

Jahresbericht 2010

Freie Hansestadt Bremen

- Land -

Rechnungshof
der Freien Hansestadt Bremen



Inhaltsverzeichnis

	Seite
Abkürzungsverzeichnis	5
I Vorbemerkungen	7
1 Gegenstand des Jahresberichts	9
2 Entlastung des Senats	11
3 Rechnung des Rechnungshofs	11
II Haushaltsgesetz (einschließlich Haushaltsplan) und Haushaltsrechnung 2008	13
1 Haushaltsgesetz einschließlich Haushaltsplan	15
2 Einhaltung der Kreditaufnahmegrenze	15
3 Haushaltsrechnung	17
4 Abschluss der Ressorthaushalte (Verfahren, Rücklagen, Reste)	19
5 Übereinstimmung zwischen Haushaltsrechnung und Büchern	20
6 Kassen- und rechnungsmäßiges Ergebnis	20
7 Finanzierungssaldo	20
8 Haushaltsüberschreitungen	21
9 Erwirtschaftung von veranschlagten Minderausgaben und nicht erreichten Einnahmeanschlägen	22
10 Einhaltung der haushaltsgesetzlichen Kreditermächtigungen	22
11 Überwachung des Staatsschuldbuchs	22
12 Bürgschaften, Garantien und Treuhandvermögen „Bürgschaften (Land)“	23



	Seite
III Reform des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens	25
1 Haushalts- und Rechnungswesen in Bund und Ländern	27
2 Haushalts- und Rechnungswesen in Bremen	29
IV Entwicklung der Haushalte und ihrer Einnahme- und Ausgabearten	33
1 Zeitraum der Erhebungen	35
2 Einnahmen und Ausgaben der laufenden Rechnung	35
3 Weitere Einnahme- und Ausgabearten	36
V Schulden, Zinsen und Steuern	47
1 Schuldenfortschreibung	49
2 Schuldenentwicklung	50
3 Entwicklung der Schulden, Zinsen und Steuern	53
4 Haushaltslage Bremens	56
VI Personalhaushalt	59
1 Ausgaben für Personal schwer zu ermitteln	61
2 Personalcontrollingbericht erst spät veröffentlicht	62
3 Personalausgaben gestiegen	62
4 Personalausgaben und Gesamtausgaben	66
5 Beschäftigung entwickelt sich unterschiedlich	67
6 Kennzahlen erweitern	70
VII Allgemeine Prüfungsergebnisse	77
Vergabe von Gutachten und Beratungsleistungen	79
Vergabe von Gutachten und Beratungsleistungen im Ressortbereich Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales	91



	Seite
Beratungsleistungen im Kulturbereich	107
Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen	111
VIII Einzelne Prüfungsergebnisse	121
Inneres	
Nachschauprüfung Statistisches Landesamt	123
Justiz	
Notarwesen	127
Ausschreibungspflicht von Dienstposten	131
Wissenschaft	
Drittmittelverwaltung in der Hochschule Bremen	135
Ausschreibung freiberuflicher Leistungen	143
Kultur	
Sanierung und Umbau des Schauspielhauses	147
Soziales	
Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung	153
Hilfebedarfsermittlung für Menschen mit Behinderung	167
Finanzen	
Erbschaftsteuerstelle	171
Aussetzung der Vollziehung	181
Systemeinstellungen und Berechtigungen im SAP-System	187
Gebäudeinnenreinigung	199
IX Juristische Personen des privaten Rechts	209
Stiftung Wohnliche Stadt	211





Abkürzungsverzeichnis

AfSD	Amt für Soziale Dienste
BA	Bundesanstalt für Arbeit
BAB	Bremer Aufbau-Bank GmbH
BAG	Bundesarbeitsgericht
BEZ	Bundesergänzungszuweisung
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BHO	Bundshaushaltsordnung
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BKF	Bremer Kapitaldienstfonds
BremBG	Bremisches Beamtengesetz
BremHG	Bremisches Hochschulgesetz
Brem.ABl.	Amtsblatt der Freien Hansestadt Bremen
Brem.GBl.	Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BZP	Bautechnische Zuwendungsprüfung
Drs.	Drucksache
DV	Datenverarbeitung
EU	Europäische Union
FHB	Freie Hansestadt Bremen
FiBu	Finanzbuchhaltung
FMB	Facility Management Bremen GmbH
FPL	Funktionenplan
GeNo	Gesundheit Nord gGmbH Klinikverbund Bremen
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HaFA	Haushalts- und Finanzausschuss
HG	Haushaltsgesetz
HGB	Handelsgesetzbuch
HGr.	Hauptgruppe
HGrG	Haushaltsgrundsätze-gesetz
HGrGMoG	Gesetz zur Modernisierung des Haushaltsgrundsätze-gesetzes
HKR	Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen
IB	Immobilien Bremen, Anstalt des öffentlichen Rechts
IPR	Integrierter Produktrahmen
IT	Informationstechnik
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung



LAG	Landesarbeitsgemeinschaft
LFA	Länderfinanzausgleich
LHK	Landeshauptkasse
LHO	Landeshaushaltsordnung
LOP	Landesorientierungspreise
LV	Landesverfassung
PEP	Personalentwicklungsprogramm
RPrG	Rechnungsprüfungsgesetz
SAP	Software: Anwendungen und Produkte in der Datenverarbeitung
SGB	Sozialgesetzbuch
TV-L	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder
TVöD	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst
T€	Tausend Euro
Tz.	Textziffer
VKR	Verwaltungskontenrahm
VOB	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen
VOF	Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen
VOL	Verdingungsordnung für Leistungen ausgenommen Bauleistungen
VV	Verwaltungsvorschriften
VZÄ	Vollzeitäquivalent
WVO	Werkstättenverordnung



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 2008. Soweit der Jahresbericht gemäß § 97 Abs. 5 LHO auch Feststellungen enthält, die andere Haushaltsjahre betreffen, sind sie kenntlich gemacht. Der Rechnungshof geht im Abschnitt „II Haushaltsgesetz (einschließlich Haushaltsplan) und Haushaltsrechnung 2008“ grundsätzlich nur auf Sachverhalte ein, die nicht bereits in veröffentlichten Abschlussunterlagen für das Haushaltsjahr 2008 dargestellt worden sind.
- 3 Der Umfang des Prüfungsstoffs lässt es nicht zu, sämtliche Tatbestände finanzwirtschaftlicher Betätigung eines Jahres zu prüfen. Der Rechnungshof hat wie bisher gemäß § 89 Abs. 2 LHO seine Prüfung auf einen ausgewählten Teil des Verwaltungshandelns konzentriert.
- 4 Wenn der Rechnungshof nach Prüfungen Mängel und Defizite aufgezeigt hat, haben die geprüften Stellen oft Verbesserungen zugesagt. Allerdings ist festzustellen, dass die Verwaltung ihre Zusagen nicht immer erfüllt. Deswegen führt der Rechnungshof Nachschauprüfungen durch. Erfahrungen damit haben gezeigt, dass deren Wirkung nachhaltig sein kann. Der Rechnungsprüfungsausschuss der Bremischen Bürgerschaft führt Restantenlisten, mit denen er die Umsetzung seiner Beschlüsse durch die Ressorts verfolgt.
- 5 Der Rechnungshof hat die Verwaltung gemäß § 88 Abs. 2 LHO auch beraten. Dabei hat er im Berichtszeitraum Arbeitsgruppen der Verwaltung begleitet und auf andere Weise beratend an neuen Vorhaben mitgewirkt. Das ist entweder auf Wunsch der Fachressorts oder aus eigenem Antrieb geschehen.

Der Rechnungshof hat sich im Jahr 2009 im Wesentlichen mit folgenden Themen befasst:

- Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (Überarbeitung der Verwaltungsvorschriften zu § 7 LHO),
- Eröffnungsbilanz für Bremen,
- Einführung einer einheitlichen Zuwendungsdatenbank für die bremische Verwaltung,
- Neufassung der RLBau,
- Verfahren bei der Vergabe von Gutachten und Beratungsverträgen,
- Öffentlicher Einkauf - sozial, ökologisch, wirtschaftlich,
- IT-Sicherheit in der Freien Hansestadt Bremen,
- Erweiterung des unbaren Zahlungsverkehrs für Einnahmen, z. B. durch EC-Karten,
- Aufbau eines zentralen IT-Controllings,
- Reorganisation von Berechtigungen im SAP-System der Freien Hansestadt Bremen,
- Neuorganisation des bremischen Kassenwesens,
- Einführung der elektronischen Rechnung,
- Änderung einer Umweltförderrichtlinie,
- Geodateninfrastruktur in Bremen,
- Krankenhausneubau Klinikum Bremen-Mitte.

- 6 Auf manche dieser Vorhaben geht der Rechnungshof innerhalb seiner Jahresberichtsbeiträge gesondert ein.
- 7 Die Finanzkontrolle hat zum Ziel, mit ihren Untersuchungen, Feststellungen und Verbesserungsvorschlägen einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung zu leisten. Einzelne Empfehlungen des Rechnungshofs können einmalige Einsparungen oder Mehreinnahmen bewirken. Andere Empfehlungen haben längerfristige Auswirkungen: Sie führen zu jährlichen Minderausgaben oder Mehreinnahmen. Wieder andere Empfehlungen dienen in erster Linie dazu, die Qualität zu verbessern und die Effizienz zu steigern.
- 8 Die finanziellen Auswirkungen der Prüfungs- und Beratungstätigkeit des Rechnungshofs lassen sich nur teilweise quantifizieren. Mehreinnahmen und

Minderausgaben, die sich beziffern lassen, gibt der Rechnungshof an. Im Übrigen weist er daraufhin, dass

- der Jahresbericht nicht die gesamte Prüfungstätigkeit wiedergibt,
- Verbesserungsvorschläge sich erst finanziell auswirken können, wenn sie tatsächlich umgesetzt werden,
- Prüfungen mit dem Schwerpunkt Ordnungsmäßigkeit keine finanziellen Auswirkungen haben müssen und schließlich
- sich nicht alle Vor- oder Nachteile einer veränderten Aufgabewahrnehmung monetär bewerten lassen.

- 9 Die geprüften Stellen haben Gelegenheit gehabt, sich zu den Prüfungsergebnissen zu äußern. Der Rechnungshof hat wesentliche Einwände berücksichtigt.
- 10 Es liegt in der Eigenart der Arbeit des Rechnungshofs, dass er in seinen Berichten vor allem Beanstandungen darstellt. Besonders positive Ergebnisse werden ebenfalls erwähnt.
- 11 Für die Stadtgemeinde Bremerhaven obliegt dem Senat gemäß § 15 Abs. 1 RPrG die überörtliche Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung. Diese Prüfung hat er gemäß § 15 Abs. 2 RPrG der Präsidentin des Rechnungshofs übertragen. Das Ergebnis der Prüfung wird in einem gesonderten Bericht dargestellt.
- 12 Der vorliegende Bericht gibt den Beratungsstand vom 5. März 2010 wieder.

2 Entlastung des Senats

- 13 Die Bürgerschaft hat den Senat gemäß § 114 Abs. 1 Satz 2 LHO für das Haushaltsjahr 2007 in der Sitzung am 19. November 2009 entlastet (Beschluss der Bremischen Bürgerschaft - Landtag - Nr. 17/888).

3 Rechnung des Rechnungshofs

- 14 Die Einnahmen und Ausgaben des Rechnungshofs prüft die Bürgerschaft nach § 101 LHO. Sie hat den Rechnungshof für seine Rechnungslegung zum Haushaltsjahr 2008 am 19. November 2009 entlastet (Beschluss der Bremischen Bürgerschaft - Landtag - Nr. 17/892).





II Haushaltsgesetz (einschließlich Haushaltsplan) und Haushaltsrechnung 2008



1 Haushaltsgesetz einschließlich Haushaltsplan

- 15 Die Bremische Bürgerschaft hat den Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2008 durch das Haushaltsgesetz (HG) der Freien Hansestadt Bremen vom 15. April 2008 beschlossen (Brem.GBl. S. 77). Er ist in Einnahme und Ausgabe auf 4.720.035.830 € festgestellt worden. Im Vorjahr hatte der Haushalt ein Volumen von 3.823.791.860 €.
- 16 Das für den Personalhaushalt ausgewiesene Stellenvolumen ist auf 7.587 festgesetzt worden. Damit ist es um 93 Stellen niedriger veranschlagt worden als im Jahr 2007. Der Stellenindex, der die durchschnittliche Entgelt- und Besoldungsgruppe einer Stelle beschreibt, hat 1,17 betragen. Dies entspricht einer durchschnittlichen Wertigkeit zwischen den Entgeltgruppen 10 und 11 bzw. den Besoldungsgruppen A 10 und A 11. Für die Sonderhaushalte ist das Stellenvolumen auf 2.609 und der Stellenindex auf 1,45 festgesetzt worden. Dieser Index entspricht nahezu dem Wert für die Besoldungsgruppe A 13 (1,44).
- 17 Das HG 2008 sah in § 14 Abs. 1 Nr. 1 vor, dass die Senatorin für Finanzen Kredite bis zur Höhe von 2.117.798.280 € aufnehmen durfte. Für das Haushaltsjahr 2007 belief sich die Kreditermächtigung auf 1.521.412.950 €.

2 Einhaltung der Kreditaufnahmegrenze

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

Kreditaufnahmegrenze und Überschreitung, Haushaltsaufstellung 2008, in T€, gerundet				
Pos.		Land	Stadtgemeinde	Zusammen (bereinigt)
1	Investitionsausgaben (brutto)	339.458	172.767	453.739
2	abzüglich Investitionseinnahmen	103.507	47.057	92.078
3	Nettoinvestition	235.952	125.710	361.661
4	Nettokreditaufnahme	348.300	327.366	675.674
5	Überschreitung (Pos. 4 abzüglich 3)	112.348	201.656	314.012

- 20 Danach ist die Grenze bei einem Vergleich der Nettoinvestition mit der Nettokreditaufnahme beim Land um rd. 112,3 Mio. € und bei der Stadt um rd. 201,7 Mio. € überschritten worden. Werden beide Haushalte zusammen betrachtet, hat sich bei der Haushaltsaufstellung, bereinigt um die Einnahmen und Ausgaben der beiden Gebietskörperschaften untereinander, eine Überschreitung der Kreditaufnahmegrenze in Höhe von rd. 314,0 Mio. € ergeben.
- 21 Bei seiner Berechnung hat der Rechnungshof - anders als das Finanzressort (z. B. im aktuellen Finanzplan 2009 bis 2013) - 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. 4,965 Mio. € Tilgungen der Obergruppe 58 einbezogen (bereinigt rd. 4,957 Mio. €). Kreditaufnahmen der Obergruppe 31 hat es nicht gegeben. Die beiden Berechnungsarten haben zu unwesentlich unterschiedlichen Überschreitungsbeiträgen geführt.
- 22 Im Vollzug des Haushalts hat sich eine geringere Überschreitung der Kreditaufnahmegrenze ergeben als bei der Haushaltsaufstellung. Das zeigt die folgende Tabelle:

Vergleich der Nettoinvestition mit der Nettokreditaufnahme im Haushaltsvollzug 2008, in T€, gerundet				
Pos.		Land	Stadtgemeinde	Zusammen (bereinigt)
1	Investitionsausgaben (brutto)	348.697	166.859	454.732
2	abzüglich Investitionseinnahmen	98.767	47.888	86.770
3	Nettoinvestition	249.930	118.971	367.963
4	Nettokreditaufnahme	193.029	189.655	382.691
5	Überschreitung (Pos. 4 abzüglich 3)	-56.902	70.684	14.729

- 23 Danach hat sich bei einem Vergleich der Nettoinvestition mit der Nettokreditaufnahme beim Land eine Unterschreitung um rd. 56,9 Mio. € und bei der Stadt eine Überschreitung um rd. 70,7 Mio. € ergeben. Werden beide Haushalte zusammen betrachtet, hat sich im Haushaltsvollzug, bereinigt um die gegenseitigen Zahlungsströme, eine Überschreitung der Kreditaufnahmegrenze in Höhe von rd. 14,7 Mio. € ergeben. Die im Vergleich zwischen

Haushaltsaufstellung und Haushaltsvollzug geringere Überschreitung hat vor allem an höheren als geplanten Einnahmen gelegen.

3 Haushaltsrechnung

- 24 Der Senat hat gemäß Art. 133 LV die vom Finanzressort aufgestellte Haushaltsrechnung der Freien Hansestadt Bremen für das Haushaltsjahr 2008 durch Mitteilung vom 10. November 2009 (Drs. 17/991) der Bremischen Bürgerschaft vorgelegt und erläutert.
- 25 Wie in der Vergangenheit ist auch die Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2008 in gekürzter Form vorgelegt worden. Sie enthält die Gesamtbeträge der Kapitel und Einzelpläne sowie die zusammengefassten Einzelplansummen. Außerdem weist die Haushaltsrechnung die Abweichungen zwischen dem Haushaltssoll und den Rechnungsergebnissen der Einzelpläne aus. Die Ergebnisse der einzelnen Haushaltsstellen sind in den sog. Gesamtrechnungsnachweisungen enthalten. Sie sind bei der Verwaltung der Bremischen Bürgerschaft ausgelegt worden. Besondere Buchungsauffälligkeiten sind erläutert worden.
- 26 Die Haushaltsrechnung enthält u. a. einen Haushaltsabschluss in Form eines Ist-Abschlusses gemäß § 25 Abs. 1 LHO. Darin enthalten ist das kassenmäßige Jahresergebnis gemäß § 82 Nr. 1 LHO und das rechnungsmäßige Jahresergebnis einschließlich der Darstellung der Haushaltsreste gemäß § 83 LHO. Außerdem enthält die Haushaltsrechnung den Finanzierungssaldo gemäß § 82 LHO.
- 27 Der Senat hat der Bremischen Bürgerschaft mit der Haushaltsrechnung 2008 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 Bürgerschaftsverpflichtungen,
 - 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.
- 28 Die Haushaltsrechnung enthält als Anlage 3 auf Seite 75 den Vermögensnachweis zum 31. Dezember 2008. Damit wird gemäß § 73 LHO ein Nachweis über das Vermögen und die Schulden des Landes erbracht, der der Bürgerschaft und dem Rechnungshof gemäß § 86 LHO zusammen mit der Haushaltsrechnung im November 2008 vorgelegt worden ist.
- 29 Der Vermögensnachweis enthält die Bestände an Vermögen und Schulden am Jahresanfang, deren Veränderungen im Laufe des Jahres und die sich daraus ergebenden Bestände am Jahresende. Die Vermögens- und Schuldenpositionen sind näher erläutert (vgl. Anlage 3, S. 76 ff. der Haushaltsrechnung). Darüber hinaus liegen dem Rechnungshof weitergehende Unterlagen zum Vermögensnachweis vor.
- 30 Der Stand der Forderungen und Verbindlichkeiten des als Sondervermögen geführten BKF ist wie in den Vorjahren nicht im Vermögensnachweis selbst, sondern in Anlage 4 zur Haushaltsrechnung (S. 106) enthalten. Gemäß Gesetz über die Errichtung eines Bremer Kapitaldienstfonds vom 23. November 1999 (Brem.GBl. S. 271) wird der BKF als Sondervermögen des Landes geführt. Er ist somit nicht im Vermögensnachweis der Stadt enthalten. Mit dem BKF werden neben Projekten des Landes außerhaushaltsmäßig auch Projekte der Stadtgemeinde finanziert. Hinsichtlich des Schuldendienstes (Zins- und Tilgungszahlungen der Ressorts) wird haushaltssystematisch nach Landes- und Stadtprojekten unterschieden. Die Zuordnung zur jeweiligen Gebietskörperschaft kann der Aufstellung der Einzelprojekte des BKF entnommen werden. Sie ist im Anlagenband zum Finanzplan 2009 bis 2013, erschienen im August 2009, veröffentlicht worden.

4 Abschluss der Ressorthaushalte (Verfahren, Rücklagen, Reste)

- 31 Das Finanzressort bewirtschaftet die Haushaltsreste zum Jahresschluss für Land und Stadtgemeinde auf der Grundlage des Produktgruppenhaushalts, der die beiden Gebietskörperschaften umfasst. Auf dieser Grundlage rechnet das Ressort auch die Mehr- und Mindereinnahmen auf und bildet Rücklagen und Verlustvorträge für Land und Stadtgemeinde. Es hat in seiner Vorlage für die Sitzungen der Haushalts- und Finanzausschüsse (HaFA) am 13. März 2009 zur Abrechnung der Produktplanhaushalte 2008 (Vorlage 17/299 L, zugleich 17/327 S) dargestellt, wie sich Reste, Rücklagen und Verlustvorträge seit dem Haushaltsjahr 2005 entwickelt haben. Der Rechnungshof gibt diese Darstellung in verkürzter Form wieder. Er hat dabei die Jahre ab 2003 einbezogen. Die folgende Tabelle zeigt, wie sich die Verlustvorträge, Rücklagen und Reste entwickelt haben:

Abrechnung der Haushalte - Land und Stadtgemeinde (ohne Sonderhaushalte) - Verlustvorträge, Rücklagen, Reste seit dem Haushaltsjahr 2003 - in Mio €, gerundet								
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Veränderung 2007/2008	
Verlustvorträge	12,4	13,6	0,9	8,1	5,5	10,7	5,2	94,6 %
Rücklagen/Reste insgesamt	87,8	118,6	145,2	93,4	99,1	92,8	-6,4	-6,4 %
allg. Budgetrücklage	4,1	2,8	1,3	1,6	8,5	4,8	-3,7	-43,4 %
Altersteilzeitrücklage	5,0	3,8	2,3	1,0	0,5	0,0	-0,5	-91,9 %
Ausgabereste	26,5	44,1	17,7	31,0	28,9	40,6	11,7	40,3 %
investive Rücklagen	47,7	65,7	62,6	49,4	48,2	43,1	-5,1	-10,6 %
Sonderrücklagen	4,5	2,2	61,4	10,5	13,0	4,2	-8,8	-67,5 %

- 32 Aus der Tabelle geht hervor, dass mit Abschluss der Haushalte 2008 Verluste in Höhe von insgesamt rd. 10,7 Mio. € in das Folgejahr übertragen worden sind. Die Höhe der Rücklagen und Reste insgesamt hat rd. 92,8 Mio. € betragen. Darunter sind Ausgabereste von rd. 40,6 Mio. €, investive Rücklagen von rd. 43,1 Mio. € sowie Sonderrücklagen in Höhe von rd. 4,2 Mio. €, z. B. durch Mehreinnahmen bei den Ausgleichsabgaben. Bei Ausgaberesten handelt es sich um nicht verbrauchte konsumtive Haushaltsmittel, die im Folgejahr nicht mehr finanziert sind. Sollen Ausgabereste in Anspruch genommen werden, muss grundsätzlich auf einen entsprechenden Teil des Haushaltsanschlags verzichtet werden. Investive Rücklagen resultieren aus nicht verbrauchten investiven Haushaltsmitteln, die mit einer entsprechenden Kreditermächtigung

gung unterlegt sind. Daher können sie unter bestimmten Voraussetzungen bei Bedarf im Folgejahr zusätzlich zu den Haushaltsanschlügen in Anspruch genommen werden.

5 Übereinstimmung zwischen Haushaltsrechnung und Büchern

- 33 Gemäß § 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO hat der Rechnungshof zu berichten, ob die in der Haushaltsrechnung und die in den Büchern aufgeführten Beträge übereinstimmen und die geprüften Einnahmen und Ausgaben ordnungsgemäß belegt sind. Die in der Haushaltsrechnung 2008 und die in den Büchern der Kasse aufgeführten Beträge stimmen - soweit sie geprüft worden sind - überein. Soweit bei fachressortbezogenen Prüfungen Einnahmen und Ausgaben nicht ordnungsgemäß belegt worden sind, hat der Rechnungshof mit der jeweils geprüften Dienststelle verabredet, wie diese Mängel zu beheben sind.

6 Kassen- und rechnungsmäßiges Ergebnis

- 34 Der Abschluss der bremischen Haushalte für das Haushaltsjahr 2008 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 4.581.805.244,36 € für das Land und 2.988.867.129,56 € für die Stadtgemeinde aus, somit insgesamt 7.570.672.373,92 €.
- 35 Tatsächlich sind im Jahr 2008 - 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 2009 - Land -, Tz. 35 f.).
- 36 Die Zahl dieser Fälle hat weiter abgenommen. Im Jahr 2008 waren es noch 914 Fälle mit einer Gesamtsumme von 288.463,49 € (2007: rd. 1.100 Fälle und rd. 140.600 €).

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 2008 auf Seite 59 der Haushaltsrechnung dargestellt. Er ist abzulesen aus der Gegenüberstellung

der Ist-Einnahmen¹ und der Ist-Ausgaben². 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 2008 hat die Haushaltsrechnung des Landes Bremen beim Finanzierungssaldo eine Unterdeckung von 203.533.355,61 € ausgewiesen.

8 Haushaltsüberschreitungen

- 38 Gemäß § 34 Abs. 2 Satz 2 LHO sind Ausgabemittel so zu bewirtschaften, dass sie zur Deckung aller Ausgaben ausreichen, die unter die einzelne Zweckbestimmung fallen. Das gilt auch, wenn sie gemäß § 4 HG 2008 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 2008). 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 2008 hat der Rechnungshof 14 Überschreitungen mit einem Betrag von zusammen 626.281,66 € bei Haushaltsstellen ermittelt, die nicht zu einem Deckungskreis gehörten. Ferner hat er 11 Überschreitungen von Deckungskreisen mit einer Gesamtsumme von 917.933,41 € festgestellt. Zusammen sind das 25 Überschreitungen in einer Gesamthöhe von 1.544.215,07 €. Im Vorjahr sind es zusammen 38 Überschreitungen mit einer Gesamthöhe von 21.631.175,73 € gewesen.
- 40 Die Ressorts haben die Überschreitungen zwar durch Bewirtschaftungsmaßnahmen bei den Jahresabschlussarbeiten für ihre Haushalte berücksichtigt, z. B. bei Zuführung zu den Rücklagen. Dies ändert jedoch nichts daran, dass das Bewilligungsrecht des Parlaments verletzt worden ist. Das Finanzressort hat die übrigen Senatsressorts - wie in den Vorjahren - zuletzt im November 2008 an die Selbstverständlichkeit erinnert, Haushaltsstellen und Deckungskreise nicht zu überschreiten. Trotz dieses Hinweises ist das Budgetrecht des Parlaments erneut verletzt worden. Das Finanzressort hat in seiner Vorla-

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

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

ge für die Sitzungen der Haushalts- und Finanzausschüsse am 12. Juni 2009 über die Haushaltsüberschreitungen berichtet (Vorlage 17/326 L, zugleich 17/348 S).

9 Erwirtschaftung von veranschlagten Minderausgaben und nicht erreichten Einnahmeanschlügen

- 41 Der Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2008 enthält bei einer Haushaltsstelle veranschlagte Minderausgaben in Höhe von 818.000 €.
- 42 Das Finanzressort überwacht, ob die in den Haushalten veranschlagten Minderausgaben erwirtschaftet werden. Es hat sich zur Auflösung der veranschlagten Minderausgaben geäußert (Vorlage 17/286 L, zugleich 17/315 S für die Sitzungen der Haushalts- und Finanzausschüsse am 13. März 2009, „Abschlussbericht Produktgruppenhaushalt 2008“, S. 42). Die veranschlagten Minderausgaben sind im Vollzug der Haushalte vollständig aufgelöst worden.
- 43 Darüber hinaus hat das Finanzressort auch überwacht, ob für nicht erreichte Einnahmeanschlüge Ausgaben eingespart oder Mehreinnahmen an anderer Stelle nachgewiesen worden sind. Für einige nicht erreichte Einnahmeanschlüge sind Verlustvorträge gebildet worden, statt Einsparungen oder Mehreinnahmen an anderer Stelle nachzuweisen.

10 Einhaltung der haushaltsgesetzlichen Kreditermächtigungen

- 44 Das HG 2008 sah in § 14 vor, dass die Senatorin für Finanzen für verschiedene Zwecke betraglich begrenzt Kredite aufnehmen durfte. Der Rechnungshof hat geprüft, ob sie die Ermächtigungsgrenzen eingehalten hat.
- 45 Gemäß § 14 Abs. 5 HG durften Kassenkredite bis zu 12 % der veranschlagten Haushaltsmittel aufgenommen werden; das sind 566.404.299,60 €. Diesen Rahmen hat die Senatorin für Finanzen stets eingehalten.
- 46 Die übrigen Kreditermächtigungen aus § 14 HG hat das Ressort entweder nicht in voller Höhe oder gar nicht in Anspruch genommen.

11 Überwachung des Staatsschuldbuchs

- 47 Gemäß § 1 Bremisches Schuldbuchgesetz vom 17. Dezember 2002 (Brem.GBl. S. 593) besteht für die Freie Hansestadt Bremen und ihre Sondervermögen ein Staatsschuldbuch. Es wird vom Finanzressort geführt. Der Rechnungshof überwacht das Schuldbuch als Teil seiner allgemeinen Prüfungsverpflichtung.

- 48 Das Staatsschuldbuch ist ein öffentliches Register, in das nicht in Urkunden verbriefte Forderungen gegen das Land eingetragen werden. Der Gläubiger erhält keinen Schuldschein.
- 49 Das Staatsschuldbuch dient dazu, die dort eingetragenen Schulden und sonstigen Verbindlichkeiten zu begründen, zu dokumentieren und zu verwalten. Im Schuldbuch werden die in Buchschulden umgewandelten Schuldverschreibungen und die durch Barzahlung des Kaufpreises für Schuldverschreibungen begründeten Buchschulden der Freien Hansestadt Bremen dokumentiert. Buchschulden sind u. a. Staatsanleihen, Kassen- und Landesobligationen sowie unverzinsliche Schatzanweisungen. Andere Schulden sind nicht im Staatsschuldbuch aufgeführt. Somit gibt es keine Auskunft über den Schuldenstand Bremens.
- 50 Der Rechnungshof hat die ihm vom Finanzressort vorgelegte Aufstellung über Veränderungen der Schuldenstände für das Jahr 2008 geprüft. Am 31. Dezember 2007 hatten die Einträge im Staatsschuldbuch einen Wert von 3.002.258.376,24 €. Durch sechs Abgänge und neun Zugänge im Jahr 2008, die im Saldo plus 1.500.000.000 € ausmachten, haben am 31. Dezember 2008 die Einträge im Staatsschuldbuch 4.502.258.376,24 € betragen.

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

- 51 Die Senatorin für Finanzen war gemäß § 19 Abs. 1 HG 2008 ermächtigt, neue Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen bis zu 426 Mio. € zu übernehmen. Der Senator für Umwelt, Bau, Verkehr und Europa war gemäß § 19 Abs. 2 HG 2008 ermächtigt, neue Bürgschaftsverpflichtungen bis zu 10 Mio. € einzugehen.
- 52 Neue Verpflichtungen sind insgesamt in Höhe von rd. 25,1 Mio. € eingegangen worden. Der Gesamtbestand der Verpflichtungen hat sich gegenüber dem Stand vom 31. Dezember 2007 um rd. 33,1 Mio. € vermindert. Am 31. Dezember 2008 hat er 944.303.544,63 € betragen.
- 53 Über die genannten Bürgschaften hinaus haftet die Freie Hansestadt Bremen nach § 5 a des Gesetzes zur Übertragung von Aufgaben staatlicher Förderung auf juristische Personen des privaten Rechts u. a. für Gelddarlehen, die die Bremer Aufbau-Bank GmbH aufgenommen hat.



Diese Darlehen haben sich gegenüber dem Vorjahr um rd. 134,3 Mio. € auf rd. 818,6 Mio. € erhöht. Die Ermächtigungsgrenzen des HG 2008 sind nicht überschritten worden.



III Reform des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens



1 Haushalts- und Rechnungswesen in Bund und Ländern

- 54 Der Rechnungshof hat in seinem letzten Jahresbericht auf die seinerzeit bevorstehenden gesetzlichen Änderungen zum Haushalts- und Rechnungswesen der öffentlichen Haushalte hingewiesen (vgl. Jahresbericht 2009 - Land -, Tz. 61 f.). Der Gesetzgeber hat das Haushaltsgrundsätze-Modernisierungsgesetz (HGrG¹) am 31. Juli 2009 beschlossen. Es ist am 1. Januar 2010 in Kraft getreten.
- 55 Wegen der fortgeltenden Bedeutung gibt der Rechnungshof die im letzten Jahresbericht bereits skizzierten wesentlichen Grundzüge des neuen rechtlichen Rahmens nachfolgend wieder:
- Kameralistik und Doppik stehen gleichberechtigt nebeneinander; ein Parallelbetrieb ist nicht (mehr) erforderlich. Es gibt grundsätzlich keine strikt getrennten Regelungen für Kameralistik und Doppik im Gesetz, stattdessen eine Generalklausel, die die kameralen Begriffe, wo es möglich ist, „übersetzt“.
 - In einer Erweiterten Kameralistik wird die Grundform der kameralen Rechnungslegung als führendes System beibehalten. Sie wird um eine flächendeckende Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) ergänzt. Zudem kann sie um einen Vermögensnachweis auf der Grundlage einer Anlagenbuchführung (erweiterter Vermögensnachweis) ergänzt werden.
 - Bei einem produktorientierten Haushalt verbleibt es bei einer kameralen oder doppelischen Rechnungslegung. Die Kennzahlen und Indikatoren dienen als Ergänzung und ermöglichen zusätzlich eine produktorientierte Steuerung.
 - Als eigene dritte Form, den Haushalt darzustellen, wird ein Produkthaushalt im HGrG verankert. Rechnung wird ausschließlich über die Produktstruktur gelegt. Um Einnahme- und Ausgabearten innerhalb der Produkte unterscheiden zu können, bedarf es allerdings weiterhin eines ergänzenden Rechnungswesens, entweder der Kameralistik oder der Doppik.
 - Das HGrG wird auf Mindestregelungen beschränkt und wird durch Regelungen eines Gremiums für Standardsetzungen sowie durch Festlegungen in den Haushaltsvorschriften des Bundes und der Länder ergänzt.
- 56 Damit ist für den Bund und die Länder der Weg frei für neue, möglichst bessere Formen und Systeme im Rechnungswesen ihrer Haushalte. Die Öffnung hin zu einer doppelten Buchführung ist folgerichtig, weil für Kommunen schon seit längerer Zeit das kaufmännische Rechnungswesen vorgeschrieben oder zumindest möglich ist.

¹ Gesetz zur Modernisierung des Haushaltsgrundsatzgesetzes und zur Änderung anderer Gesetze vom 31. Juli 2009 (BGBl I, S. 2580 ff.).

- 57 Die jetzt alternativ möglichen Rechnungssysteme bergen grundsätzlich die Gefahr in sich, die Daten der öffentlichen Haushalte noch weniger miteinander vergleichen zu können als vor der rechtlichen Änderung. Deshalb war es notwendig, verbindlicher als bisher festzulegen, Finanzdaten einheitlich zu erfassen und zu gliedern. Zu diesem Zweck haben Bund und Länder eine Verwaltungsvereinbarung geschlossen.
- 58 In der Vereinbarung wird dem Bund-Länder Arbeitsausschuss „Haushaltsrecht und Haushaltssystematik“ die Aufgabe zugewiesen, als Gremium gemäß § 49 a HGrG für die drei möglichen Formen der Haushaltsdarstellung im staatlichen Rechnungswesen Standards zu erarbeiten. Das soll sicherstellen, „dass die Anforderungen der Finanzstatistik einschließlich der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen berücksichtigt werden“ (§ 49 a Abs. 1 Satz 2 HGrG). Die Standards sollen durch Verwaltungsvorschriften des Bundes und der Länder rechtsverbindlich umgesetzt werden. Grundlegende Standardisierungen hat das Gremium bereits auf der konstituierenden Sitzung am 26. November 2009 verabschiedet. Es hat die Grundsätze fortlaufend mindestens einmal jährlich zu überprüfen.
- 59 Es ist zu bezweifeln, dass die Daten der öffentlichen Haushalte in absehbarer Zukunft trotz des geplanten neuen rechtlichen Rahmens tatsächlich besser vergleichbar werden. Zu unterschiedlich sind die Ausgangslagen der staatlichen Gebietskörperschaften.
- 60 Selbst unter Gebietskörperschaften mit grundsätzlich gleichem Rechnungswesen sind Daten nach wie vor nur eingeschränkt vergleichbar. Ein Grund ist, dass Teile der Haushalte in jeweils unterschiedlichem Umfang ausgelagert sind, und zwar in Sondervermögen und anderen Einrichtungen mit unterschiedlicher Rechtsform. Die ausgelagerten Teile jeweils in eine vollständige Haushalts-, Vermögens- und Schuldenübersicht einzubeziehen, verursacht einen hohen Aufwand. Das gilt vor allem dann, wenn die Kernhaushalte der Gebietskörperschaften und „ihre“ Sondervermögen unterschiedliche Rechnungssysteme haben. Werden nicht alle zu einer Gebietskörperschaft gehörenden Bereiche vollständig berücksichtigt, bleiben Haushaltsrechnungen bzw. Bilanzen unvollständig.
- 61 Aber auch die verschiedenen Standardisierungsvorhaben des Gremiums enthalten Anhaltspunkte dafür, dass eine zufriedenstellende Vergleichbarkeit nicht erreicht wird:
- Es ist vorgesehen, einen einheitlichen Verwaltungskontenrahmen (VKR) einzuführen. Er könnte eine Grundlage für vergleichbare Daten sein, auch dann, wenn ein kamerales System zwar führend, ein doppisches System aber zusätzlich eingerichtet ist. Der VKR scheidet

det als „gemeinsame Klammer“ für vergleichbare Daten jedoch aus, weil er nur für die doppischen Haushalte verpflichtend ist.

- Ein zweites Vorhaben zur Standardisierung ist der „Integrierte Produktrahmen - IPR“. Er soll den bisherigen Bund/Länder-Produktrahmen und den von der Innenministerkonferenz beschlossenen kommunalen Produktrahmen zusammenführen. Verbindlich soll der IPR für die Kernhaushalte von Bund und Ländern werden, die Produkthaushalte führen. Bei einem Produkthaushalt ist die Produktsicht vorherrschendes Gliederungsprinzip, sowohl für die Veranschlagung als auch für die Abrechnung. Der Rechnungshof konnte bisher nicht abschließend klären, ob schon in irgendeinem Land ein vollwertiger, d. h. den Vorgaben des neuen HGrG entsprechender Produkthaushalt (im Gegensatz zu einem nur produktorientierten Haushalt) geführt wird. Für produktorientierte Haushalte, also für Haushalte mit einem titel- oder kontenbezogenen Abrechnungssystem und mit ergänzender Produktsicht, wird der IPR lediglich empfohlen.
- Der IPR soll mit dem Funktionenplan (FPL) der kameral geführten Haushalte vergleichbar werden. Werden einzelne Sachverhalte im IPR und im FPL unterschiedlichen Politikfeldern zugeordnet, soll zumindest ermöglicht werden, diese zu identifizieren. Selbst wenn das gelingt, sind anschließend umfangreiche Abstimmungsarbeiten notwendig, um Daten von Gebietskörperschaften vergleichen zu können.

62 Die Vergleichbarkeit von Daten durch einen IPR herzustellen, ist selbst für neue Produkthaushalte nicht kurzfristig zu erwarten. Der Arbeitsausschuss „Haushaltsrecht und Haushaltssystematik“ geht von einer Übergangsfrist bis längstens 2015 aus.

63 Das Finanzressort arbeitet auf Bundes- und Länderebene mit daran, die Vergleichbarkeit der Daten der Gebietskörperschaften zu verbessern. Der Rechnungshof begrüßt dies. Er wirkt seinerseits innerhalb der Gremien der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder auf eine bessere Vergleichbarkeit hin.

2 Haushalts- und Rechnungswesen in Bremen

64 Der Rechnungshof ist in seinem letzten Jahresbericht (vgl. Jahresbericht 2009 - Land -, Tz. 63 ff.) ausführlich eingegangen auf

- die neuen Vorgaben und Möglichkeiten für die Struktur der öffentlichen Haushalte und
- die Begriffe und Inhalte der Darstellungsformen und Veranschlagungs- und Abrechnungssysteme für Haushalte.

2.1 Termin für Doppikeinführung noch nicht festgelegt

- 65 Die Erörterung des seinerzeitigen Entwurfs des Jahresberichts mit dem Finanzressort führte nicht in allen Fragen zu einem Konsens. Übereinstimmung bestand aber darin, dass Informationen über die Leistungsseite dem bremischen Produktgruppenhaushalt zzt. nur eingeschränkt entnommen werden können. Dadurch ist es außerhalb monetärer Aspekte kaum möglich zu steuern. Das Ressort hatte darauf hingewiesen, die Produktgruppensicht sei bei der Haushaltsaufstellung führend. Bestätigt hatte es jedoch, Ziele und Kennzahlen seien nicht in allen Bereichen optimal gebildet und für eine strategische Steuerung nicht in ausreichendem Maße heranziehbar.
- 66 Mit der Umstellung des HKR-Systems im Jahr 2003 sind bereits maßgebliche Komponenten einer (doppischen) Finanzbuchhaltung (FiBu) und eines internen Rechnungswesens implementiert worden. Mit ihrem Einsatz könnten Mängel in der Steuerung der Haushalte behoben oder reduziert werden. Der Senat hat allerdings nicht entschieden, wann auf die FiBu umgestellt werden soll.

2.2 Projekt Eröffnungsbilanz

- 67 Das Finanzressort hat inzwischen das seit längerer Zeit vorgesehene Projekt in Gang gesetzt, eine Eröffnungsbilanz für die Kernverwaltung aufzustellen. Es ist geplant, zeitgleich mit der Haushaltsrechnung 2009 gegen Ende des Jahres 2010 eine Eröffnungsbilanz für das Land und die Stadtgemeinde Bremen bezogen auf den Stichtag 1. Januar 2010 vorzulegen. Der Rechnungshof begleitet das Projekt beratend.
- 68 Die Eröffnungsbilanz ist ein wesentlicher Baustein eines doppischen Rechnungswesens. Unmittelbar auf die Eröffnungsbilanz muss die Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens und die Nutzung eines integrierten Systems folgen. Das Finanzressort will die Eröffnungsbilanz unabhängig von einer Einführung der Doppik aufstellen. Vorgesehen ist, die Eröffnungsbilanz als gemeinsame Bilanz für das Land und die Stadtgemeinde Bremen zu erstellen, nicht aber für den kommunalen Haushalt der Stadt Bremerhaven.

2.3 Doppik versus Status quo

- 69 Die Kameralistik ist ein bewährtes System für öffentliche Haushalte. Sie gibt insbesondere Auskunft über Einnahmen und Ausgaben des Haushalts, dargestellt in Soll- und Istzahlen. Den Haushalt zu überwachen und ihn am Schluss des Haushaltsjahres abzurechnen, stellt dieses System auf einfache Weise sicher.
- 70 Die tatsächliche Situation, z. B. hinsichtlich Vermögen und Schulden, lässt sich aus dem kameralen System jedoch nicht klar erkennen. In den letzten 10 bis 15 Jahren sind zudem neue Anforderungen gestellt worden. Um öffentliche Haushalte generationengerecht planen zu können, ist es notwendig, Vermögen und Schulden zu bewerten. Bundesweit besteht Übereinstimmung darin, dass die Aussagefähigkeit der öffentlichen Haushalte verbessert werden muss.
- 71 Oberstes Ziel bei jedem Haushalts- und Rechnungswesen muss sein, den Entscheidungsgremien diejenigen Daten aufzubereiten, die nötig sind, um Haushalte beschließen zu können. Das hat so detailliert, aber auch so übersichtlich - und somit transparent - wie möglich zu geschehen. Das Parlament kann ansonsten seine Budgethoheit nicht ausreichend wahrnehmen. Bei dem in Bremen bestehenden Nebeneinander verschiedener Rechnungen, Kennzahlen und Berichtsformen ist das zzt. von vornherein nur eingeschränkt möglich.
- 72 Durch die Einführung neuer Steuerungsinstrumente (z. B. der flächendeckend eingeführten Dezentralen Haushaltssteuerung und Budgetierung sowie der z. T. eingeführten KLR) sind weitere Anforderungen an das Rechnungssystem hinzugekommen. Dadurch ist es unabdingbar, konsequent weitere Schritte zu unternehmen, statt das kamurale Grundsystem mit z. T. isoliert geführten Nebenrechnungen und anderen Ergänzungen zu überfrachten. Durch isolierte Ergänzungen entstehen Schnittstellen, die zu Fehlern beim Datentransfer führen können und vermeidbaren Aufwand verursachen. Das Ziel einer zuverlässigen, gut handhabbaren und leicht verständlichen Rechnungslegung ist damit nicht zu erreichen.
- 73 Im Haushaltsvollzug Bremens werden bereits Elemente der kaufmännischen Buchführung genutzt. So überwachen Dienststellen ihre Einnahmen z. B. nicht mehr mit Überwachungslisten, sondern mittels des gut geeigneten doppischen Instruments der Offene-Posten-Überwachung auf Debitorenkonten.

2.4 Finanzressort setzt Prioritäten

- 74 Das Finanzressort will zunächst den Abschluss des Projektes Eröffnungsbilanz abwarten, ehe es weitere Schritte zur Reform des Haushalts- und Rechnungswesens unternimmt. Es will bei der Festlegung der Reihenfolge der weiteren Reformbausteine auch die Erfahrungen aus den Reformprozessen anderer Länder und Kommunen berücksichtigen. Die Freie und Hansestadt Hamburg sei nach der Erstellung der Einzelbilanz im nächsten Schritt zur Konzernbilanzierung übergegangen. Sie stelle jetzt in einem weiteren Schritt die Buchführung von kameraler auf doppische Erfassung um.
- 75 Das Finanzressort hat ausgeführt, eine Konsolidierung der Bilanz der Kernverwaltung mit den Bilanzen der ausgegliederten Bereiche scheine einen höheren Nutzen zu bringen als die Buchführung in der bremischen Kernverwaltung umzustellen. Letzteres sei mit hohem Reorganisationsaufwand verbunden. Die Umstellung könne letztlich ggf. die Datenqualität erhöhen, aber nicht zu neuen Berichtsmöglichkeiten führen. Nicht nur bei der kameralen Buchführung seien Nebenrechnungen und andere Ergänzungen erforderlich und hinzunehmen, sondern auch bei einer doppischen Buchhaltung, u. a. für Leistungsdaten. Das zeigten auch Erfahrungen aus anderen Ländern und Kommunen.

2.5 Konsequenz auf Doppik umstellen

- 76 Der Rechnungshof begrüßt die Absicht Bremens, die Erfahrungen anderer Länder auf dem Weg zu einem doppischen Rechnungswesen zu nutzen. Das kann sich auch kostenmindernd auf die einzelnen Schritte sowie positiv auf das Tempo der Umsetzung auswirken.
- 77 Erst wenn die kaufmännische Buchführung für die Kernverwaltung vollständig eingeführt ist, wird es möglich, ihre Finanzdaten mit denen der doppisch buchenden Beteiligungen, Sondervermögen und Eigenbetriebe nach einem einheitlichen System zusammenzuführen. Wenn dann eine in sich widerspruchsfreie „Konzernbilanz“ vorliegt, wird die tatsächliche Vermögens- und Schuldenlage der Freien Hansestadt Bremen transparent. Diesem Anspruch kann eine erweiterte Kameralistik nicht gerecht werden, auch wenn durch einen ergänzten, auf der Grundlage einer Anlagenbuchführung erweiterten Vermögensnachweis bereits doppische Elemente berücksichtigt werden.
- 78 Der Rechnungshof setzt sich deshalb weiter dafür ein, den eingeschlagenen Weg zur Doppik konsequent fortzusetzen. Der parallel zur Kameralistik geführte Produktgruppenhaushalt ist als produktorientierter Haushalt entsprechend zu modifizieren und mit einer KLR zusammenzuführen.



IV Entwicklung der Haushalte und ihrer Einnahme- und Ausgabearten



1 Zeitraum der Erhebungen

79 Berichtsjahr für diesen Jahresbericht ist das Haushaltsjahr 2008. Die Tabellen und Grafiken in den folgenden Textzahlen dieses Berichtsteiles IV - wie auch in denen des nachfolgenden Teiles V - enthalten deshalb die Istzahlen des Jahres 2008. In einigen Tabellen und Grafiken hätten die Daten bis zum Jahr 2008 jedoch dazu führen können, eine unzutreffende Tendenz für die Zukunft anzunehmen. Viele Daten des Jahres 2009 sind nämlich denen des Berichtsjahres 2008 diametral entgegengesetzt. Der Rechnungshof hat deshalb in einigen Fällen entweder zusätzlich erwartete Abschlussdaten für das Haushaltsjahr 2009 mit dargestellt oder im Erläuterungstext auf gegenläufige Entwicklungen hingewiesen.

2 Einnahmen und Ausgaben der laufenden Rechnung

80 Der Rechnungshof hat die Einnahmen und Ausgaben der laufenden Rechnung nach den Abschlusszahlen des Finanzressorts fortgeschrieben. Die laufenden Einnahmen setzen sich aus steuerabhängigen Einnahmen und sonstigen konsumtiven Einnahmen zusammen. Zu ihnen gehören z. B. keine Einnahmen aus Krediten, keine haushaltstechnischen Verrechnungen und keine investiven Einnahmen. Zu den laufenden Ausgaben gehören insbesondere Personal-, Sach- und Zinsausgaben. Ausgaben für Tilgungen und Investitionen gehören ebenso wenig wie haushaltstechnische Verrechnungen zu den laufenden Ausgaben.

81 Der Rechnungshof hat in der folgenden Tabelle den laufenden Einnahmen die laufenden Ausgaben gegenübergestellt und das Betriebsergebnis der laufenden Rechnung für das Jahr 2008 ermittelt:

Einnahmen und Ausgaben der laufenden Rechnung der bremischen Haushalte, 2003 - 2008, ohne Bremerhaven in Mio. €, gerundet						
	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Laufende Einnahmen	2.637,8	2.715,1	2.757,6	2.967,9	3.093,7	3.450,4
Laufende Ausgaben	3.295,2	3.297,5	3.203,9	3.294,0	3.377,2	3.437,4
Betriebsergebnis	-657,4	-582,4	-446,4	-326,1	-283,5	13,0

- 82 Die laufenden Einnahmen des Landes und der Stadtgemeinde, also ohne Bremerhaven, haben sich im Jahr 2008 deutlich erhöht. Sie liegen um rd. 356,7 Mio. € höher als die Einnahmen im Jahr 2007. Die Einnahmen sind somit in 2008 stärker als in den beiden Jahren 2006 und 2007 zusammen (rd. 336,1 Mio. €) angestiegen. Bei nur um rd. 60,2 Mio. € gestiegenen Ausgaben hat sich 2008 das Betriebsergebnis daher um rd. 296,5 Mio. € verbessert. Dadurch weisen das Land und die Stadtgemeinde Bremen zusammen ein positives Betriebsergebnis der laufenden Rechnung aus. Es beträgt rd. 13,0 Mio. €.

Einnahmen und Ausgaben der laufenden Rechnung der bremischen Haushalte, 2003 - 2008, mit Bremerhaven in Mio. €, gerundet						
	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Laufende Einnahmen	2.755,6	2.833,5	2.878,4	3.086,7	3.223,8	3.581,0
Laufende Ausgaben	3.462,7	3.459,6	3.345,0	3.434,4	3.521,4	3.584,8
Betriebsergebnis	-707,1	-626,1	-466,6	-347,7	-297,7	-3,8
davon Bremerhaven	-49,7	-43,7	-20,3	-21,6	-14,2	-16,8

- 83 Einschließlich der Daten Bremerhavens haben sich die laufenden Einnahmen um rd. 357,2 Mio. € erhöht. Die Ausgaben sind um rd. 63,4 Mio. € gestiegen. Dadurch hat sich das Betriebsergebnis gegenüber 2007 insgesamt um rd. 293,9 Mio. € verbessert. Da Bremerhaven ein negatives Betriebsergebnis von rd. 16,8 Mio. € aufweist, ist das Betriebsergebnis des Stadtstaates negativ: Es beträgt rd. 3,8 Mio. €. Für das Jahr 2009 wird das Betriebsergebnis wieder stärker negativ ausfallen, da die laufenden Einnahmen, insbesondere die Steuereinnahmen, eingebrochen sind.

3 Weitere Einnahme- und Ausgabearten

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

3.1 Steuern und allgemeine Zuweisungen

- 85 Als allgemeine Zuweisungen werden die Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich (LFA) und aus den Bundesergänzungszuweisungen

(BEZ) bezeichnet. Allgemeine Zuweisungen und Steuereinnahmen sind voneinander abhängig. Sie werden deshalb statistisch fast immer in einem Zusammenhang dargestellt. Die nachstehende Tabelle und die anschließende Grafik zeigen, wie sich die Steuern und allgemeinen Zuweisungen in Land und Stadt seit 2005 entwickelt haben:

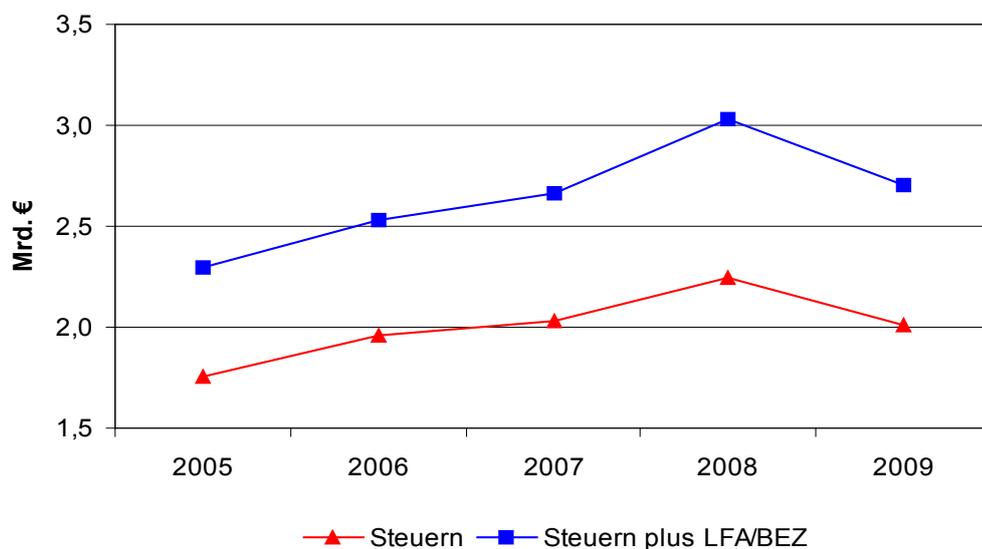
Einnahmen aus Steuern und allgemeinen Zuweisungen, Land und Stadtgemeinde, in T€, gerundet					
Jahr	Steuern	Veränderung, %	LFA/BEZ	Steuerabhängige Einnahmen	Veränderung, %
2005	1.755.410	-2,9	536.846	2.292.256	0,5
2006	1.955.362	11,4	572.711	2.528.072	10,3
2007	2.028.849	3,8	629.837	2.658.686	5,2
2008	2.242.436	10,5	791.181	3.033.617	14,1
2009	2.014.097	-10,2	690.302	2.704.399	-10,9

Steuern: Einschließlich steuerähnlicher Abgaben (Abwasserabgabe und Spielbankabgabe).

Steuerabhängige Einnahmen: Summe aus Steuern, LFA und BEZ.

2009: Die vorläufigen Daten des Jahres 2009 sind dem Rechnungshof vom Finanzressort mitgeteilt worden (Stand: November 2009).

Einnahmen aus Steuern und allgemeinen Zuweisungen



- 86 Die Steuereinnahmen sind 2008 gegenüber 2007 um rd. 213,6 Mio. €, mit hin um rd. 10,5 %, gestiegen. Sie haben um rd. 487,0 Mio. € über denen des

Jahres 2005 gelegen. Werden LFA und BEZ einbezogen, erhöhen sich die steuerabhängigen Einnahmen aus allen drei Einnahmearten in 2008 gegenüber 2007 um rd. 374,9 Mio. € und somit um rd. 14,1 %. Die vorläufigen Daten des Jahres 2009 sind dem Rechnungshof vom Finanzressort im November 2009 mitgeteilt worden. Die Steuereinnahmen werden sich demnach stark rückläufig entwickeln. Voraussichtlich werden die Einnahmen aus Steuern, LFA und BEZ für das Jahr 2009 um rd. 10,9 % auf rd. 2,7 Mrd. € sinken. Sie werden damit das Niveau aus 2007 nur knapp erreichen.

- 87 Der Rechnungshof hat in nachstehender Tabelle ermittelt, wie sich die Einnahmen anhand der Preisindizes für die Lebenshaltung der privaten Haushalte entwickelt haben. Als Ausgangsjahr hat er das Jahr 2005 gewählt. In dem Jahr hat Bremen erstmalig keine Sonder-BEZ mehr erhalten. Im Anschluss an die Tabelle ist die Entwicklung grafisch dargestellt.

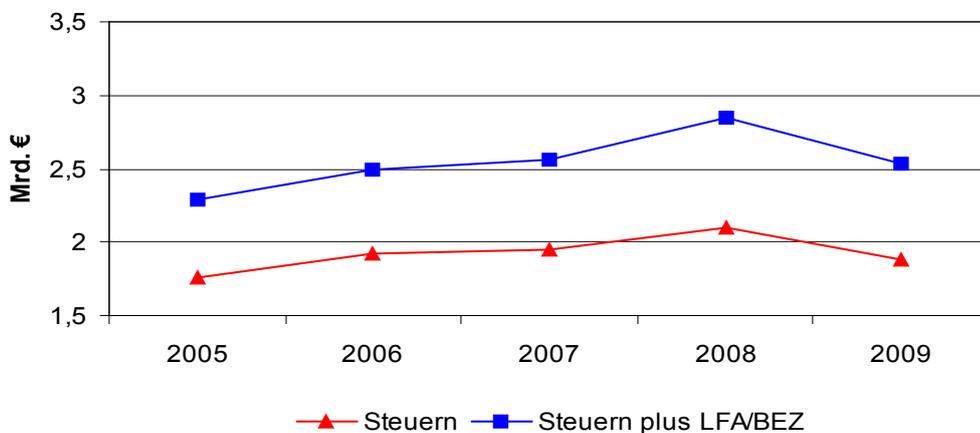
Einnahmen aus Steuern und allgemeinen Zuweisungen – jeweils indiziert -, Land und Stadtgemeinde, in T€, gerundet					
Jahr	Steuern	Veränderung, %	LFA/BEZ	Steuerabhängige Einnahmen	Veränderung, %
2005	1.755.410	-4,3	536.846	2.292.256	-1,0
2006	1.924.569	9,6	563.692	2.488.261	8,6
2007	1.952.694	1,5	606.196	2.558.890	2,8
2008	2.103.598	7,7	742.196	2.845.794	11,2
2009	1.882.334	-10,5	645.142	2.527.476	-11,2

Steuern: Einschließlich steuerähnlicher Abgaben (Abwasserabgabe und Spielbankabgabe).

Steuerabhängige Einnahmen: Summe aus Steuern, LFA und BEZ.

2009: Die vorläufigen Daten des Jahres 2009 sind dem Rechnungshof vom Finanzressort mitgeteilt worden (Stand: November 2009).

Einnahmen aus Steuern und allgemeinen Zuweisungen (jeweils indiziert)



- 88 Im Jahr 2008 sind die Einnahmen aus Steuern einschließlich LFA und BEZ gegenüber dem Jahr 2005 nominell um rd. 741,4 Mio. € (rd. 32,3 %) gestiegen. Die indizierten Werte, also die realen Einnahmen, haben sich dagegen nur um rd. 553,5 Mio. € (rd. 24,1 %) erhöht. Liegen die erwarteten Einnahmen für 2009 nominell noch knapp über denen des Jahres 2007, liegen sie indiziert bereits darunter.

3.2 Einnahmearten und ihr Verhältnis zueinander

- 89 Seit dem Jahr 2005 haben sich die Steuern einschließlich LFA und BEZ gegenüber Zuschüssen, z. B. vom Bund und von der EU, gegenläufig entwickelt. Das wird in nachstehender Tabelle dargestellt:

Steuern, LFA/BEZ und Zuschüsse, Land und Stadtgemeinde, in T€, gerundet					
Jahr	Steuern	LFA/BEZ	Zuschüsse	Summe	Anteil der Zuschüsse, %
2005	1.755.410	536.846	338.748	2.631.004	12,9
2006	1.955.362	572.711	335.077	2.863.150	11,7
2007	2.028.849	629.837	307.087	2.965.773	10,4
2008	2.242.436	791.181	286.965	3.320.582	8,6

Steuern: Einschließlich steuerähnlicher Abgaben (Abwasserabgabe und Spielbankabgabe).

- 90 Die Summe aus Steuern, LFA sowie BEZ und Zuschüssen ist im Jahr 2008 auf rd. 3.320,6 Mio. € gestiegen. Der Anteil der Zuschüsse an dieser Summe ist gegenüber dem Vorjahr auf rd. 8,6 % gefallen.
- 91 Das Veräußern von Vermögen hat einen Einmaleffekt. Verglichen mit den Steuern und Zuschüssen zeigt sich seit dem Jahr 2005 folgende Entwicklung:

Steuern, LFA/BEZ, Zuschüsse und Veräußerungserlöse, Land und Stadtgemeinde in T€, gerundet						
Jahr	Steuern	LFA/BEZ	Zuschüsse	Veräußerungserlöse	Summe	Anteil der Veräußerungserlöse, %
2005	1.755.410	536.846	338.748	85.685	2.716.689	3,2
2006	1.955.362	572.711	335.077	7.851	2.871.001	0,3
2007	2.028.849	629.837	307.087	2.683	2.968.456	0,1
2008	2.242.436	791.181	286.965	476	3.321.058	0,0

Steuern: Einschließlich steuerähnlicher Abgaben (Abwasserabgabe und Spielbankabgabe).

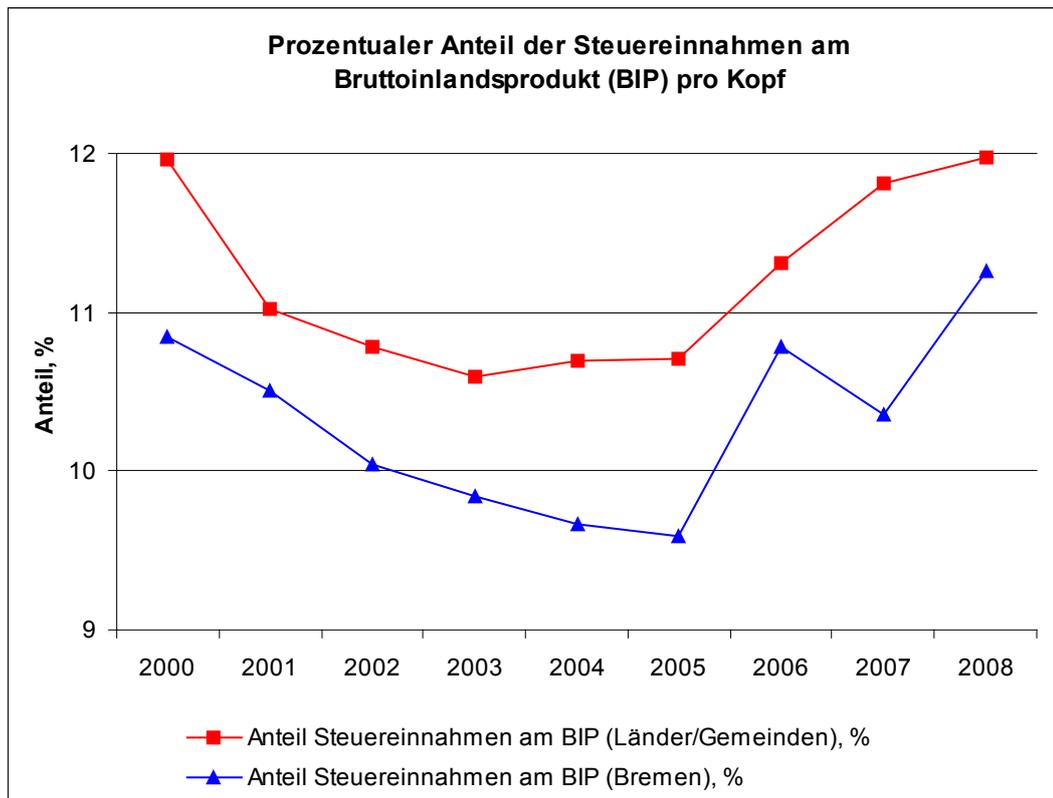
- 92 Die Erlöse aus Vermögensveräußerungen haben auch im Jahr 2008 weiter abgenommen. Sie haben nur noch rd. 0,5 Mio. € betragen. Das sind weniger als 1 % der Einnahmen.

3.3 Entwicklung der Steuereinnahmen gemessen am Bruttoinlandsprodukt

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

Prozentualer Anteil der Steuereinnahmen am Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf 2000 - 2008						
Jahr	Steuereinnahmen pro Kopf, €		BIP pro Kopf, €		Anteil der Steuereinnahmen am BIP, %	
	Länder/Gemeinden	Bremen	Länder/Gemeinden	Bremen	Länder/Gemeinden	Bremen
2000	2.999,2	3.629,9	25.073,1	33.488,6	12,0	10,8
2001	2.823,7	3.619,9	25.632,6	34.454,6	11,0	10,5
2002	2.799,1	3.533,6	25.966,4	35.173,0	10,8	10,0
2003	2.779,0	3.528,5	26.217,8	35.869,3	10,6	9,8
2004	2.865,2	3.545,5	26.802,1	36.663,9	10,7	9,7
2005	2.914,5	3.564,1	27.227,7	37.174,4	10,7	9,6
2006	3.188,9	4.122,2	28.211,2	38.215,1	11,3	10,8
2007	3.481,1	4.143,6	29.480,2	40.005,6	11,8	10,4
2008	3.643,4	4.718,0	30.435,7	41.913,3	12,0	11,3

- 95 Die Tabelle zeigt, dass die Steuereinnahmen pro Kopf wie auch das BIP pro Kopf der Freien Hansestadt Bremen seit dem Jahr 2000 stets höher gewesen sind als die entsprechenden Werte der Gesamtheit der Länder und Gemeinden. Die Steuereinnahmen pro Kopf haben im Jahr 2008 für die Freie Hansestadt Bremen rd. 4.718 € und für die Gesamtheit der Länder und Gemeinden rd. 3.643 € pro Kopf betragen. Das BIP hat im Jahr 2008 pro Kopf rd. 42 T€ für die Freie Hansestadt Bremen und rd. 30 T€ für die Gesamtheit der Länder und Gemeinden betragen.
- 96 Das Verhältnis der Steuereinnahmen zum BIP verdeutlicht, dass die Freie Hansestadt Bremen hinter dem Durchschnitt der Gesamtheit der Länder und Gemeinden zurückbleibt, obwohl sie bei den absoluten Werten jeweils oberhalb des Durchschnitts liegt.
- 97 Im Jahr 2008 hat der Anteil der Steuereinnahmen am BIP in der Freien Hansestadt Bremen rd. 11,3% betragen. Der Anteil der Länder und Gemeinden zusammen hat im selben Jahr rd. 12,0% betragen. Die folgende Grafik verdeutlicht diese Feststellung und zeigt darüber hinaus die Entwicklung seit dem Jahr 2000.



- 98 Der prozentuale Anteil der Freien Hansestadt Bremen liegt seit dem Jahr 2000 immer unterhalb des Wertes der Länder und Gemeinden. Das bedeutet, dass die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Freien Hansestadt Bremen sich nicht ausreichend auf die Steuereinnahmen auswirkt. Der prozentuale Anteil der Steuereinnahmen am BIP müsste wenigstens den Durchschnittswert von Ländern und Gemeinden erreichen, wenn die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Indikator für die Verteilung der Steuereinnahmen wäre. Bei der Berechnung des LFA wie auch bei den BEZ wird die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit nicht ausreichend berücksichtigt.

3.4 Einnahmen aus Krediten

- 99 Das BVerfG hat in seinem Urteil vom 19. Oktober 2006 im Normenkontrollverfahren zum Antrag des Landes Berlin die Kreditfinanzierungsquote als aussagekräftigen Indikator für die Beurteilung

der Haushaltslage benannt. Die Quote gibt den Anteil der Nettokreditaufnahme (Kreditaufnahmen abzüglich Tilgungen) an den bereinigten Ausgaben¹ an.

- 100 Der Rechnungshof hat berechnet, wie sich die bremische Kreditfinanzierungsquote (Quotient aus bereinigten Ausgaben und Nettokreditaufnahme) seit dem Jahr 2000 entwickelt hat. Er hat dabei - wie schon im Vorjahr - die vom Finanzressort ermittelten Haushaltsdaten im Wesentlichen übernommen. Es hat bei den von ihm berechneten Krediten, Tilgungen und bereinigten Ausgaben die Werte der Stadt Bremerhaven einbezogen:

Kreditfinanzierungsquote, Land und Stadtgemeinden in Mio. €, gerundet			
Jahr	Bereinigte Ausgaben	Nettokreditaufnahme	Kreditfinanzierungsquote, %
2000	4.115,3	187,0	4,5
2001	4.188,4	318,2	7,6
2002	4.217,1	582,3	13,8
2003	4.239,6	705,3	16,6
2004	4.249,3	900,6	21,2
2005	4.103,3	1.089,0	26,5
2006	4.065,5	829,1	20,4
2007	4.051,1	773,3	19,1
2008	4.100,9	472,7	11,5

- 101 Bei den Daten in der Tabelle sind jeweils die Ausgaben, Kreditaufnahmen und Tilgungen des BKF nicht mit berücksichtigt worden. Der Rechnungshof hat davon abgesehen, hierzu gesondert Daten zu erheben. Ebenso hat er Daten anderer bremischer Sondervermögen nicht einbezogen, die quotenwirksam sein könnten. Die Nettokreditaufnahme kann sich von den Werten des Finanzressorts unterscheiden. Der Rechnungshof berücksichtigt bei der Darstellung auch die Kreditaufnahmen und -tilgungen beim Bund.

¹ Die bereinigten Ausgaben setzen sich nach dem vom Finanzressort verwendeten Schema des Finanzplanungsrates zusammen aus den Ausgaben der laufenden Rechnung, den Ausgaben der Kapitalrechnung und den Globalen Mehr- und Minderausgaben. Die Werte können geringfügig von Veröffentlichungen des Finanzressorts abweichen, weil das Ressort - zumindest in den Vorjahren - unterschiedliche Berechnungsverfahren eingesetzt hat.

- 102 Zwischen den Jahren 2000 und 2005 stieg die Nettokreditaufnahme kontinuierlich an. Sie korrespondiert mit der stufenweisen Abnahme der zuletzt im Jahr 2004 gezahlten Sonder-BEZ. Seit 2006 hat die Nettokreditaufnahme trotz der nicht mehr gezahlten Sonder-BEZ abgenommen. Im Jahr 2006 fiel die Kreditfinanzierungsquote auf rd. 20,4 % und damit um rd. 6,1 Prozentpunkte gegenüber 2005, im Jahr 2007 um rd. 1,3 Prozentpunkte und 2008 um rd. 7,6 Prozentpunkte, jeweils gegenüber dem Vorjahr. Die Kreditfinanzierungsquote hat im Jahr 2008 nur noch rd. 11,5 % betragen. Letztmalig ist im Jahr 2002 mit rd. 13,8 % eine annähernd so niedrige Kreditfinanzierungsquote erreicht worden. In dem Jahr hat Bremen jedoch noch eine Sonder-BEZ in Höhe von rd. 640 Mio. € erhalten.
- 103 Die für Bremen relativ niedrige Kreditfinanzierungsquote ist auf mäßig gestiegene Ausgaben und stark gestiegene Steuereinnahmen im Jahr 2008 zurückzuführen. Mäßig gestiegene bereinigte Ausgaben bei stark gestiegenen Steuereinnahmen bedeuten im Umkehrschluss, dass mehr getilgt worden ist. Für das Jahr 2009 wird sich die Kreditfinanzierungsquote allerdings absehbar wieder deutlich verschlechtern.

3.5 Konsumtive Ausgabearten

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

Konsumtive Ausgaben, ohne Zinsausgaben, Land und Stadtgemeinde in T€, gerundet					
Jahr	Personal- ausgaben (HGr 4)	Sächliche Verwaltungs- ausgaben	Konsumtive Zuweisungen und Zuschüsse	Summe	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
2007	1.053.834	248.544	1.266.447	2.568.825	1,2
2008	1.070.867	262.153	1.263.919	2.596.939	1,1

- 105 Die konsumtiven Ausgaben sind im Jahr 2008 um rd. 1,1 % gegenüber 2007 gestiegen. Die Steigerungsraten haben für die Personalausgaben rd. 1,6 % und für die sächlichen Verwaltungsausgaben rd. 5,5 % betragen. Den sächlichen Verwaltungsausgaben hat der Rechnungshof die Zinserstattungen der bremischen Senatsressorts für Maßnahmen zugerechnet, die der BKF mit Bankkrediten vorfinanziert hat. Das entspricht dem Regelwerk für den BKF. Die Zinserstattungen sind von rd. 27,9 Mio. € im Jahr 2007 auf rd. 32,8 Mio. € im Jahr 2008 gestiegen. Das sind rd. 17,7 %. Die Zuweisungen und Zuschüsse sind gegenüber 2007 um rd. 0,2 % niedriger ausgefallen.
- 106 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					
Jahr	Personal- ausgaben (HGr 4)	Sächliche Verwal- tungsausgaben und Zinsen	Konsumtive Zuweisungen und Zuschüsse	Summe	Veränderungen, %
2000	1.099.767	802.670	1.184.015	3.086.452	
2001	1.113.130	840.351	1.162.540	3.116.021	1,0
2002	1.103.618	762.055	1.195.077	3.060.750	-1,8
2003	1.129.565	741.693	1.185.777	3.057.035	-0,1
2004	1.083.089	700.534	1.277.578	3.061.201	0,1
2005	1.065.724	680.184	1.194.499	2.940.407	-3,9
2006	1.052.431	734.960	1.240.551	3.027.943	3,0
2007	1.053.834	786.575	1.266.447	3.106.856	2,6
2008	1.070.867	817.771	1.263.919	3.152.557	1,5

- 107 Werden die Zinsen einbezogen, erhöhen sich die konsumtiven Ausgaben im Jahr 2008 gegenüber dem Vorjahr um rd. 45,7 Mio. € auf rd. 3,2 Mrd. €. Sie sind damit um rd. 1,5 % gestiegen. Anders als in Veröffentlichungen des Finanzressorts sind in den Zinsausgaben nicht die Zinserstattungen der Ressorts an den BKF enthalten.

3.6 Ausgaben für Investitionen

- 108 Das Finanzressort hatte für das Jahr 2006 eine Investitionsquote errechnet, indem es neben den unmittelbaren Investitionsausgaben des Haushalts auch die Erstattungsbeträge der Ressorts für Tilgungen des BKF einbezogen hatte. Der Rechnungshof hatte dagegen in seinem Jahresbericht 2007 - Land -, Tz. 87 f., die Investitionsquote anders errechnet: Er hatte die Erstattungsbeträge unberücksichtigt gelassen und stattdessen die in den Zins- und Tilgungsplänen vorgesehenen Investitionsausgaben des BKF einbezogen. Damit wollte er die bremischen Investitionsausgaben so zeitnah wie möglich berücksichtigen.
- 109 Für das Jahr 2008 hat das Finanzressort rd. 509,4 Mio. € an Ausgaben für Investitionen des Landes und seiner Stadtgemeinden ausgewiesen und daraus eine Investitionsquote von rd. 12,4 % ermittelt. In den Ausgaben sind wiederum die o. a. Erstattungsbeträge statt der unmittelbaren Investitionsausgaben des BKF enthalten gewesen.
- 110 In die Quote hätte das Finanzressort zudem auch Investitionsausgaben einbeziehen müssen, die inzwischen zulasten anderer Sondervermögen getätigt worden sind. Die Sondervermögen werden bei verschiedenen Ressorts geführt und von unterschiedlichen Institutionen verwaltet. Genaue Daten über die jeweiligen Investitionsausgaben hat der Rechnungshof bisher nicht erheben können. Deshalb hat er davon abgesehen, eine Quote darzustellen.
- 111 Das Finanzressort hat darauf hingewiesen, dass die Investitionen der Sondervermögen in deren Wirtschaftsplänen aufgeführt sind. Sie seien z. B. über die regelmäßigen Sondervermögensberichte gegenüber den Haushalts- und Finanzausschüssen transparent dargestellt. Zu einem Gesamtüberblick über die bremischen Investitionen führt diese Einzelberichterstattung allerdings nicht.



V Schulden, Zinsen und Steuern



1 Schuldenfortschreibung

- 112 Der Rechnungshof weicht in diesem Jahresbericht von der bisherigen Darstellungsform der Tabellen mit Schuldendaten ab. Die Veränderungen zum jeweiligen Vorjahr weist er nicht mehr in Beträgen und Prozentwerten aus. Sie würden die Notwendigkeit weiter verstärken, voneinander abweichende Werte zwischen den Veröffentlichungen des Finanzressorts und des Rechnungshofs zu erklären. Abweichende Schuldenwerte und -stände hat der Rechnungshof bisher schon in seinen Jahresberichten erläutert. Diese Erläuterungen gelten auch hier.
- 113 Der Rechnungshof hat im letzten Jahresbericht empfohlen, für die Gewinnung einheitlicher Daten
- Kredite und Tilgungen vollständig auf Bestandskonten zu buchen und
 - die Schulden der Beteiligungsgesellschaften nach übereinstimmenden Kriterien zu erfassen.

Der Aussagewert der Zahl „bremische Gesamtschulden“ kann damit beträchtlich verbessert werden.

- 114 Das Finanzressort arbeitet derzeit in Abstimmung mit dem Rechnungshof weiter daran, die Schulden des Kernhaushaltes auf den Bestandskonten abzubilden. Die Darstellung der Schulden der Beteiligungsgesellschaften in der Anlage 5 der Haushaltsrechnungen von Land und Stadtgemeinde ist verbessert worden (vgl. Jahresbericht 2010 - Stadt -, Tz. 42 f.).
- 115 Bei der Erhebung der Daten für das Jahr 2008 haben sich neue Sachverhalte ergeben. So sind z. B. Schulden vom Kernhaushalt rückwirkend in Sondervermögen und Schulden von einem Sondervermögen in ein anderes verlagert worden. Anhand von Stichproben hat der Rechnungshof festgestellt, dass Verbindlichkeiten ein und derselben bremischen Gesellschaft in dem Abschlussbericht des Wirtschaftsprüfers und der Statistikmeldung jeweils zum gleichen Stichtag unterschiedliche Höhen aufwiesen. Diese Umstände haben den Rechnungshof veranlasst, in einigen Darstellungen in den Tabellen nur begrenzt Zahlen wiederzugeben.
- 116 Außerdem hat eine bremische Gesellschaft dem Kernhaushalt in den Jahren 2006 und 2007 ein Darlehen von insgesamt rd. 67 Mio. € gewährt, das nicht als Krediteinnahme im Kernhaushalt gebucht worden ist. Das Finanzressort sieht in dem Rechtsgeschäft keinen Kredit zugunsten des Kernhaushalts. Es handele sich vielmehr um eine vorweggenommene Gewinnausschüttung, die „lediglich technisch durch formale Darlehensaufnahme in einer bremi-

schen Gesellschaft finanziert“ werde. Der Rechnungshof hält es unabhängig von der Rechtsnatur des Vorgangs für bedenklich, dass nachfolgenden Haushalten Einnahmen entzogen wurden, ohne dies offen zu legen. Wenn in den Jahren 2006 und 2007 ein Mehrbedarf an Mitteln zum Ausgleich des Haushalts bestanden hat, hätte dieser transparent durch Kreditaufnahme im Schuldenkapitel des Finanzhaushaltes dargestellt werden müssen - nötigenfalls rechtlich gedeckt durch zusätzliche Kreditermächtigung per Nachtragshaushalt.

2 Schuldenentwicklung

- 117 Soweit es angesichts der Datenlage möglich ist, hat der Rechnungshof für das Haushaltsjahr 2008 und - als vorläufige Beträge - zusätzlich für das Jahr 2009 die Geldbewegungen an Kreditaufnahmen und Tilgungen ermittelt. Die folgende Tabelle zeigt, wie sich die Schulden des Landes sowie des Landes einschließlich seiner Stadtgemeinden seit dem Jahr 2000 entwickelt haben:

Entwicklung der Schulden in T€, gerundet			
Jahr	Schuldenstand am Jahresende		
	Land	Stadtgemeinden	Land und Stadtgemeinden
2000	6.730.059	2.554.226	9.284.285
2001	7.041.612	2.997.847	10.039.459
2002	7.199.740	3.447.639	10.647.379
2003	7.417.936	3.916.896	11.334.832
2004	7.770.401	4.531.553	12.301.954
2005	8.395.813	5.136.221	13.532.034
2006	8.883.742	5.685.698	14.569.440
2007	9.252.015	6.127.858	15.379.873
2008	9.324.469	6.721.354	16.045.823
2009	9.769.069	7.218.851	16.987.920

- 118 Die Tabelle zeigt den 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 sind berücksichtigt (z. B. Schuldübernahmen sowie Schulden des BKF und weiterer Sondervermögen und Eigenbetrieben). Die gegenseitigen Schulden sind herausgerechnet. Die Schulden der Stadtgemeinde Bremen sind einschließlich, die der Stadtgemeinde Bremerhaven ohne Schulden der Betriebe errechnet. Die vorläufigen Daten für 2009 basieren auf dem vom Finanzressort veröffentlichten Finanzplan 2009 bis 2013 und auf Daten des 2. Nachtragshaushalts der Freien Hansestadt Bremen, da belastbare Jahresabschlusszahlen zum Zeitpunkt der Veröffentlichung noch nicht vorlagen.

- 119 Die Schulden des Landes steigen seit langem von Jahr zu Jahr. Zwischen 2001 und 2005 hing dies u. a. mit der Absenkung der Sonder-BEZ zusammen. So war z. B. der hohe Zuwachs von rd. 352 Mio. € von 2003 auf 2004 auf den bis dahin stärksten jährlichen Rückgang der Sonder-BEZ zurückzuführen. Seit dem Jahr 2005 hat Bremen keine Sonder-BEZ mehr erhalten. Der Schuldenanstieg setzt sich auch deshalb fort. Er hat sich jedoch stetig seit dem Jahr 2005 verlangsamt. Im Jahr 2008 sind die Schulden des Landes noch um rd. 72,5 Mio. € gestiegen. Der Schuldenstand des Landes hat Ende 2008 rd. 9.324 Mio. € betragen.
- 120 In den Schulden des Landes in Höhe von rd. 9.324 Mio. € sind Schulden des Sondervermögens BKF von rd. 162,3 Mio. € und Schulden anderer Sondervermögen von rd. 1,3 Mio. € enthalten. Die BKF-Schulden teilen sich auf in rd. 116,6 Mio. € fundierte Schulden und rd. 45,7 Mio. € Rahmenkredite.
- 121 Die Schulden für das Land und seine Stadtgemeinden betragen 2008 rd. 16.046 Mio. €. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Rechnungshof bei der Berechnung des Schuldenstands zum Teil auf die Daten des Finanzressorts zurückgreifen musste. Der Rechnungshof kann die Schulden der Sondervermögen wie auch der Eigenbetriebe des Landes und der Stadtgemeinde Bremen nicht eigenständig ermitteln: Sie sind durchweg aus dem dem Rechnungshof unmittelbar zugänglichen Rechenwerk nicht zu ersehen.
- 122 Ziel des Rechnungshofs ist es, die Buchungsvorgänge nachzuvollziehen, die für das Finanzressort die Basis für den jährlichen Vermögensnachweis darstellen, ohne dass sie ihm näher erläutert werden müssen. Dies betrifft in erster Linie Buchungen von Daten, die dem Ressort aus den ausgelagerten Einheiten zugeliefert werden.
- 123 Die Institutionen, die z. B. die bremischen Sondervermögen bewirtschaften, buchen nicht immer nach einheitlichen Regeln. Das Finanzressort hat darauf

keinen unmittelbaren Einfluss, wenn die Fachaufsicht nicht bei ihm selbst liegt. So ist es z. B. möglich, dass Buchungsvorgänge aus den ausgelagerten Einheiten ungeprüft in den zentral vom Finanzressort geführten Vermögensnachweis eingehen.

- 124 Das Finanzressort hat eine Kreditauslagerung aus dem BKF in das Sondervermögen Hafen nicht in den Haushaltsstellen des BKF dargestellt. Es hat die Kreditaufnahmen zuerst beim BKF erfasst. Anschließend hat es diese Kredite dem Sondervermögen zugewiesen, den Schuldenabgang jedoch nicht auf den Haushaltsstellen des BKF ausgewiesen. Dort werden nach den kameralen Grundsätzen Buchungen nur nachgewiesen, wenn „Geld fließt“. Der Rechnungshof hat die Schulden des Kernhaushalts und des BKF selber fortgeschrieben, die der Sondervermögen und Eigenbetriebe aus dem o. a. Grund jedoch nicht.
- 125 Das Finanzressort hat angeboten, dem Rechnungshof unmittelbaren Zugriff auf die Daten des Schuldenverwaltungsprogramm FIKUS zu verschaffen, mit dem das Ressort insbesondere den Kernhaushalt verwaltet. Damit würden zwar nicht die Buchungen von Schuldendaten der ausgelagerten Einheiten für den Rechnungshof unmittelbar nachvollziehbar sein. Immerhin könnte der unmittelbare Zugang aber das Erhebungsverfahren und die Prüfungsqualität verbessern helfen.
- 126 Wesentlich für den aktuellen Schuldenstand ist auch das „Konjunkturprogramm II“. Mit dem Programm versucht der Bund zusammen mit den Ländern, die globale Finanzkrise abzufedern. U. a. zur Aufnahme zusätzlicher Kreditermächtigungen für die Finanzierungsanteile von Land und Gemeinden sind für das Land wie auch für die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven im Jahr 2009 Nachtragshaushalte verabschiedet worden.
- 127 Es ist schon heute absehbar, dass sich durch wegbrechende Steuereinnahmen auf der einen Seite und steigende Ausgaben auf der anderen Seite der Trend der Reduzierung der Nettokreditaufnahme deutlich umkehren wird. Die geplante Nettoneuverschuldung liegt bei mehr als 900 Mio. €. Die Schulden des Stadtstaates Bremen steigen mithin voraussichtlich auf nahezu 17 Mrd. € für das Jahr 2009 an. Dem Finanzplan 2009 bis 2013 ist zudem zu entnehmen, dass sich der Trend der hohen Nettoneuverschuldung fortsetzen wird. Für das Jahr 2010 ist eine Nettokreditaufnahme von mehr als 1 Mrd. € geplant, für 2011 rd. 800 Mio. €. Der Schuldenstand Bremens wird

also bis zum Jahr 2011, in dem die Konsolidierungshilfen¹ erstmals gezahlt werden, voraussichtlich auf über 18 Mrd. € anwachsen.

3 Entwicklung der Schulden, Zinsen und Steuern

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

Entwicklung der Steuern, des LFA und der BEZ, Land in T€, gerundet,				
Jahr	Steuern	LFA	BEZ	Gesamtbetrag
2000	1.272.808	356.545	166.897	1.796.250
2001	1.194.306	466.330	155.664	1.816.300
2002	1.216.162	420.364	144.313	1.780.840
2003	1.217.166	334.994	144.152	1.696.312
2004	1.249.674	356.808	117.485	1.723.968
2005	1.222.456	358.332	178.514	1.759.302
2006	1.323.767	380.515	192.196	1.896.478
2007	1.404.581	416.275	213.562	2.034.418
2008	1.531.149	559.275	231.906	2.322.330

Steuern: Einschließlich steuerähnlicher Abgaben.

- 129 Die Einnahmen aus Steuern einschließlich steuerähnlicher Abgaben sind im Jahr 2008 um rd. 126,6 Mio. € gegenüber dem Vorjahr gestiegen. Die Einnahmen aus LFA haben sich um rd. 143,0 Mio. € erhöht. Da die Einnahmen aus BEZ um rd. 18,3 Mio. € gestiegen sind, ergibt sich für 2008 im Vorjahresvergleich ein Zuwachs in Höhe von rd. 288 Mio. €.
- 130 Der Rechnungshof hat in der nachfolgenden Tabelle dargestellt, wie sich die Steuern, Schulden und Zinsausgaben des Landes einschließlich seiner Stadtgemeinden seit dem Jahr 2000 entwickelt haben und welche Zinssteuerquote sich daraus ergeben hat (siehe Tabelle auf der folgenden Seite):

¹ § 1 des Gesetzes zur Gewährung von Konsolidierungshilfen (Konsolidierungshilfengesetz - KonsHilfG) vom 10. August 2009, BGBl I, S. 2705 f. Die sich aus der Gewährung der Hilfen ergebende Finanzierungslast wird gemäß § 3 des Gesetzes hälftig von Bund und Ländern getragen.

Verhältnis der Schulden und Zinsen zu den Steuern Land und Stadtgemeinden, in T€, gerundet				
Jahr	Steuern	Schuldenstand am Jahresende	Zinsen	Zinssteuerquote, %
2000	2.396.538	9.284.285	511.408	21,34
2001	2.387.899	10.039.459	555.911	23,28
2002	2.339.601	10.641.532	514.203	21,98
2003	2.339.840	11.334.832	497.130	21,25
2004	2.351.432	12.301.954	510.575	21,71
2005	2.364.676	13.532.034	504.937	21,35
2006	2.606.458	14.569.440	525.665	20,17
2007	2.747.568	15.379.873	570.796	20,77
2008	3.122.686	16.045.823	634.602	20,32
2009	2.783.500	16.987.920	705.700	25,35

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

Schuldenstand am Jahresende: Soweit sie auf haushaltsmäßig nachgewiesenen Geldaufnahmen und Schuldübernahmen beruhen, die aufgrund von Ermächtigungen durch die Haushaltsgesetze und des Gesetzes über die Finanzausweisungen 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. Die gegenseitigen Schulden sind herausgerechnet.

Zinsen: Die gegenseitigen Zinsen sind herausgerechnet. Die Einnahmen aus kurzfristigen Geldanlagen haben abzüglich der Kassenkreditzinsen der drei Gebietskörperschaften einschließlich des BKF im Haushaltsjahr 2008 rd. 176 T€ betragen.

2009: Vgl. Finanzplan 2009 bis 2013 der Senatorin für Finanzen, Stand August 2009.

Zinsen 2009: Die Zinsausgaben enthalten Zinsausgaben der Ressorts an den BKF.

- 131 Im Land und in seinen Stadtgemeinden sind die Zinsausgaben im Jahr 2008 mit rd. 634,6 Mio. € um rd. 11,2 % höher als im Vorjahr ausgefallen. Die Zunahme der Schulden hat in den letzten Jahren wegen gesunkener Zinssätze nicht entsprechend auf die Zinsausgaben durchgeschlagen. Es zeigt sich jedoch, dass die Zinsausgaben schon allein wegen der Schuldenentwicklung in den nächsten Jahren steigen werden. Für das Jahr 2009 werden Zinsausgaben von mehr als 700 Mio. € erwartet.

- 132 Die Höhe der Zinsausgaben ist außer vom Schuldenstand auch von der Höhe der Zinssätze des Kapitalmarktes abhängig. Der Marktzins beeinflusst die Höhe der Zinsausgaben bei allen neu aufzunehmenden Krediten einschließlich Derivaten. Auf bereits laufende Kredite wirkt er sich aus, wenn sie variabel verzinslich sind. Bremen hat im Jahr 2008 durchschnittlich 4,3 % Zinsen bezogen auf den Schuldenstand am Ende des Vorjahres aufgewendet. Führt z. B. eine Erhöhung des Marktzinssatzes zu einem Durchschnittszinssatz von 4,7 % - bezogen auf den voraussichtlichen künftigen Schuldenstand -, hätte das zusätzliche Zinsausgaben von 300 Mio. € zur Folge. Auch wenn ein evtl. sinkender Marktzinssatz zu einem niedrigeren Durchschnittszinssatz als 4,3 % bei den bremischen Schulden führt, würde damit keine nennenswerte und dauerhafte Entlastung für den Haushalt erreicht werden können.
- 133 Die Steuereinnahmen des Landes und seiner Stadtgemeinden sind im Jahr 2008 mit rd. 13,7 % beträchtlich gegenüber dem Jahr 2007 gestiegen. Gleichzeitig sind die Zinsausgaben um rd. 11,2 % gestiegen. Die Zinssteuerquote hat sich daher um rd. 0,5 Prozentpunkte auf rd. 20,3 % verbessert.
- 134 Für das Jahr 2008 hat das Finanzressort für das Land und seine Stadtgemeinden im Finanzplan 2009 bis 2013 eine Quote von 20,4 % genannt². Das Ergebnis unterscheidet sich von dem des Rechnungshofs, weil das Finanzressort die steuerähnlichen Abgaben (rd. 5,7 Mio. €) nicht einbezogen hat.
- 135 Unter Berücksichtigung der vorläufigen Zahlen für 2009 ergibt sich für das vergangene Jahr eine Zinssteuerquote von rd. 25,4 %. Sie bedeutet, dass mehr als jeder vierte Euro der Steuereinnahmen für Zinsen ausgegeben werden musste.
- 136 Der Rechnungshof hat für das Land und seine Stadtgemeinden die auf das Verhältnis der Zinsausgaben zu den bereinigten Ausgaben³ bezogene Zinsausgabenquote errechnet. Auch die auf das Verhältnis Zinsausgaben zu bereinigten Einnahmen⁴ bezogene Zinslastquote hat er ermittelt. In nachfolgender Tabelle stellt er beide Quoten für die Jahre ab 2000 nebeneinander (siehe Tabelle auf der folgenden Seite):

² Vgl. Finanzplan 2009 bis 2013 der Senatorin für Finanzen, Stand August 2009, S. 56.

³ Die bereinigten Ausgaben setzen sich nach dem vom Finanzressort verwendeten Schema des Finanzplanungsrates zusammen aus den Ausgaben der laufenden Rechnung, den Ausgaben der Kapitalrechnung und ggf. den Globalen Mehr- und Minderausgaben. Nicht enthalten sind im Wesentlichen die Tilgungsausgaben und die Ausgaben für haushaltstechnische Verrechnungen.

⁴ Die bereinigten Einnahmen setzen sich nach dem vom Finanzressort verwendeten Schema des Finanzplanungsrates zusammen aus den Einnahmen der laufenden Rechnung, den Einnahmen der Kapitalrechnung und ggf. den Globalen Mehr- und Mindereinnahmen. Nicht enthalten sind im Wesentlichen die Einnahmen aus Krediten und haushaltstechnischen Verrechnungen.

Zinsausgabenquote und Zinslastquote, Land und Stadtgemeinden, in Mio. €, gerundet,					
Jahr	bereinigte Ausgaben	bereinigte Einnahmen	Zins- ausgaben	Zinsaus- gaben- 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
2007	4.051,1	3.333,5	570,8	14,1	17,1
2008	4.100,9	3.667,0	634,6	15,5	17,3

Bereinigte Ausgaben: vgl. Finanzplan 2009 bis 2013 der Senatorin für Finanzen, Stand August 2009, S. 58 ff.

Bereinigte Einnahmen: Ebd., S. 58 ff.

Zinsausgaben: Sie entsprechen denen der Tabelle in Tz. 128 und enthalten die Zinszahlungen des BKF.

- 137 Die Zinsausgabenquote ist gegenüber dem Jahr 2007 um rd. 1,4 Prozentpunkte angestiegen. Das bedeutet, dass im Jahr 2008 etwa 15,5 % aller Ausgaben Zinsausgaben gewesen sind.
- 138 Die Zinslastquote sagt aus, welcher Anteil der Einnahmen für Zinsen ausgegeben wird. Diese Quote hat im Jahr 2008 rd. 17,3 % betragen und ist damit rd. 0,2 Prozentpunkte höher als im Jahr 2007 gewesen. Somit wird mehr als jeder sechste Euro der bereinigten Einnahmen für Zinsausgaben benötigt.

4 Haushaltslage Bremens

- 139 Die Haushaltslage Bremens ist - trotz der gestiegenen Einnahmen im Jahr 2008 - aktuell so dramatisch schlecht wie nie zuvor. Der Rechnungshof teilt die Einschätzung von Bürgerschaft und Senat, dass eine spürbare Verbesserung nur möglich ist, wenn Bremen geholfen wird.
- 140 Ein Baustein ist die ab dem Jahr 2011 beabsichtigte Konsolidierungshilfe. Die Konsolidierungshilfen im Zeitraum 2011 bis 2019 in Höhe von jährlich 300 Mio. € sollen dazu beitragen, Bremen in die Lage zu versetzen, ab dem

Jahr 2020 einen ausgeglichenen Haushalt aufzustellen. Das heißt, dass Bremen seine Ausgaben durch Einnahmen decken können muss, ohne dafür zusätzlich Kredite aufzunehmen (sog. Schuldenbremse).

- 141 Bremen wird seine Anstrengungen vervielfachen müssen, um dieses Ziel zu erreichen. Die Ausgaben des Landes und seiner Städte müssen - dort, wo es geht - weiter begrenzt werden. Die Wirtschaftlichkeit, ggf. bezogen auf Mehrjahreszeiträume, muss mehr denn je Maßstab für ausgabewirksame Maßnahmen sein. Regionalwirtschaftliche Effekte können dabei einbezogen werden, wenn sie auf gesicherten Erkenntnissen beruhen. Bei den jährlichen Einnahmen muss Bremen jeden Spielraum zu einer Verbesserung für den Haushalt nutzen, den Recht und Gesetz eröffnen.
- 142 Ob der bremische Haushalt nachhaltig saniert werden kann, hängt wesentlich auch davon ab, wie sich das Zinsniveau entwickelt (s. Tz. 130 f.) und die konjunkturelle Entwicklung eine Haushaltskonsolidierung zulässt. Die Konsolidierungshilfen ab dem Jahr 2011 reichen nach dem jetzigen Stand nicht aus, den Haushalt auszugleichen. Das bedeutet, ohne eine Altschuldenregelung wird Bremen wohl nicht in der Lage sein, die Ausgaben aus den Einnahmen zu finanzieren.





VI Personalhaushalt





Personalhaushalt 2008

Die Personalausgaben haben sich im Jahr 2008 um rd. 2,0 % auf 1.422 Mio. € erhöht. Sie machen für die Kernverwaltung rd. 27,5 % der Gesamtausgaben aus.

Die Versorgungsausgaben sind in den vergangenen zehn Jahren um knapp 31,2 % und damit erheblich gestiegen. Gegenüber dem Vorjahr hat die Steigerungsrate fast 3,4 % betragen. Künftig ist mit einem weiteren Anstieg zu rechnen.

1 Ausgaben für Personal schwer zu ermitteln

- 143 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).
- 144 Darüber hinaus werden Aufgaben, die im öffentlichen Interesse liegen, von Personal in privatrechtlichen Gesellschaften erledigt, an denen Bremen beteiligt ist.
- 145 Auch Personal außerhalb der Kernverwaltung wird aus bremischen Haushaltsmitteln bezahlt. Allerdings sind die Ausgaben hierfür enthalten in Zuschüssen, Entgelten, Zuwendungen oder Verlustabdeckungen, die nicht aus dem Personalhaushalt gezahlt werden.
- 146 In den letzten Jahren haben einige Beteiligungsgesellschaften die Personalausgaben nur unzureichend an das Finanzressort gemeldet, obwohl dies seit 2004 durch die Haushaltsgesetze vorgeschrieben ist. Die Zahlen des Finanzressorts bilden dadurch die Personalausgaben nur unvollständig ab. Eine vom Senat eingerichtete Kommission für öffentliche Unternehmen hat sich im Jahr 2008 mit dem Thema befasst und eine Arbeitsgruppe eingesetzt. Sie hat ein Konzept erarbeitet. Das Finanzressort geht davon aus, dass für das Berichtsjahr 2009 auch die Personaldaten der Beteiligungsgesellschaften dargestellt werden können.

2 Personalcontrollingbericht erst spät veröffentlicht

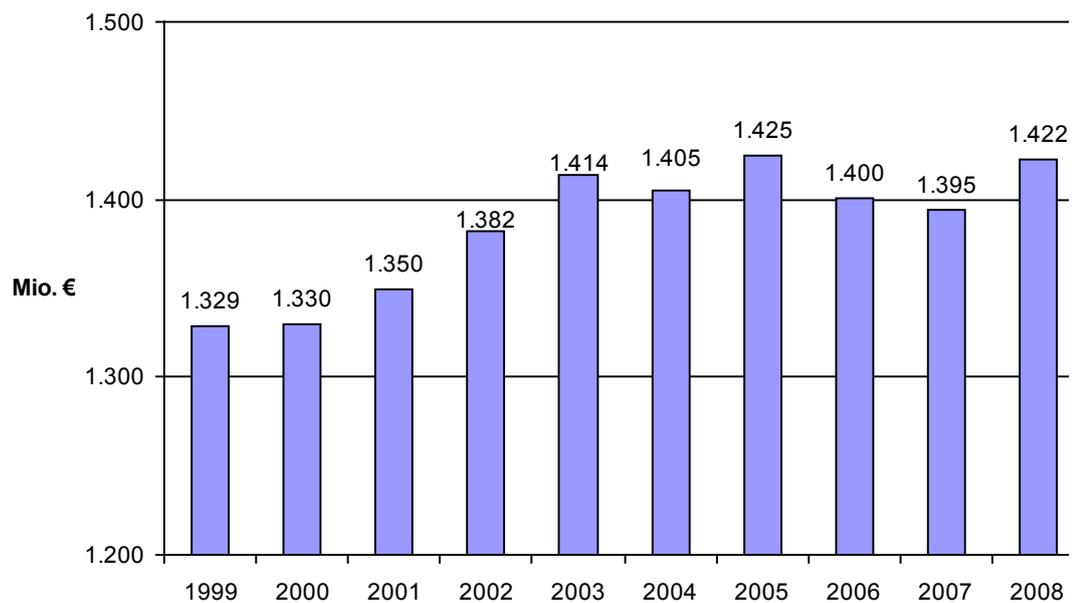
- 147 Aus dem Controlling bekommen die Personalverantwortlichen monatlich aktuelle Daten zu den Beschäftigten, zur Personalstruktur und zum Stand der Personalhaushalte. Das Finanzressort legt dem Senat und den Haushalts- und Finanzausschüssen die Daten vierteljährlich auf Ebene der Produktbereiche und Produktpläne vor.
- 148 Das Finanzressort veröffentlicht jährlich einen Personalcontrollingbericht. Er soll den Verantwortlichen in Parlament und Verwaltung eine umfassende Information über das Personalmanagement bieten und zeigen, wie sich Beschäftigung, Personalausgaben und -strukturen entwickelt haben.
- 149 Der Personalcontrollingbericht für das Haushaltsjahr 2007 ist erst im August 2009 erschienen. Es ist nicht nachvollziehbar, warum das Finanzressort nach Abschluss des jeweiligen Haushaltsjahres mehr als ein Jahr benötigt, um die Daten aufzubereiten. Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass der Bericht durch das späte Erscheinen an Bedeutung verliert und nur noch statistischen Charakter hat. Das Finanzressort hat im Dezember 2009 in einem Aktualisierungsband die Zahlen für das Berichtsjahr 2008 ergänzt. Da sich grundsätzlich zu 2007 wenig geändert habe, hat es auf eine inhaltliche Kommentierung der Tabellen und Grafiken verzichtet. Es strebt an, künftig bereits im Herbst über das Vorjahr zu berichten.

3 Personalausgaben gestiegen

- 150 Der Rechnungshof hat bei seiner Darstellung die Zahlen des Finanzressorts übernommen. Die Zahlen sind um Aus- und Eingliederungseffekte bereinigt. Wird z. B. ein Amt in einen Eigenbetrieb umgewandelt, werden die Personalausgaben nicht mehr der Kernverwaltung, sondern den Eigenbetrieben zugeordnet. Die Ausgaben werden rückwirkend aus der Kernverwaltung herausgerechnet und den Eigenbetrieben zugeschlagen, um die Vergleichbarkeit mit den Zahlen der Vorjahre zu gewährleisten. Im Jahr 2008 hat es allerdings keine Aus- oder Eingliederungseffekte gegeben. Somit weichen die Zahlen nicht von den veröffentlichten Daten des Jahresberichts 2009, aber von denen älterer Jahresberichte ab.

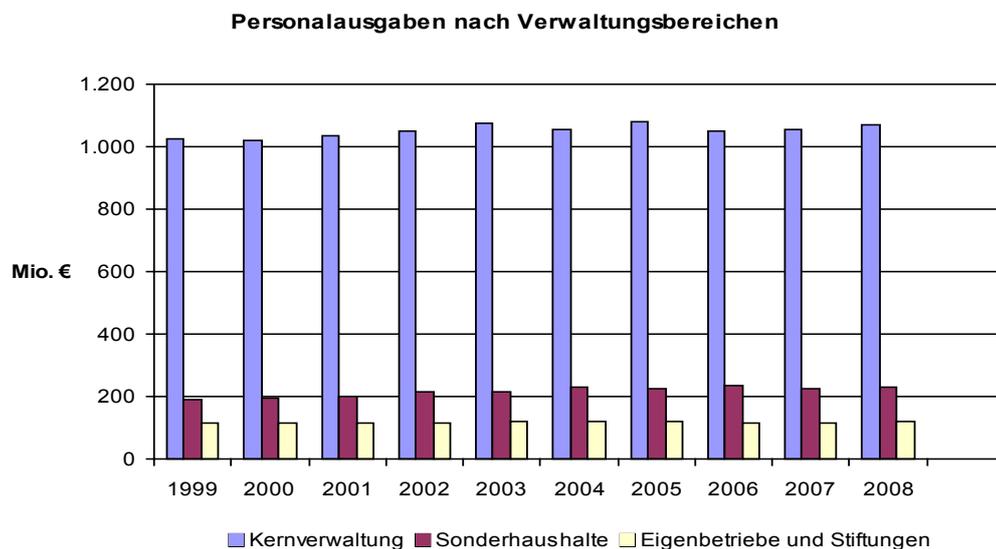
- 151 Die Personalausgaben umfassen hauptsächlich die Bezüge der Beschäftigten einschließlich der Entgelte der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die Versorgungsbezüge der Personen im Ruhestand und die Beihilfen. In der nachfolgenden Grafik ist dargestellt, wie sich die gesamten Personalausgaben der Kernverwaltung, der Sonderhaushalte, der Betriebe und der Stiftungen von 1999 bis 2008 entwickelt haben.

Entwicklung der Personalausgaben



- 152 Die Personalausgaben sind in den letzten zehn Jahren von rd. 1.329 Mio. € auf rd. 1.422 Mio. € gestiegen. Das entspricht rd. 7,0 %. Sie haben sich 2008 gegenüber dem Vorjahr um rd. 2,0 % erhöht. Das hat u. a. an Tariferhöhungen gelegen. Beschäftigte nach dem TV-L haben eine Tarifsteigerung ab 1. Januar 2008 in Höhe von 2,9 % erhalten. Die Beschäftigten nach TVöD haben ab 1. Januar 2008 eine Erhöhung in Höhe von 50 € und weiteren 3,1 % auf das sich daraus ergebende Gehalt erhalten. Die Besoldung der Beamtinnen und Beamten wurde ab 1. November 2008 um 2,9 % angehoben.

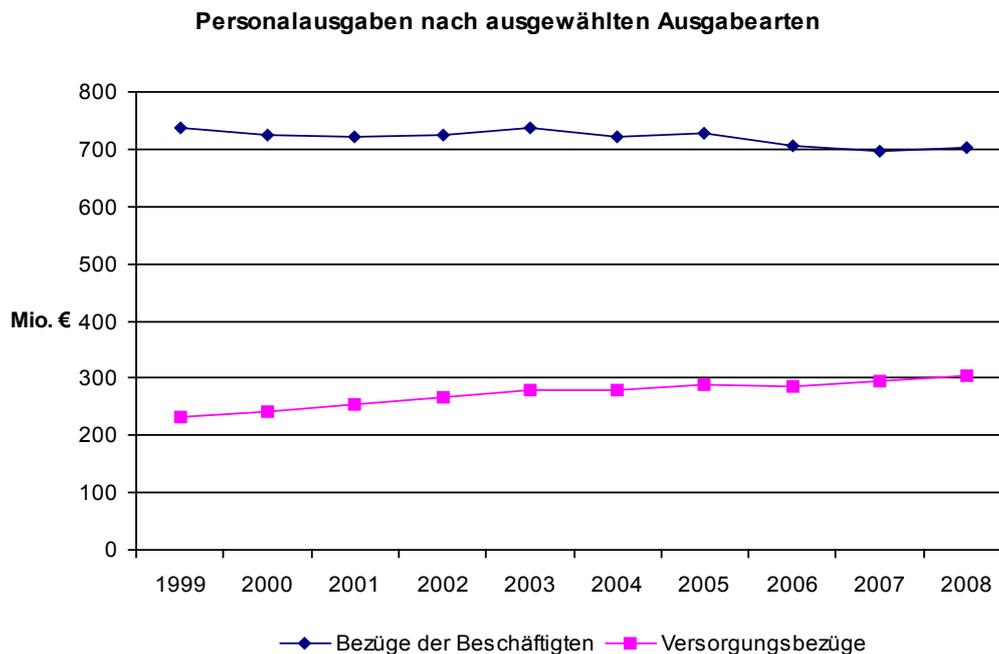
- 153 In der Kernverwaltung, den Sonderhaushalten, den Eigenbetrieben und Stiftungen haben sich die Personalausgaben von 1999 bis 2008 unterschiedlich entwickelt, wie die nachfolgende Grafik zeigt.



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

3.1 Kernverwaltung

- 155 In der Kernverwaltung sind die Personalausgaben in den letzten zehn Jahren um insgesamt rd. 4,6 % gestiegen. Von 2007 bis 2008 haben sie sich um rd. 1,6 % auf rd. 1.071 Mio. € erhöht. Das ist erheblich mehr als im Vorjahr. Von 2006 bis 2007 sind die Personalausgaben mit einer Steigerungsrate von 0,1 % nahezu konstant geblieben.
- 156 In der nachfolgenden Grafik ist dargestellt, wie sich die Bezüge der Beschäftigten und die Versorgungsbezüge von 1999 bis 2008 entwickelt haben.



- 157 Als größter Anteil an den Personalausgaben sind die Bezüge der Beschäftigten seit 1999 um rd. 4,7 % zurückgegangen, und zwar auf rd. 703 Mio. €. Insbesondere sind sie von 2005 bis 2006 um 3,3 % und von 2006 bis 2007 um 1,1 % gesunken. Demgegenüber sind sie nunmehr von 2007 bis 2008 um rd. 0,9 % gestiegen.
- 158 Die Versorgungsbezüge sind in den letzten zehn Jahren erheblich gestiegen. Seit 1999 sind sie um über 72 Mio. € auf rd. 304 Mio. € angewachsen, d. h. um rd. 31,2 %. Gegenüber dem Vorjahr haben sie sich im Jahr 2008 um rd. 3,4 % erhöht. In diesem Zeitraum ist die Zahl der Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger um rd. 2,8 % gestiegen.
- 159 Die Versorgungsausgaben werden in Zukunft weiter steigen. Das liegt an der wachsenden Zahl von Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfängern, die nach einer Prognose des Finanzressorts bis zum Jahr 2020 um rd. 23 % steigen wird. Um künftige Haushalte zu entlasten, gibt es in Bremen zwei Versorgungsrücklagen:
- Gemäß § 14 a Bundesbesoldungsgesetz bildet Bremen seit 1999 eine Versorgungsrücklage. Sie wird durch geringere Besoldungs- und Versorgungsanpassungen finanziert. Aus der Rücklage sollen steigende Versorgungslasten bezahlt werden. Bremen hat bis 2008 rd. 47 Mio. € in die Rücklage gezahlt.
 - Bremen hat eine Anstalt zur Bildung einer Rücklage errichtet (BremGBI. 2005, S. 305). Sie wird aus Einsparungen bei der Verbeamtung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und aus Ver-

sorgungszuschlägen bei refinanzierten Beschäftigten finanziert. Im Jahr 2008 sind an die Anstalt rd. 37,7 Mio. € gezahlt worden. Der Bestand hat Ende 2008 rd. 154 Mio. € betragen. Zunächst sollen die Zinsen daraus dazu beitragen, die Zuwächse bei den Versorgungsausgaben zu decken.

- 160 Die Beihilfen und Unterstützungen sind erheblich gestiegen; in den letzten zehn Jahren um rd. 29,7 %, im letzten Jahr um rd. 4,5 % auf rd. 47,9 Mio. €.

3.2 Sonderhaushalte

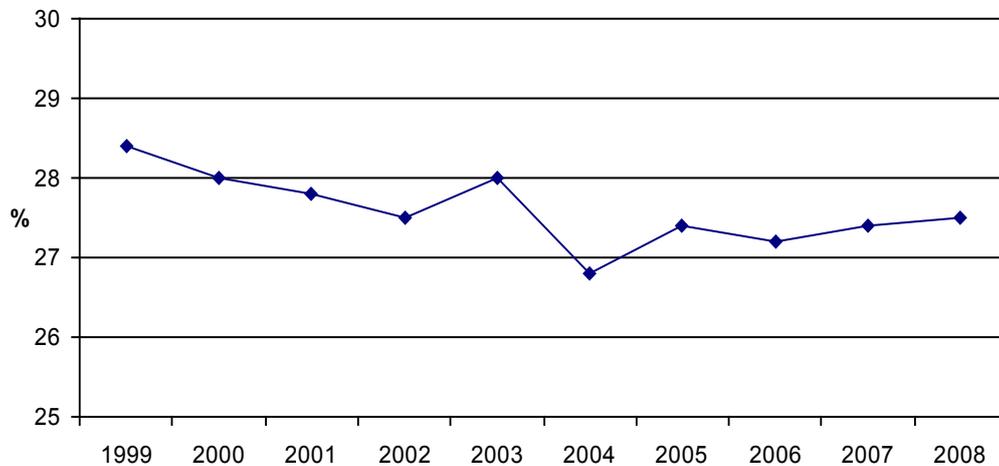
- 161 Bei den Sonderhaushalten sind die Personalausgaben in den letzten zehn Jahren um insgesamt rd. 21,9 % gestiegen. In diesem Zeitraum konnten die Hochschulen den Umfang von drittmittelfinanzierten Projekten deutlich erhöhen. Damit werden diese Zuwächse bei den Personalausgaben auch durch Dritte verursacht und finanziert. Von 2007 bis 2008 sind die Personalausgaben um rd. 3,1 % auf rd. 232 Mio. € gestiegen.

3.3 Eigenbetriebe und Stiftungen

- 162 Bei den Eigenbetrieben und Stiftungen sind die Personalausgaben in den letzten zehn Jahren um insgesamt rd. 3,8 %, von 2007 bis 2008 um rd. 3,2 % auf rd. 119 Mio. € gestiegen. Dieser Anstieg entspricht nahezu den Tarifsteigerungen für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer Anfang 2008.

4 Personalausgaben und Gesamtausgaben

- 163 Die Personalausgabenquote zeigt den Anteil der Personalausgaben für die Kernverwaltung an den Gesamtausgaben. Die Zahlen sind nicht um die Aus- und Eingliederungseffekte aus den bremischen Haushalten bereinigt, da entsprechende Zahlen für die Gesamtausgaben nicht vorliegen. Die nachfolgende Grafik zeigt, wie sich die Personalausgabenquote seit 1999 entwickelt hat.

Personalausgabenquote

- 164 Der Anteil der Personalausgaben an den Gesamtausgaben ist in den letzten Jahren von rd. 28,4 % im Jahr 1999 auf rd. 27,5 % im Jahr 2008 gesunken. Gegenüber dem Vorjahr ist er um 0,1 Prozentpunkte gestiegen.

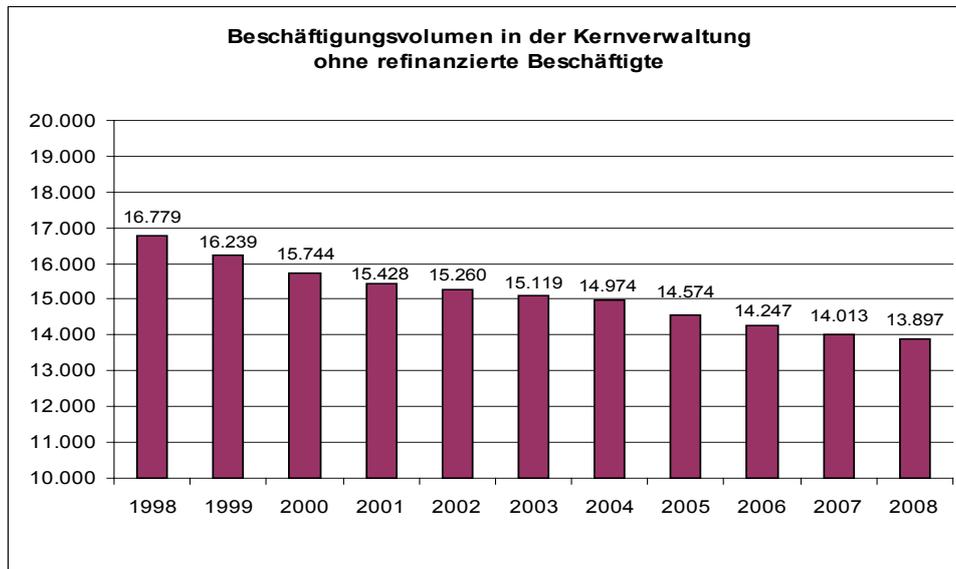
5 Beschäftigung entwickelt sich unterschiedlich

- 165 Die Zahl der Beschäftigten wird anhand des Beschäftigungsvolumens gemessen. Die Teilzeitkräfte werden mit ihrem Anteil an der Arbeitszeit eines Vollzeitbeschäftigten gezählt. Wer halbtags beschäftigt ist, wird mit 0,5 Vollzeitäquivalenten berücksichtigt. Das Beschäftigungsvolumen bestimmt maßgeblich die Personalausgaben.
- 166 Die folgende Tabelle zeigt, wie sich das Beschäftigungsvolumen in der Kernverwaltung und in den Sonderhaushalten, Eigenbetrieben und Stiftungen von 1999 bis 2008 entwickelt hat (siehe Tabelle auf der nächsten Seite).

Beschäftigungsvolumen 1999 - 2008 in Vollzeitäquivalenten - Rundungsdifferenzen sind möglich -						
Jahr	Kernver- waltung	Veränderung ggü. Vorjahr	Sonder- haushalte	Veränderung ggü. Vorjahr	Eigenbetriebe und Stiftungen	Veränderung ggü. Vorjahr
	absolut	%	absolut	%	absolut	%
1999	16.505	-3,1	3.213	1,6	2.786	-1,0
2000	16.017	-3,0	3.224	0,3	2.718	-2,4
2001	15.702	-2,0	3.338	3,5	2.692	-1,0
2002	15.586	-0,7	3.498	4,8	2.753	2,3
2003	15.522	-0,4	3.546	1,4	2.685	-2,5
2004	15.486	-0,2	3.495	-1,4	2.639	-1,7
2005	15.356	-0,8	3.470	-0,7	2.580	-2,2
2006	15.234	-0,8	3.477	0,2	2.581	0,0
2007	15.121	-0,7	3.528	1,5	2.580	0,0
2008	15.045	-0,5	3.575	1,3	2.632	2,0
1999/ 2008	-1.460	-8,8	361	11,2	-154	-5,5

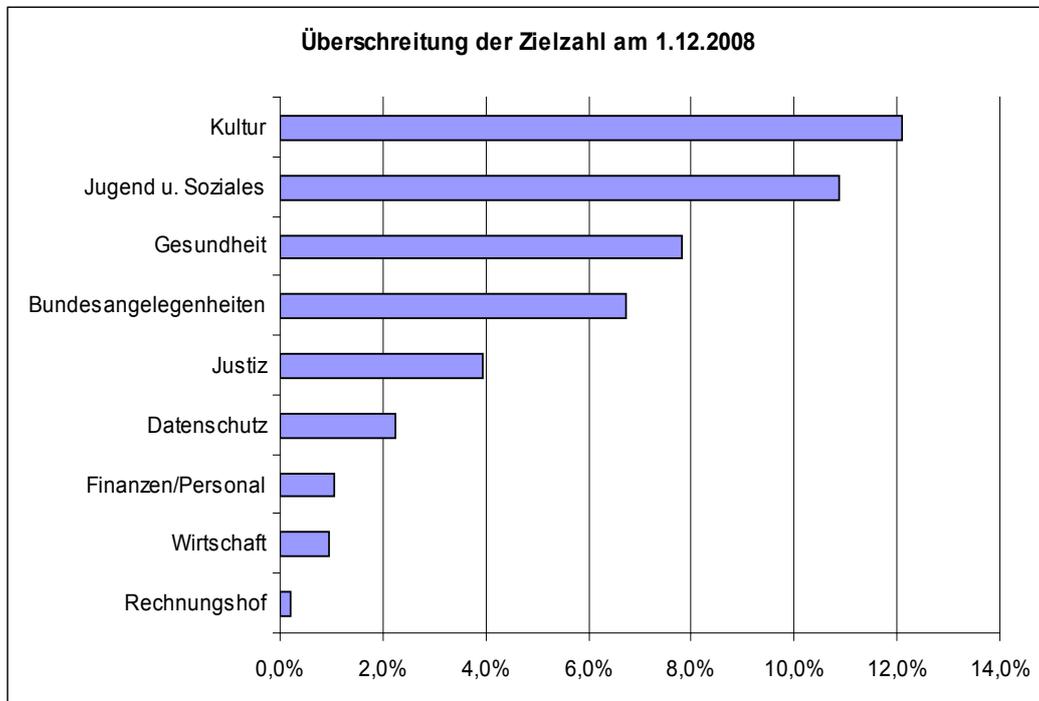
Kernverwaltung: Mit refinanzierten Beschäftigten

- 167 In den vergangenen zehn Jahren ist das Beschäftigungsvolumen in der gesamten bremischen Verwaltung insgesamt um 1.253 Vollzeitäquivalente oder rd. 5,6 % zurückgegangen. Hierzu hat vor allem das gesunkene Beschäftigungsvolumen in der Kernverwaltung sowie in den Eigenbetrieben und Stiftungen beigetragen. Dort hat die Beschäftigung um 1.614 Vollzeitäquivalente (rd. 8,4 %) abgenommen. Im selben Zeitraum stieg die Beschäftigung in den Sonderhaushalten um 361 Vollzeitäquivalente (rd. 11,2 %).
- 168 Im Jahr 2008 hat das Beschäftigungsvolumen insgesamt 21.252 Vollzeitäquivalente betragen. Im Vergleich zum Vorjahr ist es um rd. 0,1 % gestiegen.
- 169 Maßgeblich für die bremischen Ausgaben ist die Entwicklung des Beschäftigungsvolumens in der Kernverwaltung ohne die refinanzierten Beschäftigten. Im Rahmen des Personalentwicklungsprogramms (PEP) hat der Senat hierzu Einsparvorgaben und Zielzahlen beschlossen. Für 2008 hat diese Vorgabe 1,7 % betragen. Die folgende Grafik zeigt die Entwicklung des Beschäftigungsvolumens ohne refinanzierte Beschäftigte.



- 170 Der Abbau des Beschäftigungsvolumens hat sich 2008 verlangsamt. Gegenüber 2007 ist es lediglich um 0,8 % gesunken, obwohl 1,7 % eingespart werden sollten. Das hat auch daran gelegen, dass vorhandenes Personal bei der Polizei erst seit 2008 auf die Zielzahl und damit auf das Beschäftigungsvolumen angerechnet wird. Davor ist es aus Personalverstärkungsmitteln finanziert worden.

- 171 In einigen Produktplänen ist die aus dem PEP abgeleitete und ausfinanzierte Zielzahl überschritten worden.



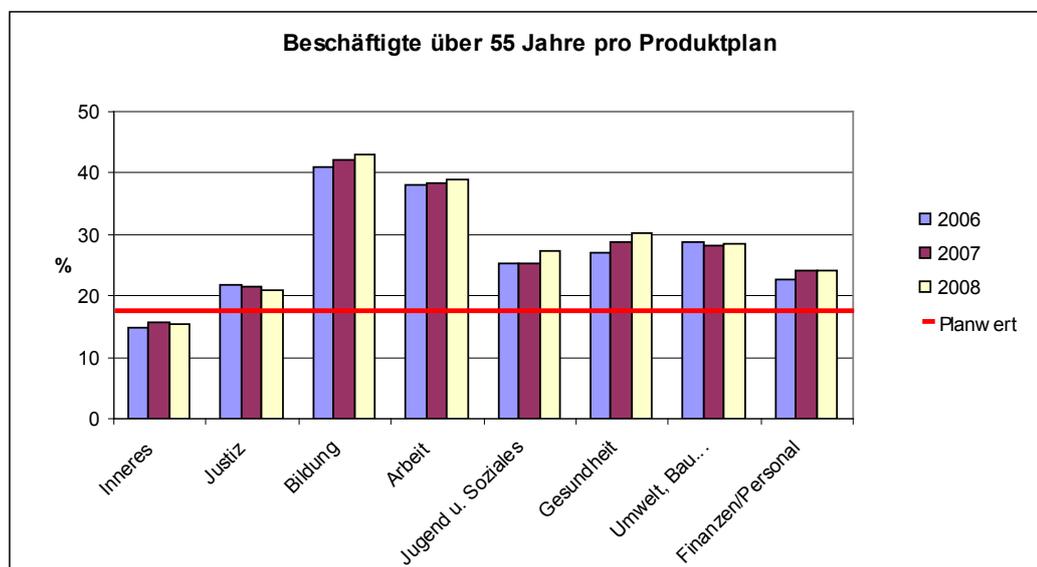
- 172 Das Kulturressort hat seine Zielzahl um 12,1 % bzw. im Umfang von rd. 9 Vollzeitäquivalenten überschritten. Bei Jugend und Soziales sind es rd. 81 Vollzeitäquivalente und bei Gesundheit rd. 17 gewesen.

6 Kennzahlen erweitern

- 173 Bremen möchte eine ausgewogene und differenzierte Personalstruktur in der Verwaltung haben. Hierfür hat das Finanzressort Kennzahlen entwickelt. Seit 2004 hat es zu den Kennzahlen verbindliche Zielwerte festgelegt, die für alle Verwaltungsbereiche gelten, wie z. B. 50 % für den Anteil an weiblichen Beschäftigten. Liegen die tatsächlichen Werte außerhalb eines Toleranzbereichs, der z. B. 40 % - 60 % für den Anteil an weiblichen Beschäftigten beträgt, werden im Controlling personalwirtschaftliche Maßnahmen vorgeschlagen. Infrage kommen von der Verwaltung beeinflussbare Veränderungen zur Erreichung des Zielwertes (z. B. Einstellungen).
- 174 In den Berichten zu den Produktgruppen, Produktbereichen und Produktplänen werden die Planwerte mit den Istwerten verglichen. Dadurch können die Personalverantwortlichen feststellen, ob die personalwirtschaftlichen

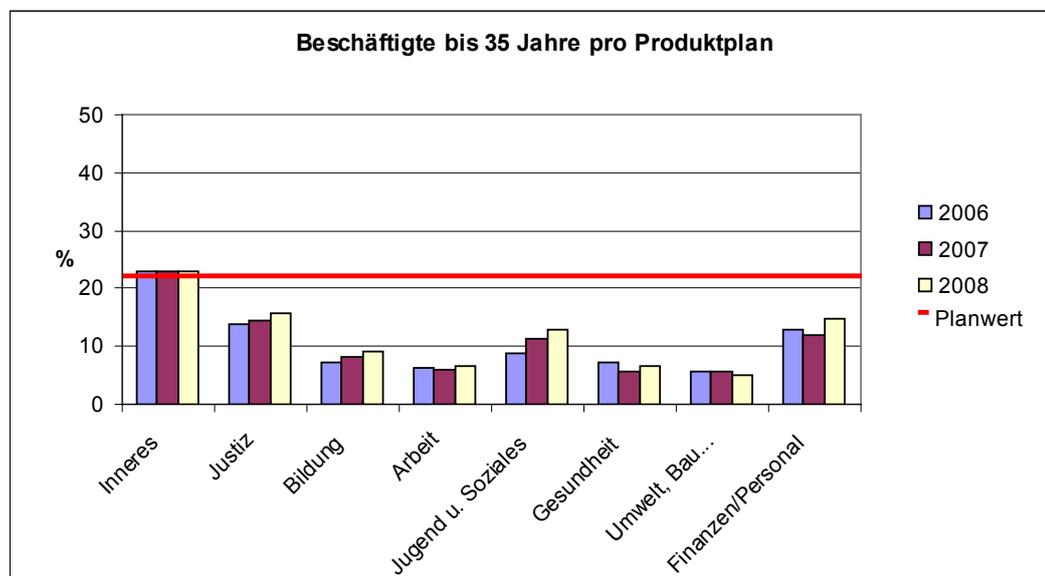
Spielräume im Sinne der Zielsetzung „ausgewogene und differenzierte Personalstruktur“ genutzt werden.

- 175 Im Folgenden hat der Rechnungshof für die Jahre 2006 bis 2008 fünf Kennzahlen dargestellt. Dabei hat er Produktpläne mit weniger als 200 Beschäftigten in den grafischen Darstellungen nicht berücksichtigt. Bezogen auf die Beschäftigungszahl führen Veränderungen in diesen Produktplänen zu erheblichen prozentualen Schwankungen, die die Vergleiche mit den anderen Produktplänen verzerren.
- 176 Die erste Grafik zeigt, wie sich der Anteil der über 55-jährigen Beschäftigten für die ausgewählten Produktpläne in den Jahren 2006 bis 2008 entwickelt hat.



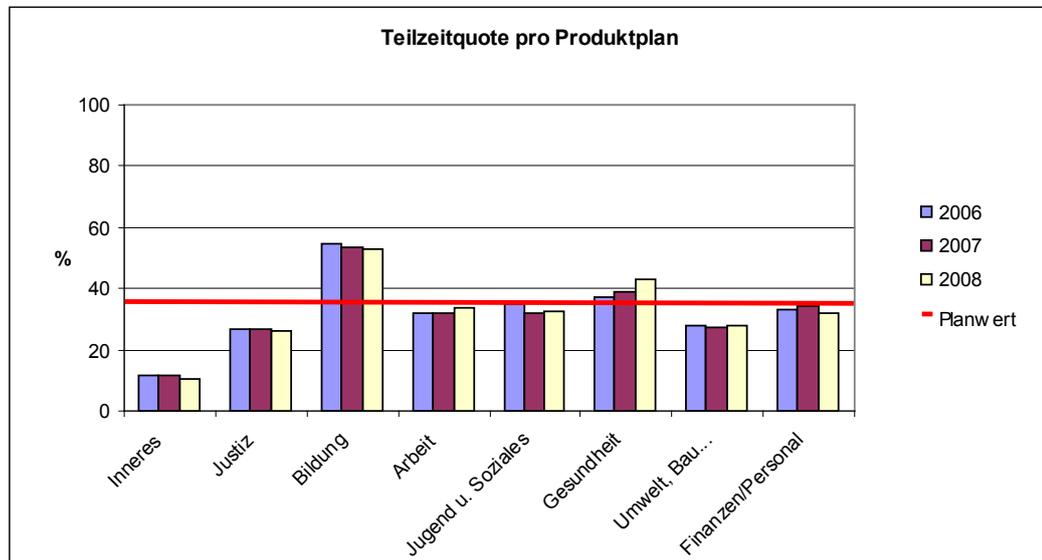
- 177 Der Planwert für den Anteil der Beschäftigten über 55 Jahre beträgt 17,5 %. Mit Ausnahme des Produktplans Inneres wird er in allen Produktplänen überschritten. So ist der Anteil von 2006 bis 2008 besonders in den Produktplänen Bildung (um rd. 2,1 Prozentpunkte auf rd. 43,1 %) und Gesundheit (um rd. 3,4 Prozentpunkte auf rd. 30,4 %) angewachsen. In der Verwaltung ist der Anteil der über 55-jährigen bis 2008 auf rd. 30,5 % gestiegen.
- 178 Allein im Produktplan Inneres wird der Planwert unterschritten. Hierbei wirkt sich, wie auch bei den folgenden Kennzahlen, die besondere Beschäftigungsstruktur bei Polizei und der Feuerwehr aus. Außerdem gibt es für diese Beschäftigten eine geringere Altersgrenze für den Ruhestand.

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



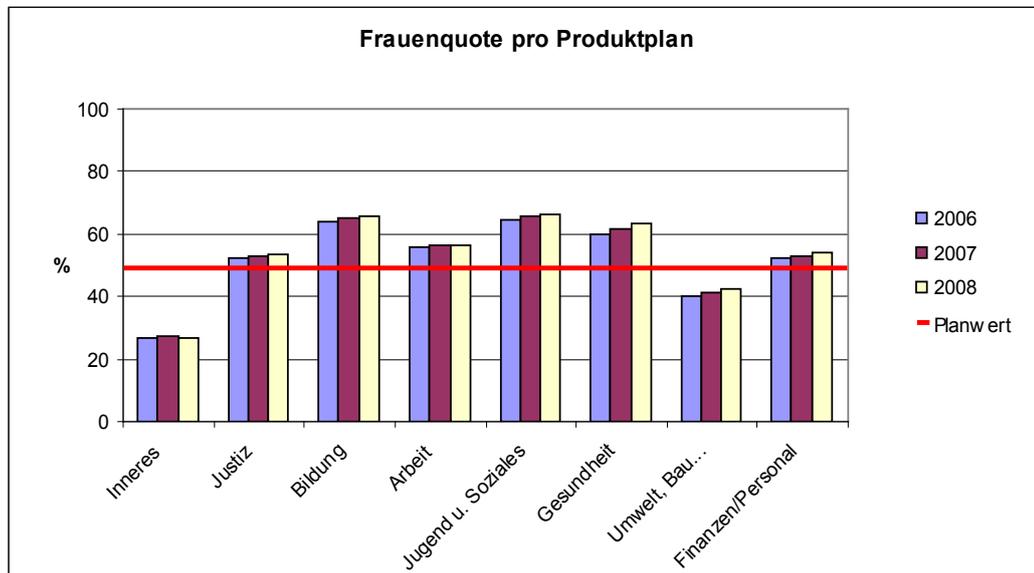
- 180 Bei der Strukturkennzahl „Beschäftigte bis 35 Jahre“ überschreitet einzig der Produktplan Inneres (rd. 22,9 %) geringfügig um rd. 0,4 Prozentpunkte den Planwert von 22,5 %. Am stärksten ist die Kennzahl im Produktplan Jugend und Soziales gestiegen, um rd. 4,2 Prozentpunkte. Der Anteil der unter 35-jährigen über alle Produktpläne ist im Vergleich zu 2006 von rd. 12,5 % auf rd. 13,1 % gestiegen.
- 181 Der Anteil der Beschäftigten bis 35 Jahre liegt erheblich unter dem Planwert. Zwar ist die Zahl der Beschäftigten in dieser Altersgruppe leicht angestiegen, aber der Anteil der Beschäftigten über 55 Jahre ist stärker gestiegen und liegt erheblich über dem Planwert. Selbst mittelfristig werden beide Planwerte kaum zu erreichen sein.

- 182 Aus der folgenden Grafik ist ersichtlich, wie sich in den letzten drei Jahren die Teilzeitquote entwickelt hat.



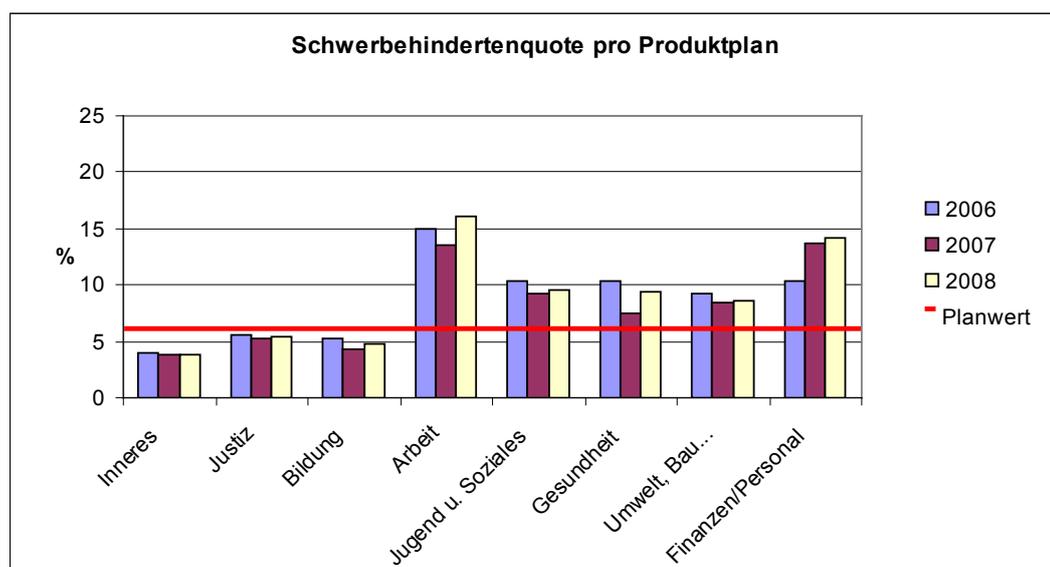
- 183 Der Planwert von 35 % ist lediglich von den Produktplänen Bildung (rd. 52,7 %) und Gesundheit (rd. 43,3 %) recht deutlich überschritten worden. In allen anderen Produktplänen wird dieser Planwert unterschritten, am deutlichsten im Produktplan Inneres mit rd. 10,7 %. Über alle Produktpläne ist im Vergleich zum Jahr 2006 (rd. 35,5 %) die Teilzeitquote auf rd. 34,9 % gesunken und entspricht damit nahezu dem Planwert.

184 Die nachfolgende Grafik zeigt, wie sich die Frauenquote für die ausgewählten Produktpläne in den Jahren 2006 bis 2008 entwickelt hat.



185 2008 hat der Anteil der Frauen an den Beschäftigten bei durchschnittlich rd. 53,1 % gelegen. Damit ist er im Vergleich zum Vorjahr (rd. 52,5 %) weiter um 0,6 Prozentpunkte gestiegen. Lediglich in den Produktplänen Inneres (rd. 26,7 %) und Bau, Umwelt, Verkehr und Europa (rd. 42,5 %) liegt der Anteil der Frauen deutlich unter dem Planwert von 50 %.

186 Nachfolgend ist grafisch dargestellt, wie sich die Schwerbehindertenquote in den Jahren 2006 bis 2008 entwickelt hat.



- 187 Die Schwerbehindertenquote über alle Produktpläne hat im Jahresdurchschnitt knapp 6,6 % betragen. Damit hat sie über der gesetzlich vorgegebenen Quote von 5 % gelegen. Lediglich die Produktpläne Inneres, Justiz und Bildung liegen unter dem Planwert von 6 %.
- 188 Die bisherigen Kennzahlen zur Personalstruktur eignen sich eher für eine langfristige Steuerung. Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass künftig weitere Kennzahlen gebildet werden sollten. Er hatte das Finanzressort gebeten zu prüfen, wie weitere Kennzahlen erhoben werden können. Geeignete Kennzahlen könnten z. B. sein
- Fluktuation,
 - nicht abgeoltene Mehrarbeitsstunden,
 - jährliche Mitarbeitergespräche,
 - Fortbildungstage pro Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie
 - Zufriedenheit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.
- 189 Die Verwaltung kann die Quoten der genannten Kennzahlen beeinflussen. Sie wirken sich auf die Entwicklung der Personalausgaben und die Qualität der Arbeit aus. Sie können Anhaltspunkte für Probleme in den verschiedenen Organisationsbereichen liefern.
- 190 Das Finanzressort beabsichtigt, die Vorschläge des Rechnungshofs zu prüfen. Es hat erklärt, künftig zumindest die Häufigkeit des Wechsels der Bediensteten in einer Fluktuationenkennzahl darzustellen.





VII Allgemeine Prüfungsergebnisse





Vergabe von Gutachten und Beratungsleistungen

Bei der Vergabe von Gutachten und Beratungsleistungen sind Fehler in allen Verfahrensschritten aufgetreten. Aufgrund der Vielzahl der Mängel ist es notwendig, das Verfahren einheitlich und umfassend zu regeln. Zwischenzeitlich hat das Finanzressort den Entwurf einer Arbeitshilfe erstellt, in dem es die Empfehlungen des Rechnungshofs berücksichtigt hat.

1 Verwaltung nutzt externen Sachverstand

- 191 Die öffentliche Verwaltung vergibt zunehmend Gutachten und Beratungsleistungen an externe Dienstleisterinnen und Dienstleister. Es kann notwendig sein, den Sachverstand Dritter heranzuziehen, wenn die Verwaltung die Leistung nicht selbst erbringen kann. Dies ist z. B. der Fall, wenn das benötigte Spezialwissen nicht in ausreichendem Maß vorhanden oder die Lösung eines Problems besonders dringlich ist und die eigenen personellen Kapazitäten nicht ausreichen.
- 192 Kernaufgaben der Verwaltung sind regelmäßig nicht an Externe zu vergeben. Vor einer Auftragsvergabe sind Alternativen zu prüfen und die Wirtschaftlichkeit zu ermitteln. Der Vergabevorgang selbst unterliegt bestimmten Regeln und Vorschriften.

2 Gutachten und Beratungsleistungen geprüft

- 193 Der Rechnungshof hatte in den vergangenen Jahren bei verschiedenen Prüfungen immer wieder unzureichend begründete, unwirtschaftliche und nicht ordnungsgemäß vergebene Gutachten und Beratungsleistungen vorgefunden. Die Verwaltung hatte diese häufig zudem nicht ausreichend kontrolliert und genutzt.
- 194 Über sämtliche im Jahr 2008 in der bremischen Verwaltung vergebenen Gutachten und Beratungsleistungen hat der Rechnungshof Daten erhoben. Dazu hat er einen Fragebogen entwickelt und alle Stellen der bremischen Verwaltung um Auskunft gebeten, d. h. die senatorischen Dienststellen, die zugeordneten Dienststellen, Eigenbetriebe, Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts sowie unmittelbare Mehrheitsbeteiligungen.

- 195 Der Erhebungsbogen hat im Wesentlichen Fragen zu den folgenden Bereichen umfasst
- Problem- und Zielbeschreibung,
 - Gründe und Notwendigkeit einer Vergabe an Externe,
 - Wirtschaftlichkeit,
 - Leistungsbeschreibung,
 - Vergabeverfahren und Vertragsgestaltung,
 - Überwachung und Abnahme,
 - Erfolgskontrolle und Umsetzung sowie
 - Dokumentation.
- 196 Der Rechnungshof hat als Gutachten und Beratungsleistungen alle entgeltlichen Leistungen, die eine fachliche Ermittlung und Bewertung von Sachverhalten und/oder Entscheidungsvorschlägen zum Gegenstand haben sowie damit in Zusammenhang stehende Beratungen definiert. Hierzu gehören z. B. Organisationsuntersuchungen, Konzepterstellung zu speziellen fachlichen Fragen oder Expertisen zur wirtschaftlichen Entwicklung und Teamberatungen.
- 197 Ausgenommen von seiner Untersuchung hat der Rechnungshof
- Dienstleistungen in Zusammenhang mit der Planung oder Bauleitung von Baumaßnahmen (hier gelten gesonderte Vorschriften),
 - von Gerichten in Auftrag gegebene Gutachten für prozessuale Zwecke,
 - Beratung und Schulung innerhalb der Aus- und Fortbildung,
 - Übersetzungsleistungen und
 - ärztliche Gutachten.
- 198 Parallel dazu hat der Rechnungshof in den Dienststellen örtliche Erhebungen durchgeführt. Dazu hat er auch Gutachten und Beratungsleistungen aus den Jahren 2004 bis 2007 herangezogen, die das Finanzressort aufgrund der Kleinen Anfrage der Fraktion der FDP vom 26. März 2008 (Drs. 17/496) in der bremischen Verwaltung abgefragt hatte. Insgesamt hat der Rechnungshof eine Stichprobe von 34 Gutachten und Beratungsleistungen mit einem Auftragswert von rd. 1,2 Mio. € näher untersucht.

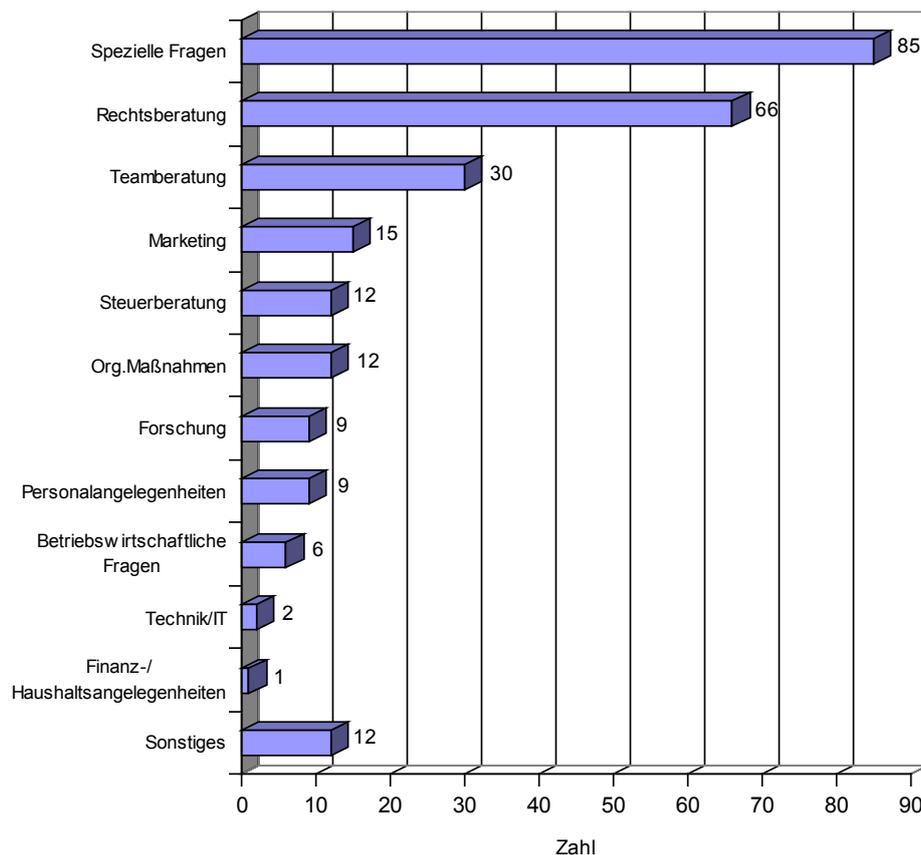
- 199 Ziel der Prüfung war, für die bremische Verwaltung ein einheitliches Verfahren zu schaffen, damit künftig Gutachten und Beratungsleistungen rechtssicher und wirtschaftlich vergeben werden.
- 200 Das Finanzressort sollte aufgrund eines Beschlusses des Haushalts- und Finanzausschusses (Land) eine Arbeitshilfe entwickeln, um das Vergabeverfahren von Gutachten und Beratungsleistungen zu optimieren. Der Rechnungshof hat aus seinen Erkenntnissen Empfehlungen entwickelt, die er dem Finanzressort zugeleitet hat.
- 201 Daneben hat der Rechnungshof schwerpunktmäßig bei der Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales (SAFGJS) geprüft. Dort hat er 52 Gutachten und Beratungsleistungen näher untersucht. Über die Ergebnisse dieser Prüfung berichtet der Rechnungshof in diesem Bericht unter Tz. 248 ff. Außerdem haben Einrichtungen im Kulturbereich häufig denselben Berater beschäftigt. Der Rechnungshof ist dem nachgegangen und berichtet darüber unter Tz. 325 ff.

3 Ergebnisse der Umfrage 2008

- 202 Allein im Jahr 2008 sind in den Ressortbereichen 259 Gutachten und Beratungsleistungen mit einem Auftragswert in Höhe von rd. 5,9 Mio. € vergeben worden. Die nachfolgende Tabelle zeigt, wie sich die Gutachten und Beratungsleistungen auf die einzelnen Ressortbereiche verteilen.

Gutachten und Beratungsleistungen 2008		
Ressortbereich	Zahl	Auftragswert (gerundet in T€)
Senatorin für Bildung und Wissenschaft (SBW)	41	460
Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales (SAFGJS)	82	3.091
Senator für Umwelt, Bau, Verkehr und Europa (SUBVE)	51	995
Senator für Wirtschaft und Häfen (SWH)	44	832
Senator für Kultur (SK)	13	130
Senatorin für Finanzen (SF)	25	374
Übrige	3	8
Summe	259	5.889

- 203 Danach hat der Ressortbereich der SAFGJS mit 82 Gutachten und Beratungsleistungen die meisten Aufträge vergeben. Der Auftragswert beträgt rd. 3,1 Mio. €. Die geringste Zahl von Gutachten und Beratungsleistungen mit dem niedrigsten Auftragswert haben die Senatskanzlei, die Bremische Bürgerschaft und das Justizressort vergeben, die in der Rubrik „Übrige“ enthalten sind. Es handelt sich hierbei um drei Gutachten oder Beratungsleistungen mit einem Gesamtwert von rd. 8 T€.
- 204 Die folgende Grafik zeigt, zu welchen Themenbereichen Gutachten und Beratungsleistungen vergeben worden sind.

Thematische Zuordnung der Gutachten


- 205 Auffällig ist das breite Spektrum von Themen, zu denen Gutachten und Beratungsleistungen vergeben worden sind. Es reicht von Teamberatung über Marketing bis zu Finanz- und Haushaltsangelegenheiten. Knapp ein Drittel

der 259 Gutachten und Beratungsleistungen sind vergeben worden, um spezielle und fachspezifische Fragen zu klären. Etwa ein Viertel der Aufträge hat der Beratung in Rechtsfragen gedient. Seltener haben die Dienststellen Gutachten und Beratungsleistungen vergeben, um betriebswirtschaftliche Fragen und Sachverhalte zu klären oder Technik- oder IT-Probleme zu lösen.

- 206 Insgesamt sind 37 Auftragnehmerinnen oder Auftragnehmer mehrfach beauftragt worden. Einige von ihnen haben vier und mehr Aufträge erhalten. Eine Unternehmensberatungsgesellschaft hat im Jahr 2008 von verschiedenen Dienststellen insgesamt zehn Aufträge erhalten.

4 Vielfältige Mängel bei Vergaben festgestellt

- 207 Der Rechnungshof hat bei der Auswertung der von ihm genauer untersuchten 34 Gutachten und Beratungsleistungen zahlreiche Mängel festgestellt. Im Folgenden beschreibt er zunächst die Mängel bei der Ermittlung, ob eine externe Vergabe überhaupt erforderlich ist. Danach beschreibt er die Mängel im Vergabeverfahren, bei der Erfolgskontrolle, den Zuständigkeiten und in der Dokumentation.

4.1 Ermittlung des Bedarfs

4.1.1 Ziele nicht beschrieben

- 208 Für 24 der geprüften Gutachten und Beratungsleistungen haben die Dienststellen keine Zielbeschreibung erstellt. Das sind rd. 70 %. Für die restlichen 10 (rd. 30 %), in denen eine Zielbeschreibung vorgelegen hat, war diese häufig unzureichend. Die Ziele und Probleme sind nur pauschal beschrieben worden und waren damit für eine spätere Erfolgskontrolle nicht verwertbar.
- 209 Bevor ein Gutachten oder eine Beratungsleistung vergeben wird, haben die Dienststellen für die Gesamtmaßnahme eine aussagefähige Problem- und Zielbeschreibung zu erstellen. Diese soll eine nachvollziehbare Grundlage für die Entscheidung über die Vergabe eines externen Gutachtens oder einer Beratungsleistung bilden. Sie ist Voraussetzung für eine Bewertung der Wirtschaftlichkeit des Auftrags und eine spätere Erfolgskontrolle. In der Problem- und Zielbeschreibung sind möglichst der Ist- und der Soll-Zustand zu beschreiben und miteinander zu vergleichen. Die Ziele sind im Hinblick auf eine nach der Maßnahme durchzuführende Erfolgskontrolle möglichst exakt zu formulieren. Sie sollten messbar sein. Schon zu diesem Zeitpunkt hat die Dienststelle zu klären, bis wann das Problem gelöst werden muss.

4.1.2 Vergabe an Externe nicht immer notwendig

- 210 Einige Dienststellen haben Aufträge vergeben, obwohl sie das Problem mit eigenem Personal hätten lösen können. Dadurch sind zusätzliche Kosten entstanden. So sind Organisationsuntersuchungen mit der höheren Akzeptanz der Maßnahmen bei den Beschäftigten oder den Entscheidungsgremien begründet worden. Es ist nicht gerechtfertigt, Gutachten oder Beratungsleistungen allein aus diesem Grund zu vergeben. Die Dienststellen können zudem auch bei einer externen Vergabe nicht sicher sein, dass das Ergebnis eher akzeptiert wird und damit leichter umzusetzen ist. Sie können sich im Übrigen auch durch die Vergabe nicht ihrer Verantwortung entziehen.
- 211 Über zwei Drittel der geprüften Gutachten und Beratungsleistungen wurden mit fehlenden Personalressourcen und fehlenden Spezialkenntnissen begründet. Dieser Anteil ist hoch. Grundsätzlich hat die Verwaltung ihre Kernaufgaben mit dem verfügbaren Personal wahrzunehmen. Der Einsatz von externen Auftragnehmerinnen oder Auftragnehmern ist nur zulässig, wenn
- das Wissen (fachliche und methodische Kompetenz) nicht ausreicht,
 - das Personal nicht zeitgerecht verfügbar ist und eine besondere Dringlichkeit gegeben ist oder
 - die Vergabe wirtschaftlicher ist.
- 212 In 29 Fällen (rd. 85 %) haben die Dienststellen nicht geprüft, ob Sachverstand aus anderen Bereichen der bremischen Verwaltung herangezogen werden kann. Sie haben insbesondere die Möglichkeit zu selten erwogen, Sachverstand und Kapazitäten bremischer Hochschulen und Forschungseinrichtungen zu nutzen.
- 213 An die Notwendigkeit des Einsatzes von externen Auftragnehmerinnen oder Auftragnehmern ist ein strenger Maßstab anzulegen. Der Bedarf für einen solchen Einsatz muss ausdrücklich festgestellt werden und ist zu dokumentieren. Bevor Dienststellen ein Gutachten oder eine Beratungsleistung vergeben, haben sie nachweisbar zu prüfen, ob anderweitiger Sachverstand innerhalb der bremischen Verwaltung genutzt werden kann.
- 214 Das Wissenschaftsressort hat einen Senatsbeschluss von 1994 bisher nicht umgesetzt. Dieser sieht vor, ein Verfahren zur Einbindung des Sachverständigen und der Kapazitäten der bremischen Hochschulen und Forschungseinrichtungen zu entwickeln. Der Rechnungshof hat das Finanzressort gebeten, in Zusammenarbeit mit dem Wissenschaftsressort zu prüfen, ob und wie ein solches Verfahren nunmehr umgesetzt werden kann.

4.1.3 Selten Kosten vorab kalkuliert

- 215 Die Dienststellen haben so gut wie nie die voraussichtlichen Kosten für die Gutachten und Beratungsleistungen vorab kalkuliert. Der Rechnungshof hält dies jedoch für zwingend erforderlich, damit die Dienststellen frühzeitig einschätzen können, ob die voraussichtlichen Kosten in angemessenem Verhältnis zum erwarteten Nutzen des Gutachtens oder der Beratungsleistung stehen.
- 216 Die Kosten sind möglichst frühzeitig zu ermitteln und im Haushalt unter der einschlägigen Haushaltsstelle (Gruppe 526) mit der genauen Benennung zu veranschlagen. Bei der Ermittlung der Kosten sollte auf die Erfahrungen aus ähnlichen Projekten zurückgegriffen werden. Sind mehrere Gutachten und Beratungsleistungen für eine Gesamtmaßnahme notwendig, sind die Kosten vollständig zu planen. Eine Maßnahme darf nicht in der Absicht aufgeteilt werden, die Vergabevorschriften zu umgehen, indem z. B. Betragsgrenzen unterschritten werden.

4.1.4 Informationspflicht nicht nachgekommen

- 217 Einige Dienststellen haben den Senatsbeschluss von 1994 missachtet, wonach konzeptionelle Gutachten mit einem Volumen von mehr als 45 T€ dem staatlichen oder städtischen Haushalts- und Finanzausschuss zur Zustimmung vorzulegen sind.

4.2 Vergabeverfahren an Externe

4.2.1 Leistung nicht umfassend beschrieben

- 218 Es hat selten eine ausreichend dokumentierte Leistungsbeschreibung gegeben. Häufig haben es die Dienststellen versäumt, Termine festzulegen und Kriterien zu definieren, anhand derer gemessen und überwacht werden konnte, ob der Auftrag vollständig und korrekt ausgeführt worden ist. Die Dienststellen haben so nicht prüfen können, ob die Auftragnehmerin oder der Auftragnehmer die vertraglichen Verpflichtungen erfüllt hat.
- 219 Die Leistungen sind auf der Basis der Problem- und Zielbeschreibung zu definieren. Neben festzulegenden Terminen ist der Leistungsumfang und -inhalt eindeutig und umfassend schriftlich zu formulieren.

4.2.2 Ausschreibungspflicht missachtet

- 220 Öffentliche Auftraggeber haben Leistungen im Wettbewerb und im Wege transparenter Verfahren zu beschaffen. Dienststellen haben rd. drei Viertel der Gutachten und der Beratungsleistungen freihändig vergeben. Darüber hinaus haben sie nur ein Angebot eingeholt. Die freihändige Vergabe ist jedoch nur in Ausnahmefällen bei Vorliegen besonderer Voraussetzungen zulässig, wie z. B. bei besonderer Dringlichkeit oder wenn es nur eine Anbieterin oder einen Anbieter auf dem Markt gibt. Dies hätte in einem Vergabevermerk von den Dienststellen belegt werden müssen.
- 221 Freihändige Vergaben müssen die Ausnahme bleiben. Sie sind restriktiv zu handhaben. In jedem Fall ist in einem Vergabevermerk zu dokumentieren, warum diese Vergabeart gewählt worden ist. Selbst für eine freihändige Vergabe sind mindestens drei Vergleichsangebote einzuholen. Bei der Handelskammer Bremen gibt es eine Auftragsberatungsstelle (§ 4 Nr. 2 Abs. 2 VOL/A). Sollten weniger als drei Anbieterinnen oder Anbieter bekannt sein, müssen die Dienststellen bei ihr mögliche Anbieterinnen oder Anbieter erfragen. Selbstverständlich ist dies auch in anderen Bedarfsfällen möglich.

4.2.3 Verträge nicht eindeutig gestaltet

- 222 Einige Dienststellen haben keine Verträge vorlegen können. Teilweise haben sie Verträge nur mündlich geschlossen. In einigen Fällen hat die Auftragnehmerin oder der Auftragnehmer den Vertrag entworfen. In anderen Fällen haben lediglich das Angebot der späteren Auftragnehmerin oder des späteren Auftragnehmers und eine schriftliche Zusage der Dienststelle vorgelegen.
- 223 Aus Gründen der rechtlichen Sicherheit ist es erforderlich, Verträge schriftlich abzuschließen. Der Rechnungshof hat das Finanzressort gebeten, einen Mustervertrag für die Vergabe von Gutachten und Beratungsleistungen zu entwickeln, der von allen Dienststellen zu verwenden ist.
- 224 Einige Dienststellen haben Verträge abgeschlossen, die der Auftragnehmerin oder dem Auftragnehmer schon bei Vertragsunterzeichnung eine Vorauszahlung bis zu 50 % des Auftragswertes garantierten. Außerdem haben Dienststellen vertraglich Termine für Abschlagszahlungen vereinbart, ohne dabei festzulegen, welche Gegenleistungen zu diesen Terminen erbracht werden sollten.
- 225 Nach § 56 LHO sind Zahlungen ohne Gegenleistung grundsätzlich nicht zulässig. Dem entsprechend dürfen Vorauszahlungen nur vereinbart werden,

wenn sie allgemein üblich oder durch besondere Umstände gerechtfertigt sind. Für Gutachten und Beratungsleistungen liegen die Voraussetzungen hierfür nicht vor. Abschlagszahlungen sind an definierte Teilleistungen zu binden.

4.2.4 Honorare nicht auf Angemessenheit geprüft

- 226 Die Dienststellen haben bei vielen Gutachten und Beratungsleistungen nicht geprüft, ob die in den Angeboten enthaltenen Honorare angemessen waren. In einigen Verträgen ist ein Stunden- oder Tagessatz vereinbart worden, ohne den zeitlichen Umfang an zu leistenden Stunden/Tagen festzulegen. Dadurch wurde das Gesamthonorar für die Leistung nicht begrenzt. Die Auftragnehmerin oder der Auftragnehmer kann so letztlich den Zeitaufwand und die Höhe des Honorars selbst definieren.
- 227 In den Verträgen sind die einzelnen Leistungen grundsätzlich mit der dafür notwendigen Zahl der Beratungstage oder Stunden aufzunehmen. Das Honorar für die Gesamtleistung ist festzuschreiben oder zumindest zu begrenzen. Es ist eine Obergrenze zu vereinbaren, wenn der zeitliche Umfang bei Vertragsabschluss noch nicht abzusehen ist.

4.3 Begleitung und Erfolgskontrolle unzulänglich

- 228 In mehreren Fällen haben die Dienststellen Gutachten oder Beratungsleistungen nicht ausreichend begleitet, überwacht und abgenommen. Dadurch konnten sie Fehlentwicklungen nicht frühzeitig feststellen und nicht rechtzeitig gegensteuern.
- 229 Nur in wenigen Fällen haben die Dienststellen nachweisen können, dass sie das Gutachten oder die Beratungsleistung abschließend bewertet und abgenommen haben und dass der Auftrag vollständig erfüllt worden ist. Auch ohne diesen Nachweis haben sie Schlusszahlungen geleistet.
- 230 Die Dienststellen haben die Erstellung des Gutachtens oder der Beratungsleistung zu überwachen sowie das Ergebnis anhand der Ziel- und Leistungsbeschreibung zu prüfen. Dazu haben sie einen Abschlussbericht zu erstellen. Darin sollten sie das Ergebnis würdigen. Dabei ist auch zu berücksichtigen, wie aufwendig die Zusammenarbeit mit der Auftragnehmerin oder dem Auftragnehmer gewesen ist.

- 231 Die Dienststellen haben nur selten eine Erfolgskontrolle durchgeführt. Bei den wenigsten Gutachten und Beratungsleistungen war dokumentiert, ob und inwieweit sie zum Ziel geführt haben.
- 232 Eine abschließende Erfolgskontrolle ist zwingend notwendig. Dabei sollte untersucht und dokumentiert werden, ob die Ausgaben für Gutachten und Beratungsleistungen tatsächlich den erwarteten Nutzen gebracht haben und damit berechtigt waren. Außerdem ist der Nutzen für die Dienststellen anhand der ursprünglichen Problem- und Zielbeschreibung darzustellen. Es sollte festgestellt werden, wie weit das Gutachten oder die Beratungsleistung umzusetzen ist bzw. bereits umgesetzt wurde.

4.4 Zuständigkeiten nicht eindeutig

- 233 In einigen Dienststellen ist die Funktionstrennung zwischen Vergabe- und Fachabteilung nicht beachtet worden. Dies widerspricht dem Grundsatz der Korruptionsprävention. In einigen Fällen war nicht geregelt, wer für die fachliche Betreuung und Vergabe des Gutachtens bzw. der Beratungsleistung verantwortlich war oder die Verantwortung war nicht zweckmäßig zugeordnet. Für andere Gutachten oder Beratungsleistungen wechselte die Verantwortung mehrfach.
- 234 Die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten sind klar zu regeln. Die fachliche Betreuung sollte von der Abwicklung der Vergabe auch im Interesse der Korruptionsprävention organisatorisch getrennt werden. Fehlende Regelungen erhöhen die Fehleranfälligkeit.

4.5 Keine ausreichende Dokumentation

- 235 Bei den meisten vom Rechnungshof untersuchten Gutachten oder Beratungsleistungen haben die Dienststellen die Verfahrensschritte nicht dokumentiert. Fundierte Entscheidungen werden dadurch erschwert. Es kann zu vergaberechtlichen Problemen kommen. Das Verwaltungshandeln ist ohne Dokumentation nicht nachvollziehbar.
- 236 Das Finanzressort sollte für die Dienststellen eine Dokumentationshilfe erstellen, in der das gesamte Verfahren einheitlich dargestellt werden kann. Die Dienststellen sollten diese immer verwenden müssen, um zu belegen, dass sie das Verfahren ordnungsgemäß, wirtschaftlich, transparent und nachprüfbar durchgeführt haben. Der Vergabevermerk sollte Teil dieser Dokumentation sein.

- 237 Außerdem hat der Rechnungshof vorgeschlagen, eine Datenbank einzurichten. Sie sollte eine Übersicht u. a. über Zahl und Art der vergebenen Gutachten und Beratungsleistungen geben, da diese Informationen zzt. weder zentral noch dezentral in den Dienststellen vorliegen. Damit würde Transparenz über Themen und Ausgaben geschaffen. Derzeit ist nicht auszuschließen, dass unnötigerweise zu gleichen oder ähnlichen Themen mehrere Gutachten oder Beratungsleistungen vergeben werden.

5 Verbindliche Regelungen schaffen

- 238 Die Prüfung hat ergeben, dass die Vergabe von Gutachten und Beratungsleistungen geregelt werden muss. Häufig sind den Beschäftigten die vergaberechtlichen Vorschriften und die notwendigen Verfahrensschritte zu aufwendig oder nicht bekannt gewesen.
- 239 Der Rechnungshof hat dem Finanzressort vorgeschlagen, das Verfahren für die Vergabe von Gutachten und Beratungsleistungen in einer Verwaltungsvorschrift zu regeln. Sie sollte Teil der VV-LHO zu § 55 LHO werden. Die Verbindlichkeit sowie der Bekanntheits- und Anwendungsgrad der Regelung würden dadurch gesteigert.
- 240 Zwischenzeitlich hat der Senat beschlossen, eine vom Finanzressort vorgelegte „Prüfliste notwendiger Schritte für das Entscheidungsverfahren zur Beauftragung von externen Gutachter- und Beratungsaufträgen in der Bremer Verwaltung“ als Anlage zu den VV-LHO zu § 55 LHO aufzunehmen. Außerdem hat das Finanzressort eine ausführliche Arbeitshilfe „Grundsätze für die Beauftragung von externen Gutachter- und Beratungsaufträgen“ erstellt.
- 241 Das Finanzressort hat erklärt, es sei durch die Prüfliste in Kombination mit der Arbeitshilfe und der Einbindung der Prüfliste in die VV-LHO zu § 55 LHO den Vorstellungen des Rechnungshofs im Hinblick auf den Inhalt der geforderten Verwaltungsvorschrift nachgekommen. Wegen des Umfangs der Arbeitshilfe habe es von einer Einbindung in die Verwaltungsvorschrift abgesehen.
- 242 Der Rechnungshof hält die gewählte Lösung für unzureichend. Zwar enthält die Prüfliste als Anlage zur VV-LHO zu § 55 LHO für die bremische Verwaltung Regelungen zu Gutachten und Beratungsleistungen. Allerdings umfasst die Prüfliste lediglich die notwendigen Schritte bis zur Entscheidung, ob ein Auftrag für ein Gutachten oder eine Beratungsleistung überhaupt vergeben werden darf. Hinweise zum Vergabeprozess und zum weiteren Verfahren enthält sie nicht.

- 243 Außerdem wird in der Prüfliste nicht wie ursprünglich geplant auf die Arbeitshilfe verwiesen, obwohl die notwendigen Verfahrensschritte nur dort umfassend und ausführlich geregelt werden. Der Rechnungshof hält es für erforderlich, in der Prüfliste auf die Arbeitshilfe zu verweisen.
- 244 Das Finanzressort plant, mit den Ressorts das künftige Verwaltungsverfahren zu erörtern. Gegenstand soll entsprechend der Empfehlung des Rechnungshofs die mögliche organisatorische Trennung des Vergabeverfahrens sein. Der Rechnungshof hat in diesem Zusammenhang gefordert, den Entscheidungsprozess für die Vergabe eines Gutachtens bzw. einer Beratungsleistung sowie die spätere fachliche Betreuung von der Abwicklung der Vergabe zu trennen. Für das Vergabeverfahren sollte ein Kompetenzzentrum (zentrale Vergabestelle) eingerichtet werden. Dies dient auch der Korruptionsprävention.
- 245 Das Finanzressort beabsichtigt, ein Kompetenzzentrum bei Immobilien Bremen einzurichten, einer Anstalt des öffentlichen Rechts. Das Kompetenzzentrum soll die Ressortbereiche bei der Ausschreibung und Vergabe zum Selbstkostenpreis beraten.
- 246 Nicht vom Finanzressort aber von anderen Dienststellen dagegen vorgebrachte Argumente, wie
- das Vergabeverfahren sei nicht isoliert von den Fachkenntnissen der fachlich zuständigen Person durchzuführen oder
 - diese Verfahrensweise widerspräche der dezentralen Ressourcenverantwortung oder
 - die Korruptionsbekämpfung könne auch durch ein Vier-Augen-Prinzip gewährleistet werden,
- überzeugen den Rechnungshof nicht. Jede einzelne Fachabteilung der verschiedenen Dienststellen vergibt nur eine relativ geringe Zahl von Gutachten und Beratungsleistungen. Daher kann das notwendige vergaberechtliche Fachwissen dort nicht aufgebaut werden.
- 247 Die Regelungen zur organisatorischen Trennung des Vergabeverfahrens und die nach Ansicht des Rechnungshofs verpflichtende Nutzung des Kompetenzzentrums muss noch in der Arbeitshilfe dargestellt werden.



Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales

Vergabe von Gutachten und Beratungsleistungen im Ressortbereich Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales

Im Bereich der Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales ist 2008 mit 3,1 Mio. € im Vergleich zu anderen Senatsressorts der höchste Auftragswert für Gutachten und Beratungsleistungen vergeben worden. Ob die Ausgaben in dieser Höhe angemessen und von entsprechendem Nutzen gewesen sind, kann nicht festgestellt werden. Die Aufträge sind häufig nicht ausreichend vorbereitet, begleitet und kontrolliert worden. Insbesondere ist eine Erfolgskontrolle in der Regel nicht möglich gewesen, weil zuvor keine eindeutigen und messbaren Ziele festgelegt worden sind.

1 Schwerpunktprüfung durchgeführt

- 248 Der Rechnungshof hat schwerpunktmäßig die Vergabe von Gutachten und Beratungsleistungen des Ressorts der Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales (SAFGJS) einschließlich seiner Beteiligungen und Unterbeteiligungen geprüft. Er hat neben der Vergabe insbesondere untersucht, ob die auftraggebenden Stellen die Leistungserbringung hinreichend überwacht und den Erfolg entsprechend kontrolliert haben.

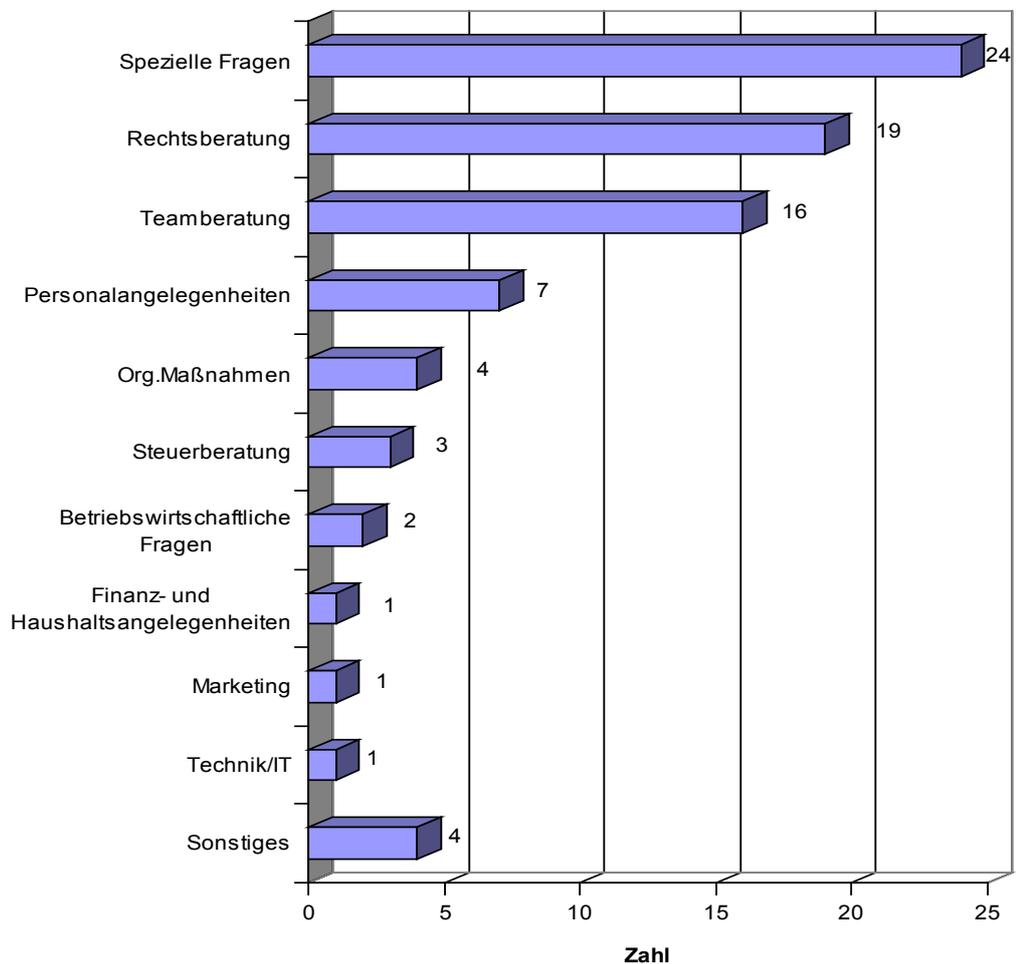
1.1 Gutachten und Beratungsleistungen für 2008 erhoben

- 249 Für seine Umfrage in der bremischen Verwaltung hat der Rechnungshof einen detaillierten Erhebungsbogen entwickelt (s. Tz. 195). Der Ressortbereich hat für jeden Vertrag, den er im Jahr 2008 mit Externen über Gutachten und Beratungsleistungen geschlossen hat, die geforderten Daten geliefert.
- 250 Für das Jahr 2008 hat der Ressortbereich dem Rechnungshof 82 Aufträge gemeldet. Sie haben einen Auftragswert von insgesamt rd. 3,1 Mio. €. Die folgende Tabelle zeigt die Zahl und den Auftragswert der vergebenen Aufträge.



Gutachten und Beratungsleistungen 2008		
Auftrag vergebende Stelle	Zahl	Auftragswert (gerundet in T€)
Senatorische Dienststelle	4	1.421
Zugeordnete Dienststellen	7	87
Eigenbetriebe	18	212
Beteiligungen	53	1.371
Gesamt	82	3.091

- 251 Die Auftragswerte sind bei der senatorischen Dienststelle mit rd. 1.421 T€ und bei den Beteiligungen mit rd. 1.371 T€ am höchsten. Bei den Beteiligungen des Ressorts handelt es sich im Wesentlichen um die Gesundheit Nord gGmbH Klinikverbund Bremen (GeNo) und ihre Kliniken. Die Eigenbetriebe haben Aufträge in Höhe von rd. 212 T€, die zugeordneten Dienststellen von rd. 87 T€ vergeben.
- 252 Die Auftragswerte sind nicht immer in voller Höhe im Jahr 2008 zahlungswirksam geworden. So hat eine Beratungsleistung für die senatorische Dienststelle mit einem Gesamtvolumen von rd. 1,2 Mio. € eine Laufzeit bis 2015. Im Jahr 2008 sind dafür erst rd. 92 T€ gezahlt worden.
- 253 Die folgende Grafik zeigt, welchen Themenbereichen die vergebenden Stellen die Aufträge zugeordnet haben.

Thematische Zuordnung der Aufträge


254 Erwartungsgemäß sind am häufigsten Aufträge für spezielle fachliche Fragen aus dem Aufgabenbereich vergeben worden (24 Nennungen, fast 30 %). Bemerkenswert ist außerdem, dass 19 Aufträge, also fast ein Viertel, Rechtsberatungen betroffen haben. Am dritthäufigsten sind Teamberatungen beauftragt worden (16 Nennungen, rd. 20 %). Diese dienen im sozialen Bereich der Qualitätssicherung.

1.2 Stichproben aus den Jahren 2004 bis 2008 untersucht

255 Der Rechnungshof hat eine Stichprobe ausgewählt, für die er die Unterlagen eingehend geprüft hat. Sie enthält rd. 29 % der vergebenen Aufträge des Jahres 2008. Darüber hinaus hat der Rechnungshof rd. 10 % der in den Jahren 2004 bis 2007 vergebenen Gutachten und Beratungsleistungen einbezogen

(s. Tz. 198). Er hat die Stichprobe so ausgewählt, dass er ein möglichst umfassendes Bild über alle Bereiche gewinnen konnte. Als Kriterien für die Stichprobe hat er neben der thematischen Vielfalt auch besondere Auffälligkeiten (z. B. Höhe des Auftragswerts, wortgleiche Themen) festgelegt.

- 256 Insgesamt hat der Rechnungshof 52 Aufträge näher untersucht. Dabei hat er die Notwendigkeit der Aufgabe selbst, zu der ein Gutachten oder eine Beratung vergeben worden ist, nicht infrage gestellt. Vielmehr sollten für die vielschichtigen Aufgabenfelder des Ressortbereichs Erkenntnisse aus der Praxis gewonnen und bewertet werden. Diese sollten in die Arbeitshilfe (s. Tz. 240) einfließen.
- 257 Weil die Beteiligungen des Ressorts einen Großteil der Aufträge vergeben haben, hat der Rechnungshof dort einen Schwerpunkt gesetzt (22 Stichproben).

2 Pflichten vor und während der Auftragsvergabe vernachlässigt

2.1 Problem und Ziel nicht ausreichend beschrieben oder angepasst

- 258 Ein Gutachten oder eine Beratungsleistung kann nur dann als sinnvoll bewertet werden, wenn die Ziele erfüllt wurden. Daher muss sich die auftraggebende Stelle vor jeder externen Vergabe über die Probleme und Ziele klar werden und diese für die Gesamtmaßnahme beschreiben.
- 259 Nach Auswertung der Umfrage gab es nur in knapp der Hälfte der Fälle eine schriftliche Problem- und Zielbeschreibung. Dort, wo sie vorhanden war, mangelte es ihr in den meisten Fällen an Aussagekraft.
- 260 Im folgenden Fall hat die auftraggebende Stelle zwar Ziele vor der Vergabe des Auftrags beschrieben. Diese hat sie aber vor der Verlängerung des Auftrags nicht ausreichend überprüft und dem Bedarf angepasst.
- 261 Mit einem öffentlichen Interessenbekundungsverfahren hatte das Ressort im Jahr 2007 ein auf ein Jahr begrenztes Modellprojekt ausgeschrieben. Der Auftragswert war auf 50 T€ festgesetzt worden. Durch das Projekt sollten Ehrenamtliche gewonnen, beraten, geschult und damit auf ihren Einsatz vorbereitet werden. 2008 wurde die Modellphase zunächst um ein Jahr verlängert, 2009 sollte ein weiteres Jahr lang die Nachhaltigkeit erprobt werden.
- 262 Es ist nicht erkennbar, dass das Ressort die Modellphase ausgewertet sowie den Bedarf und die Zielvorgaben neu ermittelt hat. Die jährlichen Kosten

sind von 50 T€ im ersten Jahr auf jeweils über 75 T€ im zweiten und im dritten Jahr gestiegen.

- 263 Das Ressort hat erklärt, der Anbieter habe „die Zielsetzung des Projektes“ „voll erfüllt bzw. mehr als erfüllt“. Die Aufstockung der Kosten sei „die Folge eines zusätzlichen Leistungsumfangs“. Das Ressort hat in seiner Antwort offen gelassen, ob dem eine erneute Bedarfsermittlung und bewusste Anpassung vorangegangen war.
- 264 Zwischenzeitlich ist das 2007 aufgelegte Projekt verstetigt worden. Im Ergebnis wurden wesentlich mehr Ehrenamtliche gewonnen und geschult, als aus den verschiedensten Gründen eingesetzt werden können. Im Dezember 2008 haben noch etwa zwei Drittel der geschulten Ehrenamtlichen auf ihren Einsatz gewartet.
- 265 Das Ressort hat erwidert, „eine ausreichende Anzahl an geeigneten Personen“ müsse zur Verfügung stehen. Wiederum bleibt unklar, ob das Ressort ermittelt hat, welcher Bedarf tatsächlich ausreichend ist. Es kann damit nicht nachweisen, dass die Kosten für den Auftrag in dieser Höhe dem Nutzen angemessen sind.

2.2 Interne Kompetenzen und Ressourcen zu selten genutzt

- 266 In rd. 80 % der Fälle hat der Ressortbereich fehlende Personalressourcen und Spezialkenntnisse als Grund für die externe Vergabe genannt. Auffallend häufig haben die Dienststellen das für die Rechtsberatung angegeben. Dies ist erstaunlich, da das Ressort über Beschäftigte mit juristischer Ausbildung und über ein Rechtsreferat verfügt. Tatsächlich sind die internen Kompetenzen jedoch nur sehr selten vor einer Auftragsvergabe abgefragt worden.
- 267 Für die Aufgabenfelder Rechtsangelegenheiten, Organisation und Personal sind dem Rechnungshof für das Jahr 2008 insgesamt 30 Aufträge mit einem Gesamtwert von rd. 527 T€ gemeldet worden. Der Rechnungshof hat empfohlen zu prüfen, ob insbesondere die Abteilung 1 der senatorischen Dienststelle, in der diese Aufgabenfelder angesiedelt sind, vor einer Auftragsvergabe stärker einbezogen werden kann. Darüber hinaus sind auch Kenntnisse und Ressourcen der übrigen Ressortbereiche zu berücksichtigen. Die eigene Kompetenz stärker zu nutzen, könnte dazu führen, dass Aufträge an Externe und damit Ausgaben reduziert werden.

- 268 Das Ressort hat die Empfehlungen des Rechnungshofs aufgegriffen und seine Abteilungen und zugeordneten Ämter aufgefordert, künftig vor einer Auftragsvergabe zu prüfen, ob interner Sachverstand genutzt werden kann.

2.3 Ausschreibungspflicht selten erfüllt

- 269 In zahlreichen Fällen sind mehrere Aufträge für eine Gesamtmaßnahme vergeben worden. In über einem Viertel der im Jahr 2008 vergebenen Aufträge hat es sich um Folgeaufträge gehandelt.
- 270 So hatte die senatorische Dienststelle zu Beginn des Jahres 2007 eine Beratungsleistung mit einem Volumen von rd. 303 T€ europaweit ausgeschrieben und vergeben. Während der Vertragslaufzeit wurde das Projekt innerhalb eines Monats dreimal aus unterschiedlichen Gründen erweitert. Das Projektvolumen erhöhte sich dadurch insgesamt um rd. 44 T€. Im Mai 2008 wurde der Abschlussbericht abgenommen.
- 271 Noch im selben Monat hat das Ressort einen weiteren Vertrag mit demselben Auftragnehmer geschlossen, allerdings ohne vorherige Ausschreibung. Der Auftragswert des Folgevertrags überstieg den des Ursprungsvertrags um ein Vielfaches (Verhältnis rd. 303 T€ zu rd. 1.238 T€). Das Ressort hat erklärt, es habe kein weiteres Gutachten in Auftrag gegeben, sondern lediglich eine „Verlängerungsoption“ in Anspruch genommen. Diese hatte es in der Ausschreibung des ersten Auftrags folgendermaßen formuliert: „Der Auftraggeber erhält sich die Möglichkeit zur kostenpflichtigen Verlängerung des Auftrages, zur Unterstützung seiner Begleit- und Bewertungspflichten der ESF-Umsetzung im Land Bremen in der Förderperiode 2007 bis 2013“.
- 272 Der Rechnungshof hält diese allgemein gehaltene Formulierung für eine einseitige Erklärung der senatorischen Dienststelle. Sie nennt lediglich eine Möglichkeit, die ein Auftraggeber ohnehin besitzt. Eine solche Option entbindet das Ressort daher nicht von seiner Pflicht, den Folgeauftrag öffentlich europaweit auszuschreiben.
- 273 Das Ressort hat als Begründung für die Nutzung der Verlängerungsoption und die daraus folgende freihändige Vergabe die Vorschriften des § 3 Nr. 4 a (aus besonderen Gründen kommt nur ein Unternehmen in Betracht) und Nr. 4 m VOL/A (vorteilhafte Gelegenheit) angeführt. Es sei davon ausgegangen, dass der Auftragnehmer durch seine bisherige Arbeit „über ein unvergleichbar großes spezifisches Wissen zum Thema verfügt und daher mit keinem wirtschaftlicheren Angebot bei erneuter Ausschreibung gerechnet werden“ könne.

- 274 Nach § 3 Nr. 4 a VOL/A ist eine freihändige Vergabe zulässig, wenn aus besonderen Gründen nur ein einziges Unternehmen in Betracht kommt. Das kann z. B. der Fall sein, wenn es besondere Erfahrungen hat, die die Vergabe an dieses bestimmte Unternehmen zwingend erfordern. Eine solche Entscheidung kann nur nach Durchführung einer aktuellen und sorgfältigen Markterforschung begründet werden.
- 275 Zudem liegt eine vorteilhafte Gelegenheit nach § 3 Nr. 4 m VOL/A nur dann vor, wenn sie eine wirtschaftlichere Beschaffung als bei öffentlicher oder beschränkter Ausschreibung zur Folge hätte. Ferner muss es sich um eine einmalige oder nur sehr kurzfristig bietende Beschaffungsmöglichkeit handeln. Diese muss Preise unterhalb der üblichen Preise für die Auftragsvergabe versprechen. Das ist ebenfalls anhand einer sorgfältigen Markterkundung festzustellen.
- 276 Das Ressort hat für den Folgevertrag weder den Markt erkundet noch Konkurrenzangebote eingeholt, obwohl sich schon bei der ursprünglichen EU-weiten Ausschreibung fünf Unternehmen beworben hatten. Deren fachliche Eignung hat das Ressort nicht infrage gestellt. Insofern ist für den Folgevertrag nicht nur ein Unternehmen in Betracht gekommen, an das der Auftrag zwingend vergeben werden musste. Ohne Konkurrenzangebote ist auch nicht feststellbar, ob die Vergabe, wie vom Ressort behauptet, wirtschaftlicher gewesen ist.
- 277 Die vom Ressort angeführten Gründe für die freihändige Vergabe sind insofern nicht zutreffend. Es hätte auch den Folgeauftrag ausschreiben müssen.
- 278 Zusätzlich hat das Ressort ebenfalls im Mai 2008 einen weiteren Vertrag mit einem Auftragswert von über 199 T€, wiederum ohne Ausschreibung, mit diesem Auftragnehmer geschlossen. Dieser sieht die Entwicklung eines IT-Arbeitsinstruments zur besseren Datenauswertung vor. Das Ressort hat die Auffassung vertreten, auch dies falle unter die Verlängerungsoption der ursprünglichen Ausschreibung.
- 279 Neben der eigenen ressortinternen Prüfung und Abstimmung hat das Fachressort das Finanzressort gebeten, die vergaberechtlichen Fragen zu prüfen. Das Finanzressort - zentrale Beschaffungsstelle für technikerunterstützte Informationsverarbeitung des Landes Bremen - hat geantwortet, es habe keine Bedenken gegen die Beschaffung des IT-Arbeitsinstruments. Es hat aber auch darauf hingewiesen, für die Verlängerung des Vertrags nicht zuständig zu sein. Auf Nachfrage hat das Finanzressort dem Rechnungshof bestätigt, dass keine weitere Prüfung oder Abstimmung hierzu erfolgt sei.

- 280 Das Fachressort hat in seiner Deputationsvorlage darauf hingewiesen, nach vergaberechtlicher Prüfung in Abstimmung mit dem Finanzressort hätten sich keine Bedenken ergeben. In diesem Zusammenhang ist aber nicht nur der IT-Auftrag, sondern auch der Folgeauftrag mit aufgeführt worden. Damit konnten die Deputierten irrtümlich davon ausgehen, dass die Vergabe aller genannten Aufträge auch vom Finanzressort geprüft worden ist und dieses nichts gegen die Vergaben ohne Ausschreibungen eingewendet hat.

2.4 Bereits tätige Auftragnehmerinnen und Auftragnehmer bevorzugt

- 281 In nahezu jedem zweiten Fragebogen haben die vergebenden Stellen angegeben, einen weiteren Vertrag mit derselben Auftragnehmerin oder demselben Auftragnehmer abgeschlossen zu haben oder dies zu beabsichtigen.
- 282 Sehr häufig wird als Begründung für die direkte freihändige Vergabe von Folgeaufträgen das Alleinstellungsmerkmal herangezogen. Dies bedeutet, dass für die Leistung aus besonderen Gründen (z. B. besondere Erfahrungen, Zuverlässigkeit) nur ein Unternehmen in Betracht kommt. Zweifelsfrei sind bereits tätige Auftragnehmerinnen oder Auftragnehmer schon mit der Materie vertraut und haben dadurch einen gewissen Erfahrungsvorsprung vor etwaigen Mitbewerberinnen und Mitbewerbern. Ein solcher Vorsprung darf selbstverständlich bei einem Vergleich der Angebote berücksichtigt werden. Dennoch dürfen diese Erfahrungen nur als Begründung für die freihändige Vergabe genutzt werden, wenn sie so besonders sind, dass ohne sie der Auftrag nicht erfüllt werden könnte. Das ist z. B. der Fall, wenn Konkurrenzunternehmen nicht vorhanden oder in der Lage sind, Angebote zu unterbreiten. Dieser Umstand ist vorher zu ermitteln und schriftlich in einem Vergabevermerk zu begründen. Grundsätzlich ist aber davon auszugehen, dass auch Mitbewerberinnen und Mitbewerber über die Kenntnisse aus dem Erstauftrag informiert werden können.
- 283 Häufig sind die Folgeaufträge im Vergleich zu den Erstaufträgen hochpreisiger, umfangreicher und ggf. auch rentabler für die Auftragnehmerinnen und Auftragnehmer. Diese dürfen nicht davon ausgehen können, dass sie selbstverständlich und ohne Konkurrenz die nächsten Aufträge erhalten, oft über Jahre hinweg. Auch im folgenden Fall ist die freihändige Vergabe allein mit der Erfahrung des Beraters aus einem Erstauftrag begründet worden.
- 284 Während der Sitzung einer internen Arbeitsgruppe im Jahr 2008 hat der Geschäftsführer einer Klinik dem ebenfalls anwesenden Berater einen Auftrag erteilt. Es ist nicht ersichtlich, dass zu diesem Auftrag über rd. 7 T€ alternative Angebote eingeholt worden sind.

- 285 Wenig später hat die Geschäftsführung dem Berater einen zweiten Auftrag über rd. 33 T€ zum selben Themenkreis erteilt. Auch für diesen Auftrag sind keine Vergleichsangebote vorgelegt worden. Im Vergabevermerk wird für diesen Berater auf das Alleinstellungsmerkmal verwiesen, weil er bereits beim ersten Auftrag für die Gesellschaft tätig gewesen ist. Weitere Begründungen enthält der Vergabevermerk hierzu nicht.
- 286 Der Rechnungshof hält den Verweis auf einen vorangegangenen Auftrag an diesen Berater für nicht ausreichend. Grundsätzlich ist öffentlich auszuschreiben und Wettbewerb herzustellen. Die öffentliche Ausschreibung ist zwar i. d. R. aufwendiger, sie lässt jedoch mehr Wirtschaftlichkeit erwarten.

2.5 Wettbewerb selbst eingeschränkt

- 287 Bremen hat als öffentlicher Auftraggeber nach § 97 Abs. 1 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen Leistungen im Wettbewerb und im Wege transparenter Verfahren zu beschaffen. Auch das Vergabegesetz für das Land Bremen sieht vor, dass Aufträge für Gutachten und Beratungsleistungen grundsätzlich im Wettbewerb zu vergeben sind. Ebenso schreibt § 55 LHO grundsätzlich die öffentliche Ausschreibung vor.
- 288 Der Ressortbereich hat im Jahr 2008 rd. 95 % der Gutachten und Beratungsleistungen freihändig vergeben. Damit ist die nur im Ausnahmefall zulässige freihändige Vergabe zur Regel geworden.
- 289 Die Auswertung der Stichprobe hat ergeben, dass schon im Jahr 2004 eine zugeordnete Dienststelle bei einem Auftragswert von rd. 75 T€ nur ein Angebot eingeholt hat. Der benannte Anbieter ist beauftragt worden, weil „alle anderen potenziellen und bezahlbaren Anbieter sehr schnell wegen mangelnder Kenntnis der bremischen Verhältnisse und/oder mangelnder Erfahrung mit vergleichbaren Aufträgen“ ausgeschieden sind. Die Dienststelle hat angeführt, sie habe eine Vorabrecherche durchgeführt. Diese hat sie jedoch nicht dokumentiert. Ergebnis der Recherche sei gewesen, dass es „nur wenige qualifizierte Anbieter“ gegeben habe.
- 290 Da die Vorabrecherche ergeben haben soll, dass es tatsächlich zumindest einige qualifizierte Anbieterinnen und Anbieter gegeben hat, hätte die Dienststelle diese zur Abgabe eines Angebots auffordern müssen. Ohne Vergleichsangebote kann nicht beurteilt werden, ob wirklich die beste und wirtschaftlichste Lösung ausgewählt wurde.

- 291 In einem anderen Fall hat das Ressort im Jahr 2005 ein Gutachten über 39 T€ mit der Begründung in Auftrag gegeben, der Gutachter sei in diesem Aufgabenfeld „bereits mehrfach tätig“ gewesen und verfüge „über entsprechende Grunddaten“. Aus dem Angebot des Gutachters wird jedoch deutlich, dass andere öffentliche Stellen ihm Grunddaten zuliefern sollten, die ihn erst in die Lage versetzen sollten, das Gutachten anzufertigen. Wieder ohne Vergleichsangebote einzuholen, erteilte das Ressort demselben Gutachter etwa eineinhalb Jahre später noch einen Folgeauftrag über 46 T€. Insgesamt hält der Rechnungshof die oben angeführten Gründe für eine freihändige Vergabe für nicht ausreichend.

2.6 Hilfestellung nicht konsequent genutzt

- 292 Als einzige Stelle des Ressortbereichs verfügt die GeNo für sich und ihre Kliniken über eigene Regelungen für die Auftragsvergabe. Sie hat eine Dienst-anweisung entwickelt, die detaillierte Vorgaben, grafische Ablaufpläne und eine Zusammenstellung der wichtigsten Rechtsvorschriften enthält. Den Beschäftigten wird dadurch eine Hilfestellung bei der Auftragsvergabe angeboten. Das Verfahren wird abgesichert, wichtige Bausteine werden vorgegeben, die Reihenfolge des Verfahrensablaufs ist klar strukturiert.
- 293 Obwohl hier gute Voraussetzungen für die ordnungsgemäße Vergabe von Aufträgen geschaffen worden sind, ist der Rechnungshof bei seiner Stichprobe auch bei der GeNo auf Fälle gestoßen, bei denen diese Vorgaben nicht ausreichend beachtet worden sind.
- 294 Allein für das Jahr 2008 haben die GeNo und ihre Kliniken 50 Aufträge für Gutachten oder Beratungsleistungen gemeldet. Diese haben ein Gesamtvolumen von über 1,3 Mio. €. Keiner dieser Aufträge ist vor der Vergabe öffentlich ausgeschrieben, alle sind freihändig vergeben worden. Nur in einem Fall sind hierbei mehrere Angebote eingeholt worden.
- 295 Zudem waren die meisten Begründungen für die freihändigen Vergaben nahezu wortgleich formuliert. Die GeNo hat sich hierbei auf das Alleinstellungsmerkmal analog § 5 Abs. 2 VOF berufen. Dieses liegt nur dann vor, „wenn die Dienstleistungen aus technischen oder künstlerischen Gründen ... nur von einer bestimmten Person ausgeführt werden können“. Es gibt keine Dokumentation darüber, ob entsprechende Recherchen durchgeführt worden sind. Stattdessen sind lediglich die Vorteile des gewählten Anbieters herausgestellt worden. Es ist nicht erkennbar, ob andere Anbieterinnen und Anbieter in Betracht gezogen worden sind.

2.7 Arbeitsorganisation nicht zufriedenstellend

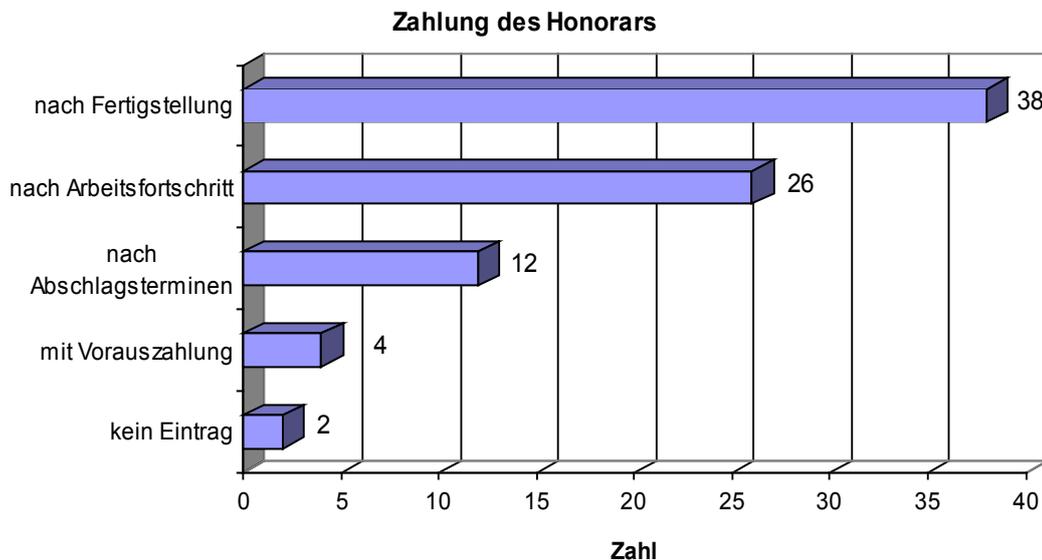
- 296 Zu einem Themenbereich hat die GeNo in den Jahren 2007 und 2008 sechs Aufträge mit einem Gesamtwert von über 360 T€ ohne Ausschreibung an dasselbe Unternehmen vergeben. Die GeNo konnte die Unterlagen hierzu erst mit erheblicher Verzögerung in der vom Rechnungshof erbetenen Weise vorlegen, weil sie die Unterlagen den einzelnen Aufträgen nicht richtig zuordnen konnte.
- 297 In einer Vorlage für den Aufsichtsrat ist vergessen worden, die Nebenkosten in Höhe von 10 % des Auftragswerts anzugeben. Einige Auffälligkeiten sind dem Rechnungshof mit einem Wechsel in der Geschäftsführung erklärt worden. So sind Verträge unterschrieben worden, ohne die vorgesehene vorherige Stellungnahme der internen Revision einzuholen. Auch sind Bestellvorgänge nicht in das DV-System eingegeben worden.
- 298 In den Verträgen mit diesem Beratungsunternehmen sind Nebenkosten-Pauschalen vorgesehen, die jeweils 10 % des Auftragswerts betragen. Der tatsächliche Aufwand sollte anschließend auf Nachweis abgerechnet werden. Das ist jedoch nicht geschehen.
- 299 Zumindest für diesen Themenbereich hat die GeNo die Beratungstätigkeit nicht ausreichend begleitet und kontrolliert.
- 300 In einem anderen Fall hatte die Geschäftsführung der Klinik die für den zentralen Einkauf zuständige Organisationseinheit im April 2008 gebeten, einen Auftrag über rd. 57 T€ abzuwickeln. Die Leistung sollte bis zum 30. Mai 2008 erbracht werden. Einen schriftlichen Vertrag enthielten die geprüften Unterlagen nicht. Es gab lediglich eine Bestellung, die jedoch erst am 23. Juni 2008, also nach dem erwarteten Termin der Lieferung, aufgegeben wurde. Dennoch ist hierin als Liefertermin rückwirkend der 30. Mai genannt. Das Gutachten wurde letztlich erst im Juli 2008 vorgelegt. Aus den Unterlagen ist nicht ersichtlich, dass die Klinik es vorher angemahnt hat. Sie hat das Versäumnis eingeräumt.

2.8 Schriftlicher Vertrag erforderlich

- 301 Bei einem Gutachten hat es weder einen schriftlichen Auftrag noch eine schriftliche Bestätigung des mündlich erteilten Auftrags über 25 T€ gegeben. In den Unterlagen hat der Rechnungshof lediglich eine Rechnung gefunden. Die Dienststelle hat zugesagt, künftige Aufträge für Gutachten und Beratungsleistungen schriftlich zu erteilen sowie mit inhaltlichen Vorgaben und Terminen zu versehen.

2.9 Zu hohe Vorauszahlungen geleistet

- 302 Die folgende Grafik zeigt, zu welchen Zeitpunkten die Aufträge vergütet worden sind.



- 303 Vereinbart wurde für 38 Aufträge Zahlung nach Fertigstellung und für 26 Aufträge Zahlung nach Arbeitsfortschritt. In 12 Fällen sah der Vertrag Zahlung nach Abschlagsterminen, in 4 Fällen mit Vorauszahlung vor.
- 304 Leistungen dürfen vor Empfang der Gegenleistung nur vereinbart werden, wenn dies allgemein üblich oder durch besondere Umstände gerechtfertigt ist (§ 56 LHO). Die auftraggebende Stelle darf also grundsätzlich nur dann zahlen, wenn sie bereits eine Gegenleistung erhalten hat. Dies war in rd. 78 % der Fälle gewährleistet, weil die Zahlung erst nach Fertigstellung oder nach Arbeitsfortschritt geleistet wurde.

- 305 In einigen Fällen hat es jedoch eklatante Abweichungen von diesem Grundsatz gegeben, in dem es zu erheblichen Vorauszahlungen gekommen ist wie auch in dem folgenden Fall.
- 306 Die Dienststelle hat in die Leistungsbeschreibung aufgenommen, dass ein Drittel des Honorars, in diesem Fall über 100 T€, bereits bei Vertragsabschluss gezahlt werden sollte. Der Rechnungshof hat nicht nachvollziehen können, warum die ausschreibende Stelle eine Vorauszahlung leisten wollte.
- 307 Das Ressort hat erklärt, eine erste Rate sei zu Beginn eines Vertrags über ein Gutachten üblich. Sie sei auch Gewähr dafür, dass kleine Institute nicht benachteiligt würden, weil sie u. U. größere Probleme mit der Vorfinanzierung von Aufträgen hätten. Zur Höhe der Vorauszahlung hat sich das Ressort nicht geäußert.
- 308 Als allgemein üblich sind Vorleistungen anzusehen, wenn in einem Wirtschaftszweig regelmäßig, also auch bei nichtöffentlichen Auftraggebern, Vorleistungen vereinbart werden (VV-LHO Nr. 1 zu § 56 LHO). Vorauszahlungen sind bei Gutachten und Beratungsleistungen nicht üblich. Auch die Auswertung der Fragebögen hat ergeben, dass in nur rd. 5 % der in 2008 vergebenen Aufträge Vorauszahlungen vereinbart worden sind. Insofern ist die Argumentation des Ressorts, Vorauszahlungen seien üblich, nicht zutreffend.
- 309 Besondere Gründe für die Vorauszahlung hat das Ressort nicht vorgetragen. Selbst in den Fällen, in denen besondere Umstände eine Vorauszahlung rechtfertigen, muss der Anteil am Gesamthonorar angemessen sein.

3 Mangelnde Erfolgskontrolle

3.1 Gutachten nicht ausreichend überwacht

- 310 Der Rechnungshof wollte auch prüfen, ob die auftraggebenden Stellen ihre Pflichten nach der Auftragsvergabe hinreichend erfüllt haben. Sie haben fortwährend zu überwachen, ob ein Gutachten inhaltlich angemessen und termingerecht erbracht wird.
- 311 In keinem der Erhebungsbögen ist angegeben worden, dass ein Gutachten oder eine Beratungsleistung beanstandet worden ist. Dieses Ergebnis ist zunächst überraschend positiv. Werden jedoch die vorher beschriebenen Mängel berücksichtigt, verwundert das Ergebnis nicht mehr. Ohne detailliert vereinbarte Vorgaben kann eine Leistung nicht gemessen und bewertet und damit nicht beanstandet werden.

3.2 Unklarheit über den Nutzen

- 312 Versäumnisse vor, während und nach der Vergabe haben dazu geführt, dass die Gutachten oder Beratungsleistungen nur teilweise genutzt werden konnten oder der Nutzen für die auftraggebenden Stellen unklar ist. Das wird insbesondere bei den folgenden Fällen deutlich.
- 313 Aus den Unterlagen für eine Beratungsleistung des Jahres 2004 ist nicht ersichtlich gewesen, ob der Beratungsgesellschaft durch die auftraggebende Stelle eine Problem-, Ziel- oder Leistungsbeschreibung vorgegeben worden ist. Nach mehrfachen mündlichen Erörterungen mit dem späteren Auftragnehmer hat die auftraggebende Stelle lediglich sein Angebot bestätigt.
- 314 Das Angebot hat jedoch zum Teil andere inhaltliche Schwerpunkte enthalten, als es ein dem Auftrag zugrunde liegender Senatsbeschluss vorgesehen hatte. Mit Senatsbeschluss war die SAFGJS gebeten worden, „ggf. unter Hinzuziehung externer Berater Vorschläge zu entwickeln, ob und inwieweit durch die Gründung“ einer Gesellschaft für Infrastruktur „Effizienz- und Steuerungsgewinne erzielt werden können“. Dies sei nach Auffassung des Ressorts auch in den Auftrag eingeflossen.
- 315 Das Angebot der Beratungsgesellschaft ist jedoch mit „Unterstützung bei der Gründung der Gesellschaft für Infrastruktur“ überschrieben. Unter „Eckpunkte“ führt es aus, die Gesellschaft für Infrastruktur solle im Herbst 2004 ihre Arbeit aufnehmen. Damit ist der ergebnisoffene Senatsbeschluss auf nur eine Handlungsoption eingeschränkt worden. Ende Mai 2004 hat die Beratungsgesellschaft ihren Bericht vorgelegt. Der Senat hat jedoch am 22. Juni 2004 beschlossen, die Gesellschaft für Infrastruktur doch nicht zu gründen.
- 316 Nach dem Senatsbeschluss, der die Grundlage für den Auftrag darstellen sollte, war noch nicht entschieden gewesen, welche Handlungsoption gewählt werden soll. Es ist nicht erkennbar, dass die senatorische Dienststelle gegenüber der Beratungsgesellschaft konkrete Ziele formuliert hat. Im Ergebnis hat sich die Beratungsgesellschaft mit Themen befasst, die später nicht genutzt worden sind. Die für das Gutachten ausgegebenen öffentlichen Mittel von rd. 80 T€ sind damit nicht zielführend eingesetzt worden.
- 317 In einem anderen Fall sind rd. 85 T€ an eine Beratungsgesellschaft geflossen. Die auftraggebende Klinik konnte weder den Vertrag noch das Beratungsergebnis vorlegen. Der gesamte Vorgang sei „verloren gegangen“. Nach dem Kenntnisstand der Klinik ist die Beratungsgesellschaft Anfang 2005 liquidiert worden.

- 318 Gleichwohl hat die Klinik mitgeteilt, sie gehe davon aus, die Beratungsleistung sei von Nutzen gewesen. Da sie jedoch nicht nachweisen kann, welche Leistung sie erhalten hat, ist nicht auszuschließen, dass ein Vermögensschaden entstanden ist. Darüber hinaus hat die Klinik gegen die Belegpflicht nach § 75 LHO verstoßen.
- 319 Im Oktober 2005 hat ein anderer Berater einen Auftrag mit dem identischen Titel erhalten, den der Auftrag des verloren gegangenen Vertrages hatte. Ziel- und Problembeschreibung sowie Leistungsbeschreibung waren auch hier nicht dokumentiert. Der Berater hat nach Auskunft der Klinik wöchentliche Gespräche mit dem Auftraggeber geführt. Auch darüber hat es keine Dokumentation gegeben. Eine abschließende Abnahme des Auftrags oder eine Analyse des entstandenen Nutzens war aus den Unterlagen ebenfalls nicht ersichtlich. Damit kann insbesondere nicht nachvollzogen werden, ob für die gleiche Arbeit ein zweites Mal gezahlt worden ist. Für den Auftrag war ein monatlicher Pauschalbetrag von 5 T€ vereinbart. Insgesamt wurde ein Betrag von 84 T€ gezahlt.
- 320 Die Klinik hat entgegnet, der erste Auftrag sei eine Machbarkeitsstudie gewesen, der zweite Auftrag habe sich mit der Umsetzung des Projekts befasst. Insofern sei keine Doppelarbeit entstanden.
- 321 Ohne Unterlagen lässt sich nicht feststellen, ob die Klinik die Aufträge inhaltlich voneinander abgegrenzt hat. Es bleibt unklar, ob den Ausgaben von 169 T€ ein Nutzen gegenübersteht.

4 Fazit

- 322 Der Rechnungshof hat bei seiner Prüfung festgestellt, dass nur in wenigen Ausnahmefällen eine Begleitung und Kontrolle der Gutachter- oder Beratungstätigkeit sichergestellt war. Strukturierte und von der auftragsvergebenden Stelle vorgegebene Prüftermine sind dem Rechnungshof nur bei einzelnen Projekten vorgelegt worden. Es mag, je nach Thema und Dauer des Auftrags, Gespräche mit den Auftragnehmerinnen oder Auftragnehmern gegeben haben. Sie sind jedoch nicht dokumentiert worden. Ohne Dokumentation ist weder das bisherige Geschehen noch sind getroffene Absprachen nachvollziehbar. So können z. B. Vertreterinnen oder Vertreter die Arbeit nicht fortführen oder Entscheidungsgremien den Nutzen nicht bewerten.
- 323 Eine Erfolgskontrolle ist unverzichtbar, um den Nutzen eines Gutachtens oder einer Beratungsleistung zu überprüfen. Die beschriebenen Mängel zeigen, dass eine nachgängige Erfolgskontrolle ohne vorher formulierte, termi-



nierte, eindeutige und messbare Ziele kaum möglich ist. So erklärt sich auch, dass dem Rechnungshof nur äußerst selten eine dokumentierte Erfolgskontrolle vorgelegen hat.

- 324 Der Rechnungshof hat nicht feststellen können, ob die Ausgaben für Gutachten und Beratungsleistungen in Höhe von 3,1 Mio. € in dieser Höhe angemessen und von entsprechendem Nutzen gewesen sind. Das ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass die Verwaltung häufig Ziele nicht vorher festgelegt, die Aufträge nicht angemessen gesteuert und deren Erfolg nicht kontrolliert hat.



Kultur

Beratungsleistungen im Kulturbereich

Einrichtungen im Kulturbereich haben über mehrere Jahre häufig denselben externen Berater für kaufmännische Fragestellungen beschäftigt. Die Leistungen wurden nicht ausgeschrieben und Vergleichsangebote wurden nicht eingeholt.

1 Derselbe Berater häufig im Kulturbereich tätig

325 Der Rechnungshof hat im Rahmen seiner Querschnittsuntersuchung die Vergabe von Gutachten und Beratungsleistungen in der bremischen Verwaltung geprüft, u. a. auch im Kulturressort. Dabei hat er festgestellt, dass in den vom Kulturressort ausgegliederten Einrichtungen (Eigenbetriebe, Stiftungen oder GmbH) insbesondere Aufträge für kaufmännische Beratungen vergeben worden sind. Seit 2007 haben Einrichtungen Aufträge freihändig ohne Vergleichsangebote wiederholt an denselben Berater vergeben. Die insgesamt gezahlten Entgelte haben sich bis Juli 2009 auf rd. 350 T€ ohne die vergüteten Reisekosten und Kosten für Unterbringung belaufen.

2 Kaufmännische Beratung in vier Kultureinrichtungen

2.1 Faktisches Arbeitsverhältnis begründet

326 Eine Einrichtung hat von Juli 2006 bis September 2007 mit einer Person ein befristetes Angestelltenverhältnis begründet, dem sich Beratungsverträge anschlossen. Die Zusammenarbeit wurde bis Ende Juli 2009 fortgesetzt. Der Leistungsumfang bestand dann in 16 Beratertagen pro Monat, davon 12 in den Räumlichkeiten der Kultureinrichtung. Unabhängig von der jeweiligen Art des Vertragsverhältnisses war die zu leistende Tätigkeit gleich.

327 Der Berater hat wesentliche Aufgaben eines Verwaltungsdirektors bzw. einer Verwaltungsdirektorin übernommen, da diese Stelle bei der Kultureinrichtung über einen längeren Zeitraum vakant war. Zu seinen Aufgaben gehörte u. a. die Beurteilung finanzwirtschaftlicher Effekte und das laufende Controlling. Der Berater war Ansprechpartner in kaufmännischen Angelegenheiten und bei der Rechnungslegung. Er war befugt, den Beschäftigten der kaufmännischen Abteilung Weisungen zu erteilen.

- 328 Diese Form der Beratungstätigkeit birgt arbeitsrechtliche Risiken. Nach Ende des befristeten Arbeitsverhältnisses im September 2007 wurde die Tätigkeit fortgesetzt, indem ein Beratungsvertrag abgeschlossen wurde. Die Bezeichnung als Beratungsvertrag ändert nichts daran, dass ein faktisches Arbeitsverhältnis begründet wurde. Indikatoren dafür sind u. a. die Einbindung in die Arbeitsorganisation der Kultureinrichtung, die Eingliederung in den Betrieb, der Grad der persönlichen Abhängigkeit und die Frage, ob für Zeit, Dauer und Ort der Dienstleistung ein fachliches Weisungsrecht des Arbeitgebers besteht.
- 329 Dieses Vorgehen der Kultureinrichtung hätte arbeitsrechtliche Folgen bis hin zu einem Anspruch auf eine unbefristete Beschäftigung als Verwaltungsdirektor nach sich ziehen können.
- 330 Die Kultureinrichtung hat die Hinweise des Rechnungshofs zur Kenntnis genommen und will diese künftig beachten.

3 Weitere Tätigkeiten

- 331 Parallel dazu ist die Person seit 30. Mai 2007 in einer weiteren bremischen Kultureinrichtung als kaufmännischer Berater der Direktion tätig. Zu ihren Aufgaben gehört u. a. der Aufbau eines Controllings und Berichtswesens zur Führungs- und Steuerungsunterstützung, die Unterstützung bei der Aufstellung der Controllingberichte sowie der Wirtschaftspläne. Die Einrichtung beabsichtigt, den Berater bis Ende 2010 einzusetzen. Bis dahin soll ein kaufmännischer Geschäftsführer bzw. eine kaufmännische Geschäftsführerin eingestellt werden.
- 332 Bei einer anderen Kultureinrichtung hat der Berater Ende 2008 angefangen, den finanzwirtschaftlichen Status der Kultureinrichtung aufzunehmen. Das Kulturressort hatte der Einrichtung empfohlen, die strukturelle Unterfinanzierung durch externen Sachverstand feststellen und bestätigen zu lassen. Der Berater hat eine Finanzanalyse des Istzustandes und eine Lagebeurteilung vorgenommen sowie den Wirtschaftsplan 2009 und die mittelfristige Planung bis 2013 auf Plausibilität geprüft. Hierzu hat er auf die Daten der Kultureinrichtung zurückgegriffen. Insgesamt benötigte er für diese Tätigkeiten 12,5 Beratertage. Nach Angaben der Geschäftsleitung hat die Beratung dem alleinigen Zweck gedient, die Akzeptanz der von der Kultureinrichtung selbst errechneten Zahlen und die Anerkennung der „chronischen Unterfinanzierung“ zu erhöhen.

- 333 In einem weiteren Fall beauftragte die dem Kultursenator zugeordnete Dienststelle Kultureinrichtungsförderung Bremen (k.e.b.) den Berater mit der Analyse des vorläufigen Jahresergebnisses einer Einrichtung. Diese hatte Ende 2008 auf erhebliche Probleme im Controlling hingewiesen. Der Auftrag umfasste die Analyse der Planungsgrundlagen, die Feststellung der wesentlichen Abweichungen zwischen dem Jahresergebnis lt. Wirtschaftsplan und der Hochrechnung des Jahresergebnisses sowie eine Untersuchung der festgestellten Abweichungen. Hierfür wurden Anfang 2009 vier Beratertage benötigt.

4 Beratungsleistungen künftig ausschreiben

- 334 Öffentliche Auftraggeber sind nach § 97 Abs. 1 GWB verpflichtet, Leistungen im Wettbewerb und im Wege transparenter Verfahren zu beschaffen. Dies gilt auch für Gutachten und Beratungsleistungen. Ziel ist es, das wirtschaftlichste Angebot auswählen zu können sowie Anbieterinnen und Anbietern den Zugang zu öffentlichen Aufträgen zu eröffnen.
- 335 Die Einrichtungen und die k.e.b. haben gegen diesen Grundsatz verstoßen. Sie hätten für die Beratungen auch andere Anbieterinnen und Anbieter in Betracht ziehen müssen. Die von den Einrichtungen angeführten Gründe, der Berater verfüge über besondere Kenntnisse im Kulturbereich, sind nicht ausreichend, um auf eine Ausschreibung zu verzichten.

5 Eigenen Sachverstand nutzen

- 336 In den zwei Fällen, in denen der Berater eine betriebswirtschaftliche Analyse durchgeführt hat, hätten nach Auffassung des Rechnungshofs die Einrichtungen selbst die Analysen erstellen können. Ergänzend wäre in diesen besonderen Fällen auch eine Unterstützung durch die k.e.b. in Betracht gekommen. Zum damaligen Zeitpunkt haben der k.e.b. aber nach eigenen Angaben die notwendigen personellen Kapazitäten gefehlt.
- 337 Den von einer Einrichtung genannten Grund, durch eine externe Vergabe einer Beratungsleistung die Akzeptanz im Ressort für eine chronische Unterfinanzierung zu erlangen, hält der Rechnungshof für nicht gerechtfertigt. Vorliegende Zahlen bekommen nicht dadurch eine größere Bedeutung, dass ein externer Berater sie bestätigt. Hierdurch sind weitere Ausgaben entstanden. Die Einrichtung und die Kulturverwaltung können sich im Übrigen durch eine Vergabe nicht ihrer Verantwortung entziehen.



- 338 Der Rechnungshof hat mit dem Kulturressort den umfangreichen Einsatz des Beraters für betriebswirtschaftliche Fragen der Einrichtungen erörtert. Das Kulturressort hat mitgeteilt, künftig würden Gutachten und Beratungsleistungen nur noch in speziellen und besonders gelagerten Ausnahmefällen vergeben. Es werde den Prozess fortsetzen, die Kultureinrichtungen im kaufmännischen Bereich „besser aufzustellen“.



Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

Die Verwaltung legt bei ihren Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nicht immer die geeignete Berechnungsmethode zugrunde.

Nicht immer werden alle in Betracht zu ziehenden Varianten berücksichtigt. Den Nutzen einer Maßnahme hat die Verwaltung nur verbal dargelegt, statt ihn zu bewerten. Ohne zu prüfen, welche Finanzierungsart die wirtschaftlichste ist, ist eine ungünstige gewählt worden.

1 Prüfung ausgewählter Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

- 339 Nach § 7 LHO sind bei allen finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Die Verwaltung hat die Entscheidungsträger auf der Grundlage einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung darüber zu informieren, welche Variante am wirtschaftlichsten ist.
- 340 Eine Maßnahme ist anhand objektiver Daten und Fakten ergebnisoffen auf Wirtschaftlichkeit zu untersuchen. Unbenommen bleibt den Entscheidungsträgern, sich bewusst für eine weniger wirtschaftliche, aber aus anderen Gründen vorzugswürdige Variante zu entscheiden.
- 341 Der Rechnungshof hat in seinen Jahresberichten immer wieder auf fehlende oder unzureichende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen hingewiesen.
- 342 Vorlagen für den staatlichen und den städtischen Haushalts- und Finanzausschuss (HaFA) sind deshalb seit Anfang 2008 um den Vermerk zu ergänzen, ob die verbindlichen Regeln der „Anleitung für die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der bremischen Verwaltung“ eingehalten worden sind. Das hatte der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss im Januar 2008 anlässlich der Beratung des Jahresberichts 2007 des Rechnungshofs beschlossen. Dem hat sich die Bremische Bürgerschaft im Februar 2008 angeschlossen.
- 343 Der Rechnungshof hat das zum Anlass genommen zu untersuchen, ob die Verwaltung die verbindlichen Regeln richtig angewandt hat. Aus den Maßnahmen, bei denen laut Vorlage die Regeln eingehalten worden sind, hat der Rechnungshof einige nach dem Zufallsprinzip zur Prüfung ausgewählt. Bei der Prüfung ist er folgenden Fragen nachgegangen:
- Hat die Verwaltung die maßgeblichen Alternativen berücksichtigt?
 - Hat die Verwaltung die richtige Berechnungsmethode angewandt?

- 344 Im Folgenden stellt der Rechnungshof drei der Prüfungen dar. Ferner geht er auf die beabsichtigten Änderungen der VV zu § 7 LHO ein. Zudem nennt der Rechnungshof Beispiele für ressortspezifische Vorgaben, die Missverständnisse bei den nach § 7 LHO durchzuführenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen hervorrufen können.

2 Beschaffung eines Bibliotheksbusses

- 345 Die Stadtbibliothek Bremen möchte einen neuen Bibliotheksbus beschaffen. Hierfür sollen lt. HaFA-Vorlage rd. 400.000 € notwendig sein. Als wesentliche Gründe für die Neuanschaffung hat die Stadtbibliothek angegeben:
- Der vorhandene Bus ist stark reparaturanfällig und kann daher öfter ausfallen.
 - Der alte Bus hat einen hohen Kraftstoffverbrauch.
 - Seine Ausstattung ist nicht mehr zeitgemäß und nicht barrierefrei.
 - Das Leistungsspektrum soll ausgeweitet werden, z. B. sollen mehr Haltepunkte angefahren werden.
- 346 Zur Vorbereitung einer Entscheidung hat die Stadtbibliothek in ihrer Wirtschaftlichkeitsberechnung einen Kostenvergleich vorgenommen. Sie hat den Status quo mit der finanziellen Situation beim Kauf eines neuen Buses verglichen. Dabei hat sie die Wartungs- und Instandhaltungskosten, die Kraftstoffkosten und die zu zahlenden Steuern berücksichtigt. Danach würde die jährliche Kostenersparnis bei einem Neukauf mindestens 9.800 € betragen. Zudem hat sie in der Vorlage für den städtischen HaFA Zinsausgaben von 16.500 € für die Neuanschaffung benannt. Unter Berücksichtigung der Zinsausgaben hat die Stadtbibliothek einen wirtschaftlichen Nachteil für die Neuanschaffung von mindestens 5.700 € errechnet. Die Stadtbibliothek hat dabei keine Abschreibungen in die Berechnung für den neuen Bus einbezogen.
- 347 Sie hat in der Vorlage angegeben, sie habe auf die Berücksichtigung der Abschreibung verzichtet, weil das unweigerlich zu einer Entscheidung gegen eine Ersatzbeschaffung geführt hätte. Die nichtmonetären Effekte seien ohnehin ausschlaggebend. Die Stadtbibliothek hat ausgeführt, es handle sich bei der Beschaffung um eine Investition mit erheblichen nichtmonetären Auswirkungen auf die Bevölkerung. Daher habe sie Kosten und Nutzen gegenübergestellt. Die Stadtbibliothek geht u. a. davon aus, dass durch den Neukauf und damit das verbesserte Leistungsspektrum die Entleihungen

um 15 % auf 66.700 Entleihungen steigen würden. Darüber hinausgehenden Nutzen hat die Stadtbibliothek verbal dargelegt.

2.1 Wirtschaftlichkeitsberechnung nicht ausreichend

- 348 Der Rechnungshof hat die Wirtschaftlichkeitsberechnung geprüft. Er hat bemängelt, dass die Stadtbibliothek in ihrem Kostenvergleich nicht alle Ausgabarten berücksichtigt hat. Sie hat zwar die Kraftstoffkosten einbezogen, die Beschaffungskosten für den Bus aber nicht.
- 349 Der Rechnungshof hat zudem die Methodenwahl bemängelt. Er hält die Kostenvergleichsrechnung (s. Tz. 346) für den vorliegenden Fall nicht für geeignet, weil zu unterschiedlichen Zeitpunkten Zahlungsströme in unterschiedlicher Höhe anfallen werden. Die Stadtbibliothek hätte eine dynamische Berechnung nach der Barwertmethode anstellen müssen.
- 350 Die Stadtbibliothek hat ursprünglich lediglich die Neuanschaffung mit dem bisherigen Bibliotheksbus verglichen. Ausgeblendet hat sie dabei, dass der vorhandene Bus ggf. modernisiert werden kann. Darüber hinaus ist der HaFA-Vorlage nicht zu entnehmen, ob es möglich ist, für wenig Geld einen gebrauchten Bus zu erwerben. Diese Möglichkeit hätte sich gerade deshalb angeboten, weil der Bibliotheksbus mit rd. 5.500 km eine geringe jährliche Fahrleistung zu erbringen hat. Der Rechnungshof hat neben der Modernisierung bzw. dem Kauf eines gebrauchten Busses auch vorgeschlagen, den Kauf eines umgebauten Lkw als Fahrbücherei zu prüfen. Der Kreis Plön hatte für rd. 224 T€ im Mai 2009 seine Fahrbücherei durch einen umgebauten Lkw erneuert.
- 351 Den Nutzen hat die Stadtbibliothek im Wesentlichen verbal dargelegt. Der Rechnungshof hält das nicht für sachgerecht. Er hat der Stadtbibliothek vorgeschlagen, den Nutzen in einer Nutzwertanalyse entsprechend den VV zu § 7 LHO darzustellen. Die Nutzwertanalyse ist eine Bewertungstechnik, bei der alle nicht-monetären Vor- und Nachteile von Alternativen einheitlich als Nutzengrößen dargestellt werden.

2.2 Neue Wirtschaftlichkeitsberechnung vorgelegt

- 352 Die Stadtbibliothek hat die Kritikpunkte des Rechnungshofs aufgegriffen. Sie hat dem Rechnungshof eine neue Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorgelegt, bei der sie die Anschaffungskosten berücksichtigt hat. Sie hat zudem als Alternative die Modernisierung des vorhandenen Busses einbezogen. Sie hat die Kosten für den Umbau auf rd. 210 T€ geschätzt.

- 353 Auf den Vorschlag des Rechnungshofs als Variante den Kauf eines gebrauchten Busses zu prüfen hat die Stadtbibliothek erwidert, es sei unmöglich, einen gebrauchten Bibliotheksbus zu erwerben. Die Variante, einen gebrauchten Bus zu erwerben, der als Bibliotheksbus umgebaut werden kann, hat die Stadtbibliothek nicht geprüft.
- 354 Dargelegt hat sie die Gründe, die gegen den Kauf eines Lkw sprechen. Sie hat ausgeführt, ein Lkw sei aufgrund des längeren Radstands nicht so wendig wie ein Bus. Einige Ziele der Fahrbücherei seien mit einem Lkw nicht zu erreichen. Rechnungshof und Verwaltung sind sich einig: Eine nicht in Betracht kommende Variante muss nicht in die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung einbezogen werden.
- 355 Die Stadtbibliothek hat neben einer neuen Kostenvergleichsrechnung eine Barwertberechnung vorgelegt. Die Stadtbibliothek hat bei der Kostenvergleichsrechnung einen jährlichen Kostennachteil von 1.560 € bei einem Neukauf berechnet. Gemessen am Barwert ergibt sich ein Kostennachteil für den Neukauf i. H. v. rd. 36 T€ für den Betrachtungszeitraum von 10 Jahren.
- 356 Der Unterschied zwischen der Kostenvergleichsrechnung und der Barwertberechnung ist darauf zurückzuführen, dass die Stadtbibliothek bei der neuen Kostenvergleichsrechnung, anders als in der HaFA-Vorlage (s. Tz. 346), die Zinsausgaben zu Unrecht nicht berücksichtigt hat.
- 357 Unabhängig davon hat die Verwaltung ausgeführt, der Mehrnutzen des neuen Busses würde den errechneten finanziellen Nachteil bei weitem ausgleichen. Auf Bitten des Rechnungshofs hat die Stadtbibliothek eine Nutzwertanalyse angestellt und Faktoren wie z. B. Kinderfreundlichkeit oder Leistungserweiterung entsprechend bewertet und gewichtet. Danach stellt der Neukauf einen höheren Nutzen dar als die Modernisierung. Es ist zu begrüßen, dass aus der neuen Berechnung nun auch die Gewichtungen der Kriterien und die Bewertungen der untersuchten Varianten hervorgehen.

2.3 Stadtbibliothek muss neu rechnen

- 358 Die Stadtbibliothek hatte für die HaFA-Vorlage die VV zu § 7 LHO nicht ausreichend beachtet. Der Rechnungshof begrüßt, dass die Stadtbibliothek eine neue, den VV grundsätzlich entsprechende, Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt hat. Die Stadtbibliothek hat allerdings auch darin eine wichtige Alternative nicht berücksichtigt. Der Rechnungshof hat die Stadtbibliothek gebeten, den Kauf eines gebrauchten Busses, der zur Busbibliothek umgebaut werden kann, in eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung einzubeziehen.

Erst dann kann die Stadtbibliothek die wirtschaftlichste Variante erkennen und entsprechend entscheiden.

3 Herrichtung einer Jugendbildungsstätte

- 359 Eine gemeinnützige Gesellschaft hat im Jahr 2008 eine Jugendbildungsstätte mit Übernachtungsmöglichkeiten errichtet. Das Sportamt hat dafür eine Zuwendung gewährt. Es hat für einen Bankkredit der Gesellschaft den Schuldendienst übernommen. Der Kredit hat ein Volumen von 150 T€. Das Sportamt zahlt für den Kapitaldienst einen Betrag von monatlich 1.254 € über einen Zeitraum von 15 Jahren seit dem 1. Juni 2007.
- 360 Mit der Gesellschaft hat das Sportamt vereinbart, dass die Sportvereine auch die Übernachtungsmöglichkeiten nutzen können. Dafür hat das Sportamt die städtische Sportschule Stadtwerder aufgegeben. Das Sportamt hat hierfür einen Einnahmen-Ausgaben-Vergleich angestellt und dem HaFA vorgelegt. Aus seiner Sicht ergibt sich aus beiden Aspekten die Wirtschaftlichkeit dieser Maßnahme.
- 361 Die Wirtschaftlichkeit der Maßnahme unterstellt, hat das Sportamt die Art der Finanzierung aber nicht auf Wirtschaftlichkeit untersucht. Eine Einmalzahlung von 150 T€ im Jahr 2007 wäre die Alternative zur Schuldendienstübernahme gewesen.
- 362 Die gewählte Finanzierung hat den Effekt, dass der Haushalt des Jahres, in dem die Maßnahme durchgeführt wird, deutlich geringer belastet ist, als wenn der erforderliche Gesamtbetrag sofort ausgezahlt worden wäre. Ggf. hätte das Sportamt aus Mangel an Haushaltsmitteln einige Maßnahmen nicht realisieren können. Nach VV-LHO Nr. 2.1 zu § 7 LHO ist zu prüfen, welche Finanzierungsart am wirtschaftlichsten ist. Allein das Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung entscheidet über die Wahl der Finanzierung. Fehlende Haushaltsmittel reichen jedenfalls nicht als Rechtfertigungsgrund für die Übernahme der Abfinanzierung eines Kredits aus.

3.1 Ungünstige Finanzierungsart gewählt

- 363 Da es sich bei der Abfinanzierung über 15 Jahre um eine mehrjährige Maßnahme handelt, ist eine dynamische Wirtschaftlichkeitsberechnung durchzuführen. Für entsprechende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen hat das Finanzressort zum damaligen Zeitpunkt einen Abzinsungssatz von 4,45 % vorgegeben. Vorab hätte das Sportamt bei der Gesellschaft auch den Zinssatz für den Bankkredit erfragen können. Schon bei einem Vergleich der

beiden Zinssätze wäre eine erste Bewertung der Wirtschaftlichkeit der Finanzierungsart möglich gewesen.

- 364 Der Rechnungshof hat berechnet, dass die Schuldendiensthilfe einem Kapitalwert von rd. 166.375 € entspricht. Hätte das Sportamt die Zuwendung 2007 direkt geleistet, hätte sich ein Barwert von 150 T€ ergeben. Somit ist die gewählte Variante um rd. 11 % oder einen Barwert von rd. 16.375 € teurer als die Einmalzahlung. Erst ab einem Abzinsungssatz von rd. 6,2 % wäre die Schuldendienstübernahme vorteilhafter gewesen. Das Sportamt hat somit nicht die wirtschaftlichere Lösung gewählt.

3.2 Erörterung mit dem Sportamt

- 365 Das Sportamt hat entgegnet, es habe die Finanzierung auf Grundlage des Senatsbeschlusses vom 15. April 2003 durchgeführt. Der Senat hatte seinerzeit beschlossen, den Ressorts „Anreize für eine Bestandsoptimierung“ zu gewähren. Den Ressorts wird, wenn sie eigene Bestandsflächen aufgeben, ein Teil der dadurch eingesparten Mittel jährlich zur Verfügung gestellt. Die ggf. erzielten Verkaufserlöse fließen dem Gesamthaushalt zu. Das Sportamt hat ferner ausgeführt, eine sofortige Haushaltsfinanzierung sei daher ausgeschlossen gewesen. Außerdem sei Bremen durch die Verwertung der aufgegebenen Liegenschaft ein erheblicher Verkaufserlös zugeflossen. Er würde allemal ausreichen, den Barwertverlust mehr als nur auszugleichen.
- 366 Der Rechnungshof kommt auch unter Berücksichtigung der Einwände des Sportamts nicht zu einer anderen Bewertung. In den VV ist eindeutig geregelt, dass fehlende Haushaltsmittel nicht als Grund für die Wahl einer Finanzierungsart ausreichen. Das Sportamt hätte darauf hinwirken müssen, dass die Haushaltsanschlüsse geändert werden. Im Übrigen können Barwertverluste nicht mit zu erzielenden Verkaufserlösen aufgerechnet werden. Der Barwertverlust resultiert aus der Wahl der unwirtschaftlichen Finanzierungsart. Die Höhe des Verkaufserlöses hat keinen Einfluss auf den Barwert.

4 Modernisierung des E-Mail-Systems

- 367 Das Finanzressort hat damit begonnen, das E-Mail-System der bremischen Verwaltung zu modernisieren. Das sei notwendig, weil die Funktionsfähigkeit nicht mehr gewährleistet werden könne. Software und Hardware müssen ausgetauscht werden. Das Ressort möchte in Zukunft ein zentrales E-Mail-System einführen und nicht mehr in allen Dienststellen E-Mail-Server betreiben lassen. Das zentrale System, das eine Gesellschaft für Kommunika-

tionstechnik und -dienste betreiben soll, sei wirtschaftlicher. Zur Wirtschaftlichkeit hat das Finanzressort in seiner HaFA-Vorlage auf die im Jahr 2006 zum IT-Konzept „Weiterentwicklung des IT-Bereichs der bremischen Verwaltung“ erstellte Kostenvergleichsrechnung hingewiesen.

- 368 In einer über das IT-Konzept hinausgehenden Kostengegenüberstellung hat das Finanzressort verschiedene Varianten miteinander verglichen. Es hat nachvollziehbar dargelegt, dass die Zentralisierung einen wirtschaftlichen Vorteil gegenüber einer dezentralen Lösung erbringen wird.
- 369 Nach den VV zu § 7 LHO ist zu prüfen, ob ein Kauf oder eine Mietlösung wirtschaftlicher ist. Das Finanzressort hat mit dem Dienstleister einen Mietvertrag geschlossen. Die Variante, das System selbst zu kaufen, hat das Finanzressort nicht einbezogen. Bei einer derartigen Betrachtung ist auch der Zeitpunkt der Zahlungsströme zu berücksichtigen. Deshalb hat der Rechnungshof gefordert, statt einer Kostenvergleichsrechnung zukünftig in entsprechenden Fällen die Methode der Barwertberechnung zu nutzen.
- 370 Das Finanzressort hat bei der erstellten HaFA-Vorlage die „Anleitung für die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der bremischen Verwaltung“ nicht ausreichend beachtet. Es hat die Kritik des Rechnungshofs aufgenommen und wird bei der Erfolgskontrolle als Alternative den Kauf des zentralen E-Mail-Systems berücksichtigen.

5 Änderung der Verwaltungsvorschriften

- 371 Die Prüfung durch den Rechnungshof hat gezeigt, dass der Vermerk in den HaFA-Vorlagen (s. Tz. 342) keine ausreichende Gewähr für die richtige Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen darstellt. Der Rechnungshof hält es für geboten, verstärkt darauf zu achten, dass die VV zu § 7 LHO eingehalten werden. Er begrüßt daher das zzt. laufende Projekt des Finanzressorts, die VV auch unter diesem Gesichtspunkt zu überarbeiten. Das umfasst auch die Regeln der „Anleitung für die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der bremischen Verwaltung“.
- 372 Das Finanzressort hat für das Projekt eine Arbeitsgruppe mit Unterarbeitsgruppen eingerichtet. Der Rechnungshof begleitet das Projekt beratend.
- 373 Der Rechnungshof unterstützt den in der Arbeitsgruppe erörterten Vorschlag, Ausschussvorlagen künftig die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, ggf. in komprimierter Form, beizufügen. Zudem sollen entsprechende Vorlagen

um eine Übersicht ergänzt werden, die die maßgeblichen Informationen zur Wirtschaftlichkeitsuntersuchung enthält, z. B.

- welche Berechnungsmethode die Verwaltung gewählt hat,
- welche Alternativen sie miteinander verglichen hat,
- wann sie Erfolgskontrollen durchführen will und
- mit welchen Zielkennzahlen sie den Erfolg messen wird.

- 374 Der Rechnungshof sieht darin eine Möglichkeit, auf mehr und bessere Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen hinzuwirken. Zudem ermöglicht eine entsprechende Übersicht den Entscheidungsträgern einen tieferen Einblick in die wirtschaftlichen Grundlagen einer Maßnahme als bisher. Die Entscheidungen können dann aufgrund transparenter Informationen getroffen werden.
- 375 Ferner sollen in dem Projekt für einzelne Bereiche, wie für Straßenbaumaßnahmen, spezifische Regelungen für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nach § 7 LHO erarbeitet werden.
- 376 Der Rechnungshof unterstützt das Vorhaben, da einzelne Bereiche der bremsischen Verwaltung immer wieder Ergänzendes oder von den VV zu § 7 LHO Abweichendes regeln. So richten sich z. B. für Straßenbaumaßnahmen zuständige Verwaltungsbereiche nach einer Vielzahl unterschiedlicher Regelungen, die vorgeben, wie die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen sind. Eine Institution orientiert sich an Richtlinien des Bundes, die der Bund für sich jedoch nicht als verbindlich erklärt hat. Eine andere Institution hat angegeben, je nach Projekt eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen oder darauf zu verzichten.
- 377 Grundlage für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei Baumaßnahmen der Freien Hansestadt Bremen und der Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven ist § 7 LHO. Es gibt daher keinen sachlichen Grund, bei gleichartigen Maßnahmen nach unterschiedlichen Regelungen zu verfahren. Allein die VV zu § 7 LHO ist der richtige Ort für derartige Regelungen.
- 378 Anlässlich der Überarbeitung der VV sollte das Finanzressort ermitteln, welche Regelungen für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen neben den VV ressortspezifisch angewandt werden. Die Regelungen sollten kritisch daraufhin geprüft werden, ob sie im Einklang mit § 7 LHO stehen.

6 Missverständnisse durch gleichartige Wortwahl

- 379 Von den nach § 7 LHO erforderlichen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu trennen sind Verfahren, die zwar eine ähnliche Bezeichnung tragen, der Sache nach aber andere Zielsetzungen verfolgen. Vor jeder finanzwirksamen Maßnahme ist eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nach § 7 LHO durchzuführen. Dies gilt auch für Neubau- und Sanierungsmaßnahmen öffentlicher Gebäude.
- 380 Bei solchen Baumaßnahmen sind ebenso wie beispielsweise baurechtliche oder arbeitsschutzrechtliche auch noch andere Anforderungen zu erfüllen, die nicht in erster Linie wirtschaftlichen Charakter besitzen. Dazu zählen etwa die klima- und energiepolitischen Anforderungen, die sich aus einer neuen Richtlinie für energetische Anforderungen an den Neubau und die Sanierung öffentlicher Gebäude der Freien Hansestadt Bremen (Land und Stadtgemeinde) ergeben.
- 381 Missverständnisse können allerdings unter folgenden Umständen entstehen: Ist die Einhaltung der energetischen Standards aus der Richtlinie im Ausnahmefall nicht möglich oder nicht vertretbar, so kann unter bestimmten Voraussetzungen eine Ausnahmegenehmigung in einem speziellen Verfahren nach § 6 Abs. 5 der Richtlinie erteilt werden. Im Rahmen dieses speziellen Verfahrens zur Erteilung einer Ausnahmegenehmigung ist eine nach klima- und energiepolitisch motivierten Vorgaben durchzuführende Berechnung vorzulegen, die zwar die Bezeichnung „Wirtschaftlichkeitsrechnung“ trägt, aber der Sache nach keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung im Sinne von § 7 LHO darstellt.
- 382 Eine Maßnahme ist anhand objektiver Daten und Fakten ergebnisoffen auf Wirtschaftlichkeit zu untersuchen. Klima- und energiepolitisch motivierte Vorgaben für Kostensteigerungsraten oder den Betrachtungszeitraum sind bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nach § 7 LHO nicht heranzuziehen. Der Grund hierfür ist, dass Betrachtungszeitraum und Energiepreisteigerungsraten der Richtlinie für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nach § 7 LHO erheblich zu lang bzw. zu hoch sind.
- 383 In Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen werden zukünftige Entwicklungen, z. B. von Kosten, berücksichtigt. Daher ist von einem überschaubaren Betrachtungszeitraum auszugehen. Er muss eine überzeugend begründete, möglichst zuverlässige Vorhersage über die Kostenentwicklung zulassen. Die VV-LHO bestimmen, dass bei den dynamischen Methoden die geplante Maßnahme über die gesamte Lebensdauer oder bis zu einem bestimmten

Planungshorizont untersucht werden soll. Der Planungshorizont stellt somit die Maximallänge des Betrachtungszeitraums dar. Die Praxis hat gezeigt, dass allenfalls ein Betrachtungszeitraum von 20 bis 30 Jahren als überschaubar angesehen werden kann.

- 384 Das Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hängt auch von steigenden Kosten ab. Es gibt in den VV nur wenige Anhaltspunkte für die Bestimmung des geeigneten Betrachtungszeitraums und der „richtigen“ Preissteigerungsrate. So werden Personalkostensteigerungen nur für das folgende Jahr und keine weitergehenden Preissteigerungsraten vorgegeben. Oftmals wird die Entwicklung der Verbraucherpreise als Maßstab für eine Kostenentwicklungsprognose herangezogen. Für einzelne Dienstleistungen oder Waren differenzierte Preissteigerungsraten vorzugeben ist nur bedingt zu befürworten.
- 385 Nicht jede Berechnung, in der „wirtschaftliche“ Betrachtungen angestellt werden, entspricht einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nach § 7 LHO. Die Verwendung ähnlicher Begriffe für unterschiedliche Vorgehensweisen kann in der Praxis zu Missverständnissen führen. Der Rechnungshof regt deshalb an, insoweit eine Klarstellung herbeizuführen.



VIII Einzelne Prüfungsergebnisse





Inneres

Nachschauprüfung Statistisches Landesamt

Buß- und Zwangsgelder sollten erhöht werden. Zwangsgelder sind konsequent festzusetzen. Die Verfahren können deutlich verkürzt werden.

1 Prüfung im Jahr 1998

- 386 Der Rechnungshof hatte beim Statistischen Landesamt im Jahr 1998 die Bereiche Haushalt, statistische Erhebungen und Wahlen geprüft. Viele Probleme hat das Amt bereits beseitigt. Die Nachschauprüfung sollte zeigen, ob noch weitere Mängel bestehen.

2 Buß- und Zwangsgeldverfahren bei statistischen Erhebungen weiter verbessern

- 387 Das Statistische Landesamt hat auf der Grundlage gesetzlicher Regelungen Daten zu erheben. Geben Auskunftspflichtige im Erhebungsverfahren keine Daten an, kann das Statistische Landesamt Buß- oder Zwangsgelder festsetzen. Dafür werden Gebühren erhoben. Werden Buß- oder Zwangsgelder und Gebühren nicht oder nur teilweise bezahlt, wird ein Zwangsvollstreckungsverfahren eingeleitet. Kleinere Beträge können bei Vorliegen der Voraussetzungen niedergeschlagen werden. Mehrere Kleinbeträge bei einer Schuldnerin oder einem Schuldner sind nicht niederschlagen, sondern zusammenzufassen und gemeinsam zu vollstrecken. Dies ist im Statistischen Landesamt bisher nicht geschehen. Das Statistische Landesamt will aber künftig darauf achten.
- 388 Das Statistische Landesamt mahnt jährlich knapp 20 % der Auskunftspflichtigen, die geforderten Daten abzugeben. Es droht Bußgelder in Höhe von 160 € oder Zwangsgelder in Höhe von zunächst 250 € an. Die Beträge haben sich seit über zehn Jahren nicht verändert.
- 389 Der Rechnungshof hat vorgeschlagen, die Beträge deutlich zu erhöhen und zu prüfen, ob sie vereinheitlicht werden können. Eine Erhöhung könnte dazu beitragen, die Rücklaufquote bei den Erhebungen zu verbessern und den Mahnaufwand des Amtes zu reduzieren. Gleichzeitig würden Gebührenergabungen vermindert.

- 390 Das Statistische Landesamt will prüfen, ob es die Beträge erhöht. Im Sinne einer Gleichbehandlung der Auskunftspflichtigen wird es Informationen über die Praxis in anderen Ländern einholen.
- 391 Geben Auskunftspflichtige nach der Zwangsgeldandrohung weiterhin keine Daten an, droht das Statistische Landesamt ein erhöhtes Zwangsgeld an. Es hat das Zwangsgeld jedoch nicht festgesetzt, auch wenn die Auskunftspflichtigen nicht reagiert haben. Diejenigen, die in mehreren Erhebungen herangezogen worden sind, konnten deshalb davon ausgehen, dass sie keine Konsequenzen zu befürchten haben, auch wenn sie sich weiterhin weigerten. Diese Praxis muss geändert werden.
- 392 Das Statistische Landesamt will das erhöhte Zwangsgeld bei Auskunftsverweigerung künftig eine Woche nach Zustellung des Bescheides festsetzen.
- 393 Buß- und Zwangsgeldforderungen, die niedergeschlagen worden sind, werden in der Regel nicht mehr vollstreckt. Sie sind jedoch erst dann uneinziehbar, wenn sie verjährt sind. Bevor eine niedergeschlagene Forderung verjährt, hat das Statistische Landesamt zu prüfen, ob doch noch erfolgreich vollstreckt werden kann.
- 394 Das Statistische Landesamt wird diese Fälle künftig beachten.
- 395 Buß- und Zwangsgeldverfahren dauern mehrere Monate bis Jahre. Sowohl im Buß- als auch im Zwangsgeldverfahren erinnern die Fachabteilungen des Statistischen Landesamtes nach der Aufforderung zur Datenlieferung bis zu drei Mal. Erst dann droht die Haushaltsabteilung die Beträge an bzw. setzt sie fest. Im Jahr 2008 haben die Fachabteilungen fast 7.500 Mahnungen geschrieben. Bis die Haushaltsabteilung die Fälle übernimmt, können vier Monate vergehen.
- 396 Der Rechnungshof hält dies für zu lang. Er hat vorgeschlagen, bereits in die erste Aufforderung die Buß- oder Zwangsgeldandrohung aufzunehmen. Den Auskunftspflichtigen würde damit ihre gesetzliche Verpflichtung zur Mitwirkung deutlich gemacht. Wenn die Daten nicht geliefert werden, sollte die Haushaltsabteilung eine Mahnung mit gleichzeitiger Gelegenheit zur Anhörung verschicken. Daran sollte sich direkt die Entscheidung über die Festsetzung anschließen. So würde das Verfahren deutlich verkürzt. Die Erhebungsdaten lägen im Erfolgsfall schneller vor und der Verwaltungsaufwand in den Fachabteilungen würde sich deutlich verringern.
- 397 Das Statistische Landesamt wird die Bearbeitungsdauer verkürzen. Die Fachabteilung wird künftig nur noch eine Mahnung versenden. Danach führt

die Haushaltsabteilung das förmliche Anhörungs- bzw. Zwangsgeldandrohungungsverfahren weiter.

- 398 Der Rechnungshof weist darauf hin, dass die Bearbeitungszeiten noch weiter verringert werden könnten, wenn sein Verfahrensvorschlag umgesetzt würde.

3 Nebentätigkeitsanzeigen erforderlich

- 399 Können Erhebungen nicht schriftlich durchgeführt werden, setzt das Statistische Landesamt Erhebungsbeauftragte ein. Dies können auch Beschäftigte des Amtes sein, die Erhebungen in Nebentätigkeit durchführen. Dafür sind Nebentätigkeitsanzeigen erforderlich, um sicherzustellen, dass es zwischen dienstlichen Aufgaben und Nebentätigkeit keinen Konflikt gibt. Diese haben nicht vorgelegen.
- 400 Das Statistische Landesamt wird künftig darauf achten, dass die Beschäftigten ihre Nebentätigkeiten der Personalstelle anzeigen.





Justiz

Notarwesen

Das Landgericht hat nicht sichergestellt, dass die Amtsführung der in Bremen tätigen Notare und Notarinnen regelmäßig überprüft wird.

Der Rechnungshof hat das Ressort gebeten, den Bedarf an Notaren und Notarinnen zu überprüfen.

Für die Prüfung der Amtsführung und andere Dienstleistungen sollte das Ressort Gebühren von den Notaren und Notarinnen erheben. Die Vorschläge des Rechnungshofs könnten jährlich zu Einnahmen von rd. 87,5 T€ führen.

1 Notarwesen in Bremen

- 401 Notare und Notarinnen sind Träger eines öffentlichen Amtes. Sie beraten Bürger und Bürgerinnen immer dann, wenn der Gesetzgeber es aufgrund der weitreichenden persönlichen und wirtschaftlichen Folgen eines Rechtsgeschäfts vorgeschrieben hat. Dies gilt z. B. bei Immobiliengeschäften, in Familiensachen, bei Erb- und Schenkungsregelungen sowie bei Angelegenheiten von Wirtschaftsunternehmen.
- 402 Im Regelfall sind Notare und Notarinnen hauptberuflich tätig. In einigen Bundesländern, darunter auch Bremen, wird das Notaramt jedoch neben einer anwaltlichen Tätigkeit ausgeübt. Diese Form des Anwaltsnotariats unterscheidet sich hinsichtlich der Beurkundungszuständigkeiten und der Amtspflichten nicht vom hauptberuflichen Notariat.
- 403 Nach der Bundesnotarordnung muss es so viele Notare und Notarinnen geben, dass die Rechtssuchenden angemessen versorgt werden können. Außerdem soll die Altersstruktur der Notare und Notarinnen ausgewogen sein. Um den Bedarf zu ermitteln, werden die Urkundsgeschäfte nach einem vorgegebenen Schema gezählt und es wird ein Durchschnittswert (Messzahl) ermittelt. In Bremen sollen zusätzliche Notare und Notarinnen bestellt werden, wenn die Messzahl zwei Jahre in Folge bei mindestens 300 liegt.
- 404 Von den Ländern mit Anwaltsnotariaten hat Bremen die niedrigste Messzahl. Überwiegend werden in den anderen Ländern 400 bis 450 Urkundsgeschäfte pro Jahr erwartet, bevor weitere Stellen ausgeschrieben werden.

- 405 Im Jahr 2008 sind im Land Bremen 238 Notare und Notarinnen tätig gewesen. Davon haben rd. zwei Drittel weniger als 300 Urkundsgeschäfte, rd. die Hälfte weniger als 200 und etwa ein Fünftel weniger als 100 Urkundsgeschäfte pro Jahr bearbeitet.
- 406 Dem Präsidenten oder der Präsidentin des Landgerichts obliegt es, die Amtsführung der Notare und Notarinnen zu überprüfen. Seine oder ihre Aufgabe ist es sicherzustellen, dass die Notare und Notarinnen alle relevanten Gesetze und Vorschriften einhalten sowie Kosten und Gebühren richtig abrechnen. Das Landgericht führt außerdem die Personalakten der Notare und Notarinnen und bestellt z. B. Vertretungen. Regelmäßige Prüfungen sollen in Abständen von vier Jahren stattfinden. Sie werden von Richtern und Richterinnen in vergüteter Nebentätigkeit durchgeführt. Im Zeitraum 2005 bis 2008 sind nur zwischen 24 und 34 der jährlich anstehenden 63 bis 75 Prüfungen durchgeführt worden. So sind 87 Notare und Notarinnen seit mehr als vier Jahren nicht geprüft worden, jeweils fünf zuletzt in den Jahren 2000 und 2001. Für 21 Rückstände aus den Jahren 1993 bis 1999 sind erst im Jahr 2008 Prüfungsaufträge erteilt worden. Das Landgericht kann seit langem nicht sicherstellen, dass regelmäßige Prüfungen der Amtsführung durchgeführt werden.

2 Notarstellen verringern

- 407 Das Notarwesen sollte bedarfsgerecht und überprüfbar organisiert werden. Der Rechnungshof hat vorgeschlagen, die Messzahl zur Feststellung des Bedarfs an Notaren und Notarinnen den Regelungen der anderen Länder anzupassen und von 300 auf mindestens 400 zu erhöhen. Dadurch gäbe es in Bremen langfristig etwa 60 Notare oder Notarinnen weniger. Bei einem Prüfungsturnus von vier Jahren wären pro Jahr 15 Prüfungen weniger durchzuführen.
- 408 Das Justizressort wird wegen der mit Wirkung zum 1. Mai 2011 geltenden neuen Regeln für den Zugang zum Anwaltsnotariat bis dahin die Allgemeine Verfügung über die Angelegenheiten der Notarinnen und Notare anpassen. Dabei sollen die Vorschläge des Rechnungshofs geprüft und mit den beteiligten Behörden und Institutionen diskutiert werden.
- 409 Der Rechnungshof hat ferner angeregt, den Prüfungszeitraum auf fünf Jahre zu verlängern. Dadurch könnte i. V. m. der Erhöhung der Messzahl sichergestellt werden, dass das Landgericht die jährlich vorgeschriebenen Prüfungen absolviert. Insgesamt könnte die Prüfungsdichte damit verbessert werden. Das Justizressort wird diesen Vorschlag prüfen.

3 Gebühren einführen

- 410 Das Land Bremen erhebt für die regelmäßige Prüfung der Amtsführung von Notaren und Notarinnen zzt. keine Gebühren. Im Gegensatz dazu erhebt Niedersachsen abhängig von den Urkundsgeschäften eine Prüfungsgebühr von 300 € oder 600 €, Berlin erhebt je Notarprüfung 500 €.
- 411 Das Oberlandesgericht Celle hat die niedersächsische Praxis im Jahr 2008 bestätigt. Dabei hat das Gericht besonders den vorbeugenden Charakter der Prüfung hervorgehoben und darin eine Hilfestellung für Notare und Notarinnen gesehen. Der Gewinn an Rechtssicherheit bringe ihnen einen persönlichen Vorteil, sodass die Notarprüfung nicht allein im öffentlichen Interesse durchgeführt werde. Das rechtfertige, Gebühren zu erheben. Das Amtsgericht Charlottenburg hat im Jahr 2006 die Gebührenerhebung durch das Land Berlin bestätigt.
- 412 Auch für andere Dienstleistungen gegenüber Notaren und Notarinnen sowie für Bewerber oder Bewerberinnen können Gebühren erhoben werden. In Niedersachsen sind z. B. die Bestellung, die Versagung einer Bestellung, die Rücknahme einer Bewerbung, die Entscheidung über eine Nebenbeschäftigung sowie die Entscheidung über eine Vertreterbestellung kostenpflichtig.
- 413 Der Rechnungshof hat angeregt, in Bremen eine Gebühr für die regelmäßige Prüfung der Amtsführung der Notare und Notarinnen zu erheben. Die finanziellen Auswirkungen können anhand einer Beispielrechnung auf Basis der niedersächsischen Regelung dargestellt werden. Bei 238 Notaren und Notarinnen, von denen rd. drei Viertel weniger als 400 Urkundsgeschäfte pro Jahr abwickeln, würden sich bei vierjährigem Prüfungsturnus Einnahmen von rd. 22,5 T€ jährlich ergeben. Ein Teil dieser Einnahmen könnte genutzt werden, um die Nebentätigkeitsvergütung der eingesetzten Prüfer und Prüferinnen im Notarwesen anzuheben und attraktiv zu machen.
- 414 Das Justizressort wird mit Blick auf die Haushaltslage prüfen, in welchem Umfang Gebühren für die Prüfung der Amtsführung der Notare und Notarinnen eingeführt werden sollen. Es wird sich auch mit der Frage beschäftigen, wie mehr Prüfungen durchgeführt werden können (s. Tz. 406).
- 415 Darüber hinaus hat der Rechnungshof das Justizressort gebeten zu prüfen, ob nach dem Beispiel Niedersachsens auch andere Dienstleistungen für Notare und Notarinnen mit Gebühren belegt werden sollten. Insbesondere die Bestellung von Notarvertretungen bindet mit durchschnittlich 25 Anträgen pro Woche einen großen Teil der Arbeitskraft des mit Notarwesen beschäftigten Mitarbeiters im Landgericht. Würde eine Gebühr von 50 € pro Vertre-



tungsbestellung erhoben, könnte mit den Einnahmen von rd. 65 T€ jährlich ein Teil der Verwaltungskosten des Landgerichts gedeckt werden. Auch die Umsetzung dieses Vorschlags will das Justizressort prüfen.



Justiz

Ausschreibungspflicht von Dienstposten

Dienstposten und Arbeitsplätze bei der Freien Hansestadt Bremen dürfen nur nach vorheriger Ausschreibung besetzt werden. Das Justizressort ist dieser Verpflichtung im geprüften Fall nicht nachgekommen.

Das Justizressort hat seine Auskunftspflicht gegenüber dem Rechnungshof zu zögerlich erfüllt.

1 Ausschreibungspflicht missachtet

- 416 Artikel 128 Abs. 1 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen bestimmt, dass öffentliche Ämter allen Staatsbürgerinnen und Staatsbürgern zugänglich sind. Nach den in Bremen geltenden Ausschreibungsrichtlinien vom 6. November 2006 (BremABl. S. 817) dürfen Dienstposten und Arbeitsplätze bei der Freien Hansestadt Bremen nur nach vorheriger Ausschreibung besetzt werden. Ausgenommen davon sind lediglich die in § 9 a Abs. 3 bis 5 Bremisches Beamtengesetz (BremBG) genannten Fälle. Die Ausnahmen gelten z. B. für Stellen,
- die befristet für längstens 12 Monate besetzt werden sollen oder
 - für die ein besonderes Vertrauensverhältnis zwischen dem einzelnen Mitglied des Senats und der Amtsinhaberin oder dem Amtsinhaber notwendig ist, wie bei einer Staatsrätin oder einem Staatsrat.
- 417 Das Justizressort hatte einen Beschäftigten zunächst für dreieinhalb Jahre zu einer anderen Dienststelle innerhalb seines Ressorts abgeordnet. Dort war er mit Aufgaben betraut, die höher bewertet waren als seine bisher wahrgenommenen. Eine Abordnung ist der vorübergehende Einsatz einer Beschäftigten oder eines Beschäftigten, wobei das Dienstverhältnis zur bisherigen Dienststelle aufrechterhalten und die Stelle bestehen bleibt. Nach Ablauf der dreieinhalb Jahre wurde der Beschäftigte auf den höherwertigen Dienstposten versetzt und gleichzeitig entschieden, ihn zu befördern. Die Beförderung ist nach drei Monaten wirksam geworden. Der so besetzte Dienstposten ist zu keinem Zeitpunkt ausgeschrieben worden. Es hat kein ordnungsgemäßes Auswahlverfahren stattgefunden.
- 418 Das Justizressort hätte den Dienstposten im Beiblatt zum Amtsblatt der Freien Hansestadt Bremen ausschreiben müssen. Nach § 9 a Abs. 2 BremBG hät-

te der Dienstposten sogar überregional ausgeschrieben werden sollen. Für den Dienstposten gelten nicht die oben genannten Ausnahmetatbestände des § 9 a Abs. 3 bis 5 BremBG.

- 419 Das Justizressort hat dazu erklärt, es habe auf die Ausschreibung verzichtet, weil wegen der vorausgegangenen Abordnung des Beschäftigten keine freie Stelle zu besetzen gewesen sei. Die Leistungen des Beschäftigten seien einhellig und durchgängig als hervorragend angesehen worden.
- 420 Der Rechnungshof bleibt bei seiner Beurteilung. Der Beschäftigte war für einen befristeten Zeitraum abgeordnet, sein Dienstverhältnis zur bisherigen Dienststelle blieb bestehen. Durch eine mehrjährige Wahrnehmung von Aufgaben im Wege einer Abordnung können Dienstposten nicht besetzt werden. Ein Dienstposten gilt erst dann als besetzt, wenn die Aufgaben einer bestimmten Person dauerhaft übertragen worden sind. Dies kann nur durch eine Versetzung verbunden mit einer Einweisung in die neue Stelle geschehen. Die gesetzliche Ausschreibungspflicht für die dauerhafte Besetzung von Dienstposten steht außer Frage. Die Pflicht ist eine der Voraussetzungen für die Verwirklichung des verfassungsrechtlichen Gebots der Allgemeinzugänglichkeit von öffentlichen Ämtern.
- 421 Das Justizressort hat erklärt, es werde künftig auch dann eine Stellenausschreibung veranlassen, wenn die Aufgaben einer Stelle bereits langjährig im Wege einer Abordnung wahrgenommen worden seien.

2 Auskunftspflichten nur zögerlich nachgekommen

- 422 Der Rechnungshof hatte im Verlauf der Prüfung auf Grundlage von § 95 LHO u. a. darum gebeten, ihm die Personalakte des betroffenen Beschäftigten zu übersenden. Dieser Bitte ist das Justizressort nicht nachgekommen. Es hat stattdessen einzelne Kopien der die Stellenbesetzung betreffenden Vorgänge aus der Personalakte übersandt und gebeten zu prüfen, ob in Hinblick auf den Schutz personenbezogener Daten auf eine Übersendung der gesamten Personalakte verzichtet werden könne. Auf Vorschlag des Rechnungshofs hat das Ressort ihm schließlich die Akte vor Ort zur Einsicht zur Verfügung gestellt.
- 423 Das Justizressort hat sein zögerliches Vorgehen damit begründet, die Personalakte enthalte überwiegend personenbezogene Daten, die für den Gegenstand der Prüfung aus seiner Sicht nicht relevant seien. Eine Einwilligung des Betroffenen zur Einsichtnahme habe nicht vorgelegen.



- 424 Die Auskunftspflicht gegenüber dem Rechnungshof ergibt sich aus § 95 LHO. Danach sind dem Rechnungshof alle Unterlagen zu übersenden, die er zur Erfüllung seiner Aufgaben für notwendig hält. Die Zustimmung der beschäftigten Person bei Einsichtnahme oder Vorlage der Personalakte ist nicht erforderlich. Auch das Bremische Datenschutzgesetz lässt das Übermitteln von Daten ausdrücklich zu, wenn eine andere Rechtsvorschrift dies erlaubt. Die Einsichtnahme in Personalakten ist bei Prüfungen im Personalbereich ein übliches Verfahren. Es ermöglicht dem Rechnungshof, die Rechtmäßigkeit von Personalentscheidungen nachzuvollziehen.





Wissenschaft

Drittmittelverwaltung in der Hochschule Bremen

Die Hochschule Bremen hat in den letzten drei Jahren über Drittmittel von rd. 38 Mio. € verfügt. Der Rechnungshof hat Mängel beim Finanzcontrolling und in der Arbeitsorganisation der Drittmittelverwaltung festgestellt. Die Hochschule Bremen hat bereits damit begonnen, Empfehlungen des Rechnungshofs umzusetzen.

1 Forschung in der Hochschule Bremen

- 425 Forschung zählte zunächst nicht zu den Primäraufgaben der Fachhochschulen. Erst mit der Novellierung des Hochschulrahmengesetzes 1985 wurde anwendungsorientierte Forschung und Entwicklung als eine Aufgabe der Fachhochschulen definiert.
- 426 Der Stellenwert von Forschung und Entwicklung ist in den letzten Jahren bei allen Fachhochschulen gestiegen, so auch bei der Hochschule Bremen. Eingeschränkte finanzielle Mittel und der Mangel an festangestellten wissenschaftlichen Beschäftigten haben dazu geführt, dass forschende Hochschulmitglieder im Wesentlichen auf Mittel Dritter für die Forschung angewiesen sind.
- 427 Drittmittel werden von öffentlichen und privaten Mittelgebern zur Verfügung gestellt. Die wichtigsten öffentlichen Mittelgeber sind die Europäische Union und Bundesministerien, z. B. das Bundesministerium für Bildung und Forschung. Öffentliche Mittelgeber finanzieren vorrangig Forschungsprojekte mit dem Ziel, das gesellschaftliche Wissen zu erhöhen. Private Mittelgeber, wie z. B. Unternehmen, erwarten von den Hochschulen Ergebnisse, die sie unmittelbar für ihre eigenen unternehmerischen Zwecke verwenden können.
- 428 In den letzten drei Jahren hat die Hochschule Bremen insgesamt rd. 224,8 Mio. € ausgegeben. Davon sind mit rd. 38,1 Mio. € knapp 17 % auf Drittmittelprojekte entfallen. Mit den eingeworbenen Mitteln hat sie über die Hälfte ihrer wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter finanziert.
- 429 Mit der Prüfung sollte insbesondere untersucht werden,
- wie die Arbeitsabläufe in der Drittmittelverwaltung der Hochschule Bremen organisiert sind,

- ob das finanzielle Controlling sachgerecht ist und
- in welchem Umfang die Hochschule Bremen eigene Ressourcen einsetzt, wenn sie Drittmittelprojekte durchführt.

430 Für den Zeitraum 2006 bis 2008 hat die Hochschule Bremen dem Rechnungshof auf Nachfrage 441 laufende Drittmittelprojekte gemeldet. Dazu haben nicht nur forschungsbezogene Projekte gehört, sondern auch Vorhaben, in denen die Mittel für andere Zwecke, z. B. um eine Stiftungsprofessur einzurichten oder Ringvorlesungen durchzuführen, bestimmt gewesen sind. Der Rechnungshof hat für seine Stichprobe ausschließlich diejenigen berücksichtigt, die in einem Forschungszusammenhang gestanden haben. Aus den verbleibenden 199 Drittmittelprojekten hat er 57 Fälle per Zufallszahlengenerator als Stichprobe ausgewählt. Effizienz und Qualität der Forschung waren nicht Gegenstand der Prüfung.

2 Arbeitsabläufe bei Drittmittelprojekten

2.1 Erhöhte Fehleranfälligkeit aufgrund vieler Schnittstellen

- 431 Die Durchführung von Drittmittelprojekten ist stark arbeitsteilig organisiert. Beteiligt sind die Forschenden, die Hochschulleitung, die Rechtsstelle, Fakultätsverwaltungen und mehrere Arbeitsbereiche der zentralen Hochschulverwaltung.
- 432 Es ist der Hochschule Bremen häufig nicht gelungen, alle Verantwortlichen in die Arbeitsabläufe einzubeziehen und sicherzustellen, dass diese die notwendigen Informationen erhalten.
- 433 Die folgenden Beispiele beschreiben Reibungsverluste, die durch die Vielzahl von Schnittstellen verursacht werden.
- 434 Am Beginn eines drittmittelfinanzierten Forschungsprojekts steht der Antrag auf Bewilligung von Fördermitteln beim Drittmittelgeber, z. B. beim Bundesministerium für Bildung und Forschung. Vertragspartner im juristischen Sinne ist die Hochschule Bremen. Dies bedeutet, dass die oder der forschende Hochschullehrende nicht berechtigt ist, Verträge zu unterzeichnen. Legitimiert sind die Rektorin oder der Kanzler, die die Hochschule im Außenverhältnis vertreten. Hochschullehrende haben sich teilweise über diese Vorgaben hinweggesetzt.

- 435 Das Rektorat hat dieses Verhalten bislang geduldet. Als Begründung hat es angeführt, für die Hochschule Bremen sei es wichtig, als „verlässlicher Vertragspartner“ wahrgenommen zu werden.
- 436 Die Argumentation hat den Rechnungshof nicht überzeugt. Denn die Hochschule Bremen vollzieht bereits mit der Vertragsunterzeichnung finanzielle Weichenstellungen. Ferner sind die Vorgaben zur Zeichnungsberechtigung einzuhalten. Die Verantwortlichen der Hochschule Bremen haben bereits entsprechende Regelungen getroffen.
- 437 Im Laufe eines Projekts werden Planungen häufig modifiziert. Über diese Änderungen sind größtenteils weder das Rektorat noch die Rechtsstelle oder die drittmittelverwaltende Stelle informiert worden. Der Rechnungshof hält es für unerlässlich, dass das Rektorat bei substantziellen vertraglichen Änderungen, wie Reduzierung der Drittmittel, die entsprechenden Dokumente gegenzeichnet.
- 438 Die Hochschule Bremen hat sich verpflichtet festzulegen, wie gravierend die Vertragsänderungen sein müssten, die das Rektorat gegenzeichnen hat und in welchen Fällen es ausreicht, die Rechtsstelle zu beteiligen.
- 439 Verträge zwischen Drittmittelgebern und der Hochschule Bremen enthalten Vereinbarungen über Personal- und Sachausgaben, ggf. auch über Investitionsausgaben sowie Zahlungsmodalitäten. Damit die Vertragsbedingungen eingehalten werden, ist die Drittmittelverwaltung maßgeblich auf die Zuarbeit durch den wissenschaftlichen Bereich angewiesen. Einige Mittelgeber machen z. B. Mittelabforderungen davon abhängig, dass ein Meilenstein im Forschungsprojekt erreicht worden ist. Daher ist es notwendig, dass die wissenschaftlichen Projektverantwortlichen die Drittmittelverwaltung entsprechend informieren. Dies ist häufig unterblieben. Deshalb hat die Hochschule die Ausgaben für das jeweilige Projekt zunächst aus eigenen Mitteln vorfinanzieren müssen.
- 440 Die Hochschule Bremen hat sowohl in ihrer früheren als auch in ihrer aktuellen „Ordnung der Hochschule Bremen zur Durchführung von Forschungsvorhaben mit Mitteln Dritter gemäß § 74 (3) BremHG (Drittmittelordnung)“ u. a. eine Verwaltungsrichtlinie vorgesehen, die die Arbeitsabläufe beschreiben und Zuständigkeiten festlegen soll. Die Hochschule Bremen hat es bisher versäumt, eine solche Richtlinie zu erlassen.
- 441 Die Hochschule Bremen hat erklärt, sie werde die Verwaltungsrichtlinie im Jahr 2010 erarbeiten. Hierbei werde sie die Prüfungsergebnisse des Rechnungshofs berücksichtigen.

2.2 Finanzielles Projektcontrolling verbessern

- 442 Um ein Drittmittelprojekt finanziell ordnungsgemäß abwickeln zu können, richtet die Hochschule Bremen für jedes Projekt ein eigenes Konto ein. Hierauf bucht sie ausschließlich die Einnahmen und Ausgaben für das jeweilige Projekt. Mithilfe dieses Projektcontrollings will die Hochschule sicherstellen, dass sie tatsächlich nur die Mittel ausgibt, die für das einzelne Projekt zur Verfügung stehen.
- 443 Wesentliches Arbeitsmittel für die Beschäftigten in der Drittmittelverwaltung ist das DV-Programm SAP/R3. Es verfügt über ein integriertes Berichtswesen, das die Beschäftigten zum finanziellen Projektcontrolling nutzen sollen.
- 444 Das Berichtswesen bietet die technischen Möglichkeiten, für jedes Drittmittelprojekt die folgenden Daten anzuzeigen:
- Gesamtbetrag der zugesagten Drittmittel,
 - anteiliger Betrag, der bereits verplant ist, z. B. um für das Forschungsprojekt eingestellte Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter zu bezahlen,
 - bereits ausgegebene Drittmittel,
 - von der Hochschule vom Drittmittelgeber angeforderte Beträge,
 - vom Drittmittelgeber überwiesene Beträge und
 - Beträge, die noch für Ausgaben zur Verfügung stehen.
- 445 Für ein wirksames finanzielles Projektcontrolling ist es unverzichtbar, dass das Berichtswesen verlässliche Daten bereitstellt. Daten zu Ausgaben und Einnahmen auf den Projektkonten stehen im Berichtswesen automatisch zur Verfügung, sobald die entsprechenden Buchungen erfolgt sind. Andere Daten hingegen, z. B. der Gesamtbetrag der zugesagten Drittmittel, müssen zusätzlich manuell in das Berichtswesen eingegeben werden. Ein weiterer Mehraufwand kann sich ergeben, wenn sich z. B. der Gesamtbetrag der zugesagten Drittmittel ändert. In diesen Fällen muss der im Berichtswesen hinterlegte Betrag manuell in einem weiteren Arbeitsschritt berichtigt werden.
- 446 Ein besonderes Controllingproblem stellen die Personalkosten dar, die in den Drittmittelprojekten anfallen. Zum einen überträgt die zuständige Stelle die Gehaltszahlungen nicht direkt in das SAP/R3-Berichtswesen, da sie mit einem anderen DV-System arbeitet. Die Hochschule Bremen muss daher auch diese Ausgaben über eine Schnittstelle manuell einpflegen. Zum anderen mindert sich ein langfristig verplanter Betrag für Personalkosten nicht automatisch,

wenn monatlich Gehälter gezahlt werden. Auch hier muss die verwaltende Stelle den langfristig verplanten Betrag manuell reduzieren.

- 447 Die Hochschule Bremen hat die oben beschriebenen manuellen Eingaben und Korrekturen nicht durchgeführt. Das Berichtswesen hat deshalb in den meisten Fällen keine belastbaren Daten geliefert. Ein wirksames Finanzcontrolling ist so nicht möglich gewesen.
- 448 Dem Rechnungshof ist der zusätzliche Arbeitsaufwand, insbesondere bei Verarbeitung der Personalkosten, für ein vollständiges Berichtswesen bewusst. Er hält eine vollständige Datenlage jedoch für unabdingbar.
- 449 Da die manuellen Anpassungsarbeiten grundsätzlich zeitaufwendig und fehlergeneigt sind, sollte die Hochschule Bremen eine weitgehende Automatisierung im Berichtswesen anstreben. Sie ist jedoch bei Änderungen in der SAP/R3-Version auf die Zustimmung des Landes Bremen angewiesen. Da die Hochschule Bremen, im Gegensatz zur bremischen Verwaltung, eine hohe Personalfluktuation hat, befürwortet sie eine integrierte SAP-Lösung. Die unterschiedlichen Interessenslagen von Hochschule und Verwaltung behindern eine kurzfristige technische Lösung.
- 450 Die Hochschule Bremen hat zugesagt, in einem ersten Schritt nach Problemlösungen zu suchen, um ihr Berichtswesen zu verbessern.
- 451 Die Prüfung hat gezeigt, dass die Hochschule in erheblichem Maße Projekte vorfinanzieren musste, da sie aufgrund der unvollständigen Datenlage Teilzahlungen nicht rechtzeitig angefordert hat. Von 57 Projekten sind 21, d. h. rd. 37 %, zumindest an einem der Stichtage (31. Dezember) defizitär gewesen. Der Rechnungshof erwartet von einem verbesserten Finanzcontrolling, dass die Hochschule Bremen künftig unnötige finanzielle Belastungen vermeiden kann.
- 452 Neben den stichtagsbezogenen Defiziten, die sich häufig zum Laufzeitende ausgeglichen haben, hat die Hochschule Bremen Projekte vorfinanziert, die bis zum Laufzeitende defizitär geblieben sind. In diesen Fällen hat die Hochschule aufgrund der lückenhaften Berichtsdaten den Überblick über die Projektkosten verloren.
- 453 Die Hochschule Bremen hat es versäumt festzulegen, wer diese Defizite tragen muss. Sie hat stattdessen jeweils einzelfallbezogene Lösungen gesucht und Defizite auch zulasten ihres Grundhaushalts ausgeglichen.

- 454 Der Rechnungshof hat eine verbindliche Regelung nach dem „Verursachungsprinzip“ vorgeschlagen:
- Schließt ein Drittmittelprojekt mit einem Defizit ab, weil die oder der Forschende die Kosten des Projekts fehlerhaft kalkuliert hat, sollte das Defizit aus den ihr oder ihm zur Verfügung gestellten Mitteln beglichen werden.
 - Ist das Defizit aus einem anderen, von ihr oder ihm nicht zu vertretenden Grund, z. B. Gehaltssteigerungen, entstanden, sollte die Hochschule es tragen.
- 455 Vordringlich hat die Hochschule Bremen Maßnahmen zu ergreifen, mit denen sie Defizite verhindert. Dazu sollte sie neben einem verbesserten finanziellen Projektcontrolling auch einen Leitfaden für die Kalkulation von Drittmittelvorhaben entwickeln.

2.3 Verbesserte Arbeitsorganisation notwendig

- 456 Innerhalb der geprüften Jahre 2006 bis 2008 ist die Zahl der zu betreuenden Drittmittelprojekte um rd. 70 % gestiegen; unverändert geblieben ist das Stellenvolumen im zuständigen Verwaltungsbereich.
- 457 Das Rektorat ist gefordert, den gesamten Prozessablauf in der Drittmittelverwaltung reibungslos zu gestalten. Dies ist vor allem deshalb notwendig, weil die Hochschule Bremen Verwaltungspersonal reduzieren und somit ihr verbleibendes Personal effizienter einsetzen muss.
- 458 Der Rechnungshof hält es für notwendig, die Arbeitsorganisation zu optimieren. Ein Schwerpunkt sollte dabei auf einer Arbeitsorganisation liegen, bei der alle Beschäftigten im Drittmittelbereich mit dem gesamten Spektrum der Verwaltungsaufgaben betraut werden.
- 459 Er hat vorgeschlagen,
- die ganzheitliche Sachbearbeitung im Verwaltungsbereich für die Drittmittelprojekte einzuführen,
 - allen Beschäftigten Zugriffsrechte auf aktuelle elektronische Unterlagen über die Drittmittelprojekte einzuräumen und
 - ausgewählte Beschäftigte in der verwaltungstechnischen Abwicklung spezieller Drittmittelprojekte, z. B. bei Finanzierung durch die Europäische Union, zu qualifizieren.
- 460 Die Hochschule hat bereits parallel zur Prüfung durch den Rechnungshof im Sommer 2009 begonnen, ihre Verwaltungsabläufe zu untersuchen, um sie

zu verbessern. Sie hat zugesagt, die Vorschläge des Rechnungshofs einzubeziehen.

3 Finanzierung von Drittmittelprojekten

3.1 Finanzielle Belastung durch Eigenbeitrag

- 461 Die Hochschule Bremen hat den Großteil ihrer Drittmittel von folgenden Mittelgebern eingeworben:
- Europäische Union,
 - Bundesministerien,
 - Freie Hansestadt Bremen (einschließlich einige ihrer Beteiligungen),
 - private Stiftungen und
 - private Unternehmen.
- 462 Jeder Mittelgeber hat spezielle Förderbedingungen, in denen er u. a. festlegt, in welchem Umfang er Kosten des Drittmittelprojekts übernimmt. Die Förderquoten reichen von einer Vollfinanzierung bis zu einer anteiligen Finanzierung von 45 %. In finanzieller Hinsicht stellen diese Förderquoten für die Hochschule Bremen die entscheidende Bedingung dar.
- 463 Das Rektorat genehmigt Drittmittelprojekte einzelfallbezogen. Entscheidungskriterien sind das Interesse der Hochschule Bremen an dem Drittmittelprojekt und die Höhe eines von ihr zu erbringenden Eigenbeitrags.
- 464 Die Prüfung der 57 Drittmittelprojekte mit einem Volumen von zusammen rd. 5,4 Mio. € hat ergeben, dass die Hochschule Bremen allein in diesen Fällen rd. 540 T€ als Eigenbeitrag (rd. 10 %) erbringen musste.
- 465 Der gesamte Eigenbeitrag der Drittmittelprojekte mit Forschungszusammenhang ist vom Rechnungshof nicht ermittelt worden. Dies hätte einen unverhältnismäßig hohen Prüfungsaufwand erfordert. Wird der bei der Prüfung der 57 Drittmittelprojekte ermittelte Eigenbeitrag auf die 199 Drittmittelprojekte (s. Tz. 430) hochgerechnet, ergibt sich ein Betrag in Höhe von rd. 2 Mio. €.
- 466 Neben dem dargestellten Eigenbeitrag der Hochschule Bremen ist ein weiterer Eigenbeitrag entstanden, d. h. der Mitteleinsatz der Hochschule Bremen fällt noch höher aus als durch die oben berechnete Eigenbeitragsquote ausgewiesen.

- 467 Ursachen liegen nach Feststellung des Rechnungshofs darin, dass
- Gemeinkosten, z. B. Verwaltungskosten, nicht berechnet worden sind,
 - Projekte innerhalb der Projektlaufzeit defizitär geworden sind oder
 - sich am Projektende, z. B. wegen einer unvollständigen Kalkulation, eine Unterfinanzierung gezeigt hat.
- 468 Das Bremische Hochschulgesetz gibt vor, welche Kosten in Projektkalkulationen einzubeziehen und gegenüber den Drittmittelgebern geltend zu machen sind. Die Hochschule Bremen hat diese Vorgaben in ihre Drittmittelordnung wie folgt übernommen:
- Das Entgelt für den Forschungsauftrag soll grundsätzlich kostendeckend sein.
 - Das Entgelt muss die unmittelbaren Kosten des Forschungsauftrags umfassen, mittelbare Kosten (= Gemeinkosten) sollen einbezogen werden. Der Ansatz der Gemeinkosten soll 20 % der unmittelbaren Kosten betragen.
 - Auf das Entgelt kann die Hochschule Bremen ganz oder teilweise verzichten, wenn sie ein dringendes Interesse an dem Forschungsauftrag hat.
- 469 Bei allen 13 privaten Forschungsaufträgen hat die Hochschule Bremen die Gemeinkostenpauschale gegenüber den Mittelgebern nicht oder nicht vollständig geltend gemacht. Mit einem vereinfachten Berechnungsverfahren hat der Rechnungshof in Anlehnung an die hochschuleigene Drittmittelordnung 20 % des vereinbarten Zahlbetrags als Gemeinkostenpauschale angesetzt. Im Ergebnis hat die Hochschule Bremen in diesen Fällen rd. 132 T€ der Kosten selbst getragen.
- 470 Wird zu dieser Größe der vertraglich vereinbarte Eigenbeitrag (s. Tz.464) addiert, beläuft sich der gesamte Eigenbeitrag allein für die geprüften Fälle auf rd. 670 T€. Diese Größenordnung ist der Hochschule bisher nicht bekannt gewesen, da sie die Eigenbeiträge nicht systematisch erfasst hat. Sie hat nunmehr begonnen, entsprechende Daten zu erheben.
- 471 Die Tatsache, dass die Hochschule Bremen Eigenbeiträge leisten muss, schränkt sie in der Zahl der realisierbaren Drittmittelprojekte ein. Dies hat sie bei ihren Ziel- und Leistungsvereinbarungen mit dem Wissenschaftsressort zu berücksichtigen, um wirklichkeitsnahe Zielzahlen aushandeln zu können.



Wissenschaft

Ausschreibung freiberuflicher Leistungen

Bei der Ausschreibung freiberuflicher Leistungen sollte die Verwaltung künftig auch die Eignung gesetzter Bewerberinnen und Bewerber prüfen. Vermieden werden kann damit der mögliche Vorwurf, Beteiligte ungleich zu behandeln. Einem Prozessrisiko kann so vorgebeugt werden.

Um prognostizieren zu können, welches Büro den Auftrag voraussichtlich am besten erfüllen wird, sollte die Verwaltung für einen möglichst aussagefähigen Anforderungskatalog sorgen.

1 Rechtliche Grundlagen für Ausschreibungen

- 472 Im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) ist bestimmt, dass öffentliche Auftraggeber Dienstleistungen im Wege transparenter Verfahren zu beschaffen haben. Ferner sind alle am Wettbewerb Beteiligten gleich zu behandeln.
- 473 Öffentliche Auftraggeber haben das Vergaberecht zu berücksichtigen. Für freiberufliche Leistungen, z. B. Architektur- und Ingenieurleistungen, die nicht eindeutig und erschöpfend beschreibbar sind, gilt die Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen (VOF). Danach müssen öffentliche Auftraggeber solche Leistungen europaweit ausschreiben, wenn der Wert des Auftrags voraussichtlich netto 211 T€ erreicht oder überschreitet (Stand Mai 2007).
- 474 Architektinnen und Architekten sowie Ingenieurinnen und Ingenieure unterliegen nur einem eingeschränkten Preiswettbewerb. Ihre Entgelte sind in einer Honorarordnung verbindlich geregelt, die Preisspannen enthält. Entscheidend ist daher bei der Vergabe von Architektur- und Ingenieurleistungen i. d. R. nicht der Preis, sondern die erwartete Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung.
- 475 Das Vergabeverfahren nach einer europaweiten Ausschreibung läuft in zwei Stufen ab:
- 476 In der ersten Stufe sucht die ausschreibende Stelle aus allen Bewerbungen die Büros aus, die für den Auftrag geeignet erscheinen. Hierfür verwendet sie die Eignungskriterien, die sie in der Vergabebekanntmachung benannt

haben muss. Es sind Kriterien wie die Qualifikation der Bewerberinnen und Bewerber, örtliche Präsenz, Büroausstattung und finanzielle Situation.

- 477 Für die zweite Verfahrensstufe erstellt die ausschreibende Stelle eine Aufgabenbeschreibung. Anhand dieser stellen die in der ersten Stufe ausgewählten Büros dar, wie sie die Leistung erbringen wollen. Die ausschreibende Stelle entscheidet, welches Büro die Leistung voraussichtlich am wirtschaftlichsten erbringen wird. Hierfür wendet sie die auf den Auftrag bezogenen Kriterien an und gewichtet sie.
- 478 Der Rechnungshof hat zwei VOF-Vergabeverfahren des Wissenschaftsressorts geprüft. Im ersten Fall hatte das Ressort Architekturleistungen für die Erweiterung der Hochschule Bremerhaven und im zweiten Fall die Planung von Elektroinstallationen für Büros, Werkstätten, Labore, einen Seminarraum sowie Übungsräume für die Universität Bremen ausgeschrieben.

2 Eignung auch bei gesetzten Bewerberinnen und Bewerbern prüfen

- 479 Die VOF lässt es ausdrücklich zu, Büros für Ausschreibungsverfahren zu setzen, also vorzubestimmen. Die gesetzten Büros sind in der Ausschreibung namentlich bekannt zu geben. Weitere Anforderungen formuliert die VOF nicht.
- 480 Ein gesetztes Büro hat sich aus der Sicht der ausschreibenden Stelle i. d. R. bei einem früheren Auftrag bewährt. Wird ein Büro für eine Ausschreibung gesetzt, spart es sich den Aufwand für eine Bewerbung, weil es sich dem späteren Auftraggeber nicht mehr vorstellen muss.
- 481 Das Wissenschaftsressort hat für die Ausschreibung einer Architekturleistung ein Büro gesetzt und dies auch veröffentlicht. Das gesetzte Büro hatte etwa zwei Jahre zuvor den vorherigen Bauabschnitt abgeschlossen. Dabei habe sich dieses Architekturbüro nach Aussagen des Ressorts besonders bewährt. Eine Eignungsprüfung nach den Kriterien, denen die anderen Büros unterworfen wurden, hat das Ressort nicht durchgeführt. Seine Vorgehensweise hat es auch damit begründet, die VOF erfordere keine erneute Eignungsprüfung. Außerdem sei dem Ressort der relevante Personenkreis bekannt gewesen, weil er mit dem für den vorherigen Bauabschnitt eingesetzten identisch gewesen sei. Eine vor der Ausschreibung erbetene schriftliche Bestätigung des gesetzten Büros dafür konnte das Ressort jedoch nicht nachweisen.
- 482 Aus der Sicht des Rechnungshofs ist das Ressort vermeidbare Risiken eingegangen. So können sich die Qualifikation eines Büros und seine finanzielle

Situation innerhalb von zwei Jahren nennenswert ändern, z. B. durch Mitarbeiterwechsel. Folglich hätte es nicht davon ausgehen dürfen, dass das gesetzte Büro dieselbe Eignung hinsichtlich der Fachkunde aufweist wie zuvor. Ferner hätte es die Leistungsfähigkeit des Büros prüfen müssen. Es besteht die Gefahr, dass die Verwaltung - ohne Prüfung der Eignung - keine Bestenauslese durchführen kann.

- 483 Daneben kann sich ein vermeidbares Prozessrisiko ergeben. Da nach dem GWB alle, die am Wettbewerb teilnehmen, gleich zu behandeln sind, sollte die Verwaltung die in der VOF eingeräumte Ausnahme restriktiv handhaben. So empfiehlt der Rechnungshof, sich zu vergewissern, dass die in der ersten Stufe relevanten Eignungskriterien auch von dem zu setzenden Büro aktuell erfüllt werden. Diese Überprüfung ist im Vergabevermerk festzuhalten, denn nur so kann einem möglichen Diskriminierungsvorwurf und einem Prozessrisiko vorgebeugt werden. Bei einer gerichtlichen Auseinandersetzung ziehen Gerichte den Vergabevermerk als Beweismittel heran, um den Ablauf des Verfahrens nachzuvollziehen. Verfahrensschritte, die nicht im Vergabevermerk dokumentiert sind, werden von Gerichten nicht anerkannt.

3 Aufgaben so konkret wie möglich beschreiben

- 484 Nach der VOF ist den Büros spätestens mit der Einladung zur Verhandlung eine Aufgabenbeschreibung zu übersenden. Auf dieser Grundlage erarbeiten die Büros Angebote, mit denen sie versuchen, den Auftraggeber davon zu überzeugen, die geforderte Leistung für ihn am wirtschaftlichsten erbringen zu können.
- 485 Das Wissenschaftsressort hat den Büros für die Ausschreibung der Planung von Elektroinstallationen lediglich eine Liste mit den jeweiligen Raumgrößen und -bezeichnungen übersandt. Anforderungen an die technische Ausstattung der Räume hat das Ressort nicht benannt. Die Büros konnten der Ausschreibung z. B. nicht entnehmen, ob in der Werkstatt nur Beleuchtungskörper benötigt wurden oder in Laboren mit Lasertechnik gearbeitet werden sollte.
- 486 Der Rechnungshof hält die Angaben in der Ausschreibung für unzureichend. Ohne Angaben zu den Anforderungen an die technische Ausstattung war es den Büros kaum möglich, in ihren Angeboten auf die von ihnen erwarteten Leistungen einzugehen. Die Büros haben ihre Auftragserfüllung nicht detailliert darstellen können, so dass eine Entscheidung über das wirtschaftlichste Angebot nur eingeschränkt möglich war.



- 487 Das Ressort ist der Meinung, die Liste sei ausreichend gewesen. Technische Anforderungen könnten in dieser frühen Projektphase noch nicht formuliert werden, zumal der ausschreibenden Stelle die technische Kompetenz gefehlt habe.
- 488 Der Rechnungshof weist darauf hin, dass die Nutzung der Räume hätte näher beschrieben werden müssen. So sollten für den Anforderungskatalog in der Ausschreibung die beabsichtigten Tätigkeiten in Laboren und Werkstätten dargestellt werden. Eine solche Darstellung wäre auch für eine fachkundige Beratung im Vorwege der Ausschreibung erforderlich. Auf eine möglichst aussagefähige Aufgabenbeschreibung als Grundlage für die Prognoseentscheidung, welches Büro den Auftrag voraussichtlich am besten erfüllen wird, kann nicht verzichtet werden.



Kultur

Sanierung und Umbau des Schauspielhauses

Das Kulturressort hat der Theater Bremen GmbH für den Umbau und die Sanierung des Schauspielhauses eine Zuwendung über rd. 1,7 Mio. € gewährt. Dabei hat es die vorgeschriebene baufachtechnische Beteiligung nicht sichergestellt. Es hat zugelassen, dass die Gesellschaft bei der Durchführung der Maßnahme gegen nahezu alle Regeln des Vergaberechts, der Korruptionsprävention, der Planung und der Rechnungsprüfung verstoßen hat.

1 Bühnentechnik im Schauspielhaus sanierungsbedürftig

- 489 Die Theater Bremen GmbH (Theater) betreibt in der Stadt Bremen mehrere Spielstätten, u. a. das Schauspielhaus. Im August 2004 stellte eine Firma bei der Prüfung der Bühnentechnischen Einrichtungen des Schauspielhauses fest, dass die Antriebe zum Halten von Lasten über Personen aus Sicherheitsgründen nur noch eingeschränkt einsetzbar waren. Die Firma informierte das Theater im September 2004 darüber schriftlich. Die Unfallkasse Freie Hansestadt Bremen (Unfallkasse) ist Trägerin der gesetzlichen Unfallversicherung im kommunalen und staatlichen Bereich des Landes Bremen. In dieser Funktion teilte sie dem Theater im April 2005 mit, aufgrund der schadhafte Bühnentechnik bestehe im Schauspielhaus Gefahr für Leben und Gesundheit der Beschäftigten. Es müssten umgehend Maßnahmen zur Mängelbeseitigung durchgeführt werden. Dafür hat das Theater im Mai 2005 einen Wettbewerb zur Auswahl eines Planers ausgeschrieben.
- 490 Anschließend benötigte das Theater fast zwei Jahre, um die Grundlagen zu ermitteln, die Kosten zu schätzen und eine Entwurfsplanung zu erstellen. Erst im Februar 2007 berichtete die Geschäftsführung des Theaters dem damaligen Aufsichtsrat über das Ausmaß der Unfallgefahr. Sie wies auf die Gefahr der Schließung des Schauspielhauses durch die Unfallkasse hin, wenn nicht unmittelbar für Abhilfe gesorgt werde. Zu diesem Zeitpunkt bezifferte das Theater die Kosten der zur Gefahrenabwehr notwendigen Arbeiten und für weitere Baumaßnahmen auf rd. 1,6 Mio. €. Das Kulturressort bewilligte dem Theater im Juli 2007 eine Zuwendung über 1,3 Mio. €, damit es die Baumaßnahmen durchführen konnte. Später wurde die Zuwendung um insgesamt 381 T€ aufgestockt. Obwohl Bauprogramm und Qualitäten gegenüber der

ursprünglichen Planung erheblich reduziert wurden, betrug die abgerechneten Kosten rd. 1,9 Mio. €.

2 Theater verstößt gegen geltende Vorschriften

- 491 Die Mängel an der Bühnentechnik und die dadurch bestehende Unfallgefahr waren dem Theater seit September 2004 bekannt. Dennoch hat die Geschäftsführung den Aufsichtsrat erst im Februar 2007 umfassend informiert. Durch die späte Befassung des Aufsichtsrats mit Vorschlägen, wie Abhilfe geschaffen werden könnte, ist bei der Planung, Ausschreibung, Vergabe und Durchführung der Maßnahme ein Termindruck entstanden, den das Theater zu verantworten hat.
- 492 Diesen Termindruck hat das Theater anschließend gegenüber dem Rechnungshof als Rechtfertigungsgrund dafür angeführt, warum es völlig überstürzt und unter Missachtung aller für Baumaßnahmen geltenden Vorschriften habe planen, ausschreiben, vergeben und abrechnen „müssen“. Die Unfallkasse hätte anderenfalls das Schauspielhaus geschlossen.
- 493 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass das Theater die Baumaßnahme nicht regelgerecht geplant hat. Es hat vielmehr ohne Grundlagenermittlung, geeignete Pläne und Kostenschätzung die Aufträge für die Gewerke ausgeschrieben und vergeben.
- 494 Ausgeschrieben hat das Theater Leistungen, die sich nicht mit den tatsächlich zu erbringenden Leistungen deckten. Korrekte Ausschreibungen waren aufgrund der ungeeigneten Pläne nicht möglich. Die Aufträge musste das Theater daher während der Bauausführung ständig an die vorhandenen Gegebenheiten anpassen, was erfahrungsgemäß zu deutlich höheren Baupreisen führt. Dabei hat es die ohne Wettbewerb entstandenen Nachtragspreise nicht auf ihre Angemessenheit hin überprüft, sondern stets akzeptiert. Ein Zusammenhang zwischen ausgeschriebenem und abgerechneten Leistungen ist bei vielen Gewerken wegen der großen Abweichungen nicht mehr herstellbar.
- 495 Daneben hat die Prüfung ergeben, dass das Theater einige Aufträge freihändig vergeben hat. Einige Aufträge hat es sogar vergeben, ohne Vergleichsangebote einzuholen. Damit hat es keinen Wettbewerb hergestellt, obwohl es hätte ausschreiben müssen.
- 496 Wenn Aufträge vergeben werden, die aus öffentlichen Mitteln bezahlt werden, sind die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten.

Korruption muss vorgebeugt werden. Dafür ist es erforderlich, in transparenten Vergabeverfahren einen Preiswettbewerb zwischen den Firmen herzustellen, die Leistungen anbieten.

- 497 Wie das Theater Vergabeverfahren im Einzelnen durchgeführt hat, lässt sich nicht aufklären. Es hat weder Submissionsprotokolle noch Vergabevermerke gegeben. Die Angebote hat - unzulässiger Weise - ein vom Theater beauftragter Freiberufler geöffnet oder per Fax eingeholt. Beide Vorgehensweisen widersprechen der Korruptionsprävention. Der Freiberufler hat zudem bei der Vergabe der Bauaufträge gegen nahezu alle Regeln des Vergaberechts verstoßen. Das hätte die Geschäftsführung des Theaters nicht zulassen dürfen.
- 498 Viele wichtige Abrechnungsunterlagen (z. B. Aufmaße, Tagelohnzettel und Abrechnungszeichnungen) fehlen, zahlreiche sind unvollständig ausgefüllt, teilweise sind sie nicht unterschrieben. Es kann deshalb nicht festgestellt werden, welche Leistungen tatsächlich erbracht worden sind. Das Theater hat die Handwerkerrechnungen bezahlt, ohne dass die zuständige Stelle zuvor die sachliche Richtigkeit der Rechnungen geprüft hat. Damit hat es nicht sichergestellt, dass der jeweiligen Geldausgabe die beauftragte oder überhaupt eine Leistung gegenüber stand. Auch mit diesem Vorgehen hat das Theater einer möglichen Korruption nicht vorgebeugt.
- 499 Obwohl die Leistung des Freiberuflers als Projektsteuerer mit erheblichen Mängeln behaftet gewesen ist, hat das Theater auch dessen Rechnungen nicht beanstandet, sondern voll bezahlt.
- 500 Das Kulturressort hat aufgrund der Prüfung durch den Rechnungshof angekündigt, Ansprüche finanzieller Art gegen den Freiberufler zu prüfen.
- 501 Das Kulturressort hat die Regeln des Zuwendungsrechts im Wesentlichen nicht beachtet. Ohne genaue Planunterlagen hätte es die Mittel nicht bewilligen dürfen. So regeln die Zuwendungsvorschriften u. a., dass im Zuwendungsbescheid Zielsetzung, Qualität und Umfang der Maßnahme so eindeutig und detailliert enthalten sein müssen, dass sie als Grundlage für eine begleitende und abschließende Erfolgskontrolle dienen können.

3 Baufachtechnische Zuwendungsprüfung versäumt

- 502 Ressorts, die Zuwendungen für Baumaßnahmen bewilligen, verfügen im Regelfall nicht über Fachpersonal mit ausreichend baufachlichem Sachverstand. Daher müssen die Ressorts, bevor sie Mittel von mehr als 250 T€ für

eine Baumaßnahme bewilligen, die „baufachtechnische Zuwendungsprüfung“ (BZP) einschalten. Diese Funktion nimmt das Finanzressort zentral für alle Fachressorts wahr. Bis Ende 2008 war die BZP dem Eigenbetrieb Gebäude- und Technikmanagement Bremen angegliedert.

- 503 Die BZP wird nach den baufachlichen Ergänzungsbestimmungen zu den Zuwendungsrichtlinien von der Bewilligungsbehörde beauftragt. Sie muss die BZP so frühzeitig einschalten, dass diese Stelle den potenziellen Zuwendungsempfänger bereits bei der Auswahl der Planerinnen und Planer, der Aufstellung des Raumprogramms und den ersten Planungsüberlegungen beraten kann. Geschieht das später, verursachen Verbesserungsvorschläge oft neue Planungen und führen damit zu Mehrkosten.
- 504 Das Theater hat im Mai 2005 einen Planerwettbewerb eingeleitet (s. Tz. 489). Spätestens zu diesem Zeitpunkt hätte die BZP beteiligt werden müssen. Das Ressort hat die BZP aber erst im Mai 2007 beauftragt. Eine Beratung in Planungsfragen war damit ausgeschlossen.
- 505 Das Kulturressort hat entschieden, dass die BZP zumindest baubegleitend tätig werden sollte. Hierzu hätten Zuwendungsgeber oder Zuwendungsempfänger ihre Pläne und eine Kostenberechnung vorlegen müssen. Anhand dieser Unterlagen hätte die BZP sich einen Überblick über die Maßnahme verschaffen können. Da Ressort und Theater keine prüfbaren Unterlagen vorgelegt haben, musste die BZP schließlich ihre Beteiligung an der Maßnahme ablehnen.

4 Ressort erklärt sein Verhalten

- 506 Das Kulturressort hat erklärt, es sei einer Reihe der vom Rechnungshof kritisch angemerkten Punkte bereits bei der Bearbeitung anderer Probleme nachgegangen. Aus organisationsrechtlichen Gründen habe es aber nicht in das operative Geschäft der GmbH eingreifen können. Insoweit sei es auf das vom Theater gelieferte Datengerüst angewiesen gewesen. Das Ressort hat ferner erläutert, es habe keinen Einfluss auf die Ausübung der Berichtspflicht gehabt, weder betriebsintern noch gegenüber dem Aufsichtsrat. Vor dem Hintergrund der derzeitigen angespannten Lage des Theaters habe das Kulturressort die Neuaufstellung des kaufmännischen Bereichs in die Wege geleitet. Dazu gehöre, dass die Berichtsintervalle für die Theaterleitung deutlich verkürzt worden seien. Für ein verbessertes Controlling habe es einen Wirtschaftsausschuss eingesetzt. Darüber hinaus habe der Aufsichtsrat die Geschäftsleitung angewiesen, die vorhandenen Mängel im kaufmännischen

Bereich umgehend abzustellen, die Einhaltung des vorhandenen Regelwerks sicherzustellen und so für ein wirksames Risikomanagement zu sorgen.

- 507 Das Kulturressort habe von Anfang an seine Prioritäten auf die Erneuerung und Instandsetzung der Technik gelegt. Dabei habe es mit Blick auf mögliche Gefährdungen der Mitarbeiterschaft besondere Bedeutung auf unbedingt erforderliche, sicherheitsrelevante Maßnahmen gelegt. Die vom Theater vorgelegten Kostenschätzungen wären dennoch stets höher beziffert gewesen, als zur Beseitigung der Mängel notwendig gewesen wäre. Das Ressort habe die Geschäftsführung des Theaters wiederholt aufgefordert, eine Entwurfsplanung vorzulegen. Trotz zahlreicher Bemühungen seitens des Ressorts habe die Geschäftsführung die geforderten Unterlagen nicht vorgelegt.
- 508 Die baufachtechnische Zuwendungsprüfung habe das Kulturressort erst im Jahr 2007 in Auftrag gegeben, weil das Theater bis zu diesem Zeitpunkt mehrfach unterschiedliche Anforderungen und Einzelmaßnahmen dargelegt habe. Wenn das Ressort die Zuwendung erst nach der baufachtechnischen Antragsprüfung bewilligt hätte, wäre seiner Meinung nach eine Fertigstellung in der Spielzeitpause 2007 nicht möglich gewesen. Ein Aufschub sei wegen des damit verbundenen Verlusts an Einnahmen nicht möglich gewesen.
- 509 Zugesagt hat das Ressort zu prüfen, ob und ggf. in welcher Höhe Schadensersatzansprüche gegen die Verantwortlichen beim Theater und den Freiberufler geltend gemacht werden können.

5 Einwirkungsmöglichkeiten nicht rechtzeitig genutzt

- 510 Die Einwände des Kulturressorts entsprechen nicht der Rechtslage. Es hat umfassende Informationsrechte und Einwirkungsmöglichkeiten gegenüber der Theater Bremen GmbH. Bremen ist hundertprozentiger Eigentümer; die Verwaltung nimmt die Gesellschafterrechte wahr. Das Kulturressort führt die Fachaufsicht, ist maßgeblich im Aufsichtsrat vertreten und bewilligt dem Theater Zuwendungen.
- 511 Bremen musste die unzureichenden Daten und Unterlagen des Theaters folglich nicht hinnehmen, schon gar nicht über eine so lange Zeit. Hier nur drei Beispiele:
- Die Bewilligung der Zuwendungsmittel, z. B. für die Verschönerung des Foyers, hätte das Kulturressort von der vorherigen Vorlage ordnungsgemäßer Unterlagen durch das Theater abhängig machen können und müssen.

- Das Kulturressort hätte die Möglichkeit gehabt, Beschäftigte zu beauftragen, die Bücher des Theaters einzusehen und der Fachaufsicht zu berichten.
- Der Aufsichtsrat hätte den kaufmännischen Geschäftsführer darauf hinweisen können, dass er abgelöst würde, wenn er dem Auskunftsersuchen nicht umfassend und termingerecht nachkomme.

512 Die Verwaltung hat die ihr zur Verfügung stehenden Instrumente nicht rechtzeitig genutzt, um den Schaden für Bremen möglichst gering zu halten. Erkennbare Schritte hat sie sehr spät eingeleitet, so dass sie erst jetzt greifen können.

6 Kulturressort sagt Änderungen zu

513 Zu Beginn der laufenden Legislaturperiode, im Juli 2007, war das Projekt nach Aussage der jetzigen Ressortleitung bereits so weit fortgeschritten gewesen, dass es insbesondere aufgrund der möglichen Gefährdungslage nicht mehr habe gestoppt werden können. Die neue Leitung des Kulturressorts habe aber personelle Konsequenzen gezogen und mit den maßgeblich Beteiligten beim Theater Auflösungsverträge geschlossen, die Regressvorbehalte der öffentlichen Hand beinhalteten.

514 Das Ressort hat zugesagt, künftig die BZP frühzeitig einzubeziehen. Auch die personelle Ausstattung des zuständigen Fachreferats auf Sachbearbeitungsebene soll inzwischen deutlich verbessert worden sein.

515 Im Hinblick auf die zugesagten Maßnahmen und die Prüfung der finanziellen Ansprüche gegen die Verantwortlichen erwartet der Rechnungshof im Jahr 2010 Ergebnisse.



Soziales

Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung

Das Ziel, die Ausgaben für die Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung zu reduzieren, ohne das Maß des Notwendigen zu unterschreiten, ist nicht erreicht worden.

Der Landesrahmenvertrag mit den Freien Trägern der Wohlfahrtspflege in Bremen und die Vereinbarungen mit den einzelnen Einrichtungen weisen erhebliche Mängel auf und führen zu unwirtschaftlichen Ergebnissen.

Das Ressort ist der gesetzlichen Pflicht zur Prüfung der Einrichtungen nicht nachgekommen und sieht hierzu auch keine Möglichkeit.

1 Eingliederungshilfe

- 516 Ziel der Eingliederungshilfe ist es, Menschen mit Behinderung in die Lage zu versetzen, eine angemessene berufliche Tätigkeit auszuüben und ihnen die Teilnahme am Leben in der Gemeinschaft zu ermöglichen. Dazu gehört neben vielen anderen Maßnahmen das stationäre Heimwohnen. Stationäre Einrichtungen der Eingliederungshilfe haben den Zweck, erwachsene Menschen mit Behinderung zu betreuen, zu unterstützen, zu fördern und zu versorgen. Auf die Leistungen besteht ein Rechtsanspruch nach dem SGB XII.
- 517 Anlass für die Prüfung des Rechnungshofs war die Ausgabenentwicklung für die Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung. Die Ausgaben in diesem Bereich sind insgesamt in den Jahren 2006 bis 2009 von rd. 92 Mio. € auf rd. 102 Mio. € (10,9 %) gestiegen. Der Rechnungshof hat sich nicht mit der Qualität der erbrachten Leistungen durch die Einrichtungen auseinandergesetzt. Er geht davon aus, dass die Einrichtungen die Leistungen für Menschen mit Behinderung im notwendigen Maße erbringen.
- 518 Für das Jahr 2009 hatte das Ressort rd. 85,6 Mio. € veranschlagt. Die geplante Einsparung von rd. 10 Mio. € gegenüber 2008 hat es nicht erreicht. Tatsächlich sind die Ausgaben 2009 gegenüber dem veranschlagten Wert um 19,1 % auf rd. 102 Mio. € gestiegen.

- 519 Die Zahl der betroffenen Menschen mit Behinderung ist nicht gestiegen. Sie hat sich in der Zeit von 2006 bis 2008 sogar um 35 auf 1.104 verringert. Das entspricht einem Minus von 3,07 %.

2 Leistungsgerechte Vergütung als Grundsatz

- 520 Seit dem 1. Januar 1999 sind leistungsgerechte Vergütungen in erster Linie am jeweiligen Marktpreis zu orientieren. Das davor geltende Selbstkostendeckungsprinzip sah dagegen eine Kostenerstattung vor. Bei der leistungsgerechten Vergütung sind Angebot und Vergütung der Leistungen anderer Einrichtungen ähnlicher Art und Größe zu vergleichen. Dabei sind die berechtigten Belange der betroffenen Menschen und Sozialhilfeträger zu berücksichtigen.
- 521 Die Regelung im SGB XII soll u. a. der Ausgabenbegrenzung dienen. Diese soll durch den Wettbewerb von Einrichtungen und Diensten erreicht werden. Um Wettbewerb zu erreichen, sollen für vergleichbare Leistungen Pauschalen (Grundpauschale, Maßnahmepauschale und Investitionsbetrag) gezahlt werden. Die Pauschalen sollen sich unabhängig von Kosten konkreter Einrichtungen an Kosten für die Leistungen ausrichten, die für bestimmte Bedarfsgruppen hilfebedürftiger Personen erbracht werden.
- 522 Die Entgelte sind in einem zweistufigen Verfahren zu berechnen. In einer ersten Stufe hat das Ressort die von den Einrichtungen prognostizierten einzelnen Kostenansätze auf Plausibilität zu prüfen. Weichen die Kostenansätze von den Vorjahreskosten ab, z. B. aufgrund von Lohnsteigerungen oder von verbesserten Pflegepersonalschlüsseln, hat die Einrichtung dies plausibel zu erklären (sog. interner Vergleich). Sind die Kostensätze plausibel, ist in einer zweiten Stufe ein externer Vergleich vorzunehmen. Die geforderten Entgelte sind mit den Entgelten vergleichbarer Einrichtungen aus der Region zu vergleichen. Liegt das geforderte Entgelt im unteren Drittel der verglichenen Entgelte, ist regelmäßig ohne weitere Prüfung von der Wirtschaftlichkeit der Leistungen auszugehen. Liegt es darüber, sind die von der Einrichtung geltend gemachten Gründe auf Plausibilität und die Kosten auf ihre wirtschaftliche Angemessenheit vom Ressort zu prüfen.

3 Kostenreduzierung beschlossen

- 523 Am 24. Mai 2005 bat der Senat das Sozialressort, mit der Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege Bremen (LAG) Verhandlungen aufzunehmen. Absicht war es, die Kosten zu reduzieren und die breimi-

schen Standards und Entgelte den Mittelwerten der Benchmarking-Ergebnisse anzupassen. Der Senat forderte die Vertragsparteien auf, den nach § 79 Abs. 1 SGB XII vorgesehenen Rahmenvertrag einschließlich Leistungsstandards zu vereinbaren.

- 524 Das Ressort will seit dem Jahr 2005 mit den Einrichtungen für vergleichbare Leistungen vergleichbare Entgelte vereinbaren und die Kosten auf den Bundesdurchschnitt senken. Es hat sich deshalb mit der LAG darauf verständigt, die bisherige Finanzierung durch leistungsgerechte Vergütungen zu ersetzen. Dabei sollte die bisherige Summe der Erträge aller betroffenen Einrichtungen (Gesamtbudget) als Bezugsgröße für die Einsparung dienen. Die Erträge setzen sich zusammen aus den von verschiedenen Beteiligten aufzubringenden Entgelten für die Eingliederungsmaßnahmen. Würden die geplanten Einsparungen realisiert, wirkten sie sich deshalb nur zum Teil auf den bremischen Haushalt aus. Eine Reduzierung des Budgets der Einrichtungen kommt auch anderen zugute, z. B. dem Land Niedersachsen, sofern auch Menschen mit Behinderung aus Niedersachsen die Einrichtung besuchen. Entsprechendes gilt für Personen, die selbst zahlen. Mit welchem Anteil das Land Bremen beteiligt ist, ist dem Ressort nicht bekannt.
- 525 Die Bezugsgröße Gesamtbudget für die Absenkung allein im Leistungsbe-
reich „stationäres Wohnen“ hat das Ressort im Jahr 2006 mit rd. 41,5 Mio. €
bezieht. Eingespart werden sollten bis Ende 2010 davon rd. 3,3 Mio. €.

4 Landesrahmenvertrag

- 526 Am 9. Juni 2006 hat das Land Bremen mit der LAG einen Landesrahmenvertrag abgeschlossen. Er enthält verbindliche Rahmenregelungen zum Abschluss von Leistungs-, Vergütungs- und Prüfungsvereinbarungen. Außerdem enthält er Regelungen zu den Kostenbestandteilen der Vergütung. Damit sollen die Leistungen der einzelnen Einrichtungen transparent und vergleichbar gemacht und leistungsgerechte Vergütungen ermittelt werden. Es soll das Prinzip „gleiche Leistung, gleicher Preis“ gelten. Aufgrund des Landesrahmenvertrages sind mit den Einrichtungen jeweils Einzelvereinbarungen zu schließen.
- 527 Das Entgelt besteht nunmehr aus folgenden leistungsbezogenen Pauschalen
- Grundpauschale für Unterkunft und Verpflegung,
 - Maßnahmepauschale für die Betreuung, kalkuliert nach Gruppen für Leistungsberechtigte mit vergleichbarem Bedarf,
 - Ergänzungspauschale für Zusatzleistungen und

- Investitionsbetrag zur Abgeltung der Investitionskosten für betriebsnotwendige Anlagen einschließlich ihrer Ausstattung.

- 528 Hinzu kam die Vereinbarung über klientenbezogene Zusatzpauschalen, die übergangsweise bis zum 31. Dezember 2008 gezahlt werden sollten.
- 529 Die aufgeschlüsselten Entgeltbestandteile sollen einen externen Vergleich ermöglichen.

4.1 Landesorientierungspreise festgelegt

- 530 Das Ressort hat mit der LAG für den Bereich stationäres Heimwohnen sog. Landesorientierungspreise vereinbart, die in einer Ergänzungsvereinbarung zum Landesrahmenvertrag dokumentiert sind. Sie sollen Orientierungswerte für die Entgeltvereinbarungen mit den einzelnen Einrichtungen sein. Landesorientierungspreise wurden für die Grund-, Maßnahme- und Nachtdienstpauschalen gebildet. Dabei wird nach fünf Hilfebedarfsgruppen unterschieden:

Landesorientierungspreise stationäres Wohnen pro Tag			
Hilfebedarfsgruppe	Grundpauschale €	Maßnahmepauschale €	Nachtdienstpauschale €
1	17,02	24,82	9,51
2	17,02	38,69	9,51
3	17,02	59,83	9,51
4	17,02	97,35	9,51
5	17,02	135,53	9,51

- 531 Die Tabelle weist die vereinbarten Landesorientierungspreise aus. Für alle Hilfebedarfsgruppen ist der vereinbarte Landesorientierungspreis für die Grundpauschale 17,02 € und die Nachtdienstpauschale 9,51 €. Die Maßnahmepauschale bewegt sich zwischen 24,82 € in der Hilfebedarfsgruppe 1 und 135,53 € in der Hilfebedarfsgruppe 5.
- 532 Daneben ist in der Ergänzungsvereinbarung festgelegt, dass einzelnen Einrichtungen, die nach dem Ergebnis der Neuverhandlungen geringere Entgelte als bisher erhalten, „Konvergenzbeträge“ gezahlt werden. Sie sollen die Umstellung erleichtern und 2010 auslaufen. Die betroffenen Einrichtungen erhalten dadurch erst ab dem Jahr 2011 das verminderte Budget, das von

allen Beteiligten für die wirtschaftliche Leistungserbringung als ausreichend erachtet wird.

4.2 Kosten zweifelhaft und ungeprüft

- 533 In den Einzelvereinbarungen werden die Grund- und Maßnahmepauschalen anhand kalkulatorischer Kosten und kalkulatorischer Personalausstattungen ermittelt. Ob der jeweiligen Einrichtung die Kosten tatsächlich entstehen und ob die kalkulierte Personalausstattung tatsächlich vorgehalten wird, beeinflusst die Höhe der Pauschalen nicht. Allerdings sind die prognostizierten Werte den Vorjahreskosten gegenüberzustellen, um die Abweichungen auf Plausibilität zu prüfen (interner Vergleich). Der interne Vergleich hat nicht stattgefunden. Auch ein externer Vergleich wird nicht vorgenommen. Stattdessen arbeitet das Ressort mit den Landesorientierungspreisen.
- 534 Durch den fehlenden Preisvergleich ergeben sich erhebliche Unterschiede bei den Entgelten im Bereich des stationären Heimwohnens. Die folgende Übersicht zeigt beispielhaft bei zwei Einrichtungen die Spannweiten der vereinbarten Vergütungen für die Hilfebedarfsgruppen 1 bis 5.

Spannweite der Vergütungen im Bereich stationäres Heimwohnen pro Tag				
Maßnahmepauschale	Einrichtung A €	Einrichtung B €	Unterschied €	Steigerung %
Hilfebedarfsgruppe 1	22,41	29,88	7,47	33,3
Hilfebedarfsgruppe 2	35,16	49,46	14,30	40,7
Hilfebedarfsgruppe 3	54,59	79,31	24,72	45,3
Hilfebedarfsgruppe 4	89,07	132,29	43,22	48,5
Hilfebedarfsgruppe 5	124,16	186,19	62,03	50,0

- 535 Der Preisunterschied für die Maßnahmepauschalen zwischen dem günstigeren und dem teureren Anbieter liegt je nach Hilfebedarfsgruppe bei 7,47 € bis 62,03 € pro Person und Tag. Das entspricht rd. 33 % bis 50 %.
- 536 Auf die Grundsätze der leistungsgerechten Vergütung (s. Tz. 520 ff.) ist das Ressort nicht eingegangen. Das Ressort hält die Landesorientierungspreise für das marktüblich normierte Preisniveau. Auch wenn es bei Entgeltvereinbarungen im Einzelfall zu Anpassungen an die Landesorientierungspreise nach oben komme, bedeute es nicht Verteuerung (bei gleicher Leistung),

sondern Erhöhung des Leistungsstandards, der zuvor unzureichend gewesen sei. Es sehe demnach keinen Grund, die Entgeltpraxis zu verändern.

- 537 Das Ressort übersieht, dass die Landesorientierungspreise keine marktüblichen, sondern fiktive Preise sind. Die Landesorientierungspreise als Orientierungswerte können weder den internen noch den externen Vergleich ersetzen. Genau solche Vergleiche müssten nach höchstrichterlicher Rechtsprechung stattfinden. Die Angleichung an die Landesorientierungspreise führt zu höheren Entgelten bei bisher preiswerteren Einrichtungen. Teure Einrichtungen werden nicht mit günstigeren Einrichtungen verglichen. Auch die Begründung, durch die Anpassung der Preise an die Landesorientierungspreise nach oben erhöhten sich die Leistungsstandards, ist nicht nachgewiesen. Damit sind auch nicht die Beschlüsse des Senats umgesetzt, bremische Standards und Entgelte an durchschnittliche Verhältnisse anderer Länder anzupassen (s. Tz. 523).
- 538 Das Ressort muss ein Interesse daran haben, wie die Leistungsinhalte sich gestalten und welche Vergütungen dafür von den Einrichtungen gefordert werden. Es ist verpflichtet, die Vergütung nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu vereinbaren. Schließlich wirkt die Höhe der Vergütung auch unmittelbar für und gegen andere Kostenträger, die nicht an den Verhandlungen beteiligt gewesen sind.
- 539 Unter den Bedingungen des vom Gesetzgeber angestrebten freien Wettbewerbs bestimmen Angebot und Nachfrage den Preis. Damit können nur jene Einrichtungen mit einem Vertrag mit dem Sozialhilfeträger rechnen, die nach Maßgabe vergleichbarer Leistungen ein sparsames und wirtschaftliches Angebot abgegeben haben. Nur wenn der Sozialhilfeträger wirtschaftlich und sparsam verfährt, kann er die Einrichtungsangebote bedarfsgerecht begrenzen. Die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit erfordern einen externen Vergleich zwischen den Entgelten verschiedener Einrichtungen für vergleichbare Leistungen.
- 540 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, seine bisherige Entgeltpraxis zu überprüfen und erneut Verhandlungen mit der LAG aufzunehmen.

4.3 Einsparungen nicht erreicht

- 541 Der Sozialhilfeträger muss dem Einrichtungsträger die Leistungen nur vergüten, wenn er mit ihm eine Leistungs-, Vergütungs- und Prüfungsvereinbarung geschlossen hat. Bremens Ziel, die Kosten zu reduzieren und die Standards und Entgelte anzupassen, sollte durch eine Ausgabenreduzierung um 8 % in-

nerhalb von fünf Jahren, bezogen auf das im Jahr 2006 festgelegte Gesamtbudget (s. Tz. 525), erreicht werden.

- 542 Das Ressort hat weder die Einsparquoten erzielt noch wird es den Zeitrahmen einhalten. Tatsächlich hat es erst für einen Teil des Bereichs stationäres Heimwohnen Einzelvereinbarungen abgeschlossen. Für das Jahr 2009 hat das Ressort nach seiner eigenen Controllingliste Einsparungen von 5,52 % erreicht. Es verfehlt damit die vorgesehene Quote von 7 % um 1,48 %-Punkte (rd. 1 Mio. €). Hinzu kommt, dass die Controllingliste fehlerhaft ist und tatsächlich nur Einsparungen von 4,99 % erreicht werden.
- 543 Entgegen seiner eigenen Controllingliste sieht das Ressort jedoch das rahmenvertraglich gesetzte Ziel für 2009 genau erreicht. Es gehe von einem rechnerischen Einsparvolumen in Höhe von 7,03 % aus. Allerdings werde sich das Ergebnis noch leicht nach unten verschieben, da die Verhandlungen mit zwei Einrichtungsträgern, die durch die Entgeltumstellung „gewinnen“ werden, noch ausstünden. Insgesamt gäbe es jedoch wenig Grund zu der Erwartung, das angestrebte Endergebnis von 8 % per 31. Dezember 2010 werde nicht erreicht.
- 544 Das behauptete Einsparvolumen von 7,03 % lässt sich nicht aus den Unterlagen nachvollziehen. Auch steht es im Widerspruch zur Controllingliste des Ressorts, die die Einsparungen mit lediglich 5,52 % ausweist. Darüber hinaus ist nicht nachvollziehbar, wie das Einsparziel von 8 % erreicht werden soll, wenn ausstehende Verhandlungen das bisher erreichte Ergebnis weiter verschlechtern werden.

4.4 Offene Vertragsbestandteile benachteiligen Bremen

- 545 Der Investitionsbetrag, der Bestandteil des Entgeltes ist, orientiert sich grundsätzlich an den entstandenen Kosten. Wie er berechnet wird, ist im Landesrahmenvertrag mit Ausnahme von drei Punkten, denen die LAG ihre Zustimmung verweigert hat, festgelegt. Dabei handelt es sich um
- die Höhe der Pauschalen für laufende Instandhaltungen,
 - den Abzug von Zinssubventionen Dritter und
 - die Behandlung von Zuwendungen Dritter, gleich welcher Art und Herkunft, als nicht verzinsliche Eigenmittel der Einrichtung.
- 546 Das Ressort hat die Weigerung der LAG, den drei Punkten zuzustimmen, als nicht bedeutend betrachtet. Zwar hält es die Punkte auf Rahmenvertragebene nach wie vor nicht für einigungsfähig. Es sei jedoch nicht sinn-

voll, die Regelungen in die Einzelverträge einzufügen. Das Ressort würde sich dabei ohne Not mit dem jeweiligen Einrichtungsträger über Gegenstände einigen müssen, die gar nicht konkret zur Verhandlung anstünden.

- 547 Der Rechnungshof hält es dennoch für erforderlich, die offenen Punkte zu klären und rahmenvertraglich festzuschreiben. Bis dahin sind sie in die Einzelvereinbarungen verbindlich aufzunehmen. Solange sie nicht verbindlich geregelt sind, ist das Ressort nicht in der Lage, z. B. Zinssubventionen oder Zuwendungen Dritter zu erkennen. Die einzelnen Einrichtungen sind bisher nicht verpflichtet, das Ressort über derartige Einnahmen überhaupt zu informieren. Dadurch könnten finanzielle Nachteile für das Land Bremen entstehen.

4.5 Veränderter Zahlungszeitpunkt benachteiligt Sozialhilfeträger

- 548 Ursprünglich wurden die Vergütungen am Ende des Monats als Abschlag gezahlt. Zum Anfang des folgenden Jahres wurden die zu leistenden Kosten abgerechnet. Dies änderte sich mit dem Landesrahmenvertrag. Das Entgelt wird nunmehr am Monatsanfang gezahlt.
- 549 Durch die neue Regelung werden die Einrichtungen ohne zwingenden Grund besser gestellt. Diese Regelung trifft auch die Menschen mit Behinderung, sofern sie einen eigenen Anteil leisten, und andere Kostenträger. Durch die vorverlegten Zahlungstermine entstehen bei den Kostenträgern zusätzliche Refinanzierungskosten. Bei einem geschätzten Budget von rd. 66,6 Mio. € des Jahres 2009 und einem Zinssatz von 4,5 % wird Bremen jährlich mit zusätzlichen Zinsen von rd. 250 T€ belastet. Dagegen verbessern sich bei den Einrichtungen durch die Zinsvorteile die Ergebnisse.
- 550 Der Rechnungshof hat die bremische Regelung mit der in anderen Ländern und der im Pflegegeldgesetz verglichen. Danach ist als Fälligkeit der 15. eines Monats festgelegt. Der Rechnungshof hält eine entsprechende Regelung für Bremen für vertretbar. Dadurch würden die zusätzlichen Zinsen immer noch rd. 125 T€ jährlich betragen. Der doppelte Einspareffekt würde sich durch eine Zahlung zum Monatsende ergeben.

4.6 Klientenbezogene Zusatzpauschalen weiter gezahlt

- 551 Die klientenbezogenen Zusatzpauschalen sind Bestandteil der mit der LAG vereinbarten Entgeltfinanzierungen (s. Tz. 528). Sie werden während einer zwei- bis dreijährigen Übergangszeit gezahlt, deren Ende auf den 31. Dezember 2008 bestimmt war. LAG und Ressort haben das Volumen mit 2,255 Mio. €

festgelegt. Die Zusatzpauschalen werden durch ein vereinfachtes Verfahren den einzelnen Einrichtungen zugemessen. Sie werden für jede Bewohnerin und jeden Bewohner der entsprechenden Einrichtung gezahlt, unabhängig davon, ob die Zusatzleistungen für die betroffenen Personen tatsächlich benötigt werden. Daneben und unabhängig von den klientenbezogenen Zusatzpauschalen werden die individuellen Bedarfe in einem gesonderten Verfahren laufend festgelegt.

- 552 Die Vertragsparteien vereinbarten im Rahmenvertrag, dass ab dem 1. Januar 2009 der zusätzliche Betreuungsbedarf durch ein neues Verfahren festzustellen und zu bemessen ist. Das neue Verfahren, das bis Ende 2006 entwickelt werden sollte, steht noch aus. Die klientenbezogenen Zusatzpauschalen werden jedoch ununterbrochen weiter gewährt.
- 553 Das Ressort hat erklärt, ein Ende der Zahlung dieser Pauschalen sei nicht absehbar. Die Frist sei zweimal verlängert worden. Es sei bisher zu keiner neuen Vereinbarung gekommen, weil unterschiedliche Interessen der Beteiligten diese verhinderten.
- 554 Das Ressort konnte keine Fristverlängerung nachweisen. Auch ist dem Rechnungshof keine bekannt. Seit 2009 hätte das Ressort die klientenbezogene Zusatzpauschale nicht mehr zahlen dürfen. Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, die pauschalen Zahlungen einzustellen.
- 555 Unmittelbar vor Drucklegung dieses Jahresberichts hat das Ressort den Abschluß einer Vereinbarung mitgeteilt, nach der die Zahlung der klientenbezogenen Zusatzpauschale beendet sei. Ein unterschriebenes Exemplar der Vereinbarung liegt dem Rechnungshof nicht vor.

4.7 Ressort verzichtet auf Prüfungen

- 556 Das Ressort hat mit der LAG im Landesrahmenvertrag die gesetzlich im § 76 Abs. 3 SGB XII geforderte Qualitätssicherung und die Prüfung der Einrichtungen vereinbart. Die Prüfungsvereinbarung umfasst die Prüfung der Qualität und der Wirtschaftlichkeit der Leistungen.
- 557 Auch drei Jahre nach Abschluss des Landesrahmenvertrages hat das Ressort noch keine Einrichtung geprüft. Bis heute hat es nicht die personellen und sächlichen Voraussetzungen geschaffen, um eine Prüfgruppe zu bilden.
- 558 Das Ressort hat eingeräumt, es mangle noch an der praktischen Durchführung von Prüfungen. Es hat erklärt, „dass vorrangig die Qualifizierung der Leistungs- und Entgeltvereinbarungen flächendeckend fertiggestellt sein

muss, da sie die Grundlage für Prüfungen darstellen. Prüfungsgegenstand kann nur das sein, was vereinbart worden ist. Parallel dazu schon regelmäßige Prüfungen durchzuführen, ist mit dem gegenwärtigen Personalbestand nicht möglich. Das Ressort arbeitet daran, im leistbaren Rahmen in die Prüfungspraxis einzusteigen, vor allem dann, wenn es Hinweise auf Schlechtleistungen von Einrichtungen gibt.“ Es halte in Zukunft jährlich zwei Prüfungen für leistbar.

- 559 Angesichts der schwierigen und langwierigen Verhandlungen mit den Einrichtungen und den Unsicherheiten, die in Annahmen stecken, sind Prüfungen hinsichtlich der Qualität und der Wirtschaftlichkeit der Leistungen unverzichtbar. Sie können Erkenntnisse über Mängel in der Leistungserbringung mit finanziellen Nachteilen für die Sozialhilfeträger aufzeigen. Die Ergebnisse dieser Prüfungen sollten unmittelbar in die Leistungs- und Vergütungsvereinbarungen einfließen. Mit den Prüfungen darf nicht gewartet werden, bis mit allen Anbietern Leistungs- und Entgeltvereinbarungen geschlossen worden sind.
- 560 Der Rechnungshof erwartet, dass unverzüglich eine fachlich qualifizierte Prüfgruppe ihre Arbeit aufnimmt, die sowohl die Qualität als auch die Wirtschaftlichkeit der erbrachten Leistungen überprüft. Prüfungen können auch eine präventive Wirkung entfalten. Deshalb hält der Rechnungshof die vom Ressort angedachten zwei Prüfungen im Jahr für nicht ausreichend.

5 Einzelvereinbarungen lassen auf sich warten

- 561 Mit den Trägern der Einrichtungen sind auf der Basis des Landesrahmenvertrages Vereinbarungen über die zu erbringenden Leistungen und das dafür zu zahlende Entgelt zu treffen. Bisher hat das Ressort erst für den Bereich des „stationären Heimwohnens“ zum Teil Einzelvereinbarungen geschlossen. Mit den Trägern von 16 Einrichtungen, die stationäre Wohnheime betreiben, stehen die Vereinbarungen noch aus (Stand: September 2009).

5.1 Vertragsabschlüsse verzögert

- 562 Die Einrichtungen haben den Abschluss der Einzelvereinbarungen um Monate in denjenigen Fällen verzögert, in denen sie mit einer Absenkung des Entgeltes rechnen mussten. Um endlich einen Vertragsabschluss zu erreichen, hat das Ressort inhaltliche Zugeständnisse gemacht. Das Ressort hat in diesen Fällen nicht die Möglichkeit genutzt, die Schiedsstelle anzurufen. Nach § 77 Abs. 1 SGB XII hat es das Recht dazu, wenn eine Vereinbarung

nicht innerhalb von sechs Wochen zustande kommt, nachdem schriftlich zu Verhandlungen aufgefordert wurde.

- 563 Das Ressort ist der Auffassung, die Einschaltung der Schiedsstelle würde nur weiterhelfen, wenn keine Einigung über die der Vergütung zugrunde liegenden Kosten zustande käme. Liegt der Dissens - und das sei zumeist der Fall - auf der Ebene der Leistungsvereinbarung, durch die vor allem die Personalstandards zu bestimmen sind, habe die Schiedsstelle „keinen Auftrag und kein Recht“.
- 564 Nach den Feststellungen des Rechnungshofs liegt der Dissens nicht auf der Leistungsebene, sondern auf der Vergütungsebene. Er fordert das Ressort auf, Verzögerungen durch die Einrichtungen nicht mehr hinzunehmen und ggf. die Schiedsstelle anzurufen.

5.2 Fachkräftequote zu hoch kalkuliert - tatsächliche Personalkosten unbekannt

- 565 Nach dem Landesrahmenvertrag sind bei der Betreuung von Menschen mit Behinderung im ausreichenden Umfang Fachkräfte einzusetzen. Der genaue Anteil der einzusetzenden Fachkräfte für die Betreuung ist nicht festgelegt. Nach der Heimpersonalverordnung sollte die Fachkräftequote allerdings über 50 % liegen.
- 566 Es besteht bei den Einrichtungen ein starkes Interesse, den Anteil von Fachkräften in der kalkulierten Personalausstattung hoch zu veranschlagen. Für Fachkräfte werden höhere pauschale Gehälter als für Nichtfachkräfte angesetzt. Dadurch steigen die kalkulierten Personalkosten. Die kalkulierten Personalkosten wiederum wirken sich direkt auf die Höhe der Maßnahmepauschale aus. Dieses Problem hat auch das Ressort frühzeitig erkannt. Ende 2005 hat die damalige Senatorin der LAG schriftlich mitgeteilt, es sei hinsichtlich der im Rahmen der Vertragsverhandlung geltend gemachten hohen Fachkräftequoten von 90 - 100 % keine Einigung möglich.
- 567 Gerade weil die Fachkräftequote ein strittiger Punkt war, ist es nicht gelungen, im Landesrahmenvertrag Regelungen dazu zu treffen. Zudem ist dem Ressort die tatsächliche Ausstattung mit Fachkräften nicht bekannt. Es nimmt die Angaben der Einrichtungen ungeprüft hin. Für die Ermittlung des Entgeltes haben die Einrichtungsträger eine kalkulierte Personalausstattung mit Fachkräften von rd. 90 % zugrunde gelegt.



- 568 Das Ressort hat nicht geprüft, ob die behauptete hohe Ausstattung mit Fachkräften auch tatsächlich in den Einrichtungen vorhanden ist.
- 569 Der Rechnungshof hat in Akten Anhaltspunkte dafür gefunden, dass der tatsächliche Anteil an Fachkräften wesentlich niedriger ist. Er hat deshalb Zweifel, ob die kalkulierte und vergütete Fachkräftequote von 90 % tatsächlich von allen Einrichtungen erreicht wird.
- 570 Das Ressort hat auch nicht festgestellt, ob die Einrichtungen überhaupt die angegebene Zahl an Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern für die Betreuung einsetzen. Ebenso ist ihm unbekannt, ob die Höhe der pauschal angesetzten Personalkosten realistisch ist. Damit können entsprechende Daten bisher nicht in die Berechnung der Pauschalen einfließen.
- 571 Personalstandards müssen in den mit den Trägern abzuschließenden Leistungsvereinbarungen geregelt werden. Das Ressort hat in den Einzelverhandlungen hingenommen, dass die Einrichtungen kalkulatorische Fachkräftequoten von 90 % und mehr bei der Bildung der Maßnahmepauschale ansetzen konnten. Bei der Verhandlung des Landesrahmenvertrages war diese Quote noch strikt abgelehnt worden. Die überhöht kalkulierten und vom Ressort hingenommenen Fachkräftequoten haben zu nicht angemessenen Maßnahmepauschalen geführt.
- 572 Das Ressort hat verbindliche Vorgaben über das von den Einrichtungen einzusetzende Personal zu machen. § 76 Abs. 1 SGB XII fordert, in der Vereinbarung mit der einzelnen Einrichtung die Qualifikation des Personals und die erforderliche personelle Ausstattung festzulegen.
- 573 Während das Entgeltreferat des Ressorts die Feststellungen des Rechnungshofs bestritten hat, will das Fachreferat für behinderte Menschen die Anregungen des Rechnungshofs aufgreifen. Es hat zugesagt, die Plausibilität der Personalschlüssel hinsichtlich quantitativer Ausstattung und des Anteils der Fachkräfte zu überprüfen. Das Ressort wolle dazu eine Arbeitsgruppe einrichten. Weiter setze es sich auf Bundesebene im Rahmen der Benchmarkverfahren dafür ein, dass einheitliche Personalstandards für vergleichbare Fälle entwickelt werden.
- 574 Das Ressort hat die Fachkräftequote und den Umfang der einzusetzenden übrigen Kräfte zwingend zu vereinbaren. Dabei hat es sich an dem Grundsatz der bedarfsnotwendigen Hilfen bei wirtschaftlicher Betriebsführung zu orientieren.

5.3 Sinkende Zinsen bewusst nicht beachtet

- 575 Die Einrichtungen machen u. a. für Investitionskosten die Kosten für Fremdkapitalzinsen geltend. Das Ressort hat bei der Berechnung der Investitionskosten nicht berücksichtigt, dass der Zinsanteil bei fortlaufender Tilgung sinkt. So sind bestehende Verträge über Jahre mit pauschalen Anpassungen fortgeschrieben und Investitionsaufwendungen in der bisher anerkannten Höhe weiter berücksichtigt worden.
- 576 Durch nicht angepasste Zinsaufwendungen ist es zu Überzahlungen gekommen. In einer Einrichtung sind allein für das Jahr 2009 rd. 5 T€ zu viel anerkannt und bezahlt worden.
- 577 Da das Ressort die überwiegende Zahl der bestehenden Verträge über Jahre pauschal angepasst hat, muss es alle Verträge, mit denen die tatsächlichen Kosten überschritten werden, vor Neuabschluss auf Überzahlungen überprüfen. Bei der Berechnung des Investitionsentgeltes hat das Ressort in Zukunft bei Darlehen die Zinslast jährlich den tatsächlichen Verhältnissen anzupassen.
- 578 Das Ressort hat eingeräumt, diesen Kostensenkungseffekt bewusst nicht in Anspruch genommen zu haben. Es begründet sein Verhalten damit, dass „im Rahmen mehrjähriger gedeckelter Pauschalfortschreibungen der Entgelte unterstellt wurde, dass gegenläufige Effekte wie steigende Abschreibungen aufgrund von Erweiterungsinvestitionen oder Ersatzbeschaffung zu erhöhten Wiederbeschaffungspreisen ein Konstanthalten des Investitionsbetrages im Großen und Ganzen rechtfertigen. Die unterstellte Konstanz des Investitionsbetrages sei ein vereinfachender Kompromiss, um Einsparungen oder zumindest deutliche Kostenbegrenzungen bei den Grund- und Maßnahmepauschalen durchsetzen zu können.“
- 579 Die vom Ressort angeführten Gründe vermögen sein Verhalten nicht zu rechtfertigen. Im Gegensatz zu den Maßnahmepauschalen und Grundpauschalen sieht das SGB XII zur Abgeltung der Investitionskosten für betriebsnotwendige Anlagen einen Investitionsbetrag vor. Eine Abhängigkeit der Pauschalen und des Investitionsbetrages voneinander hat der Gesetzgeber bewusst nicht vorgesehen. Zudem werden mit dem Investitionsbetrag die tatsächlichen Kosten erstattet.
- 580 Das Ressort hat die gesetzlichen Vorgaben und die tatsächlichen Verhältnisse nicht beachtet. Hinzu kommt, dass durch die inhaltliche Verknüpfung des Investitionsbetrages mit den Grund- und Maßnahmepauschalen die einzelnen Pauschalen der Einrichtungen nicht mehr vergleichbar sind. Im Ergebnis

wird durch ein derartiges Entgegenkommen des Ressorts die politisch vorgegebene Kostensenkung um 8 % untergraben.

5.4 Platzzahl überschritten, Vergütung nicht angepasst

- 581 Für die Ermittlung der Entgelte werden entsprechend der Größe der Einrichtung Platzzahlen zugrunde gelegt. Das Entgelt pro Platz ergibt sich aus den erwarteten Kosten geteilt durch die Zahl der genehmigten Plätze. Jede darüber hinausgehende Belegung führt zu einer Erhöhung der Erträge bei der Einrichtung. Der Rechnungshof hat bei der Prüfung der Werkstatt für behinderte Menschen z. B. festgestellt, dass bremenweit eine Überauslastung von rd. 123 % vorliegt (vgl. Jahresbericht 2010 - Stadt -, Tz. 135 ff.).
- 582 In den Leistungsvereinbarungen sollte daher geregelt werden, dass Veränderungen der Platzzahl mit einem Kündigungs- bzw. Anpassungsrecht für die Vergütungsvereinbarungen verbunden werden. Unverzichtbar ist, dass den Kostenträgern die veränderte Belegung bekannt sein muss. Das lässt sich erreichen, indem die Einrichtung halbjährlich die Belegung meldet. Sollte die Belegung höher als vereinbart sein, sind die Vergütungen unverzüglich anzupassen.
- 583 Dem Ressort ist nicht bekannt, wie die einzelnen Einrichtungen tatsächlich belegt sind. Es hat dies bisher nicht geprüft. Prüfungen sind in absehbarer Zeit auch nicht vorgesehen (s. Tz. 558). Das Ressort hält es weder rechtlich noch sachlich für sinnvoll, aufgrund halbjährlicher Belegungsmeldungen Vergütungen kurzfristig anzupassen. Belegungsschwankungen seien keine unvorhersehbaren und wesentlichen Veränderungen, die eine Entgeltanpassung während der Vertragslaufzeit begründen könnten. Faktisch sei ein solches ständiges Neuverhandeln der Entgelte nicht leistbar.
- 584 Den Rechnungshof überzeugen die Einlassungen des Ressorts nicht. Es geht nicht um kurzfristige Schwankungen in der Belegung. Übersteigt die tatsächliche Belegung allerdings über einen längeren Zeitraum die vereinbarten Belegungszahlen, muss das Ressort darauf reagieren. Durch eine konsequente Anpassung der vereinbarten an die tatsächliche Belegung könnten die Sozialhilfeträger erhebliche Mittel pro zusätzlichem Belegungsplatz in einer Größenordnung von jährlich zwischen rd. 24 T€ und rd. 59 T€ sparen.
- 585 Die Erörterungen mit dem Ressort sind noch nicht abgeschlossen.



Soziales

Hilfebedarfsermittlung für Menschen mit Behinderung

Im Bereich Heimwohnen für Menschen mit Behinderung werden Betroffene zunehmend in höhere und kostenintensivere Hilfebedarfsgruppen eingestuft. Es entstehen dem Sozialhilfeträger Mehrausgaben von rd. 1 Mio. € jährlich.

Zur Gewährleistung einheitlicher Standards bei der Begutachtung sollte beim Amt für Soziale Dienste zentral ein Team gebildet werden.

1 Bedarfsermittlung und Einstufung in Hilfebedarfsgruppen

- 586 Aufgabe der Eingliederungshilfe ist es, u. a. eine vorhandene Behinderung oder deren Folgen zu beseitigen oder zu mildern und die Menschen mit Behinderung in die Gesellschaft einzugliedern (§ 53 Abs. 3 SGB XII).
- 587 Um behinderten Menschen zu ermöglichen, am Leben in der Gesellschaft teilzuhaben, muss ihr Hilfebedarf ermittelt und die Hilfe geplant werden. Mit einem speziellen Verfahren erhebt Bremen den Hilfebedarf für die individuelle Lebensgestaltung im Bereich Heimwohnen für Menschen mit Behinderung. Beurteilt wird der Hilfebedarf anhand der aktuellen Lebenssituation und der pädagogischen Zieldefinition. Es werden für Hilfebedarfe fünf Gruppen gebildet. Die einzelnen Hilfebedarfsgruppen unterscheiden sich in der benötigten Personalausstattung und damit in den Kosten. In Hilfebedarfsgruppe 5 sind die Kosten am höchsten.
- 588 Von den vielfältigen Betreuungsmöglichkeiten hat sich der Rechnungshof ausschließlich mit dem stationären Heimwohnen befasst. Die Einrichtungen, die die Betreuung der Menschen mit Behinderung wahrnehmen, berechnen dem Sozialhilfeträger dafür ein Entgelt.
- 589 Im Jahr 2002 hatte das Ressort ein Fachteam gebildet, das die Menschen mit Behinderung entsprechend dem o. g. Verfahren eingestuft hat. Das Fachteam wurde nach den Erstbegutachtungen aufgelöst. Nach dem Abschluss der Begutachtungen 2003 war das Ressort bestrebt, eine vergleichbare zentral ausgerichtete Arbeitsgruppe beim Amt für Soziale Dienste (AfSD) einzurichten. Das AfSD ist für die operative Umsetzung zuständig, hat aber die Einrichtung der Arbeitsgruppe abgelehnt. Die Begutachtungen werden stadtteilbezogen in den Sozialzentren des AfSD vorgenommen.

2 Folgebegutachtungen erhöhen Ausgaben

590 Hilfemaßnahmen müssen sich stets dem individuell notwendigen Bedarf anpassen. Das AfSD nimmt dafür sog. Nach- oder Folgebegutachtungen vor. In das Verfahren der Begutachtung sind die Menschen mit Behinderung, ihre Interessenvertretungen und das Betreuungspersonal der Einrichtungen eingebunden. Seit dem 1. Juli 2003 erfasst das Ressort die Folgebegutachtungen statistisch. Die folgende Tabelle zeigt, wie sich in der Stadtgemeinde Bremen die Zahl der Menschen mit Behinderung in den Hilfebedarfsgruppen für stationäres Heimwohnen in den Jahren 2005 bis 2008 entwickelt hat:

Entwicklung der Hilfebedarfsgruppen für stationäres Heimwohnen								
Hilfebedarfsgruppe	2005		2006		2007		2008	
	Zahl	%	Zahl	%	Zahl	%	Zahl	%
1	0	-	0	-	0	-	0	-
2	54	10,1	44	8,4	38	7,1	27	5,3
3	328	61,5	313	60,1	294	55,3	271	52,9
4	148	27,8	162	31,1	198	37,2	212	41,4
5	3	0,6	2	0,4	2	0,4	2	0,4
Summe	533	100	521	100	532	100	512	100

591 Insgesamt ist die Zahl der Menschen mit Behinderung im stationären Heimwohnen leichten Schwankungen unterworfen, wobei 2008 ein bisheriger Tiefstand erreicht wurde. In den einzelnen Hilfebedarfsgruppen entwickeln sich die Zahlen unterschiedlich. Auffällig ist ein starker Anstieg in den vier Jahren innerhalb der Hilfebedarfsgruppe 4. Dort hat sich die Zahl von 148 auf 212 erhöht. Das entspricht einer Steigerung von rd. 43 %. Ebenfalls erstaunlich ist der Rückgang in der Hilfebedarfsgruppe 2 von 54 auf 27, also um 50 %.

592 Das Fachreferat des Ressorts hat die Ergebnisse analysiert und den Trend hin zu einem Wechsel in höhere Hilfebedarfsgruppen erkannt. Einen gewichtigen Grund hierfür sieht es in der Entschlossenheit der Einrichtungen, die vorgesehenen Absenkungen der Entgelte zu kompensieren. Bereits seit 2006 sollten die Entgelte in fünf Schritten um insgesamt 8 % gesenkt werden. Zwar entscheiden nicht die Einrichtungen über die Einstufung, sondern letztlich der Sozialdienst des AfSD, aber deren Einfluss auf die Entscheidungen ist nicht unmaßgeblich.

593 Dadurch, dass immer mehr Menschen mit Behinderung höheren Hilfebedarfsgruppen zugeordnet werden, steigen bei dem Sozialhilfeträger die Ausgaben für die Eingliederungshilfe. Allein innerhalb von zwei Jahren hat der Sozialdienst des AfSD 69 Menschen mit Behinderung in eine höhere Hilfebedarfsgruppe eingestuft. Das sind rd. 8 % aller Folgebegutachtungen. Das Ressort hat bei seinen Berechnungen einen Preisunterschied zwischen den Hilfebedarfsgruppen von rd. 40 € pro Tag zugrunde gelegt. Die Mehrbelastung für die 69 Fälle beträgt rd. 1 Mio. € pro Jahr.

3 Problemlösung in Sicht?

594 Das Fachreferat des Ressorts hat nach seiner Analyse den Landescontrollingausschuss mit den festgestellten Problemen befasst. Er setzt sich zusammen aus Beschäftigten des Ressorts, des AfSD und des Sozialamtes Bremerhaven.

595 Da unstrittig ist, dass sich aus diesen Entwicklungen Haushaltsrisiken für die Zukunft ergeben, hat der Landescontrollingausschuss einen sofortigen Handlungsbedarf festgestellt. U. a. sei die Frage zu klären, warum es in Bremen, trotz des „hohen Inputs“, immer höhere Hilfebedarfsumessungen gäbe, aber keine Entwicklung in die Gegenrichtung. Als wichtige Maßnahme hat er die Schaffung eines eigenen Dienstes bezeichnet, der die Hilfebedarfe feststellt.

596 Das Ressort hat deshalb dem AfSD vorrangig empfohlen, den Hilfebedarf nicht dezentral durch Beschäftigte in den Sozialzentren feststellen zu lassen, sondern zentral von einem besonders qualifizierten Team. Dem ist das AfSD bislang nicht gefolgt.

597 Die Gründe, die das Ressort für den Einsatz eines speziellen Teams benannt hat, wie etwa die Qualitätssicherung durch Fortbildung, haben den Rechnungshof überzeugt. Auch er hat das AfSD aufgefordert, ein spezielles Team einzurichten und erwartet, dass das Ressort das AfSD entsprechend fachlich und organisatorisch anweist.





Finanzen

Erbschaftsteuerstelle

Die Erbschaftsteuerstelle muss Steueransprüche möglichst frühzeitig verwirklichen und Besteuerungsgrundlagen vertiefter als bisher ermitteln. Die Vorschläge des Rechnungshofs will das Ressort umsetzen.

1 Erbschaftsteuerstelle

598 Erbschaften und Schenkungen unterliegen der Erbschaft- bzw. Schenkungsteuer. Die Steuer fließt als Landessteuer Bremen in vollem Umfang zu. Das bremische Steueraufkommen betrug in den Jahren 2004 bis 2008 jährlich zwischen 24 und 38 Mio. €.

599 Erbschaft- und Schenkungsteuern werden im Land Bremen zentral vom Finanzamt Bremen-Mitte erhoben. Dessen Erbschaftsteuerstelle besteht aus vier Bezirken mit alphabetischen Zuständigkeiten. Sie hat im Wesentlichen drei Aufgabenfelder:

- Erstauswertung von Informationen über erbschaft- und schenkungsteuerliche Sachverhalte,
- Veranlagung von Erbschafts- und Schenkungsvorgängen und
- Überwachung veranlagter Erbschaft- und Schenkungsteuerfälle.

600 Der Rechnungshof hat untersucht, wie die Erbschaftsteuerstelle ihre Aufgaben wahrgenommen hat. Er hat dort im Zeitraum von Mai bis August 2009 örtliche Erhebungen durchgeführt.

2 Erstauswertungen

2.1 Erste Informationen zu Erbschaften und Schenkungen

601 Die Erbschaftsteuerstelle erhält von verschiedenen Stellen Mitteilungen über Vorgänge, die sie nach dem Erbschaft- und Schenkungsteuergesetz zu würdigen hat. So haben Standesämter Todesfälle innerhalb von zehn Tagen nach Ablauf des Sterbemonats anzuzeigen. Gerichte, Notariate und deutsche Konsulate haben u. a. ausgestellte Erbscheine und Testamentsvollstreckungszeugnisse zu übersenden und mitzuteilen, dass sie Testamente eröffnet sowie Schenkungen beurkundet haben. Banken und Versicherun-

gen sind verpflichtet, das von ihnen verwaltete Vermögen auf den Todestag ihrer Gläubiger darzulegen.

- 602 Die Standesämter übermitteln die Anzeigen über Todesfälle in Papierform. Die Daten werden von den Beschäftigten der Erbschaftsteuerstelle manuell in das DV-Programm „Auster“ übernommen. Würden die Daten elektronisch übermittelt, könnten die Beschäftigten sie unmittelbar in das Programm übernehmen und würden hierdurch erheblich entlastet.
- 603 Der Rechnungshof hat das Finanzressort gebeten, sich beim Innenressort dafür einzusetzen, dass die Daten elektronisch übermittelt werden.
- 604 Das Ressort will der Bitte des Rechnungshofs entsprechen. Es wird dabei die Ergebnisse einer Arbeitsgruppe berücksichtigen, die sich derzeit auf Bundesebene mit der Thematik befasst.

2.2 Auswertung von Informationen

- 605 Von 2004 bis 2008 gingen jährlich durchschnittlich rd. 9.200 Hinweise zu Erbschaften und rd. 4.000 zu Schenkungen ein. Anhand dieser ersten Hinweise und eigener Recherchen entscheidet die Erbschaftsteuerstelle, ob Erben bzw. Erbinnen, Beschenkte oder Schenkende aufgefordert werden, Steuererklärungen abzugeben. Kann nach dieser Erstauswertung eine Steuer ausgeschlossen werden, legt die Erbschaftsteuerstelle die Unterlagen als sog. „Freibelege“ ab.
- 606 Der Rechnungshof hat 350 Freibelege im Erbschaftsbereich und 312 im Schenkungsbereich untersucht und innerhalb der Erbschaftsteuerstelle uneinheitliche Arbeitsweisen festgestellt. So haben lediglich die Hälfte der Bezirke die von ihnen ermittelten Besteuerungsgrundlagen nach Art und Höhe dokumentiert. Nur wenn dies geschieht, ist bei später eingehenden Informationen über hinterlassenes Vermögen auf einen Blick zu erkennen, ob Steuern zu erwarten und nunmehr Steuererklärungsvordrucke zu versenden sind.
- 607 Eine wesentliche Tätigkeit bei der Erstauswertung ist zu ermitteln, ob Erblasser bzw. Erblasserinnen über Grundbesitz verfügten. Die Beschäftigten haben auch hier den Umfang ihrer Ermittlungstätigkeit uneinheitlich dokumentiert. In wie vielen Fällen die fehlende Dokumentation von Ermittlungen gleichbedeutend war mit unterlassenen Ermittlungen, hätte der Rechnungshof nur mit unvertretbarem Arbeitsaufwand feststellen können. Ob Grundbesitz steuerlich nicht erfasst worden ist, bleibt daher offen.

- 608 Die Arbeitsweise der Bezirke sollte vereinheitlicht werden; in allen Fällen ist das Ergebnis der Ermittlungen zu dokumentieren.
- 609 Das Ressort hat dies zugesagt und will eine entsprechende Anweisung herausgeben.

2.3 Technische Ermittlungsmöglichkeiten wieder einräumen

- 610 Zum 1. Oktober 2007 führte die Steuerverwaltung eine neue DV-Plattform (EOSS-Verfahren) ein. Dies bedeutete für die Erbschaftsteuerstelle veränderte Ermittlungsmöglichkeiten. Bis zur Einführung des EOSS-Verfahrens waren die Beschäftigten der Erbschaftsteuerstelle berechtigt, Daten über Grundbesitz in Bremen elektronisch abzufragen. Darüber hinaus konnten sie einen sog. „Grundinformationsdienst“ einsehen und feststellen, ob und mit welchen Steuerarten die Erblasser bzw. Erblasserinnen bei bremischen Finanzämtern erfasst waren. Zudem war es möglich, Einsicht in den Festsetzungsspeicher zu nehmen und damit Art und Höhe der Einkünfte von Erblassern bzw. Erblasserinnen zu ermitteln.
- 611 Solche Abfragen sind den Beschäftigten seit Einführung des EOSS-Verfahrens nicht mehr möglich. Der Rechnungshof hält es für erforderlich, den Beschäftigten der Erbschaftsteuerstelle unter Berücksichtigung des Datenschutzes wieder ausreichende elektronische Abfragemöglichkeiten einzuräumen. Sie sollten
- Abfragen nach bremischem Grundbesitz durchführen,
 - den Grundinformationsdienst abfragen,
 - den Festsetzungsspeicher einsehen und
 - Kraftfahrzeugsteuerdaten ermitteln können.
- 612 Das Ressort beabsichtigt, die o. a. Abfragemöglichkeiten einzuführen. Dabei will es sicherstellen, dass die Abfragen der Beschäftigten sowie deren jeweilige Gründe und Anlässe im System dokumentiert werden.

3 Veranlagung von Erbschaft- und Schenkungsteuer

- 613 Der Rechnungshof hat geprüft, wie die Erbschaftsteuerstelle die Steuerfestsetzung zeitlich und qualitativ durchgeführt hat. Er hat aus einer Liste des Ressorts über von Januar 2007 bis April 2009 vorgenommene Erbschaft- und Schenkungsteuerfestsetzungen Fälle nach dem Zufallsprinzip stichproben-

weise ausgewählt. Eine zügige Bearbeitung ist bei der Erbschaft- und Schenkungsteuer besonders bedeutsam, da sie im Gegensatz zu anderen Steuern nicht verzinst wird.

- 614 Den Schwerpunkt seiner Prüfung hat er auf Steuerfestsetzungen von mehr als 25 T€ gelegt. Diese Fälle sind nach einer Dienstanweisung, der sog. ALDA-FEST, intensiv zu prüfen. Daneben hat der Rechnungshof einige Steuerfestsetzungen bis 25 T€ untersucht.

3.1 Steueranspruch früher verwirklichen

- 615 Die Erbschaftsteuerstelle hat in Fällen, die eine Steuerfestsetzung wahrscheinlich erscheinen ließen, Steuererklärungsvordrucke zügig versandt. Sie hat den Steuerpflichtigen zur Abgabe der Steuererklärung fast durchgängig eine erste Frist von sechs Wochen gesetzt. Der Rechnungshof hält diese Zeitspanne für angemessen.
- 616 Allerdings haben lediglich rd. 27 % der Steuerpflichtigen die Frist eingehalten. Die übrigen haben häufig Fristverlängerungsanträge mit der Begründung gestellt, einzelne Besteuerungsgrundlagen noch nicht benennen zu können. Die Erbschaftsteuerstelle hat nahezu allen Anträgen entsprochen.
- 617 Der Zeitraum vom Versand bis zum Eingang der Steuererklärung hat in rd. 25 % der geprüften Fälle mehr als vier Monate betragen. Entsprechend hat sich die Steuerfestsetzung verzögert. Der Rechnungshof hat vorgeschlagen, bei wiederholten Fristverlängerungsanträgen eine vorläufige Steuererklärung anzufordern. Die Steuer sollte zunächst anhand dieser Angaben festgesetzt werden.
- 618 Das Ressort hat zugesagt, es werde die Beschäftigten anweisen, entsprechend dem Vorschlag des Rechnungshofs zu verfahren.

3.2 Bearbeitungszeiten teils zu lang

- 619 Die Bearbeitungszeiten haben von fünf Kalendertagen bis zu fast vier Jahren gereicht. Rd. 85 % der Steuererklärungen sind innerhalb eines Jahres endgültig bearbeitet worden.
- 620 Das Ressort forderte 2002 bei einer Geschäftsprüfung der Erbschaftsteuerstelle, Steuererklärungen mit einem Aufkommen von mehr als 25 T€ innerhalb von 40 Kalendertagen zu bearbeiten. Diese Vorgabe hat die Erbschaftsteuerstelle bei den vom Rechnungshof geprüften Fällen nur in rd. 37 % erreicht.



- 621 Der Rechnungshof hält eine Bearbeitungszeit von 40 Kalendertagen für ausreichend. Nur in Ausnahmefällen, beispielweise bei umfangreichen Steuererklärungen, kann eine längere Bearbeitungszeit unvermeidlich sein.
- 622 Um den Steueranspruch frühzeitig zu verwirklichen, sollte in solchen Fällen eine Veranlagung unter dem Vorbehalt der Nachprüfung durchgeführt werden. Der Steuerbescheid kann dann vollumfänglich geändert werden.
- 623 Das Ressort will an der Zeitspanne von 40 Kalendertagen weiterhin festhalten und gleichzeitig nach Lösungen suchen, um dieses Ziel zu erreichen.
- 624 Die Dauer der Bearbeitungszeiten von Erbschaftsteuerklärungen ist auch von äußeren Einflüssen abhängig. So sind bei einzelnen Steuerfestsetzungen u. U. Werte für Grundstücke oder Betriebsvermögen zugrunde zu legen, die von anderen Finanzämtern festgestellt werden müssen.
- 625 Solche Fälle könnten von der Erbschaftsteuerstelle ohne nennenswerten Mehraufwand schneller abgewickelt werden. Einige Erbschaftsteuerbezirke haben Bedarfswerte bereits bei Eingang der Erbschaftssteuererklärungen angefordert. Bei Bearbeitung der Steuererklärungen setzten sie die Steuer zunächst mit geschätzten oder von den Steuerpflichtigen erklärten Werten fest, wenn die angeforderten Werte noch nicht vorlagen. Die Bearbeitung wurde damit beschleunigt. Andere Bezirke hingegen haben die Werte erst bei Beginn der Bearbeitung der Fälle erbeten und setzten die Steuer erst fest, nachdem ihnen diese Werte vorlagen.
- 626 Der Rechnungshof hat angeregt, die Verfahrensweise in der Erbschaftsteuerstelle zu vereinheitlichen. Um Steuern möglichst schnell zu verwirklichen, sollten die Werte für Grundstücke oder Betriebsvermögen zeitnah nach Eingang der Steuererklärung angefordert werden. Die von den Steuerpflichtigen erklärten Werte sollten zunächst der Steuerfestsetzung zugrunde gelegt werden.
- 627 Das Ressort will die Anregung des Rechnungshofs umsetzen. Lediglich in begründeten Ausnahmefällen, beispielsweise bei zu erwartenden geringen Steuerzahlungen, soll von einer sofortigen Festsetzung abgesehen werden können.

3.3 Vertretung besser organisieren

- 628 Lange Bearbeitungszeiten erklären sich zum Teil durch häufige und längere krankheitsbedingte Abwesenheitszeiten der Beschäftigten. Der Rechnungs-

hof hat empfohlen, bei solchen personellen Engpässen Maßnahmen zu ergreifen, um eine zügige Erledigung sicher zu stellen.

- 629 Das Ressort hat erklärt, es wolle geeignete Vertretungsregelungen schaffen. Bei absehbar längerfristigen Abwesenheiten der Beschäftigten sollten Zuständigkeiten zeitlich befristet übertragen werden. Die Maßnahmen seien von den Sachgebietsleitungen zu überwachen.

3.4 Steuerfestsetzungen bis 25 T€ weitgehend fehlerfrei bearbeitet

- 630 Steuerfestsetzungen bis 25 T€ waren im Prüfungszeitraum mit rd. 81 % die am häufigsten von der Erbschaftsteuerstelle zu bearbeitenden Fälle. Ihr Anteil am Erbschaft- und Schenkungsteueraufkommen war mit rd. 18 % jedoch gering.
- 631 Solche Festsetzungen sind nach der Arbeitsanweisung ALDA-FEST lediglich überschlägig zu prüfen. Nach den vorgenommenen Stichproben sind sie weitgehend fehlerfrei bearbeitet worden.

3.5 Steuerfestsetzungen über 25 T€ intensiver prüfen

- 632 Steuerfestsetzungen von mehr als 25 T€ sind nach der ALDA-FEST als bedeutsame Steuerfälle intensiv zu prüfen. Trotz ihres geringen Anteils von rd. 19 % der Fälle erzielten sie im Zeitraum Januar 2007 bis April 2009 mit rd. 82 % das wesentliche Steueraufkommen.
- 633 Offensichtliche Fehler bei der Rechtsanwendung hat der Rechnungshof nur vereinzelt festgestellt. Dagegen war die Sachverhaltsermittlung bei rd. 40 % der von ihm untersuchten intensiv zu prüfenden Fälle nicht angemessen. Ob oder in welchem Umfang hierdurch Steuern ausgefallen sind, hätte der Rechnungshof im Nachhinein nur mit unvertretbarem Aufwand ermitteln können. Er hat darauf verzichtet, weil die Fälle nicht mehr änderbar waren und finanzielle Auswirkungen nicht mehr hätten eintreten können.
- 634 Der Schwerpunkt unzureichender Sachverhaltsermittlungen hat beim „Übrigen Vermögen“ gelegen. Die Erbschaftsteuerstelle hat zwar die Angaben in den Steuererklärungen regelmäßig mit den Werten aus den vorliegenden Mitteilungen von Banken und Versicherungen abgeglichen und weitgehend Steuerforderungen und -schulden ermittelt. Andere Angaben hat sie dagegen oft ungeprüft übernommen, so z. B. Werte für Hausrat, Schmuck, Sammlungsgegenstände und Kraftfahrzeuge. In den vom Rechnungshof be-

anstandeten Fällen waren diese Angaben vor dem Hintergrund des erklärten Vermögens unplausibel.

- 635 Dem Rechnungshof ist bewusst, dass die Erbschaftsteuerstelle in diesem Bereich nur begrenzt ermitteln kann. Vorhandene Möglichkeiten muss sie aber ausschöpfen. So sollte sie z. B. bei der Kraftfahrzeugsteuerstelle abfragen, ob zum vererbten Vermögen Kraftfahrzeuge gehörten. Im Übrigen sollten die Erben im Zweifelsfall gebeten werden, nähere Angaben zu einzelnen Vermögenswerten zu machen. Ergänzend sollten Angaben aus den Policen der Hausratversicherungen hinzugezogen werden.
- 636 Angaben z. B. zu Auslandsvermögen, zu Nachlassverbindlichkeiten sowie zur Ermittlung des Zugewinnausgleichs hat die Erbschaftsteuerstelle nicht immer ausreichend geprüft. Der Rechnungshof erwartet, dass sie die von den Steuerpflichtigen oder deren steuerlichen Beratern bzw. Beraterinnen vorgenommenen Wertermittlungen künftig grundsätzlich anfordert und überprüft.
- 637 Die Steuerpflichtigen haben in ihren Steuererklärungen häufig geschätzte Werte erklärt. Insbesondere haben sie Kosten der Nachlasspflege und Steuerberatung sowie Steuerforderungen und -schulden geschätzt. Trotz dieser geschätzten Angaben hat die Erbschaftsteuerstelle endgültige Bescheide erlassen. Der Rechnungshof erwartet, dass Fälle mit solchen Angaben vorläufig oder unter dem Vorbehalt der Nachprüfung veranlagt und die Angaben später überprüft werden.
- 638 Die Beschäftigten sollten vermehrt die persönlichen Steuerakten der Erblasser bzw. der Erblasserinnen hinzuziehen. Die Akten können Aufschluss zu bisher in der Erbschaftsteuererklärung nicht dargelegten Vermögenswerten geben, z. B. zu Grundvermögen, ausländischem Vermögen oder Bankguthaben.
- 639 Bei Steuerfestsetzungen über 25 T€ führen fehlerhafte Steuerfestsetzungen zu nennenswerten Steuerausfällen, weil das vererbte bzw. verschenkte Vermögen in diesen Fällen höher zu besteuern ist. Die Erbschaftsteuerstelle hat daher Sachverhaltsermittlungen vertieft vorzunehmen, so wie es auch die ALDA-FEST fordert.
- 640 Die Sachgebietsleitungen haben in keinem der geprüften Fälle, die unter ihren Zeichnungsvorbehalten standen, weitere Ermittlungen eingefordert. Der Rechnungshof erwartet, dass sie ihre Überwachungsfunktion wahrnehmen.

- 641 Das Ressort hat erklärt, es wolle die Beschäftigten und Sachgebietsleitungen anhalten, künftig angemessene vertiefte Sachverhaltsermittlungen mittels neuer Abfragemöglichkeiten vornehmen zu lassen. Ggf. sollen Steuerakten hinzugezogen, auch soll bei den Steuerpflichtigen rückgefragt werden.

4 Kontrollmitteilungen oft nicht gefertigt

- 642 Die Erbschaftsteuerstelle hat nach einem gleichlautenden Ländererlass vom September 2001 bei größeren Erbschaften und Schenkungen Kontrollmitteilungen für die Steuerakten der Erblasser bzw. Erblasserinnen und Beschenkten zu fertigen. Nicht alle Beschäftigten haben die Anweisung umgesetzt. Der Rechnungshof hat die Erbschaftsteuerstelle gebeten, die erforderlichen Mitteilungen zu fertigen und den Erlass künftig zu beachten. Die Mitteilungen werden inzwischen versandt.
- 643 Auch hat ein Informationsfluss durch Kontrollmitteilungen von den Finanzämtern an die Erbschaftsteuerstelle kaum stattgefunden. Insbesondere sind Mitteilungen über Sachverhalte, die nicht notariell beurkundet werden müssen, beispielsweise Übertragungen von Gesellschaftsanteilen, nicht gefertigt worden.
- 644 Der Rechnungshof hat das Ressort gebeten, die bremischen Finanzämter an die Erstellung von Kontrollmitteilungen zu erinnern.
- 645 Das Ressort wird die bremischen Finanzämter gezielt auf die Problematik hinweisen und die betroffenen Arbeitsbereiche fortbilden.

5 Steuerbegünstigungen besser überwachen

- 646 Die Erbschaftsteuerstelle hat, nachdem sie die Steuer festgesetzt hat, einige Tatbestände zu überwachen. So hat sie nach einer Arbeitsanweisung des Ressorts mindestens alle drei Jahre zu überprüfen, ob die Voraussetzungen für Steuerbegünstigungen noch vorliegen. Hierzu haben die Bezirke manuell Überwachungslisten geführt. Seit Einführung des Programms „Auster“ werden die Bezirke automatisch aufgefordert, die Voraussetzungen zu überprüfen.
- 647 Erwerb von Vermögen, das z. B. mit Nutzungsrechten einer schenkenden Person belastet ist, wird nach § 25 Erbschaftsteuergesetz besteuert, ohne dass diese Belastung steuermindernd berücksichtigt wird. Es ist aber möglich, die auf die Belastung entfallende Steuer zinslos zu stunden. Die Steuer wird dann erst fällig, wenn die Belastung wegfällt oder das belastete Vermö-

gen veräußert wird. Die Vorschrift ist zwar mit der Erbschaftsteuerreform 2008 entfallen, Altfälle sind aber noch lange Zeit von der Erbschaftsteuerstelle zu überwachen.

- 648 Der Rechnungshof hat die Überwachungstätigkeit der Erbschaftsteuerstelle stichprobenartig geprüft und festgestellt, dass i. d. R. in einem Dreijahreszeitraum überwacht wird, ob Nutzungsrechte erloschen sind. Einige Beschäftigte haben bei älteren Vorgängen einen kürzeren Zeitraum gewählt, wenn Nutzungsberechtigte bereits ein höheres Alter erreicht hatten und der Wegfall der Belastung durch Tod wahrscheinlich ist. Der Rechnungshof hält in diesen Fällen einen kurzen Überwachungszeitraum für sinnvoll.
- 649 Das Ressort hat zugesagt, die Anregung aufzunehmen und die Erbschaftsteuerstelle zu bitten, den Überwachungsablauf entsprechend anzupassen.
- 650 Übertragungen von Betriebsvermögen sowie Anteilen an Kapitalgesellschaften sind nach § 13 a Erbschaftsteuergesetz steuerbegünstigt. Diese Begünstigungen entfallen nachträglich, wenn Erwerber bzw. Erwerberinnen das übertragene Vermögen innerhalb einer bestimmten Frist veräußern oder dem Unternehmen erhebliche Mittel entziehen (Überentnahme).
- 651 Die Bezirke haben die Steuervergünstigungen für Betriebsvermögen und Anteile an Kapitalgesellschaften überwacht. Sie haben beim Betriebsfinanzamt erstmals nach fünf Jahren nachgefragt, ob der Erwerber bzw. die Erwerberin das Vermögen veräußert hat. Steuerschädliche Überentnahmen hat dagegen nur ein Bezirk ermittelt.
- 652 Die Beschäftigten haben dem Rechnungshof erklärt, ihre Überwachungstätigkeit werde dadurch erschwert, dass ihre Anfragen zum Betriebsvermögen von den Betriebsfinanzämtern nicht zügig bearbeitet werden.
- 653 Das Ressort will die bremischen Finanzämter auffordern, die Anfragen zügig zu beantworten. Zudem beabsichtige es, bei Fortbildungsveranstaltungen zur Bewertung von Betriebsvermögen und Anteilen an Kapitalgesellschaften gezielt auch auf Überwachungsmaßnahmen des Erbschaftsteuerrechts einzugehen.





Finanzen

Aussetzung der Vollziehung

Die Finanzämter haben Überwachungslisten oft unzureichend oder gar nicht bearbeitet und Zinsen nicht oder falsch festgesetzt.

Die Bearbeitung der Aussetzung der Vollziehung sollte verbessert werden. Der Rechnungshof hat hierzu Vorschläge erarbeitet.

1 Verfahren bei angefochtenen Steuerbescheiden

- 654 Durch einen Einspruch gegen einen Steuerbescheid wird dessen Vollziehung nicht gehemmt. Die festgesetzte Steuer ist vielmehr zum Fälligkeitszeitpunkt zu zahlen. Bestehen jedoch nach summarischer Prüfung ernsthafte Zweifel an der Rechtmäßigkeit eines angefochtenen Steuerbescheids, kann das Finanzamt den strittigen Steueranspruch auf Antrag oder von Amts wegen aussetzen (Aussetzung der Vollziehung).
- 655 Im Besteuerungsverfahren werden bestimmte Feststellungen zuständigkeits- halber von anderen Finanzämtern als z. B. vom Wohnsitzfinanzamt getroffen. Über die Feststellungen ergehen gesonderte Bescheide, sog. Grundlagenbescheide. Diese sind für das weitere Besteuerungsverfahren maßgebend und vom Wohnsitzfinanzamt zu berücksichtigen. Wird ein Grundlagenbescheid ausgesetzt oder wird eine bestehende Aussetzung widerrufen, wird das Wohnsitzfinanzamt hierüber informiert. Es hat die in den Grundlagenbescheiden getroffenen Feststellungen zur Aussetzung zu beachten.
- 656 Soweit der Einspruch einer steuerpflichtigen Person endgültig erfolglos war, ist die Aussetzung der Vollziehung zu beenden. Für den Zeitraum der Aussetzung hat das Finanzamt Zinsen in Höhe von monatlich 0,5 % festzusetzen.
- 657 Der Rechnungshof hat geprüft, wie die Finanzämter Bremerhaven und Bremen-West das Aussetzungsverfahren durchgeführt haben. Er hat die Verfahren bei laufenden und bei beendeten Aussetzungen untersucht. Hierzu hat er in den o. a. Finanzämtern stichprobenweise ausgewählte Akten und maschinell erstellte Listen zur Überwachung der Aussetzungen (Überwachungslisten) eingesehen.

2 Aussetzungen unzulänglich bearbeitet

- 658 Beide Finanzämter haben etlichen Anträgen auf Aussetzung der Vollziehung stattgegeben, obwohl die Voraussetzungen hierfür nicht vorlagen. So waren Einsprüche der Steuerpflichtigen nicht oder nicht ausreichend begründet und ließen keine ernsthaften Zweifel an der Rechtmäßigkeit der angefochtenen Bescheide erkennen.
- 659 Mitteilungen über ausgesetzte Grundlagenbescheide werteten die Finanzämter nicht immer richtig aus. Sie setzten zu hohe Beträge aus, verminderten - obwohl erforderlich - ausgesetzte Beträge nicht und hoben Aussetzungen nicht auf.
- 660 Das Finanzressort hat eingeräumt, dass offensichtlich unbegründete Einsprüche Aussetzungen nicht rechtfertigen. Es hat zugesagt, Grundlagenbescheide künftig zeitnah von den Finanzämtern auswerten zu lassen. Um die Arbeit zu optimieren, sollen die Akten besser geführt werden.

3 Laufende Aussetzungen wenig überwacht

- 661 Die Veranlagungsstellen der Finanzämter erhalten vom Finanzressort jährlich „Listen der Aussetzungen“. Anhand dieser Überwachungslisten haben die Beschäftigten zu überprüfen, ob die Aussetzungen noch zu Recht bestehen. Sie haben die bearbeiteten Listen den Sachgebietsleitungen sowie der Amtsleitung vorzulegen.
- 662 Die Prüfung hat ergeben, dass die Listen oft nur unzureichend oder gar nicht bearbeitet wurden. Bearbeitungsvermerke entsprachen vielfach nicht den sich aus den Akten ergebenden Sachverhalten. Zudem fehlten Hinweise auf den Bearbeitungsstand. Soweit Vermerke hierzu angebracht wurden und sich daraus weitere notwendige Arbeitsschritte ergaben, wurden sie von den Beschäftigten häufig nicht vorgenommen.
- 663 So waren beispielsweise in einem Fall Steueransprüche unverändert hoch ausgesetzt, obwohl ein Finanzamt bereits zehn Jahre zuvor mitgeteilt hatte, dass der von ihm bisher ausgesetzte Betrag vermindert worden war. Selbst als das Finanzamt sieben Jahre später die endgültigen Besteuerungsgrundlagen mitgeteilt hatte, blieben die ursprünglich strittigen Steuerbeträge ausgesetzt. In einem anderen Fall waren Beträge noch ausgesetzt, obwohl das Rechtsbehelfsverfahren bereits seit fünf Jahren beendet war.
- 664 Nach Vermerken in den Überwachungslisten waren beide Verfahren noch nicht abgeschlossen.

- 665 Die vom Rechnungshof festgestellten Mängel bei der Überwachung der ausgesetzten Fälle könnten weitgehend vermieden werden, wenn die Beschäftigten und Sachgebietsleitungen die Überwachungslisten besser nutzen würden. Die Feststellungen des Rechnungshofs haben gezeigt, dass es hierfür erforderlich ist, den Stand des Aussetzungsverfahrens anhand der Akten zu überprüfen. Ergebnis und ggf. eingeleitete Bearbeitungsmaßnahmen sind in den Listen zu dokumentieren. Die Sachgebietsleitungen müssen überwachen und stichprobenweise auch inhaltlich überprüfen, ob die Beschäftigten die Listen sachgerecht bearbeitet haben.
- 666 Die geprüften Finanzämter haben während der Prüfung erklärt, sie würden künftig anhand der Listen zeitnah prüfen, ob die Aussetzungen noch zu Recht bestehen. Der aktuelle Bearbeitungsstand und die ergriffenen Maßnahmen würden in der Überwachungsliste vermerkt. Es solle in regelmäßigen Abständen abgefragt werden, ob Grundlagenbescheide weiterhin ausgesetzt sind. Die Sachgebietsleitungen würden die Listen verstärkt überwachen und kontrollieren.
- 667 Obwohl Einsprüche überwiegend von den Rechtsbehelfsstellen bearbeitet werden, haben die Veranlagungsstellen diese nicht in die Abarbeitung der Überwachungslisten eingebunden. Sie vermerkten lediglich, dass die Einsprüche durch die Rechtsbehelfsstelle bearbeitet werden.
- 668 Für eine umfassende Kontrolle laufender Aussetzungen müssen die Rechtsbehelfsstellen in die Listenbearbeitung einbezogen werden. Beim Finanzamt Bremen-West wurde in einzelnen Sachgebieten ein Laufzettel verwendet, der dies sicherstellt.
- 669 Das Finanzamt Bremerhaven hat zwischenzeitlich veranlasst, dass die Überwachungslisten auch von der Rechtsbehelfsstelle bearbeitet werden.
- 670 Der Rechnungshof hat vorgeschlagen, das Laufzettelfahren in allen bremsischen Finanzämtern einzuführen. Das Ressort will dies prüfen.

4 Zinsen falsch oder nicht festgesetzt

- 671 Auch bei der Bearbeitung beendeter Aussetzungen hat der Rechnungshof Defizite festgestellt. Zinsen wurden zum Teil fehlerhaft festgesetzt. So wurden in einigen Fällen Zinszeiträume falsch ermittelt, Zinsen auf den Solidaritätszuschlag nicht festgesetzt, dagegen auf Kirchensteuern Zinsen unzulässigerweise erhoben.

- 672 In 69 der vom Rechnungshof geprüften 177 Fälle waren von den Finanzämtern Zinsen festzusetzen. Sie haben dies in 36 Fällen unterlassen. Als Folge wurden rd. 26 T€ Zinsen nicht erhoben.
- 673 Das Ressort hat zugesagt, den festgestellten Defiziten mit einem Fortbildungsangebot zu begegnen.
- 674 Das Finanzamt Bremen-West hat vorgeschlagen, die Rechtsbehelfslisten mit einer zusätzlichen Spalte zu versehen. Dort sollen Aussetzungszinsen - ggf. auch 0 € - zwingend eingetragen werden. Die Spalte soll den Beschäftigten als Merkposten dienen, sich mit der Festsetzung der Aussetzungszinsen zu befassen. Ressort und Rechnungshof haben diesen Vorschlag begrüßt.
- 675 Eine Aussetzung der Vollziehung wird regelmäßig aufgehoben, wenn ein geänderter Steuerbescheid erstellt wird. Die Beschäftigten werden hierauf durch maschinellen Hinweis aufmerksam gemacht und gebeten zu prüfen, ob Aussetzungszinsen festzusetzen sind. Diesem Hinweis sind die Beschäftigten nur unzureichend nachgegangen.
- 676 Beschäftigte setzen Aussetzungszinsen nicht so häufig fest, dass der Vorgang zu einer Routineaufgabe wird. Der Rechnungshof führt sowohl die unterlassenen Festsetzungen als auch die Mängel bei der Bearbeitung der Festsetzungen u. a. auf fehlende Routine zurück. Ziel muss es daher sein, das Verfahren weitgehend zu automatisieren, sodass Aussetzungszinsen maschinell berechnet, festgesetzt und erhoben werden können.
- 677 Das Ressort erwartet eine verbesserte Arbeitsqualität durch ein vollständig DV-gestütztes Verfahren. Es hat erklärt, die in der Finanzverwaltung bereits eingesetzte Software für Zinsberechnungen, beispielsweise Stundungszinsen, solle bis voraussichtlich Februar 2011 um die Funktionalität „Aussetzung der Vollziehung“ erweitert werden. Der Rechnungshof erwartet, dass die Beschäftigten bis dahin den in Tz. 675 genannten Hinweisen nachgehen.

5 Ressort wird Mängel mit Finanzämtern erörtern

- 678 Die Prüfung durch den Rechnungshof hat im Wesentlichen zwei Fehlerschwerpunkte offenbart:
- Die Überwachungslisten wurden oft unzureichend bearbeitet. In der Folge blieben Steuern ausgesetzt, obwohl die Voraussetzungen hierfür nicht mehr vorlagen.
 - Aussetzungszinsen wurden häufig nicht oder nicht richtig festgesetzt.

- 679 Beide Fehlerschwerpunkte waren in den geprüften Finanzämtern, wenn auch mit unterschiedlichen betragsmäßigen Auswirkungen, etwa gleichstark ausgeprägt. Es kann davon ausgegangen werden, dass diese Mängel auch bei den übrigen bremischen Finanzämtern auftreten. Die Feststellungen des Rechnungshofs will das Ressort daher allen bremischen Finanzämtern zur Kenntnis geben und zum Gegenstand einer Fachbesprechung machen.
- 680 Zusammenfassend hat das Ressort darauf hingewiesen, die Beschäftigten seien wegen Zeitmangels oder aus anderen Gründen insgesamt nicht mehr in der Lage, jeden Festsetzungsfall umfänglich zu prüfen. Einschränkungen in der Tiefe der Bearbeitung auch von Fällen der Aussetzung der Vollziehung müssten in Kauf genommen werden. Der Fokus der Bearbeitung sei auf die gewichtigen Fälle zu richten. Es sei zu überlegen, inwieweit die Sachgebietsleitungen die Beschäftigten stärker unterstützen können. Zudem würde die Bearbeitungsweise in den Finanzämtern zunehmend risikoorientiert ausgerichtet.
- 681 Dem Rechnungshof ist bekannt, dass die personelle Situation in den Finanzämtern angespannt ist. Er hat hierzu zuletzt in seinem Jahresbericht 2008 - Land - Tz. 713 ff. Stellung genommen. Er weist auch hier darauf hin, dass die Finanzämter in der Lage sein müssen, ihren gesetzlichen Auftrag zu erfüllen.
- 682 Eine risikoorientierte Arbeitsweise kann dazu beitragen. Das Zinsfestsetzungsverfahren schließt aber lediglich eine bereits unter Risikogesichtspunkten getroffene Entscheidung über eine Aussetzung ab. Raum für eine Risikoabwägung bei der Zinsfestsetzung sieht der Rechnungshof nicht.





Finanzen

Systemeinstellungen und Berechtigungen im SAP-System

Zu viele Personen haben zu viele Rechte im SAP-System. Die Berechtigungen sind zu überarbeiten und restriktiver zu vergeben, um die Sicherheit des Systems nicht zu gefährden.

Dokumentationen sind zu aktualisieren, zu ergänzen und an zentraler Stelle für einen direkten Zugriff abzulegen. Nur so ist es möglich, schnell einen Überblick über die Kernelemente des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens zu erhalten.

Die Kontrollen und Systemeinstellungen müssen erweitert werden, um ein ordnungsgemäßes Umfeld für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen zu gewährleisten.

1 Software für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen geprüft

- 683 In der Freien Hansestadt Bremen (FHB) wird seit dem 1. Januar 2003 die Software SAP für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen (HKR) eingesetzt. Diese Software bildet die technische Basis, um u. a. sämtliche Ein- und Auszahlungen der Kernverwaltung zu verarbeiten sowie die Kosten- und Leistungsrechnung, das Controlling und die Anlagenbuchhaltung abzubilden. Die Kernverwaltung umfasst alle Organisationseinheiten einer öffentlichen Verwaltung (Dezernate, Fachbereiche, Ämter, Abteilungen, Sachgebiete o. ä.) ohne die organisatorisch und rechtlich selbstständigen Einrichtungen (Eigenbetriebe, Eigengesellschaften o. ä.).
- 684 Ziel des Rechnungshofs war es, für den Bereich der Kernverwaltung zu prüfen, ob die im System vorgenommenen Einstellungen und organisatorischen Vorgaben die Funktionsfähigkeit des SAP-Systems gewährleisten sowie ein ordnungsgemäßes Umfeld für das HKR sicherstellen.
- 685 Der Rechnungshof hat insbesondere untersucht:
- den Zugriffsschutz und die im System vergebenen Berechtigungen,
 - die Einstellungen und Pflege der Tabellen im System,
 - die Vollständigkeit der Buchungen,
 - die Abstimmung der Buchungsbelege,

- die Entwicklung und Pflege der Anwendungen und
- die Vollständigkeit und Richtigkeit von Konzepten.

686 Hierzu hat er die verfügbare Dokumentation und dazu ergänzende Unterlagen ausgewertet. Diese beschreiben Einstellungen im SAP-System sowie Verfahren und organisatorische Regeln im Umgang mit dem SAP-System. Weitere Informationen hat er durch eigene Auswertungen im SAP-System gesammelt. Um Unstimmigkeiten aus den Auswertungen zu klären, hat er Gespräche mit Beschäftigten im Finanzressort und der Landeshauptkasse (LHK) geführt.

2 Vollständige Buchungen durch bessere Kontrollen sicherstellen

2.1 Buchungen monatlich abstimmen

687 Um Daten im SAP-System auszuwerten, werden Berichte verwendet. Es sind Berichte vorhanden, mit denen ausgewertet werden kann, ob die verarbeiteten Buchungen vollständig sind. Werden diese Berichte nicht regelmäßig ausgeführt und kontrolliert, können beispielsweise Fehler in Buchungsbelegen nicht zeitnah oder gar nicht erkannt werden. Später entdeckte Fehler können die Abschlussarbeiten eines Monats oder Haushaltsjahres verzögern und erschweren. Ebenfalls könnten falsche Haushaltsabschlüsse vorgelegt werden, die zu falschen Entscheidungen führen können. In der FHB werden diese Berichte bisher nicht genutzt.

688 Das Finanzressort will prüfen, an welcher Stelle seiner Organisation mit welchen Berichten die Vollständigkeit der Buchungen regelmäßig geprüft werden soll.

2.2 Interne Belegnummern auf Lücken prüfen

689 Jede Buchung erhält eine Belegnummer, die sie im SAP-System identifiziert. Das SAP-System vergibt interne und externe Belegnummern. Interne Belegnummern werden fortlaufend für jede Buchung vom System vergeben.

690 Gemäß LHO müssen alle Geschäftsvorfälle vollständig, zeitgerecht, richtig und geordnet aufgezeichnet und gebucht werden. Die Vollständigkeit der Buchungen ist nur dann sichergestellt, wenn alle internen Belegnummern durchgängig vergeben werden.



- 691 Im Zeitraum 2007 bis 2009 sind Lücken bei den internen Belegnummern vorhanden gewesen. Das Finanzressort hat nicht erklären können, wo die Ursachen für die Lücken liegen. Es ist möglich, dass sich die Lücken bei den Belegnummern aus Verbuchungsabbrüchen ergeben haben. Dieses konnte nicht geklärt werden.
- 692 Der Rechnungshof hat das Finanzressort aufgefordert, das Programm zur Kontrolle der lückenlosen Belegnummernvergabe von einer zentralen Stelle regelmäßig starten zu lassen.
- 693 Das Finanzressort hat zugesagt, Regeln zu definieren, wie mit Lücken in den Belegnummern umzugehen ist.

2.3 Umgang mit Verbuchungsabbrüchen regeln

- 694 Hardware- und Systemprobleme sind u. a. dafür verantwortlich, dass ein Buchungsvorgang nicht oder nicht vollständig ausgeführt werden kann. Wird die Buchung nicht nachgeholt, fehlt der zugehörige Buchungsinhalt.
- 695 Das System enthält Funktionen, um in sich schlüssige Buchungen zu gewährleisten. Die FHB nutzt die Funktionen nicht im erforderlichen Maße. In den vorgelegten Dokumenten des Finanzressorts ist nicht geregelt, wie mit Abbrüchen bei Buchungen umzugehen ist. Dies kann dazu führen, dass Verbuchungsabbrüche und -fehler zu spät oder gar nicht entdeckt werden.
- 696 Um mögliche Ursachen für einen Verbuchungsabbruch beurteilen zu können, sind die Buchungsprotokolle heranzuziehen. Die Informationen zu Verbuchungsabbrüchen werden nach 50 Tagen im SAP-System gelöscht. Die in Tz. 691 beschriebenen Belegnummernlücken sind vermutlich auf Verbuchungsabbrüche zurückzuführen. Da der Rechnungshof die Buchungsprotokolle nur für die letzten 50 Tage prüfen konnte, ließen sich diese Lücken nicht klären.
- 697 Das Finanzressort muss Regeln definieren, wie mit Verbuchungsabbrüchen umzugehen ist. Verbuchungsabbrüche sind zu dokumentieren. Die Buchungen müssen durch eine zentrale Stelle regelmäßig im SAP-System auf Verbuchungsabbrüche geprüft werden. Um diese Kontrollen zu gewährleisten, dürfen die Informationen im System erst nach zwei Jahren gelöscht werden.
- 698 Das Finanzressort will die Vorschläge des Rechnungshofs umsetzen.

2.4 Standards für Eigenentwicklungen aktualisieren und dokumentieren

- 699 Damit das Finanzressort sowie interne und externe Prüfungs- oder Beratungsinstanzen Eigenentwicklungen und Systemanpassungen besser nachvollziehen können, hat Bremen im Jahr 2000 das Konzept „Namenskonventionen“ erstellt. Darin sind Standards für die Bezeichnung der einzelnen Entwicklungen festgelegt. Diese Standards erleichtern anderen Personen, sich in die Eigenentwicklungen einzuarbeiten.
- 700 Neue Anforderungen und aktuell verwendete Namenskonventionen hat die FHB in ihr Konzept nicht aufgenommen. Die Namensvergaben im SAP-System weichen daher von dem Konzept ab.
- 701 Der zentrale Dienstleister für die Betreuung der Informationstechnologie in Bremen betreibt auch das SAP-System für die FHB. Das „SAP-Entwicklerhandbuch“ des Dienstleisters mit Stand vom 6. September 2007 enthält ebenfalls Standards für die Bezeichnung von Eigenentwicklungen. Diese unterscheiden sich inhaltlich von den Namenskonventionen der FHB. Beide Konzepte sind nicht eindeutig voneinander abgegrenzt worden.
- 702 Das Finanzressort hat klare Vorgaben für die Namenskonventionen bei Eigenentwicklungen festzulegen und stetig zu aktualisieren. Es hat zu entscheiden, ob künftig das Dienstleister-Handbuch auch für die FHB gilt und festzustellen, ob ggf. Abweichungen oder Besonderheiten existieren. Die Abweichungen und Besonderheiten sind zu dokumentieren.
- 703 Neben der Bezeichnung ist zu allen Eigenentwicklungen eine aussagefähige Kurzerläuterung im SAP-System zu pflegen. Stichproben haben gezeigt, dass teilweise keine oder unverständliche Texte gepflegt worden sind.
- 704 Eigenentwickelte Programme und Tabellen können ausführlich im SAP-System dokumentiert werden. Dies ist nicht geschehen. Eine umfassende Dokumentation außerhalb des Systems liegt ebenfalls nicht durchgängig und standardisiert an zentraler Stelle vor.
- 705 Bei fehlenden Verfahrensdokumentationen entstehen Risiken für die Systemsicherheit. Werden Änderungsaufträge für Eigenentwicklungen an sachverständige Dritte vergeben, ist es beispielsweise für diese nicht in angemessener Zeit möglich, sich in die Funktionalitäten des Systems einzuarbeiten. Anpassungen bedürfen einer aufwendigen Einarbeitung und führen zu steigenden Kosten. Des Weiteren macht sich die FHB ggf. von einzelnen Beschäftigten oder Beratungsunternehmen abhängig.



- 706 Nicht oder nicht ausreichend dokumentierte Programme und Tabellen erschweren zudem den Überblick über deren möglichen Einsatz und die zu verarbeitenden Inhalte. Es entsteht das Risiko, dass durch falsch eingesetzte Programme und Tabellen ungewollt Daten geändert werden.
- 707 Der Rechnungshof hat das Finanzressort aufgefordert, die Dokumentation der eigenentwickelten Programme und Tabellen zu vervollständigen und nachzuholen. Für Eigenentwicklungen der FHB ist die Dokumentation vollständig und standardisiert an einer zentralen Stelle im Finanzressort vorzuhalten. Diese Dokumentation muss Dritten zeitnah zur Verfügung gestellt werden können. Nur so ist es möglich, Änderungen kurzfristig nachzuvollziehen.
- 708 Das Finanzressort will die Vorschläge des Rechnungshofs umsetzen.

2.5 Eigenentwicklungen besser schützen

- 709 Ein SAP-System kann aus mehreren miteinander verbundenen einzelnen Systemen bestehen. Das SAP-System der FHB besteht aus drei Systemen, mit den Bereichen Entwicklung, Qualitätssicherung und Produktion. Im Entwicklungssystem werden die individuellen Anforderungen der FHB an das SAP-System umgesetzt. Im Qualitätssicherungssystem werden die Anpassungen getestet. Ist der Test erfolgreich, werden sie in das Produktivsystem übertragen. Im Produktivsystem erfassen und bearbeiten die Benutzer und Benutzerinnen die Daten der FHB.
- 710 Von den insgesamt 633 eigenentwickelten Programmen haben 103 Programme im Produktivsystem noch den Status Testprogramm. Nach Angaben des Finanzressorts werden Programme mit diesem Status nicht genutzt. Fehlende Berechtigungsabgrenzungen können aber dazu führen, dass diese Programme von unberechtigten Personen ausgeführt werden. Testprogramme müssen im Produktivsystem gelöscht werden.
- 711 Das Finanzressort will die eigenentwickelten Programme bewerten. Es will Einstellungen vornehmen, damit nur ein eingeschränkter Personenkreis auf nicht genutzte Programme zugreifen kann.



2.6 Vorgaben für Tabellenpflege festlegen

- 712 Das SAP-System arbeitet tabellengesteuert. Tabellenänderungen können in vielen Fällen Programmänderungen gleichgesetzt werden. Aus diesem Grund sind Änderungen an haushaltsrelevanten Tabellen wie Programmänderungen zu dokumentieren und gemäß LHO mindestens zehn Jahre aufzubewahren.
- 713 Die Unterlagen enthalten keine Informationen, nach welchen Kriterien entschieden wird, ob Tabellenänderungen zu protokollieren sind. Insbesondere bei Tabellen mit Bezug zum Rechnungswesen oder bei Tabellen mit Systemeinstellungen sind Änderungen aufzuzeichnen. Stichproben haben ergeben, dass einige bedeutende Tabellen nicht protokolliert werden. Um den Anforderungen der LHO zu genügen, sind rechnungslegungsrelevante Tabellen und bedeutende eigenentwickelte Tabellen zu protokollieren.
- 714 Der Rechnungshof hat das Finanzressort aufgefordert, gemeinsam mit dem Dienstleister zu regeln, wie künftig mit eigenentwickelten Tabellen umzugehen ist. Er hat empfohlen, Vorgaben zu den Namenskonventionen und zur Protokollierung zu dokumentieren.
- 715 Das Finanzressort will die Vorschläge des Rechnungshofs umsetzen.

2.7 Zugriffsschutz optimieren

- 716 Bestimmte Systemeinstellungen unterstützen dabei, das SAP-System zu steuern. Sie beeinflussen Situationen, die für Sicherheit und Ordnungsmäßigkeit relevant sind. Aus der Vielzahl der Systemeinstellungen sind einige besonders zu beachten. Hierzu gehören die Einstellungen zu den Kennwörtern.
- 717 Das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik und die SAP-Anwendergruppe e. V. - Arbeitsgruppe Datenschutz - geben aktuelle Sicherheitsempfehlungen zu den Kennwörtern heraus. Die FHB hat diese im SAP-System u. a. bei der Kennwortlänge und der Mindestzahl im Kennwort enthaltener Ziffern und Buchstaben nicht berücksichtigt.
- 718 Die jeweils neuen Sicherheitsempfehlungen sind anzuwenden.
- 719 Im SAP-System können für die Anmeldung unerlaubte Kennwörter definiert werden. Dies verhindert, dass leicht zu erratende Kennwörter gewählt werden. In der entsprechenden Tabelle sind nur wenige Kennwörter als unerlaubt definiert.



- 720 Der Rechnungshof hat empfohlen, die Tabelle um weitere gängige, aber unerlaubte Kennwörter zu ergänzen.
- 721 Das Finanzressort will die Vorschläge des Rechnungshofs umsetzen.

2.8 Berechtigungen sind restriktiv zu vergeben

- 722 Im Berechtigungskonzept werden grundlegende Sicherheitsfunktionen für das SAP-System beschrieben. Es regelt den Schutz vor unberechtigtem Zugriff und soll verhindern, dass Daten manipuliert werden. Das Finanzressort hat ein Berechtigungskonzept und eine zugehörige Anlage „Kritische Berechtigungen“ erstellt. In vielen Fällen entsprechen die vergebenen Berechtigungen und die Verfahrensweisen nicht oder nicht mehr dem Konzept.
- 723 Die Berechtigungen für SAP-spezifische Kennungen für besondere Systemaufgaben sind in vielen Fällen zu umfangreich vergeben. Obwohl diese Kennungen nur für den Zeitraum des erforderlichen Einsatzes aktiviert werden sollen, sind einige Kennungen nicht gesperrt.
- 724 Beschäftigte der LHK haben für ihre besonderen Aufgaben umfangreiche Berechtigungen im SAP-System erhalten. Das Finanzressort hat zu prüfen, ob Berechtigungen in diesem Umfang für diesen Personenkreis erforderlich sind.
- 725 Der SAP-Betreiber (s. Tz. 701) unterhält einen Bereich für die Betreuung der Benutzer und Benutzerinnen des SAP-Systems. Die Beschäftigten dieses Bereichs sollen Fehler oder Sachverhalte klären. Auffällig ist, dass die dafür erforderlichen Berechtigungen dauerhaft zugeordnet sind oder waren.
- 726 Werden Programme und Tabellen keiner Berechtigungsgruppe zugeordnet, wird auf einen effizienten Schutz der Daten verzichtet. Berechtigungsgruppen fassen Programme und Tabellen mit gleichen Schutzanforderungen zusammen. Personen, die auf Programme und Tabellen mit Berechtigungsgruppen zugreifen möchten, müssen für die Berechtigungsgruppe zugelassen sein. Ansonsten ist es nicht möglich, die Tabellen aufzurufen und die Programme auszuführen. Berechtigungsgruppen werden bei der FHB selten verwendet. Dadurch kann ein zu großer Kreis von Personen auf die Tabellen und Programme zugreifen.
- 727 Das Berechtigungskonzept ist zu überarbeiten und an die aktuelle Situation und die künftigen Anforderungen anzupassen. Die Vergabe kritischer Berechtigungen ist auf ein Minimum zu reduzieren, um die Datensicherheit und den Datenschutz zu gewährleisten. Die aktuell zugeordneten kritischen Berechtigungen



gungen sind zu prüfen. Zudem dürfen Beschäftigte des SAP-Betreibers nicht dauerhaft über weitreichende Anwendungs- und Änderungsberechtigungen verfügen. Diese sind nur bei konkretem Bedarf zuzuweisen.

- 728 Das Finanzressort hat begonnen, das Berechtigungskonzept für das SAP-System zu überarbeiten. Es will dabei die Vorschläge des Rechnungshofs berücksichtigen.

2.8.1 Berechtigungsrollen besser dokumentieren

- 729 Im SAP-System werden einzelne Berechtigungen in Rollen zusammengefasst und diese jeweils den Beschäftigten zugeordnet. Jede Berechtigungsrolle kann im System ausführlich beschrieben werden.

- 730 In den meisten Fällen sind solche Rollen nicht oder nicht ausreichend beschrieben worden. Die vorgelegten Dokumente zu den Berechtigungsrollen sind unvollständig gewesen, von unterschiedlicher Qualität und veraltet. Ein Standard für die Dokumentation ist nicht vorhanden.

- 731 Der Rechnungshof hat das Finanzressort aufgefordert, jede Berechtigungsrolle innerhalb des SAP-Systems oder in einer separaten Dokumentation kurz und aussagefähig zu beschreiben. Die Beschreibung soll die Funktion der Rolle, den Kreis der Benutzer und Benutzerinnen und eventuelle Besonderheiten enthalten. Besonderheiten sind z. B. kritische Berechtigungen innerhalb der Rolle oder Hinweise, bestimmte Berechtigungsrollen nicht miteinander zu kombinieren. Die Bezeichnungen der Berechtigungsrollen sind zu standardisieren. Wird die Berechtigungsrolle verändert, ist die Bezeichnung anzupassen. Dies stellt die Aktualität und ein schnelles Einarbeiten in die Rollenstrukturen sicher.

- 732 Änderungen an den Berechtigungsrollen müssen einem standardisierten Genehmigungsverfahren unterliegen. Dabei ist fachlich zu prüfen, ob die Änderung notwendig ist. Änderungen dürfen nicht dazu führen, dass die Berechtigungen über die festgelegte Funktion der Rolle hinausgehen.

- 733 Das Finanzressort will die Vorschläge des Rechnungshofs umsetzen.

2.8.2 Berechtigungen durch unabhängige Organisation kontrollieren lassen

- 734 Im Berechtigungskonzept der FHB ist geregelt, dass eine unabhängige Organisation regelmäßig die vergebenen Berechtigungen zu kontrollieren hat.



Seit dem Wechsel zum zentralen Dienstleister werden Berechtigungen nicht mehr kontrolliert.

- 735 Der Rechnungshof erwartet, dass das Finanzressort eine Institution benennt, die unabhängig die Berechtigungen regelmäßig kontrolliert. Dies könnte die Innenrevision des Finanzressorts sein.

2.9 Verfahren für einzelne Verarbeitungsprozesse und Datenübernahme regeln

- 736 Über Batch-Input-Verfahren werden Daten aus Fachverfahren in das SAP-System eingelesen. Ein Fachverfahren ist eine fachaufgabenbezogene Software, mit der z. B. die Sozialhilfe berechnet und zur Zahlung vorbereitet wird. Die so übergebenen Daten werden in das erforderliche Dateiformat (Mappen) gebracht und eingespielt. Die Verarbeitung dieser Daten kann durch Jobs unterstützt werden. Jobs sind einzelne Verarbeitungsprozesse, die dazu dienen, wiederkehrende Aufgaben automatisch zu bearbeiten.
- 737 Es sind viele Dokumente vorhanden, die Informationen zur Jobverarbeitung und zu den Batch-Input-Verfahren enthalten. Die einzelnen Dokumente sind in ihrer Struktur und in den Inhalten unterschiedlich. Der Rechnungshof hat Anhaltspunkte dafür gefunden, dass die vorgelegte Dokumentation unvollständig ist.
- 738 Zum Prüfungszeitpunkt hat eine große Zahl von fehlerhaften Batch-Input-Mappen sowie von abgebrochenen Jobs im System vorgelegen. Weder die Protokolle noch die Übersichten der verarbeiteten Daten im SAP-System haben eine stetige Kontrolle und ein zeitnahes Bearbeiten der Fehler erkennen lassen.
- 739 Fehlerhafte Jobs und Batch-Input-Mappen müssen regelmäßig kontrolliert und ggf. nachbearbeitet werden. Hierdurch wird verhindert, dass nicht mehr benötigte Protokolle im System verbleiben oder fehlerhafte Buchungen nicht korrigiert werden.
- 740 Der Rechnungshof hat empfohlen, die Dokumente zur Jobverarbeitung und den Batch-Input-Verfahren in einem Konzept zusammenzufassen und zu vervollständigen. Das Konzept sollte um fehlende Regeln und Verantwortlichkeiten zur Jobverarbeitung und den Batch-Input-Verfahren ergänzt werden.
- 741 Das Finanzressort hat erklärt, dass aus Sicherheitsgründen Batch-Input-Mappen nur durch die LHK eingespielt werden sollen. Auffällig ist, dass auch eine große Zahl anderer Personen diese Berechtigung besitzt. Das Berechtigungs-

konzept und die tatsächliche Berechtigungsvergabe weichen insofern voneinander ab.

- 742 Der Grundsatz, dass Batch-Input-Mappen nur durch die LHK eingespielt werden, ist beizubehalten. Der Rechnungshof hält es zudem für erforderlich, dass Personen mit der Berechtigung zur Batchverarbeitung nur auf die für sie relevanten Mappen zugreifen können.
- 743 Das Finanzressort will die Vorschläge des Rechnungshofs umsetzen.

2.10 Konzepte aktualisieren

- 744 Grundlage jedes Softwaresystems ist eine umfassende, aktuelle und gut strukturierte Dokumentation. Sie soll es sachverständigen Dritten ermöglichen, sich innerhalb einer angemessenen Zeit einzuarbeiten und die Inhalte nachvollziehen zu können.
- 745 Nach dem Wechsel des Dienstleisters in 2007 besteht das bisherige Betreiberkonzept fort. Es beschreibt und regelt wiederkehrende Standardprozesse für den Betrieb des Systems und Kontrollen durch den Betreiber. Das Betreiberkonzept ist veraltet. Der neue Dienstleister hat zwischenzeitlich ein eigenes Betriebshandbuch mit Stand 1. Juli 2009 vorgelegt. Dies soll das bisherige Betreiberkonzept ersetzen.
- 746 Der Rechnungshof hat dem Finanzressort empfohlen, gemeinsam mit dem Dienstleister zu prüfen, ob das vorgelegte Betriebshandbuch alle erforderlichen Positionen umfasst und die Interessen Bremens berücksichtigt. In das Betriebshandbuch sind insbesondere die durchzuführenden Kontrollen durch den Betreiber aufzunehmen, wie die Analyse von sicherheitsrelevanten Ereignissen.
- 747 Änderungen im SAP-System werden grundsätzlich über Transporte vom Entwicklungs- über das Qualitätssicherungs- zum Produktivsystem durchgeführt. Regeln, Vorgehen und Verantwortlichkeiten für die Transporte sind nicht umfassend dokumentiert. Der Rechnungshof hat empfohlen, eine vollständige Dokumentation der Transporte zu erstellen.
- 748 Die Verfahrensbetreuung bei der LHK ist für die unmittelbare Betreuung der Anwender und Anwenderinnen der FHB im SAP-System zuständig. Die bestehende Dienstanweisung zur Verfahrensbetreuung bei der LHK war an einigen Stellen veraltet. Das Finanzressort hat bereits begonnen, diese zu überarbeiten.



- 749 Der Rechnungshof hat dem Finanzressort empfohlen, die Dokumentation vollständig und aktuell an einer zentralen Stelle vorzuhalten. Hierbei ist zu prüfen, ob der „SAP Solution Manager“ zur Dokumentation genutzt werden kann und ob dieses Instrument die Dokumente außerhalb des SAP-Systems sinnvoll ergänzt. Der „SAP Solution Manager“ ist eine Sammlung von Werkzeugen, mit deren Hilfe Projektinformationen, Probleme, Ereignisse und Änderungen im Zusammenhang mit dem SAP-System verwaltet werden können. Der Rechnungshof hat das Finanzressort gebeten, alle überarbeiteten Konzepte vorzulegen.





Finanzen

Gebäudeinnenreinigung

Bei der Gebäudeinnenreinigung besteht langfristig ein Einsparpotenzial von über 4 Mio. € jährlich.

1 Gebäudeinnenreinigung im Wandel

- 750 Reinigungskosten sind ein bedeutender Kostenfaktor im Lebenszyklus eines Gebäudes. Sie machen je nach Nutzung und Beschaffenheit des Gebäudes zwischen 40 bis 50 % der laufenden Betriebskosten aus. Oft überschreiten die jährlich anfallenden Reinigungskosten in der Summe schon nach 20 Jahren die Kosten der ursprünglichen Investition. Dies gilt gleichermaßen für öffentlich genutzte Gebäude wie für Objekte von privaten Unternehmen. Das zeigt, dass die fachgerechte und wirtschaftliche Reinigung einen hohen Stellenwert einnehmen muss.
- 751 Die von der bremischen Verwaltung genutzten Gebäude waren bis 1995 im Wesentlichen von eigenen Kräften gereinigt worden. Im gleichen Jahr verglich das Finanzressort die Kosten der Eigenreinigung mit denen der Vergabe an private Unternehmen mit dem Ergebnis, dass die Vergabe deutlich günstiger war.
- 752 Der Senat beschloss 1997, die öffentlichen Gebäude teilweise durch Unternehmen reinigen zu lassen. Für die Organisation gründete Bremen 1999 die Facility Management Bremen GmbH (FMB). FMB vergab seither Reinigungsleistungen fremd. Für die verbliebene Eigenreinigung waren weiterhin die einzelnen Ressorts verantwortlich. 2001 hat der Senat ergänzend beschlossen, die Eigenreinigung in der bremischen Verwaltung nach und nach vollständig durch Fremdreinigung zu ersetzen.
- 753 Die Regierungskoalition der Legislaturperiode 2007 bis 2011 hat vereinbart, die Eigenreinigung in Bremen zu erhalten. Durch Neueinstellungen sollte eine „bessere Altersdurchmischung“ erreicht werden.
- 754 Seit 2009 sind Eigen- und Fremdreinigung mit anderen Aufgaben des Immobilienwesens in Immobilien Bremen, Anstalt des öffentlichen Rechts (IB) zusammengeführt worden. Weit überwiegend handelt es sich bei den zu reinigenden Gebäuden um Schulen und Büros. Die Hochschulen und die Krankenhäuser organisieren ihre Reinigung weiterhin eigenständig.

2 Wirtschaftliche Gebäudeinnenreinigung anstreben

2.1 Fremdreinigung gut positioniert

- 755 Für die Fremdreinigung hatte FMB zwischen 1999 und 2008 einheitliche Vorgaben entwickelt. FMB hat bei Ausschreibungen vorgegeben, dass tarifvertragliche Regelungen und verbindliche Sozialstandards einzuhalten sind. Die tariflichen Mindeststundenlöhne der Reinigungskräfte liegen bei 8,15 € (Stand: Oktober 2009). FMB hat die Angebote nach dem günstigsten Preis und danach bewertet, ob die angebotenen Stunden für eine fachgerechte Reinigung ausreichen. Zu diesem Zweck hat FMB vor Beginn der Ausschreibungen die für eine fachgerechte Reinigung notwendigen wöchentlichen Reinigungsstunden für die betreffenden Objekte kalkuliert.
- 756 Im Durchschnitt hat in der Fremdreinigung eine Reinigungskraft 220 m²/Std. zu reinigen. Für das Jahr 2009 hat das Finanzressort ermittelt, dass rd. 9,4 Mio. € für die Fremdreinigung benötigt wurden.
- 757 FMB hat die Fremdreinigung für die bremische Verwaltung wirtschaftlich ausgerichtet, gesteuert und dabei sozialverträgliche Standards gewährleistet.

2.2 Veränderungen bei Eigenreinigung erforderlich

- 758 Für die Eigenreinigung hat es zentrale Vorgaben durch eine Reinigungsrichtlinie aus dem Jahr 1995 gegeben. Die Ressorts haben die Aufgaben der Eigenreinigung bis 2008 innerhalb der dezentralen Ressourcenverantwortung wahrgenommen. Eine zentrale Übersicht und Steuerung der Eigenreinigung für Bremen hat es nicht gegeben. So sind Vertretungsregelungen häufig problematisch gewesen, es ist dadurch zu zusätzlichen Kosten gekommen.
- 759 Erst im Prozess der Anstaltsgründung hat das Finanzressort versucht, Daten aus der bremischen Verwaltung zusammenzutragen. Die Datenlage in den Ressorts ist jedoch ungenügend gewesen.
- 760 Das Ressort hat im Mai 2009 erklärt, aus den einzelnen Dienststellen seien 233,3 Vollzeitäquivalente (VZÄ) in die Anstalt überführt worden. Lt. Reinigungsrichtlinie i. V. m. mit dem Tarifvertrag Eigenreinigung sind pro Reinigungskraft 150 m²/Std. zu reinigen. Für die Eigenreinigung hat das Finanzressort für 2009 Kosten von rd. 8,6 Mio. € ermittelt.
- 761 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Eigenreinigung mit einem hohen Ressourcenvolumen bisher weitgehend ungesteuert war. Er erwartet,

dass IB in ihrer zentralen Verantwortung auch die Eigenreinigung künftig steuert.

2.3 Erhebliches Einsparpotenzial bei Eigenreinigung nutzen

762 Das Ressort hat 2007 eine vereinfachte Kostenvergleichsrechnung für die Gebäudeinnenreinigung vorgenommen:

- Für die Eigenreinigung hat es mit der derzeitigen Eingruppierung der Reinigungskräfte, den jährlichen Arbeitsstunden und der Leistungsvorgabe aus der Reinigungsrichtlinie (150 m²/Std.) Kosten von rd. 0,17 €/m² ermittelt.
- Eine vergleichbare Rechnung hat es für die Fremdreinigung durchgeführt. Bei durchschnittlich in der Fremdreinigung pro Stunde gereinigten Quadratmetern (220 m²/Std.) haben sich Kosten von rd. 0,08 €/m² ergeben.

763 Die Eigenreinigung war etwa doppelt so teuer wie die Fremdreinigung und damit nicht wirtschaftlich. Um wirtschaftlich zu werden, müssen in der Eigenreinigung mindestens 4,3 Mio. € eingespart werden.

3 Wege zur Wirtschaftlichkeit beschreiten

764 Der Rechnungshof hält es für erforderlich, die Reinigung so wirtschaftlich wie möglich zu gestalten. Er hat geprüft, ob bei der Eigenreinigung eingespart werden kann. Dabei ist deutlich, dass der Betrag von 4,3 Mio. € erst am Ende eines Prozesses annähernd erzielbar sein wird. Es ging dem Rechnungshof darum zu zeigen, dass und wie die eigentlich sofort nötige Einsparung überhaupt erreicht werden kann. Daher hat er bei seiner Betrachtung Zinseffekte bewusst vernachlässigt.

3.1 Produktivität anpassen

765 Um die Eigenreinigung wettbewerbsfähig zu machen, ist es erforderlich, die Produktivität von Eigen- und Fremdreinigung anzugleichen.

766 Würde die Eigenreinigung im Durchschnitt dieselbe Quadratmeterzahl pro Stunde reinigen wie die Fremdreinigung, könnten rd. 74 VZÄ der 233,3 VZÄ eingespart werden. Die verbleibenden 159 VZÄ könnten bei gesteigerter Produktivität weiterhin die bisherigen Flächen reinigen.

767 Der Rechnungshof hat gefordert, für die Reinigungsflächen einheitliche Vorgaben zur Produktivität zu entwickeln. Dabei sollten die Vorgaben für die

Fremdreinigung Grundlage sein. Benötigt werden Anforderungskataloge für unterschiedliche Raumtypen, wie Sanitärbereiche oder Turnhallen.

3.2 Tarifkonform entlohnen

- 768 Die bisher beschäftigten Reinigungskräfte der Eigenreinigung haben ein Entgelt nach dem ehemaligen Bundesangestelltentarif erhalten. Mit dem im Jahr 2005 zwischen den Tarifpartnern ausgehandelten Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD) sind diese in die Entgeltgruppe 2Ü übergeleitet worden. Für einfache Tätigkeiten gibt es im TVöD die Entgeltgruppe 2. Dort ist zusätzlich die Entgeltgruppe 1 geschaffen worden, nach der einfachste Tätigkeiten vergütet werden. In Entgeltgruppe 1 beträgt der Stundenlohn in der niedrigsten Stufe 8,35 € (Stand: Oktober 2009) und erreicht damit eine ähnliche Höhe wie in der gewerblichen Wirtschaft (s. Tz. 755).
- 769 Das Bundesarbeitsgericht (BAG) hat in seiner Entscheidung vom 28. Januar 2009 - 4 ABR 92/07 - zur Einstufung ausgeführt, dass die Beurteilung, ob eine einfachste Tätigkeit ausgeübt wird, maßgebend von nachstehenden Kriterien abhängt:
- Eine Vor- oder Ausbildung ist nicht erforderlich,
 - es reicht eine sehr kurze Einweisung oder Anlernphase in die übernommene Tätigkeit,
 - es fehlt ein eigenständiger, nicht gänzlich unbedeutender Entscheidungs- und Verantwortungsbereich.
- 770 Das Tarifrechtsreferat des Finanzressorts hat im Juli 2008 und erneut im Mai 2009 empfohlen, neu einzustellende Reinigungskräfte der Entgeltgruppe 1 zuzuordnen. Das Tarifrechtsreferat bezieht sich dabei u. a. auf eine eindeutige Festlegung des Verbandes kommunaler Arbeitgeber für diese Entgeltgruppe. Bremen ist Mitglied in dem Verband.
- 771 Der Rechnungshof hat sich dieser Empfehlung angeschlossen. Die Kosten der Eigenreinigung können reduziert werden, wenn das Finanzressort entscheidet, neu einzustellende Reinigungskräfte - wo immer vertretbar - nach der Entgeltgruppe 1 zu vergüten.

3.3 Altersstruktur verbessern

- 772 Weil seit dem Jahr 1999 keine Eigenreinigungskräfte mehr eingestellt worden sind, hat sich der Altersdurchschnitt der Reinigungskräfte deutlich erhöht. Nach der Koalitionsvereinbarung aus dem Jahr 2007 soll die Altersstruktur der Beschäftigten in der Eigenreinigung verbessert werden. Der Rechnungshof hat ermittelt, wie viele Neueinstellungen nötig sind, um eine ausgewogene Altersstruktur zu erreichen.
- 773 Nach einer Auswertung des Ressorts wird sich der Personalbestand durch Altersabgänge voraussichtlich von rd. 233 VZÄ im Jahr 2009 um rd. 169 VZÄ auf rd. 64 VZÄ im Jahr 2020 reduzieren.
- 774 Der Rechnungshof hat berechnet, wie viele Reinigungskräfte neu eingestellt werden müssten, wenn im gleichen Umfang wie bisher Flächen mit eigenen Kräften gereinigt werden sollen. Dabei hat er die zu erwartende Produktivitätssteigerung berücksichtigt. Aufgrund dieses geringen Grundbestandes müssten nicht alle ausscheidenden Kräfte ersetzt werden, um eine bessere Altersstruktur zu erreichen.
- 775 Es könnten rd. 74 VZÄ eingespart werden (s. Tz. 766). Folglich müssten im Zeitraum 2009 bis 2020 schrittweise rd. 95 VZÄ so eingestellt werden, dass künftig eine bessere Altersstruktur entsteht.

3.4 Hohe Einsparungen erzielbar

- 776 Der Rechnungshof hat in einer Modellrechnung die genannten Effekte berücksichtigt, um das Einsparpotenzial zu ermitteln. Dabei ist er von einer höheren Produktivität, einer niedrigeren Entgeltstufe und einer verbesserten Altersstruktur ausgegangen. Danach könnten ab 2020 jährlich rd. 3,5 Mio. € eingespart werden:
- Durch den Personalabbau der rd. 74 VZÄ ergäben sich jährlich steigende Einsparungen. Sie betragen bei durchschnittlichen Einsparungen pro VZÄ von 34 T€ ab dem Jahr 2020 jährlich rd. 2,5 Mio. €.
 - Wird unterstellt, dass die Neueinstellungen in Entgeltgruppe 1 vorgenommen werden, würde sich die jährliche Einsparung ab 2020 um rd. 1 Mio. € erhöhen.
- 777 Am Ende des Jahres 2020 haben noch nicht alle zzt. beschäftigten Reinigungskräfte die Altersgrenze erreicht. Sie scheiden regulär bis Ende des Jahres 2034 aus dem Reinigungsdienst aus und müssten vollständig ersetzt werden. Erhielten die neuen Kräfte auch die Entgeltgruppe 1, würde sich

das jährliche Einsparpotenzial um rd. 700 T€ auf rd. 4,2 Mio. € erhöhen. Die Eigenreinigung hätte dann die Wirtschaftlichkeit der Fremdreinigung nahezu erreicht (s. Tz. 763).

- 778 Die möglichen Einspareffekte würden sich jedoch u. a. reduzieren, wenn die bisher in der Fremdreinigung erreichte Produktivität von 220 m²/Std. insgesamt für Bremen nicht erreicht werden kann.
- 779 Wenn Bremen weiterhin Eigenreinigungskräfte beschäftigen möchte, muss es die Wirtschaftlichkeit der Eigenreinigung an die der Fremdreinigung angleichen. Sollte dies nicht möglich sein, muss das Finanzressort die finanziellen Folgen darlegen. Angesichts der Haushaltsnotlage Bremens müsste die Bremische Bürgerschaft dann entscheiden, ob Bremen die zusätzlichen Ausgaben tragen will, die die Eigenreinigung dauerhaft verursachen würde.

3.5 Finanzressort hat eigene Vorstellungen

- 780 Das Finanzressort hat erklärt, der Senat teile die Analyse des Rechnungshofs weitestgehend. Die vom Rechnungshof dargestellten Kosten- und Produktivitätsnachteile der Eigenreinigung seien unbestritten. Das Finanzressort halte folgendes Vorgehen für erforderlich:
- Das bestehende Beschäftigungsvolumen in der Eigenreinigung solle zwingend beibehalten werden.
 - Die neuen Reinigungskräfte sollen zwar grundsätzlich nach Entgeltgruppe 1 eingestellt werden. Sie sollen aber eine Zulage in Höhe der Differenz zur Entgeltgruppe 2 erhalten. Sie sollen in zeitlich unbefristeten Modellprojekten eingesetzt werden und für höhere Anforderungen eine entsprechende Entlohnung erhalten. Das Ressort wolle Streitigkeiten während der Modellphase über die Höhe des zu zahlenden Entgelts ausschließen. Weil der TVÖD lediglich eine geringe Zulage vorsehe, werde die außertarifliche Zulage in einer landesbezirklichen Tarifregelung mit der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft gesondert vereinbart. Die zusätzlichen Ausgaben für die Zulage würden jährlich rd. 6.240 € pro Person betragen.
 - Die neuen Reinigungskräfte sollen in den Modellprojekten eine Produktivitätssteigerung von 8 bis 10 % herbeiführen.
 - Die höhere Produktivität solle genutzt werden, um mit eigenen Kräften Aufgaben der Fremdreinigung zu übernehmen. Damit könnten Kosten für die Fremdreinigung gesenkt werden.
- 781 Das Finanzressort werde den Haushalts- und Finanzausschüssen eine Wirtschaftlichkeitsberechnung auf der Basis inzwischen erhobener Daten zusammen mit Hochrechnungen über künftige produktivitätssteigernde Effekte vorlegen. In dieser Wirtschaftlichkeitsberechnung werde es darlegen, wie

sich die Vereinbarungen zwischen den Tarifpartnern auf die Wirtschaftlichkeit auswirken.

3.6 Vorstellungen nicht ausreichend

- 782 Der Rechnungshof ist davon ausgegangen, dass die Produktivität der Eigenreinigung langsam erhöht wird, bis sie im Jahr 2020 die der Fremdreinigung erreicht. In diesem Zeitraum müsste es möglich sein, die dafür erforderlichen Rahmenbedingungen herzustellen. Das sind z. B. eine bessere Maschinenausstattung und eine besser organisierte gebäudeübergreifende Vertretung. In der Modellrechnung des Rechnungshofs sind im Jahr 2020 rd. 60 % neu eingestellte Kräfte in der Eigenreinigung berücksichtigt. Mit der neuen Altersstruktur ist die Anpassung der Produktivität an die der Fremdreinigung erreichbar. Die Aufteilung der zu reinigenden Flächen zwischen Eigen- und Fremdreinigung würde gleich bleiben.
- 783 Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die vom Finanzressort vorgesehene übertarifliche Zulage erhebliche finanzielle Folgen hätte. Sie liegt jährlich rd. 5.100 € pro Person höher als die tarifgerechte Zulage. Durch das Vorhaben, befristet Zulagen zur Entgeltgruppe 1 zu zahlen, entstünden bei 233,3 VZÄ Mehrausgaben von rd. 1,5 Mio. €.
- 784 Die Verwaltung wird ihre Gründe für eine gesonderte Vereinbarung mit der Gewerkschaft und die genauen finanziellen Auswirkungen, die sich befristet und dauerhaft ergeben, transparent darstellen müssen. Diese Verpflichtung gilt besonders aufgrund der Sparvorgaben des Senats. Das Ergebnis ist dem Parlament vorzulegen.
- 785 Das Finanzressort möchte mit den neuen Reinigungskräften am Ende der Modellphase die Produktivität um höchstens 10 % erhöhen. Das bedeutet, dass sich die bisherige Reinigungsfläche pro Reinigungskraft von 150 m² pro Stunde auf höchstens 165 m² erhöhen wird. Dieser Wert liegt weit unterhalb der Reinigungsfläche der Fremdreinigung. Warum das Finanzressort nicht das Ziel verfolgt, bei der Eigenreinigung die Produktivität der Fremdreinigung zu erreichen, hat es nicht dargelegt. Die Produktivität der Fremdreinigung hat FMB in Zusammenarbeit mit den Dienststellen schließlich nach sozialverträglichen Maßstäben erreicht.
- 786 Da die Eigenreinigung auf unbestimmte Zeit teurer sein wird als die Fremdreinigung, ist die Übernahme von Flächen in die Eigenreinigung unwirtschaftlich. Anders als vom Finanzressort dargestellt, spart Bremen nämlich nicht, wenn es Flächen aus der Fremdreinigung in die Eigenreinigung übernimmt.

Durch die höheren Personalkosten und die geringere Produktivität wird Bremen vielmehr mit zusätzlichen Kosten belastet.

- 787 Zusammenfassend ist festzustellen, dass sich von der tarifkonform und sozialverträglich möglichen Einsparung von jährlich mehr als 4 Mio. € lediglich 1 Mio. € erreichen lassen, wenn
- die Beschäftigten künftig in die Entgeltgruppe 2 eingestuft werden,
 - die Produktivität der Fremdreinigung nicht erreicht werden soll und
 - der Flächenanteil der Eigenreinigung zulasten der Fremdreinigung erhöht wird.

4 Maßnahmenbündel hilft einzusparen

- 788 Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass ein Bündel an Maßnahmen erforderlich sein wird, die Einsparmöglichkeiten zu verwirklichen. Er hat dem Finanzressort die nachfolgenden unterstützenden Hinweise gegeben:

- **Bauliche Standards**
Schon bei der Bauplanung sollten die Reinigungserfordernisse bedacht werden. Eine unzweckmäßige Bauplanung (z. B. reinigungsintensive Fußbodenbeläge) und eine mangelhafte Bauunterhaltung können bis zu 70 % Mehrkosten für die Reinigung im Vergleich zu optimalen Bedingungen auslösen. Die Baustandards sollten so angepasst werden, dass eine günstige Reinigung ermöglicht wird. Die Standards müssen sowohl in der Planungsphase als auch nach Fertigstellung der Gebäude für die Nutzenden bindend sein.
- **Gebäudedaten**
In Bremen gibt es die Liegenschaftsdatenbank LIBRE. Sie enthält Daten zum öffentlich genutzten Gebäudebestand. Auch die erforderlichen Daten für die Reinigung sollten in LIBRE eingegeben werden. Dazu zählen z. B. Fußbodenflächen und -beläge und die Art der Nutzung. In der Vergangenheit sind bauliche Veränderungen und Nutzungsänderungen häufig nicht zeitnah eingegeben worden. Da diese Daten aber als Ausschreibungsgrundlage für die Fremdreinigung und als Steuerungsgrundlage für die Eigenreinigung benötigt werden, ist eine systematische und aktuelle Erfassung unabdingbar.
- **Geräteausstattung**
Durch Einsatz von modernen Reinigungsgeräten können größere Räume wie Turnhallen und Flure mit wesentlich geringerem Personaleinsatz gereinigt werden. Auch ohne genaue Kenntnis über die eingesetzten Reinigungsmaschinen und -geräte nimmt die Verwaltung an, dass ihre Maschinenausstattung veraltet ist. Der Sachstand sollte genau ermittelt und ein angemessenes Verhältnis zwischen Personal- und Sachmitteleinsatz hergestellt werden.

- **Reinigungsstandards**
In der Eigenreinigung gibt es keinen genauen Überblick, wie häufig und intensiv bestimmte Raumtypen und Oberflächen gereinigt werden. Es gab zwar Regelungen, Einrichtungen sind davon jedoch abgewichen. Die Reinigungsstandards sollten einheitlich und gesteuert werden. Abweichungen sollten künftig nur zugelassen werden, wenn IB dies nach festgelegten Kriterien als unumgänglich genehmigt.
- **Qualitätssicherung**
IB sollte künftig Qualitätskriterien festlegen, die „sauber“ oder „unsauber“ definieren. Dann sollte IB nach Stichproben Räume auswählen und diese nach den Qualitätskriterien kontrollieren. Ist die Reinigung mangelhaft, könnten die Stichproben steigen. Da die Betroffenen i. d. R. die unliebsamen Kontrollen vermeiden wollen, erhielten sie dadurch einen Anreiz für bessere Reinigungsleistungen.
- **Verhalten der Nutzerinnen und Nutzer**
Durch das Nutzungsverhalten können Reinigungskosten positiv beeinflusst werden. IB sollte den Einrichtungen unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten Anreize zu einem reinigungsfreundlichen Nutzungsverhalten geben (z. B. durch Abfall-Sammelstellen, Vorfegen in Klassenräumen).
- **Steuerung und Benchmark**
Für die Fremdreinigung gibt es ein einheitliches Steuerungssystem. Daraus kann IB Steuerungsdaten entwickeln, die bei der wirtschaftlichen Aufgabenerledigung helfen. Für Eigen- und Fremdreinigung sollte ein einheitliches Steuerungssystem eingeführt werden. Mit den gewonnenen Daten sollte IB baldmöglichst Benchmarks z. B. mit anderen Städten anstellen.

789 Das Finanzressort hat zugesagt, die genannten Aspekte zu berücksichtigen. Zu den baulichen Standards hat es erklärt, der Senat habe im August 2009 Kosten reduzierende Ausbaustandards im Hochbau beschlossen. Dort seien Hinweise des Rechnungshofs zur Reinigung übernommen worden. Die weiteren Aspekte würde IB bei der Fortentwicklung der Baustandards berücksichtigen. Abschließend hat das Ressort darauf hingewiesen, die Umstellung werde Zeit in Anspruch nehmen. So solle IB in den nächsten drei Jahren definieren, welche Daten sie für ihre Aufgabenerfüllung benötigt und diese Daten zusammentragen. Aus der Sicht des Rechnungshofs muss das Finanzressort grundlegende Vorgaben z. B. zur tariflichen Einstufung und zur Produktivität definieren und IB bei der Umsetzung unterstützen.

5 Herausforderung annehmen

790 Der Rechnungshof hat die Bündelung der Reinigungsleistungen bei IB als Chance für eine effiziente und effektive Steuerung begrüßt. IB steht vor der großen Herausforderung, die Wirtschaftlichkeit der Eigenreinigung deutlich



zu verbessern. Das Finanzressort hat die Aufgabe, diesen Prozess zielgerichtet zu steuern.

- 791 Bei den Reinigungskosten von rd. 18 Mio. € jährlich lassen sich langfristig über 4 Mio. € pro Jahr einsparen, wenn u. a. die Produktivität der Fremdreinigung für die gesamte Reinigung erreicht würde. Das könnte gelingen, wenn Bremen in den nächsten Jahren die Eigenreinigung zugunsten der Fremdreinigung aufgeben würde. Es ist jedoch auch möglich, diese Einsparung mit der Eigenreinigung zu erreichen. Dazu müssen die vom Rechnungshof aufgezeigten Wege beschritten werden.



IX Juristische Personen des privaten Rechts





Stiftung Wohnliche Stadt

Die Stiftung Wohnliche Stadt ist bilanziell überschuldet. Der Rechnungshof hat die Frage aufgeworfen, ob die von der Stiftung durchgeführte Förderung aufrechterhalten und in der bestehenden Weise fortgesetzt werden sollte.

1 Rechtliche Grundlagen und Stiftungszweck

- 792 Die Stiftung Wohnliche Stadt (im Folgenden „Stiftung“) ist eine rechtsfähige Stiftung des privaten Rechts. Sie wurde durch Beschluss des Senats im Juni 1980 auf der Grundlage des Gesetzes über die Zulassung einer öffentlichen Spielbank (Spielbankgesetz) errichtet. Der Senat hat für die Stiftung eine Satzung beschlossen.
- 793 Die Geschäfte der Stiftung führt der Stiftungsvorstand, der die Stiftung gerichtlich und außergerichtlich vertritt. Er besteht aus zwei Mitgliedern.
- 794 Das Beschlussorgan der Stiftung ist der Stiftungsrat. Er besteht aus neun Mitgliedern, von denen vier von der Bremischen Bürgerschaft (Landtag), vier vom Senat und eins vom Magistrat der Stadt Bremerhaven bestellt werden.
- 795 Die Stiftung erhält einen Anteil aus der Spielbankabgabe, den sie gemeinnützigen Zwecken zuzuführen hat. Die Mittel sind für die Verbesserung und Erhaltung des Stadtbildes und der kulturellen Wohnqualität sowie für die Sicherung, Erschließung und Entwicklung der Landschaft zugunsten der Allgemeinheit zu verwenden. Maßnahmen, zu denen das Land Bremen oder die Städte Bremen und Bremerhaven rechtlich verpflichtet sind, sind von der Förderung ausgeschlossen.
- 796 Die Fördermittel der Stiftung können nicht nur Behörden des Landes und der beiden Stadtgemeinden sowie andere juristische Personen des öffentlichen Rechts erhalten. Auch sonstige juristische und natürliche Personen können Fördermittel der Stiftung empfangen, wenn sie eine ausreichende Gewähr für die zweckentsprechende Verwendung der Mittel bieten.

2 Wirtschaftliche Verhältnisse

2.1 Ausgaben übersteigen Einnahmen

- 797 Die der Stiftung zufließenden Anteile aus der Spielbankabgabe sind seit Jahren rückläufig. Die Einnahmen haben im Zeitraum 2005 bis 2008 nicht ausgereicht, die Ausgaben der Stiftung zu decken.
- 798 Ihre Jahresergebnisse hat die Stiftung in ihren Geschäftsberichten als „Gewinn- und Verlustrechnungen“ veröffentlicht. Tatsächlich handelt es sich hierbei um eine Gegenüberstellung von Einnahmen und Ausgaben. Wie die folgende Tabelle zeigt, hat die Stiftung im Zeitraum 2005 bis 2008 kein ausgeglichenes Ergebnis erzielt.

Erträge und Aufwendungen 2005 - 2008				
Erträge	2005 €, gerundet	2006 €, gerundet	2007 €, gerundet	2008 €, gerundet
Spielbankabgabe	5.471.224	3.911.691	3.191.032	2.519.808
Zinseinnahmen	64.753	30.941	23.873	5.713
Rückzahlung von Fördermitteln	225.507	334.210	167.929	241.466
Spenden	20.000	36.640	0	0
Sonstige Einnahmen	28.972	20.925	6.551	11.863
Darlehen	5.520.416	0	0	0
Erträge gesamt	11.330.875	4.334.408	3.389.386	2.778.852
Aufwendungen				
Fördermittel	7.292.189	4.908.286	2.938.568	2.181.767
Verwaltungsaufwendungen	97.781	62.848	44.253	53.710
Zinsaufwendungen	1.249	58	24	71
Sonstige Aufwendungen	0	64.143	0	56
Tilgung	4.171.238	0	1.050.802	943.643
Aufwendungen gesamt	11.562.458	5.035.337	4.033.649	3.179.250
Saldo	- 231.582	- 700.928	- 644.262	- 400.398

- 799 Die Mittel, mit denen die Stiftung ihre Liquidität aufrecht erhalten hat, stammen aus einem Darlehen des Landes Bremen. Dieses Darlehen von bis zu 7,7 Mio. € ist der Stiftung im Jahr 2004 zinslos zur Verfügung gestellt worden. In den Jahren 2007 und 2008 hat die Stiftung rd. 2,0 Mio. € des Darlehens

getilgt. Zum Abschluss des Jahres 2008 hat sich die Darlehensverpflichtung laut Stiftungsbilanz auf rd. 5,5 Mio. € belaufen.

- 800 Damit hat die Stiftung das Darlehen nicht wie im Senatsbeschluss aus 2003 vorgesehen bis zum Jahr 2009 getilgt. Der Senat hat den Tilgungszeitraum mit Hinweis auf die kontinuierlich abnehmende Spielbankabgabe bis zum Jahr 2014 verlängert.
- 801 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Stiftung es versäumt hat, ihre Ausgaben der Einnahmeentwicklung anzupassen. Das wäre notwendig und möglich gewesen. Bei den Ausgaben der Stiftung für Fördermaßnahmen handelt es sich ausschließlich um Vorhaben, auf die kein Rechts- oder Finanzierungsanspruch besteht.
- 802 Der Stiftungsrat hat erklärt, die Ausgabenentwicklung habe den Vorgaben von Senat und Bürgerschaft entsprochen. Darüber hinaus hätten begonnene Maßnahmen aus den Vorjahren, wie der Theaterumbau, auch nicht abgebrochen werden können.
- 803 Der Rechnungshof gibt zu Bedenken, dass es bei den Ausgaben der Stiftung in erster Linie darauf ankommt, ihre Handlungsfähigkeit zu erhalten.

2.2 Stiftung ist bilanziell überschuldet

- 804 Im Juli 2006 hat der Stiftungsrat beschlossen, „den Finanzplan um eine Bilanz zu ergänzen, um auch die künftigen Belastungen erkennen zu können“. Die von der Stiftung seitdem aufgestellte Bilanz erfüllt jedoch nicht die einschlägigen bilanzrechtlichen Bestimmungen. Sie stellt die Vermögenslage der Stiftung nicht zutreffend dar.
- 805 Tatsächlich ist die Stiftung bilanziell überschuldet. Im Jahr 2008 hat der nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag der Stiftung rd. 6,1 Mio. € betragen. Das entspricht in etwa dem Zweieinhalbfachen ihrer Einnahmen aus der Spielbankabgabe im Jahr 2008. Damit sind rechnerisch die Einnahmen der Stiftung aus der Spielbankabgabe in den nächsten zweieinhalb Jahren bereits aufgezehrt.
- 806 Der Stiftungsrat hat den Feststellungen des Rechnungshofs zur wirtschaftlichen Lage der Stiftung widersprochen. „Die Stiftung und ihre Organe haben (...) in den Jahren 2004 bis 2008 jeweils nur 50 % der anteiligen Jahreseinnahmen aus der Spielbankabgabe für das Förderprogramm verwendet. Der vom Senat beschlossene Kreditrahmen in Höhe von 7,7 Mio. € wurde stets eingehalten“.

- 807 Die Erklärung des Stiftungsrats, es seien jeweils nur 50 % der anteiligen Jahreseinnahmen aus der Spielbankabgabe für das Förderprogramm verwendet worden, trifft seit dem Jahr 2004 nur auf die neu bewilligten Fördermaßnahmen zu. Finanzieren musste die Stiftung aber nicht nur die jeweils neu beschlossenen Fördermaßnahmen. Sie hatte darüber hinaus Zahlungsverpflichtungen für noch nicht beendete Fördermaßnahmen aus Vorjahren zu erfüllen. Aus diesem Grund hat die Stiftung wesentlich mehr als 50 % der jährlichen Einnahmen aus der Spielbankabgabe für Fördermaßnahmen aufwenden müssen, wie aus der Tabelle hervorgeht (s. Tz. 798).
- 808 Der Stiftungsrat hat darauf hingewiesen, dieses Vorgehen habe dem von Senat und Bürgerschaft abgesteckten Handlungsrahmen entsprochen.
- 809 Der Rechnungshof hat auf folgende Diskrepanz hingewiesen: Einerseits ist die Stiftung verpflichtet gewesen, das Darlehen zu tilgen und neue Förderungen zu finanzieren. Andererseits haben Beschlüsse der politischen Gremien die Einnahmen der Stiftung aus der Spielbankabgabe kontinuierlich verringert.

3 Geschäftsführung

3.1 Geschäftsordnung für Stiftungsvorstand fehlt

- 810 Zu den Aufgaben des Stiftungsrats gehört es u. a., die Tätigkeit des Stiftungsvorstands zu überwachen.
- 811 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass der Stiftungsrat keine Regelungen getroffen hat, mit der die Grundsätze der Zusammenarbeit der Vorstandsmitglieder festgelegt werden. Der Stiftungsrat hat in seiner Stellungnahme erklärt, die Arbeit des Vorstands solle in einer Geschäftsordnung geregelt werden.

3.2 Handlungsfähigkeit der Stiftung gefährdet

- 812 Eine wesentliche Aufgabe der Stiftungsorgane besteht darin, den Stiftungszweck zu verwirklichen (s. Tz. 795). Das setzt entsprechende Mittel voraus. Tatsächlich „lebt“ die Stiftung von Vorgriffen auf Erträge künftiger Jahre. Die Spielräume, die sie sich auf diese Weise verschafft hat, gehen zu Lasten ihrer Handlungsfähigkeit. Die Stiftung wird künftig ihre Förderpraxis einschränken müssen, um das Darlehen tilgen zu können.

3.3 Instrumente des Rechnungswesens unzureichend

- 813 Der Rechnungshof hat ferner beanstandet, dass die von der Stiftung aufgestellten Rechenwerke den Anforderungen an ein ordnungsgemäßes Rechnungswesen nicht entsprechen. So gibt es beispielsweise keine Unterscheidung zwischen Finanz- und Wirtschaftsplan. Bilanz sowie Gewinn- und Verlustrechnung entsprechen nicht den einschlägigen Regeln und Grundsätzen. Die Rechenwerke der Stiftung sind nicht geeignet, die notwendigen Informationen für die Planung und Steuerung der Geschäftstätigkeit zu vermitteln.
- 814 Der Stiftungsrat hat erklärt, „die wirtschaftliche Situation der Stiftung, der Handlungsrahmen für die Bewilligung von Projekten und die zulässige Höhe der Verschuldung waren (...) nach den Befassungen von Senat und Bürgerschaft eindeutig festgelegt und völlig transparent“.
- 815 Der Rechnungshof teilt diese Bewertung nicht, weil insbesondere die Finanz- und Vermögenslage der Stiftung in den Zahlenwerken nicht zutreffend abgebildet sind (s. Tz. 804).

3.4 Teilweise mangelnde Dokumentation

- 816 Das Spielbankgesetz bestimmt, dass die Stiftung bei der Vergabe der Mittel die Regelungen des § 44 LHO entsprechend anzuwenden hat.
- 817 Der Stiftungsvorstand muss die Anträge prüfen. Die Vorschriften der LHO erfordern, dass bei der Prüfung der Anträge u. a. die Notwendigkeit und die Angemessenheit der Zuwendung, der Umfang der zuwendungsfähigen Ausgaben, die Wahl der Finanzierungsart sowie die Sicherung der Gesamtfinanzierung einzubeziehen sind. Über die Prüfung ist ein Prüfungsvermerk anzufertigen.
- 818 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass das Ergebnis der Antragsprüfung nicht ausreichend in den Akten dokumentiert ist.
- 819 Auch die der Stiftung vorzulegenden Verwendungsnachweise liegen in den Akten teilweise nicht vor. Soweit Verwendungsnachweise vorhanden waren, war nicht immer erkennbar, ob die Stiftung sie geprüft hat.

3.5 Stiftung darf nicht hoheitlich tätig werden

- 820 Der Stiftungsvorstand ist im Juli 2008 von der Senatskanzlei beauftragt worden, die Anträge auf Gewährung von sog. Impulsgeldern anzunehmen, zu bearbeiten und zu bewerten sowie die Anträge abzuwickeln.
- 821 Im Haushalt der Stadtgemeinde Bremen sind als Impulsgelder bezeichnete Ausgabemittel in Höhe von rd. 1.125 T€ (2008) und 859 T€ (2009) veranschlagt gewesen. Mit diesen Mitteln sollten investive Vorhaben finanziert werden, die die Lebenssituation von Kindern, Jugendlichen und Familien verbessern und vor allem in sozial benachteiligten Stadtteilen und Quartieren in Bremen und Bremerhaven wirken.
- 822 Die Stiftung hat mit der Erteilung von Zuwendungsbescheiden und der Prüfung von Verwendungsnachweisen hoheitliche Aufgaben im Rahmen des Zuwendungsrechts übernommen. Das ist nicht zulässig, da die Stiftung nicht beliehen, d. h. nicht ermächtigt ist, hoheitlich tätig zu werden.
- 823 Die Senatskanzlei hat dem Rechnungshof zugesagt, sie werde sicherstellen, „dass die Bewilligungsbescheide künftig von der Senatskanzlei gefertigt werden“.

3.6 Fazit

- 824 Aufgrund seiner Feststellungen und im Hinblick auf die wirtschaftliche Situation der Stiftung hat sich der Rechnungshof über die Praxis in anderen Ländern informiert. In fast allen anderen Ländern fließen die Spielbankabgaben direkt in die öffentlichen Haushalte; entweder als allgemeine Deckungsmittel und/oder für definierte Zwecke, z. B. für soziale, kulturelle, gemeinnützige, sportliche Maßnahmen. Ob ein entsprechender Weg beschritten werden sollte, müssen die politischen Gremien entscheiden.
- 825 Denkbar wäre auch, dass die überschuldete Stiftung nachhaltig und ausreichend mit Kapital ausgestattet wird, damit sie ihre inhaltlich gute Arbeit fortsetzen kann. Seit die Einnahmen der Stiftung aus der Spielbankabgabe durch Beschlüsse der politischen Gremien auf einen Bruchteil des ursprünglichen Volumens geschrumpft sind, ist ihre Handlungsfähigkeit stark eingeschränkt.
- 826 Von der Spielbankabgabe in Höhe von 2,25 Mio. € stehen in der Stadtgemeinde Bremen nach Abzug der Tilgungsrate und des Bremerhavener Anteils lediglich rd. 1,35 Mio. € pro Jahr für Förderzwecke zur Verfügung. In Anbetracht der Größe dieses Fördervolumens ist fraglich, ob für die Mittelvergabe eine eigenständige Institution sinnvoll ist.



Rechnungshof
der Freien Hansestadt Bremen



Bremen, den 5. März 2010

Sokol

Prof. Dr. Baltes

Kolbeck-Rothkopf

Dr. Brockmüller