

BREMISCHE BÜRGERSCHAFT

Landtag

18. Wahlperiode

Drucksache 18 / 1825

Veröffentlicht am 13. April 2015

Jahresbericht 2015

Freie Hansestadt Bremen

- Land -

Rechnungshof
der Freien Hansestadt Bremen



Inhaltsverzeichnis

	Seite
Abkürzungsverzeichnis	3
Vorbemerkungen	5
I Haushalt 2013	
Haushaltsgesetz einschließlich Haushaltsplan und Haushaltsrechnung 2013	9
II Aktuelle Haushaltslage	
Steuern, Schulden und Zinsen 2014	21
Entwicklungen im Haushaltsjahr 2014	27
III Kaufmännischer Jahresabschluss	
Bremen bilanziert	37
IV Personal	
Personalhaushalt	49
V Prüfungsergebnisse	
Besserstellungsverbot bei Zuwendungen	57
Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen als Entscheidungsgrundlage	65
Inneres	
Dienstsport bei Feuerwehr und Polizei Bremen	69
Justiz	
Zuwendungen durch das Justizressort	77
Wissenschaft	
Gewährung von Leistungsbezügen an der Universität Bremen	83
Haushalts- und Wirtschaftsführung einer Forschungseinrichtung	91



Bau, Finanzen	
Vertragsmuster für die Beauftragung freiberuflich Tätiger	99
Verkehr	
Elektrifizierung einer Eisenbahnstrecke in Bremen-Nord	103
Arbeit	
ESF-Projekte im Beschäftigungspolitischen Aktionsprogramm	113
Finanzen	
Lizenzverträge für IT-Standardsoftware	119
Durchsetzung der Haftung nach § 13c Umsatzsteuergesetz	123
Vollstreckung steuerlicher Großrückstände	125
Bearbeitung von Einsprüchen gegen Steuerbescheide	129
Rundfunkangelegenheiten	
Beteiligungsunternehmen Radio Bremens	133
Fraktionen und Gruppen der Bremischen Bürgerschaft	
Verwendung der staatlichen Geldleistungen	137
VI Anhang: Beratung der Bremischen Bürgerschaft	
Beratende Äußerung nach § 88 Abs. 2 LHO zur Bewirtschaftung und Verwendung der Geldleistungen durch Fraktionen und Gruppen der Bremischen Bürgerschaft	141



Abkürzungsverzeichnis

AVB	Allgemeine Vertragsbedingungen für Freiberufliche Leistungen
BAP	Beschäftigungspolitisches Aktionsprogramm
BEZ	Bundesergänzungszuweisung
BKF	Bremer Kapitaldienstfonds
BremAbgG	Bremisches Abgeordnetengesetz
Bremedia	Bremedia Produktion GmbH
Brem.GBl.	Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen
BremHLBV	Bremische Verordnung über Leistungsbezüge sowie Forschungs- und Lehrzulagen
BremÖPNVG	Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr im Land Bremen
EA	Enterprise Agreement
ESF	Europäischer Sozialfonds
FVE	Farge-Vegesacker Eisenbahn GmbH
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HaFA	Haushalts- und Finanzausschüsse - Land und Stadt
HG	Haushaltsgesetz der Freien Hansestadt Bremen
HOAI	Verordnung über die Honorare für Architekten- und Ingenieurleistungen
IB	Immobilien Bremen, Anstalt des öffentlichen Rechts
KEF	Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten
LFA	Länderfinanzausgleich



LHO	Landeshaushaltsordnung
LT-Drs.	Landtagsdrucksache
LV	Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen
RB Media	Radio Bremen Media GmbH
RLBau	Richtlinien für die Planung und Durchführung von Bauaufgaben
RPrG	Rechnungsprüfungsgesetz
T€	Tausend Euro
Tz.	Textziffer
UStG	Umsatzsteuergesetz
VOL	Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen
VV-LHO	Verwaltungsvorschriften zur Haushaltsordnung der Freien Hansestadt Bremen
VZE	Vollzeiteinheiten
ZgSt	Zwischengeschaltete Stelle



Vorbemerkungen

1 Gegenstand des Jahresberichts

- 1 Der Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen nimmt die externe Finanzkontrolle wahr. Er prüft und überwacht nach 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 LHO). Das Ergebnis seiner Prüfungen fasst er jährlich in getrennten Berichten für die Bremische Bürgerschaft (Landtag) und die Stadtbürgerschaft zusammen. Die Berichte leitet er dem Parlament und gleichzeitig dem Senat zu (§ 97 Abs. 1 LHO). Sie dienen dem Landtag und der Stadtbürgerschaft neben den Haushaltsrechnungen für das Land und die Stadtgemeinde als Grundlage für den Beschluss über die Entlastung des Senats.
- 2 Der vorliegende Jahresbericht über die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes befasst sich vor allem mit Bemerkungen zum Haushaltsjahr 2013. Soweit der Jahresbericht nach § 97 Abs. 5 LHO auch Feststellungen enthält, die andere Haushaltsjahre betreffen, sind sie kenntlich gemacht. Der Rechnungshof geht im Abschnitt „Haushalt 2013“ grundsätzlich nur auf Sachverhalte ein, die nicht bereits in veröffentlichten Abschlussunterlagen für das Haushaltsjahr 2013 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 nach § 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 nimmt der Rechnungshof Nachschauprüfungen vor. Zudem führt der Rechnungsprüfungsausschuss der Bremischen Bürgerschaft Restantenlisten, mit denen er die Umsetzung seiner Beschlüsse durch die Ressorts verfolgt.
- 5 Der Rechnungshof hat auch nach § 88 Abs. 2 LHO beraten. Er hat im Berichtszeitraum Arbeitsgruppen der Verwaltung begleitet und auf andere Weise beratend an Vorhaben mitgewirkt. Ferner ist diesem Jahresbericht

als Anlage eine an die Bürgerschaft gerichtete beratende Äußerung zur Fraktionsfinanzierung beigefügt.

- 6 Ein Ziel der Finanzkontrolle ist es, mit ihren Feststellungen und Verbesserungsvorschlägen einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung zu leisten. Einige 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 des Verwaltungshandelns 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 darauf hin, dass
 - der Jahresbericht nicht die gesamte Prüfungstätigkeit wiedergibt,
 - Verbesserungsvorschläge sich erst finanziell auswirken können, wenn sie tatsächlich umgesetzt werden,
 - Prüfungen mit dem Schwerpunkt Ordnungsmäßigkeit des Verwaltungshandelns nicht immer finanzielle Auswirkungen haben und schließlich
 - sich nicht alle Vor- oder Nachteile einer veränderten Aufgabenwahrnehmung monetär bewerten lassen.
- 8 Es liegt in der Eigenart der Arbeit des Rechnungshofs, dass er in seinen Berichten vor allem Beanstandungen darstellt. Die geprüften Stellen haben Gelegenheit gehabt, sich zu den Prüfungsergebnissen zu äußern. Die Äußerungen sind mit ihrem wesentlichen Inhalt im Bericht berücksichtigt.
- 9 Für die Stadtgemeinde Bremerhaven obliegt dem Senat nach § 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 nach § 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 12. März 2015 wieder.



2 Entlastung des Senats für das Haushaltsjahr 2012

- 11 Die Entlastung des Senats durch die Bremische Bürgerschaft nach § 114 Abs. 1 Satz 2 LHO für das Haushaltsjahr 2012 war bei Redaktionsschluss noch nicht erfolgt.

3 Rechnung des Rechnungshofs

- 12 Nach § 101 LHO prüft die Bremische Bürgerschaft die Einnahmen und Ausgaben des Rechnungshofs. Sie hat ihn für seine Rechnungslegung zum Haushaltsjahr 2013 am 17. Dezember 2014 entlastet (Beschluss der Bremischen Bürgerschaft - Landtag - Nr. 18/1183 Ziffer 2).





I Haushalt 2013

Haushaltsgesetz einschließlich Haushaltsplan und Haushaltsrechnung 2013

1 Haushaltsgesetz einschließlich Haushaltsplan

- 13 Die Bremische Bürgerschaft hat den Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2013 mit dem Haushaltsgesetz (HG) der Freien Hansestadt Bremen vom 15. Mai 2012 beschlossen (Brem.GBl. S. 195). Er ist in Einnahme und Ausgabe auf 10.637.418.130 € festgestellt worden. Im Vorjahr hatte der Haushalt ein Volumen von 10.598.856.260 €.
- 14 Das für den Personalhaushalt ausgewiesene Stellenvolumen ist auf 7.357 festgesetzt worden. Damit ist es um 39 Stellen niedriger kalkuliert worden als für das Vorjahr. Der Stellenindex, der die durchschnittliche Entgelt- und Besoldungsgruppe der besetzten Stellen beschreibt, hat 1,18 betragen. Dies entspricht einer durchschnittlichen Wertigkeit zwischen den Entgeltgruppen E 10 und E 11 bzw. den Besoldungsgruppen A 10 und A 11.
- 15 Für die Sonderhaushalte - u. a. die Universität Bremen - ist das Stellenvolumen auf 2.877 festgesetzt worden, also auf denselben Wert wie im Vorjahr. Der Stellenindex hat 1,44 betragen. Dieser Index entspricht dem Wert für die Entgeltgruppe E 13 bzw. für die Besoldungsgruppe A 13.
- 16 Das HG 2013 sah in § 14 Abs. 1 Nr. 1 vor, dass die Senatorin für Finanzen Kredite bis zur Höhe von 7.386.364.900 € aufnehmen durfte. Für das Haushaltsjahr 2012 hatte die Kreditermächtigung 7.458.525.020 € betragen.

2 Einhaltung der Kreditaufnahmegrenze

- 17 Einnahmen aus Krediten durften nach der im Jahr 2013 noch geltenden Fassung des Art. 131a Satz 2 LV und - inhaltlich gleich - nach § 18 Abs. 1 Halbsatz 1 LHO die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten (zur Zulässigkeit einer gegenüber der Investitionssumme höheren Kreditaufnahme vgl. Urteil des Staatsgerichtshofs vom 24. August 2011, Az. 1/11).
- 18 Die Daten für die Berechnung der Kreditaufnahmegrenze bei der Haushaltsaufstellung für das Jahr 2013 hat der Rechnungshof dem Haushaltsplan entnommen. Das Ergebnis ist in der folgenden 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 2013, in T€, gerundet				
Pos.		Land	Stadt- gemeinde	Zusammen (bereinigt)
1	Investitionsausgaben (brutto)	327.785	220.870	453.724
2	abzüglich Investitionseinnahmen	94.172	83.671	82.912
3	Nettoinvestition	233.613	137.200	370.812
4	Nettokreditaufnahme	156.365	286.580	442.945
5	Überschreitung (Pos. 4 abzüglich Pos. 3)	-77.248	149.381	72.133

- 19 Danach ist die Kreditaufnahmegrenze bei einem Vergleich der Nettoinvestition mit der Nettokreditaufnahme für das Land um rd. 77,2 Mio. € unterschritten und für die Stadt um rd. 149,4 Mio. € überschritten worden. Werden beide Haushalte zusammen betrachtet, hat sich bei der Haushaltsaufstellung, bereinigt um die gegenseitigen Zahlungsströme, eine Überschreitung der Kreditaufnahmegrenze von rd. 72,1 Mio. € ergeben.
- 20 In seine Berechnung bezieht der Rechnungshof - anders als das Finanzressort - die Kreditaufnahmen beim Bund und bei anderen Gebietskörperschaften (Obergruppe 31 des Gruppierungsplans) sowie 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 Tilgungen der Obergruppe 58 für das Land Bremen in Höhe von 5 Mio. € bei der Berechnung berücksichtigt. Kreditaufnahmen der Obergruppe 31 hat es nicht gegeben. Die Berechnungsweise des Finanzressorts und die des Rechnungshofs haben zu unwesentlich unterschiedlichen Überschreibungsbeträgen geführt.
- 21 Die nachfolgende Tabelle zeigt die Nettoinvestition und die Nettokreditaufnahme zum Jahresende 2013:

Vergleich der Nettoinvestition mit der Nettokreditaufnahme zum Jahresende 2013, in T€, gerundet				
Pos.		Land	Stadt-gemeinde	Zusammen (bereinigt)
1	Investitionsausgaben (brutto)	335.786	302.952	526.326
2	abzüglich Investitionseinnahmen	105.051	111.804	103.443
3	Nettoinvestition	230.735	191.148	422.884
4	Nettokreditaufnahme	98.637	280.315	378.952
5	Überschreitung (Pos. 4 abzüglich Pos. 3)	-132.098	89.166	-43.932

- 22 Wie der Vergleich der beiden vorstehenden Tabellen zeigt, ist im Vollzug der Haushalte von Land und Stadt zusammen die Kreditaufnahmegrenze, anders als bei der Haushaltsaufstellung geplant, nicht ausgeschöpft worden.
- 23 Für das Land ist die Kreditaufnahmegrenze bei einem Vergleich der Nettoinvestition mit der Nettokreditaufnahme um rd. 132,1 Mio. € unterschritten und für die Stadt um rd. 89,2 Mio. € überschritten worden. Werden beide Haushalte zusammen betrachtet, hat sich im Haushaltsvollzug, bereinigt um die gegenseitigen Zahlungsströme, eine Unterschreitung der Kreditaufnahmegrenze in Höhe von rd. 43,9 Mio. € ergeben. Bei dieser Berechnung hat der Rechnungshof Tilgungen der Obergruppe 58 für das Land Bremen in Höhe von 5.481.132,84 € einbezogen. Die im Vergleich zwischen Haushaltsaufstellung und Haushaltsvollzug zu verzeichnende positive Entwicklung ist hauptsächlich auf das niedrige Zinsniveau und auf Steuermehreinnahmen zurückzuführen.

3 Haushaltsrechnung

- 24 Der Senat hat nach Art. 133 LV die vom Finanzressort aufgestellte Haushaltsrechnung der Freien Hansestadt Bremen für das Haushaltsjahr 2013 durch Mitteilung vom 16. Dezember 2014 (LT-Drs. 18/1682) der Bremischen Bürgerschaft vorgelegt und erläutert.
- 25 Wie in der Vergangenheit ist auch die Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2013 in gekürzter Form vorgelegt worden. Sie enthält die Gesamtbeträge der Kapitel und Einzelpläne sowie die zusammengefassten Einzelplan-summen. Außerdem weist die Haushaltsrechnung die Abweichungen

zwischen dem Haushaltssoll und den Rechnungsergebnissen der Einzelpläne aus. Die Ergebnisse der einzelnen Haushaltsstellen sind in den 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 nach § 25 Abs. 1 LHO. Darin enthalten sind das kassenmäßige Jahresergebnis nach § 82 Nr. 1 LHO und das rechnungsmäßige Jahresergebnis einschließlich der Darstellung der Haushaltsreste nach § 83 LHO. Außerdem enthält die Haushaltsrechnung den Finanzierungssaldo nach § 82 LHO.
- 27 Der Senat hat der Bremischen Bürgerschaft mit der Haushaltsrechnung 2013 folgende Anlagen vorgelegt:
- Übersichten über erhebliche Solländerungen und erhebliche Abweichungen zwischen Soll- und Ist-Beträgen einschließlich Erläuterungen,
 - Angaben über Personalausgaben,
 - Übersichten über niedergeschlagene und erlassene Beträge,
 - Übersichten über Beteiligungen, Sachanlagen, Forderungen, Rücklagen, Sondervermögen und Eigenbetriebe, Schulden und Bürgschaftsverpflichtungen,
 - Flächenangaben über den Grundbesitz,
 - Kurzfassungen der Bilanzen und Gewinn- und Verlustrechnungen der Eigenbetriebe, der Sondervermögen des Landes, 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 für 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,
 - Übersicht über maßnahmenbezogene Liquiditätssteuerung.
- 28 Die Haushaltsrechnung enthält auf Seite 81 (Anlage 3) den Vermögensnachweis zum 31. Dezember 2013. Damit wird nach § 73 LHO ein Nachweis über das Vermögen und die Schulden des Landes erbracht. Dieser Nachweis ist der Bremischen Bürgerschaft und dem Rechnungshof nach § 86 LHO zusammen mit der Haushaltsrechnung im Dezember 2014 vorgelegt worden.
- 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. 82 ff., Anlage 3). Darüber hinaus liegen dem Rechnungshof weitergehende Unterlagen zum Vermögensnachweis vor.
- 30 Der Stand der Forderungen und Verbindlichkeiten des BKF ist im Vermögensnachweis innerhalb der Sondervermögen und in der Haushaltsrechnung auf Seite 120 (Anlage 4) enthalten. Nach dem 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 Maßnahmen des Landes außerhaushaltsmäßig auch Maßnahmen der Stadtgemeinde finanziert. Hinsichtlich des Schuldendienstes (Zins- und Tilgungszahlungen der Ressorts) wird haushaltssystematisch nach Landes- und Stadtvorhaben unterschieden. Die Zuordnung zur jeweiligen Gebietskörperschaft kann der Aufstellung der Einzelvorhaben des BKF entnommen werden. Sie ist im Wirtschaftsplan 2012/2013 veröffentlicht worden.

4 Haushaltsreste und Rücklagen

- 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 26. Februar 2014 zur Abrechnung der Produktplanhaushalte 2013 (Vorlage 18/432 L, zugleich 18/508 S) dargestellt, in welcher Höhe Verlustvorträge, Rücklagen und Reste in den Haushaltsjahren 2012 und 2013 gebildet wurden. Der Rechnungshof

gibt diese Abrechnung in verkürzter Form wieder. Er hat dabei allerdings die Jahre ab 2008 einbezogen. Die folgende Tabelle zeigt, in welcher Höhe am Ende des jeweiligen Haushaltsjahres Verlustvorträge, Rücklagen und Reste ins Folgejahr übertragen wurden:

Abrechnung der Haushalte von Land und Stadtgemeinde (ohne Sonderhaushalte): jährliche Veränderungen von Verlustvorträgen, Rücklagen, Resten, in Mio. €, gerundet						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Verlustvorträge	10,7	12,3	-6,6	8,1	15,0	-1,5
Rücklagen/Reste insgesamt	92,8	102,9	106,0	110,4	111,8	113,6
davon Allg. Budgetrücklage	4,8	1,3	3,0	5,0	2,4	4,2
davon Altersteilzeitrücklage	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
davon Ausgabereste	40,6	40,0	35,3	43,1	55,4	66,0
davon Investive Rücklagen	43,1	58,2	50,4	51,0	49,7	41,8
davon Sonderrücklagen	4,2	3,4	17,3	11,3	4,4	1,6

- 32 Verlustvorträge entstehen, wenn Mindereinnahmen oder Mehrausgaben nicht durch Haushaltsreste oder rücklagefähige Beträge im zugehörigen Produktplan ausgeglichen werden können. Im Folgejahr nicht abgebaute Verlustvorträge werden fortgeschrieben. Mit Abschluss der Haushalte 2013 konnten die bestehenden Verlustvorträge um rd. 1,5 Mio. € auf nunmehr rd. 88 Mio. € gesenkt werden. Diese Reduzierung ist insbesondere auf erhebliche Mehreinnahmen aus EU-finanzierten Programmen zurückzuführen. Die Höhe der gebildeten Rücklagen und der übertragenen Reste hat insgesamt rd. 113,6 Mio. € betragen.
- 33 Reste können übertragen werden, wenn dies gesetzlich im Personal- und sonstigen konsumtiven Haushalt zugelassen ist. Bei Ausgaberesten handelt es sich um nicht in Anspruch genommene Ermächtigungen für konsumtive Ausgaben, die im Folgejahr nicht mehr ausfinanziert sind. Sollen Ausgabereste in Anspruch genommen werden, muss grundsätzlich - ggf. bei einer anderen Haushaltsposition - auf einen gleich hohen Teil des Haushaltsanschlags verzichtet werden. Werden die Reste nicht spätestens im übernächsten Haushaltsjahr in Anspruch genommen, sind sie grundsätzlich zu streichen.



Ende 2013 konnten die einzelnen Ressorts Ausgaberreste von insgesamt rd. 66,0 Mio. € bilden.

- 34 Rücklagen resultieren aus nicht in Anspruch genommenen Ermächtigungen für Ausgaben, die mit einer Kreditermächtigung unterlegt sind. Daher können sie bei Bedarf im Folgejahr grundsätzlich neben den Haushaltsanschlüssen in Anspruch genommen werden. Allerdings ist dann sicherzustellen, dass ein gleich hoher Betrag aus einem Haushaltsanschlag an anderer Stelle nicht ausgegeben wird, um den in der Verwaltungsvereinbarung mit dem Bund vorgesehenen strukturellen Finanzierungssaldo einzuhalten. Rücklagen können auch für den Ausgleich von Mindereinnahmen oder Mehrausgaben herangezogen werden. Anders als Ausgaberreste werden Rücklagen außerhalb des Haushalts auf einem Bestandskonto geführt und somit fortgeschrieben. Am Ende des Haushaltsjahres 2013 konnten den bestehenden Rücklagen in den Produktplänen investive Rücklagen von rd. 41,8 Mio. € sowie Sonderrücklagen in Höhe von rd. 1,6 Mio. € zugeführt werden, z. B. aufgrund von Mehreinnahmen aus Vorschusszahlungen der EU aus dem Programm Europäischer Fonds für regionale Entwicklung. Die Allgemeine Budgetrücklage erhöhte sich insgesamt auf rd. 60 Mio. €, sodass die Gesamtsumme der Rücklagen Ende 2013 rd. 190,9 Mio. € betrug.

5 Übereinstimmung zwischen Haushaltsrechnung und Büchern

- 35 Nach § 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 2013 und die in den Büchern der Kasse aufgeführten Beträge stimmen - soweit der Rechnungshof sie geprüft hat - überein. Sofern bei Prüfungen in den Ressorts und Dienststellen Einnahmen und Ausgaben nicht ordnungsgemäß belegt waren, hat der Rechnungshof mit der jeweils geprüften Stelle vereinbart, wie diese Mängel zu beheben sind.

6 Kassen- und rechnungsmäßiges Ergebnis

- 36 Der Abschluss des bremischen Landeshaushalts für das Haushaltsjahr 2013 ist auf Seite 60 der Haushaltsrechnung dargestellt. Er weist als kassenmäßigen Abschluss nach § 82 LHO Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben in Höhe von 12.122.485.459,78 € aus.



7 Finanzierungssaldo

- 37 Der Finanzierungssaldo nach § 82 LHO ergibt den Kreditbedarf der Gebietskörperschaften und ist für das Haushaltsjahr 2013 auf Seite 61 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.
- 38 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 2013 hat die Haushaltsrechnung des Landes Bremen beim Finanzierungssaldo eine Unterdeckung von 216.605.409,78 € (ohne anteilige Konsolidierungshilfe des Bundes) ausgewiesen. Mit dem auf das Land entfallenden Teil der Konsolidierungshilfe von 119.197.590,00 € hat der Finanzierungssaldo eine Unterdeckung von 97.407.819,78 € ausgewiesen.

8 Haushaltsüberschreitungen

- 39 Nach § 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 nach § 4 HG 2013 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, 6 HG 2013). Leistet die Verwaltung Ausgaben über die Ausgabeermächtigung für eine Haushaltsstelle oder einen Deckungskreis hinaus, verstößt sie gegen das Budgetrecht des Parlaments. Nach § 97 Abs. 2 Nr. 2 LHO hat der Rechnungshof darüber zu berichten, ob und in welcher Weise vom Haushalts-soll ohne Genehmigung des Parlaments abgewichen worden ist.
- 40 Für das Haushaltsjahr 2013 hat der Rechnungshof vier Überschreitungen mit einem Betrag von zusammen 3.242.678,45 € bei Haushaltsstellen ermittelt, die nicht zu einem Deckungskreis gehörten. Ferner hat er 16 Überschreitungen von Deckungskreisen in einer Gesamthöhe von 1.689.544,80 € festgestellt. Zusammen sind das 20 Überschreitungen in einer Gesamthöhe von

4.932.223,25 €. Im Vorjahr waren es zusammen 15 Überschreitungen in einer Gesamthöhe von 5.141.366,28 €.

- 41 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 in seiner Vorlage für die Sitzungen der HaFA am 11. Juli 2014 über die Haushaltsüberschreitungen berichtet (Vorlage 18/479 L, zugleich 18/573 S). Im Übrigen hat es die anderen Senatsressorts - wie in den Vorjahren - mehrfach daran erinnert, dass die auf Haushaltsstellen und in Deckungskreisen verfügbaren Mittel nicht überschritten werden dürfen. Trotz dieser Hinweise ist das Budgetrecht des Parlaments erneut verletzt worden.

9 Erwirtschaftung veranschlagter Minderausgaben und nicht erreichter Einnahmeanschläge

- 42 Nach § 11 Abs. 2 LHO sind nur diejenigen Ausgaben im Haushaltsplan zu veranschlagen, die im Haushaltsjahr voraussichtlich fällig und damit kassenwirksam werden. Der Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2013 enthält bei Haushaltsstelle 0995/799 99-5, Globale Minderausgabe - investiv -, einen Anschlag in Höhe von -2.152.400 €.
- 43 Das Finanzressort hat überwacht, ob die im Haushalt veranschlagte Minderausgabe erwirtschaftet wurde. Im Vollzug des Haushalts ist sie vollständig aufgelöst worden.
- 44 Das Finanzressort hat auch überwacht, ob für nicht erreichte Einnahmeanschläge Ausgaben eingespart oder Mehreinnahmen an anderer Stelle nachgewiesen worden sind. Für einige nicht erreichte Einnahmeanschläge haben Ressorts Verlustvorträge gebildet, statt Einsparungen oder Mehreinnahmen an anderer Stelle nachzuweisen. Sofern die Ressorts diese Verlustvorträge in Folgejahren durch Mehreinnahmen oder Minderausgaben kompensieren, werden sie dann auf diese Weise ihr Budget rechnerisch zwischen Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen haben.

10 Einhaltung der haushaltsgesetzlichen Kreditermächtigungen

- 45 Nach § 14 HG 2013 durfte die Senatorin für Finanzen für verschiedene Zwecke betraglich begrenzt Kredite aufnehmen. Der Rechnungshof hat geprüft, ob sie die Ermächtigungsgrenzen eingehalten hat.



- 46 Kassenkredite durften bis zu 12 % der veranschlagten Haushaltsmittel aufgenommen werden (§ 14 Abs. 4 HG); das sind 1.276.490.175,60 €. Diesen Rahmen hat das Finanzressort eingehalten. Auch die übrigen Kreditermächtigungen aus § 14 HG hat das Ressort entweder nicht in voller Höhe oder gar nicht in Anspruch genommen.

11 Überwachung des Staatsschuldbuchs

- 47 Nach § 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. Das Staatsschuldbuch ist ein öffentliches Register, in das nicht in Urkunden verbriefte Forderungen gegen das Land eingetragen werden. Die Gläubigerinnen und Gläubiger erhalten keinen Schuldschein. Der Rechnungshof überwacht das Schuldbuch im Rahmen seiner allgemeinen Prüfungsverpflichtung.
- 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 aktuellen Schuldenstand Bremens.
- 49 Der Rechnungshof hat die ihm von der Senatorin für Finanzen vorgelegte Aufstellung über Veränderungen der Schuldenstände für das Jahr 2013 geprüft. Am 31. Dezember 2012 hatten die Einträge im Staatsschuldbuch einen Wert von 7.700 Mio. €. Durch fünf Abgänge und vier Zugänge im Jahr 2013, die sich im Saldo gegenseitig aufhoben, haben am 31. Dezember 2013 die Einträge im Staatsschuldbuch wieder 7.700 Mio. € betragen.

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

- 50 Die Senatorin für Finanzen war nach § 19 Abs. 1 HG 2013 ermächtigt, neue Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen bis zu 556 Mio. € zu übernehmen. Der Senator für Umwelt, Bau und Verkehr war nach § 19 Abs. 2 HG 2013 ermächtigt, neue Bürgschaftsverpflichtungen bis zu 5 Mio. € einzugehen.

- 51 Neue Verpflichtungen sind insgesamt in Höhe von rd. 137,3 Mio. € begründet worden. Der Gesamtbestand der Verpflichtungen hat sich gegenüber dem Stand vom 31. Dezember 2012 um rd. 90,2 Mio. € verringert. Am 31. Dezember 2013 hat er 682.810.502,84 € 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. 71,6 Mio. € auf rd. 883,5 Mio. € verringert. Die Ermächtigungsgrenzen des HG 2013 sind eingehalten worden.

13 Liquiditätssteuerung bei Investitionsmaßnahmen im Jahr 2013

- 53 Der Senat nahm in seiner Sitzung am 15. Oktober 2013 eine neue sog. Liquiditätssteuerung zur Kenntnis. Die HaFA stimmten in ihrer Sitzung am 8. November 2013 dieser Liquiditätssteuerung zu. Zum Jahresende nicht ausgeschöpfte Ressortmittel für Investitionsvorhaben (von mehr als 100.000 €) werden danach zunächst den Sondervermögen für Investitionsvorhaben des Folgejahres zugewiesen. Im Folgejahr führt dies zu entsprechend verringerten Zuweisungsbedarfen der Ressorts an die jeweiligen Sondervermögen. Die so eingesparten Mittel stehen dann den Investitionsvorhaben, für die sie im Vorjahr ursprünglich vorgesehen waren, wieder zur Verfügung. Mit diesem Verfahren (Ausnahme vom Haushaltsgrundsatz der Jährlichkeit in Anlehnung an die Regelungen in § 15 Abs. 2 LHO und in den HG) wurden Ende des Jahres 2013 Mittel über rd. 32,9 Mio. € aus dem Kernhaushalt als Ist-Ausgabe gebucht und den Sondervermögen zugewiesen.
- 54 Das Finanzressort hat den Rechnungshof frühzeitig über das beabsichtigte Verfahren informiert. Der Rechnungshof hat dafür eine transparente Darstellung in den jeweiligen Haushaltsrechnungen empfohlen. Im Übrigen erwartet er die vom Finanzressort zugesagte Evaluation dieses Instruments, zumal sich das Finanzressort eine Fortsetzung des Verfahrens auch für die nächsten Jahre bereits mit Beschlüssen der HaFA hat bewilligen lassen.
- 55 Das Finanzressort hat eine Darstellung in die jeweilige Haushaltsrechnung des Jahres 2013 aufgenommen. Wünschenswert wäre darin auch eine Aufschlüsselung der Gesamtbeträge nach Einzelprojekten.





II Aktuelle Haushaltslage

Steuern, Schulden und Zinsen 2014

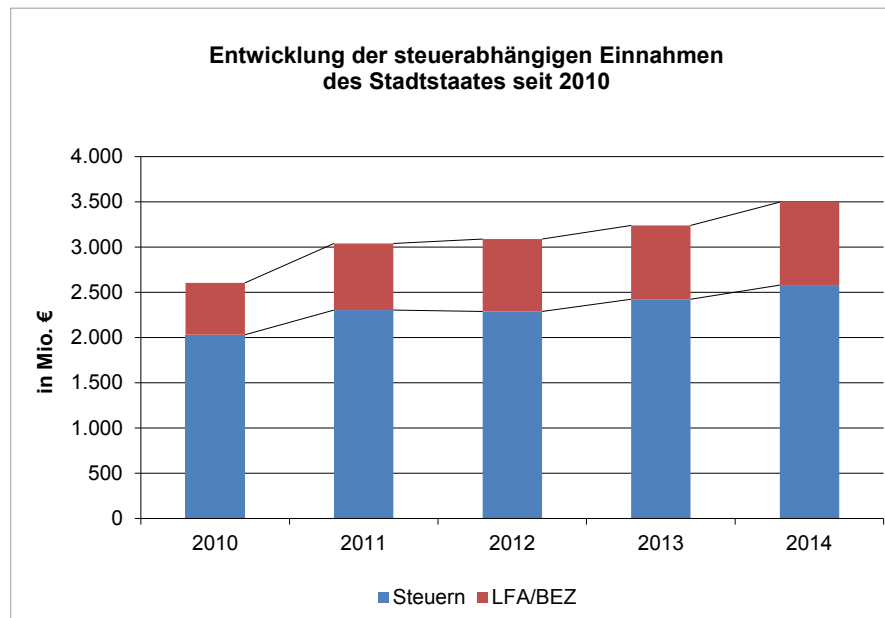
1 Vorläufige und endgültige Daten

- 56 In seinem letzten Jahresbericht berichtete der Rechnungshof über die Entwicklung von Steuern, Schulden und Zinsen bis einschließlich 2013. Der Haushalt für das Jahr 2013 war seinerzeit noch nicht endgültig abgeschlossen. Deshalb konnte der Rechnungshof für das Jahr 2013 nur die vorläufigen Daten des Finanzressorts darstellen. Dabei waren die Konsolidierungshilfen des Bundes an das Haushaltsnotlageland Bremen in der Darstellung nicht enthalten.
- 57 Zwischenzeitlich hat der Rechnungshof die vorläufigen Daten des Jahres 2013 mit der vorgelegten Haushaltsrechnung 2013 verglichen. Abweichungen gegenüber den im letzten Jahresbericht dargestellten vorläufigen Daten haben sich nicht ergeben.
- 58 Der Haushalt für das Jahr 2014 war bei Redaktionsschluss für diesen Jahresbericht noch nicht abgeschlossen. Deshalb stellt der Rechnungshof auch diesmal für das letzte Haushaltsjahr nur die vorläufigen Daten des Finanzressorts dar, in denen die Konsolidierungshilfen nicht enthalten sind.

2 Steuern

- 59 Die Summe der steuerabhängigen Einnahmen (Steuern einschließlich der Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich - LFA und den allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen - BEZ) hat sich in Bremen seit dem Jahr 2011 von Jahr zu Jahr unterschiedlich stark erhöht, wie nachstehende Darstellungen zeigen.

Entwicklung der steuerabhängigen Einnahmen des Stadtstaates seit 2010, in Mio. €, gerundet						
Jahr	Steuern	Änderung zum Vorjahr	LFA/BEZ	Änderung zum Vorjahr	Summe steuerabhängiger Einnahmen	Änderung zum Vorjahr
2010	2.031		573		2.604	
2011	2.302	13,3 %	736	28,4 %	3.038	16,7 %
2012	2.288	-0,6 %	800	8,7 %	3.088	1,6 %
2013	2.423	5,9 %	815	1,9 %	3.237	4,8 %
2014	2.579	6,4 %	918	12,6 %	3.497	8,0 %



- 60 Nachdem die Steuereinnahmen im Jahr 2013 gegenüber dem Vorjahr um rd. 5,9 % gestiegen waren, erhöhten sie sich im Jahr 2014 um rd. 6,4 % auf rd. 2.579 Mio. €. Auch die Einnahmen aus LFA und BEZ verbesserten sich erheblich, und zwar um rd. 12,6 % auf jetzt rd. 918 Mio. €. Deutlich hervor tritt die Erhöhung der Einnahmen aus dem LFA gegenüber dem Vorjahr mit rd. 17 %. Das ist auf das hohe Gesamtsteueraufkommen in Deutschland und die jahresüberschreitende Abrechnung zurückzuführen: Das vierte Quartal 2013, in dem die Einnahmen überproportional hoch ausfielen, ist erst im Jahr 2014 kassenwirksam geworden. Die Summe der steuerabhängigen

Einnahmen hat sich somit noch einmal gegenüber dem Vorjahr erhöht, und zwar um rd. 8,0 % auf 3.497 Mio. €.

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

Entwicklung der Steuern des Landes und der Stadtgemeinden seit 2010, in Mio. €, gerundet						
Jahr	Land	Änderung zum Vorjahr	Stadtgemeinde Bremen	Änderung zum Vorjahr	Stadtgemeinde Bremerhaven	Änderung zum Vorjahr
2010	1.370		576		85	
2011	1.548	13,0 %	658	14,2 %	96	12,9 %
2012	1.581	2,1 %	608	-7,6 %	99	3,1 %
2013	1.654	4,6 %	669	10,0 %	99	0,0 %
2014	1.749	5,7 %	723	8,1 %	106	7,1 %

- 62 Im Land Bremen sind die Steuereinnahmen im Jahr 2014 gegenüber dem Vorjahr um rd. 5,7 % auf rd. 1.749 Mio. € gestiegen. Auch die Steuereinnahmen der Stadtgemeinden sind gestiegen, und zwar in der Stadtgemeinde Bremen um rd. 8,1 % auf rd. 723 Mio. € und in der Stadtgemeinde Bremerhaven um rd. 7,1 % auf rd. 106 Mio. €.

3 Schulden

- 63 Die Schuldenstände des Landes und der Stadtgemeinden einschließlich ihrer Eigenbetriebe und Sondervermögen sind nachstehend mit den jeweils prozentualen Veränderungen im Vergleich zum Vorjahr dargestellt. Sie summieren sich zu den Gesamtschulden des Stadtstaates. Die Daten für das Jahr 2013 basieren auf der vom Senat vorgelegten Haushaltsrechnung 2013, die für das Jahr 2014 auf vorläufigen Zahlen (Stand: 20. Januar 2015).



Entwicklung der Schulden im Stadtstaat seit 2010, in Mio. €, gerundet								
Jahr	Land		Stadtgemeinde Bremen		Stadtgemeinde Bremerhaven		Stadtstaat	
	Betrag	Veränderung	Betrag	Veränderung	Betrag	Veränderung	Betrag	Veränderung
2010	9.692		6.987		1.201		17.880	
2011	9.944	2,6 %	7.365	5,4 %	1.288	7,2 %	18.597	4,0 %
2012	10.112	1,7 %	7.827	6,3 %	1.370	6,4 %	19.309	3,8 %
2013	10.247	1,3 %	8.333	6,5 %	1.421	3,7 %	20.001	3,6 %
2014	9.609	-6,2 %	8.721	4,7 %	1.619	13,9 %	19.949	-0,3 %

- 64 Der Schuldenstand des Landes hat sich nach der Tabelle um gut 600 Mio. € verringert. Nicht berücksichtigt ist dabei ein Kredit über 445 Mio. €, der notwendig war, um den Haushalt 2014 auszugleichen. Er wurde zwar erst im Jahr 2015 aufgenommen, aber noch für das Jahr 2014 gebucht. Unter Berücksichtigung dieses Kredits beläuft sich der Schuldenstand des Landes auf über 10 Mrd. €.
- 65 Demgegenüber sind die Schulden in der Stadtgemeinde Bremen weiter angestiegen, und zwar um fast 400 Mio. € (rd. 4,7 %) auf jetzt 8.721 Mio. €. Auch die Schulden in der Stadtgemeinde Bremerhaven haben zugenommen, und zwar um rd. 13,9 % auf 1.619 Mio. €. Unter Berücksichtigung der Stadtgemeinden ist der Gesamtschuldenstand des Stadtstaates scheinbar um rd. 0,3 % auf unter 20 Mrd. € gesunken. Bei der gebotenen Einbeziehung des Kredits über 445 Mio. € hat er sich allerdings erhöht.

4 Zinsen

- 66 Bremen hat hohe Zinslasten zu tragen. Das in den vergangenen Jahren niedrige Zinsniveau und nur geringe Preissteigerungen wirkten sich vorteilhaft auf die Höhe der Zinsausgaben aus. Teure Altkredite, die ausliefen, konnten in den letzten Jahren in zinsgünstigere Kredite umgeschuldet werden.
- 67 Die folgende Tabelle zeigt die Zinsausgaben des Stadtstaates Bremen aufgliedert nach Ausgaben des Landes und seiner Stadtgemeinden.

Zinsausgaben des Landes, der Stadtgemeinden und des Stadtstaates seit 2010, in Mio. €, gerundet				
Jahr	Land	Stadtgemeinde Bremen	Stadtgemeinde Bremerhaven	Stadtstaat
2010	388,8	252,9	48,6	690,3
2011	334,4	240,3	54,8	629,5
2012	338,6	257,8	54,0	650,4
2013	374,4	236,2	54,3	665,0
2014	288,4	250,5	55,4	594,2

- 68 Im Gegensatz zu den Jahren 2012 und 2013, in denen die Zinsausgaben des Stadtstaates zunahmen, haben sich die Zinsausgaben im Jahr 2014 wieder verringert. Während die Ausgaben beim Land Bremen von 2013 auf 2014 erheblich gesunken sind, hat sich bei den beiden Stadtgemeinden eine Steigerung ergeben, die in Bremerhaven moderat ausgefallen ist.
- 69 Das Land hat seine Zinslast gegenüber dem Vorjahr deutlich reduzieren können. Derzeit kommt dem Land zugute, dass es die Kredite an die Stadtgemeinden als festverzinsliche Darlehen weitergibt. Variable Zinsgeschäfte, wie auch Zinssicherungsgeschäfte auf dem Derivatmarkt, schließt ausschließlich das Land ab. Aufgrund der aktuellen Marktsituation profitiert das Land von diesen Geschäften. Bei ungünstiger Marktentwicklung trägt es jedoch auch das Zinsrisiko.
- 70 Die Zinslasten der Stadtgemeinden sind - entgegen der Landesentwicklung - gestiegen. Das ist auf mehrere Gründe zurückzuführen:
- Die Stadtgemeinden haben mehr Kredite aufgenommen als im Vorjahr.
 - Die Kommunen haben von den Derivatgeschäften des Landes nicht profitiert.
 - Die Stadtgemeinde Bremen ist in den Jahren 2012 und 2013 durch Schuldübernahmen in Höhe von mehr als 300 Mio. € zusätzliche Zinsverpflichtungen eingegangen. Allein die auf diesen Effekt zurückzuführenden Mehrausgaben betrugen im Jahr 2013 rd. 7,5 Mio. € und im Jahr 2014 rd. 15 Mio. €.





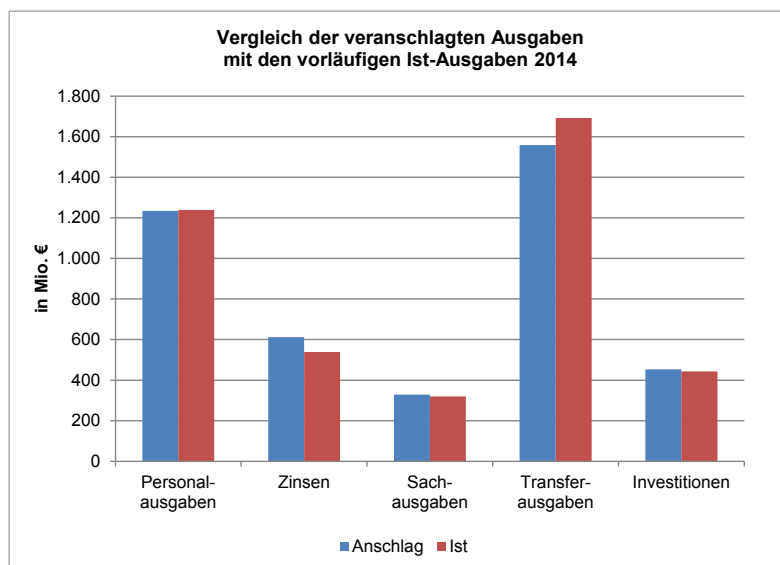
Entwicklungen im Haushaltsjahr 2014

1 Haushaltsrisiken

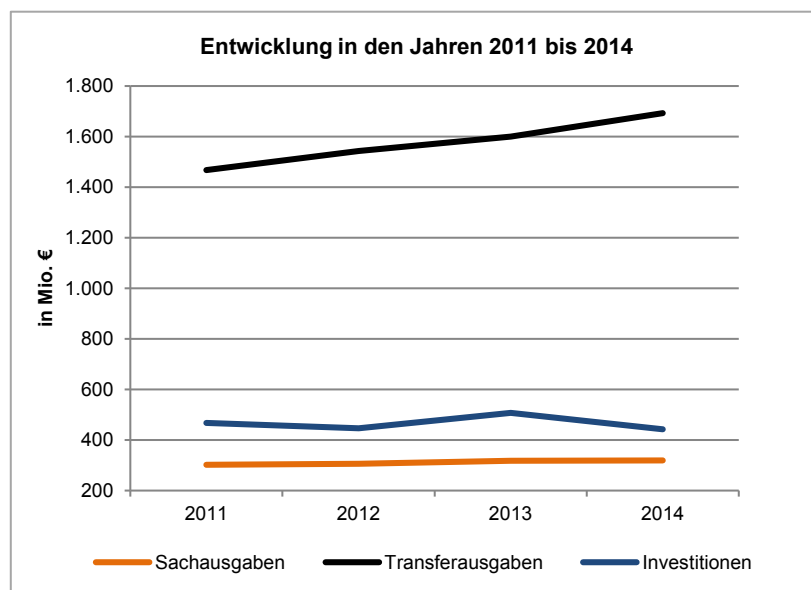
- 71 Aufgrund der Ergebnisse des Controllingberichts für Januar bis April 2014 stellte der Senat erhebliche Haushaltsrisiken im Haushaltsvollzug 2014 fest. Insbesondere im Bereich der Sozialleistungen und der Personalausgaben hielt er die Einhaltung der mit dem Haushaltsplan beschlossenen Budgets für gefährdet. Zusätzlich zu Mehrausgaben erwartete er auch Mindereinnahmen, weil sich nicht alle veranschlagten Erwartungen realisieren ließen. Das Haushaltsrisiko bezifferte der Senat mit mindestens 60 Mio. € zuzüglich möglicher Nachzahlungen bei der Beamtenbesoldung. Aus diesen Gründen beschloss der Senat am 8. Juli 2014 eine Haushaltssperre. Sie erlaubt Ausgaben nur zum zwingend notwendigen Erhalt bestehender Einrichtungen sowie für gesetzlich vorgeschriebene Leistungen und aufgrund rechtlich verbindlicher Verpflichtungen.
- 72 Anfang August 2014 veröffentlichte das Finanzressort die Ergebnisse des Halbjahrescontrollings. Es führte aus, die zentralen Haushaltsdaten hätten sich verbessert. So seien bis zu diesem Zeitpunkt insbesondere die steuerabhängigen Einnahmen höher als erwartet ausgefallen und die Ausgaben für Zinsen und Subventionen gesunken. Lediglich die Sozialausgaben seien gegenüber dem Planwert gestiegen. Diese Momentaufnahme dürfe aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich die Zahlen am Ende des Jahres ganz anders darstellen könnten, weil der Haushalt 2014 nach wie vor erhebliche Risiken aufweise. Die Risiken bezifferte das Finanzressort im August 2014 auf rd. 73 Mio. €, die insbesondere durch höhere Sozialausgaben, Mindereinnahmen und Mehrausgaben des Innenressorts sowie Mindereinnahmen bei den Gewinnen aus der Beteiligung an Hafenbetrieben entstehen könnten. Darüber hinaus sei noch offen, in welchem Umfang die Personalausgaben bei einer eventuell notwendig werdenden Nachzahlung der Beamtenbesoldung für die Jahre 2013 und 2014 steigen würden.
- 73 Am 30. September 2014 stellte der Senat einen Mehrbedarf in Höhe von 102,7 Mio. € fest (72,7 Mio. € Budgetrisiken und 30 Mio. € für die Beamtenbesoldung). Der Senat beschloss, diese Mehrausgaben nicht durch einen Nachtragshaushalt auszugleichen, sondern durch Umschichtungen im Haushalt, also ohne weitere Neuverschuldung. Diesen Beschluss setzte er durch Inanspruchnahme frei werdender Mittel aufgrund verringerter Zinsausgaben und aufgrund zeitlicher Verschiebung von Investitionen um.

2 Haushaltsabschluss

- 74 Nach dem vorläufigen Abschluss des Haushalts 2014 für den Stadtstaat Bremen (13. Monat, festgestellt am 20. Januar 2015) betragen die Einnahmen rd. 4.370,9 Mio. € und die Ausgaben rd. 5.097,3 Mio. €. Daraus ergibt sich ein Finanzierungssaldo von -726,4 Mio. €. Verglichen mit dem Vorjahr hat sich der Finanzierungssaldo um 41,8 Mio. € (Finanzierungssaldo 2013 im 14. Monat: -768,2 Mio. €) verbessert. Die Mehreinnahmen des Jahres 2014 im Vergleich zum Vorjahr (+289,5 Mio. €) sind im Wesentlichen auf höhere Steuereinnahmen und Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich zurückzuführen. Dem stehen Mehrausgaben von 247,8 Mio. € gegenüber. Mit Ausnahme der Zinsausgaben (-70,8 Mio. €) sind die anderen konsumtiven Ausgabepositionen im Vergleich zum Vorjahr zum Teil erheblich gestiegen.
- 75 Aufgrund von Beschlüssen der Haushalts- und Finanzausschüsse (HaFA) in ihrer jeweiligen Sitzung am 17. Oktober 2014 hat das Finanzressort einen Teil der Zinsminderausgaben in Höhe von 20,2 Mio. € für Derivatgeschäfte genutzt, um Zinsvorsorge durch Verstedigung der Zinsausgaben zu betreiben. Die dadurch zu erzielenden kumulierten Einsparungen bis zum Jahr 2019 betragen nach Auskunft des Finanzressorts fast 20,5 Mio. €. Steuermehreinnahmen zum Jahresende sind zur Reduzierung der Nettokreditaufnahme genutzt worden.
- 76 Der Rechnungshof hat die Ist-Ausgaben des Haushaltsjahres 2014 für das Land und die Stadtgemeinde Bremen den Haushaltsanschlügen (mit Ausnahme der Ausgaben für Tilgungen) gegenübergestellt, um etwaige Einsparungen der Verwaltung zu ermitteln. Die nachstehende Grafik verdeutlicht die Abweichungen zwischen Anschlag und Ist.



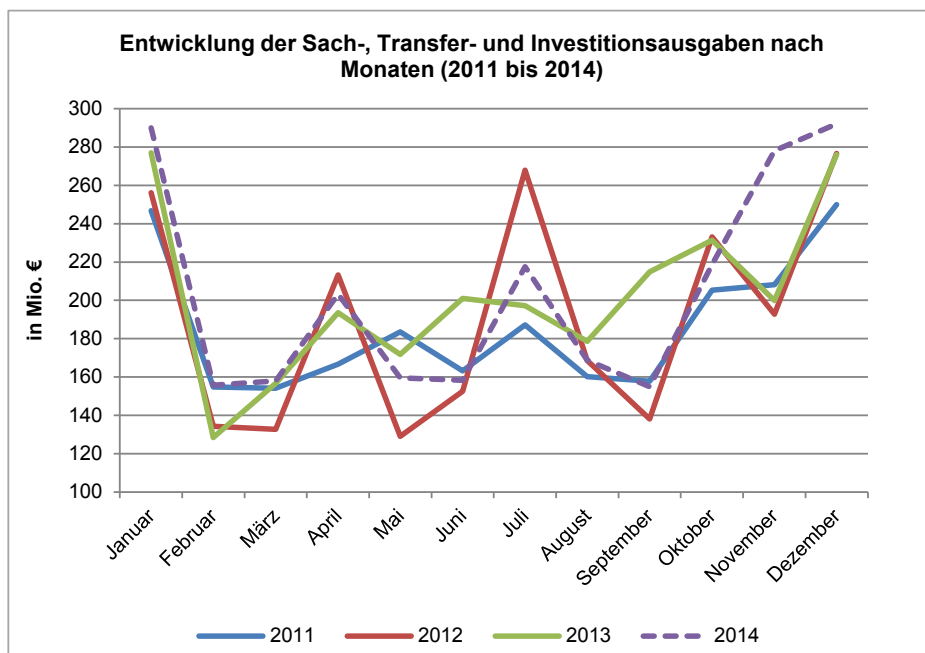
- 77 Während die Personalausgaben leicht um rd. 0,33 % über dem Anschlag liegen, ergeben sich bei den Sachausgaben - ohne Zinsen und Tilgungen - (rd. 2,81 %) und den Investitionsausgaben (rd. 2,49 %) geringfügige Unterschreitungen. Auffällig sind die erheblichen Unterschreitungen des Anschlags bei den Zinsausgaben um rd. 11,94 % und die Mehrausgaben bei den Transferausgaben (Zuweisungen und Zuschüsse, z. B. Sozialleistungen) in Höhe von rd. 8,58 %.
- 78 Die Sach-, Transfer- und Investitionsausgaben des Landes und der Stadtgemeinde Bremen haben sich in den letzten vier Jahren wie in nachstehender Grafik dargestellt entwickelt.



- 79 Bei den Sachausgaben (ohne Zinsen und Tilgungen) war im Jahr 2012 eine Steigerung von rd. 1,3 %, im Jahr 2013 von rd. 4,2 % und im Jahr 2014 von rd. 0,3 % zu verzeichnen.
- 80 Die Transferausgaben (Zuweisungen und Zuschüsse, z. B. Sozialleistungen) stiegen im Jahr 2012 um rd. 5,1 %, im Jahr 2013 um rd. 3,7 % und im Jahr 2014 um rd. 5,8 %.
- 81 Die Ausgaben für Investitionen sanken im Jahr 2012 im Vergleich zum Vorjahr um rd. 4,6 %. Im Jahr 2013 stieg das Ausgabevolumen jedoch wieder an, und zwar um rd. 13,9 %, um sich im Jahr 2014 erneut zu verringern, nämlich um rd. 12,8 %. In den Daten für das Jahr 2014 sind die Ausgaben für den Ankauf einer Beteiligung an einer Netzgesellschaft in Höhe von 168,75 Mio. € nicht enthalten. Es handelt sich dabei um einen besonderen Finanzierungsvorgang, der keine unmittelbare Auswirkung auf den

Finanzierungssaldo nach § 82 Nr. 2 c) LHO und somit auf die Einhaltung des Konsolidierungspfades hat.

- 82 Insgesamt erhöhten sich die Ausgaben der dargestellten Ausgabenblöcke von rd. 2,24 Mrd. € im Jahr 2011 auf rd. 2,45 Mrd. € im Jahr 2014. Das entspricht einer Steigerung von rd. 9,4 %.
- 83 Die monatliche Entwicklung der Summe aus Sach-, Transfer- und Investitionsausgaben des Landes und der Stadtgemeinde Bremen der letzten vier Jahre zeigt die nachstehende Grafik.



- 84 Die Ausgabenentwicklung verläuft in den dargestellten Ausgabeblöcken von Jahr zu Jahr - von einigen extremen Abweichungen abgesehen - ähnlich. Auch die Regelungen zur sog. haushaltslosen Zeit (Januar bis Mai 2012) und zur Haushaltssperre (überwiegend von Juli bis November 2014) haben das Ausgabeverhalten der Dienststellen nicht grundlegend verändert. Eine deutliche Verminderung des Ausgabevolumens hat es in diesen Zeiträumen jedenfalls nicht gegeben.

3 Bewertung der Konsolidierung durch den Stabilitätsrat

- 85 Bremen erhält Konsolidierungshilfen in Höhe von 300 Mio. € pro Jahr, wenn es seinen strukturellen Finanzierungssaldo - wie in der mit dem Bund geschlossenen Verwaltungsvereinbarung vorgesehen - abbaut und dem Stabilitätsrat

jährlich über die Einhaltung des Konsolidierungspfads berichtet (vgl. Jahresbericht 2014 - Land -, Tz. 171 ff.).

- 86 Für die Sitzung des Stabilitätsrats am 28. Mai 2014 hatte Bremen einen Konsolidierungsbericht 2013 und einen Sanierungsbericht 2012/2016 mit Ist- und Planwerten (jeweils mit Stand vom April 2014) vorgelegt. Der Stabilitätsrat erkannte an, dass Bremen die angekündigten Maßnahmen im Jahr 2013 im Wesentlichen umgesetzt und die Obergrenze der Nettokreditaufnahme mit deutlichem Abstand eingehalten hatte. Er bat Bremen darum, die Einzelvorhaben des Programms zur „Neuordnung der Aufgabenwahrnehmung 2014/2015“ im Herbstbericht 2014 umsetzungsreif zu konkretisieren und zu quantifizieren.
- 87 Für die Sitzung des Stabilitätsrats am 15. Dezember 2014 legte Bremen einen Stabilitätsbericht 2014 und einen aktualisierten Sanierungsbericht 2012/2016 (jeweils mit Stand vom September 2014) vor. Der Stabilitätsrat begrüßte die Erhöhung des Abstands zur Obergrenze der Nettokreditaufnahme. Als Beleg für eine Verstärkung des Sanierungskurses könne diese Darstellung aus seiner Sicht aber nicht dienen, weil die Sanierungsplanung nur punktuell um die Ergebnisse der Steuerschätzung aktualisiert worden sei. Absehbare Entlastungen und deutlich erkennbare Risiken seien dabei nicht berücksichtigt worden. Der Bitte des Stabilitätsrats um Konkretisierung und Quantifizierung der Entlastungsmaßnahmen sei Bremen nur in sehr begrenztem Maße nachgekommen. Der Stabilitätsrat forderte Bremen auf, der Haushaltskonsolidierung nach der im Mai 2015 anstehenden Bürgerschaftswahl höchste Priorität einzuräumen.

4 Bewertung der Haushaltslage durch den Rechnungshof

- 88 Der Rechnungshof hält besonders bei den Ausgaben eine Verstärkung des Konsolidierungskurses für geboten. Aus dem vorläufigen Haushaltsabschluss für das Jahr 2014 des Stadtstaates Bremen geht hervor, dass im Vergleich zum Anschlag Mehreinnahmen von rd. 239,1 Mio. € und Mehrausgaben von rd. 93,6 Mio. € entstanden sind. Es sind somit rd. 145,5 Mio. € weniger neue Schulden aufgenommen worden als ursprünglich geplant. Bremen hat einen negativen Finanzierungssaldo von rd. 726,4 Mio. € (s. Tz. 74) erzielt. Um ihn auszugleichen, waren nach Abzug insbesondere der Konsolidierungshilfen weitere Kredite erforderlich.
- 89 Die erzielten Mehreinnahmen sowie die durch erhebliche Zinsminderausgaben eingesparten Mittel sind für weitere Ausgaben verwandt worden. Das bedeutet, dass Bremen im Saldo nicht gespart hat.

- 90 Der Rechnungshof weist auch auf zukünftige Risiken hin. Es ist nicht mit einer andauernden positiven Entwicklung des Steueraufkommens zu rechnen. Darüber hinaus ist nicht sicher, ob das niedrige Zinsniveau der letzten Jahre weiterhin Bestand hat. Treten diese Risiken ein, wird es noch schwieriger, den Konsolidierungspfad einzuhalten.
- 91 Anzuerkennen ist zwar, dass der Senat eine gegenüber dem Planwert für 2014 geringere Neuverschuldung erreicht (s. Tz. 73), und den vorgegebenen Konsolidierungspfad eingehalten hat. Der große Spielraum, der zum Ausgleich von Budgetrisiken und für weitere Maßnahmen nach Haushaltsplan zur Verfügung stand, hat sich im Haushaltsverlauf deutlich verkleinert. Das zeigt, dass die im Haushaltsplan ausgewiesenen Einnahme- und Ausgabeanschlüsse für das Haushaltsjahr 2014 zu optimistisch waren (vgl. Jahresbericht 2014 - Land -, Tz. 192 ff.). Auch die zeitliche Verschiebung dringend notwendiger Investitionen ist weder zweckmäßig noch wirtschaftlich. Sie führt erfahrungsgemäß auf längere Sicht zu Mehrausgaben. Ein wachsender Sanierungsstau erzeugt zusätzliche Folgekosten, weil Schäden an Gebäuden und Infrastrukturvermögen noch zunehmen.
- 92 Der Rechnungshof erinnert in diesem Zusammenhang an seine Empfehlungen zur Haushaltskonsolidierung (vgl. Jahresbericht 2014 - Land -, Tz. 218 ff.). Geschäftsprozessoptimierung, Benchmarking, Zusammenarbeit mit anderen Gebietskörperschaften, Überprüfung freiwilliger Aufgaben, Überprüfung von Investitionsentscheidungen sowie langfristige und nachhaltige Investitionsplanung sind Aufgabenfelder, auf denen die Verwaltung stärker aktiv werden muss, um Einsparungen erzielen zu können. Darüber hinaus ist zu prüfen, auf welche Aufgaben die Verwaltung verzichten kann, wenn weiterer Personalabbau auch nach Umstrukturierungen nicht mehr möglich ist.

5 Aufnahme der Schuldenbremse in die Landesverfassung

- 93 Die Bremische Bürgerschaft hat am 22. Januar 2015 die sog. Schuldenbremse in die Landesverfassung aufgenommen. Mit der Formulierung, dass Einnahmen und Ausgaben ab dem Jahr 2020 grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen sind, hat Bremen die Regelungen des Grundgesetzes übernommen. Der Rechnungshof hält es für notwendig, in den noch zu erlassenden Ausführungsgesetzen restriktive Vorgaben aufzunehmen, die einen Haushaltsausgleich ohne Neuverschuldung gewährleisten.

6 Programm „Umbau der Verwaltung und Infrastruktur“

- 94 Der Senat hatte Ende des Jahres 2011 das Programm „Umbau der Verwaltung und Infrastruktur“ (UVI) beschlossen. Mit diesem Programm sollte zur Fortsetzung des Konsolidierungskurses ein weiterer Umbau der Verwaltung, eine strukturelle Verbesserung der Aufgabenwahrnehmung und die Verbesserung der städtischen Infrastruktur erreicht werden, um mittel- und langfristig die laufenden Ausgaben senken zu können. Für diverse Projekte dieses Programms wurden in den Jahren 2012 und 2013 Mittel von insgesamt 50 Mio. € bereitgestellt. Die Verantwortung für den Nachweis realisierter Entlastungseffekte liegt beim jeweiligen Fachressort, ohne dass vorher konkrete Einsparziele festgelegt wurden.
- 95 Nachdem das Finanzressort den HaFA am 12. April 2013 seinen Jahresbericht 2012 über den Umsetzungsstand des Programms vorgelegt hatte, folgte am 16. Mai 2014 ein Abschlussbericht. Danach waren die zur Verfügung gestellten Mittel fast vollständig abgerufen worden. Im Abschlussbericht werden konkrete Konsolidierungseffekte in Höhe von rd. 67,2 Mio. € genannt, die bis zum Jahr 2019 realisiert werden sollen. Von diesem Betrag sollen unmittelbar nach Programmende bereits 6 Mio. € eingespart worden sein. Die HaFA haben das Finanzressort gebeten, bei der nächsten Haushaltsaufstellung die erwirtschafteten Einspareffekte bei der Festlegung der Ressorteckwerte zu berücksichtigen.
- 96 Der Rechnungshof hält es - wie die HaFA - für notwendig, dass sich die aufgrund des UVI-Programms erzielten Haushaltsverbesserungen in allen künftigen Finanzplanungen und Haushaltsaufstellungen niederschlagen. Um die Haushaltskonsolidierung nicht zu gefährden, dürfen etwaige Verbesserungen grundsätzlich nicht dazu genutzt werden, Mehrausgaben zu finanzieren.
- 97 Im Übrigen bewertet der Rechnungshof den am 16. Mai 2014 vorgelegten Bericht lediglich als weiteren Zwischenbericht. Einen Abschlussbericht kann es frühestens im Jahr 2020 geben, weil voraussichtlich erst dann feststehen wird, wo und in welcher Höhe die angestrebten Einsparungen verwirklicht werden konnten. Der Rechnungshof hält es daher für erforderlich, weiterhin regelmäßig über die erzielten Ergebnisse des UVI-Programms zu berichten.
- 98 Das Finanzressort hat zugesagt, einen weiteren Bericht über die Realisierung der Ende 2013 noch nicht abgeschlossenen ursprünglichen UVI-Projekte vorzulegen. Die Aussagekraft eines abschließenden Berichts im Jahr 2020 sei aber fraglich. Die Effekte des UVI-Programms seien keinesfalls auf das Jahr 2019 begrenzt.

- 99 Der Rechnungshof weist darauf hin, dass bei allen finanzwirksamen Maßnahmen nach den VV-LHO zu § 7 LHO begleitende und abschließende Erfolgskontrollen durchzuführen sind. Unverzichtbar ist eine Evaluation im Jahr 2020, weil sich die Investition von 50 Mio. € bis dahin amortisiert haben soll.

7 Programm „Neuordnung der Aufgabenwahrnehmung“

- 100 Das im August 2014 vom Senat beschlossene Nachfolgeprogramm „Neuordnung der Aufgabenwahrnehmung“ (NdAW) zielt darauf ab, Projekte zu entwickeln, die nicht nur an kurzfristigen, sondern auch an mittel- und langfristig zu erzielenden Einsparmöglichkeiten ausgerichtet sind. Die einzelnen Projekte befinden sich zurzeit noch in einer sehr frühen Phase. Der Aufwand hierfür ist bislang nicht genannt worden. Nach einer HaFA-Vorlage des Finanzressorts werden Einspareffekte erwartet, die ebenfalls noch nicht beziffert worden sind.
- 101 Die Auswirkungen des NdAW-Programms lassen sich zurzeit noch nicht belastbar einschätzen, zumal der Aufwand noch nicht feststeht. Um eine Haushaltsverbesserung zu erreichen, müssen die Einsparungen den durch das Programm ausgelösten Aufwand im Ergebnis übersteigen.

8 Liquiditätssteuerung bei Investitionsmaßnahmen

- 102 Durch das Instrument der sog. Liquiditätssteuerung bei Investitionsmaßnahmen werden zum Jahresende nicht ausgeschöpfte Investitionsmittel für einzelne Vorhaben im Kernhaushalt zunächst den Sondervermögen mit Investitionsbedarf zur Verfügung gestellt. Das führt im Folgejahr zu entsprechend verringerten Zuweisungsbedarfen der Ressorts an die jeweiligen Sondervermögen. Die so eingesparten Mittel stehen dann den Investitionsvorhaben, für die sie im Vorjahr ursprünglich vorgesehen waren, wieder zur Verfügung. Es ist geregelt, dass für die Liquiditätssteuerung nur ausfinanzierte Mittelanteile konkreter Investitionsvorhaben zu verwenden sind. Darüber hinaus ist vorgesehen, dass die der Liquiditätssteuerung zur Verfügung zu stellenden Mittel eine Mindestgrenze von „mehr als 100.000 €“ pro Maßnahme oder Programm erreichen müssen.
- 103 Im Jahr 2013 wurden zur Liquiditätssteuerung Mittel in Höhe von rd. 32,9 Mio. € verwendet, d. h. den Sondervermögen überstellt. Im Jahr 2014 wurden rd. 27,9 Mio. € bei den Zuweisungen für die Sondervermögen gekürzt und ein gleich hoher Betrag den Investitionsvorhaben wieder

zur Verfügung gestellt, für die er im Vorjahr vorgesehen war. Der Differenzbetrag von rd. 5 Mio. € verblieb bei den Sondervermögen.

- 104 Der Senat hat in seiner Sitzung am 30. September 2014 beschlossen, dass die im Haushaltsjahr 2014 nicht mehr benötigten liquiden Mittel für Investitionen in Höhe von 2,8 Mio. € des Produktplans „Sport“ und rd. 3,3 Mio. € des Produktplans „Kultur“ zur Liquiditätssteuerung angemeldet werden könnten. Diese Mittel sollten nicht nur zur Deckung des Finanzierungsbedarfs, sondern auch zur (Teil-)Auflösung von globalen Minderausgaben im Folgejahr herangezogen werden. Von den für die Bremer Bäder GmbH vorgesehenen Investitionsmitteln (Produktplan Sport) sind knapp 1,2 Mio. € und von den für das Deutsche Schiffahrtsmuseum (Produktplan Kultur) vorgesehenen Mitteln gut 0,6 Mio. € zur Liquiditätssteuerung angemeldet worden. Das Finanzressort sieht diese Mittel als Teil des Lösungskonzepts zur Abdeckung der Budgetrisiken im Jahr 2015 an.
- 105 Der Rechnungshof hat Regelverstöße bei der Anwendung der Liquiditätssteuerung festgestellt, wie folgende Beispiele zeigen:
- In den im Haushaltsjahr 2014 für die Liquiditätssteuerung zugewiesenen Mitteln von rd. 24,2 Mio. € sind Mittel für einige kleinere Investitionsvorhaben enthalten gewesen. Die festgelegte Mindestgrenze ist dabei nicht immer beachtet worden. So sind aus den Sanierungsmitteln für städtische Sportanlagen gut 13 T€ der Liquiditätssteuerung zur Verfügung gestellt worden. Weitere 42 T€ hat die Verwaltung bei einer IT-Lösung im Finanzressort eingespart, die der Liquiditätssteuerung zu Gute gekommen sind.
 - Restmittel von rd. 89 T€ für die Förderung der Infrastruktur von Bädern wurden um zusätzliche Mittel in Höhe von rd. 21 T€ aufgestockt, die ursprünglich für die Sanierung von verpachteten Sportanlagen vorgesehen waren. Erst durch das Zusammenführen der Mittel zu 110 T€ aus zwei getrennten Haushaltsstellen durch eine Nachbewilligung ist also ein Betrag erreicht worden, der über der festgelegten Mindestgrenze lag.
 - Die Verwaltung hat für das Projekt Gedenkstätte U-Boot-Bunker „Valentin“ konsumtive Mittel von mehr als 428 T€ und investive Mittel von rd. 13 T€ durch eine Nachbewilligung auf eine investive Haushaltsstelle übertragen und dann in die Liquiditätssteuerung einbezogen. Konsumtive Mittel sind in investive Mittel umgewandelt worden, um sie der Liquiditätssteuerung zur Verfügung zu stellen.

- 106 Das Verfahren der Liquiditätssteuerung bei Investitionsmaßnahmen war lediglich zur Steuerung unregelmäßig abfließender Investitionsmittel vorgesehen. Mittlerweile wird das Verfahren jedoch auch genutzt, um einen Ausgleich von globalen Minderausgaben im Folgejahr sicherzustellen. Bei globalen Minderausgaben handelt es sich um eine Verpflichtung, weniger Geld auszugeben als nach den einzelnen Haushaltsanschlüssen möglich wäre. Wird die Liquiditätssteuerung eingesetzt, um globale Minderausgaben aufzulösen, entspricht dies nicht den gesetzlichen Bestimmungen des § 15 Abs. 2 LHO i. V. m. den jeweiligen Haushaltsgesetzen, die die Förderung einer sparsamen Bewirtschaftung voraussetzen. Vielmehr wird die Möglichkeit geschaffen, im Folgejahr mehr Geld auszugeben als ursprünglich geplant.
- 107 Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass der in Tz. 105 und 106 dargestellte Umgang mit dem Instrument nicht mit dem Ziel einer Liquiditätssteuerung bei Investitionsmaßnahmen in Einklang steht. Das Finanzressort hat demgegenüber den inhaltlichen Zusammenhang der für die Liquiditätssteuerung zur Verfügung stehenden Mittel betont. Der Rechnungshof hält es für erforderlich, dass die Verwaltung das Instrument künftig regelkonform verwendet.



III Kaufmännischer Jahresabschluss

Bremen bilanziert

1 Doppischer Jahresabschluss zum 31. Dezember 2013

- 108 Der Senat hat am 16. Dezember 2014 der Bremischen Bürgerschaft den Geschäftsbericht über den doppelten Jahresabschluss zum 31. Dezember 2013 vorgelegt. Wie in den Vorjahren hat das Finanzressort den Geschäftsbericht nach den Vorschriften des Haushaltsgrundsätzegesetzes und der LHO ergänzend zur kameralen Haushaltsrechnung aufgestellt. Dabei hat es sich grundsätzlich nach den von Bund und Ländern entwickelten Standards für die staatliche doppelte Buchführung in der Fassung vom 24. Oktober 2012 gerichtet. Weitere Vorschriften, z. B. zur Umsetzung der Standards oder Konsolidierungsrichtlinien, gibt es in Bremen nicht.
- 109 Der doppelte Jahresabschluss stellt die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Landes und der Stadtgemeinde Bremen dar. Nach der Eröffnungsbilanz zum 1. Januar 2010 liegt zum vierten Mal ein Jahresabschluss vor. Damit ist ein mittelfristiger Zeitreihenvergleich über die Entwicklung der Aufwendungen und Erträge sowie über den Ressourcenverbrauch des Landes und der Stadtgemeinde Bremen möglich.
- 110 Wie in den Vorjahren umfasst der doppelte Jahresabschluss nur die Kernhaushalte des Landes und der Stadtgemeinde Bremen. Da die Kernhaushalte weiterhin nur einen Buchungskreis nutzen, werden Land und Stadtgemeinde nicht getrennt bilanziert.
- 111 Die Stadtgemeinde Bremerhaven ist nach wie vor nicht in die Bilanzierung einbezogen worden. Es gibt weiterhin keinen politischen Beschluss, der die Grundlagen dafür schafft.

2 Anpassung der Eröffnungsbilanz

- 112 Eröffnungsbilanz und Jahresabschlüsse müssen ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage wiedergeben. Das setzt voraus, Vermögen und Verbindlichkeiten vollständig zu erfassen, zutreffend zu bewerten sowie Geschäftsvorfälle ordnungsgemäß zu buchen. Nach den Standards staatlicher Doppik sind die für die Eröffnungsbilanz ermittelten Werte innerhalb eines Zeitraums von vier

Jahren erfolgsneutral zu korrigieren, wenn die Eröffnungsbilanz aufgrund von Bilanzierungsfehlern nicht den tatsächlichen Verhältnissen entspricht.

- 113 Im Geschäftsjahr 2013 hat das Finanzressort keine Eröffnungsbilanzposition korrigiert. Deshalb bleiben weiter beispielsweise Rückstellungen für Sabbatjahre oder Jubiläen unberücksichtigt, die bereits für die Eröffnungsbilanz hätten gebildet werden müssen. Diese Beträge werden jedoch bisher nicht separat erfasst.
- 114 Die Eröffnungsbilanz kann nicht mehr korrigiert werden. Der Rechnungshof hält es allerdings für erforderlich, die genannten Rückstellungen zu bilden, auch wenn das nun zulasten späterer Jahresergebnisse geht.

3 Standards staatlicher Doppik

- 115 Wie in den Vorjahren ist das Finanzressort von den Standards staatlicher Doppik abgewichen (vgl. zuletzt Jahresbericht 2014 - Land -, Tz. 123 ff.), und zwar bei Investitionszuweisungen und -zuschüssen, bei Forderungen, bei der Bildung von aktiven Rechnungsabgrenzungsposten, bei Rückstellungen und bei Verbindlichkeiten.
- 116 Die Abweichungen von den Standards führen zu weniger aussagefähigen Daten im Jahresabschluss und damit zu einem Qualitätsverlust. Im Jahr 2015 will das Finanzressort die Datenqualität des Geschäftsberichts verbessern.
- 117 Insbesondere sollen die neu bewilligten Investitionszuweisungen und -zuschüsse mit ihren jeweiligen Zweckbindungsdauern aus der Zuwendungsdatenbank übernommen werden. Ferner ist beabsichtigt, für Forderungen und Verbindlichkeiten bei internen Verrechnungen zwischen Ressorts oder Gebietskörperschaften eigene Konten einzurichten. Zudem sollen die Salden zwischen verbundenen Unternehmen und Einrichtungen sowie Sondervermögen ohne eigenverantwortliche Betriebsleitung mit Hilfe von Saldenbestätigungen abgestimmt werden. Auf diese Weise lässt sich vermeiden, dass in unterschiedlichen Abschlüssen dieselben Forderungen und Verbindlichkeiten mit verschiedenen Zahlen dargestellt werden. In einem nächsten Schritt beabsichtigt das Finanzressort, die Abgrenzung des Konsolidierungskreises weiter zu entwickeln und dabei festzulegen, welche Einheiten in welcher Reihenfolge in den Konzernabschluss einbezogen werden.
- 118 Der Rechnungshof hält es für erforderlich, die Standards baldmöglichst in den VV-LHO zu verankern und darauf basierend Richtlinien zu erlassen.

Ferner muss der gemeinsame Buchungskreis der Kernhaushalte nach Land und Stadtgemeinde Bremen getrennt werden, um eine Vergleichbarkeit mit andern Ländern und Städten zu ermöglichen. Um das Ziel zu erreichen, die Datenqualität zu verbessern und ein vollständiges Bild abzugeben, ist es notwendig, die bisher noch kameral buchenden Einheiten auf kaufmännische Buchführung umzustellen.

- 119 Unerlässlich ist es zudem, die Stadtgemeinde Bremerhaven zur Einführung der doppischen Grundlagen zu bewegen, damit ein konsolidierter Abschluss für den Stadtstaat erstellt werden kann.

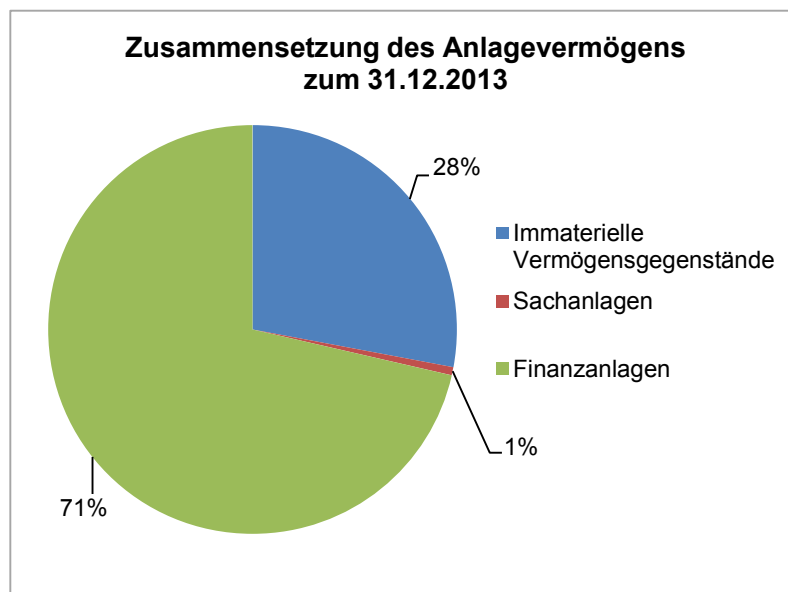
4 Vermögensrechnung

4.1 Bilanzsumme

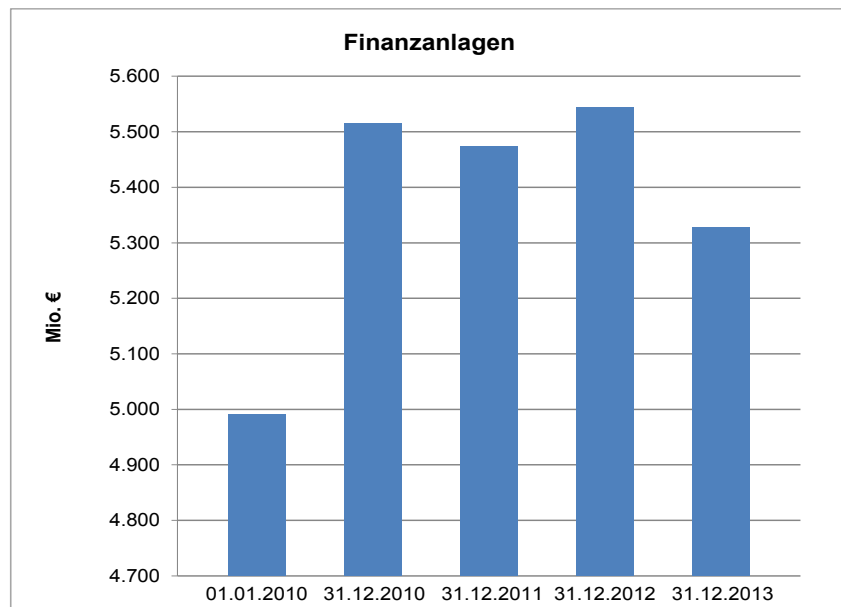
- 120 Die Bilanzsumme hat zum 31. Dezember 2013 rd. 27.462 Mio. € betragen. Sie erhöhte sich gegenüber dem Vorjahr um rd. 906 Mio. €. Das Vermögen reduzierte sich um rd. 474 Mio. €, sodass der nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag um rd. 1.380 Mio. € stieg.

4.2 Anlagevermögen

- 121 Der nachstehenden Grafik ist die Zusammensetzung des Anlagevermögens zu entnehmen:



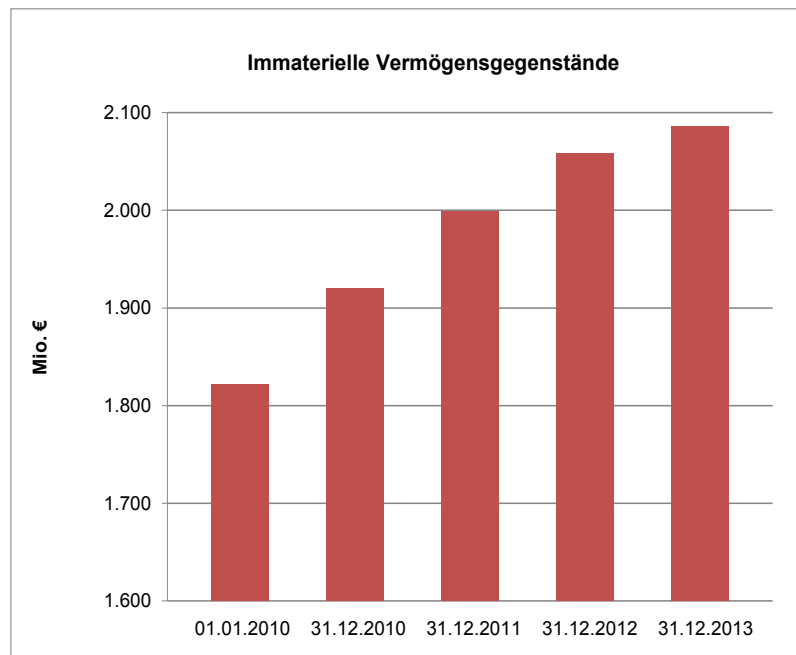
- 122 Am 31. Dezember 2013 hat das bremische Anlagevermögen zu 71 % aus Finanzanlagen und zu 28 % aus immateriellen Vermögensgegenständen bestanden. Sachanlagen haben lediglich 1 % ausgemacht. Die Position Sachanlagen umfasst ausschließlich technische Anlagen und Maschinen sowie andere Anlagen, Betriebs- und Geschäftsausstattung. Das unbewegliche Sachanlagevermögen, insbesondere Grundstücke, grundstücksgleiche Rechte und Bauten einschließlich der Bauten auf fremden Grundstücken, wird nahezu ausschließlich in den Sondervermögen geführt. Der Anteil der Freien Hansestadt Bremen an den Sondervermögen wird in dem Posten Finanzanlagen ausgewiesen.
- 123 Die Finanzanlagen umfassen insbesondere Beteiligungen und Sondervermögen, die länger als ein Jahr im Vermögen verbleiben. Sie haben sich in den letzten vier Jahren wie in der folgenden Grafik dargestellt entwickelt:



- 124 Während die Finanzanlagen am 1. Januar 2010 rd. 4.991 Mio. € betrugen, erreichten sie am 31. Dezember 2012 mit rd. 5.543 Mio. € ihren höchsten Wert im Betrachtungszeitraum. Zum Jahresende 2013 weist die Vermögensrechnung einen Betrag von rd. 5.327 Mio. € aus.
- 125 Nach den Standards staatlicher Doppik sind für die Wertermittlung der Position Finanzanlagen die jeweiligen Anteile Bremens am Eigenkapital der Beteiligungsunternehmen und übrigen Einrichtungen aufzunehmen. Bei voraussichtlich dauernder Wertminderung ist ein solcher Anteil abzuschreiben. Der Wert der Finanzanlagen verringerte sich von Ende 2012 bis Ende 2013 um rd. 216 Mio. €. Dieser Betrag berücksichtigt Umgliederungen

im Sondervermögen Gewerbeflächen von rd. 245 Mio. €, die zu einer Abschreibung in dieser Höhe führten.

- 126 Die immateriellen Vermögensgegenstände haben sich von 2010 bis 2013 wie folgt entwickelt:

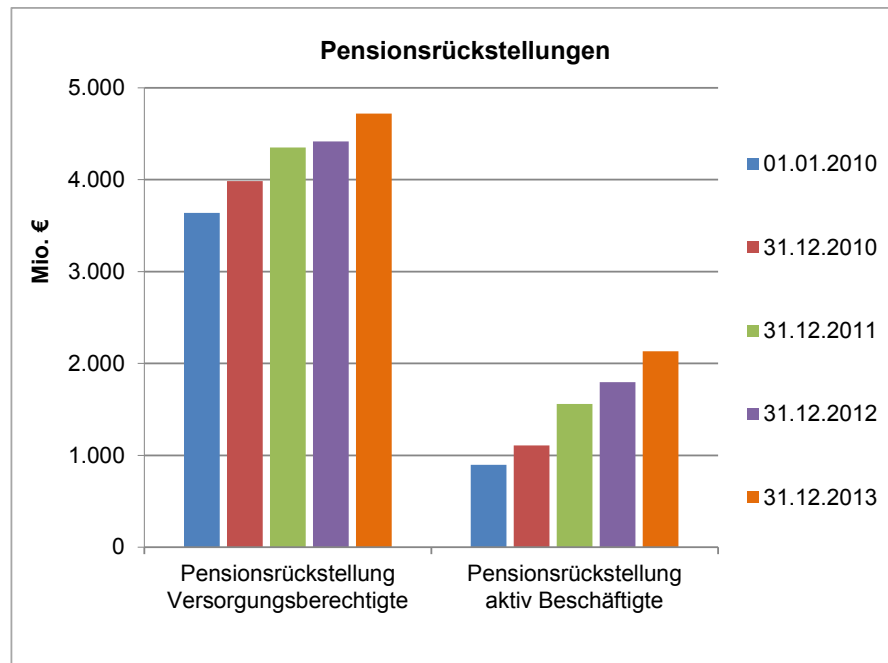


- 127 Am 1. Januar 2010 betrug der Wert der immateriellen Vermögensgegenstände rd. 1.821 Mio. €, am 31. Dezember 2013 rd. 2.086 Mio. €. Der größte Posten ist mit rd. 2.081 Mio. € die Position geleistete Investitionszuweisungen und -zuschüsse. Das Finanzressort hat bei einer Aktivierung von Zuwendungen und Zuschüssen bisher, abweichend von den Standards staatlicher Doppik, pauschal eine Nutzungsdauer von 25 Jahren unterstellt. Es ist davon auszugehen, dass der Wert dieser Position mit der Übernahme der genauen Daten aus der Zuwendungsdatenbank sinken wird. Dies kann sich bereits auf das Ergebnis des Jahres 2014 auswirken.

4.3 Rückstellungen

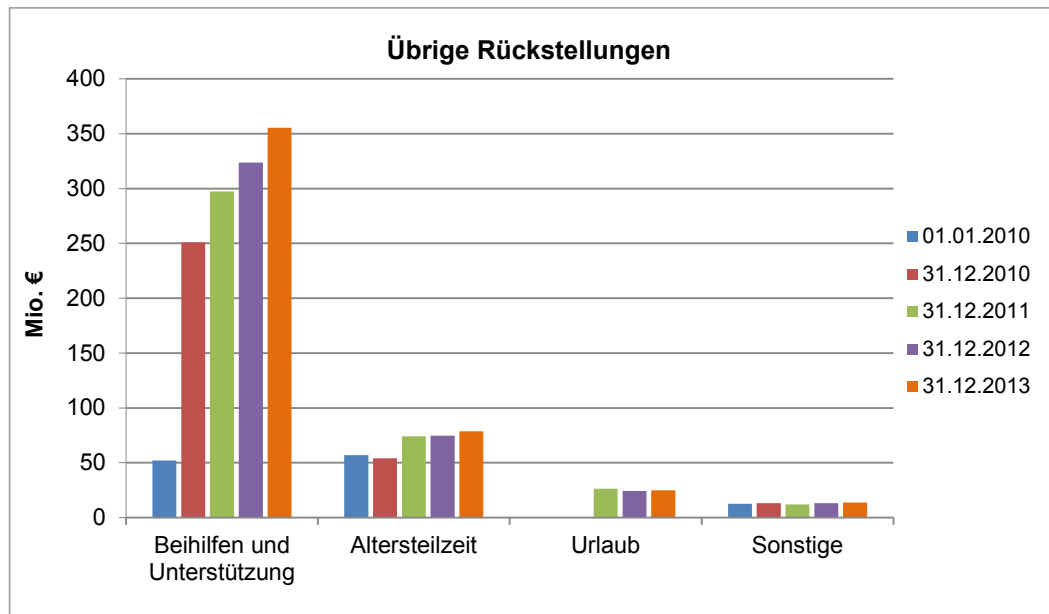
- 128 Mit fast 94 % bilden die Pensionsrückstellungen den Großteil der Rückstellungen. Die Positionen Beihilfen und Unterstützung, Personalaufwand für Altersteilzeit und nicht genommenen Urlaub sowie sonstige Rückstellungen machen zusammen die übrigen 6 % der Rückstellungen aus. Allein im Jahr 2013 hat die Zuführung zu den Pensionsrückstellungen, vor allem bedingt durch Zinsänderungen, rd. 639 Mio. € betragen.

Die Pensionsrückstellungen entwickelten sich seit dem Jahr 2010 wie folgt:



- 129 Seit dem 1. Januar 2010 sind die Pensionsrückstellungen insgesamt um mehr als 51 % von rd. 4.536 Mio. € auf rd. 6.852 Mio. € zum 31. Dezember 2013 gestiegen. Das ist im Wesentlichen auf nachträgliche Anpassungen der Eröffnungsbilanzwerte aufgrund neuer Berechnungen sowie einer Reduzierung des Abzinsungssatzes um 0,55 % zurückzuführen.
- 130 Bei vollständiger Anwendung der Standards ist davon auszugehen, dass die Pensionsrückstellungen in Bremen noch höher wären, weil das Finanzressort die Kostensteigerungen bisher nicht, wie von den Standards gefordert, mithilfe eines Durchschnittsprozentsatzes der vergangenen sieben Jahre ermittelt. Dies hätte eine Steigerung um mehr als 1,5 % bewirkt. Bis zum Jahr 2014 hat das Finanzressort lediglich mit einer jährlichen Steigerungsrate von 0,9 % gerechnet.
- 131 Bei der Ermittlung der Pensionsrückstellungen zeigt sich, dass der niedrige Zinssatz, der derzeit zu Entlastungen bei den Zinsaufwendungen führt, zugleich höheren Rückstellungsbedarf für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen auslöst. Es muss also heute ein größerer Betrag zurückgestellt werden als bei höherem Zinssatz, um bei Fälligkeit die festgelegte Pensionsverpflichtung erfüllen zu können.

- 132 Den größten Posten der übrigen Rückstellungen nehmen die Beihilfen und Unterstützungen ein. Sie machen insgesamt rd. 5 % der Rückstellungen aus.
- 133 Wie sich die übrigen Rückstellungen in den letzten vier Jahren entwickelt haben, zeigt die folgende Grafik:

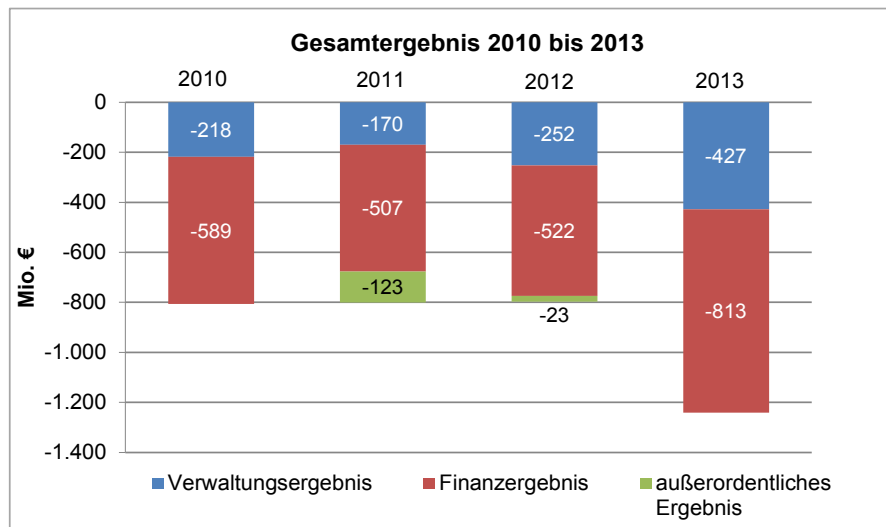


- 134 Die überproportionale Steigerung der Beihilfen und Unterstützungen um mehr als 683 % vom 1. Januar 2010 (rd. 52 Mio. €) bis zum 31. Dezember 2013 (rd. 355 Mio. €) beruht auch auf Korrekturen der Eröffnungsbilanzwerte.
- 135 Da das Finanzressort sich bei der Ermittlung der Rückstellungen generell noch nicht in vollem Umfang an die Standards gehalten hat, ist davon auszugehen, dass der Rückstellungsbedarf, z. B. durch bereits geleistete Mehrarbeit oder Sabbatjahre, tatsächlich höher ist.

5 Erfolgsrechnung

5.1 Gesamtergebnis

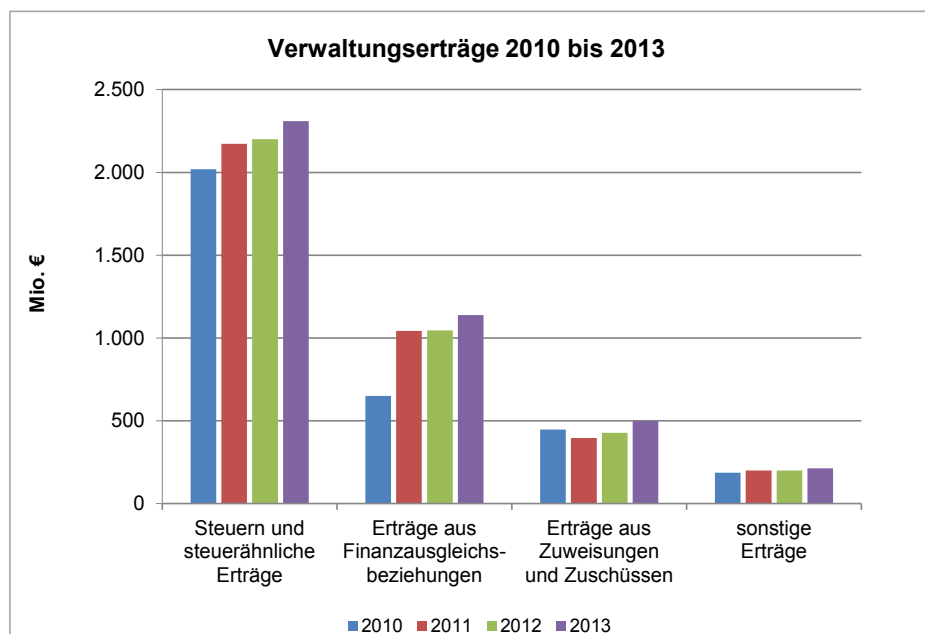
- 136 Die Erfolgsrechnung des Jahres 2013 hat mit einem Jahresfehlbetrag von rd. 1.241 Mio. € als Gesamtergebnis abgeschlossen. Das Gesamtergebnis setzt sich aus dem Verwaltungsergebnis, dem Finanzergebnis und dem außerordentlichen Ergebnis zusammen. Gegenüber dem Vorjahr weisen das Land und die Stadtgemeinde Bremen ein um rd. 444 Mio. € verschlechtertes Gesamtergebnis auf, wie die folgende Grafik zeigt:



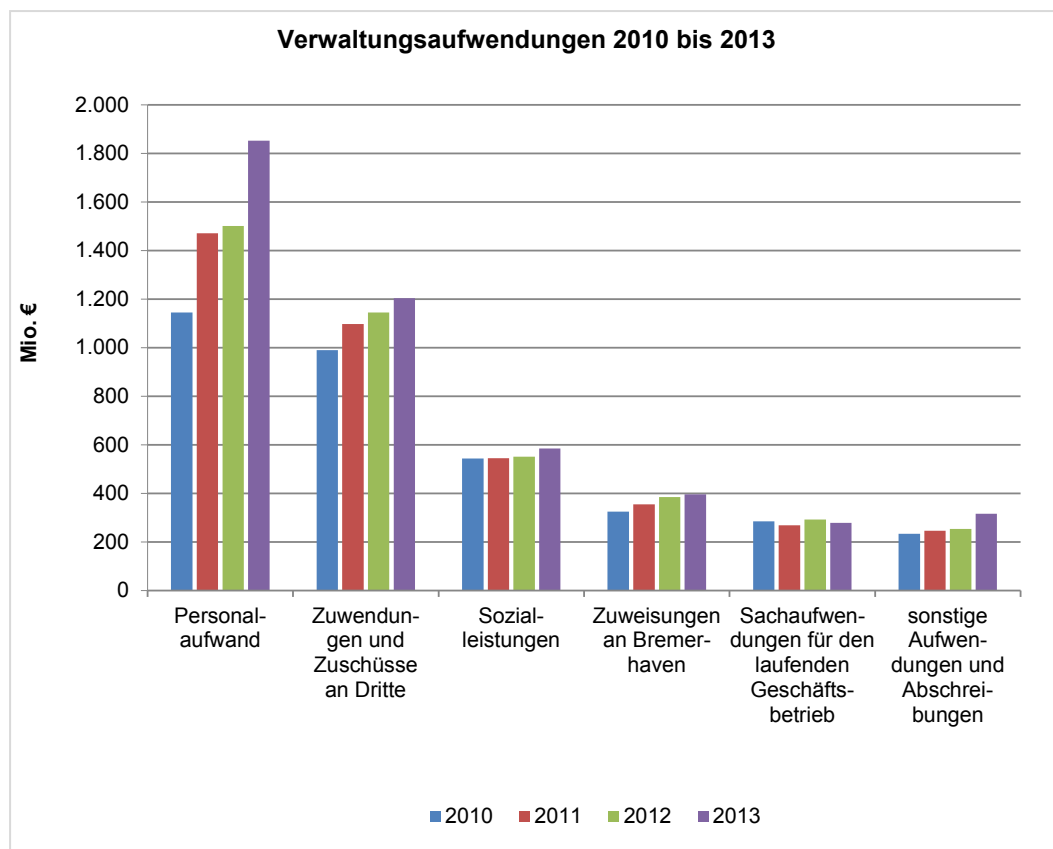
- 137 Wie in den Vorjahren, reichten auch im Jahr 2013 die Erträge nicht aus, um die laufenden Verwaltungsaufwendungen zu decken. Das Verwaltungsergebnis verschlechterte sich gegenüber dem Vorjahr um rd. 175 Mio. € (rd. 69 %). Es wird für 2013 mit rd. -427 Mio. € ausgewiesen. Das Finanzergebnis in Höhe von rd. -813 Mio. € verschlechterte sich gegenüber dem Vorjahr um rd. 291 Mio. € (rd. 56 %).

5.2 Verwaltungsergebnis

- 138 Das Verwaltungsergebnis ist die Differenz aus Verwaltungserträgen und Verwaltungsaufwendungen. Die Verwaltungserträge entwickelten sich in den vergangenen Jahren wie folgt:



- 139 Die Verwaltungserträge erhöhten sich im Jahr 2013 gegenüber dem Vorjahr um rd. 285 Mio. € (rd. 7 %) auf rd. 4.160 Mio. €. Das ist insbesondere auf die um rd. 109 Mio. € höheren Steuern und steuerähnlichen Erträge zurückzuführen. Die Erträge aus Finanzausgleichsbeziehungen stiegen ebenfalls gegenüber dem Vorjahr um rd. 92 Mio. €. Die Erträge aus Zuweisungen und Zuschüssen wuchsen um rd. 72 Mio. € und die sonstigen Erträge um rd. 13 Mio. €.
- 140 Wie sich die Verwaltungsaufwendungen gegenüber den Vorjahren entwickelten, ist der nachstehenden Grafik zu entnehmen:



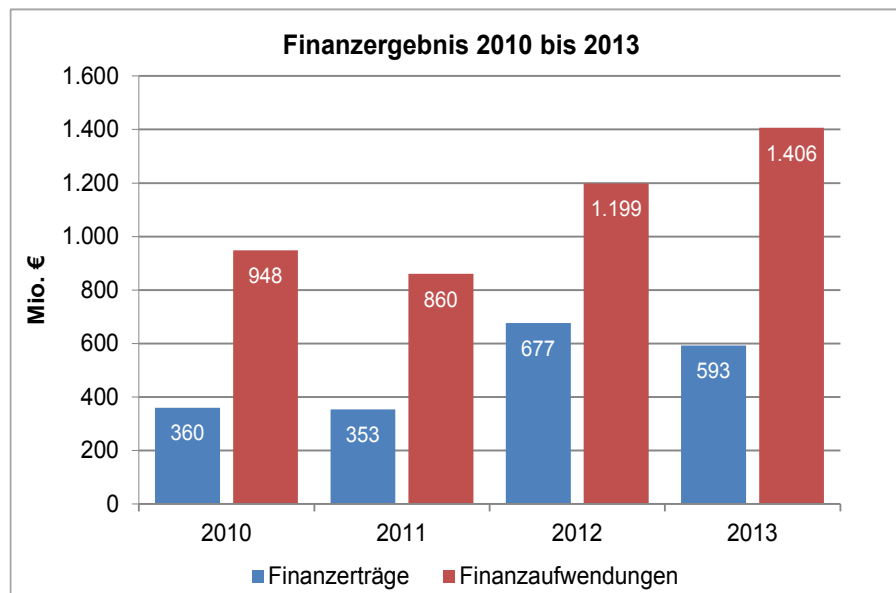
- 141 Die Verwaltungsaufwendungen stiegen im Jahr 2013 gegenüber 2012 um rd. 11 % (rd. 460 Mio. €) auf rd. 4.587 Mio. €. Der Personalaufwand erhöhte sich im Vergleich zum Vorjahr um gut 23 % (rd. 351 Mio. €). So betrug allein die Zuführung zur Rückstellung für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen rd. 341 Mio. €. Die Zuwendungen und Zuschüsse nahmen gegenüber dem Vorjahr um rd. 93 Mio. € zu, die Zuweisungen an Bremerhaven um rd. 3 % (rd. 11 Mio. €) auf rd. 396 Mio. €. Die Sachaufwendungen für den laufenden Geschäftsbetrieb waren mit rd. 279 Mio. € leicht rückläufig. Die

Abschreibungen stiegen und betrugen zusammen mit den sonstigen Aufwendungen im Jahr 2013 rd. 271 Mio. €.

- 142 Die Entwicklung des Verwaltungsergebnisses zeigt, dass die Verwaltungsaufwendungen in Bremen im Vergleich zu den Verwaltungserträgen erneut überproportional gestiegen sind.

5.3 Finanzergebnis

- 143 Das Finanzergebnis setzt sich aus den Zinserträgen und -aufwendungen, den Erträgen aus Beteiligungen und dem Saldo der übrigen Finanzanlagen zusammen. Wie sich die Finanzerträge und die Finanzaufwendungen in den Jahren von 2010 bis 2013 entwickelten, zeigt folgende Grafik:



- 144 Den Finanzerträgen des Landes und der Stadtgemeinde Bremen von rd. 593 Mio. € standen im Jahr 2013 Finanzaufwendungen von rd. 1.406 Mio. € gegenüber.

6 Verbesserung der Datenqualität

- 145 Die Datenqualität des Geschäftsberichts ist im Vergleich zum Vorjahr insgesamt weiter verbessert worden (vgl. Jahresbericht 2014 - Land -, Tz. 131 ff.). So hat das Finanzressort Korrekturen bei Zuordnungen zu Vermögens- und Erfolgskonten vorgenommen. Ferner hat es früher kameral vorgenommene Saldierungen rückgängig gemacht. Auch die Aussagekraft des Lageberichts ist verbessert worden.

146 Es besteht aber weiterhin erheblicher Handlungsbedarf, um den doppelischen Jahresabschluss für Land und Stadtgemeinde Bremen jeweils zu einem aussagefähigen Konzernabschluss fortzuentwickeln. Dazu ist es notwendig, dass das Finanzressort die konzeptionellen Festlegungen trifft. Dies umfasst

- die Buchungskreise nach Land und Stadtgemeinde Bremen zu trennen,
- die Sondervermögen auf staatliche Doppik umzustellen,
- die Konsolidierungskreise festzulegen und
- Bilanzierungsrichtlinien zu erlassen.

Unabhängig davon sollten baldmöglichst in der Stadtgemeinde Bremerhaven die Grundlagen für die Einführung der staatlichen Doppik geschaffen werden.





IV Personal

Personalhaushalt

Die Personalausgaben stiegen im Jahr 2013 gegenüber dem Vorjahr um rd. 1,6 % auf rd. 1.637,6 Mio. €. Das Beschäftigungsvolumen in der Kernverwaltung verringerte sich um 58 Vollzeiteinheiten. Die Zielzahlen des Senats sind im Jahr 2014 trotz umfangreicher Zielzahlerhöhungen wiederum in mehreren Produktplänen überschritten worden.

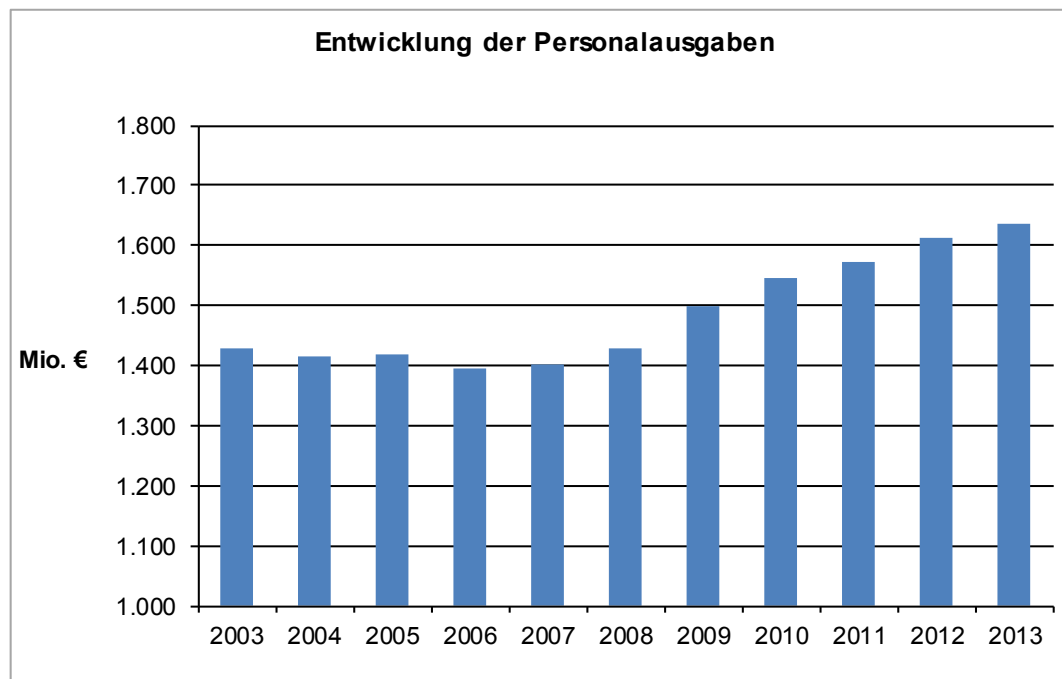
1 Personalausgaben in der bremischen Verwaltung

- 147 Die öffentliche Verwaltung in Bremen (Land und Stadtgemeinde) setzt Personal ein in
- der Kernverwaltung (Ämter und Ressorts, z. B. Amt für Straßen und Verkehr, Senatorin für Bildung und Wissenschaft),
 - den Sonderhaushalten (z. B. Hochschulen) und
 - den Betrieben sowie Anstalten des öffentlichen Rechts und Stiftungen (z. B. Bremer Volkshochschule und Immobilien Bremen).
- 148 Mittelbar sind Ausgaben für Personal auch in Leistungen an Dritte enthalten, die aus dem sonstigen konsumtiven Haushalt finanziert werden. Dabei handelt es sich beispielsweise um Zuschüsse an Zuwendungsempfänger und -empfängerinnen, Entgelte an freie Träger und Trägerinnen und Verlustausgleiche für städtische Beteiligungen.
- 149 Der Rechnungshof hat bei seiner Darstellung die Zahlen des Finanzressorts übernommen. Die Zahlen sind um Aus- und Eingliederungseffekte bereinigt. Wird z. B. ein Amt in einen Betrieb umgewandelt, werden die Personalausgaben nicht mehr der Kernverwaltung, sondern der Gruppe der Betriebe zugeordnet. Solche Ausgaben werden deshalb auch rückwirkend aus der Kernverwaltung herausgerechnet und den Betrieben zugeschlagen. Die Zahlen weichen aus diesem Grund von den in früheren Jahresberichten veröffentlichten Daten ab.

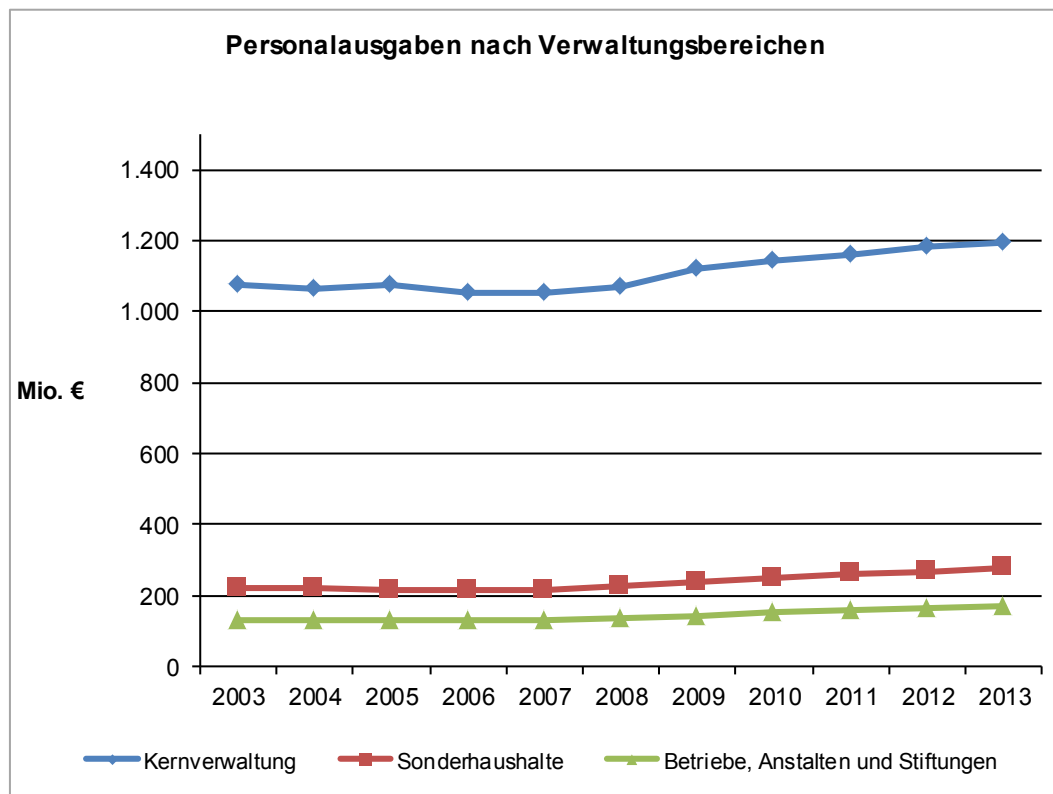
2 Personalausgaben und Beschäftigungsumfang

2.1 Personalausgaben der bremischen Verwaltung

- 150 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 von 2003 bis 2013 entwickelten.



- 151 Die Personalausgaben wuchsen von rd. 1.429,1 Mio. € im Jahr 2003 auf rd. 1.637,6 Mio. € im Jahr 2013. Das entspricht einer Zunahme um rd. 14,6 %. Allein im Jahr 2013 erhöhten sich die Personalausgaben gegenüber dem Vorjahr um rd. 1,6 %. Das ist insbesondere auf die höheren Versorgungsausgaben zurückzuführen.
- 152 In der Kernverwaltung, den Sonderhaushalten sowie den Betrieben, Anstalten und Stiftungen stiegen die Personalausgaben unterschiedlich stark, wie die folgende Grafik zeigt.

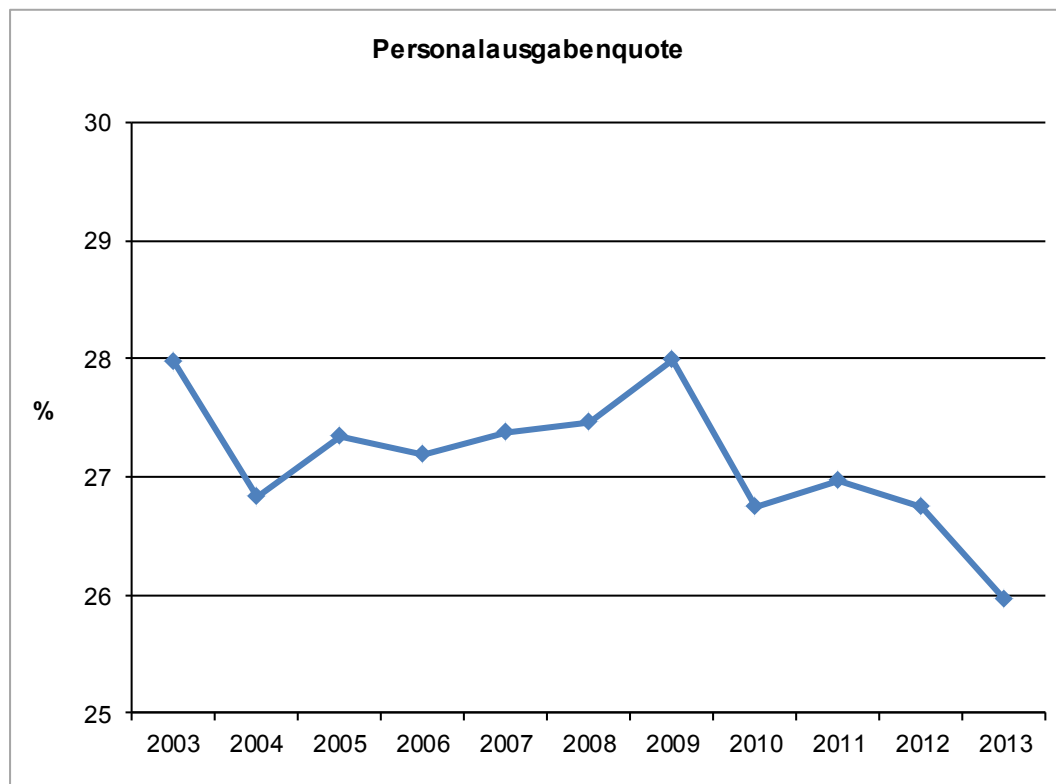


- 153 In der Kernverwaltung wuchsen die Personalausgaben von rd. 1.076,7 Mio. € im Jahr 2003 auf rd. 1.191,1 Mio. € im Jahr 2013. Das entspricht einer Zunahme um rd. 10,6 %. Im Jahr 2013 erhöhten sich die Personalausgaben gegenüber dem Vorjahr um rd. 0,7 %.
- 154 In den Sonderhaushalten - das sind im Wesentlichen die Hochschulen - stiegen die Personalausgaben von rd. 219,7 Mio. € im Jahr 2003 auf rd. 275,4 Mio. € im Jahr 2013. Das entspricht einer Zunahme um rd. 25,3 %. Im Jahr 2013 erhöhten sich die Personalausgaben gegenüber dem Vorjahr um rd. 2,9 %.
- 155 Die Personalausgaben der Betriebe, Anstalten und Stiftungen wuchsen von rd. 132,7 Mio. € im Jahr 2003 auf rd. 171,1 Mio. € im Jahr 2013. Das entspricht einer Zunahme um rd. 28,9 %. Die Personalausgaben erhöhten sich im Jahr 2013 gegenüber dem Jahr 2012 noch stärker als im Vorjahr, nämlich um rd. 5,6 %. Ursächlich hierfür war insbesondere eine Zunahme der Zahl der Beschäftigten um rd. 3,6 %.

2.2 Entwicklung in der Kernverwaltung

2.2.1 Verhältnis der Personalausgaben zu den Gesamtausgaben

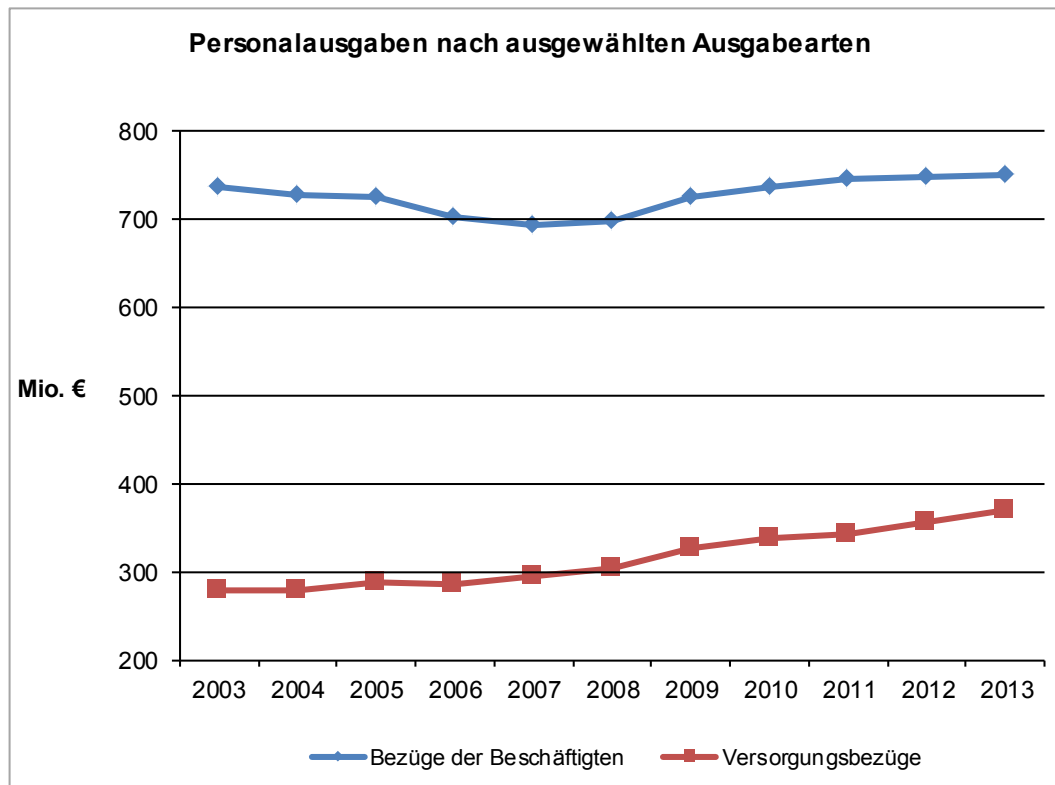
- 156 Die Personalausgaben in der Kernverwaltung betrugen im Jahr 2013 rd. 1.191,1 Mio. €. Den Anteil der Personalausgaben an den Gesamtausgaben weist die Personalausgabenquote aus. Die nachfolgende Grafik stellt dar, wie sich diese Quote von 2003 bis 2013 entwickelte.



- 157 Die Personalausgabenquote sank im Jahr 2013 gegenüber dem Vorjahr um 0,8 Prozentpunkte auf rd. 26,0 %. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Gesamtausgaben mit 3,7 % erheblich stärker als die Personalausgaben mit 0,7 % stiegen.

2.2.2 Personalausgaben nach Arten

158 In der nachfolgenden Grafik ist dargestellt, wie sich die Bezüge der Beschäftigten und die Versorgungsbezüge von 2003 bis 2013 entwickelten.



159 Die Ausgaben für die Bezüge der Beschäftigten bilden den größten Anteil an den Personalausgaben. Sie erhöhten sich von 2003 bis 2013 um rd. 1,7 % auf rd. 750 Mio. €. Von 2012 auf 2013 stiegen sie um rd. 1,5 Mio. €. Dies entspricht einer Steigerung von rd. 0,2 %.

160 Die Versorgungsbezüge wuchsen im Zeitraum von 2003 bis 2013 um über 90,7 Mio. € auf rd. 369 Mio. €, d. h. um rd. 32,6 %. Im Jahr 2013 stiegen sie gegenüber dem Vorjahr um rd. 13 Mio. € und damit um rd. 3,7 %. Der Grund dafür liegt insbesondere in der steigenden Zahl der Versorgungsempfängerinnen und -empfänger.

161 Zu den Personalausgaben zählen auch die Ausgaben für Beihilfen und Unterstützungen, die von 2003 bis 2013 um rd. 37,9 % stiegen. Im Jahr 2013 wuchsen diese Ausgaben gegenüber dem Vorjahr um rd. 0,8 % auf rd. 56,3 Mio. €.

2.2.3 Entwicklung des Beschäftigungsvolumens

- 162 Maßgeblich für die Realisierung von Einsparvorgaben ist die Entwicklung des Beschäftigungsvolumens im Kernbereich ohne die Berücksichtigung refinanzierter Beschäftigter. Das Beschäftigungsvolumen umfasst die Zahl der Beschäftigten in Vollzeiteinheiten (VZE). Die nachfolgende Tabelle zeigt die Entwicklung des Beschäftigungsvolumens von 2003 bis 2013.

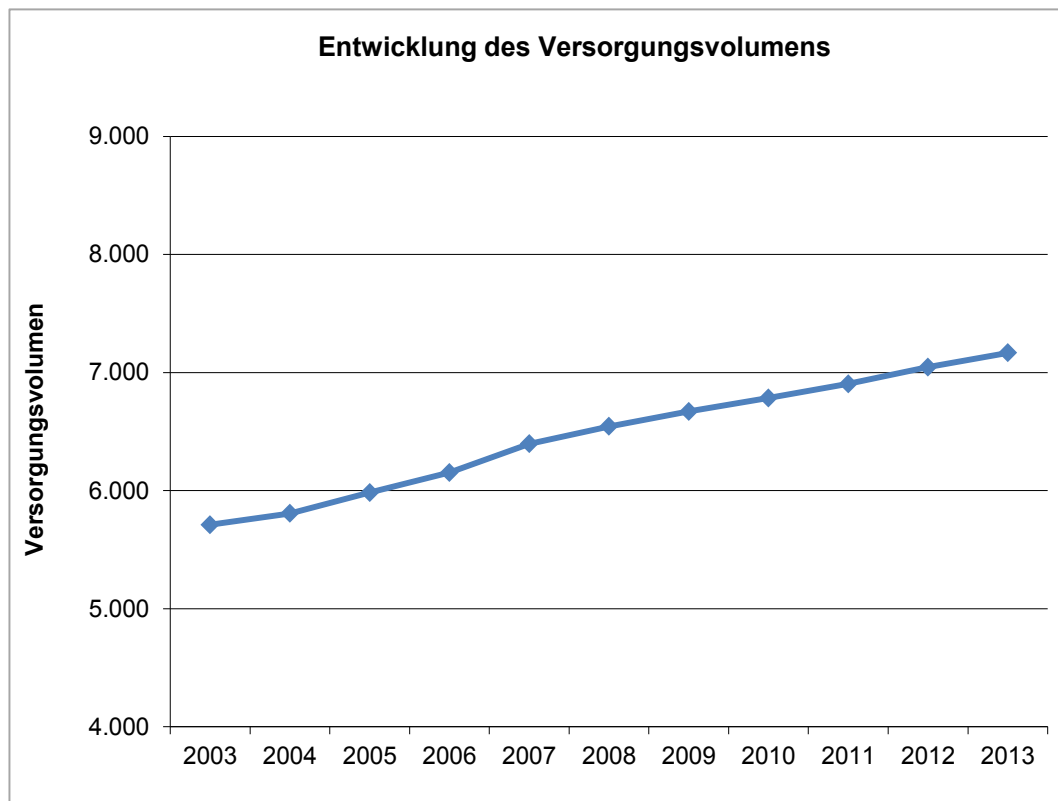
Beschäftigungsvolumen 2003 - 2013 in der Kernverwaltung (ohne Refinanzierung)		
Jahr	VZE	Veränderung ggü. Vorjahr
2003	14.985	
2004	14.876	-0,7 %
2005	14.615	-1,8 %
2006	14.179	-3,0 %
2007	13.926	-1,8 %
2008	13.792	-1,0 %
2009	13.628	-1,2 %
2010	13.722	0,7 %
2011	13.619	-0,8 %
2012	13.462	-1,2 %
2013	13.404	-0,4 %

- 163 In den letzten zehn Jahren schrumpfte das Beschäftigungsvolumen in der Kernverwaltung um 1.581 VZE (10,6 %). Ende 2013 betrug es 13.404 VZE, 58 VZE weniger als ein Jahr zuvor. Dies entspricht einem Rückgang um 0,4 %.
- 164 Das Einsparziel von 200 VZE - entsprechend rd. 1,5 % - für das Jahr 2013 wurde damit in der Kernverwaltung nicht erreicht. Das Finanzressort zieht zur Beurteilung der Einsparungen zusätzlich aber auch die Entwicklung der temporären Personalverstärkungsmittel heran. Es handelt sich dabei um zeitlich befristete Mittel für Projekte und maßnahmenbezogene Personalbedarfe. Dort verminderte sich das Beschäftigungsvolumen um rd. 84 VZE.

- 165 Das Finanzressort rechnete zudem rd. 100 VZE aufgrund sog. Kompensationsmaßnahmen in den Bereichen Justiz, Bildung und Polizei auf die Einsparvorgaben an. Diese Bereiche durften im Jahr 2013 Einsparungen durch sog. wirkungsgleiche Maßnahmen erbringen, wie die Verlängerung der Lebensarbeitszeit. Das Beschäftigungsvolumen blieb insofern unverändert.

2.2.4 Versorgungsvolumen

- 166 Das Beschäftigungsvolumen wird in VZE bemessen, da nicht alle Beschäftigten in Vollzeit tätig sind. Dies wird auch beim Versorgungsvolumen berücksichtigt, da sich der zeitliche Umfang der früheren Beschäftigung auf die Versorgungshöhe auswirkt. Die folgende Grafik zeigt, wie sich das Versorgungsvolumen zwischen 2003 und 2013 entwickelte.



- 167 Das Versorgungsvolumen stieg im Jahr 2013 gegenüber 2012 um rd. 1,7 % auf 7.166 Einheiten. Im Zehnjahreszeitraum von 2003 bis 2013 stieg es um 1.455 Einheiten (25,5 %).

3 Überschreitungen der Beschäftigungszielzahl im Jahr 2014

- 168 Die Beschäftigungszielzahl drückt den durch das bewilligte Budget ausfinanzierten Beschäftigungsumfang in VZE aus. Sie dient der Steuerung und Kontrolle des Personalbudgets.
- 169 Anfang des Jahres 2014 hat der Senat für die Mehrzahl der Produktpläne Zielzahlerhöhungen in einem Umfang von insgesamt 267 VZE und damit um rd. 2,0 % beschlossen. Das hat er mit strukturellen Problemen in den Produktplänen begründet. Davon profitieren insbesondere der Produktplan Bildung und die Polizei.
- 170 Trotz dieser Zielzahlerhöhungen haben zum Jahresende 2014 wiederum 8 von 20 Produktplänen ihre Beschäftigungszielzahl überschritten. Die folgende Tabelle zeigt die betroffenen Produktpläne.

Zielzahlüberschreitungen 2014 (gemessen am Zielwert)		
Produktplan	in VZE	in %
Inneres	95,4	2,8
Allgemeine Finanzen	15,6	8,3
Justiz	7,7	0,6
Hochschulen und Forschung	3,4	11,0
Senat und Senatskanzlei	3,1	3,1
Kultur	1,4	2,1
Häfen	1,2	1,1
Datenschutz und Informationsfreiheit	0,6	4,6

- 171 Die in der Tabelle dargestellten Zielzahlüberschreitungen in den genannten Produktplänen addieren sich auf 128,4 VZE. Werden diejenigen Produktpläne dagegen gerechnet, die ihre Beschäftigungszielzahl unterschritten haben, verbleibt für die Kernverwaltung eine Zielzahlüberschreitung von 32,8 VZE.



V Prüfungsergebnisse

Besserstellungsverbot bei Zuwendungen

Auch bei mit Zuwendungen geförderten Beteiligungsgesellschaften ist sicherzustellen, dass deren Beschäftigte nicht besser gestellt sind als vergleichbares Personal des öffentlichen Dienstes.

Die Prüfung, ob das Besserstellungsverbot eingehalten wird, erfordert vertiefte Kenntnisse des Personal- und Zuwendungsrechts. Es empfiehlt sich, mit dieser Prüfung möglichst spezialisierte Beschäftigte zu betrauen.

Widersprüchliche Bestimmungen zur Finanzierung von Ausnahmen vom Besserstellungsverbot machen eine Neuregelung notwendig.

1 Grundlagen des Besserstellungsverbots

- 172 Die Freie Hansestadt Bremen gibt Zuschüsse in Form von Zuwendungen an Stellen außerhalb der Verwaltung, damit Aufgaben erfüllt werden, an denen die öffentliche Hand ein erhebliches Interesse hat. Die ministerielle Zuständigkeit für das Zuwendungsrecht und die jährlichen Zuwendungsberichte liegt beim Finanzressort.
- 173 Die Zuwendungsberichte weisen für die Jahre 2012 und 2013 jeweils Zuwendungen in einer Höhe von 295 Mio. € aus. Nach Einschätzung des Finanzressorts setzen die Zuwendungsempfänger und -empfängerinnen etwa 80 % der Zuwendungen für Personalausgaben ein.
- 174 In den §§ 23 und 44 der Landeshaushaltsordnung (LHO) und den hierzu erlassenen Verwaltungsvorschriften (VV-LHO) ist festgelegt, nach welchen Regeln Zuwendungen zu veranschlagen und abzuwickeln sind. Nach § 17 der Haushaltsgesetze für das Jahr 2014 und den VV-LHO zu § 44 LHO dürfen Zuwendungsempfänger und -empfängerinnen ihre Beschäftigten nicht besser stellen als vergleichbare Beschäftigte der bremischen Verwaltung. Das galt in den Vorjahren ebenso. Das Besserstellungsverbot bezieht sich nicht nur auf die Arbeitsentgelte, sondern auch auf personalbezogene Sachausgaben und alle Arbeitsbedingungen. Dazu gehören Arbeitszeiten und Urlaubsansprüche genauso wie Urlaubsgeld, Jubiläums- und Sonderzuwendungen. Durch das Besserstellungsverbot sollen Leistungen an Stellen außerhalb der bremischen

Verwaltung auf das notwendige Maß beschränkt und die wirtschaftliche Verwendung der Mittel sichergestellt werden.

175 Der Rechnungshof hat für seine Prüfung folgende Ressorts ausgewählt, die zusammen rd. 95 % des Zuwendungsvolumens des Landes und der Stadtgemeinde Bremen vergeben:

- Soziales, Kinder, Jugend und Frauen,
- Kultur,
- Wirtschaft, Arbeit und Häfen,
- Bildung und Wissenschaft sowie
- Umwelt, Bau und Verkehr.

2 Besserstellungsverbot im Zuwendungsverfahren

2.1 Beurteilung von Besserstellungen

176 Die Ressorts sind als Zuwendungsgeber dafür verantwortlich, das Besserstellungsverbot durchzusetzen. Um beurteilen zu können, ob es beachtet wird, müssen im Einzelfall alle Arbeitsbedingungen in einer Gesamtschau bewertet werden. Gegenüber dem öffentlichen Dienst günstigere Regelungen - z. B. geringere Arbeitszeiten - können im Ergebnis durch ungünstigere Regelungen - z. B. weniger Urlaub - im Rahmen desselben Beschäftigungsverhältnisses ausgeglichen werden.

177 Die Ressorts haben übereinstimmend dargelegt, ihnen seien die Organisationen, die Zuwendungen erhalten, i. d. R. schon lange bekannt. Die Arbeitsbedingungen veränderten sich kaum und entsprächen häufig den Tarifverträgen für den öffentlichen Dienst oder lägen unterhalb deren Niveaus. Es bestünde insofern keine Prüfungsnotwendigkeit.

178 Zwei Ressorts ist bekannt, dass einige Organisationen ihre Beschäftigten zumindest in Einzelpositionen der Arbeitsbedingungen besserstellen. Nach ihren Angaben berücksichtigen sie dies durch einen reduzierten Zuwendungsbetrag.

179 Einige Ressorts fordern regelmäßig Stellenübersichten sowie Gehaltsunterlagen bzw. Arbeitsverträge an. Allerdings hat sich kein Ressort in der Lage gesehen, Stellenbewertungen vertieft nachzuprüfen, da dies spezielle

Fachkenntnisse und hohen zeitlichen Aufwand erfordert. Teilweise wurden aber vorliegende Stellenbewertungen auf Plausibilität geprüft, Externe mit der Prüfung der Eingruppierungen beauftragt oder Eingruppierungskategorien erstellt.

- 180 Es ist unabdingbar, Arbeitsbedingungen und Stellenbewertungen umfassend und fundiert zu prüfen. Dafür müssen die Dienststellen, die über die Zuwendungen entscheiden, über aussagekräftige Unterlagen verfügen. Der Rechnungshof hat den Ressorts empfohlen, einen standardisierten Fragebogen einzusetzen, um die erforderlichen Daten zu erhalten. Außerdem sind bei Bedarf Unterlagen wie Arbeitsplatz- oder Aufgabenbeschreibungen bzw. Arbeitsverträge anzufordern, damit sich die Eingruppierung der Stellen beurteilen und überprüfen lässt. Bei Folgebewilligungen kann die Prüfung auf Veränderungen beim Zuwendungsempfänger oder bei der Zuwendungsempfängerin reduziert werden. Das Finanzressort hält dies ebenfalls für sinnvoll.

2.2 Besserstellungen bei Beteiligungsgesellschaften

- 181 Das Wirtschaftsressort hat für laufende Zuwendungen an eine Beteiligungsgesellschaft weder Stellenübersichten noch Aufgabenbeschreibungen angefordert. Es hat keine Kenntnisse darüber, ob die Beschäftigten der Gesellschaft angemessen bezahlt oder besser gestellt werden als Beschäftigte der öffentlichen Verwaltung. Die Personalkosten der Beteiligungsgesellschaft sind in voller Höhe als zuwendungsfähig anerkannt und aus Mitteln des bremischen Haushalts finanziert worden.
- 182 Das Wirtschaftsressort vertritt die Auffassung, es müsse das Besserstellungsverbot bei Beteiligungsgesellschaften nicht prüfen, da das Finanzressort als Vertreter der Gesellschafterin den Vertragsgestaltungen bei der Einstellung von Beschäftigten zugestimmt habe.
- 183 Auch bei Beteiligungsgesellschaften sind die Ressorts jedoch gehalten, mit den für alle Zuwendungsempfänger und -empfängerinnen geltenden Maßstäben zu prüfen, ob das Besserstellungsverbot beachtet wird. Die Rolle Bremens als Gesellschafterin kann Entscheidungen und Überprüfungen im Zuwendungsverfahren weder präjudizieren noch überflüssig machen.
- 184 Das Finanzressort teilt diese Auffassung. Zuwendungsgeberin sei nicht die Freie Hansestadt Bremen in der Rolle als Gesellschafterin, sondern Zuwendungsgeber sei das Fachressort, das die Zuwendungen an die

Beteiligungsgesellschaften vergabe. Erhielten Beteiligungsgesellschaften Zuwendungen, so sei das Zuwendungsrecht zu beachten.

- 185 Das Wirtschaftsressort hat demgegenüber darauf hingewiesen, Beteiligungsgesellschaften, Eigenbetriebe oder Stiftungen erhielten durch die Zuwendungen ergänzende Förderungen. Müssten die Mittel bei einer Besserstellung gekürzt werden, „wäre die Gesellschaft nicht mehr tragfähig“. Da diese Gesellschaften und Betriebe öffentliche Aufgaben durchführten, seien im bremischen Interesse Lösungswege zu finden.
- 186 Der Rechnungshof teilt diese Argumentation nicht. Das Verbot von Besserstellungen darf nicht mit unterschiedlichen Maßstäben gemessen werden. Mit Zuwendungen finanziertes Personal darf nicht allein deshalb besser gestellt werden, weil es in einer Gesellschaft beschäftigt ist, an der Bremen beteiligt ist.

3 Ausnahmen vom Besserstellungsverbot

3.1 Begründung für Ausnahmen

- 187 In begründeten Einzelfällen kann es notwendig sein, dass eine Organisation, die Zuwendungen erhält, ihren Beschäftigten bessere Arbeitsbedingungen bietet, als sie für vergleichbare Beschäftigte der öffentlichen Verwaltung gelten. Der Zuwendungsgeber oder die Zuwendungsgeberin kann nach dem dazu vom Finanzressort erlassenen Regelwerk Ausnahmen zulassen, wenn
- Bremen ein außerordentliches Interesse an der Wahrnehmung der Aufgaben hat,
 - es ohne die Besserstellung nicht zu der Zweckerfüllung kommt und
 - der Zweck auf andere Weise nicht oder nur mit erheblich höheren Kosten verwirklicht werden könnte.

Nur wenn diese Voraussetzungen insgesamt erfüllt sind, ist eine Ausnahme vom Besserstellungsverbot zulässig.

- 188 Hält das Ressort eine Ausnahme vom Besserstellungsverbot für vertretbar, sind die Gründe dafür anhand einer Gegenüberstellung der vom öffentlichen Dienst abweichenden Arbeitsbedingungen zu dokumentieren.

- 189 Das Finanzressort veröffentlicht die Ausnahmen ohne inhaltliche Prüfung der Entscheidungen als Anlage zum Zuwendungsbericht. In der Vergangenheit begründeten und dokumentierten die Ressorts Ausnahmen nur in Kurzform, sodass die Entscheidungen kaum nachvollziehbar waren. Ob die Ausnahmen nach den Regeln zulässig waren, war so nicht feststellbar. Inzwischen sind die Begründungen, wie sowohl vom Rechnungshof als auch von den Haushalts- und Finanzausschüssen erbeten, aussagekräftiger geworden.
- 190 Der Rechnungshof hat empfohlen, Ausnahmen vom Besserstellungsverbot grundsätzlich nur unter Beteiligung des Finanzressorts zuzulassen, um die Vorschriften einheitlich anzuwenden und die Dokumentation sicherzustellen.
- 191 Das Finanzressort hat demgegenüber auf den Grundsatz dezentraler Aufgabenwahrnehmung verwiesen. Einzig das für die Bewilligung zuständige Ressort könne fachlich beurteilen, ob eine Ausnahme sachlich angemessen und vertretbar sei. Das Finanzressort zeichne die Dienst- bzw. Arbeitsverträge für Geschäftsführungen mit und sei in die Zustimmung des Aufsichtsrats oder der Gesellschafterversammlung zu außertariflichen Arbeitsverträgen der Eigengesellschaften eingebunden.
- 192 Diese Argumentation überzeugt nicht. Die Mitzeichnung des Finanzressorts im Wege des Beteiligungsmanagements betrifft nur die Geschäftsführungen. Sie kann die einheitliche Anwendung des Regelwerks für Ausnahmen vom Besserstellungsverbot daher nicht für alle Beschäftigten sicherstellen. Außerdem sind für die Beurteilung von Ausnahmen spezielle Kenntnisse im Zuwendungs- und im Tarifrecht notwendig.

3.2 Widerspruch im Regelwerk

- 193 Außer in Fällen ausdrücklich genehmigter Ausnahmen liegt nach § 17 der Haushaltsgesetze auch dann kein Verstoß gegen das Besserstellungsverbot vor, wenn die Beschäftigten eines Zuwendungsempfängers oder einer Zuwendungsempfängerin aufgrund tarifvertraglicher Regelungen besser gestellt werden als vergleichbare Beschäftigte der öffentlichen Verwaltung. Allerdings dürfen sich daraus ergebende höhere Personalausgaben nach dem Regelwerk des Finanzressorts nicht zu höheren Zuwendungen führen.
- 194 Demzufolge müssen die sich aus zulässigen Besserstellungen ergebenden höheren Personalausgaben grundsätzlich durch diese Organisationen selbst erwirtschaftet werden. Andererseits haben sie nach den VV-LHO die Finanzierung des Zuwendungszwecks zunächst durch eigene Mittel

sicherzustellen. Die öffentliche Förderung hat nur ergänzenden Charakter und ist daher nachrangig.

- 195 Diese Regelungen widersprechen sich. Eine Organisation, die Zuwendungen erhält, kann Mehrkosten aufgrund von Besserstellungen nicht kompensieren, weil sie alle ihre Mittel vorrangig für den Zweck der Zuwendung einsetzen muss. Bei konsequenter Anwendung der Vorschriften ist es institutionell geförderten Organisationen nicht möglich, zusätzliche Mittel zu erwirtschaften, um Besserstellungen zu finanzieren.
- 196 Der Rechnungshof hält es für dringend erforderlich, das Regelwerk zur Zuwendungsfähigkeit von Personalausgaben für solche Fälle klarzustellen, in denen Ausnahmen vom Besserstellungsverbot zugelassen werden sollen.
- 197 Das Finanzressort hat bestätigt, dass eine Anpassung des Regelwerks notwendig ist. Bei institutionellen Zuwendungen könne eine zulässige Besserstellung aufgrund abweichender tarifvertraglicher Regelungen zu einer höheren Zuwendung führen. Die Regelungen werde es alsbald anpassen.

4 Organisation der Sachbearbeitung

- 198 Weitaus überwiegend vergeben die senatorischen Dienststellen die Zuwendungen. Sie sind für deren sachgerechte und wirtschaftliche Bearbeitung verantwortlich und haben die Einhaltung des Besserstellungsverbots sicherzustellen.
- 199 In den meisten Ressorts vergeben - z. T. mit Unterstützung zentraler Referate - die Fachreferate die Zuwendungen. So sind beim Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen mehr als 90 Beschäftigte des Hauses mit Zuwendungsangelegenheiten betraut. Eine zentral zuständige oder spezialisierte Stelle für die Koordination von Zuwendungsangelegenheiten ist dort nicht vorhanden. Nur im Bildungsressort ist ausschließlich das Haushaltsreferat für die Zuwendungen verantwortlich.
- 200 Mehrere Ressorts haben zentrale Handlungsanweisungen und Musterbescheide erstellt, um die Sachbearbeitung zu unterstützen. In anderen Ressorts müssen die Fachreferate selbst Bescheide für ihren Bereich entwickeln. Die Ressortbereiche Wirtschaft und Häfen haben vormals zentral entwickelte Muster nicht mehr gepflegt und aktualisiert, obwohl die Fachreferate teilweise noch darauf zurückgreifen. Die Fachreferate müssen überholte Muster anpassen. Enthalten zentrale Unterlagen Mängel oder

werden sie uneinheitlich genutzt, steigt die Gefahr von Fehlern in den Zuwendungsbescheiden.

- 201 Nach Eingang des Verwendungsnachweises ist zu prüfen, ob er die Anforderungen erfüllt und die Zuwendung zweckentsprechend verwendet wurde. Diese sog. vereinfachte Verwendungsnachweisprüfung erledigen üblicherweise die Beschäftigten, die auch die Anträge bewilligen.
- 202 Darüber hinaus sind ausgewählte Verwendungsnachweise nach einem vom jeweiligen Ressort festzulegenden Stichprobenverfahren weitergehend zu prüfen. Die VV-LHO zu § 44 LHO setzt dafür Mindeststandards und verlangt behörden- und programmspezifische Regelwerke. So sind
- bei der Auswahl von Stichproben die Höhe der Zuwendungen, die bisherigen Erfahrungen mit einzelnen Zuwendungsempfängern oder -empfängerinnen sowie Besonderheiten des Zuwendungsbereichs zu berücksichtigen,
 - bei wiederkehrenden Zuwendungen Prüfungen in angemessenen Zeitabständen zu gewährleisten,
 - die Belege und die Zweckerreichung zu prüfen und ggf. Erfolgskontrollen durchzuführen,
 - bei Bedarf Ergänzungen und Erläuterungen zu verlangen und örtliche Erhebungen durchzuführen.
- 203 Nicht alle Ressorts haben Regelwerke zur weitergehenden Verwendungsnachweisprüfung geschaffen. Einige Ressorts verlassen sich allein auf das Erfahrungswissen ihrer Beschäftigten. Meist führen spezialisierte Beschäftigte der Haushaltsreferate die weitergehenden Verwendungsnachweisprüfungen durch. Beim Senator für Umwelt, Bau und Verkehr sowie beim Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen bearbeiten hingegen ausschließlich Beschäftigte der jeweiligen Fachreferate die Zuwendungen.
- 204 Der Senat hatte die Ressorts bereits im Jahr 2008 aufgefordert, ein abgestimmtes Verfahren zu entwickeln, um die Einhaltung des Besserstellungsverbots einheitlich vertieft zu prüfen. Ein wesentliches Ergebnis wurde nicht erreicht. Auch die erneute Bitte des Senats an die Ressorts im Jahr 2010, die Prüfungen konsequent durchzuführen, hat nicht überall zu entsprechenden Regelungen geführt.

- 205 Die Prüfung und Überwachung des Besserstellungsverbots ist vielschichtig und anspruchsvoll. Der Rechnungshof hat daher empfohlen,
- möglichst spezialisierte Beschäftigte, die vertiefte Kenntnisse entweder selbst besitzen oder, z. B. durch die regelhafte Beteiligung des Personalreferats, abrufen können, mit der weitergehenden Verwendungsnachweisprüfung zu befassen,
 - zu prüfen, inwieweit zur Qualitätssicherung und zur Verminderung der Korruptionsgefahr mit weitergehenden Verwendungsnachweisprüfungen andere Beschäftigte betraut werden können als diejenigen, die schon die Zuwendungen bewilligt haben,
 - eine koordinierende Stelle je Ressort oder ggf. je Produktplan damit zu betrauen, ressortspezifische Handlungsanweisungen und Musterbescheide zur Verfügung zu stellen und zu aktualisieren,
 - Regelwerke für die vertiefte Prüfung von Verwendungsnachweisen zu schaffen, weil das Erfahrungswissen der Beschäftigten allein nicht ausreicht,
 - zeitnah Handlungshilfen, Musterbescheide und sonstige Hilfestellungen unter inhaltlicher Federführung des Finanzressorts zu standardisieren und sich dabei an Best-Practice-Beispielen aus einem bremenweiten Vergleich zu orientieren.
- 206 Das Finanzressort hält das für Ausnahmen geltende Regelwerk und die Hilfestellung durch die in der Zuwendungsdatenbank ZEBRA hinterlegten Dokumente und Unterlagen für ausreichend. Da aus ZEBRA heraus die Zuwendungsbescheide nach den durch die Ressorts angepassten spezifischen Anforderungen und Vorgaben erstellt würden, habe es darauf verzichtet, einen Musterbescheid bereitzustellen. Acht Nachwuchskräfte seien eingestellt und den Ressorts zugewiesen worden, um die Zuwendungs-sachbearbeitung dort zu unterstützen. Diese Nachwuchskräfte würden umfangreich geschult und mit dem Zuwendungsrecht vertraut gemacht.
- 207 Ungeachtet der bereits getroffenen Maßnahmen würde der Rechnungshof - wie auch einige Ressorts - weitere übergreifende Handlungshilfen durch das Finanzressort begrüßen. Ressortspezifische Besonderheiten könnten darin so weit wie möglich berücksichtigt und ggf. in der Dokumentenverwaltung von ZEBRA hinterlegt werden.



Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen als Entscheidungsgrundlage

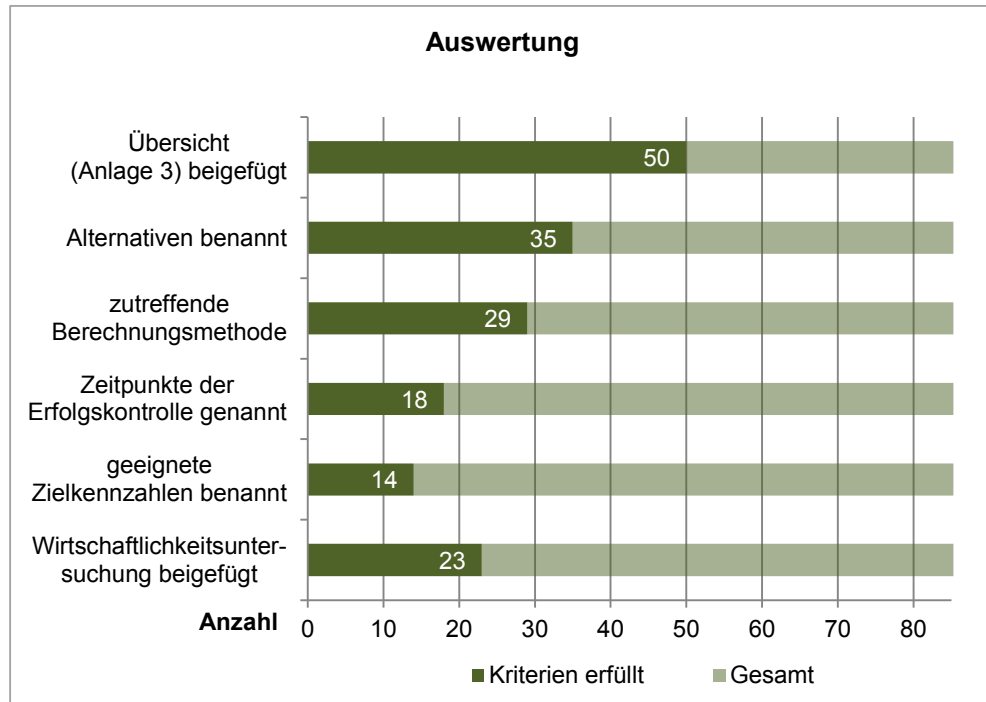
Unterlagen zur Vorbereitung von Entscheidungen über finanzwirksame Maßnahmen sind nur dann aussagekräftig, wenn sie Informationen über die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung enthalten, insbesondere über Erfolgsfaktoren und alternative Lösungsmöglichkeiten.

1 Vorlagen für finanzwirksame Maßnahmen

- 208 Wirtschaftliches Handeln ist für eine effiziente Verwaltung unabdingbar. Aus diesem Grund schreibt § 7 LHO für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vor. Finanzwirksam sind alle Maßnahmen, die Einnahmen und Ausgaben des Haushalts unmittelbar oder mittelbar beeinflussen.
- 209 Seit Oktober 2010 ist Vorlagen, die der Vorbereitung von Entscheidungen über finanzwirksame Maßnahmen in politischen Gremien dienen, ein Formular mit der Bezeichnung „Übersicht über die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung“ beizufügen (Anlage 3 zur VV-LHO zu § 7 LHO). Das Formular soll neben der Beschreibung der Maßnahme mit einzel- oder gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen Angaben enthalten
- zur Berechnungsmethode,
 - zum Betrachtungszeitraum,
 - zu Alternativen für die Umsetzung,
 - zu Zeitpunkten für die Erfolgskontrolle und
 - zu Kriterien für die Erfolgsmessung.
- 210 Der Rechnungshof hat 85 Vorlagen für finanzwirksame Maßnahmen aus den Jahren 2013 und 2014 geprüft, die den Haushalts- und Finanzausschüssen (HaFA) zugeleitet worden waren. Einen Schwerpunkt hat er auf die Frage gelegt, ob das beizufügende Formular vollständige und aussagekräftige Informationen enthielt. Darüber hinaus hat er sein Augenmerk darauf gerichtet, ob eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt und der Vorlage beigelegt worden war.

2 Übersicht über die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

- 211 Die folgende Grafik zeigt, inwieweit den Vorlagen das Formular „Übersicht über die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung“ beigelegt war und ob ihm die notwendigen Angaben zu entnehmen waren.



- 212 In lediglich 50 von 85 Vorlagen fügte das fachlich zuständige Ressort das Formular „Übersicht über die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung“ bei.
- 213 Angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen umfassen i. d. R. einen Vergleich alternativer Lösungsmöglichkeiten. Die fachlich zuständigen Ressorts stellten jedoch nur in 35 Vorlagen mögliche Alternativen dar. Wurde keine Alternative benannt, fehlte auch eine Aussage dazu, ob der Status quo aufrechterhalten werden konnte.
- 214 Im Jahr 2010 verringerte das Finanzressort in den VV-LHO zu § 7 LHO die Zahl der zulässigen Methoden für einzelwirtschaftliche Berechnungen deutlich auf zwei statische und ein dynamisches Verfahren. Die Entscheidung, welche Berechnungsmethode für die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu einer finanzwirksamen Maßnahme geeignet ist, hängt u. a. davon ab, ob innerhalb des Betrachtungszeitraums die Ausgaben jährlich gleichmäßig anfallen oder ob sie schwanken. Grundsätzlich ist für Berechnungen mit einem Betrachtungszeitraum von mehr als einem Jahr die Barwertmethode heranzuziehen. Die Kostenvergleichsrechnung als statische Berechnungsmethode



ist nur in Ausnahmefällen anzuwenden. Lediglich in 29 Fällen hatten die fachlich zuständigen Ressorts die richtige Berechnungsmethode angewendet. In 12 Fällen hatten sie zwar eine Berechnung vorgelegt, jedoch mit einer dafür ungeeigneten Methode gerechnet.

- 215 Die Benennung messbarer - und damit hinreichend konkret beschriebener - Ziele ist eine wesentliche Voraussetzung für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. Nach VV-LHO Nr. 2.1 zu § 7 LHO ist mit der begleitenden Erfolgskontrolle zu überprüfen, inwieweit die mit der Maßnahme verfolgten Ziele voraussichtlich erreicht werden. Bei der abschließenden Erfolgskontrolle wird dann die Planung mit der tatsächlichen Umsetzung endgültig verglichen. Zudem sind von vornherein sowohl Zeitpunkte für die begleitende Erfolgskontrolle als auch für die abschließende Erfolgskontrolle festzulegen. Sowohl über die begleitende als auch über die abschließende Erfolgskontrolle sind nach VV-LHO Nr. 2.5.2 zu § 7 LHO die Gremien zu unterrichten.
- 216 Es ist unabdingbar, die Ziele mit geeigneten Kennzahlen zu hinterlegen, um den Erfolg einer Maßnahme beurteilen zu können. Mit Hilfe von Kennzahlen kann ohne aufwendige Berechnungen eingeschätzt werden, ob die mit einer Maßnahme verbundenen Ziele voraussichtlich erreicht werden oder bereits erreicht worden sind. Bei nennenswerten Abweichungen vom Plan obliegt es der Verwaltung, genauere Erhebungen anzustellen und erforderlichenfalls Gegensteuerungsmaßnahmen einzuleiten.
- 217 Nur in wenigen Fällen enthielten die Vorlagen Angaben zu Zeitpunkten für Erfolgskontrollen und zu geeigneten Kennzahlen für die Erfolgsmessung. Zeitpunkte für Erfolgskontrollen legte die Verwaltung in 18 Fällen fest. Zielkennzahlen für die Messung des Erfolgs wurden lediglich für 14 Maßnahmen benannt. Das Finanzressort hat mittlerweile das Formular in Bezug auf die Ziele detaillierter ausgestaltet.

3 Fehlende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

- 218 Nur in 41 von 85 Fällen führten die fachlich zuständigen Ressorts eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durch, obwohl dies in allen Fällen geboten gewesen wäre. Lediglich in 23 Fällen fügten die Fachressorts den HaFA-Vorlagen - wie vorgeschrieben - auch die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bei. Soweit sie fehlte, ließ sich den Vorlagen nicht entnehmen, ob und ggf. wo sie eingesehen werden konnte.
- 219 In 24 Fällen bat die Verwaltung die HaFA um Verpflichtungsermächtigungen. Damit werden Verbindlichkeiten für die Zukunft begründet, sodass es sich



dabei um finanzwirksame Maßnahmen handelt. Gleichwohl hatten in 16 dieser Fälle die fachlich zuständigen Ressorts die notwendige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht durchgeführt.

- 220 Die Wirtschaftlichkeit einer Maßnahme ist erneut zu untersuchen, wenn ihre Planung erheblich verändert wird. Beispielsweise bei Baumaßnahmen gilt nach § 54 Abs. 1 S. 2 LHO, dass bei Baubeginn vorliegende Berechnungen von den in § 24 LHO bezeichneten Unterlagen nur insoweit abweichen dürfen, als die Änderung nicht erheblich ist. Kostenüberschreitungen von 10 % bzw. 50.000 € sind stets erheblich (vgl. VV-LHO Nr. 1.2 zu § 54 LHO). Da Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nach den Vorschriften zwingend vorzulegen sind, müssen die Berechnungen bei erheblichen Planänderungen aktualisiert werden. Gerade bei langjährigen Projekten muss die Verwaltung immer wieder überprüfen, ob die ursprünglich zugrunde gelegten Rahmenbedingungen noch bestehen. Um darauf verstärkt hinzuwirken, hat das Finanzressort im Februar 2015 insoweit eine ausdrückliche Klarstellung in die VV-LHO aufgenommen.

4 Prüfung der Ressortentwürfe durch das Finanzressort

- 221 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen obliegen den fachlich zuständigen Ressorts, die vor Befassung der HaFA ihre Vorlagen dem Finanzressort zuleiten. Dort gibt es für die einzelnen Ressortbereiche jeweils ein sog. Spiegelreferat.
- 222 Der Rechnungshof hat empfohlen, vor der Zuleitung der Vorlagen an die HaFA zumindest anhand einer Vollständigkeits- und Plausibilitätsprüfung in den Spiegelreferaten darauf zu achten, dass die entscheidungsrelevanten Informationen über die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in den Vorlagen enthalten sind. Diese Referate sollten insbesondere prüfen, ob das fachlich zuständige Ressort eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für eine finanzwirksame Maßnahme durchgeführt, darüber in der Übersicht umfassend informiert und die Berechnung beigelegt hat.
- 223 Das Finanzressort hat dies zugesagt. Es hat darüber hinaus zugesichert, dass seine Spiegelreferate gegenüber den Ressorts darauf hinwirken, den Gremienvorlagen für alle finanzwirksamen Maßnahmen mindestens die ausgefüllte Übersicht beizufügen. Zudem will es dafür sorgen, dass praxisnahe Fortbildungen des Aus- und Fortbildungszentrums zum Thema Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen mehr genutzt und die Inhalte der Fortbildung noch stärker an den VV-LHO orientiert werden.



Inneres

Dienstsport bei Feuerwehr und Polizei Bremen

Dienstzeitvergütungen für das Erreichen sportlicher Leistungsziele sind ebenso wenig vertretbar wie die Teilnahme von Nichtvollzugskräften am Dienstsport während der Dienstzeit.

Die Ausübung des Dienstsports bei Feuerwehr und Polizei Bremen bedarf angesichts dadurch verursachter Dienstunfälle verstärkter Vorgaben und Auswertung durch die jeweilige Leitungsebene.

1 Dienstsport

- 224 Dienstsport trägt dazu bei, dass Vollzugskräfte der Feuerwehr und der Polizei den Anforderungen an die körperliche Leistungsfähigkeit und Belastbarkeit gerecht werden, die Grundlagen der Feuerwehr- und Polizeidiensttauglichkeit sind.
- 225 Bereits im Jahr 2006 hatte der Rechnungshof den Dienstsport bei der Polizei und Feuerwehr geprüft. Er hatte insbesondere auf die dafür fehlende Konzeption hingewiesen, Anregungen zur Durchführung von Leistungs- und Erfolgskontrollen gegeben sowie das Risiko dienstsportbedingter Dienstunfälle - auch im Zusammenhang mit der hohen Unfallgefahr bestimmter Sportarten - verdeutlicht (vgl. Jahresbericht 2007 - Land -, Tz. 405 ff.).

2 Feuerwehrsport

- 226 Die Feuerwehr Bremen hat ihr Sportangebot für die Vollzugskräfte des Einsatzdienstes weitgehend verpflichtend in die Dienstpläne integriert. Vorgaben zum Dienstsport enthalten die Wachdienstordnung sowie einzelne Regelungen der Feuerwehr Bremen für den Einsatzdienst, für den sog. Tagesdienst - z. B. in der Stabstelle - sowie für Nicht-Vollzugskräfte.
- 227 Der Dienstsport findet in der Bereitschaftszeit grundsätzlich auf dem Gelände der jeweiligen Feuerwachen statt. Damit die Einsatzbereitschaft gewahrt bleibt, muss die Feuerwehr- und Rettungsleitstelle zustimmen, wenn Dienstsport außerhalb der Feuerwachen betrieben werden soll.



- 228 Nach Auskunft der Feuerwehr Bremen nimmt jede Vollzugskraft wöchentlich höchstens 70 Minuten am Dienstsport teil. Der zeitliche Umfang reduziere sich jedoch um etwa 30 %, weil das Einsatzgeschehen Dienstsport nicht immer zulasse.
- 229 Da Kräfte im Tagesdienst regelmäßig und bei Bedarf auch Einsatzdienst leisten müssen, dürfen sie ebenfalls während der Dienstzeit wöchentlich bis zu 90 Minuten Sport treiben. Die Feuerwehr Bremen hat diese Regelung zum Zweck der Gesundheitsvorsorge auch auf ihre Nicht-Vollzugskräfte ausgeweitet.
- 230 Es ist nachvollziehbar, dass auch Kräften des Tagesdienstes, die regelmäßig im Einsatzdienst körperlich belastet werden, eine Teilnahme am Dienstsport ermöglicht wird. Der Rechnungshof hat die Feuerwehr Bremen jedoch gebeten, darauf hinzuwirken, dass der zeitliche Rahmen dafür das Ausmaß des im Einsatzdienst tatsächlich ausgeübten Sports nicht übersteigt.
- 231 Nicht-Vollzugskräfte der Feuerwehr nehmen demgegenüber keine dienstlichen Funktionen wahr, die eine den Vollzugskräften vergleichbare körperliche Leistungsfähigkeit verlangen. Die Möglichkeit, Sport während der Dienstzeit zu treiben, stellt Verwaltungskräfte der Feuerwehr besser als alle anderen Nicht-Vollzugskräfte des öffentlichen Dienstes. Der Rechnungshof hält es für geboten, Dienstsport innerhalb der Dienstzeit ausschließlich Vollzugskräften zu ermöglichen. Er hat die Feuerwehr Bremen aufgefordert, Dienstsport für Nicht-Vollzugskräfte innerhalb der Dienstzeit nicht mehr zuzulassen.
- 232 Das Ressort hat mitgeteilt, Kräfte des Tagesdienstes betrieben tatsächlich nicht mehr Sport innerhalb ihrer Dienstzeit als Kräfte des Einsatzdienstes. Die Ausweitung des Dienstsports auf Nicht-Vollzugskräfte beruhe als Ergebnis der Arbeitsgruppe „Betriebliches Gesundheitsmanagement“ auf der „Dienstvereinbarung zum Gesundheitsmanagement im bremischen öffentlichen Dienst“. Die Leitung der Feuerwehr bewerte sie als gesundheitsfördernde Maßnahme im Sinne dieser Dienstvereinbarung.
- 233 Der Rechnungshof hat empfohlen, die Gleichbehandlung von Kräften des Einsatz- und Tagesdienstes im Regelwerk zu verankern. Er hat das Ressort gebeten, auf die Feuerwehr einzuwirken, die nicht vertretbare Besserstellung der Nicht-Vollzugskräfte der Feuerwehr Bremen gegenüber anderen Beschäftigten der allgemeinen Verwaltung zu beenden.



3 Polizeisport

3.1 Gesundheits- und Präventionssport

- 234 Die Polizei Bremen hatte in einer Dienstanweisung sowohl den allgemeinen als auch den einsatzbezogenen (z. B. Selbstverteidigungstechniken trainierenden) Dienstsport geregelt. Außerdem hatte die Polizei eine Dienstvereinbarung mit dem Personalrat zum sog. Gesundheits- und Präventionssport geschlossen. Um die Regelungen von Dienstanweisung und Dienstvereinbarung zu harmonisieren, hat die Polizei im Februar 2015 ihre Dienstanweisung, die den Gesundheits- und Präventionssport integriert, neu gefasst. Die Dienstanweisung beruht auf einem Erlass des Ressorts.
- 235 Um die Gesundheit ihrer Beschäftigten zu erhalten und deren gesunde Lebensführung zu fördern, bietet die Polizei Bremen die Möglichkeit, Aktivitäten des Gesundheits- und Präventionssports während der Dienstzeit auszuüben.
- 236 In der neu gefassten Dienstanweisung ist der Gesundheits- und Präventionssport dem allgemeinen Dienstsport weitgehend gleichgestellt worden. So hat die Polizei insbesondere
- das Zeitbudget für die Ausübung des Gesundheits- und Präventionssports von bisher monatlich 6,5 Stunden auf 4 Stunden begrenzt, sodass diese für den allgemeinen Dienstsport geltende Zeitobergrenze auch für den Gesundheits- und Präventionssport eingehalten wird und
 - Regelungen für Entspannungsübungen entfallen lassen, die bisher auch Aktivitäten mit „Wellness-Charakter“, wie „lachen“, „richtig essen“ oder „Kurzschlaf“ ermöglichten.
- 237 Der Rechnungshof hält diese Änderungen für sachgerecht. Er hatte das Ressort insbesondere darauf hingewiesen, dass sich die bisher für den Gesundheits- und Präventionssport monatlich zusätzlich zur Verfügung gestellten 2,5 Dienststunden zu einem Potenzial von jährlich 70.000 Stunden summiert hätten, wenn alle Vollzugskräfte sie in Anspruch genommen hätten. Dies hätte einem rechnerischen Stellenpotenzial von rd. 43 VZE im Gegenwert von jährlich rd. 2,4 Mio. € entsprochen.



3.2 Organisation des Dienstsports

- 238 Anders als die Feuerwehr hat die Polizei Bremen den Dienstsport nicht in Dienstpläne integriert, sodass die Vollzugskräfte Auswahl und Nutzung der Dienstsportangebote selbst bestimmen können. Die Sportbildungsstätte der Polizei bietet Sport unter sachkundiger Übungsleitung an. Daneben besteht die Möglichkeit, dass Angehörige der Polizei eigenverantwortlich - auch allein - Dienstsport treiben. Der Anteil des selbstorganisierten Sports übersteigt den Anteil der von der Sportbildungsstätte geplanten und durchgeführten Sportveranstaltungen deutlich.
- 239 Die Polizei überprüft weder den zeitlichen Umfang und die Qualität selbstorganisierter Sportveranstaltungen noch die Zahl anwesender Teilnehmer und Teilnehmerinnen. Deshalb ist es ihr nicht möglich, Ausrichtung und Praxis solcher Aktivitäten im Wege einer Erfolgskontrolle an den Zielen des Dienstsportes zu messen. Fehlentwicklungen, die insbesondere bei minimaler Teilnehmerzahl nicht auszuschließen sind, lassen sich daher kaum korrigieren.
- 240 Die für Polizeivollzugskräfte bestehende Möglichkeit, Dienstsport eigenverantwortlich zu organisieren und auszuüben, erfordert eine stärkere fachliche Begleitung als bisher und ein angemessenes Maß an Dienstaufsicht. So lassen sich Fehlentwicklungen erkennen und vermeiden.
- 241 Der Rechnungshof hat die Polizei gebeten, Sportangebote im Wege einer Erfolgskontrolle mit den Zielen des Dienstsportes abzugleichen, hierfür notwendige Daten, z. B. Teilnahmequoten, laufend zu erheben und selbstorganisierten Dienstsport eng zu begleiten.
- 242 Das Ressort hat dargelegt, der hohe Anteil eigenständig durchgeführter sportlicher Aktivitäten sei auch Sparzwängen geschuldet. Die gleichzeitige Abwesenheit mehrerer Polizeivollzugskräfte eines Dienstblocks sei nicht immer realisierbar. Darüber hinaus sei jede Polizeivollzugskraft durch ihr Studium bzw. ihre Ausbildung befähigt, ihre körperliche Leistungsfähigkeit auch ohne explizite Anleitung zu erhalten. Dienstaufsicht, Erfolgskontrollen und die Auswertung von Teilnahmequoten fänden derzeit über Leistungsnachweise in ausreichendem Maß statt. Das Ressort werte die Leistungsnachweise regelmäßig aus und nutze gewonnene Erkenntnisse für Optimierungen. Daten über Teilnahmequoten und den zeitlichen Umfang sportlicher Aktivitäten lägen bereits vor.
- 243 Allein die Auswertung von Leistungsnachweisen wird den Anforderungen aber schon deshalb nicht gerecht, weil die Nachweise nur alle zwei Jahre

zu erbringen sind. Daten, die über eine Auswertung der Leistungsnachweise hinausgehen, sind dem Rechnungshof während seiner örtlichen Erhebungen nicht vorgelegt worden.

3.3 Leistungsnachweise

- 244 Polizeivollzugskräfte haben ihre körperliche Leistungsfähigkeit alle zwei Jahre nachzuweisen. Anders als Feuerwehrleute erhalten sie dafür eine Zeitgutschrift, die nach der neuen Dienstanweisung von bisher 8 auf 24 Stunden ausgeweitet worden ist. Außerdem wird die Zeitgutschrift, die zu drei freien Tagen innerhalb von zwei Jahren führt, nicht mehr von bestimmten externen Leistungsnachweisen abhängig gemacht, z. B. dem Erwerb des Deutschen Sportabzeichens. Die Neuregelung folgt dem Erlass des Ressorts.
- 245 Würden künftig alle Polizeivollzugskräfte ihre körperliche Leistungsfähigkeit durch einen Leistungsnachweis zeitgerecht dokumentieren, wäre dies mit Zeitgutschriften in Höhe von jährlich über 24.700 Stunden verbunden. Dies würde rechnerisch einem Stellenvolumen von rd. 15 VZE im Gegenwert von jährlich rd. 830 T€ entsprechen.
- 246 Es ist grundsätzlich nicht vertretbar, die Erfüllung der ohnehin bestehenden Dienstpflichten zum Erhalt und zum Nachweis der körperlichen Leistungsfähigkeit über die Anrechnung von Sportzeiten als Dienstzeit hinaus mit Stundenvergütungen zu belohnen. Auch die Belastung der Polizei Bremen mit derzeit rd. 300.000 Überstunden, ihr laufend überschrittenes Personalausgabenbudget, die Sparzwänge eines Haushaltsnotlagelandes sowie der Vergleich mit den Regelungen für Vollzugskräfte der Feuerwehr Bremen sprechen dagegen, Leistungsnachweise zusätzlich zu honorieren. Ausnahmen ließen sich allenfalls dann rechtfertigen, wenn Leistungsnachweise Zusatznutzen für den Polizeivollzugsdienst dokumentierten, die über die dienstrechtlich nachzuweisende körperliche Leistungsfähigkeit hinausgingen. Ein solcher Zusatznutzen könnte beispielsweise angenommen werden, wenn Vollzugskräfte die Anforderungen des Deutschen Rettungsschwimmabzeichens erfüllen.
- 247 Der Rechnungshof hat Ressort und Polizei Bremen aufgefordert, das Bestehen von Leistungsüberprüfungen grundsätzlich nicht mehr mit Stundenvergütungen zu belohnen.
- 248 Das Ressort hat darauf hingewiesen, die Unterschiede zum Schichtsystem der Feuerwehr erforderten es, den Erhalt der körperlichen Leistungsfähigkeit der Polizeivollzugskräfte mit anderen Mitteln zu unterstützen. Allein die

Teilnahme am Dienstsport reiche nicht aus, um die erhöhten Anforderungen an die körperliche Leistungsfähigkeit im Vollzugsdienst zu erfüllen. Die Stundenvergütung sei insofern als Anreizsystem zu verstehen, das zu bewahren und weiterzuentwickeln sei.

- 249 Diese Argumentation vermag schon deshalb nicht zu überzeugen, weil jede Beamtin und jeder Beamte verpflichtet ist, die Dienstfähigkeit in vollem Umfang selbst zu erhalten. Wertet das Ressort Stundenvergütungen für zu erbringende Leistungsnachweise als Ausgleich für in der Freizeit betriebenen Sport, stellt es Vollzugskräfte besser als andere Beamtinnen und Beamte, denen ein solcher Ausgleich nicht zugebilligt wird. Die Notwendigkeit eines Anreizes steht überdies im Widerspruch zum vorgeschriebenen Leistungsnachweis. Polizeivollzugskräfte haben - anders als alle anderen Beschäftigten des allgemeinen Verwaltungsdienstes - die Möglichkeit, vier Stunden monatlich Dienstsport in der Dienstzeit zu betreiben. Zusätzliche Anreize für die Erfüllung der Pflicht, sich dienstfähig zu halten, sind auch angesichts des dadurch verursachten Aufwands nicht vertretbar.

4 Unfälle beim Dienstsport

- 250 In den Jahren 2012 und 2013 kam es bei der Feuerwehr Bremen zu insgesamt 124 Dienstunfällen, von denen etwa ein Drittel mit dem Dienstsport zusammenhing. Allein dieses Drittel führte zu insgesamt über 700 Fehltagen. Rd. 90 % der sportbedingten Dienstunfälle ereigneten sich bei schnellen Ballsportarten wie Fuß- und Volleyball.
- 251 Die Polizei Bremen wertet die Zahl der durch Dienstsport verursachten Ausfalltage nicht detailliert aus, sodass sie keine Angaben zur Höhe des durch sportbedingte Dienstunfälle verursachten Aufwands machen kann. Auf Nachfrage hat sie ermittelt, dass es in den Jahren 2012 und 2013 zu 28 bzw. 17 Unfällen durch schnelle Ball- und Mannschaftssportarten gekommen ist. Dies entspricht etwa der Hälfte der insgesamt beim nicht einsatzbezogenen Dienstsport zu verzeichnenden Dienstunfälle.
- 252 Der Rechnungshof hat sowohl der Feuerwehr als auch der Polizei Bremen empfohlen, angesichts der hohen Anteile ballsportbedingter Dienstunfälle verletzungsgefährliche Sportarten im Dienstsport nicht mehr zuzulassen, da sich die darauf zurückzuführenden Fehltagelast letztlich auch auf die zur Verfügung stehende Personalkapazität auswirken. Er hat ferner gefordert, dass auch die Polizei Dienstunfälle beim allgemeinen Dienstsport und dadurch verursachte Ausfalltage laufend auswertet.



- 253 Das Ressort hat mitgeteilt, die Polizei entscheide anhand der Zahl der Dienstunfälle einmal jährlich über sich daraus ergebende Handlungsbedarfe. Die Zahl der durch nicht einsatzbezogenen Dienstsport verursachten Unfälle sehe das Ressort im Verhältnis zur Zahl der Polizeikräfte als gering an, werde Daten über verursachte Fehltage aber erheben lassen. Schnelle Ballsportarten trainierten viele der erforderlichen körperlichen Fähigkeiten gleichzeitig, förderten den Teamgeist, seien bei den Beamtinnen und Beamten sehr beliebt und motivierten zur Teilnahme am Dienstsport. Daher sei ein Ausschluss nicht sinnvoll. Die Feuerwehr werde darauf hinwirken, diese Sportarten weniger und kontrollierter auszuüben.
- 254 Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass eine sachgerechte Abwägung auch für die Polizei voraussetzt, dass die durch schnelle Ballsportarten verursachten Fehltage erhoben und bewertet werden. Bis dahin ist es erforderlich, auf die Minimierung der Risiken hinzuwirken, so wie es die Feuerwehr zugesagt hat.





Zuwendungen durch das Justizressort

Das Justizressort finanziert auch solche Zuwendungen, die andere Ressorts im Wege der Kooperation bearbeiten. Um dabei einheitliche Bearbeitungsstandards zu erreichen, empfiehlt es sich, die Zuständigkeit und die Verantwortung für den Mitteleinsatz bei dem Ressort zu bündeln, das fachlich überwiegend betroffen ist.

1 Zuwendungen durch das Justizressort

- 255 Nach § 23 LHO sind Zuwendungen freiwillige staatliche Geldleistungen zur Erfüllung bestimmter, im erheblichen öffentlichen Interesse liegender Zwecke durch Stellen außerhalb der bremischen Verwaltung. Das Justizressort fördert z. B. Maßnahmen zur Unterstützung inhaftierter Personen oder zur Gewalt- und Kriminalitätsprävention durch Dritte und hat dafür in den Jahren 2012 und 2013 rd. 1,4 Mio. € jährlich aufgewendet. Es kooperiert mit anderen Stellen, wie dem Sozial-, Innen- oder Kulturressort. Dabei bearbeitet teilweise nur eine Stelle das Zuwendungsverfahren, obwohl die Mittel aus den Etats verschiedener Ressorts stammen.
- 256 Der Rechnungshof hat geprüft, ob das Justizressort in der Zuwendungspraxis die Vorgaben der LHO sowie der dazu ergangenen Verwaltungsvorschriften (VV-LHO) beachtet. Er hat das Verfahren von der Antrags- bis zur Verwendungsnachweisprüfung untersucht und dabei Kooperationen des Justizressorts mit anderen Ressorts einbezogen, die an der Förderung beteiligt waren.

2 Zuwendungspraxis

2.1 Antragsprüfung

- 257 Für die Förderung eines Projekts oder einer Institution mit einer Zuwendung ist grundsätzlich ein schriftlicher Antrag erforderlich, dem Unterlagen wie Maßnahmebeschreibungen oder Kostenaufstellungen beizufügen sind. Dem Ressort als Zuwendungsgeber obliegt die Prüfung dieser Unterlagen.
- 258 Einzelne Prüfschritte hat das Justizressort nicht immer sorgfältig genug bearbeitet. So hat es Zuwendungen bewilligt, ohne dass Antragsunterlagen

vollständig vorgelegen haben. Ferner hat es nach Aktenlage verschiedene Ausgabenpositionen nicht weiter hinterfragt, obwohl dazu - etwa aufgrund nicht erläuterter Zuschläge zu Personalausgaben - Anlass bestanden hätte. Nach den Vorschriften ist u. a. die Angemessenheit der beantragten Zuwendung zu prüfen. Wird der Sachverhalt nicht ausreichend geklärt, birgt dies die Gefahr, dass unangemessen hohe Ausgaben als zuwendungsfähig anerkannt und später nicht oder nur mit hohem Arbeitsaufwand zurückgefordert werden können.

- 259 Das Ressort will künftig darauf achten, dass Antragsunterlagen vollständig vorliegen. Die vom Rechnungshof beschriebenen Fälle seien schon bei der Antragsprüfung geklärt worden, z. B. weil Informationen aus früheren Förderzeiträumen zur Verfügung gestanden hätten. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass dies hinreichend hätte dokumentiert werden müssen.

2.2 Bescheide und Mittelanforderungen

- 260 Nach positivem Abschluss der Antragsprüfung erlässt das Justizressort oder das kooperierende Ressort einen Zuwendungsbescheid, der die getroffene Förderentscheidung inhaltlich hinreichend präzise enthalten muss. Nach dessen Bestandskraft kann der Zuwendungsnehmer die bewilligten Mittel abrufen, wobei es für den Zuwendungsgeber erkennbar sein muss, wofür, wann und in welcher Höhe die Mittel verwendet werden sollen.
- 261 Mittelanforderungen haben in verschiedenen Fällen zwar die angeforderte Summe, jedoch keine Informationen zur vorgesehenen Verwendung der Mittel enthalten. Das Justizressort hat Zahlungen geleistet, ohne ergänzende Informationen anzufordern. Ihm haben damit wesentliche Informationen gefehlt, um z. B. Grund, Angemessenheit und Zeitpunkt der vorgesehenen Mittelverwendung beurteilen und zu hohe bzw. zu frühe Abrufe vermeiden zu können.
- 262 Das Justizressort hat erläutert, wesentliche Informationen teilweise nicht den Mittelanforderungen, sondern den Antragsdaten entnommen zu haben. Es habe seine Praxis nunmehr geändert und fordere notwendige Informationen von den Zuwendungsempfängern ab.

2.3 Prüfung der Verwendungsnachweise

- 263 Über die Verwendung der abgerufenen Mittel muss ein sachlicher und zahlenmäßiger Nachweis vorgelegt werden, der anschließend zu prüfen ist. Als Ergebnis einer Verwendungsnachweisprüfung kann es zur Rückforderung

von abgerufenen Mitteln kommen, z. B. wenn sie zweckwidrig verwendet worden sind.

- 264 Für die Prüfung hat der Zuwendungsgeber nach der VV-LHO zu § 44 LHO zu regeln, in welchen Fällen und mit welchen Maßstäben eine vertiefte Verwendungsnachweisprüfung durchzuführen ist. Das Justizressort verfügte nicht über eine solche Regelung. Der Rechnungshof hat gebeten, dies zu ändern.
- 265 Von den Zuwendungsempfängern vorgelegte Sachberichte haben in Einzelfällen Zweifel begründet, die aufzuklären gewesen wären und ggf. eine vertiefte Prüfung erfordert hätten. Auch zahlenmäßige Nachweise haben Anlass gegeben, z. B. Höhe oder Grund von Ausgaben zu hinterfragen. Dies gilt sowohl für Verwendungsnachweisprüfungen durch das Justizressort als auch durch kooperierende Ressorts. Nachfragen des Justizressorts zu Sachberichten oder zu zahlenmäßigen Nachweisen waren jedoch nur vereinzelt dokumentiert.
- 266 Eine Verwendungsnachweisprüfung genügt nur dann den Vorschriften, wenn sie keine Fragen offen lässt. Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, Verwendungsnachweisprüfungen den Regeln entsprechend durchzuführen.
- 267 Das Justizressort hat mitgeteilt, inzwischen die Durchführung vertiefter Zuwendungsprüfungen geregelt zu haben. Hinsichtlich festgestellter Mängel bei der Verwendungsnachweisprüfung kooperierender Ressorts hat das Justizressort auf deren Verantwortung verwiesen.

3 Kooperationen mit anderen Ressorts

- 268 Nach den VV-LHO „soll die Bewilligung in geeigneten Fällen nur durch eine Behörde erfolgen, wenn für eine Einrichtung oder ein Vorhaben ausnahmsweise von mehreren Stellen der Freien Hansestadt Bremen Zuwendungen bewilligt werden“. Dabei haben die beteiligten Stellen zuvor Einvernehmen über die im Zuwendungsverfahren durchzuführenden Schritte herbeizuführen. Vereinbarungen im Sinne eines Einvernehmens hat das Justizressort jedoch nicht durchgehend dokumentiert. Dies erschwert es dem Ressort, sich im Bedarfsfall auf verabredete einheitliche Bearbeitungsstandards zu berufen oder diese Standards von anderen einzufordern.
- 269 Für das Justizressort waren in allen Phasen der Zuwendungsabwicklung durch kooperierende Ressorts Mängel erkennbar. So haben Ressorts
- Ausgabepositionen ohne sachliche Bezeichnung anerkannt,

- Verwendungsnachweise nicht hinterfragt, aus denen sich ergab, dass allein in den letzten drei Werktagen des Förderzeitraums Gegenstände beschafft worden waren, die im Förderzeitraum kaum noch genutzt werden konnten,
 - Ausgaben anerkannt, deren Förderung nicht vertretbar war.
- 270 Die Verpflichtung zum wirtschaftlichen und sparsamen Einsatz eigener Ressourcen gebietet es dem finanzierenden Ressort, Mängeln auch bei der Abwicklung von Zuwendungen durch kooperierende Stellen nachzugehen. Solche Nachfragen hat das Justizressort nicht durchgehend dokumentiert.
- 271 Das Justizressort hat erklärt, es sei nicht für die Kontrolle der Zuwendungsabwicklung kooperierender Ressorts verantwortlich. Bei einheitlichen Maßstäben und konsequenter Zuwendungsbearbeitung sei eine gegenseitige Kontrolle nicht notwendig. Gleichwohl sehe es Abstimmungsbedarf - auch um einen einheitlichen Bearbeitungsstandard zu erreichen.
- 272 Die Verantwortung kooperierender Ressorts kann kein Grund sein, auf erkennbare Mängel nicht zu reagieren. Die festgestellten offenkundigen Mängel belegen gerade, dass keine einheitlichen Maßstäbe bei der Zuwendungsbearbeitung angelegt worden sind. Die derzeitige Kooperationspraxis birgt das Risiko, dass Mittel des Justizressorts nicht den Vorschriften entsprechend bewirtschaftet werden, ohne dass es darauf Einfluss nimmt.
- 273 Um dieses Risiko zu verringern sowie die Verantwortung für die Aufgabe und für die eingesetzten Ressourcen zusammenzuführen, hat der Rechnungshof dem Justizressort empfohlen, die derzeitigen Kooperationen aufzulösen und die Förderung vollständig demjenigen Ressort zuzuordnen, in dessen Aufgabenbereich die Zuwendung überwiegend fällt. Erforderliche Haushaltsmittel könnten zwischen den Ressorts verlagert werden. Der Rechnungshof hat das Justizressort aufgefordert, gemeinsam mit den bisher kooperierenden Ressorts und der Senatorin für Finanzen die notwendigen Schritte einzuleiten, um die Zuständigkeit für die betroffenen Zuwendungen neu zu ordnen.
- 274 Das Justizressort will dem nicht folgen und an der bisherigen Praxis festhalten. Es verweist darauf, dass im Falle einer Förderung durch kooperierende Ressorts überwiegend unterschiedliche Zwecke verfolgt werden. Es bewertet den Verlust der Fachaufsicht und Ressourcenverantwortung eines der beteiligten Ressorts als nachteilig für die Aufgabenerfüllung. Der Verwaltungsaufwand würde sich nicht entscheidend verringern, da sich die

Anforderungen an die Leistungen der Zuwendungsempfänger unter fachlichen Gesichtspunkten änderten. Diese Leistungen müssten fortlaufend evaluiert werden.

- 275 Der Rechnungshof teilt die Befürchtung des Justizressorts nicht. Angesichts der festgestellten Mängel ist es angezeigt, die Verantwortung für die Aufgaben und dafür eingesetzte Ressourcen zusammenzuführen. Fachliche Abstimmungsbedarfe, die derzeit für jede einzelne Zuwendung anfallen, würden so lediglich bei der Verlagerung von Haushaltsmitteln entstehen. Um Nachteile für die Aufgabenerfüllung bereits im Vorfeld weitgehend zu vermeiden, müssten die beteiligten Ressorts ihre Ziele, Anforderungen und fachlichen Schwerpunkte schon frühzeitig einbringen. Zudem ergäben sich für die jeweilige Zuwendung zwangsläufig einheitliche Bearbeitungsstandards, die lediglich von einer Stelle zu verantworten wären. Der Aufwand für das sonst herzustellende Einvernehmen (s. Tz. 268) oder für gebotene Nachfragen bei kooperierenden Ressorts entfielen.
- 276 Sollte es gleichwohl bei der bisherigen Arbeitsteilung bleiben, ist es Aufgabe des federführenden Ressorts, für eine den Vorschriften entsprechende Bearbeitung des gesamten Zuwendungsvorgangs durch alle Beteiligten zu sorgen. Der Aufwand dafür, dauerhaft einheitliche Bearbeitungsstandards zu gewährleisten, dürfte aber kaum geringer sein als der Aufwand für die fachliche Abstimmung bei der Zusammenführung von Aufgaben- und Ressourcenverantwortung.





Wissenschaft

Gewährung von Leistungsbezügen an der Universität Bremen

Die Universität Bremen hat Lehrenden in der W-Besoldung Leistungsbezüge bewilligt, ohne die hierfür erforderlichen rechtlichen Voraussetzungen durchgehend einzuhalten. Dies hat zu hohen Mehrausgaben geführt.

Es ist unangemessen, für dieselbe Leistung doppelte Vergünstigungen zu gewähren.

Mit der Einführung der W-Besoldung sind bei der Universität im Vergleich zur C-Besoldung erhebliche Mehrausgaben entstanden. Es ist erforderlich, die Personalkostenplanung sowie das Controlling zu verbessern.

1 Leistungsbezüge für Professorinnen und Professoren

- 277 Im Jahr 2002 wurde das Vergütungssystem für Professorinnen und Professoren an deutschen Hochschulen von der Besoldungsordnung C auf die Besoldungsordnung W umgestellt. Danach setzen sich die Bezüge der Hochschullehrenden aus einem altersunabhängigen Grundgehalt und variablen Leistungsbezügen zusammen.
- 278 Die Bewilligung von Leistungsbezügen ist auf der Grundlage des Bremischen Besoldungsgesetzes abschließend in der Hochschul-Leistungsbezügeverordnung (BremHLBV) sowie der Ordnung der Universität für die Vergabe von Leistungsbezügen und Forschungs- und Lehrzulagen für Hochschulbedienstete (Leistungsbezügeordnung) geregelt. Leistungsbezüge können u. a. aus Anlass einer Berufungs- oder Bleibeverhandlung, für besondere Leistungen in Forschung und Lehre sowie dann gezahlt werden, wenn Lehrende an der Universität besondere Funktionen ausüben, z. B. als Dekanin oder Dekan.
- 279 Die Universität Bremen (Universität) gab in den Jahren 2011 bis 2013 für 208 Professorinnen und Professoren in der W-Besoldung (ohne Juniorprofessuren) rd. 40,2 Mio. € aus. Davon entfielen rd. 11,3 Mio. € (rd. 28 %) auf Leistungsbezüge. Der Rechnungshof hat Leistungsbezüge im Umfang von insgesamt rd. 5,4 Mio. € geprüft, die 73 Professorinnen und Professoren in diesen Jahren erhalten hatten.

2 Verstöße bei der Bewilligung von Leistungsbezügen

280 Die Universität verstieß bei der Bewilligung von Leistungsbezügen vielfach gegen die Vorgaben der BremHLBV und der Leistungsbezügeordnung:

- In 29 der 70 geprüften Fälle, in denen Berufungsleistungsbezüge ausgehandelt worden waren, änderte die Universität diese nach der Berufung, teilweise auch wiederholt. Berufungsleistungsbezüge dürfen aber nach Abschluss der Berufungsverhandlungen nicht mehr geändert werden. Die fehlerhafte Rechtsanwendung führte zu Mehrausgaben der Universität von rd. 568 T€.
- Soweit die Bezüge bei der Berufung mit Leistungsvereinbarungen verknüpft worden waren, überprüfte die Universität nicht regelmäßig, ob die Lehrenden die in der Leistungsvereinbarung festgelegten Leistungen erbracht und darüber berichtet hatten.
- In den geprüften Fällen gewährte die Universität besondere Leistungsbezüge allen Professorinnen und Professoren, die dies beantragt hatten. In 44 der 52 Fälle mit besonderen Leistungsbezügen bewilligte die Universität die erste von fünf möglichen Stufen der besonderen Leistungsbezüge, obwohl die Professorinnen und Professoren noch keine zwei Jahre nach der W-Besoldung bezahlt worden waren. Besondere Leistungen müssen jedoch in der Regel über mehrere Jahre erbracht worden sein und erheblich über dem Durchschnitt liegen, um Leistungsbezüge erhalten zu können.
- Allen Folgeanträgen auf Bewilligung der zweiten und dritten Stufe von besonderen Leistungsbezügen entsprach die Universität zum frühestmöglichen Zeitpunkt. In 23 der 52 Fälle, in denen besondere Leistungsbezüge gezahlt worden waren, war anhand der Antragsunterlagen nicht erkennbar, ob die Voraussetzungen für besondere Leistungsbezüge überhaupt vorgelegen hatten.
- In 17 Fällen hatten die Professorinnen und Professoren in den Anträgen auf besondere Leistungsbezüge auch Leistungen aufgeführt, für die ihnen zuvor bereits Berufungsleistungsbezüge bewilligt worden waren. In sieben dieser Fälle erhielten die Lehrenden für dieselbe Leistung sowohl Berufungsleistungsbezüge als auch besondere Leistungsbezüge.
- Die Universität zahlte an die Lehrenden in elf der geprüften Fälle insgesamt rd. 221 T€ Bleibeleistungsbezüge. In sieben dieser Fälle war den Personalakten nicht nachvollziehbar zu entnehmen, ob die Professo-

rinnen oder Professoren einen Ruf an eine andere Hochschule oder ein alternatives Arbeitsangebot erhalten hatten. Voraussetzung der Bewilligung von Bleibeleistungsbezügen ist jedoch, dass die Professorin oder der Professor das Einstellungsinteresse eines anderen Dienstherrn oder Arbeitgebers glaubhaft macht.

- 281 Der Rechnungshof hat die Universität aufgefordert, Leistungsbezüge nur zu gewähren, wenn die Voraussetzungen erfüllt sind. Die jeweiligen Entscheidungen sind nachvollziehbar zu dokumentieren. Doppelhonorierungen sind auszuschließen.
- 282 Das Ressort unterstützt die Forderung des Rechnungshofs. Die Universität hat mitgeteilt, sie habe das Verfahren bereits verändert und halte nunmehr die rechtlichen Anforderungen ein. Ihre Leistungsbezügeordnung habe sie ebenfalls bereits überarbeitet.

3 Lehrermäßigungen neben Funktionsleistungsbezügen

- 283 Im Jahr 2013 gewährte die Universität in 41 der geprüften Fälle Professorinnen und Professoren Funktionsleistungsbezüge von rd. 234 T€ und ermäßigte darüber hinaus die Lehrverpflichtung dieser Hochschullehrenden jeweils im höchstmöglichen Umfang um insgesamt 175 Semesterwochenstunden. In welcher Höhe Ausgaben entstanden, um den Ausfall von Lehre aufgrund der Ermäßigungen zu kompensieren, ermittelte die Universität nicht. Wären die aufgrund der bewilligten Lehrermäßigungen entfallenen Semesterwochenstunden durch gesondert zu vergütende Honorarkräfte erteilt worden, hätte dies jährlich zu Ausgaben zwischen 105 T€ und 255 T€ geführt.
- 284 Die BremHLBV sieht an anderer Stelle Regelungen zum Ausschluss von Doppelhonorierungen für dieselbe Leistung vor. So ist z. B. die Kombination von Forschungs- und Lehrzulagen mit Lehrermäßigungen nach § 6 Abs. 1 S. 2 BremHLBV unzulässig. Besondere Leistungsbezüge dürfen ebenfalls nicht mit anderen Vergütungen für dieselbe Leistung kombiniert werden (§ 4 Abs. 1 S. 3 und S. 4 BremHLBV). Da für Funktionsleistungsbezüge nichts anderes gelten kann, ist insoweit eine Änderung der Rechtslage erforderlich. Der Rechnungshof hat daher die Universität und das Ressort aufgefordert, eine Regelung zu treffen, die eine Doppelhonorierung zukünftig ausschließt.
- 285 Dagegen haben Universität und Ressort übereinstimmend eingewandt, es handele sich hierbei nicht um eine Doppelhonorierung. Die Funktionsleistungsbezüge honorierten, dass die Lehrenden sehr komplexe

Managementaufgaben übernehmen und eine große Verantwortung tragen. Daneben versetze die Stundenreduktion die Lehrenden in die Lage, die Funktion zeitlich wahrzunehmen. Zudem schränke die Übernahme einer Funktion das wissenschaftliche Engagement der Professorinnen und Professoren ein. Es sei zunehmend schwer, Personen dafür zu gewinnen, solche Funktionen zu übernehmen. Das Ressort beabsichtige daher gegenwärtig nicht, die Rechtslage zu ändern.

- 286 Die Argumente überzeugen nicht. Für eine Universität als Körperschaft mit dem Recht zur Selbstverwaltung ist das Engagement ihrer Mitglieder für damit verbundene Aufgaben unverzichtbar. Es muss daher zum Selbstverständnis der Angehörigen einer Universität gehören, vorübergehend Aufgaben der Selbstverwaltung zu übernehmen. Deshalb ist es unangemessen, solche Tätigkeiten sogar zweifach - sowohl mit Lehrermäßigung als auch mit Geld - im jeweils höchstzulässigen Umfang zu honorieren.
- 287 Die Zahlung von Funktionsleistungsbezügen deckt den Aufwand, der mit der Übernahme einer Funktion verbunden ist, insgesamt ab. Mit der Übernahme von Verantwortung ist stets Zeitaufwand verbunden, so dass eine Doppelhonorierung nicht vertretbar ist.
- 288 Nach den Hochschulleistungs-Bezügeverordnungen mehrerer Länder sind bei der Bemessung von Funktionsleistungsbezügen gleichzeitige Ermäßigungen der Lehrverpflichtung mindernd zu berücksichtigen. Der Rechnungshof hält mindestens eine solche Anrechnung der Vergünstigungen aufeinander für geboten. Dazu bedarf es einer Änderung der Leistungsbezügeordnung, die eine mehrfache Honorierung derselben Tätigkeit ausschließt.

4 Kontrolle der korrekten Auszahlung der Personalausgaben

- 289 Hat die Universität Leistungsbezüge bewilligt, übersendet sie der zentralen Abrechnungsstelle Performa Nord (Performa) eine schriftliche Zahlungsanweisung. Im Gegenzug erhält die Universität lediglich Angaben über die monatlichen Gesamtausgaben je Personalfall ohne Differenzierung nach Art der Leistungsbezüge. Damit kann die Universität nur mit hohem Aufwand prüfen, ob Performa die Zahlungsanweisungen korrekt umgesetzt hat. Von Einzelfällen abgesehen unterblieb deshalb die Prüfung.
- 290 In zwei vom Rechnungshof überprüften Fällen entging der Universität daher, dass Hochschullehrende höhere Leistungsbezüge erhielten als die Universität ihnen zuvor bewilligt hatte. In einem dieser Fälle hatte Performa in den Jahren 2011 bis 2013 rd. 28 T€ zu viel Gehalt ausgezahlt.

- 291 Es bedarf eines Verfahrens, mit dem sichergestellt werden kann, dass nur bewilligte Leistungsbezüge ausbezahlt werden. Der Rechnungshof hat die Universität aufgefordert, mit Performa einen Weg zur Verbesserung des Rückmeldeverfahrens für die angewiesenen Zahlungen zu finden.
- 292 Das Wissenschaftsressort hat sich dieser Position angeschlossen und der Universität angeboten, sie bei der Verbesserung der Situation zu unterstützen. Die Universität hat mitgeteilt, sie sehe sich nicht in der Lage, die monatlichen Auszahlungen mit den getätigten Zahlungsanweisungen abzugleichen. Sie arbeite jedoch derzeit zusammen mit Performa daran, das Rückmeldeverfahren zu verbessern.
- 293 Darüber hinaus hat der Rechnungshof die Universität gebeten zu prüfen, ob Ersatzansprüche bestehen. Die Universität hat mitgeteilt, sie prüfe derzeit etwaige Rückforderungsansprüche gegenüber den Hochschullehrenden sowie Ersatzansprüche gegenüber Performa.

5 Personalkostenplanung

- 294 Die Universität erstellte zuletzt im Jahr 2009 eine Prognose über die Ausgaben für Leistungsbezüge im Jahr 2012. Ein Vergleich der Prognose mit der tatsächlichen Entwicklung zeigt, dass die tatsächlichen Ausgaben im Jahr 2012 bereits rd. 1,2 Mio. € höher lagen als erwartet. Die im Vergleich zur Prognose um mehr als 10 % höheren Ausgaben sind sowohl auf die höhere Anzahl von Professorinnen und Professoren in der W-Besoldung als auch auf den Umfang der gewährten Leistungsbezüge zurückzuführen. Hatte die Universität noch Leistungsbezüge von jährlich rd. 16 T€ pro Person prognostiziert, so lagen die tatsächlichen Beträge im Jahr 2012 bei rd. 21,5 T€.
- 295 Die Datengrundlage für das Controlling der Leistungsbezüge erstellt die Universität manuell. Dieses Verfahren bindet umfangreiche Personalressourcen, ist fehleranfällig und liefert letztendlich keine zuverlässige Datenbasis. Ohne belastbare Grundlage lässt sich die künftige Entwicklung der Personalausgaben nicht abschätzen und realistisch in den Globalhaushalt der Universität einplanen. Viele Professorinnen und Professoren der Universität werden künftig höhere Leistungsstufen erreichen. Lehrende, die zzt. noch Bezüge nach der Besoldungsordnung C erhalten, werden altersbedingt aus ihrer Berufstätigkeit ausscheiden. Sämtlichen Neueinstellungen liegt die Besoldungsordnung W zugrunde. Sowohl die Anzahl der Lehrenden in der W-Besoldung als auch die Höhe der nach dieser Besoldungsordnung zu zahlenden Leistungsbezüge wird daher weiter ansteigen. Einer zuverlässigen Datenbasis kommt künftig somit noch größere Bedeutung zu.

- 296 Der Rechnungshof hat angeregt, mit dem Finanzressort Möglichkeiten zu erörtern, ob und ggf. in welcher Form die im Personalverwaltungssystem enthaltenen Daten für Controllingzwecke der Universität ausgewertet werden können. Zudem hat er die Universität aufgefordert, ihre Personalkostenplanung der Entwicklung der Leistungsbezüge anzupassen.
- 297 Die Universität hat mitgeteilt, sie habe nunmehr die manuell geführte Liste der Leistungsbezüge durch eine automatische Auswertung der monatlichen Bezügearten ersetzt und damit die Datenbasis für das Controlling verbessert. Zu der Forderung, die Personalkostenplanung der Entwicklung der Leistungsbezüge anzupassen, hat die Universität sich nicht geäußert.

6 Höhere Personalausgaben durch die W-Besoldung

- 298 Auf Basis der Daten des Finanzressorts lagen die durchschnittlichen Personalausgaben in der W-Besoldung für das Jahr 2013 um rd. 3.030 € pro Person höher als die durchschnittlichen Ausgaben in der C-Besoldung. In der jeweils höchsten Besoldungsgruppe W 3 bzw. C 4 waren die Ausgaben für die nach W 3 besoldeten Personen sogar um rd. 6.862 € höher als für nach C 4 besoldete Personen. Insgesamt hat die W-Besoldung im Jahr 2013 zu höheren Personalausgaben von rd. 598 T€ geführt. Langfristig wird sich dieser Wert aufgrund der wachsenden Leistungsbezüge sowie der steigenden Zahl von Professorinnen und Professoren in der W-Besoldung weiter erhöhen (s. Tz. 294).
- 299 Das Wissenschaftsressort bewilligt der Universität jährlich Personal-, Sach- und Investitionsausgaben mit einem festen Gesamtbetrag. Diesen Gesamtbetrag kann die Universität eigenverantwortlich bewirtschaften. Die u. a. durch die Auszahlung von Leistungsbezügen steigenden Personalausgaben binden Mittel, die für notwendige Sach- und Investitionsausgaben nicht mehr zur Verfügung stehen.
- 300 Über die Bewilligung von Leistungsbezügen entscheidet die Universität. Ungeachtet dessen bleibt es Aufgabe des Ressorts, die Ausgabenentwicklung der Universität zu begleiten, um Haushaltsrisiken abschätzen und ihnen rechtzeitig entgegensteuern zu können. Die Aufnahme von Vorgaben zur Personalkostenentwicklung in die Ziel- und Leistungsvereinbarung zwischen dem Wissenschaftsressort und der Universität könnte ein erster Schritt dazu sein.
- 301 Die Universität hat darauf hingewiesen, dass in der Berechnung der Ausgabensteigerung durch die W-Besoldung auch die Ausgaben für



27 Kooperationsprofessuren und sieben Funktionsleistungsbezüge enthalten seien. Diese würden jeweils durch außeruniversitäre Forschungsinstitute erstattet. Zudem sei die Besoldung dieser Führungskräfte deutlich durch die Besoldungsbestandteile für Leitungsfunktionen in den außeruniversitären Forschungsinstituten geprägt.

- 302 Selbst wenn die von der Universität geltend gemachten Beträge herausgerechnet werden, sind die Personalausgaben für die W-Besoldung im Jahr 2013 um durchschnittlich rd. 1.730 € pro Person höher als die Ausgaben für die C-Besoldung. Das macht insgesamt immer noch rd. 283 T€ Mehrkosten aus.





Wissenschaft

Haushalts- und Wirtschaftsführung einer Forschungseinrichtung

Die Universität unterhält seit 2008 eine Forschungseinrichtung, die nach dem Hochschulgesamtplan nicht mehr vorgesehen ist. Die hierfür jährlich aufgewandten Mittel in Höhe von rd. 1,4 Mio. € belasten den Globalhaushalt der Universität.

Die Forschungseinrichtung hat Dienstleistungen für Dritte zum Teil nicht kostendeckend oder sogar unentgeltlich erbracht.

1 Forschungseinrichtung als zentrale Betriebseinheit

- 303 Forschungseinrichtungen der Universität werden u. a. als zentrale Betriebseinheiten geführt und sind damit Teil der Universität. In einer dieser Forschungseinrichtungen beschäftigt die Universität 23 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit insgesamt rd. 21 Vollzeitstellen. Neben Leistungen in Forschung und Lehre erbringt die Forschungseinrichtung Dienstleistungen für Dritte. Die Universitätsleitung schließt für die Forschungseinrichtung z. B. Drittmittel- oder Lizenzverträge ab. Die zentrale Verwaltung der Universität übernimmt die Sachbearbeitung der Drittmittelprojekte und Lizenzen sowie zentrale Aufgaben der Finanzbuchhaltung. Sachausgaben sowie ein Teil der Einnahmen werden dezentral in der Forschungseinrichtung verbucht und digital in die Finanzbuchhaltung der Universität eingepflegt.
- 304 Der Senat der Freien Hansestadt Bremen beschließt in einem mehrjährigen Hochschulgesamtplan die wissenschaftliche Ausrichtung der Hochschulen des Landes für einen bestimmten Zeitraum. Auf dieser Basis erstellt die Universität einen Entwicklungsplan für ihre fachliche und strukturelle Ausrichtung. Während der im Jahr 2003 für die Jahre 2005 bis 2010 erstellte Hochschulgesamtplan die Forschungseinrichtung noch als „kooperierende Einrichtung“ eines an der Universität bestehenden Forschungsschwerpunkts auswies, wurde sie im Jahr 2007 im neugefassten Plan nicht mehr erwähnt. Dennoch betreibt die Universität den Forschungsbereich weiter.
- 305 Über ihr vom Wissenschaftsressort zur Verfügung gestelltes Budget kann die Universität frei verfügen. Seit 2008 erhält sie für die Forschungseinrichtung keine finanziellen Mittel mehr. Die Kosten für den außerhalb des Hochschulgesamtplans liegenden Betrieb des Forschungsbereichs belasteten

den Haushalt der Universität in den Jahren 2011 bis 2013 mit knapp 4,2 Mio. €. Die Universität hat seit dem zweiten Halbjahr 2013 verstärkt versucht, Lösungen dafür zu finden. Sie hat dazu vor allem Budgetvorgaben für die Betriebskosten gemacht. Der Rechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Einrichtung in den Jahren 2011 bis 2013 geprüft.

2 Haushalts- und Wirtschaftsführung

2.1 Steuerung und Controlling

- 306 Die Erträge der Forschungseinrichtung sanken von zunächst rd. 735 T€ im Jahr 2011 auf rd. 499 T€ im Jahr 2012. Im Jahr 2013 stiegen sie zwar wieder auf rd. 669 T€ an. Dabei entfielen aber allein rd. 199 T€ auf ein einziges Drittmittelprojekt, das bis Februar 2015 befristet war. Die Universität versäumte es, Gründe für die Schwankungen der Erträge zu analysieren und Maßnahmen zu ergreifen, um ihnen entgegenzuwirken.
- 307 Die Universität vertritt die Auffassung, Schwankungen bei den Erträgen von Forschungseinrichtungen seien systemimmanent. Drittmiteleinnahmen hingen von der Bewilligung der mittelgebenden Stelle ab, sodass solche Einnahmen nur begrenzt steuerbar seien.
- 308 Die Erträge schwankten nach den Feststellungen des Rechnungshofs aber nicht aufgrund unterschiedlicher Zuflüsse von Drittmitteln, sondern wegen nicht konstanter Erträge für erbrachte Dienstleistungen. Die Ursachen hierfür hätte die Universität analysieren müssen.
- 309 Bei der Steuerung ihrer zentralen Betriebseinheiten hat die Universität sicherzustellen, dass die mit der Forschungseinrichtung verfolgten fachlichen und finanziellen Ziele erreicht werden. Zu den Steuerungsinstrumenten gehört eine Kostenrechnung.
- 310 Die Kostenrechnung der Universität liefert jedoch bis heute keine Erkenntnisse darüber, welche Erträge und Kosten die Forschungseinrichtung in ihren einzelnen Tätigkeitsbereichen erzielt. Gründe dafür sind folgende Mängel in der Finanzbuchhaltung, die sich in der Kostenrechnung auswirken:
- Zwar richtete die Universität für das Controlling der zentralen Betriebseinheit jeweils eine Kostenstelle für den Forschungsbereich und eine für den Dienstleistungsbereich ein. Die Forschungseinrichtung ordnet ihre Buchungen jedoch nicht konsequent diesen Kostenstellen zu. Anhand der Kostenrechnung ist daher nicht erkennbar, in welchem Umfang die

beiden Bereiche die Forschungseinrichtung und damit die Universität finanziell belasten.

- Zudem lassen sich in der Kostenrechnung die Umsätze nicht einzelnen Auftraggeberinnen und Auftraggebern zuordnen. Damit ist eine betriebswirtschaftliche Bewertung einzelner Aufträge nicht möglich.
- Die Universität ordnete die Personalausgaben einzelner Beschäftigter Drittmittelprojekten zu, die nicht existierten, und erweckte damit den Anschein, diese Ausgaben wären refinanziert. Eine Mittelzusage eines externen Dritten lag in diesen Fällen jedoch nicht vor, sodass den gebuchten Personalkosten keine Erträge gegenüberstanden.

- 311 Der Rechnungshof hat die Universität aufgefordert, dafür zu sorgen, dass den Bereichen Geschäftsvorfälle korrekt zugeordnet werden, damit deren Auswirkungen in der Kostenrechnung transparent sind. Personalausgaben sind nur dann einem Drittmittelprojekt zuzuordnen, wenn es tatsächlich stattfindet und die Mittelzusage eines externen Dritten vorliegt.
- 312 Die Universität hat Mängel in der Finanzbuchhaltung eingeräumt und zugesagt zu prüfen, inwieweit diese Mängel behoben werden können. Sie hat jedoch darauf hingewiesen, die kaufmännische Verantwortung für die zentrale Betriebseinheit liege bei der Forschungseinrichtung. Deren Leitung habe über die Betriebskosten zu entscheiden und die Entgelte zu kalkulieren, die für Leistungen an Dritte erhoben werden.
- 313 Dem ist entgegenzuhalten, dass der Kanzler der Universität als Beauftragter für den Haushalt für die ordnungsgemäße Haushaltsführung der Universität verantwortlich ist. Zwar kann er nach § 9 Abs. 2 LHO die bei der Bewirtschaftung von Einnahmen und Ausgaben anfallenden Aufgaben delegieren, seine Verantwortlichkeit für die Haushaltsführung hingegen nicht. Delegiert die oder der Beauftragte für den Haushalt Aufgaben der Bewirtschaftung, hat sie oder er deren ordnungsgemäße Erfüllung mit organisatorischen Maßnahmen sicherzustellen.

2.2 Einnahmen aus Dienstleistungen

- 314 Die Forschungseinrichtung erzielte im geprüften Zeitraum Einnahmen aus Dienstleistungen in Höhe von rd. 1.343 T€. In der nachfolgenden Tabelle ist dargestellt, wie sich die Einnahmen aus verschiedenen Dienstleistungen zusammensetzten.



Einnahmen 2011 bis 2013, in T€				
	2011	2012	2013	Summe
Dienstleistungen für eine Praxis aus:				
Kooperationsvereinbarung	437	330	186	953
Nutzungsvereinbarung	8	5	5	18
Beratungsleistungen für private Dritte	2	2	4	8
Dienstleistungen für übrige Leistungsempfänger	60	61	243	364
Gesamt	507	398	438	1.343

- 315 Die Einnahmen stammten im Wesentlichen aus der Zusammenarbeit mit einer freiberuflichen Praxis. Die Universität hatte mit ihr eine Kooperationsvereinbarung abgeschlossen, nach der die Praxis Laborplätze, Einrichtungen und Material der Forschungseinrichtung gegen Entgelt nutzen durfte. Die Einnahmen aus dieser Vereinbarung verringerten sich zwischen 2011 und 2013 um mehr als die Hälfte. Die genauen Ursachen für diesen Rückgang waren nicht feststellbar, weil die Forschungseinrichtung ihre Leistungen der Praxis nicht nachvollziehbar in Rechnung gestellt hatte. Die Universität hatte mit der Praxis kein Leistungsentgelt für die von der Forschungseinrichtung zu erbringenden Leistungen vereinbart. Sie hatte auch nicht geprüft, wie hoch ein solches Entgelt hätte sein müssen, um ihre Kosten zu decken. Außerdem zog die Forschungseinrichtung ohne nachvollziehbaren Grund in den Abrechnungen Beträge ab. Diese Abzüge führten für die Universität in den Jahren 2011 bis 2013 zu geringeren Einnahmen in Höhe von rd. 152 T€.
- 316 Die Universität ist dazu verpflichtet, Einnahmen vollständig zu erheben. Daher hätte sie sicherstellen müssen, dass die für die Praxis erbrachten Leistungen vollständig abgerechnet und die Vergütungen eingenommen werden. Der Rechnungshof hat die Universität aufgefordert, die Abrechnungen der vergangenen Jahre auf Nachforderungsansprüche zu überprüfen. Die Universität hat das zugesagt.
- 317 Für die Nutzung der Räume zahlte die Praxis bis 2011 ein jährliches Nutzungsentgelt von rd. 8 T€. Seit dem 1. Januar 2012 beträgt das Nutzungsentgelt aufgrund einer geringeren genutzten Fläche rd. 5 T€. Das vereinbarte Nutzungsentgelt lag unterhalb des Preises, den die Entgeltordnung der Universität vorsieht. Danach wäre bis 2011 pro Jahr ein Nutzungsentgelt von rd. 13,3 T€ und seit 2012 von rd. 6,7 T€ zu erheben gewesen. Die tatsächlichen Kosten für die von der Praxis genutzten Räume betrugen nach einer



Berechnung der Universität im Jahr 2011 rd. 20 T€ und in den Jahren 2012 und 2013 jeweils rd. 10 T€. Sie waren damit mindestens doppelt so hoch wie die der Praxis in Rechnung gestellten Nutzungsentgelte.

- 318 Die Universität hat mitgeteilt, sie habe das Nutzungsentgelt für die Räumlichkeiten inzwischen an die Entgeltordnung angepasst. Darüber hinaus werde sie die Verträge mit allen anderen externen Nutzerinnen und Nutzern von Räumlichkeiten der Universität in diesem Punkt überprüfen.
- 319 Die Forschungseinrichtung erbrachte in den Jahren 2011 bis 2013 ferner Beratungsleistungen für private Dritte und erzielte hierfür Erträge von insgesamt rd. 8 T€. Viele Beratungen wurden unentgeltlich durchgeführt. Um diese Leistungen erbringen zu können, entstanden jährlich Personalkosten von rd. 86 T€. Hinzu kamen anteilige Gemeinkosten, z. B. Raumkosten. Damit deckten die Erträge aus den Beratungen die dafür entstandenen Kosten nicht. Der Rechnungshof hat die Universität aufgefordert zu prüfen, ob sie die nicht kostendeckenden und die unentgeltlichen Leistungen der Forschungseinrichtung weiterhin aus dem Globalbudget finanzieren will. Die Universität hat die Absicht geäußert, künftig zu unterbinden, dass Leistungen unentgeltlich erbracht werden.
- 320 Für Dienstleistungen anderer Art entstanden in den Jahren 2011 bis 2013 jährliche Entgeltforderungen von rd. 100 T€. Die Forschungseinrichtung schuf nicht die Voraussetzungen dafür, dass die Universität das Entgelt zeitnah geltend machen konnte. Zahlreiche Einzelrechnungen über Leistungen aus den Jahren 2011 und 2012 erstellte sie erst im Jahr 2013. Der Rechnungshof hat die Universität aufgefordert, dafür zu sorgen, dass Forderungen zentraler Betriebseinheiten zeitnah in Rechnung gestellt werden. Dies hat die Universität zugesagt.

2.3 Einnahmen aus Drittmitteln

- 321 Im geprüften Zeitraum 2011 bis 2013 erzielte die Forschungseinrichtung insgesamt Drittmiteleinnahmen in Höhe von rd. 446 T€ für neun Projekte. Bei acht dieser Projekte reichten die Drittmittel nicht aus, um die Gemeinkosten zu decken. Bei zwei Projekten überstiegen bereits die den Projekten unmittelbar zurechenbaren Kosten die eingeworbenen Mittel. Dies verstößt gegen die Drittmittelordnung der Universität, wonach den Drittmittelgeberinnen und Drittmittelgebern grundsätzlich sämtliche Personal-, Sach- und Gemeinkosten in Rechnung zu stellen sind. Seit dem 1. Januar 2009 haben die Hochschulen bei Drittmittelaufträgen privater Institutionen zusätzlich die Vorgaben des Beihilferahmens der Europäischen Kommission zu beachten. Diese

Vorgaben verbieten den Hochschulen, private Dritte zu subventionieren. Die Hochschulen sind daher verpflichtet, die Erträge und Kosten ihrer Tätigkeiten getrennt auszuweisen (Trennungsrechnung). Erträge und Kosten aus dem Verkauf von Waren oder für Dienstleistungen, für die ein bestimmter Markt besteht, sind zu trennen von solchen, die durch den hoheitlichen Lehr- und Forschungsauftrag einer Hochschule begründet werden. Bevor sie Drittmittelverträge abschließt, muss die Universität die voraussichtlichen Kosten kalkulieren. Erst auf dieser Basis kann sie entscheiden, ob das Projekt durchgeführt werden kann und soll.

- 322 Obwohl die Gemeinkosten nicht gedeckt waren, erhielt die Forschungseinrichtung von der zentralen Verwaltung der Universität Teilbeträge der Drittmittel, um damit z. B. neue Projekte einzuwerben. Die gebuchten Ausgaben überstiegen jedoch die zur Verfügung gestellten Drittmittel. Der Rechnungshof hat die Universität aufgefordert, solche Budgetüberschreitungen künftig auszuschließen. Die Universität teilt die Auffassung des Rechnungshofs. Verbesserungen seien bereits umgesetzt worden.

2.4 Einnahmen aus Lizenzverträgen

- 323 Aus zwei Lizenzverträgen, mit denen Verwertungsrechte auf Dritte übertragen worden waren, erzielte die Forschungseinrichtung im geprüften Zeitraum Einnahmen in Höhe von insgesamt rd. 114 T€.
- 324 Entgegen der Lizenzvereinbarung legte die Lizenznehmerin in einem der beiden Fälle der Universität nach einer Einmalzahlung keine zusätzlichen jährlichen Abrechnungen vor. Diese hätte die Universität jedoch benötigt, um die Forderungen gegen die Lizenznehmerin jährlich zu berechnen und geltend zu machen. Die Universität mahnte die Abrechnungen auch nicht an. Sie ging davon aus, dass die Lizenznehmerin aus den Lizenzen keine Umsätze erzielt hatte. Unterlagen, die diese Annahme gestützt hätten, lagen der Universität jedoch nicht vor.
- 325 Die Universität hat dargelegt, sie habe ihr System, Lizenzeinnahmen zu überwachen, bereits Anfang 2014 verbessert.

3 Aktuelle Situation der Forschungseinrichtung

- 326 Die Universität hat den Kooperationsvertrag mit der Praxis zum Ende des Jahres 2014 gekündigt. Damit verliert die Forschungseinrichtung die Einnahmen aus der Zusammenarbeit mit dieser Praxis, die in den Jahren 2011

bis 2013 durchschnittlich rd. 324 T€ pro Jahr betragen. Zudem plant die Universität, die Forschungseinrichtung mittelfristig zu schließen.

- 327 Der wesentliche Teil der Ausgaben der Forschungseinrichtung entfällt mit rd. 1,3 Mio. € pro Jahr auf die Personalausgaben. Ein großer Teil dieser Ausgaben wird die Universität auch künftig weiter belasten. Die Universität hat zwar angekündigt, frei werdende Stellen nicht wieder zu besetzen. Da das Personal aber überwiegend unbefristet beschäftigt ist und nur zum geringen Teil in den kommenden Jahren altersbedingt ausscheiden wird, sind dadurch kurzfristig keine wesentlichen Entlastungen bei den Personalausgaben zu erwarten. Die Universität beabsichtigt deshalb, Beschäftigte der Forschungseinrichtung in anderen Bereichen der Universität einzusetzen, sofern sich dort Bedarfe ergeben.
- 328 Der Rechnungshof hat die Universität aufgefordert, angesichts der ohnehin bestehenden Belastung ihres Haushalts durch die Forschungseinrichtung in Höhe von rd. 1,4 Mio. € pro Jahr zeitnah zu überprüfen, in welchen anderen Bereichen sie Beschäftigte in absehbarer Zeit einsetzen kann. Außerdem ist zu ermitteln, welche zusätzlichen Maßnahmen hierfür notwendig sein werden. Es bietet sich an auch zu prüfen, ob Kooperationen mit anderen Hochschulen oder Einrichtungen möglich sind oder ob ihnen Personal überlassen werden kann.
- 329 In ihrer Stellungnahme hat die Universität betont, sie habe die Personalausgaben bereits durch die Nichtverlängerung befristeter Beschäftigungsverhältnisse reduziert. Außerdem ergäben sich Einsparungen von Personalausgaben jeweils dann, wenn vakante Stellen an der Universität mit Beschäftigten des Instituts besetzt würden.
- 330 Einen zeitlichen Umsetzungsplan oder konkrete Vorschläge über mögliche Einsatzbereiche der Personen hat die Universität bisher nicht vorgelegt. Dies ist jedoch wegen der laufenden Personalausgaben und der seit dem 1. Januar 2015 reduzierten Einnahmen der Forschungseinrichtung dringend erforderlich.
- 331 Die Universität hat hierzu mitgeteilt, sie habe bereits für alle Beschäftigten Qualifikationsprofile erstellt, um bei eingehenden Stellenausschreibungen einen Abgleich vornehmen und Umsetzungen planen zu können. Zur Unterstützung der möglichen Umsetzungen habe es Gespräche mit dem Dekan eines Fachbereichs gegeben. Zwar sei ein Zeitplan für die Umsetzungen wünschenswert, seine Verwirklichung aber wegen der nicht absehbaren Vakanz geeigneter Stellen nicht steuerbar.



- 332 Dieser Einwand der Universität überzeugt nicht. Die Universität kann mittelfristig planen, welche Qualifikationsprofile in welchen Bereichen der Universität benötigt werden. Sie weiß, wann Stellen frei werden und inwieweit die Beschäftigten der Forschungseinrichtung dafür geeignet sind. Zur Anregung des Rechnungshofs, Kooperationen mit anderen Hochschulen und Einrichtungen zu prüfen, hat sich die Universität nicht geäußert.
- 333 Neben den Personalkosten belasten die Raumkosten der Forschungseinrichtung die Universität jährlich mit rd. 278 T€ (2013) und stellen damit ebenfalls einen hohen Kostenfaktor dar. Der Rechnungshof hat die Universität aufgefordert zu prüfen, inwieweit die Räume alternativ genutzt werden können. Die Universität hat dies zugesagt.



Vertragsmuster für die Beauftragung freiberuflich Tätiger

Die Verwaltung hat die Vertragsmuster für die Aufträge an freiberuflich tätige Architektinnen und Architekten sowie Ingenieurinnen und Ingenieure nicht an die geänderte Rechtslage angepasst. Die Zuständigkeit für die Pflege der Vertragsmuster muss klar sein und in einer Hand liegen.

1 Honorarordnung für Architekten- und Ingenieurleistungen

- 334 Auf Grund des Gesetzes zur Regelung von Ingenieur- und Architektenleistungen hat die Bundesregierung die Verordnung über die Honorare für Architekten- und Ingenieurleistungen (Honorarordnung für Architekten und Ingenieure - HOAI) in der Fassung vom 10. Juli 2013 erlassen. § 1 HOAI regelt „die Berechnung der Entgelte für die Grundleistungen der Architekten und Architektinnen und der Ingenieure und Ingenieurinnen (Auftragnehmer oder Auftragnehmerinnen) mit Sitz im Inland, soweit die Grundleistungen durch diese Verordnung erfasst und vom Inland aus erbracht werden.“
- 335 In der HOAI sind für Grundleistungen, die in einem Leistungskatalog aufgeführt werden und die im Regelfall für die ordnungsgemäße Planung einer Baumaßnahme notwendig und hinreichend sind, jeweils Honorarspannen vorgesehen. Die Honorarspannen sind, je nach Schwierigkeit der Aufgabe, durch Mindest- und Höchstsätze begrenzt.

2 Richtlinien für die Planung und Durchführung von Bauaufgaben

- 336 Während die HOAI für öffentliche und private Bauherren gleichermaßen gilt, regeln die Richtlinien für die Planung und Durchführung von Bauaufgaben (RLBau) den Ablauf von Planung, Finanzierung und Durchführung öffentlicher Baumaßnahmen der Freien Hansestadt Bremen. Die RLBau wurden zuletzt vom Bauressort überarbeitet und vom Senat im Jahr 2011 beschlossen.
- 337 Neben den „Allgemeinen Vertragsbedingungen für Freiberufliche Leistungen (AVB)“, die für jede von Bremen zu vergebende Architekten- und Ingenieurleistung einschlägig sind, enthalten die RLBau Vertragsmuster für jedes Leistungsbild, z. B. für Gebäude, technische Ausrüstung und Tragwerksplanung. Bei der öffentlichen Auftragsvergabe werden die



Vertragsmuster um die auftragsspezifischen Besonderheiten ergänzt und mit den AVB zu einem Gesamtvertragswerk zusammengefasst.

- 338 Das gesamte Vertragswerk regelt für bremische öffentliche Baumaßnahmen einheitlich z. B. Fragen der Haftpflichtversicherung und des Urheberrechts. Es listet ferner auf, welche Rechtsgrundlagen zu beachten sind und umfasst den Leistungskatalog. In den Vertragsmustern sind auch Besonderheiten zum Vergaberecht und zur Korruptionsprävention berücksichtigt. Außerdem enthalten sie die erforderlichen Bestimmungen für öffentliche Baumaßnahmen, z. B. zum vorgeschriebenen erhöhten Wärmeschutz und zu weiteren Umweltauflagen. Ferner regeln die Vertragsmuster den Ablauf der Zusammenarbeit zwischen der Auftrag gebenden Stelle und dem Auftragnehmenden Büro.
- 339 Auch der Bund und die anderen Länder haben Richtlinien erlassen, die Vertragsmuster enthalten. Diese können in Bremen aufgrund landesrechtlicher Unterschiede aber nicht verwendet werden. Deshalb muss Bremen eigene Vertragsmuster erarbeiten und den bauenden Stellen zur Verfügung stellen.

3 Aktualisierung der Vertragsmuster

- 340 Im Juli 2013 ist eine Neufassung der HOAI in Kraft getreten. Ihre grundlegende Änderung war lange vorher angekündigt und zuvor in Fachgremien und -presse diskutiert worden. Die häufig verwendeten bremischen Vertragsmuster hätten im Sommer 2013 kurzfristig an die Änderungen der HOAI angepasst werden müssen, um der aktuellen Rechtslage zu entsprechen. Da dies nicht geschehen ist, droht seitdem die Unwirksamkeit von Vertragsklauseln, mit der erhebliche Nachteile für Bremen verbunden sein können.
- 341 Ende August 2013 hat der Rechnungshof deshalb bei mehreren Ressorts angefragt, mit welchen Vertragsmustern sie freiberuflich Tätige beauftragen und ob sie Übergangsbestimmungen erarbeitet hätten. Übergangsbestimmungen sind erforderlich, wenn Verträge, wie in Bremen üblich, abschnittsweise abgeschlossen werden: Wurde die Planung nach der alten HOAI in Auftrag gegeben, soll die Bauausführung aber nach der neuen HOAI stattfinden, muss der Übergang geregelt werden.
- 342 Da das Bauressort nicht wie früher die zu den RL Bau gehörenden Vertragsmuster aktualisiert hatte, beauftragte Immobilien Bremen, Anstalt des öffentlichen Rechts (IB) einen Rechtsanwalt. Er sollte die durch die neue

HOAI erforderlich gewordenen Änderungen in das Vertragswerk einarbeiten, um IB wieder in die Lage zu versetzen, rechtskonform Verträge abschließen zu können. IB ist verantwortlich für die Planung und Durchführung vieler öffentlicher Baumaßnahmen und auf die Vertragsmuster besonders angewiesen.

- 343 Über die Anpassung an die HOAI hinaus umfasste der Auftrag an den Rechtsanwalt keine weiteren Änderungen, die aber aufgrund neuer bremischer Regelungen dringend erforderlich gewesen wären. Ebenso wenig war er beauftragt worden, vorhandene Widersprüche zwischen den AVB und den spezifischen Vertragsmustern zu beseitigen sowie das ganze Vertragswerk in eine einheitliche Form zu bringen.
- 344 Andere öffentliche Auftraggeber in Bremen haben sich - ungeachtet der verbliebenen Unzulänglichkeiten - von IB die an die neue HOAI angepassten Vertragsmuster geben lassen, um diese ebenfalls zu verwenden. Diese Unzulänglichkeiten hätten von der dafür zuständigen Stelle in Bremen beseitigt werden müssen. IB ist aber weder dafür zuständig noch fachlich dazu in der Lage, die Vertragsmuster umfassend und hinsichtlich aller Einzelheiten zu überarbeiten. Insbesondere kann IB nicht alle Anforderungen anderer Stellen Bremens überblicken und berücksichtigen. Trotz der aner kennenswerten Bemühungen seitens IB sind die Probleme nur teilweise gelöst.
- 345 Sowohl das Bau- als auch das Finanzressort haben die Auffassung vertreten, sie seien für die Anpassung der Vertragsmuster nicht zuständig. Die Verantwortung für die Pflege der Vertragsmuster muss klar geregelt sein und in einer Hand liegen. Nur so kann gewährleistet werden, dass
- die Verträge mit der aktuellen Rechtslage im Einklang stehen,
 - das Vertragswerk, das auch die AVB enthält, in sich schlüssig ist,
 - die Schnittstellen für die Zusammenarbeit verschiedener Planungsbüros mit unterschiedlichen Fachrichtungen in den Verträgen übereinstimmend definiert sind und
 - mehrfacher Aufwand für die Überarbeitung der Vertragsbestandteile an verschiedenen Stellen in der Verwaltung vermieden wird.
- 346 Das Bauressort ist nach der Geschäftsverteilung im Senat für das Bauwesen zuständig. Es hatte die RLBau zuletzt im Jahr 2011 federführend überarbeitet und veröffentlicht sie mit den Vertragsmustern auf seiner Homepage. Im Übrigen werden die den RLBau anhängenden Vertragsmuster nicht nur für

Hochbau-, sondern auch für Tief- und Ingenieurbaumaßnahmen benötigt, für die das Finanzressort keinesfalls zuständig ist. Daher sieht der Rechnungshof die Zuständigkeit beim Bauressort. Er hat das Bauressort aufgefordert, seiner Verantwortung gerecht zu werden.

- 347 Das Bauressort hat in einer abgestimmten Stellungnahme darauf hingewiesen, das Finanzressort sei für die Fachaufsicht über den staatlichen Hochbau zuständig. Allerdings grenze die Geschäftsverteilung des Senats die Zuständigkeiten derzeit nicht trennscharf ab. Es sei erforderlich, dass die Fachaufsicht auch die nötigen Vertragsmuster erstelle, um so auch Abschluss und Vollzug der Verträge zu verantworten. Das Bauressort habe in seiner Zuständigkeit die Vertragsmuster für den Tiefbau angepasst, weitgehend ebenso die des Hochbaus, die z. B. beim Straßenbau und bei den zugeordneten Gesellschaften benötigt würden. Für seinen Bereich habe es die Muster für Architekten- und Ingenieurverträge eingeführt und in aktueller Fassung im Internet veröffentlicht. Damit stünden die Vertragsmuster auch anderen Dienststellen zur Verfügung. Das Ressort habe aber keinen Einfluss darauf, ob sie für ihren Bedarf eigene Verträge nutzten. Seine Federführung für die RL Bau führe nicht automatisch zu einer Generalzuständigkeit.
- 348 Außerdem hat das Bauressort zugesagt, die RL Bau hinsichtlich der Verträge und Verweisungen zu aktualisieren. Bis zur Aktualisierung werde auf die bereits geänderten Vertragsmuster des Ressorts hingewiesen.
- 349 Auch nach der abgestimmten Stellungnahme bleiben Unklarheiten hinsichtlich der Zuständigkeit. Es ist notwendig, die Zuständigkeit klar festzulegen und einer Stelle zuzuweisen. Die finanziellen Risiken, die aus der Verwendung unzureichender Vertragsmuster folgen, sind zu groß, als dass der derzeitige Zustand beibehalten werden könnte. Der Rechnungshof hat die Ressorts daher aufgefordert, eine Lösung herbeizuführen und - falls notwendig - den Senat damit zu befassen.



Verkehr

Elektrifizierung einer Eisenbahnstrecke in Bremen-Nord

Zwischen Farge und Vegesack ist die Personenbeförderung wieder aufgenommen worden. Dafür erneuerte und elektrifizierte eine private Eisenbahngesellschaft ihre Schienenstrecke mit staatlichen Fördermitteln. Sowohl die von der Gesellschaft durchgeführten Vergabeverfahren als auch die Zuwendungsverfahren des Verkehrsressorts entsprachen teilweise nicht den Vorschriften.

1 Wieder aufgenommene Personenbeförderung

- 350 Die Farge-Vegesacker Eisenbahn GmbH (FVE) reaktivierte ihre etwa 10,4 km lange einspurige Schienenstrecke im Norden Bremens zwischen Farge und Vegesack für den öffentlichen Schienenpersonennahverkehr. Lange Zeit hatte die FVE die Strecke nur für den Schienengüterverkehr genutzt, obwohl eine Betriebsgenehmigung für den Schienenpersonenverkehr immer bestanden hatte. Die FVE setzte die notwendigen Bauarbeiten über mehrere Jahre hinweg in zwei Stufen um und erhielt dafür auch staatliche Fördermittel.
- 351 In der im Jahr 2007 beendeten ersten Baustufe erstellte die Zuwendungsempfängerin FVE die Schieneninfrastruktur und richtete einen Vorlaufbetrieb für Dieseltriebwagen ein. Im Folgejahr begann die zweite Baustufe, in der die FVE die gesamte Strecke elektrifizierte und einen neuen Kreuzungsbahnhof an der Turnerstraße baute. Die Netzerweiterung hatte Maßnahmen bei der Streckensignalisierung und bei der Sicherungstechnik an einigen Bahnübergängen zur Folge.
- 352 Für das Projekt hat die FVE verschiedene staatliche Förderungen erhalten. Darunter waren Finanzhilfen aus dem Bundesprogramm aufgrund des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes, Mittel aufgrund des Entflechtungsgesetzes sowie Finanzhilfen aufgrund des Gesetzes über den öffentlichen Personennahverkehr im Land Bremen (BremÖPNVG). Bewilligungsbehörde war das Verkehrsressort beim Senator für Umwelt, Bau und Verkehr.
- 353 Für das Vorhaben werden nach Prüfung aller Verwendungsnachweise Kosten von etwa 30 Mio. € netto abgerechnet sein. Davon umfasst die zweite Baustufe mit der Elektrifizierung der Strecke etwa 6,4 Mio. €. Der Bundesanteil entspricht etwa 54 % der Gesamtkosten. Das Land Bremen trägt etwa ein Drittel der Gesamtkosten. Der Förderfonds des Zweckverbands

Verkehrsverbund Bremen/Niedersachsen und das Land Niedersachsen beteiligen sich insgesamt mit knapp 2 %. Die FVE leistet einen Eigenanteil von mehr als 10 %.

- 354 Der Rechnungshof hat die Durchführung der zweiten Baustufe hinsichtlich der Vergabe der Leistungen sowie der Zuwendungsverfahren stichprobenartig geprüft.

2 Vergabe der Planungsleistung

2.1 Grundlagen öffentlicher Auftragsvergabe

- 355 Das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) enthält die wesentlichen Grundsätze des Vergaberechts. Danach müssen öffentliche Auftraggeberinnen und Auftraggeber Leistungen in einem transparenten und nachvollziehbaren Wettbewerb vergeben. Darüber hinaus gilt das Gleichbehandlungsgebot gegenüber allen Bewerberinnen und Bewerbern.
- 356 Da die FVE staatliche Finanzhilfen erhielt, erteilte sie öffentliche Aufträge. Sie war nach VV-LHO zu § 44 LHO an die Rechtsvorschriften für die Vergabe gebunden.

2.2 Notwendige Schätzung des Auftragswerts

- 357 Dem Auftragswert kommt vergaberechtlich besondere Bedeutung zu, weil er für die Wahl der Vergabeart und somit für das Ausmaß des Wettbewerbs entscheidend ist. Erreicht der Auftragswert eine bestimmte Schwelle, darf die Leistung nicht mehr nach nationalem, sondern muss nach EU-Recht vergeben werden. Aus diesem Grund müssen Auftraggeberinnen und Auftraggeber den zu erwartenden Gesamtauftragswert realistisch und nachvollziehbar schätzen. Es ist hierbei unerheblich, ob die Leistungen aufgeteilt oder in einem Gesamtpaket vergeben werden sollen. Die Schätzung ist nachvollziehbar zu dokumentieren.
- 358 Die FVE führte nationale Ausschreibungsverfahren durch. Eine Schätzung des Planungsvolumens, auch um vorab eine mögliche Schwellenwertüberschreitung des Auftragswerts festzustellen, dokumentierte sie jedoch nicht. Die FVE hätte in einem Nachprüfungsverfahren ihre Gründe für die nationalen Vergabeverfahren kaum nachvollziehbar darlegen können.

2.3 Eindeutige Leistungsbeschreibung

- 359 Die FVE schrieb die Planungsleistungen im September 2008 auf der Grundlage der Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen (VOL) aus. Die VOL erweitert die im GWB formulierten allgemeinen Grundsätze, nach denen u. a. die Teilnehmenden an einem Vergabeverfahren gleich zu behandeln sind. Die VOL definierte in ihrem Teil A der zum damaligen Zeitpunkt geltenden Fassung vom April 2006 insbesondere folgenden Vergabegrundsatz: „Die Leistung ist eindeutig und so erschöpfend zu beschreiben, dass alle Bewerber die Beschreibung im gleichen Sinne verstehen müssen und die Angebote miteinander verglichen werden können.“
- 360 Bereits in der ersten Baustufe hatte ein externes Planungsbüro Planungsleistungen für die zweite Baustufe erbracht, und zwar Teile der Grundlagenermittlung (Leistungsphase 1) und der Vorplanung (Leistungsphase 2). Die im September des Jahres 2008 ausgeschriebenen Leistungen betrafen diese Leistungsphasen sowie die weitergehenden Leistungsphasen 3 und 4, d. h. Entwurfs- und Genehmigungsplanung. Insgesamt umfasst die Objektplanung eines Bauwerks neun Leistungsphasen, die nach der Verordnung über die Honorare für Architekten- und Ingenieurleistungen alle mit dem Planen, Bauen und Überwachen verbundenen Tätigkeitsfelder abbilden.
- 361 Grundlage der Ausschreibung bildeten digitale Bestandsdaten über den erreichten Bauzustand nach der ersten Baustufe und ein sog. Lastenheft. Darin waren die Aufgabenstellung, die Projektziele, die Rahmenbedingungen der Infrastruktur und sonstige Bedingungen beschrieben. In den Vorbemerkungen zur Leistungsbeschreibung war formuliert: „Die ausgeschriebenen Leistungen umfassen alle Gewerke, die zur Erreichung des im Lastenheft genannten Planungsziels notwendig sind. Die ausgeschriebenen Leistungen umfassen lediglich die Leistungsphasen 1 bis 4, bzw. 3 und 4 [...], sowie besonders erwähnte Leistungen.“
- 362 Die Leistungsbeschreibung der Auftraggeberin erfüllte den Anspruch an eine „eindeutige und erschöpfende Beschreibung“ nicht. Die FVE gab zwar den Leistungsumfang bekannt, stellte ihn jedoch nicht in der erforderlichen Tiefe dar. Die Auftraggeberin hätte sehr genau beschreiben müssen, welche Leistungen und Leistungsphasen sie für welche Gewerke in Auftrag geben wollte und welche Leistungen bereits vorweg erbracht worden waren. Durch die Formulierung des Ausschreibungstextes hatte der vorbefasste Bewerber aus der ersten Baustufe einen Wissensvorsprung. Die FVE hat

mitgeteilt, das sei nicht ihre Absicht gewesen, und bestätigt, sie hätte den Ausschreibungstext insoweit klarer formulieren müssen.

2.4 Vergaberechtlich sichere Dokumentation

363 Die VOL in der damaligen Fassung enthielt folgende Regelungen, um die Transparenz des Vergabeverfahrens zu gewährleisten:

- „Über die Verhandlung zur Öffnung der Angebote ist eine Niederschrift zu fertigen.“
- „Das Ergebnis der Prüfung ist aktenkundig zu machen.“
- „Die Gründe für die Zuschlagserteilung sind in den Akten zu vermerken.“
- „Über die Vergabe ist ein Vermerk zu fertigen, der die einzelnen Stufen des Verfahrens, die Maßnahmen, die Feststellung sowie die Begründung der einzelnen Entscheidungen enthält.“

364 Der Vergabevermerk soll das Vergabeverfahren nachvollziehbar abbilden. Er dient der vergaberechtlich sicheren Dokumentation des Verfahrens. Dazu müssen Auftraggeberinnen und Auftraggeber alle Überlegungen und Entscheidungen im Verfahren parallel dokumentieren. Der Vergabevermerk dient bei einem behaupteten Vergabeverstoß als Beweismittel und minimiert das Risiko, z. B. Schadenersatz leisten oder Ausschreibungsverfahren wiederholen zu müssen.

365 Die Auftraggeberin fertigte eine Niederschrift der Angebotseröffnung an, machte ihre Ergebnisse der Angebotswertung jedoch nicht aktenkundig. Sie wertete die eingegangenen Angebote, die ein sehr unterschiedliches Preisniveau widerspiegeln. Ihre Wertungsschritte dokumentierte die FVE nicht, auch die Gründe für ihren Zuschlag hielt sie nicht schriftlich fest. Sie erstellte also keinen Vergabevermerk und dokumentierte das Vergabeverfahren damit nicht nachvollziehbar.

2.5 Umfassende vertragliche Vereinbarung

366 Den Zuschlag erteilte die FVE dem Planungsbüro, das zuvor schon Auftragnehmer für die Planungsleistungen der ersten Baustufe gewesen war. Die FVE schloss mit ihm einen Ingenieurvertrag, der entgegen den Vorgaben der Richtlinien für die Planung und Durchführung von Bauaufgaben (RLBau) keine Vereinbarungen zu folgenden Themen enthielt:

- Haftung, Versicherungsschutz,
- Urheberrecht, Veröffentlichungen, Datenschutz,
- Kündigung, Rechte und Anspruch auf Vergütung und Verjährung von Ansprüchen.

367 Somit fehlten wesentliche vertragliche Vereinbarungen. Hätte das Planungsbüro z. B. seine Leistungen nicht termingerecht oder unvollständig erbracht, wäre es der FVE nicht möglich gewesen, auf eine schriftliche Regelung zurückzugreifen. Dies hätte die Durchsetzung von Leistungs- und Schadenersatzansprüchen erschwert.

368 Bei Zuwendungsbaumaßnahmen muss die Zuwendungsempfängerin oder der Zuwendungsempfänger in den Ingenieurverträgen die erforderlichen Vereinbarungen treffen. Damit soll zum Schutz der öffentlichen Fördermittel finanziellen Risiken aus den Vertragsbeziehungen vorgebeugt werden. Um dies sicherzustellen, müssen die Vertragsmuster der RLBau verwendet werden.

2.6 Ausreichender Zeitraum für Angebotserstellung

369 Im Frühjahr 2010 wollte die FVE den Planungsprozess mit der Ausführungsplanung fortsetzen. Sie führte hierfür eine beschränkte Ausschreibung durch, um die Planungsleistungen bis zur Objektbetreuung - mit Ausnahme der Bauoberleitung - vergeben zu können. Sie forderte insgesamt fünf Ingenieurbüros zur Abgabe eines Angebots auf. Davon hatten drei bereits an der vorangegangenen Ausschreibung teilgenommen: Zwei Büros, deren damaliges Angebot im oberen Preisniveau lag, sowie das seinerzeit beauftragte Ingenieurbüro. Darüber hinaus bat die FVE zwei zuvor nicht beteiligte Büros um ein Angebot.

370 Um den Stand der vorangegangenen Leistungsphasen in der Ausschreibung darzustellen, hatte die FVE die Ausschreibungsunterlage um einen Erläuterungsbericht der Entwurfsplanung ergänzt. Die Ausschreibungsunterlage enthielt die Aufgabenstellung und Angaben über die Planungsgrundlage.

371 Zwischen der Aufforderung zur Abgabe eines Angebots und dem Eröffnungstermin lagen 14 Werktage. Abzüglich der Postlaufzeiten verblieben potenziellen Bieterinnen und Bieter etwa zehn Tage, um ein Angebot zu erstellen.

Vorher hätten sich die Interessierten - mit Ausnahme des zuvor beauftragten Planungsbüros - in die komplexe Thematik einarbeiten müssen.

- 372 Auf diese beschränkte Ausschreibung gab nur das seinerzeit beauftragte Planungsbüro ein Angebot ab. Ferner gingen einige Absageschreiben ein. Aus diesen Schreiben ist ersichtlich, dass die abgefragte Leistung zu umfangreich für das Erarbeiten eines Angebots bis zum angegebenen Termin war. Auch standen den Büros Planungskapazitäten zum angefragten Ausführungszeitraum nicht zur Verfügung. Die FVE hingegen hatte die Ausschreibungsfrist für das abgefragte und ihrer Meinung nach überschaubare Leistungspaket für vertretbar gehalten.
- 373 Die FVE hätte den fünf Ingenieurbüros ausreichend Zeit zur Verfügung stellen müssen, insbesondere weil sie auch ein vorbefasstes Büro zur Angebotsabgabe aufforderte. Den anderen potenziellen Bieterinnen und Bieterinnen hätte sie die Möglichkeit einräumen müssen, den Wissensvorsprung des vorbefassten Büros vor Abgabe eines Angebots auszugleichen. Dies war jedoch aufgrund der sehr eng bemessenen Frist nicht möglich. Die FVE berücksichtigte das Gleichbehandlungsgebot in diesem Fall nicht ausreichend.

2.7 Nachvollziehbare Wertung von Angeboten

- 374 Im Juli 2010 schrieb die FVE Leistungen der Koordination des Sicherheits- und Gesundheitsschutzes (SiGeKo), der Bauoberleitung und der örtlichen Bauüberwachung öffentlich aus. Dabei fragte sie die SiGeKo-Leistungen wie folgt ab: „Anzubieten ist ein Monatssatz für die Ausführung während der eigentlichen Bautätigkeiten vor Ort (nach Bauzeitenplan 7 Monate [...]).“ Unterhalb dieses Textes befanden sich zwei freie Felder für Eintragungen und zwar „Honorar in €/Monat“ und „Honorar gesamt bei 7 Monaten in €“.
- 375 Vier Gesellschaften reichten Angebote ein, die die FVE alle wertete. Nur die erste Bieterin hatte in das Feld „Honorar gesamt“ das rechnerische Ergebnis ihres Monatssatzes über die Bauzeit von sieben Monaten eingetragen. Sie erhielt allerdings nicht den Zuschlag.
- 376 Die drei übrigen Bieterinnen hatten als Gesamtpreis einen Wert eingetragen, der günstiger als das Produkt aus Monatssatz und sieben Monaten war. Zwei dieser Angebote enthielten Eintragungen und Ergänzungen, die von vornherein zum Ausschluss des Angebots hätten führen müssen. In einem Angebot war die Eintragung des Monatssatzes mit Korrekturlack bearbeitet worden. Es war nicht dokumentiert, wer diese Korrektur zu welchem Zeitpunkt aus welchem Grund vorgenommen hatte. Die zuvor und im Originalangebot

noch sichtbare Eintragung zeigte ein Siebtel des Gesamthonorars. In dem anderen Angebot war zum Gesamthonorar der Wert 50 % eingetragen und handschriftlich zur Erläuterung beigelegt, Grundlage dafür seien „je 0,5 MM“. Mit dieser Ergänzung veränderte diese Bieterin die abgefragte Leistung.

- 377 Im Anschreiben zum vierten Angebot hatte die Bieterin eine Ergänzung formuliert, die - jedoch nicht ganz zweifelsfrei - eine Änderung der angebotenen Leistung gegenüber der abgefragten enthielt. Dies hätte die FVE in einem Gespräch klären müssen. Diesem Angebot erteilte die FVE allerdings den Zuschlag, ohne weitere Überlegungen zu dokumentieren. Die FVE hätte das Angebot darüber hinaus nur mit einem korrigierten Gesamtpreis annehmen dürfen, d. h. zu einem Preis, der sich als Produkt aus Monatssatz und sieben Monaten ergibt. Bei einer Leistungsänderung wäre das Angebot auszuschließen gewesen. Die FVE hat erklärt, sie habe die Ergänzung als Erläuterung angesehen, nicht als eine einschränkende Änderung der ausgeschriebenen Leistung. Sie hat jedoch eingeräumt, dass sie eine Klärung hätte herbeiführen müssen.
- 378 Der Vergabevermerk enthielt die in den Tz. 376 und 377 dargestellten Sachverhalte nicht, auch zur rechnerischen Wertung dokumentierte die FVE keine ihrer Überlegungen. Die notwendigen Schritte zur Sicherstellung von Transparenz und Gleichstellung aller Bieterinnen und Bieter hielt sie nicht ein. Bei einem Nachprüfungsverfahren wäre es ihr kaum möglich gewesen, die Auftragserteilung nachvollziehbar zu begründen.
- 379 Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass alle Schritte eines Vergabeverfahrens in einem parallel zu führenden Vergabevermerk transparent dokumentiert werden müssen. Damit wird die Gefahr verringert, in einem Nachprüfungsverfahren zu unterliegen, das Ausschreibungsverfahren wiederholen oder Schadenersatz leisten zu müssen.

3 Zuwendung

3.1 Dokumentationspflicht

- 380 Die FVE erhielt für die Umsetzung ihrer Maßnahme verschiedene Zuwendungen, die das Verkehrsressort bewilligt hatte. Ein Zuwendungsverfahren muss den Regeln der VV-LHO zu § 44 LHO folgen. Anträge, Bescheide und Verwendungsnachweise müssen die vorgegebene Form erfüllen und die erforderlichen Angaben enthalten.

- 381 Das Verkehrsressort beachtete die formalen Grundsätze im geprüften Zuwendungsverfahren nicht umfassend. Sowohl bei der Antrags- als auch bei der Verwendungsnachweisprüfung begnügte sich das Ressort aufgrund seiner relativ genauen Kenntnisse des Vorhabens mit der oberflächlichen Darstellung der FVE. Außerdem verzichtete es darauf, die Antragsprüfung und die Verwendungsnachweisprüfung umfassend schriftlich festzuhalten. Das Zuwendungsrecht verlangt eine Dokumentation der Prüfung des Antrags sowie des Verwendungsnachweises selbst dann, wenn einem Ressort viele Informationen über Planung und Ablauf einer Zuwendungsbaumaßnahme bereits vorliegen.
- 382 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, bei Zuwendungsbaumaßnahmen seiner Dokumentationspflicht stets vollständig nachzukommen. Das Ressort hat hierzu mitgeteilt, es habe die Einrichtung der Zuwendungsdatenbank im Jahr 2014 in der bremischen Verwaltung zum Anlass genommen, die Zuwendungspraxis zu überprüfen.

3.2 Festlegung der Finanzierungshöhe

- 383 Eine Zuwendung ist nach dem Zuwendungsrecht grundsätzlich zur Teilfinanzierung des zu erfüllenden Zwecks zu bewilligen. Dabei werden Anteil-, Fehlbedarfs- oder Festbetragsfinanzierung unterschieden. Bei der Anteilfinanzierung erklärt sich die öffentliche Hand bereit, mit der Zuwendung einen bestimmten Anteil an den zuwendungsfähigen Ausgaben zu tragen. Die Anteilfinanzierung ist auf einen Höchstbetrag zu begrenzen. Die FVE beantragte für die Projektsteuerungsleistung eine anteilige Finanzierung in Höhe von 50 %.
- 384 Das Verkehrsressort bewilligte eine Finanzhilfe „als Anteil Bremens [...] in Höhe von“, ohne den Prozentsatz von 50 % zu benennen. Mehrere Bescheide wiesen jeweils feste Beträge aus, die genau 50 % der im Antrag genannten Gesamtsumme entsprachen. Der Zuwendungsgeber brachte aber seine Absicht nicht klar zum Ausdruck, nur einen Anteil in Höhe von höchstens 50 % fördern zu wollen.
- 385 Die Formulierung in den Zuwendungsbescheiden könnte tatsächlich einen höheren Förderanteil als beabsichtigt nach sich ziehen. Das wäre dann der Fall, wenn die zugrundeliegenden förderfähigen Gesamtkosten nicht in der geplanten Höhe entstanden wären.

3.3 Sachliche Abgrenzung der Projektförderung

- 386 Das Ressort förderte die Maßnahme über eine Projektförderung. Es bewilligte Zuwendungsmittel jeweils für ein Jahr. Die Zuwendungen hat das Ressort somit nur zeitlich voneinander abgegrenzt, sachliche Ziele hat es in den Zuwendungsbescheiden nicht ausführlich beschrieben. Es fehlten daher die für Projektförderung typischen Abgrenzungen, wie sie nach den VV-LHO zu § 23 LHO erforderlich sind.
- 387 Das Verkehrsressort hat hierzu angeführt, die Zuwendung sei jährlich aufgeteilt worden, um ihre Höhe einfacher an den tatsächlichen Finanzierungsbedarf anpassen zu können. Eine solche Vorgehensweise ist bei der Projektförderung jedoch nicht vorgesehen und auch nicht erforderlich, weil abgrenzbare Leistungen gefördert werden können und der tatsächliche Liquiditätsbedarf beim Mittelabruf zu berücksichtigen ist.

3.4 Mehrere Zuwendungsverfahren für dasselbe Vorhaben

- 388 Auch für die Objektplanung erhielt die FVE Zuwendungen. In den Anträgen für die Projektsteuerungsleistungen waren weitere Förderungen für die Objektplanung nicht erwähnt und das Gesamtvorhaben nicht umfassend dargestellt worden. Das Ressort stellte in seinen Bescheiden für die Projektsteuerungsleistungen keinen Bezug zu bereits vergebenen Zuwendungen oder zu Finanzierungshilfen Dritter und zur Gesamtfinanzierung des Vorhabens her. Folglich hat das Ressort ein gesondertes Zuwendungsverfahren für die Projektsteuerung durchgeführt.
- 389 Das Ressort hat dazu geäußert, diese Trennung habe es bewusst vorgenommen, weil mit der FVE bilateral eine Kostenteilung für die Projektsteuerung vereinbart worden war. Eine vom Vorhaben getrennte Finanzierung und Bescheiderteilung habe das Ressort daher für folgerichtig gehalten.
- 390 Das Ressort hat die drei Komponenten Projektsteuerung, Objektplanung und Bau der Elektrifizierung aus Mitteln des BremÖPNVG finanziert. Voneinander getrennte Zuwendungsverfahren sind nicht zweckmäßig, wenn mehrere Komponenten eines Vorhabens gefördert werden sollen. Das gilt insbesondere dann, wenn die Mittel dafür aus derselben Finanzierungsquelle stammen. Zu fördern sind nur Vorhaben, die auf andere Art und Weise nicht finanziert werden können. Um dies einschätzen zu können, muss das ganze Vorhaben beschrieben werden. Der Rechnungshof hat daher empfohlen, in ähnlichen Fällen künftig nur einen Zuwendungsbescheid zu erlassen, der erforderlichenfalls zu ändern ist. Die Förderung



weiterer Komponenten sollte auf den ursprünglichen Zuwendungsbescheid bezogen werden. Das Ressort will die vom Rechnungshof gegebenen Empfehlungen bei seiner Überprüfung der Zuwendungspraxis berücksichtigen.



Arbeit

ESF-Projekte im Beschäftigungspolitischen Aktionsprogramm

Vorfinanzierungen aus dem Landeshaushalt lassen sich vermeiden, wenn Vorgaben des Verwaltungs- und Kontrollsystems beachtet und Anträge auf Fördermittel aus dem Europäischen Sozialfonds rechtzeitig gestellt werden.

Um Rückstände bei der Prüfung von Verwendungsnachweisen dauerhaft zu vermeiden, ist es notwendig, Geschäftsprozesse zu überprüfen und den Personalbedarf auf Grundlage optimierter Abläufe zu ermitteln.

1 Beschäftigungspolitisches Aktionsprogramm

- 391 Das Beschäftigungspolitische Aktionsprogramm (BAP) bündelt Maßnahmen mit arbeitsmarktpolitischer Wirkung im Land Bremen. Es wird u. a. aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF), des Bundes und des Landes finanziert. Das Arbeitsressort erstellt das BAP regelmäßig für mehrere Jahre und orientiert sich dabei an den Förderperioden des ESF. In Bremen wurden in der Förderperiode 2007-2013 über 1.500 arbeitsmarktpolitische Maßnahmen mit insgesamt rd. 132 Mio. € gefördert. Davon standen rd. 89 Mio. € aus dem ESF zur Verfügung, bremische Haushaltsmittel wurden in Höhe von rd. 6 Mio. € eingesetzt.
- 392 Als Grundlage für die Planung des BAP entwickelt das Arbeitsressort auf Landesebene ein „Operationelles Programm“, das inhaltliche Schwerpunkte für Maßnahmen der Arbeitsförderung festlegt. Die Europäische Kommission (Kommission) genehmigt dieses Programm, wenn es den Leitlinien zum ESF entspricht. Die Genehmigung ist Voraussetzung dafür, Mittel aus dem ESF zu erhalten.
- 393 Um das BAP abzuwickeln, hat das Arbeitsressort ein Verwaltungs- und Kontrollsystem nach Vorgaben der Kommission mit Verwaltungs-, Bescheinigungs- und Prüfbehörde eingerichtet. Die Verwaltungsbehörde ist für die strategische Ausrichtung und Planung des „Operationellen Programms“ sowie für dessen Controlling zuständig. Das Land Bremen hat einige Tätigkeiten der Verwaltungsbehörde der fachlich nachgeordneten Zwischengeschalteten Stelle (ZgSt) übertragen. Die ZgSt bewilligt Zuwendungen für Träger, die Projekte durchführen. Zwischen- und Verwendungsnachweise überprüft sie

auf Grundlage von § 44 LHO mit den dazugehörigen Verwaltungsvorschriften und von einschlägigen Verordnungen der Kommission.

- 394 Die Bescheinigungsbehörde erstellt Ausgabeerklärungen über die Höhe der tatsächlich abgeflossenen Mittel. Zudem stellt sie Zahlungsanträge auf Erstattungsleistungen aus dem ESF und übermittelt sie der Kommission. Die Prüfbehörde untersucht stichprobenweise die Projekte und prüft die Wirksamkeit des Verwaltungs- und Kontrollsystems.

2 Mittelbewirtschaftung

- 395 Um zuwendungsfinanzierte Projekte des BAP beginnen zu können, erhält das Land Bremen von der Kommission zu Beginn einer Förderperiode in mehreren Tranchen einen Vorschuss aus dem ESF. Im Verlauf der Förderperiode kann die Bescheinigungsbehörde bei der Kommission bis zu dreimal jährlich Zwischenzahlungen beantragen. Reichen Vorschuss und Erstattungen aus ESF-Mitteln nicht aus, um die Ausgaben zu decken, tritt das Land Bremen in Vorleistung. Nach Ende der Förderperiode leistet die Kommission, nach entsprechendem Antrag und Nachweis, eine Restzahlung.
- 396 Die Entwicklung der ausgegebenen und eingenommenen ESF-Mittel in der Förderperiode 2007-2013 für das Land Bremen ist der nachfolgenden Tabelle zu entnehmen.

Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen, in T€, gerundet							
ESF-Mittel	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Ausgaben	357	11.879	11.721	14.002	13.027	10.305	10.621
Einnahmen	1.781	2.672	17.246	18.381	0	0	22.924
Saldo	1.424	-9.207	5.525	4.379	-13.027	-10.305	12.303
Saldo (kumuliert)	1.424	-7.783	-2.258	2.121	-10.906	-21.211	-8.908

- 397 In den Jahren 2011 und 2012 flossen Bremen keine Mittel aus dem ESF zu. Im Verlaufe der gesamten Förderperiode ergaben sich in den Jahren 2008, 2011 und 2012 negative Salden. Im Jahr 2011 überstiegen die Ausgaben die Einnahmen um über 13 Mio. €. Werden kumulierte Werte über die gesamte Förderperiode zugrunde gelegt, wird der Abstand zwischen Ausgaben und Einnahmen noch deutlicher, er betrug im Jahr 2012 über 21 Mio. € und ging im letzten Jahr der Förderperiode auf rd. 9 Mio. € zurück.



- 398 Die erhebliche Differenz zwischen Ausgaben und Einnahmen ist entstanden, weil das Arbeitsressort Zwischenzahlungen i. d. R. nur jährlich beantragte. Nachdem dies zuletzt im September 2010 geschehen war, stellte die Kommission bei einer Prüfung im Jahr 2011 Fehler in der Anwendung des Verwaltungs- und Kontrollsystems sowie in der Sachbearbeitung bei einer bescheinigten Ausgabeerklärung fest. Daraufhin zog sie eine Aussetzung der Zwischenzahlungen in Erwägung und teilte dies dem Arbeitsressort mit. Da das Arbeitsressort davon ausging, dass Anträge keinen Erfolg haben würden, stellte es bis Dezember 2012 keine Anträge auf Zwischenzahlungen mehr.
- 399 Das Arbeitsressort leitete umgehend Maßnahmen zur Behebung der Mängel ein und bereinigte z. B. Fehler im Zuwendungsverfahren. Deshalb konnte es nach Abstimmung mit der Kommission Ende 2012 wieder einen Erfolg versprechenden Zahlungsantrag stellen. Die nächste Zwischenzahlung ging daher erst zu Beginn des Jahres 2013 ein. Insgesamt erhielt das Land Bremen für die Dauer von etwa zweieinhalb Jahren keine ESF-Erstattungszahlungen und musste die entstandene Differenz aus dem Landeshaushalt vorfinanzieren.
- 400 Sowohl die von der Kommission gerügten Bearbeitungsmängel als auch der Jahresabstand bei Anträgen auf Zwischenzahlungen haben in der Förderperiode 2007-2013 - unter Berücksichtigung des Vorschusses - zu Zinsnachteilen durch erhöhten Kreditbedarf geführt, die nach überschlägigen Berechnungen insgesamt eine sechsstellige Höhe erreichen.
- 401 Der Rechnungshof hat das Arbeitsressort aufgefordert, die jährliche Zahl der Mittelanforderungen anzupassen und Zahlungsanträge so zu stellen, dass künftig Zinsnachteile für den Landeshaushalt vermieden werden.
- 402 Das Arbeitsressort beabsichtigt, auf Grundlage inzwischen eingeführter neuer Abrechnungsverfahren der Kommission zukünftig kürzere Abrechnungszyklen zu realisieren.

3 Prüfung der Verwendungsnachweise

- 403 Auf Grundlage der VV-LHO zu § 44 LHO ist nach Abschluss der Projekte die Verwendung der Zuwendungen von den Begünstigten nachzuweisen und von der Bewilligungsbehörde zu prüfen. Für Maßnahmen, die ein Kalenderjahr überdauern, haben sie Zwischennachweise für das abgelaufene Kalenderjahr vorzulegen.



- 404 Seit dem Jahr 2012 ist die ZgSt mit der Bearbeitung von Zwischen- und Verwendungsnachweisen im Rückstand. Ursache dafür waren u. a. die - aufgrund der von der Kommission durchgeführten Prüfung - notwendig gewordenen vorrangigen Maßnahmen zur Behebung aufgedeckter Mängel, um die drohende Zahlungsaussetzung (s. Tz. 398) zu vermeiden. Die ZgSt hält die Bearbeitungsrückstände auch für eine Folge geringeren Personaleinsatzes im Zuge einer Umorganisation der für das BAP zuständigen Organisationseinheiten. Nach Angabe des Arbeitsressorts nahm der Personalbestand allein in der ZgSt zwischen Januar 2011 und Dezember 2013 von ursprünglich rd. 34 auf rd. 24 Vollzeiteinheiten ab. Ursache dafür war sowohl der Abbau als auch die Nichtbesetzung von Stellen.
- 405 Das Arbeitsressort hat allerdings den für die Aufgabenerledigung notwendigen Personalbedarf aus Anlass der Umorganisation nicht abschließend neu bemessen. Es hat zwar die Reorganisation begleitet, aber die Abläufe nicht hinreichend aufgabenkritisch analysiert.
- 406 Im Frühjahr 2013 entschied das Arbeitsressort, einen Teil der Verwendungsnachweise durch eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft prüfen zu lassen. Ziel war es, die ZgSt zu entlasten und die Bearbeitungsrückstände aus dem Jahr 2012 um ein Drittel zu reduzieren. Die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft nahm zum Preis von rd. 137 T€ die vertraglich vereinbarte „finanzielle“ Prüfung der Verwendungsnachweise für 46 Projekte vor, sodass durchschnittliche Kosten von rd. 3 T€ entstanden. Die darüber hinaus erforderliche abschließende inhaltliche Bewertung dieser Projekte und die Bescheiderteilung verblieben bei der ZgSt.
- 407 Der Entscheidung, die Prüfung der Verwendungsnachweise an eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft zu vergeben, lag keine Wirtschaftlichkeitsberechnung zugrunde. Alternativen und ihre Kosten hatte das Arbeitsressort nicht ermittelt. Eine Auswertung der Maßnahme im Wege einer Erfolgskontrolle, die § 7 LHO für alle finanzwirksamen Maßnahmen vorsieht, hatte das Arbeitsressort zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Rechnungshof noch nicht durchgeführt. Auch eine Entscheidung darüber, wie mit den verbliebenen Rückständen umgegangen werden soll, hatte es bis zum Abschluss der Erhebungen durch den Rechnungshof im Mai 2014 nicht getroffen.
- 408 Die Kosten der externen Vergabe erscheinen im Vergleich zu den Personalkosten, die für die gleiche Arbeit in der ZgSt entstanden wären, auch unter Berücksichtigung des zusätzlichen Koordinierungsaufwands sehr hoch. Die zusätzlichen Ausgaben von insgesamt rd. 137 T€ haben den bremsenden

Landeshaushalt belastet, ohne dass die Bearbeitungsrückstände damit vollständig abgebaut wären.

- 409 Werden finanzwirksame Maßnahmen nicht nach den Bestimmungen des § 7 LHO und den dazu ergangenen VV-LHO schon in der Planungsphase auf ihre Wirtschaftlichkeit überprüft, können Nachteile für den Landeshaushalt entstehen. Vor dem Hintergrund der erheblichen für den Auftrag entstandenen Kosten hätte das Arbeitsressort Alternativen prüfen müssen.
- 410 Der Rechnungshof hat das Arbeitsressort aufgefordert, die Vergabe umgehend im Wege einer Erfolgskontrolle nach den Vorgaben des § 7 LHO zu bewerten und festzulegen, wie noch vorhandene Rückstände zügig abgebaut und künftig drohende vermieden werden können. Geschieht dies nicht, besteht das Risiko, dass Projekte gegenüber der Kommission nicht fristgemäß abgerechnet und damit ESF-Mittel nicht ausgezahlt werden.
- 411 Das Arbeitsressort hat erläutert, es habe zwischenzeitlich eine inhaltliche Erfolgskontrolle abgeschlossen und werde sie in die Form einer Kontrolle nach § 7 LHO überführen. Es beabsichtige grundsätzlich nicht, weitere Prüfungsaufgaben an externe Dienstleister zu vergeben.
- 412 Um Projekte gegenüber der Kommission fristgerecht abrechnen zu können, habe das Arbeitsressort ein Prüfteam aus Beschäftigten, temporär zusätzlichem Personal und einer externen Projektleitung gebildet. Bis Ende 2015 sollen die Prüftätigkeiten fristgerecht abgeschlossen werden.
- 413 Das Arbeitsressort beabsichtigt, den Aufwand bei der Prüfung von Zuwendungen sowohl bei der ZgSt als auch bei der Prüfbehörde zu reduzieren und so Beschäftigte zu entlasten. Es hat deshalb in der Förderperiode 2007-2013 begonnen, mit Trägern Voll- oder Teilpauschalen zu vereinbaren. Dies will es in der kommenden Förderperiode ausweiten.
- 414 Der Rechnungshof hat das Arbeitsressort gebeten zu prüfen, wo ggf. weitere Pauschalen zulässig eingesetzt werden können und dabei die Auswirkungen auf den Prüfaufwand zu berücksichtigen. Soweit mit EU-Recht vereinbare Pauschalierungen den Aufwand für die Prüfung von Verwendungsnachweisen vermindern können, ist ihre landesrechtliche Zulässigkeit mit dem Finanzressort abzustimmen.
- 415 Das Arbeitsressort hat dazu erläutert, die ESF-Verwaltungsbehörde werde in der Förderperiode 2014-2020 im Rahmen des Zulässigen Pauschalierungen angemessen ausweiten. Es beabsichtige, ein Gespräch mit dem Finanzressort



zu führen, um landesrechtliche Prüfvorgaben und solche der EU aufeinander abzustimmen.

- 416 Der Rechnungshof hat darüber hinaus die Notwendigkeit betont, Geschäftsprozesse im Arbeitsressort zu überprüfen und den Personalbedarf auf Grundlage optimierter Abläufe zu ermitteln.
- 417 Das Arbeitsressort hat insoweit dargelegt, der Prozess der Aufgabenkritik sowie der Bestimmung des Personalbedarfs der ZgSt könne frühestens im Jahr 2016 abgeschlossen werden. Erst dann stünden Kapazitäten zur Verfügung, die derzeit durch die Arbeit an Vorgängen aus der alten und der neuen Förderperiode gebunden seien.



Finanzen

Lizenzverträge für IT-Standardsoftware

Mehrausgaben von rd. 630.000 € für IT-Standardsoftware hätten bei umsichtiger Planung vermieden werden können.

1 Vereinbarungen über Softwarelizenzen

- 418 Die Senatorin für Finanzen (Ressort) hatte im Jahr 2009 mit einem Softwarehersteller eine als Enterprise Agreement (EA) bezeichnete Lizenzvereinbarung für den Bezug von Standardsoftware geschlossen, unter anderem für Office-Lizenzen (Version 2010). Das EA umfasste den Kauf und die Verwaltung von Softwarelizenzen. EA-Verträge werden für Unternehmen mit mindestens 250 Arbeitsplatzrechnern angeboten und sollen beispielsweise den Aufwand für die Verwaltung der Lizenzen vermindern.
- 419 Die Vereinbarung hatte zunächst eine Laufzeit bis Ende des Jahres 2012. Das Ressort beschloss gemeinsam mit den zuständigen Gremien, das EA um ein Jahr bis Ende 2013 zu verlängern. Damit war verbunden, auch neuere Office-Lizenzen (Version 2013) nutzen zu können. Seit dem Jahr 2014 - mit dem Beitritt zu einer entsprechenden Vereinbarung von Hamburg und Schleswig-Holstein - bezieht das Ressort die Lizenzen nur noch von Dataport (Dataport-EA). Der Rechnungshof hat geprüft, ob die Verlängerung der Lizenzvereinbarung zweckmäßig und wirtschaftlich war.

2 Wirtschaftlichkeit der Lizenzverlängerung

- 420 Das Ressort hatte im Oktober 2012 zur Verlängerung des EA bis Ende 2013 Berechnungen vorgelegt. Wäre der ursprüngliche Vertrag Ende 2012 ausgelaufen, hätten diesen Berechnungen zufolge im Jahr 2013 statt der für die Fortführung des EA aufgewendeten rd. 860 T€ nur rd. 230 T€ für Betriebssysteme und andere Softwarekomponenten ausgegeben werden müssen. Die bis dahin erworbenen Office-Lizenzen (Version 2010) hätten kostenfrei weiter genutzt werden können. Das Ressort hat ergänzend mitgeteilt, die Ablösung der Office-Lizenzen (Version 2010) durch Office-Lizenzen (Version 2013) sei für das Jahr 2015 geplant.
- 421 Die Mehrausgaben in Höhe von rd. 630 T€ im Jahr 2013 waren vermeidbar. Die Erwartung des Ressorts, dass die mit der Verlängerung des EA

erworbenen Optionen für neuere Office-Lizenzen (Version 2013) in nennenswerter Zahl genutzt werden würden, war von Anfang an nicht realistisch. Die zum damaligen Zeitpunkt bereits geplante Umstellung von über 6.000 IT-Arbeitsplätzen in der bremischen Verwaltung auf den sog. BASIS.bremen-PC ging von der Nutzung der älteren Office-Produkte (Version 2010) aus. Dies hätte schon bei der Entscheidungsfindung für die Verlängerung des EA berücksichtigt werden müssen. Eine mögliche Rechtfertigung für die Mehrausgaben ist nicht erkennbar.

- 422 Das Ressort hat angeführt, nur durch eine Verlängerung des EA sei ausreichend Zeit vorhanden gewesen, um die Konsolidierung der bestehenden Verträge mit dem Dataport-EA umzusetzen. Der Rechnungshof weist demgegenüber darauf hin, dass auch bei Auslaufen des Vertrags die Konsolidierung mit den gleichen zeitlichen Möglichkeiten zu realisieren gewesen wäre.
- 423 Ferner beruft sich das Ressort darauf, kurzfristige Minderausgaben - hier durch die Nicht-Verlängerung der Vereinbarung - führten erfahrungsgemäß zu Mehrausgaben bei einem Wiedereinkauf in ein bestehendes Vertragsverhältnis. Die dem Rechnungshof vorliegenden Unterlagen belegen diese sehr allgemein gehaltene Äußerung nicht, gleichwohl hält das Ressort daran fest. Die dafür herangezogene Begründung, der Hersteller könne insoweit keine verbindliche Kostenaussage treffen, vermag den Rechnungshof nicht zu überzeugen. Dafür müssten Erfahrungswerte des Herstellers oder des Ressorts vorliegen, die dies belegen.

3 Defizite im Management

- 424 Ursächlich für die Mehrausgaben ist maßgeblich das Vorgehen des Ressorts. Es führte zunächst einen Beschluss über die Vertragsverlängerung für das Jahr 2013 herbei. Später folgte für die Jahre ab 2014 der Beschluss über den Beitritt zum Dataport-EA, also über die Konsolidierung. Beide Beschlüsse betrafen die Softwarelizenzen und deren Verwaltung in einem überschaubaren Zeitraum. Insbesondere wegen des inhaltlichen und finanziellen Zusammenhangs hätten beide Beschlüsse eng aufeinander abgestimmt sein müssen. Sie wurden aber unabhängig voneinander gefasst.
- 425 Das Ressort hat entgegnet, die Beschlüsse seien weder formal noch inhaltlich unabhängig voneinander gefasst worden. In den damaligen Beschlüssen sei formuliert worden, das EA werde im Jahr 2012 auch und gerade deshalb verlängert, um den späteren Beitritt zum Dataport-EA zu ermöglichen. Die

Zielsetzung sei von Beginn an gewesen, die Konsolidierung der bestehenden Verträge durchzuführen.

- 426 Dieses Argument kann nicht überzeugen, da in den vorliegenden Berechnungen zur Entscheidung im Jahr 2012 die genannte Konsolidierung weder inhaltlich noch finanziell berücksichtigt wurde. Zudem sollte mit der Entscheidungsfindung im Jahr 2012 ausweislich des Sitzungsprotokolls des zuständigen IT-Ausschusses mit der Vertragsverlängerung gerade keine Vorfestlegung für das weitere Vorgehen ab 2014 getroffen werden. Weitere Beschlüsse aus dem Jahr 2012 hat das Ressort dem Rechnungshof auch auf Nachfrage nicht vorgelegt.
- 427 Um strategische Entscheidungen auf solider Grundlage treffen zu können, sind aktuelle Daten über die gegebene Situation unverzichtbar - hier die Zahl installierter Office-Lizenzen. Ohne solche Informationen besteht das Risiko unzureichender Steuerung der IT und damit eventuell verbundener Mehrausgaben. Auf mehrfache Nachfrage des Rechnungshofs übermittelte das Ressort - entgegen einer früheren Zusage im IT-Ausschuss - keine Zahlen über installierte Office-Lizenzen, da die zur Beantwortung der Frage benötigten Daten nicht vorlägen. Das Ressort teilte im Rahmen der Prüfung lediglich mit, dass die Zahl von Installationen der neueren Office-Produkte (Version 2013) auf Computern außerhalb der Kernverwaltung als gering eingeschätzt würde. Ferner seien diese Installationen im Rahmen der Umstellung auf den BASIS.bremen-PC auch für die Kernverwaltung nicht vorgesehen gewesen.
- 428 Das Ressort hätte diese Daten bei Dataport abfragen können. Dataport sollte für die betreuten Arbeitsplatzrechner jederzeit Auskunft über die installierten Programme geben können. Für die verbleibenden IT-Arbeitsplätze, die nicht von Dataport betreut werden, hätte das Ressort eine Abfrage in den anderen Ressorts durchführen können. Dass dem Ressort derartige Zahlen nicht vorliegen, ist ein Indiz für Steuerungsdefizite. Der Rechnungshof erwartet, dass das Ressort die Bremer IT-Dienstleister zu transparenter Leistungsabwicklung anhält, sodass es jederzeit auf verlässliche Daten zurückgreifen kann.
- 429 Das Ressort hätte bereits im Jahr 2012 für die Folgejahre mit den damals verfügbaren Daten planen können und müssen. Hierfür wäre es auch notwendig gewesen, die anstehende Konsolidierung zum Dataport-EA ab dem Jahr 2014 bei der im Jahr 2012 getroffenen Entscheidung für das Jahr 2013 zu berücksichtigen. Demgegenüber ist das Ressort der Auffassung, die Einschätzung von Kosten über einen Zeitraum von drei Jahren hinaus sei nur bedingt möglich. Der Rechnungshof teilt diese Auffassung nicht, weil erfahrungsgemäß



die Preise für Office-Produkte nur im geringen Umfang schwanken. Darüber hinaus entbinden mögliche Schwankungen nicht von der Verpflichtung, eine Kostenplanung aufzustellen.



Durchsetzung der Haftung nach § 13c Umsatzsteuergesetz

Seit 2004 können Dritte unter bestimmten Voraussetzungen für Umsatzsteuerrückstände in Haftung genommen werden. Die Finanzverwaltung überprüft diese Haftungsmöglichkeit nicht systematisch. Dies führt zu erheblichen Steuerausfällen.

1 Verfahren

- 430 Kommt ein Unternehmen der Pflicht zur Zahlung seiner Umsatzsteuern nicht nach, haften nach § 13c Umsatzsteuergesetz (UStG) unter bestimmten Voraussetzungen Dritte für seine Steuerschulden. Haftungsschuldnerinnen und Haftungsschuldner sind insbesondere Kreditinstitute, die aufgrund von Sicherungsabtretungen Forderungen ihrer Schuldnerinnen und Schuldner einziehen.
- 431 Haftungsbescheide werden von den für die Steuerveranlagung zuständigen Stellen der bremischen Finanzämter erlassen. Erkenntnisse zu Haftungstatbeständen ergeben sich aber überwiegend bei der Vollstreckung wegen rückständiger Steuern, für die das Finanzamt Bremen-Nord mit der Vollstreckungsstelle für die stadtbremischen Finanzämter zentral verantwortlich ist. Hat die Vollstreckungsstelle Erkenntnisse über Umstände erlangt, aus denen sich eine Haftung Dritter ergeben könnte, muss sie diese der zuständigen Veranlagungsstelle mitteilen. Der Rechnungshof hat 93 Vollstreckungsfälle auf Anhaltspunkte für Haftungstatbestände nach § 13c UStG überprüft.

2 Fehlende Auswertung von Hinweisen auf die Haftung Dritter

- 432 In mehr als einem Drittel der Fälle ergaben sich aus den Vollstreckungsakten Hinweise auf haftungsbegründende Sachverhalte. So enthielten einige Akten Berichte von Insolvenzverwaltungen mit Angaben über Sicherungsabtretungen. Auch den Mitteilungen von Kreditinstituten nach Pfändungsmaßnahmen der Vollstreckungsstelle in das Vermögen des umsatzsteuerpflichtigen Unternehmens ließen sich Anhaltspunkte für haftungsbegründende Umstände entnehmen. In keinem Fall hatte die Vollstreckungsstelle solche Informationen an den Veranlagungsbereich weitergegeben.



- 433 Die Finanzverwaltung hat in den fast zehn Jahren seit Inkrafttreten des § 13c UStG die mögliche Haftung Dritter nur in einem einzigen Fall durchgesetzt. Dies geschah nicht auf Initiative der Vollstreckungsstelle, sondern auf Anregung der Umsatzsteuersonderprüfung. Nach Erlass eines Haftungsbescheids wurden in diesem Fall 200 T€ rückständige Umsatzsteuern realisiert. Weitere Fälle hat das Ressort nicht benennen können.
- 434 In mehr als einem Drittel der überprüften Vollstreckungsfälle hätten die Hinweise auf mögliche Haftungstatbestände zum Anlass genommen werden müssen, eine Haftung nach § 13c UStG zu prüfen. Die Vollstreckungsstelle hätte die Sachverhalte, die sich aus dem Vollstreckungsverfahren ergeben hatten und auf eine mögliche Haftung Dritter hindeuteten, an die für den Erlass eines Haftungsbescheids zuständigen Arbeitsbereiche weiterleiten müssen.
- 435 Dies ist ebenso wenig geschehen wie eine systematische Überprüfung der Steuerfälle mit Umsatzsteuerrückständen auf Haftungstatbestände nach § 13c UStG. Daraus folgen seit 2004 Steuerausfälle in erheblicher Höhe.
- 436 Darüber hinaus erlangen Kreditinstitute, die mit einer Haftung für Umsatzsteuerrückstände rechnen müssen, durch die gegenwärtige Praxis der Finanzverwaltung Steuervorteile. Sie haben in ihre Bilanzen Rückstellungen für das Risiko der Haftung einzustellen, die sich gewinn- und damit auch steuermindernd auswirken. Diese Steuervorteile bestehen für ein Kreditinstitut solange fort, bis es z. B. wegen Verjährung nicht mehr damit rechnen muss, für Umsatzsteuerrückstände ihrer Schuldnerin oder ihres Schuldners in Anspruch genommen zu werden.
- 437 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, eine Gruppe von Beschäftigten speziell in der Anwendung des Haftungstatbestands § 13c UStG zu schulen. Nach dieser Schulung sind Steuerfälle mit Umsatzsteuerrückständen auf Anhaltspunkte für Haftungstatbestände zu überprüfen und ggf. Haftungsbescheide zu erlassen.
- 438 Das Finanzressort hat sich den Feststellungen des Rechnungshofs angeschlossen. Es hat bereits Maßnahmen ergriffen, um die Kommunikation zwischen den Beschäftigten der Vollstreckungsstelle und der Steuerveranlagungsstelle zu verbessern. Zudem plant es, die Beschäftigten in der Anwendung der Haftungsnorm gesondert zu schulen und Altfälle auf eine mögliche Haftung zu überprüfen. Auch das Ressort erwartet erhebliche Mehrergebnisse bei der Umsatzsteuer.



Vollstreckung steuerlicher Großrückstände

Der Informationsaustausch zwischen der Vollstreckungsstelle und den für die Steuerveranlagung zuständigen Arbeitsbereichen der Finanzverwaltung ist verbesserungsbedürftig.

Bei der Schätzung von Besteuerungsgrundlagen sind auch Erkenntnisse zu berücksichtigen, die der Vollstreckungsstelle aus Vollstreckungsversuchen gegen die steuerpflichtige Person vorliegen.

Gewerbeuntersagungsverfahren dürfen nicht allein aufgrund erkennbar fehlerhaft geschätzter Steuerrückstände angeregt werden.

1 Informationsauswertung in der Vollstreckungsstelle

- 439 Die Vollstreckungsstelle des Finanzamts Bremen-Nord vollstreckt zentral Steuerrückstände für die stadtbremischen Finanzämter. Der Rechnungshof hat in 93 Großrückstandsfällen mit jeweils mehr als 55 T€ Steuerrückständen überprüft, ob die Finanzverwaltung ihre Möglichkeiten, Rückstände zu vollstrecken, zutreffend und vollständig nutzt.
- 440 Die Vollstreckungsstelle schöpfte Informationen aus anderen Arbeitsbereichen der Finanzämter nicht immer vollständig aus. Sie beachtete Informationen aus Steuerakten anderer Arbeitsbereiche der Finanzverwaltung oftmals nicht. So ergaben sich in einem Fall aus den Steuerakten und den darin enthaltenen Berichten über Außenprüfungen Hinweise auf vollstreckbares Vermögen eines steuerpflichtigen Unternehmens in erheblichem Umfang, ohne dass dies berücksichtigt worden wäre.
- 441 Der Rechnungshof hat gefordert, dass die Vollstreckungsstelle in Großrückstandsfällen Informationen anderer Arbeitsbereiche der Finanzämter nutzt. Dies ist insbesondere in Fällen unerlässlich, in denen die Steuerschuldnerin oder der Steuerschuldner den sonstigen steuerlichen Verpflichtungen nachkommt.
- 442 Das Finanzressort hat dem Rechnungshof zugestimmt. Es hält eine intensivere Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Arbeitsbereichen der Finanzämter für notwendig, führt die Mängel in der Bearbeitung der Vollstreckungsfälle aber auch auf die geringe Personalausstattung zurück.

2 Weitergabe vorhandener Erkenntnisse

- 443 Die Vollstreckungsstelle muss im Vollstreckungsverfahren erlangte Erkenntnisse über die mögliche Haftung Dritter an die Veranlagungsstellen weiterleiten. In Betracht kommen insbesondere Erkenntnisse über die Haftung bei einer Betriebsübernahme oder über die Haftung Dritter für Umsatzsteuerrückstände.
- 444 In 40 der 93 vom Rechnungshof überprüften Großrückstandsfälle hatte die Vollstreckungsstelle mit einem standardisierten Vordruck angeregt, eine Haftung Dritter zu prüfen. Mit dem Vordruck wurde der für die Steuerfestsetzung und für den Erlass von Haftungsbescheiden zuständige Arbeitsbereich aufgefordert, sämtliche in Frage kommenden Haftungsnormen für den Steuerfall zu prüfen.
- 445 Diese nur allgemein gehaltenen Anregungen zur Prüfung eventueller Haftungstatbestände durch die Vollstreckungsstelle führten vielfach lediglich zur Prüfung einer einzigen Haftungsmöglichkeit.
- 446 In 39 der 93 Fälle enthielten die Akten der Vollstreckungsstelle konkrete Anhaltspunkte für haftungsrelevante Sachverhalte. So hatte ein Vollziehungsbeamter in einem Fall festgestellt, dass etwa sechs Monate nach dem letzten Vollstreckungsversuch der ehemalige Inhaber des Betriebes nunmehr dort angestellt war. Es musste mithin ein Inhaberwechsel stattgefunden haben. In einem weiteren Fall hatte ein Insolvenzverwalter in seinem Bericht dargelegt, dass der Betrieb des Schuldners vor Insolvenzeröffnung an eine dem Schuldner nahestehende Person veräußert worden war. In beiden Fällen wäre eine Haftung wegen Betriebsübernahme nach § 75 Abgabenordnung zu überprüfen gewesen. Nur in einem von 39 Fällen hatte die Vollstreckungsstelle ihre Erkenntnisse an die Veranlagungsstellen weitergegeben. Hier besteht erheblicher Verbesserungsbedarf.
- 447 Das Ressort hat sich dieser Einschätzung angeschlossen. Es wird überprüfen, wie der Informationsaustausch zwischen der Vollstreckungsstelle und den Bereichen der Finanzverwaltung, die für den Erlass von Haftungsbescheiden zuständig sind, besser organisiert werden kann. Der Vordruck soll ergänzt werden, um zukünftig auch konkrete Erkenntnisse zu Haftungstatbeständen mitteilen zu können.

3 Folgen fehlerhafter Schätzungen

- 448 Unter den Großrückstandsfällen befanden sich zahlreiche Fälle, in denen die Besteuerungsgrundlagen zumindest in einzelnen Jahren teilweise geschätzt worden waren, z. B. wenn die Steuerpflichtigen ihre Steuererklärungen nicht oder nur unvollständig abgegeben hatten.
- 449 Bei fünf der überprüften Großrückstandsfälle handelte es sich um sog. Dauerschätzungsfälle, in denen die Steuerpflichtigen über längere Zeit keine Steuererklärungen abgegeben hatten. In drei dieser Fälle hatte die Vollstreckungsstelle wegen der Höhe der Abgabenrückstände jeweils Gewerbeuntersagungsverfahren angeregt, um das weitere Anwachsen der Steuer rückstände zu verhindern. Dabei war für die Vollstreckungsstelle jedoch erkennbar gewesen, dass Abgabenrückstände zum Teil grob fehlerhaft geschätzt worden waren.
- 450 In einem Fall hatte der Vollziehungsbeamte den Steuerschuldner zuvor bereits mehrfach aufgesucht. Aus den Protokollen über die Vollstreckungsversuche ging hervor, dass der Schuldner nur sehr geringe Einkünfte erzielte. Diese Informationen wurden durch Mitteilungen anderer Dienststellen bestätigt, die zur Vollstreckungsakte gelangt waren. Danach hätte die Steuerlast des Schuldners je Kalenderjahr inklusive eines Risikozuschlags maximal zwischen 3 T€ und 5 T€ betragen dürfen. Dennoch beliefen sich die Abgabenrückstände dieses Schuldners aufgrund überhöhter Schätzungen zeitweise auf 820 T€. Zwar hatte die Vollstreckungsstelle die Veranlagungsstelle über ihre Erkenntnisse informiert. Die Veranlagungsstelle hatte die Informationen jedoch nicht beachtet.
- 451 Der Rechnungshof hat gefordert, dass die Beschäftigten der Veranlagungsstellen sich vor Schätzungen bei der Jahressteuerfestsetzung mit der Vollstreckungsstelle in Verbindung setzen. Die dort vorliegenden Erkenntnisse, die Rückschlüsse auf Besteuerungsgrundlagen zulassen, sind für die zu schätzenden Besteuerungsgrundlagen zu verwerten. Daneben hat der Rechnungshof gefordert, ein Gewerbeuntersagungsverfahren nicht unter Hinweis auf die Höhe der Abgabenrückstände anzuregen, wenn die geschätzten Besteuerungsgrundlagen deutlich von den tatsächlichen, aus dem Vollstreckungsverfahren bekannten Verhältnissen abweichen.
- 452 Das Ressort hat angekündigt, die Notwendigkeit ergänzender Verfahrensanweisungen zu überprüfen. Damit soll sichergestellt werden, dass die Steuerfestsetzungsstelle vor einer Schätzung mit der Vollstreckungsstelle in Kontakt tritt, um aktuelle Erkenntnisse zu den Besteuerungsgrundlagen



der steuerpflichtigen Person aus dem Vollstreckungsverfahren zu erhalten. Bleibe eine vermeintlich unzutreffende Festsetzung nach einem entsprechenden Hinweis durch die Vollstreckungsstelle bestehen, sei die Vollstreckung allerdings uneingeschränkt fortzusetzen.

- 453 Ungeachtet einer solchen Fortsetzung des Vollstreckungsverfahrens begegnet es aus Verhältnismäßigkeitsgründen aber erheblichen Zweifeln, allein eine erkennbar grob fehlerhafte Steuerschätzung zum Anlass zu nehmen, das Gewerbeaufsichtsamt zu informieren, wenn die Fehlerhaftigkeit der Steuerschätzung gerade darauf beruht, dass die Finanzverwaltung die ihr vorliegenden Informationen nicht ausgewertet hat. Dies hat die Finanzverwaltung zu berücksichtigen, wenn sie im Ermessenswege darüber entscheidet, ob die steuerpflichtige Person dem Gewerbeaufsichtsamt zur Anregung gewerberechtlicher Maßnahmen gemeldet werden soll.



Bearbeitung von Einsprüchen gegen Steuerbescheide

Einsprüche gegen Steuerbescheide sind häufig nicht zeitnah bearbeitet, ruhende Einspruchsverfahren nicht durchgängig überwacht worden. Sachgebietsleitungen haben ihre Steuerungsaufgaben nicht hinreichend erfüllt.

1 Einspruchsverfahren

- 454 Einsprüche gegen Steuerbescheide werden zunächst demjenigen Arbeitsbereich im Finanzamt zugeleitet, der den jeweiligen Steuerbescheid erlassen hat. Die dort Beschäftigten prüfen, ob dem Einspruch abgeholfen werden kann. Soweit dies nicht möglich ist, wird der Einspruch nach dieser Vorprüfung zur weiteren Bearbeitung an die Rechtsbehelfsstelle abgegeben.
- 455 Das Finanzressort hatte im Jahr 2005 eine Geschäftsprüfung in den Rechtsbehelfsstellen der Finanzämter durchgeführt und u. a. festgestellt, dass die Sachgebietsleitungen ihre Steuerungs- und Kontrollaufgaben nicht ausreichend wahrgenommen hatten. Bei über zwei Jahre alten Einsprüchen (Altfälle) hatte es oft keine kontinuierliche Sachbearbeitung gegeben. Deswegen hatte sich ein hoher Bestand an Altfällen gebildet. Ruhende Einspruchsverfahren waren häufig erst mit großer Verzögerung nach Ende eines Musterverfahrens wieder aufgegriffen worden.
- 456 Der Rechnungshof hat 114 Einspruchsverfahren beim Finanzamt Bremen im Jahr 2014 daraufhin untersucht, ob solche Mängel inzwischen abgestellt worden sind. Die Auswahl umfasste sowohl aktuelle als auch bereits abgeschlossene Einspruchsverfahren. In 17 dieser Fälle war das Verfahren zwischenzeitlich ruhend gestellt worden.

2 Verzögerte Verfahrensabgabe an die Rechtsbehelfsstelle

- 457 Die Vorprüfung von Einsprüchen soll nach einer für alle bremischen Finanzämter geltenden Dienstanweisung zeitnah durchgeführt werden. In zehn der geprüften Fälle waren Einsprüche vom zuständigen Arbeitsbereich ohne erkennbare sachliche Gründe erst nach mehreren Jahren an die Rechtsbehelfsstelle abgegeben worden. Diese verzögerte Bearbeitung der Einsprüche ist nicht vertretbar.



- 458 Das Ressort hat mitgeteilt, das Finanzamt habe die Sachgebietsleitungen bereits aufgefordert, auf eine zeitnahe Abgabe der Einsprüche an die Rechtsbehelfsstelle zu achten. Zudem erhofft sich das Ressort eine bessere Überwachung der Einspruchsverfahren durch eine elektronische Datenbank, die im Jahr 2015 eingeführt werden soll.

3 Häufung von Altfällen

- 459 Die Beschäftigten der Rechtsbehelfsstelle führen jeweils eine Rechtsbehelfsliste, in die sie bestimmte Daten der von ihnen bearbeiteten Einsprüche eintragen. Die Sachgebietsleitungen der Rechtsbehelfsstelle sind verpflichtet, die Rechtsbehelfslisten halbjährlich einzusehen und dies zu dokumentieren.
- 460 Der Bestand an Altfällen wurde seit der Prüfung im Jahr 2005 um mehr als die Hälfte reduziert. Ende 2013 gab es im Finanzamt Bremen noch 396 als Altfälle einzustufende Einspruchsverfahren. Ein großer Teil dieser Verfahren entfiel auf einzelne Beschäftigte. Nahezu die Hälfte aller unerledigten Einspruchsverfahren dieser Beschäftigten waren Altfälle. Diese Rückstände hätten die Sachgebietsleitungen bei Einsichtnahme in die Rechtsbehelfslisten erkennen müssen. Sie hätten die Gründe für die hohen Bestände an Altfällen bei den einzelnen Beschäftigten klären und Maßnahmen zum Abbau dieser Bestände ergreifen müssen.
- 461 Das Ressort als Fachaufsicht hat sich den Feststellungen des Rechnungshofs angeschlossen und mitgeteilt, Beschäftigten mit hohen Altfallbeständen würden nunmehr kurzfristig keine neuen Vorgänge zugeteilt, um die Altfälle bearbeiten zu können. Daneben seien langfristige Maßnahmen zum Abbau der Altfälle vorgesehen, so beispielsweise eine enge inhaltliche Begleitung durch die Sachgebietsleitungen.

4 Verzögerte Bearbeitung von Einsprüchen

- 462 In 37 der geprüften Verfahren (s. Tz. 456) hatten die Beschäftigten der Rechtsbehelfsstelle die Einsprüche entweder noch gar nicht bearbeitet oder deren Bearbeitung für durchschnittlich drei Jahre unterbrochen. Sachliche Gründe hierfür waren nach Aktenlage nicht ersichtlich.
- 463 Werden Einsprüche verzögert bearbeitet, besteht die Gefahr, dass Unterlagen und Auskünfte, die zur Aufklärung des Sachverhalts notwendig sind, nur noch erschwert oder gar nicht mehr erlangt werden können. Anderweitige, u. U. aufwendige Ermittlungen führen zu erhöhtem Zeitaufwand. Außerdem besteht die Gefahr, dass Steueransprüche durch die verzögerte Bearbeitung

z. B. bei zwischenzeitlich eingetretener Zahlungsunfähigkeit der Steuerpflichtigen nicht mehr realisiert werden können.

- 464 Es empfiehlt sich, Einsprüche unabhängig von ihrem Schwierigkeitsgrad nach der Reihenfolge ihres Eingangs abzuarbeiten. Zudem ist es notwendig, die Rechtsbehelfslisten von den Sachgebietsleitungen künftig gezielter auf lange Verfahrensdauern hin überprüfen zu lassen.
- 465 Das Ressort hat sich auch diesen Feststellungen und Bewertungen angeschlossen. Die Sachgebietsleitungen der Rechtsbehelfsstelle hätten sich mit den Beanstandungen intensiv auseinander gesetzt und diese zum Anlass genommen, sich erneut mit der Altfallproblematik zu befassen. Sie würden die betroffenen Beschäftigten dabei unterstützen, die Fälle zu erledigen.

5 Unzureichende Überwachung ruhender Verfahren

- 466 Einspruchsverfahren können nach der Abgabenordnung aus wichtigem Grund im beiderseitigen Einvernehmen ruhend gestellt werden. Ein solcher Grund kann z. B. vorliegen, wenn die Weiterbearbeitung eines Einspruchs von der Entscheidung einer Rechtsfrage abhängig ist, die Gegenstand eines finanzgerichtlichen Verfahrens ist. Entfällt der Grund für das Ruhen des Verfahrens, ist das Einspruchsverfahren fortzusetzen.
- 467 Die Beschäftigten der Rechtsbehelfsstelle haben die ruhenden Verfahren daraufhin zu überprüfen, ob der Grund für das Ruhen des Verfahrens fortbesteht oder der Einspruch abschließend bearbeitet werden kann. In mehreren der geprüften ruhenden Verfahren (s. Tz. 456) haben die Beschäftigten dies nicht oder nicht zeitnah überprüft. Sie erkannten daher nicht oder nur mit erheblicher Verzögerung, dass die Gründe für das Ruhen dieser Verfahren zuvor entfallen waren und die Einsprüche daher hätten weiterbearbeitet werden müssen.
- 468 Die zügige Erledigung von Einspruchsverfahren ist geboten, um Steuerausfälle zu vermeiden und Rechtssicherheit herzustellen. Die Entscheidung über den Einspruch wirkt sich in vielen Fällen ebenfalls auf steuerliche Veranlagungen der Folgejahre aus.
- 469 Der Rechnungshof hat gefordert, mindestens in jährlichem Abstand zu prüfen, ob der Grund für ein ruhendes Verfahren noch besteht. Darüber hinaus empfiehlt es sich, in der Rechtsbehelfsstelle solche Verfahren zentral zu überwachen, die aus demselben Grund ruhen.



- 470 Das Ressort hat sich diesen Feststellungen angeschlossen und die Beschäftigten in der Rechtsbehelfsstelle darauf hingewiesen, dass der Grund für das Ruhen des Verfahrens in der jeweils geführten Rechtsbehelfsliste aufzuführen ist. Auch in diesem Punkt sieht das Ressort Verbesserungsmöglichkeiten durch die elektronische Datenbank (s. Tz. 458).
- 471 Der Rechnungshof hat empfohlen, bei einer zentralen Überwachung der ruhenden Verfahren mithilfe einer Datenbank entweder vorzugeben, welche Eintragungen bei den ruhenden Verfahren in der Datenbank vorzunehmen sind, oder die Datensätze zentral einpflegen zu lassen.



Rundfunkangelegenheiten

Beteiligungsunternehmen Radio Bremens

Nach dem Rundfunkstaatsvertrag obliegt es dem Rechnungshof zu prüfen, ob die Beteiligungsunternehmen Radio Bremens sich bei ihren kommerziellen Tätigkeiten marktkonform verhalten.

Radio Bremen hat die aus den gesetzlichen Bestimmungen resultierenden organisatorischen und formalen Anforderungen für die Kontrolle kommerzieller Tätigkeiten seiner Beteiligungsunternehmen vollständig umgesetzt.

Die Berichte der von den Beteiligungsunternehmen bestellten Abschlussprüfer zur Marktkonformität der kommerziellen Tätigkeiten entsprechen noch nicht den Anforderungen.

1 Kommerzielle Betätigung der Rundfunkanstalten

- 472 Der öffentlich-rechtliche Rundfunk in der Bundesrepublik Deutschland wird seit dem 1. Januar 2013 durch Pflichtbeiträge finanziert, die im privaten Bereich für jede Wohnung und im nicht privaten Bereich für jede Betriebsstätte zu entrichten sind. Bis zu diesem Zeitpunkt wurden die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten durch Gebühren finanziert.
- 473 Nach Auffassung der Europäischen Kommission (EU-Kommission) waren die Regelungen zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der Bundesrepublik Deutschland nicht mit dem EU-Vertrag vereinbar. Sie hatte deshalb bereits im Jahr 2005 ein formelles Beihilfeverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland eingeleitet. Die EU-Kommission hatte u. a. beanstandet, es wäre nicht ausgeschlossen, dass rein kommerzielle Tätigkeiten außerhalb des öffentlich-rechtlichen Auftrags aus Gebühreneinnahmen quersubventioniert würden. Daher hatte sie eine klare Unterscheidung zwischen nicht-kommerziellen und kommerziellen Tätigkeiten sowie Instrumente gefordert, um eine wettbewerbsverzerrende Quersubventionierung zu verhindern.
- 474 Die Bundesrepublik Deutschland erklärte sich aufgrund des eingeleiteten Beihilfeverfahrens bereit, Regelungen zur Marktkonformität der kommerziellen Tätigkeiten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und ihrer Tochtergesellschaften zu erlassen. Darüber hinaus sagte sie zu, als

Instrumente umfangreiche Prüfungs- und Kontrollrechte der Rechnungshöfe sowie der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) zu schaffen. Aufgrund dieser Zugeständnisse stellte die EU-Kommission das Beihilfeverfahren im Jahr 2007 ein.

- 475 Die Rechte und Pflichten der Rundfunkanstalten bei kommerziellen Tätigkeiten sind durch den im Jahr 2009 in Kraft getretenen zwölften Rundfunkstaatsvertrag der Länder umfassend neu geregelt worden, um die Zusage der Bundesrepublik einzulösen und die nach europäischem Recht geforderte Wettbewerbsneutralität zu gewährleisten. Die Anstalten dürfen danach kommerzielle Tätigkeiten ausüben, bei denen Leistungen auch für Dritte im Wettbewerb angeboten werden. Dazu zählen insbesondere Werbung und Sponsoring, Verwertungsaktivitäten, Merchandising, Produktion für Dritte und die Vermietung von Senderstandorten an Dritte. Der Rundfunkstaatsvertrag schreibt jedoch vor, dass solche Tätigkeiten unter Marktbedingungen durch rechtlich selbstständige Tochterunternehmen erbracht werden müssen. Lediglich bei geringer Marktrelevanz dürfen die Rundfunkanstalten selbst kommerziell tätig sein.
- 476 Der Rundfunkstaatsvertrag hat auch die Kontrollrechte der Aufsichtsgremien und der Rechnungshöfe über die Beteiligungen der Rundfunkanstalten erweitert. So ist den Rechnungshöfen ein unmittelbares Prüfungsrecht bei den Beteiligungsunternehmen der Rundfunkanstalten einzuräumen. Ferner haben die Rundfunkanstalten u. a. dafür zu sorgen, dass ihre Beteiligungsunternehmen im Rahmen der Jahresabschlussprüfung auch die Marktkonformität der kommerziellen Tätigkeiten prüfen lassen. Grundlage dieser Prüfung ist der im Jahr 2010 von den Rechnungshöfen beschlossene Fragenkatalog, aus dem das Institut der Wirtschaftsprüfer in Deutschland e. V. einen Prüfungsstandard entwickelt hat.
- 477 Nach dem Rundfunkstaatsvertrag sind die Rechnungshöfe verpflichtet, die von den Abschlussprüfern durchgeführte Prüfung der Marktkonformität auszuwerten. Über festgestellte Verstöße gegen die Bestimmungen zur Marktkonformität unterrichten die Rechnungshöfe die für die Rechtsaufsicht über die jeweilige Rundfunkanstalt zuständige Stelle. Darüber hinaus teilen sie die wesentlichen Ergebnisse den Landesregierungen und Landtagen der die Rundfunkanstalt tragenden Länder sowie der KEF mit.
- 478 Den Auftrag, Senat und Bürgerschaft über wesentliche Prüfungsergebnisse zu unterrichten, erfüllt der Rechnungshof mit dem vorliegenden Beitrag.

2 Marktkonformität als Prüfungsmaßstab

- 479 Die im Rundfunkstaatsvertrag enthaltenen gesetzlichen Einschränkungen sollen verhindern, dass die kommerziell tätigen Beteiligungsunternehmen der Rundfunkanstalten Wettbewerbsvorteile dadurch erlangen, dass die öffentlich-rechtlich finanzierten Anstalten sie unmittelbar oder mittelbar subventionieren. Damit dies nicht geschieht, müssen die Rundfunkanstalten sich im Verhältnis zu ihren kommerziell tätigen Gesellschaften marktkonform verhalten. Marktkonformität bedeutet dabei, dass der Leistungsaustausch zwischen Rundfunkanstalt und Beteiligungsunternehmen sowie zwischen den Beteiligungsunternehmen untereinander zu Bedingungen abläuft, wie sie unter vergleichbaren Verhältnissen auch voneinander unabhängige Dritte im Wettbewerb vereinbart hätten.
- 480 Neben dem Leistungsaustausch ist für die Marktkonformität auch die Betätigung einer Rundfunkanstalt als marktwirtschaftlich handelnde Investorin von Bedeutung. Leistungen, die eine Rundfunkanstalt als Gesellschafterin ihren Beteiligungsunternehmen gewährt, müssen derart bemessen sein, dass sie marktgerecht handelnde private Dritte ebenso erbracht hätten.

3 Prüfungsergebnisse

- 481 Radio Bremen hat seine kommerziellen Tätigkeiten nahezu vollständig in die Beteiligungsunternehmen Radio Bremen Media GmbH (RB Media) und Bremedia Produktion GmbH (Bremedia) ausgelagert. Die RB Media ist ein 100%iges Tochterunternehmen Radio Bremens. Ihre wesentliche Aufgabe ist es, die Werbezeiten Radio Bremens im Fernsehen und im Hörfunk zu vermarkten. Die Bremedia ist ein gemeinsames Unternehmen Radio Bremens und der Bavaria Film GmbH. Sie hat insbesondere die Produktion und Betreuung der Hörfunk- und Fernsehsendungen sowie des Internetauftritts Radio Bremens übernommen.
- 482 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die aus den Bestimmungen des Rundfunkstaatsvertrags resultierenden organisatorischen und formalen Anforderungen bei den kommerziellen Tätigkeiten im Unternehmensverbund Radio Bremens vollständig umgesetzt wurden.
- 483 Auch beim Leistungsaustausch und den gesellschaftsrechtlichen Beziehungen zwischen Radio Bremen, RB Media und Bremedia sind die aus dem Gebot marktkonformen Verhaltens resultierenden Anforderungen nahezu vollständig erfüllt worden. Lediglich in wenigen nicht schwerwiegenden Fällen sind Anpassungen notwendig gewesen. So hat der Rechnungshof gebeten,

die Vermarktung der Werbezeiten auf eine vertragliche Geschäftsgrundlage zu stellen, die Vermietung von Stellflächen neu zu regeln und bei einigen Dienstleistungen die Kalkulationsgrundlagen zu vervollständigen.

- 484 Radio Bremen und die geprüften Beteiligungsunternehmen haben erklärt, den Bitten des Rechnungshofs zu entsprechen. Dies sei in einigen Fällen schon geschehen.

4 Berichterstattung der Abschlussprüfer

- 485 Der Rechnungshof hat die nach dem Prüfungsstandard des Instituts der Wirtschaftsprüfer in Deutschland e. V. durchgeführte Berichterstattung der Abschlussprüfer zur Marktkonformität der kommerziellen Tätigkeiten (s. Tz. 476) ausgewertet. Erweiterte Abschlussprüfungen wurden erstmalig bei der RB Media für das Geschäftsjahr 2010 und für die Bremedia für das Geschäftsjahr 2010/2011 durchgeführt.
- 486 In dem geprüften Zeitraum von 2010 bis 2012 entsprachen die Berichte der Abschlussprüfer nicht den Anforderungen. So blieben Themen aus dem Fragenkatalog (s. Tz. 476) teilweise offen. Der Rechnungshof sieht hier erheblichen Verbesserungsbedarf. Das entspricht den Erkenntnissen, die auch andere Rechnungshöfe nach ersten Erfahrungen mit der Berichterstattung der Abschlussprüfer gewonnen haben. Die Rechnungshöfe haben daher Leitlinien zum Umfang und zur Tiefe der Prüfungen sowie zur Aussagekraft der Berichterstattung entwickelt. Die Anwendung der Leitlinien soll nachgehenden Aufklärungsbedarf der Rechnungshöfe reduzieren und eine möglichst weitgehende Standardisierung der Bearbeitung des Fragenkatalogs (s. Tz. 476) erreichen.
- 487 Der Rechnungshof hat Radio Bremen und die geprüften Beteiligungsunternehmen gebeten, den Auftrag für die Erstellung von Berichten zur Marktkonformität künftig klarer zu fassen. Die Anstalt und ihre Tochtergesellschaften haben übereinstimmend mitgeteilt, die Auftragserteilung an die Abschlussprüfer werde entsprechend ergänzt.



Fraktionen und Gruppen der Bremischen Bürgerschaft

Verwendung der staatlichen Geldleistungen

Fraktionen und Gruppen der Bremischen Bürgerschaft dürfen staatliche Geldleistungen nur dann für Internetauftritte oder für die Nutzung sozialer Netzwerke einsetzen, wenn Form und Inhalt dieser Öffentlichkeitsarbeit von den Auftritten der sie tragenden Parteien oder Wählervereinigungen abgegrenzt sind.

1 Status und Finanzierung der Fraktionen und Gruppen

- 488 Der rechtliche Status, die Aufgaben und die Finanzierung der Fraktionen in der Bremischen Bürgerschaft sind in der Landesverfassung, dem Bremischen Abgeordnetengesetz (BremAbgG), der Geschäftsordnung der Bremischen Bürgerschaft und ergänzenden Ausführungsbestimmungen des Vorstands der Bremischen Bürgerschaft zum BremAbgG geregelt. Zur Erfüllung ihrer Aufgaben haben Fraktionen und Gruppen einen Anspruch auf Geld- und Sachleistungen aus dem Haushalt der Freien Hansestadt Bremen.
- 489 Der Rechnungshof hatte zuletzt in seinem Jahresbericht 2013 - Land -, Tz. 315 ff. über die Verwendung der den Fraktionen in den Haushaltsjahren 2009 bis 2011 zur Verfügung gestellten Geldleistungen berichtet. Er hat nunmehr die einer im Oktober 2013 gegründeten Gruppe von der Bürgerschaftskanzlei gezahlten Geldleistungen auf ihre wirtschaftliche und ordnungsgemäße Verwendung geprüft. Damit sind alle in der 17. und 18. Wahlperiode in der Bremischen Bürgerschaft vertretenen Fraktionen und Gruppen mindestens einmal vom Rechnungshof geprüft worden.
- 490 Die Gruppe hat die im geprüften Zeitraum von Oktober 2013 bis April 2014 erhaltenen Geldleistungen, von wenigen nicht schwerwiegenden Fällen abgesehen, bestimmungsgemäß verwendet. Die Prüfungsfeststellungen geben jedoch Anlass, allgemein auf Probleme hinzuweisen, die bei der Öffentlichkeitsarbeit von Fraktionen und Gruppen im Internet und in sozialen Netzwerken auftreten können.

2 Öffentlichkeitsarbeit von Fraktionen und Gruppen

2.1 Rechtlicher Rahmen für Öffentlichkeitsarbeit

491 Der Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen hat unter Bezugnahme auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts mit Urteilen vom 19. Oktober 1996 (St 1/1995 - Zweckwidrige Verwendung von Fraktionsmitteln für Parteiaufgaben) und 23. Dezember 1996 (St 5/96 - Wahlprüfungsverfahren) Anforderungen an eine zulässige Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen definiert.

492 Der Bremische Gesetzgeber hat unter Beachtung der bundes- und landesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung, die nach § 45 BremAbgG auch für Gruppen gilt, die Öffentlichkeitsarbeit im BremAbgG wie folgt geregelt:

„Zu den Aufgaben der Fraktionen gehört die eigenständige Öffentlichkeitsarbeit. Sie dient der Unterrichtung der Öffentlichkeit über die parlamentarische Arbeit der Fraktionen, der Vermittlung ihrer politischen Standpunkte und dem Dialog mit den Bürgerinnen und Bürgern über parlamentarische Fragen. Die Fraktionen sind im Rahmen ihrer Aufgabenwahrnehmung in der Entscheidung über die geeigneten Mittel, Formen und Örtlichkeit ihrer Öffentlichkeitsarbeit frei. Die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen unterliegt nicht dem Gebot der politischen Neutralität. Die Urheberschaft der Fraktionen und die Unterscheidbarkeit zu Parteien muss erkennbar sein.“

493 Die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen und Gruppen muss deshalb bei den Bürgerinnen und Bürgern bereits den Eindruck einer werbenden Einflussnahme zugunsten einer Partei, einer Wählervereinigung, einer Wahlbewerberin oder eines Wahlbewerbers vermeiden.

2.2 Präsenz im Internet

494 Die Gruppe unterhielt im Zeitraum der Erhebungen durch den Rechnungshof keine eigene Internetseite. Sie trat ausschließlich unter dem Signet des Landesverbands einer Wählervereinigung im Internet auf.

495 Fraktionen und Gruppen dürfen sich weder unmittelbar noch mittelbar an der Finanzierung von Internetauftritten der Landesorganisationen ihrer Parteien und Wählervereinigungen beteiligen. Nach dem BremAbgG muss sichergestellt sein, dass staatliche Mittel der Gruppenfinanzierung nicht diesen Organisationen zugutekommen. Fraktionen und Gruppen haben deshalb zu gewährleisten, dass sie

- ihre Internetauftritte von denen der sie tragenden Parteien und Wählervereinigungen abgrenzen und
- die Internetauftritte der Parteien und Wählervereinigungen weder unmittelbar noch mittelbar über die Bereitstellung von Inhalten finanzieren.

496 Die Gruppe hat nach der Beanstandung durch den Rechnungshof inzwischen eine eigene Internetseite eingerichtet. Sie hat mitgeteilt, in der Vergangenheit hätte sie dem Landesverband keine anteiligen Kosten für den gemeinsamen Internetauftritt erstattet.

2.3 Öffentlichkeitsarbeit im Internet und in sozialen Netzwerken

497 Sowohl auf den Internetseiten des Bundesverbands als auch des Landesverbands der Wählervereinigung ist ein Menüpunkt „...-TV“ verfügbar. Unter diesem Menüpunkt waren u. a. Mitschnitte über die von den Gruppenmitgliedern seit Gründung der Gruppe gehaltenen und über das Parlamentsfernsehen ausgestrahlten Reden und Anfragen in der Bremischen Bürgerschaft aufrufbar. Die Gruppe hatte die Sequenzen der Fernsehübertragungen hinsichtlich Aus- und Zuschnitt, Beschriftung, Bild- und Tonoptimierung bearbeiten lassen und dies aus den ihr zur Verfügung gestellten staatlichen Mitteln bezahlt.

498 Der Rechnungshof hat die Gruppe auf die Notwendigkeit hingewiesen, dafür zu sorgen, dass die für Zwecke der Öffentlichkeitsarbeit hergestellten Werke der Gruppe nicht von der Partei oder Wählervereinigung eingesetzt werden. Wahlwerbung oder Sympathiewerbung darf damit ebenso wenig betrieben werden wie Öffentlichkeitsarbeit der Partei oder Wählervereinigung. Schon deshalb war es unzulässig, die Videos auf den Internetseiten des Bundes- und Landesverbands der Wählervereinigung zu zeigen. Darüber hinaus wurde der Internetauftritt der Wählervereinigung durch die von der Gruppe bezahlten Videomitschnitte zumindest mittelbar finanziert. Inzwischen sind auf den Internetseiten des Bundesverbands als auch des Landesverbands keine aus Gruppenmitteln finanzierten Videos mehr abrufbar.

499 Die Gruppe veröffentlicht die Mitschnitte auch auf einem Videoportal im Internet. Bei der Internetpräsenz handelte es sich allerdings zunächst nicht um einen der Gruppe eindeutig zuzurechnenden „Kanal“. Unter dem Menüpunkt „Kanalinfo“ waren vielmehr folgende Angaben veröffentlicht: „Die (...) sind eine (...) Wählervereinigung, die sich als Alternative zu den etablierten Parteien in Deutschland versteht. Der Schwerpunkt unserer



politischen Arbeit liegt derzeit in den Stadtstaaten (...). Weitergehende Informationen unter <http://...> .“ Damit handelte es sich um den Internetauftritt der Wählervereinigung, nicht der Gruppe.

- 500 Der Rechnungshof hat die Gruppe aufgefordert, diese unzulässige Verwendung der für die Gruppenfinanzierung gewährten Mittel unverzüglich zu beenden. Er hat die Gruppe darauf hingewiesen, dass sie mit einem eigenen „Kanal“ die zweckwidrige Verwendung von Gruppenmitteln vermeiden könnte. Die Gruppe hat mitgeteilt, sie habe auf dem Videoportal einen eigenen Kanal eingerichtet, auf dem sie von ihr finanzierte Videos bereitstelle.



VI Anhang: Beratung der Bremischen Bürgerschaft

Beratende Äußerung nach § 88 Abs. 2 LHO zur Bewirtschaftung und Verwendung der Geldleistungen durch Fraktionen und Gruppen der Bremischen Bürgerschaft

1 Anlass und Gegenstand der Beratung

- 501 Der Rechnungshof hat in der Vergangenheit mehrfach über die Verwendung der staatlichen Geldleistungen durch die Fraktionen und Gruppen der Bremischen Bürgerschaft sowie über die Bewirtschaftung dieser Mittel durch die Bürgerschaftskanzlei berichtet (vgl. Jahresberichte Land - 1990, Tz. 43 f.; 1992, Tz. 56 ff.; 1993, Tz. 71 ff.; 1998, Tz. 51 ff.; 2004, Tz. 769 ff.; 2006, Tz. 225 ff.; 2013, Tz. 315 ff.; 2014, 269 ff.; s. auch im vorliegenden Jahresbericht - Land, Tz. 488 ff.). Die Prüfungsergebnisse haben gezeigt, dass einzelne Regelungen im Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Bremischen Bürgerschaft (Bremisches Abgeordnetengesetz - BremAbgG) und in den vom Vorstand der Bremischen Bürgerschaft nach § 41 Abs. 1 BremAbgG erlassenen Ausführungsbestimmungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung der Fraktionen zu Anwendungsschwierigkeiten und Missverständnissen geführt haben. Der Rechnungshof nimmt seine Prüfungserfahrungen zum Anlass, Veränderungen des Regelwerks vorzuschlagen. Er gibt der Bremischen Bürgerschaft und ihren Fraktionen mit der vorliegenden Beratenden Äußerung ferner Empfehlungen für die Praxis der staatlichen Fraktionsfinanzierung.

2 Rechtsstellung und Finanzierung der Fraktionen

- 502 Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts können Fraktionen als ständige Gliederungen der Parlamente und Teil der organisierten Staatlichkeit aufgrund ihrer verfassungsrechtlichen Stellung Zuschüsse aus öffentlichen Mitteln erhalten. Die Fraktionen der Bremischen Bürgerschaft haben nach § 40 Abs. 1 BremAbgG zur Erfüllung ihrer Aufgaben Anspruch auf Geld- und Sachleistungen aus dem Haushalt der Freien Hansestadt Bremen. Die Geldleistungen setzen sich nach § 40 Abs. 2 S. 1 BremAbgG zusammen aus einem Grundbetrag für jede Fraktion, einem Betrag für jedes Mitglied und einem sog. Oppositionszuschlag für jedes Mitglied einer Fraktion, die den Senat nicht trägt (sog. Schlüsselzuweisungen). Die Höhe der einzelnen Leistungen legt die Bremische Bürgerschaft auf der Grundlage eines Berichts ihres Vorstands fest.

- 503 Über die Schlüsselzuweisungen hinaus erhalten die Fraktionen nach § 40 Abs. 2 S. 3 BremAbgG nach Maßgabe des Haushaltsplans weitere Geldleistungen aus Anlass von Untersuchungsausschüssen, für moderne Bürokommunikation sowie für weitere besondere Aufwendungen. Ferner erhalten sie nach § 40 Abs. 2 S. 4 BremAbgG Mittel für die Vergütung und die Versorgung der Fraktionsgeschäftsführer und Fraktionsgeschäftsführerinnen.
- 504 Die Vorschriften des BremAbgG für Fraktionen gelten nach § 45 S. 1 BremAbgG für Gruppen entsprechend. Gruppen erhalten einen ihrer Kopfzahl entsprechenden Vomhundertsatz der den Fraktionen nach § 45 S. 2 BremAbgG insgesamt gewährten Schlüsselzuweisungen.

3 Mittelbewirtschaftung und Rechnungslegung

- 505 Die vom Vorstand der Bremischen Bürgerschaft erlassenen Ausführungsbestimmungen (s. Tz. 501) enthalten Vorgaben für
- die Buchführung und Rechnungslegung,
 - die Veröffentlichung der Rechnung der Fraktionen durch den Präsidenten der Bremischen Bürgerschaft,
 - das Verfahren und die Folgen bei Auflösung einer Fraktion,
 - die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen sowie
 - Fraktionsreisen und Spenden der Fraktionen.
- 506 Darüber hinaus sind die Fraktionen bei Beachtung der Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit in ihrer Haushalts- und Wirtschaftsführung frei. Allerdings dürfen sie nach § 40 Abs. 4 BremAbgG die Geld- und Sachleistungen nur für Aufgaben verwenden, die ihnen nach der Landesverfassung, dem BremAbgG und der Geschäftsordnung der Bürger-schaft obliegen. Eine Verwendung für Parteiaufgaben ist unzulässig.
- 507 Nach den Ausführungsbestimmungen haben die Fraktionen über ihre Einnahmen und Ausgaben Buch zu führen. Diese sind in zeitlicher Folge sowie getrennt nach der in § 42 Abs. 2 BremAbgG vorgesehenen Ordnung, die nach einem internen Kontenplan weiter untergliedert werden kann, einzeln zu buchen. Die Originalbelege für die Ein- und Auszahlungen sind nach den Ausführungsbestimmungen in der Ordnung der für die Buchungen

vorgesehenen Konten zu sammeln und fünf Jahre vom Ende des jeweiligen Kalenderjahres an aufzubewahren.

- 508 Abweichend von diesen Vorgaben legen einige Fraktionen der Bremischen Bürgerschaft die Buchungsbelege nicht in der vorgesehenen Ordnung ab, sondern in zeitlicher Folge. Der Rechnungshof hält deshalb eine Klarstellung der Ausführungsbestimmungen für notwendig, mit der die Prüfbarkeit von Sachthemen jederzeit ohne großen Aufwand gewährleistet ist.
- 509 Nach § 42 Abs. 1 BremAbgG haben die Fraktionen über die Herkunft und Verwendung der Mittel, die ihnen innerhalb eines Kalenderjahres als Schlüsselzuweisungen zugeflossen sind, öffentlich Rechenschaft zu geben. Die Rechnung muss jeweils ein Kalenderjahr umfassen.
- 510 Nach § 42 Abs. 2 BremAbgG ist die Rechnung nach einem vorgegebenen Schema zu gliedern. Die zusätzlich zu den Schlüsselzuweisungen erhaltenen Geldleistungen (s. Tz. 503) müssen die Fraktionen gesondert in ihrer Rechnungslegung ausweisen. Die Fraktionen führen jedoch die für moderne Bürokommunikation erhaltenen Geldleistungen in ihrer Rechnung nicht separat auf. Das liegt insbesondere an der Unschärfe des Begriffs „moderne Bürokommunikation“. Nach Auffassung des Rechnungshofs gehören hierzu insbesondere Ausgaben für fest installierte und mobile technische Ausstattungen von Arbeitsplätzen. Dazu zählen u. a. Investitionen in Hard- und Software sowie Ausgaben für die Wartung der Technik. Ferner können auch Ausgaben für Kopierer und Telekommunikation hierunter gefasst werden.
- 511 Die Aufzählung zeigt, dass es sich bei der „modernen Bürokommunikation“ um Büroausstattungen handelt, die inzwischen als standardmäßig oder sogar obligatorisch anzusehen sind. Deshalb stellt sich die Frage, ob eine besondere Finanzierung notwendig und gerechtfertigt ist. Der Rechnungshof schlägt vor, bei der nächsten Änderung des BremAbgG der zwischenzeitlichen Entwicklung Rechnung zu tragen und besondere Geldleistungen für moderne Bürokommunikation nicht mehr vorzusehen. Die für Bürokommunikation benötigten Mittel können insgesamt aus den Schlüsselzuweisungen geleistet werden.

4 Beschaffung von Waren und Dienstleistungen

- 512 Die rechtliche Klassifizierung der Fraktionen durch das Bundesverfassungsgericht und die Regelungen zur Rechtsstellung im BremAbgG (s. Tz. 501) haben zur Folge, dass die Fraktionen öffentliche Auftraggeberinnen im Sinne

des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen sind. Deshalb haben die Fraktionen bei Aufträgen ab Erreichen der in der Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge genannten Auftragswerte (Schwellenwerte) die europarechtlichen Vergabevorschriften zu beachten. Bei Aufträgen unterhalb der Schwellenwerte haben die Fraktionen das Bremische Gesetz zur Sicherung von Tariftreue, Sozialstandards und Wettbewerb bei öffentlicher Auftragsvergabe (Tariftreue- und Vergabegesetz) zu beachten.

- 513 Der Rechnungshof empfiehlt dem Vorstand der Bremischen Bürgerschaft, in den Ausführungsbestimmungen darauf hinzuweisen, dass die Fraktionen bei Beschaffungen - auch zur Vermeidung von vergaberechtlichen Auseinandersetzungen - die maßgeblichen Vergabevorschriften anzuwenden haben.

5 Prüfung der Rechnung

- 514 Die Fraktionen müssen ihre jährliche Rechnung nach § 42 Abs. 4 BremAbgG „von einem Wirtschaftsprüfer oder einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft“ prüfen lassen. Diese Prüfung bezieht sich auf die Einhaltung der im Gesetz genannten Gliederung der Einnahmen und Ausgaben, ferner auf den Ausweis des Vermögens, der Rücklagen sowie der Forderungen und Verbindlichkeiten. Daneben prüft der Rechnungshof in von ihm festgelegten Abständen nach § 43 Abs. 1 BremAbgG die den Fraktionen zur Verfügung gestellten Geld- und Sachleistungen auf ihre wirtschaftliche und ordnungsgemäße Verwendung.
- 515 Die „von einem Wirtschaftsprüfer oder einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft“ geprüfte Rechnung ist dem Präsidenten der Bremischen Bürgerschaft spätestens zum Ende des vierten Monats nach Ablauf eines Kalenderjahres oder des Monats vorzulegen, in dem die Geldleistungen nach § 40 Abs. 1 BremAbgG letztmals gezahlt wurden.
- 516 Die Bürgerschaftskanzlei erhält von den Fraktionen lediglich Kurzberichte der Rechnungslegung. Sie kann auf dieser Datenbasis nur prüfen, ob offensichtliche Unrichtigkeiten oder Auffälligkeiten vorliegen. Weitergehende Prüfungen sind ihr nicht möglich. Das hat u. a. zur Folge, dass sie Ansprüche auf Rückforderung von Mitteln weder dem Grunde noch der Höhe nach feststellen kann.
- 517 Der Rechnungshof hält es für unverzichtbar, dass die Bürgerschaftskanzlei als mittelbewirtschaftende Stelle die für eine sachgerechte Aufgabenerfüllung erforderlichen Informationen erhält. Er hatte bereits in seinem Jahresbericht 1998 - Land -, Tz. 65, im Einvernehmen mit dem Präsidenten der Bremischen Bürgerschaft festgestellt, dass der Präsident ihm bekannt gewordenen

offensichtlichen Verstößen der Fraktionen gegen § 40 Abs. 4 BremAbgG nachgehen muss, um ggf. Rückforderungen geltend zu machen. Diese Verpflichtung hat der Präsident der Bremischen Bürgerschaft aufgrund seiner Verantwortung für den Haushalt des Landtags. Der Präsident muss über diejenigen Informationen verfügen, die es ihm ermöglichen, einen rechtswidrigen Zustand zu beseitigen.

- 518 Der Rechnungshof hält es daher für sachgerecht, dass die Bürgerschaftskanzlei die Rechnungslegung der Fraktionen in ungekürzter Fassung erhält. Das könnte in § 42 Abs. 3 BremAbgG vorgesehen werden. Ergänzend müsste geregelt werden, dass die Fraktionen der Bürgerschaftskanzlei bei Bedarf auch zu zusätzlichen Auskünften und Informationen verpflichtet sind, wenn dies für eine ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung erforderlich ist.
- 519 Ferner wäre es sachdienlich, wenn der Bürgerschaftskanzlei regelhaft Zugang zu den Prüfungsergebnissen des Rechnungshofs eingeräumt werden würde, da der Rechnungshof - anders als die von den Fraktionen beauftragten Wirtschaftsprüfer - neben der Jahresrechnung auch die wirtschaftliche und ordnungsgemäße Verwendung der staatlichen Geld- und Sachleistungen prüft. Der Rechnungshof empfiehlt deshalb, § 43 BremAbgG zu novellieren und eine Übersendung der Prüfungsergebnisse des Rechnungshofs an die Bürgerschaftskanzlei vorzusehen. Die Bürgerschaftskanzlei hätte damit die Möglichkeit, vom Rechnungshof beanstandete Sachverhalte aufzugreifen. Der Rechnungshof verweist insoweit auf die Fraktionsgesetze und Verfahren in Hamburg (§ 4 Fraktionsgesetz der Freien und Hansestadt Hamburg) und Berlin (§ 9 Gesetz über die Rechtsstellung der Fraktionen des Abgeordnetenhauses von Berlin).

6 Fraktionsgeschäftsführung

6.1 Vertragliche Regelungen

- 520 Die Fraktionen stellen ihre Fraktionsgeschäftsführerinnen und Fraktionsgeschäftsführer auf der Grundlage eines vom Vorstand der Bremischen Bürgerschaft vorgegebenen Anstellungsvertrags ein. Der Anstellungsvertrag begründet ein sozialversicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis, auf das u. a. Vorschriften des Tarifrechts für Beschäftigte des öffentlichen Dienstes angewendet werden.
- 521 Außerdem finden auf das Arbeitsverhältnis die für bremische Beamtinnen und Beamte geltenden Bestimmungen über Besoldung (Festlegung einer

Besoldungsgruppe), Beihilfen, Reisekosten, Umzugskosten, Urlaub, jährliches Urlaubsgeld, Mehrarbeitsentschädigung, Gewährung einer jährlichen Sonderzuwendung und vermögenswirksamer Leistungen sowie die Vorschriften des Beamtenversorgungsgesetzes über Unfallfürsorge entsprechende Anwendung.

- 522 Der Vertrag regelt auch, unter welchen Voraussetzungen nach Beendigung des Arbeitsverhältnisses eine Versorgung nach den für die bremischen Beamtinnen und Beamten auf Zeit und deren Hinterbliebene jeweils geltenden Bestimmungen gewährleistet wird. Die sonstigen versorgungsrechtlichen Vorschriften für Beamtinnen und Beamte sind entsprechend anzuwenden. Der Vertrag enthält ferner Regelungen über eine Versorgung nach beamtenrechtlichen Bestimmungen, sofern das Ausscheiden aus ihrer Funktion nicht von den Fraktionsgeschäftsführerinnen und Fraktionsgeschäftsführern zu vertreten ist.
- 523 Ungeachtet des Versorgungsanspruchs nach beamtenrechtlichen Vorschriften haben die Fraktionsgeschäftsführerinnen und Fraktionsgeschäftsführer aufgrund ihres sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisses Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung zu entrichten. Die zu entrichtenden Arbeitnehmerbeiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung werden von den Fraktionen getragen.
- 524 Die Fraktionsgeschäftsführerinnen und Fraktionsgeschäftsführer erhalten in den ersten vier Jahren ihrer Tätigkeit grundsätzlich eine Bruttovergütung in Höhe der Beamtenbesoldungsgruppe A 15. Danach erhalten sie eine Vergütung, die der Besoldungsgruppe B 2 entspricht. Ab dem neunten Jahr richtet sich die Vergütung nach Besoldungsgruppe B 3. Die Fraktionen entscheiden über einen vorzeitigen Aufstieg in die nächsthöhere Besoldungsgruppe, wenn dafür festgelegte Voraussetzungen vorliegen.
- 525 Die Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer partizipieren als Beschäftigte der Fraktionen ferner an freiwilligen Leistungen, beispielsweise aufgrund von Betriebsvereinbarungen.
- 526 Neben dem Anstellungsvertrag gibt es einen weiteren Vertrag (Annexvertrag) zwischen dem Vorstand der Bremischen Bürgerschaft, den jeweiligen Fraktionen und ihren Geschäftsführerinnen oder Geschäftsführern. Dieser Vertrag regelt die Bereitstellung der Mittel für die Beschäftigung der Fraktionsgeschäftsführerinnen und Fraktionsgeschäftsführer im Haushaltsplan der Bremischen Bürgerschaft sowie die Zahlung der Versorgung durch die Bremische Bürgerschaft bei Erlöschen des Fraktionsstatus.

- 527 Die Bürgerschaftskanzlei verfährt bei der Zahlung der Vergütungen nicht einheitlich. Überwiegend veranlasst sie die Zahlung unmittelbar an die Stelleninhaberinnen und -inhaber. Die betroffenen Fraktionen stehen auf dem Standpunkt, diese Mittel seien ihnen nicht zugeflossen und nehmen sie deshalb nicht in ihre Rechnungslegung auf. Eine Fraktion erhält demgegenüber die Mittel zu ihren Händen und zahlt sie dann ihrem Geschäftsführer aus. Nur diese Fraktion berücksichtigt bisher die Vergütung in der Rechnungslegung über verwendete Fraktionsmittel. Aufgrund der unterschiedlichen Praxis sind die den Fraktionen zugeflossenen Leistungen anhand der Rechnungslegung nicht miteinander vergleichbar.

6.2 Empfehlungen zur Vertragsgestaltung

- 528 Die vertragliche Dreieckskonstellations und die gleichzeitige Anwendung beamtenrechtlicher, arbeitsrechtlicher, sozialversicherungsrechtlicher sowie tarifrechtlicher Regelungen bewirken ein kompliziertes Anstellungsverhältnis. Es ist weder zweckmäßig noch transparent, das Anstellungsverhältnis mit den Fraktionsgeschäftsführerinnen und Fraktionsgeschäftsführern so auszugestalten, dass
- ein sozialversicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis begründet wird, auf das tarifrechtliche Vorschriften anzuwenden sind und
 - gleichzeitig beamtenrechtliche Vorschriften zu einem Sonderstatus führen.
- 529 Der Rechnungshof empfiehlt, die bisherige Anstellungspraxis für Fraktionsgeschäftsführerinnen und Fraktionsgeschäftsführer zu ändern. Er regt an, es allein den Fraktionen zu überlassen, die Arbeitsverhältnisse mit ihren Geschäftsführerinnen und Geschäftsführern zu vereinbaren und auszugestalten. Dabei könnte es für die zum Zeitpunkt der Neuregelung amtierenden Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer bei den bisherigen Regelungen bleiben.
- 530 Die Geldleistungen für die Beschäftigung von Fraktionsgeschäftsführerinnen und Fraktionsgeschäftsführern könnten künftig in die Schlüsselzuweisungen integriert werden. In diesem Fall könnte § 40 Abs. 2 S. 4 BremAbgG ersatzlos gestrichen werden. Da die Gehaltszahlungen für die Fraktionsgeschäftsführung dann in der Rechnungslegung der Fraktionen in den Personalausgaben enthalten wären, würde dadurch auch die Transparenz der Fraktionsfinanzierung und die Vergleichbarkeit der Gesamtbeträge der Fraktionsfinanzierung verbessert.

- 531 Mit dem Verzicht auf die bisherige Vertragskonstellation würde auch die Beteiligung der Bürgerschaftskanzlei an Vergütungs- und ggf. Versorgungszahlungen an Fraktionsgeschäftsführerinnen sowie Fraktionsgeschäftsführer und damit unnötiger Verwaltungsaufwand wegfallen.

6.3 Vereinfachung der Versorgungsregelungen

- 532 Die gleichzeitige Anwendung unterschiedlicher Systeme bei der Vergütung und Versorgung hat auch zur Folge, dass Fraktionsgeschäftsführerinnen und Fraktionsgeschäftsführer ungeachtet von Rentenanwartschaften aus ihrem Arbeitsverhältnis beamtenrechtliche Versorgungsansprüche erwerben können.
- 533 Die Vertragsregelungen führen derzeit im Ergebnis zu einer altersunabhängigen Versorgung aus dem Landeshaushalt, die bei langen Dienst- und Verdienstzeiten im Entlassungsalter von beispielsweise 45 Jahren 50 bis 60 % der B3-Besoldung betragen kann. Gegen diese Versorgungsregelungen hatte der Rechnungshof bereits in seinem Jahresbericht 1998 - Land -, Tz. 70, Bedenken erhoben.
- 534 Bedarf für die Modifizierung der Versorgungsregelungen für Fraktionsgeschäftsführerinnen und Fraktionsgeschäftsführer besteht auch im Hinblick auf die Änderungen der Altersversorgung von Mitgliedern der Bremischen Bürgerschaft durch das Gesetz zur Neuregelung des Abgeordnetenrechts, zur Ausführung des Artikels 145 Abs. 1 der Landesverfassung und zur Änderung deputations- und beamtenrechtlicher Vorschriften vom 23. März 2010 (Brem.GBl. S. 277). Das BremAbgG sah bis einschließlich der 17. Wahlperiode eine beamtenversorgungsähnliche Altersentschädigung der Abgeordneten vor, bei der die Höhe der Leistung von der Dauer der Parlamentszugehörigkeit abhängig war. Dieses System erschien dem Gesetzgeber nicht mehr zeitgemäß, da es nachfolgenden Generationen übermäßig hohe Versorgungslasten auferlegt. Seit der 18. Wahlperiode erhalten die Abgeordneten eine monatliche Altersversorgungsentschädigung, wenn sie nachweisen, dass sie die Entschädigung für ihre Altersversorgung und für die Altersversorgung ihrer Angehörigen mit einer Rente verwenden. Mit dieser Regelung hat der Gesetzgeber sichergestellt, dass Versorgungslücken geschlossen werden, die durch die Mandatszeiten verursacht werden.
- 535 Die Tätigkeit von Fraktionsgeschäftsführerinnen und Fraktionsgeschäftsführern ist wie die Tätigkeit von Abgeordneten weit weniger auf Kontinuität angelegt als bei den meisten anderen Berufstätigen. Das wird auch daraus deutlich, dass sich Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer entweder

turnusmäßig in ihren Fraktionen zur Wiederwahl stellen müssen oder ihre Weiterbeschäftigung nach Wahlen von den neugewählten Fraktionsvorständen abhängig ist.

- 536 Die Änderungen im bremischen Abgeordnetenrecht sprechen deshalb auch dafür, die Versorgungsregelungen für Fraktionsgeschäftsführungen neu zu bewerten. Die Versorgung ihrer Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer könnten die Fraktionen selbst regeln, so wie sie es bei ihren weiteren Beschäftigten schon jetzt tun.

7 Beschäftigung von Personal

7.1 Vergütungsmaßstäbe

- 537 Die Fraktionen verwenden einen großen Teil der staatlichen Geldleistungen für die Bezahlung ihrer Beschäftigten. Dabei können sie im Rahmen ihrer Autonomie über Größe und Struktur des Personalkörpers frei entscheiden. Gleichwohl sind sie verpflichtet, Sparsamkeits- und Wirtschaftlichkeitsgrundsätze zu beachten.
- 538 Nach diesen Grundsätzen dürfen die Fraktionen ihren Beschäftigten keine unangemessen hohen Vergütungen zahlen. Anhand nachvollziehbarer Maßstäbe muss überprüfbar sein, dass die Vergütungen der Fraktionsbeschäftigten nicht außer Verhältnis zu den ausgeübten Tätigkeiten stehen. Die Vergütungen sind nur dann angemessen, wenn sowohl die berufliche Qualifikation als auch die Anforderungen der Tätigkeit die gewährte Vergütung tragen. Im konkreten Einzelfall muss sich die Vergütung daher an der für die Wahrnehmung der Aufgabe erforderlichen beruflichen Qualifikation aus Vorbildung und Berufserfahrung ausrichten und außerdem den Anforderungen der jeweiligen Tätigkeit entsprechen. Deshalb ist es notwendig, die von den einzelnen Beschäftigten wahrzunehmenden Tätigkeiten so differenziert zu beschreiben, dass aus den Tätigkeitsbeschreibungen die für eine sachgerechte Aufgabenwahrnehmung erforderlichen Anforderungsmerkmale abgeleitet werden können. Tätigkeitsbeschreibungen sind zum Nachweis der wirtschaftlichen Verwendung staatlicher Geldleistungen für Personalausgaben unverzichtbar, da die Höhe der Personalausgaben sich ansonsten einer Nachprüfung entzieht. Der Rechnungshof empfiehlt, die Ausführungsbestimmungen in diesem Sinne zu ergänzen, damit die Höhe der Vergütung der Fraktionsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter durch Tätigkeitsbeschreibungen belegbar ist.

- 539 Der Rechnungshof vertritt den Standpunkt, dass sich die Fraktionen aufgrund ihrer Rechtsstellung als staatliche Institution an den Regeln und Gepflogenheiten orientieren sollten, die für öffentliche Arbeitgeber gelten. Er bekräftigt daher seine den Fraktionen gegenüber ausgesprochene Empfehlung, sich insbesondere im Hinblick auf Vergütungszahlungen und Nebenleistungen an ihre Beschäftigten an das öffentliche Dienstrecht anzulehnen und den Rahmen der öffentlichen Tarifverträge einzuhalten. Dabei können Besonderheiten der Beschäftigung bei einer Fraktion gegenüber der öffentlichen Verwaltung berücksichtigt werden, z. B. das höhere Risiko eines Arbeitsplatzverlustes.

7.2 Befristung von Arbeitsverträgen

- 540 Die Fraktionen können Inhalt und Ziel ihrer parlamentarischen Arbeit frei bestimmen. Ob und in welchem Umfang sie sich dabei von wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern politisch und fachlich unterstützen lassen, können sie in eigener Verantwortung festlegen und die Arbeitsverhältnisse dabei aus sachlichen Gründen befristen. Der Rechnungshof hat den Fraktionen nahe gelegt, von dieser Möglichkeit in jedem Fall Gebrauch zu machen.
- 541 Für Beschäftigte im Büro- und Verwaltungsbereich besteht diese Befristungsmöglichkeit aus rechtlichen Gründen nicht. Der Rechnungshof empfiehlt den Fraktionen, in den Arbeitsverträgen mit diesen Beschäftigten Kündigungsfristen vorzusehen, die den Tarifverträgen für den öffentlichen Dienst entsprechen.

7.3 Abfindungszahlungen

- 542 Abfindungen dürfen nur aufgrund gesetzlicher Verpflichtung oder zur Vermeidung eines hohen Prozessrisikos gezahlt werden. Wenn Fraktionen Abfindungen an ihre Beschäftigten zahlen, müssen die sachlichen und wirtschaftlichen Entscheidungsgründe nachvollziehbar dokumentiert werden.
- 543 Da Abfindungen nur in unvermeidbaren Ausnahmefällen gezahlt werden dürfen, muss erkennbar sein, ob und ggf. welche Handlungsalternativen zum Zeitpunkt der Entscheidung bestanden und aus welchen Gründen die Zahlung einer Abfindung sachlich gerechtfertigt und wirtschaftlich vertretbar war. Hinsichtlich der Höhe von Abfindungen sind die maßgeblichen Rechtsvorschriften (z. B. das Kündigungsschutzgesetz) zu beachten.

Der Rechnungshof schlägt vor, Hinweise und Leitlinien für den Fall von Abfindungszahlungen in die Ausführungsbestimmungen aufzunehmen.

8 Rücklagen

8.1 Allgemeine Rücklage

- 544 Nach § 40 Abs. 5 Satz 2 BremAbgG dürfen die Fraktionen Rücklagen bilden. Die vom Vorstand der Bremischen Bürgerschaft erlassenen Ausführungsbestimmungen legen fest, dass Rücklagen zulässig sind im Hinblick auf
- das erhebliche wirtschaftliche Risiko der Anmietung, des Betriebs und der Unterhaltung eigenständiger Fraktionsbüros,
 - die arbeitsrechtlichen Risiken aus der dauerhaften Beschäftigung von Personal sowie
 - die notwendige Sicherung der Liquidität.
- 545 Nach den Ausführungsbestimmungen beträgt die zulässige Rücklagenhöhe insgesamt 50 % der Geldleistungen, die die Fraktionen nach § 40 Abs. 1 BremAbgG erhalten. Bemessungsgrundlage ist dabei jeweils das vergangene Haushaltsjahr. Für nach Wahlen neu in die Bürgerschaft eingezogene Fraktionen sehen die Ausführungsbestimmungen Sonderregelungen vor.
- 546 Die staatlichen Geldleistungen nach § 40 Abs. 1 BremAbgG bestehen einerseits aus den Schlüsselzuweisungen (s. Tz. 502) und weiteren Geldleistungen (s. Tz. 503). Nach dem Wortlaut der Ausführungsbestimmungen könnten danach auch die weiteren Geldleistungen bei der Berechnung der Rücklagenhöhe berücksichtigt werden.
- 547 Bei diesen weiteren Geldleistungen für parlamentarische Untersuchungsausschüsse, moderne Bürokommunikation, weitere besondere Aufwendungen sowie für die Vergütung und die Versorgung der Fraktionsgeschäftsführungen handelt es sich jedoch um zweckgebundene Geldleistungen, mit denen besondere Aufgaben der Fraktionen vollständig und abschließend finanziert werden. Mit den geförderten Zwecken sind keine Risiken verbunden, für die Vorsorge getroffen werden müsste. Dafür gezahlte Mittel dürfen nicht Rücklagen erhöhend wirken. Der Rechnungshof empfiehlt, in den Ausführungsbestimmungen zu regeln, dass nur die Schlüsselzuweisungen bei der Berechnung der Rücklagenhöhe berücksichtigt werden.

8.2 Besondere Rücklage

- 548 Nach den Ausführungsbestimmungen dürfen die Fraktionen zusätzlich Rücklagen für besondere Zwecke (z. B. Altersteilzeit, große Investitionsvorhaben) bilden, die nicht auf die zulässige Rücklagenhöhe von 50 % angerechnet werden.
- 549 Der Vorstand der Bremischen Bürgerschaft hat in den Ausführungsbestimmungen nicht näher bestimmt, was unter „großen Investitionsvorhaben“ zu verstehen ist. Der Rechnungshof hält eine Präzisierung für zweckmäßig. In Anbetracht der erheblichen Größenunterschiede der Fraktionen könnte die Größe eines Investitionsvorhabens im Verhältnis zu den erhaltenen Geldleistungen - als relative Bezugsgröße - festgelegt werden.
- 550 Darüber hinaus ist zu empfehlen, die Tatbestände abschließend zu bestimmen, für die besondere Rücklagen gebildet werden dürfen. Es bedarf einer klaren Abgrenzung zur allgemeinen Rücklage, damit nicht auf Umwegen die allgemeine Rücklage erhöht werden kann. So besteht vor allem kein Raum für besondere Rücklagen im Zusammenhang mit der Beschäftigung von Personal. Die arbeitsrechtlichen Risiken aus der dauerhaften Beschäftigung von Personal sind bereits in der allgemeinen Rücklage berücksichtigungsfähig. Deshalb scheidet die gleichzeitige Bildung einer besonderen Rücklage aus. Es wäre systemwidrig, wenn arbeitsvertragliche Ansprüche zusätzlich auch durch eine besondere Rücklage abgedeckt werden dürften. Das gilt auch für alle Betriebsausgaben. Ansonsten droht jegliche Rücklagenbegrenzung wirkungslos zu bleiben.

9 Öffentlichkeitsarbeit

9.1 Rechtsgrundlagen

- 551 Aufgrund der Stellung der Fraktionen im Staatsgefüge unterliegt deren Öffentlichkeitsarbeit aus dem Verfassungsrecht herzuleitenden Regeln. Der Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen hat mit Urteilen vom 19. Oktober 1996 (St 1/1995 - zweckwidrige Verwendung von Fraktionsmitteln für Parteiaufgaben) und 23. Dezember 1996 (St 5/96 - Wahlprüfungsverfahren) unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Anforderungen an eine zulässige Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen festgelegt.

- 552 Der Bremische Gesetzgeber hat der bundes- und landesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung Rechnung getragen. § 38 Abs. 2 BremAbgG regelt die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen wie folgt:

„Zu den Aufgaben der Fraktionen gehört die eigenständige Öffentlichkeitsarbeit. Sie dient der Unterrichtung der Öffentlichkeit über die parlamentarische Arbeit der Fraktionen, der Vermittlung ihrer politischen Standpunkte und dem Dialog mit den Bürgerinnen und Bürgern über parlamentarische Fragen. Die Fraktionen sind im Rahmen ihrer Aufgabenwahrnehmung in der Entscheidung über die geeigneten Mittel, Formen und Örtlichkeit ihrer Öffentlichkeitsarbeit frei. Die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen unterliegt nicht dem Gebot der politischen Neutralität. Die Urheberschaft der Fraktionen und die Unterscheidbarkeit zu Parteien muss erkennbar sein.“

9.2 Inhalte der Öffentlichkeitsarbeit

- 553 Da die Fraktionen die staatlichen Geldleistungen nicht für Parteizwecke verwenden dürfen, müssen die Aufgaben der Fraktionen von denjenigen der Parteien abgegrenzt werden. Das ist auch deshalb notwendig, weil die Parteien nach § 25 Abs. 2 Nr. 1 Parteiengesetz keine Spenden von öffentlich-rechtlichen Körperschaften, Parlamentsfraktionen und -gruppen sowie von Fraktionen und Gruppen kommunaler Vertretungen annehmen dürfen. Wird die Öffentlichkeitsarbeit von Fraktionen und Parteien nicht getrennt, ist dies als zweckwidrige Verwendung von Fraktionsmitteln zugunsten der Partei anzusehen und als unzulässige Parteispende zu betrachten.
- 554 Fraktionen wirken als Teil der Bremischen Bürgerschaft unmittelbar auf den politisch-parlamentarischen Willensbildungsprozess ein. Sie formulieren eigene Standpunkte und entwickeln Initiativen sowie Konzepte. Demgegenüber wirken die Parteien an der politischen Willensbildung des Volkes auf allen Gebieten des öffentlichen Lebens mit (vgl. BVerfGE 85, 264 ff. (284 ff.)). Sie sind im gesellschaftlichen Bereich verwurzelt und nicht dem Staat zuzuordnen.
- 555 Ein Grundproblem der Abgrenzung besteht darin, dass die Mitglieder einer Fraktion zugleich Mitglieder des Landesverbands ihrer Partei sind und oftmals in beiden Organisationen Funktionen wahrnehmen. Das kann zu Abgrenzungsproblemen bei der Öffentlichkeitsarbeit beider Organisationen führen.
- 556 Die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen muss stets auf ihrem Handeln im Parlament beruhen. Das ist immer dann der Fall, wenn sich das Parlament,

die Fraktionen oder ihre Untergliederungen mit den jeweiligen Themen beschäftigt haben oder Fraktionen im Parlament oder in der Öffentlichkeit auf die Tätigkeit der Regierung reagieren. Den Fraktionen steht es nach der Verfassung aber nicht zu, auf gesellschaftspolitische Prozesse und die damit einhergehende Entwicklung einer öffentlichen Meinung zum Zwecke der Parteienwerbung einzuwirken. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts verwehrt ihre verfassungsrechtliche Stellung es den Fraktionen, in lenkender oder parteiergreifender Weise auf die sich im gesellschaftlichen Bereich vollziehende Herausbildung einer öffentlichen Meinung einzuwirken (vgl. BVerfGE 44, 125 ff. (160)).

- 557 Der Rechnungshof hat in den vergangenen Jahren wiederholt festgestellt, dass die Abgrenzung von Fraktions- und Parteitätigkeit in der Praxis problematisch ist. Die Regelungen des im Jahr 2010 in das BremAbgG eingefügten § 38 Abs. 2 stellen den Rahmen für die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen dar. Die Ausführungsbestimmungen des Bürgerschaftsvorstands könnten diesen Rahmen jedoch stärker ausfüllen und so einige Zweifelsfälle durch ergänzende Regelungen ausschließen.
- 558 Der Rechnungshof empfiehlt dem Vorstand der Bremischen Bürgerschaft daher, in den Ausführungsbestimmungen zu verdeutlichen, dass die Fraktionen bei allen Formen der Öffentlichkeitsarbeit unverkennbar als Fraktion auftreten müssen. Das ist schon deshalb notwendig, weil Fraktionen und Parteien oft ähnliche oder nahezu identische Logos verwenden. Die Fraktionen sollten ihre Druckerzeugnisse, ihre Internetpräsenz und andere öffentliche Aufttrittsformen so eindeutig gestalten, dass eine Verwechslung ausgeschlossen ist. So ist anzuraten, dass sie Logos und Embleme verwenden, die sich eindeutig von denjenigen der Landesverbände der Parteien unterscheiden.
- 559 Der Rechnungshof empfiehlt den Fraktionen ferner, bei ihrer Öffentlichkeitsarbeit den Eindruck von Wahlwerbung oder Sympathiewerbung für einzelne Fraktionsmitglieder oder eine Partei zu vermeiden. Insbesondere in der Vorwahlzeit darf die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen bei Bürgerinnen und Bürgern nicht den Eindruck einer werbenden Einflussnahme zugunsten einer Partei, eines Wahlbewerbers oder einer Wahlbewerberin erwecken. Solche Eindrücke können bereits entstehen, wenn sog. Streuartikel (Kugelschreiber o. ä.) von den Fraktionen herausgegeben werden. Mit solchen Streuartikeln werden weder Sachinformationen noch Inhalte mit einem Bezug zur parlamentarischen Arbeit der Fraktion vermittelt. Eine Präzisierung der Ausführungsbestimmungen könnte auch hier zur Handlungssicherheit beitragen.

- 560 Um bei Veranstaltungen die strikte Trennung von Fraktion und Partei trotz bestehender Personenidentität belegen zu können, legt der Rechnungshof den Fraktionen nahe, die von ihnen durchgeführten Veranstaltungen nachvollziehbar so zu dokumentieren, dass der Fraktionsbezug deutlich erkennbar ist. Falls eine Fraktion mit anderen Fraktionen oder mit Dritten eine gemeinsame Veranstaltung durchführt, sollte die Kostenaufteilung schriftlich vereinbart und von der Fraktion dokumentiert werden.

10 Liquidation einer Fraktion

- 561 Die Rechtstellung einer Fraktion entfällt nach § 44 BremAbgG bei Erlöschen des Fraktionsstatus, bei Auflösung der Fraktion oder mit dem Ende der Wahlperiode. In den ersten beiden Fällen findet eine Liquidation statt. Im letzten Fall ist eine Liquidation entbehrlich, wenn sich innerhalb von 30 Tagen nach Beginn der neuen Wahlperiode eine Nachfolgefraktion konstituiert.
- 562 Die Liquidation einer Fraktion obliegt nach § 44 Abs. 2 S. 3 BremAbgG deren Vorstand, soweit die Geschäftsordnung der Fraktion nichts anderes bestimmt. Nach Nr. 4 der Ausführungsbestimmungen sind im Fall der Auflösung einer Fraktion Liquidatoren zu bestellen. Deren Aufgabe besteht darin, die laufenden Geschäfte zu beenden, Forderungen einzuziehen und Gläubiger zu befriedigen.
- 563 Der Rechnungshof empfiehlt, die Aufgaben der Liquidatoren zu präzisieren. In die Ausführungsbestimmungen sollte zur Verdeutlichung aufgenommen werden, dass die Arbeitsverhältnisse der Fraktionsbeschäftigten mit Beginn der Liquidation zu kündigen sind. Ferner sollte den Liquidatoren aufgegeben werden, eine Vermögensübersicht zu erstellen, in der Geldbestand und Sachwerte erfasst sind, die mit Mitteln nach § 40 Abs. 1 BremAbgG erworben wurden. In die Vermögensübersicht gehören außerdem offene Forderungen und bestehende Verbindlichkeiten.
- 564 Eine wesentliche Aufgabe der Liquidatoren besteht darin, das Inventar der Fraktion in Liquidation zu veräußern. Dabei müssen die Preise für die Abgabe des Inventars unter Berücksichtigung der Buchwerte sowie kurzfristig zu realisierender Marktpreise ermittelt werden. Wenn der vorgesehene Verkaufspreis den Buchwert unterschreitet, sollte festgeschrieben werden, dass die Bürgerschaftskanzlei vor der Veräußerung zu beteiligen ist.
- 565 Es ist zweckdienlich, dass die Liquidatoren das Ergebnis der Liquidation in Form einer Schlussrechnung schriftlich dokumentieren. Der Bericht sollte der Bürgerschaftskanzlei ausgehändigt werden. Die Bürgerschaftskanzlei

kann dann das Ergebnis der Liquidation insbesondere im Hinblick auf den Rechnungsabschluss (Einhaltung der Regelungen, Plausibilität der Zahlen) prüfen.

- 566 Aus wirtschaftlichen Gründen ist ferner zu empfehlen, die Vorschriften für die Rechnungslegung nach § 42 Abs. 1 BremAbgG für den Fall einer Liquidation zu modifizieren. Die Festlegung des Kalenderjahres als Rechnungsjahr ist bei Verlust des Fraktionsstatus nicht zweckmäßig, da dies zu zusätzlichen Rechnungsabschlüssen führt, wenn der Statusverlust nicht mit dem Ende des Kalenderjahres zusammenfällt. Zudem reicht es aus, wenn der Liquidationszeitraum Kalenderjahr übergreifend in einem Rechnungsabschluss erfasst wird.



Rechnungshof
der Freien Hansestadt Bremen



Bremen, den 12. März 2015

Sokol

Meyer-Stender

Dr. Brockmüller

Dr. Otten

