

BREMISCHE BÜRGERSCHAFT

Landtag

18. Wahlperiode

Drucksache 18 / **365**

Jahresbericht 2012

Freie Hansestadt Bremen

- Land -

Rechnungshof
der Freien Hansestadt Bremen



Inhaltsverzeichnis

	Seite
Abkürzungsverzeichnis	3
I Vorbemerkungen	7
II Haushaltsgesetz (einschließlich Haushaltsplan) und Haushaltsrechnung 2010	13
III Steuern, Schulden und Zinsen	25
IV Bremen bilanziert	33
V Programm „Umbau der Verwaltung und Infrastruktur“	47
VI Personalhaushalt	53
VII Allgemeine Prüfungsergebnisse	65
Einnahmenbewirtschaftung	67
Personalausgaben für refinanziertes Personal	71
Einstufung bei Neueinstellungen	77
VIII Einzelne Prüfungsergebnisse	81
Senatskanzlei	
Veranstaltungswesen, Raumvermietung und Trauungen	83
Inneres	
Einsatz von Polizisten und Polizistinnen in der Verwaltung	87
Inneres, Finanzen	
IT-Dienstleistungen für die Polizei Bremen	91
Justiz	
Personalbedarf für Verwaltungsaufgaben der Justizvollzugsanstalt	95



	Seite
Wissenschaft	
Drittmittelverwaltung in der Hochschule für Künste	99
Staats- und Universitätsbibliothek Bremen	105
IT-gestützte Rechnungsbearbeitung	113
Arbeit	
Organisation des Sozialen Entschädigungsrechts	119
Gesundheit	
Eichamt des Landes Bremen	127
Wirtschaft, Wissenschaft, Finanzen	
Baufachtechnische Zuwendungsprüfung	133
Finanzen, Wissenschaft	
Nutzungskosten bei Baumaßnahmen	137
Finanzen	
Bewertungsstelle des Finanzamts Bremen-Mitte	143
Erhebung von Deichverbandsbeiträgen durch das Finanzamt Bremen-Mitte	147
Standardisierung des IT-Supports in der bremischen Verwaltung	151



Abkürzungsverzeichnis

AGB	Allgemeine Geschäftsbedingungen
ANBest-P	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung
BEZ	Bundesergänzungszuweisung
BgA	Betrieb gewerblicher Art
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BKF	Bremer Kapitaldienstfonds
BremBG	Bremisches Beamtengesetz
Brem.GBl.	Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen
BremHG	Bremisches Hochschulgesetz
Doppik	Doppelte Buchführung
Drs.	Drucksache
DV	Datenverarbeitung
EU	Europäische Union
EVB-IT	Ergänzende Vertragsbedingungen für die Beschaffung von Informationstechnik
FIKuS	Finanz-Informationssystem Kreditdisposition und Schuldenverwaltung
GBl	Gesellschaft für Bremer Immobilien mbH
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
HaFA	Haushalts- und Finanzausschüsse - Land und Stadt
HfK	Hochschule für Künste



HG	Haushaltsgesetz
HGrG	Haushaltsgrundsätze-gesetz
HKR	Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen
IB	Immobilien Bremen, Anstalt des öffentlichen Rechts
IT	Informationstechnologie
JVA	Justizvollzugsanstalt Bremen
JUB	Jacobs University Bremen
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
LFA	Länderfinanzausgleich
LHK	Landeshauptkasse
LHO	Landeshaushaltsordnung
LV	Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen
n. d.	nicht darstellbar
OEG	Opferentschädigungsgesetz
PEP	Personalentwicklungsprogramm
RLBau	Richtlinien für die Planung und Durchführung von Bauaufgaben
RPrG	Rechnungsprüfungsgesetz
SAP	In Bremen eingesetzte Buchungssoftware
SF	Senatorin für Finanzen
SKJF	Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen
SUBV	Senator für Umwelt, Bau und Verkehr
SuUB	Staats- und Universitätsbibliothek
T€	Tausend Euro
TuI	Technikunterstützte Informationsverarbeitung
TV-L	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder



TVöD	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst
Tz.	Textziffer
UVI	Programm „Umbau der Verwaltung und Infrastruktur“
VOB	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen
VOF	Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen
VOL	Verdingungsordnung für Leistungen (ausgenommen Bauleistungen)
VV	Verwaltungsvorschriften
VV-LHO	Verwaltungsvorschriften zur Haushaltsordnung der Freien Hansestadt Bremen
VZE	Vollzeiteinheiten





I Vorbemerkungen



1 Gegenstand des Jahresberichts

- 1 Der Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen nimmt die externe Finanzkontrolle wahr. Er prüft und überwacht gemäß Art. 133a Abs. 1 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen (LV) die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Bremen einschließlich seiner Sondervermögen und Betriebe. Gleichermaßen prüft und überwacht er auch die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Stadtgemeinde Bremen (§ 88 Abs. 1 i. V. m. § 118 Abs. 1 der Haushaltsordnung der Freien Hansestadt Bremen - LHO -). Das Ergebnis seiner Prüfungen fasst er jährlich in getrennten Berichten für die Bürgerschaft (Landtag) und die Stadtbürgerschaft zusammen. Die Berichte leitet er dem Parlament und gleichzeitig dem Senat zu (§ 97 Abs. 1 LHO). 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 Der vorliegende Jahresbericht über die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes befasst sich vor allem mit Bemerkungen zum Haushaltsjahr 2010. 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 2010“ grundsätzlich nur auf Sachverhalte ein, die nicht bereits in veröffentlichten Abschlussunterlagen für das Haushaltsjahr 2010 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 ausgewählte Teile des Verwaltungshandelns konzentriert.
- 4 Wenn der Rechnungshof nach Prüfungen Mängel und Defizite aufgezeigt hat, haben die geprüften Stellen oft Verbesserungen zugesagt. Allerdings ist festzustellen, dass die Verwaltung ihre Zusagen nicht immer erfüllt. Deswegen führt der Rechnungshof Nachschauprüfungen durch. Erfahrungen damit haben gezeigt, dass deren Wirkung nachhaltig sein kann. 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. Er hat im Berichtszeitraum Arbeitsgruppen der Verwaltung begleitet und auf andere Weise beratend an Vorhaben mitgewirkt.

- 6 Ein Ziel der Finanzkontrolle ist es, mit ihren Feststellungen und Verbesserungsvorschlägen einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung zu leisten. 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.
- 7 Die finanziellen Auswirkungen der Prüfungs- und Beratungstätigkeit des Rechnungshofs lassen sich nur teilweise quantifizieren. Mehreinnahmen und Minderausgaben, die sich beziffern lassen, gibt der Rechnungshof an. Im Übrigen weist er daraufhin, dass
 - der Jahresbericht nicht die gesamte Prüfungstätigkeit wiedergibt,
 - Verbesserungsvorschläge sich erst finanziell auswirken können, wenn sie tatsächlich umgesetzt werden,
 - Prüfungen mit dem Schwerpunkt Ordnungsmäßigkeit keine finanziellen Auswirkungen haben müssen und schließlich
 - sich nicht alle Vor- oder Nachteile einer veränderten Aufgabenwahrnehmung monetär bewerten lassen.
- 8 Die geprüften Stellen haben Gelegenheit gehabt, sich zu den Prüfungsergebnissen zu äußern. Der Rechnungshof hat wesentliche Einwände in seinen Berichten berücksichtigt. Es liegt in der Eigenart der Arbeit des Rechnungshofs, dass er darin vor allem Beanstandungen darstellt.
- 9 Für die Stadtgemeinde Bremerhaven obliegt dem Senat gemäß § 15 Abs. 1 des Gesetzes über die Rechnungsprüfung in der Freien Hansestadt Bremen (RPrG) die überörtliche Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung. Diese Prüfung hat er gemäß § 15 Abs. 2 RPrG der Präsidentin des Rechnungshofs übertragen. Das Ergebnis der Prüfung wird in einem gesonderten Bericht dargestellt.
- 10 Der vorliegende Bericht gibt den Beratungsstand vom 26. März 2012 wieder.



2 Entlastung des Senats für das Vorjahr (2009)

- 11 Die Bürgerschaft hat den Senat gemäß § 114 Abs. 1 Satz 2 LHO für das Haushaltsjahr 2009 am 21. März 2012 entlastet (Beschluss der Bremischen Bürgerschaft - Landtag - Nr. 18/247).

3 Rechnung des Rechnungshofs

- 12 Die Einnahmen und Ausgaben des Rechnungshofs prüft die Bürgerschaft nach § 101 LHO. Sie hat den Rechnungshof für seine Rechnungslegung zum Haushaltsjahr 2010 am 14. Dezember 2011 entlastet (Beschluss der Bremischen Bürgerschaft - Landtag - Nr. 18/136).





II Haushaltsgesetz (einschließlich Haushaltsplan) und Haushaltsrechnung 2010



1 Haushaltsgesetz einschließlich Haushaltsplan

- 13 Die Bremische Bürgerschaft hat den Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2010 mit dem Haushaltsgesetz (HG) der Freien Hansestadt Bremen vom 17. Dezember 2009 beschlossen (Brem.GBl. S. 571). Er ist lt. Berichtigung des Haushaltsgesetzes vom 22. Januar 2010 in Einnahme und Ausgabe auf 4.974.406.450 € festgestellt worden. Im Vorjahr hatte der Haushalt ein Volumen von 4.868.569.180 €.
- 14 Das für den Personalhaushalt ausgewiesene Stellenvolumen ist auf 7.436 festgesetzt worden. Damit ist es um 79 Stellen niedriger kalkuliert worden als im Vorjahr. 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 - z. B. die Universität Bremen - ist das Stellenvolumen auf 2.869 festgesetzt worden, also um 265 Stellen höher als im Vorjahr. Der Stellenindex ist auf 1,44 festgesetzt worden. Dieser Index entspricht dem Wert für die Entgeltgruppe 13 bzw. für die Besoldungsgruppe A 13.
- 15 Das HG 2010 sah in § 14 Abs. 1 Nr. 1 vor, dass die Senatorin für Finanzen Kredite bis zur Höhe von 2.453.536.070 € aufnehmen durfte. Für das Haushaltsjahr 2009 belief sich die Kreditermächtigung auf 2.246.543.580 €.
- 16 Durch das Nachtragshaushaltsgesetz für das Haushaltsjahr 2010 vom 16. November 2010 (Brem.GBl. S. 585) wurde der Haushaltsplan in Einnahme und Ausgabe auf einen um 2.980.690 € höheren Betrag auf 4.977.387.140 € festgestellt. Die Kreditermächtigung wurde um 71.499.550 € auf 2.525.035.620 € erhöht.
- 17 Das Nachtragshaushaltsgesetz ist beschlossen worden, um Haushaltsverschlechterungen auszugleichen, die nicht durch Bewirtschaftungsmaßnahmen aufzufangen waren, wie die vom Arbeitskreis Steuerschätzung im Mai 2010 prognostizierten Steuermindereinnahmen und Mehrbedarfe bei den Sozialleistungsausgaben.

2 Einhaltung der Kreditaufnahmegrenze

- 18 Einnahmen aus Krediten dürfen gemäß Art. 131a Satz 2 LV und inhaltlich gleich gemäß § 18 Abs. 1 Halbsatz 1 LHO die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten. Der Staatsgerichtshof hat mit Urteil vom 24. August 2011 über die Verfassungsmäßigkeit des Haushaltsgesetzes der Freien Hansestadt

Bremen (Land) für das Haushaltsjahr 2011 entschieden. Danach ist eine gegenüber der Investitionssumme höhere Kreditaufnahme für das Jahr 2011 verfassungsrechtlich deshalb erlaubt, weil sich das Land Bremen in einer extremen Haushaltsnotlage befindet und ein Instrumentarium für die Bewältigung dieser Notlage einsetzt, nämlich die mit dem Bund getroffene Verwaltungsvereinbarung zum Konsolidierungspfad.

- 19 Die Kreditaufnahmegrenze ist bei der Haushaltsaufstellung für das Jahr 2010 überschritten worden. Die Daten dafür sind dem Haushaltsplan entnommen. Das Ergebnis ist in folgender Tabelle für das Land und die Stadtgemeinde Bremen dargestellt. Die Gesamtsumme ist bereinigt um die Einnahmen und Ausgaben der beiden Gebietskörperschaften untereinander.

Kreditaufnahmegrenze und Überschreitung, Haushaltsplan 2010, in T€, gerundet				
Pos.		Land	Stadt- gemeinde	Zusammen (bereinigt)
1	Investitionsausgaben (brutto)	291.315	181.347	404.646
2	abzüglich Investitionseinnahmen	104.708	51.132	87.824
3	Nettoinvestition	186.607	130.215	316.822
4	Nettokreditaufnahme	534.182	541.994	1.076.176
5	Überschreitung (Pos. 4 abzüglich Pos. 3)	347.576	411.778	759.354

- 20 Danach ist die Kreditaufnahmegrenze bei einem Vergleich der Nettoinvestition mit der Nettokreditaufnahme für das Land um rd. 347,6 Mio. € und für die Stadt um rd. 411,8 Mio. € überschritten worden. Werden beide Haushalte zusammen betrachtet, hat sich bei der Haushaltsaufstellung, bereinigt um die gegenseitigen Zahlungsströme, eine Überschreitung der Kreditaufnahmegrenze in Höhe von rd. 759,4 Mio. € ergeben.
- 21 Bei seiner Berechnung bezieht der Rechnungshof - anders als das Finanzressort - die Kreditaufnahmen beim Bund und bei anderen Gebietskörperschaften (Obergruppe 31 des Gruppierungsplans) und die Tilgungen darauf (Obergruppe 58) ein. Für die Höhe der Schulden macht es keinen Unterschied, ob Bremen Kredite bei Banken, beim Bund oder bei anderen Gebietskörperschaften aufnimmt oder tilgt. Der Rechnungshof hat deshalb 5 Mio. € Tilgungen der Obergruppe 58 einbezogen. Kreditaufnahmen der Obergruppe 31 hat es nicht gegeben. Die Berechnungsweise des

Finanzressorts und die des Rechnungshofs haben zu unwesentlich unterschiedlichen Überschreibungsbeträgen geführt.

- 22 Wie die folgende Tabelle zeigt, hat sich im Vollzug des Haushalts eine geringere Überschreitung der Kreditaufnahmegrenze ergeben als bei der Haushaltsaufstellung geplant:

Vergleich der Nettoinvestition mit der Nettokreditaufnahme zum Jahresabschluss 2010, in T€, gerundet				
Pos.		Land	Stadt-gemeinde	Zusammen (bereinigt)
1	Investitionsausgaben (brutto)	365.112	237.935	493.609
2	abzüglich Investitionseinnahmen	174.518	101.274	166.361
3	Nettoinvestition	190.594	136.660	327.248
4	Nettokreditaufnahme	520.292	498.990	1.019.281
5	Überschreitung (Pos. 4 abzüglich Pos. 3)	329.698	362.330	692.034

- 23 Danach ist die Kreditaufnahmegrenze bei einem Vergleich der Nettoinvestition mit der Nettokreditaufnahme für das Land um rd. 329,7 Mio. € und für die Stadt um rd. 362,3 Mio. € überschritten worden. Werden beide Haushalte zusammen betrachtet, hat sich im Haushaltsvollzug, bereinigt um die gegenseitigen Zahlungsströme, eine Überschreitung der Kreditaufnahmegrenze in Höhe von rd. 692,0 Mio. € ergeben. Die im Vergleich zwischen Haushaltsaufstellung und Haushaltsvollzug geringere Überschreitung ist hauptsächlich auf das niedrige Zinsniveau zurückzuführen.

3 Haushaltsrechnung

- 24 Der Senat hat gemäß Art. 133 LV die vom Finanzressort aufgestellte Haushaltsrechnung der Freien Hansestadt Bremen für das Haushaltsjahr 2010 durch Mitteilung vom 13. Dezember 2011 (Drs. 18/165) der Bremischen Bürgerschaft vorgelegt und erläutert.
- 25 Wie in der Vergangenheit ist auch die Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2010 in gekürzter Form vorgelegt worden. Sie enthält die Gesamtbeträge der Kapitel und Einzelpläne sowie die zusammengefassten Einzelplansummen. Außerdem weist die Haushaltsrechnung die Abweichungen zwischen dem Haushaltssoll und den Rechnungsergebnissen

der Einzelpläne aus. Die Ergebnisse der einzelnen Haushaltsstellen sind in den sog. Gesamtrechnungsnachweisungen enthalten. Sie waren bei der Bürgerschaftskanzlei ausgelegt. Besondere Buchungsauffälligkeiten wurden erläutert.

- 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 2010 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, der Hochschulen und von Immobilien Bremen, Anstalt des öffentlichen Rechts,
 - Jahresrechnungen der Sondervermögen Bremer Kapitaldienstfonds (BKF) und Versorgungsrücklage des Landes Bremen,
 - Jahresrechnung der Anstalt zur Bildung einer Rücklage zur Versorgungsvorsorge,
 - Zusammenfassung der Vermögensnachweise Land und Stadtgemeinde Bremen,
 - Entwicklung der fundierten Schulden der bremischen Gebietskörperschaften,

- Zusammenstellung über die Schulden der Gesellschaften mit mehrheitlicher Beteiligung Bremens,
 - Nachweisung der Kapitelsummen der Einnahmen und Ausgaben der Sonderhaushalte der Freien Hansestadt Bremen.
- 28 Die Haushaltsrechnung enthält auf Seite 79 (Anlage 3) den Vermögensnachweis zum 31. Dezember 2010. Damit wird gemäß § 73 LHO ein Nachweis über das Vermögen und die Schulden des Landes erbracht, der Bürgerschaft und Rechnungshof gemäß § 86 LHO zusammen mit der Haushaltsrechnung im Dezember 2011 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. Haushaltsrechnung S. 80 ff., Anlage 3). Darüber hinaus liegen dem Rechnungshof weitergehende Unterlagen zum Vermögensnachweis vor.
- 30 Der Stand der Forderungen und Verbindlichkeiten des als Sondervermögen geführten BKF ist im Vermögensnachweis innerhalb der Sondervermögen und in der Haushaltsrechnung auf Seite 117 (Anlage 4) 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. Mit dem BKF werden neben Projekten des Landes außerhaushaltsmäßig auch Projekte der Stadtgemeinde finanziert. Hinsichtlich des Schuldendienstes (Zins- und Tilgungszahlungen der Ressorts) wird haushaltssystematisch nach Landes- und Stadtprojekten unterschieden. Die Zuordnung zur jeweiligen Gebietskörperschaft kann der Aufstellung der Einzelprojekte des BKF entnommen werden. Sie ist im Wirtschaftsplan 2010 veröffentlicht worden.

4 Abschluss der Ressorthaushalte (Verfahren, Rücklagen, Reste)

- 31 Das Finanzressort bewirtschaftet für das Land und die Stadtgemeinde die Haushaltsreste auf der Grundlage des Produktgruppenhaushalts, der die beiden Gebietskörperschaften umfasst. Das Ressort rechnet auch die Mehr- und Mindereinnahmen auf und bildet Rücklagen und Verlustvorträge für das Land und die Stadtgemeinde. Es hat in seiner Vorlage für die Sitzung der Haushalts- und Finanzausschüsse (HaFA) am 4. März 2011 zur Abrechnung der Produktplanhaushalte 2010 (Vorlage 17/641 L, zugleich 17/672 S) dargestellt, wie sich Verlustvorträge, Rücklagen und Reste seit dem Haushaltsjahr 2007 entwickelt haben. Der Rechnungshof gibt diese Abrechnung in verkürzter

Form wieder. Er hat dabei die Jahre 2005 und 2006 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 2005 - in Mio. €, gerundet								
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Veränderung 2009/2010	
Verlustvorträge	0,9	8,1	5,5	10,7	12,3	-6,6	-18,8	-153,5 %
Rücklagen/Reste insgesamt	145,2	93,4	99,1	92,8	102,9	106,0	3,1	3,0 %
allg. Budgetrücklage	1,3	1,6	8,5	4,8	1,3	3,0	1,7	131,9 %
Altersteilzeitrücklage	2,3	1,0	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	n. d.
Ausgabereste	17,7	31,0	28,9	40,6	40,0	35,3	-4,7	-11,6 %
investive Rücklagen	62,6	49,4	48,2	43,1	58,2	50,4	-7,9	-13,5 %
Sonderrücklagen	61,4	10,5	13,0	4,2	3,4	17,3	13,9	408,1 %

- 32 Aus der Tabelle geht hervor, dass mit Abschluss der Haushalte 2010 Überschüsse in Höhe von insgesamt rd. 6,6 Mio. € festgestellt worden sind, die zum Ausgleich bestehender Verlustvorträge herangezogen wurden. Diese Überschüsse sind insbesondere auf Mehreinnahmen aus EU-finanzierten Programmen, aber auch auf Minderausgaben einzelner Ressorts zurückzuführen. Die Höhe der gebildeten Rücklagen und der übertragenen Reste insgesamt hat rd. 106,0 Mio. € betragen. Darunter sind Ausgabereste von rd. 35,3 Mio. €, investive Rücklagen von rd. 50,4 Mio. € sowie Sonderrücklagen in Höhe von rd. 17,3 Mio. €, z. B. aufgrund von Mehreinnahmen aus Vorschusszahlungen der EU. Bei Ausgaberesten handelt es sich um nicht verbrauchte konsumtive Haushaltsmittel, die im Folgejahr nicht mehr finanziert sind. Sollen Ausgabereste in Anspruch genommen werden, muss grundsätzlich auf einen entsprechenden Teil des Haushaltsanschlags verzichtet werden. Investive Rücklagen resultieren aus nicht verbrauchten investiven Haushaltsmitteln, die mit einer entsprechenden Kreditermächtigung unterlegt sind. Daher können sie bei Bedarf im Folgejahr grundsätzlich nicht zusätzlich zu den Haushaltsanschlüssen in Anspruch genommen werden.
- 33 Einnahmen aus dem Konjunkturprogramm II des Bundes haben im Jahr 2010 zu Mehreinnahmen von rd. 55,8 Mio. € geführt, weil die Mittel aus diesem Programm vollständig im Jahr 2009 veranschlagt worden waren.

Außerdem ist eine investive Rücklage aus investiven Minderausgaben von rd. 12,7 Mio. € gebildet worden. Diese Mittel sind in der o. a. Tabelle nicht enthalten. Der Rechnungshof hat darauf verzichtet, sie darzustellen, weil die Mittel des Konjunkturprogramms II des Bundes nur drei Jahre betreffen. Bei Ansatz dieser Beträge wäre die Vergleichbarkeit zu Haushalten der Vorjahre beeinträchtigt.

5 Übereinstimmung zwischen Haushaltsrechnung und Büchern

- 34 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 2010 und die in den Büchern der Kasse aufgeführten Beträge stimmen - soweit sie geprüft worden sind - überein. Soweit bei fachressortbezogenen Prüfungen Einnahmen und Ausgaben nicht ordnungsgemäß belegt waren, hat der Rechnungshof mit der jeweils geprüften Dienststelle verabredet, wie diese Mängel zu beheben sind.

6 Kassen- und rechnungsmäßiges Ergebnis

- 35 Der Abschluss der bremischen Haushalte für das Haushaltsjahr 2010 ist auf Seite 58 der Haushaltsrechnung des Landes und auf Seite 46 der Haushaltsrechnung der Stadtgemeinde dargestellt. Er weist als kassenmäßigen Abschluss nach § 82 LHO Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben in Höhe von 7.388.482.820,53 € für das Land und 3.110.523.810,41 € für die Stadtgemeinde aus, somit insgesamt 10.499.006.630,94 €.

7 Finanzierungssaldo

- 36 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 2010 auf Seite 59 der Haushaltsrechnung dargestellt. Er ist abzulesen aus der Gegenüberstellung der Ist-Einnahmen und der Ist-Ausgaben. Die Ist-Einnahmen sind ohne Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt, ohne Entnahmen aus Rücklagen und ohne Einnahmen aus kassenmäßigen Überschüssen dargestellt. Auch bei den Ist-Ausgaben sind Ausgaben zur Schuldentilgung am Kreditmarkt, Zuführungen an Rücklagen und Ausgaben zur Deckung eines kassenmäßigen Fehlbetrags nicht berücksichtigt.

- 37 In Bremen wird außerdem sowohl bei den Einnahmen als auch bei den Ausgaben die Summe der Erstattungen innerhalb der Haushalte herausgerechnet. Von geringfügigen Beträgen abgesehen, ist dies jedoch für den Saldo im Abschluss neutral. Für das Jahr 2010 hat die Haushaltsrechnung des Landes Bremen beim Finanzierungssaldo eine Unterdeckung von 540.495.812,45 € 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 für Ausgaben, die gemäß § 4 HG 2010 deckungsfähig sind und zu einem gemeinsamen Deckungskreis gehören. Soweit die Mittel nicht ausreichen, muss eine Nachbewilligung über- oder außerplanmäßiger Mittel rechtzeitig beantragt werden (§ 37 LHO i. V. m. § 6 HG 2010). 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 2010 hat der Rechnungshof fünf Überschreitungen mit einem Betrag von zusammen 1.043.878,66 € bei Haushaltsstellen ermittelt, die nicht zu einem Deckungskreis gehörten. Ferner hat er fünf Überschreitungen von Deckungskreisen in einer Gesamthöhe von 782.902,33 € festgestellt. Zusammen sind das zehn Überschreitungen in einer Gesamthöhe von 1.826.780,99 €. Im Vorjahr sind es zusammen 21 Überschreitungen in einer Gesamthöhe von 5.508.225,25 € gewesen.
- 40 Die Ressorts haben die Überschreitungen durch Maßnahmen zum Ausgleich der Haushalte bei den Jahresabschlussarbeiten berücksichtigt. So sind geringere Beträge den Rücklagen zugeführt und niedrigere Reste übertragen worden. Das Finanzressort hat die übrigen Senatsressorts - wie in den Vorjahren - mehrfach daran erinnert, dass Haushaltsstellen und Deckungskreise nicht überschritten werden dürfen. Trotz dieses Hinweises ist das Budgetrecht des Parlaments erneut verletzt worden. Das Finanzressort hat in seiner Vorlage für die Sitzungen der HaFA am 6. Mai 2011 über die Haushaltsüberschreitungen berichtet (Vorlage 17/691 L, zugleich 17/714 S).

9 Erwirtschaftung von veranschlagten Minderausgaben und nicht erreichten Einnahmeanschlügen

- 41 Der Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2010 enthält keine veranschlagten Minderausgaben.
- 42 Das Finanzressort hat 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

- 43 Nach § 14 HG 2010 konnte die Senatorin für Finanzen für verschiedene Zwecke betraglich begrenzt Kredite aufnehmen. Der Rechnungshof hat geprüft, ob sie die Ermächtigungsgrenzen eingehalten hat.
- 44 Gemäß § 14 Abs. 4 HG durften Kassenkredite bis zu 12 % der veranschlagten Haushaltsmittel aufgenommen werden; das sind 597.286.456,80 €. Diesen Rahmen hat das Finanzressort eingehalten.
- 45 Die übrigen Kreditermächtigungen aus § 14 HG hat das Ressort entweder nicht in voller Höhe oder gar nicht in Anspruch genommen.

11 Überwachung des Staatsschuldbuchs

- 46 Gemäß § 1 Bremisches Schuldbuchgesetz vom 16. Dezember 2008 (Brem.GBl. S. 407) hat die Senatorin für Finanzen für die Freie Hansestadt Bremen und ihre Sondervermögen ein Staatsschuldbuch zu führen. Der Rechnungshof überwacht das Schuldbuch im Rahmen seiner allgemeinen Prüfungsverpflichtung.
- 47 Das Staatsschuldbuch ist ein öffentliches Register, in das nicht in Urkunden verbriefte Forderungen gegen das Land eingetragen werden. Der Gläubiger erhält keinen Schuldschein.
- 48 Das Staatsschuldbuch dient dazu, Schulden und sonstige Verbindlichkeiten zu begründen, zu dokumentieren und zu verwalten. Im Schuldbuch werden die in Buchschulden umgewandelten Schuldverschreibungen und die durch Barzahlung des Kaufpreises für Schuldverschreibungen begründeten Buchschulden der Freien Hansestadt Bremen dokumentiert. Buchschulden sind u. a. Staatsanleihen, Kassen- und Landesobligationen sowie unverzinsliche

Schatzanweisungen. Andere Schulden sind nicht im Staatsschuldbuch aufgeführt. Somit gibt es keine Auskunft über den Schuldenstand Bremens.

- 49 Der Rechnungshof hat die ihm von der Senatorin für Finanzen vorgelegte Aufstellung über Veränderungen der Schuldenstände für das Jahr 2010 geprüft. Am 31. Dezember 2009 hatten die Einträge im Staatsschuldbuch einen Wert von 5.550.000.000 €. Durch acht Abgänge und acht Zugänge im Jahr 2010, die im Saldo plus 1.600.000.000 € ausmachten, haben am 31. Dezember 2010 die Einträge im Staatsschuldbuch 7.150.000.000 € betragen.

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

- 50 Die Senatorin für Finanzen war gemäß § 19 Abs. 1 HG 2010 ermächtigt, neue Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen bis zu 556 Mio. € zu übernehmen. Der Senator für Umwelt, Bau, Verkehr und Europa war gemäß § 19 Abs. 2 HG 2010 ermächtigt, neue Bürgschaftsverpflichtungen bis zu 10 Mio. € einzugehen.
- 51 Neue Verpflichtungen sind insgesamt in Höhe von rd. 227,5 Mio. € eingegangen worden. Der Gesamtbestand solcher Verpflichtungen hat sich gegenüber dem Stand vom 31. Dezember 2009 um rd. 52,5 Mio. € verringert. Am 31. Dezember 2010 hat er 935.113.664,56 € betragen.
- 52 Über die genannten Bürgschaften hinaus haftet die Freie Hansestadt Bremen nach § 5a des Gesetzes zur Übertragung von Aufgaben staatlicher Förderung auf juristische Personen des privaten Rechts u. a. für Gelddarlehen, die die Bremer Aufbau-Bank GmbH aufgenommen hat. Diese Darlehen haben sich gegenüber dem Vorjahr um rd. 218,5 Mio. € auf rd. 993,1 Mio. € erhöht. Die Ermächtigungsgrenzen des Haushaltsgesetzes 2010 sind nicht überschritten worden.



III Steuern, Schulden und Zinsen



1 Entwicklung 2011

53 In seinem letzten Jahresbericht hat der Rechnungshof über die Entwicklung von Steuern, Schulden und Zinsen bis einschließlich 2010 berichtet. Der Haushalt für das Jahr 2011 war bei Redaktionsschluss für diesen Jahresbericht noch nicht endgültig abgeschlossen. Deshalb stellt der Rechnungshof für das Jahr 2011 die vorläufigen Daten des Finanzressorts dar (vgl. u. a. Finanzplan 2011 bis 2016). Die Konsolidierungshilfen sind nicht enthalten.

2 Steuern

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

Entwicklung der steuerabhängigen Einnahmen des Stadtstaates seit 2005 in Mio. €, gerundet						
Jahr	Steuern	Änderung zum Vorjahr	LFA/ BEZ	Änderung zum Vorjahr	Summe steuer- abhängiger Einnahmen	Änderung zum Vorjahr
2005	1.828		537		2.365	
2006	2.034	11,3 %	573	6,7 %	2.606	10,2 %
2007	2.118	4,1 %	630	10,0 %	2.748	5,4 %
2008	2.332	10,1 %	791	25,6 %	3.123	13,7 %
2009	2.088	-10,4 %	667	-15,7 %	2.756	-11,8 %
2010	2.031	-2,8 %	573	-14,2 %	2.604	-5,5 %
2011	2.302	13,3 %	736	28,4 %	3.038	16,7 %

55 Die steuerabhängigen Einnahmen des Stadtstaates sind von 2005 bis 2011 insgesamt gestiegen. Nachdem die Einnahmen in den Jahren 2009 und 2010 stark zurückgegangen waren, konnte im Jahr 2011 das Einnahmenniveau des Jahres 2008 fast wieder erreicht werden. Die Einnahmen haben im Jahr 2011 rd. 3.038 Mio. € betragen. Die Steuereinnahmen haben sich im Stadtstaat um rd. 13,3 % auf rd. 2.302 Mio. € erhöht. Die Einnahmen aus LFA und BEZ sind im Jahr 2011 sogar um rd. 28,4 % höher gewesen als im Vorjahr.

- 56 Die Steuereinnahmen der drei bremischen Gebietskörperschaften stellen sich wie folgt dar:

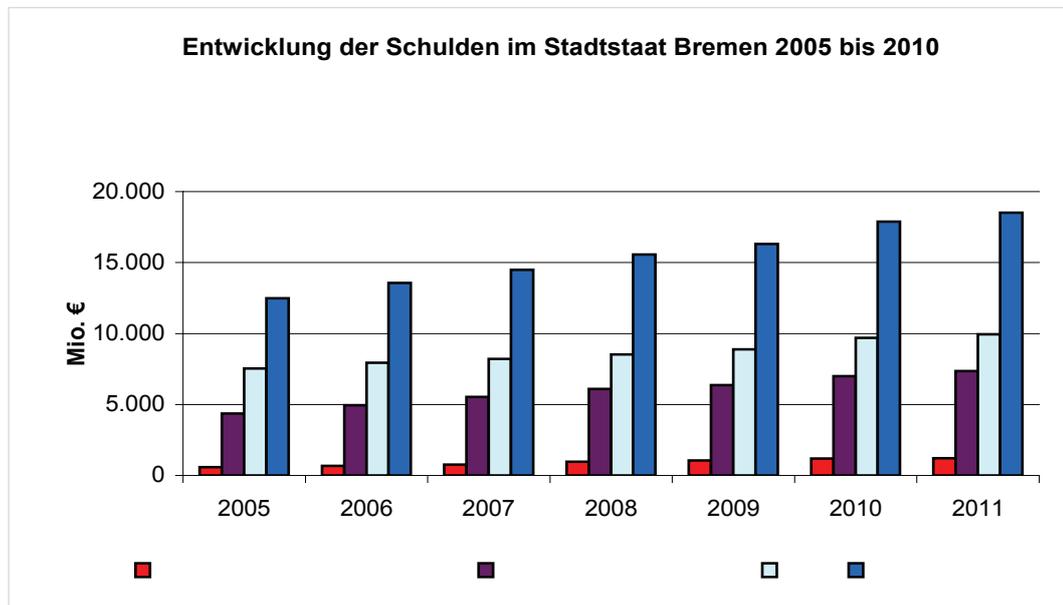
Entwicklung der Steuern des Landes und der Stadtgemeinden seit 2005 in Mio. €, gerundet						
Jahr	Land	Änderung zum Vorjahr	Stadtgemeinde Bremen	Änderung zum Vorjahr	Stadtgemeinde Bremerhaven	Änderung zum Vorjahr
2005	1.222		533		72	
2006	1.324	8,3 %	632	18,5 %	78	8,2 %
2007	1.405	6,1 %	624	-1,2 %	89	13,4 %
2008	1.531	9,0 %	711	13,9 %	89	0,2 %
2009	1.405	-8,3 %	596	-16,3 %	88	-0,9 %
2010	1.370	-2,7 %	576	-3,3 %	85	-3,5 %
2011	1.548	13,0 %	658	14,2 %	96	12,9 %

- 57 In allen drei Gebietskörperschaften sind die Steuereinnahmen deutlich gestiegen. Am stärksten haben sich die Steuereinnahmen der Stadtgemeinde Bremen erhöht, und zwar um rd. 14,2 % gegenüber dem Vorjahr auf rd. 658 Mio. € im Jahr 2011. In Bremerhaven ist die Steigerung mit 12,9 % am geringsten gewesen. Da die Steuereinnahmen der Stadtgemeinde Bremerhaven in den Vorjahren jedoch nicht so stark zurückgegangen waren, hat sie im Jahr 2011 mit rd. 96 Mio. € absolut die höchsten Steuereinnahmen in ihrer Geschichte erzielt. Die Steuereinnahmen des Landes sind im Jahr 2011 gegenüber dem Vorjahr um rd. 13 % auf rd. 1.548 Mio. € gestiegen.

3 Schulden

- 58 Die Schulden sind in den drei Gebietskörperschaften Bremens unterschiedlich stark gestiegen. Die Schuldenstände des Landes und der Stadtgemeinden mit den jeweils prozentualen Steigerungen sind nachstehend mit ihrer Entwicklung gegenüber dem Vorjahr dargestellt. Sie addieren sich zu den Gesamtschulden des Stadtstaates. Der Übersicht liegen vorläufige Zahlen des Finanzressorts für 2011 zugrunde.

Entwicklung der Schulden im Stadtstaat seit 2005 in Mio. €, gerundet								
Jahr	Land		Stadtgemeinde Bremen		Stadtgemeinde Bremerhaven		Stadtstaat	
	Betrag	Veränderung	Betrag	Veränderung	Betrag	Veränderung	Betrag	Veränderung
2005	7.541		4.355		673		12.569	
2006	7.947	5,4 %	4.949	13,6 %	789	17,2 %	13.685	8,9 %
2007	8.216	3,4 %	5.524	11,6 %	828	4,9 %	14.568	6,5 %
2008	8.518	3,7 %	6.102	10,5 %	957	15,5 %	15.576	6,9 %
2009	8.893	4,4 %	6.364	4,3 %	1.055	10,3 %	16.312	4,7 %
2010	9.692	9,0 %	6.987	9,8 %	1.201	13,8 %	17.880	9,6 %
2011	9.944	2,6 %	7.365	5,4 %	1.205	0,3 %	18.514	3,5 %



- 59 Im Jahr 2011 hat sich der Schuldenanstieg aufgrund der guten Einnahmeentwicklung verlangsamt. Vom Jahr 2009 auf das Jahr 2010 erhöhten sich die Schulden des Stadtstaates um rd. 1.568 Mio. €. Im Jahr 2011 hat der Schuldenanstieg noch 634 Mio. € betragen.

4 Zinsen

- 60 Dem in den vergangenen Jahren bemerkenswert niedrigen Zinsniveau bei gleichzeitig mäßiger Inflation hat Bremen es zu verdanken, dass die Zinsausgaben die Haushalte nicht noch weit mehr belastet haben. Teure Altkredite, die ausliefen, konnten in den letzten Jahren durch neue, i. d. R. zinsgünstigere Kredite ersetzt werden.
- 61 Die folgende Tabelle zeigt die Zinsausgaben des Stadtstaates Bremen aufgliedert nach Ausgaben des Landes und seiner Stadtgemeinden. Nicht enthalten sind die Zinszahlungen der Sondervermögen.

Zinsausgaben des Landes, der Stadtgemeinden und des Stadtstaates 2005 bis 2010, in Mio. €, gerundet				
Jahr	Land	Stadtgemeinde Bremen	Stadtgemeinde Bremerhaven	Stadtstaat
2005	307,3	175,1	22,5	504,9
2006	313,4	180,0	32,2	525,7
2007	348,0	193,3	35,9	577,2
2008	363,8	224,6	46,2	634,6
2009	347,8	250,9	44,5	643,2
2010	388,8	252,9	48,6	690,3
2011	334,4	240,3	54,8	629,5

- 62 Die Zinsausgaben des Stadtstaates wuchsen bis zum Jahr 2010 kontinuierlich an. Trotz niedriger Zinssätze hatten sich von 2009 auf 2010 die Zinsausgaben des Stadtstaates um mehr als 7,3 % erhöht. Diese Erhöhung war in erster Linie auf einmalige Zinszahlungen (Prämienzahlungen) in Höhe von mehr als 96 Mio. € zurückzuführen. Im Jahr 2011 hat es Prämienzahlungen in dieser Höhe nicht mehr gegeben. Schon aus diesem Grund sind die Zinszahlungen zurückgegangen.
- 63 Die Prämienzahlungen haben sich jedoch nur auf die Haushalte von Land und Stadtgemeinde Bremen ausgewirkt. Die Stadtgemeinde Bremerhaven hatte im Jahr 2010 ihre Zinslast nicht durch einmalige Zahlungen erhöht. Insofern hat sie ihre Zinslast im Jahr 2011 auch nicht entsprechend reduzieren können.



Anders als im Land und der Stadtgemeinde Bremen sind die Zinsausgaben Bremerhavens im Jahr 2011 gegenüber dem Vorjahr um fast 13 % auf 54,8 Mio. € gestiegen. Bremen hat im Jahr 2011 insgesamt rd. 630 Mio. € für Zinsen ausgegeben, das sind rd. 8,9 % weniger als im Vorjahr.





IV Bremen bilanziert



1 Erstmals Jahresabschluss vorgelegt

- 64 Im Dezember 2011 hat die Senatorin für Finanzen einen doppischen Jahresabschluss 2010 für das Land und die Stadtgemeinde Bremen veröffentlicht. Bremen ist nach Hessen und Hamburg das dritte Land, das einen doppischen Abschluss vorgelegt hat. Der Abschluss enthält neben der Vermögensrechnung (Bilanz) auch eine Erfolgsrechnung (Gewinn- und Verlustrechnung). Die Vermögensrechnung Bremens weist eine gegenüber der Eröffnungsbilanz um rd. 1,6 Mrd. € höhere Bilanzsumme aus. Der Großteil dieses Betrags, rd. 976 Mio. €, resultiert aus der Erhöhung des nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrags. Zudem weist die Erfolgsrechnung einen Fehlbetrag aus Verwaltungstätigkeit von rd. 218 Mio. € aus. Hinzu kommt ein negatives Finanzergebnis von rd. 589 Mio. €.
- 65 Die Finanzressorts von Bund und Ländern haben bundeseinheitliche „Standards staatlicher Doppik“ (Standards) für kamerale und doppische Haushalte sowie für Produkthaushalte erarbeitet. Die Standards legen für die öffentlichen Haushalte Ansatz-, Bewertungs- und Darstellungsregeln fest. Sie sind anzuwenden, wenn das Rechnungswesen nach den Grundsätzen der staatlichen doppischen Buchführung (Doppik) ausgestaltet ist. Obwohl Bremen als führendes Buchungssystem weiterhin die Kameralistik anwendet, hat das Finanzressort die Eröffnungsbilanz und den jetzt vorliegenden Jahresabschluss nach den Standards erstellt. Sofern es von den Standards abgewichen ist, hat das Ressort die Abweichungen im Anhang des Abschlusses erläutert. Der Rechnungshof hat schwerpunktmäßig einzelne Positionen der Vermögens- und Erfolgsrechnung geprüft.

2 Anpassung der Eröffnungsbilanzwerte

- 66 Die Eröffnungsbilanz und der Jahresabschluss müssen ein vollständiges Bild der Vermögens-, Ertrags- und Finanzlage wiedergeben. Dies setzt voraus, dass Vermögen und Verbindlichkeiten vollständig erfasst und zutreffend bewertet sowie Geschäftsvorfälle ordnungsgemäß gebucht werden.
- 67 Die Standards erlauben es, innerhalb eines Zeitraums von vier Jahren die Werte der Eröffnungsbilanz in den Folgebilanzen erfolgsneutral zu korrigieren. Bremen hat diese Möglichkeit genutzt. Die Korrekturen haben zu einer Erhöhung der Position „Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag“, des sog. negativen Eigenkapitals, um rd. 456 Mio. € auf rd. 14,1 Mrd. € geführt.
- 68 Für Finanzanlagen (u. a. Beteiligungen an Unternehmen oder Einrichtungen wie Hochschulen) ermöglichen es die Standards, den Anteil am Eigenkapital

der entsprechenden Gebietskörperschaft als Wert anzusetzen. Für die Eröffnungsbilanz 2010 des Landes und der Stadtgemeinde Bremen waren die Daten zum 31. Dezember 2009 heranzuziehen.

- 69 In der Mehrzahl der Fälle lagen die Jahresabschlüsse der verbundenen Unternehmen und Einrichtungen zu diesem Stichtag jedoch noch nicht vor. Nach den Standards ist in diesen Fällen das Eigenkapital zum letzten verfügbaren Bilanzstichtag zugrunde zu legen. Deshalb hat das Finanzressort auf die Eigenkapitalwerte zum 31. Dezember 2008 zurückgegriffen. Die Bilanzposition „Finanzanlagen“ musste daher in der korrigierten Eröffnungsbilanz um rd. 65 Mio. € verringert werden.
- 70 Die Zahlen der Universität Bremen, der Hochschule Bremen, der Hochschule Bremerhaven, der Hochschule für Künste und der Staats- und Universitätsbibliothek Bremen hatte das Finanzressort in der Eröffnungsbilanz zunächst nicht erfasst. Die Aufnahme der Daten dieser Einrichtungen in der Bilanzposition „Anteile an verbundenen Unternehmen und Einrichtungen“ führte zu einem um rd. 386 Mio. € höheren Wertansatz in der geänderten Eröffnungsbilanz. Damit ergibt sich unter Berücksichtigung der Korrekturen der Eröffnungsbilanzwerte ein insgesamt um rd. 321 Mio. € höherer Wert des Finanzanlagevermögens.
- 71 Für die Eröffnungsbilanz hatte das Finanzressort die Pensionsrückstellungen zunächst mit einer für das Land Hamburg entwickelten Software ermittelt. Für den Jahresabschluss 2010 hat Bremen die Software, und dabei Parameter wie Pensions- und Besoldungssteigerungen, an die bremischen Verhältnisse angepasst. Um eine einheitliche Datenermittlung zu gewährleisten, wurden die Pensionsrückstellungen zum 1. Januar 2010 mit der modifizierten Software berechnet. Dies führte zu einer Erhöhung der Position „Pensionsrückstellungen und ähnliche Verpflichtungen“ um rd. 738 Mio. €.
- 72 Der Rechnungshof hält das Vorgehen für sachgerecht und geht davon aus, dass das Finanzressort auch zukünftig bei Bedarf zulässige Anpassungen der Eröffnungsbilanz vornimmt.

3 Vermögensrechnung

3.1 Investitionszuweisungen und -zuschüsse

- 73 Investitionszuweisungen (u. a. Zuweisungen an Sondervermögen) und -zuschüsse (u. a. Zuwendungen) müssen nach den Standards unter bestimmten Voraussetzungen, die kumulativ erfüllt sein müssen, aktiviert werden:

- Es muss sich um Leistungen an Dritte handeln, die nicht Teil der Kernverwaltung sind.
- Die Leistungen müssen für investive Zwecke verwendet werden.
- Der Staat muss an der Erfüllung der Aufgaben ein erhebliches Interesse haben.
- Den Leistungen muss eine mehrjährige Gegenleistungsverpflichtung der Dritten gegenüberstehen.
- Der Rückerstattungsanspruch muss im Falle der Nichterfüllung der Gegenleistung einklagbar sein.

74 Bilanzierungsfähige Investitionszuweisungen und -zuschüsse sind demnach Rechte der öffentlichen Gebietskörperschaft auf eine mehrjährige Gegenleistung. Die Verpflichtung der Empfängerin bzw. des Empfängers muss z. B. durch einen Zuwendungsbescheid konkretisiert werden.

75 Für den doppischen Jahresabschluss hat das Finanzressort die Zuweisungen für Investitionen an den öffentlichen Bereich und Zuschüsse für Investitionen an sonstige Bereiche aus den kameralen Daten ermittelt. In einem nächsten Schritt hat es diese Zuweisungen und Zuschüsse anhand der Buchungstexte überprüft. Das Finanzressort hat dabei die Buchungsfälle herausgefiltert und aufwandswirksam verbucht, die offenkundig keine Investition darstellten. Alle übrigen Beträge hat das Finanzressort aus Vereinfachungsgründen aktiviert, ohne die einzelnen Voraussetzungen dafür geprüft zu haben. Vor einer Aktivierung hätte es jedoch z. B. Zuwendungsbescheide prüfen müssen.

76 In den Standards ist festgelegt, dass bei einer fehlenden Regelung zur Bindungsfrist Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen längstens über 25 Jahre abzuschreiben sind. Neu bewilligte Investitionszuweisungen und -zuschüsse dürfen nur aktiviert werden, wenn sie die in Tz. 73 genannten Voraussetzungen erfüllen. Bei der Aktivierung von Zuweisungen und Zuschüssen hat das Finanzressort eine Nutzungsdauer von 25 Jahren pauschal unterstellt. Das Finanzressort hat nicht geprüft, ob für Investitionszuweisungen und -zuschüsse in den Zuwendungsbescheiden eine kürzere Bindungsfrist festgelegt wurde und somit eine kürzere Nutzungsdauer hätte angesetzt werden müssen. Damit hat das Finanzressort die Vorgaben der Standards nicht eingehalten. Zur korrekten Buchung werden weitere Informationen benötigt, z. B. die Laufzeit aus dem Bewilligungsbescheid. Der Rechnungshof hat das Finanzressort aufgefordert, solche Daten in die Zuwendungsdatenbank aufzunehmen, die derzeit aufgebaut wird.

3.2 Finanzanlagen

- 77 Zu den Finanzanlagen gehören Ausleihungen und Wertpapiere sowie Anteile an verbundenen Unternehmen und Einrichtungen, Beteiligungen und Sondervermögen. Der Wert dieser Anteile wird entsprechend den Standards mit dem Eigenkapital angesetzt, mit dem sie in der Eröffnungsbilanz berücksichtigt worden sind. Die Standards sehen die Berücksichtigung einer Wertminderung vor, wenn diese voraussichtlich von Dauer ist.
- 78 Sofern zum Zeitpunkt der Aufstellung der Eröffnungsbilanz ein negativer Eigenkapitalwert vorhanden war, hat das Finanzressort die Finanzanlagen nicht bilanziert. Die finanziellen Risiken, die sich z. B. aus Haftungs- oder Bürgschaftsverpflichtungen ergeben, hat es nicht berücksichtigt.
- 79 Der Rechnungshof geht davon aus, dass die finanziellen Risiken in der Regel beziffert werden können. Eine wertmäßige Erfassung dieser Risiken ist möglich und notwendig. Die Standards enthalten dazu keine ausdrückliche Regelung. Deshalb hat der Rechnungshof dem Finanzressort empfohlen, bis zu einer Regelung in den Standards die Finanzanlagen mit negativem Eigenkapital zumindest als Eventualverbindlichkeiten auszuweisen, um die sich daraus ergebenden Risiken darzustellen. Das Finanzressort hat zugesagt, dies bei der Erstellung des nächsten Jahresabschlusses zu prüfen. Der Rechnungshof hält es für notwendig, dass die Standards präzisiert werden.

3.3 Forderungen

- 80 Bisher werden alle Forderungen über lediglich ein Forderungskonto gebucht. Dies gilt auch für Innenumsätze und für Forderungen aus Lieferungen und Leistungen gegen verbundene Unternehmen.
- 81 Um den Jahresabschluss erstellen zu können, müssen Innenumsätze ermittelt und aus den Forderungen herausgerechnet werden. Die Umsätze werden manuell anhand der Schuldnernamen ausgewählt. Diese Forderungsermittlung ist zeitaufwendig und ungenau, weil im System teilweise unterschiedliche Schreibweisen für dieselben Schuldnerinnen und Schuldner vorhanden sind. Obwohl das Finanzressort nach verschiedenen Schlagwörtern, z. B. „Amt für Straßen und Verkehr“ und „ASV“, gefiltert hat, konnte es nicht sicherstellen, alle Innenumsätze ermittelt zu haben.
- 82 Die Filter wurden erstmalig für die Erstellung der Eröffnungsbilanz generiert und für den doppischen Jahresabschluss beibehalten. Unterjährig (zwischen dem 1. Januar und dem 31. Dezember 2010) neu eingerichtete Konten

wurden bei der Filterung für den Jahresabschluss per 31. Dezember 2010 nicht berücksichtigt.

- 83 Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen umfassen alle Arten von Forderungen. Dazu gehören Forderungen aus Lieferungen und Leistungen sowie Forderungen aus Geldgeschäften. Die Bilanzposition enthält lediglich die Forderungen aus Geldgeschäften. Die Forderungen aus Lieferungen und Leistungen gegenüber verbundenen Unternehmen sind in der Bilanz nicht in der richtigen Position ausgewiesen.
- 84 Der Rechnungshof empfiehlt, für diese Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen und für Innenumsätze gesonderte Konten einzurichten. Nur so kann gewährleistet werden, dass diese Forderungen und alle Innenumsätze erfasst sowie aufwendige Arbeiten der Datenfilterung vermieden werden.
- 85 Forderungen sind grundsätzlich mit dem Nennwert anzusetzen. Sofern eine Wertminderung eingetreten ist, weil eine Forderung voraussichtlich nicht oder nicht mehr in vollem Umfang realisiert werden kann, muss ihr Wert berichtigt werden. Die Landeshauptkasse (LHK) hat die Werthaltigkeit der Forderungen mit einem Wert von über 100 T€ geprüft und im Bedarfsfall Wertberichtigungen vorgenommen. Alle übrigen Forderungen hat sie nach deren Alter geordnet. Die LHK und das Finanzressort sind davon ausgegangen, dass bei älteren Forderungen mit Ausfällen zu rechnen ist. Sie haben daher Ausfallquoten geschätzt und mit einer pauschalen Wertberichtigung die Forderungen um rd. 17,2 Mio. € korrigiert.
- 86 Im führenden kameralen System dürfen offene Forderungen, die nicht werthaltig sind, niedergeschlagen werden. Dies ist im Ergebnis vergleichbar mit einer Einzelwertberichtigung im kaufmännischen System. Es entspräche nicht den Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung, einen bereits um Niederschlagungen berichtigten Gesamtforderungsbestand im doppelten System nochmals in seinem Wert zu berichtigen. Für den kaufmännischen Jahresabschluss muss das Finanzressort deshalb berücksichtigen, inwieweit die Forderungen im kameralen System bereits in ihrem Wert angepasst worden sind.

3.4 Aktive Rechnungsabgrenzungsposten

- 87 Als Rechnungsabgrenzungsposten sind auf der Aktivseite Ausgaben vor dem Abschlussstichtag auszuweisen, soweit sie Aufwand für eine bestimmte Zeit nach diesem Tag darstellen. Hierzu zählen u. a. die Beamtenbezüge, die am Monatsende für den Folgemonat ausgezahlt werden. Der Aufwand entsteht für die Dezemberzahlung erst im Januar des Folgejahres, sodass eine

Abgrenzung erfolgen muss. In Bremen werden zzt. nur die Beamtenbezüge als aktive Rechnungsabgrenzungsposten ausgewiesen.

- 88 Nach den Standards sind aktive Rechnungsabgrenzungsposten zu bilden, wenn der Wert je Einzelfall 2 T€ übersteigt. Das Finanzressort hat zugesagt zu prüfen, inwieweit weitere Rechnungsabgrenzungen z. B. für Mietzahlungen zu bilden sind.

3.5 Verbindlichkeiten

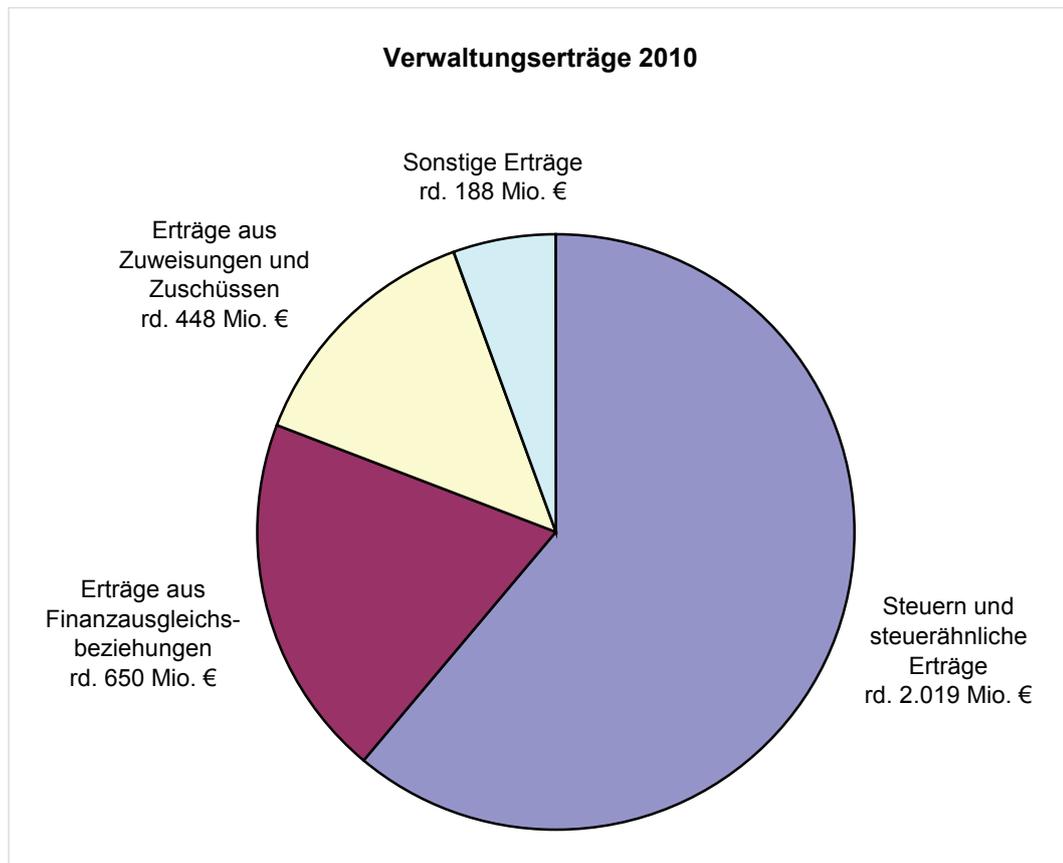
- 89 Schulden werden mit dem Fachverfahren „FIKuS“ verwaltet. Es ist als Vorverfahren mit dem SAP-System verbunden. Trotz einer Schnittstelle wird bisher nicht der gesamte Schuldenstand auf den Bestandskonten abgebildet. Darauf hatte der Rechnungshof bereits im Jahr 2009 (vgl. Jahresbericht 2009 - Land -, Tz. 114 ff.) hingewiesen.
- 90 Schon für die Eröffnungsbilanz mussten die Schulden manuell erfasst werden. Im Jahr 2010 machte der unvollständige Ausweis der Schulden eine Korrektur notwendig, die den ausgewiesenen Schuldenstand auf den 31. Dezember 2010 um rd. 169 Mio. € erhöhte und somit das Eigenkapital um diesen Betrag reduzierte.
- 91 Der Rechnungshof hat im letzten Jahr erneut darauf hingewiesen, dass eine fehlerfreie und vollständige Übergabe der Daten des Fachverfahrens „FIKuS“ an das SAP-System unerlässlich ist (vgl. Jahresbericht 2011 - Land -, Tz. 81 ff.). Das Finanzressort hat ein Konzept vorgelegt, um Schulden vollständig und richtig auf Bestandskonten abzubilden. Sofern Geschäftsprozesse bisher noch nicht abschließend beschrieben worden sind, wird das Finanzressort das Konzept entsprechend erweitern. Ab dem Jahr 2012 werden neue Kreditaufnahmen nach der neuen Systematik abgebildet. Das Finanzressort hat zugesagt, die Altfälle bis Ende 2012 an die neue Systematik anzupassen.

4 Erfolgsrechnung

4.1 Verwaltungsergebnis

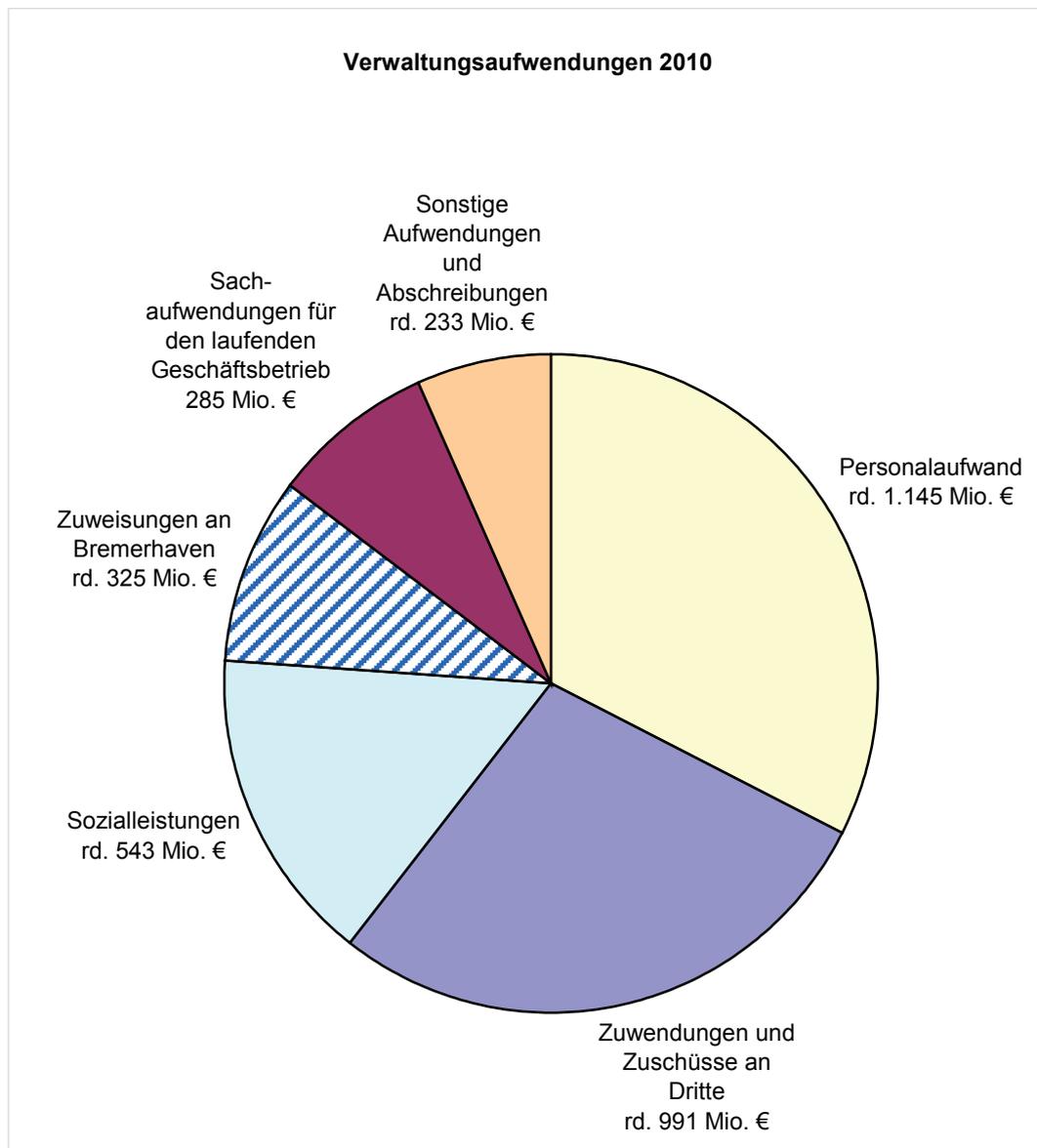
- 92 Die Erfolgsrechnung spiegelt die Aufwendungen und Erträge der jeweiligen Gebietskörperschaft wider. Unterteilt werden diese in das Verwaltungsergebnis und das Finanzergebnis. Das Verwaltungsergebnis ist die Differenz aus der Summe von Verwaltungserträgen und der Summe von Verwaltungsaufwendungen.

- 93 Das Land und die Stadtgemeinde Bremen erzielten im Jahr 2010 rd. 3.305 Mio. € an Verwaltungserträgen. Die Herkunft der Verwaltungserträge ist in folgender Grafik dargestellt:



- 94 Über 61 % der Verwaltungserträge (rd. 2.019 Mio. €) bezog Bremen aus Steuern und steuerähnlichen Erträgen. Knapp 20 % (rd. 650 Mio. €) der Erträge ergaben sich aus dem Länderfinanzausgleich und den Bundesergänzungszuweisungen. An dritter Stelle standen mit fast 14 % (rd. 448 Mio. €) Erträge aus Zuweisungen und Zuschüssen. Mit etwa 5 % (rd. 188 Mio. €) machten die sonstigen Erträge den geringsten Anteil aus. Zu den sonstigen Erträgen gehören Gebühren und Geldstrafen, Erträge aus der ertragswirksamen Auflösung von Sonderposten sowie Mieteinnahmen.

- 95 Die Verwaltungsaufwendungen von rd. 3.522 Mio. € gliederten sich im Jahr 2010 wie in der folgenden Grafik dargestellt:



- 96 Etwa ein Drittel der Verwaltungsaufwendungen wurde für Personal (rd. 1.145 Mio. €) aufgewendet. Hiervon entfielen über 41 % (rd. 471 Mio. €) auf Bezüge, 19 % (rd. 218 Mio. €) auf Entgelte und fast 40 % (rd. 456 Mio. €) auf Sozialabgaben und Altersvorsorge. Mehr als ein Viertel der Verwaltungsaufwendungen (rd. 991 Mio. €) wendete Bremen für Zuwendungen und Zuschüsse an Dritte auf. Über 15 % umfassten mit rd. 543 Mio. € die Sozialleistungen und mit gut 9 % (rd. 325 Mio. €) die Zuweisungen an Bremerhaven. Rund 8 % der Verwaltungsaufwendungen (rd. 285 Mio. €) benötigte Bremen für die Sachausgaben des laufenden

Geschäftsbetriebs. Hierzu gehörten insbesondere die Arbeitsplatzkosten. Sonstige Aufwendungen und Abschreibungen machten rd. 7 % (rd. 233 Mio. €) der Verwaltungsaufwendungen aus.

- 97 Die Verwaltungsaufwendungen umfassen auch Aufwendungen, die nicht zu Zahlungen geführt haben und deshalb keine Ausgaben im kameralen Sinn sind. Neben den Abschreibungen gehören hierzu u. a. auch Zuführungen zu Rückstellungen für Pensionsverpflichtungen oder Altersteilzeit. Daher können die Aufwendungen der Erfolgsrechnung nicht mit Ausgaben im kameralen Haushalt verglichen werden.

4.2 Finanzergebnis

- 98 Das Finanzergebnis setzt sich aus den Zinserträgen und -aufwendungen, dem Beteiligungsergebnis und dem Ergebnis aus allen übrigen Finanzanlagen zusammen. Das Land und die Stadtgemeinde Bremen erzielten im Jahr 2010 aus ihren Beteiligungen fast 6 Mio. € an Erträgen. Hinzu kamen Zinserträge und ähnliche Erträge von rd. 51 Mio. €. Diesen Gesamterträgen von rd. 57 Mio. € standen Zinsaufwendungen und ähnliche Aufwendungen von rd. 645 Mio. € gegenüber. Das Finanzergebnis war daher mit rd. 589 Mio. € negativ.

4.3 Gesamtergebnis

- 99 Die Erfolgsrechnung hat mit einem Jahresfehlbetrag von rd. 807 Mio. € als Gesamtergebnis abgeschlossen. Das bedeutet, dass die Erträge nicht ausreichen, um die laufenden Aufwendungen zu decken. Bereits das Verwaltungsergebnis wies einen Fehlbetrag von rd. 218 Mio. € aus. Zum negativen Verwaltungsergebnis kam das Finanzergebnis mit einem Fehlbetrag von rd. 589 Mio. € hinzu. Der Jahresfehlbetrag von rd. 807 Mio. € bedeutet, dass etwa jeder fünfte Euro der Gesamtaufwendungen nicht durch Erträge gedeckt war.

4.4 Doppik und Konzernbilanz

- 100 Mit der Bilanz nutzt Bremen ein weiteres Instrument, Haushaltsdaten darzustellen. Der doppische Jahresabschluss steht neben der kameralen Haushaltsrechnung und dem Produktgruppenhaushalt. Aus allen drei Darstellungen können Kennzahlen zur Haushaltssteuerung entwickelt werden, z. B. Deckungsgrad, Pensionsrückstellungsquote, Zinslastquote. Ergänzend werden Kosten- und Leistungsrechnungen geführt, aus denen weitere Kennzahlen abgeleitet werden können. Zusätzlich zur Kameralistik bilden die betriebswirtschaftlichen Instrumente den Ressourcenverbrauch

und das Ressourcenaufkommen ab und machen die zukünftigen Belastungen deutlich.

- 101 Bremen hat im Jahr 2003 sein HKR-System auf SAP umgestellt. Dadurch ist die Möglichkeit eröffnet, mit einem integrierten System aus Rechnungswesen und Controlling konsistente Daten für die Haushaltssteuerung zu gewinnen. Ergänzt werden die Daten um Informationen über Haushaltsstellen und Produktgruppen.
- 102 Im Jahresbericht 2009 hat der Rechnungshof die neuen Möglichkeiten der Rechnungsführung dargelegt (vgl. Jahresbericht 2009 - Land -, Tz. 61 ff.). Er hat dabei erläutert, wie aus seiner Sicht die in Bremen genutzten Buchungssysteme so miteinander verbunden werden könnten, dass keine Steuerungsinformationen verloren gehen. Er hat sich für eine produktorientierte Haushaltssteuerung auf der Grundlage eines doppischen Buchungssystems ausgesprochen. Damit könnten die Vorteile des neuen HKR-Systems umfassend genutzt werden.
- 103 Bremen nutzt bereits heute Teile des doppischen Systems für eine transparente Haushaltsdarstellung. Das zu führende Inventarverzeichnis wird über die Anlagenbuchhaltung abgebildet. Der Schuldenstand wird demnächst auf doppischen Bestandskonten erfasst. Zudem sind bereits alle maßgeblichen Elemente für ein integriertes Rechnungswesen mit Controlling vorhanden. Sie müssen allerdings noch miteinander verknüpft werden. Das unterscheidet den Bremer Weg von dem, den Hamburg und Hessen gewählt haben. In diesen Ländern war es in einem kurzen Zeitraum erforderlich, die für die Doppik benötigten Strukturen aufzubauen. Das hat dort relativ hohe finanzielle Anstrengungen erfordert.
- 104 Ziel der Einführung betriebswirtschaftlicher Instrumentarien ist es, für die Haushaltssteuerung weitere relevante Informationen und Erkenntnisse zu gewinnen. Dieses Ziel lässt sich am besten erreichen, wenn ein integriertes doppisches Rechnungswesen aufgebaut wird. Die Geschwindigkeit des Aufbaus wird auch in den nächsten Jahren von den nur begrenzt zur Verfügung stehenden finanziellen Ressourcen bestimmt werden. Diese Mittel zielorientiert einzusetzen, wird eine Herausforderung sein, der Bremen sich stellen muss.
- 105 Für einen aussagekräftigen Vergleich mit anderen Gebietskörperschaften kann eine Bilanzierung, die sich auf Land und Stadtgemeinde Bremen beschränkt, nur der Anfang sein. Bremen hat noch keinen Abschluss vorgelegt, in dem die Daten der Eigenbetriebe und Sondervermögen sowie der

Stadtgemeinde Bremerhaven enthalten sind. Zudem sind die Daten für das Land und die Stadtgemeinde Bremen noch nicht getrennt darstellbar.

- 106 Das mit der doppelten Rechnungslegung verfolgte Ziel ist nur erreichbar, wenn am Ende neben den Einzelbilanzen für die Stadtgemeinden und das Land eine sog. Konzernbilanz steht. Über dieses Ziel besteht mit dem Finanzressort Einvernehmen. Eine Konzernbilanz umfasst das Land Bremen, die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven sowie deren Eigenbetriebe und Sondervermögen. Außerdem ist eine Konsolidierung mit den Gesellschaften des „Konzerns“ Bremen geboten. Um eine konsolidierte Konzernbilanz zu erreichen, ist es notwendig, auch Bremerhaven einzubeziehen. Erst wenn alle drei Gebietskörperschaften bilanzieren, ist ein sinnvoller Vergleich mit anderen Gebietskörperschaften möglich.
- 107 Das Finanzressort will ein Konsolidierungskonzept entwickeln und in einem ersten Schritt Konsolidierungskreise festlegen. Beginnen will es mit den Sondervermögen, Eigenbetrieben und Gesellschaften. Die Bilanzierung ist mittlerweile Bestandteil der laufenden Verwaltungstätigkeit im Finanzressort.





V Programm „Umbau der Verwaltung und Infrastruktur“





Programm „Umbau der Verwaltung und Infrastruktur“

Für viele der zum Programm angemeldeten Projekte hat die Verwaltung den Nachweis der Wirtschaftlichkeit nicht erbracht.

1 Grundlagen des Programms

- 108 Für die aktuelle Legislaturperiode der Bremischen Bürgerschaft haben die Koalitionspartner u. a. vereinbart, einen Umbau der öffentlichen Verwaltung zu fördern. Um künftig die anstehenden Aufgaben mit weniger Personal erledigen zu können, soll insbesondere die Verwaltung modernisiert und deren Effizienz gesteigert werden. Der Senat hat mit Beschluss vom 29. November 2011 diese Absicht mit dem Programm „Umbau der Verwaltung und Infrastruktur“ (UVI) konkretisiert. Das UVI-Programm hat ein Volumen von 50 Mio. €, davon sind 30 Mio. € im Jahr 2012 und 20 Mio. € im Jahr 2013 vorgesehen. Beabsichtigt ist, die Verwaltung nachhaltig umzubauen, die Aufgabenwahrnehmung strukturell zu verbessern und eine Verbesserung der städtischen Infrastruktur zu bewirken. Mittel- und langfristig sollen damit die laufenden Ausgaben Bremens gesenkt werden. Das Programm soll belegbare Beiträge zur Haushaltskonsolidierung liefern. Dem Nachweis der Wirtschaftlichkeit und Dringlichkeit der aus UVI-Mitteln finanzierten Projekte kommt lt. Vorlage für die Sitzung der Haushalts- und Finanzausschüsse (HaFA) Ende 2011 eine hohe Bedeutung zu.
- 109 Die HaFA haben Verpflichtungsermächtigungen in einer Gesamthöhe von rd. 37 Mio. € für einzelne Projekte bereitgestellt. Im Einzelnen handelt es sich um folgende Maßnahmen:

Maßnahmen des UVI-Programms	
Maßnahmenbezeichnung	Programmmittel in €
Standardisierung des IT-Supports	13.300.000
Erneuerung der Bürgerweide	5.822.000
Anbindung des Offshore Terminals Luneort	4.151.000
Beschleunigung der Inklusion im Schulbereich	4.000.000
Green-IT Universität Bremen	2.276.000
Vorgangsbearbeitungssystem Polizei	1.898.000



Maßnahmenbezeichnung	Programmmittel in €
Einrichtung einer sozialtherapeutischen Abteilung in der JVA Bremen	1.800.000
Verkehrstechnische Verbesserung durch LED-Lichtsignalanlagen in Bremen	1.800.000
Terminmanagement und Kundensteuerung im Stadtamt	900.000
Einführung eines amtlichen Liegenschaftskataster-Informationssystems (ALKIS)	647.500
Umbau des Neuen Schauspielhauses	423.100
Internetgestütztes Elterninformationssystem Kindertagesbetreuung	200.000
Elektronische Bundesratsakte (VIS-BR)	120.000
Fallbearbeitungssoftware Staatsanwaltschaft	31.000
Neue Hardware Staatsanwaltschaft	25.000
GESAMT	37.393.600

- 110 Darüber hinaus sollen nach Beschlussfassung über die Haushalte 2012/2013 weitere von den Ressorts angemeldete Projekte im Umfang von rd. 20 Mio. € realisiert werden. Umsetzen dürfen die Ressorts diese Projekte allerdings nur, wenn durch Kürzung, Prioritätensetzung oder Einsatz von Mitteln außerhalb des UVI-Programms die vom Senat beschlossene Grenze von insgesamt 50 Mio. € eingehalten wird.

2 Strenge Maßstäbe für die Wirtschaftlichkeit

- 111 Nach § 7 Abs. 2 LHO sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen müssen in der Planungsphase durchgeführt werden, also rechtzeitig vor Beginn einer Maßnahme. Die Dienststellen haben alle relevanten Informationen aus der jeweiligen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung den Gremien mitzuteilen. Das Finanzressort hat in den VV-LHO zu § 7 LHO in Nr. 2.2 i. V. m. der Anlage 3 Vorgaben gemacht, wie die Unterrichtung zu erfolgen hat. Zur Informationspflicht gehört es, über die Prüfung von Alternativen, die Berechnungsmethode und die Zeitpunkte für eine Erfolgskontrolle zu berichten sowie die Erfolgskennzahlen zu nennen. Wenn infolge einer investiven Maßnahme z. B. Personal abgebaut werden soll, ist u. a. die Zahl der einzusparenden Vollzeiteinheiten eine geeignete Erfolgskennzahl.



- 112 Für alle angemeldeten Projekte, über die die HaFA im Rahmen des UVI-Programms beschlossen haben, hatten die Dienststellen begleitende Unterlagen vorgelegt. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die geprüften Unterlagen fast durchgängig fehlerhaft sind und den Anforderungen der VV-LHO zu § 7 LHO nicht entsprechen. So haben Dienststellen
- die Wirtschaftlichkeit der Maßnahme lediglich allgemein dargelegt, obwohl eine Berechnung notwendig und möglich gewesen wäre,
 - keine Angaben über mögliche Varianten gemacht,
 - keinen zeitlichen Rahmen für eine Erfolgskontrolle benannt,
 - keine Kriterien für die Erfolgsmessungen aufgeführt oder für solche keine Zielzahlen angegeben.
- 113 Die Verwaltung ist in vielen Fällen ihrer Verpflichtung nicht nachgekommen, alle für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit notwendigen Informationen in der vorgeschriebenen Form den Gremien darzulegen. Das Finanzressort hätte die Anträge auf Erteilung von Verpflichtungsermächtigungen den HaFA ohne diese Informationen über die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nicht zur Entscheidung vorlegen dürfen.
- 114 Der Rechnungshof hat die Wirtschaftlichkeit von zwei Projekten vertieft geprüft. Es handelt sich zum einen um das Projekt „Standardisierung des IT-Supports in der bremischen Verwaltung“ (s. Tz. 428 ff.) und zum anderen um das Projekt „Beschleunigung der Inklusion im Schulbereich“ (s. Jahresbericht 2012 - Stadt, Tz. 87 ff.). In beiden Fällen hat die Prüfung ergeben, dass die Wirtschaftlichkeit der Maßnahme nicht nachgewiesen worden ist.





VI Personalhaushalt





Personalhaushalt

Die Personalausgaben stiegen im Jahr 2010 gegenüber dem Vorjahr um 2,9 % auf rd. 1.546 Mio. €. Die vom Senat vorgegebene Einsparquote für die Zahl der Beschäftigten wurde im Jahr 2010 verfehlt. Ende 2011 sind in einigen Produktplänen die Zielzahlen erneut überschritten worden.

1 Personalausgaben in der bremischen Verwaltung

115 Die öffentliche Verwaltung in Bremen (Land und Stadtgemeinde) setzt Personal ein in

- der Kernverwaltung (Ämter und Ressorts, z. B. Amt für Straßen und Verkehr, Senator für Inneres und Sport),
- den Sonderhaushalten (z. B. Hochschulen) und
- den Eigenbetrieben sowie Stiftungen und Anstalten des öffentlichen Rechts (z. B. Bremer Volkshochschule und Immobilien Bremen).

116 Auch außerhalb der Verwaltung eingesetztes Personal wird aus dem bremischen Haushalt bezahlt. Mittelbare Personalausgaben sind in Zuschüssen, Entgelten, Zuwendungen oder Verlustabdeckungen an Dritte enthalten. Sie werden nicht aus dem Personalhaushalt, sondern aus dem sonstigen konsumtiven Haushalt finanziert.

117 Öffentliche Dienstleistungen werden auch durch privatrechtliche Gesellschaften erbracht, an denen die Freie Hansestadt Bremen beteiligt ist. In der Vergangenheit konnte das Finanzressort in seinen Personalberichten die Beteiligungen nicht berücksichtigen, da einige Gesellschaften dafür unzureichende Personaldaten lieferten. Die Berichte bildeten dadurch die Personalsituation nur unvollständig ab. Aufgrund der mittlerweile vollständig vorliegenden Daten sieht sich das Finanzressort in der Lage, die Beteiligungen in den Personalbericht für das Jahr 2010 einzubeziehen, der bei Redaktionsschluss für diesen Jahresbericht noch nicht veröffentlicht war.

2 Datengrundlage

118 Der Rechnungshof geht in diesem Beitrag von Zahlen des Finanzressorts aus, die die Basis des Personalberichts bilden sollen. Sie sind um Aus- und Eingliederungseffekte sowie um Verlagerungen innerhalb eines Konzernbereichs bereinigt. So werden z. B. nach Ausgliederung eines Amtes

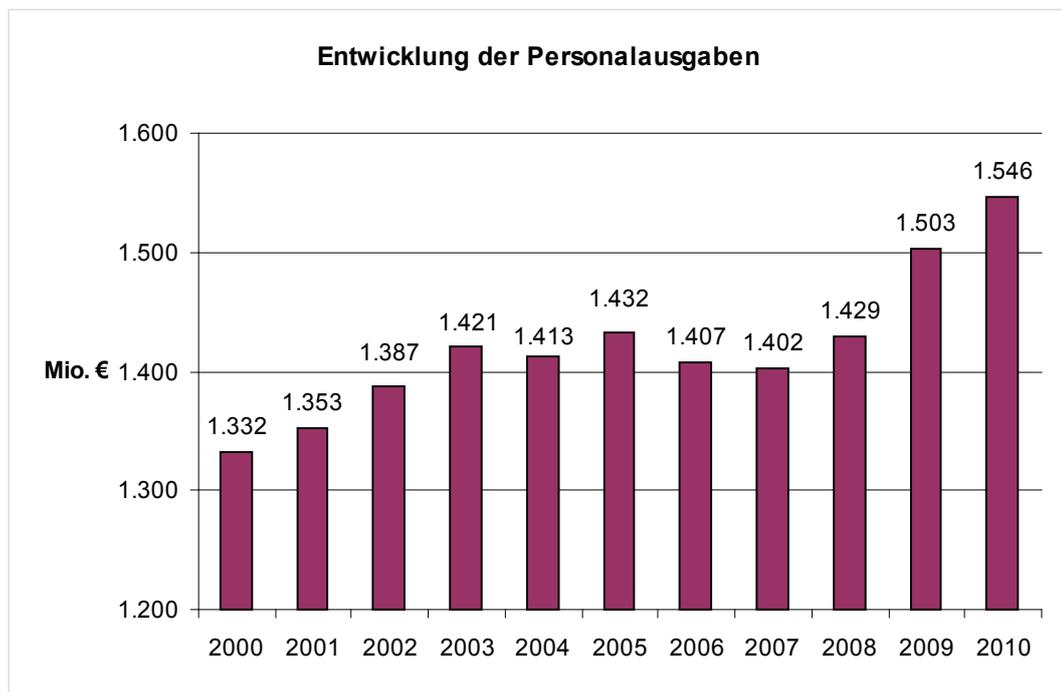
in einen Eigenbetrieb die Personalausgaben nicht mehr dem Kernbereich, sondern dem Bereich der Eigenbetriebe zugeordnet. Die Ausgaben werden rückwirkend aus dem Kernbereich herausgerechnet und den Eigenbetrieben zugeschlagen, um die Vergleichbarkeit mit den Zahlen der Vorjahre zu gewährleisten.

- 119 Für das Berichtsjahr 2009 hatte das Finanzressort den Wechsel der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Gebäudereinigung von der Kernverwaltung in die Anstalt Immobilien Bremen nach einer anderen Methode bereinigt als zuvor für die anderen Aus- und Eingliederungen. Das Finanzressort hatte zugesagt, für künftige Berichte die Methode der Bereinigung noch einmal kritisch zu überarbeiten (vgl. Jahresbericht - Land - 2011, Tz. 151 ff.). Es hat zwischenzeitlich entschieden, für die Bereinigung zwischen der Verlagerung von Organisationseinheiten und dem Wechsel von Personalgruppen zu unterscheiden. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass damit ein Vergleich der gegenwärtigen Personalbestände von Kernverwaltung und ausgegliederten Bereichen mit denen der Vergangenheit nur noch eingeschränkt möglich ist.

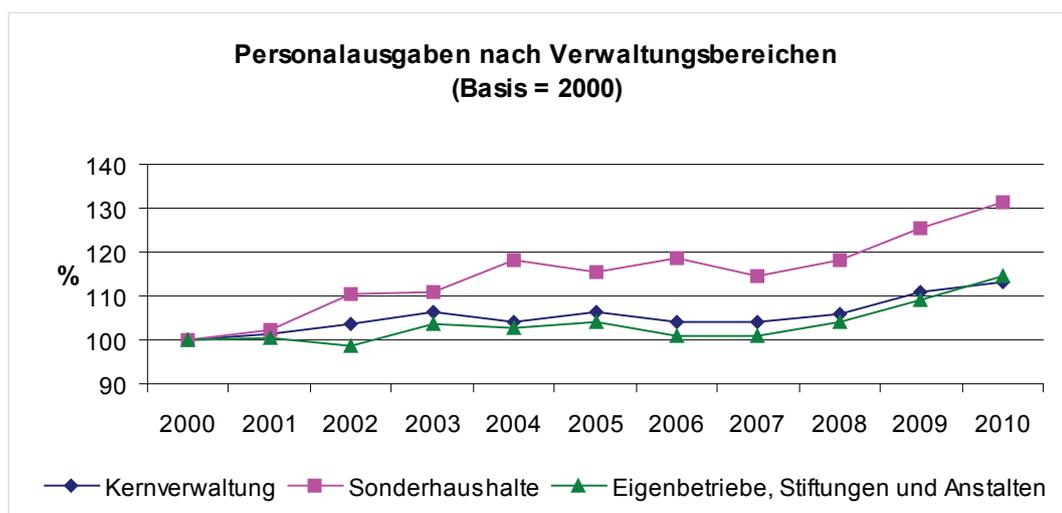
3 Personalausgaben erheblich gestiegen

3.1 Entwicklung insgesamt

- 120 Die Personalausgaben setzen sich hauptsächlich aus den Bezügen und Entgelten der Beschäftigten, den Versorgungsbezügen der Personen im Ruhestand und den Beihilfen zusammen. In der nachfolgenden Grafik ist dargestellt, wie sich die Personalausgaben der Kernverwaltung, Sonderhaushalte, Betriebe, Stiftungen und Anstalten von 2000 bis 2010 entwickelten:



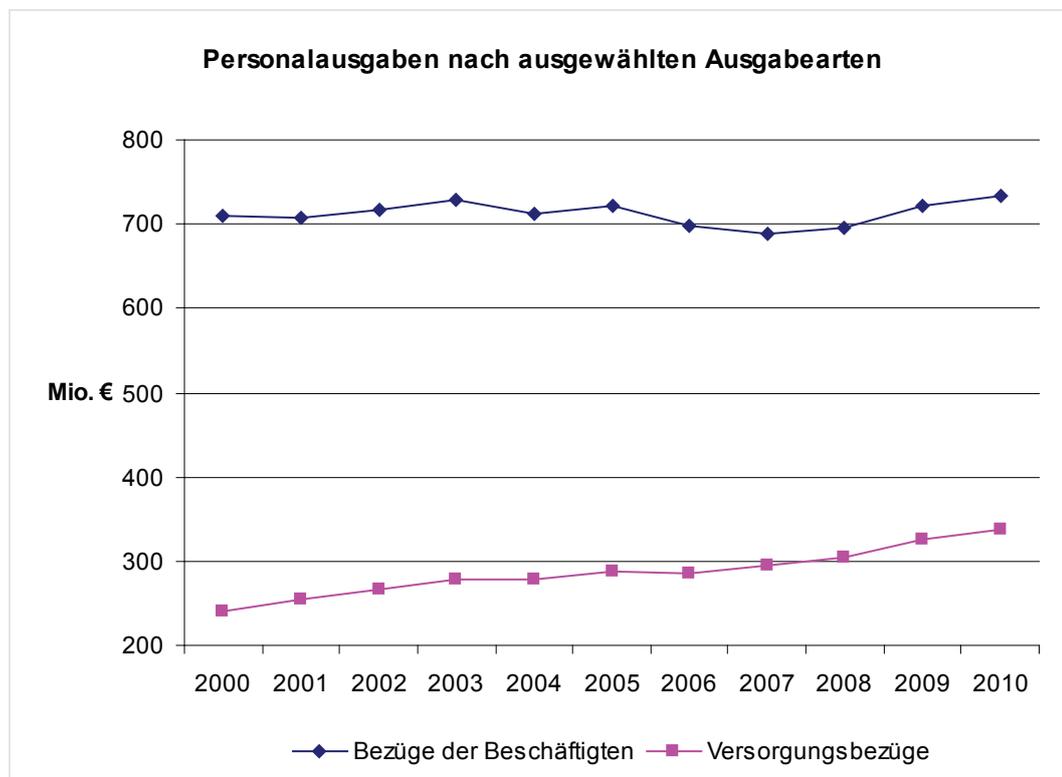
- 121 Die Personalausgaben wuchsen von rd. 1.332 Mio. € im Jahr 2000 auf rd. 1.546 Mio. € im Jahr 2010. Das entspricht einer Zunahme um rd. 16,1 %. Allein im Jahr 2010 erhöhten sich die Personalausgaben gegenüber dem Vorjahr um rd. 2,9 %. Neben Besoldungs-, Versorgungs- und Tariferhöhungen ist dies auf höhere Zahlen sowohl der Beschäftigten als auch der Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger zurückzuführen.
- 122 In der Kernverwaltung, den Sonderhaushalten sowie den Eigenbetrieben, Stiftungen und Anstalten entwickelten sich die Personalausgaben von 2000 bis 2010 unterschiedlich, wie die nachfolgende Grafik zeigt:



- 123 Ausgehend vom Jahr 2000 wuchsen die Personalausgaben bis zum Jahr 2010 in den Sonderhaushalten um rd. 31,6 %, in den Eigenbetrieben, Stiftungen und Anstalten um rd. 14,7 % und in der Kernverwaltung um rd. 13,4 %.

3.2 Kernverwaltung

- 124 In der Kernverwaltung erhöhten sich die Personalausgaben im Jahr 2010 im Vergleich zum Vorjahr um rd. 2,1 % auf rd. 1.140 Mio. €. In der nachfolgenden Grafik ist dargestellt, wie sich die Bezüge der Beschäftigten und die Versorgungsbezüge von 2000 bis 2010 entwickelten:



- 125 Die Bezüge der Beschäftigten, die den größten Anteil an den Personalausgaben bilden, erhöhten sich von 2000 bis 2010 um rd. 3,2 % auf rd. 733,4 Mio. €. Von 2009 auf 2010 nahmen sie um rd. 11,4 Mio. € und damit um rd. 1,6 % zu.
- 126 Die Versorgungsbezüge wuchsen im Zeitraum von 2000 bis 2010 um über 97,8 Mio. € auf rd. 338,7 Mio. €, d. h. um rd. 40,6 %. Im Jahr 2010 stiegen sie gegenüber dem Vorjahr um rd. 12,1 Mio. € und damit um rd. 3,7 %.
- 127 Die Versorgungsausgaben werden weiter steigen. Das ist auf die Zahl von Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfängern zurückzuführen, die sich nach einer Prognose des Finanzressorts bis zum Jahr 2020 um rd. 16,5 % erhöhen wird. Die höchsten Steigerungsraten werden in den

kommenden Haushalten bis 2014 erwartet. Um künftige Haushalte zu entlasten, hat Bremen zwei Versorgungsrücklagen eingerichtet:

- Nach § 14a Bundesbesoldungsgesetz bildet Bremen seit 1999 eine Versorgungsrücklage in Form eines Sondervermögens. Diese Rücklage wird durch abgesenkte Besoldungs- und Versorgungsanpassungen finanziert. Aus der Rücklage (Stand Ende 2010: rd. 72,5 Mio. €) sollen künftige Versorgungsansprüche bezahlt werden. Seit dem Haushaltsjahr 2011 wird die Höhe der Zuführungen von der Bremischen Bürgerschaft mit dem jeweiligen Haushalt festgesetzt. Für das Jahr 2011 wurden der Rücklage für die Kernverwaltung keine Mittel zugeführt (vgl. Jahresbericht - Land - 2011, Tz. 163). Im Jahr 2012 soll die Rücklage nach dem vom Senat beschlossenen Haushaltsentwurf wieder mit 5,8 Mio. € (zum Vergleich: im Jahr 2010 8,9 Mio. €) dotiert werden. Für das Jahr 2013 ist keine Zuführung veranschlagt. Der Rechnungshof weist erneut darauf hin, dass bis 2019 steigende Versorgungsausgaben finanziert werden müssen.
- Bremen hat ferner eine Anstalt zur Bildung einer Rücklage für Versorgungsvorsorge errichtet. Sie wird aus Einsparungen bei der Verbeamtung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern sowie aus Versorgungszuschlägen für von Dritten finanzierte Beschäftigte gespeist. Der Bestand hat Ende 2010 rd. 245,3 Mio. € betragen. Die Zinserträge werden laufend dazu genutzt, Zuwächse bei den Versorgungsausgaben zu decken.

128 Zu den Personalausgaben zählen auch die Ausgaben für Beihilfen und Unterstützungen, z. B. die Freie Heilfürsorge, die von 2000 bis 2010 um rd. 42,7 % stiegen. Im Jahr 2010 wuchsen diese Ausgaben gegenüber dem Vorjahr um rd. 1,7 % auf rd. 51,1 Mio. €. Davon entfielen rd. 30,3 Mio. € auf Beihilfen für Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger. Für diesen Personenkreis erhöhten sie sich von 2000 bis 2010 um insgesamt rd. 85,5 %.

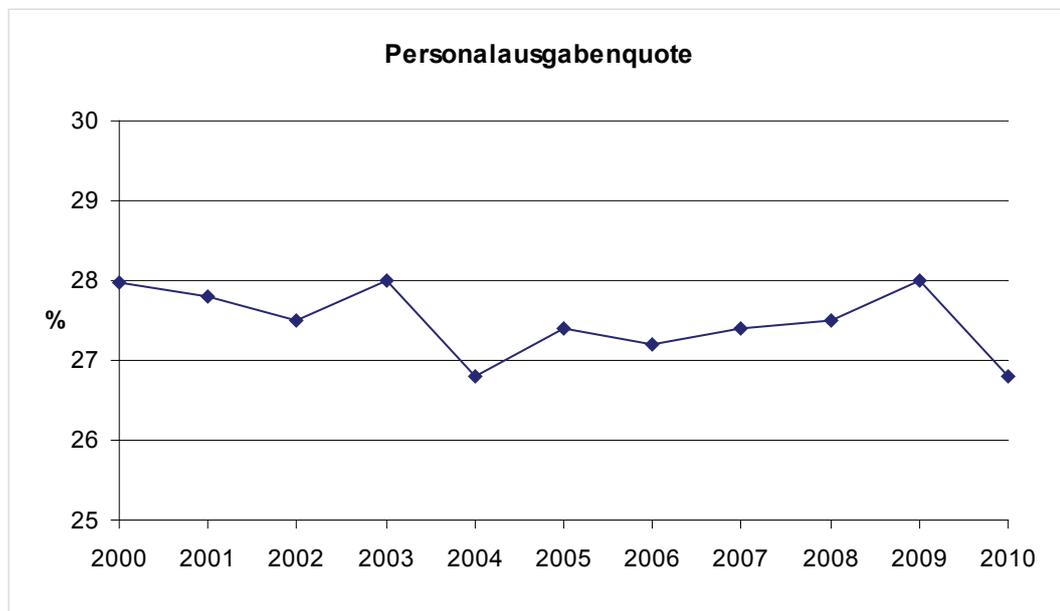
3.3 Sonderhaushalte, Eigenbetriebe, Stiftungen und Anstalten des öffentlichen Rechts

129 In den Sonderhaushalten stiegen die Personalausgaben von 2000 bis 2010 um insgesamt rd. 31,6 %. Von 2009 bis 2010 wuchsen sie um rd. 5,1 % auf rd. 249,9 Mio. €. Diese Zuwächse sind zum Teil auf drittmittelfinanziertes Personal der Hochschulen zurückzuführen und belasten insoweit im Ergebnis den bremischen Haushalt nicht in vollem Umfang.

- 130 Bei den Eigenbetrieben, Stiftungen und Anstalten erhöhten sich die Personalausgaben im Zeitraum von 2000 bis 2010 um insgesamt rd. 14,7 %, wobei sie von 2009 bis 2010 um rd. 5,1 % auf rd. 156,7 Mio. € anstiegen.

4 Verhältnis der Personalausgaben zu den Gesamtausgaben

- 131 Die Personalausgabenquote zeigt den Anteil der Personalausgaben an den Gesamtausgaben. Für die Kernverwaltung sind die Zahlen nicht um Aus- und Eingliederungseffekte aus den bremischen Haushalten bereinigt, da entsprechende Zahlen für die Gesamtausgaben nicht vorliegen. Die nachfolgende Grafik zeigt, wie sich die Personalausgabenquote in der Kernverwaltung von 2000 bis 2010 entwickelte:

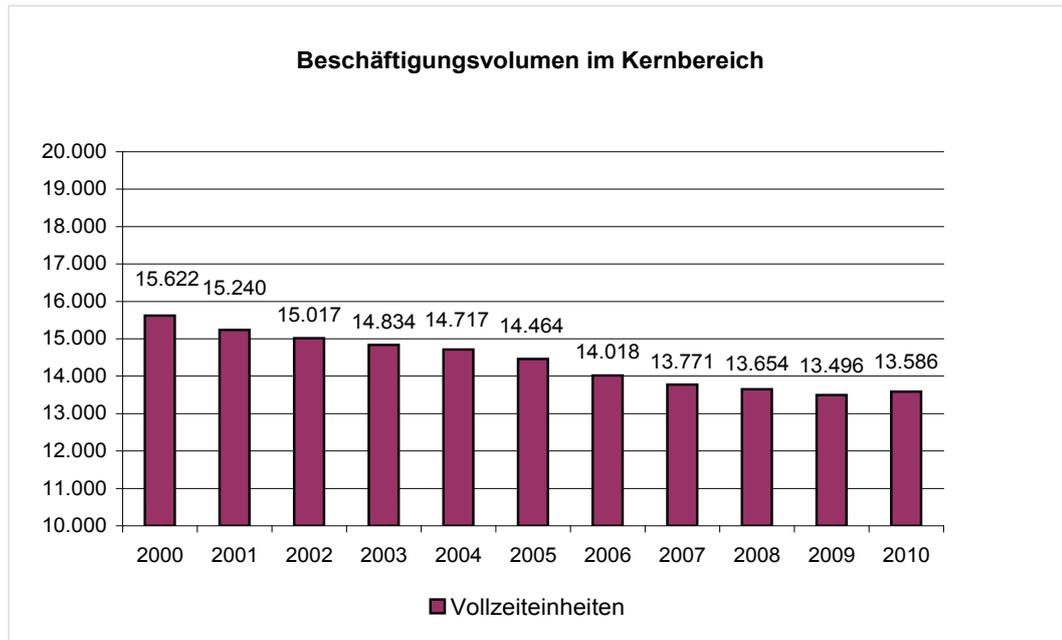


- 132 Trotz nominal höherer Personalausgaben sank ihr Anteil an den Gesamtausgaben im Jahr 2010 gegenüber dem Vorjahr um 1,2 Prozentpunkte auf rd. 26,8 %. Dies ist auf den überproportionalen Anstieg der Gesamtausgaben (rd. 6,8 %) zurückzuführen.

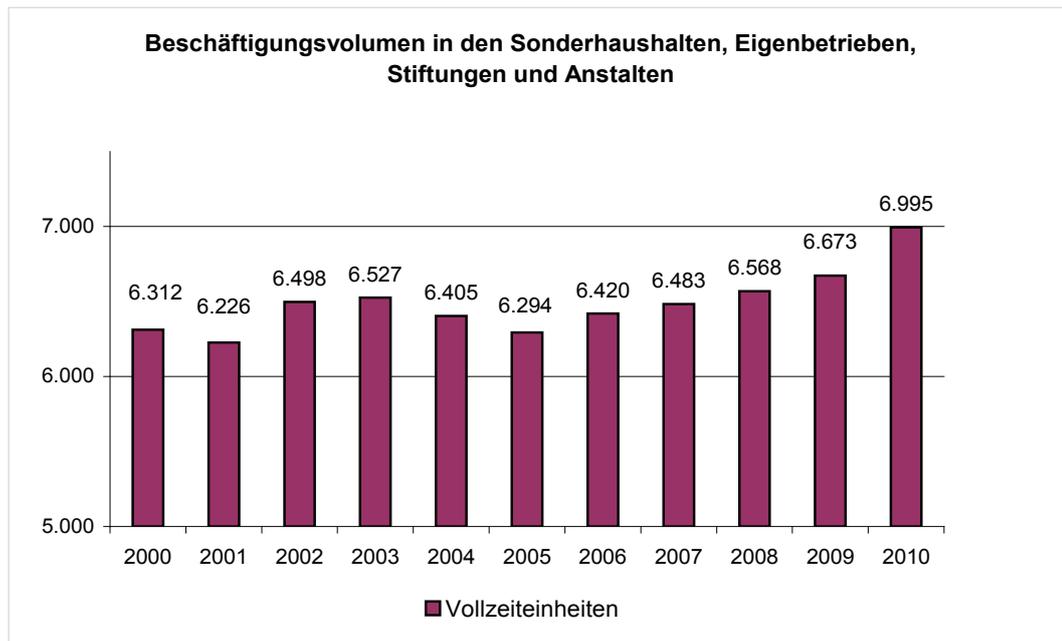
5 Entwicklung des Beschäftigungsvolumens

- 133 Der Beschäftigungsumfang wird in Vollzeiteinheiten (VZE) gemessen und als Beschäftigungsvolumen ausgewiesen. Teilzeitbeschäftigte werden mit ihrem Anteil an der Arbeitszeit einer Vollzeitkraft gezählt. Das Beschäftigungsvolumen bestimmt wesentlich die Personalausgaben.

- 134 Mit dem Personalentwicklungsprogramm (PEP) hat der Senat Einsparvorgaben und Beschäftigungszielzahlen beschlossen. Maßgeblich für die Realisierung von Einsparvorgaben ist die Entwicklung des Beschäftigungsvolumens im Kernbereich ohne die refinanzierten Beschäftigten (zur Problematik der refinanzierten Beschäftigung s. Tz. 156 ff.). Für 2010 betrug die Einsparvorgabe 122 VZE und damit rd. 0,9 %. Die folgende Grafik zeigt die Entwicklung des Beschäftigungsvolumens im Kernbereich:



- 135 Im Zehn-Jahres-Zeitraum sank das Beschäftigungsvolumen im Kernbereich um 2.036 VZE (rd. 13,0 %). Allerdings stieg es 2010 gegenüber 2009 um 90 VZE bzw. rd. 0,7 % auf 13.586 VZE. Damit erhöhte sich die Zahl der Beschäftigten zum ersten Mal seit zehn Jahren wieder.
- 136 Das Finanzressort hat mitgeteilt, es habe ab 2010 seine Zählweise von Altersteilzeitfällen verändert. Außerdem habe es eine fehlerhafte Verbuchung refinanzierter Beschäftigung zu korrigieren. Nach diesen Änderungen betrüge der Personalbestand im Jahr 2010 nur noch 13.413 VZE. Der Rechnungshof macht auch an dieser Stelle darauf aufmerksam, dass veränderte Zählweisen Zeitreihenvergleiche erschweren (s. Tz. 119). Im Ergebnis ändern Neuberechnung und Korrektur nichts daran, dass das Einsparziel des Senats im Jahr 2010 nicht erreicht worden ist.
- 137 Die folgende Grafik zeigt die Entwicklung des Beschäftigungsvolumens in den Sonderhaushalten, Eigenbetrieben, Stiftungen und Anstalten:



- 138 Von 2000 bis 2010 erhöhte sich die Beschäftigung in den Sonderhaushalten um 683 VZE (rd. 10,8 %). Im Jahr 2010 wuchs das Beschäftigungsvolumen gegenüber 2009 um 322 VZE bzw. rd. 4,8 %. Dabei fiel ein Personalüberhang bei der Universität Bremen in Höhe von 80 VZE besonders ins Gewicht. Der Überhang soll im Jahr 2014 abgebaut sein.
- 139 Im Jahr 2010 betrug das Beschäftigungsvolumen in der gesamten bremschen Verwaltung einschließlich refinanzierten Personals 21.750 VZE. Im Vergleich zum Vorjahr stieg es um rd. 2,2 %. Von 2000 bis 2010 ging das Beschäftigungsvolumen insgesamt um 576 VZE bzw. rd. 2,6 % zurück.

6 Aktuelle Entwicklung der Personalhaushalte

- 140 Im Jahr 2010 wurde die Beschäftigungszielzahl im Kernbereich um 331,9 VZE überschritten. In 12 von 19 Produktplänen wurden die Zielvorgaben nicht eingehalten.
- 141 Zum Haushalt 2011 wurden die Personalbudgets für die Produktpläne neu bemessen. Für die Produktpläne mit den größten Überschreitungen (Justiz, Kultur, Jugend und Soziales sowie Finanzen/Personal) wurden die Zielzahlen um insgesamt 221,7 VZE erhöht, um unabwiesbare Personalausgaben zu finanzieren (vgl. Jahresbericht - Land - 2011, Tz. 263 ff.). Die für die Produktpläne zuständigen Ressorts sollten damit in die Lage versetzt werden, künftig wieder einen Konsolidierungsbeitrag im System der Personalkostenbudgetierung leisten zu können. Zu diesem Zweck schloss das Finanzressort mit den

betroffenen Ressorts Kontrakte über die Entwicklung des Personalabbaus. Die Erhöhung der Zielzahlen Anfang 2011 hat dazu geführt, dass die Zielvorgaben überwiegend in davon betroffenen Produktplänen am Jahresende unterschritten worden sind.

- 142 Auch Ende 2011 ist es bei mehreren Produktplänen zu Zielzahlüberschreitungen gekommen. Dazu hat erneut der Produktplan Justiz gehört. Die folgende Tabelle zeigt die Produktpläne, in denen die Zielzahlen überschritten wurden:

Zielzahlüberschreitungen Ende 2011		
Produktplan	absolut	in %
Inneres	22,5	0,7 %
Häfen	1,2	1,1 %
Justiz	14,7	1,2 %
Bildung	89,1	1,8 %
Datenschutz	0,5	3,7 %
Gesundheit	11,1	3,9 %
Senatskanzlei	6,4	6,1 %
Hochschulen	4,2	13,2 %
Bundes- und Europaangelegenheiten	4,0	18,3 %
Wirtschaft	15,3	19,1 %

- 143 In den in der Tabelle genannten Produktplänen sind die Zielzahlen um insgesamt 169 VZE verfehlt worden. Im Produktplan Justiz sind die Vorgaben Ende des Jahres trotz einer zum Haushalt 2011 erhöhten Zielzahl um 14,7 VZE überschritten worden.
- 144 Das Finanzressort hatte angekündigt, Zielzahlüberschreitungen ab dem Haushalt 2011 nicht mehr aus zentralen Mitteln auszugleichen. Stattdessen sollten die überschreitenden Ressorts dafür sorgen, dass andere Ressorts ihnen Mittel bereitstellen (Umlageverfahren; vgl. Jahresbericht - Land - 2011, Tz. 267 f.). Zielzahlüberschreitungen sind im Jahr 2011 durch Rücklagen und zentrale Mittel ausgeglichen worden.



- 145 Die erhebliche Zielzahlüberschreitung Ende 2011 führt zu Personalausgaben von rd. 5 Mio. € jährlich, die nicht in den Personalbudgets der Produktpläne eingeplant sind. Damit sind außerdem zusätzliche Belastungen für die Zukunft verbunden. Überschreitungen sind aufgrund der jährlich neu zu leistenden Einsparungen nur schwer abzubauen. Daher ist besonderes Augenmerk darauf zu richten, solche Überschreitungen erst gar nicht entstehen zu lassen. Ausgleiche durch unterschreitende Produktpläne werden ebenso schwer möglich sein wie ein ständiger Rückgriff auf Rücklagen. Ein Ausgleich aus zentralen Mitteln umgeht das beschlossene Umlageverfahren. Es ist notwendig, frühzeitig auf Zielzahlüberschreitungen zu reagieren und die Ressorts stärker in die Verantwortung zu nehmen.
- 146 Nur wenn Prioritäten und Ziele vorgegeben werden und damit festgelegt wird, welche Aufgabenbereiche nur noch eingeschränkt oder gar nicht mehr wahrgenommen werden sollen, ist nachhaltiger Personalabbau möglich.



VII Allgemeine Prüfungsergebnisse





Einnahmenbewirtschaftung

Durch ein besseres Forderungsmanagement können finanzielle Nachteile vermindert werden, die mit einem hohen Bestand offener Forderungen verbunden sind.

1 Aktueller Stand an offenen Forderungen

- 147 In seinem Jahresbericht 2008 - Land -, Tz. 157 ff. hatte der Rechnungshof dargelegt, dass Bremen hohe offene Forderungen hat. Die Geschäftsprozesse der Bewirtschaftung von Einnahmen in Dienststellen waren verbesserungsbedürftig. Nachdem der Rechnungshof in einer Nachschau im Jahr 2009 festgestellt hatte, dass die Summe der offenen Forderungen reduziert werden konnte, hat er jetzt anhand einer Stichprobe untersucht, inwieweit die Dienststellen zwischenzeitlich ihre Geschäftsprozesse verbessert haben.
- 148 Die offenen Forderungen von Land und Stadtgemeinde Bremen beliefen sich am 31. Dezember 2010 auf insgesamt rd. 53 Mio. €. Sie verteilten sich auf nahezu 72.000 Schuldnerinnen und Schuldner (Debitoren). Die Höhe der Forderungen insgesamt sank gegenüber dem Jahr 2009 mit damals rd. 56 Mio. € nicht wesentlich (vgl. Jahresbericht 2009 - Land -, Tz. 202 ff.).

2 Instrumente des Forderungsmanagements

- 149 Zur Verbesserung des Forderungsmanagements hatte der Rechnungshof in seinem Jahresbericht 2008 empfohlen, Forderungen besser zu kennzeichnen, und damit ihre Überwachung zu erleichtern. Dazu hatte er u. a. angeregt, das Datenfeld „Aktenzeichen“ im HKR-System als obligatorisch auszufüllendes Datenfeld einzurichten, und darüber hinaus bestrittene Forderungen als solche zu kennzeichnen. Das Finanzressort war den Empfehlungen gefolgt und hatte die Dienststellen angewiesen, dies ab Februar 2010 zu berücksichtigen. Die Dienststellen haben die Anweisung des Finanzressorts nicht immer befolgt. Das Finanzressort sollte die Dienststellen nochmals auf die Kennzeichnung offener Forderungen hinweisen.
- 150 Stundungen offener Forderungen sind nach der LHO dann zulässig, „wenn die sofortige Einziehung mit erheblichen Härten für den Anspruchsgegner verbunden wäre und der Anspruch durch die Stundung nicht gefährdet wird“. Die Prüfung hat ergeben, dass Dienststellen Forderungen teilweise über Jahrzehnte stunden. Eine derartige Stundungspraxis birgt das Risiko, dass Ansprüche wegen des nicht überschaubaren Zeitraums gefährdet sind.

Zudem kommen viele Schuldnerinnen und Schuldner ihren Verpflichtungen aus Stundungsvereinbarungen (z. B. Ratenzahlungen) nicht nach. Die VV-LHO zu § 59 LHO sehen vor, die Forderung bei Verzug sofort fällig zu stellen. Die meisten Dienststellen haben dies nicht beachtet. Der Rechnungshof erwartet, dass das Finanzressort die Dienststellen daran erinnert, die Vorgaben einzuhalten.

- 151 Sofern Dienststellen die Hauptforderung niedergeschlagen hatten, blieben Nebenforderungen (z. B. Mahngebühren) häufig weiterhin offen. Einige Dienststellen sind im HKR-System technisch nicht berechtigt, Nebenforderungen niederzuschlagen. Diese Dienststellen hätten solche Nebenforderungen allerdings durch eine manuelle Verfügung an die Landeshauptkasse (LHK) niederschlagen können. Außerdem bestehen immer noch Schnittstellenprobleme mit dem Fachverfahren der Vollstreckungsstelle. Der Rechnungshof erwartet zwar, dass die Dienststellen die Verantwortung auch für ihre Nebenforderungen wahrnehmen. Er hat aber das Finanzressort gebeten, es allen Dienststellen zu ermöglichen, die Nebenforderungen im HKR-System niederschlagen zu können. Ferner hat der Rechnungshof das Finanzressort aufgefordert, die Schnittstellenprobleme nunmehr zu lösen.
- 152 In den VV-LHO zu § 59 LHO ist geregelt, wer unter welchen Voraussetzungen Ansprüche verändern darf. Seit geraumer Zeit hat das Finanzressort Regelungen der VV-LHO zu § 59 LHO zu den Wertgrenzen durch eine Verfügung ersetzt. Dies hat in den Ressorts und Dienststellen zu Unklarheiten über die Vorschriftenlage geführt. Das Finanzressort will nunmehr alle Regelungen über die Veränderung von Ansprüchen in den VV-LHO bündeln.
- 153 Aufgrund der Auswirkungen des Insolvenzrechts besteht weiterer Regelungsbedarf. Beispielsweise erlöschen offene Forderungen nach der Wohlverhaltensphase mit gerichtlicher Restschuldbefreiung. Der Rechnungshof hat dem Finanzressort empfohlen, konkrete Vorgaben für das Verfahren in solchen Fällen festzulegen. Das Finanzressort hat dies zugesagt.
- 154 Der Bestand an offenen Forderungen in den Dienststellen ist nach wie vor hoch. Um das Forderungsmanagement zu verbessern, müssen die Dienststellen daher die Anstrengungen verstärken, ihre offenen Forderungen konsequent zu überwachen.
- 155 Die Innenrevisionen haben die Recht- und die Ordnungsmäßigkeit des Verwaltungshandelns zu untersuchen und die Verwaltungs- und Arbeitsabläufe auf Qualität, Effizienz und Effektivität zu prüfen. Hierzu kann auch die Aufgabe gehören, das Forderungsmanagement in angemessenen Abständen



zu prüfen. Der Rechnungshof empfiehlt, dies in die Arbeitsplanungen der Innenrevisionen einzubeziehen.





Personalausgaben für refinanziertes Personal

Als refinanziert ausgewiesenes Personal belastet dennoch in großem Umfang den bremischen Haushalt.

Mit erwarteten Mehreinnahmen lässt sich der Einsatz zusätzlichen Personals nur rechtfertigen, wenn alle Risiken abgewogen und wirksame Controllingmaßnahmen sichergestellt worden sind.

Es ist notwendig, die maßgeblichen Verwaltungsvorschriften zu überarbeiten.

1 Begriff und Umfang refinanzierter Beschäftigung

- 156 Der Begriff „refinanzierte Beschäftigung“ ist nicht verbindlich definiert. Prägend ist, dass der Haushalt nicht belastet wird. Dies ist z. B. der Fall bei einer Finanzierung von Personal durch Dritte, die Personalmittel zweckgebunden für die Erledigung konkreter Aufgaben zur Verfügung stellen.
- 157 Dieses klassische Verständnis von refinanzierter Beschäftigung ist mittlerweile erweitert worden. Die maßgeblichen Verwaltungsvorschriften zur Durchführung der Haushalte 2011 verdeutlichen die inzwischen herrschende Komplexität. Danach gelten Personalausgaben als refinanziert, „wenn eine Finanzierung nicht über die zielzahlgebundenen Budgets des Kernbereichs bzw. die Personalkostenzuschüsse an die Sonderhaushalte erfolgt. Hierzu zählt insbesondere die klassische Drittmittelfinanzierung, die Zweckbindung von zusätzlichen allgemeinen konsumtiven Einnahmen, die Umwidmung sonstiger konsumtiver Mittel und die Finanzierung aus Rücklagen [...] oder temporär in den Haushalten zur Verfügung gestellten Projektmitteln“. Die Verwaltungsvorschriften legen ferner fest, dass der Umfang refinanzierter Beschäftigung „grundsätzlich über die entsprechenden Einnahmen gesteuert wird“.
- 158 Als Folge dieser Regelung findet das System der Personalkostenbudgetierung mit Zielzahlsteuerung und Einsparverpflichtungen über PEP-Quoten (s. Tz. 134) auf refinanziertes Personal keine Anwendung.
- 159 Im Jahr 2010 war in der Kernverwaltung Personal im Umfang von rd. 740 Vollzeiteinheiten (VZE) als refinanziert ausgewiesen. Damit waren Ausgaben in Höhe von rd. 34,5 Mio. € verbunden.

2 Fallgruppen

2.1 Klassische Drittmittelfinanzierung

- 160 Den größten Anteil an der refinanzierten Beschäftigung nahm im Jahr 2010 mit einem Volumen von rd. 26,1 Mio. € die klassische Drittmittelfinanzierung ein. Dabei stellen Institutionen, die nicht der bremischen Verwaltung angehören (z. B. Bund, EU), zweckgebunden Personalmittel zur Verfügung.
- 161 Diese Mittel fließen als durchlaufende Posten durch den Haushalt. Daher ist die Sonderbehandlung davon betroffener Personalkosten (s. Tz. 158) gerechtfertigt. Zu beachten ist allerdings, dass gesetzlich vorgeschriebene Versorgungszuschläge in die Drittmittelfinanzierung einbezogen und der Rücklage für Versorgungsvorsorge zugeführt werden müssen. Die Rücklagenzuführung ist unterblieben, soweit Personalausgaben auf Haushaltsstellen gebucht wurden, die nicht als refinanziert gekennzeichnet waren. Das Finanzressort hat zugesagt, darauf hinzuwirken, dass die Vorgaben eingehalten werden.

2.2 Refinanzierung durch Haushaltsmittel

- 162 Als refinanziert deklarierte Personalausgaben in Höhe von 6,2 Mio. € wurden im Jahr 2010 letztlich aus dem regulären Haushalt bezahlt. Zugrunde liegen dabei die in den Verwaltungsvorschriften genannten Fälle von
- temporär zur Verfügung gestellten Projektmitteln,
 - Finanzierungen aus Rücklagen und
 - Umwidmungen von konsumtiven Mitteln.

Darüber hinaus wies der Haushalt

- interne Erstattungen zwischen Dienststellen oder von bremischen Einrichtungen,
- Umwidmungen von investiven Mitteln und
- Finanzierungen innerhalb des bremischen Haushalts über Umlagebeschlüsse des Senats

ebenfalls als refinanziert aus.

- 163 Die Zuordnung all dieser Fallgruppen zu den refinanzierten Personalausgaben hat zur Folge, dass der Kernhaushalt betragsmäßig zwar entlastet wird. Die benötigten Haushaltsmittel muss Bremen aber dennoch aufbringen. Es handelt sich um eine Scheinentlastung, eine tatsächliche Refinanzierung ohne Belastung des Haushalts ist damit nicht verbunden.
- 164 Da die PEP-Einsparvorgaben für diese Fälle unechter Refinanzierung nicht greifen (s. Tz. 158), lassen sich Einsparquoten mit diesem Instrument umgehen. Darüber hinaus besteht die Gefahr, dass durch die Zuordnung zur unechten Refinanzierung zusätzliche Stellen geschaffen und so die Konsolidierungsvorgaben im Personalbereich unterlaufen werden.
- 165 Der Rechnungshof hat das Finanzressort gebeten,
- die Definition refinanzierter Personalausgaben in den Verwaltungsvorschriften so zu ändern, dass die dargestellten Fallgruppen einer unechten Refinanzierung ausgeschlossen werden, und bis dahin
 - die für den Kernhaushalt geltenden Einsparquoten auch für diese Fallgruppen vorzugeben.
- 166 Das Finanzressort hat bei der Aufstellung der Haushalte 2012/2013 darauf geachtet, unechte Refinanzierungen möglichst aufzulösen und wieder dem Kernbereich zuzuordnen. Im Übrigen hat es die Anschläge noch nicht um die PEP-Quoten gekürzt.
- 167 Die getroffenen Maßnahmen gehen noch nicht weit genug. Es ist erforderlich, die Verwaltungsvorschriften zeitnah grundlegend zu überarbeiten und Fälle unechter Refinanzierung dabei auszuschließen. Eine Kürzung entsprechend der PEP-Quoten ist bereits im Vollzug der Haushalte möglich und anzustreben.

2.3 Zweckbindung zusätzlicher konsumtiver Einnahmen

- 168 Die Verwaltungsvorschriften lassen es zu, zusätzliches Personal einzusetzen, wenn dadurch Mehreinnahmen erzielt werden, die alle laufenden und künftigen Kosten der zusätzlichen Beschäftigung decken. Mit diesen Mehreinnahmen lassen sich - entsprechende haushaltsrechtliche Vermerke vorausgesetzt - die zusätzlichen Personalausgaben finanzieren. Solche haushaltsrechtlichen Vermerke bestehen beispielsweise für die Verkehrsüberwachung. Im Jahr 2010 belief sich das Volumen auf diese Weise refinanzierter Personalausgaben auf rd. 2,2 Mio. €.

- 169 Die Vorgabe von PEP-Einsparquoten ist nicht sinnvoll, wenn - wie bei der Verkehrsüberwachung - damit sowohl qualitative Verschlechterungen der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung als auch Mindereinnahmen einhergehen können. Der Rechnungshof hält es grundsätzlich für vertretbar, durch zusätzliche Einnahmen finanziertes Personal als refinanziert zu behandeln.
- 170 Die Verwaltungsvorschriften treffen jedoch keine Regelungen dafür, wie den mit dieser Refinanzierungsform verbundenen Risiken zu begegnen ist. Solche Risiken liegen insbesondere darin, dass
- ab einer bestimmten Personalmenge Mehreinnahmen die Personalausgaben nicht mehr decken.
 - der Einsatz zusätzlichen Personals i. d. R. Folgekosten nach sich zieht, wie sie z. B. bei der Verkehrsüberwachung durch die weitere Abwicklung von Ordnungswidrigkeitsverfahren entstehen.
 - zusätzliches Personal nicht immer sofort einsetzbar ist, sondern zunächst qualifiziert werden muss. Diese Qualifizierungsphase kann mehrere Jahre dauern. In dieser Zeit verursacht das Personal Ausgaben, ohne dass es schon durch zusätzliche Einnahmen gegenfinanziert ist.
 - die Einnahmefinanzierung nicht notwendig nachhaltig ist. Es sind ggf. sehr lange Zeiträume zu betrachten, die sowohl die aktive Dienstzeit als auch Versorgungszeiträume neuen Personals umfassen. Personalnebenkosten sowie die Kosten des Arbeitsplatzes einschließlich der Gemeinkosten sind ebenso zu berücksichtigen wie der Umstand, dass sich Rahmenbedingungen ändern können, die Grundlage der Einnahmeerwartung sind.
- 171 Selbst wenn das Ergebnis der notwendigen Abwägung für eine Finanzierbarkeit durch Mehreinnahmen spricht, muss der zusätzliche Personalaufwand kurzfristig abbaubar sein, wenn sich die Erwartung zumindest kostendeckender Mehreinnahmen nicht erfüllt. Dafür ist der Einsatz von Controllinginstrumenten notwendig, mit denen sich Nutzen, Risiken sowie der Mitteleinsatz bewerten und steuern lassen. Dazu zählen
- die vorherige Festlegung quantifizierter Ziele,
 - begleitende, zeitlich engmaschige Erfolgskontrollen und
 - die Befristung zusätzlichen Personaleinsatzes insbesondere bei projektähnlichen Vorhaben genauso wie die Gewährleistung flexiblen Personaleinsatzes bei Zielverfehlung.

- 172 Der Rechnungshof hat das Finanzressort gebeten, die Verwaltungsvorschriften um detaillierte Regelungen zu ergänzen, die den beschriebenen Risiken Rechnung tragen. Das Finanzressort stimmt grundsätzlich einer restriktiveren Verfahrensweise zu. Die Anregungen des Rechnungshofs werde es im Einzelnen prüfen und die Verwaltungsvorschriften zur Durchführung der Haushalte 2012/2013 ergänzen.

3 Buchung von Einnahmen auf Ausgabehaushaltsstellen

- 173 Nach dem Bruttoprinzip (§§ 15, 35 LHO) sind alle Einnahmen und Ausgaben getrennt voneinander und in voller Höhe zu planen, zu bewirtschaften, zu buchen und abzurechnen. Ausnahmen hiervon müssen durch Gesetz oder durch den Haushaltsplan zugelassen sein, es sei denn, es handelt sich um eine Korrektur bei Unrichtigkeit einer Zahlung, z. B. bei der Rückzahlung zu viel gezahlter Beträge (VV-LHO zu § 35 LHO).
- 174 Erstattungen Dritter für refinanziertes Personal wurden in den Jahren 2009 und 2010 im Umfang von über 2 Mio. € direkt auf Ausgabehaushaltsstellen gebucht, ohne dass hierfür zulässige Ausnahmen vom Bruttoprinzip vorlagen. Hierdurch wurden die Ausgaben im Haushalt nicht in voller Höhe dargestellt. Die Erstattungen hätten als Einnahme auf einer Einnahmehaushaltsstelle gebucht werden müssen.
- 175 Der Rechnungshof hat das Finanzressort gebeten, dafür zu sorgen, dass das Bruttoprinzip beachtet wird. Das Finanzressort hat zwischenzeitlich in den Richtlinien zur Aufstellung der Haushalte 2012/2013 zu diesem Zweck Regelungen getroffen.





Einstufung bei Neueinstellungen

Dienststellen haben neu eingestelltes Personal häufig nicht tarifgemäß eingestuft. Daraus errechnet sich für das Jahr 2010 ein finanzieller Nachteil in einer Größenordnung von rd. 560 T€.

1 Tarifvertragliche Regelungen zum Entgelt

- 176 Für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (Beschäftigte) des bremischen öffentlichen Dienstes gelten seit einigen Jahren der Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD) und der Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L). Nach diesen Tarifverträgen erhalten die Beschäftigten ein Entgelt, dessen Höhe sich im Wesentlichen nach der Entgeltgruppe und der sog. Erfahrungsstufe bestimmt.
- 177 Während sich die Entgeltgruppe aus der ausgeübten Tätigkeit ergibt, richtet sich die Erfahrungsstufe grundsätzlich nach der individuellen beruflichen Erfahrung. Neu eingestellte Beschäftigte werden der Stufe 1 zugeordnet, wenn sie keine berufliche Erfahrung haben. Wird die Stufenlaufzeit nicht aufgrund der Leistung der Beschäftigten verlängert oder verkürzt, erreichen sie nach Ablauf einer festgelegten Zeit die nächsthöhere Stufe. Die nachfolgende Tabelle zeigt die in den Tarifverträgen vorgesehenen Zeiträume:

Stufenlaufzeiten		
Zuordnung der Stufen		Dauer seit Einstellung
Stufe 1	ab Einstellung	entfällt
Stufe 2 wird erreicht	nach einem Jahr Tätigkeit in Stufe 1	1 Jahr
Stufe 3 wird erreicht	nach zwei Jahren Tätigkeit in Stufe 2	3 Jahre
Stufe 4 wird erreicht	nach drei Jahren Tätigkeit in Stufe 3	6 Jahre
Stufe 5 wird erreicht	nach vier Jahren Tätigkeit in Stufe 4	10 Jahre
Stufe 6 wird erreicht (nicht bei Entgeltgruppen E9 – E15 des TV-L)	nach fünf Jahren Tätigkeit in Stufe 5	15 Jahre

- 178 Verfügen neu eingestellte Beschäftigte über einschlägige Berufserfahrung, ist dies für die Stufenzuordnung bis zur Stufe 3 maßgeblich. Ist die einschlägige

Berufserfahrung beim selben Arbeitgeber erworben worden, wird sie für TV-L-Beschäftigte auch über die Stufe 3 hinaus berücksichtigt.

- 179 Die Tarifverträge sehen vor, dass nur in bestimmten Fällen früher ausgeübte Tätigkeiten berücksichtigt werden, die keine einschlägige Berufserfahrung begründen: Lässt sich der Personalbedarf im Einzelfall nicht hinreichend decken, können zur Personalgewinnung auch Zeiten sog. förderlicher Tätigkeiten angerechnet werden. Voraussetzungen sind entweder arbeitsmarktbedingte Schwierigkeiten in bestimmten Fachrichtungen oder eine örtlich besonders schwierige Bewerbungslage für bestimmte Aufgaben. Wenn eine dieser Voraussetzungen vorliegt, ist eine Ermessensentscheidung zu treffen und zu dokumentieren.
- 180 Der Rechnungshof hat geprüft, ob die Dienststellen zwischen dem 1. Januar 2010 und dem 31. Mai 2011 den mit Stufe 2 und höher neu eingestellten Beschäftigten die richtigen Stufen zugeordnet haben. Von 1.051 Fällen hat der Rechnungshof anhand einer repräsentativen Stichprobe nach mathematisch-statistischen Grundsätzen 281 Fälle bei 36 Dienststellen ausgewählt und geprüft.

2 Ursachen und Folgen fehlerhafter Einstufungen

- 181 Die Dienststellen haben die Erfahrungsstufen bei den Neueinstellungen häufig nicht tarifgemäß festgesetzt. Der Rechnungshof hat insbesondere folgende Fehler festgestellt:
- Die anerkannte Berufserfahrung war nicht einschlägig im Sinne des § 16 TV-L/TVöD, weil die bisher ausgeübte Tätigkeit nicht gleichartig war bzw. nicht dem Niveau und der Eingruppierung der neuen Tätigkeit entsprach.
 - Es wurden Zeiten von Tätigkeiten anerkannt, obwohl diese vor dem Abschluss der Ausbildung geleistet wurden. Grundsätzlich ist es jedoch erst möglich, berufliche Erfahrung anzuerkennen, wenn Beschäftigte die Voraussetzungen für die Ausübung dieses Berufs erfüllen.
 - Einschlägige Berufserfahrung beim selben Arbeitgeber wurde berücksichtigt, obwohl diese die tariflich vorgesehene Mindestdauer von einem Jahr nicht erreichte.
 - Förderliche Zeiten wurden angerechnet, obwohl dies zur Deckung des Personalbedarfs nicht unabdingbar war. Ausgewählten Bewerberinnen oder Bewerbern wurde mit der Begründung der Personalgewinnung

eine höhere Stufe gewährt, obwohl es nach den Auswahlvermerken weitere geeignete Bewerberinnen und Bewerber gab.

- 182 Häufig haben die Dienststellen nicht dokumentiert, auf welcher Grundlage sie über die Stufenzuordnung entschieden haben. Ein Nachweis darüber ist jedoch als zahlungsbegründende Unterlage zwingend erforderlich. Außerdem ist es ohne Dokumentation nicht möglich, die Entscheidung nachzuvollziehen.
- 183 In 39 von 281 geprüften Fällen sind Beschäftigte einer zu hohen und in zwei Fällen einer zu niedrigen Stufe zugeordnet worden. Die finanziellen Auswirkungen betragen langfristig pro Person im Durchschnitt rd. 5.183 €. Für alle 1.051 Einstellungsfälle im geprüften Zeitraum von 17 Monaten errechnet sich nach mathematisch-statistischen Grundsätzen ein Gesamtschaden von rd. 795 T€, umgerechnet auf das Jahr 2010 bedeutet dies einen Schaden von rd. 560 T€.

3 Handlungsbedarf

- 184 Der Rechnungshof hat die geprüften Dienststellen auf Einstufungsfehler hingewiesen. Darüber hinaus hat er das Finanzressort gebeten, auf eine einheitliche und tarifkonforme Verfahrensweise in den Dienststellen hinzuwirken. Notwendig ist es insbesondere,
- konkret zu erläutern, welche Voraussetzungen vorliegen müssen, um Berufserfahrung als einschlägig anerkennen zu dürfen.
 - klarzustellen, dass von einer Personalgewinnung im Sinne der tariflichen Bestimmung nur auszugehen ist, wenn die Einstellung zur Deckung des Personalbedarfs zwingend ist. Dies bedeutet eine auf Ausnahmen beschränkte, restriktive Handhabung. Die Ermessensentscheidung ist ausreichend zu begründen. Es ist nachvollziehbar darzulegen, dass nur mit einer höheren Stufenzuordnung die Stelle mit einem geeigneten Bewerber oder einer geeigneten Bewerberin besetzt werden konnte.
 - auf das Erfordernis hinzuweisen, immer zu dokumentieren, auf welcher Grundlage die Entscheidung über eine Stufenzuordnung getroffen wurde und welche Vorzeiten angerechnet wurden.
- 185 Das Finanzressort beabsichtigt, in Kürze ein Rundschreiben zur Stufenzuordnung nach den §§ 16 und 17 TV-L/TVöD bekannt zu geben. Dabei werde es auf die restriktive Handhabung der tariflichen Instrumente zur Personalgewinnung besonders hinweisen. Außerdem beabsichtigt



das Finanzressort, im Rahmen bestehender Ermächtigungen durch die Tarifgemeinschaft deutscher Länder außertarifliche Regelungen zu treffen, um die Anwendung des Tarifrechts zu vereinfachen und nicht gewollte Härten zu vermeiden.



VIII Einzelne Prüfungsergebnisse





Senatskanzlei

Veranstaltungswesen, Raumvermietung und Trauungen

Die Senatskanzlei hat die Mittel für Veranstaltungen und Trauungen im Rathaus unter Verstoß gegen Haushaltsgrundsätze veranschlagt und bewirtschaftet.

Erlöse aus Trauungen im Rathaus sind nach geltendem Recht zu versteuern.

1 Veranstaltungen im Rathaus

186 Die Senatskanzlei hat u. a. die Aufgabe, für den Senat Veranstaltungen, Empfänge und Staatsbesuche in den Räumen des Rathauses zu organisieren und durchzuführen. Dazu gehört auch die Bewirtung von Gästen. Dritte können einen Teil der repräsentativen Räume im Rathaus für Veranstaltungen gegen Entgelt nutzen. Darüber hinaus können im Rathaus Ehen geschlossen und Lebenspartnerschaften eingetragen werden.

2 Haushaltsführung

187 Die mit dem Veranstaltungswesen, der Raumvermietung und den Trauungen verbundenen Einnahmen und Ausgaben hat die Senatskanzlei über insgesamt zehn Haushaltsstellen im Landes- und im Stadthaushalt abgewickelt. Bei einigen Einnahmehaushaltsstellen waren seit Jahren die Anschläge zu gering bemessen. Aufgrund zahlreicher Haushaltsvermerke hat die Senatskanzlei Mehreinnahmen für Mehrausgaben verwenden können. Dies widerspricht nicht nur dem Gebot, Einnahmen und Ausgaben mit größtmöglicher Genauigkeit zu veranschlagen, sondern macht den Haushalt intransparent und verstößt so gegen den Grundsatz der Haushaltsklarheit.

188 Ferner hat die Senatskanzlei in großem Umfang Einnahmen und Ausgaben auf einer Haushaltsstelle gebucht. Das verstößt gegen § 35 Abs. 1 LHO i. V. m. § 15 Abs. 1 LHO. Danach sind Einnahmen und Ausgaben grundsätzlich getrennt voneinander zu bewirtschaften (Bruttoprinzip).

189 Den überwiegenden Teil der Ausgaben hat die Senatskanzlei bei den Verfügungsmitteln des Senats gebucht. Diese Mittel dürfen von den jeweils Berechtigten jedoch nur für unmittelbar aus dem Amt heraus notwendige Repräsentationsverpflichtungen verwendet werden und stehen nicht für das

Veranstaltungswesen zur Verfügung. Schließlich hat die Senatskanzlei den Zahlungsverkehr für Trauungen nicht nur über den Stadthaushalt, sondern auch über den Landeshaushalt abgewickelt.

- 190 Der Rechnungshof hat die Senatskanzlei aufgefordert, die Mittel für Veranstaltungen von den Verfügungsmitteln abzugrenzen. Er hat die Senatskanzlei darüber hinaus gebeten, Einnahmen und Ausgaben vorschriftsmäßig zu veranschlagen und die Bewirtschaftung der geprüften Bereiche zu entflechten, um die Grundsätze der Haushaltsklarheit und des Bruttoprinzips einzuhalten.
- 191 Die Senatskanzlei hat erklärt, sie habe in den Haushaltsvoranschlägen 2012 und 2013 des Landes und der Stadtgemeinde Bremen die Ausgaben für Veranstaltungen von den Verfügungsmitteln des Senats abgegrenzt, zur Wahrung des Bruttoprinzips im Landeshaushalt eine zusätzliche Finanzposition und für die Abrechnung der Bewirtungskosten bei Trauungen zusätzliche Finanzpositionen im Stadthaushalt eingerichtet.

3 Betrieb gewerblicher Art

- 192 Nach § 4 Abs. 1 Körperschaftsteuergesetz sind Betriebe gewerblicher Art (BgA) von juristischen Personen des öffentlichen Rechts alle Einrichtungen, die einer nachhaltigen wirtschaftlichen Tätigkeit zur Erzielung von Einnahmen außerhalb der Land- und Forstwirtschaft dienen, die sich innerhalb der Gesamtbetätigung der juristischen Person wirtschaftlich herausheben und deren Einnahmen die gesetzlich festgelegte Umsatzgrenze von 30.678 € im Jahr übersteigen.
- 193 Um die steuerliche Behandlung der Erlöse aus Trauungen und der entgeltlichen Überlassung von Räumen an Dritte zu klären, hatte die Senatskanzlei im Jahr 2003 eine Anfrage an das Finanzressort gerichtet. Das Finanzressort wies darauf hin, dass bei Überschreiten der Umsatzgrenze für Trauungen ein BgA vorliege.
- 194 Die nachfolgende Tabelle zeigt die Erlöse aus Trauungen für die Jahre 2004 bis 2010:

Erlöse aus Trauungen in €						
2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
34.633,69	46.550,00	43.310,70	52.850,00	46.545,00	54.247,50	61.250,00



- 195 Die Senatskanzlei hat die maßgebliche Umsatzgrenze bei den Trauungen seit 2004 immer überschritten und damit die Voraussetzungen eines BgA erfüllt. Die notwendigen steuerrechtlichen Konsequenzen hatte sie daraus bisher allerdings nicht gezogen. Der Rechnungshof hat die Senatskanzlei auf ihre steuerrechtlichen Pflichten hingewiesen und gebeten zu prüfen, ob es wirtschaftlich vorteilhaft ist, auch die Erlöse aus der Raumvermietung an Dritte in einen BgA einzubeziehen.
- 196 Die Senatskanzlei will mit Wirkung seit dem 1. Januar 2012 den „BgA Rathaustrauungen“ führen. Dafür trifft sie derzeit die notwendigen Vorbereitungen. Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.





Inneres

Einsatz von Polizisten und Polizistinnen in der Verwaltung

Die Polizei setzt Polizeivollzugskräfte im Umfang von 62,5 Vollzeiteinheiten für Verwaltungstätigkeiten ein, obwohl polizeispezifisches Fachwissen dafür nicht zwingend erforderlich ist. Damit verursacht sie nach heutigem Stand nicht notwendige Ausgaben von jährlich bis zu 1,9 Mio. € und umgeht darüber hinaus Einsparvorgaben des Senats für den Verwaltungsdienst.

1 Polizeivollzugskräfte auf Verwaltungsdienstposten

- 197 Die Polizei verwendet ihre Beamten und Beamtinnen i. d. R. im Vollzugsbereich, in dem Eingriffsbefugnisse nach der Strafprozessordnung bzw. dem Bremischen Polizeigesetz bestehen und polizeispezifische Fachkenntnisse unerlässlich sind. Sie setzt Polizeivollzugskräfte aber auch im inneren Dienstbetrieb und damit für Verwaltungstätigkeiten ein.
- 198 Rechnungshof und Innenressort haben einvernehmlich Verwaltungsdienstposten bei der Polizei identifiziert, die im Umfang von 62,5 Vollzeiteinheiten (VZE) mit Vollzugskräften besetzt sind, obwohl dies nicht zwingend erforderlich ist. Darunter befinden sich z. B. Dienstposten für die Fahrausbildung, im Telefondienst oder für technische Aufgaben.
- 199 Nach Ansicht des Innenressorts war der Einsatz von Vollzugskräften auf diesen Verwaltungsdienstposten bisher dienstlich gerechtfertigt, weil in den meisten Fällen wichtige Aufgaben sonst nicht hätten wahrgenommen werden können. Auf Grundlage einer bedarfs- und anforderungsgerechten Personalsteuerung und -entwicklung habe die Polizei in den vergangenen Jahren den Anteil von Vollzugskräften auf Verwaltungsdienstposten bereits deutlich verringert. Dies dauere noch an und werde durch das Innenressort konstruktiv begleitet. Eine laufbahngerechte Verwendung der Beschäftigten sei auch dem Ressort wichtig.
- 200 Der Rechnungshof hatte bereits im Jahr 2005 kritisiert (vgl. Jahresbericht - Land - 2006, Tz. 301 ff.), dass Vollzugskräfte Verwaltungstätigkeiten ausübten. Seitdem ist die Zahl von Vollzugskräften auf Verwaltungsstellen zurückgegangen. Der Rechnungshof erkennt dies an. Der laufbahnfremde Einsatz von Vollzugspersonal hat aber nach wie vor ein nicht vertretbares Ausmaß mit spürbar nachteiligen Folgen.

2 Folgen des Vollzugskräfteeinsatzes auf Verwaltungsdienstposten

2.1 Vollzugskräfte teurer als Verwaltungspersonal

- 201 Polizeivollzugsbeamte und -beamtinnen erhalten anders als Verwaltungskräfte eine Zulage (mehr als 1.500 € pro Jahr). Für 62,5 VZE ergeben sich daraus nicht notwendige Ausgaben für Verwaltungsaufgaben in Höhe von rd. 95 T€ jährlich. Darüber hinaus leisten Vollzugskräfte fünf Jahre weniger Dienst, so dass sich längere Pensionszahlungen und früher erforderliche Neueinstellungen ergeben. Nach dem Stand von 2011 folgen daraus im Vergleich höhere Ausgaben von bis zu 1,8 Mio. € jährlich. Daneben entsteht zusätzlicher Einarbeitungs- und Fortbildungsaufwand, wenn Vollzugskräfte auf Verwaltungsdienstposten nicht entsprechend ihrer Ausbildung verwendet werden.
- 202 Der Einsatz von Vollzugskräften auf Verwaltungsstellen verstößt im Ergebnis gegen die haushaltsrechtlichen Prinzipien der Notwendigkeit (§§ 6, 34 Abs. 2 LHO) sowie der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 LHO).

2.2 Zuordnung von Personal zu Produktgruppen

- 203 Für den Nichtvollzug der Polizei (Produktgruppe 07.01.02) galt die vom Senat für interne Dienstleistungen festgelegte Einsparvorgabe. Im Jahr 2011 betrug diese 4,2 % (2010: 2,75 %, 2009: 4,0 %). Ab dem Jahr 2012 gilt eine jährliche Einsparquote von 2,6 %. Der Polizeivollzug (Produktgruppe 07.01.01) war bis 2011 von Einsparvorgaben befreit und soll Einsparungen künftig im Umfang von 1,2 % nicht über die Zahl der Kräfte, sondern über strukturelle Maßnahmen erbringen.
- 204 Die Polizei ordnet ihr Personal nicht aufgrund der wahrgenommenen Tätigkeit den Produktgruppen zu, sondern aufgrund der Laufbahn. Daran ändert sich nichts, wenn Vollzugskräfte reine Verwaltungsaufgaben wahrnehmen. Die für interne Dienstleistungen geltende Einsparverpflichtung wird mit dem Einsatz von Vollzugskräften auf Verwaltungsdienstposten umgangen. Die Polizei unterläuft damit die Zielvorgaben. Hätte sie im gebotenen Umfang (s. Tz. 198) Verwaltungskräfte eingesetzt, dann hätte sie allein im Jahr 2011 durch die Einsparvorgaben 2,6 Stellen (4,2 % von 62,5 VZE) einsparen müssen und damit den Haushalt um mehr als 100 T€ entlastet.
- 205 Nach Ansicht des Innenressorts sind in der Verwaltung der Polizei keine Einsparungen möglich gewesen. Gleichwohl dürfen für alle geltende Einsparvorgaben nicht umgangen werden. Wenn sie für die Polizei nicht

erreichbar waren, wäre es erforderlich gewesen, das Finanzressort und ggf. den Senat darüber zu unterrichten.

- 206 Das Innenressort hat ferner dargelegt, die Differenzierung nach Polizeivollzug und Nichtvollzug mit zwei getrennten Zielzahlen für das Personalmanagement innerhalb der Polizei habe sich als überaus hinderlich erwiesen. Die Funktionsfähigkeit der Polizei hänge maßgeblich auch von den technischen, logistischen und verwaltenden Bereichen ab. Insofern könne eine gemeinsame Zielzahl für Polizeivollzug und Nichtvollzug dazu beitragen, eine anforderungsgerechte Personalsteuerung zu schaffen.
- 207 Der Rechnungshof hat das Innenressort gebeten, gemeinsam mit dem Finanzressort zu klären, ob eine Zielzahl für die gesamte Polizei ohne eine Differenzierung in Vollzug und Nichtvollzug - unter anteiliger Berücksichtigung und Beibehaltung der Einsparverpflichtungen - sachgerecht und umsetzbar ist. Anderenfalls ist es notwendig, die Zuordnungen zu bereinigen.

2.3 Neueinstellungen im Vollzugsbereich

- 208 Auf Verwaltungsdienstposten eingesetzte ausgebildete Polizeikräfte fehlen im Polizeivollzugsdienst. Für die Jahre 2009 bis 2011 hat der Senat insgesamt 272 Neueinstellungen im Vollzugsbereich der Polizei beschlossen. Es ist fraglich, ob diese Neueinstellungen in gleichem Umfang notwendig gewesen wären, wenn diejenigen Vollzugskräfte für Vollzugsaufgaben zur Verfügung gestanden hätten, die auf Verwaltungsstellen der Polizei gebunden waren und sind.

3 Künftige Kriterien für Vollzugskräfteinsatz auf Verwaltungsdienstposten

- 209 Rechnungshof, Innenressort und Polizei halten es übereinstimmend für sinnvoll, dass Vollzugskräfte ausnahmsweise Verwaltungstätigkeiten ausüben, beispielsweise wenn
- für Verwaltungstätigkeiten, für die polizeispezifischer Sachverstand notwendig ist, durch den gemeinsamen Einsatz von Vollzugs- und Nichtvollzugskräften im Aufgabenbereich eine optimale Aufgabenerfüllung zu erreichen ist. Der Einsatz von Vollzugskräften darf dann jedoch nicht über das unbedingt erforderliche Maß hinausgehen.
 - Führungsnachwuchskräfte des Vollzugsdienstes Kenntnisse und Erfahrungen hinsichtlich der Aufgaben der Verwaltung erwerben sollen.



- Vollzugskräfte temporär nicht vollzugsdiensttauglich sind, die Wiederherstellung der vollen Dienstfähigkeit aber erwartet werden kann.
- 210 Um die Funktionsfähigkeit der Polizei aufrecht zu erhalten, ist es nach Ansicht des Innenressorts erforderlich, auch darüber hinaus Verwaltungsdienstposten mit Vollzugskräften zu besetzen, z. B. wenn geeignete Verwaltungskräfte mittelfristig nicht zur Verfügung stünden oder kein ausreichendes Beschäftigungsvolumen im Nichtvollzug vorhanden sei.
- 211 Der Rechnungshof hat Polizei und Innenressort aufgefordert, künftig noch stärker als bisher Vollzugskräfte laufbahngerecht einzusetzen. Er hat das Innenressort gebeten, ein Konzept mit dem Ziel zu entwickeln, mit Vollzugskräften besetzte Verwaltungsdienstposten wieder mit Verwaltungskräften zu besetzen.
- 212 Das Innenressort hat darauf hingewiesen, eine kurzfristige Umsteuerung sei kaum oder nur in geringem Umfang möglich. Viele Polizeivollzugskräfte seien bereits über mehrere Jahre auf diesen Funktionen eingesetzt. Diese hätten nicht nur spezielle, nicht ohne Weiteres übertragbare Kenntnisse erworben, sondern bedürften bei einer Umsetzung auch einer umfangreichen Einarbeitung.
- 213 Das Innenressort beabsichtige aber, ein Gesamtkonzept für eine anforderungsgerechte Personalsteuerung zu entwickeln und hierbei die vom Rechnungshof aufgezeigten Empfehlungen zu berücksichtigen. Es werde einen Vorschlag unterbreiten, wie und wann die derzeit noch mit Polizeivollzugsbeamten und -beamtinnen besetzten Verwaltungsdienstposten mit Verwaltungspersonal besetzt werden können.



Inneres, Finanzen

IT-Dienstleistungen für die Polizei Bremen

Die Polizei Bremen hat mit der freihändigen Vergabe von IT-Dienstleistungen gegen Rechts- und Zuständigkeitsvorschriften verstoßen. Die bestellten Leistungen wären zu niedrigeren Preisen erhältlich gewesen.

1 Dienstleistungsauftrag im Jahr 2009

214 Für die Aufstellung und Einrichtung von Arbeitsplatzcomputern hatte die Freie Hansestadt Bremen (Land und Stadtgemeinde) - vertreten durch das Finanzressort - mit einem Unternehmen einen Rahmenvertrag geschlossen, der im Jahr 2008 endete. Im Jahr 2009 forderte die Polizei von diesem Unternehmen ein Angebot über IT-Leistungen an, das sie auch annahm. Auf Grundlage des geschlossenen Vertrags hat die Polizei im Jahr 2010 Leistungen abgenommen.

2 Zuständigkeiten bei Auftragsvergaben

215 Nach den Verwaltungsvorschriften zur Durchführung der Haushalte sind IT-Beschaffungen sowie die Erteilung von Dienstleistungsaufträgen für IT auf der Grundlage des sogenannten Tul-Regelwerks vorzunehmen. In diesem Regelwerk ist festgelegt, dass für IT-Vergaben die zentrale Beschaffungsstelle im Finanzressort zuständig ist. In die Zuständigkeit dezentraler Beschaffungsstellen fallen demgegenüber Beschaffungen ausnahmsweise dann, wenn die zentrale Beschaffungsstelle eine dezentrale Beschaffung freigegeben hat. Eine solche Freigabe wurde hier nicht erteilt. Die Polizei hat den Auftrag an das Unternehmen vergeben, ohne dafür zuständig zu sein. Das Innenressort hat zugesagt, gemeinsam mit der Polizei sicherzustellen, dass die Zuständigkeitsregelungen eingehalten werden.

3 Vergaberecht

216 Für Aufträge der öffentlichen Hand an Dritte gilt das Vergaberecht. Danach müssen Lieferungen und Leistungen grundsätzlich öffentlich ausgeschrieben werden. Nur unter bestimmten Bedingungen ist es zulässig, beschränkt auszuschreiben oder freihändig zu vergeben. Dies gilt z. B., wenn lediglich ein Unternehmen den Auftrag erfüllen kann.

- 217 Eine solche Ausnahme von den vergaberechtlichen Regeln lag hier nicht vor. Es sind namentlich keine besonderen Gründe dafür ersichtlich, dass nur ein Unternehmen dafür in Betracht gekommen wäre, die Dienstleistung zu erbringen. Die benötigten Leistungen hätten demnach öffentlich ausgeschrieben werden müssen. Die Polizei hat die Leistungen gleichwohl freihändig vergeben. Sie hat dabei außerdem nicht beachtet, dass bei rechtlich zulässigen freihändigen Vergaben mehrere - grundsätzlich drei - mögliche Bewerberinnen oder Bewerber zur Angebotsabgabe aufgefordert werden sollen.
- 218 Das Innenressort hat mitgeteilt, die Polizei habe in kurzer Zeit eine große Zahl von Geräten beschaffen und einrichten lassen müssen. Eine Inhouse-Vergabe sei nicht in Betracht gekommen. Die beauftragte Dienstleisterin habe sich in der Vergangenheit als verlässlich erwiesen und sei mit den Abläufen bei der Polizei vertraut gewesen. Daher sei die Polizei davon ausgegangen, dass der Auftrag an diese Dienstleisterin vergeben werden dürfen.
- 219 Diese Argumentation überzeugt nicht. Verlässlichkeit und Vertrautheit mit Abläufen aus vorangegangenen Aufträgen genügen nicht als Begründung dafür, dass nur dieses eine Unternehmen für die Dienstleistung in Betracht käme.

4 Unwirtschaftliches Handeln

- 220 Im Jahr 2011 hat die Polizei eine Preisanfrage für IT-Dienstleistungen an drei Unternehmen gerichtet. Das dafür verwendete Leistungsverzeichnis sah zusätzlich zu den Konditionen des im Jahr 2009 geschlossenen Vertrags über die Bereitstellung von Standardprodukten vor, dass Mengenrabatte gewährt werden sollten.
- 221 Für die Installation von jeweils bis zu zwei Arbeitsplatzcomputern fielen im Jahr 2010 Entgelte in Höhe von 19.748 € an. Nach einem der drei im Jahr 2011 mit der Preisanfrage eingeholten Angebote hätten für die gleichen Dienstleistungen nur 14.049 € gezahlt werden müssen. Vieles spricht dafür, dass allein die betroffenen Teilleistungen schon 2010 um rd. 5.700 € günstiger hätten eingekauft werden können.
- 222 Für größere Lieferungen hatte die Polizei keine Mengenrabatte vereinbart. Wären bereits im Jahr 2009 solche marktüblichen Rabatte vereinbart worden, hätte sich der im Jahr 2010 gezahlte Betrag von insgesamt 42.559 € um fast 50 % reduzieren lassen. Die Polizei hat höhere Preise als notwendig für IT-Dienstleistungen gezahlt und damit unwirtschaftlich gehandelt. Das

Innenressort hat zugesagt, gemeinsam mit der Polizei Verfahren zu erarbeiten, die wirtschaftliches Handeln sicherstellen.

5 Ergänzung der Verwaltungsvorschriften

- 223 Schließt die öffentliche Hand Dienstleistungsverträge für IT, so verwendet sie in der Regel bundesweit standardisierte Vertragsmuster, nämlich die Ergänzenden Vertragsbedingungen für die Beschaffung von Informationstechnik (EVB-IT). Die EVB-IT stellen ein Regelwerk dar, das bei Vertragsschluss auch den Nachrang anderer Allgemeiner Geschäftsbedingungen (AGB) festlegt. Das Dienstleistungsangebot des Unternehmens aus dem Jahr 2009 enthielt dessen AGB. Auf die Verwendung der EVB-IT hat die Polizei verzichtet und mit der Annahme des Angebots die für Bremen ungünstigeren AGB des Unternehmens akzeptiert.
- 224 Regelmäßig werden in EVB-IT-Verträgen Leistungsgütestandards und entsprechende Vertragsstrafen bei ihrer Unterschreitung festgelegt. Bei Leistungsstörungen entfällt damit der sonst erforderliche Schadensnachweis, die Vertragsstrafe wird fällig. Das angenommene Angebot enthält aber keine derartigen Standards und ist damit für Bremen nachteilig.
- 225 In den Verwaltungsvorschriften der Haushaltsordnungen des Bundes und einiger Länder ist geregelt, dass für Verträge im IT-Bereich die EVB-IT anzuwenden sind. Nach den VV-LHO zu § 55 LHO kann das Finanzressort für das Verfahren beim Abschluss von Verträgen einheitliche Richtlinien aufstellen. Dies hat das Finanzressort bisher zwar nicht getan, die dort eingerichtete zentrale IT-Beschaffungsstelle nutzt jedoch die EVB-IT-Vertragsmuster.
- 226 Da unterhalb bestimmter Schwellenwerte auch andere Stellen als die zentrale Beschaffungsstelle Aufträge erteilen können, hat der Rechnungshof empfohlen, in den VV-LHO die Anwendung der EVB-IT verpflichtend zu regeln. Das Finanzressort hat zugesagt, die Verwaltungsvorschriften entsprechend zu ergänzen.

6 Auftragserfassung und -dokumentation

- 227 Der Rechnungshof hat die im Haushaltsjahr 2010 eingegangenen 313 Rechnungen des Unternehmens für die Aufstellung und die Einrichtung von PC-Komponenten geprüft. Dabei hat er festgestellt, dass die Auftragserteilungen erst nach der Rechnungsstellung dokumentiert und auch erst dann in SAP erfasst worden sind.

- 228 Wird ein Auftrag erst nach Rechnungseingang erfasst, lässt sich der Beschaffungsverlauf programmtechnisch weder nachvollziehen noch kontrollieren. Damit besteht das Risiko, dass Bearbeitungsfehler erst verspätet erkannt werden. Um die Übersicht über offene Verpflichtungen und die Überwachung der Leistungsgüte zu gewährleisten, ist es erforderlich, entsprechend dem regulären Beschaffungsablauf die einzelnen Schritte wie Angebot, Bestellung, Wareneingang bzw. Leistungserbringung und Rechnungseingang in dieser Reihenfolge zu bearbeiten.
- 229 Der Rechnungshof hat die Polizei gebeten, Beschaffungsvorgänge ordnungsgemäß zu dokumentieren und zu erfassen. Das Innenressort hat zugesagt, gemeinsam mit der Polizei die Mängel zu beseitigen.

7 Prüfung der Rechnungen

- 230 Jeder geltend gemachte Anspruch ist auf seinen Grund (sachlich) und auf seine Höhe (rechnerisch) hin zu prüfen. Die sachliche und rechnerische Richtigkeit der zur Zahlung führenden Angaben ist nach den VV-LHO zu § 70 LHO festzustellen und schriftlich zu bescheinigen.
- 231 Nur 5 der 313 Rechnungen waren sachlich und rechnerisch richtig gezeichnet. Die Anzahl der in Rechnung gestellten Anfahrtpauschalen war nicht nachvollziehbar. Das Unternehmen hat teilweise zwei Anfahrtpauschalen berechnet, obwohl nur ein PC geliefert wurde. Da solche Rechnungen auch bezahlt wurden, spricht viel dafür, dass eine Prüfung auf sachliche Richtigkeit tatsächlich nicht stattgefunden hat.
- 232 Der Rechnungshof hat die Polizei aufgefordert, die Verwaltungsvorschriften zu beachten. Er hat empfohlen, die sachliche und rechnerische Richtigkeit auf der Rechnung grundsätzlich durch diejenige Person vermerken zu lassen, die die Bestellung aufgegeben hat. Er hat ferner angeregt, den Lieferschein vor Ort direkt abzeichnen zu lassen und dieses Dokument dem Beschaffungsvorgang hinzuzufügen. Nur so ist später eine sachliche Prüfung möglich. Zudem ist es notwendig, dass die Polizei die Berechnung von Anfahrtpauschalen überprüft, um ggf. Rückforderungsansprüche geltend machen zu können und wirtschaftliche Nachteile zu verhindern.
- 233 Das Innenressort hat zugesagt, gemeinsam mit der Polizei die Mängel zu beseitigen. Über Ergebnisse und eingeleitete Maßnahmen werde es dem Rechnungshof bis zum Ende des 2. Quartals 2012 berichten.



Justiz

Personalbedarf für Verwaltungsaufgaben der Justizvollzugsanstalt

In der Verwaltung der Justizvollzugsanstalt lassen sich Stellen im Umfang von 5 der 34 Vollzeiteinheiten einsparen.

1 Verwaltung der Justizvollzugsanstalt

- 234 Die Justizvollzugsanstalt Bremen (JVA) hält an drei Standorten für alle Vollzugsarten insgesamt 750 Haftplätze vor, von denen in den letzten Jahren durchschnittlich 616 Plätze belegt waren. Die Verwaltung der JVA steuert und unterstützt den Strafvollzug. Ihre Aufgaben umfassen Personalverwaltung, Haushalts- und Wirtschaftsverwaltung, Zahlstelle, Arbeitsverwaltung, Vollzugsgeschäftsstelle, Assistenzdienste, Informationstechnik, Organisation, Controlling, Innenrevision und Öffentlichkeitsarbeit. Der Personalbestand in der Verwaltung betrug zur Zeit der Prüfung rd. 34 Vollzeiteinheiten (VZE).
- 235 Der Rechnungshof hat untersucht, wie die JVA-Verwaltung organisiert und ob die Personalausstattung angemessen ist. Dazu hat er die Methode des Benchmarkings angewendet und sich auf Untersuchungsergebnisse des niedersächsischen und des schleswig-holsteinischen Rechnungshofs zu den dortigen Anstalten gestützt. Besonderheiten der JVA Bremen hat der Rechnungshof in seine Berechnungen einfließen lassen. Er hat einen aufgabenbezogenen Ansatz gewählt und u. a. die durchschnittliche Gefangenenanzahl zugrunde gelegt.

2 Optimierungspotenziale

- 236 Der Rechnungshof hat für die JVA-Verwaltung ein Optimierungspotenzial in Höhe von rd. 5,3 VZE ermittelt, das sich wie folgt zusammensetzt:



Optimierungspotenziale der JVA-Verwaltung	
Aufgabenbereich	Rechnerisches Optimierungspotenzial in VZE
Haushalts- und Wirtschaftsverwaltung	2,50
Vollzugsgeschäftsstelle	1,54
Zahlstelle	0,76
Informationstechnik	0,29
Arbeitsverwaltung	0,19
Personalverwaltung	0,05
Summe	5,33

- 237 Das größte Optimierungspotenzial im Umfang von 2,5 VZE besteht im Aufgabenbereich der Haushalts- und Wirtschaftsverwaltung. Sie plant und bewirtschaftet den Haushalt der JVA. Im Aufgabenbereich der Vollzugsgeschäftsstelle, in der alle Verwaltungsarbeiten von der Aufnahme von Gefangenen bis zu deren Entlassung erledigt werden, ist ein Optimierungspotenzial von rd. 1,5 VZE vorhanden. An dritter Stelle steht mit einem Optimierungspotenzial von rd. 0,8 VZE die Zahlstelle, die die Gelder der Gefangenen verwahrt und verwaltet. Für die anderen Aufgabenfelder ergibt sich zusammengefasst ein Optimierungspotenzial von 0,53 VZE. Für die Assistenzdienste lässt sich keine Verbesserungsmöglichkeit herleiten, da sie den besten Wert der Vergleichsuntersuchungen erreicht haben.
- 238 Der Rechnungshof hat der JVA empfohlen, zunächst in den Aufgabenbereichen mit größerem Optimierungspotenzial Stellen abzubauen. Dazu ist es notwendig, die Aufgabenerledigung teilweise neu zu organisieren, dabei aufgabenkritische Ansätze einzubeziehen und die Aufgaben zu priorisieren. Daneben können Geschäftsprozesse mit verhältnismäßig geringem Aufwand verbessert werden. So lassen sich z. B. Beschaffungsaufgaben zentralisieren und das Einkaufsmanagement stärker nutzen.
- 239 Aufgabenbereiche mit verhältnismäßig kleinem Optimierungspotenzial können ebenfalls von Veränderungen im Aufgabenzuschnitt und anderen aufgabenkritischen Maßnahmen so profitieren, dass sich Stellenanteile zusammenfassen und Überhänge abbauen lassen.

- 240 Der für 2013 geplante Bezug des neuen Verwaltungsgebäudes wird es erleichtern, Optimierungspotenziale zu realisieren. Die räumliche Zusammenführung der Verwaltungseinheiten ermöglicht effizientere Abläufe. Für Innenrevision und Öffentlichkeitsarbeit hat der Rechnungshof der JVA und dem Justizressort empfohlen, Synergieeffekte durch Zusammenlegung bzw. Verlagerung von Tätigkeiten in das Ressort zu nutzen.

3 Stellungnahme der Justizvollzugsanstalt

- 241 Die JVA hält das vom Rechnungshof errechnete Optimierungspotenzial für die Haushalts- und Wirtschaftsverwaltung, die Vollzugsgeschäftsstelle und die Zahlstelle für nicht realistisch. Sie habe sich im Zuge der Prüfung mit zwei anderen Anstalten in Niedersachsen und Schleswig-Holstein verglichen. Im Ergebnis bestünden Besonderheiten in Bremen. Dazu gehörten z. B. höhere Fallzahlen und schlechtere Technikausstattung, die einen höheren Personalbedarf erforderten. Auf Grundlage der Ergebnisse einer niedersächsischen Arbeitsgruppe sei die JVA zu dem Schluss gekommen, es bestehe nur ein Einsparpotenzial von knapp zwei Stellen.
- 242 Die JVA will die Öffentlichkeitsarbeit mittelfristig neu ordnen und die Stelle neu bewerten. Die Innenrevision dagegen soll wie bisher organisiert bleiben, aber zusätzliche Aufgaben übernehmen.

4 Abschließende Bewertung durch den Rechnungshof

- 243 Die Argumentation der JVA und die Ergebnisse der Arbeitsgruppe, die sie sich zu eigen gemacht hat, sind nicht überzeugend. Die Gründe dafür hat der Rechnungshof der JVA detailliert erläutert. So hat die JVA übersehen, dass es die verbesserte Technikausstattung in einer der anderen Anstalten zum Zeitpunkt der Vergleichsuntersuchung noch nicht gab.
- 244 Ferner hat die JVA Bremen mit Kennzahlen der niedersächsischen Arbeitsgruppe argumentiert, denen als Bezugsgröße die Zahl von Haftplätzen zugrunde liegt. Dabei berücksichtigt sie nicht, dass ihr Personalbedarf überwiegend von der Zahl der tatsächlich einsitzenden Gefangenen abhängt. Haftplätze, die zwar vorgehalten werden, aber nicht belegt sind, lösen in der Verwaltung keinen nennenswerten Aufwand aus.
- 245 Schließlich war sowohl die von der Arbeitsgruppe als auch die vom Rechnungshof vorgenommene Untersuchung aufgabenbezogen. Die JVA hat jedoch Funktionen organisationsbezogen verglichen. Gründe für einen



möglichen Personalmehrbedarf, der sich aus bremischen Besonderheiten bei der Aufgabenerledigung ergeben könnte, hat die JVA nicht dargelegt.



Wissenschaft

Drittmittelverwaltung in der Hochschule für Künste

In den Jahren 2008 bis 2010 hat die Hochschule für Künste Drittmittel eingeworben und damit 224 Forschungs- und Entwicklungsprojekte durchführen können.

Der Verfahrensablauf in der Drittmittelverwaltung hat Mängel aufgewiesen. So hat die Hochschule für Künste ihre Kosten gegenüber Drittmittelgebern nicht konsequent geltend gemacht. Sie hat bereits begonnen, Empfehlungen des Rechnungshofs zur Beseitigung der Mängel umzusetzen.

1 Zusätzliche Mittel für Forschungs- und Entwicklungsprojekte

- 246 Die Hochschule für Künste Bremen (HfK) wirbt Drittmittel von öffentlichen und privaten Mittelgebern ein. Die wichtigsten öffentlichen Mittelgeber sind die Europäische Union (EU) und die Bundesministerien, z. B. das Bundesministerium für Bildung und Forschung. Sie finanzieren vorrangig Forschungs- und Entwicklungsprojekte, beispielsweise im Bereich Design. Private Mittelgeber, z. B. Unternehmen, erwarten von der HfK Ergebnisse, die sie für ihre eigenen Zwecke verwenden können. Im Zeitraum von 2008 bis 2010 führte die HfK 224 Drittmittelprojekte mit einem Volumen von insgesamt rd. 1,5 Mio. € durch.
- 247 Das Bremische Hochschulgesetz (BremHG) sieht vor, dass die Hochschulen die Voraussetzungen und die Durchführung von Forschung mit Mitteln Dritter durch Satzung regeln. Die HfK hat sich 1996 dementsprechend die „Ordnung der Hochschule für Künste zur Durchführung von Forschungs-/Entwicklungsvorhaben mit Mitteln Dritter gemäß § 74 (3) BremHG (Drittmittelordnung)“ gegeben.
- 248 Der Rechnungshof hat die Verwaltung der Drittmittelprojekte bei der HfK geprüft. Er hat in einer risikoorientierten Stichprobe 29 Drittmittelprojekte der Jahre 2008 bis 2010 mit einem Volumen von insgesamt rd. 1,3 Mio. € untersucht. Mit der Prüfung sollte festgestellt werden, wie die Abläufe organisiert sind und in welchem Umfang die HfK eigene Ressourcen einsetzt, wenn sie Drittmittelprojekte durchführt.

2 Befugnisse bei Vertragsabschluss

- 249 Die Vertretung der HfK nach außen ist grundsätzlich dem Rektor oder seiner Stellvertretung vorbehalten. Die Beschäftigten der HfK haben diese Regelung nicht immer beachtet. Verträge für drei der geprüften Drittmittelprojekte mit einem Gesamtbudget von rd. 323 T€ haben Projektverantwortliche unterzeichnet, ohne das Rektorat zu beteiligen. Zahlreiche Werkverträge mit Studierenden, die für die HfK in Drittmittelprojekten tätig waren, mussten nachträglich genehmigt werden.
- 250 Vier Verträge mit Finanzierungszusagen in Höhe von rd. 99 T€ haben die Projektverantwortlichen nur mündlich abgeschlossen. Das erschwerte es der HfK, die Projekte zu überwachen.
- 251 Der Rechnungshof hat die HfK aufgefordert, Verträge schriftlich und rechtzeitig abzuschließen. Soweit das Rektorat auf sein Zeichnungsrecht verzichten will, sind dafür Fallkonstellationen und Befugnisse festzulegen. Die HfK hat die Anregungen aufgegriffen und wird sie anlässlich der Änderung ihrer Drittmittelordnung berücksichtigen.
- 252 Nach der Dienstanweisung der HfK ist das wissenschaftliche Personal berechtigt, Beschaffungsanträge zu stellen. Die Budgetverantwortlichen haben die Anträge durch ihre Unterschrift zu genehmigen. Dieser Regelung zufolge ist dieselbe Person antragsberechtigt und gleichzeitig budgetverantwortlich. Dies widerspricht der Verwaltungsvorschrift zur Vermeidung und Bekämpfung der Korruption in der öffentlichen Verwaltung der Freien Hansestadt Bremen (Land und Stadtgemeinde). Die HfK hat zugesagt, die Verwaltungsvorschrift künftig zu beachten. Näheres werde sie in der neuen Drittmittelordnung festlegen.

3 Interessenkollision bei Nebentätigkeit

- 253 Die Einnahmen der HfK aus einem Drittmittelprojekt, das 2008 begonnen wurde, sind seit dem Jahr 2010 wesentlich zurückgegangen. In diesem Jahr hatte der Lehrende, der das Projekt an der HfK betreut, eine GmbH gegründet, die ähnliche Geschäftsfelder zum Gegenstand hat wie das Projekt. Diese GmbH leitet er als Geschäftsführer neben seinem Hauptamt in Nebentätigkeit. Seine Nebentätigkeit hat er verspätet angezeigt und auch nicht erläutert. Damit konnte der Dekan, der als Vorgesetzter über die Nebentätigkeit zu entscheiden hat, nicht prüfen und beurteilen, ob sie mit dem Hauptamt vereinbar ist oder ob berechnigte Interessen des Arbeitgebers beeinträchtigt werden.

- 254 Die HfK hat eine Interessenkollision für diejenigen Projekte des Lehrenden eingeräumt, die vor Gründung der GmbH begonnen wurden. Nach Auffassung des Rechnungshofs besteht die Interessenkollision fort. Er hat die HfK gebeten zu prüfen, ob durch eine Verlagerung von Aufträgen von der HfK auf die GmbH Vermögensschäden entstanden sind und ob Schadenersatzansprüche geltend zu machen sind. Die von der HfK bisher durchgeführten Überprüfungen halten weder das Wissenschaftsressort noch der Rechnungshof für ausreichend. Das Wissenschaftsressort hat die Hochschule aufgefordert, einen detaillierten Prüfbericht vorzulegen. Im Rahmen seiner Rechtsaufsicht wird das Ressort die Angelegenheit weiter begleiten.
- 255 Unabhängig von diesem noch zu klärenden Sachverhalt überarbeitet die HfK ihr Verfahren zur Anzeige von Nebentätigkeiten. Insbesondere soll künftig im Antrag die Frage zu beantworten sein, ob die Nebentätigkeit für eine Institution oder Person erbracht wird, mit der auch im Hauptamt kooperiert wird. Dadurch sollen mögliche Interessenkollisionen vorab erkannt werden.

4 Unvollständige Projektkalkulation

- 256 Einnahmen und Ausgaben sowie die Budgets ihrer Drittmittelprojekte hat die HfK bisher nicht durchgängig so kalkuliert, wie es die Drittmittelordnung vorsieht. Sie hat Personalausgaben von Beschäftigten, die sie aus eigenen Mitteln finanziert, nur selten in der Kalkulation der Drittmittelprojekte erfasst. Darüber hinaus hat sie in rd. einem Viertel der geprüften Projekte ihre Gemeinkosten nicht gegenüber den Drittmittelgebern geltend gemacht. Gemäß der Drittmittelordnung hat der Rektor der HfK einen solchen Verzicht zu genehmigen. Genehmigung und Gründe für den Verzicht hat die HfK zu dokumentieren. Beides ist nicht geschehen. Der Rechnungshof hat geschätzt, dass die HfK bei diesen Projekten auf die Erstattung von Gemeinkosten in Höhe von rd. 45 T€ bisher verzichtet hat.
- 257 Das Wissenschaftsressort hat die HfK aufgefordert, die finanziellen Nachteile, die durch die vom Rechnungshof festgestellte Verwaltungspraxis entstanden sind, im Einzelnen darzulegen. Darüber hinaus sollen die verantwortlichen Personen benannt werden.
- 258 Die HfK hat zugesagt, dafür zu sorgen, dass die vorzulegenden Projektplanungen künftig eine Kostenkalkulation und eine Budgetplanung enthalten. Sie werde künftig bei Drittmittelprojekten sowohl die Personalkosten von Beschäftigten, die aus dem allgemeinen Haushalt finanziert werden, als auch die Gemeinkosten geltend machen. Entsprechende Regelungen werde sie in die neue Drittmittelordnung aufnehmen.

5 Projektcontrolling verbessern

- 259 Die von den Drittmittelgebern zugesagten Budgets hat die HfK nicht fortlaufend in das SAP-System eingepflegt. Damit liefert die SAP-Auswertung keine verlässliche Übersicht darüber, in welchem Umfang Drittmittel bereits zugeflossen sind und ausgegeben wurden. Die HfK hat erklärt, Budgets würden künftig eingestellt, sobald eine schriftliche Zusage vorliege.
- 260 Bei drei der geprüften Projekte hat die HfK einen Anteil der Projekteinnahmen vorab den Projektleitungen für Ausgaben zur Verfügung gestellt, die nicht im Zusammenhang mit dem jeweiligen Projekt standen. Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die HfK über Drittmittel erst dann anderweitig verfügen kann, wenn nach Abrechnung der Projekte noch Mittel vorhanden sind. Ein Projekt hat aufgrund dieser Praxis mit negativem Ergebnis abgeschlossen. Die HfK hat zugesagt, den Projektleitungen künftig keine Mittel mehr vorab zur Verfügung zu stellen.
- 261 Bei einigen Projekten hat die HfK ihr zustehende Mittel nicht rechtzeitig von den Drittmittelgebern abgefordert. In einem Fall hat sie daher Ausgaben in Höhe von rd. 35,5 T€, in einem anderen Fall von rd. 20 T€ vorfinanzieren müssen. Die HfK hat ihr Vorgehen mit Anlaufschwierigkeiten in der Projektverwaltung begründet. Der Rechnungshof hat darauf verwiesen, dass nach der LHO Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erheben sind.
- 262 Den überwiegenden Teil der geprüften Projekte hat die HfK zeitnah abgerechnet. In Einzelfällen ist es zu fehlerhaften Abschlüssen gekommen. Ein EU-Projekt ist seit Juli 2010 abgeschlossen. Gegenüber der EU hat die HfK Ausgaben von rd. 124 T€ erklärt. Diesen Betrag konnte der Rechnungshof weder der Projektakte noch dem Budgetcontrollingbericht in SAP entnehmen. Personalkosten und Mittel aus dem Rektoratsfonds hatte die HfK in die Kalkulation einbezogen, jedoch nicht auf das Projekt gebucht. Der Controllingbericht weist fälschlicherweise Ausgaben von nur rd. 20 T€ aus.
- 263 Die HfK hat eingeräumt, sie habe versäumt, die Personalkosten dem Projekt zuzuordnen. Sie hat zugesagt, künftig korrekt zu verfahren.

6 Eigenbeiträge dokumentieren

- 264 Der Rechnungshof hat Verbesserungen in den Verfahrensabläufen angeregt. Damit sollen die an der Verwaltung von Drittmitteln Beteiligten einen Überblick erhalten über

- die Kalkulation der Drittmittelprojekte sowie Abweichungen gegenüber den Kalkulationsansätzen,
- ausstehende Forderungen,
- zeitliche Projektüberschreitungen sowie
- den Eigenbeitrag, den die HfK für Projekte zu leisten hat.

265 Die HfK hat bisher nicht systematisch erfasst, welche Eigenbeiträge sie für ihre Drittmittelprojekte zu leisten hatte. Jeder Mittelgeber hat spezielle Förderbedingungen, in denen er u. a. festlegt, welche der geplanten Kosten er in welchem Umfang übernimmt. Die Förderquoten reichen bei den geprüften Projekten von einer anteiligen Finanzierung in Höhe von 49 % bis zu einer Vollfinanzierung. Für die geprüften Drittmittelprojekte hat der Rechnungshof Eigenbeiträge von insgesamt rd. 573 T€ errechnet.

266 Neben diesen Eigenbeiträgen ist ein „erweiterter“ Eigenbeitrag entstanden. Der Mitteleinsatz der Hochschule fällt also höher aus als durch die Eigenbeiträge ausgewiesen. Ursache hierfür ist, dass die HfK in einigen der geprüften Projekte den Drittmittelgebern Gemeinkosten nicht in Rechnung gestellt hat (s. Tz. 256). Im Ergebnis hat die HfK im Prüfungszeitraum rd. 618 T€ der Ausgaben für die geprüften Projekte in Höhe von rd. 1,3 Mio. € selbst bestritten. Das heißt, der gesamte Eigenbeitrag hat rd. 47 % der Ausgaben betragen.

267 Die HfK hat zugesagt, einen Soll-Ist-Vergleich der Eigenbeiträge durchzuführen, sobald eine hierzu geeignete Drittmittel- und Personalverwaltungssoftware genutzt werden könne. Ohne den Einsatz dieser Software seien die Nachvollziehbarkeit und Transparenz der Finanzprozesse erschwert.

268 Nach Auffassung des Rechnungshofs sind die Erkenntnisse, die die HfK aus dem Soll-Ist-Vergleich der Drittmittelprojekte gewinnen kann, notwendig, um ihr Drittmittelcontrolling zu verbessern. Die Hochschule sollte diese Auswertungen unabhängig von einem möglichen künftigen Einsatz einer zusätzlichen Software zügig durchführen.





Wissenschaft

Staats- und Universitätsbibliothek Bremen

Das Wissenschaftsressort hätte bei seiner Prüfung, ob die Zuschüsse für die Staats- und Universitätsbibliothek angemessen sind, deren Rücklagen berücksichtigen müssen. Für die Jahre 2012 und 2013 will es die Zuschüsse um jeweils 1 Mio. € reduzieren.

Über die Hälfte der Ausleihen findet inzwischen an Selbstverbuchungsgeräten statt. Gleichwohl hat die Bibliothek die Personalausstattung der Leihstelle nicht verringert. Aufgrund der veränderten technischen Rahmenbedingungen ist es notwendig, den Personalbedarf neu zu berechnen.

1 Versorgung der bremischen Hochschulen mit Medien

- 269 Die Staats- und Universitätsbibliothek Bremen (SuUB) versorgt die Hochschulen des Landes mit Medien für Forschung, Lehre und Studium. Sie verwaltet u. a. zentral den gesamten an den Hochschulen und der Universität Bremen vorhandenen Medienbestand. Mit der Zentral- und den Bereichsbibliotheken auf dem Universitätscampus sowie den Teilbibliotheken an den Hochschulen ist die SuUB an insgesamt neun Standorten in Bremen und Bremerhaven vertreten. Sie gewährt den Bibliotheksnutzerinnen und -nutzern Zugang zu rd. 2 Mio. Medien in digitaler und gedruckter Form.
- 270 Im Jahr 2010 hatte die SuUB
- Beschäftigte im Umfang von durchschnittlich 124,4 Vollzeiteinheiten,
 - rd. 41.000 Benutzerinnen und Benutzer und
 - ein Ausleihvolumen von rd. 2,6 Mio. Medien.
- 271 Der Rechnungshof hat für die Jahre 2008 bis 2010 schwerpunktmäßig Einnahmen und Ausgaben der SuUB sowie die Geschäftsprozesse im Bereich der Medienbeschaffung und -ausleihe geprüft.

2 Hohe Rücklagen

- 272 Die SuUB erhält vom Wissenschaftsressort zur Deckung ihres Finanzbedarfs Zuschüsse für den laufenden Betrieb und für Investitionen. Die Höhe dieser Einnahmen wird im Rahmen der mehrjährigen Hochschulgesamtplanung durch das Wissenschaftsressort festgelegt. Damit soll die SuUB Planungssicherheit erhalten. Das Ressort bewilligt die Zuschüsse global, d. h. die Mittel werden jeweils für Personal- und Sachkosten sowie Investitionen pauschal gewährt. Die Leistungen, die von der SuUB im Gegenzug erwartet werden, sind in Ziel- und Leistungsvereinbarungen festgehalten.
- 273 Die Zuschüsse, die die SuUB in den Jahren 2008 bis 2010 erhalten hat, sowie die in diesem Zeitraum erzielten Jahresüberschüsse sind in der folgenden Tabelle dargestellt:

Zuschüsse und Jahresüberschüsse 2008 bis 2010 in T€ (gerundet)		
Jahre	Zuschuss	Jahresüberschuss
2008	16.038	1.152
2009	16.430	1.084
2010	15.793	860
Summe	48.261	3.096

- 274 Insgesamt hat die SuUB im Prüfungszeitraum Zuschüsse von rd. 48,3 Mio. € erhalten und Jahresüberschüsse von insgesamt rd. 3,1 Mio. € erzielt.
- 275 Es war beabsichtigt, mit den Zuschüssen u. a. besondere Risiken aus Preis- und Wechselkursschwankungen der Medienbeschaffung abzusichern. Die SuUB zahlt ihre Medien u. a. in US-Dollar. Weder die Preise für Medien noch der Kurs des US-Dollars stiegen jedoch im angenommenen Umfang. Die nicht verbrauchten Mittel hat das Ressort nicht zurückgefordert. Die SuUB führte diese Mittel einer Rücklage zu, die am 31. Dezember 2010 rd. 5,2 Mio. € betrug.
- 276 Die von der SuUB erzielten Jahresüberschüsse sind vor allem darauf zurückzuführen, dass sich die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen günstiger entwickelt haben als prognostiziert. Die SuUB hat mitgeteilt, mit der Rücklage sollten in den Folgejahren anstehende notwendige Maßnahmen zur Verbesserung der bibliothekarischen Serviceleistungen finanziert werden.

Sie hat in ihren Planungsunterlagen jedoch keine konkreten Maßnahmen benannt, für die die Mittel der Rücklage verwendet werden sollen.

- 277 Das Ressort hätte bei der Prüfung der Angemessenheit des Zuschusses die ständig steigende Rücklage berücksichtigen müssen. Es hat erläutert, den Zuschuss am konkreten Bedarf im Sinne einer Fehlbedarfsfinanzierung zu bemessen, widerspreche seinem Ziel, der SuUB Planungssicherheit zu geben, um ggf. künftige Bedarfe und Risiken abzudecken. Vielmehr sollten Anreize gesetzt werden, sparsam und wirtschaftlich mit einem Globalzuschuss zu haushalten.
- 278 Auch wenn Planungssicherheit für die SuUB notwendig ist, darf dies nicht dazu führen, dass das Ressort auf veränderte Rahmenbedingungen nicht oder verspätet reagiert. Das Ressort hat mittlerweile anerkannt, dass sich ein Überschuss, der in absehbarer Zeit nicht benötigt wird, auf die finanzielle Ausstattung auswirken müsse. Bereits in den Jahren 2010 und 2011 habe es die Zuschüsse für Sachmittel gegenüber dem jeweiligen Vorjahr gekürzt. Für die Jahre 2012 und 2013 plane das Ressort, die Mittel um jeweils 1 Mio. € pro Jahr zu reduzieren.

3 Stellflächenbedarf

- 279 Nach dem Hochschulgesamtplan ist die Ausweitung der Regalkapazitäten zur Unterbringung der auch zukünftig wachsenden Printbestände ein Ziel der SuUB. Zuletzt im Jahr 2008 hatte die SuUB für ihre Zentralbibliothek berechnet, dass im Jahr 2012 keine freien Regalkapazitäten mehr zur Verfügung stehen würden. Sie hatte die Kosten für eine zweigeschossige Aufstockung des bestehenden Magazins auf rd. 9,5 Mio. € geschätzt. Das Ressort hat mitgeteilt, finanzielle Mittel stünden für eine Stellflächenerweiterung nicht zur Verfügung. Der Erweiterungsbau könne frühestens 2019 realisiert werden.
- 280 Die SuUB hat dargelegt, sie sondere nicht mehr benötigte Literatur kontinuierlich aus. Daneben habe sie Büro- und Werkstattflächen umgewidmet, um zusätzlichen Raum zur Buchaufstellung zu schaffen. Sie gehe davon aus, die Kapazitätsgrenzen nunmehr erst 2014 zu erreichen. Eine dauerhafte Lösung des Stellflächenmangels sei jedoch ohne Aufstockung des Magazins nicht zu erreichen. Für die Jahre bis 2019 bestehe das Risiko, neu erworbene Printmedien nicht mehr unterbringen zu können.
- 281 Das Ressort hat die SuUB aufgefordert, eine Übergangslösung für das Problem fehlender Regalstellflächen zu erarbeiten und mit einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu unterlegen. Der Rechnungshof hat

die SuUB darum gebeten, zunächst die Regalflächenauslastung auf der Grundlage aktueller Daten zu berechnen. Ohne eine erneute Erhebung der aktuell freien Regalkapazität wird sich nicht belegen lassen, welche Wirkung die bisher ergriffenen Maßnahmen gehabt haben, welche Stellflächen noch zur Verfügung stehen und welche Übergangslösung die wirtschaftlichste ist.

4 Vergaberecht nicht beachtet

- 282 Im Jahr 2000 beschloss die SuUB, alle Medienbestände, die bis zu diesem Zeitpunkt noch nicht im elektronischen Nachweis- und Zugangssystem erfasst waren, dorthin zu übertragen (Retrokatalogisierung). Ziel war es, die alten Zettelkataloge abzubauen und das elektronische Nachweis- und Zugangssystem zu optimieren.
- 283 Die Kosten für die Retrokatalogisierung schätzte die SuUB auf rd. 997 TDM brutto (rd. 510 T€). Dieser Auftragswert überschritt die Wertgrenze, ab der das Vergaberecht grundsätzlich eine EU-weite Ausschreibung vorsah. Die SuUB schrieb nicht EU-weit aus. Gründe für ihr Vorgehen hat sie nicht dokumentiert.
- 284 Die SuUB hat seit 2001 insgesamt 13 Aufträge für die Retrokatalogisierung an dasselbe Unternehmen vergeben, ohne Wettbewerb hergestellt zu haben. Die Summe der Auftragswerte beträgt mittlerweile insgesamt rd. 783 T€. Die SuUB hat mit der Vergabe dieser Einzelaufträge gegen Ausschreibungsregeln verstoßen.
- 285 Die SuUB hat ihr Vorgehen gegenüber dem Rechnungshof damit begründet, ausschließlich das von ihr beschäftigte Unternehmen habe die geforderten Qualitätsstandards erfüllt. Darüber hinaus sei jährlich neu entschieden worden, ob und in welcher Höhe Mittel für diese Aufgabe zur Verfügung stehen. Daher habe sie nur Teilprojekte vergeben können.
- 286 Die Begründungen der SuUB reichen für den Verzicht auf eine Ausschreibung nicht aus. Entscheidend dafür, ob eine öffentliche Ausschreibung erforderlich ist, ist das Gesamtvolumen eines Vorhabens, nicht die Summe, die für seine Realisierung jährlich zur Verfügung steht. Im Ergebnis hat der Wettbewerb um Preis, Qualität und Innovation, den das Vergaberecht sicherstellen soll, nicht stattgefunden. Weniger bekannten kleinen Unternehmen und erst recht Existenzgründern ist die Chance auf einen Marktzugang verwehrt worden. Höhere Preise und erhöhte Korruptionsanfälligkeit können Folgen eines Vergaberechtsverstoßes sein. Der Rechnungshof hat die SuUB aufgefordert, das Vergaberecht künftig einzuhalten.

5 Ablauf des Medienerwerbs verbessern

- 287 In der Zentralbibliothek wählen Referentinnen und Referenten für ihre Fachbereiche aus, welche Medien beschafft werden sollen. Sie nutzen dazu Verlagskataloge sowie andere Informationsquellen über Neuerscheinungen und prüfen Bestellvorschläge von Nutzerinnen und Nutzern. Ihre Bestellaufträge leiten sie per E-Mail oder handschriftlich an den Bereich Medienerwerb weiter. Dort werden die Aufträge in einer Bibliothekssoftware erfasst, mit deren Hilfe die Aufträge an Lieferanten erstellt werden. Dieses Verfahren verursacht Doppelarbeit.
- 288 Die Referentinnen und Referenten sollten ihre Bestellaufträge direkt in ein System eingeben, dessen Datensätze der Bereich Medienerwerb verwenden kann, um den Erwerbsvorgang abzuschließen. Die SuUB will dieser Anregung folgen.
- 289 Häufig erhalten Medien ihre jeweilige Signatur erst dann, wenn sie geliefert worden sind. Dadurch stehen die Medien den Nutzerinnen und Nutzern der SuUB erst mit zeitlicher Verzögerung zur Verfügung. Die Signatur und der Aufstellungsort sollten i. d. R. bereits bei der Bestellung hinterlegt werden. Damit würden die internen Medienlaufzeiten verringert und der Service weiter verbessert. Die SuUB hat sich dazu bisher nicht geäußert. Insofern sind die Erörterungen noch nicht abgeschlossen.

6 Effizienzgewinne durch Automatisierung

6.1 Personalbedarf für die Ausleihe

- 290 Die SuUB hat im Jahr 2004 für insgesamt rd. 76 T€ vier Selbstverbuchungsgeräte für die Zentrale angeschafft. Aufgrund technischer Probleme stehen diese Geräte den Nutzerinnen und Nutzern erst seit dem Wintersemester 2008/2009 zur Verfügung. Sie dienen ausschließlich der Ausleihe, Rückgaben sind an den Geräten nicht möglich. Die SuUB hat mitgeteilt, sie habe die Selbstverbuchungsgeräte eingeführt, um Warteschlangen abzubauen und den Kundenservice zu verbessern. Vor der Anschaffung der Geräte hat sie keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt. Zudem hat sie keine messbaren Ziele festgelegt, sodass eine Erfolgskontrolle nicht möglich ist.
- 291 Inzwischen haben sich Veränderungen bei der Ausleihe ergeben:
- Die Nutzerinnen und Nutzer nehmen mittlerweile über die Hälfte der Ausleihen an den Geräten selbst vor.

- Zusätzlich ist die Ausleihe in der Zentrale seit 2008 dadurch entlastet worden, dass Nutzerinnen und Nutzer per E-Mail darüber informiert werden, dass die Leihfrist abläuft. Durch den verbesserten Service werden die Leihfristen seltener überschritten, sodass seitdem wesentlich weniger Zahlvorgänge für Mahngebühren bearbeitet werden müssen.
- Im Jahr 2010 wurden über 333.000 Medien (rd. 15 %) mehr ausgeliehen als 2008.
- Seit 2009 hat die SuUB die Öffnungszeiten um wöchentlich fünf Stunden (rd. 7 %) erweitert.

292 Der Rechnungshof geht davon aus, dass die Entlastungen durch Selbstverbuchungen und verringerte Bezahlvorgänge die Belastungen durch gestiegene Ausleihzahlen und erweiterte Öffnungszeiten überwiegen. Er hat die SuUB daher gebeten zu prüfen, in welchem Umfang die Personalausstattung der Ausleihe verringert werden kann. Die SuUB könnte frei werdende Personalkapazitäten einsetzen, um z. B. nicht mehr benötigte Medien auszusondern. Sie hätte bereits die Kosten für zusätzliches Personal einsparen können, das sie noch Mitte 2011 für diese Aufgabe befristet eingestellt hat.

293 Die SuUB hat mitgeteilt, sie habe im Jahr 2010 bei einem Vergleich mit 32 anderen wissenschaftlichen Bibliotheken im Bereich Effizienz den dritten Rang erreicht. Damit sei der Bibliothek bescheinigt worden, dass sie mit geringen personellen Ressourcen eine gute Arbeitsleistung erbringe. Sie halte daher eine Reduzierung des Personals für nicht vertretbar, zumal die SuUB unter allen am Vergleich beteiligten Bibliotheken eine der größten Nutzergruppen zu versorgen habe.

294 Vergleiche mit anderen Einrichtungen können dazu dienen, Stärken und Schwächen in der eigenen Organisation zu erkennen und Schwächen zu beheben. Unabhängig davon muss das Controlling die eigenen Prozesse und Strukturen überprüfen, wenn sich wesentliche Veränderungen ergeben haben. Das ist bei der Ausleihe der Fall. Die Personalbemessung sollte aufgrund der veränderten Rahmenbedingungen neu berechnet werden. Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

6.2 Wirtschaftlichkeit einer automatisierten Rückgabe

295 Die Teilbibliotheken der SuUB nutzen bereits seit 1997/1998 kombinierte Ausleih- und Rückgabegeräte zur Selbstverbuchung. Nach Angaben der SuUB

hat sie in der Zentrale Selbstverbuchungsgeräte nur für die Ausleihe angeschafft, weil dort die Signaturen des Buchbestands für kombinierte Ausleih- und Rückgabegeräte nicht lesbar waren. Bei der Sanierung der Zentrale in den Jahren 2002 bis 2004, als die Selbstverbuchungsgeräte beschafft wurden, hat die SuUB den Bereich der Ausleihe umgestaltet. Sie hatte dabei keinen Platz für eine automatisierte Medienrückgabe vorgesehen.

- 296 Mittlerweile hat ein Großteil der Buchbestände jedoch Signaturen erhalten, die eine Selbstverbuchung bei der Rückgabe erlauben. Der Rechnungshof hat der SuUB empfohlen zu prüfen, ob es nunmehr wirtschaftlich ist, kombinierte Ausleih- und Rückgabegeräte anzuschaffen. Die SuUB hat darauf hingewiesen, die Automatisierung der Medienrückgabe erfordere umfangreiche finanzielle Investitionen und nicht zuletzt grundlegende Umbaumaßnahmen im Bereich der Ausleihe.
- 297 Der Rechnungshof hat empfohlen, dies in die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung einzubeziehen. Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

7 Gebühreneinzug automatisieren

- 298 Die SuUB hat in jeder der fünf Teilbibliotheken sowie in der Zentrale Geldannahmestellen für Barzahlungen von Nutzungs- und Mahngebühren eingerichtet.
- 299 Nach den Verwaltungsvorschriften zur LHO unterliegen Geldannahmestellen als Zahlstellen besonderen Bestimmungen. Sie einzurichten, zu führen, regelmäßig abzurechnen und jährlich zu prüfen, erfordert erheblichen Verwaltungsaufwand. Die SuUB sollte prüfen, ob es wirtschaftlich ist, Zahlungen über Kassenautomaten abzuwickeln.
- 300 Die SuUB hat erklärt, sie erwäge, einen Kassenautomaten in der Zentrale aufzustellen. Aufgrund technischer Rahmenbedingungen sei es am Kassenautomaten aber lediglich möglich, Mahngebühren zu begleichen.
- 301 Der Rechnungshof hat der SuUB empfohlen zu prüfen, welche Maßnahmen erforderlich sind, damit an den Kassenautomaten auch die Nutzungsgebühren externer Nutzerinnen und Nutzer beglichen werden können. Darüber hinaus sollte sie untersuchen, inwieweit es wirtschaftlich ist, auch an den anderen Standorten Kassenautomaten aufzustellen. Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.





Wissenschaft

IT-gestützte Rechnungsbearbeitung

Zu viele Personen besitzen für die Bearbeitung der Eingangsrechnungen und zum Ausführen der Zahlungen der Hochschule für Künste sowie der Staats- und Universitätsbibliothek Bremen zu umfangreiche Rechte in SAP. Dadurch ist die Kassensicherheit gefährdet.

1 Rechnungsbearbeitung und Zahlungsverkehr

- 302 Das Land und die Stadtgemeinde Bremen wickeln ihre Rechnungsbearbeitung und ihren Zahlungsverkehr mit der Standardsoftware SAP ab. In den Dienststellen dürfen nur diejenigen Beschäftigten auf SAP zugreifen und damit z. B. Rechnungen erfassen sowie Überweisungen veranlassen, die für solche Tätigkeiten zuständig sind. In SAP werden für diese Tätigkeiten sog. Berechtigungen vergeben.
- 303 Der Rechnungshof hat bei der Hochschule für Künste (HfK) sowie in der Staats- und Universitätsbibliothek Bremen (SuUB) die Abläufe geprüft, mit denen Eingangsrechnungen bearbeitet und bezahlt werden.

2 Übergreifende Berechtigungen

- 304 Um Unregelmäßigkeiten und Fehler möglichst zu vermeiden, ist es erforderlich, dass nicht eine Person allein die Kontrolle über alle Phasen des Geschäftsgangs besitzt. Die IT-gestützte Rechnungsbearbeitung besteht aus den Einzelschritten:
- Anlegen oder Ändern der Lieferantendaten,
 - Erfassen der Bestelldaten,
 - Erfassen des Wareneingangs,
 - Buchen der Eingangsrechnung und
 - Bezahlen der Eingangsrechnung (u. a. Ausführen der Zahlung).
- 305 Berechtigungen werden für eine oder - übergreifend - für mehrere dieser Tätigkeiten erteilt. Im Buchungskreis der HfK in SAP verfügen acht Beschäftigte und in dem der SuUB drei Beschäftigte über übergreifende Berechtigungen,



die alle Befugnisse von der Anlage oder Änderung von Lieferantendaten bis zum Bezahlen der Eingangsrechnung umfassen.

- 306 Eine Vielzahl von Personen - auch außerhalb der beiden geprüften Stellen - kann in den Buchungskreisen der HfK und der SuUB eine Liste mit zur Zahlung vorgeschlagenen Belegen (Zahlungsvorschlagsliste) erstellen und programmtechnisch den Bezahlvorgang anstoßen. Damit verfügen diese Personen über die Berechtigung zum Ausführen der Zahlung. Einige Beschäftigte besitzen darüber hinaus die technische Berechtigung zur Erledigung von Aufgaben, für die sie nicht zuständig sind. Neben der HfK und der SuUB können auch andere Stellen (z. B. das SAP-Beratungszentrum der Universität Bremen und das SAP-Beratungszentrum des Finanzressorts) für die HfK und die SuUB Berechtigungen erteilen. Der HfK und der SuUB fehlt daher jeweils der Überblick sowohl über die Zahl der berechtigten Personen als auch über den Umfang ihrer Befugnisse.
- 307 Für eine ordnungsgemäße und kontrollierbare Bearbeitung ist es erforderlich, Funktionen zu trennen, Berechtigungen zu verteilen sowie Daten abzugleichen. Die übergreifenden Berechtigungen und die Berechtigungen zum Ausführen der Zahlung ohne Zuständigkeit dafür widersprechen dem Prinzip der Funktionstrennung und dem Erfordernis, Berechtigungen nur in dem Umfang zu vergeben, in dem sie notwendig sind. Diese Gesamtumstände erhöhen das Risiko des Missbrauchs von Berechtigungen und gefährden die Kassensicherheit.
- 308 Mindestens zum Anlegen und Ändern von Lieferantendaten müssen andere Personen berechtigt sein als zum Buchen der Lieferantenrechnung. Außerdem dürfen die Berechtigungen zur Buchung von Lieferantenrechnungen und zur Ausführung von Zahlungen nicht bei einer Person konzentriert sein. Der Rechnungshof hat die HfK und die SuUB gebeten, die vergebenen Berechtigungen zu überprüfen und auf das notwendige Maß zu begrenzen.
- 309 Die HfK und die SuUB haben bereits damit begonnen, in Abstimmung mit dem SAP-Beratungszentrum der Universität Bremen und mit Unterstützung der zentralen SAP-Einheiten des Finanzressorts die Zahl berechtigter Personen zu reduzieren.
- 310 Zur Funktionstrennung hat die SuUB mitgeteilt, künftig solle grundsätzlich nicht eine Person allein den gesamten Prozess von der Anlage der Stammdaten bis zum Ausführen der Zahlung durchführen können. Die HfK hat eingewandt, den Vorschlag wegen ihrer Grundsätze bei der Aufgabenwahrnehmung und -verteilung nicht umsetzen zu können. Den Rechnungshof überzeugt der

Einwand der HfK nicht, zumal die SuUB das für sie vergleichbare Problem in der genannten Weise lösen kann. Solange die Funktionen nicht getrennt sind, hält der Rechnungshof es für erforderlich, spätestens vor dem Ausführen der Zahlung die Eingangsrechnungen mit den zur Zahlung angewiesenen Daten von einer dritten Person abgleichen zu lassen, um ein vergleichbares Sicherheitsniveau zu erreichen.

3 Kontrolle von Buchungen und zugehörigen Belegen

- 311 Buchungsfehler oder Buchungen aufgrund vorgetäuschter Geschäftsvorfälle sind zunächst unbemerkt möglich, weil eine Kontrolle der Rechnungserfassung durch eine zweite Person nicht vorgesehen ist. Da Unregelmäßigkeiten oder Fehler bei der späteren Zahlungsausführung nicht notwendigerweise auffallen, lässt sich nicht ausschließen, dass Haushaltsmittel der HfK und der SuUB ungerechtfertigt ausgezahlt oder gar veruntreut werden. Diese Sicherheitsmängel sind abzustellen.
- 312 HfK und SuUB haben zugesichert, Einzelbelegprüfungen im Rahmen des Zahllaufs mit hinreichender Intensität durchzuführen.

4 Bestellungen möglichst vollständig in SAP erfassen

- 313 Bei der Bestellung von Waren oder Dienstleistungen sind Bestelldaten in SAP zu erfassen. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass in den geprüften Stellen Eingangsrechnungen gebucht wurden, zu denen keine Bestelldaten in SAP vorlagen. Als Begründung hat die HfK „Vor-Ort-Käufe“ oder „dringende Handwerkerleistungen“ benannt. Die SuUB hat „komplizierte Vorgänge“ (z. B. Ausschreibungen von IT-Ersatzgeräten), „regelmäßige Dienstleistungsrechnungen“ (z. B. Personalabrechnungen Performa Nord), „Tischler- und Malerrechnungen“ oder „Fahrkarten“ geltend gemacht. Die stichprobenhafte Prüfung von Belegen, zu denen keine Bestelldaten in SAP erfasst waren, hat ergeben, dass es sich durchgängig nicht um die benannten Ausnahmen handelte.
- 314 Werden keine Bestelldaten in SAP erfasst, können systemseitig vorgesehene, automatisierte Kontrollen nicht stattfinden, beispielsweise die Bestelldaten nicht mit den Liefer- und den Rechnungsdaten abgeglichen werden. Die Überwachung offener Bestellungen und die Abgleiche von Bestell-, Liefer- und Rechnungsdaten müssen dann manuell auf Papier durchgeführt werden. Bei der manuellen Rechnungsprüfung und -buchung erhöht sich der Zeitbedarf ebenso wie bei der Klärung der Fragen, wer zur Bestellung befugt war und wann an wen geliefert wurde. Diese Informationen müssen dann



aufwendig anhand einzelner Dokumente nachvollzogen oder gesondert erfragt werden.

- 315 Der Rechnungshof hat die HfK und die SuUB gebeten sicherzustellen, dass diejenigen Fälle, in denen Rechnungen erfasst wurden, ohne dass zuvor Bestelldaten in SAP eingegeben worden waren, auf das unumgängliche Minimum reduziert werden. Es ist notwendig, u. a. auch anhand von Wertgrenzen festzulegen, in welchen Ausnahmefällen darauf verzichtet werden darf, die Bestelldaten in SAP zu erfassen.
- 316 Die HfK hat angekündigt, Fälle, in denen keine Bestelldaten in SAP erfasst sind, von der Innenrevision überprüfen zu lassen. Zudem werde geprüft, ob eine Wertgrenze für Ausnahmefälle eingeführt wird. Die SuUB hat zugesagt, sie werde die Anregungen bei der Überarbeitung ihrer Beschaffungsrichtlinie berücksichtigen.

5 Offene Bestellvorgänge

- 317 Zum Zeitpunkt der Prüfung wies das SAP-System für die HfK und die SuUB viele sog. offene Bestellungen aus. Somit waren zwar Bestelldaten erfasst worden, aber kein Wareneingang und keine Eingangsrechnung dazu. Bei der SuUB waren in einigen Fällen Eingangsrechnungen beglichen, bei der Buchung jedoch nicht die dazugehörigen Bestellungen herangezogen worden, sodass diese aufgelisteten Bestellungen tatsächlich nicht mehr offen waren.
- 318 Werden eingegangene Rechnungen in SAP keiner Bestellung zugeordnet, wird der in SAP programmtechnisch vorgesehene Kontrollablauf durchbrochen. Dies erschwert die Prüfung der Rechnungen, führt zu einer unrichtigen Bestellungsübersicht und verursacht zusätzlichen manuellen Aufwand, um die Fälle zu klären.
- 319 Der Rechnungshof hat empfohlen, die offenen Bestellungen zeitnah zu bearbeiten und zu überwachen. Die SuUB hat angekündigt, die Anregungen des Rechnungshofs bei der Überarbeitung ihrer Beschaffungsrichtlinie zu berücksichtigen. Die HfK hat eingewandt, es gebe viele Vorgänge, die sich nicht zeitnah erledigen ließen. Dies betreffe z. B. semestergebundene Lehraufträge oder zeitaufwendig herzustellende Musikinstrumente.
- 320 Bei der HfK gibt es auch einige offene Bestellungen, die in den Jahren 2007 bis 2010 erfasst wurden. Dabei handelt es sich nicht um Lehraufträge oder Musikinstrumente. Die HfK will dem nachgehen.

- 321 Wie in den bremischen Hochschulen ist in der SuUB gleichzeitig mit der Erfassung der Bestellung ihre Freigabe verbunden. Die dabei entstehenden Risiken in der Mittelbewirtschaftung werden von den bremischen Hochschulen durch Wertgrenzen reduziert. Der Rechnungshof hat der SuUB empfohlen, ebenfalls Wertgrenzen einzuführen.

6 Erfassung des Wareneingangs und Dokumentation

- 322 Die SuUB bucht den Wareneingang in SAP erst, nachdem die Rechnung eingegangen ist. Dadurch lassen sich Fehler erst verspätet oder gar nicht erkennen.
- 323 Die Haushaltsabteilung sollte die Vorgänge in SAP bereits nach der Lieferung buchen. Dazu sollten Lieferscheine unverzüglich nach Lieferung der bestellten Waren und Dienstleistungen vom zuständigen Personal abgezeichnet und an die Haushaltsabteilung übermittelt werden.
- 324 In der SuUB hat der Rechnungshof lückenhaft dokumentierte Beschaffungsvorgänge vorgefunden. Es fehlten teilweise Eingangsbestätigungen und Vermerke über die Prüfung der rechnerischen und sachlichen Richtigkeit. Lieferscheine waren teilweise nicht vorhanden. Vordrucke für Beschaffungsanträge wurden nicht verwendet.
- 325 Die SuUB muss die Vorgänge künftig transparent und entsprechend den rechtlichen Vorgaben dokumentieren.

7 Datenabgleich erforderlich

- 326 Die SuUB bezahlt ein- bis zweimal wöchentlich fällige Rechnungen, ohne zuvor die Zahlungsdaten mit den Belegen vollständig verglichen zu haben. Die SuUB hat sich auf den Standpunkt gestellt, eine Vollprüfung sei personell nicht leistbar. Ohne diese Kontrolle können jedoch Buchungsfehler kaum verhindert werden. Es ist notwendig, vor Zahlläufen eine Einzelfallprüfung durchzuführen. Die SuUB hat zugesagt, eine Kontrolle der Vorgänge vor dem Zahllauf einzurichten, um die korrekte Einbuchung und die Buchung auf die richtige Bankverbindung sicherzustellen.





Arbeit

Organisation des Sozialen Entschädigungsrechts

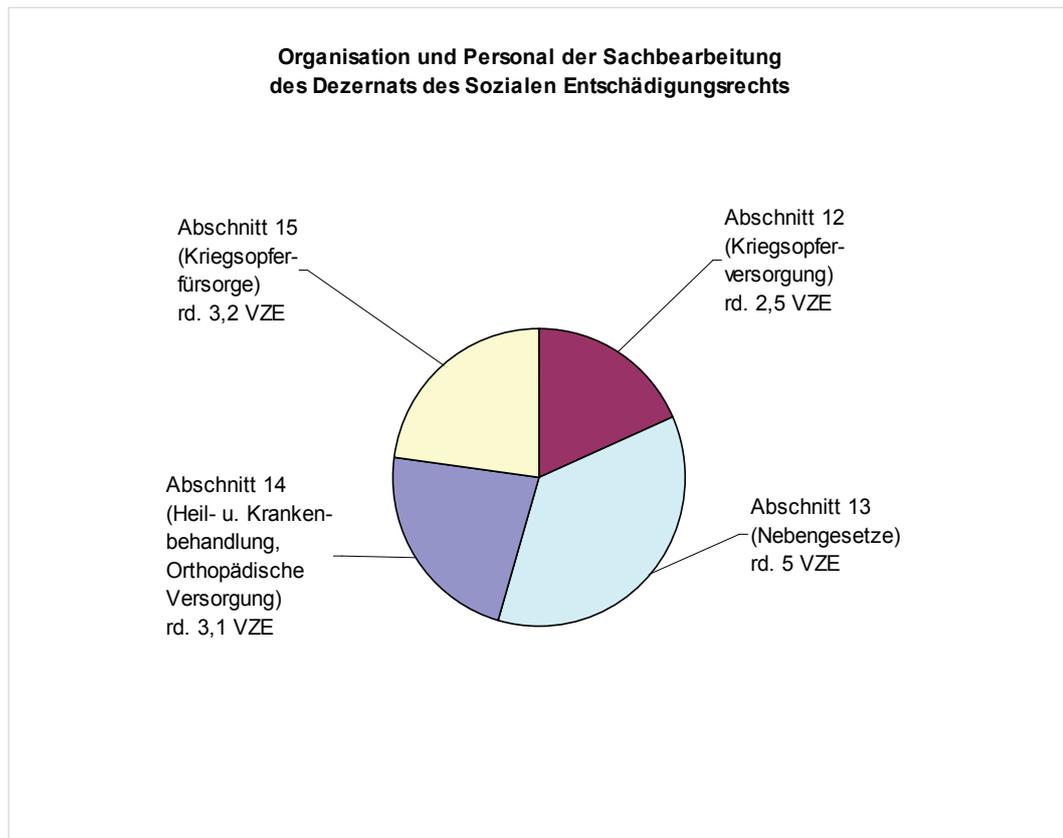
Die Fallzahlen auf den Gebieten des Sozialen Entschädigungsrechts gehen seit Jahren zurück. Obwohl das Versorgungsamt auf diese Entwicklung reagiert hat und bereits weniger Personal einsetzt, lassen sich weitere Stellen im Umfang von mindestens fünf Vollzeiteinheiten einsparen.

1 Grundlagen des Sozialen Entschädigungsrechts

- 327 Das Soziale Entschädigungsrecht stellt eine angemessene wirtschaftliche Versorgung von Menschen sicher, die einen Gesundheitsschaden erlitten haben, für dessen Folgen die staatliche Gemeinschaft nach gesetzlichen Grundsätzen einsteht. Dies gilt beispielsweise für Kriegsoffer und ihre Hinterbliebenen. Grundlage ist das Bundesversorgungsgesetz, das Inhalt und Umfang der Leistungen festlegt. Es wird durch Nebengesetze ergänzt, z. B. das Opferentschädigungsgesetz (OEG) für gesundheitlich geschädigte Verbrechenopfer, das Soldatenversorgungsgesetz und das Infektionsschutzgesetz.
- 328 Im Land Bremen stellt das Versorgungsamt die Ansprüche der Antragstellerinnen und Antragsteller nach dem Sozialen Entschädigungsrecht fest und leistet z. B. Rentenzahlungen.

2 Aufgaben und Organisation

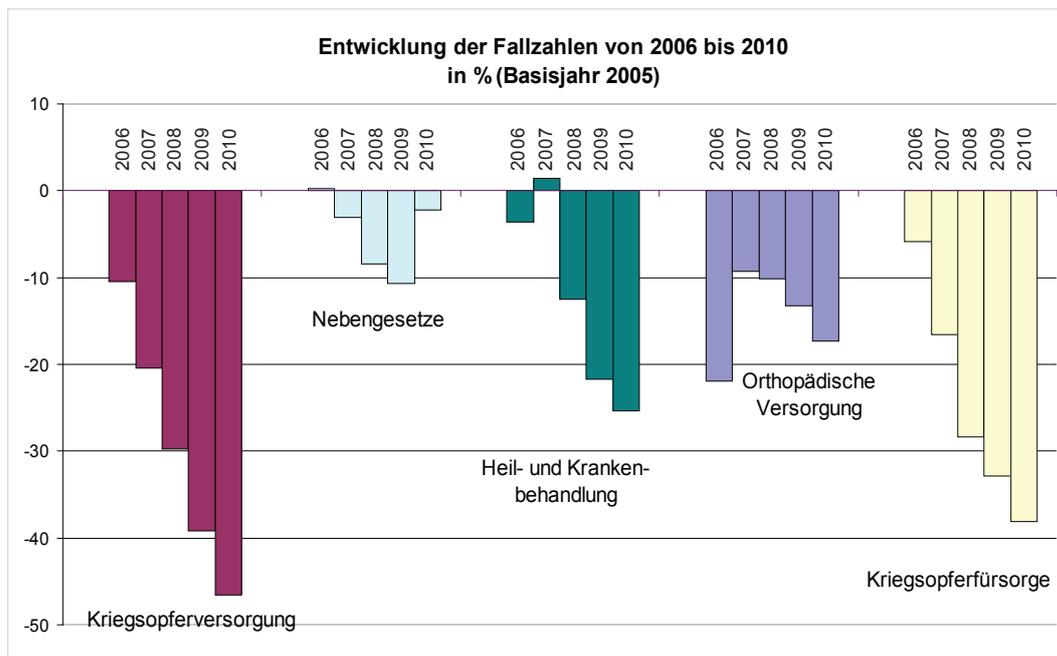
- 329 Gegenwärtig sind die Aufgaben des Sozialen Entschädigungsrechts auf vier Abschnitte eines Dezernats verteilt. Die folgende Grafik zeigt den Personalbestand auf Sachbearbeitungsebene in Vollzeiteinheiten (VZE) mit dem Stand September 2011:



- 330 Die Beschäftigten des Abschnitts 12 „Kriegsopferversorgung“ bearbeiten Anträge und Bestandsfälle von Kriegsopfern sowie deren Witwen, Waisen und Eltern. Die Beschäftigten des Abschnitts 13 sind für Fälle nach den Nebengesetzen zuständig.
- 331 Die Beschäftigten des Abschnitts 14 bearbeiten Ansprüche auf Heil- und Krankenbehandlung sowie orthopädische Versorgung. Allen Berechtigten des Sozialen Entschädigungsrechts, also auch denen nach den Nebengesetzen, stehen Leistungen der Kriegsopferfürsorge zu. Diese umfassen besondere Hilfen im Einzelfall, wenn eine angemessene wirtschaftliche Versorgung anders nicht sichergestellt werden kann. Hierzu gehören z. B. die Hilfen zur Pflege, die wie die anderen Fürsorgeleistungen der Abschnitt 15 bearbeitet.

3 Entwicklung der Fallzahlen

- 332 Auf den Gebieten des Sozialen Entschädigungsrechts gehen die Fallzahlen (Antrags- und Bestandszahlen sowie Zahl der Fürsorgeberechtigten) seit Jahren zurück. Die folgende Grafik stellt diese Veränderungen - bezogen auf das Basisjahr 2005 - für die einzelnen Aufgabengebiete dar:



- 333 Die Bestandsfälle der Kriegsofferversorgung sind von 2005 bis 2010 um rd. 47 % von 6.225 auf 3.316 gesunken. Neue Anträge auf Kriegsofferversorgung gehen nur noch vereinzelt ein. Im Verhältnis zu den Bestandsfällen liegt ihr Anteil bei durchschnittlich unter einem Prozent.
- 334 Ähnlich haben sich die Fallzahlen in der Kriegsofferversorgung entwickelt. Auch in der Heil- und Krankenbehandlung und in der orthopädischen Versorgung sind die Fallzahlen deutlich gesunken. Lediglich im Bereich des OEG und der anderen Nebengesetze ist der Rückgang schwächer ausgefallen.

4 Entwicklung des Personalbestands

- 335 Das Versorgungsamt hat auf die stark rückläufigen Fallzahlen bereits reagiert und setzt im zuständigen Dezernat - verglichen mit 2005 - erheblich weniger Personal ein, wie aus der nachfolgenden Tabelle zu ersehen ist:

Personalbestand des Dezernats auf Sachbearbeitungsebene in VZE			
Abschnitt	2005	Sept. 2011	Veränderung Sept. 2011 zu 2005
12 (Kriegsopferversorgung)	6,00	2,53	- 57,8 %
13 (Nebengesetze)	3,86	4,95	28,0 %
14 (Heil- u. Krankenbehandlung, Orthopädische Versorgung)	6,50	3,13	- 51,8 %
15 (Kriegsopferfürsorge)	3,25	3,15	- 3,1 %
Summe	19,61	13,76	-29,8 %

- 336 Betrag der Personalbestand auf Sachbearbeitungsebene Ende 2005 rd. 19,6 VZE, so waren es im September 2011 noch rd. 13,8 VZE. Im Vergleich zu 2005 sind bis September 2011 rd. 5,9 VZE abgebaut worden, das sind knapp 30 % des ehemals vorhandenen Personals.
- 337 Die höchsten Personaleinsparungen verzeichnen die Abschnitte 12 „Kriegsopferversorgung“ (rd. 58 %) und 14 „Heil- und Krankenbehandlung/Orthopädische Versorgung“ (rd. 52 %). Im Abschnitt 15 „Kriegsopferfürsorge“ ist der Personalbestand nur geringfügig um rd. 3 % gesunken, während er im Abschnitt 13 „Nebengesetze“ sogar um rd. 28 % gestiegen ist.
- 338 Die Zeitanteile für die jeweilige Abschnittsleitung - derzeit insgesamt 2,6 VZE - sind in dieser Tabelle nicht enthalten. Der gesamte Personalbestand im Dezernat hat - ohne die Stelle der Dezernatsleitung - im September 2011 somit rd. 16,4 VZE betragen.

5 Ermittlung des Personalbedarfs

- 339 Daten über mittlere Bearbeitungszeiten oder andere den Arbeitsaufwand dokumentierende Zeiten liegen im Versorgungsamt nicht vor. Daher hat der Rechnungshof die in Bremen je Vollzeitkraft erledigten Fälle (Arbeitsraten) ermittelt und diese mit den Arbeitsraten und der Personalausstattung anderer Länder verglichen. Diese Daten dienen dem Rechnungshof als Basis dafür, angemessene Arbeitsraten zu ermitteln. Er hat eine Fallzahlenprognose bis 2015 erstellt und besondere organisatorische Bedingungen und Zuständigkeiten des Versorgungsamts Bremen berücksichtigt.
- 340 Das Verhältnis von erwarteten Fallzahlen für das Jahr 2011 zu angemessenen Arbeitsraten pro Vollzeitkraft ergibt den in der folgenden Tabelle dargestellten

Personalbedarf. Dem gegenübergestellt ist der tatsächliche Personalbestand sowie der daraus resultierende Überhang zum 1. September 2011.

Personalbestand und Personalbedarf des Dezernats in VZE			
Abschnitt	Personalbedarf 2011	Personalbestand Sept. 2011	Überhang Sept. 2011, gerundet
12 (Kriegsopferversorgung)	2,26	2,53	0,3
13 (Nebengesetze)	3,01	4,95	1,9
14 (Heil- und Krankenbehandlung, Orthopädische Versorgung)	1,24	3,13	1,9
15 (Kriegsopferfürsorge)	2,24	3,15	0,9
Summe	8,75	13,76	5,0

- 341 Im September 2011 betrug der Personalbestand des Dezernats auf Sachbearbeitungsebene rd. 13,8 VZE. Demgegenüber steht ein errechneter Personalbedarf von knapp 8,8 VZE, mithin ein Optimierungspotenzial von rd. 5 VZE. Dies entspricht einem Einsparpotenzial von etwa 250 T€ jährlich.
- 342 Trotz der schon geleisteten Personaleinsparungen des Dezernats ist seine Personalausstattung noch zu hoch. Künftig werden schon aufgrund der Altersstruktur der Anspruchsberechtigten die Fallzahlen im Sozialen Entschädigungsrecht weiter sinken. Bei Realisierung der angemessenen Arbeitsraten pro Vollzeitkraft sind damit weitere Personaleinsparungen möglich. Der Rechnungshof hat dem Ressort empfohlen, den Personalbestand dem Bedarf schrittweise anzupassen und insbesondere die Stellen der im Jahr 2013 ausscheidenden vier Beschäftigten nicht nachzubeseetzen.
- 343 Das Ressort hält das errechnete Optimierungspotenzial nicht für realistisch. Der methodische Ansatz des Vergleichs von Arbeitsraten sei nur bedingt geeignet, da sich Aufgaben, Organisation und Behördenaufbau von den zum Vergleich herangezogenen Organisationseinheiten teilweise unterschieden. Auch seien die Besonderheiten des Versorgungsamts nicht ausreichend berücksichtigt worden.
- 344 Der Rechnungshof teilt diese Auffassung nicht. Die gewählte Methode ist aufgrund einheitlicher Aufgabenstellungen des Sozialen Entschädigungsrechts geeignet, den Personalbedarf festzustellen. Der vom Rechnungshof durchgeführte Vergleich liefert Erkenntnisse zur Leistungsverbesserung, die eine aufgabenkritische Überprüfung durch das Ressort erforderlich machen.

345 Bei der Bewertung der Arbeitsraten hat der Rechnungshof vorhandene Unterschiede und Besonderheiten des Versorgungsamts Bremen im Verhältnis zu den verglichenen Versorgungsverwaltungen anderer Länder berücksichtigt. Er hat sogar einige Faktoren, die auf noch geringeren Personalbedarf hindeuten, zugunsten des Dezernats nicht in die Berechnungen einbezogen. Hierzu gehören z. B. die Progressivität des Rückgangs der Fallzahlen in der Kriegsopferversorgung, die zwischenzeitliche Vereinfachung beim Berufsschadensausgleich und der geringere Aufwand bei den OEG-Fällen, der durch eine inzwischen getroffene Absprache mit Krankenkassen zu erwarten ist. Der Rechnungshof bittet darum, künftig die Vergleiche fortzuführen.

6 Neustrukturierung des Dezernats

346 Die Beibehaltung der bisherigen Geschäftsverteilung hätte Abschnitte zur Folge, in denen nur noch eine oder zwei Personen beschäftigt wären. Der Rechnungshof hat dem Versorgungsamt empfohlen, die bisherigen vier Abschnitte zu einem Abschnitt zusammenzufassen. Es bietet sich an, diesen Abschnitt dem Rechtsdezernat zuzuordnen, das bereits vom selben Dezernenten geleitet wird. Neben den Vorteilen eines flexibleren Personaleinsatzes sieht der Rechnungshof auch die Möglichkeit, Zeiteile für Aufgaben der bisherigen Abschnittsleitungen einzusparen.

347 Das Ressort hält eine einheitliche Sachbearbeitung in einem Abschnitt aufgrund der Komplexität und Vielfältigkeit des Fachgebiets für nicht realisierbar. Die Verteilung auf alle Sachbearbeiter bzw. Sachbearbeiterinnen in nur einem Abschnitt würde zu nicht akzeptablen Qualitätsverlusten führen und den inhaltlichen und qualitativen Anforderungen nicht gerecht werden können. Schwierige Einzelfälle würden schon jetzt überproportional stark Arbeitskraft binden. Das Ressort plant dennoch, die Zahl der Abschnitte von vier auf zwei zu verringern.

348 Der Rechnungshof sieht die Notwendigkeit, eine qualifizierte und effiziente Aufgabenwahrnehmung auch bei einem Rückgang der Fallzahlen und einer Reduzierung des Personals sicherzustellen. Die Geschäftsverteilung und Organisation des Bereichs muss dies unterstützen. Eine Reduzierung auf einen Abschnitt bedeutet aber nicht zwangsläufig, dass alle Beschäftigten die gleichen Aufgaben übernehmen. Sie bietet vielmehr die Möglichkeit, mit besonderen Situationen und Bedürfnissen flexibler und angemessener umzugehen. Der Personalbedarf auf Sachbearbeitungsebene wird angesichts des zu erwartenden Fallzahlenrückgangs weiter sinken, sodass sich die Frage nach der Dezernatsanbindung unvermeidlich stellt.



349 Die strukturellen Rahmenbedingungen des Sozialen Entschädigungsrechts sind nicht auf Bremen beschränkt. Andere Bundesländer dürften vor vergleichbaren Problemen stehen. So ist eine Zusammenarbeit bremischer und niedersächsischer Behörden vorstellbar, die auf Grundlage eines Verwaltungsabkommens eine gemeinsame zentrale Sachbearbeitung bei dezentraler Antragsannahme vor Ort vorsieht. Der notwendige Sachverstand - insbesondere für selten auftretende spezielle Fallgestaltungen - ließe sich so eher wirtschaftlich vorhalten. Der Rechnungshof hat das Ressort gebeten, Möglichkeiten einer Zusammenarbeit mit Niedersachsen zu prüfen, mit den zuständigen niedersächsischen Stellen zu erörtern und dem Rechnungshof über das Ergebnis zu berichten. Das Ressort hat dies zugesagt.





Gesundheit

Eichamt des Landes Bremen

Um den Zuschussbedarf des Eichamts zu senken, sind Einsparungen, vor allem aber Erhöhungen bundesrechtlich festgelegter Gebühren notwendig.

Es bedarf der Prüfung, ob eine verstärkte Zusammenarbeit mit Niedersachsen bis hin zu einer möglichen Fusion der Eichverwaltungen wirtschaftlich sinnvoll ist.

1 Aufgaben des Eichamts

- 350 Eichämter nehmen hoheitliche Aufgaben wahr. Grundlagen ihrer Arbeit sind bundeseinheitliche Vorgaben, z. B. Eichgesetz und -verordnung. Für den Vollzug sind die Eichverwaltungen der Länder zuständig. Sie erheben für ihre Leistungen bundeseinheitlich festgesetzte Gebühren nach der Eichkostenverordnung.
- 351 Die ehemals selbstständigen Eichämter Bremen und Bremerhaven sind heute - unter Erhalt beider Standorte - im „Eichamt des Landes Bremen“ (Eichamt) zusammengefasst, das mit Personal im Umfang von 13,2 Vollzeitstellen ausgestattet ist. Seine Beschäftigten eichen und überwachen z. B. Waagen in Lebensmittelgeschäften und weitere technische Messgeräte in Werkstätten. Dies schützt vor falschen Messungen und dient dem Verbraucherschutz ebenso wie fairem Wettbewerb.

2 Kostendeckungsgrad

- 352 Die im Wesentlichen aus Gebühren bestehenden Einnahmen des Eichamts sind niedriger als die Ausgaben. So entsteht regelmäßig ein Zuschussbedarf.
- 353 Die folgende Tabelle verdeutlicht, wie sich die Einnahmen und Ausgaben und der sich daraus ergebende Kostendeckungsgrad der Eichverwaltung seit 2002 entwickelt haben:

Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben 2002 - 2010 in T€, gerundet									
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Ausgaben	902	827	837	865	841	781	822	817	811
Einnahmen	675	670	733	794	703	732	701	655	609
Zuschussbedarf	227	157	104	71	138	49	121	162	202
Deckungsgrad	75 %	81 %	88 %	92 %	84 %	94 %	85 %	80 %	75 %

- 354 Der Kostendeckungsgrad stieg im Zeitraum von 2002 bis 2007 fast durchgehend und erreichte rd. 94 %. Ab 2008 erhöhte sich der Zuschussbedarf, weil die Einnahmen stärker sanken als die Ausgaben. Der Kostendeckungsgrad lag im Jahr 2010 noch bei rd. 75 %.
- 355 Über die gebührenpflichtigen Leistungen hinaus erbringt das Eichamt z. B. durch Amtshilfe für andere Dienststellen sowie allgemeine Überwachungen kostenfreie Leistungen. Deren Wert bezifferte es für das Jahr 2010 auf rd. 45 T€. Der Rechnungshof hat diesen Wert als fiktive Einnahme in die Berechnung einbezogen. Der Kostendeckungsgrad würde sich damit auf rd. 81 % verbessern.
- 356 Das Ressort hat eingewandt, der Wert der gebührenfreien Leistungen sei noch höher anzusetzen. Viele kleine Beratungen sowie Überwachungen seien nicht dokumentiert und in der Schätzung des Eichamts nicht enthalten gewesen. Genauere Zahlen wären nur durch eine derzeit nicht vorhandene differenzierte Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) zu ermitteln.
- 357 Bei den Ausgaben ist in absehbarer Zeit mit Entlastungen zu rechnen. In den nächsten zwei Jahren treten zwei Beschäftigte in den Ruhestand. Das Amt hat bereits zwei Nachfolger eingestellt, die sich in der Ausbildung befinden. Da darüber hinaus kein weiteres Personal eingestellt werden soll, werden die Personalausgaben mit dem Eintreten in den Ruhestand gegenüber heute absehbar sinken.
- 358 Einsparmöglichkeiten bestehen im IT-Bereich. Hier kann das Eichamt durch die Vernetzung der Standorte Arbeitsabläufe straffen.

3 Gebührenanpassung

- 359 Durch eigene Anstrengungen des Eichamts und durch den Abschied der beiden Beschäftigten lässt sich die Lücke zwischen Einnahmen und Ausgaben nicht schließen.
- 360 Der Bund hat zuletzt im Jahr 2001 die Gebühren für das Eichwesen an die Preisentwicklung angepasst. Das Ressort hat hierzu erläutert, es arbeite im Bund-Länder-Ausschuss „Gesetzliches Messwesen“ mit. Dort hätten die Eichverwaltungen der Länder im September 2011 dem Bund empfohlen, die Gebührensätze um mindestens 25 % zu erhöhen. Eine kurzfristige Überarbeitung der Eichkostenverordnung habe der Bund aber nicht in Aussicht gestellt.
- 361 Die Gebühren sind seit mehr als zehn Jahren nicht angehoben worden. Dadurch sind Bremen erhebliche Einnahmen entgangen. Der Rechnungshof hat das Ressort gebeten zu prüfen, ob es aussichtsreich wäre, über den Bundesrat zumindest einen Entschließungsantrag einzubringen, der den Bund zu einer Anpassung der Gebühren auffordert. Das Ressort hat dies zugesagt.

4 Kosten- und Leistungsrechnung

- 362 Gemäß § 7 Abs. 3 LHO soll in Bremen in allen Organisationseinheiten eine KLR eingeführt werden. Sie kann Kostentransparenz herstellen, die Angemessenheit von Gebühren belegen sowie unwirtschaftliche Bereiche aufzeigen.
- 363 Der Rechnungshof hat der Eichverwaltung empfohlen, trotz der geringen Größe des Amts eine KLR einzuführen. Dabei würde zunächst eine grobe Zuordnung der Kosten auf Kostenstellen für gebührenfreie und gebührenpflichtige Aufgaben ausreichen und so der Aufwand gering bleiben. Das Eichamt könnte damit den Kostendeckungsgrad für gebührenpflichtige Tätigkeiten ermitteln und den Aufwand für kostenfreie Leistungen belegen.
- 364 Das Ressort hat dargelegt, das Eichamt werde im Jahr 2012 eine DV-gestützte Messgeräteverwaltung einführen. Dieses Programm biete die Option, ein KLR-Modul zu integrieren. Das Amt werde angesichts der positiven Effekte einer KLR nach Einführung des Programms prüfen, ob ihr Einsatz zweckmäßig und wirtschaftlich ist.

5 Kooperationen mit Niedersachsen

- 365 Die Eichverwaltung in Bremen ist mit dem Landesbetrieb „Mess- und Eichwesen Niedersachsen“ (Landesbetrieb) in den letzten Jahren unterschiedliche Kooperationen eingegangen und führt beispielsweise gemeinsame Fortbildungen mit Niedersachsen durch. Bewegliche Messgeräte aus dem Umland eicht und prüft das Eichamt Bremen. Demgegenüber überwacht der Landesbetrieb Anlagen in Bremen, z. B. die E-Zähler-Prüfstelle des Energieunternehmens swb. Weiterführende Überlegungen über eine Fusion der niedersächsischen mit der bremischen Eichverwaltung wurden zwar angestellt, entsprechende Gespräche mit Niedersachsen aber nicht zu Ende geführt.
- 366 Der Rechnungshof empfiehlt, Möglichkeiten der Zusammenarbeit bis hin zu einer Fusion mit der niedersächsischen Eichverwaltung auf ihre Wirtschaftlichkeit zu prüfen. Vorbild könnte die Zusammenlegung der Eichverwaltungen der Länder Hamburg, Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern sein. Größere Einheiten arbeiten schon wegen des geringeren Anteils an Overheadkosten oft effizienter als sehr kleine Ämter wie das Eichamt in Bremen. Eine größere Einheit könnte auch eine detailliertere KLR aufstellen und dadurch gewonnene Erkenntnisse besser nutzen. Darüber hinaus wären beim IT-Einsatz und in der Verwaltung positive Auswirkungen zu erwarten.
- 367 Das Ressort hat erläutert, die Eichverwaltung und der Landesbetrieb stünden weiterhin in engem Kontakt und prüften gemeinsame Verbesserungsmöglichkeiten. Bei künftigen Maßnahmen solle die Eichverwaltung die Anregungen des Rechnungshofs berücksichtigen. Im Übrigen will das Ressort die vom Bund beabsichtigte Novellierung des Eichrechts und deren Auswirkungen auf die Eichverwaltung abwarten. Erst danach würde es innerbremische Verwaltungsgemeinschaften, ggf. auch eine Zusammenlegung mit einem größeren Amt prüfen. Weitere Kooperationen bis hin zur Fusion mit dem niedersächsischen Landesbetrieb stünden am Ende der Überlegungen.
- 368 Der Rechnungshof hält es für notwendig, unabhängig von zeitlich nicht exakt einschätzbaren Gesetzgebungsverfahren des Bundes alle Möglichkeiten zu nutzen, die Wirtschaftlichkeit der Eichverwaltung zu optimieren. Dabei können sich abzeichnende Rechtsänderungen ggf. in die Überlegungen einfließen. Er hat das Ressort gebeten, schon jetzt die verschiedenen Möglichkeiten von Kooperationen und Fusionen auf ihre Wirtschaftlichkeit zu prüfen.



Die vergleichende Betrachtung muss ergebnisoffen angelegt sein und darf eine Fusion mit der niedersächsischen Eichverwaltung nicht von vornherein als nachrangig behandeln.





Wirtschaft, Wissenschaft, Finanzen

Baufachtechnische Zuwendungsprüfung

Das Wirtschaftsressort fördert Baumaßnahmen der Jacobs University Bremen mit Zuwendungen. Entgegen ihrer Ankündigung in Deputationsvorlagen hat die Verwaltung nicht für eine baufachtechnische Zuwendungsprüfung gesorgt.

1 Vorgeschriebene Prüfung von Zuwendungsbaumaßnahmen

- 369 Das Wirtschaftsressort fördert Baumaßnahmen der Jacobs University Bremen (JUB) mit Zuwendungen. Für Zuwendungsbaumaßnahmen ist in den Richtlinien für die Planung und Durchführung von Baumaßnahmen (RLBau) seit April 2011 Folgendes geregelt: „Die Bewilligungsbehörden beteiligen die technische bremische Verwaltung grundsätzlich so frühzeitig, dass diese bei der Vorbereitung des Zuwendungsantrags mitwirken kann.“ Vor Inkrafttreten der neuen RLBau galt inhaltlich Entsprechendes über die „baufachlichen Ergänzungsbestimmungen zu den Verwaltungsvorschriften zu §§ 44, 44a LHO (BremZBau)“. Zweck dieser Regelung ist, dass baufachlicher Sachverstand bereits den gesamten Planungsprozess einer Zuwendungsbaumaßnahme beratend begleitet. Die Regelung ist getroffen worden, weil die Kosten einer Baumaßnahme ganz wesentlich in der Planungsphase beeinflusst werden können. Von den Kosten der Baumaßnahme hängt die Höhe der Zuwendung entscheidend ab. Nach Fertigstellung der Planung ist es nur noch in geringem Umfang möglich, auf die Kosten Einfluss zu nehmen.
- 370 Die baufachtechnische Zuwendungsprüfung wird von einer zentralen Organisationseinheit durchgeführt, die über spezialisierte Baufachleute verfügt. Seit Anfang 2009 ist diese Stelle der Senatorin für Finanzen zugeordnet. Wenn Mittel für eine Baumaßnahme bewilligt werden, hat die zuständige Stelle im Finanzressort also darauf zu achten, dass wirtschaftlich und sparsam sowie rechtmäßig und ordnungsgemäß geplant, ausgeschrieben, vergeben, gebaut und abgerechnet wird.

2 Anforderungen an die Prüfung nicht erfüllt

- 371 In einer Vorlage vom September 2010 für die staatliche und die städtische Deputation für Wirtschaft und Häfen hatte das Wirtschaftsressort

vorgeschlagen, drei Baumaßnahmen der JUB zu fördern. Die Deputationen stimmten daraufhin der Bereitstellung von 10 Mio. € als Zuwendung zu.

- 372 Die zuständige Stelle im Finanzressort hat seinerzeit die baufachtechnische Begleitung der Maßnahmen abgelehnt, weil das Wirtschaftsressort erheblich zu spät angefragt hatte. Da zu diesem Zeitpunkt zwei Baumaßnahmen bereits begonnen worden waren, wäre eine baufachtechnische Begleitung nicht mehr sinnvoll möglich gewesen. Wegen der Bearbeitung von Projekten des Konjunkturprogramms II waren zudem die Kapazitäten bei der zuständigen Stelle erschöpft. Das Wirtschaftsressort gab in den Deputationsvorlagen an, es wolle statt des Finanzressorts ausnahmsweise das Wissenschaftsressort mit der baufachtechnischen Zuwendungsprüfung für die drei Baumaßnahmen beauftragen.
- 373 Der Rechnungshof wollte die bei einer baufachtechnischen Zuwendungsprüfung zu erstellende baufachliche Stellungnahme prüfen. Eine solche Unterlage gab es jedoch nicht. Den Angaben des Wissenschaftsressorts zufolge hat das Wirtschaftsressort um eine Plausibilitätsprüfung gebeten, insbesondere im Hinblick auf die Einhaltung der Kostenrichtwerte des Hochschulbaus. Die Kostenermittlungen für die beiden bereits begonnenen Projekte seien plausibel gewesen. Die Planung der dritten Maßnahme stehe noch aus. Eine baufachtechnische Zuwendungsprüfung in der Planungsphase hat das Wissenschaftsressort nicht durchgeführt und somit keine baufachliche Stellungnahme erarbeitet.
- 374 Das Wirtschaftsressort hat argumentiert, es habe in Abstimmung mit dem Finanzressort entschieden, die baufachtechnische Zuwendungsprüfung dem Wissenschaftsressort zu übertragen. Dieses Ressort verfüge bezüglich des Baus von universitären Einrichtungen über Spezialwissen und Kennzahlensysteme, die einen Kostenvergleich mit ähnlichen Bauvorhaben ermöglichen. So habe - wie in der Vergangenheit - Kostensicherheit gewährleistet werden können. Im Übrigen halte das Wirtschaftsressort Plausibilitätsprüfungen für beide Baumaßnahmen entsprechend dem erteilten Zuwendungsbescheid für ausreichend.
- 375 Der Plausibilitätsprüfung ist allenfalls zu entnehmen, dass die geplanten Kosten pro m² Nutzfläche pauschal einen vorgegebenen Rahmen nicht sprengen. Weder Wirtschaftlichkeit noch Sparsamkeit oder Zweckmäßigkeit von Planung und voraussichtlicher Mittelverwendung lassen sich damit beurteilen. Sowohl das Wirtschafts- als auch das Wissenschaftsressort wussten, dass eine baufachtechnische Zuwendungsprüfung notwendig war. Sie hätten danach handeln müssen.

3 Wirtschaftliche und ordnungsgemäße Abwicklung

- 376 Mittlerweile sind die beiden Baumaßnahmen auf dem Gelände der JUB fertig gestellt. Das dritte Vorhaben wurde durch drei kleinere Bauvorhaben bei der JUB ersetzt, die noch nicht begonnen worden sind.
- 377 Auch wenn es eine baufachliche Stellungnahme zur Planung der beiden inzwischen abgeschlossenen Baumaßnahmen nicht gibt, wird das Wirtschaftsressort für eine die baufachlichen Aspekte umfassende Prüfung der Verwendungsnachweise sorgen müssen. Der Rechnungshof erwartet außerdem, dass das Wirtschaftsressort die drei kleineren neuen Zuwendungsbauvorhaben wirtschaftlich und ordnungsgemäß abwickelt. Es hat zugesagt, für diese neuen Maßnahmen der JUB erfolge die baufachtechnische Zuwendungsprüfung durch die dafür zuständige Stelle des Finanzressorts.





Nutzungskosten bei Baumaßnahmen

Die Verwaltung hat bei der Planung von Hochbaumaßnahmen mit der Nutzung verbundene Folgekosten nicht mit der nötigen Sorgfalt ermittelt. Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen fehlen in den geprüften Planungsunterlagen. Da die geprüften Stellen die Nutzungskosten auch nicht fortgeschrieben haben, konnten sie keine abschließenden Erfolgskontrollen durchführen.

1 Prüfung ausgewählter Hochbaumaßnahmen

- 378 Hochbaumaßnahmen verursachen nicht nur Investitionskosten, sondern auch Nutzungskosten, die während der gesamten Nutzungsdauer der Immobilie zu finanzieren sind. Nutzungskosten fallen insbesondere für Gebäudereinigung, Bauunterhaltung, Abwasser, Wasser, Strom, Gas, Wartung und Inspektion an. Künftige Nutzungskosten lassen sich vor allem in der Planungsphase einer Baumaßnahme beeinflussen. Später ist dies nur noch eingeschränkt oder gar nicht mehr möglich.
- 379 Der Rechnungshof hat bei sieben Baumaßnahmen aus den Jahren 2003 bis 2008 geprüft, wie die Nutzungskosten in Planung, Bau und Betrieb ermittelt wurden. Vier der geprüften Maßnahmen hatte das Wissenschaftsressort in eigener Zuständigkeit für die Universität Bremen und für die Hochschule Bremen durchgeführt (Neubau „Naturwissenschaften I“, Neubau „Cartesium“, Neubau „Cognium“, Neubau für „Umwelttechnik und angewandte, technische Biologie“). Dabei hatte es die Bauherrenfunktion wahrgenommen. Bei zwei Baumaßnahmen hatte die Gesellschaft für Bremer Immobilien mbH (GBI) als damalige Verwalterin des Sondervermögens Immobilien und Technik die Bauherrenfunktion inne (Neubau der Turnhalle Koblenzer Straße, Ganztagsnutzung der Albert-Einstein-Schule). Rechtsnachfolgerin von GBI ist die zum 1. Januar 2009 gegründete Immobilien Bremen, Anstalt des öffentlichen Rechts (IB). Bei einer weiteren Maßnahme lag die Bauherrenfunktion bei der Hochschule selbst (Umbau des Gebäudes „Elektrotechnik“).

2 Rechtliche Rahmenbedingungen

- 380 Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Baumaßnahmen dürfen nach § 24 LHO erst veranschlagt werden, wenn Pläne, Kostenermittlungen,

Erläuterungen und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vorliegen. Aus diesen Unterlagen müssen die Art der Ausführung, die Kosten der Baumaßnahme, die Kosten des Grunderwerbs und die Kosten der Einrichtungen sowie die vorgesehene Finanzierung und ein Zeitplan ersichtlich sein. Den Unterlagen ist eine Schätzung der nach Fertigstellung der Maßnahme entstehenden jährlichen Haushaltsbelastungen beizufügen. Der Bauherr trägt die Verantwortung für die Vollständigkeit und die Richtigkeit der Planungsunterlagen.

- 381 Alle öffentlichen Auftraggeber müssen bei Baumaßnahmen des Landes und der Stadtgemeinde Bremen die Richtlinien für die Planung und Durchführung von Baumaßnahmen (RLBau) anwenden. Nach den RLBau sind die Nutzungskosten nach einem vorgegebenen Muster zu ermitteln.
- 382 Die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 LHO mit den dazugehörigen VV) sind zu beachten. Dazu sind in den Planungsphasen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen, die auch die Nutzungskosten berücksichtigen. Ohne Ansatz der Nutzungskosten kann nicht entschieden werden, welche Lösung die wirtschaftlichste ist.
- 383 Die Planung der Nutzungskosten ist projektbegleitend fortzuschreiben. Nach Inbetriebnahme eines Gebäudes ist die Wirtschaftlichkeit der Entscheidung anhand einer Erfolgskontrolle zu überprüfen. Nur so kann der Erfolg einer Maßnahme überprüft und festgestellt werden, ob sie unwirtschaftlich ist, um dann diese Erkenntnisse künftig zu berücksichtigen.

3 Planung der Nutzungskosten

- 384 Bei sechs der sieben geprüften Baumaßnahmen sind die Bauherren in der Planungsphase von unzureichenden Aufstellungen der Nutzungskosten ausgegangen. Angaben zur Gebäudereinigung, zur Bauunterhaltung sowie zu Wartung und Inspektion fehlten in den Haushaltsunterlagen oder waren unvollständig. Wie die geprüften Stellen im Vorfeld die Wirtschaftlichkeit der Maßnahmen beurteilt haben, ohne die Nutzungskosten zu planen, konnten sie nicht belegen.
- 385 So hat z. B. das Wissenschaftsressort als Bauherr für den etwa 9,7 Mio. € teuren Neubau „Umweltechnik und angewandte, technische Biologie“ im Jahr 2004 in der Planungsphase keine Nutzungskosten ermittelt. Mit dem Gebäude wurde die Hauptnutzfläche der Hochschule um rd. 2.300 m² erweitert. Für das Jahr 2009 hat die Hochschule als Nutzerin des Gebäudes die tatsächlichen jährlichen Nutzungskosten mit rd. 174 T€ angegeben. Jährliche Folgekosten in dieser Größenordnung hatte die Verwaltung

den parlamentarischen Gremien vor der Genehmigung der Mittel für die Baumaßnahme nicht genannt.

4 Nutzungskosten im laufenden Betrieb

- 386 In allen geprüften Gebäuden sind Zählereinrichtungen (z. B. für Strom, Wasser, Gas) eingebaut worden. Die Verbrauchsdaten werden regelmäßig monatlich erhoben und jährlich ausgewertet. Die Auswertungen der Daten werden genutzt, um den Verbrauch zu steuern. Die tatsächlichen Kosten für Gebäudereinigung, Bauunterhaltung, Abwasser, Strom, Gas, Wartung und Inspektion haben für alle Maßnahmen vorgelegen.
- 387 Bereits im Verlauf einer Baumaßnahme ist der Bauherr verpflichtet, die geplanten Nutzungskosten fortzuschreiben. Nach Inbetriebnahme hat er die tatsächlichen Nutzungskosten mit einer abschließenden Erfolgskontrolle festzustellen. Die das Gebäude verwaltende oder nutzende Einheit plant den jährlichen Haushaltsansatz der Nutzungskosten, erfasst die jeweiligen Istwerte im laufenden Betrieb und vergleicht sie mit den zugehörigen Planwerten.
- 388 Fortgeschriebene Planwerte und abschließende Erfolgskontrollen konnten die geprüften Stellen für keine Maßnahme vorlegen. Aufgrund der unvollständigen Datenlage in den Planungsunterlagen war ein Abgleich zwischen den geplanten und den tatsächlich entstandenen Nutzungskosten nicht möglich.
- 389 Es ist notwendig, die geplanten und die tatsächlichen Nutzungskosten zur Erfolgskontrolle fortzuschreiben. Erkenntnisse aus einem Abgleich von Plan- und Istwerten sollten für künftig zu planende Maßnahmen genutzt werden. Dadurch ließe sich die Planungssicherheit hinsichtlich der Nutzungskosten bei künftigen Baumaßnahmen allmählich erhöhen.

5 Steuerung von Nutzungskosten

- 390 Um die Nutzungskosten besser steuern zu können, haben die Universität und die Hochschule freiwillig ein Umweltmanagementsystem installiert und eine Umweltbetriebsprüfung nach EMAS (ECO-Management and Audit Scheme) eingeführt. Dieses Instrument hat die Europäische Gemeinschaft im Jahr 1993 für Unternehmen und öffentliche Einrichtungen entwickelt, die ihre Umweltleistungen verbessern wollen. Die EMAS-Verordnung ist auf Nachhaltigkeit, z. B. Energieeffizienz, Materialeffizienz, biologische Vielfalt



und Reduzierung von Emissionen, ausgerichtet und bietet dafür standardisierte Kennzahlen an.

- 391 Der Rechnungshof hat das Finanzressort gebeten, im Rahmen seiner Fachaufsicht über IB dem Thema Nutzungskosten in Zukunft größere Bedeutung beizumessen und den Ansatz von Universität und Hochschule aufzunehmen.

6 Erörterung mit den Ressorts

- 392 Das Wissenschaftsressort hat zu den von ihm als Bauherr durchgeführten Maßnahmen erläutert, es habe sich vorrangig für die Investitionskosten verantwortlich gesehen. Dritte hätten die Planungsunterlagen erstellt. Diese hätten die Nutzungskosten nicht oder nur unvollständig ermittelt, seien aber für die Vollständigkeit der Unterlagen verantwortlich gewesen. Die nutzenden Einheiten müssten in der Planungsphase stärker auf die Nutzungskosten Einfluss nehmen, weil diese Kosten ihre Haushalte belasteten. Nur so sei es möglich, Gebäude mit niedrigen bzw. wirtschaftlichen Nutzungskosten im Nutzerinteresse zu planen.
- 393 Die Hochschule hat darauf hingewiesen, sie habe in der Vergangenheit GBI als Projektsteuerer beauftragt, die Baumaßnahmen zu planen. Da GBI ausschließlich für öffentliche Gebäude zuständig sei, habe sie sich auf die fachliche Kompetenz der Gesellschaft verlassen. Die Hochschule ermittle seit Jahren u. a. Verbrauchsdaten, mit denen die Nutzungskosten für neue Gebäude geschätzt werden könnten. Diese Erfahrungswerte seien jedoch für die Ermittlung der Nutzungskosten für die Planungsunterlagen bisher nicht abgefragt worden.
- 394 Der Rechnungshof hatte bemängelt, dass das Wissenschaftsressort Investitions- und Nutzungskosten einer Maßnahme getrennt voneinander betrachtet und den vorhandenen Datenbestand der nutzenden Einheit nicht in die Planung der Maßnahme eingebunden hatte. Wenn Dritte die Planungsunterlagen im Auftrag erstellen, entbindet das den Bauherrn nicht von seiner Verantwortung für die Planung und die Umsetzung der Maßnahme. Er hat dafür zu sorgen, dass die Planungsunterlagen und -daten vollständig sind.
- 395 Das Wissenschaftsressort hat zugesagt, künftig für alle Baumaßnahmen die nach den RLBau erforderlichen Nachweise für die Baunutzungskosten in der notwendigen Form zu dokumentieren und den Entscheidungsunterlagen beizufügen. Auch werde es darauf hinwirken, dass die erforderlichen



Erfolgskontrollen durchgeführt und zwischen allen Beteiligten kommuniziert werden.

- 396 Das Finanzressort hat zugesagt, gemäß den RLBau künftig verstärkt darauf zu achten, dass den Entscheidungsunterlagen-Bau und den Entwurfsunterlagen-Bau Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Baunutzungskostenanalysen gemäß § 7 LHO beigefügt sind. Ferner werde das Finanzressort ein Umweltmanagementsystem einführen. Da mit der Einführung dieses Instruments jedoch ein größerer Personal- und Verwaltungsaufwand einhergehe, könne das zzt. nur sukzessive geschehen.





Bewertungsstelle des Finanzamts Bremen-Mitte

Die den Einheitswerten für Grundstücke zugrunde liegenden Wohnungsgrößen und Ausstattungen sind häufig nicht mehr aktuell. Rund 40.000 Einheitswerte für Grundstücke in der Stadt Bremen sind daher unzutreffend festgesetzt. Der Rechnungshof schätzt das Potenzial an zusätzlichen Grundsteuereinnahmen durch Anpassung der Einheitswerte auf mindestens 6 Mio. € jährlich.

1 Bewertungsgrundlage für Grundsteuer

- 397 Die Grundsteuer als Gemeindesteuer ist für die Städte Bremen und Bremerhaven eine wesentliche Einnahmequelle. Die Stadt Bremen hat 2010 rd. 131 Mio. €, die Stadt Bremerhaven rd. 23 Mio. € Grundsteuern eingenommen.
- 398 Grundlage für die Berechnung der Grundsteuer bilden die Einheitswerte für Grundstücke. Für bebaute Grundstücke werden Einheitswerte in der Regel nach dem Ertragswertverfahren ermittelt. Dabei wird die Jahresmiete zzgl. Nebenkosten mit einem Vervielfältiger multipliziert. Der Vervielfältiger richtet sich nach Grundstücksart, Baujahr der Gebäude und Gemeindegröße. Nach dem Bewertungsgesetz sind für die Einheitsbewertung des Grundbesitzes die Wertverhältnisse vom 1. Januar 1964 zugrunde zu legen (Hauptfeststellung). Eine weitere Hauptfeststellung wäre durch Bundesgesetz zu bestimmen. Ein solches Gesetz ist bisher nicht erlassen worden.
- 399 Außerhalb von Hauptfeststellungen können wertbeeinflussende Änderungen zu Wertfortschreibungen führen. Ändert sich die Nutzung des Grundstücks, wird z. B. ein Einfamilienhaus zum Zweifamilienhaus, ist die Grundstücksart fortzuschreiben (Artfortschreibung). Bei Änderung der Eigentumsverhältnisse werden die Grundstücke den neuen Eigentümerinnen und Eigentümern zugerechnet (Zurechnungsfortschreibungen). Sämtliche Fortschreibungen sind nebeneinander möglich.
- 400 Seit der Hauptfeststellung auf den 1. Januar 1964 haben viele Eigentümerinnen und Eigentümer ihre Gebäude gestiegenen Bedürfnissen und geänderten Lebensverhältnissen durch Um- oder Ausbauten sowie verbesserte Ausstattung angepasst. Der Rechnungshof hat bei der Bewertungsstelle des Finanzamts Bremen-Mitte, die die Einheitswerte für die in der Stadt Bremen

belegenen Grundstücke feststellt, geprüft, ob solche Veränderungen durch Wert- oder Artfortschreibungen in den Einheitswerten der Grundstücke berücksichtigt wurden. Er hat 342 nach statistischen Methoden ausgewählte Einheitswertakten eingesehen.

2 Finanzielle Auswirkungen durch Fortschreibungen

401 Der Rechnungshof hat bei 215 der eingesehenen Akten Sachverhalte festgestellt, die auf die Notwendigkeit einer Wert- oder Artfortschreibung hindeuteten. Er hat der Bewertungsstelle seine Feststellungen mitgeteilt und gebeten, den Eigentümerinnen und Eigentümern eine Erklärung zur Feststellung des Einheitswerts zuzusenden und die Antworten auszuwerten.

402 Das Finanzamt hat anlässlich der Auswertung in rd. 78 % der 215 Akten Fortschreibungen mit geänderten Einheitswerten vorgenommen. Gründe für die Fortschreibungen waren (mehrfache Fortschreibungsgründe waren jeweils möglich):

- In mehr als zwei Drittel der Fälle entsprach die dem bisherigen Einheitswert zugrunde liegende Jahresrohmiete nicht mehr der inzwischen verbesserten Ausstattung der Gebäude.
- Bei rd. einem Drittel hatten sich durch Aus- oder Anbauten die der Jahresrohmiete zugrunde zu legenden Flächen vergrößert.
- Ein Fünftel der Grundstücke wurde inzwischen anders genutzt.
- Bei einem Drittel wurden Garagen oder Stellplätze errichtet oder die Mietpreisbindung durch öffentliche Mittel war entfallen.

403 Potenzial für Wert- oder Artfortschreibungen war vor allem bei bis 1968 errichteten Gebäuden vorhanden. Die Fortschreibungen führten durchschnittlich zu einer höheren Grundsteuer von jährlich rd. 153 € pro Grundstück.

3 Weiteres Potenzial für Grundsteuermehreinnahmen

404 Die vom Finanzamt ermittelten Grundsteuermehreinnahmen hat der Rechnungshof auf die Stadt Bremen hochgerechnet. Danach sind in rd. 40.000 Fällen Fortschreibungen vorzunehmen. Bei Mehreinnahmen von durchschnittlich rd. 153 € pro fortgeschriebenen Grundstückswert gehen Bremen derzeit Grundsteuern in einer Größenordnung von 6 Mio. € jährlich

verloren. Das widerspricht dem haushaltsrechtlichen Gebot, Einnahmen vollständig zu erheben.

- 405 Der für rd. 40.000 Fortschreibungen erforderliche Arbeitsaufwand wird von der Bewertungsstelle des Finanzamts Bremen-Mitte mit seinem derzeitigen Personalbestand nicht ohne weiteres bewältigt werden können. Das Finanzressort hat organisatorische und personelle Maßnahmen zu ergreifen, um die Akten mittelfristig aufzuarbeiten. Insbesondere müssen die Beschäftigten der Bewertungsstelle von Arbeiten entlastet werden, die dem Ziel, die Ressourcen zu heben, entgegenstehen. Einen Beitrag hierzu wird der Vorschlag des Rechnungshofs leisten, die Beschäftigten von der Erhebung von Deichverbandsbeiträgen zu entbinden (s. Tz. 412 ff.). Sollte diese Maßnahme für sich allein nicht ausreichend sein, wären die Beschäftigten von Routinearbeiten, wie Eingaben von geänderten Adressen und Bankverbindungen, Ablage oder Anlegen von Akten, zu entlasten. Diese Arbeiten könnten ggf. auch mit temporärer personeller Verstärkung erledigt werden.
- 406 Angesichts vergleichbarer Verhältnisse spricht vieles dafür, dass sich die Ergebnisse der Prüfung auch auf Bremerhaven übertragen lassen. Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, auch zu prüfen, wie die Bewertungsstelle des Finanzamts Bremerhaven das Fortschreibungspotenzial realisieren kann.
- 407 Das Ressort hat bezweifelt, dass die vom Rechnungshof geschätzten Grundsteuermehreinnahmen erreichbar sind. Außerdem würde der mit der Maßnahme verbundene Aufwand das Ergebnis schmälern.
- 408 Gründe für seine Zweifel hat das Ressort nicht vorgetragen. Der Schätzung durch den Rechnungshof liegen Ergebnisse des Finanzamts Bremen-Mitte zu festgesetzten erhöhten Grundsteuern und detaillierte Annahmen zum Umfang des Fortschreibungsvolumens zugrunde. Insoweit teilt der Rechnungshof die Bedenken des Ressorts nicht.
- 409 Der Hinweis des Ressorts auf mit der Maßnahme verbundenen Aufwand ist zutreffend. Dabei ist allerdings unberücksichtigt geblieben, dass der Aufwand nur in einer begrenzten Zeitspanne bis zur Abarbeitung der vom Rechnungshof festgestellten Bewertungsrückstände entsteht. Das Verhältnis temporärer Mehrausgaben zu jährlich wiederkehrenden Steuermehreinnahmen in einer Größenordnung von 6 Mio. € rechtfertigt es nicht, die Maßnahme zu unterlassen.



4 Grundsteuerreform

- 410 Wegen des sehr lange zurückliegenden Hauptfeststellungszeitpunkts bestehen verfassungsrechtliche Bedenken wegen einer möglicherweise gleichheitswidrigen Praxis der Besteuerung des Grundvermögens. Jedoch ist nicht absehbar, wann mit einer Reform der Grundsteuer gerechnet werden kann. Obwohl die Bundesländer bereits seit 1998 hieran arbeiten, haben sie sich bis heute nicht auf eine Reform verständigen können. Derzeit werden drei Modelle geprüft. Die Finanzministerkonferenz hat im Januar 2011 beschlossen, die Modelle zu verproben und die mit ihnen zu erwartenden Kosten ermitteln zu lassen. Die Ergebnisse sollten bis Ende 2011 vorgelegt werden. Dieser Termin wurde inzwischen um ein Jahr verschoben.
- 411 Auch nach Vorlage der Ergebnisse ist nicht hinreichend sicher, dass sich die Länder und der Bund auf ein Verfahren einigen werden. Daher dürfen die Bemühungen um eine Grundsteuerreform kein Hinderungsgrund für das Finanzressort sein, unverzüglich Maßnahmen zu ergreifen, um jährlich wiederkehrende Grundsteuererhöhungen in Millionenhöhe zu realisieren.



Finanzen

Erhebung von Deichverbandsbeiträgen durch das Finanzamt Bremen-Mitte

Grundsteuern können durch öffentliche Bekanntmachung festgesetzt werden, wenn sie sich in ihrer Höhe im Vergleich zum Vorjahr nicht geändert haben. Dennoch erlässt das Finanzamt Bremen-Mitte jährlich rd. 160.000 Bescheide über Grundsteuern und Deichverbandsbeiträge.

Die dadurch entstehenden hohen Kosten können weitgehend entfallen, wenn Bescheide nur bei Änderungen zum Vorjahr erlassen werden. Das ist zudem ökologisch sinnvoll und ein Beitrag zum Bürokratieabbau.

1 Erhebung von Deichverbandsbeiträgen

- 412 Das Finanzamt Bremen-Mitte setzt für den Bremischen Deichverband am rechten Weserufer und den Bremischen Deichverband am linken Weserufer (Deichverbände) jährlich Deichverbandsbeiträge (Deichbeiträge) fest, zieht sie ein und treibt sie nötigenfalls bei. Deichbeiträge und Grundsteuern werden in einem Bescheid zusammengefasst. Grundlagen für das derzeitige Vorgehen sind Vereinbarungen des Finanzressorts mit den Deichverbänden vom Oktober 2003. Diese sind zum 1. Januar 2004 in Kraft getreten und können mit einer Frist von sechs Monaten zum Jahresschluss gekündigt werden.
- 413 Das Finanzamt Bremen-Mitte erhält von den Deichverbänden als Gegenleistung eine Verwaltungskostenpauschale. Die Pauschale beträgt regelmäßig 4,5 % der festgesetzten Deichbeiträge. In Jahren, in denen der Grundsteuerhebesatz geändert und in der Folge auch die Grundsteuer neu festgesetzt wird, ermäßigen sich die Verwaltungskostenpauschalen auf 4,0 % der Deichbeiträge. Die Pauschalen betragen 2007 bis 2010 pro Jahr rd. 200 T€.
- 414 Der Rechnungshof hat geprüft, ob die Verwaltungskostenpauschalen die Kosten des Finanzamts Bremen-Mitte für die Erhebung der Deichbeiträge decken und ob das vereinbarte Verfahren sinnvoll ist.



2 Hoher Erhebungsaufwand

- 415 Grundsteuer kann nach § 27 Abs. 3 des Grundsteuergesetzes ohne Erlass von Bescheiden allein durch öffentliche Bekanntmachung festgesetzt werden, wenn sie in gleicher Höhe wie im Vorjahr zu zahlen ist.
- 416 Das Finanzamt Bremen-Mitte verzichtet größtenteils auf diese Vereinfachung. Als Folge erteilt es jährlich rd. 160.000 Bescheide, in denen sowohl Grundsteuern als auch Deichbeiträge festgesetzt werden. Lediglich in Teilen von Bremen-Nord, in denen Deichbeiträge nicht erhoben werden, wird die Grundsteuer durch öffentliche Bekanntmachung festgesetzt. Das Finanzamt verzichtet für rd. 80 % der stadtbremischen Grundstücke auf die Möglichkeit der vereinfachten Grundsteuerfestsetzung und bindet damit Arbeitskapazität.
- 417 Die Beschäftigten der Bewertungsstelle sind mit der jährlichen Bescheiderteilung und weiteren mit der Festsetzung der Deichbeiträge verbundenen Arbeiten erheblich belastet. So schätzt das Finanzamt, dass telefonische Rückfragen der Steuerpflichtigen, intensive Recherchen bei Adress- und Bankverbindungsänderungen sowie Ersatzzustellungen von Bescheiden einen jährlichen Zeitaufwand von 4.760 Stunden erfordern.
- 418 Der Rechnungshof hat zusammen mit dem Ressort und dem Finanzamt Bremen-Mitte die durch die Erhebung der Deichbeiträge entstehenden Personal- und Sachkosten in der Bewertungsstelle, Finanzkasse und Vollstreckungsstelle ermittelt. Darüber hinaus hat er die Kosten für Druck und Versand der Bescheide in seine Berechnungen einbezogen. Den rd. 680 T€ jährlichen Kosten des Finanzamts Bremen-Mitte stehen lediglich rd. 200 T€ Kostenerstattungen der Deichverbände gegenüber. Die mit den Deichverbänden vereinbarten Verwaltungskostenpauschalen sind damit bei Weitem nicht kostendeckend. Das verstößt gegen die Gebote der LHO, Einnahmen vollständig zu erheben und wirtschaftlich zu handeln.

3 Vereinbarungen kündigen

- 419 Die Verstöße gegen die LHO erfordern es, die Vereinbarungen mit den Deichverbänden umgehend zu kündigen. Daneben ist zu entscheiden, ob überhaupt oder auf welche Weise Deichbeiträge durch das Finanzamt Bremen-Mitte erhoben werden sollen.
- 420 Eine Möglichkeit besteht darin, dass sich das Finanzamt aus der Bearbeitung zurückzieht und die Deichverbände die Beiträge selbst erheben. Falls die Verbände rückständige Deichbeiträge weiterhin von der Vollstreckungsstelle

eintreiben lassen wollen, wäre ihnen eine kostendeckende Aufwands-
pauschale zu berechnen.

- 421 Eine andere Möglichkeit wäre, die Deichbeiträge weiter durch das Finanzamt Bremen-Mitte erheben zu lassen, allerdings unter Verzicht auf eine jährliche Bescheiderteilung. Die Deichverbände müssten dafür ihre Satzungen entsprechend anpassen. So kann der Cuxhavener Deichverband nach seiner Satzung Deichbeiträge durch öffentliche Bekanntmachung festsetzen, wenn die Mitglieder die gleichen Beiträge wie im Vorjahr zu entrichten haben.
- 422 Mit den vom Rechnungshof vorgeschlagenen Möglichkeiten werden in der Bewertungsstelle Arbeitskapazitäten freigesetzt, die benötigt werden, um unterbliebene Einheitswertfortschreibungen nachzuholen und so erhebliche Ausfälle von Grundsteuern zu vermeiden. Dies hat die Prüfung der Bewertungsstelle (s. Tz. 397 ff.) durch den Rechnungshof gezeigt.
- 423 Auch die Deichverbände würden von einer verbesserten Aufgabenerledigung durch die Bewertungsstelle profitieren. Bemessungsgrundlage für die Deichbeiträge sind die Einheitswerte. Soweit höhere Einheitswerte für mit Deichbeiträgen belastete Grundstücke festgesetzt werden, steigen auch die Deichbeiträge.
- 424 Der Rechnungshof hat das Ressort gebeten, den unnötigen jährlichen Versand von bis zu 160.000 Bescheiden zu beenden. Damit würde es auch den angestrebten Bürokratieabbau unterstützen und ökologisch handeln.
- 425 Das Finanzressort sollte zusammen mit dem Umweltressort, das die Aufsicht über Deichverbände führt, prüfen, ob bei den derzeitigen Regelungen ohne Weiteres auf eine jährliche Bescheiderteilung verzichtet werden kann bzw. wie die Voraussetzungen dafür geschaffen werden können.
- 426 Falls die Ressorts aus Gründen der Rechtssicherheit eine gesetzliche Regelung für notwendig erachten, könnte das Bremische Gesetz zur Ausführung des Wasserverbandsgesetzes entsprechend gestaltet und die Verbandssatzungen angepasst werden. Einen solchen Weg ist, wie das Umweltressort dem Finanzressort mitgeteilt hat, Schleswig-Holstein gegangen. Es hat die Verbände in seinem Ausführungsgesetz zum Landeswasserverbandsgesetz ausdrücklich auf die Möglichkeit hingewiesen, in ihren Satzungen vorzusehen, dass Beitragsbescheide auch für folgende Hebungszeiträume gelten, solange sich die Höhe der Beiträge nicht ändert.
- 427 Das Finanzressort hat darauf hingewiesen, dass die Deichverbände derzeit den Verzicht auf eine jährliche Bescheidversendung für



rechtlich unzulässig erachten. In Hinblick auf die Regelung in Schleswig-Holstein will das Finanzressort prüfen, ob in Bremen entsprechende rechtliche Voraussetzungen geschaffen werden können. Dabei sollen neben den Deichverbänden auch das Umwelt- sowie das Justizressort eingebunden werden.



Finanzen

Standardisierung des IT-Supports in der bremischen Verwaltung

Der IT-Betrieb der gesamten bremischen Verwaltung wird ohne Nachweis der Wirtschaftlichkeit neu organisiert und standardisiert. Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für Pilotbereiche beruht in wesentlichen Punkten auf fehlerhaften Annahmen.

Vor einer Ausweitung der Standardisierung auf weitere Verwaltungsbereiche ist erneut eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen.

Die für eine Erfolgskontrolle erforderlichen Daten müssen noch erhoben werden.

1 Projekt „BASIS.bremen“

- 428 Der Senat hat sich zum Ziel gesetzt, die IT-Sicherheit in den Dienststellen Bremens zu erhöhen, die IT-Unterstützung weiter zu professionalisieren und personelle Ressourcen zu verringern. Um diese Ziele zu erreichen, sollen die Arbeitsplätze in der Bremer Kernverwaltung grundsätzlich mit einheitlicher und standardisierter Informationstechnik ausgestattet und der operative IT-Betrieb aus den dezentralen Einheiten herausgelöst werden. Der IT-Betrieb soll von einem externen Dienstleister betreut werden. Ausgenommen von diesem Grundsatz sind schon jetzt die Schulen, die Polizei und die Steuerverwaltung, aber auch einzelne Arbeitsplätze anderer Dienststellen. Außerdem verbleiben in manchen Dienststellen einige Server und andere Teile des IT-Betriebs. Zunächst ist die Umstellung in drei Pilotbereichen vorgesehen, nämlich in den senatorischen Dienststellen der Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen (SKJF), des Senators für Umwelt, Bau und Verkehr (SUBV) und in einem Referat bei der Senatorin für Finanzen (SF). Zum Pilotbereich von SKJF zählt aufgrund des früheren Ressortzuschnitts auch noch die Abteilung „Gesundheit“ im Ressort Bildung, Wissenschaft und Gesundheit. Für die Pilotbereiche hat das Finanzressort im Dezember 2011 mit einem externen Dienstleister einen Vertrag über das Projekt „BASIS.bremen - Migration Phase I“ („BASIS.bremen“) abgeschlossen. Im Januar 2012 wurde mit der Umstellung begonnen.
- 429 Eine wirtschaftliche Standardisierung der IT entspricht früheren Empfehlungen des Rechnungshofs. Er hat die für „BASIS.bremen“ erstellte

Wirtschaftlichkeitsuntersuchung geprüft. Darin werden die Varianten „Externer Dienstleister“ und „Fortführung des Status Quo“ jeweils einzeln für die drei Pilotbereiche und in einer Gesamtschau gegenübergestellt.

2 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

2.1 Rechtliche Anforderungen

430 Nach § 7 Abs. 2 LHO sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Die Verwaltungsvorschriften zur LHO (VV-LHO) regeln die damit verbundenen einzelnen Anforderungen im Detail. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind in der Planungsphase von Vorhaben unabdingbar, sollen aber auch zur begleitenden oder abschließenden Erfolgskontrolle durchgeführt werden. In jedem Stadium einer Maßnahme ist dabei nach derselben Untersuchungsmethode vorzugehen. Realistische und plausible Annahmen sind Grundvoraussetzungen, damit Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen aussagekräftig sind. Erkennbar sein müssen u. a. die finanziellen Auswirkungen auf den Haushalt und die Kriterien zur Messung des Erfolgs (Zielkennzahlen). Von Bedeutung bei der Erfolgskontrolle sind

- die Zielerreichungskontrolle als Soll-Ist-Vergleich,
- die Wirkungskontrolle als Frage nach der Eignung und Ursächlichkeit der Maßnahme für die Zielerreichung und
- die Wirtschaftlichkeitskontrolle.

431 Sind Berechnungen oder Dokumentationen in der Planungsphase unzureichend, sind die benötigten Informationen nachträglich im Rahmen der Erfolgskontrolle zu beschaffen. Die entscheidungsbefugten Gremien sind über die Ergebnisse der Erfolgskontrollen zeitnah zu unterrichten.

2.2 Kapitalwertberechnung

432 Das Finanzressort hat eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt, in der die Varianten „Externer Dienstleister“ und „Fortführung des Status Quo“ nach dem Verfahren der Kapitalwertmethode verglichen wurden. Das ist eine Methode, mit der alle künftigen Einnahmen und Ausgaben auf den Zeitpunkt unmittelbar vor Beginn der Maßnahme zurückgerechnet

werden (Kapitalwert/Barwert). Werden mehrere Investitionsvarianten verglichen, so ist dabei die Variante mit dem höchsten Kapitalwert die relativ vorteilhafteste.

- 433 Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung weist für die Variante „Externer Dienstleister“ einen positiven Kapitalwert von rd. 3,9 Mio. € aus. Das Ergebnis der Variante „Fortführung des Status Quo“ beläuft sich demgegenüber auf einen negativen Kapitalwert von rd. 22,7 Mio. €. In dieser Variante sind Ausgaben angesetzt worden für „Indirekte Kosten für Selbsthilfe und Selbstlernen/ für IT-bezogene Tätigkeiten der Beschäftigten“, „IT-Personalkosten Systembetreuung“, „Schulungskosten für IT-Personal“ sowie „Kosten aus Wartungsverträgen“. Die andere Variante „Externer Dienstleister“ ist planerisch so angelegt, dass Ausgaben in diesen Kategorien nicht entstehen dürften. Daher sind keine Positionen für solche Ausgaben in dieser Variante vorgesehen. Tatsächlich sind die dafür nicht anfallenden Ausgaben jedoch zusätzlich als Einsparungen berücksichtigt, und zwar in nominaler Höhe von insgesamt rd. 23 Mio. € für den Zeitraum 2012 bis 2022. Richtig für den Vergleich wäre es gewesen, in beiden Varianten nur die jeweiligen Ausgaben gegenüberzustellen. Das Vorgehen des Ressorts führt für die Variante „Externer Dienstleister“ zu einem unzutreffenden Ergebnis für den Kapitalwert, der - um den genannten Wert korrigiert - mit mindestens 16 Mio. € im negativen Bereich läge.
- 434 In die Variante „Fortführung des Status Quo“ sind Ausgaben für Wartungsverträge und für Schulungen von nominal insgesamt rd. 2,7 Mio. € bis zum Jahr 2022 eingerechnet. In der Variante „Externer Dienstleister“ sind dafür keine Ausgaben angesetzt. Da der externe Dienstleister nicht sämtliche IT-Aufgaben in den Pilotbereichen übernehmen wird, hätten in der Variante „Externer Dienstleister“ die dafür noch verbleibenden Ausgaben ebenfalls berücksichtigt werden müssen.
- 435 Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ist fehlerhaft. Sie bildet schon deshalb keine belastbare Entscheidungsgrundlage.

2.3 Personaleinsparungen in der Variante „Externer Dienstleister“

2.3.1 Einsparungserwartungen in der IT-Administration

- 436 Der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung liegen in der Variante „Externer Dienstleister“ Annahmen für Personaleinsparungen mit einem Finanzvolumen von nominal rd. 10 Mio. € in den Jahren von 2012 bis 2022 zugrunde. Dies entspricht rd. elf Stellen in der IT-Administration. Diese Erwartung ist nicht realistisch. Es werden einige Beschäftigte aus den Pilotbereichen zum zentralen



Dienstleister wechseln oder mit anderen Aufgaben als der IT-Administration betraut werden können. Schon heute steht aber fest, dass die für 2012 erwarteten Einsparungen nicht vollständig zu realisieren sind.

- 437 Eine Reihe von Beschäftigten wird ohnehin in der IT-Administration verbleiben müssen, da weiter Verfahren zu betreuen sind, die vom externen Dienstleister nicht administriert werden. Die Strukturen in den Pilotbereichen sind zudem noch nicht auf die Betreuung durch den externen Dienstleister umgestellt, sodass nicht sofort auf alle IT-Beschäftigten, deren Tätigkeiten im Laufe der Umstellung wegfallen sollen, verzichtet werden kann. Wird auch nur ein Teil des einzusparenden Personals nicht oder wesentlich später auf vorhandene Arbeitsplätze umgesetzt, belastet „BASIS.bremen“ mit dadurch weiter anfallenden Personalkosten den Haushalt.
- 438 Das Finanzressort hat eingewandt, außer im Pilotbereich SUBV verbleibe kein IT-Personal und dies sei in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung berücksichtigt. Da bislang keine Personalentwicklungskonzepte erstellt worden sind, ist diese Annahme zweifelhaft. Nach wie vor ist unklar, ob und wie viel IT-Personal bei SUBV verbleibt. SKJF hatte als Grundlage für die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung angegeben, dass es dort nach der Umstellung kein IT-Personal mehr geben werde. Spätestens seit Januar 2012 hat sich jedoch herausgestellt, dass bei SKJF auch weiterhin Beschäftigte für die Betreuung der in der senatorischen Dienststelle verbleibenden Fachverfahren und damit zusammenhängender weiterer IT-Tätigkeiten benötigt werden, auch wenn es sich dabei um wenige und kleine Fachverfahren handelt.
- 439 Das Finanzressort hat darauf verwiesen, dass die Pilotbereiche in der Pflicht stünden, die noch ausstehenden Personalentwicklungskonzepte zu erstellen. Einsparungen seien zudem bereits vor Projektbeginn erzielt worden, weil zwei Stellen in den Pilotbereichen nicht mehr nachbesetzt worden seien. Dem ist entgegenzuhalten, dass gerade wegen des Fehlens von Personalentwicklungskonzepten ungewiss ist, mit welchen Einsparungen tatsächlich gerechnet werden kann. Anders als in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung angenommen, sind bisher tatsächlich nur zwei von elf Stellen eingespart worden.

2.3.2 Erwartete Produktivitätssteigerungen

- 440 In der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung werden für die Variante „Externer Dienstleister“ Produktivitätssteigerungen in Höhe von rd. 10 Mio. € angesetzt, was ebenfalls rd. elf Stellen entspräche. Dem liegt die Annahme zugrunde, dass bei Arbeitsaufnahme des zentralen Dienstleisters für die

Beschäftigten in den Pilotbereichen jeweils rd. 7,5 Minuten am Tag für Tätigkeiten entfielen, die zwar IT-bezogen wären, aber nicht zu ihren fachlichen Aufgaben gehörten.

- 441 Es ist nicht überzeugend, dass durch die Umstellung ein Zeitgewinn in der genannten Höhe entsteht. Wird das Administrationspersonal vor Ort durch eine telefonische Hotline als Hilfe bei Problemen ersetzt, dürfte dies am zeitlichen Umfang der notwendigen Selbsthilfe der Beschäftigten kaum etwas ändern. Vielmehr lehrt die Erfahrung, dass weiterhin fachkundige Kolleginnen und Kollegen um Hilfe gebeten werden. Je geringer der tägliche Erreichbarkeitszeitraum der Hotline vereinbart wird und je länger es tatsächlich dauert, bis Hilfe geleistet wird, desto mehr wird es zur Selbsthilfe vor Ort kommen. Die angenommenen Produktivitätssteigerungen sind ebenso fragwürdig wie die Messbarkeit des Zeitgewinns und damit dessen Ansatz in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Werden bei isolierter Betrachtung der Variante „Externer Dienstleister“ die erhofften Produktivitätssteigerungen nicht berücksichtigt, ergibt sich schon allein daraus ein negativer Kapitalwert.
- 442 Das Finanzressort hat sich auf den Standpunkt gestellt, der angesetzte prognostizierte Zeitgewinn stütze sich auf praktische Erfahrungen. Konkrete Angaben oder Belege dafür hat das Ressort jedoch nicht geliefert.

2.4 Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für Gesamtumstellung

- 443 Dem weiteren Vorgehen im Projekt liegt die Annahme zugrunde, dass die Ergebnisse der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für die Pilotbereiche auf die anderen Dienststellen und Ressorts in Bremen übertragbar seien. Der Anteil der umzustellenden IT-Arbeitsplätze der Pilotbereiche (1.048 IT-Arbeitsplätze) an der geplanten Gesamtanzahl (6.989 IT-Arbeitsplätze) betrage 15 % und entspreche theoretisch dem Anteil der Pilotbereiche SKJF und SUBV am Fachverfahrensbudget von 16 %. Daher sei nicht zu erwarten, dass eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für andere Ressorts zu abweichenden Ergebnissen käme. Diese Argumentation hält einer näheren Betrachtung nicht stand.
- 444 Die Verteilung von IT-Arbeitsplätzen (IT-AP) und Fachverfahren (FV) in den Pilotbereichen stellt sich nach den Angaben der Ressorts, die die Grundlage für die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bildeten, folgendermaßen dar:

Verteilung von IT-Arbeitsplätzen und Fachverfahren in Pilotbereichen				
Pilotbereiche	IT-AP	Anteil IT-AP der Pilotbereiche an Gesamtheit IT-AP	FV	Anteil der Pilotbereiche am FV-Budget Bremens
Senatorische Dienststelle SKJF	410	6 %	0	0 %
Senatorische Dienststelle SUBV	608	9 %	14	16 %
Referat der SF	30	< 1 %	0	0 %
Summe	1.048	15 %	14	16 %

- 445 Die senatorische Dienststelle SKJF und das Referat der SF setzen nur wenige, kleine Fachverfahren ein. Als vernachlässigbare Größe werden sie daher in der Tabelle nicht berücksichtigt. Der Anteil von 16 % am Budget der Fachverfahren entfällt somit fast ausschließlich auf die senatorische Dienststelle SUBV, die nicht repräsentativ für die gesamte bremische Verwaltung stehen kann. Der Vergleich der Pilotbereiche insgesamt mit der ganzen Kernverwaltung führt ebenfalls nicht zu Ergebnissen, aus denen gefolgert werden könnte, dass die Ergebnisse der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung übertragbar wären.
- 446 Die bremische Kernverwaltung besteht aus einer Vielzahl von Dienststellen und Ressorts, deren Strukturen derzeit weder hinsichtlich ihrer IT-Personalstruktur (Zahl der IT-Beschäftigten sowie Art und Umfang ihrer Aufgaben) noch hinsichtlich der IT-Infrastruktur (Zahl von Endgeräten, Zahl von Servern, Art und Zahl von eingesetzten Softwareprodukten und Fachverfahren) im Detail ausreichend bekannt sind. Damit können die Ergebnisse für die Pilotbereiche auch nicht ohne weiteres auf die gesamte bremische Kernverwaltung übertragen werden.
- 447 Es ist dringend erforderlich, die IT-Personalstruktur sowie die IT-Infrastruktur aller umzustellenden Dienststellen zu erfassen und zu analysieren. Die Erkenntnisse aus einer solchen Bestandsaufnahme werden für die notwendige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für die gesamte bremische Kernverwaltung benötigt. Andernfalls werden nicht abschätzbare Ausgaben- und Umsetzungsrisiken in Kauf genommen. Selbst die für die Pilotbereiche verwendeten Zahlen stammen im Wesentlichen nur aus Planungsrechnungen.
- 448 Der Rechnungshof erwartet, dass auf der Grundlage einer Bestandsaufnahme die Wirtschaftlichkeit der Gesamtumstellung untersucht wird, bevor weitere Verwaltungsbereiche einbezogen werden.

2.5 Erfolgskontrolle

- 449 Zu einer Erfolgskontrolle (s. Tz. 430) gehört eine Zielerreichungskontrolle. Nach der Anlage 1 zu den VV-LHO zu § 7 LHO sind dabei „insbesondere die geplanten Ziele mit den erreichten Wirkungen zu vergleichen und die Gründe für die Abweichungen zwischen den beiden Vergleichsrechnungen zu analysieren“. Ein solcher Vergleich ist nur mit Zielkennzahlen möglich, anhand derer sich der Erfolg tatsächlich messen lässt. Der als Zielkennzahl genannte Kapitalwert ist für eine Erfolgsmessung nicht geeignet, da er keine Aussagekraft für das Verhältnis der erreichten Wirkungen zu den geplanten Zielen besitzt. Geeignete Zielzahlen sind demgegenüber beispielsweise „eingesparte IT-Beschäftigte“ oder „Dienstleistungsentgelte für Fachverfahren“.
- 450 Zur Erfolgskontrolle gehört ebenfalls eine Wirtschaftlichkeitskontrolle. Um die Wirtschaftlichkeit einer Maßnahme feststellen zu können, ist es erforderlich, die Ausgangssituation genau zu kennen. Da selbst für die Pilotbereiche die Datenlage nicht hinreichend belastbar ist, sind die für die Erfolgskontrolle benötigten Daten nachzuerheben. Benötigt werden u. a. detaillierte Angaben über Personal, Aufgaben, IT-Arbeitsplätze, Fachverfahren und sonstige IT-Ausstattung. Unterbleibt eine solche Bestandsaufnahme für die Pilotbereiche, ist eine Erfolgskontrolle unmöglich. Eine Erfolgskontrolle kann auch nicht durch ein Projektcontrolling ersetzt werden.
- 451 Es sind geeignete Zielkennzahlen festzulegen sowie Zielerreichungs-, Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrollen durchzuführen. Das Finanzressort hat zugesichert, es wolle die Anforderungen zur begleitenden und abschließenden Erfolgskontrolle bei der Umsetzung von „BASIS.bremen“ berücksichtigen. Der Rechnungshof weist jedoch darauf hin, dass dafür als Planungsinstrument noch Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für weitere zu migrierende Dienststellen fehlen.

2.6 Ausnahmen von der Standardisierung

- 452 Von der Standardisierung werden bereits jetzt Ausnahmen gemacht (s. Tz. 428). Im Pilotbereich SUBV sollen rd. 25 IT-Arbeitsplätze mit eigenen Administrationsrechten der Beschäftigten sowie rd. 80 IT-Arbeitsplätze mit einer besonderen Modelllinie ausgestattet werden. An diesen Arbeitsplätzen werden zwar die IT-Geräte vom externen Dienstleister einheitlich installiert, wegen zusätzlichen Softwarebedarfs werden aber weiterhin dezentrale Administrationstätigkeiten erforderlich bleiben. Die Pilotbereiche SKJF und das Referat im Finanzressort haben ihren Bedarf an IT-Arbeitsplätzen

mit Administrationsrechten bislang nicht festgelegt. Dies soll erst im Rahmen der Umstellung auf die externe Betreuung geschehen.

- 453 Jede Ausnahme von der Standardisierung birgt das Risiko, dass aufwendige Doppelstrukturen entstehen. Zusätzlich zu den Ausgaben für den externen Dienstleister wären die örtlichen Administrationstätigkeiten zu finanzieren. Der Rechnungshof hat das Finanzressort aufgefordert, darauf hinzuwirken, diejenigen IT-Arbeitsplätze, die mit besonderen Modelllinien ausgestattet werden sollen, auf die geringstmögliche Zahl zu begrenzen.
- 454 Derzeit ist für die Pilotbereiche nicht abschließend geklärt, welche Fachverfahren an den externen Dienstleister übertragen werden. Eine Abschätzung der damit verbundenen Risiken für die übrigen umzustellenden Verwaltungsbereiche fehlt bisher. Der Rechnungshof erwartet, dass für diese Bereiche erhoben wird, welche Fachverfahren vom externen Dienstleister betreut werden können. Dabei ist zu ermitteln, in welcher Höhe Entgelte für die Betreuung an den externen Dienstleister zu zahlen sind. Wenn die Betreuung von Fachverfahren nicht auf den externen Dienstleister übertragbar ist, ist zu erheben, welche Doppelstrukturen und zugehörigen Ausgaben verursacht werden. Über diese Aspekte muss Klarheit bestehen, bevor die IT in den übrigen Verwaltungsbereichen standardisiert wird. So können Einschränkungen bei der Zielerreichung und der damit einhergehende Aufwand rechtzeitig erkannt und ggf. vermieden werden. Es spricht bereits jetzt vieles dafür, dass mit einem Finanzmittelbedarf über dem Planansatz zu rechnen ist.
- 455 Das Finanzressort hat mitgeteilt, es werde entsprechend einer Bitte des Senats darauf hinwirken, dass die Zahl der Fachverfahren und die Nutzung besonderer Modelllinien mit Administrationstätigkeiten auf ein unbedingt erforderliches Minimum beschränkt werden.

3 Finanzierung aus Programmmitteln

- 456 Das Projekt „BASIS.bremen“ wird größtenteils aus den Mitteln des Programms „Umbau der Verwaltung und Infrastruktur“ finanziert. Nach der Vorlage 18/75 L (zugleich 18/74 S) für die Sitzungen der Haushalts- und Finanzausschüsse sollen die Effekte des Umbauprogramms belegbare Beiträge zur Haushaltskonsolidierung liefern, sodass dem Nachweis der Wirtschaftlichkeit und Dringlichkeit eine hohe Bedeutung zukommt. Die Wirtschaftlichkeit von „Basis.bremen“ ist bisher aber nicht nachgewiesen, weder für die Umstellung der Pilotbereiche noch für die der übrigen Verwaltung.



Rechnungshof
der Freien Hansestadt Bremen



Bremen, den 26. März 2012

Sokol

Meyer-Stender

Kolbeck-Rothkopf

Dr. Brockmüller