen Aufgabenzuschnitt des Ärztlichen Dienstes auf fachlicher und wirtschaftlicher Grundlage zu erarbeiten,
- eine Wirtschaftlichkeitsrechnung für den Laborbetrieb und einen Vergleich mit einer möglichen Fremdvergabe zu erstellen,
- den Raumbedarf für den Ärztlichen Dienst festzustellen und zu prüfen, wie freie Räume genutzt werden können,
- die Möglichkeit von Rahmenverträgen für die Beschaffung des medizinischen Bedarfs zu prüfen und ggf. eine Ausschreibung einzuleiten und
- die Leistungen des Ärztlichen Dienstes für andere Dienststellen kostendeckend abzurechnen.

Die Ergebnisse sollen Anfang 2008 vorliegen.

Inneres

Stadtamt

Asylverfahren, Duldungen, Abschiebungen

Eine Prüfung des Rechnungshofs im Jahr 2000 hatte in der Ausländerbehörde u. a. Personalengpässe aufgezeigt. Die daraufhin eingeleiteten Aktivitäten des Innenressorts haben die Situation nicht verbessert. Der Rechnungshof fordert umgehend wirkungsvolle Maßnahmen.

Widerspruchsverfahren im Ausländerrecht werden in der Stadt Bremen kaum durchgeführt.

1 Ausländerbehörde geprüft

- 342** Der Rechnungshof hatte im Jahr 2000 (vgl. Jahresbericht - Stadt - 2001, Tz. 57 - 70) in der Ausländerbehörde, einer Abteilung des Stadtamtes, den Arbeitsbereich „Aufenthaltsbeendigungen“ geprüft. Ausreisepflichtige Ausländerinnen und Ausländer waren seit Jahren nicht konsequent in ihre Heimat zurückgeführt worden, weil der Arbeitsbereich überlastet war. Der Rechnungshof hatte empfohlen, dort zusätzliches Personal einzusetzen, und Vorschläge entwickelt, um die Arbeitsabläufe zu verbessern und die Bearbeitungsrückstände abzubauen.
- 343** Eine im Jahr 2006 begonnene Nachschauprüfung sollte zeigen, ob die Vorschläge des Rechnungshofs umgesetzt und die damaligen Probleme gelöst worden sind. Zwischenzeitlich wurde die Ausländerbehörde umstrukturiert. Im heutigen „Team 5“ werden neben Aufenthaltsbeendigungen auch Asylverfahren und Duldungen bearbeitet. Der Rechnungshof hat seine Prüfung entsprechend erweitert.

2 Probleme nicht gelöst

- 344** Im Jahr 2000 hatte der Rechnungshof u. a. gefordert, den Arbeitsbereich „Aufenthaltsbeendigungen“ personell aufzustocken. Kurzfristig sind zwar Kräfte eingestellt worden, doch der Personalbestand der Ausländerbehörde hat sich bis Ende 2006 insgesamt um 6,5 Stellen reduziert. Es bestand nach wie vor ein Personalengpass, der weder durch die neue Struktur noch durch veränderte Arbeitsabläufe kompensiert werden konnte.

- 345** Die Überlastung des Personals der Ausländerbehörde hat dazu geführt, dass Duldungen verlängert werden mussten, Aufenthaltserlaubnisse verspätet ausgestellt worden sind und Abschiebungen sich verzögert haben. Ausländerinnen und Ausländer mit Anspruch auf Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz mussten deshalb länger in Bremen versorgt werden. Jeder Monat Verzögerung kostet pro Person rd. 565 €. Insgesamt hat die Stadt Bremen im Jahr 2006 für rd. 2.700 ausreisepflichtige Ausländer rd. 18,3 Mio. € aufgewendet, pro Person rd. 6,8 T€ Welcher Betrag eingespart werden könnte, ist nicht bezifferbar, weil in einer Reihe von Fällen objektive Abschiebehindernisse vorliegen.
- 346** Durch die Überlastung der Beschäftigten haben sich die Vorgänge verzögert und konnten teilweise nicht abgeschlossen werden. Gründe hierfür waren:
- Vorwiegend wurden Eilfälle bearbeitet.
 - Die Aktenbearbeitung musste immer wieder unterbrochen werden. Deshalb verlängerte sich die Bearbeitungsdauer erheblich.
 - Im Jahr 2006 waren die Postrückstände auf rd. 20.000 Schriftstücke angewachsen. Die Akten waren nicht auf dem Laufenden und Entscheidungen mussten deshalb verschoben werden.
 - Es kostete immer wieder Zeit, Fehler zu korrigieren.
- 347** Im täglichen Kundenkontakt hat der Personalengpass in der Ausländerbehörde zu vielen Beschwerden geführt. Verschärfte sich die Situation durch äußere Umstände - wie den Streik der Angestellten im Jahr 2006 -, haben in den frühen Morgenstunden hunderte Ausländerinnen und Ausländer vor der Behörde gewartet. Telefonisch sind die Beschäftigten kaum zu erreichen gewesen.
- 348** Gleichzeitig hat sich die Zahl der Untätigkeitsklagen erhöht. In den letzten Jahren hat sie sich verfünffacht: Im Jahr 2003 wurden 20 Untätigkeitsklagen gegen die Ausländerbehörde eingereicht, im Jahr 2006 waren es 109. Das Stadtamt hat im Jahr 2006 rd. 60 T€ für Gerichtsgebühren und Verfahrenskosten wegen verlorener Untätigkeitsklagen bezahlen müssen.

- 349** Der Senat hat in einer Mitteilung vom 12. September 2006 an die Stadtbürgerschaft (Drs. 16/596 S) die Missstände in der Ausländerbehörde bestätigt. Anfang 2007 hat das Innenressort Gegenmaßnahmen eingeleitet. Um die Arbeitsqualität zu verbessern, hat es Kräfte zeitlich befristet eingestellt und mit speziellen Aufgaben betraut - z. B. mit der Bearbeitung von Fällen ausländischer Straftäter. Daneben sollte eine von Innenressort und Ausländerbehörde gebildete Lenkungsgruppe strukturelle Maßnahmen erarbeiten und umsetzen.
- 350** Der Rechnungshof hat gefordert, dass die Lenkungsgruppe den Umfang der Missstände genau analysiert und die getroffenen Gegenmaßnahmen evaluiert. Er hat darauf hingewiesen, dass befristet eingestellte Kräfte, denen Sonderaufgaben zugewiesen werden, die tägliche Sachbearbeitung nicht direkt entlasten. Deshalb muss sorgfältig beobachtet und ausgewertet werden, wie sich zusätzliches Personal auf die Arbeitssituation auswirkt. Nur dann kann entschieden werden, ob es sinnvoll ist, die Ausländerbehörde weiterhin mit befristet eingestellten Kräften zu verstärken, oder ob eine dauerhafte Lösung gefunden werden muss.
- 351** Der Rechnungshof hat über die Sofortmaßnahmen des Innenressorts hinaus u. a. Folgendes vorgeschlagen: Er hat auf Ermessensspielräume bei Fristsetzungen und bei Entscheidungen über Aufenthaltserlaubnisse hingewiesen. Er hat Vorschläge zur Bearbeitung von Abschiebungen gemacht und gebeten, das Verfahren zu überprüfen, wie die Identität von Geduldeten ohne Ausweispapiere festgestellt werden kann. Er hat die Bedeutung von regelmäßiger Fortbildung für die Qualitätssicherung hervorgehoben. Auch diese Maßnahmen würden helfen, die Arbeitsorganisation zu verbessern, die Arbeitsqualität zu steigern und die Verfahrensdauern zu verkürzen.
- 352** Das Innenressort hat gegenüber dem Rechnungshof im Juli 2007 darauf hingewiesen, es seien wichtige Grunddaten zu ermitteln, bevor bewertet werden könne, wie seine Maßnahmen wirken. Außerdem sei es erforderlich, eine externe, fachkompetente, aber neutrale Arbeitsebene außerhalb des Stadtamtes einzuschalten. In einem Bericht an die städtische Innendeputation vom 15. November 2007 hat das Innenressort dargestellt, dass die Probleme im Stadtamt durch die bisherigen Maßnahmen noch nicht gelöst wurden. Durch ein konzentriertes Maßnahmenpaket solle zukünftig eine nachhaltige und dauerhafte Verbesserung erreicht werden.

353 Der Rechnungshof betont, dass die Überlastung der Beschäftigten der Ausländerbehörde schon bei der Prüfung des Rechnungshofs im Jahr 2000 offensichtlich war. Für alle Beteiligten muss unverzüglich eine zufriedenstellende Lösung gefunden werden.

3 Widerspruchsverfahren überprüfen

354 Ausländerinnen und Ausländer können gegen Entscheidungen der Ausländerbehörde, z. B. über ihren Aufenthaltsstatus, Widerspruch einlegen. Das Innenressort prüft die Entscheidungen im Widerspruchsverfahren.

355 Beim Innenressort haben sich seit 2004 große Rückstände bei den Widerspruchsverfahren aufgebaut: Über 900 Widersprüche waren Ende 2006 unbearbeitet geblieben. Die Bearbeitungsquote, die zwischen den Jahren 2000 und 2003 noch bei rd. 65 % bis rd. 80 % gelegen hat, ist im Jahr 2006 auf rd. 20 % gesunken. Die Zahl der dagegen gerichteten Untätigkeitsklagen hat sich folglich von 12 im Jahr 2003 auf 63 im Jahr 2006 erhöht.

356 Auch gegen die Ausländerbehörde werden immer mehr Untätigkeitsklagen erhoben, weil die verfahrensrechtliche Bearbeitungsfrist von drei Monaten oft überschritten wird. Im Jahr 2003 waren es 20, im Jahr 2006 bereits 109 Klagen.

357 Unterliegt eine Behörde bei einer Untätigkeitsklage, muss sie Gerichtsgebühren und Verfahrenskosten zahlen. Mit rd. 70 T€ im Jahr 2006 haben sich diese Kosten bei Innenressort und Ausländeramt seit 2003 mehr als vervierfacht. Sie werden weiter steigen, da die Streitwerte zum 1. Juni 2006 erhöht worden sind.

358 Die große Zahl der Klagen belastet das Verwaltungsgericht. Inzwischen sind rd. 68 % der bei der zuständigen Kammer eingereichten Klagen Untätigkeitsklagen.

359 Das Justizressort hat im Jahr 2006 untersucht, ob es möglich ist, das Widerspruchsverfahren übergreifend abzuschaffen. Bremen ist aufgrund des zweistufigen Verwaltungsaufbaus nicht verpflichtet, Widerspruchsverfahren durchzuführen. Sie sind eingeführt worden, um die Bürgerfreundlichkeit zu erhöhen. Die Frage, in welchen Bereichen weiterhin Widerspruchsverfahren durchgeführt werden sollen und in welchen nicht, ist noch nicht abschließend entschieden. Die Regierungskoalition hat sich darauf geeinigt, das Widerspruchsverfahren zu „optimieren“.

- 360** Die Ausländerbehörde und das Innenressort sind dafür, im Ausländerrecht das Widerspruchsverfahren abzuschaffen. Der Senator für Justiz und Verfassung wird dieses Vorhaben umfassend prüfen.
- 361** Bei einer Entscheidung, das Widerspruchsverfahren beizubehalten oder abzuschaffen, ist aus Sicht des Rechnungshofs der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit zu berücksichtigen. Grundlage für diese Prüfung darf nicht die derzeitige Praxis des Widerspruchsverfahrens sein. Die Prüfung muss zudem nicht nur die Kosten des Innenressorts sondern auch die in anderen Bereichen, wie z. B. in der Verwaltungsgerichtsbarkeit, einbeziehen.

4 Handlungshilfen adressatengerecht formulieren

- 362** Die Ausländerbehörde muss in Asylverfahren, bei Duldungen und Abschiebungen zahlreiche Ermessensentscheidungen treffen. Das Innenressort gibt der Ausländerbehörde regelmäßig Weisungen und Handlungshilfen zu neuen und/oder schwierigen Rechtslagen. Dadurch sollen die Beschäftigten in die Lage versetzt werden, gesetzlich eingeräumtes Ermessen schnell und richtig auszuüben. Die Texte des Innenressorts müssen leicht verständlich sein, damit diese Hilfe wirkungsvoll sein kann.
- 363** Der Rechnungshof hält diese Unterstützungsleistung des Innenressorts für verbesserungsfähig. Die Weisungen und Handlungshilfen müssen so formuliert sein, dass die Beschäftigten sie ohne weitere Erklärungen als Arbeitsgrundlage nutzen können.
- 364** Das Ressort hat eingewendet, Erlasse müssten zwingend einen gewissen Abstraktionsgrad aufweisen. Es sei Aufgabe der Ausländerbehörde, konkrete Arbeitsanweisungen abzufassen. Das DV-gestützte Handbuch des Stadtamtes werde ergänzt und besser aufbereitet.
- 365** Der Rechnungshof weist darauf hin, dass es ihm hier weder um die Verständlichkeit von Erlassen noch um konkrete Arbeitsanweisungen - wie Vordrucke für die Sachbearbeitung - geht, sondern z. B. um Handlungshilfen, die das Ressort regelmäßig herausgibt.

Justiz

Gerichte

Revisoren in der Justiz

Die Revisoren können ihre gesetzlich vorgeschriebenen Prüftätigkeiten nur unzureichend erfüllen. Das liegt u. a. an der Fülle ihrer Aufgaben.

Die Aufgaben der Revisoren der Fachgerichte sollten zusammengeführt werden.

1 Aufgaben der Revisoren in der Justiz

- 366** Die ordentlichen Gerichte sowie die Fachgerichte und die Staatsanwaltschaften sind dem Justizressort zugeordnet. In diesen Justizbehörden sind Revisoren tätig.
- 367** Außer bei den Sozial- und Verwaltungsgerichten sind Revisoren Rechtspfleger, die mit der Revisortätigkeit beauftragt werden. Bei den beiden Fachgerichtsbarkeiten sind die Revisoren Beamte des gehobenen und höheren Verwaltungsdienstes. Sie üben diese Tätigkeit neben ihren Hauptaufgaben aus. Die Revisoren bei den ordentlichen Gerichten werden von Kostenprüfungsbeamten unterstützt, die keine Rechtspfleger sind und nur bestimmte Revisortätigkeiten übernehmen dürfen.
- 368** Die Revisoren haben im Wesentlichen die Aufgabe, Prüfungen durchzuführen und Stellungnahmen abzugeben:
- Sie werden als Kostenprüfungsbeamte tätig und kontrollieren in dieser Funktion Belege, Rechnungen und Gerichtskostenansätze.
 - Sie vertreten die Staatskasse im Beschwerdeverfahren.
 - Sie nehmen Verwaltungsaufgaben ihrer Dienststellen wahr, indem sie z. B. zu Gesetzesvorhaben Stellung nehmen.
- 369** Für bestimmte Prüfungen gibt es gesetzliche Vorgaben, z. B. sind Notare alle vier Jahre zu überprüfen. In manchen Verfahren sind Stellungnahmen zwingend vorgeschrieben, z. B. wenn in Straf- und Bußgeldverfahren Pauschgebühren festgesetzt werden oder

bei Prozesskostenhilfe (PKH). Der Umfang dieser Aufgaben ist abhängig von der Zahl der Verfahren.

370 Für andere Aufgaben gibt es weniger strenge Vorgaben, z. B. für die besondere Prüfung nach § 46 der Kostenverfügung (KostVfg, im Folgenden: Geschäftsprüfung). Sie soll i. d. R. unvermutet einmal im Haushaltsjahr bei jeder Justizbehörde stattfinden. Das Nähere regelt die Präsidentin des Landgerichts. Andere Prüfungen, z. B. die der Ausgabebelege, können die Revisoren nur in Stichproben durchführen. Der Umfang wird nicht vorgegeben. Das gilt z. B. auch für ihre Beteiligung in Betreuungsrechts-Verfahren.

2 Revisoren der ordentlichen Gerichte überlastet

371 Die Revisoren der ordentlichen Gerichte sind beim Landgericht angesiedelt. Sie sind aus historischen Gründen auch zuständig für das Finanzgericht und die Staatsanwaltschaften.

372 Die Rechtspfleger können jeweils nur einen kleinen Teil ihrer Arbeitskraft für die Revisortätigkeit verwenden. Durch ihre Hauptaufgaben sind sie hoch belastet. Bearbeiten sie die ihnen zugewiesenen Gerichtsverfahren nicht unverzüglich, drohen Beschwerden. Die Revisortätigkeiten haben keine Priorität und werden vernachlässigt.

373 Die hohe Arbeitsbelastung hat dazu geführt, dass die Revisoren bereits seit 2002 keine Geschäftsprüfungen mehr durchführen. Seitdem haben sie auch die Notare nicht im gesetzlich vorgeschriebenen Umfang geprüft: Von 7 nicht geprüften Notaren im Jahr 2002 ist die Zahl auf 73 im Jahr 2005 gestiegen und hat im Folgejahr bei 47 gelegen.

374 Die Revisoren haben regelmäßig auf ihre Situation hingewiesen. Das Justizressort hat erklärt, es habe wegen personeller Engpässe und gesteigener Geschäftsbelastung das Problem nicht lösen können.

375 Es kann nicht akzeptiert werden, dass die Revisoren ihre gesetzlich vorgeschriebenen Aufgaben nicht erfüllen können. Der Rechnungshof hat vorgeschlagen, die Revisortätigkeiten wieder stärker zu bündeln. Nur wenn Revisoren keine Rechtspflegertätigkeiten mehr wahrnehmen müssen, können sie sich ganz auf diese Aufgabe konzentrieren. Der Rechnungshof begrüßt die aktuelle Planung des Oberlandes- und Landgerichts und des

Justizressorts, wieder mindestens einem Rechtspfleger zu 100 % Revisortätigkeiten zu übertragen. Die Möglichkeiten, die sich durch bevorstehende Personalveränderungen ergeben, sollten ebenfalls zur Aufgabenbündelung genutzt werden. Der Rechnungshof erwartet, dass das Justizressort und die Gerichte überprüfen, ob diese Maßnahmen ausreichen.

- 376** Im Übrigen vermisst der Rechnungshof eine Personalbedarfsberechnung mit überprüf-
baren Kriterien. Grundlage dafür ist eine eindeutige Beschreibung der Aufgaben und
ihres Umfangs. Möglicherweise haben die Revisoren zzt. Aufgaben, die sie nicht zwin-
gend wahrnehmen müssen. Der Rechnungshof hat das Ressort gebeten, dies zu über-
prüfen. Es ist sinnvoller, solche Aufgaben anderen Organisationseinheiten zuzuweisen.
- 377** Das Justizressort hat in seiner Stellungnahme im Januar 2008 zugesagt, die Tätigkeit
der Revisoren kritisch zu prüfen. Gemeinsam mit dem Oberlandesgericht und dem
Landgericht werde es in den nächsten Wochen ein Konzept erarbeiten.

3 Aufgaben der Revisoren der Fachgerichte bündeln

- 378** Bei den Fachgerichten nehmen i. d. R. die Geschäftsleiter die Revisoraufgaben wahr.
Sie sind in einer ähnlichen Situation wie die Revisoren beim Landgericht: Sie müssen
die Revisoraufgaben neben ihren Hauptaufgaben wahrnehmen, die Geschäftsleiter-
aufgaben haben eine höhere Priorität.
- 379** Der Rechnungshof hat vorgeschlagen, die Aufgaben der Revisoren aller Fachgerichte
in einer Einheit zusammenzuführen. Der Personalbedarf sollte sich wie bei den ordent-
lichen Gerichten an den Aufgaben und ihrem Umfang orientieren (s. Tz. 376). Es ist
miteinander abzustimmen,
- in welchem Umfang die Revisoreinheit Aufgaben bearbeiten muss,
 - wie sichergestellt werden kann, dass die Revisoren alle erforderlichen Informationen
über prüfungsrelevante Vorgänge bekommen,
 - wie die Aktenprüfung organisiert werden soll.

380 Die Fachgerichte haben bereits einen Großteil ihrer Verwaltungsarbeit in einer gemeinsamen Verwaltungsabteilung gebündelt. Die Leiter der Fachgerichte unterstützen den Vorschlag des Rechnungshofs und werden ihn bei der Diskussion über ihre weitere Zusammenarbeit berücksichtigen.

4 Aufgabenerfüllung durch Revisoren bei ordentlichen Gerichten nicht sichergestellt

4.1 Arbeitsplanung lückenhaft

381 Seit 2002 ist offensichtlich, dass die Revisoren nicht alle Aufgaben erledigen können. Bei den Notarprüfungen sind Rückstände aufgelaufen, Geschäftsprüfungen sind überhaupt nicht mehr durchgeführt worden (s. Tz. 373). Rechtliche Vorgaben sind verletzt worden. Es sind prüfungsfreie Räume entstanden.

382 Die Leitung des Landgerichts und das Justizressort haben dem nicht abgeholfen (s. Tz. 374). Aus Sicht des Rechnungshofs hätte die begrenzte Kapazität der Revisoren so effektiv wie möglich eingesetzt werden müssen. Die Leitung des Landgerichts hätte steuernd eingreifen müssen.

383 Der Rechnungshof erwartet, dass die Arbeit der Revisoren zukünftig besser geplant wird:

- Die Revisoren sollten Entscheidungskriterien erarbeiten, mit deren Hilfe sie ihre Aufgaben klassifizieren können, z. B. die Höhe der Ausgaben in einem zu prüfenden Bereich, die Fehleranfälligkeit eines Vorgangs oder die präventive Wirkung einer Überprüfung.
- Die Präsidentin des Landgerichts sollte sich mit den Revisoren abstimmen und darüber entscheiden, wo Schwerpunkte gesetzt werden und in welchem Umfang Stichproben ausreichen.
- Die Präsidentin des Landgerichts sollte im Voraus festlegen und begründen, welche Bereiche in welchem Zeitraum nicht geprüft werden. Diese Entscheidung darf nicht dem Zufall überlassen bleiben.
- Nach Ablauf einer so geplanten Periode ist zu überprüfen, ob die Planung umgesetzt werden konnte, welche Arbeitsergebnisse erzielt worden sind und welche Konsequenzen sich für die folgende Planungsphase daraus ziehen lassen.

384 Das Justizressort teilt die Auffassung, dass die Arbeit der Revisoren effektiver werden muss. Es hat erklärt, der Präsident des Oberlandesgerichts und die Präsidentin des Landgerichts hätten ein hohes Interesse, das Problem zu lösen. In den nächsten Wochen werde ein neues Konzept erarbeitet.

4.2 Berichterstattung verbesserungsbedürftig

385 Die Revisoren erstatten der Leitung des Landgerichts jährlich Bericht über ihre Tätigkeiten. Sie leitet den Bericht an das Justizressort und den Rechnungshof weiter.

386 Der Bericht ist seit vielen Jahren gleich aufgebaut. Neben der Personalsituation wird dargestellt, wie viele Prüfungen durchgeführt, Stellungnahmen abgegeben und welche Summen von Gerichts- und ähnlichen Kosten abgesetzt worden sind.

387 Der Bericht der Revisoren soll dazu dienen, über ihre Arbeitsergebnisse zu informieren. Damit der Bericht noch aussagefähiger wird, hat der Rechnungshof Folgendes vorgeschlagen:

- Die Ergebnisse sollten entsprechend der Geschäftsanweisung dargestellt werden.
- Sobald es eine Arbeitsplanung gibt, sollte in den Bericht einfließen, inwieweit sie eingehalten werden konnte und welche Konsequenzen sich daraus für die Zukunft ergeben (s. Tz. 383).
- Bei der Beschreibung der Personalsituation sollte auf den anerkannten Personalbedarf verwiesen werden (s. Tz. 376 f.), damit ein Vergleich möglich ist.

4.3 Mangelhafte Arbeitsergebnisse an Beispielen:

Prozesskostenhilfe noch immer nicht geprüft

388 Gemäß § 127 Abs. 3 Zivilprozessordnung kann der Revisor Beschwerde einlegen, wenn PKH bewilligt wird, ohne dass z. B. eine ratenweise Rückzahlung festgesetzt worden ist.

389 Der Rechnungshof hatte in seinem Jahresbericht 2003 (vgl. Jahresbericht 2003 - Land -, Tz. 251 ff.) beanstandet, dass Revisoren PKH-Verfahren seit Jahren nicht kontrolliert hatten. Das Justizressort hatte daraufhin zugesagt, Revisoren würden künftig regelmäßig und in angemessenem Umfang PKH-Vorgänge einsehen.

- 390** Die Zusage des Ressorts ist nicht eingehalten worden. Die Revisoren haben erklärt, PKH-Vorgänge würden immer noch nicht geprüft.
- 391** Der Rechnungshof erwartet, dass die Präsidentin des Landgerichts künftig die PKH-Verfahren in die Arbeitsplanung für die Revisoren einbezieht.
- 392** Das Justizressort teilt die Auffassung des Rechnungshofs, dass die Revisoren effektiv arbeiten müssen. Bald werde ein neues Konzept erstellt.
- 393** Ein weiteres Problem besteht darin, dass die Akten der PKH den Revisoren nicht vorgelegt werden müssen. Werden sie nicht informiert, können sie innerhalb der vorgegebenen Frist von drei Monaten auch nicht prüfen. Es muss daher geregelt werden, welche Akten die Revisoren bekommen sollen, z. B. für einen Zeitraum von vier Monaten alle aus einem bestimmten Bereich. Sie könnten dann unter Wahrung der Bearbeitungsfristen selbst Stichproben auswählen. Der Rechnungshof hat die Gerichte gebeten, diesen Vorschlag zu prüfen.

Geschäftsprüfungen müssen sein

- 394** Bei jeder Justizbehörde soll jährlich eine Geschäftsprüfung stattfinden (s. Tz. 370). Seit 2002 haben die Bezirksrevisoren keine Geschäftsprüfungen mehr durchgeführt (s. Tz. 373). Sie haben damit gegen die KostVfg verstoßen. Die Leitung des Landgerichts hat dies hingenommen, ohne darauf zu reagieren. Es fehlte eine klare Entscheidung darüber, welche Prioritäten die Revisoren setzen sollten (s. Tz. 383).
- 395** Der Rechnungshof geht davon aus, dass das Justizressort die Geschäftsprüfungen in dem angekündigten neuen Konzept berücksichtigt.
- 396** Der Rechnungshof hat die Unterlagen der Revisoren über ihre Prüfungen nach § 46 KostVfg in den Jahren 2000 und 2001 geprüft. Für künftige Prüfungen schlägt der Rechnungshof folgende Verbesserungen vor:
- Die Leitung des Landgerichts sollte Zeit und Reihenfolge der Prüfungen festlegen.
 - Die Berichte müssen alle Überprüfungen nach der KostVfg dokumentieren.

- Es sollte aufgeführt werden, welche Summen zu erstatten oder nachzufordern waren. Diese Erkenntnisse könnten für die Arbeitsplanung genutzt werden.
- Für die präventive Wirkung der Prüfungen ist es wichtig, dass die Revisoren die Nachprüfungen konsequent durchführen und die Ergebnisse dokumentieren.

Notar-Prüfungen nicht vernachlässigen

- 397** Seit 2002 haben die Revisoren Rückstände bei den Notarprüfungen (s. Tz. 373). Justizressort, Oberlandesgericht und Landgericht hatten zunächst keine Gegenmaßnahmen ergriffen. Die Revisoren hatten daraufhin in ihrem Jahresbericht 2006 vorgeschlagen, in der jetzigen schwierigen Personalsituation für die Notarprüfungen Beamte des gehobenen Dienstes und pensionierte Revisoren gegen Entgelt einzusetzen.
- 398** Das Justizressort wollte diesen Vorschlag bisher nicht aufgreifen, sondern die Situation allein dadurch verbessern, dass die Revisortätigkeiten gebündelt werden (s. Tz. 375).
- 399** Es ist nicht hinnehmbar, dass die Revisoren ihre gesetzlich vorgeschriebenen Aufgaben nicht erfüllen können. Der Rechnungshof erwartet, dass das Justizressort auswertet, ob sich dies allein durch die Bündelung der Aufgaben ändert. Er hatte seinerzeit gebeten zu prüfen, ob der Vorschlag der Revisoren wenigstens übergangsweise umgesetzt werden könnte. Ggf. muss das Ressort zusammen mit den Gerichten andere Maßnahmen treffen, damit die Revisoren die gesetzlich vorgeschriebenen Aufgaben erfüllen können.
- 400** Das Justizressort hat zugesagt, den Vorschlag der Revisoren entsprechend den Anregungen des Rechnungshofs zu prüfen.

Geldverwaltung für Klientinnen und Klienten durch Bewährungshelferinnen und -helfer prüfen

- 401** Bewährungshelferinnen und -helfer verwalten Gelder von Klientinnen und Klienten, die kein Girokonto haben. In diesem Bereich sind organisatorische Schwierigkeiten aufgetreten, die zu Unregelmäßigkeiten hätten führen können. Bis zur Prüfung durch den Rechnungshof war den Revisoren nicht bekannt, dass Bewährungshelferinnen und -helfer Klientengelder verwahren.
- 402** Das Justizressort ist dem Vorschlag des Rechnungshofs gefolgt, dass die Revisoren auch die Verwaltung von Klientinnen- und Klientengeldern überprüfen müssen.

5 Aufgabenerfüllung durch Revisoren der Fachgerichte nicht sichergestellt

- 403** Die Revisoren der Fachgerichte nehmen ihre Aufgaben wegen ihrer Tätigkeit als Geschäftsleiter nicht ausreichend wahr.
- 404** Für die Revisortätigkeiten beim Finanzgericht sind die Revisoren des Landgerichts zuständig (s. Tz. 371). Sie haben dort noch nie geprüft. Die Revisoraufgaben sollten gemeinsam mit denen der anderen Fachgerichte der zentralen Revisoreinheit übertragen werden (s. Tz. 379 f.).
- 405** Die Revisoren der Sozialgerichte fertigen keine Berichte über ihre Tätigkeit an. Sie verstoßen damit gegen ihre Geschäftsordnung. Die Revisortätigkeiten des Geschäftsleiters des Arbeitsgerichts wurden schon 1994 wegen der steigenden Arbeitsbelastung auf Stichproben beschränkt. 1995 wurde die Zahl der zu prüfenden Akten auf 5 bis 10 % reduziert. Obwohl weiterhin Prüfungsberichte angefertigt werden sollten, ist dies nicht geschehen.
- 406** Diese Beispiele verdeutlichen, dass die Revisortätigkeiten bei den Fachgerichten keine Priorität haben. Der Rechnungshof geht davon aus, dass durch eine zentrale Revisoreinheit diese Situation verbessert wird (s. Tz. 379).

6 Geschäftsanweisungen überarbeiten

- 407** Das Justizressort hat zwei Geschäftsanweisungen für Revisoren erlassen: für die Revisoren beim Landgericht am 8. Oktober 1981 und für die Revisoren der Sozialgerichte am 24. Juni 2003. Für die anderen Fachgerichte gibt es keine Geschäftsanweisungen.
- 408** Die Fachgerichte werden zzt. im Fachgerichtszentrum neu organisiert. In diesem Zusammenhang wurde bereits darüber nachgedacht, die Geschäftsanweisung für die Revisoren beim Landgericht neu zu fassen und auf alle Fachgerichte zu übertragen. Die Fachgerichte haben sich damit einverstanden erklärt.

409 Am Beispiel der Geschäftsanweisung der Revisoren der ordentlichen Gerichte hat der Rechnungshof Verbesserungsvorschläge aufgezeigt:

- Die Geschäftsanweisung sollte die Tätigkeiten der Revisoren - Prüfungen und Stellungnahmen - eindeutig beschreiben.
- Verweise auf gesetzliche Grundlagen müssen aktuell sein. Teilweise ist es sinnvoll, über den Verweis hinaus die Aufgabe konkreter zu beschreiben.
- Es sollten alle Aufgaben der Revisoren in der Geschäftsanweisung enthalten sein.
- In der Geschäftsanweisung sollte deutlich werden, welche Aufgaben aufgrund gesetzlicher Vorgaben zwingend erforderlich sind und bei welchen Aufgaben die Revisoren auf den Umfang der Prüfungen Einfluss nehmen können.
- Beim Justizressort ist eine Innenrevision eingerichtet, deren Aufgaben sich mit denen der Revisoren überschneiden können. Dies sollte durch eindeutige Formulierungen in der Geschäftsanweisung der Revisoren verhindert werden.

410 Der Rechnungshof hat die Beteiligten gebeten, seine Vorschläge für die neu zu fassende Geschäftsordnung zu berücksichtigen.

Wissenschaft

Wissens- und Technologietransfer durch Schutzrechteverwertung im Hochschulbereich

Einnahmen aus der Verwertung von Schutzrechten tragen kaum zur Finanzierung der bremischen Hochschulen bei.

1 Verwertung wissenschaftlicher Ergebnisse bremischer Hochschulen: Innen- und Außenschau

411 Der Rechnungshof hat sich mit den strukturellen Rahmenbedingungen und dem Ergebnis des Modellversuchs des Wirtschaftsressorts zur Verwertung wissenschaftlicher Ergebnisse bremischer Hochschulen befasst (s. Tz. 580 ff.). Daneben hat er geprüft, wie die bremischen Hochschulen selbst den Wissens- und Technologietransfer (WTT) durch Schutzrechteverwertung organisiert haben. Untersucht hat er auch, wie das Wirtschaftsressort die Hochschulen hierbei unterstützt.

2 Rahmenbedingungen des Wissens- und Technologietransfers in Hochschulen

412 Wissens- und Technologietransfer nehmen die Hochschulen von jeher auf unterschiedliche Weise wahr. Beispielsweise geschieht dies, indem Hochschulen und Wirtschaft zusammenarbeiten. So forschen die bremischen Hochschulen im Auftrag von Unternehmen gegen Entgelt. Hiermit finanzieren sie u. a. zusätzliches Personal und Ausstattungen. In den Verträgen ist i. d. R. vereinbart, dass die Rechte an Erfindungen, die im Rahmen des Forschungsauftrags gemacht werden, auf den Auftraggeber übergehen.

413 Daneben veräußern die Hochschulen auch Know-how aus ihrer Grundlagenforschung, das noch keine Patent- oder Marktreife hat und daher noch weiterentwickelt werden muss. Dabei beauftragen die Erwerber die Forschenden häufig, sie bei der Weiterentwicklung zu unterstützen. In diesen Fällen übersteigen die zur Verfügung gestellten Mittel den Erlös aus dem Know-how-Verkauf oft um ein Vielfaches.

414 Eigene Schutzrechte zu verwerten hat im Wissenschaftsbetrieb der Hochschulen bisher eine untergeordnete Rolle gespielt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Patentierungsverfahren bis zu fünf Jahre dauern und zwischen 5 und 20 T€ kosten können. Zudem

ist der wirtschaftliche Erfolg einer Vermarktung oder eines Rechteverkaufs ungewiss. Eingeworbene Forschungsgelder Dritter (Drittmittel) sind dagegen kurzfristiger und in bekannter Höhe verfügbar und können sofort für weitere Forschungen eingesetzt werden. Allein die Universität Bremen hat zwischen 2002 und 2006 Drittmittel in Höhe von rd. 328,5 Mio. € eingeworben.

415 Die bremischen Hochschulen haben mit der lokalen Patentverwertungsagentur seit 2002 eng zusammengearbeitet, um Schutzrechte zu sichern und zu vermarkten. Sie haben die Verwertungsagentur beauftragt, sie u. a. dabei zu unterstützen, Erfindungen zu identifizieren und auf kommerzielle Verwertbarkeit hin zu prüfen. Die hierfür zu zahlenden Entgelte stammen aus einer Förderung durch den Bund, mit der die Verwertung wissenschaftlichen Know-hows gestärkt werden sollte. In den Jahren 2002 bis 2006 haben alle vier Hochschulen zusammen lediglich rd. 23 T€ aus der Verwertung von Rechten mit Unterstützung der Patentverwertungsagentur eingenommen.

3 Hochschulinterne Abläufe des WTT-Prozesses verbessern

416 Die vier staatlichen Hochschulen im Land Bremen haben für den WTT in unterschiedlichem Umfang zentrale Anlaufstellen geschaffen. Das Spektrum reicht von einer mit mehreren Personen ausgestatteten Transferstelle der Universität Bremen bis zu einem Beauftragten für WTT. Er nimmt die Aufgabe neben seiner Professorentätigkeit wahr. Alle Anlaufstellen haben im WTT-Prozess die folgenden Aufgaben zu erfüllen:

- die Hochschulbeschäftigten für die Themen „Patentierung“ und „Verwertung von Forschungserkenntnissen“ durch Informationsveranstaltungen zu sensibilisieren,
- das Hochschulpersonal bei Patentierungs- und Verwertungsfragen zu beraten,
- Erfindungsmeldungen verwaltungsintern zu bearbeiten,
- die Schnittstellenfunktion zwischen Hochschule und Verwertungsagentur wahrzunehmen,
- die jeweilige Hochschule bei Vertragsverhandlungen über Verwertungen zu vertreten.

- 417** Die zuständigen Stellen in den Hochschulen haben bei der Sicherung und Vermarktung von Schutzrechten Schwierigkeiten, potenziell vermarktbar erfindungen rechtzeitig zu identifizieren. Insbesondere ist nicht gewährleistet, dass die Rechte der Hochschulen bei Verträgen angemessen abgesichert werden.
- 418** Das Wissenschaftsressort hat entsprechend den Empfehlungen des Rechnungshofs erklärt, es werde zusammen mit den Hochschulen das Verfahren ändern. Es solle sichergestellt werden, dass
- die Forschenden bereits zu dem Zeitpunkt, zu dem sie Drittmittel einwerben, das für WTT zuständige Personal über Verwertungspotenziale informieren und
 - ihnen zeitnah über konkrete Verwertungsmöglichkeiten berichten, wenn Drittmittelprojekte beendet werden.
- 419** Darüber hinaus stimmen Rechnungshof und Ressort darin überein, die Rechtsstellen der Hochschulen künftig in geeigneten Fällen in das Verfahren einzubinden.

4 Kooperationsprofessuren und Rechte an Diensterfindungen

- 420** Die Hochschulen haben als Dienstherren das Recht, die Erfindungen ihrer Professorinnen und Professoren in Anspruch zu nehmen.
- 421** In Bremen gibt es eine Reihe von sog. Kooperationsprofessuren. Die betreffenden Personen lehren an einer Hochschule und forschen an einem außerhochschulischen Forschungsinstitut. Hierüber wird ein Vertrag (Kooperationsvereinbarung) zwischen der Hochschule und dem Forschungsinstitut geschlossen.
- 422** Es hat Fälle gegeben, in denen Professoren Rechte an Erfindungen nicht der Hochschule zur Verfügung gestellt, sondern dem Forschungsinstitut überlassen haben. Das Wissenschaftsressort hat dieses Vorgehen gestützt.
- 423** Das Ressort sollte grundsätzlich die Hochschulen in ihren Interessen als Rechteinhaber stärken. Das Wissenschaftsressort hält aber daran fest, Hochschulen und Forschungseinrichtungen sollen selbst eine Regelung über die Verwertungsrechte finden. Vorzugsweise solle dies in den jeweiligen Kooperationsvereinbarungen geregelt werden.

424 Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die Hochschulen in den Kooperationsvereinbarungen gemäß § 63 LHO auf ihnen zustehende Vermögenswerte nur aus gewichtigen Gründen verzichten dürfen.

5 Regeln zur Verwertung im Zuwendungsverfahren verankern

425 Um die Verwertung von Erfindungen voranzubringen, sollte das Wissenschaftsressort seine Vorgaben für Forschungsprojekte ergänzen. Dabei sollte es die Anforderungen des Bundesministeriums für Bildung und Forschung für Projektanträge zu Grunde legen: Bereits in ihrem Antrag haben die Forschenden i. d. R. darzulegen, ob und wie sie ihre Ergebnisse verwerten wollen (Verwertungsplan). Nach Abschluss des Forschungsprojekts haben sie über den Stand der Verwertungsmöglichkeiten zu berichten.

426 Das Wissenschaftsressort hat zugesagt, entsprechend zu verfahren.

427 Nicht nur das Wissenschaftsressort, sondern auch andere bremische Ressorts erteilen den Hochschulen Forschungsaufträge. Daher hat der Rechnungshof dem Ressort empfohlen, sich dafür einzusetzen, dass auch die anderen Ressorts die Regelung des Bundes übernehmen.

Jugend

Heranziehung nach dem Unterhaltsvorschussgesetz

Zahlen Elternteile keinen Unterhalt für ein Kind, obwohl sie dazu rechtlich verpflichtet sind, tritt das Land Bremen ein. Der Unterhaltsanspruch des Kindes geht auf das Land über. Bremen hatte im Dezember 2007 die offenen Forderungen gegen nicht zahlende Elternteile auf rd. 4,6 Mio. € geschätzt.

Seit dem Jahr 2000 liegt in Bremen das Verhältnis zwischen Ausgaben für Unterhaltszahlungen und Einnahmen aus Rückforderungen erheblich unter dem Bundesdurchschnitt. Wäre es Bremen gelungen, die Rückholquote z. B. auf das Niveau Hamburgs anzuheben, hätte es im Jahr 2004 um rd. 435 T€ höhere Einnahmen erzielt.

Ein Gutachter hatte dem Ressort bereits 2000 empfohlen, eine Sonderarbeitsgruppe einzusetzen, um Altfälle aufzuarbeiten. Dies ist erst 2006 geschehen. Bis zum 30. Juni 2007 hatte sie die Fälle lediglich gesichtet. Einnahmen erzielte das Land daher bis zu diesem Zeitpunkt nicht.

1 Unterhaltsvorschüsse

- 428** Durch das Gesetz zur Sicherung des Unterhalts von Kindern alleinstehender Mütter und Väter durch Unterhaltsvorschüsse oder -ausfallleistungen (im Folgenden UVG) werden alleinerziehende Elternteile und ihre Kinder unterstützt. Das Land zahlt Kindern, die das 12. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, längstens für sechs Jahre Unterhaltsvorschüsse. Dies setzt voraus, dass der andere Elternteil seiner Unterhaltspflicht ganz oder teilweise nicht nachkommt.
- 429** Zahlt das Land Unterhaltsvorschuss an Stelle eines unterhaltspflichtigen Elternteils, geht der Unterhaltsanspruch des Kindes auf das Land über. Das Land ist verpflichtet, die Ansprüche gegen den nicht zahlenden Elternteil durchzusetzen (Heranziehung).
- 430** Die Länder führen das UVG als eigene Verwaltungsaufgabe durch. Der Bund trägt ein Drittel der Ausgaben und erhält ein Drittel der Einnahmen.

431 Gemäß § 34 Abs. 1 LHO sind Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erheben. Der Rechnungshof hat untersucht, inwieweit diese Regelung im Bereich des UVG umgesetzt wurde. Dazu hat er Gespräche mit Vertretern des Ressorts und des Amtes für Soziale Dienste (AfSD) geführt. Er hat ausgewertet, wie sich die Einnahmen und Ausgaben entwickelt haben und diese mit denen anderer Länder verglichen.

2 Forderungen

2.1 Hohe offene Forderungen

432 Im AfSD hat sich eine beträchtliche Zahl von Fällen angesammelt, in denen Zahlungen nicht oder nur teilweise zurückgefordert worden sind. Das AfSD hat diese offenen Forderungen zum Stichtag 31. August 2006 auf rd. 16,3 Mio. € geschätzt. Sie betreffen rd. 10.000 Fälle. In etwa 3.900 dieser Fälle hat das AfSD seit dem 1. Juli 2003 keine Leistungen mehr gewährt (Altfälle). Es hat das Volumen dieser Forderungen auf 4,6 Mio. € geschätzt.

433 Das AfSD war im August 2006 davon ausgegangen, etwa 10 % der offenen Forderungen, also rd. 1,6 Mio. €, realisieren zu können. Zum Ende des Jahres 2007 korrigierte es seine Schätzung auf 460 T€.

434 Das Ressort hat erklärt, es werde sich darum bemühen, die Forderungen konsequent und unverzüglich zu verfolgen.

2.2 Bremen Schlusslicht bei Rückholquoten

435 Zum 31. Dezember 2005 gewährte das Land Bremen in 6.682 Fällen Leistungen nach dem UVG. Damit erhielt etwa 1 % der rd. 663.000 Einwohner des Landes Unterhaltszuschüsse oder -ausfallleistungen. In allen anderen Ländern sind die Anteile der Leistungsempfänger an der Bevölkerung geringer. Der Bundesdurchschnitt liegt bei 0,6 %.

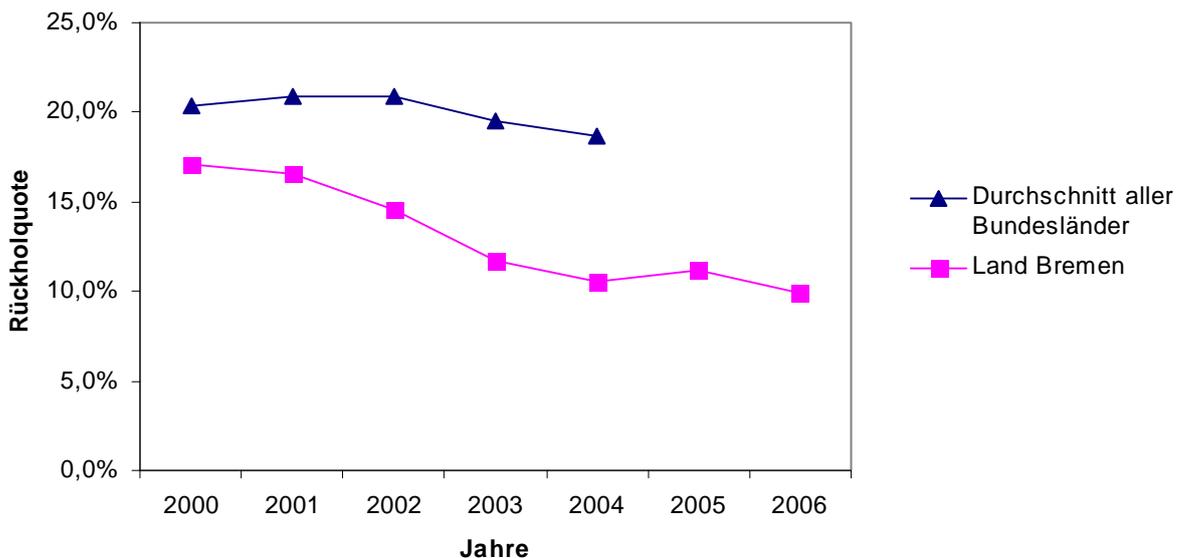
436 Die folgende Tabelle stellt dar, wie sich die Ausgaben, Einnahmen und deren Verhältnis zueinander (Rückholquote) in den Jahren 2002 bis 2006 entwickelt haben. Die Rückholquote kann ein Hinweis dafür sein, inwieweit sich die Verwaltung bemüht, Zahlungen von den Unterhaltspflichtigen zu erhalten.

Entwicklung der Ausgaben, Einnahmen und Rückholquoten im Land Bremen seit 2002			
Jahr	Ausgaben (T€)	Einnahmen (T€)	Rückholquoten (%)
2002	9.983	1.438	14,4
2003	10.462	1.253	12,0
2004	11.069	1.137	10,3
2005	11.188	1.256	11,2
2006	11.096	1.101	9,9

437 Die Ausgaben des Landes für Leistungen nach dem UVG sind von 9.983 T€ im Jahr 2002 auf 11.096 T€ im Jahr 2006 gestiegen. Den Ausgaben stehen nur geringe Einnahmen von Unterhaltspflichtigen gegenüber. Während die Einnahmen im Jahr 2002 noch 1.438 T€ betragen, sanken sie im Jahr 2006 auf 1.101 T€. Die Rückholquote fiel damit von 14,4 % auf 9,9 %.

438 Die folgende Tabelle zeigt die Rückholquote des Landes Bremen im Vergleich mit dem Durchschnitt aller Bundesländer³¹.

Vergleich der Rückholquote des Landes Bremens mit dem Durchschnitt aller Bundesländer



³¹ Für die Jahre 2005 und 2006 hat das Statistische Bundesamt bisher keine Vergleichszahlen der Länder veröffentlicht.

- 439** Bremen hat im Ländervergleich seit 2000 stets die niedrigste Rückholquote. In den Jahren 2003 und 2004 ist der Abstand zum Bundesdurchschnitt auf über 8 %-Punkte gestiegen.
- 440** Läge die Rückholquote Bremens im Bundesdurchschnitt (18,7 %), hätte das Land allein im Jahr 2004 um rd. 930 T€ höhere Einnahmen erzielt. Die Rückholquoten der Stadtstaaten Hamburg und Berlin lagen mit jeweils 14,2 % ebenfalls unter dem Bundesdurchschnitt. Wäre es Bremen gelungen, seine Rückholquote auf dieses Niveau anzuheben, hätte es 2004 zumindest rd. 435 T€ zusätzlich eingenommen.
- 441** Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, die offenen Forderungen nunmehr konsequent und unverzüglich zu verfolgen.

3 Bearbeitungsrückstände

3.1 Feststellungen eines Gutachters

- 442** Im Jahr 2000 wurde eine parlamentarische Anfrage zur „Verfolgung von Ansprüchen nach dem UVG“ an den Senat gestellt. In seiner Antwort stellte der Senat klar, das Ziel sei „eine Erhöhung der Einnahmen durch eine fachlich qualifizierte und konsequente Verfolgung der Fälle“. Eine Unternehmensberatung sei damit beauftragt worden zu prüfen, „in welchem organisatorischen Rahmen die Spezialisierung der Heranziehung Unterhaltspflichtiger nach dem UVG sinnvoller erfolgen könnte“.
- 443** Die Unternehmensberatung hat in ihrem Gutachten u. a. darauf hingewiesen, dass
- nicht festgestellt werden könne, ob die Forderungen aus zurückliegenden Jahren werthaltig seien, und
 - Arbeitsrückstände dringend zu beseitigen seien, um Einnahmeverluste zu vermeiden.
- 444** Sie hat empfohlen,
- eine Arbeitsgruppe zu bilden, die die Werthaltigkeit der Forderungen feststellen und nicht erfolgversprechende Verfahren niederschlagen sollte,

- alle Fälle, in denen die laufende Zahlung bereits eingestellt worden ist, jedoch noch Forderungen gegen die Unterhaltspflichtigen bestehen, einheitlich zu bearbeiten und
- dazu eine entsprechende Sachbearbeitung in den zuständigen Sozialzentren des AfSD einzuführen.

3.2 Prüfungsämter des Bundesrechnungshofs haben beanstandet

- 445** Im Jahr 2002 hat ein Prüfungsamt des Bundesrechnungshofs untersucht, wie Bremen Forderungen nach dem UVG durchgesetzt hat. Es hat dabei in 12 der 16 stichprobenweise geprüften Fälle erhebliche Bearbeitungsrückstände festgestellt, die zum Teil zur Verjährung der Forderungen geführt hatten. Die Summe der noch offenen Forderungen konnte das AfSD nicht beziffern.
- 446** Im September 2002 hat die senatorische Dienststelle mit dem AfSD u. a. vereinbart, vorübergehend zusätzliches Personal einzusetzen (Sonderarbeitsgruppe), um die Unterhaltspflichtigen zur Zahlung heranzuziehen.
- 447** Im Juli 2003 hat ein weiteres Prüfungsamt untersucht, wie das UVG im Land Bremen umgesetzt wurde. Es hat u. a. festgestellt, dass
- die Bearbeitung der Heranziehungsfälle in mehr als der Hälfte der untersuchten Fälle zu beanstanden war und
 - die Sonderarbeitsgruppe zum Zeitpunkt der Erhebungen noch nicht tätig gewesen war.
- 448** Das AfSD hat gegenüber dem Prüfungsamt im Oktober 2003 erklärt, es habe nun eine „Arbeitsgruppe zur Aufarbeitung der Altfälle unter Leitung eines sachkundigen Bearbeiters“ gebildet.

3.3 Sonderarbeitsgruppe zu spät eingesetzt

- 449** Obwohl drei unterschiedliche Stellen dem Ressort in den Jahren 2000, 2002 und 2003 erhebliche Bearbeitungsmängel bescheinigt hatten, hat das AfSD die geplanten Maßnahmen bis Ende 2006 nicht konsequent umgesetzt. Die senatorische Dienststelle hat diese nicht ausreichend überwacht.
- 450** Das AfSD hat die Sonderarbeitsgruppe erst zum 14. November 2006 mit vier zeitlich befristeten Beschäftigten eingesetzt. Diese sollten die Altfälle ermitteln, bei denen Einnahmen zu erwarten sind.
- 451** Bis zum 30. Juni 2007 hat die Sonderarbeitsgruppe alle Altfälle gesichtet. Das AfSD hat bis zu diesem Zeitpunkt jedoch keine Maßnahmen eingeleitet, um die Forderungen zu realisieren. Einnahmen sind dem Haushalt bisher nicht zugeflossen. Das AfSD hat erst seit Juni 2007 eine Beschäftigte für ein halbes Jahr eingesetzt, die diese Forderungen geltend machen soll.
- 452** Die senatorische Dienststelle hat dazu erklärt, die Einrichtung und personelle Ausstattung der Sonderarbeitsgruppe wäre Sache des AfSD gewesen.
- 453** Es bleibt abzuwarten, in welchem Umfang das AfSD Einnahmen aus Altfällen erzielen wird.

4 Organisatorische Mängel

4.1 Produktgruppenverantwortung falsch angesiedelt

- 454** Das Neue Steuerungsmodell hat u. a. zum Ziel, Produktgruppen nach Tätigkeitsschwerpunkten zu bilden und dort jeweils die Fach- und Ressourcenverantwortung zusammenzuführen. Verantwortlich für die Produktgruppe Unterhaltsvorschuss ist die senatorische Dienststelle, die die strategischen Aufgaben wahrnimmt. Die Ausführung des UVG übernehmen verschiedene Stellen des AfSD.

- 455** Der Produktgruppenhaushalt 2006/2007 führt lediglich die UVG-Fallzahlen als Leistungsziel/-kennzahl auf. Die tatsächlichen Ausgaben der Produktgruppe ergeben sich aus den Fallzahlen. Sie sind nicht steuerbar, weil ein Rechtsanspruch auf die Gewährung von Leistungen nach dem UVG besteht. Die Einnahmen dagegen sind bedingt steuerbar. Zwar sind die Leistungsfähigkeit und das Einkommen der Unterhaltspflichtigen nicht beeinflussbar. Dennoch kann das Ressort dafür sorgen, dass das AfSD die Ansprüche aus der Heranziehung eher realisieren kann. Dies ist insbesondere durch einen gezielten Personal- und Softwareeinsatz möglich.
- 456** Der Rechnungshof hat empfohlen, die Produktgruppenverantwortung im AfSD anzusiedeln, da dort die Steuerungsmaßnahmen umgesetzt werden. Er hat darüber hinaus angeregt, die Rückholquote als Leistungsziel in den Produktgruppenhaushalt aufzunehmen. So kann der Produktgruppenverantwortliche den Erfolg eingeleiteter Maßnahmen messen.
- 457** Das Ressort hat erklärt, es beabsichtige die Produktgruppenverantwortung ab dem Haushaltsjahr 2008 auf das AfSD zu übertragen. Zu diesem Zeitpunkt werde es prüfen, ob weitere Leistungskennzahlen in den Produktgruppenhaushalt aufgenommen werden sollen.

4.2 Personal nicht optimal eingesetzt

- 458** Ungünstige wirtschaftliche Rahmenbedingungen und ein hoher Anteil an Empfängern von Leistungen nach Hartz IV erschweren es, die übergegangenen Unterhaltsansprüche durchzusetzen. Das Sozialressort hat aber seine Unterhaltsvorschussstellen personell und sächlich so auszustatten, dass eine wirksame Heranziehung wirtschaftlich erfolgt.
- 459** Im AfSD gewähren Beschäftigte des Bereichs „Wirtschaftliche Hilfen“ die Leistungen. Für das Einziehen aller Forderungen, die nach dem 1. Juli 2003 entstanden sind (Neufälle), ist seit September 2005 der Bereich „Cash Management“ des AfSD zuständig. Wie im Gutachten der Unternehmensberatung bereits im Jahr 2000 gefordert, wurde hiermit - also mit fünfjähriger Verspätung - eine entsprechende Sachbearbeitung eingerichtet. Dieser Bereich bearbeitet nicht nur Forderungen

nach dem UVG, sondern auch die nach dem SGB XII (Sozialhilfe) und SGB VIII (Kinder- und Jugendhilfe).

460 Der Bereich „Cash Management“ sollte ursprünglich mit 17,75 Stellen ausgestattet werden. Hiervon sollten 6,75 Stellen für die Bearbeitung nach dem UVG und dem SGB VIII in den Sozialzentren eingerichtet werden. Je eine Stelle war für Leitung und Controlling im AfSD vorgesehen.

461 Tatsächlich waren im Januar 2007 nur 5,03 der 6,75 vorgesehenen Stellen in den Sozialzentren besetzt. Die folgende Tabelle zeigt, wie sich die Forderungsfälle auf die verschiedenen Sozialzentren verteilen und wie viele Beschäftigte für die Bearbeitung zuständig sind:

Forderungsfälle je Sozialzentrum im Januar 2007			
Sozialzentrum	Fälle nach dem UVG	Fälle gesamt (UVG, SGB VIII, SGB XII)	Stellen
Ost	1.730	2.758	1,50
Nord	1.060	1.638	1,53
Süd	1.750	2.343	0,00
West	1.502	2.312	2,00

462 Der Rechnungshof hat die Frage der angemessenen Fallzahl pro Sachbearbeiter nicht vertiefend geprüft. Die Übersicht zeigt jedoch große Unterschiede in der Personalausstattung der Sozialzentren für die Bearbeitung der Forderungsfälle. Die Stelle im Sozialzentrum Süd für die Bearbeitung von 2.343 Fällen war unbesetzt. In den anderen Sozialzentren gab es zwischen 1,5 und 2 Stellen für die Bearbeitung der Fälle. Das hat eine unterschiedliche Auslastung der Beschäftigten zur Folge.

463 Diese Unterschiede machen deutlich, dass das Personal völlig ungleich auf die Sozialzentren verteilt ist. Das AfSD sollte steuernd eingreifen und für eine gleichmäßige Auslastung sorgen. Dabei ist nicht nur die Anzahl der Fälle zu berücksichtigen, sondern auch auf eine einheitliche, wirtschaftliche und ordnungsgemäße Sachbearbeitung zu achten.

- 464** Weiter lässt sich über Vergleiche feststellen, inwieweit die Personalausstattung insgesamt angemessen ist. Der Rechnungshof hat das Ressort daher aufgefordert, kurzfristig Vergleiche mit anderen Städten durchzuführen. Erfragt werden sollten neben der Personalanzahl auch Kennzahlen wie z. B. „Fälle je Vollzeitbeschäftigtem“ oder „Rückholquote“. Weiterhin hat er empfohlen, diese Kennzahlen in den Bericht „Die bremischen Ressorts im Städte- und Ländervergleich“ (Benchmarking-Bericht) aufzunehmen.
- 465** Das Ressort hat entgegnet, es habe in den letzten Jahren Stellen abbauen müssen. Dies habe zwangsläufig dazu geführt, dass bestimmte Arbeitsprozesse nicht mehr in der gewünschten Weise wahrgenommen werden könnten. Es sei dennoch gelungen, für diesen Bereich bis zum Oktober 2007 1,5 Stellen nachzubesetzen sowie weitere 1,5 Stellen neu zu schaffen. Das Ressort erwarte, die Einnahmen dadurch steigern zu können.
- 466** Das Ressort hat weiterhin erklärt, es habe die anderen Bundesländer zur Personalausstattung ihrer Städte für die Bearbeitung der Fälle nach dem UVG befragt. Verwertbare Rückschlüsse für die Stadtgemeinde Bremen hätten den Antworten nicht entnommen werden können. So würden z. B. die Kommunen in Niedersachsen und Baden-Württemberg überwiegend die Fälle ganzheitlich bearbeiten. Derselbe Beschäftigte gewähre dort die Leistungen und bearbeite die Heranziehung. In Bremen sei die Sachbearbeitung dagegen getrennt. Es sei daher nicht sinnvoll, Kennzahlen in den Benchmarking-Bericht aufzunehmen.
- 467** Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass ein Vergleich auch mit wenigen Städten sinnvoll ist. Das Ressort sollte diese Möglichkeit nutzen, um z. B. Vergleichszahlen für „Fälle je Vollzeitbeschäftigtem“ zu erhalten. Es sollte daraus Rückschlüsse für einen optimierten Personaleinsatz ziehen und entsprechende Kennzahlen in den Benchmarking-Bericht aufnehmen.

4.3 Bisherige Software für Controlling ungeeignet

- 468** Seit dem 1. Juli 2003 werden die Neufälle in ein Buchhaltungsprogramm übernommen. Das Programm erlaubt nur in geringem Umfang Auswertungen für ein Controlling. Daher können die offenen Forderungen zu einem Stichtag nur in einer Gesamtsumme angegeben werden. Es ist darüber hinaus nicht möglich, eine Liste der Forderungen zu erzeugen, die im Folgemonat verjähren würden.
- 469** Das Programm sollte den Beschäftigten u. a. ein Wiedervorlagesystem bieten. So lässt sich besser als bisher vermeiden, dass Forderungen verjähren und Einnahmeausfälle entstehen. Darüber hinaus sollten zusammenfassende Auswertungen möglich sein, in der Forderungen, beispielsweise gegliedert nach Entstehungsjahren, ausgewählt werden können.
- 470** Im Juni 2007 hat das AfSD eine neue Software eingeführt. Der Rechnungshof hatte empfohlen, bei der Einführung die genannten Aspekte zu berücksichtigen.
- 471** Das AfSD hat zugesagt dies zu tun, sobald das Programm im Leistungsbereich zufriedenstellend eingesetzt sei. Das AfSD erwartet, dass die Einnahmen durch den Einsatz der neuen Software steigen.

5 Auswirkung möglicher Gesetzesänderung

- 472** Ein großer Anteil der Empfänger von Unterhaltsvorschüssen erhält auch Leistungen nach dem SGB II (Arbeitslosengeld II, Sozialgeld) oder Sozialhilfe. In diesen Fällen wird der Unterhaltsvorschuss vollständig auf die dem Kind zustehende Grundsicherung angerechnet. Die Berechtigten beantragen die Leistung der Grundsicherung für Arbeits-suchende bzw. Sozialhilfe bei der Bremer Arbeitsgemeinschaft für Integration und Soziales. Der Antrag auf Leistungen nach dem UVG ist dagegen beim AfSD zu stellen.
- 473** Der Bayerische Oberste Rechnungshof (Jahresbericht 2006) und der Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen (Jahresbericht 2007) haben bereits angeregt, das UVG zu ändern. Ziel sollte sein, das Verwaltungsverfahren zu vereinfachen. Empfänger von Leistungen nach den SGB II und XII, bei denen Ansprüche nach dem UVG berücksichtigt werden, sollten vom Leistungsanspruch ausgeschlossen werden. Den Leistungs-

empfängern würde hierdurch kein Nachteil entstehen. Sie müssten nur noch einen Antrag bei nur einer Behörde einreichen.

- 474** Der Rechnungshof hat dem Ressort empfohlen zu prüfen, ob sich der Verwaltungsaufwand in Bremen dadurch verringern würde und inwieweit das Verwaltungsverfahren geändert werden müsste. Es sollte sich gegebenenfalls einer Gesetzesinitiative anschließen.

Jugend und Soziales

Controllingsysteme in den Bereichen „Junge Menschen“ und „Menschen mit Behinderungen“

Das Jugend- und Sozialressort hat wesentliche Forderungen des Rechnungshofs aus seiner Prüfung im Jahr 2005, die auch der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss unterstützt hat, bisher nicht umgesetzt:

Der Senat hatte 2004 beschlossen, dass die Sozialzentren über Budgets zu steuern sind. Das wird nach Einschätzung des Amtes für Soziale Dienste erst 2010 möglich sein.

Das Amt für Soziale Dienste hat mit den Sozialzentren für die Jahre 2006 und 2007 keine Finanzziele vereinbart. Finanzziele sind auch für 2008 nicht vorgesehen. Allein anhand von Fallzahlen und qualitativen Kriterien zu steuern reicht nicht aus. Die finanziellen Auswirkungen müssen auch erfasst werden.

1 Entwicklung seit 2005

475 Der Rechnungshof hatte im Jahr 2005 (vgl. Jahresbericht 2006 - Land -, Tz. 472 ff.) die Controllingsysteme im Ressort Jugend und Soziales untersucht. Schwerpunkte bildeten die Hilfen für Junge Menschen und für Menschen mit Behinderungen. Ziel der Prüfung war zu untersuchen, ob sich die Controllingsysteme für steuernde Maßnahmen eignen und ob sie zweckmäßig sind. Der Rechnungshof hatte insbesondere Feststellungen zu der

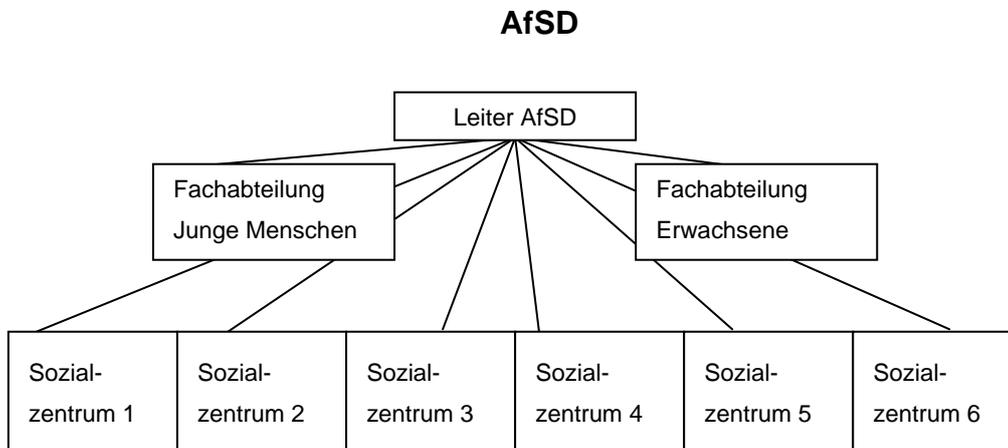
- Struktur der senatorischen Dienststelle,
- Steuerung des Amtes für Soziale Dienste (AfSD) durch die senatorische Dienststelle sowie
- Bildung von Budgets getroffen.

- 476** Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss hat in seiner Sitzung am 3. November 2006 die vom Rechnungshof vorgeschlagenen Maßnahmen unterstützt. Dadurch würde das Controlling verbessert und verfeinert. Die Mittel könnten „effizienter eingesetzt werden, ohne dass Rechtsansprüche verkürzt werden.“
- 477** Der Rechnungshof hat in einer Nachschau geprüft, inwieweit das Jugend- und Sozialressort seine Controllingsysteme seit 2005 verändert hat.
- 478** Auf Grund des tragischen Tods eines Kindes hat die Bremische Bürgerschaft mit Beschluss vom 2. November 2006 einen „parlamentarischen Untersuchungsausschuss zur Aufklärung von mutmaßlichen Vernachlässigungen der Amtsvormundschaft und Kindeswohlsicherung durch das AfSD“ (Untersuchungsausschuss „Kindeswohl“) eingesetzt. Er sollte aufklären, „wie es zu der mutmaßlichen groben Vernachlässigung der Amtsvormundschaft und Kindeswohlsicherung“ kommen konnte und „ob bzw. inwiefern dies strukturelle Ursachen“ hatte. Sofern Feststellungen des Rechnungshofs sich auf die Aussagen des Berichts des Untersuchungsausschusses beziehen, ist er auf die Ergebnisse eingegangen.

2 Rechtsansprüche auf Hilfen und organisatorische Grundlagen

- 479** Hilfen für Junge Menschen können u. a. nach §§ 27 ff. Sozialgesetzbuch VIII (SGB VIII) in Anspruch genommen werden. Sie reichen von der Erziehungsberatung über die sozialpädagogische Familienhilfe bis hin zur Erziehung des Kindes in einer Vollzeitpflegefamilie oder in einem Heim.
- 480** Hilfen für Menschen mit Behinderungen werden gemäß §§ 53 ff. SGB XII für Personen gewährt, die u. a. nur eingeschränkt fähig sind, an der Gesellschaft teilzuhaben. Die Hilfen sollen u. a. die Folgen der Behinderung beseitigen oder mindern und den behinderten Menschen in die Gesellschaft eingliedern.
- 481** Die Abteilung 4 des Ressorts ist für „Junge Menschen und Familie“, die Abteilung 5 für „Soziales“ zuständig. Die Abteilungsleiter tragen jeweils die Fach-, Finanz- und Personalverantwortung. Sie haben die Fachaufsicht über die entsprechenden Abteilungen des AfSD.

482 Das AfSD setzt für die Stadtgemeinde Bremen die Hilfen für Junge Menschen und für Menschen mit Behinderungen um. Das folgende Schaubild verdeutlicht den organisatorischen Aufbau des AfSD:



483 Danach sind die zentralen Fachabteilungen „Junge Menschen“ und „Erwachsene“ im AfSD dem Amtsleiter zugeordnet. Ebenso die sechs Sozialzentren. Jedes Sozialzentrum hat eine eigene Leitung. In den Sozialzentren sind die Fachdienste „Junge Menschen“ bzw. „Erwachsene“ für die unterschiedlichen Hilfen verantwortlich. Beschäftigte der Sozialzentren bearbeiten die Einzelfälle.

3 Controllingaufgaben in senatorischer Dienststelle nicht gebündelt

484 Der Rechnungshof hatte 2005 festgestellt, dass das Controlling im Jugend- und Sozialressort dezentral organisiert ist. Verschiedene Stellen innerhalb der Abteilung „Zentrale Dienste“ nahmen Controllingaufgaben für die geprüften Bereiche wahr. Dazu gehörten die Referate:

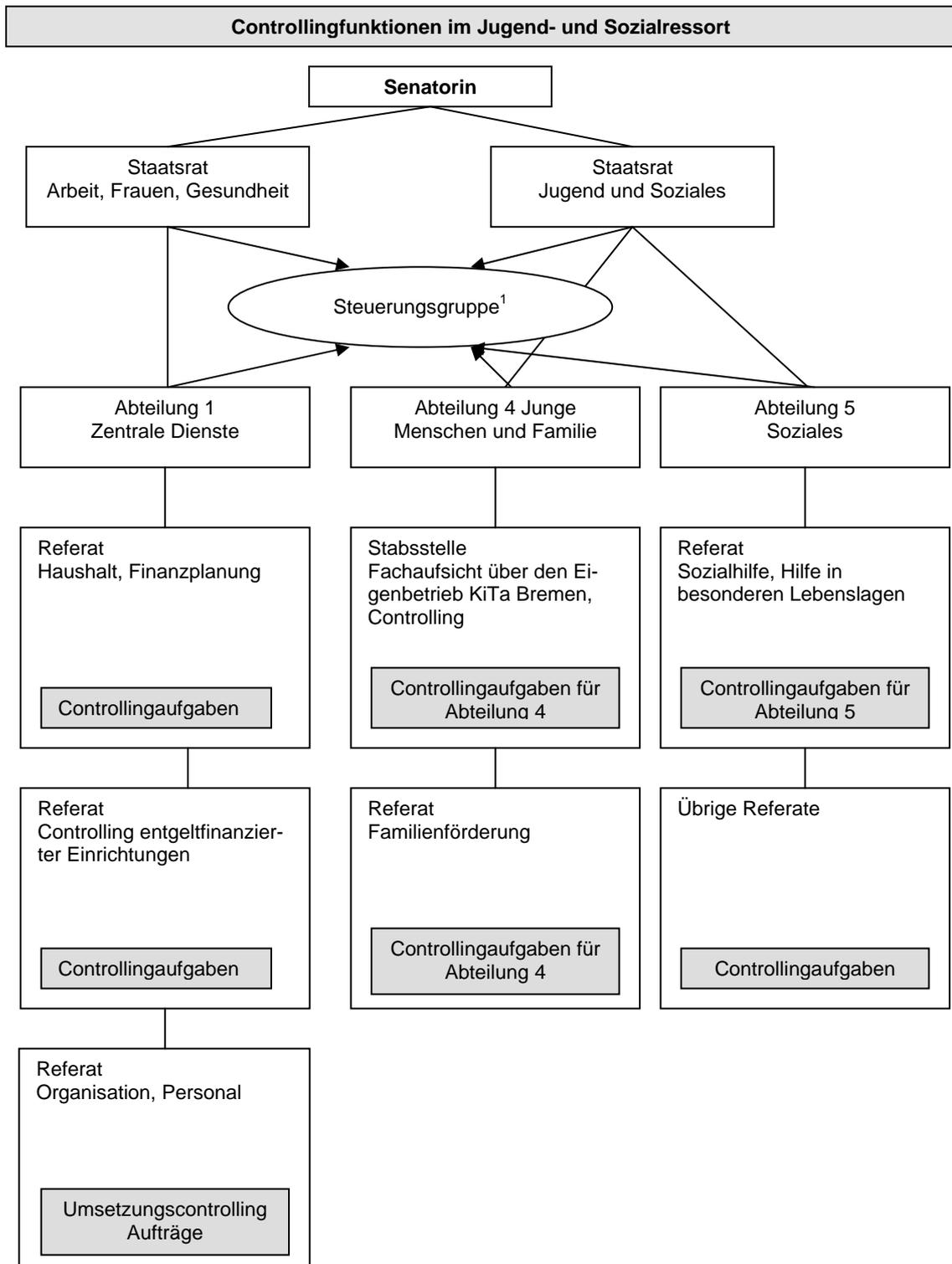
- „Zentrales Controlling“,
- „Personal, Haushalt und Finanzen“ sowie
- „Controlling entgeltfinanzierter Einrichtungen“.

485 Er hatte empfohlen, die Controllingfunktionen der unterschiedlichen Referate aufgabenorientiert in einem Zentralen Controlling zu bündeln.

486 Zum Zeitpunkt der Nachschauprüfung hat das Ressort seine Organisation verändert:

- Das Referat „Zentrales Controlling“ ist aufgelöst, seine Aufgabe dem Referat „Haushalt und Finanzplanung“ der Abteilung „Zentrale Dienste“ zugeordnet worden.
- Ein weiteres Referat in der Abteilung „Zentrale Dienste“ ist für das Controlling der umzusetzenden Aufträge einer Steuerungsgruppe zuständig. Die Steuerungsgruppe ist bei der Behördenleitung angebunden.
- Auch Beschäftigte in der Abteilung „Junge Menschen und Familie“ nehmen Controllingaufgaben wahr. Eine Stabsstelle entwickelt das Berichtswesen zum Produktplan „Jugend und Soziales“ und führt es aus. Sie soll Steuerungs- und Leistungsziele des Bereichs und übergreifende Kennzahlen analysieren und ist der Abteilungsleitung zugeordnet.
- In einem Referat der Abteilung „Junge Menschen und Familie“ koordiniert ein Beschäftigter die Controllingangelegenheiten der Abteilung für die Abteilungsleitung.
- Ein Referat der Abteilung „Soziales“ ermittelt, erfasst und pflegt die Platzzahlen in Tagesstätten für Menschen mit Behinderungen und andere Leistungscontrollingdaten. Auch Beschäftigte anderer Referate der Abteilung nehmen Controllingaufgaben wahr.

487 Die verschiedenen Stellen des Ressorts, die Controllingaufgaben wahrnehmen, sind in dem folgenden Schaubild dargestellt:



Aus den organisatorischen Veränderungen seit dem Jahr 2005 wird deutlich:

Beschäftigte verschiedener Referate innerhalb und außerhalb der Abteilung „Zentrale

³² Die Steuerungsgruppe unter der Leitung der Staatsräte ist mit den Abteilungsleitern des Ressorts, mit Vertretern der Abteilung 1 sowie des AfSD besetzt. Sie tritt in der Regel monatlich zusammen.

Dienste“ nehmen Controllingaufgaben wahr. Die sind, insbesondere nachdem das Referat „Zentrales Controlling“ aufgelöst wurde, nicht abteilungsübergreifend gebündelt worden. Auch innerhalb der Abteilung „Soziales“ sind die Aufgaben nicht zusammengeführt worden.

- 489** Nach Nr. 6 der Grundsätze für die Organisationsstruktur und Geschäftsverteilung der Verwaltung der Freien Hansestadt Bremen (Land und Stadtgemeinde) - Organisationsgrundsätze - ist u. a. der Prozess der Leistungserstellung so zu organisieren, dass der Koordinations- und Abstimmungsaufwand reduziert wird. Das wird durch eine an den Aufgaben orientierte Organisation erreicht. Dieser Grundsatz ist für das Controlling in den Bereichen „Junge Menschen“ und „Menschen mit Behinderungen“ nicht umgesetzt.
- 490** Der Rechnungshof ist weiterhin der Auffassung, dass die Controllingaufgaben in einer zentralen Stelle zusammengefasst werden sollten.
- 491** Das Ressort hat erklärt, es habe die Controllingfunktionen durch die Steuerungsgruppe (s. Tz. 486) unter der Leitung der Staatsräte zusammengefasst. Das Referat „Haushalt, Finanzplanung“ arbeite der Steuerungsgruppe zu. Dem inhaltlichen Kern der Forderung des Rechnungshofs werde durch diese Organisationsform entsprochen.
- 492** Die Steuerungsgruppe behandelt in ihren monatlichen Sitzungen übergreifende Themen. Damit sind die Controllingaufgaben der Abteilungen des Ressorts aber nicht abteilungsübergreifend gebündelt. Der Rechnungshof hat empfohlen, die Controllingaufgaben entsprechend zusammenzuführen.

4 Budgetverantwortung fehlt in den Sozialzentren

- 493** Die Bürgerschaft stellt dem Ressort im Verfahren der Haushaltsaufstellung die Finanzmittel zur Verfügung, die es personell und sachlich so ausstatten sollen, dass es seine fachlichen Aufgaben erfüllen kann. Dieses Budget wird über das AfSD auf die Sozialzentren heruntergebrochen.
- 494** Mit Senatsbeschluss vom 30. November 2004 wurde das AfSD gebeten, „die Verwaltungssteuerung durch die Einführung einer sozialzentrumsbezogenen Budgetierung zu optimieren“.

495 Der Rechnungshof hatte 2005 festgestellt, dass in den Sozialzentren nicht anhand dieser Budgets, sondern überwiegend über Fallzahlen gesteuert wurde. Er hatte das AfSD aufgefordert, mit den Sozialzentren verbindliche Budgets zu vereinbaren. Es sollte nicht nur über Fallzahlen sondern auch über diese Budgets steuern. Damit sollte in den Sozialzentren die Fach- und Ressourcenverantwortung zusammengeführt werden.

496 Das Ressort hatte im November 2005 erklärt, es strebe an, in den Sozialzentren erstmalig 2007 mittels Budgets zu steuern. Voraussetzung dafür seien

- die DV-gestützte Sachbearbeitung,
- die Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung und
- ein auskömmliches Budget.

4.1 DV-gestützte Sachbearbeitung verspätet eingeführt

497 Die DV-gestützte Sachbearbeitung soll die Fallarbeit der Beschäftigten unterstützen. Darüber hinaus soll sie steuerungsrelevante Fach- und Finanzdaten dort erheben, wo sie anfallen. Die Daten können direkt für die Planung und das Controlling verwendet werden.

498 Die Software des AfSD erlaubte nicht, Kostenstellen abzubilden. Daher hat das AfSD für die Bereiche „Soziales“ und „Junge Menschen und Familien“ neue Software beschafft.

499 Für den Bereich „Soziales“ ist zum 1. Februar 2007 eine neue Software in Betrieb genommen worden. Um sie für die DV-gestützte Sachbearbeitung mit der sog. elektronischen Fallakte nutzen zu können, konzipiert und programmiert das AfSD gemeinsam mit der Softwarefirma ein Fachprogramm. Die Arbeiten haben sich insbesondere aufgrund personeller Engpässe verzögert. Das AfSD geht davon aus, die DV-gestützte Sachbearbeitung im ersten Quartal 2008 einzuführen und die Beschäftigten zu schulen. Die Fälle sollen bis Mitte 2008 in das Fachprogramm eingegeben sein.

500 Für den Bereich „Junge Menschen und Familien“ setzt das AfSD seit dem 13. Juni 2007 ebenfalls eine neue Software ein. Der Starttermin verzögerte sich um drei Monate. Gründe dafür sind insbesondere gewesen:

- personelle Engpässe,
- die zeitgleich eingeführte Software im Bereich „Soziales“,
- Anforderungen der LHK und damit verbundene Programmierungsnotwendigkeiten sowie
- die Bitte der LHK, den Starttermin aufgrund der Installation einer neuen SAP-Version zu verschieben.

501 Zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Rechnungshof im September 2007 sind noch nicht alle Altfälle in das neue Programm überführt worden. Auswertungen und Abfragen sind bisher nicht programmiert worden. Das AfSD geht davon aus, ab dem ersten Quartal 2008 Daten aus dem Programm auswerten zu können. Zeitreihenvergleiche sind frühestens ab 2009 möglich.

502 Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

4.2 Keine Kosten- und Leistungsrechnung

503 Die Beschäftigten im Zentralen Finanz- und Rechnungswesen des AfSD können Einnahmen und Ausgaben nicht nach Sozialzentren getrennt buchen. Das AfSD kann daher Einnahmen und Ausgaben der einzelnen Sozialzentren bisher nicht auswerten. Budgetüberschreitungen können keinem Sozialzentrum zugeordnet werden. Das erschwert, sozialzentrumsgerecht zu steuern.

504 Das AfSD hat erklärt, es arbeite seit Januar 2007 an einem Konzept, um die Einnahmen und Ausgaben getrennt nach Sozialzentren zu buchen. Es habe dazu eine neue Kostenstellenstruktur entworfen. Die Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung im AfSD und in den Sozialzentren stehe noch aus. Darüber hinaus sähe die neue Software der Bereiche „Junge Menschen und Familie“ und „Soziales“ bisher keine Kostenstellen vor.

- 505** Der Rechnungshof hat das AfSD gebeten zu erläutern, warum es für die DV-gestützte Sachbearbeitung Software angeschafft hat, die bisher keine Kostenstellen vorsieht, zumal die DV-gestützte Sachbearbeitung eine Voraussetzung für die Budgetierung der Sozialzentren sein sollte.
- 506** Das AfSD hat dazu erklärt, es könne die Kostenstellen und -arten zu den einzelnen Ausgaben erst zuweisen, wenn die Zahlungen zu den Leistungen in die neuen Fachverfahren überführt worden seien.
- 507** Die Voraussetzungen, Einnahmen und Ausgaben getrennt nach Sozialzentren buchen zu können, sind derzeit nicht erfüllt. Das AfSD hatte 2005 in Aussicht gestellt, die Sozialzentren 2007 mittels verbindlicher Budgets zu steuern. Dies wird nach seiner neuen Einschätzung erst ab 2010 möglich sein. Damit wird das Projektziel frühestens fünf Jahre nach dem entsprechenden Senatsbeschluss (s. Tz. 494) erreicht. Steuerungsmaßnahmen werden hierdurch erschwert.

4.3 Auskömmliche Budgets keine Voraussetzung für Budgetierung

- 508** Das AfSD hat erklärt, für eine effiziente Budgetierung sei u. a. ein auskömmliches Budget erforderlich.
- 509** Der Rechnungshof ist der Auffassung, erst die mit der sozialzentrumsgerechten Buchung der Einnahmen und Ausgaben verbundene Transparenz macht deutlich, ob das Budget auskömmlich ist. Erst dann wird deutlich, welche Gründe zu Budgetüber- und -unterschreitungen geführt haben. Betreffen Budgetüberschreitungen gesetzlich vorgeschriebene Aufgaben, die nicht in anderer Form erfüllt werden können, ist zunächst zu prüfen, ob die Überschreitung durch Einsparungen in anderen Bereichen ausgeglichen werden kann. Andernfalls sind über die Haushalts- und Finanzausschüsse Nachbewilligungen zu beantragen.

- 510** Das AfSD hat diese Auffassung geteilt. Es hat jedoch erklärt, das Projekt „Einführung der sozialzentrumsbezogenen Budgetierung“ unterliege einem einjährigen Moratorium. In dieser Zeit werde es weiter daran arbeiten, nach Sozialzentren getrennt buchen zu können.
- 511** Die Budgetierung der Sozialzentren ist ein zentrales Steuerungs- und Controllinginstrument. Der Rechnungshof hat das AfSD daher aufgefordert, seinen Projektplan, die Einnahmen und Ausgaben nach Sozialzentren zu buchen, so umzusetzen, dass es die Sozialzentren spätestens 2009 über Budgets steuern kann.
- 512** Das AfSD hat erklärt, es gehe derzeit nicht davon aus, im Jahr 2009 über verbindliche Budgets zu steuern. Vorrangig seien die Ergebnisse aus dem Untersuchungsausschuss „Kindeswohl“ sowie strukturelle Änderungen im AfSD umzusetzen.
- 513** Richtig ist, dass das AfSD die Ergebnisse aus dem Untersuchungsausschuss umsetzen muss. Allerdings hatte sich das Projekt zur Steuerung der Sozialzentren mittels verbindlicher Budgets bereits verzögert, bevor der Untersuchungsausschuss eingesetzt worden ist. Der Leiter des AfSD hat das Projekt erst am 25. Juli 2006 gestartet. Somit ist der Beschluss des Senats erst über eineinhalb Jahre später umgesetzt worden. Dies ist nicht nachvollziehbar. Aufgrund der Haushaltsnotlage Bremens ist es unabdingbar, Ausgaben transparent zu machen. Dies hatte auch der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss gefordert.
- 514** Der Rechnungshof hat das Ressort daher aufgefordert, den Projektplan nunmehr konsequent umzusetzen.

5 Sozialzentren werden ohne Finanzziele gesteuert

- 515** Das AfSD hat mit den Sozialzentren für die Jahre 2004 bis 2006 keine Finanzziele vereinbart. Für die Hilfen zur Erziehung hatte es in diesem Zeitraum lediglich Leistungsziele anhand von Fallzahlen vereinbart. Aufgrund des tragischen Tods eines Kindes (s. Tz. 478) im Oktober 2006 hat das AfSD den Bereich der Hilfen zur Erziehung für 2007 als nicht kontrahierbar eingestuft.

- 516** Der Rechnungshof hatte das AfSD bereits 2005 aufgefordert, die Zielvereinbarungen um entscheidungs- und steuerungsrelevante Finanzziele zu erweitern. Damit würden die Budgets der Sozialzentren (s. Tz. 507) gemeinsam mit fachlichen Zielen in einer Vereinbarung verankert. Für das Jahr 2008 sind jedoch lediglich Zielvereinbarungen über Leistungsziele geplant.
- 517** Finanzziele stellen den durch den Haushalt vorgegebenen finanziellen Rahmen für ein Sozialzentrum dar. Rechtsansprüche können durch die Definition von Zielen nicht beschnitten werden. Sie zeigen lediglich auf, in welchen Bereichen steuernde Maßnahmen ergriffen werden müssen. Ziele tragen dazu bei, die Rechtsansprüche der Hilfeempfänger mit dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit in Einklang zu bringen.
- 518** Ein Controlling ist nur dann sinnvoll, wenn die Entwicklung der Fallzahlen im Zusammenhang mit deren finanziellen Auswirkungen beobachtet werden kann. Eine wichtige Voraussetzung für ein wirksames Controlling ist es, alle Ziele einer Organisation zu berücksichtigen. Es gibt Ziele, deren Erfüllung sowohl in fachlicher als auch in finanzieller Hinsicht sinnvoll ist. Dazu gehört es beispielweise, Aufenthaltszeiten in Notunterkünften zu reduzieren.
- 519** Der Untersuchungsausschuss „Kindeswohl“ hat berichtet, es würde zwar „bei der Einleitung von Maßnahmen auf die dadurch entstehenden Kosten geachtet“. Die Kosten müssten aber auch bei der weiteren Hilfestellung verstärkt überwacht werden. Es gehe darum zu beurteilen, wie wirksam eine Maßnahme sei, ob weitere Maßnahmen notwendig und welche ggf. geeignet seien.
- 520** Der Rechnungshof ist unverändert der Auffassung, dass Zielvereinbarungen sowohl Leistungs- als auch Finanzziele enthalten müssen. Dadurch könnten auch die Kosten der weiteren Hilfestellung besser kontrolliert werden.
- 521** Das AfSD hat diese Auffassung geteilt. Es hat jedoch darauf hingewiesen, derzeit fehlten die grundsätzlichen Voraussetzungen, um Finanzziele zu vereinbaren. Im Vordergrund der Zielvereinbarungen 2008 stünden qualitative Ziele. Diese würden auch positive Effekte für den Haushalt beinhalten. Erst langfristig sollten in den qualitativen Zielen Finanz- und Leistungsziele zusammengefasst werden.

522 Es reicht nicht aus, allein qualitative Ziele zu vereinbaren. Auch die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) hat darauf hingewiesen, ein strategisches Management sollte Finanzziele mit Ergebnis- und Wirkungszielen verknüpfen. Entscheidungen über qualitative Ziele haben stets auch Auswirkungen auf das Budget. Es ist daher nicht sinnvoll, nur eine Zieldimension zu betrachten. Der Rechnungshof hat das AfSD deshalb aufgefordert, spätestens für das Jahr 2009 fachliche und finanzielle Ziele zu vereinbaren. Darüber hinaus hat er empfohlen zu prüfen, ob anhand der Auswertungen (s. Tz. 501) bereits für das zweite Halbjahr 2008 Finanzziele vereinbart werden können.

6 Produktgruppenverantwortung in AfSD verlagern

523 Für das Land und die Stadtgemeinde Bremen ist als zentrales Controllinginstrument der gemeinsame Produktgruppenhaushalt eingeführt worden. Mit ihm sollen die bereitgestellten finanziellen Mittel mit den zu erbringenden Leistungen der Verwaltung verknüpft werden. Der Produktgruppenhaushalt unterscheidet drei Ebenen, die sich aus dem Verantwortungsbereich herleiten:

- Produktgruppen werden auf der operativen Ebene gebildet. Sie fassen gleichartige Leistungen („Produkte“) eines Ressorts zusammen. So betrifft beispielsweise die Produktgruppe „Betreuung und Unterbringung außerhalb der Familie“ u. a. Hilfen für Kinder in Heimen oder in Pflegefamilien.
- Der Produktbereich „Junge Menschen und Familien“ fasst verschiedene Produktgruppen zusammen. Neben der oben genannten Produktgruppe gehört z. B. die „Tagesbetreuung“ dazu.
- Der Produktplan, den die Senatorin/der Senator verantwortet, betrifft das gesamte Ressort. Er beinhaltet die fachpolitische Grundausrichtung, die Fach-, Personal- und Finanzziele sowie die Organisation und die Berichterstattung.

524 Während auf der strategischen Ebene der Produktbereiche durchgängig das Ressort zuständig und verantwortlich ist, liegen die Zuständigkeiten auf der operativen Ebene der Produktgruppen bisher teils im Ressort und teils im AfSD. Selbst innerhalb des Bereichs „Hilfen für Junge Menschen“ gibt es keine einheitliche Zuordnung.

525 Das Ressort beabsichtigt, die Verantwortung für die Produktgruppen im Bereich „Junge Menschen und Familie“ nun gänzlich in das AfSD zu verlagern.

526 Der Rechnungshof hat das begrüßt. Er hat allerdings darauf hingewiesen, dass diese Maßnahme das Ressort nicht von der Dienst- und Fachaufsicht über das AfSD entbindet.

7 Steuerung von Einzelfällen in Sozialzentren

527 Der Rechnungshof hatte das Ressort 2005 aufgefordert, für jeden Einzelfall bei der Auswahl des Anbieters einer Hilfeleistung die wirtschaftlichste Alternative auszuwählen. Den Beschäftigten der Sozialzentren fehlten zu diesem Zeitpunkt Informationen über vergleichbare Träger einer Hilfeart (Pfleagesatztabellen). Deshalb waren sie nicht in der Lage, bei gleicher fachlicher Leistung das Angebot des günstigsten Anbieters auszuwählen. Der Rechnungshof hatte u. a. angeregt, die Pfleagesatztabellen nach vergleichbaren Leistungsarten zu gliedern. Damit könnte jeder Einzelfall einer Kategorie zugeordnet werden.

528 Das Ressort hatte erklärt, es werde die Informationen über die Anbieter nach Abschluss des Rahmenvertrages nach §§ 75 ff. SGB XII erweitern.

529 Der Rahmenvertrag nach §§ 75 ff. SGB XII ist seit Juni 2006 in Kraft. Das Sozialressort hat im September 2007 erklärt, die Pfleagesatztabellen seien noch nicht systematisch nach Leistungsarten gegliedert. Das setze voraus, gleichartige Angebote zusammenzufassen und dazu sog. Leistungsangebotstypen abzustimmen. Das sei nun abgeschlossen. Die einzelnen Angebote würden derzeit daraufhin untersucht, ob und inwieweit sie einem Leistungsangebotstyp zuzuordnen seien. Danach werde die Pfleagesatz-tabelle um das Zuordnungsmerkmal „Leistungsangebotstyp“ erweitert.

530 Der Rechnungshof hat zur Kenntnis genommen, dass der Prozess - nunmehr ein-einhalb Jahre nach Abschluss des Rahmenvertrages - abgeschlossen wird.

8 Weitere Veränderungen seit 2005

8.1 Rückstände in Abrechnungen

- 531** Der Rechnungshof hatte 2005 festgestellt, dass einige Anbieter von Hilfeleistungen über mehrere Jahre Abschlagszahlungen erhalten hatten, ohne dass deren Leistungen jährlich abgerechnet worden waren. Des Weiteren wurde die Abrechnung der erbrachten Leistungen durch nicht vorliegende sog. Kostenübernahmen verzögert.
- 532** Das AfSD hat erklärt, es könne derzeit den Gesamtbetrag der Forderungen der Anbieter, die älter als sechs Monate sind, nicht beziffern. Für acht Anbieter seien noch alte Abrechnungen aufzuarbeiten. In sechs weiteren Fällen seien Einzelfragen mit den Anbietern zu klären.
- 533** Der Rechnungshof hat das AfSD aufgefordert, die Rückstände zügig aufzuarbeiten. Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss hatte dies ebenfalls gefordert.

8.2 Wochenkonferenzen

- 534** In den sechs Sozialzentren führt die Stadtteilleitung „Junge Menschen“ mit den Beschäftigten des „Sozialdienstes“ und der „Wirtschaftlichen Jugendhilfe“ Wochenkonferenzen durch. Sie sind ein Instrument zur Fallsteuerung und dienen u. a. dazu, die Einzelfälle halbjährlich zu überprüfen.
- 535** Der Rechnungshof hatte 2005 festgestellt, dass an den Wochenkonferenzen in den einzelnen Sozialzentren zwischen 5 und 17 Beschäftigte durchschnittlich zwei bis drei Stunden pro Woche teilnehmen. Nach Auskunft der Sozialzentren wurden aufgrund der Wochenkonferenzen etwa 5 bis 10 % der Einzelfälle umgesteuert. Der Rechnungshof hatte empfohlen zu prüfen, ob dieses Verfahren wirksam und wirtschaftlich ist.
- 536** Das AfSD hat die Empfehlung des Rechnungshofs aufgegriffen und einen entsprechenden Prüfauftrag erteilt. Die Prüfung ist noch nicht abgeschlossen, da das AfSD dabei auch die Aufträge aus dem Untersuchungsausschuss „Kindeswohl“ zu berücksichtigen hat. Nach Einschätzung des Untersuchungsausschusses „dürfte eine qualifizierte fachliche Beratung in einem so großen Gremium kaum möglich sein“. Es müsse ermittelt werden, „ob Arbeitsaufwand und -ertrag in einem angemessenen Verhältnis stehen“.

537 Das AfSD hat erklärt, es halte „eine Optimierung der Struktur und Arbeitsweise der Wochenkonferenz“ für erforderlich. Der Prozess werde 2008 abgeschlossen.

Soziales

Aufgabenabgrenzung und Zusammenarbeit zwischen dem Sozialressort und dem Amt für Soziale Dienste

Die senatorische Dienststelle nimmt operative Aufgaben wahr, die dem Amt für Soziale Dienste übertragen werden sollten.

Die Zahl der Fachreferate in der senatorischen Dienststelle sollte reduziert werden.

Insbesondere zur Verbesserung der Fachaufsicht sollten in der senatorischen Dienststelle und im Amt für Soziale Dienste die Fachabteilungen zusammengelegt werden.

Die Fach- und Ressourcenverantwortung ist beim Amt für Soziale Dienste konsequent zusammenzuführen.

1 Ausgangspunkt Verwaltungsreform

538 Im Januar 1997 hatte der Senat es zu einem Schwerpunkt seines Regierungsprogramms erklärt, die Verwaltung zu modernisieren. Hierzu sollten die Ressorts insbesondere Instrumente des Neuen Steuerungsmodells (NSM) einführen.

Dessen wesentliche Elemente sind:

- Fach- und Ressourcenverantwortung zusammenführen,
- Hierarchien abbauen und Aufgaben dezentralisieren,
- Budgetierung und
- Kontraktmanagement.

539 Vor diesem Hintergrund hatte das Sozialressort 1998 beschlossen, die Sozialen Dienste neu zu ordnen. Es wollte alle Durchführungsaufgaben auf das Amt für Soziale Dienste (AfSD) verlagern. In der senatorischen Dienststelle sollten nur strategische Aufgaben verbleiben.

Hierzu zählten,

- die politischen Gremien zu unterstützen,
- Entwürfe für den Senat zu erstellen,
- an die Politik zu berichten und
- Zielvorgaben für das Amt zu erarbeiten.

540 Nach Abschluss des Reformprozesses hatte das Ressort zum 1. November 2000 fast 40 Beschäftigte von der senatorischen Dienststelle zum AfSD versetzt.

2 Reformprozess exemplarisch überprüft

541 Nachdem der Reformprozess seit mehreren Jahren abgeschlossen ist, sollte untersucht werden, ob dessen Ziele erreicht worden sind. Der Rechnungshof und die Innenrevision der Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales haben gemeinsam geprüft, wie die Abteilung 5 der senatorischen Dienststelle und das AfSD zusammenarbeiten und wie deren Aufgaben abgegrenzt sind.

542 Das Ziel, einen einvernehmlichen Bericht über das Ergebnis der Prüfung vorzulegen, ist gescheitert. Zwar ist die Zustandsbeschreibung unstrittig; über deren Bewertung und die daraus abzuleitenden Empfehlungen konnte dagegen keine Einigung erzielt werden. Die Innenrevision des Ressorts hat gegenüber ihrer Dienststellenleitung daher gesondert berichtet.

543 Besonderes Gewicht hatte bei der Prüfung die Frage, ob das Ressort Steuerungs- und Durchführungsaufgaben eindeutig getrennt hat. In den Grundsätzen für die Organisationsstruktur und Geschäftsverteilung der Verwaltung der Freien Hansestadt Bremen (Land und Stadtgemeinde) - Organisationsgrundsätze - vom März 2004 heißt es dazu: „Durch eine klare organisatorische Abgrenzung zwischen der strategischen Vorgabe und Steuerung von Aufgaben und Zielen einerseits und dem operativen Bereich der Durchführung und Leistungserstellung einschließlich der hierzu erforderlichen Planung und Steuerung andererseits kann die Komplexität der Verwaltungsabläufe reduziert und eine wichtige Voraussetzung für die Zuordnung von Ergebnisverantwortlichkeit geschaffen werden.“

- 544** Einbezogen in seine Überlegungen hat der Rechnungshof außerdem, dass die mit der Verwaltungsreform angestrebte dezentrale Aufgabenwahrnehmung auch bürgernahe Leistungen sicherstellen soll. Für das Sozialressort ist dieser Ansatz nicht neu. Bereits vor 30 Jahren wurde dort durch eine Stadtteilorganisation eine wohngebietsnahe Leistungsstruktur aufgebaut.
- 545** Der Rechnungshof und die Innenrevision haben Aufgabenverteilung und Zusammenarbeit zwischen der senatorischen Dienststelle und dem AfSD exemplarisch im Bereich „Soziales“ untersucht. Er umfasst im Wesentlichen soziale Dienstleistungen für Erwachsene einschließlich wirtschaftliche Hilfen.
- 546** Auf der ministeriellen Ebene gehört hierzu die Abteilung 5 „Soziales“ der senatorischen Dienststelle mit rd. 55 Planstellen. Sie untergliedert sich in sechs Fachreferate. Der Abteilungsleitung sind außerdem zwei Stabsstellen zugeordnet. In die Prüfung einbezogen worden ist außerdem ein Fachreferat der Abteilung 1 „Zentrale Dienste“. Es weist eindeutige Bezüge zum Aufgabenbereich der sozialen Dienstleistungen für Erwachsene auf.
- 547** Korrespondierend zur ministeriellen Ebene hat sich die Prüfung auf der Durchführungsebene auf die mit 12,5 Planstellen ausgestattete Fachabteilung 3 („Soziales“) des AfSD konzentriert. Hinzu gekommen sind drei der dem Amt zugeordneten sechs Sozialzentren. Während die Fachabteilung 3 die Durchführungsaufgaben zu steuern hat, sind die Sozialzentren die eigentliche operative Ebene des Amtes. Für den Bereich „Soziales“ sind dort insgesamt rd. 210 Planstellen vorhanden.
- 548** Die Prüfgruppe hat mit Beschäftigten in den genannten Organisationseinheiten der senatorischen Dienststelle und des AfSD strukturierte Interviews geführt. Daneben hat der Rechnungshof die vorhandenen Geschäftsverteilungspläne und Aufgabenbeschreibungen sowie den Internet-Auftritt des Ressorts ausgewertet.

3 Organisatorische Mängel festgestellt

549 Die Prüfung hat im Wesentlichen folgende organisatorische Mängel ergeben:

- Die senatorische Dienststelle nimmt immer noch operative Aufgaben wahr.
- Einzelne Bedienstete der senatorischen Dienststelle greifen in die Arbeit des AfSD ein.
- Der als Ergebnis des Reformprozesses entstandenen Fachabteilung 3 des AfSD fehlen insbesondere die notwendigen Kompetenzen. Vor allem hat sie keine Aufsichtsbezug über die Sozialzentren.
- Die Fach- und Ressourcenverantwortung ist im Bereich der sozialen Dienstleistungen für Erwachsene nicht zusammengeführt.

3.1 Senatorische Dienststelle nimmt operative Aufgaben wahr

550 Das Ressort hatte mit dem Reformprozess beabsichtigt, strategische und operative Aufgaben zu trennen und sie der senatorischen Dienststelle und dem AfSD zuzuordnen. Dies ist nur unvollständig gelungen. Noch heute nimmt die Abteilung 5 der senatorischen Dienststelle - z. T. aus personenbezogenen Gründen - operative Aufgaben wahr, die auf das AfSD verlagert werden können.

551 Dies betrifft insbesondere folgende Organisationseinheiten:

- Stabsstelle 5-01, Soziale Wohnungspolitik,
- Stabsstelle 5-02, Begleitung regionaler Entwicklungsprojekte,
- Referat 51, Zuwandererangelegenheiten und Integrationspolitik, Migrations- und Integrationsbeauftragter,
- Referat 52, Ältere Menschen,
- Referat 54, Bürgerengagement, Freiwilligenarbeit, Selbsthilfe, Fundraising, und
- Referat 14, Vertragswesen, Förderangelegenheiten und Controlling entgeltfinanzierter sozialer Einrichtungen und Dienste; Schuldnerberatung.

3.2 Senatorische Dienststelle greift in fachliche Arbeit ein

552 Die unzureichende Aufgabenabgrenzung hat dazu geführt, dass Organisationseinheiten der senatorischen Dienststelle teilweise in die fachliche Arbeit des AfSD eingreifen. Beschäftigte des Amtes haben in den Interviews berichtet, dies habe zu Doppelarbeit geführt. Ihre Hinweise auf die eigene Zuständigkeit habe die senatorische Dienststelle nicht beachtet oder sie hätten allenfalls nur kurzzeitig gewirkt.

3.3 Aufgaben und Befugnisse im Amt unklar

553 Noch nicht eingespielt hat sich die seit 2000 dem AfSD übertragene Funktion, die operativen Aufgaben der Sozialzentren durch eigene Fachabteilungen zu planen und zu steuern.

554 Bedienstete der Fachabteilung „Soziales“ haben bemängelt, die Aufgaben für ihren Arbeitsplatz seien nicht präzise beschrieben und es gebe keine offizielle Vertretungsregelung. Einigen ist unklar, für welche Aufgaben sie verantwortlich sind und welche Arbeiten an wen delegiert oder nicht delegiert werden dürfen.

555 Noch schwerwiegender ist, dass sich den Beschäftigten in den Sozialzentren die Bedeutung der Fachabteilung offenbar bisher nicht ausreichend erschlossen hat. Jedenfalls haben einige beklagt, sie würden von dort nicht ausreichend unterstützt; ihnen seien nicht einmal Ansprechpartner in der Fachabteilung bekannt.

556 Dies könnte zum einen daran liegen, dass Planstellen in der untersuchten Fachabteilung zeitweise nicht oder nur kommissarisch besetzt gewesen sind. Entscheidender dürfte jedoch sein, dass die Fachabteilung keine Fachaufsichtsfunktion gegenüber den Sozialzentren hat. Diese liegt beim Leiter des AfSD. Das ist bei der gegenwärtigen Organisation auch nicht anders zu lösen, weil die Sozialzentren die Arbeit für alle Zielgruppen wahrnehmen. Im Amt dagegen gibt es dafür die getrennten Fachabteilungen „Soziales“ und „Junge Menschen und Familien“. Eine „doppelte“ Fachaufsicht über die Sozialzentren würde jedoch nicht funktionieren.

557 Ein vergleichbares Problem gibt es auf der Ebene der senatorischen Dienststelle hinsichtlich der Fachaufsicht über das AfSD. Auch hier ist wegen der Trennung der Aufgaben in die zielgruppenbezogenen Abteilungen „Junge Menschen und Familie“ sowie „Soziales“ eine einheitliche Fachaufsicht nicht möglich. Sie muss über den „Umweg“ Staatsrat realisiert werden.

3.4 Fach- und Ressourcenverantwortung nicht zusammengeführt

558 Es ist ein wichtiges Anliegen der Verwaltungsreform, die Dienststellen zu stärken. Sie sollen über die schon immer bestehende Verantwortung für ihre fachliche Arbeit hinaus auch die dabei verbrauchten Ressourcen (Haushaltsmittel) steuern. Im Haushaltsplan werden für die einzelnen Aufgabenbereiche (Produkte) der Dienststellen sog. Produktgruppenverantwortliche benannt.

559 Durch die dezentrale Verantwortung im Amt ändert sich die Steuerungsfunktion der senatorischen Dienststelle. Gefragt ist ein „Steuern auf Abstand“ in Form von Zielvereinbarungen und Kontrakten. Einzelanweisungen und Eingriffe muss sie auf solche Fälle beschränken, in denen sie zuvor das Erfordernis einer Zustimmung oder Genehmigung festgelegt hatte. Lenkend einzugreifen ist außerdem dann möglich, wenn sie die vereinbarten Ziele oder die zu erfüllenden rechtlich festgelegten Aufgaben als gefährdet ansieht.

560 Die zusammengefasste Fach- und Ressourcenverantwortung hat folgende Vorteile:

- dem Hin- und Herschieben und Weiterreichen von Verantwortung („organisierte Unverantwortlichkeit“) wird entgegengewirkt,
- es besteht ein Anreiz, Haushaltsmittel effizienter und wirksamer einzusetzen,
- Umsteuerungspotenziale können vor Ort erkannt werden,
- langwierige Abstimmungs- und Koordinationsverfahren werden reduziert und
- die ständige Aufgabenkritik, die zur Verschlinkung der öffentlichen Verwaltung führt, wird gefördert.

- 561** Stark unterentwickelt ist dieser Baustein der Verwaltungsreform im AfSD. Eine zusammengeführte Fach- und Ressourcenverantwortung ist lediglich in Teilen der Jugendhilfe anzutreffen. Im untersuchten Bereich „Erwachsene“ fehlt sie vollends. Hier liegt die Produktgruppenverantwortung bei Beschäftigten der senatorischen Dienststelle. Aufschlussreich ist hierzu ein Blick auf einen anderen Bereich des Ressorts, die Abteilung „Gesundheitswesen“: Dort ist die Produktgruppenverantwortung sehr wohl auf das Gesundheitsamt übertragen worden.
- 562** Der Rechnungshof hat das Ressort auf ein weiteres Problem aufmerksam gemacht: Kostenträchtige Rahmenvereinbarungen mit privaten Anbietern sozialer Leistungen (sog. freie Träger) z. B. über die Höhe von Pflegesätzen schließt das Referat 14 der senatorischen Dienststelle ab. Hierdurch greift es massiv in die Produktgruppenverantwortung des AfSD ein: Die finanziellen Einzelvorgaben binden das Amt und lassen ein eigenständiges Steuern/Umsteuern der Haushaltsmittel nicht zu. Eine Produktgruppenverantwortung dürfte der Amtsleiter unter diesen Bedingungen eigentlich nicht übernehmen.
- 563** Der Rechnungshof begrüßt, dass das Ressort zumindest anstrebt, künftig die Sozialzentren zu budgetieren. Dadurch könnten auch die Leistungen der Sozialzentren verglichen werden (Benchmarking).

4 Empfehlungen

4.1 Durchführungsaufgaben auf Amt übertragen

- 564** Die Untersuchung hat gezeigt, dass das Ressort die mit dem Reformprozess in den Jahren 1997 bis 2001 angestrebten Ziele nur unvollständig erreicht hat. Der Rechnungshof hat daher empfohlen, alle Aufgaben der Abteilung 5 der senatorischen Dienststelle erneut auf den Prüfstand zu stellen.
- 565** Einbeziehen sollte das Ressort dabei auch operative Landesaufgaben (z. B. Zuwanderungsangelegenheiten). Sie können durchaus auf das kommunale AfSD übertragen werden. Diese Möglichkeit hat das Ressort bei seinem Reformprozess Ende der 90er Jahre ausgeblendet. Auch die seinerzeit geübte Rücksicht auf Status und Befindlichkeiten einzelner Beschäftigter sollte diesmal nicht verhindern, Aufgaben zu verlagern.

4.2 Weniger Fachreferate in senatorischer Dienststelle

566 Werden bisherige Aufgaben der Abteilung 5 der senatorischen Dienststelle auf die Durchführungsebene verlagert, müsste dem AfSD auch das dafür notwendige Personal zur Verfügung gestellt werden. Spätestens dann sollte das Ressort prüfen und entscheiden, ob die Zahl der Referate in der Abteilung 5 reduziert werden kann. Bereits heute sind z. B. zwei Referate für die wirtschaftlichen Hilfen (Referat 53 und das Kleinstreferat 55) nicht zu rechtfertigen.

4.3 Fachabteilungen zusammenlegen

567 In der senatorischen Dienststelle und im AfSD sollte jeweils eine einheitliche und qualifizierte Fachaufsicht installiert werden. Dies ließe sich erreichen, wenn auf beiden Ebenen die Trennung in zielgruppenbezogene Abteilungen aufgegeben wird und die beiden Abteilungen „Junge Menschen und Familie“ und „Soziales“ zusammengefasst werden. Die fachlich-inhaltlich begründete Organisation nach Zielgruppen der Sozialen Dienste bliebe wie bisher auf der Referatsebene und auf der Ebene der Sozialzentren erhalten.

568 Ergänzend müssen im AfSD die Aufgaben der Fachabteilung eindeutig beschrieben werden. Außerdem sollte dort kurzfristig die Kommunikation und Kooperation zwischen der Fachabteilung „Soziales“ des AfSD und den Sozialzentren verbessert werden. Die Amtsleitung hat die vorhandenen Strukturen zu nutzen und die Fachabteilung stärker in die Arbeit der Sozialzentren einzubinden.

4.4 Fach- und Ressourcenverantwortung zusammenführen

569 Die Fach- und Ressourcenverantwortung sollte im AfSD endlich konsequent zusammengeführt werden. Dabei müssen die unter Tz. 562 beschriebenen Einschränkungen vermieden werden. Der Rechnungshof hat gegenüber dem Ressort detailliert dargestellt und begründet, dass Rahmenvereinbarungen mit freien Trägern dem AfSD überlassen werden sollten. Die bisher dem Referat 14 der senatorischen Dienststelle zugeordneten Aufgaben wären daher dem AfSD zu übertragen.

4.5 Erkenntnisse für alle Aufgaben nutzen

570 Die Untersuchung im Bereich der sozialen Dienstleistungen für Erwachsene lässt vermuten, dass vergleichbare Mängel und Probleme auch in den anderen Abteilungen des Ressorts anzutreffen sind. Der Rechnungshof hat daher empfohlen, auch dort die Aufgabenverteilung zu untersuchen und operative Aufgaben möglichst auf die Ämterebene zu verlagern.

5 Ressort nimmt nicht konkret Stellung

571 Das Ressort hat sich zu den einzelnen Empfehlungen nicht geäußert, sondern lediglich eine grundsätzliche Stellungnahme abgegeben. Es hat dem Rechnungshof pauschal vorgehalten, nicht alle Tatsachen berücksichtigt zu haben. So hat es auf die verfassungsrechtliche Stellung der senatorischen Dienststelle verwiesen, ausführlich aus der Geschäftsordnung des Ressorts zitiert und den seinerzeitigen Verwaltungsreformansatz des Senats kritisiert. Auch habe der Rechnungshof die Weiterentwicklung der Reform nicht beachtet.

572 Der Rechnungshof kann in dieser allgemeinen Kritik keinen konkreten Bezug zu seinen Empfehlungen erkennen. Die Ausführungen sind derart abstrakt, dass der Rechnungshof sie nicht bewerten will.

573 Relativ konkret dagegen ist der Hinweis, die operativen Aufgaben des Landes würden aus gesetzlichen, landespolitischen und pragmatischen Gründen in der senatorischen Dienststelle wahrgenommen. Allerdings nennt das Ressort die damit gemeinten Referate nicht.

574 Diese formale Argumentation verwundert. Gerade das Sozialressort hat bereits vor 30 Jahren viele soziale Dienstleistungen dezentral erbracht. Schon damals wurden aus fachlich-inhaltlichen Gründen durch eine Stadtteilorganisation wohngebietsnahe Angebote ermöglicht. Ziel war es, benachteiligte Bevölkerungsgruppen mit sozialen Dienstleistungen besser zu erreichen.

575 Angesichts dieses eigenen Anspruchs sollte das Ressort seinen formalen Hinweis auf gesetzliche, landespolitische oder pragmatische Gründe überdenken. Auch operative Landesaufgaben können grundsätzlich verlagert werden. Selbst gesetzliche Vorgaben

- 576** Das Ressort will die Organisationsstruktur weiterentwickeln. Hierbei wolle es auch den Bericht seiner Innenrevision (s. Tz. 542) einbeziehen.
- 577** Der Rechnungshof sieht in dem Bericht der Innenrevision des Ressorts keine geeignete Grundlage für erneute Organisationsüberlegungen. Die Innenrevision hält darin weitgehend an der bestehenden Aufgabenverteilung und dem Organisationsaufbau fest. Die bei der Prüfung festgestellten zahlreichen Ausnahmen von der Trennung strategischer und operativer Aufgaben werden akzeptiert; konkrete und nachvollziehbare Begründungen dafür fehlen. Die Empfehlungen der Innenrevision enthalten bereits jetzt Wertungen, die fundiert erst nach einer umfassenden Aufgabenanalyse jedes einzelnen Arbeitsplatzes hätten vorgenommen werden können.
- 578** Der Rechnungshof ist unverändert der Auffassung, dass die Aufgaben des Ressorts erneut auf den Prüfstand gestellt werden müssen. Dabei sollten nicht formale oder personenbezogene Betrachtungen das Denken bestimmen. Aufgaben sind nach fachlich-inhaltlichen Gesichtspunkten zu verteilen und möglichst wohngebietsnah zu organisieren.
- 579** Der Rechnungshof behält sich vor, zu gegebener Zeit zu prüfen, ob und aus welchen Gründen das Ressort Durchführungsaufgaben nicht auf die Ämterebene verlagert hat.

Wirtschaft

Wissens- und Technologietransfer durch Schutzrechteverwertung im Hochschul- und außerhochschulischen Forschungsbereich

Die Förderung einer lokalen Patentverwertungsagentur durch das Wirtschaftsressort hat nicht zu dem geplanten Ergebnis geführt.

Die Förderung sollte nur dann fortgesetzt werden, wenn das Ressort nachvollziehbar begründet, dass die Patentverwertungsagentur einen in Relation zur Förderung nennenswerten Beitrag zu dem Ziel leistet, Arbeitsplätze zu sichern und hochwertige Arbeitsplätze zu schaffen.

1 Verwertung von Hochschul-Know-how in Unternehmen

580 Ob es darum geht, Schiffsrümpfe vor Algenbefall zu schützen oder Schmutzwasser ohne Chemikalienzusatz in Trinkwasser umzuwandeln: In den Köpfen des Hochschulpersonals ist vielfach Wissen vorhanden, das für die Wirtschaft von Interesse ist.

581 Die bremischen Hochschulen lassen dieses Wissen zwar von Fall zu Fall rechtlich schützen, Einnahmen aus der kommerziellen Verwertung dieser Rechte erzielen sie nur in einem geringen Umfang. Im Gegensatz dazu werben bremische Wissenschaftseinrichtungen seit Jahren erfolgreich Forschungsgelder von Dritten ein (s. Tz. 411 ff.). So forschen die Hochschulen z. B. im Auftrag von Unternehmen, um für deren Probleme gezielt wissenschaftliche Lösungen bereitzustellen.

582 Um die Potenziale der Hochschulen für den Markt schneller nutzbar zu machen, haben sowohl der Bund als auch das Land Bremen Förderprogramme aufgelegt.

2 Verwertungsoffensive des Bundes

583 Im Jahr 2001 hat das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) eine „Verwertungsoffensive“ für Forschungsergebnisse aus den Hochschulen gestartet. Zielgruppe waren Hochschulen und kleinere öffentlich-finanzierte Forschungseinrichtungen (Wissenschaftseinrichtungen).

- 584** Die im Zuge der Verwertungsoffensive gegründeten Patentverwertungsagenturen sollen die Wissenschaftseinrichtungen bei der professionellen Verwertung ihrer Erfindungen unterstützen. Die Agenturen sollten u. a. die Erfindungen auf kommerzielle Verwertbarkeit prüfen, sie schützen und vermarkten. Mit den vom BMBF erhaltenen Fördermitteln sollten die Wissenschaftseinrichtungen die Dienstleistungen der Patentverwertungsagenturen bezahlen.
- 585** Darüber hinaus hat der Bundesgesetzgeber 2002 das „Hochschullehrer-Privileg“ abgeschafft. Nunmehr müssen auch Professorinnen und Professoren Diensterrfindungen ihrem Arbeitgeber melden: Die Hochschulen sind damit berechtigt, die Erfindungen aller ihrer Bediensteten in Anspruch zu nehmen und zum eigenen finanziellen Vorteil zu verwerten.

3 Bremischer Modellversuch zur Verwertung wissenschaftlicher Ergebnisse

- 586** Nahezu zeitgleich mit dem Bund hat das Wirtschaftsressort im Jahr 2001 einen Modellversuch gestartet, um wissenschaftliche Ergebnisse der bremischen Hochschulen zu verwerten. Während der Bund mit seiner Verwertungsoffensive vor allem die Wissenschaftseinrichtungen fördern wollte, sollte mit dem bremischen Modell durch die Gründung einer kommerziellen Verwertungsagentur vorrangig die bremische Wirtschaft gefördert werden.
- 587** Unternehmen sollten einen einfacheren Zugang zum Know-how der ansässigen Wissenschaftseinrichtungen erhalten. In 7 bis 14 Jahren sollten so 100 Arbeitsplätze in der Wissenschaft und 400 Arbeitsplätze in der Wirtschaft geschaffen werden. Zudem sollten bereits bestehende Arbeitsplätze gesichert werden.
- 588** Das Wirtschaftsressort hat rd. 2,6 Mio. € für die Gründungs- und Anlaufphase einer lokalen Patentverwertungsagentur bereitgestellt. Darin sind auch Mittel aus dem Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) enthalten.
- 589** Mit der Förderung hat das Ressort folgende Ziele verfolgt: nachhaltige Förderung der Wirtschaftskraft, Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit, Innovation und Beschäftigung im Land Bremen. Vordringlich ist, bremische Arbeitsplätze zu schaffen und zu sichern.

- 590** Das Wirtschaftsressort hat sich bei der Gründung der lokalen Patentverwertungsagentur über die Bremer Investitions - Gesellschaft mbh (BIG) am Stammkapital in Höhe von 25,6 T€ mit 51 % beteiligt. Die vier bremischen Hochschulen halten jeweils Anteile von 12,25 % des Stammkapitals.
- 591** Der Modellversuch sollte von einem externen Gutachter begleitet werden. Nach Ablauf der fünfjährigen Modellphase sollte er abschließend über die Arbeit der Patentverwertungsagentur berichten. Das Ressort hatte diesen Zeitraum als Minimum definiert, in dem sich die Verwertungsagentur zu einem sich selbsttragenden Geschäftsbetrieb entwickeln könnte. Da zusätzliche, nicht eingeplante Mittel aus der Verwertungsoffensive des BMBF (s. Tz. 583) eingeworben werden konnten, hat das Ressort die Laufzeit des Modellversuchs um ein Jahr verlängert.
- 592** Der Rechnungshof hat den Modellversuch zur Verwertung wissenschaftlicher Ergebnisse geprüft. Der Versuch ist während der Prüfung ausgelaufen. Der Rechnungshof ist daher der Frage nachgegangen, ob und ggf. unter welchen Bedingungen die Patentverwertungsagentur - wie vom Ressort geplant - weiter gefördert werden sollte.

4 Anlaufschwierigkeiten unterschätzt

- 593** Ressort und Rechnungshof stimmen darin überein, dass der bis zum 31. Dezember 2006 gezahlte Förderbetrag Bremens zur Deckung der laufenden Kosten der Patentverwertungsagentur von rd. 2,1 Mio. € in einem erheblichen Missverhältnis zu deren Verwertungserlösen von rd. 33 T€ steht.
- 594** Der Kostendeckungsgrad der Patentverwertungsagentur hat nach fünfjähriger Laufzeit insgesamt lediglich 1,6 % betragen. Nicht berücksichtigt sind die Zuschüsse des BMBF aus der Verwertungsoffensive in Höhe von rd. 1,5 Mio. €, die über die Hochschulen an die Verwertungsagentur geflossen sind. Auch diese Zahlungen haben dazu beigetragen, ihren Geschäftsbetrieb zu finanzieren.
- 595** Die Patentverwertungsagentur hat nur rd. 37,5 % der geplanten Umsätze erzielen können. Es ist ihr nicht gelungen, mit allen hochschulnahen Forschungseinrichtungen Bremens Kooperationsvereinbarungen abzuschließen.

- 596** Der Anteil, den die öffentliche Hand aufbringen musste, um die Patentverwertungsagentur zu finanzieren, ist von ursprünglich geplanten 73 % auf durchschnittlich 91 % gestiegen. Rechnungshof und Wirtschaftsressort stimmen darin überein, dass sich die Verwertungsagentur langfristig nicht selbst tragen kann. Sie wird dauerhaft auf Zuschüsse angewiesen sein.
- 597** Das Ressort hat darauf hingewiesen, die Situation der Patentverwertungsagenturen in anderen Ländern sei nicht besser. Dieser Hinweis des Ressorts geht fehl. Die schlechte Situation in anderen Ländern rechtfertigt nicht, dass Bremen eine Einrichtung weiter aufrecht hält, die die in sie gesetzten Erwartungen nicht erfüllt.

5 Förderziele Bremens als Grundlage für Erfolgskontrollen

- 598** Das Wirtschaftsressort ist gem. § 7 Abs. 2 LHO verpflichtet, den Erfolg von Projekten zu ermitteln, die mit Haushaltsmitteln gefördert werden. Dementsprechend hat das Ressort den Modellversuch zur Verwertung wissenschaftlicher Ergebnisse zu überprüfen. Nach dem Ende des Modellversuchs hat das Ressort zu untersuchen, ob das geplante Ergebnis eingetreten ist. Zudem ist ggf. zu klären, ob tatsächlich die Maßnahme selbst und nicht andere Faktoren zu dem geplanten Ziel geführt haben.
- 599** Ob und inwieweit die Bedingungen des Technologietransfers bereits bei Gründung der Patentverwertungsagentur realistischer hätten eingeschätzt und bewertet werden können, soll dahingestellt bleiben. Unter anderem mag das weggefallene Hochschul-lehrerprivileg bei allen am Verwertungsprozess Beteiligten Erwartungen geweckt haben, die bisher nicht eingetreten sind.
- 600** Entscheidend ist, ob bei der geplanten weiteren Finanzierung der Patentverwertungsagentur das Ziel der Förderung (s. Tz. 587 f.) mit hinreichender Wahrscheinlichkeit erreicht werden kann. Die Ergebnisse der Modellphase sind dabei zu berücksichtigen.

5.1 Finanzierung ohne vorherige Erfolgskontrolle fortgesetzt

601 Bereits im November 2006 hat das Wirtschaftsressort die Zustimmung der Gremien für eine Zwischenfinanzierung der Patentverwertungsagentur in Höhe von 340 T€ für das Jahr 2008 eingeholt. Der zu fassende Beschluss sollte ausdrücklich die grundsätzliche Entscheidung über eine Fortsetzung nicht vorwegnehmen. Hierfür sollte das Ressort den Modellversuch zunächst abschließend bewerten.

602 Das Ressort hat im März 2007 eine Vorlage für die Gremien erstellt, um die Patentverwertungsagentur für den Zeitraum 2009 bis 2013 finanzieren zu können. Die Vorlage basierte auf dem Abschlussbericht des externen Gutachters und einem Fortführungskonzept der Geschäftsführung der Verwertungsagentur. Sie sollte zu einer dauerhaften Einrichtung werden. Die Ausschüsse sollten einer Projektförderung in Höhe von 2,9 Mio. € für den Zeitraum 2009 bis 2013 zustimmen, in die ebenfalls kofinanzierte EFRE-Mittel fließen. Das oberste Ziel Bremens mit diesem Anschlussprogramm ist es, die Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern und daraus resultierend bestehende Arbeitsplätze zu sichern und zukunftsfähige zu schaffen.

603 Mit der Vorlage hat das Ressort eine Entscheidung der Gremien herbeiführen wollen, ohne zuvor den Modellversuch ausreichend analysiert und bewertet zu haben.

604 Das Ressort hat sich nicht damit auseinandergesetzt, dass z. B. bis Ende 2006

- zwar 273 Erfindungen der Patentverwertungsagentur gemeldet worden sind, aber 155 im Wesentlichen wegen fehlendem Neuigkeitsgrad oder zu geringem Marktpotenzial nicht für eine Patentierung geeignet waren,
- zwar 66 Schutzrechte beim Deutschen Patent- und Markenamt angemeldet, aber lediglich 10 Schutzrechte erteilt worden sind,
- im Ergebnis nur knapp 4 % der gemeldeten Erfindungen geschützt werden konnten.

Diese Zahlen sind das Ergebnis von Auswertungen, die der Rechnungshof anlässlich seiner Prüfung vorgenommen hat.

- 605** Aufgrund der oben dargestellten Entwicklung hätte das Ressort prüfen müssen, ob z. B. die Planzahlen der Verwertungsagentur für ihre Umsätze aus Lizenzen für die Folgejahre bis 2013 plausibel sind. Die Patentverwertungsagentur geht davon aus, dass sich ihre Lizezeinnahmen von 2006 bis 2013 vervierfachen. Gleichwohl wird ihr Bedarf an öffentlichen Fördergeldern lt. Planung jährlich steigen.
- 606** Zudem hätte es dem Ressort zu denken geben müssen, dass von 20 Verwertungsverträgen nur 7 Verträge mit bremischen Unternehmen abgeschlossen werden konnten.

5.2 Externe Gutachten ersetzen keine abschließende Erfolgskontrolle durch das Ressort

- 607** Auch externe Gutachten hat das Ressort nicht ausreichend ausgewertet.
- 608** Ein von der Patentverwertungsagentur beauftragter externer Gutachter hat den Modellversuch jährlich untersucht und darüber berichtet. Im Jahr 2006 hat er einen Gesamtbericht über ihre Arbeit erstellt. Die zuständigen Gremien haben die Berichte regelmäßig erhalten. Daneben hat das BMBF eine Unternehmensberatung beauftragt, alle 22 Patentverwertungsagenturen hinsichtlich ihrer Tätigkeit und ihres Erfolges vergleichend zu bewerten.
- 609** Die Gutachter haben der Patentverwertungsagentur eine gute Leistung in der Akquisition von Erfindungsmeldungen, der Patentierung, der Kundenzufriedenheit und der Verwertung bescheinigt. Sie haben insbesondere die Pressearbeit und die zahlreichen Kontakte mit den Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern hervorgehoben. Diese haben häufiger als geplant stattgefunden.
- 610** Nach einer ersten Beurteilung in 2003 ist die Patentverwertungsagentur in 2006 im Bereich „Verwertung“ besser bewertet worden. Die Unternehmensberatung hat diese Aussage allerdings relativiert: Die bessere Bewertung sei auf das schlechtere Abschneiden der anderen Patentverwertungsagenturen im gleichen Zeitraum zurückzuführen.

- 611** Trotz des großen Einsatzes ihrer Beschäftigten - durchschnittlich fünf Personen, davon drei operativ tätig - hat die Patentverwertungsagentur nicht die geplanten Ergebnisse erzielt. Hierzu haben die Gutachter kritisch angemerkt, die Verwertungsagentur müsse unter schwierigen Rahmenbedingungen agieren. Die vergleichsweise geringe Zahl „patentrelevanter“ Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler am Standort Bremen sowie das unterdurchschnittliche Innovationsinteresse der Unternehmen im bremischen Umfeld erschweren eine wirtschaftliche Tätigkeit der Verwertungsagentur.
- 612** Die Gutachter haben eine Vielzahl von Fakten über die Arbeit der Patentverwertungsagentur und das Umfeld zusammengetragen, in dem sie agiert. Eine Erfolgskontrolle im Sinne von § 7 LHO haben sie nicht vorgenommen. Das war allerdings auch nicht ihr Auftrag.
- 613** Das Ressort hätte den Gremien darlegen müssen, warum trotz geringer Patentintensität der bremischen Wissenschaftseinrichtungen und der unzureichenden Nutzung und Verwertung wissenschaftlicher Erkenntnisse durch bremische Unternehmen die Patentverwertungsagentur weiter gefördert werden sollte.
- 614** Das Wirtschaftsressort hat gegenüber dem Rechnungshof darauf verwiesen, die Patentverwertungsagentur habe mittlerweile zusätzliche Dienstleistungsaufträge von Hochschuleinrichtungen aus der Metropolregion Bremen/Oldenburg bzw. aus der Nordwest-Region übernommen. Damit habe sie die Anzahl der von ihr betreuten „patentrelevanten“ Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler auf 2.700 nahezu verdoppelt.
- 615** Wenn bremische Fördermittel für Aktivitäten außerhalb Bremens eingesetzt werden, muss sichergestellt sein, dass der entsprechende Aufwand erstattet wird. Ob dieses erfolgen wird, ist ebenso offengeblieben, wie die Frage, inwieweit bremische Unternehmen von den erweiterten Aktivitäten der Patentverwertungsagentur profitieren können.
- 616** Zur Problematik des steigenden Subventionsbedarfs für die Patentverwertungsagentur hat sich das Ressort nicht geäußert.

5.3 Oberziel: Arbeitsplätze schaffen und sichern

- 617** Der Rechnungshof hat insbesondere bemängelt, dass das Ressort den Aspekt Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen im Land Bremen im Laufe des Modellversuchs vernachlässigt hat.
- 618** Das Ressort hat entsprechende Daten nicht weiter erheben lassen, nachdem der externe Gutachter im Jahr 2003 festgestellt hatte, dass der Erfolg der Patentverwertungsagentur nicht mit dem Kriterium „Anzahl geschaffener und gesicherter Arbeitsplätze“ gemessen werden könne. Gleichwohl hat es in seiner Vorlage dargelegt, dass die Patentverwertungsagentur einen zentralen Beitrag zu einem schnelleren Transfer wissenschaftlicher Ergebnisse in wirtschaftliche Anwendungen am Standort Bremen geleistet habe. Es gehe davon aus, die Agentur werde auch künftig einen zentralen Beitrag leisten, um hochwertige Arbeitsplätze zu schaffen. Fakten hierzu hat das Ressort in der Vorlage nicht genannt.
- 619** Der Rechnungshof hat die weitere Förderung mit kofinanzierten EFRE-Mitteln in Frage gestellt, so lange das Ressort Arbeitsplatzeffekte nicht nachweisen kann. Die Sicherung bestehender und die Schaffung zukunftsfähiger Arbeitsplätze sind wesentliche Voraussetzungen für die Förderung aus dem EFRE-Anschlussprogramm ab 2007.
- 620** Das Ressort hat erklärt, der fehlende Nachweis von Arbeitsplatzeffekten spreche nicht dagegen, die Patentverwertungsagentur weiterhin mit EFRE-Mitteln zu fördern. Dieser Aspekt sei nur einer unter mehreren. Patentverwertungen würden nicht notwendigerweise zu neuen Arbeitsplätzen führen. Durch neue Verfahren könne es zu Rationalisierungseffekten kommen, so dass sogar Arbeitsplätze abgebaut würden. Gleichzeitig würde aber die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft gestärkt.
- 621** Das Wirtschaftsressort hat mittlerweile die Anzahl der mittelbar durch die Beteiligung der Patentverwertungsagentur in Bremen zu sichernden oder zu schaffenden Arbeitsplätze von 500 auf 100 reduziert. Kriterien, anhand derer es diese indirekte Wirkungsweise der Patentverwertungsagentur messen will, hat das Ressort nicht benannt. Es hat eingeräumt, ein solcher Nachweis könne nicht unmittelbar geführt werden.

622 Die Aussage, die Patentverwertungsagentur würde auf andere Art und Weise die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft stärken, ist bisher eine reine Behauptung. Das Ressort hat keine Parameter genannt, mit denen es eine steigende Wettbewerbsfähigkeit bremischer Unternehmen belegen kann und will.

6 Ressort muss sich an den Zielen des Koalitionsvertrags zum Wissens- und Technologietransfer orientieren

623 Die Gremien haben die Finanzierung der Patentverwertungsagentur im März 2007 nicht - wie vorgesehen - beschlossen. Nach der Bürgerschaftswahl im Mai 2007 haben sie sich noch nicht mit der Maßnahme befasst. Eine modifizierte Vorlage soll den zuständigen Gremien in Kürze vorgelegt werden. Welche Änderungen das Ressort vornehmen will, hat es dem Rechnungshof nicht mitgeteilt.

624 Der Rechnungshof erwartet, dass das Ressort die Förderung nur dann fortsetzt, wenn sie geeignet ist, das in der Koalitionsvereinbarung 2007 bis 2011 formulierte Ziel zu erreichen: Der Innovationsstandort Bremen soll zu einer der führenden Technologie- und Wissensregionen ausgebaut werden. Die Region soll für Beschäftigte und Unternehmen attraktiver werden.

625 Der mit der Förderung der Patentverwertungsagentur erwartete Beitrag zur Attraktivitätssteigerung des Standortes Bremen muss aufgrund der bisherigen Erfahrungen realistisch beschrieben werden. Messbare Ziele müssen konkret festgelegt werden. Sollte es weiterhin nicht möglich sein, den Beitrag der Patentverwertungsagentur für den Standort Bremen an den oben angeführten Kriterien zu messen, ist die Förderung einzustellen und nicht, wie beabsichtigt, zu verstetigen und laufend zu erhöhen.

Wirtschaft

Prüfung der Zuwendungen an ein Institut für Fischqualität

Das Ressort fördert die fischverarbeitenden Unternehmen im Fischereihafen Bremerhaven u. a. durch unentgeltliche Beratungen. Die Wirkung der Förderung hat das Ressort nicht hinreichend ermittelt.

Auf Grund der Prüfung will das Ressort die gesamte Förderung untersuchen und die Ergebnisse den Deputationen vorstellen.

1 Aufgaben und Finanzierung

- 626** Die staatliche Deputation für Wirtschaft und Außenhandel beschloss im April 1987 die führende Position des Fischereihafens Bremerhaven weiter zu stärken. Es sollte mehr Gewicht auf Fragen der Qualität und des Marketings gelegt werden. Hierzu wurde neben anderen Maßnahmen auch ein Institut für Fischqualität (Institut) in Form einer GmbH als mittelbare Beteiligung des Landes Bremen gegründet. Damit sollte den im Fischereihafen ansässigen Unternehmen die Basis für neue Arbeitsplätze gegeben und beim Institut selbst Stellen geschaffen werden.
- 627** Seine Tätigkeit nahm das Institut 1987 auf. Geleitet wird es von einem Hochschullehrer. Er führt die Tätigkeit in Nebenbeschäftigung aus. Das Institut führt keine gesetzlichen Pflichtaufgaben durch: Die vorgeschriebenen Lebensmittelkontrollen erbringen andere bremische Einrichtungen.
- 628** Das Institut erbringt entgeltliche und unentgeltliche Leistungen. Die für Unternehmen durchgeführten Analysen bietet es zu marktüblichen Preisen an. Die unentgeltlichen Leistungen, im Wesentlichen Beratungen der Fischwirtschaft, werden als Wirtschaftsförderungsmaßnahme vom Ressort bezuschusst.
- 629** Wegen der unentgeltlich erbrachten Leistungen hatte das Institut 2005 einen Zuwendungsbedarf (institutionelle Zuwendung) von rd. 50 T€ und 2006 von rd. 44 T€. 2006 erhielt es zusätzlich Projektfördermittel in Höhe von ebenfalls rd. 44 T€.

Hierdurch konnte die institutionelle Zuwendung vermindert werden, weil die Personalkosten bei der Projektförderung mit höheren pauschalen Stundensätzen berechnet worden sind. Tatsächlich wurden jedoch geringere Stundensätze gezahlt.

630 Der Rechnungshof hat die institutionellen Zuwendungen für die Jahre 2005 und 2006 geprüft.

2 Zuwendungen

2.1 Vorzeitig angeforderte Zuwendungen

631 Zuwendungsempfänger dürfen Zahlungsmittel erst anfordern, wenn sie diese innerhalb von zwei Monaten für fällige Zahlungen benötigen. Zunächst haben sie ihre eigenen Mittel einzusetzen.

632 Das Institut hat 2005 und 2006 Mittel angefordert und erhalten, ohne zunächst seine eigenen Mittel einzusetzen. Auf Grund der Feststellungen des Rechnungshofs hat es seine Praxis umgestellt und wird künftig nach den zuwendungsrechtlichen Regelungen verfahren.

2.2 Zinserträge können Zuwendungsbedarf vermindern

633 Das Institut hat auf Girokonten laufend über positive Bestände verfügt. Die Gelder sind dort nicht nennenswert verzinst worden.

634 Der Rechnungshof hat vorgeschlagen, für diese Konten Konditionen zu vereinbaren, die denen von Tagesgeldkonten entsprechen. Durch höhere Zinserträge würde sich der Zuwendungsbedarf vermindern.

635 Das Institut hat den Vorschlag inzwischen umgesetzt.

3 Wirkung der Wirtschaftsförderung ermitteln

- 636** Maßnahmen über gesetzliche Bestimmungen hinaus zu fördern, ist keine Pflichtaufgabe Bremens. Freiwillige Leistungen muss das Ressort laufend überprüfen und einstellen, wenn sie nicht die erwarteten Wirkungen erreichen. Um den Erfolg einer Maßnahme zu messen, sind regelmäßig Erfolgskontrollen durchzuführen. Dazu hat das Ressort die erwarteten Wirkungen mit den eingetretenen zu vergleichen und zu bewerten.
- 637** Das Ressort hat 2004 das Institut gebeten, die mit den geförderten Aufgaben im Zusammenhang stehenden Kosten darzustellen.
- 638** Das Institut hat die folgenden Bereiche beschrieben und ihnen Kosten zugeordnet:
- Fischwirtschaft lebensmittelrechtlich beraten sowie lebensmittelrechtliche Anfragen und lebensmittelbezogene Fragestellungen beantworten (76 % der Kosten),
 - forschen im Bereich chemischer, mikrobiologischer und biologischer Untersuchungen durch Mitarbeit bei der Erstellung der „Amtlichen Sammlung von Untersuchungsverfahren“ (5 % der Kosten) und Diplomanden und Studierende im Praxisseminar begleiten (16 % der Kosten),
 - technische Verfahren entwickeln (2 % der Kosten),
 - Öffentlichkeitsarbeit des Institutsleiters als Mitglied der Arbeitsgruppe Fisch und Fischerzeugnisse in der Lebensmittelchemischen Gesellschaft (1 % der Kosten).
- 639** Diese Angaben hat das Ressort zu Grunde gelegt, um über die Zuwendungen zu entscheiden. Zur Frage der Wirkung der Förderung auf die Position des Fischereihafens, insbesondere zur Entwicklung von Arbeitsplätzen, haben weder Institut noch Ressort Feststellungen getroffen.
- 640** Das Ressort hat hierzu angemerkt: Es sei nur sehr schwer messbar, inwieweit Öffentlichkeitsarbeit oder Forschung dazu beigetragen haben, die Fischqualität zu erhalten und zu verbessern. Der Wert der Beratungen drücke sich am besten dadurch aus, wie sie tatsächlich in Anspruch genommen werden sowie in der Bedeutung, die die Bremerhavener Fischwirtschaft dem Institut beimesse. Sicherlich könne die Zahl der Beratungen dargestellt und deren Qualität bei den Firmen ermittelt werden.

Zu fragen sei jedoch, ob dies wegen des hohen Aufwands und der damit verbundenen Kosten zu rechtfertigen sei. Es strebe aber eine verbesserte Dokumentation der unentgeltlichen Leistungen durch das Institut an.

- 641** Im Übrigen habe das Institut die von der Wirtschaftsdeputation aufgestellten Ziele inhaltlich voll erfüllt. Sichtbar werde dies durch den regelmäßig hohen Qualitätsstandard der Produkte aus dem Fischereihafen Bremerhaven. Auch die dort ansässigen Firmen wüssten die Kompetenz des Instituts zu schätzen. Zudem habe sich der Fischereihafen mit 4.000 Arbeitsplätzen in der Fischwirtschaft über die Grenzen Deutschlands hinweg zu einem einzigartigen Kompetenzzentrum für Fischprodukte entwickelt. An diesen positiven Entwicklungen habe das Institut einen Anteil, dessen Umfang allerdings nicht genau gemessen werden könne.
- 642** Der Rechnungshof erwartet nach einem Förderzeitraum von rd. 20 Jahren Aussagen darüber, wie sich die Wirtschaftsförderung ausgewirkt hat. Dabei sollte insbesondere der Beitrag ermittelt werden, den das Institut zur Entwicklung des Fischereihafens geleistet hat. Können Firmen staatlich subventionierte Leistungen kostenlos in Anspruch nehmen, sind Mitnahmeeffekte nicht auszuschließen. Daher ist auch die Zahl der Beratungen noch kein Maßstab für den Erfolg der Förderung.
- 643** Zudem haben fischverarbeitende Betriebe von sich aus ein großes Interesse an einem hohen Qualitätsstandard. So beschäftigt einer der Hauptauftraggeber des Instituts allein in seiner Abteilung „Qualitätssicherung“ 25 hochqualifizierte Mitarbeiter. Geleitet wird die Abteilung von einer Hochschullehrerin. Der Personalbestand der Abteilung ist rd. dreimal so groß wie der des gesamten Instituts.
- 644** Der Rechnungshof erwartet, dass das Ressort die Wirkungen der geförderten Tätigkeiten des Instituts darstellt. Rechtfertigen die Wirkungen eine weitere Förderung, sollte es prüfen, ob das Institut mit anderen staatlich geförderten Institutionen zusammengelegt werden kann, um Synergieeffekte zu nutzen. In Frage käme z. B. das Bremerhavener Institut für Lebensmitteltechnologie und Bioverfahrenstechnik (BILB), das Technologie-Transfer-Zentrum Bremerhaven (ttz) oder das Landesuntersuchungsamt für Hygiene, Chemie und Veterinärmedizin (LUA).

4 Maßnahmen des Ressorts auf Grund der Prüfung

- 645** Das Ressort hat dem Rechnungshof zugestimmt, dass eine verbesserte Erfolgskontrolle erforderlich sei. Hierdurch solle festgestellt werden, ob die mit der Förderung erwarteten Wirkungen erreicht worden sind oder zukünftig erreicht werden können.
- 646** Es werde darauf hinwirken, dass das Institut seine geförderte Tätigkeit dokumentiere und nachweise. Hierzu wolle das Ressort mit dem Institut ein Controllingverfahren entwickeln, das messbare Kennzahlen über die Tätigkeit des Instituts abbilden soll.
- 647** Im Übrigen werde das Ressort die Prüfung zum Anlass nehmen, die Förderung der Fischwirtschaft im Fischereihafen insgesamt auf ihre Wirkung hin zu untersuchen. Das Ergebnis solle der Wirtschafts- sowie der Fischereihafendeputation vorgestellt werden.
- 648** Das Ressort hat ergänzend darauf hingewiesen, dass es gemeinsam mit dem Institut bereits Ende Januar 2008 Gespräche über Kooperationsmöglichkeiten mit dem BILB sowie dem ttz führen werde. Ob eine Zusammenarbeit mit weiteren bremischen Einrichtungen sinnvoll gestaltet werden kann, soll das Institut in Zusammenarbeit mit dem Ressort feststellen. Dabei soll in einem weiteren Schritt auch das LUA in die Gespräche eingebunden werden.
- 649** Der Rechnungshof begrüßt, dass das Ressort die Wirkungen der Förderung auf die Fischwirtschaft untersuchen und Gespräche über Kooperationen führen will. Er hat das Ressort gebeten, auch die Frage der Zusammenlegung öffentlich geförderter Einrichtungen weiter zu verfolgen. Auf diese Weise könnte ein Kompetenzzentrum entstehen, das weite Lebensmittelbereiche umfasst. Durch verminderte Raumkosten, geringeren Investitionsbedarf und reduzierten Verwaltungsaufwand würden Synergieeffekte entstehen.

Finanzen

Verbeamtung von Arbeitnehmern über dem 45. Lebensjahr

Bremen hat ältere Arbeitnehmer unberechtigt verbeamtet. Dadurch sind unnötige Ausgaben entstanden.

Ältere Arbeitnehmer sollten nur verbeamtet werden, wenn sie neu eingestellt werden. Über die Einzelfälle sollte künftig wieder das Finanzressort entscheiden.

1 Verschiedene Beschäftigtengruppen im öffentlichen Dienst

- 650** Bedienstete im öffentlichen Dienst werden als Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer oder als Beamtinnen und Beamte beschäftigt. Dabei sollte als Beamtin oder Beamter nur beschäftigt werden, wer hoheitsrechtliche Aufgaben ausübt (Art. 33 Abs. 4 GG). Für diese Bediensteten muss Bremen als Dienstherr keine Arbeitgeberanteile an die Sozialversicherung und keine Beiträge zur Zusatzversorgung zahlen. Daher entstehen Bremen zunächst geringere Ausgaben, wenn Beamtinnen und Beamte statt Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer eingesetzt werden. Allerdings muss Bremen für Beamtinnen und Beamte nach deren Pensionierung die Versorgung selbst aufbringen.
- 651** Die Versorgung der Beamtinnen und Beamten ist darauf ausgelegt, dass die gesamte Lebensarbeitszeit im Beamtenstatus durchlaufen wird. Das ist jedoch nicht immer der Fall. Auch ältere Arbeitnehmerinnen/Arbeitnehmer können verbeamtet werden. Wenn sie zuvor Zeiten als Arbeitnehmerin/Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst verbracht haben, erhöht das i. d. R. die Beamtenversorgung. Die Verbeamteten erhalten für diese Zeiten außerdem eine Rente. Die Rente wird bei der Versorgung grundsätzlich angerechnet. Aber die höheren Versorgungsausgaben für die Zeiten, in der die Verbeamteten als Arbeitnehmerin/Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst beschäftigt waren, werden durch die Anrechnung der Renten nicht in vollem Umfang vermindert.

2 Späte Verbeamtung führt zu höheren Ausgaben

- 652** Grundsätzlich gilt: Je später eine Arbeitnehmerin oder ein Arbeitnehmer verbeamtet wird, desto höher sind die Belastungen für den Dienstherrn. Für Schulleiter, die nach dem 45. Lebensjahr verbeamtet worden sind, hat das Finanzressort 2002 beispielsweise Mehrausgaben von durchschnittlich 279 T€ je Einzelfall errechnet.
- 653** Bis 2003 hat das Bremische Beamtengesetz für eine Verbeamtung eine Altersgrenze von 40 Jahren vorgesehen. Diese gesetzliche Regelung ist aufgehoben worden, um in Mangelbereichen insbesondere bei Lehrkräften ausreichend qualifizierte Bewerberinnen/Bewerber gewinnen zu können. Die Aufhebung der Regelung ist damit begründet worden, dass unterhalb der gesetzlichen Regelung an der Altersgrenze nach der LHO weiter festgehalten werde und Ausnahmen auf absolute Ausnahmefälle beschränkt seien.
- 654** Der § 48 LHO sieht weiterhin vor, eine Altersgrenze für Verbeamtungen einzuhalten. Nach den VV dazu liegt sie bei 45 Jahren. Soll jemand nach dem 45. Lebensjahr verbeamtet werden, muss das begründet und genehmigt werden. Für Hochschullehrer gilt eine besondere Altersgrenze, nämlich das 55. Lebensjahr.
- 655** Bewerberinnen und Bewerber über dem 45. Lebensjahr dürfen nur verbeamtet werden, wenn
- dies einen erheblichen Vorteil für Bremen bedeutet oder
 - ein dringendes dienstliches Interesse besteht, die Bewerberin oder den Bewerber zu gewinnen.
- 656** Gründe, die allein in der Person der Bewerberin oder des Bewerbers liegen, dürfen für die Entscheidung nicht herangezogen werden. Dazu gehört das individuelle Streben nach einem Beamtenverhältnis, höheren Bezügen oder einer besonderen Altersversorgung. Darauf hat das Finanzressort in seinem Rundschreiben Nr. 21/2004 an die bremischen Dienststellen hingewiesen.
- 657** Früher hatte das Finanzressort jedem Einzelfall zustimmen müssen. Seit 2004 ist die Zustimmung durch die jährlichen HG auf die Produktplanverantwortlichen (i. d. R. Senatorin/Senator) delegiert.

- 658** Die eingesparten Ausgaben durch die Beschäftigung im Beamtenstatus werden aus dem dezentralen Budget abgeschöpft und in eine Rücklage für Versorgungsvorsorge eingezahlt (§ 10 HG). Auch die Versorgungslasten, die für die anrechenbaren Zeiten als Arbeitnehmerin/Arbeitnehmer vor der Ernennung nach § 48 LHO für Bremen entstehen, vermindern die dezentralen Budgets.
- 659** Die bremische Verwaltung hat in dem geprüften Zeitraum von Oktober 2004 bis September 2006 vier Bedienstete über 45 Jahre verbeamtet. Davor sind es in einem Zeitraum von drei Jahren zwölf Bedienstete gewesen. Nicht berücksichtigt hat der Rechnungshof die 21 von anderen Dienstherren übernommenen Beamtinnen und Beamten.
- 660** Die vier verbeamteten Bediensteten sind zwischen 50 und 55 Jahre alt gewesen. Sie haben alle der Laufbahn des höheren Dienstes angehört. Zwei von ihnen sind bei senatorischen Dienststellen beschäftigt gewesen.
- 661** Drei der vier Bediensteten haben vor ihrer Verbeamtung bereits langjährig als Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im bremischen öffentlichen Dienst gearbeitet. Begründet haben die Dienststellen die Verbeamtungen mit hoheitsrechtlichen Tätigkeiten, der Gleichstellung mit anderen Bediensteten und einer Finanzierung durch dauerhafte Einsparung einer anderen Stelle.
- 662** Diese Verbeamtungen hält der Rechnungshof aus den nachfolgend genannten Gründen für unangemessen und unnötig: Für Bremen ist es kein Vorteil gewesen, diese langjährigen bremischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu verbeamten. Die Dienststellen haben ihr Vorgehen nicht ausreichend begründet. Die Bediensteten hätten ihre Arbeitsleistung auch weiterhin im Arbeitnehmerstatus erfüllen können. Die Einsparungen sind ohnehin möglich gewesen. Im Einzelnen handelt es sich um folgende Fälle.

2.1 Bearbeitungsfehler:

2.1.1 Langjährige Angestellte verbeamtet

- 663** In einer bremischen Hochschule sind zwei in der Lehre beschäftigte über 50jährige verbeamtet worden. Beide haben vor der Verbeamtung bereits seit vier bzw. zwölf-einhalb Jahren dieselben Aufgaben als Angestellte ausgeübt. Die Dienststelle hat die Verbeamtung der einen Beschäftigten damit begründet, dass sie unbefristet weiterbeschäftigt werden sollte. Sie habe ihre Aufgaben erfolgreich erledigt.
- 664** Im zweiten Fall hat die Beschäftigte auf Grund einer vorläufigen Rentenauskunft beantragt zu prüfen, ob sie in ein Beamtenverhältnis auf Lebenszeit übernommen werden könne. Die Dienststelle hat diesem Antrag stattgegeben und mit der hohen fachlichen Qualifikation und der jahrelangen hervorragenden Arbeit der Mitarbeiterin begründet. In beiden Fällen sei zudem eine andere Stelle nicht nachbesetzt worden, daher seien die Verbeamtungen aus haushaltsrechtlichen und finanziellen Gesichtspunkten gerechtfertigt.
- 665** Die Verbeamtungen sind nicht gerechtfertigt. Beide Beschäftigte waren bereits seit Jahren als Angestellte mit denselben Aufgaben betraut, die der Verbeamtung zu Grunde lagen. Somit kann die Verbeamtung nicht mit dem dringenden dienstlichen Interesse an der Gewinnung der Bewerberinnen begründet werden. Die Verbeamtungen haben auch keinen erheblichen Vorteil für Bremen gebracht: Die Einsparungen durch eine unbesetzte Stelle hätten sich auch bei einer unbefristeten Weiterbeschäftigung in einem Angestelltenverhältnis ergeben.
- 666** Die Dienststelle hat sich darauf berufen, Professorenstellen seien wegen der angespannten Haushaltslage nicht freigegeben worden. Dann hätte als Altersgrenze für die Verbeamtung das 55. Lebensjahr gegolten. Dies habe nicht zu Lasten der Bediensteten gehen sollen.
- 667** Gerade die Verbeamtung langjährig beschäftigter Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes hat erhebliche finanzielle Auswirkungen. Es ist nicht zulässig, die Regelungen für Professorenstellen auf andere Stellen zu übertragen. Die finanziellen Gründe haben eindeutig gegen die Verbeamtung gesprochen. Dafür haben einzig Aspekte gesprochen, die in der Person der betroffenen Mitarbeiterinnen gelegen haben.

2.1.2 Sonderregelung für Lehrkräfte weit ausgelegt

- 668** Ein angestellter Lehrer ist im März 2005 mit 52 Jahren während seiner Beurlaubung verbeamtet worden. Er war seit 1998 gemäß § 50 Abs. 2 BAT unter Fortfall des Gehalts beurlaubt, um ein Wahlamt wahrzunehmen. Die Beurlaubung lag nicht im dienstlichen Interesse.
- 669** Grundlage für die Verbeamtung war eine Ausnahmeregelung des Senats vom Februar 2003, wonach bremische Lehrkräfte bis zum 50. Lebensjahr verbeamtet werden konnten. Dazu musste die Schulleitung die Leistung der Lehrer als gut oder sehr gut beurteilen. In Vergleichsfällen war bei Beurlaubten wegen einer fehlenden aktuellen dienstlichen Beurteilung die Verbeamtung aufgeschoben worden. Der Schuldienst musste erst wieder aufgenommen werden und die Schulleitung nach mindestens einem Jahr eine Beurteilung erstellt haben.
- 670** Auf eine solche Beurteilung verzichtete das Bildungsressort in diesem Einzelfall. Der Lehrer sei während seiner Beurlaubung in seinem Wahlamt erfolgreich wiedergewählt worden, was den Schluss zugelassen habe, es habe sich um einen qualifizierten und engagierten Lehrer gehandelt. Ein solches Engagement sollte kein Nachteil sein. Auch sei das Verbeamtungsangebot während der Beurlaubungszeit gemacht worden.
- 671** Erst als der Lehrer erklärt hatte, er wolle im laufenden Schuljahr zum 1. November 2005 den Dienst in Bremen wieder aufnehmen, musste geklärt werden, welcher Schule er zugewiesen werden sollte. Der Lehrer wurde jedoch nicht an einer Schule, sondern beim Bildungsressort im Schulverwaltungsdienst eingesetzt. Sein Aufgabenbereich ist nicht ausgeschrieben worden. Das Ressort hat sieben Monate später eine nach der Besoldungsgruppe A 15 bewertete Stelle mit nahezu genau diesem Aufgabenbereich ausgeschrieben und mit eben diesem Lehrer besetzt. Dazu musste ihm die Befähigung für die Laufbahn des höheren Dienstes im „Pädagogischen Verwaltungsdienst - Schulverwaltungsdienst“ zuerkannt werden.
- 672** Nach Ansicht des Rechnungshofs hätte der Lehrer nicht verbeamtet werden dürfen. Er ist auf Grund einer Sonderregelung für Lehrkräfte verbeamtet worden, obwohl er über sechs Jahre nicht mehr als Lehrer gearbeitet hatte und auch nicht wieder als Lehrer tätig geworden ist. Zudem ist er während seiner Beurlaubung verbeamtet

worden. Es hat keine Beurteilung über seine Leistungen im Schuldienst gegeben, die zwingend erforderlich gewesen wäre. Der Lehrer hätte zunächst wieder an einer Schule arbeiten müssen, um dann seine Leistungen beurteilen zu können. Die Tätigkeit im Wahlamt undifferenziert als Ersatz hierfür anzuerkennen, ist nicht gerechtfertigt gewesen, da sie nicht mit der Tätigkeit eines Lehrers gleichgesetzt werden kann.

- 673** Nach Ansicht des Rechnungshofs ist nie ernsthaft erwogen worden, die Lehrkraft nach dem Ende der Beurlaubung wieder als Lehrer in Bremen einzusetzen. So ist die Beurlaubung im Jahr 2005 um zwei Monate über den Schuljahresbeginn hinaus ausgesprochen worden, was einen schulischen Einsatz erschwert hat.
- 674** Warum der Lehrer nicht wieder in seinem Beruf eingesetzt worden ist, ist für den Rechnungshof nicht ersichtlich. Durch den Einsatz des Lehrers im Bildungsressort mit der Besoldungsgruppe A 15 und der Verbeamtung als Lehrkraft werden auf Bremen erheblich höhere Ausgaben zukommen als bei schulischem Einsatz oder einem Einsatz als Verwaltungsangestellter.
- 675** Im Ergebnis ist die Ausnahmeregelung für Lehrkräfte Anfang 2003 unzulässigerweise für einen Mitarbeiter im Verwaltungsdienst angewandt worden.
- 676** Das Bildungsressort teilt die Bewertung des Rechnungshofs nicht. Es gebe keine Gründe, die der Verbeamtung entgegengestanden hätten. Die Sonderregelung der Verbeamtung von Lehrkräften habe auf den Beschäftigten angewandt werden können, auch wenn er beurlaubt gewesen sei. Unter Hinweis auf die engagierte und qualifizierte Tätigkeit in dem Wahlamt habe es auf eine dienstliche Beurteilung verzichtet. Der Beschäftigte sei zum Zeitpunkt der Verbeamtungsaktion nicht unterrichtlich eingesetzt gewesen. Dies sei ihm nicht zum Nachteil auszulegen.
- 677** Der Einsatz der Lehrkraft nach der Beurlaubung in der senatorischen Dienststelle sei für die Frage der Verbeamtung ohne Belang. Der Einsatz in der senatorischen Dienststelle sei bei der Verbeamtung nicht absehbar gewesen und habe daher die Entscheidung nicht beeinflussen können. Der Lehrkraft sei der Dienstposten nach einem öffentlichen Auswahlverfahren übertragen worden. Die Stelle hätte ihm auch in einem arbeitsvertraglichen Verhältnis übertragen werden können.

678 Der Rechnungshof hält an seiner Beurteilung fest. Alternativen sind einerseits die Verbeamtung als Lehrer mit einer entsprechenden Tätigkeit oder der Einsatz im Verwaltungsdienst als Arbeitnehmer gewesen. So entstehen Mehrausgaben, die den bremischen Haushalt voraussichtlich noch lange Jahre belasten werden.

3 Verbeamtung künftig nur bei Neueinstellung

679 Bei vorhandenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern bedeutet eine Verbeamtung über der Altersgrenze regelmäßig keinen erheblichen Vorteil für Bremen. Es sollte überprüft werden, ob die VV zu § 48 LHO entsprechend zu ändern ist. Der erhebliche Vorteil für Bremen als Tatbestandsmerkmal sollte ggf. völlig entfallen.

680 Über der Altersgrenze von 45 Jahren sollten Bedienstete nur verbeamtet werden, wenn sie neu eingestellt werden. Es muss sich um herausragende Bewerber handeln, die im dringenden dienstlichen Interesse nur auf diese Weise gewonnen werden können.

681 Das Finanzressort hat Bedenken, künftig nur Neueingestellte zu verbeamten. Vorstellbar sei, dass einem Arbeitnehmer ein Gebiet mit rein hoheitsrechtlichen Aufgaben übertragen werden solle, weil er hierfür am besten geeignet sei. Diese Funktion könne dann nur im Beamtenverhältnis wahrgenommen werden. Durch die vorgeschlagene Änderung würden Bremen Handlungsmöglichkeiten genommen.

682 Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass auch Arbeitnehmer rein hoheitsrechtliche Aufgaben wahrnehmen können. Art. 33 Abs. 4 GG bestimmt, dass die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse in der Regel Beamten zu übertragen ist. Durch die Worte „in der Regel“ kommt zum Ausdruck, dass hoheitsrechtliche Befugnisse auch Nichtbeamten übertragen werden können. Handlungsmöglichkeiten werden durch die vorgeschlagene Änderung nicht beschränkt.

4 Finanzressort soll Verantwortung wieder übernehmen

683 Über die Ausnahmen nach § 48 LHO bei der Verbeamtung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern sollte das Finanzressort wieder zentral entscheiden. Die Entscheidungsbefugnis zu delegieren, folgt zwar dem Prinzip der Einheit von Aufgaben, Verantwortung und Kompetenz. Auch hatte der Rechnungshof 2003 zugestimmt, die Entscheidungskompetenz zu dezentralisieren. Aber auf Grund der wenigen Einzelfälle,

- 684** Bei einer Verbeamtung über der Altersgrenze sollten auch die finanziellen Folgen bekannt sein. Der Rechnungshof hat empfohlen, die Mehrausgaben in den Einzelfällen individuell zu berechnen. Nur so kann angesichts der Höhe der Mehrausgaben abgewogen werden, ob das dringende dienstliche Interesse eindeutig vorrangig ist.
- 685** Das Finanzressort hat die Auffassung des Rechnungshofs geteilt, dass die finanziellen Folgen einer Verbeamtung besser bekannt sein sollten. Es hat wegen der geringen Zahl der Fälle aber keinen Bedarf gesehen, die Entscheidung über die Verbeamtung zu zentralisieren. Es halte es für fraglich, ob das zwangsläufig immer zu „richtigeren“ Ergebnissen führen würde. Stattdessen solle eine strengere Einhaltung der von ihr vorgegebenen Verfahrensvorschriften - insbesondere die finanzielle Prüfung und die anzulegenden Maßstäbe bei der Ermessensentscheidung - gefordert werden.
- 686** Der Rechnungshof bleibt auf Grund der Prüfungsergebnisse bei seinem Vorschlag, die Entscheidungskompetenz wieder auf das Finanzressort zu übertragen. Gerade weil im Prüfungszeitraum nur relativ wenige Fälle vorhanden gewesen sind, hält sich der Aufwand für eine zentrale Stelle in Grenzen. Trotz der zentralen Vorgaben hat der Rechnungshof in fast allen geprüften Fällen erhebliche Mängel festgestellt. Eine Entscheidung des Finanzressorts würde nach Ansicht des Rechnungshofs zu besseren und einheitlichen Entscheidungen führen.

Finanzen

Bewertung von Arbeitsplätzen der öffentlich Bediensteten

Arbeitsplätze der öffentlich Bediensteten werden nicht von zentraler Stelle, sondern von den Dienststellen und Ressorts selbst bewertet. Sie verfahren bei der Bewertung der Arbeitsplätze sehr unterschiedlich.

Die Rahmenvorgaben für die dezentralen Entscheidungen reichen nicht aus. Bewertungen haben zu falschen Höhergruppierungen/Beförderungen und damit zu langfristigen Mehrausgaben geführt.

Künftig sollte wieder eine zentrale Stelle die Arbeitsplätze bewerten, damit einheitlich und mit dem notwendigen Fachwissen entschieden wird.

1 Arbeitsplatzbewertung ist notwendig

- 687** Beschäftigte im öffentlichen Dienst werden nach Tarif-/Besoldungsrecht entlohnt. Für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bestimmen Tarifverträge, in welchen Entgeltgruppen sie eingruppiert sind. Die Beamtinnen und Beamten sind nach § 18 Bundesbesoldungsgesetz den Besoldungsgruppen sachgerecht zuzuordnen. Hierzu sind die Arbeitsplätze tarif-/besoldungsrechtlich zu bewerten. Eine aussagefähige Arbeitsplatzbeschreibung ist notwendig. Sie dient dazu, die Aufgaben und auszuübenden Tätigkeiten zu definieren und damit die Beschäftigten einer Entgelt-/Besoldungsgruppe korrekt zuzuordnen.
- 688** Arbeitsplatzbewertungen haben eine große Bedeutung für die Höhe der Personalausgaben. Sie müssen ordnungsgemäß und aktuell sein, um die Ausgaben belegen und rechtfertigen zu können.
- 689** Bereits vor Ausschreibung einer Stelle ist eine aussagefähige Arbeitsplatzbeschreibung für ein Anforderungsprofil zu erstellen. Das Finanzressort hat in dem bremischen Leitfaden für Personalauswahl darauf hingewiesen und einen Vordruck entwickelt.

- 690** Nur auf der Grundlage einer aussagefähigen Arbeitsplatzbeschreibung und -bewertung, können Beschäftigte höhergruppiert/befördert und die damit zusammenhängenden höheren Personalausgaben gerechtfertigt werden.
- 691** Ohne diese Unterlagen besteht die Gefahr, falsch zu entscheiden. So könnten erhebliche ungerechtfertigte Ausgaben entstehen. Ändern sich die Aufgaben, ist es in jedem Fall notwendig, die Arbeitsplatzbeschreibung anzupassen, um mögliche tarif-/besoldungsrechtliche Folgen beurteilen zu können.

2 Derzeitiges Verfahren

- 692** Seit 2004 entscheiden die senatorischen und die ihnen gleichgestellten Dienststellen sowie die Hochschulen, wie ihre Arbeitsplätze zu bewerten sind. Das Verfahren hat der Senat im September 2005 geregelt³³, um einheitliche Bewertungsentscheidungen sicherzustellen. Bis zu diesem Zeitpunkt hatten die Dienststellen das Finanzressort beteiligen müssen.
- 693** Grundlage der Arbeitsplatzbewertungen für die Arbeitnehmer sind detaillierte tarifliche Regelungen, für die häufig gerichtliche Entscheidungen herangezogen werden müssen. Für Beamtinnen und Beamte wird der Arbeitsplatz in einem sog. summarischen Verfahren bewertet. Bei ihnen werden keine einzelnen Arbeitsvorgänge, sondern der Arbeitsplatz als Ganzes bewertet. Er wird ggf. mit anderen Arbeitsplätzen verglichen oder es werden hilfsweise Regelungen aus dem Tarifrecht herangezogen.

³³ Vgl. Rundschreiben des Finanzressorts Nr. 19/2005

- 694** Ein aus Vertretern der Ressorts bestehender Bewertungsausschuss soll einheitliche Maßstäbe gewährleisten, die bei Arbeitsplatzbewertungen zu Grunde zu legen sind. Der Bewertungsausschuss hat allerdings bisher keine Instrumente entwickelt, wie
- Grundsätze für eine Bewertung,
 - ein Controlling,
 - ein Verzeichnis der Bewertungsentscheidungen, um diese vergleichen zu können (Bewertungskataster) oder
 - die Bewertung von dienststellenübergreifend vergleichbaren Dienstposten (Eckdienstposten).
- 695** Die Dienststellen können beim Kommunalen Arbeitgeberverband (KAV) Gutachten anfordern, wie Arbeitsplätze und Dienstposten zu bewerten sind. Dafür müssen sie nichts zahlen. Die Möglichkeit, Arbeitsplatzbewertungen durch den KAV einzuholen, haben die Dienststellen sehr unterschiedlich genutzt.
- 696** In der Hälfte der dem KAV vorgelegten Fälle hat dieser die angestrebten Höhergruppierungen/Beförderungen als nicht gerechtfertigt angesehen oder die Dienststellen haben die Aufträge für die Gutachten zurückgezogen.

3 Mängel bei Arbeitsplatzbewertungen

- 697** Der Rechnungshof hat ausgehend von den Höhergruppierungen/Beförderungen vom November 2004 bis Oktober 2006 die Arbeitsplatzbewertungen geprüft. Bei sieben Dienststellen aus verschiedenen Ressorts hat er die vorhandenen Unterlagen zu 77 Einzelfällen ausgewertet.

3.1 Entscheidungen unzureichend

- 698** In über zwei Drittel der Fälle haben die Dienststellen die Bewertung der Arbeitsplätze nicht ausreichend begründet. Nur in 21 von 77 Fällen hat es eine ausreichende Arbeitsplatzbeschreibung gegeben. Bei neu zu besetzenden Arbeitsplätzen haben die Dienststellen häufig nur über den Ausschreibungstext als einzige begründende Unterlage verfügt.

3.2 Besondere Einzelfälle

699 In einer Reihe von Fällen hat es Verstöße gegen tarif-/beamtenrechtliche Bestimmungen gegeben, die die Dienststellen teilweise mit nicht sachgerechten Argumenten begründet haben. Das zeigen folgende Beispiele:

- Eine Dienststelle hat eine Höhergruppierung mit eingespartem Personal und einer Zusage auf einem früheren Arbeitsplatz begründet. Der Arbeitnehmer ist höhergruppiert worden, obwohl gerichtliche Entscheidungen zu gleichgelagerten Fällen dies eindeutig für unzulässig erklärt hatten.
- Es hat bei einer Dienststelle Höhergruppierungen auf der Grundlage von generellen Einschätzungen der Tätigkeit von Referatsleitern gegeben. Die Dienststelle hat ein externes Gutachten ignoriert. Das Gutachten hat zu Recht bemerkt, dass für eine Arbeitsplatzbewertung eine ausführliche, ggf. mit Zeitanteilen versehene Aufgabenbeschreibung erforderlich sei. Nach Ansicht der Dienststelle habe der externe Gutachter dies nicht angemessen bewerten können und es gäbe einen weit gefassten Beurteilungsspielraum.
- In einem anderen Fall hat eine Dienststelle eine Beförderung ohne Arbeitsplatzbewertung damit begründet, der Beamte habe an einem Aufstiegslehrgang für eine höhere Laufbahn teilgenommen.
- Ein Angestellter ist in die Vergütungsgruppe Ib BAT eingruppiert worden, obwohl er nicht die tariflich geforderte persönliche Qualifikation erfüllt. Für eine Bezahlung nach dieser Vergütungsgruppe hätte der Angestellte einen Hochschulabschluss oder vergleichbare Fähigkeiten und Erfahrungen besitzen müssen. Für vergleichbare Fähigkeiten und Erfahrungen bedarf es einer langjährigen und vielseitigen Tätigkeit, die sich nicht nur auf ein Teilgebiet erstreckt, sondern die die fachlichen Anforderungen auch in der Breite abdeckt. Die Dienststelle ist von dieser Regelung abgewichen und hat ein externes Gutachten und das Eingruppierungsrecht des BAT als nicht praxisgerecht bewertet.
- Eine Dienststelle hat nach der Beanstandung durch den Rechnungshof eingeräumt, eine Arbeitnehmerin ohne die nötige persönliche Qualifikation bis in die Vergütungsgruppe Ia BAT höhergruppiert zu haben. Sie hat dies damit begründet, die Beschäftigte habe bereits in einer anderen Funktion einige Jahre in der Dienststelle gearbeitet. Die Leitung und Mitbestimmungsgremien der Dienststelle hätten sich darauf verständigt, die Beschäftigte im weiteren Verfahren so zu behandeln als seien die Voraussetzungen erfüllt. Dabei sei das Ressort beteiligt worden.

- Aufgrund von Beanstandungen durch den Rechnungshof hat eine Dienststelle einen „lösungsorientierten“ Umgang mit Tarif- und Beamtenrecht mit dem großen Einspardruck und den notwendigen Personalreduzierungen begründet. Nur durch flexiblen Personaleinsatz, neue Aufgabenzuschnitte und organisatorische Veränderungen seien wegfallende Arbeitsplätze zu verkraften.

700 Der Rechnungshof hält es für unabdingbar, die rechtlichen Bestimmungen zur Arbeitsplatzbewertung und Bezahlung der Beschäftigten konsequent zu beachten. Ungerechtfertigte Höhergruppierungen/Beförderungen erhöhen die Ausgaben. Sie können gerade bei einem flexiblen Personaleinsatz zu Problemen führen, da Beschäftigte i. d. R. entsprechend ihrer Entgelt-/Besoldungsgruppe eingesetzt werden müssen.

4 Auswirkungen von Höhergruppierungen ignoriert

701 Die Tarifgemeinschaft deutscher Länder (TdL), zu der auch Bremen gehört, hat 2004 die Zuwendungs- und Urlaubsgeldtarifverträge sowie die Arbeitszeitvorschriften für die Angestellten gekündigt. Daraus haben sich für Arbeitnehmerinnen/Arbeitnehmer Änderungen ergeben, die wegen neuer Tätigkeiten höhergruppiert worden sind:

- die regelmäßige Arbeitszeit ist von 38,5 auf 40 Wochenstunden gestiegen,
- das Weihnachtsgeld ist gekürzt worden und
- das Urlaubsgeld ist entfallen.

Dies hat den Regelungen für Beamtinnen und Beamte in Bremen entsprochen.

702 Die Dienststellen haben diese Regelung mehrfach missachtet:

- In einer Dienststelle sind zwei langjährige Arbeitnehmer höhergruppiert worden, weil ihnen neue Tätigkeiten übertragen worden sind. In beiden Fällen hat die Dienststelle den Arbeitnehmern sowohl Urlaubsgeld als auch das Weihnachtsgeld gezahlt. Die Arbeitszeit hat sie nicht wie vorgesehen auf 40 Stunden erhöht. Die Dienststelle hat ihre Entscheidung mit Nr. 2.2.2 des Rundschreibens des Finanzressorts vom 30. September 2004 (Nr. 22/2004) begründet. Danach würden Fälle nicht als Höhergruppierung gelten, in denen im Rahmen einer Arbeitsplatzprüfung höherwertige Tätigkeiten festgestellt worden seien.

Die Dienststelle hat das o. a. Rundschreiben jedoch falsch ausgelegt. Nr. 2.2.2 des Rundschreibens besagt, nur die geänderte Wertigkeit einer bereits übertragenen Tätigkeit falle nicht unter die geänderte Verfahrensweise.

In beiden Fällen hätte die Arbeitszeit erhöht, kein Urlaubsgeld und kein Weihnachtsgeld mehr gezahlt werden dürfen.

- In einer anderen Dienststelle ist eine Arbeitnehmerin in die Vergütungsgruppe Ia BAT höhergruppiert worden, weil ihr, verglichen mit verbeamteten Beschäftigten, ein Bewährungsaufstieg zustünde. Die Tätigkeit der Beschäftigten sei seit mehreren Jahren unverändert geblieben. Deshalb sei Urlaubsgeld und Weihnachtsgeld weiterhin gezahlt und die Arbeitszeit nicht erhöht worden.
Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass es weder für Beamte entsprechender Besoldungsgruppen noch für Arbeitnehmer in die Vergütungsgruppe Ia einen Bewährungsaufstieg gibt. Die Höhergruppierung selbst hat nicht dem Tarifrecht entsprochen. Sie hätte jedoch in jedem Fall die unter Tz. 701 genannten Folgen nach sich ziehen müssen.

703 Mit dem neuen Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L) sind zum 1. November 2006 die ab 2004 geltenden Besonderheiten für höhergruppierte Arbeitnehmer entfallen. Für alle Beschäftigten gilt seitdem eine regelmäßige Arbeitszeit von durchschnittlich 39,2 Wochenstunden. Statt Weihnachtsgeld und Urlaubsgeld wird eine Jahressonderzahlung gezahlt.

5 Arbeitsplatzbewertung in einer Hand

704 Bei den Arbeitsplatzbewertungen hat es große Unterschiede im Verfahren, beim Aufwand und bei der Qualität gegeben.

705 Die Entscheidung auf die senatorischen und die ihnen gleichgestellten Dienststellen zu delegieren, hat nicht dazu geführt, dass die Arbeitsplätze der Beschäftigten sachgerecht und nachvollziehbar bewertet und sie damit nach gleichen Maßstäben entlohnt werden. Das derzeitige Verfahren, bei dem die Ressorts entscheiden und kostenlose Gutachten beim KAV anfordern können, hat sich nicht bewährt. Der ressortübergreifende Bewertungsausschuss hat keine Maßnahmen oder Vorschläge erarbeitet, die eine einheitliche Arbeitsplatzbewertung unterstützen könnten.

706 Der Rechnungshof hält es für notwendig, die Arbeitsplätze durch die Verwaltung zuverlässiger zu bewerten und die tarif-/besoldungsrechtlichen Bestimmungen umzusetzen. Arbeitsplatzbewertungen müssen angemessen entschieden und begründet

werden, um u. a. langfristige Mehrausgaben zu vermeiden. Das Verfahren bei Arbeitsplatzbewertungen sollte nicht nur durch eine unverbindliche Handlungshilfe geregelt werden. Diese gibt es derzeit auch nur bei Neueinstellungen.

- 707** Der Rechnungshof hat vorgeschlagen, die Arbeitsplätze wieder von einer zentralen Stelle bewerten zu lassen. Nur dadurch würde gewährleistet, dass bei allen Entscheidungen das notwendige Fachwissen vorhanden ist und nach einheitlichen Maßstäben entschieden wird. Auch sollte diese zentrale Stelle beurteilen, ob ein Bediensteter, der nicht über eine tariflich geforderte Ausbildung verfügt, diese durch gleichwertige Fähigkeiten und Erfahrungen ersetzen kann.
- 708** Der KAV fertigt bereits auf Wunsch der Ressorts Arbeitsplatzbewertungen an, weil er über das notwendige Fachwissen verfügt. Der Rechnungshof hat vorgeschlagen, künftig alle Arbeitsplätze für die bremische Verwaltung durch den KAV bewerten zu lassen. Damit würden einheitliche und qualifizierte Arbeitsplatzbewertungen gewährleistet. Diese Bewertungsentscheidungen sollten für die Dienststellen verbindlich sein.
- 709** Bei den komplizierten tariflichen/besoldungsrechtlichen Bestimmungen würden Fehleinschätzungen durch die Dienststellen vermieden. Bei Ablehnung von Höhergruppierungen und möglichen arbeitsrechtlichen Verfahren ist ein Gutachten des KAV als Grundlage der Bewertungsentscheidung ein Vorteil. Außerdem setzt sich die Dienststelle bei einer Bewertung durch eine externe Stelle nicht einem möglichen innerbetrieblichen Vorwurf aus, subjektiv entschieden zu haben.
- 710** Das Finanzressort folgt dem Vorschlag des Rechnungshofs nicht. Von der 2004 eingeführten Delegation der Entscheidung auf die Ressorts solle nicht abgewichen werden. Es werde die Dienststellen nochmals darauf hinweisen, dass sie Bewertungsgutachten beim KAV in vollem Umfang einholen sollten.
- 711** Darüber hinaus werde zzt. ein Verfahren zum Controlling von Bewertungsentscheidungen im Bewertungsausschuss abgestimmt. Dieses Verfahren werde gerade die Vergleichbarkeit der summarischen Bewertungsentscheidungen deutlich erhöhen. Kern des Controllings sei, einzelne Bewertungsentscheidungen anhand eines Tätigkeitsschlüssels zu dokumentieren.

712 Der Rechnungshof begrüßt die geplanten Aktivitäten für ein Controlling und eine bessere Vergleichbarkeit der Bewertungsentscheidungen. Er hält es aber nach wie vor für notwendig, die Entscheidungen wieder bei einer zentralen Stelle zu bündeln, um eine einheitliche und hohe Qualität zu gewährleisten. Der Hinweis des Finanzressorts an die Dienststellen, möglichst Bewertungsgutachten beim KAV einzuholen, reicht nicht aus.

Finanzen

Veranlagung der Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung

Die Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung werden unzulänglich ermittelt. Hierzu hat beigetragen, dass sich das Steuerrecht weiter verkompliziert hat und die Arbeitsmenge durch stetigen Personalabbau gestiegen ist.

Der Rechnungshof hat Vorschläge unterbreitet, wie die Bearbeitung verbessert werden kann. Erhebliche Steuermehreinnahmen können hierdurch erzielt werden.

Der Rechnungshof hat das Ressort gebeten, seine Personalpolitik zu überdenken. Insbesondere sollte es prüfen, ob ein computergestütztes Risikomanagementsystem das personelle Defizit ausgleichen wird. Ansonsten werden Steuerausfälle weiterhin nicht zu vermeiden sein.

1 Rechtliche Grundlage

713 Mieteinnahmen sind abzüglich der mit ihnen zusammenhängenden Aufwendungen (Werbungskosten) nach § 21 Einkommensteuergesetz (EStG) als Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung zu versteuern. Einnahmen und Werbungskosten haben Steuerpflichtige in einem Vordruck (Anlage V) darzustellen, der der jährlichen Steuererklärung beizufügen ist.

2 Veranlagungen im Finanzamt Bremen-Nord geprüft

714 Der Rechnungshof hat vom Finanzamt Bremen-Nord durchgeführte Veranlagungen der Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung von Grundstücken, Gebäuden und Gebäudeteilen für den Veranlagungszeitraum 2004 geprüft.

715 Beim Finanzamt Bremen-Nord sind 2004 rd. 3.800 Fälle mit Einkünften aus Vermietung und Verpachtung veranlagt worden, dies entsprach rd. 10 % der Fälle im Land Bremen. 73 Akten mit 109 Vermietungseinzelfällen hat der Rechnungshof zur Prüfung herangezogen.

716 Der Rechnungshof hat bei seiner Prüfung die Maßstäbe der „Allgemeinen Dienstanzweisung für die Festsetzung von laufend veranlagten Steuern und anderen Abgaben“ (ALDA-FEST) zu Grunde gelegt. Die von ihm untersuchten Fälle waren nach der ALDA-FEST vom Finanzamt bis auf wenige Ausnahmen überschlägig zu prüfen. Demnach hatte das Finanzamt die Steuererklärungen daraufhin zu untersuchen, ob die Angaben des Steuerpflichtigen schlüssig und glaubhaft sind. Schlüssig sind sie, wenn die Daten in der Steuererklärung nicht lückenhaft sind und damit ausreichen, z. B. die Miethöhe auf Plausibilität hin zu prüfen. Glaubhaft sind sie, wenn eine überwiegende Wahrscheinlichkeit dafür spricht, dass der behauptete Sachverhalt der Lebenserfahrung entspricht oder nicht im Widerspruch zu Feststellungen der vorangegangenen Zeiträume steht.

3 Einnahmen

3.1 Angaben in Anlage V fehlten häufig

717 Die von den Steuerpflichtigen erklärten Einnahmen hat das Finanzamt i. d. R. auch dann ohne weitere Ermittlungen übernommen, wenn die Angaben in der Steuererklärung zweifelhaft waren.

718 Die in der Anlage V geforderten Angaben zur Größe der einzelnen Wohnungen und zu den jeweils vereinnahmten Mieten haben häufig gefehlt. Das Finanzamt hat deshalb nicht beurteilen können, ob die angegebene Miethöhe plausibel war. Es hat die Daten ohne weitere Prüfung der Veranlagung zu Grunde gelegt.

3.2 Zweifelhafte Miethöhen

719 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Angaben zu Mieteinnahmen selbst dann ungeprüft übernommen worden sind, wenn deren Höhe zu Zweifeln Anlass gegeben hat, weil sie

- rückläufig waren,
- sich zum Teil seit Jahrzehnten nicht verändert hatten,
- stark schwankten oder
- pro m² innerhalb eines vermieteten Objekts sehr unterschiedlich waren.

- 720** Z. B. wurde die Miete eines Einfamilienhauses seit Jahren mit rd. 3,40 € pro m² angegeben. Aus der Akte hat sich ergeben, dass die Miete bereits vor 30 Jahren annähernd gleich hoch war.
- 721** In einem anderen Fall hat ein Steuerpflichtiger seiner Tochter ein Haus gegen eine geringe Miete überlassen. Das Finanzamt hat den Veranlagungen die vom Steuerpflichtigen erklärten Verluste aus Vermietung und Verpachtung zu Grunde gelegt. Es hätte prüfen müssen, ob der Steuerpflichtige überhaupt beabsichtigt, positive Einkünfte zu erzielen. Auf Grund zu geringer Mieten entstehende Verluste sind einkommensteuerrechtlich nur dann vollständig zu berücksichtigen, wenn über einen Zeitraum von i. d. R. 30 Jahren insgesamt Überschüsse aus der Vermietung eines Hauses zu erzielen sind.

3.3 Betriebskostenumlagen stiefmütterlich erfasst

- 722** Regelmäßig legen die Vermieter die wesentlichen Betriebskosten auf die Mieter um. Diese Kosten sind gesondert als Einnahmen anzugeben.
- 723** Nebenkosten sind in den letzten Jahren insbesondere durch gestiegene Energiekosten zu einer sog. „Zweiten Miete“ angewachsen. Der Deutsche Mieterbund e.V. hat festgestellt, dass die Betriebskosten inzwischen mehr als ein Drittel der Gesamtwohnkosten ausmachen. Durchschnittlich mussten Mieter im Jahr 2004 monatlich 2,44 € pro m² hierfür aufbringen. 2005 sind die Nebenkosten um 12,3 % auf durchschnittlich 2,74 € pro m² weiter gestiegen. Der steuerlichen Erfassung der Umlagen kommt daher eine besondere Bedeutung zu.
- 724** Vielfach haben die Steuerpflichtigen Umlagen nicht als Einnahmen angegeben, obwohl sie umlagefähige Kosten als Werbungskosten - in teils erheblichem Umfang - geltend machten. In einem Fall sind einem Vermieter dadurch lediglich rd. 1,80 € pro m² als „Nettomiete“ verblieben.

4 Werbungskosten

4.1 Schuldzinsen nicht näher untersucht

725 Schuldzinsen können als Werbungskosten abgezogen werden, soweit sie mit den Einkünften aus Vermietung und Verpachtung in wirtschaftlichem Zusammenhang stehen.

726 Bei erstmals geltend gemachten Finanzierungskosten ist nach der ALDA-FEST der wirtschaftliche Zusammenhang mit den Einkünften aus Vermietung und Verpachtung zu untersuchen. Dies gilt auch bei einer überschlägigen Prüfung. Diese Vorgabe hat das Finanzamt nicht immer eingehalten. Den Akten war nicht hinreichend zu entnehmen, wofür über die Anschaffungs- oder Herstellungskosten hinausgehende Darlehensmittel verwendet worden sind. Die anteiligen Zinsausgaben hat das Finanzamt ohne Plausibilitätsprüfung als Werbungskosten berücksichtigt.

727 I. d. R. werden Grundstücke über Darlehen mit fester Laufzeit und fest vereinbartem Zinssatz finanziert. Der Zinsanteil nimmt bei dieser Darlehensart stetig ab. Bei langjährig vermieteten Objekten sind daher im Vergleich zum Vorjahr steigende Zinsaufwendungen ungewöhnlich. Dies gilt insbesondere, wenn der Zinsbindungszeitraum noch nicht abgelaufen ist oder die Steuerpflichtigen keine Ausgaben für Investitionen am vermieteten Objekt geltend gemacht haben.

728 Steigende Zinsen widersprechen dann der Lebenserfahrung und sind daher näher zu untersuchen. Selbst bei einem im Vergleich zum Vorjahr um mehr als 100 % erhöhten Zinsaufwand ist dies unterblieben.

4.2 Ungewöhnliche Werbungskosten anerkannt

729 Das Finanzamt hat Werbungskosten anerkannt, obgleich sie nicht schlüssig waren oder der Lebenserfahrung widersprochen haben.

730 Beispiele:

- Bei der Vermietung eines Doppelhauses sind seit Jahren Kosten für „Hausverwaltung“ von rd. 4.000 bis 4.500 € geltend gemacht worden. Der Akte war nicht zu entnehmen, wofür die ungewöhnlich hohen Verwaltungskosten entstanden sein könnten.
- In einem weiteren Fall wurden Aufwendungen in Höhe von rd. 10.500 € berücksichtigt, obgleich der Akte lediglich entnommen werden konnte, dass eine vom Vormieter übernommene Küche für 2.000 € angekauft worden war. Es war nicht dokumentiert, wofür die übrigen 8.500 € gezahlt worden sind.

4.2.1 AfA-Listen nicht geführt oder fortgeschrieben

731 Die Absetzung für Abnutzung (AfA) bei Gebäuden soll deren Wertverzehr abbilden. Sie wird gleichmäßig (linear) oder auf Antrag in fallenden Jahresbeträgen (degressiv) vorgenommen (§ 7 Abs. 4 und 5 EStG).

732 Die jährlichen AfA-Beträge und die Gebäuderestwerte sind nach der ALDA-FEST in einer AfA-Liste für jedes Gebäude laufend in einer Sonderakte zu dokumentieren. AfA-Listen sind nicht durchgängig geführt oder fortgeschrieben worden.

733 Die AfA für Gebäude begann frühestens 1948. Bei einem AfA-Zeitraum von 40 oder 50 Jahren werden Gebäude daher zunehmend abgeschrieben sein. Fehlende oder nicht fortgeschriebene AfA-Listen lassen dies nicht erkennen. Steuerausfälle durch zu Unrecht gewährte AfA sind so nicht zu vermeiden.

4.2.2 AfA falsch angesetzt

734 Die AfA ist nicht immer in der richtigen Höhe angesetzt worden. So wurde beispielsweise

- nicht abschreibungsfähiger Grund und Boden entgegen der gesetzlichen Vorgabe im Wege der AfA steuermindernd berücksichtigt,
- bei der Aufteilung eines Grundstückskaufpreises der Anteil des Grund und Bodens mit unter 14 € pro m² für bremische Verhältnisse viel zu niedrig angenommen und damit zu hohe steuermindernde AfA zugelassen,

- auf Grund einer fehlerhaft geführten AfA-Liste das steuermindernde Abschreibungsvolumen um mehr als 15.000 € erhöht.

4.3 Vermietungsabsicht nicht geklärt

735 Werbungskosten für Wohnungen, für die eine Vermietungsabsicht nicht besteht, sind steuerlich nicht zu berücksichtigen.

736 Das Finanzamt hat Aufwendungen für nicht mehr vermietete Wohnungen zum Abzug zugelassen, obwohl aus den Akten nicht auf eine Vermietungsabsicht geschlossen werden konnte.

4.4 Werbungskosten bei teilweise selbst genutzten Häusern unzutreffend aufgeteilt

737 Erzielen Steuerpflichtige keine Einkünfte aus der Vermietung eines Hauses, weil sie Teile davon selbst nutzen oder unentgeltlich anderen Personen überlassen, sind die hierauf entfallenden Aufwendungen steuerlich nicht abzugsfähig.

738 Die Steuerpflichtigen haben die Aufwendungen daher einem nicht abzugsfähigen und einem abzugsfähigen Teil zuzuordnen und dieses in der Anlage V darzustellen.

739 Steuerpflichtige haben Aufwendungen unzutreffend oder nicht nachvollziehbar zugeordnet. Das Finanzamt hat diese Angaben ungeprüft übernommen.

5 Bearbeitung von Steuererklärungen durch Prüffelder verbessern

740 Der Rechnungshof hat das Finanzressort über die festgestellten Mängel informiert und Maßnahmen empfohlen, um die Arbeitsqualität zu verbessern. So sollten die Beschäftigten über die am häufigsten aufgetretenen Mängel unterrichtet werden. Der Rechnungshof hat dem Ressort vorgeschlagen zu prüfen, ob die Arbeit durch Einführung eines qualifizierten Mietspiegels für Bremen erleichtert werden könnte.

741 Um die Mängel bei der Erfassung der Einnahmen aus Vermietung und Verpachtung abzubauen, hat der Rechnungshof das Ressort gebeten, den für die Veranlagungen zuständigen Beschäftigten im Jahr 2008 drei Prüffelder vorzugeben:

- Wohnungsgröße ermitteln,
- Plausibilität der Miethöhe prüfen und
- als Einnahmen erfasste Umlagen mit den als Werbungskosten geltend gemachten Nebenkosten abgleichen.

742 Der Rechnungshof erwartet, dass die festgestellten Mängel dadurch weitgehend abgestellt werden. Er geht davon aus, dass sich die Qualität der einzureichenden Steuererklärungen verbessert und sie dann effizienter bearbeitet werden können.

6 Stellungnahme und Maßnahmen des Finanzressorts

6.1 Umgesetzte Empfehlungen

743 Für die Finanzämter Bremerhaven, Bremen-Ost und Bremen-West gelten bei der Veranlagung der Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung dieselben Bearbeitungsgrundsätze wie beim geprüften Finanzamt. Das Ressort hat daher die für die Veranlagungen zuständigen Beschäftigten aller bremischen Finanzämter über die Feststellungen des Rechnungshofs in einer Kurzmitteilung informiert. Es hat zugesagt, die Hinweise 2008 in die ALDA-FEST aufzunehmen.

744 Daneben hat das Ressort den stadtbremischen Finanzämtern inzwischen den „Grundstücksmarktbericht 2007 des Gutachterausschusses für Grundstückswerte in Bremen“ als Arbeitshilfe zur Verfügung gestellt. Dieser Bericht biete den Finanzämtern eine Orientierungsmöglichkeit, um die ortsübliche Miete zu ermitteln.

745 Eine politische Entscheidung über die Einführung eines Mietspiegels möchte das Ressort erst herbeiführen, wenn Erfahrungen der Finanzämter mit dem Grundstücksmarktbericht vorliegen.

746 Der Rechnungshof hat diesem Verfahren zugestimmt und das Ressort gebeten, ihm die Ergebnisse seiner Auswertungen bis Mitte 2009 mitzuteilen.

6.2 Prüffelder für intensiv zu prüfende Sachverhalte

- 747** Hinsichtlich der Forderung des Rechnungshofs, drei Prüffelder festzulegen, hat das Ressort eingeräumt, dass von einer solchen Aktion etwa die Hälfte aller Fälle mit Einkünften aus Vermietung und Verpachtung betroffen sei. Es befürworte grundsätzlich die Empfehlungen des Rechnungshofs. Die vom Rechnungshof geforderten Angaben seien auch für ein künftiges Risikomanagementsystem unabdingbar. Das Ressort könne aber die Vorschläge des Rechnungshofs nicht in vollem Umfang umsetzen, weil die Beschäftigten durch die Einführung eines neuen DV-Verfahrens im Jahr 2007 sehr belastet seien.
- 748** Es sei aber bereit, eines der drei vorgeschlagenen Prüffelder vorzugeben. Dieses solle sich auf bestimmte Fallgestaltungen, wie z. B. eklatante Missverhältnisse von Einnahmen und Nebenkosten, beschränken.
- 749** Daneben habe das Ressort die Hanseatische Steuerberaterkammer Bremen gebeten darauf hinzuwirken, dass ihre Mitglieder die Anlagen V vollständig erstellen (z. B. Wohnungsgrößen, Aufteilung bei teilweiser Vermietung und Einnahmen aus Umlagen). Es erwarte hierdurch eine verbesserte Qualität der Steuererklärungen.
- 750** Dem Vorschlag, lediglich ein Prüffeld in die ALDA-FEST aufzunehmen und dies auf bestimmte Fallkonstellationen zu begrenzen, folgt der Rechnungshof nicht. Die von ihm benannten drei Prüffelder sind miteinander verzahnt. Die Annahme des Ressorts, die Hälfte aller Fälle sei von den vorgeschlagenen Prüffeldern betroffen, zeigt den Umfang der fehlenden Informationen und damit auch die Dringlichkeit, die Mängel abzustellen. Durch ein Risikomanagementsystem sollen risikobehaftete Fälle durch Abgleich von Daten erkannt und gezielt bearbeitet werden. Ein solches System kann jedoch nicht funktionieren, wenn Besteuerungsgrundlagen nur unvollkommen erfasst werden.
- 751** Sollten die Erwartungen des Ressorts an die verbesserte Zusammenarbeit mit den Steuerberatern eintreten, würde dies den mit den Prüffeldern verbundenen Aufwand verringern. Vornehmlich würden die Mängel nur noch bei den von den Steuerpflichtigen selbst erstellten Steuererklärungen auftreten. Sollten die Verbesserungen dagegen nicht eintreffen, wäre die Einrichtung der drei Prüffelder umso dringlicher.

752 Der Rechnungshof verkennt nicht die erhöhte Arbeitsbelastung, die in der Einführungsphase des neuen DV-Verfahrens zu erwarten ist. Daher hält er es für vertretbar, dass die drei Prüffelder erst für den Bearbeitungszeitraum 2009 vorgegeben werden.

7 Wirkungen

753 Die Beseitigung der Bearbeitungsmängel wird nicht in allen Fällen zu erhöhtem Steueraufkommen führen. Der Rechnungshof erwartet dennoch ohne Rücksicht auf die noch nicht feststehenden steuerlichen Auswirkungen, dass die Sachverhalte ausreichend aufgeklärt werden. Ansonsten sind mögliche Steueransprüche gefährdet.

754 Der Rechnungshof hat beim Finanzamt Bremen-Nord die steuerlichen Auswirkungen abgefragt, die sich auf Grund seiner Prüfungsfeststellungen ergeben haben. Er hat sich dabei auf 22 Fälle beschränkt, die besonders unplausible Angaben aufwiesen. Bei den wenigen hiervon bisher abschließend bearbeiteten Fällen hat das Finanzamt Mehrsteuern i. H. v. durchschnittlich rd. 330 € festgesetzt. Belaufen sich die Mehrsteuern sogar nur auf einen Bruchteil dieses nicht repräsentativen Werts, erwartet der Rechnungshof bei annähernd 40.000 Fällen in Bremen jährliche Mehreinnahmen in Millionenhöhe.

755 Die Mängel bei der Bearbeitung der Steuererklärungen beruhen überwiegend auf unzureichenden Ermittlungen steuerlich relevanter Sachverhalte. Der Rechnungshof führt dies neben einem sich weiter verkomplizierenden Steuerrecht auf Arbeitsverdichtungen als Folge stetigen Personalabbaus in der Steuerverwaltung zurück.

756 Der Personalbedarf der Finanzämter wird durch eine bundeseinheitliche Personalbedarfsberechnung ermittelt. Der tatsächliche Personalbestand der bremischen Finanzämter liegt seit Jahren unter dem Bedarf. Hatten die Finanzämter 2004 noch einen Personalfehlbestand von 13,1 %, waren es 2006 bereits 19,1 %. Das Ressort plant, den Personalbestand weiter zurückzuführen. Gleichzeitig hat es in dem „Jahresbericht 2006 der Steuerverwaltung des Landes Bremen“ darauf hingewiesen, dass es wegen des ständig geringer werdenden Personals immer schwieriger würde, die Arbeitserledigung sicher zu stellen, ohne die Arbeitsqualität gravierend sinken zu lassen.

757 Der Rechnungshof hält es für unabdingbar, Steuerquellen auszuschöpfen. Neben technischen und organisatorischen Maßnahmen ist hierzu auch eine ausreichende Personalstärke erforderlich. Er hat das Ressort gebeten, seine Personalpolitik vor diesem Hintergrund zu überdenken und zu prüfen, ob und ggf. inwieweit das Risikomanagementsystem das personelle Defizit auffangen kann.

Finanzen

Auswertung der Berichte des Finanzamts für Großbetriebsprüfung Bremen

Die Veranlagungsfinanzämter werten die Berichte des Finanzamts für Großbetriebsprüfung häufig nicht in angemessener Zeit aus. Steuereinnahmen werden dadurch nicht rechtzeitig erhoben.

Der Rechnungshof hat Vorschläge für einen effizienteren Arbeitsablauf unterbreitet. Sie wurden bereits weitgehend umgesetzt.

1 Aufgabenverteilung zwischen Finanzämtern

- 758** Das Finanzamt für Großbetriebsprüfung Bremen (Finanzamt für GBp) prüft Betriebe, die nach Umsatzmerkmalen Großbetriebe sind sowie deren verbundene Unternehmen.
- 759** Die für die Veranlagung zuständigen Finanzämter werten die vom Finanzamt für GBp erstellten Prüfungsberichte aus. Sie erlassen entsprechende Steuerbescheide und setzen damit die Steuern fest.

2 Auswertung der Berichte bei allen Veranlagungsfinanzämtern geprüft

- 760** Der Rechnungshof hat geprüft, wie lange es gedauert hat, die vom Finanzamt für GBp in den Jahren 2003 bis 2006 erstellten Prüfungsberichte mit Mehrsteuern von mindestens 10.000 € auszuwerten.
- 761** Im o. a. Zeitraum hat das Finanzamt für GBp 498 Berichte erstellt. Der Rechnungshof hat im Juni 2007 die Auswertung von 266 Berichten überprüft. Dabei hat er festgestellt, dass die Finanzämter sechs Berichte noch nicht ausgewertet hatten.
- 762** Der Rechnungshof hat bei den ausgewerteten 260 Berichten den Eingang des Prüfungsberichts im Veranlagungsfinanzamt mit dem Zeitpunkt der abschließenden Zeichnung durch die Beschäftigten verglichen. Von ihnen nicht zu vertretende Verzögerungen im Arbeitsablauf hat er bei seiner Prüfung berücksichtigt.

3 Einnahmen rechtzeitig erheben

763 Einnahmen sind nach § 34 LHO rechtzeitig und vollständig zu erheben. Steueransprüche entstehen zwar kraft Gesetzes, werden aber erst durch Steuerbescheide verwirklicht. Deshalb sind die Finanzämter gehalten, Steuerbescheide unverzüglich zu erlassen.

764 Unverzüglich bedeutet nicht dasselbe wie sofort. Der Rechnungshof hält einen Zeitraum von bis zu zwölf Wochen, um Berichte auszuwerten, für hinnehmbar. Werden sie später ausgewertet, kann i. d. R. nicht mehr von einer rechtzeitigen Einnahmeerhebung im Sinne des § 34 LHO gesprochen werden. Selbst bei umfangreichen Berichten muss ein solcher Zeitraum regelmäßig ausreichen.

4 Teils lange Bearbeitungszeiten

765 Der Rechnungshof hat sowohl zwischen den Finanzämtern als auch innerhalb der Finanzämter selbst erheblich voneinander abweichende Bearbeitungszeiten festgestellt.

766 Das Finanzamt Bremen-Ost hatte die Berichte innerhalb von zwölf Wochen fast vollständig ausgewertet, die Mehrzahl bereits nach acht Wochen. Auch das Finanzamt Bremen-Nord und die Körperschaftssteuerbezirke des Finanzamts Bremerhaven hatten ähnliche Ergebnisse erreicht.

767 Die Körperschaftssteuerbezirke des Finanzamts Bremen-Mitte hatten die Mehrzahl der Fälle zwar innerhalb von acht bis zwölf Wochen ausgewertet; in einzelnen Bezirken lagen die Bearbeitungszeiten aber deutlich über zwölf Wochen.

768 Das Finanzamt Bremen-West, die Einzel- und Gesellschaftsbezirke des Finanzamts Bremerhaven sowie die Sonderbezirke des Finanzamts Bremen-Mitte (Vereine, Schifffahrt, beschränkt steuerpflichtige juristische Personen) hatten nach zwölf Wochen weniger als 65 % der Berichte ausgewertet. Selbst nach 18 Wochen waren noch mindestens rd. 20 % der Fälle offen.

5 Gründe für lange Bearbeitungszeiten und Empfehlungen des Rechnungshofs

- 769** Prüfungsberichte sind den Steuerpflichtigen nicht generell vorweg zur Stellungnahme zuzusenden, sondern nur dann, wenn sie dies beantragen.
- 770** Die Finanzämter haben Berichte auch ohne Antrag zur Stellungnahme übersandt. Der Rechnungshof hat gebeten, dies zukünftig zu unterlassen, um die Auswertungszeiten nicht unnötig zu verlängern.
- 771** Vorgesetzte haben nach der „Allgemeinen Dienstanweisung für die Festsetzung von laufend veranlagten Steuern und anderen Abgaben“ (ALDA-FEST) zu überwachen, ob die Prüfungsberichte zeitnah ausgewertet werden. Die stark unterschiedlichen Bearbeitungszeiten haben gezeigt, dass sie diese Aufgabe nicht immer ausreichend wahrgenommen haben.
- 772** Bedienstete haben dem Rechnungshof verschiedene Gründe für Bearbeitungszeiten von über zwölf Wochen benannt. Insbesondere hätten sich die Arbeiten durch langfristige Erkrankungen, Mitarbeiterwechsel, längere Nichtbesetzung eines Bezirks sowie zusätzliche Arbeitsbelastungen durch Sonderaufgaben, wie Personalrats- oder Ausbildungstätigkeit, verzögert.
- 773** Ob und in welchem Umfang die angegebenen Gründe zutreffen oder ursächlich für die späte Bearbeitung waren, kann der Rechnungshof dahingestellt sein lassen. Wenn solche Situationen eintreten, haben Vorgesetzte organisatorische Maßnahmen zu ergreifen und die Veranlagungsbezirke ggf. bei ihren Arbeiten zu unterstützen. Um effizient handeln zu können, müssen die Vorgesetzten verzögerte Erledigungen und deren Ursachen zeitnah feststellen.
- 774** Sind bereits bei Eingang des Prüfungsberichts Gründe erkennbar, die einer zeitnahen Bearbeitung entgegenstehen, sollten insbesondere die „Sonderbezirke für besondere Aufgaben der Veranlagung“ eingeschaltet werden. Diese Sonderbezirke sind nach der ALDA-FEST u. a. für die Auswertung von Berichten des Finanzamts für GBp zuständig und, außer beim Finanzamt Bremen-Mitte, bei allen bremischen Finanzämtern eingerichtet.

775 Der Sonderbezirk des Finanzamts Bremen-Ost wertet seit Juni 2007 für alle Einzelbezirke die Berichte aus. Der Rechnungshof hat das Finanzressort gebeten zu prüfen, ob dieses Verfahren auf alle Finanzämter mit Einzelbezirken übertragen werden kann. In Einzelbezirken sind die meistens umfangreichen Berichte des Finanzamts für GBp seltener auszuwerten als in den Gesellschafts- und Körperschaftssteuerbezirken. Die Bediensteten müssen sich daher jeweils wieder in die Materie einarbeiten, was zu einem erhöhten Arbeitsaufwand führt.

6 Wirkungen

776 Durch die verspätete Auswertung sind weder Steuern verjährt noch konnten sie wegen Insolvenz der Firmen nicht realisiert werden.

777 Auch ein Zinsverlust ist durch verspätete Auswertungen nicht entstanden. Steuernachforderungen werden mit rd. 6 % jährlich verzinst. Im Prüfungszeitraum hat der von Bremen für Kredite zu zahlende Zinssatz unterhalb dieses Werts gelegen. Eine veränderte Zinslandschaft kann dieses Verhältnis jedoch umkehren.

778 Prüfungsberichte spät auszuwerten, ist dennoch unwirtschaftlich. Dies führt zu Mehrarbeit für Finanzämter und Steuerpflichtige. So müssen Steuerpflichtige zwischenzeitlich erstellte Bilanzen ändern oder die Finanzämter in bereits von Steuerpflichtigen eingereichten Folgebilanzen die Änderungen der Betriebsprüfung zeitaufwendig nachvollziehen.

779 Daneben wird das Ansehen der Finanzverwaltung beschädigt, wenn die Steuerpflichtigen, die Nachforderungen in erheblicher Höhe zu erwarten haben, nicht unverzüglich zur Zahlung aufgefordert werden.

7 Vorschläge des Rechnungshofs weitgehend umgesetzt

780 Das Ressort hat erklärt, die Finanzämter hätten inzwischen Maßnahmen ergriffen, um die Berichte innerhalb von zwölf Wochen auswerten zu können. So würden die Vorgesetzten die Auswertungstätigkeiten besser überwachen, die Sonderbezirke vermehrt eingeschaltet und Berichte grundsätzlich vorweg zur Stellungnahme nur zugesandt werden, wenn dies beantragt wird.

- 781** Das Ressort sieht zzt. keinen Handlungsbedarf, einheitliche Arbeitsabläufe in den Finanzämtern vorzugeben. So soll es ihnen unter Berücksichtigung der Arbeitslage überlassen bleiben, in welchem Umfang die Sonderbezirke die Berichte anstelle der Einzelbezirke auswerten. Das Finanzamt Bremerhaven will den Vorschlag des Rechnungshofs aufgreifen und alle Berichte zukünftig durch den Sonderbezirk auswerten lassen. Ausgenommen hiervon sind die Berichte für die Körperschaftssteuerbezirke.
- 782** Der Rechnungshof hat das Ressort gebeten zu überwachen, inwieweit sich die unterschiedliche Auswertungspraxis auf die Bearbeitungszeiten auswirkt. Sollte sich die Auswertung durch Sonderbezirke bewähren, sollte sie verbindlich vorgegeben werden.

IX Baumaßnahmen und Bauunterhaltung

Wissenschaft und Soziales

Neubau einer Kindertagesstätte der Universität

Das Sozialressort hat die „Richtlinien für den Betrieb von Tageseinrichtungen für Kinder im Lande Bremen“ überarbeitet. Es hat auf Betreiben des Rechnungshofs den Flächenbedarf reduziert, indem es die Standards an die anderer Bundesländer angepasst hat.

Das Wissenschaftsressort hat die Planung für einen beabsichtigten Neubau der Kindertagesstätte der Universität entsprechend geändert.

Bremen hat bei dieser Kindertagesstätte Baukosten in Höhe von mindestens 370 T€ sowie in nicht bezifferbarer Höhe Kosten für ihren Betrieb und Erhalt gespart. Die geänderten Richtlinien haben zur Folge, dass Kindertagesstätten künftig wirtschaftlicher gebaut, betrieben und unterhalten werden.

1 Grundlagen

- 783** Die Kindertagesstätte der Universität betreut 40 Kinder im Alter von ein bis drei Jahren. Das eingeschossige Gebäude der Kindertagesstätte steht im Zentralbereich der Universität auf einem Grundstück, auf dem eine mehrgeschossige Bebauung zulässig und aus wirtschaftlichen Gesichtspunkten anzustreben ist. Die Universität möchte am Rand des Universitätsgeländes eine neue Kindertagesstätte errichten, um das Grundstück im Zentralbereich besser nutzen zu können. Den Bedarf für die Betreuung von 60 Kleinstkindern hat die Universität nachgewiesen.
- 784** Im April 2003 hat das Wissenschaftsressort bei der staatlichen Deputation für Wissenschaft Mittel für den Neubau in Höhe von 1.645 T€ für Baukosten zuzüglich 200 T€ Kosten für Bodenaustausch beantragt. Grundlage dafür war eine Machbarkeitsstudie, die eine Nutzfläche von 759 m² auswies. Es sollte ein zweigeschossiges Gebäude mit Aufzug entstehen. Die Wissenschaftsdeputation stimmte dem Neubau der Kindertagesstätte der Universität zu.

- 785** Der staatliche Haushalts- und Finanzausschuss setzte jedoch im Mai 2003 die entsprechende Vorlage aus und regte an, die Richtlinien für die Errichtung von Kindertagesstätten mit dem Ziel einer sparsamen Haushaltsführung zu überarbeiten. Der Senat beschloss im Juni 2003, den Arbeitsauftrag an den Senator für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales zur Prüfung zu überweisen.
- 786** Der Rechnungshof hat im Juli 2003 begonnen, die Neubauplanung zu prüfen und die Überarbeitung der Richtlinien kritisch zu begleiten.

2 Richtlinien überarbeitet

- 787** 2003 galten die „Richtlinien für den Betrieb von Einrichtungen gemäß § 78 JWG (Jugendwohlfahrtsgesetz) in der Freien Hansestadt Bremen“ vom 22. April 1977. In den Richtlinien sind u. a. die an Kindertagesstätten gestellten baulichen Anforderungen festgesetzt. Der Rechnungshof hat bei einem Vergleich mit entsprechenden Regelungen anderer Bundesländer festgestellt, dass die Bremer Richtlinien den größten Flächenbedarf vorgaben. Sie verlangten 4,5 m² Bodenfläche je Kind im Gruppenraum zuzüglich 2 m² Bodenfläche je Kind im Ruheraum. Die z. B. in Niedersachsen geltende Verordnung über Mindestanforderungen an Kindertagesstätten schreibt dagegen nur 3 m² Bodenfläche im Gruppenraum je Kind vor. Außerdem bestimmt die niedersächsische Verordnung, dass nur für Gruppen, in denen Kinder länger als sechs Stunden betreut werden, ein Ruheraum vorhanden sein muss.
- 788** Der Rechnungshof hat erreicht, dass die im März 2004 beschlossenen Richtlinien nunmehr 3,5 m² Fläche je Kind im Gruppenraum und ausreichend Ruheraum festschreiben.

3 Neubaupläne angepasst

- 789** Aufgrund der neu gefassten Richtlinien hat das Wissenschaftsressort die Pläne für den Neubau der Kindertagesstätte angepasst. Der Rechnungshof hat die neue Planung geprüft und zahlreiche weitere Einspar- und Verbesserungsmöglichkeiten festgestellt. Diese hat das Wissenschaftsressort aufgegriffen.

790 Im Ergebnis liegt seit Februar 2007 eine Planung vor, bei der die ursprüngliche Nutzfläche von 759 m² bei gleicher Platzzahl auf 607 m² reduziert worden ist. Dadurch werden rd. 370 T€ Baukosten eingespart.

791 Ferner verzichtet das Ressort auf Anregung des Rechnungshofs nunmehr auf

- Vor- und Rücksprünge in der Nordfassade,
- Ausbildung von Rundungen im Innenbereich und
- eine Terrasse mit Pergola neben der Küche.

Zudem wird die Pergola im Eingangsbereich kleiner verwirklicht als ursprünglich vorgesehen. Als Folge der nun eingeschossigen Entwurfslösung ist der Aufzug entbehrlich. Durch diese Verbesserungen der Planung werden weitere Baukosten und zusätzlich Betriebs- und Erhaltungskosten für die Kindertagesstätte in nicht bezifferbarer Höhe gespart.

Wissenschaft

Baumaßnahmen der Universität

Die Universität hat die in Bremen geltenden Richtlinien für Baumaßnahmen nicht eingehalten. Insbesondere hat sie versäumt, entsprechend den Vorschriften zu planen, Bauleistungen auszu-schreiben und die Angemessenheit der Preise zu prüfen. Außerdem hat die Universität gegenüber dem beauftragten Planer nicht durchgesetzt, dass er die Leistungen der Architekten und Baufirmen angemessen dokumentierte.

1 Bauabteilung der Universität

- 792** Im Regelfall beauftragt die Universität die GBI, große Neu-, Um- und Erweiterungsbauten zu planen und durchzuführen. Kleinere Maßnahmen und Arbeiten für die bauliche Unterhaltung erledigt das Dezernat „Technischer Betrieb/Bauangelegenheiten“ der Universität selbst.
- 793** Der Rechnungshof hat vier Maßnahmen geprüft und zwar die Erneuerung des Hörsaalgestühls im Zentralbereich sowie die Baumaßnahmen in der Mensa, im Sportbad und am Gebäude Naturwissenschaften II. Die Universität hat diese in eigener Regie durchgeführt.

2 Feststellungen zu den vier Baumaßnahmen

2.1 Baumaßnahmen unvollständig dokumentiert

- 794** Die Universität hat wesentliche Schritte der Baumaßnahmen nicht dokumentiert. Die nach den Richtlinien für die Planung und Durchführung von Bauaufgaben (RLBau) zu einer Schlussrechnung gehörenden Unterlagen sind meist nicht vollständig gewesen. Daher hat der Rechnungshof die Baumaßnahmen in der Mensa und im Sportbad nicht tiefgehend prüfen können.

795 Die Universität hat z. B. einen Auftrag für die Erneuerung einer Chlorgasanlage erteilt, ohne ein Vergleichsangebot einzuholen oder die Angemessenheit der Preise zu prüfen. Die Universität begründet dies mit „hochgradigen Sicherheitsanforderungen“ an diese Anlage. Die Universität weist aber nicht nach, dass sie sich um andere Firmen bemüht hätte und nur eine Firma die Anlage hatte liefern können. Da Preiskataloge zu so spezifischen Anlagen nicht vorliegen, kann nicht geprüft werden, ob die verausgabten Mittel wirtschaftlich und sparsam eingesetzt worden sind.

796 Für die Baumaßnahme im Gebäude Naturwissenschaften II hat die Universität keine prüffähigen Unterlagen vorgelegt. Es haben insbesondere das Bautagebuch, die Kostenkontrolle gemäß RL Bau und teilweise auch Aufmaße zu den Schlussrechnungen gefehlt.

2.2 Unzureichende Korruptionsprävention

797 Die in Bremen geltende VV zur Vermeidung und Bekämpfung der Korruption schreibt für Ausschreibung, Vergabe und Abrechnung von Aufträgen bestimmte Verfahren vor. Im Kernpunkt sieht diese Vorschrift vor, die Verfahren in einzelne Verfahrensschritte aufzuteilen.

798 Die Abwicklung der Bauaufträge besteht aus folgenden Schritten:

- Leistungsverzeichnisse erstellen,
- Angebote einholen und werten,
- Aufträge erteilen,
- Bauausführung überwachen,
- Bauleistungen abnehmen und
- Arbeiten abrechnen.

799 Verschiedene Organisationseinheiten oder zumindest mehrere Beschäftigte sollen diese Verfahrensschritte durchführen. Konsequenterweise erschwert dies korruptes Verhalten, weil sich so die Gefahr der Entdeckung erhöht.

800 Bei allen vier Baumaßnahmen hat die Universität die o. a. VV nicht beachtet. So hat sie insbesondere Planung und Bauleitung nicht - wie erforderlich - organisatorisch vom Vergabeverfahren getrennt. Ferner hat es die Universität regelmäßig versäumt, die Vergaben begleitend in vorgeschriebenen Vergabevermerken zu dokumentieren.

2.3 Unzulässige freihändige und mündliche Vergaben

801 Die Universität hat ohne Ausschreibungen Bauaufträge freihändig vergeben. Dabei hat sie gegen das Vergaberecht verstoßen. Sie hat nicht geprüft, ob die Preise angemessen sind, bevor sie die Aufträge erteilt hat. Viele Aufträge hat die Universität mündlich erteilt, so dass zu diesem Zeitpunkt weder die Preise je Leistungseinheit noch Vertragsbedingungen festgelegt haben. Zudem hat sie auch bei schriftlicher Auftragsvergabe versäumt, mit den bauausführenden Firmen die Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen zu vereinbaren.

3 Hörsaalgestühl im Zentralbereich erneuert

802 Aufgrund von Mängeln sollte 2004 das Gestühl im großen und kleinen Hörsaal im Zentralbereich der Universität ausgewechselt werden. Der Rechnungshof berichtet nachstehend an diesem Beispiel, wie unzureichend die Universität Baumaßnahmen abwickelt.

3.1 Architektenleistung fehlerhaft beauftragt

803 Die Bauabteilung der Universität hat einen Architekten mit den Leistungen für Planung und Bauleitung beauftragt. Dabei hat sie es versäumt, den Architekten vor Aufnahme seiner Tätigkeit „auf die gewissenhafte Erfüllung seiner Obliegenheiten“ zu verpflichten.

804 Private, die für einen öffentlichen Auftraggeber z. B. Planungsleistungen erbringen, sollen gemäß VV zur Vermeidung und Bekämpfung der Korruption entsprechend verpflichtet werden. Nur wenn sie sich verpflichtet haben, sind die Privaten Amtsträgern gleichgestellt und können z. B. wegen Bestechlichkeit und Vorteilsnahme strafrechtlich verfolgt werden.

- 805** Ferner hat die Universität mit dem Architekten einen Vertrag geschlossen, in dem die von ihm zu erbringenden Leistungen nicht detailliert, sondern nur pauschal beschrieben worden sind. Das vom Bauressort entwickelte Muster für entsprechende Architektenverträge hat die Universität nicht genutzt. In diesem Vertragsmuster ist genau beschrieben, welche Leistungen der Architekt zu erbringen hat und welche Vergütung er dafür erhält. Darüber hinaus enthält das Vertragsmuster u. a. eine Liste der bei öffentlichen Bauten zu beachtenden Vorschriften, Regelungen zu Qualitäten und Terminen und über eine abzuschließende Berufshaftpflichtversicherung. Das Bauressort passt das Vertragsmuster ständig der aktuellen Gesetzgebung und der jüngsten Rechtsprechung an und stellt es im Internet zur Verfügung. Hätte die Universität das Vertragsmuster genutzt, würden alle diese Regelungen im Architektenvertrag nicht fehlen.
- 806** Die Universität hat nicht darauf hingewirkt, dass der Architekt seine Leistung lückenlos dokumentiert. Daher hat die Universität dem Rechnungshof keine aussagefähige Gegenüberstellung der erbrachten und der bezahlten Architektenleistung vorlegen können. Aufgrund unvollständiger Unterlagen konnte die Universität die Schlussrechnung des Architekten nicht prüfen. Dennoch hat sie bestätigt, dass die Schlussrechnung richtig sei, und dem Architekten den geforderten Restbetrag bezahlt.
- 807** Die Ausführungsplanung für das Hörsaalgestühl war einerseits Bestandteil des Architektenvertrages. Andererseits hat der Architekt die Ausführungsplanung auch in die Ausschreibung der Bau- und Lieferleistungen für das Gestühl aufgenommen. Er hat die Firma damit beauftragt, die das Gestühl liefern und einbauen sollte. Aufgrund unzureichender Dokumentation hat die Universität nicht mehr nachvollziehen können, ob Teile der Ausführungsplanung doppelt beauftragt worden waren und sie diese doppelt bezahlt hat.
- 808** Die Universität hat versichert, alle Leistungen seien erbracht worden und der verantwortliche Bauleiter habe die Rechnung des Architekten auf Plausibilität geprüft. Zu einer Doppelzahlung sei es aus ihrer Sicht nicht gekommen.

809 Einen Nachweis über eine nachträgliche Vertragsänderung mit der Baufirma hat die Universität aber nicht erbracht. Ebenso fehlt ein Nachweis, dass sich die vereinbarten Preise eines der Auftragnehmer durch Wegfall der Leistung verringert hätten. Es gibt folglich keinen Beleg, wie die Universität mit der Doppelbeauftragung umgegangen und die Doppelzahlung vermieden haben will.

3.2 Maßnahme mangelhaft geplant

810 Der Architekt hat zunächst eine Kostenberechnung erstellt, in der er die Baukosten mit 273 T€ angegeben hat. Ab einer voraussichtlichen Bausumme von 250 T€ ist gemäß RLBau eine Haushaltsunterlage Bau (HU-Bau) mit Planung und Erläuterungsbericht zwingend aufzustellen. Eine Ausnahmeregelung sieht die RLBau nur für den Fall vor, dass durch eine spätere Veranschlagung der Mittel Nachteile entstehen würden.

811 Eine HU-Bau hat die Universität nicht aufgestellt. Eine der Ausnahmeregelung entsprechende Begründung hat sie dafür nicht angeführt. Das Wissenschafts- und das Bauressort haben den Verzicht auf eine HU-Bau akzeptiert. So hat es weder zum Zeitpunkt der Veranschlagung der Maßnahme detaillierte Planungsunterlagen gegeben noch später. Die Verwaltung hat dies mit zunehmendem Termindruck begründet: Sie wollte für die Erneuerung des Hörsaalgestühls die vorlesungsfreie Zeit nutzen.

812 Warum sie mit der Planung der Maßnahme nicht erheblich eher begonnen hat, begründete die Verwaltung nicht. Bei frühzeitigem Planungsbeginn wäre Zeit für die zu erstellende HU-Bau vorhanden gewesen und die Bauarbeiten hätten in der vorlesungsfreien Zeit stattfinden können.

4 Stellungnahme der Universität

813 Die Universität hat zugesichert, sie werde die Vorschriften künftig einhalten. Sie beabsichtige, ihre Beschäftigten hinsichtlich der bestimmungsgemäßen Durchführung von Baumaßnahmen verstärkt zu schulen. Die dem Dezernat „Technischer Betrieb/Bauangelegenheiten“ obliegenden Vergabeverfahren hat die Universität den Verfahrensvorschriften entsprechend neu geregelt.

Bau, Finanzen und Wirtschaft

Wertgrenzen bei Bauvergaben

Um beschränkte Ausschreibungen zu erleichtern, hat das Wirtschaftsressort Wertgrenzen für die Vergabe von Bauleistungen eingeführt. Dabei hat es die Höhe dieser Grenzen nicht anhand von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen festgelegt.

1 Bauleistungen grundsätzlich öffentlich ausschreiben

- 814** In der LHO ist vorgeschrieben, dass die Verwaltung Verträge über Lieferungen und Leistungen grundsätzlich erst nach einer öffentlichen Ausschreibung abschließen darf. Mit dieser Regelung soll erreicht werden, dass die öffentliche Hand bei ihren Ausschreibungen
- möglichst günstige Angebotspreise erzielt,
 - vielfältige Änderungsvorschläge und Nebenangebote erhält,
 - den Wettbewerb unter den privaten Unternehmen fördert und
 - Korruption vorbeugt.
- 815** Ausnahmsweise lässt die Vergabe- und Vertragsordnung auch eine beschränkte Ausschreibung zu. Dabei fordert die öffentliche Verwaltung einen begrenzten Kreis privater Unternehmen auf, ihr für konkret bezeichnete Bauleistungen ein Angebot zu unterbreiten. Dieses Verfahren ist nach § 55 LHO nur zulässig, wenn die Eigenart der Leistungen oder besondere Umstände es rechtfertigen, von der öffentlichen Ausschreibung abzuweichen.
- 816** Bauleistungen öffentlich auszuschreiben, kann im Einzelfall für den Auftraggeber und die Bewerber einen so hohen Aufwand verursachen, dass der zu erreichende Vorteil oder der Wert der Leistung in einem Missverhältnis zum Aufwand stehen würde.

Die beschränkte Ausschreibung führt i. d. R. zu

- niedrigeren Aufwendungen der öffentlichen Verwaltung für die Ausschreibung,
- höheren Preisen für den Auftraggeber,
- größeren Chancen des Bieters, den Auftrag zu erhalten, und
- geringfügig niedrigeren Kosten des Bieters für die Bewerbung.

2 Wertgrenzen eingeführt

817 Die meisten Länder haben Wertgrenzen eingeführt, unterhalb derer die Verwaltung bei Vergaben - ohne den Einzelfall begründen zu müssen - auf eine öffentliche Ausschreibung verzichten kann. Sie rechtfertigen die Einführung, oft auch die Anhebungen von Wertgrenzen, mit einem geringeren bürokratischen Aufwand. In jüngerer Zeit haben viele Länder diese Wertgrenzen an diejenigen benachbarter Länder angepasst und beträchtlich erhöht.

818 In Bremen hat das Wirtschaftsressort - als zuständige Fachbehörde für Vergaben - im August 2006 Wertgrenzen für den Baubereich eingeführt. Für die Bauunterhaltung im Hochbau hat es Grenzen für die Auftragswerte (ohne Umsatzsteuer) für unterschiedliche Gewerke festgelegt, die zwischen 20 T€ und 80 T€ liegen. Für Neubau und Sanierung im Bereich Hochbau gelten für unterschiedliche Gewerke Wertgrenzen zwischen 40 T€ und 125 T€. Die Wertgrenzen für Straßen- und Brückenbau liegen in einer Bandbreite zwischen 50 T€ und 125 T€. Beim Gleisbau dürfen Leistungen mit einem Nettoauftragswert bis zu 125 T€ beschränkt ausgeschrieben werden, ohne dass dies begründet werden muss. Beim Landschafts- und Gartenbau gibt es drei Wertgrenzen, die zwischen 50 T€ und 125 T€ liegen.

3 Wirtschaftlichkeitsuntersuchung fehlt

819 Der Einführung dieser Wertgrenzen ging folgende Entwicklung voraus:

Der für Bauunterhaltung zuständige Eigenbetrieb Gebäude- und Technikmanagement Bremen (GTM) hatte Ende 2004 im Einvernehmen mit dem Bauressort innerbetrieblich Wertgrenzen für die Anwendung der beschränkten Ausschreibung festgelegt. Das Ziel des Eigenbetriebs war es, die vielen kleinen und mittleren Baumaßnahmen wirtschaft-

lich und zu einem akzeptablen Preis bewältigen zu können. Er wollte vermeiden, in jedem Einzelfall den Aufwand und den Nutzen der Ausschreibungsverfahren miteinander vergleichen zu müssen.

- 820** Das Bauressort griff den Vorstoß von GTM auf, stimmte sich mit anderen öffentlichen Auftraggebern ab und legte für seinen Geschäftsbereich im Sommer 2005 für verschiedene Gewerke jeweils unterschiedliche Wertgrenzen fest. Dabei ging das Bauressort davon aus, dass unterhalb dieser Wertgrenzen öffentlich auszuschreiben i. d. R. unwirtschaftlich sei.
- 821** Bevor die Wertgrenzen für beschränkte Ausschreibungen eingeführt wurden, hat der Rechnungshof das Bauressort im November 2005 darauf hingewiesen, dass es sich dabei um eine finanzwirksame Maßnahme handele. Das Ressort habe gemäß § 7 Abs. 2 LHO folglich dafür eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen. Es müsse den Aufwand einer beschränkten Ausschreibung mit dem einer öffentlichen Ausschreibung vergleichen. Bei der hierfür erforderlichen Berechnung müsse grundsätzlich von mittleren Annahmen ausgegangen werden, weil unterschiedliche Fallgestaltungen und Rahmenbedingungen vorliegen könnten.
- 822** Auch gegenüber dem Wirtschaftsressort hat der Rechnungshof seine Bedenken gegen die Einführung von Wertgrenzen frühzeitig - bereits Anfang 2006 - geäußert. Es beabsichtigte, die vergaberechtlichen Vorschriften für das Land Bremen zu ändern und im Vergabegesetz Wertgrenzen aufzunehmen. Der Rechnungshof hat u. a. darauf hingewiesen, dass die neuen Regelungen im Einklang mit den haushaltsrechtlichen und übrigen vergaberechtlichen Bestimmungen stehen müssten. Erneut hat der Rechnungshof die Verwaltung aufgefordert, die Wirtschaftlichkeit des neuen Verfahrens zu untersuchen, bevor sie Wertgrenzen festlegt.
- 823** Im Wertgrenzen-Erlass formuliert das Wirtschaftsressort: „Eine Öffentliche Ausschreibung ist in diesen Fällen in der Regel als unwirtschaftlich anzusehen, weil der Aufwand in einem Missverhältnis zu dem Wert der Leistung stünde.“ Daraus könnte geschlossen werden, dass die Verwaltung die Wirtschaftlichkeit untersucht hat, bevor sie Wertgrenzen festlegte. Das ist jedoch nicht der Fall. Weder Bau- noch Wirtschaftsressort sind den Forderungen des Rechnungshofs nach Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nachgekommen.

4 Wirtschaftlichkeit überschlägig berechnet

824 Der Rechnungshof hat im August 2006 die Wirtschaftlichkeit näher betrachtet. Dabei hat er auch Angaben von GTM aus dem Jahre 2003 über den Mehraufwand öffentlicher Ausschreibungen (Personal- und Sachaufwand) berücksichtigt.

825 Bei seiner überschlägigen Berechnung ist der Rechnungshof davon ausgegangen, dass der Mehraufwand für eine öffentliche Ausschreibung nicht maßgeblich vom Auftragswert der Baumaßnahme bestimmt wird. Ausschlaggebend sind vielmehr die Eigenart der Leistungen, die Zahl der Leistungspositionen und der eingegangenen Angebote sowie die Schwierigkeit der Baumaßnahme. Den durchschnittlichen Mehraufwand für eine öffentliche Ausschreibung im Vergleich zu einer beschränkten Ausschreibung hat der Rechnungshof anhand folgender Verfahrensschritte ermittelt:

- in Tageszeitungen veröffentlichen,
- Leistungsverzeichnisse versenden, Firmenlisten führen, Anfragen verwaltungsmäßig bearbeiten,
- Rückfragen von Bietern beantworten,
- Angebote submittieren,
- mehr Angeboten bei öffentlicher als bei beschränkter Ausschreibung auswerten,
- zusätzliche Absagen schreiben und
- mit unbekanntem Firmen zusammenarbeiten.

826 Die überschlägige Berechnung hat ergeben, dass für eine öffentliche Ausschreibung zwischen 3 T€ und 5 T€ mehr aufzuwenden sind als für eine beschränkte.

827 Dem steht die Ersparnis durch die günstigeren Preise gegenüber, die i. d. R. bei öffentlichen Ausschreibungen und damit bei mehr Wettbewerb zu erzielen sind. Der Rechnungshof ist auf Grund seiner Erfahrung und Prüfungserkenntnisse davon ausgegangen, dass diese Ersparnis 20 % des Auftragswerts beträgt. Diesen Wert hat er in seiner Wirtschaftlichkeitsbetrachtung angesetzt. Danach würde eine Wertgrenze etwa bei 20 T€ liegen.

- 828** Auch andere Rechnungshöfe haben sich mit diesem Thema beschäftigt. Der Rechnungshof von Berlin hat bei einer ähnlichen Untersuchung 10 % als möglichen Preisvorteil bei öffentlicher Ausschreibung angesetzt. Der Niedersächsische Landesrechnungshof ist ebenfalls von 10 % ausgegangen, insbesondere weil diese Zahl von der niedersächsischen Verwaltung bestätigt worden ist. Bei der Annahme eines durch die öffentliche Ausschreibung zu erzielenden Vorteils von 10 % würde eine Wertgrenze etwa bei 40 T€ liegen. Der Bayerische Oberste Rechnungshof tendierte dazu, dass 5 % des Auftragswerts eingespart werden können.
- 829** Die mögliche Ersparnis durch günstigere Einheitspreise ist der strittigste Punkt bei der Bestimmung der Wertgrenze anhand einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Die Erkenntnisse anderer Rechnungshöfe zu dem Thema haben gezeigt, dass die Berücksichtigung eines Vorteils von 10 % zu einem Ergebnis „auf der sicheren Seite“ führt. Unter Berücksichtigung dieser Punkte sollte eine allgemeine Wertgrenze für die Zulassung beschränkter Ausschreibungen folglich zwischen 20 T€ und 40 T€ netto liegen.
- 830** Dabei ist unberücksichtigt geblieben, dass bei öffentlichen Ausschreibungen wegen der größeren Anzahl der eingehenden Angebote innovative Ideen und andere Nebenangebote häufiger sind als bei beschränkten Ausschreibungen. Außerdem gewährleistet eine öffentliche Ausschreibung eine bessere Korruptionsprävention.

5 Wertgrenzen prüfen und anpassen

- 831** Der Rechnungshof hält es für erforderlich, die bremischen Wertgrenzen zu überprüfen. Auch erscheint es ihm nicht sachgerecht, für Auftragsbereiche und Gewerke abhängig vom Auftragswert unterschiedliche Wertgrenzen zu bestimmen. Wenn das Wirtschaftsressort daran festhalten will, muss es in Abstimmung mit den übrigen Ressorts die Wirtschaftlichkeit für jede einzelne Wertgrenze nachweisen.
- 832** Bau- und Wirtschaftsressort haben ihren Verzicht auf eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung damit begründet, dass Aufwand und Nutzen in diesem speziellen Fall gegenüberzustellen nicht möglich sei. Die Vielfältigkeit und Verschiedenartigkeit der aususchreibenden Leistungen ließe einen solchen Vergleich nicht zu. Aus der Bandbreite von 5 % bis 20 % für die mögliche Ersparnis durch den Wettbewerb bei öffentlichen Ausschreibungen werde im Übrigen deutlich, dass die Vorteile nicht messbar seien.

- 833** Ferner haben die beiden Ressorts erklärt, der Wertgrenzen-Erlass werde zzt. bewertet. Ob und inwieweit die Verwaltung ihn anwende, werde sich dabei zeigen. Sie würden auch den Fragen nachgehen, ob und ggf. warum es aus der Sicht der Auftraggeber problematisch oder nicht sachgerecht erscheine, Wertgrenzen anzuwenden.
- 834** Bremen beabsichtigt zzt. mit der Einführung eines Gesetzes zur Sicherung von Tarif-treue, Sozialstandards und Wettbewerb bei öffentlicher Auftragsvergabe, seine verga-berechtlichen Vorschriften zu ändern und die Wertgrenzen möglicherweise anzupassen. Abschließende Erklärungen zum weiteren Umgang mit dem Wertgrenzen-Erlass konn-ten die Ressorts daher nicht abgeben.
- 835** Um Wertgrenzen zu bestimmen, ist eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht nur erforderlich, sondern aus der Sicht des Rechnungshofs auch möglich. Dies zeigt seine überschlägige Betrachtung.
- 836** Bei Bestimmung der Aufwandsgrößen sollte die Verwaltung in der Wirtschaftlichkeitsun-tersuchung von typischen Fallgestaltungen und Durchschnittswerten ausgehen, also Extremfälle ausklammern. Von ausschlaggebender Bedeutung ist dabei der Nutzen. Mit welchem Prozentsatz die Verwaltung die durch öffentliche Ausschreibung zu erzielen-den Vorteile ansetzt, muss sie anhand ihrer Erfahrung mit vergleichbaren Ausschrei-bungen entscheiden.
- 837** Der Rechnungshof begrüßt die Absicht der Ressorts, den Umgang mit dem Erlass zu bewerten. Er weist jedoch darauf hin, dass die Verwaltung auch bei der Erfolgskontrolle Werte für Aufwand und Nutzen ermitteln und gegenüberstellen muss.
- 838** Die Ressorts sind verpflichtet, eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen. Dies gilt nicht nur für die bereits eingeführten Wertgrenzen, sondern auch für deren eventuelle Änderung.

Finanzen

Bauunterhaltungsmittel

Seit 2006 hat Bremen die Bauunterhaltungsmittel für öffentliche Gebäude stark gekürzt. Wenn Bauunterhaltungsaufgaben in die Zukunft verschoben werden, ist der Verfall von Schulen und anderen öffentlichen Gebäuden vorhersehbar. Dadurch entstehen überproportional hohe Kosten für eine spätere Sanierung.

Nennenswerte Beträge konnte die Gesellschaft für Bremer Immobilien mbH - u. a. aufgrund von Haushaltssperren und Bewirtschaftungsmaßnahmen - nicht für Bauunterhaltung ausgeben.

1 Bemessung von Bauunterhaltungsmitteln

- 839** Im Zuge der Neuorganisation des Liegenschaftswesens im Jahr 2001 beauftragte Bremen einen Unternehmensberater, den Finanzbedarf für die zu unterhaltenden öffentlichen Gebäude zu ermitteln. Der Berater kam zu dem Ergebnis, dass Land und Stadt jährlich 41 Mio. € für die Bauunterhaltung benötigten. Von diesen Mitteln sollte die Gesellschaft für Bremer Immobilien mbH (GBI) als Verwalterin der Sondervermögen Immobilien und Technik pro Jahr 37 Mio. € für die Bauunterhaltung verwenden. Die nutzenden Ressorts konnten 4 Mio. € für Schönheitsreparaturen ausgeben.
- 840** Für die Bauunterhaltung der öffentlichen Gebäude standen GBI im Jahr 2002 rd. 26,2 Mio. € zur Verfügung. In den Jahren 2003, 2004 und 2005 lag der Betrag jeweils bei etwa 40 Mio. €. Das Haushaltssoll für die Bauunterhaltung wurde für die Jahre 2006 und 2007 erheblich gesenkt: 2006 konnte GBI nur noch über knapp 29 Mio. € und 2007 über etwa 21 Mio. € verfügen.

2 Mittel nicht vollständig ausgegeben

841 Die nachstehende Tabelle zeigt für die Jahre 2002 bis 2007, über wie viel Bauunterhaltungsmittel GBI verfügte und wie viel davon die Gesellschaft tatsächlich ausgegeben hat.

Bereitstellung von Bauunterhaltungsmitteln für die öffentlichen Gebäude von Stadt und Land				
Jahr	Soll	Ist	Differenz absolut	Differenz in % der Sollzahl
2002	26,236 Mio. €	24,300 Mio. €	1,936 Mio. €	7,38 %
2003	38,520 Mio. €	28,764 Mio. €	9,756 Mio. €	25,33 %
2004	42,776 Mio. €	31,439 Mio. €	11,337 Mio. €	26,50 %
2005	42,326 Mio. €	34,777 Mio. €	7,549 Mio. €	17,84 %
2006	28,670 Mio. €	24,003 Mio. €	4,667 Mio. €	16,28 %
2007 ³⁴	20,880 Mio. €			

Danach hat GBI jedes Jahr mehrere Mio. € an Bauunterhaltungsmitteln nicht ausgegeben. 2004 waren es sogar rd. 11,3 Mio. € oder 26,5 % gewesen. Die Gesellschaft begründet die Minderausgaben mit Haushaltssperren. Wenn der Haushalt noch nicht beschlossen ist, dürfen gemäß Art. 132 a LV keine neuen Verpflichtungen eingegangen werden.

842 GBI hat die Differenzen zwischen Soll- und Ist-Ausgaben mit Vorgaben in sog. haushaltslosen Zeiten zu Beginn von Haushaltsjahren und mit Haushaltssperren zum Jahresende begründet. In haushaltslosen Zeiten ist der Haushaltsplan noch nicht durch ein Haushaltsgesetz festgestellt worden und hat somit noch keine Rechtswirkung. Dann dürfen gem. Art. 132 a LV Ausgaben nur geleistet werden, wenn sie zur Weiterführung wichtiger und dringlicher staatlicher Aufgaben unerlässlich sind. Haushaltssperren bedeuten eine Verfügungsbeschränkung für Ausgabemittel.

843 Sowohl in haushaltslosen Zeiten als auch bei Haushaltssperren stünden weniger als zwölf Monate zur Verfügung, um Bauleistungen planen, ausschreiben und vergeben zu können. Dadurch würden weniger Haushaltsmittel pro Haushaltsjahr gebunden.

³⁴ Das Ist liegt für 2007 noch nicht vor.

Baumaßnahmen in Schulen würden außerdem hauptsächlich in Ferienzeiten durchgeführt, um den Schulablauf möglichst wenig zu stören. Hinzu kämen bauspezifische Probleme wie Ausfälle von Fachfirmen und Behinderungen bei der Bauausführung.

844 Der Rechnungshof hat das Finanzressort aufgefordert, Regelungen zu erlassen, damit die erforderliche Bauunterhaltung in der haushaltslosen Zeit und bei Haushaltssperren fortgesetzt werden kann. Das Finanzressort sollte in Zeiten haushaltsrechtlicher Einschränkungen die Ausgaben für Bauunterhaltung ausdrücklich als zulässig erklären.

845 Die Finanzsenatorin ist der Anregung des Rechnungshofs gefolgt. In den „Verwaltungsvorschriften zur vorläufigen Haushalts- und Wirtschaftsführung 2008“ ist u. a. geregelt, dass Maßnahmen zur laufenden Unterhaltung der Gebäude nicht unter die Ausgabebeschränkung des Art. 132 a LV fallen.

3 Mittel teilweise nicht zweckentsprechend ausgegeben

846 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass GBI 2003 bis 2006 insgesamt rd. 2 Mio. € aus Bauunterhaltungsmitteln für eine Sanierung verwendet hat. Damit hat die Gesellschaft das für Bauunterhaltung verfügbare Budget im genannten Umfang nicht zweckentsprechend verwendet (vgl. Jahresbericht - Stadt - 2008, Tz. 415 ff.).

847 GBI hat in einem Vermerk von Februar 2006 die bestehenden Finanzierungsdefizite für den Erhalt öffentlicher Gebäude ausführlich dargestellt. Dem Vermerk ist u. a. zu entnehmen, dass die Gesellschaft auch für andere Zwecke auf das Bauunterhaltungsbudget zurückgreift. So werde es zunehmend vom „funktionellen Umbau belastet“. Damit meint GBI Maßnahmen, um die neue Energieeinsparverordnung zu erfüllen oder Barrierefreiheit in Gebäuden herzustellen. Im März 2006 hat GBI den Aufsichtsratsvorsitzenden entsprechend informiert.

4 Teures Sparen

848 Werden Bauschäden nicht zeitnah behoben, führt dies in vielen Fällen zu Folgeschäden. Sie zu beheben verursacht erhebliche zusätzliche Kosten. Eine nicht rechtzeitig reparierte Dachrinne kann zu teuren Durchfeuchtungsschäden führen. Undichte Fenster führen ebenfalls zu Durchfeuchtungen und verursachen einen erhöhten Energieverbrauch. Nicht beseitigte Schäden verleiten häufig zu weiteren Zerstörungen.

849 Schätzungen von GBI ist zu entnehmen, dass die Folgeschäden Kostensteigerungen um 4 bis 6 % pro Jahr für die Instandhaltung oder -setzung verursachen. 2006 hat GBI dem Aufsichtsratsvorsitzenden auch geschildert, wie sich die Instandhaltungsdefizite auswirken. Im Prüfbericht vom Mai 2006 zum Jahresabschluss 2005 schreibt die Geschäftsführung u. a., dass bei gekürzten Baumitteln zwar zunächst Geld eingespart und damit in dem Jahr weniger ausgegeben werde. Mittelfristig verursache das jedoch deutliche Mehrkosten, weil die nicht behobenen kleinen Mängel zu erheblichen Folgeschäden führten. Daher sei es unwirtschaftlich, Sanierungs- und Bauunterhaltungsmittel zu kürzen.

5 Ressort verweist auf Haushaltsnotlage

850 Die Senatorin für Finanzen hat ausgeführt, im Zuge des Haushaltsaufstellungsverfahrens 2008/2009 sei es gelungen, ein drohendes weiteres Absinken des Bauunterhaltungsniveaus zu vermeiden. Es sei bekannt, dass das jetzige Niveau von rd. 21. Mio. € nicht ausreiche, um die Gebäude planmäßig unterhalten zu können. Dies hänge ganz wesentlich mit der Haushaltsnotlage Bremens zusammen. Ziel der Koalition sei es aber, den Umsteuerungsprozess fortzusetzen, um die Gebäude erhalten zu können.

6 Kürzung von Bauunterhaltungsmitteln unwirtschaftlich

851 Unwirtschaftlich ist es, die Mittel für Bauunterhaltung unter den Bedarf zu kürzen. Als Haushaltsnotlageland muss Bremen so sparsam mit seinen Mitteln umgehen wie möglich. Wenn es dabei seine Gebäude vernachlässigt, verursacht es aber erhebliche Mehrbelastungen des Haushalts und verschiebt sie in die Zukunft. Bauunterhaltungsmittel müssen daher rechtzeitig und in ausreichender Höhe zur Verfügung gestellt werden.

852 Ferner hält es der Rechnungshof für unabdingbar, dass GBI die Mittel für Bauunterhaltung zweckentsprechend verwendet. Weiter sollte die Gesellschaft durch eine sachgerechte Steuerung dafür sorgen, dass keine nennenswerte Differenz zwischen Soll- und Ist-Ausgaben verbleibt. Ferner erwartet er, dass das Finanzressort und GBI Lösungen erarbeiten, um den Rückstand in der Bauunterhaltung abzubauen.

Bau, Finanzen und Wissenschaft

Begehung öffentlicher Gebäude auf Sicherheits- und Brandschutzmängel

Der Eigenbetrieb Gebäude- und Technikmanagement Bremen hat die vorgeschriebene regelmäßige Begehung öffentlicher Gebäude auf Mängel bei der Sicherheit und beim Brandschutz nicht durchgeführt.

Die Universität führt eine ihrer Struktur angepasste Überwachung durch, ohne sie zu dokumentieren. Sie hat nicht für die alle zwei Jahre fällige Begehung ihrer Gebäude gesorgt.

1 Sicherheitsmängel in öffentlichen Gebäuden

853 In den Richtlinien für die Planung und Durchführung von Bauaufgaben ist geregelt, dass alle Liegenschaften in Abständen von zwei Jahren zu begehen sind. Zweck dieser Vorschrift ist, Schäden für Leben und Gesundheit der Nutzer zu vermeiden. Bei den Begehungen soll festgestellt werden, ob die Liegenschaften gemäß den öffentlich-rechtlichen Bestimmungen genutzt werden.

854 Die Nutzer sollen auf mögliche Gefahren hingewiesen werden, die z. B. entstehen, wenn sie

- Verkleidungen beschädigen, hinter denen sich gesundheitsgefährdende Baustoffe verbergen, so dass krebsfördernde oder -erregende Baustoffe offen liegen und sich mit der Raumluft verbinden können,
- Rauchschutztüren im geöffneten Zustand mit Keilen feststellen, obwohl diese Türen geschlossen gehalten werden sollen,
- Notausgangstüren abschließen, um Diebstähle zu verhindern,
- brennbare Gegenstände achtlos in Fluchtwegen oder in Dachräumen abstellen, die hierfür nicht geeignet sind,
- gelegentlich Abstellräume als Aufenthaltsräume nutzen, obwohl die erforderlichen Fluchtwege dort fehlen.

855 Die Dienststellen, denen die bauliche Unterhaltung der Liegenschaften obliegt, sind dafür verantwortlich, dass die Begehungen durchgeführt werden. Dies sind für die Gebäude der Sondervermögen Immobilien und Technik (SVIT) der Eigenbetrieb Gebäude- und Technikmanagement Bremen (GTM). Die Gesellschaft für Bremer Immobilien mbH (GBI), die die Sondervermögen verwaltet, hat GTM einen entsprechenden Begehungsauftrag zu erteilen. Die Universität nimmt die Aufgaben der Bauunterhaltung selbst wahr und ist damit auch für die Begehung ihrer Gebäude verantwortlich.

2 Regelmäßige Begehungen zugesagt

856 Der Rechnungshof hat geprüft, ob und wie GTM und Universität die Begehungen wahrnehmen. Weder der Eigenbetrieb noch die Universität haben Protokolle über Sicherheits- und Brandschutzbegehungen vorlegen können. Daher konnte der Rechnungshof nicht vertieft prüfen, sondern nur die fehlende Dokumentation feststellen.

857 GBI hat GTM keinen entsprechenden Begehungsauftrag erteilt. Sie hat den Eigenbetrieb auch nicht nach etwaigen Sicherheits- und Brandschutzmängeln in den öffentlichen Gebäuden gefragt. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass GBI und GTM die vorgeschriebenen Sicherheits- und Brandschutzbegehungen öffentlicher Gebäude vernachlässigt haben. Das gilt auch für Kindergärten und Schulen.

858 Die Universität hat ausgeführt, sie habe durch die kontinuierliche Anwesenheit von Fachpersonal in ihren Gebäuden die ständige Überwachung der Sicherheit und des Brandschutzes sichergestellt. Die Universität praktiziere damit ein ihrer Struktur angepasstes Verfahren. Einen Nachweis darüber hat die Universität nicht vorgelegt.

859 Der Rechnungshof hat die Verantwortlichen aufgefordert, unverzüglich dafür zu sorgen, dass die öffentlichen Gebäude Bremens regelmäßig auf Sicherheit und Brandschutz begangen werden. Finanzressort und Universität haben dies zugesagt.

860 Das Bauressort hat dargestellt, dass GBI dem Eigenbetrieb den Auftrag für die Begehungen inzwischen erteilt habe. Offensichtliche und durch Nutzer verursachte Mängel würden erfasst und in Begehungsprotokollen dokumentiert.

861 Die Universität hat zugesichert, sie werde künftig auch den formalen Anforderungen Genüge leisten und zusätzlich Begehungen alle zwei Jahre durchführen.

Bremen, den 15. Februar 2008

Rechnungshof
der Freien Hansestadt Bremen

Spielhoff

Prof. Dr. Baltes

Kolbeck-Rothkopf

Dr. Brockmüller