BREMISCHE BÜRGERSCHAFT

Drucksache 19 / 974

Landtag 19. Wahlperiode

Veröffentlicht am 16. März 2017

Jahresbericht 2017

Freie Hansestadt Bremen

- Land -

Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen

Impressum

Herausgeber: Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen

> Birkenstraße 20/21 28195 Bremen

Telefon: 0421 361 3908 Fax: 0421 361 3910

E-Mail: Office@Rechnungshof.Bremen.de Internet: www.rechnungshof.bremen.de

Fotos: I. Wagner (Foto: EUROGATE); G. Stutz; M. Skripalle Druck: Hohnholt GmbH, 28195 Bremen, www.hohnholt.com

Bremen, März 2017





Inhaltsverzeichnis

		Seite
Abk	cürzungsverzeichnis	3
Vor	bemerkungen	5
I	Haushalt 2015	
	Haushaltsgesetz und Haushaltsrechnung 2015	9
	Bremen bilanziert	23
	Verbund von Geschäftsbericht und Haushaltsrechnungen	37
II	Sanierungsphase	43
Ш	Neuordnung des Finanzausgleichssystems	59
IV	Personal	
	Personalhaushalt	67
٧	Allgemeine Prüfungsergebnisse	
	Problematische Dienst- und sogenannte Werkverträge	75
VI	Einzelne Prüfungsergebnisse	
	Inneres	
	Dienstgruppe Sportschifffahrt der Wasserschutzpolizei Bremen	81
	Wissenschaft	
	Haushalts- und Wirtschaftsführung eines Forschungsinstituts	85
	Zielkonflikt in der Hochschulentwicklung	97
	Wissenschaft, Kultur, Finanzen	
	Sanierung und Umbau des Deutschen Schiffahrtsmuseums	105
	Wirtschaft	
	Förderung von Kultur- und Sportveranstaltungen	111
	Vergabepraxis der Wirtschaftsförderungsgesellschaft	115



Arbeit		
Erstattung von Fahrgeldausfällen		
Finanzen		
Entgelte für IT-Dienstleistungen	125	
IT-Einsatz in der Innenrevision	135	
Bearbeitung von Anträgen in Krankheitsfällen	141	
Steuern: Betriebsnahe Veranlagung	149	
Steuern: Mehrfachschätzungen	155	



Abkürzungsverzeichnis

AO Abgabenordnung

AVIB Amt für Versorgung und Integration Bremen

BAföG Bundesausbildungsförderungsgesetz

BIP Bruttoinlandsprodukt

BKF Bremer Kapitaldienstfonds

BremBeamtVG Bremisches Beamtenversorgungsgesetz

Brem.GBl. Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen

BremHG Bremisches Hochschulgesetz

BremKorG Bremisches Gesetz zur Errichtung und Führung eines

Korruptionsregisters

BSAG Bremer Straßenbahn AG

BVG Bremer Verkehrsgesellschaft mbH

Drs. Drucksache

DSM Deutsches Schiffahrtsmuseum

ES-Bau Entscheidungsunterlage Bau

GeNo Gesundheit Nord gGmbH

GG Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland

GVFG-Bundes-

programm

Bundesprogramm zur Gemeindeverkehrsfinanzierung

HaFA Haushalts- und Finanzausschüsse - Land und Stadt

HG Haushaltsgesetz der Freien Hansestadt Bremen

HKR Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen



IB Immobilien Bremen, Anstalt des öffentlichen Rechts

ITK Informations- und Telekommunikationstechnik

LHO Landeshaushaltsordnung

LV Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen

MVergV Verordnung über die Gewährung von Mehrarbeits-

vergütung für Beamtinnen und Beamte

RLBau Richtlinien für die Planung und Durchführung von

Bauaufgaben

RPrG Gesetz über die Rechnungsprüfung in der

Freien Hansestadt Bremen

SGB Sozialgesetzbuch

T€ Tausend Euro

TV-L Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder

TVÖD Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst

Tz. Textziffer

UStG Umsatzsteuergesetz

VergütungsVO Verordnung über die Vergütung von Nebentätigkeiten der

Beamtinnen und Beamten

VOL Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen

VV-LHO Verwaltungsvorschriften zur Haushaltsordnung der

Freien Hansestadt Bremen

VZE Vollzeiteinheiten

WFB WFB Wirtschaftsförderung Bremen GmbH



Vorbemerkungen

1 Gegenstand des Jahresberichts

- 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.
- Der vorliegende Jahresbericht über die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes enthält vor allem Bemerkungen zum Haushaltsjahr 2015. Soweit der Jahresbericht nach § 97 Abs. 5 LHO auch Feststellungen enthält, die andere Haushaltsjahre betreffen, sind sie kenntlich gemacht.
- Der Rechnungshof stellt, wie in den Vorjahren, nicht nur sein Prüfungsergebnis zu den Haushaltsrechnungen dar, sondern geht auch auf den doppischen Jahresabschluss Bremens zum 31. Dezember 2015 ein. Seine Jahresberichte leitet der Rechnungshof dem Parlament und gleichzeitig dem Senat zu (§ 97 Abs. 1 LHO). Sie dienen dem Landtag und der Stadtbürgerschaft als Grundlage für den Beschluss über die Entlastung des Senats.
- 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.
- 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 eine Restantenliste, mit der er die Umsetzung seiner Beschlüsse durch die Ressorts verfolgt.
- 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.



- Fin Ziel der Finanzkontrolle ist es, mit ihren Feststellungen und Vorschlägen 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.
- 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.
- 9 Es liegt in der Eigenart der Arbeit des Rechnungshofs, dass er in seinen Berichten vor allem beanstandete Sachverhalte darstellt. Die geprüften Stellen haben Gelegenheit gehabt, sich zu den Prüfungsergebnissen zu äußern. Die Äußerungen sind mit ihrem wesentlichen Inhalt im Bericht berücksichtigt.
- 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.
- 11 Der vorliegende Bericht gibt den Beratungsstand vom 16. Februar 2017 wieder.

2 Entlastung des Senats für die Haushaltsjahre 2013 und 2014

Die Bremische Bürgerschaft hat den Senat nach § 114 Abs. 1 Satz 2 LHO für das Haushaltsjahr 2013 am 25. August 2016 entlastet (Beschluss der



Bremischen Bürgerschaft - Landtag - Nr. 19/426). Bei Redaktionsschluss für diesen Jahresbericht hatte die Bremische Bürgerschaft über die Entlastung des Senats für das Haushaltsjahr 2014 noch nicht beraten.

3 Rechnung des Rechnungshofs

Nach § 101 LHO prüft die Bremische Bürgerschaft die Einnahmen und Ausgaben des Rechnungshofs. Sie hat ihn für seine Rechnungslegung zum Haushaltsjahr 2015 am 14. Dezember 2016 entlastet (Beschluss der Bremischen Bürgerschaft - Landtag - Nr. 19/505 Ziffer 3).





I Haushalt 2015

Haushaltsgesetz und Haushaltsrechnung 2015

1 Haushaltsgesetz einschließlich Haushaltsplan

- Die Bremische Bürgerschaft hat den Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2015 mit dem Haushaltsgesetz (HG) der Freien Hansestadt Bremen vom 17. Dezember 2013 beschlossen (Brem.GBl. S. 707). Er ist in Einnahme und Ausgabe auf 10.486.100.490 € festgestellt worden. Im Vorjahr hatte der Haushalt ein Volumen von 11.407.859.880 €.
- 15 Das für den Personalhaushalt ausgewiesene Stellenvolumen ist auf 7.263 festgesetzt worden. Damit ist es um 77 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.
- Für die Sonderhaushalte u. a. die Universität Bremen ist das Stellenvolumen auf 2.774 festgesetzt worden. Der Stellenindex hat 1,46 betragen. Dies entspricht einer durchschnittlichen Wertigkeit zwischen den Entgeltgruppen E 13 und E 14 bzw. den Besoldungsgruppen A 13 und A 14.
- Das HG 2015 sah in § 14 Abs. 1 Nr. 1 vor, dass die Senatorin für Finanzen Kredite bis zur Höhe von 6.923.301.650 € aufnehmen durfte. Für das Haushaltsjahr 2014 hatte die Kreditermächtigung 7.889.999.310 € betragen.
- Mit dem Nachtragshaushaltsgesetz vom 15. Dezember 2015 (Brem. GBl. S. 611) wurde der Haushalt in Einnahme und Ausgabe auf einen um 114.025.010 € höheren Betrag auf 10.600.125.500 € festgestellt und die Kreditermächtigung um 35.615.220 € auf 6.958.916.870 € erhöht.
- 19 Das Nachtragshaushaltsgesetz war hauptsächlich erforderlich, um Aufwendungen im Zusammenhang mit der Aufnahme und Unterbringung von Geflüchteten im Haushaltsplan zu veranschlagen.



2 Einhaltung der Kreditaufnahmegrenze

- 20 Einnahmen aus Krediten durften früher die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten. Ausnahmen waren zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts sowie unter bestimmten Bedingungen nach der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs der Freien Hansestadt Bremen (Urteil vom 24. August 2011 1/11) zulässig.
- 21 Am 30. Januar 2015 ist mit Art. 131a LV die landesverfassungsrechtliche Umsetzung der in Art. 109 Abs. 3 Grundgesetz (GG) vorgesehenen sog. Schuldenbremse in Kraft getreten. Danach sind Einnahmen und Ausgaben grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Für Abweichungen von der Normallage der konjunkturellen Entwicklung sowie für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen trifft die Verfassung besondere Regelungen. Bei einer Kreditaufnahme ist eine Tilgungsregelung vorzusehen. Für die nähere Ausgestaltung der Verfassungsbestimmungen bedarf es eines Landesgesetzes, das jedoch noch aussteht.
- Nach Art. 131b LV kann für die Haushaltsjahre bis zum 31. Dezember 2019 davon abgesehen werden, die Schuldenbremse einzuhalten, wenn die Konsolidierungsverpflichtung erfüllt wird, die Bremen gemäß Art. 143d Abs. 2 GG, dem Konsolidierungshilfengesetz und der hierzu geschlossenen Verwaltungsvereinbarung eingegangen ist. Für das Haushaltsjahr 2015 betrug der zulässige strukturelle negative Finanzierungssaldo für den Stadtstaat 627 Mio. €.
- Die Konsolidierungsverpflichtung gilt für den Stadtstaat Bremen, d. h. für das Land Bremen und die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven. Dieser Bericht hat die Gebietskörperschaft Land zum Gegenstand. Damit die vom Stabilitätsrat veröffentlichten Ist-Daten des Stadtstaats mit den hier verwendeten verglichen werden können, sind nachfolgend auch die Daten der Stadtgemeinden Bremen, Bremerhaven und die des Stadtstaats insgesamt dargestellt. Die Ergebnisse für den Stadtstaat Bremen können nicht aus der Summe der drei Gebietskörperschaften ermittelt werden, weil dafür die Bereinigungsbeträge zwischen den Gebietskörperschaften benötigt würden.



Kreditaufnahmegrenze nach Haushaltsabschluss 2015, in Mio. €, gerundet							
	Land	Stadtge- meinde Bremen	Stadtge- meinde Bremer- haven	Stadtstaat			
Bereinigte Einnahmen	3.472	2.355	580	4.539			
Bereinigte Ausgaben	3.642	2.670	657	5.100			
Finanzierungssaldo	-170	-315	-77	-561			
Strukturelle Bereinigungen	-9	36	17	44			
Struktureller Finanzierungssaldo	-179	-279	-60	-517			
Vorgabe Konsolidierungspfad	-249	-312	-66	-627			
Ergebnis Einhaltung/Überschreitung Konsolidierungsverpflichtung	70	33	6	109			

- Die Tabelle zeigt, dass alle vier strukturellen Finanzierungssalden einen negativen Wert aufweisen, aber bei keiner der Gebietskörperschaften die vorgegebenen Grenzen erreichen. Insgesamt betrug der strukturelle Finanzierungssaldo des Stadtstaats Bremen rd. -517 Mio. € im Jahr 2015 und lag damit um rd. 109 Mio. € unter der zulässigen Höchstgrenze.
- Die Grenze der zulässigen Nettokreditaufnahme ist eine rechnerische Größe, die sich aus dem strukturellen Finanzierungssaldo in Höhe von -627 Mio. € unter Berücksichtigung insbesondere der Rücklagen, der Einnahmen aus Konsolidierungshilfe und sonstiger finanzieller Transaktionen ergibt. Diese Grenze betrug 373 Mio. € für das Jahr 2015. Selbst unter Berücksichtigung der flüchtlingsbezogenen Nettomehrausgaben hat Bremen mit rd. 264 Mio. € den Höchstbetrag der zulässigen Nettokreditaufnahme um rd. 109 Mio. € unterschritten. Die Bedingungen der Haushaltskonsolidierung waren erfüllt, d. h. der Konsolidierungspfad wurde im Haushaltsjahr 2015 eingehalten.
- 26 Um den Nachweis zu führen, dass die verfassungsrechtlichen Anforderungen erfüllt worden sind, ist es unabdingbar, den für die Einhaltung der Konsolidierungsverpflichtung maßgeblichen strukturellen Finanzierungssaldo in einer Anlage zur Haushaltsrechnung darzustellen. Dabei sind neben den Vorgaben für den Stadtstaat und die drei einzelnen Gebietskörperschaften



auch die jeweiligen strukturellen Finanzierungssalden und ihre Berechnungen von Bedeutung.

3 Haushaltsrechnung

- 27 Der Senat hat der Bremischen Bürgerschaft nach Art. 133 LV die vom Finanzressort aufgestellte Haushaltsrechnung der Freien Hansestadt Bremen für das Haushaltsjahr 2015 durch Mitteilung vom 20. Dezember 2016 (Drs. 19/885) vorgelegt und erläutert.
- Wie in der Vergangenheit ist auch die Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2015 in gekürzter Form vorgelegt worden. Sie enthält die Gesamtbeträge der Kapitel und Einzelpläne sowie die zusammengefassten Einzelplansummen. Außerdem weist die Haushaltsrechnung die Abweichungen zwischen dem Haushaltssoll und den Rechnungsergebnissen der Einzelpläne aus. Die Ergebnisse der einzelnen Haushaltsstellen sind in den Gesamtrechnungsnachweisungen enthalten. Besondere Buchungsauffälligkeiten wurden erläutert.
- Die Haushaltsrechnung enthält u. a. einen Haushaltsabschluss in Form eines Ist-Abschlusses nach § 25 Abs. 1 LHO. Darin sind das kassenmäßige Jahresergebnis nach § 82 Nr. 1 LHO und das rechnungsmäßige Jahresergebnis einschließlich der Darstellung der Haushaltsreste nach § 83 LHO berücksichtigt. Ein weiterer Bestandteil der Haushaltsrechnung ist der Finanzierungssaldo nach § 82 LHO.
- 30 Mit der Haushaltsrechnung 2015 hat der Senat der Bremischen Bürgerschaft 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 mit Stand vom 31. Dezember 2013,



- 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 K\u00f6rperschaften,
- Übersicht über die Entwicklung der Schulden der Gesellschaften mit mehrheitlicher Beteiligung Bremens,
- Nachweisung der Kapitelsummen der Einnahmen und Ausgaben der Sonderhaushalte der Freien Hansestadt Bremen,
- Übersicht über maßnahmenbezogene Liquiditätssteuerung.
- Der Stand der Forderungen und Verbindlichkeiten des BKF ist im Vermögensnachweis innerhalb der Sondervermögen und in der Haushaltsrechnung auf Seite 123 (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 außerhalb des Haushalts auch Maßnahmen der Stadtgemeinde finanziert. Hinsichtlich des Schuldendienstes (Zinsund 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 2014/2015 veröffentlicht worden.
- Der Haushaltsrechnung ist auf Seite 84 (Anlage 3) der Vermögensnachweis zum 31. Dezember 2015 beigefügt. 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 wie in § 86 LHO vorgesehen zusammen mit der Haushaltsrechnung im Dezember 2016 vorgelegt worden. 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 Vermögensund Schuldenpositionen sind näher erläutert (vgl. Haushaltsrechnung, S. 85 ff., Anlage 3).

- Allerdings fehlten zum Zeitpunkt der Rechnungslegung die weitergehenden Unterlagen zu den Vermögensnachweisen. Sie waren weder der Bürgerschaft noch dem Rechnungshof zur Verfügung gestellt worden. Der Rechnungshof benötigt diese Unterlagen, um anhand der darin enthaltenen Einzelaufstellungen und Erläuterungen die Gesamtsummen in den Vermögensnachweisen nachvollziehen zu können. Inzwischen hat das Finanzressort dem Rechnungshof den größten Teil der Unterlagen vorgelegt.
- 34 Schon für das Jahr 2014 waren u. a. solche weitergehenden Unterlagen der Haushaltsrechnung nicht beigefügt worden (vgl. Jahresbericht 2016 Land -, Tz. 28 ff.). Das Finanzressort hat nach mehrfacher Anforderung die fehlenden Unterlagen für 2014 erst im Februar 2017 nachgereicht.
- Der Rechnungshof hat das Fehlen und die verspätete Vorlage prüfungsrelevanter Unterlagen beanstandet. Es ist erforderlich, dass das Finanzressort künftig vor Ablauf des auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres vollständig und nachprüfbar Rechnung legt. Das Finanzressort hat das zugesagt.

4 Haushaltsreste und Rücklagen

- 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 Mehrund 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 25. Februar 2016 zur Abrechnung der Produktplanhaushalte 2015 (Vorlage 19/122 L, zugleich 19/128 S) dargestellt, in welcher Höhe Verlustvorträge, Rücklagen und Reste in den Haushaltsjahren 2014 und 2015 gebildet wurden.
- 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 2015 wurden die bestehenden Verlustvorträge um rd. 6,3 Mio. € auf nunmehr rd. 86,9 Mio. € aufgebaut. Diese Verschlechterung ist insbesondere auf erhebliche Mindereinnahmen aus EU-finanzierten Programmen zurückzuführen.



Die Höhe der neu gebildeten Rücklagen und der übertragenen Reste betrug insgesamt rd. 134,9 Mio. €.

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 2015 bildeten die einzelnen Ressorts Ausgabereste von insgesamt rd. 74,5 Mio. €.

39 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 Haushaltsanschlägen 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 Ausgabereste werden Rücklagen außerhalb des Haushalts auf einem Bestandskonto geführt und somit fortgeschrieben. Am Ende des Haushaltsjahres 2015 wurden den bestehenden Rücklagen in den Produktplänen investive Rücklagen von rd. 45,3 Mio. € sowie Sonderrücklagen in Höhe von rd. 8,0 Mio. € zugeführt. Die Allgemeine Budgetrücklage erhöhte sich um rd. 7,1 Mio. € auf rd. 21,9 Mio. €, sodass die Gesamtsumme der Rücklagen Ende 2015 rd. 120,0 Mio. € betrug.

5 Übereinstimmung zwischen Haushaltsrechnung und Büchern

5.1 Vorgehen bei der Ordnungsmäßigkeitsprüfung

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. Dazu hat der Rechnungshof die Haushaltsführung des Landes Bremen für das Jahr 2015 auf ihre Ordnungsmäßigkeit hin geprüft und sich dabei auf die Ausgaben konzentriert. Personalausgaben, Zins- und Tilgungszahlungen sowie Verrechnungen hat er nicht in die Prüfung einbezogen.



- Zur Ermittlung einer Stichprobe hat der Rechnungshof ein mathematischstatistisches Verfahren für die Zufallsauswahl der zu prüfenden Buchungen aus einer Gesamtheit von etwa 170.000 Belegen eingesetzt. Die Stichprobe enthält Belege aus 14 Ressortbereichen. Von den geprüften Belegen betreffen 33 % den Bereich des Senators für Justiz und Verfassung, 15 % den Bereich des Senators für Inneres und 12 % den Bereich der Senatorin für Wissenschaft, Gesundheit und Verbraucherschutz. Mit 8 % sind jeweils der Bereich der Senatorin für Finanzen und der Bereich des Senators für Wirtschaft, Arbeit und Häfen betroffen. 24 % entfallen auf die übrigen Ressorts und Dienststellen.
- Der Rechnungshof hat die Buchungen und die dazu gehörenden zahlungsbegründenden Unterlagen auf Ordnungsmäßigkeit untersucht. Bei den festgestellten Fehlern handelt es sich um Verstöße gegen Bestimmungen des Haushaltsrechts.

5.2 Ergebnisse der Stichprobenprüfung

- In den Verwaltungsvorschriften zur LHO (VV-LHO) ist u. a. festgelegt, dass die sachliche und rechnerische Richtigkeit grundsätzlich außer in der förmlichen Zahlungsanordnung auch in den zahlungsbegründenden Unterlagen zu bescheinigen ist. Bei 40 % der geprüften Belege war die sachliche und rechnerische Richtigkeit nicht korrekt dokumentiert. Bei fast zwei Drittel der beanstandeten Belege fehlte jegliche Dokumentation. Darüber hinaus gab es Fälle, bei denen nicht lesbar war, wer sachlich und rechnerisch richtig gezeichnet hatte. Außerdem war in einigen Fällen die unterzeichnende Person nicht zeichnungsbefugt.
- Die Bestimmungen des Haushaltsrechts sind einzuhalten. Insbesondere dient die Bestätigung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit der Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips, das nicht nur fehlerhafte Buchungen vermeiden, sondern auch das Risiko von Unterschlagungen verringern soll.
- Insgesamt wiesen 12 % der Belege ein unzutreffendes Sachkonto oder nicht die korrekte Haushaltsstelle aus. In jeweils 6 % aller geprüften Fälle war zu spät oder vor Fälligkeit gezahlt worden. Für 3 % der Belege fehlten zahlungsbegründende Unterlagen. In 2 % der Fälle wich das in der Rechnung angegebene Bankkonto des Zahlungsempfängers von dem Konto ab, auf das überwiesen worden war. Zu Unterschlagungen ist es dabei allerdings in keinem Fall gekommen.



Die Prüfung hat ergeben, dass 58 % aller Zahlungsvorgänge mindestens einen, zum Teil sogar mehrere Fehler aufwiesen. Nennenswerte finanzielle Auswirkungen hatten die festgestellten Fehler nicht.

5.3 Einhaltung des Haushaltsrechts keine Formsache

- 47 Die Stichprobenprüfung hat nicht nur Erkenntnisse über die Ordnungsmäßigkeit der Buchungen von Ausgaben und der zahlungsbegründenden Unterlagen ergeben. Der Rechnungshof hat auch erhebliche Unterschiede in der Qualität der Zahlungsabwicklung, Buchführung und Rechnungslegung festgestellt.
- Aufgrund des hohen Fehleranteils hat der Rechnungshof die Ressorts und Dienststellen aufgefordert, künftig Zahlungen und Buchungen sorgfältiger zu bearbeiten. Insbesondere müssen die buchenden und anordnenden Beschäftigten in den Ressorts und Dienststellen darauf aufmerksam gemacht werden, dass sie verpflichtet sind,
 - erst nach Bestätigung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit zu buchen und zu zahlen,
 - die zahlungsbegründenden Unterlagen im Original mit der Zahlungsanordnung zu verbinden,
 - Zahlungsziele auszunutzen,
 - keine Zahlungen über den Fälligkeitszeitpunkt hinaus zu verzögern, weil aus Zahlungsverzug finanzielle Risiken (z. B. Mahngebühren, Überziehungszinsen) für das Land Bremen entstehen, sowie
 - ausschließlich das in der Rechnung angegebene Bankkonto zu verwenden.
- 49 Bereits in seinem letzten Jahresbericht (vgl. Jahresbericht 2016 Stadt -, Tz. 42) hatte der Rechnungshof dargelegt, dass bei der Buchung von Ausgaben im SAP-System das Feld "Aktenzeichen" ausgefüllt werden sollte. Der Rechnungshof hat empfohlen, bei den Ausgaben im Landeshaushalt genauso zu verfahren, um Belege für eine Zahlung leichter auffinden zu können. Ferner hat er angeregt, zur Dokumentation der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit Unterschriftenlisten zu Vergleichszwecken zu führen.
- Zur Angabe der falschen Sachkonten (s. Tz. 45) haben einige Ressorts mitgeteilt, eine korrekte Sachkontenauswahl sei systembedingt nicht möglich



gewesen. Sofern jedoch Haushaltsstellen oder Sachkonten den Zahlungsgrund nicht konkret genug widerspiegeln, ist es Aufgabe der Ressorts, kurzfristig mit dem Finanzressort Kontakt aufzunehmen, damit die Haushaltsstellen oder Sachkonten geändert und ggf. passende hinzugefügt werden.

- Es ist auch im Hinblick auf die geplante elektronische Rechnungsbearbeitung unverzichtbar, dass alle mit der Zahlungsabwicklung befassten Personen im HKR-System erkennbar sind. Erkennbar müssen ebenfalls diejenigen sein, die eine Rechnung sachlich und rechnerisch geprüft, aber den Beleg nicht selbst im System erfasst haben. Gleiches gilt auch dann, wenn manuelle Anweisungen der Dienststellen durch die Landeshauptkasse gebucht werden oder wenn Daten für Zahlungen aus einem Fachverfahren in SAP übernommen werden. Der Rechnungshof hat empfohlen, die VV-LHO in diesem Punkt zu überarbeiten.
- Das Finanzressort hatte bereits bei der Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Haushaltsführung der Stadtgemeinde Bremen mitgeteilt, dass es zurzeit systemseitig nicht möglich sei, die Daten aller mit der Zahlungsabwicklung befassten Personen im HKR-System zu hinterlegen. Eine entsprechende Änderung beabsichtigt das Finanzressort im Zusammenhang mit dem Projekt "elektronische Rechnung". Die VV-LHO sollen erst nach dessen Abschluss überarbeitet werden.
- Der Rechnungshof hält die geplante Vorgehensweise des Finanzressorts für zweckmäßig. Unabhängig davon ist vor der Einführung der neuen Software der Rechnungshof nach § 79 LHO zu beteiligen. Für die Rechnungen, die auch künftig über Fachverfahren erfasst werden, muss ein anderer Weg gefunden werden, um alle erforderlichen Informationen vorzuhalten.

6 Kassen- und rechnungsmäßiges Ergebnis

Der Abschluss des bremischen Landeshaushalts für das Haushaltsjahr 2015 ist auf Seite 58 der Haushaltsrechnung dargestellt. Er weist als kassenmäßigen Abschluss nach § 82 LHO Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben in Höhe von jeweils 5.137.999.546,53 € aus.

7 Finanzierungssaldo

Der Finanzierungssaldo nach § 82 LHO ergibt den Nettokreditbedarf der Gebietskörperschaften und ist für das Haushaltsjahr 2015 auf Seite 60 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.

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 2015 hat die Haushaltsrechnung des Landes Bremen beim Finanzierungssaldo eine Unterdeckung von 169.777.548,22 € (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 50.579.958,22 € ausgewiesen.

8 Haushaltsüberschreitungen

- 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 2015 deckungsfähig sind und zu einem gemeinsamen Deckungskreis gehören. Soweit die Mittel nicht ausreichen, muss rechtzeitig eine Nachbewilligung über- oder außerplanmäßiger Mittel beantragt werden (§§ 37 LHO, 6 HG 2015). 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 Haushaltssoll ohne Genehmigung des Parlaments abgewichen worden ist.
- Für das Haushaltsjahr 2015 hat der Rechnungshof sechs Überschreitungen mit einem Betrag von zusammen 260.070,76 € bei Haushaltsstellen ermittelt, die nicht zu einem Deckungskreis gehörten. Ferner hat er zehn Überschreitungen von Deckungskreisen in einer Gesamthöhe von 604.685,07 € festgestellt. Zusammen sind das 16 Überschreitungen in einer Gesamthöhe von 864.755,83 €. Im Vorjahr waren es zusammen sieben Überschreitungen in einer Gesamthöhe von 726.701,69 €.
- 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 4. November 2016 über die Haushaltsüberschreitungen berichtet (Vorlage 19/244 L, zugleich 19/264 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

- 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 2015 enthält bei zwei Haushaltsstellen Minderausgaben. Ein Betrag von insgesamt 1.036.890 € sollte auf der Ausgabenseite eingespart werden.
- Das Finanzressort hat überwacht, ob diese im Haushalt veranschlagten Minderausgaben erwirtschaftet wurden. Im Vollzug des Haushalts sind sie erbracht worden.
- 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, gleichen sie auf diese Weise ihr Budget rechnerisch zwischen Einnahmen und Ausgaben aus.

10 Einhaltung der haushaltsgesetzlichen Kreditermächtigungen

- Nach § 14 HG 2015 durfte die Senatorin für Finanzen für verschiedene Zwecke betraglich begrenzt Kredite aufnehmen. Der Rechnungshof hat geprüft, ob sie die Ermächtigungsgrenzen eingehalten hat.
- Kassenkredite durften bis zu 12 % der veranschlagten Haushaltsmittel aufgenommen werden (§ 14 Abs. 4 HG); das sind 1.272.015.060 €. Diesen Rahmen hat das Finanzressort eingehalten. Die übrigen Kreditermächtigungen aus § 14 HG hat das Ressort entweder nicht in voller Höhe oder gar nicht in Anspruch genommen.



11 Überwachung des Staatsschuldbuchs

- Nach § 1 Bremisches Schuldbuchgesetz vom 16. Dezember 2008 (Brem.GBI. 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.
- 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.
- Der Rechnungshof hat die ihm von der Senatorin für Finanzen vorgelegte Aufstellung über Veränderungen der Schuldenstände für das Jahr 2015 geprüft. Am 31. Dezember 2014 hatten die Einträge im Staatsschuldbuch einen Wert von 8.160 Mio. €. Durch zwei Abgänge, sechs Zugänge und eine Betragsaufstockung im Jahr 2015, die einen positiven Saldo von 2.100 Mio. € ergaben, betrugen die Einträge im Staatsschuldbuch 10.260 Mio. € am 31. Dezember 2015.

12 Bürgschaften, Garantien und Treuhandvermögen

- Die Senatorin für Finanzen war nach § 19 Abs. 1 HG 2015 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 2015 ermächtigt, neue Bürgschaftsverpflichtungen bis zu 5 Mio. € einzugehen.
- 69 Neue Verpflichtungen sind nicht begründet worden. Der Gesamtbestand der Verpflichtungen hat sich gegenüber dem Stand vom 31. Dezember 2014 um rd. 11,3 Mio. € verringert. Am 31. Dezember 2015 hat er 658.284.255,42 € betragen.



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. 33,0 Mio. € auf rd. 805,7 Mio. € verringert. Die Ermächtigungsgrenzen des HG 2015 sind eingehalten worden.



Bremen bilanziert

1 Doppischer Jahresabschluss zum 31. Dezember 2015

- 71 Der Senat hat der Bremischen Bürgerschaft Ende Dezember 2016 den Geschäftsbericht über den doppischen Jahresabschluss zum 31. Dezember 2015 zusammen mit den kameralen Haushaltsrechnungen des Landes und der Stadtgemeinde Bremen für das Haushaltsjahr 2015 in einem Bericht 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 weitestgehend die von Bund und Ländern entwickelten Standards für die staatliche doppelte Buchführung in der Fassung vom 12. November 2014 zugrunde gelegt. Weitere Vorschriften wie Konsolidierungsrichtlinien oder Vorschriften zur Umsetzung der Standards hat Bremen noch nicht entwickelt.
- Zum nunmehr sechsten Mal hat Bremen in einem doppischen Jahresabschluss die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Landes und der Stadtgemeinde Bremen zusammen dargestellt. Wie in den Vorjahren umfasst der doppische Jahresabschluss die Kernhaushalte des Landes und der Stadtgemeinde Bremen. Das Finanzressort nutzt für beide Kernhaushalte immer noch einen gemeinsamen Buchungskreis. Das steht einer getrennten Bilanzierung des Vermögens von Land und Stadt entgegen. Die Aussagefähigkeit des Jahresabschlusses ist somit weiterhin einschränkt, weil der Geschäftsbericht sich nicht auf eine abgegrenzte Gebietskörperschaft bezieht. Darüber hinaus ist das Finanzressort auch diesmal bei der Bilanzierung bei einigen Positionen von den Standards staatlicher Doppik abgewichen (vgl. zuletzt Jahresbericht 2016 Land -, Tz. 59 ff.). Beides beeinträchtigt die Aussagekraft der Daten.
- Die Stadtgemeinde Bremerhaven ist wie in den vergangenen Jahren nicht in die Bilanzierung einbezogen worden. Nach wie vor steht der politische Beschluss aus, der die Grundlagen dafür schafft. Daher ist es weiterhin nicht möglich, einen kaufmännischen Jahresabschluss für den Stadtstaat Bremen aufzustellen.



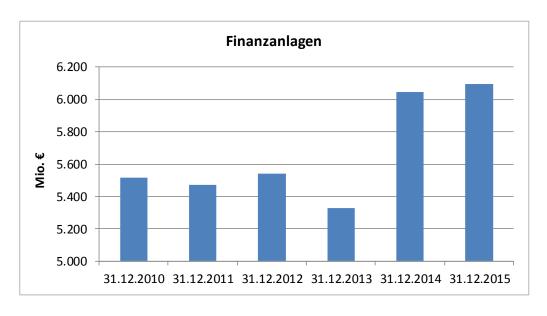
2 Vermögensrechnung

2.1 Bilanzsumme

74 Die Bilanzsumme zum 31. Dezember 2015 in Höhe von rd. 32.622 Mio. € hat sich gegenüber dem Vorjahr um rd. 3.222 Mio. € erhöht. Das Vermögen ist um rd. 1.345 Mio. € gestiegen. Der nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag ist um rd. 1.877 Mio. € auf rd. 19.742 Mio. € gewachsen.

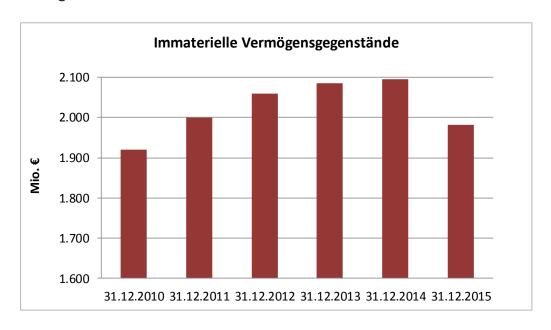
2.2 Anlagevermögen

- 75 Am 31. Dezember 2015 hat das bremische Anlagevermögen zu rd. 74,9 % aus Finanzanlagen und zu rd. 24,4 % aus immateriellen Vermögensgegenständen bestanden. Sachanlagen haben lediglich rd. 0,7 % ausgemacht. Die Position Sachanlagen umfasst 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 der Position Finanzanlagen ausgewiesen.
- Die Finanzanlagen umfassen insbesondere Beteiligungen und Sondervermögen, die länger als ein Jahr im Vermögen verbleiben. Sie haben sich seit der erstmaligen Erstellung des Geschäftsberichts so entwickelt, wie in der folgenden Grafik dargestellt.





- 77 Die Finanzanlagen sind gegenüber dem Vorjahr von rd. 6.047 Mio. € um rd. 47 Mio. € auf rd. 6.094 Mio. € gestiegen. Dies liegt vor allem an der Zunahme der übrigen sonstigen Ausleihungen an die Gemeinde Bremerhaven um rd. 93 Mio. € bei gleichzeitigem Rückgang der übrigen sonstigen Ausleihungen um rd. 40 Mio. €.
- 78 Folgende Finanzanlagen werden bisher nicht mit einem Eigenkapitalwert erfasst, weil die Einrichtungen kameral buchen:
 - Landesuntersuchungsamt für Chemie, Hygiene und Veterinärmedizin,
 - Sondervermögen Versorgungsrücklage des Landes Bremen und
 - Bremer Kapitaldienstfonds.
- Der Rechnungshof hat dem Finanzressort empfohlen, diese Sonderhaushalte und das genannte Sondervermögen, wie auch alle übrigen Sondervermögen, mit einem eigenen doppischen Rechnungswesen auszustatten. Nur so ist gewährleistet, dass das Vermögen von Land und Stadt vollständig dargestellt wird. Das Finanzressort hat im Jahr 2016 mit der Umstellung des Sondervermögens Versorgungsrücklage auf Doppik begonnen und beabsichtig, sie im laufenden Jahr abzuschließen.
- Der Wert immaterieller Vermögensgegenstände hat sich von 2010 bis 2015 wie folgt entwickelt.





- Am 31. Dezember 2015 hat der Wert der immateriellen Vermögensgegenstände rd. 1.981 Mio. € betragen und ist erstmals seit sechs Jahren rückläufig, und zwar um rd. 114 Mio. €. Der Rückgang ist dadurch begründet, dass das Finanzressort keine neu ausgegebenen Zuweisungen und Zuschüsse mehr aktiviert hat, deren Gegenleistungsverpflichtung nicht hinreichend präzise und durchsetzbar im Förderbescheid verankert ist. Der Rechnungshof hatte dies so empfohlen (vgl. Jahresbericht 2016 Land -, Tz. 65 f.). Lediglich bei den vor dem Jahr 2015 gewährten Zuwendungen wird weiterhin pauschal eine Nutzungsdauer von 25 Jahren unterstellt. Diese bereits aktivierten Zuwendungen werden zeitanteilig abgeschrieben.
- Das Finanzressort arbeitet bereits daran, die Zuwendungsdatenbank ZEBRA an die Finanzbuchhaltung anzubinden. Es strebt an, diese Arbeiten im ersten Halbjahr 2017 abzuschließen. Der Rechnungshof erwartet, dass es wenn die technischen Voraussetzungen geschaffen sind möglich ist, die benötigten Daten zur Aktivierung von Investitionszuschüssen zu Gegenständen des Anlagevermögens direkt aus der Zuwendungsdatenbank zu übernehmen.

2.3 Inventuren Sachanlagevermögen

- Nach den Bestimmungen der LHO ist alle drei Jahre eine Bestandsprüfung durchzuführen, bei der auch die Verzeichnisse zu überprüfen sind. Im Kernhaushalt hat Bremen zum dritten Mal eine Bestandsaufnahme des Anlagevermögens durchgeführt, und zwar zum Stichtag 31. Dezember 2015.
- 84 Allerdings haben nicht alle Dienststellen Inventuren durchgeführt. Dies gilt für das Gesundheitsressort, das Gesundheitsamt und den Lebensmittelüberwachungs-, Tierschutz- und Veterinärdienst des Landes Bremen. Die Ortsämter haben zum wiederholten Mal die Bestandsaufnahme ihres Anlagevermögens unterlassen.
- Die Notwendigkeit, Inventuren durchzuführen, ergibt sich aus der hohen Zahl von Abgangsbuchungen wegen Verlusten oder Verschrottungen, die nach der Bestandsaufnahme notwendig geworden waren. Diese Korrekturbuchungen für das Jahr 2015 entsprachen insgesamt einem Wert von rd. 347 T€.
- Der Rechnungshof hat das Finanzressort aufgefordert, bei den genannten Einrichtungen darauf hinzuwirken, dass die Bestandsaufnahmen schnellstmöglich, spätestens auf den 31. Dezember 2017, nachgeholt werden.



2.4 Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände

- Die Position Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände hat sich gegenüber dem Vorjahr von rd. 1.754 Mio. € um rd. 607 Mio. € auf rd. 2.361 Mio. € erhöht. Die größten Steigerungen sind mit rd. 26,6 % (rd. 38,8 Mio. €) bei den Forderungen aus Steuern und mit rd. 79,5 % (rd. 553,9 Mio. €) bei den sonstigen Vermögensgegenständen zu verzeichnen. Ursächlich dafür sind zum Großteil die Jahresabschlussbuchungen zum Ausgleich des kameralen Haushalts.
- Im Geschäftsjahr 2015 sind Forderungen aus Lieferungen und Leistungen nicht vollständig ausgewiesen worden. Das Innenressort buchte eine von ihm festgesetzte allerdings streitige Forderung von rd. 426 T€ nicht. Diese Buchung ist erst auf Intervention des Rechnungshofs im Geschäftsjahr 2016 und damit verspätet ergebniswirksam nachgeholt worden.
- Der Rechnungshof hat das Finanzressort gebeten, die Ressorts aufzufordern, Forderungen im SAP-System ausnahmslos unverzüglich zu buchen.
- Das Finanzressort vertritt die Auffassung, es obliege ihm nicht, die Ressorts auf die Einhaltung der allseits bekannten haushaltsrechtlichen Vorschriften hinzuweisen. Das überzeugt nicht, zumal das Finanzressort die anderen Ressorts in Rundschreiben und in den Richtlinien für die Aufstellung der Haushalte regelmäßig auf haushaltsrechtliche Vorschriften hinweist.

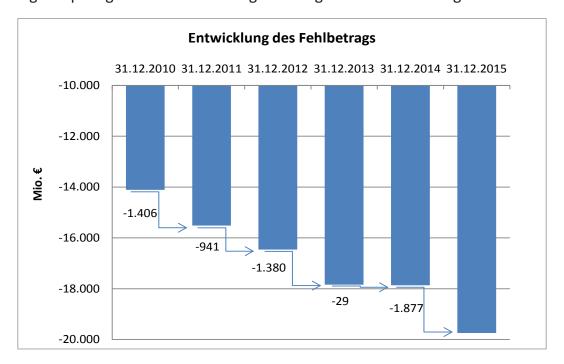
2.5 Aktive Rechnungsabgrenzung

91 Wie im Vorjahr werden unter der Position aktive Rechnungsabgrenzung die Beamtenbesoldung für den Januar des Folgejahres, Agio und Disagio sowie Mietaufwand erfasst. Inwieweit weitere aktive Rechnungsabgrenzungsposten z. B. für Zinsen oder Leasingsonderzahlungen zu bilden sind, hat das Finanzressort bisher nicht geprüft. Der Rechnungshof hat dem Finanzressort empfohlen, die Ressorts aufzufordern, solche Sachverhalte zu ermitteln. Ferner hat er dem Finanzressort vorgeschlagen zu prüfen, ob im Jugend- und Sozialbereich Rechnungsabgrenzungen vorgenommen werden müssen, weil Leistungen der Sozial- und Jugendhilfe generell im Dezember bereits für den Januar des Folgejahres ausgezahlt werden.



2.6 Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag

92 Zum Bilanzstichtag überstieg die Summe der Schuldposten das Vermögen erheblich. Der nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag ist im Geschäftsjahr 2015 um rd. 1.877 Mio. € auf insgesamt rd. 19.742 Mio. € angewachsen. Die folgende Abbildung zeigt die Entwicklung des nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrags seit Beginn der Bilanzierung.



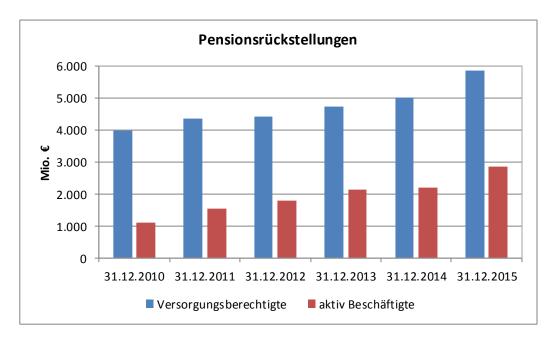
93 Der nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag ist von rd. 14.109 Mio. € im Jahr 2010 um rd. 5.633 Mio. € auf rd. 19.742 Mio. € im Jahr 2015 angewachsen. Um diesen Betrag übersteigen die Schulden Bremens das gesamte Vermögen von Land und Stadt.

2.7 Rückstellungen für Pensionen

- 94 Die Rückstellungen für Pensionen bilden mit rd. 8.703 Mio. € nach wie vor einen Großteil der gesamten Rückstellungen. Der Anstieg dieser Position hat im Jahr 2015 rd. 1.491 Mio. € betragen.
- 95 Im Jahr 2015 ist der Diskontierungszinssatz um 1,3 Prozentpunkte von 3,95 % auf 2,65 % gesunken. Ohne die Reduzierung des Diskontierungszinssatzes hätte die Rückstellungszuführung nur rd. 254 Mio. € betragen. Die Reduzierung des Diskontierungszinssatzes hat zu einem zusätzlichen Anstieg dieser Rückstellungsposition um rd. 1.237 Mio. € geführt.



96 Die Pensionsrückstellungen für Versorgungsberechtigte und aktiv Beschäftigte entwickelten sich seit dem Jahr 2010 wie in der folgenden Grafik dargestellt.



97 Von den Pensionsrückstellungen entfielen zum 31. Dezember 2015 rd. 5.848 Mio. € auf Versorgungsberechtigte und rd. 2.855 Mio. € auf aktiv Beschäftigte. Bei vollständiger Anwendung der Standards staatlicher Doppik wären die Pensionsrückstellungen noch höher, weil das Finanzressort - anders als von den Standards gefordert - weiterhin die zu erwartenden Kostensteigerungen bei den Bezügen nicht mithilfe deren Durchschnittsprozentsatzes der vergangenen sieben Jahre ermittelt hat. Die Einhaltung der Standards hätte eine Steigerung um mehr als 1,5 % bewirkt. Wie in der Finanzplanung rechnete das Finanzressort bis zum Jahr 2014 mit einer jährlichen Steigerungsrate von 0,9 % und für das Jahr 2015 mit 1,5 %.

2.8 Entwicklung der Pensionslast-Finanzierungsquote

Die handelsrechtlichen Bestimmungen zur Abzinsung der Rückstellungen für Altersversorgungsverpflichtungen sind mit Wirkung für nach dem 31. Dezember 2015 endende Geschäftsjahre geändert worden. Da das Handelsgesetzbuch die Grundlage für die Standards ist, wird es künftig für den Ausweis der Pensions- und Beihilfeverpflichtungen des Landes und der Stadtgemeinde Bremen ebenfalls zu Änderungen kommen. Diese Änderungen betreffen u. a. die Basis zur Ermittlung des Zinssatzes zur Diskontierung der Pensions- und Beihilferückstellungen.

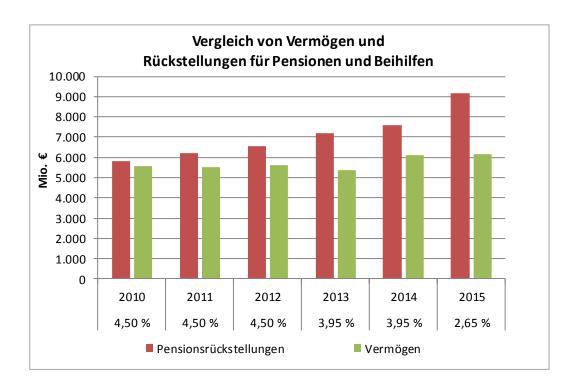


99 Die Pensionslast-Finanzierungsquote zeigt, ob und inwieweit den in der Vermögensrechnung ausgewiesenen Pensionsverpflichtungen zum Fälligkeitszeitpunkt hinreichend langfristiges Vermögen gegenübersteht. Die Entwicklung des Diskontierungssatzes sowie die Entwicklung der Pensionslast-Finanzierungsquote sind der nachfolgenden Tabelle zu entnehmen:

Entwicklung Diskontierungszinssatz und Pensionslast-Finanzierungsquote								
Jahr	Zinssatz zur Diskontierung der Pensions- und Beihilfe- rückstellungen	Pensions- rückstellungen inkl. Beihilfen	Pensionslast- Finanzierungs- quote					
2010	4,50 %	5.792.471 T€	95,9 %					
2011	4,50 %	6.206.503 T€	88,9 %					
2012	4,50 %	6.536.591 T€	85,5 %					
2013	3,95 %	7.207.781 T€	74,6 %					
2014	3,95 %	7.590.126 T€	80,4 %					
2015	2,65 %	9.149.817 T€	67,2 %					
2016	2,82 %							

Die Pensionslast-Finanzierungsquote, die Ende 2010 noch 95,9 % betrug, hat sich Ende 2015 auf 67,2 % verringert. Nachdem es im Jahr 2015 allein durch die Reduzierung des Diskontierungssatzes zu einer Erhöhung der Position Pensionsrückstellungen um rd. 1.237 Mio. € gekommen ist (s. Tz. 95), wird sich die Situation im Folgejahr leicht entspannen. In den letzten Jahren öffnete sich die Schere zwischen Vermögen und Pensionsrückstellungen, bedingt insbesondere durch die niedrigen Zinssätze. Dies zeigt die nachstehende Grafik.



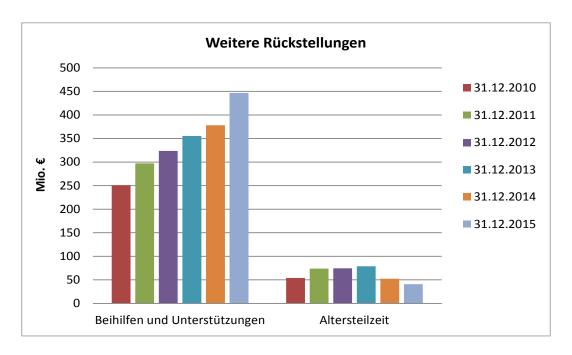


101 Im Jahr 2015 haben die Pensionsrückstellungen zuzüglich der Rückstellungen für Beihilfen rd. 9.149,8 Mio. € und das Vermögen rd. 6.152,2 Mio. € betragen. Während am Jahresende 2010 die Differenz zwischen Vermögen und Pensionsrückstellungen zuzüglich der Rückstellungen für Beihilfen noch rd. 235,6 Mio. € betrug, belief sie sich Ende 2015 auf rd. 2.997,7 Mio. €.

2.9 Weitere Rückstellungen

102 Wie sich weitere Rückstellungen in den letzten fünf Jahren entwickelt haben, zeigt die folgende Grafik.





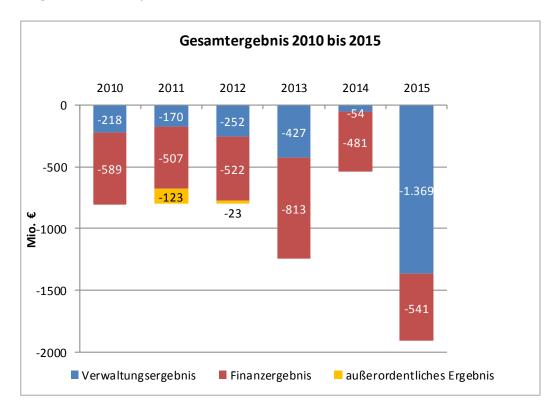
- Die Rückstellung für Beihilfen und Unterstützungen ist im Jahr 2015 mit rd. 68,5 Mio. € insgesamt um gut 18 % gegenüber dem Vorjahr gestiegen. Die Zuführung zu den Rückstellungen hat sich im Vergleich zum Vorjahr mehr als verdreifacht. Dagegen ist die Rückstellung für Altersteilzeit seit 2013 rückläufig. Von 2014 auf 2015 hat sie um rd. 11,6 Mio. € abgenommen.
- Da die erst im Jahr 2016 gebuchte Forderung aus dem Jahr 2015 (s. Tz. 88) in Höhe von rd. 426 T€ strittig ist und gerichtlich geklärt werden muss, hätte das Innenressort wegen des Prozesskostenrisikos dem Finanzressort Rückstellungsbedarf melden müssen. Da das unterblieben ist, hat das Finanzressort keine Rückstellung gebildet. Der Rechnungshof hat auf die Notwendigkeit hingewiesen, die Rückstellung im Jahr 2016 nachzuholen.
- 105 Das Finanzressort hat für Überstunden und Gleitzeitguthaben weiterhin keine Rückstellungen gebildet, obwohl zumindest für angeordnete Mehrarbeitsstunden die notwendigen Informationen vorliegen. Die Dienststellen, die nicht an der elektronischen Arbeitszeiterfassung teilnehmen, kann das Finanzressort auffordern, ihm die Gesamtsumme der Überstunden aus den manuellen Zeiterfassungen zu übermitteln. Aus diesen lässt sich der Rückstellungsbetrag mithilfe von Durchschnittkosten ermitteln. Der Rechnungshof hat das Finanzressort gebeten, so zu verfahren.
- 106 Ferner hat das Finanzressort für Ansprüche auf Jubiläumszahlungen keine Rückstellungen gebildet. Künftig sollte es auch Jubiläumsrückstellungen erfassen.



3 Erfolgsrechnung

3.1 Gesamtergebnis

107 Das Gesamtergebnis setzt sich im Wesentlichen aus dem Verwaltungsergebnis und dem Finanzergebnis zusammen. Es verschlechterte sich im Jahr 2015 im Vergleich zum Vorjahr um rd. 1.375 Mio. €.

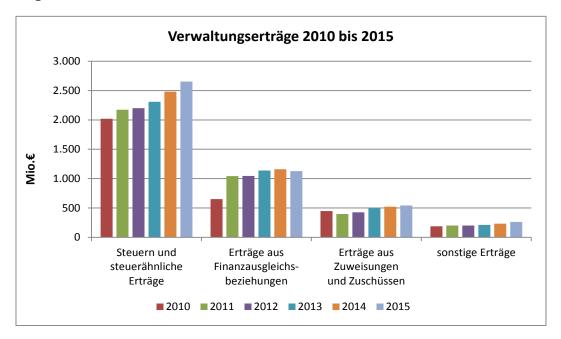


Das Verwaltungsergebnis wird für das Jahr 2015 mit rd. -1.369 Mio. € ausgewiesen. Gegenüber dem Vorjahr ist die größte Veränderung im Verwaltungsergebnis mit 1.202 Mio. € die Position Personalaufwand. Die ist im Wesentlichen auf den gesunkenen Diskontierungszinssatz zurückzuführen. Auch das Finanzergebnis verschlechterte sich gegenüber dem Vorjahr um rd. 60 Mio. € auf rd. -541 Mio. €. Ursächlich waren insbesondere Aufwendungen für Zinssicherungsgeschäfte.



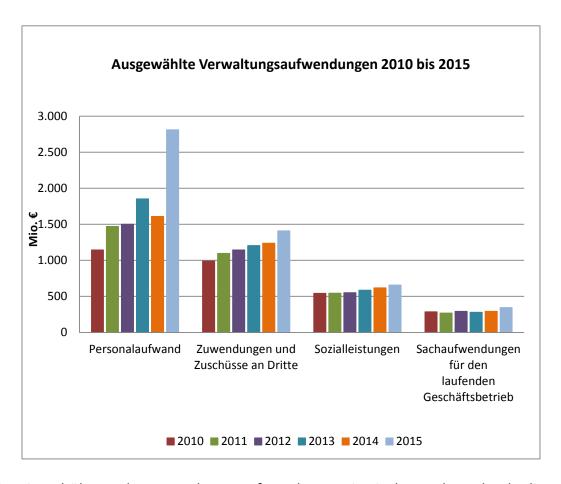
3.2 Verwaltungsergebnis

- Das Verwaltungsergebnis ist die Differenz aus Verwaltungserträgen und Verwaltungsaufwendungen. Die Verwaltungserträge haben sich im Jahr 2015 gegenüber dem Vorjahr um rd. 194 Mio. € (rd. 4,4 %) auf rd. 4.587 Mio. € erhöht. Die Verwaltungsaufwendungen sind im Jahr 2015 gegenüber 2014 um rd. 33,9 % (rd. 1.509 Mio. €) auf rd. 5.956 Mio. € gestiegen.
- 110 Die Verwaltungserträge entwickelten sich in den vergangenen Jahren wie folgt.



- Mit rd. 174 Mio. € (rd. 7,0 %) haben Steigerungen bei Steuern und steuerähnlichen Erträgen maßgeblich zu dieser Ergebnisverbesserung beigetragen. Die Erträge aus Zuweisungen und Zuschüssen sind mit rd. 21 Mio. € leicht gestiegen. Allerdings sind die Erträge aus Finanzausgleichsbeziehungen mit rd. 30 Mio. € und die sonstigen Erträge mit rd. 5 Mio. € leicht zurückgegangen.
- 112 Die Entwicklung ausgewählter Verwaltungsaufwendungen gegenüber den Vorjahren ist der nachstehenden Grafik zu entnehmen.



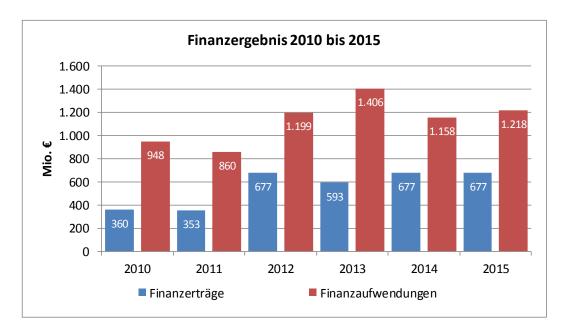


Die Erhöhung der Verwaltungsaufwendungen ist insbesondere durch die Position Personalaufwand bedingt. Die Aufwendungen für Altersversorgung, insbesondere die Zuführung zu Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen, haben um rd. 1.202 Mio. € zugenommen. Auch die Sachaufwendungen für den laufenden Geschäftsbetrieb haben sich erhöht, und zwar um rd. 52 Mio. €. Dies entspricht einer Steigerungsrate von rd. 18 %. Ferner sind die Aufwendungen für Zuweisungen und Zuschüsse um rd. 241 Mio. € (rd. 11 %) gewachsen. Trotz einer um rd. 194 Mio. € verbesserten Ertragssituation reicht die Zunahme der Verwaltungserträge um rd. 4,4 % nicht aus, um die gestiegenen Verwaltungsaufwendungen zu kompensieren.



3.3 Finanzergebnis

114 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 2015 entwickelten, zeigt folgende Grafik.



Die Finanzerträge des Landes und der Stadtgemeinde Bremen sind im Jahr 2015 gegenüber dem Vorjahr mit rd. 677 Mio. € unverändert geblieben. Die Finanzaufwendungen sind im selben Zeitraum jedoch von rd. 1.158 Mio. € auf rd. 1.218 Mio. € gewachsen. Dies entspricht einer Erhöhung um rd. 60 Mio. € (rd. 5 %). Ursächlich waren im Wesentlichen gestiegene Zahlungen für Kreditsicherungsgeschäfte.



Verbund von Geschäftsbericht und Haushaltsrechnungen

1 Abweichungen zwischen den Daten

1.1 Veröffentlichung in einem Bericht

116 Mit der gemeinsamen Veröffentlichung des doppischen Geschäftsberichts und der kameralen Haushaltsrechnungen des Landes und der Stadtgemeinde Bremen in einem Bericht verfolgt Bremen das Ziel, die Transparenz der Haushaltslage weiter zu verbessern. Dafür ist es notwendig, systembedingte Abweichungen zwischen Daten des Geschäftsberichts und der Haushaltsrechnungen zu erläutern und fehlerhafte Abweichungen zu beseitigen. Im Folgenden berichtet der Rechnungshof über einige Abweichungen.

1.2 Beteiligungen

- 117 Für die Beteiligungen und Sondervermögen der Freien Hansestadt Bremen hat das Finanzressort im Geschäftsbericht und in den Haushaltsrechnungen auf unterschiedliche Daten zurückgegriffen. Während der Geschäftsbericht des Jahres 2015 jeweils das Eigenkapital sowie das Ergebnis (Jahresüberschuss/-fehlbetrag) des Jahres 2014 der einzelnen Beteiligungen enthält, weisen die Haushaltsrechnungen des Landes und der Stadtgemeinde Bremen das Eigenkapital sowie den bremischen Anteil am Eigenkapital der Beteiligungsgesellschaften des Jahres 2015 aus. Soweit bei Beteiligungen Wertberichtigungen erforderlich sind, werden sie nur im Geschäftsbericht und nicht in den Haushaltsrechnungen berücksichtigt.
- 118 Da zum Veröffentlichungszeitpunkt Ende Dezember 2016 die Jahresabschlüsse der Beteiligungen zum 31. Dezember 2015 bereits vorlagen, hätte das Finanzressort für die Bilanzierung sowie für die Rechnungslegung dieselbe und zudem aktuelle Datenbasis verwenden können. Dann wären die Daten abgesehen von den Wertberichtigungen vergleichbar gewesen.
- 119 Der Rechnungshof geht davon aus, dass das Finanzressort künftig für inhaltliche und zeitliche Übereinstimmung der Zahlen sorgt sowie jeweils aktuelle Daten verwendet.



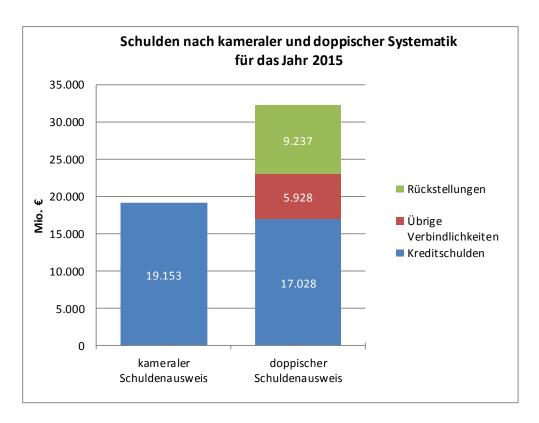
1.3 Bürgschaften

- Im Geschäftsbericht wird der Bürgschaftsbestand für das Jahr 2015 unter der Position Haftungsverhältnisse mit rd. 1.050 Mio. € ausgewiesen. Die Haushaltsrechnungen für das Land und die Stadtgemeinde Bremen weisen zum 31. Dezember 2015 einen Bürgschaftsbestand von zusammen rd. 1.086 Mio. € aus. Das Finanzressort hat die Differenz von rd. 36 Mio. € bisher noch nicht abschließend geklärt.
- 121 Beim Bürgschaftsrisiko sind keine systembedingten Unterschiede denkbar; es ist kameral und doppisch identisch. Der Rechnungshof erwartet, dass das Finanzressort künftig für übereinstimmende Angaben sorgt.

1.4 Schuldenausweis

- Die im doppischen Abschluss ausgewiesenen Schulden umfassen nicht nur Kreditschulden, sondern auch Rückstellungen und übrige Verbindlichkeiten. Sie stellen somit im Gegensatz zur Kameralistik einen vollständigen Schuldenausweis dar.
- 123 Im kameralen Haushalt werden die Kreditschulden für den Kernhaushalt mit 19.153 Mio. € ausgewiesen. Doppisch betrachtet belaufen sich die Schulden auf rd. 32.192 Mio. €. Die doppisch ausgewiesenen Schulden enthalten neben Kreditschulden von rd. 17.028 Mio. € übrige Verbindlichkeiten von rd. 5.928 Mio. € und Rückstellungen von rd. 9.237 Mio. €. Die nachfolgende Grafik zeigt einen Vergleich der Schulden nach kameraler und doppischer Systematik für das Jahr 2015.





- Beim Vergleich des kameralen mit dem doppischen Schuldenausweis fällt bei den Kreditschulden eine Differenz von rd. 2.125 Mio. € auf, die im Bericht nicht erläutert ist. Ein Grund für diese Abweichung ist, dass der kamerale Schuldenausweis auch die Schulden der Sondervermögen, aber keine Kassenkredite umfasst. Die Höhe der Kreditschulden unterscheidet sich kameral und kaufmännisch betrachtet.
- 125 Die Darstellungen bedürfen der Erläuterung. Es bietet sich an, den Schuldenausweis jeweils auch in den Teilbeträgen aufgefächert anzugeben, die bei der kameralen und bei der doppischen Betrachtung in die jeweilige Gesamtsumme einbezogen werden.

2 Datenqualität in der kaufmännischen Rechnungslegung

Durch die Abbildung des Ressourcenverbrauchs und die periodengerechte Zuordnung im doppischen Jahresabschluss soll ein Beitrag zur generationengerechten Haushaltsdarstellung geleistet werden. Dazu ist es erforderlich, die Datenqualität weiter zu verbessern. Hierzu gehören - wie bereits in den Vorjahren dargestellt - u. a. die korrekte Aktivierung der Zuwendungen und Zuschüsse, die vollständige Inventarisierung des Anlagevermögens, die regelmäßige Überprüfung und Buchung von Anlagenabgängen, das Aufzeigen der



- Vermögensentwicklung sowie die Bilanzierung aller wesentlichen Rückstellungen.
- 127 Ferner fehlen immer noch eine Bilanzierungsrichtlinie und ein Kontierungshandbuch. Das Finanzressort hat mit den konzeptionellen Arbeiten hierzu im Jahr 2016 begonnen.
- 128 Auch die Trennung des gemeinsamen Buchungskreises für das Land und die Stadtgemeinde Bremen steht nach wie vor aus. Eine solche Trennung ist zwingende Voraussetzung dafür, dass der Geschäftsbericht und die Haushaltsrechnungen widerspruchsfrei vergleichbar sind sowie Doppelungen z. B. zwischen der Vermögensrechnung und den Vermögensnachweisen vermieden werden.

3 Datenqualität in der kameralen Rechnungslegung

- 129 In Anlagen zu den Haushaltsrechnungen der Vorjahre hat das Finanzressort regelmäßig über den Grundbesitz des Landes und der Stadtgemeinde Bremen berichtet. In den vorliegenden Haushaltsrechnungen wird auf den Datenbestand zum 31. Dezember 2013 zurückgegriffen (s. Tz. 30). Begründet hat das Finanzressort den Verzicht auf aktuelle Daten damit, das Katasteramt erteile nach Umstellung auf das Programm ALKIS Auszüge aus dem Liegenschaftskataster nur noch gegen Gebühr. Deshalb werde das Finanzressort keine neueren Grundstücksdaten anfordern.
- 130 Das Argument überzeugt nicht. Das Katasteramt ist Dienststelle eines Senatsressorts. Die Pflicht zur Rechnungslegung obliegt dem Senat insgesamt. Es ist erforderlich, dass das Finanzressort in der Rechnungslegung aktuelle Daten ausweist.
- 131 Im Vermögensnachweis der Freien Hansestadt Bremen zum 31. Dezember 2015 hat das Finanzressort dieselbe Summe ausgewiesen wie zum 1. Januar 2015. Unterjährige Zugänge und Abgänge sind zwar zum Teil genannt, aber in der Berechnung des neuen Standes nicht berücksichtigt worden. Ferner sind die Zuordnungen zwischen dem Vermögensnachweis und den Einzelpositionen teilweise fehlerhaft.
- In der Gesamtsumme der sonstigen Forderungen der Freien Hansestadt Bremen ist der Posten "Forderungen Sondervermögen Versorgungsrücklage" von rd. 44,1 Mio. € doppelt berücksichtigt worden, wodurch die Gesamtsumme um diesen Betrag zu hoch ausgewiesen worden ist.



- Die Zusammenfassung der Vermögensnachweise von Land und Stadtgemeinde Bremen zum 31. Dezember 2015 enthält im Berichtsteil des Landes Forderungen der Stadtgemeinde Bremen in Höhe von 4.593.520.407,85 €. In der Zusammenfassung für die Stadtgemeinde Bremen sind diese Forderungen mit einer um genau 53 T€ höheren Summe angegeben. In der Folge weichen auch das Nettovermögen der Stadtgemeinde Bremen und das "Nettovermögen Gesamt" um diesen Betrag ab. Da es sich in beiden Darstellungen um denselben Sachverhalt handelt, müssen die Beträge gleich sein.
- 134 In der Aufstellung zur Entwicklung der fundierten Schulden der bremischen Kernhaushalte und Sondervermögen im Jahr 2015 hat das Finanzressort den Änderungsbetrag für das Sondervermögen Gewerbefläche von -342.054,26 € in der Gesamtsumme der Veränderungen nicht berücksichtigt.
- 135 Die Darstellungen der Jahresabschlüsse des Focke-Museums und des Überseemuseums, Stiftungen des öffentlichen Rechts, wiesen für das Jahr 2014 jeweils unterschiedliche Summen auf der Aktiv- und der Passivseite der Bilanz aus. Beide Beträge müssen zwingend identisch sein.
- Die aufgeführten Bespiele zeigen, dass das Finanzressort die Daten für die Haushaltsrechnungen künftig sorgfältiger aufbereiten und zusammenstellen muss, damit die Transparenz der Darstellung nicht unter unzutreffenden Zahlen, fehlerhaften Summen sowie unrichtigen Bezügen leidet.

4 Weiter notwendige Verbesserungen

- 2 Zur Verbesserung der Transparenz, die mit der Zusammenführung von Geschäftsbericht und Haushaltsrechnungen bereits erreicht wird, gilt es nicht nur, für bessere Datenqualität zu sorgen. Ferner empfiehlt es sich auch zu prüfen, ob doppelte Darstellungen vermieden werden können, z. B. durch Verweise innerhalb des gemeinsamen Berichts von Geschäftsbericht und Haushaltsrechnungen. Das Finanzressort hat zugesagt, nach Anpassungen der LHO zukünftig auf die doppelte Darstellung von Berichtsinhalten zu verzichten.
- Der Senat stellt in den vorgelegten Haushaltsrechnungen bisher nur den nach Maßgabe von § 82 LHO berechneten Finanzierungssaldo dar. Der stärkeren Transparenz würde es dienen, in den Bericht auch den Finanzierungssaldo in seinen unterschiedlichen Ausprägungen (vgl. Jahresbericht 2014 Land -, Tz. 92 ff.) aufzunehmen.



139 Seit dem Jahr 2011 nutzt der Stabilitätsrat den strukturellen Finanzierungssaldo als Maßstab. Anhand dieser Kennzahl ist jährlich nachzuweisen, dass Bremen den Konsolidierungspfad und somit die Vereinbarung mit dem Bund eingehalten hat. Unter anderem auf der Grundlage eines nach anderen Kriterien berechneten Finanzierungssaldos prüft der Stabilitätsrat, ob einem Land eine Haushaltsnotlage droht.



II Sanierungsphase

1 Aufstellung der Haushalte 2016/2017

- 140 Die Beratungen zur Aufstellung der Haushalte 2016/2017 für den Stadtstaat Bremen dauerten bis weit in das Jahr 2016. Bis zur Verabschiedung durch die Bremische Bürgerschaft bzw. die Stadtverordnetenversammlung Bremerhaven fanden die einschränkenden Regelungen für die vorläufige Haushalts- und Wirtschaftsführung Anwendung.
- Bereits in den Beschlüssen des Senats zu den Eckwerten der Haushalte 2016 und 2017 des Landes und der Stadtgemeinde Bremen am 8. März 2016 waren die Einnahmen und Ausgaben für die Unterbringung und Integration von Geflüchteten gesondert dargestellt worden. Der Senat hatte für diese Aufgaben im Saldo mit Mehrausgaben von rd. 325 Mio. € für 2016 bzw. rd. 270 Mio. € für 2017 gerechnet. Bei Berücksichtigung dieser Mehrausgaben in den Eckwerten hätte die zulässige Überschreitung des Finanzierungssaldos und damit der mit dem Bund vereinbarte Sanierungspfad nicht mehr eingehalten werden können. Unter Berufung auf ein rechtswissenschaftliches Gutachten stützte sich der Senat für die gesonderte Mittelausweisung auf die Ausnahmeregelung, die in § 2 Abs. 2 Satz 2 Konsolidierungshilfengesetz i. V. m. § 6 der zu diesem Gesetz geschlossenen Verwaltungsvereinbarung vorgesehen ist.

2 Haushaltsentwicklung

- Der Bericht der Freien Hansestadt Bremen zur Umsetzung des Sanierungsprogramms 2012/2016 vom April 2016, der dem Stabilitätsrat übersandt wurde, ging davon aus, dass der Stadtstaat Bremen im Jahr 2016 voraussichtlich die zulässige Kreditobergrenze um rd. 82 Mio. € unterschreiten würde. Die für die Flüchtlingszuwanderung geplanten Mehrausgaben von rd. 361 Mio. € waren dabei nicht berücksichtigt. Diese Mehrausgaben hätten andernfalls den in der Konsolidierungsvereinbarung festgelegten Haushaltsrahmen gesprengt.
- 143 Mit dem Bericht der Freien Hansestadt Bremen zur Umsetzung des Sanierungsprogramms 2012/2016 vom September 2016 aktualisierte der Senat die Zahlen. Danach wäre ohne die Flüchtlingszuwanderung die Grenze der zulässigen Nettokreditaufnahme mit einem Sicherheitsabstand von nun rd. 134 Mio. € eingehalten worden. Die Mehrausgaben für die Geflüchteten wurden für den Bericht neu geschätzt und nunmehr für



- das Jahr 2016 mit rd. 297 Mio. € beziffert. Auf dieser Grundlage hätte die Nettokreditaufnahmegrenze nicht eingehalten werden können.
- Im Dezember 2016 wies der Stabilitätsrat darauf hin, es bestehe unverändert dringender Bedarf an nachhaltiger Konsolidierung. Bremen sei zwar der Aufforderung gefolgt, Maßnahmen zur Verstärkung des Konsolidierungskurses zu ergreifen. Aus dem Sanierungsbericht ergebe sich jedoch, dass die von Bremen zusätzlich vorgesehenen Maßnahmen nicht ausreichten, um die Obergrenze der Nettokreditaufnahme im Jahr 2016 einzuhalten. Inwiefern eine etwaige Verfehlung des Sanierungspfads im Jahr 2016 aufgrund flüchtlingsbedingter Mehrausgaben als eine Ausnahme innerhalb des gesetzlichen Rahmens zu werten sei, könne erst im Jahr 2017 bei einer Analyse der Ist-Zahlen beurteilt werden. Im Übrigen bleibe aber in Anbetracht der guten Haushaltsentwicklung abzuwarten, ob Bremen im Ergebnis die Überschreitung der Obergrenze noch vermeiden könne.
- Nach dem vorläufigen Haushaltsabschluss für das Jahr 2016 geht das Finanzressort inzwischen davon aus, dass selbst unter Berücksichtigung der Ausgaben für Geflüchtete die Obergrenze für das strukturelle Defizit von 501 Mio. € eingehalten wird. Möglicherweise werde sie sogar um rd. 65 Mio. € unterschritten. Ohne strukturelle Bereinigungen beträgt das Finanzierungsdefizit rd. 298 Mio. €. Unter Einbeziehung der Konsolidierungshilfe hätte Bremen im Jahr 2016 demnach zumindest einen ausgeglichenen Haushalt.

3 Haushaltsrisiken

- 146 Neben den auch in den nächsten Jahren zu erwartenden Ausgaben für die Aufnahme, Unterbringung und Betreuung von Geflüchteten bestehen erhebliche finanzielle Risiken, die zu zusätzlichem Finanzierungsbedarf führen können.
- Der Rechnungshof hatte in seinem Sonderbericht aus dem Jahr 2014 über die Risiken für die Freie Hansestadt Bremen infolge der finanziellen Situation der Gesundheit Nord gGmbH (GeNo) dargelegt, dass sich die bereits übernommenen Lasten und die Risiken bis zum Jahr 2033 auf rd. 660 Mio. € belaufen könnten. Zwischenzeitlich zeichnen sich weitere finanzielle Risiken für den Teilersatzneubau am Klinikum Bremen-Mitte ab.
- 148 Im Dezember 2016 wurde die weitere Ausbauplanung für Kindertagesstätten beschlossen. Für die insgesamt vorgesehenen 55 zusätzlichen Einrichtungen bedarf es weiterer konsumtiver und investiver Mittel. Für die Betreuung der Kinder sind 780 Vollzeiteinheiten eingeplant. In der Bedarfsplanung



der Jahre 2017 bis 2020 werden insgesamt Mittel von voraussichtlich über 300 Mio. € genannt.

- Die letzten Jahre waren geprägt von einem niedrigen Zinsniveau und steigenden Steuermehreinnahmen. Es ist nicht absehbar, ob diese Bedingungen auch in den nächsten Jahren bestehen bleiben. Die gesamten Zinsausgaben des Stadtstaates betrugen im Jahr 2015 rd. 630 Mio. € und wurden somit nicht einmal zur Hälfte von den Konsolidierungshilfen in Höhe von 300 Mio. € jährlich abgedeckt. Würde das Zinsniveau nur um einen halben Prozentpunkt ansteigen, betrüge bei dem gegenwärtigen Schuldenstand Bremens von mehr als 21 Mrd. € die jährliche Mehrbelastung rechnerisch etwa 105 Mio. €. Das hätte genauso wie geringere Steuereinnahmen als geplant erhebliche negative Auswirkungen auf den Haushalt und die Einhaltung des Konsolidierungspfades.
- 150 Diese Rahmenbedingungen und Entwicklungen stellen für das Haushaltsnotlageland Bremen erhebliche zusätzliche Risiken dar. Auf der einen Seite
 ist Bremen verpflichtet, den mit dem Bund vereinbarten Finanzierungssaldo
 nicht zu überschreiten, um die Konsolidierungshilfen zu erhalten. Auf der
 anderen Seite sind es zum Teil unumgängliche Investitionen, die die Einhaltung
 des Finanzierungssaldos gefährden können. Ob der Konsolidierungspfad bis
 zum Jahr 2020 eingehalten werden kann, ist angesichts dieser Risiken nicht
 abzusehen.

4 Vergleich mit den anderen Konsolidierungshilfeländern

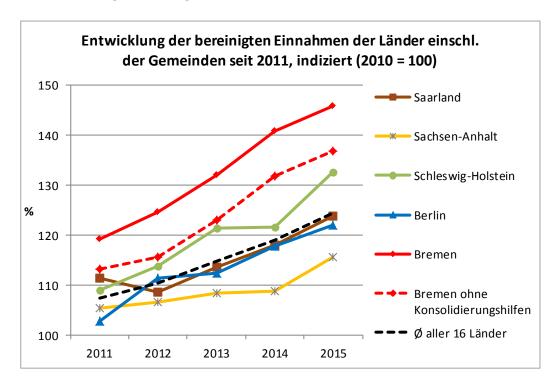
4.1 Keine Nettoneuverschuldung

- Bremen, Berlin, das Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein bilden seit 2011 den Kreis der Konsolidierungshilfeländer. Mit den gesetzlichen Unterstützungsleistungen zur Konsolidierung ihrer Haushalte sollen diese Länder in die Lage versetzt werden, ab dem Jahr 2020 die Vorgaben der Schuldenbremse einzuhalten, also ohne Nettoneuverschuldung auszukommen. Bremen bekommt mit 300 Mio. € pro Jahr die mit Abstand höchste Unterstützung.
- 152 Der Rechnungshof hat im Folgenden die Situation der einzelnen Empfänger von Konsolidierungshilfen auf Grundlage der Vierteljahreskassenstatistik der Zentralen Datenstelle der Länderfinanzminister dargestellt. Dabei hat er die Zahlen auf das Jahr 2010 indiziert und die Daten der Gemeinden jeweils einbezogen, sodass ein Vergleich der Konsolidierungshilfeländer und des Durchschnitts aller 16 Länder mit Bremen möglich ist.



4.2 Entwicklung der bereinigten Einnahmen

153 Der Rechnungshof hat in den letzten Jahren immer wieder darauf hingewiesen, dass insbesondere die gute Einnahmeentwicklung für die Fortschritte bei der Konsolidierung der Haushalte ursächlich war. Die nachfolgende Grafik zeigt die Entwicklung der bereinigten Einnahmen der Konsolidierungshilfeländer auf Basis des Jahres 2010 im Vergleich zum Durchschnitt aller 16 Länder. In den bereinigten Einnahmen sind hier die Konsolidierungshilfen enthalten. Für Bremen wird auch die Entwicklung der bereinigten Einnahmen ohne Konsolidierungshilfe dargestellt.



- 154 In den letzten Jahren sind die Einnahmen der Länder und Gemeinden deutlich gestiegen. In der Summe stiegen die Einnahmen aller Länder und ihrer Gemeinden zwischen 2010 und 2015 um rd. 24 %. Für Bremen ist mit weitem Abstand die beste Entwicklung bei den bereinigten Einnahmen zu verzeichnen. Auch wenn die Konsolidierungshilfen für Bremen herausgerechnet werden, liegt die Entwicklung der bereinigten Einnahmen an der Spitze.
- 155 Bereits im Jahr 2011, dem ersten Jahr der Konsolidierung, konnte Bremen eine Einnahmesteigerung von fast 20 % verzeichnen. Der Durchschnitt aller Länder lag im selben Jahr mit rd. 7 % deutlich darunter. Von den Konsolidierungshilfeländern lagen nur noch Schleswig-Holstein mit rd. 9 % und das Saarland mit rd. 11 % über dem Länderdurchschnitt. Bremen konnte auf Basis einer sehr guten Einnahmeentwicklung das Finanzierungsdefizit

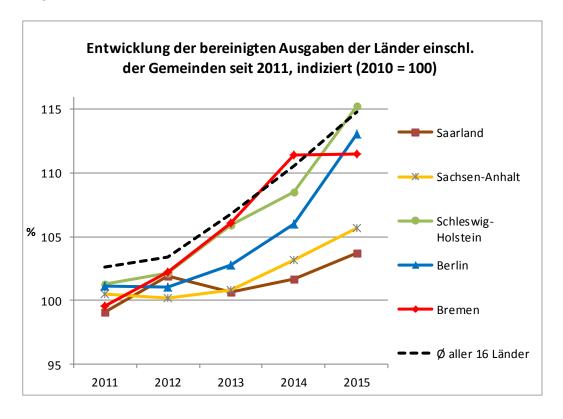


reduzieren. Dabei hat Bremen vor allem von der guten konjunkturellen Entwicklung überproportional profitiert.

4.3 Entwicklung der Ausgaben

4.3.1 Bereinigte Ausgaben

Der Stabilitätsrat hat Bremen in den letzten Jahren immer nachdrücklicher aufgefordert, die Anstrengungen zur Haushaltskonsolidierung zu verstärken. Ein nachhaltiger Erfolg wird sich nur einstellen, wenn zusätzlich zur positiven Einnahmeentwicklung wirksam und dauerhaft Ausgaben gespart werden. Die nachfolgende Grafik zeigt die Entwicklung der bereinigten Ausgaben der Konsolidierungshilfeländer auf Basis des Jahres 2010. Ebenfalls wird die Entwicklung der bereinigten Ausgaben des Durchschnitts aller 16 Länder dargestellt.



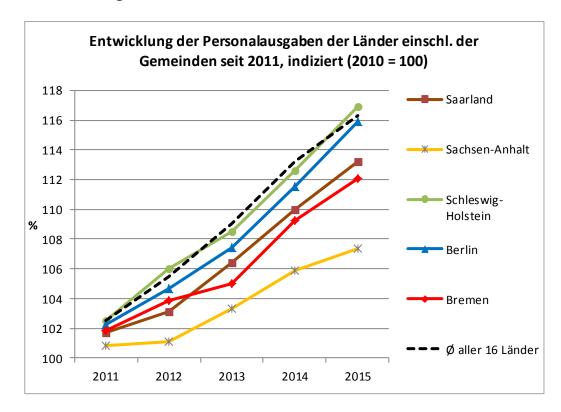
157 Vom Jahr 2010 bis zum Jahr 2015 sind die Ausgaben im Durchschnitt aller Länder um nahezu 15 Prozentpunkte gestiegen. Besonders stark ist der Anstieg seit 2012 gewesen. Das Saarland und Sachsen-Anhalt verzeichnen einen deutlich geringeren Ausgabenzuwachs. Die bereinigten Ausgaben haben sich im Saarland um weniger als 5 Prozentpunkte erhöht. Bremen konnte seine



Ausgaben im Jahr 2011 gegenüber dem Vorjahr leicht senken. In den folgenden Jahren stiegen die Ausgaben jedoch wieder deutlich, im Jahr 2014 sogar stärker als im Länderdurchschnitt und von allen Konsolidierungsländern am meisten. Im Jahr 2015 konnte Bremen das Ausgabenniveau auf dem des Vorjahres halten.

4.3.2 Personalausgaben

158 Ausgaben für Personal binden bei Ländern und Kommunen i. d. R. mehr als ein Drittel des Budgets und bilden den größten Anteil an den Haushaltsmitteln, sodass für eine Konsolidierung des Haushalts die Personalausgaben von erheblicher Bedeutung sind. Die nachfolgende Grafik zeigt die Entwicklung der Personalausgaben der Konsolidierungshilfeländer auf Basis des Jahres 2010. Zudem ist die Entwicklung der Personalausgaben im Durchschnitt aller 16 Länder dargestellt.

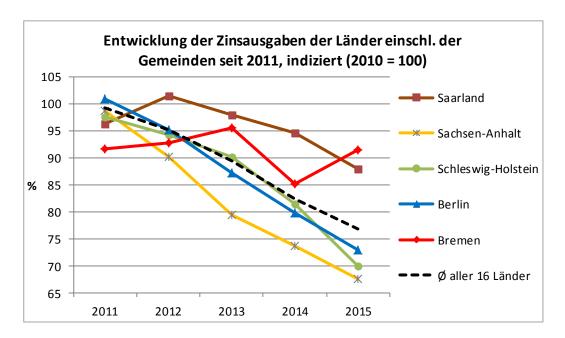


Die Personalausgaben haben sich im Zeitraum von 2010 bis 2015 im Durchschnitt aller Länder um etwa 16 Prozentpunkte erhöht. In Schleswig-Holstein wie auch in Berlin sind die Personalausgaben in ähnlichem Umfang gewachsen. Bremen konnte den Anstieg bis Ende 2015 auf zwölf Prozentpunkte begrenzen und lag damit unter dem Durchschnitt.



4.3.3 Zinsausgaben

Die Entwicklung der Zinsausgaben ist abhängig vom Zinsniveau sowie vom Schuldenstand und der Zinsstrategie der jeweiligen Gebietskörperschaft. Aufgrund unterschiedlicher Verschuldungsgrade ist auch der Anteil der Zinsausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben sehr verschieden. Die 16 Länder mussten im Durchschnitt im Jahr 2015 rd. 4 % ihrer Gesamtausgaben für Zinsen aufwenden, Bremen hingegen rd. 12 %. Die nachfolgende Grafik zeigt die Entwicklung der Zinsausgaben der Konsolidierungshilfeländer auf Basis des Jahres 2010. Auch die Entwicklung für den Durchschnitt der 16 Länder wird angegeben.

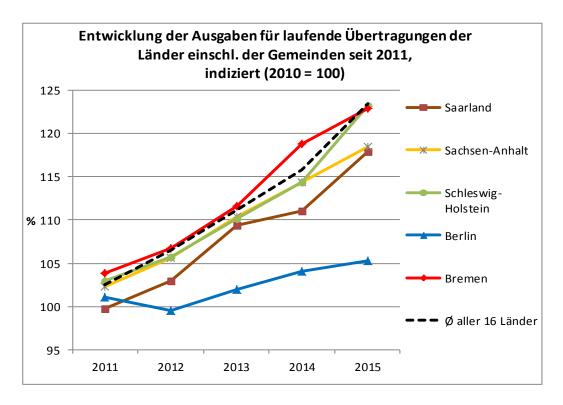


Die Zinsausgaben haben sich seit 2010 insgesamt verringert. Im Jahr 2015 konnten die Zinsausgaben sogar für den Durchschnitt aller Länder um nahezu ein Viertel auf rd. 77 % gegenüber dem Jahr 2010 reduziert werden. Bremen und das Saarland konnten diesem Trend nicht im selben Ausmaß folgen. Bis zum Jahr 2014 sparte Bremen etwa 15 % seiner Zinsausgaben gegenüber dem Ausgangsjahr 2010 ein. Im Jahr 2015 stiegen die Ausgaben für Zinsen wieder an. Ursache dafür waren neben den steigenden Schulden auch Zinssicherungsgeschäfte.



4.3.4 Laufende Übertragungen

Unter dem Begriff "laufende Übertragungen" werden viele Ausgabepositionen zusammengefasst. Etwa die Hälfte der Ausgaben betreffen Übertragungen an natürliche Personen. Hierbei handelt es sich i. d. R. um gesetzlich festgeschriebene Sozialleistungen. Der andere Teil sind Übertragungen an soziale Einrichtungen und Unternehmen, die mit Zuwendungen finanzierte Aufgaben wahrnehmen, an deren Erfüllung ein erhebliches öffentliches Interesse besteht. Für laufende Übertragungen haben die Länder rd. 30 % ihrer Ausgaben verwendet. Die nachfolgende Grafik zeigt die Entwicklung der laufenden Übertragungen der Konsolidierungshilfeländer indiziert auf das Jahr 2010. Zudem ist angegeben, wie sich die Ausgaben aller Länder durchschnittlich entwickelten.

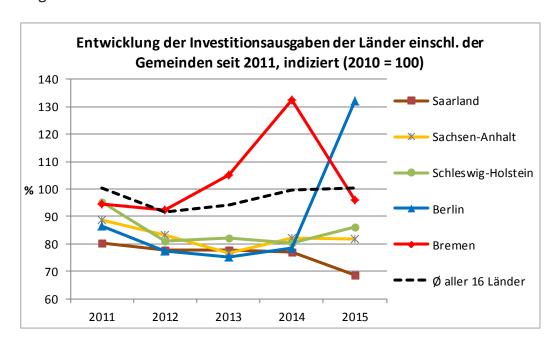


Die laufenden Übertragungen stiegen im Durchschnitt aller Länder innerhalb von fünf Jahren um gut 23 Prozentpunkte. Berlin verzeichnete im gleichen Zeitraum lediglich eine Erhöhung um 5 Prozentpunkte. In Bremen lag die Zunahme der laufenden Übertragungen hingegen mehrfach sogar oberhalb der des Länderdurchschnitts.



4.3.5 Investitionsausgaben

- Auf Mittel für Investitionen besteht in der Regel kein Rechtsanspruch, sodass sie leicht steuerbar sind. Unterbleiben Investitionen, können zwar kurzfristig Haushaltslücken geschlossen werden. Das Unterlassen von Investitionen zum Substanzerhalt kann jedoch langfristig höhere Ausgaben nach sich ziehen.
- Im Durchschnitt aller Länder sind die Investitionsausgaben relativ konstant und belaufen sich auf rd. 12 % der bereinigten Gesamtausgaben. Der Anteil der Investitionsausgaben an den Gesamtausgaben liegt in den Konsolidierungshilfeländern zumeist darunter. Bremen gab im Jahr 2015 etwas mehr als 10 % seiner bereinigten Gesamtausgaben für Investitionen aus.
- Die nachfolgende Grafik zeigt die Entwicklung der Investitionsausgaben der Länder auf Basis des Jahres 2010. Neben unmittelbar aus dem Kernhaushalt finanzierten Investitionen sind investive Ausgaben an Dritte enthalten, z. B. an Sondervermögen und Zuwendungsempfänger. Die Entwicklung der Investitionsausgaben aller 16 Länder im Durchschnitt wird ebenfalls dargestellt.



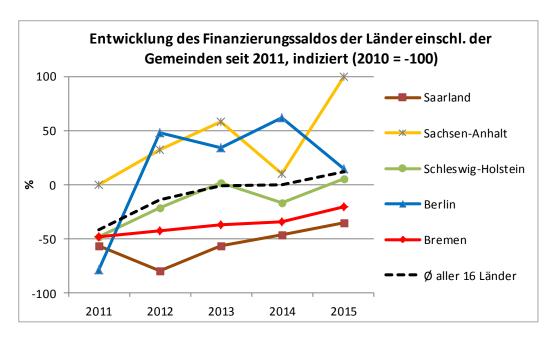
167 Die Investitionsausgaben des Durchschnitts aller Länder waren im Jahr 2015 fast genauso hoch wie im Jahr 2011. Bis auf Bremen senkten jedoch alle Konsolidierungshilfeländer ihre Investitionsausgaben in dem Zeitraum. Im Saarland verringerten sich die Investitionsausgaben sogar um mehr als 10 Prozentpunkte gegenüber dem Jahr 2011. Auch Einmaleffekte beeinflussten diese Entwicklung. So verzeichnete Bremen im Jahr 2014 mit dem Ankauf



des Stromnetzes und Berlin im Jahr 2015 mit einer einmaligen Zuführung erheblicher Mittel an ein Sondervermögen einen deutlichen Anstieg der Investitionsausgaben.

4.4 Entwicklung des Finanzierungssaldos

Die Entwicklung des Finanzierungssaldos ist ein Gradmesser dafür, in welchem Umfang ein Haushalt saniert wird. Basis für die Gewährung von Konsolidierungshilfen für die Haushaltssanierung war der Haushaltsabschluss für das Jahr 2010. Die folgende Grafik zeigt, wie sich die Finanzierungssalden der einzelnen Konsolidierungshilfeländer entwickelt haben. Die Grenze von "0 %" bedeutet, dass das jeweilige Land einen ausgeglichenen Haushalt ohne Nettoneuverschuldung aufweist. Dargestellt ist auch die Entwicklung der Finanzierungssalden aller 16 Länder.

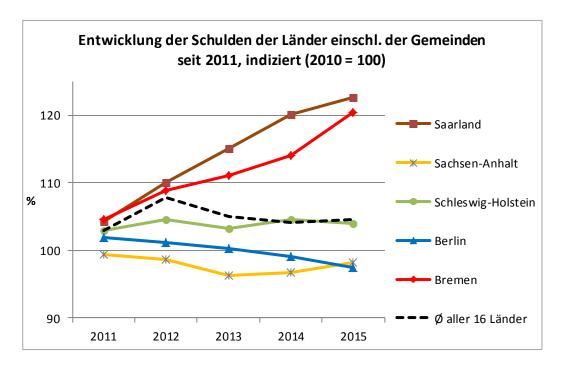


Berlin und Sachsen-Anhalt erreichten bereits im Jahr 2012 einen positiven Finanzierungssaldo und behielten das auch bis 2015 bei. Der Durchschnitt aller Länder wies erstmals im Jahr 2013 einen Finanzierungssaldo von etwa Null auf. Schleswig-Holstein gelang das 2013 und 2015. Bremen halbierte aufgrund eines besonders hohen Defizits im Jahr 2010 seinen negativen Finanzierungssaldo bereits im Jahr 2011. Seitdem haben aber Bremen und das Saarland, gemessen an den drei anderen Konsolidierungshilfeländern, ihre Defizite am geringsten abgebaut. Im Jahr 2015 reduzierte Bremen das Finanzierungsdefizit auf knapp 21 %, wies jedoch - wie das Saarland - noch immer einen negativen Finanzierungssaldo auf.



4.5 Entwicklung der Schulden

170 Die Entwicklungen der Schulden und des Finanzierungssaldos zeigen, inwieweit ein Land auf dem Weg ist, seinen Haushalt zu sanieren. Die Sanierung hängt nicht nur von der Entwicklung des Finanzierungssaldos ab, sondern auch davon, ob die öffentliche Hand zusätzliche Schulden übernimmt, etwa von eigenen Gesellschaften. Die nachfolgende Grafik zeigt, wie sich die Schulden der Konsolidierungshilfeländer entwickelt haben, und stellt die Schuldenentwicklung im Durchschnitt aller Länder dar.



171 Sachsen-Anhalt und Berlin konnten ihre Schulden zwischen 2011 und 2015 reduzieren und haben dadurch eine vergleichsweise gute Ausgangsposition für die nächsten Jahre. Schleswig-Holstein konnte seit dem Jahr 2011 erreichen, dass die Schulden nicht nennenswert weiter anstiegen. Die Schulden des Saarlands und Bremens erhöhten sich jedoch deutlich. In Bremen belief sich der Anstieg von 2010 bis 2015 auf rd. 20 %.

4.6 Ergebnis des Vergleichs

172 Bremen erzielte vor allem durch die Konsolidierungshilfen prozentual deutlich höhere Einnahmesteigerungen als die anderen Konsolidierungshilfeländer. Zwei Ländern gelang es jedoch, ihr Ausgabenwachstum stärker zu begrenzen als Bremen. Auch daraus wird deutlich, dass im Vergleich die Konsolidierungsfortschritte Bremens eher auf die Einnahmeentwicklung als auf die Begrenzung der Ausgaben zurückzuführen sind.

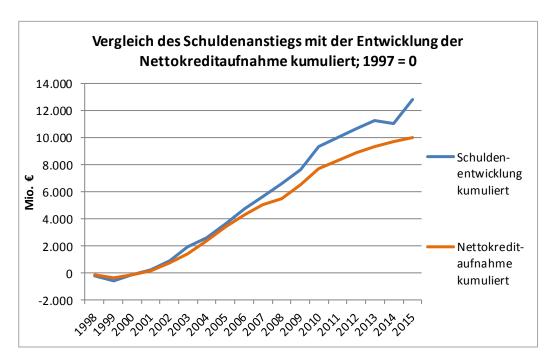


173 Die Verschuldung Bremens stieg weiter an. Der Anstieg liegt deutlich über dem Durchschnitt aller Länder und auch - mit Ausnahme des Saarlandes - über dem der anderen Konsolidierungshilfeländer. Der höhere Schuldenstand erschwert die Konsolidierung. Schon jetzt wendet der Stadtstaat im Vergleich zu allen Ländern den größten Anteil an den Gesamtausgaben für Zinsen auf.

5 Rückblick und Ausblick

5.1 Schuldenanstieg

- 174 Durch die Konsolidierungsvereinbarung ist Bremen verpflichtet, seinen strukturellen Finanzierungssaldo kontinuierlich zu reduzieren und somit auch den Schuldenanstieg weiter zu begrenzen. Bremen hat in den letzten Jahren mehrfach Schulden von eigenen Gesellschaften übernommen. Solche Schuldübernahmen wirken sich anders als direkt aus dem Haushalt finanzierte Investitionen lediglich über damit übernommene Zinslasten negativ auf den Finanzierungssaldo aus.
- 175 Bremen hatte bereits von 1998 bis 2004 Sanierungshilfen vom Bund erhalten. Die nachfolgende Grafik zeigt die seit 1998 eingetretene Entwicklung der Schulden und der Nettokreditaufnahme (kumuliert).



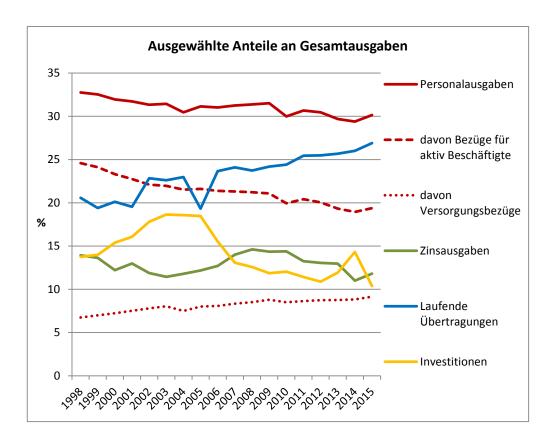


- 176 Vor allem für die letzte Dekade gilt, dass Jahr für Jahr der Stand an Nettokreditaufnahmen (kumuliert) geringer ist als der Schuldenstand. Die Schulden haben sich gerade in den letzten Jahren stärker erhöht als die aufsummierte Nettokreditaufnahme, und zwar aufgrund von Schuldübernahmen und durch die Einbeziehung der Schulden der Sondervermögen. Außerdem wurden 2014 kurzfristige Kredite als Kassenkredite und nicht als fundierte Schulden ausgewiesen. Im Jahr 2015 wurden einmalig Besicherungszahlungen aufgrund von Derivatgeschäften als fundierte Schulden ausgewiesen. Mittlerweile werden diese zutreffend über Kassenkredite abgewickelt.
- Zu den Schuldübernahmen des Stadtstaats zählen u. a. die Schulden in Höhe von rd. 112 Mio. €, die Bremerhaven im Zeitraum von 2001 bis 2005 von seinen städtischen Gesellschaften übernommen hatte. Bremen übernahm in den Jahren 2010 und 2012 durch die Umwandlung von Stillen Einlagen bei der Bremer Landesbank Kredite in Höhe von insgesamt rd. 480 Mio. €. Ferner übernahm Bremen im Jahr 2013 Kredite der Gesundheit Nord gGmbH von rd. 111 Mio. €. Die Sondervermögen sind derzeit noch mit einem Betrag von mehr als 1 Mrd. € verschuldet. Diese Verpflichtungen stammen noch aus der Zeit vor dem seit 2011 für die Sondervermögen geltenden Neuverschuldungsverbot. Um eine Neuverschuldung über Schatten- und Nebenhaushalte auch über 2020 hinaus zu vermeiden, ist es notwendig, am Kreditaufnahmeverbot für Sondervermögen dauerhaft festzuhalten. Aus dem gleichen Grund bedarf es dann einer Regelung für die Übernahme von Schulden der Beteiligungsgesellschaften.

5.2 Haushaltsentwicklung seit Beginn der ersten Sanierungsphase

178 Bremen hatte bereits von 1998 bis 2004 Sanierungshilfen vom Bund erhalten. Zu einer nachhaltigen Haushaltssanierung führte das jedoch nicht. Seit dem Jahr 2011 läuft in Bremen die zweite Sanierungsphase. Die folgende Grafik zeigt, wie sich die Anteile der einzelnen Ausgabearten seit Beginn der ersten Sanierungsphase im Stadtstaat entwickelt haben.





- 179 In Bremen bilden, wie in allen Ländern, die Personalausgaben den größten Anteil an den Gesamtausgaben. Der Stadtstaat hat die Personalausgaben-quote von rd. 33 % auf nunmehr rd. 30 % reduziert. Wird dabei zwischen aktiv Beschäftigten einerseits und Versorgungsempfängerinnen sowie Versorgungsempfängern andererseits unterschieden, ist festzustellen, dass Bremen den Ausgabenanteil für die aktiv Beschäftigten seit 1998 um 5 Prozentpunkte verringerte.
- 180 Im gleichen Zeitraum stieg der Anteil der laufenden Übertragungen an den Gesamtausgaben um rd. 7 Prozentpunkte auf rd. 27 %. Zu den laufenden Übertragungen gehören insbesondere die Sozialleistungen und alle freiwilligen Leistungen in Form von Zuwendungen, mit denen zum Teil auch staatliche Pflichtaufgaben wie Kinderbetreuung finanziert werden. Ihr Anteil an den Gesamtausgaben ist schon fast so groß wie der Personalausgabenanteil.
- 181 Der Anteil der Zinsausgaben erhöhte sich wegen der stark ansteigenden Schulden bis zum Jahr 2008 auf nahezu 15 %. Trotz weiter wachsender Schulden verringerte sich dieser Anteil auch aufgrund der günstigen Zinsentwicklung auf nunmehr rd. 12 %.
- 182 Zum Ende der ersten Sanierungsphase im Jahr 2004 verwendete Bremen nahezu ein Fünftel seiner Ausgaben für Investitionen. Dieser Wert ist



inzwischen halbiert worden. Mittlerweile investiert Bremen nur noch rd. 10 % seiner Ausgaben.

5.3 Zusammenfassende Bewertung

- 183 Während die Anteile der Personalausgaben und der Investitionen an den Gesamtausgaben in den letzten Jahren zurückgingen, erhöhten sich die Anteile der Sozialleistungen und Zuwendungen. Bremen hat nur zum Teil Einfluss auf diese Entwicklung, die von gesetzlichen Verpflichtungen und der Zahl der Anspruchsberechtigten geprägt ist. Dessen ungeachtet bleibt es notwendig, Sozialleistungen kontinuierlich auf ihre Wirksamkeit hin zu überprüfen und so möglichst zu begrenzen.
- In den laufenden Übertragungen sind neben den gesetzlich geregelten Sozialleistungen auch freiwillige Leistungen enthalten. Der Rechnungshof hat in
 den letzten Jahren (vgl. Jahresbericht 2014 Land -, Tz. 218 ff. und Jahresbericht 2016 Land -, Tz. 133 ff.) bereits darauf hingewiesen, dass eine übergeordnete Strategie für eine gezielte Steuerung der Zuwendungen und zum
 Abbau der Ausgaben notwendig ist. Eine solche Strategie fehlt nach wie vor.
 Zuwendungen werden weiterhin ressortspezifisch und oft ohne nachprüfbare Ziele gewährt.
- 185 Nach dem vorläufigen Haushaltsabschluss des Jahres 2016 geht das Finanzressort davon aus, dass die Obergrenze für das strukturelle Defizit trotz Berücksichtigung der Flüchtlingskosten eingehalten wird. Dazu haben im Wesentlichen Bremen begünstigende Faktoren beigetragen, wie gesunkene Flüchtlingskosten, stärkere Beteiligung des Bundes an diesen Kosten sowie niedrigere Zinsausgaben als ursprünglich geplant. Außerdem sind Investitionen in die Zukunft verschoben worden. Bremen kann sich nicht darauf verlassen, dass sich die bisher positive Entwicklung fortsetzt. Daher bedarf es weiterer und verstärkter Anstrengungen, um im Jahr 2020 einen ausgeglichenen Haushalt ohne Neuverschuldung zu erreichen.



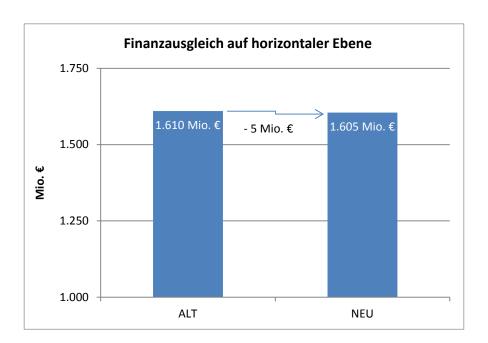


III Neuordnung des Finanzausgleichssystems

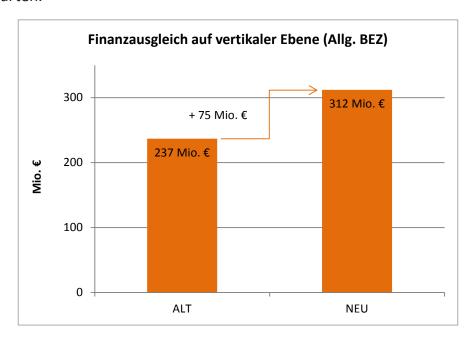
1 Horizontaler und vertikaler Finanzausgleich

- 186 Bund und Länder haben sich im Oktober 2016 auf eine Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen verständigt, die ab dem Jahr 2020 gelten soll. Die Neuordnung sieht nach dem Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 15. Dezember 2016 vor, dass bei der Verteilung des auf die Länder entfallenden Umsatzsteueranteils deren Finanzkraft von vornherein berücksichtigt wird, um so Unterschiede auszugleichen (sog. horizontaler Finanzausgleich). Während bei der Berechnung des Anteils an der Umsatzsteuer die Einwohnerzahl zugrundegelegt wird, bleibt bei der Berechnung des Finanzkraftausgleichs die höhere Einwohnerwertung der Stadtstaaten bestehen. Beabsichtigt ist, den Anteil der Länder an der Umsatzsteuer deutlich zu erhöhen. Ein fester Betrag von 2,6 Mrd. € ist als Sockelbetrag vorgesehen. Die Länder sollen zusätzliche Anteile an der Umsatzsteuer im Gegenwert von etwa 1,4 Mrd. € erhalten. Dieser zusätzliche Betrag verändert sich abhängig von der Entwicklung der Umsatzsteuer. Der bisherige Umsatzsteuervorwegausgleich sowie der Länderfinanzausgleich in ihrer bisherigen Form sollen abgeschafft werden.
- Weiterhin bestehen bleiben sollen die Zuweisungen vom Bund an die Länder (sog. vertikaler Finanzausgleich), die im Wesentlichen die allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen umfassen. Dadurch sollen besonders finanzschwache Länder unterstützt werden. Bundesergänzungszuweisungen unterliegen keiner Zweckbindung und dienen anders als die derzeitigen Konsolidierungshilfen zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs. Gegenüber der bisherigen Regelung sollen die Zuweisungen erhöht werden. Die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für die neuen Länder sollen abgeschafft, jedoch die Bundesergänzungszuweisungen für den Ausgleich weiterer regionaler Unterschiede fortgeführt werden. Die Finanzhilfen für Seehäfen (Hafenlasten) von 11 Mio. € sowie die Mittel aus dem Bundesprogramm zur Gemeindeverkehrsfinanzierung (GVFG-Bundesprogramm) von 6 Mio. € soll Bremen weiterhin erhalten.
- 188 Das Bundesfinanzministerium hat für das Jahr 2019 eine Vergleichsberechnung (auf Basis der Steuerschätzung vom Mai 2016) erstellt. Die folgenden beiden Grafiken zeigen auf dieser Grundlage die voraussichtlichen Veränderungen für Bremen auf horizontaler sowie vertikaler Ebene ab dem Jahr 2020.





Auf der Ebene des horizontalen Finanzausgleichs wird Bremen voraussichtlich rd. 1.605 Mio. € und damit etwa 5 Mio. € weniger als bisher erhalten. Auf vertikaler Ebene kann Bremen jedoch im Gegenzug 75 Mio. € mehr Bundesergänzungszuweisungen zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs erwarten.

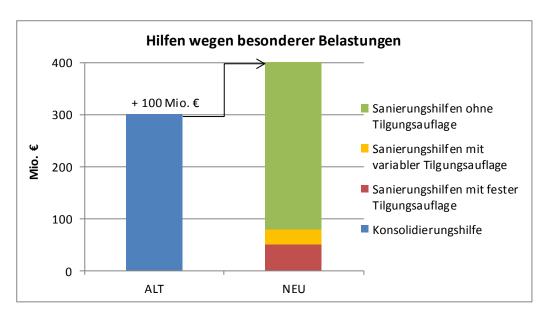


190 An allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen soll Bremen nach der neuen Regelung 312 Mio. € gegenüber 237 Mio. € erhalten. Damit stünden Bremen unter Einbeziehung des horizontalen und des vertikalen Ausgleichs insgesamt rd. 70 Mio. € mehr zur Verfügung.



2 Hilfen wegen besonderer Belastungen

- 191 Bremen erhält seit 2011 bis einschließlich 2019 Hilfen von jährlich 300 Mio. €, wenn es die Voraussetzungen dafür nach dem Konsolidierungshilfengesetz und der Verwaltungsvereinbarung erfüllt. Die Konsolidierungshilfen werden bei der Berechnung des strukturellen Finanzierungssaldos nicht als Einnahmen berücksichtigt, sodass sie ausschließlich der Reduzierung der Nettokreditaufnahme bzw. der Altschulden dienen. Bremen muss für das Jahr 2020 ohne Einbeziehung dieser Leistungen einen strukturell ausgeglichenen Haushalt aufstellen.
- Die Neureglung sieht ab dem Jahr 2020 als Sanierungshilfen einen Betrag von jährlich 400 Mio. € vor. Die Sanierungshilfen werden voraussichtlich an bestimmte Auflagen geknüpft sein. Nach dem aktuellen Gesetzentwurf ist Bremen verpflichtet, geeignete Maßnahmen zur künftig eigenständigen Einhaltung der Schuldenbremse zu ergreifen.
- Vorgesehen ist, dass Bremen dafür jährlich mindestens 50 Mio. € der Sanierungshilfen als festen Betrag für die Tilgung von Schulden einsetzt. Darüber hinaus sollen 150 Mio. € variabel über einen Zeitraum von fünf Jahren zusätzlich für den Abbau von Schulden genutzt werden. Daraus ergäbe sich im Durchschnitt eine jährliche Schuldentilgung von 80 Mio. €. Die weiteren Mittel sollen dem Abbau der übermäßigen Verschuldung sowie Maßnahmen zur Stärkung der Wirtschafts- und Finanzkraft dienen.
- 194 Die nachfolgende Grafik zeigt den Vergleich der Hilfen wegen besonderer Belastungen nach der alten und der geplanten Regelung.





195 Die Grafik zeigt, dass Bremen ab 2020 im Ergebnis 100 Mio. € mehr als zuvor zum Ausgleich besonderer Belastungen erhält.

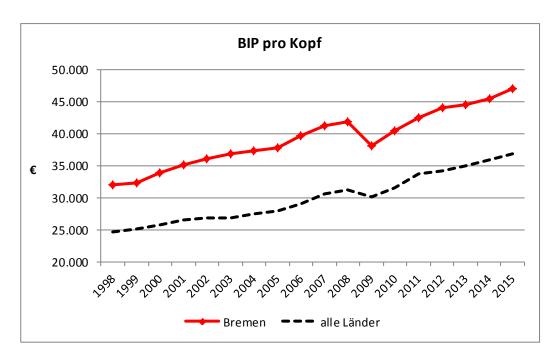
3 Förderung der Wirtschafts- und Finanzkraft Bremens

3.1 Sanierungsphase bis 2004

In der ersten Sanierungsphase von 1998 bis 2004 wollte Bremen durch das Investitionssonderprogramm (ISP) seine Wirtschafts- und Finanzkraft stärken. Gemäß der zum damaligen Zeitpunkt mit dem Bund geschlossenen Sanierungsvereinbarung sollte das ISP ausschließlich Maßnahmen enthalten, bei denen nachhaltige wirtschafts- und finanzkraftstärkende Effekte zu erwarten seien. Der Rechnungshof ist anhand der maßgeblichen Kennzahlen für die Wirtschafts- und Finanzkraft des Landes Bremen der Frage nachgegangen, ob die angestrebten Effekte erreicht worden sind.

3.2 Wirtschaftskraft

197 Die Wirtschaftskraft eines Bundeslandes lässt sich am Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf messen. Die folgende Grafik zeigt das BIP pro Kopf seit 1998 für Bremen und die Gesamtheit aller Länder und Gemeinden.



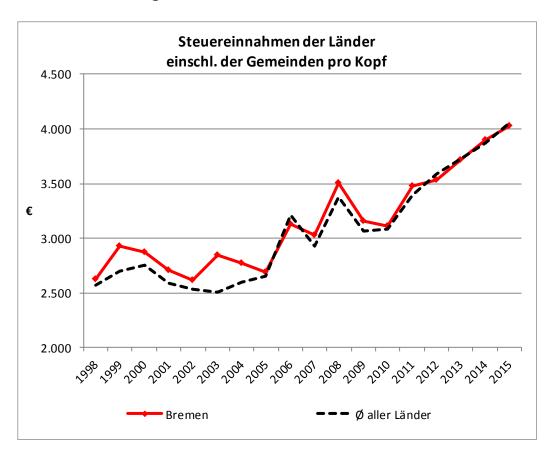
198 Bremen war schon zu Beginn der damaligen Sanierungsphase ein wirtschaftsstarker Standort. Bereits im Jahr 1998 lag das Bruttoinlandsprodukt (BIP)



Bremens pro Kopf weit über dem Bundesdurchschnitt. Im Jahr 2015 erwirtschaftete im Durchschnitt jede Einwohnerin bzw. jeder Einwohner ein BIP von rd. 47 T€, während es im Bundesdurchschnitt rd. 37 T€ waren. Inwieweit die Investitionen aus dem ISP ursächlich für eine nachhaltige Steigerung des BIP pro Kopf in Bremen gewesen sein könnten, ist aus einem Vergleich mit dem Bundesdurchschnitt nicht erkennbar.

3.3 Finanzkraft

199 Die Finanzkraft eines Landes lässt sich an der Kennzahl Steuereinnahmen pro Kopf ablesen. Die folgende Grafik zeigt, wie sich die Steuereinnahmen pro Kopf seit 1998 entwickelt haben. Der Rechnungshof hat Bremen mit dem Bundesdurchschnitt verglichen und dabei die Steuereinnahmen der Gemeinden einbezogen.



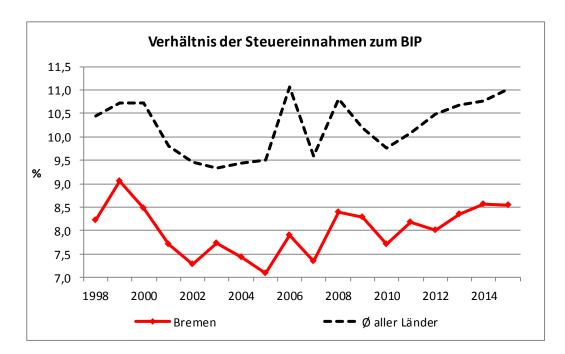
200 Anders als die Wirtschaftskraft ist Bremens Finanzkraft nicht nennenswert größer als der Bundesdurchschnitt. Im Jahr 1998 erzielte Bremen rd. 2.600 € an Steuereinnahmen pro Kopf und erreichte im Jahr 2015 einen Wert von gut 4.000 €. Dies entspricht dem Bundesdurchschnitt.



201 Die Finanzkraft entwickelte sich in Bremen nach der letzten Reform des Finanzausgleichs seit 2005 parallel zur durchschnittlichen Finanzkraft aller Länder. Nachhaltige Auswirkungen des ISP auf die Finanzkraft Bremens lassen sich also nicht erkennen.

3.4 Verhältnis von Finanzkraft zu Wirtschaftskraft

- 202 Das Verhältnis von Finanz- zu Wirtschaftskraft ist ein Indikator dafür, in welchem Maß ein Land aus seiner jeweiligen Wirtschaftskraft Steuereinnahmen generieren kann. Der Indikator zeigt, inwieweit sich Investitionen zur Stärkung der Wirtschaftskraft positiv auf die Finanzkraft und damit auf die Steuereinnahmen des Haushalts auswirken.
- 203 Die nachfolgende Grafik zeigt, wie das Verhältnis von Finanz- zu Wirtschaftskraft in Bremen und im Bundesdurchschnitt ist.



- 204 Das Verhältnis der Steuereinnahmen zum BIP lag in Bremen nicht nur bereits im Jahr 1998 deutlich unter dem Bundesdurchschnitt, sondern wies mit rd. 8,2 % sogar den geringsten Wert aller Länder auf. Bis zum Jahr 2015 konnte Bremen diesen Wert kaum steigern und lag mit rd. 8,6 % weiterhin erheblich unter dem Bundesdurchschnitt.
- 205 Bremen erzielt also kontinuierlich mit großem Abstand die geringsten Steuereinnahmen gemessen an seiner Wirtschaftskraft. Mit einer



Steuerquote in Höhe der des Bundesdurchschnitts würde der Stadtstaat um nahezu 30 % höhere Steuereinnahmen erreichen.

206 Signifikante Wirkungen für die Haushaltssanierung konnten durch die Investitionen in der ersten Sanierungsphase nicht erzielt werden. Daraus wird deutlich, dass Investitionen, die ausschließlich auf die Stärkung der Wirtschaftskraft ausgerichtet sind, nicht ohne weiteres nachhaltige Effekte für die Sanierung der bremischen Haushalte haben.

4 Ausblick

- 207 Bis zum Jahr 1969 war Bremen Geberland im Länderfinanzausgleich. Die Änderung der Einkommensteuerverteilung vom Betriebsstätten- zum Wohnortprinzip, der wirtschaftliche Strukturwandel, vor allem im Hafen- und Werftenbereich, und ein deutliches Ansteigen sozialer Transferleistungen sowie steigende Personalausgaben im öffentlichen Dienst haben zu der Haushaltsnotlage wesentlich beigetragen. Bremen hat regelmäßig in hohem Umfang Kredite zum Ausgleich der Haushalte aufgenommen. Die Schulden sind seitdem stets gestiegen.
- 208 Aufgrund der geplanten Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen kann Bremen mit Mehreinnahmen rechnen. Gleichwohl bleiben erhebliche Probleme bestehen: Maßgebliches Kriterium für die Steuerverteilung ist weiterhin das Wohnortprinzip. Zudem hat Bremen sowohl die Altschulden als auch die daraus resultierenden Zinslasten zu tragen.
- 209 Ob dem Stadtstaat nach der Neuregelung und den damit ab 2020 fließenden Sanierungshilfen tatsächlich eine Haushaltssanierung gelingt, hängt wesentlich davon ab, ob Ausgabensteigerungen begrenzt, Steuereinnahmen erhöht und Risiken verringert werden können. Der Erfolg wird auch davon bestimmt, wie Bremen die zur Verfügung stehenden Mittel einsetzt. Die hohen Zinsbelastungen des Haushalts und die Gefahr steigender Zinssätze sprechen dafür, den Schuldenstand zu reduzieren. Daneben ist es notwendig, in den Erhalt vorhandener Infrastruktur zu investieren, um den Sanierungsstau aufzulösen. Dieser Sanierungsstau hat ähnliche Wirkungen wie eine Verschuldung, da unterlassene Erhaltungsinvestitionen in der Zukunft zu höheren Haushaltsbelastungen führen. Er behindert zudem die Verbesserung der Rahmenbedingungen, die es ermöglichen, das von der Einwohnerzahl abhängige Steueraufkommen Bremens zu erhöhen. Es empfiehlt sich, im Einzelfall vorrangig nach wirtschaftlichen Kriterien zu entscheiden, wie zur Verfügung stehende Mittel auf Schuldentilgung und Erhaltungsinvestitionen verteilt werden sollen.





IV Personal

Personalhaushalt

Die Personalausgaben stiegen im Jahr 2015 gegenüber dem Vorjahr um rd. 2,1 % auf 1.738,4 Mio. €. Gleichzeitig sank das Beschäftigungsvolumen um 134 Vollzeiteinheiten.

Das Finanzressort hat für die Versorgungsrücklagen ein neues Konzept entwickelt.

1 Personaleinsatz in der bremischen Verwaltung

- 210 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 Kinder und Bildung),
 - den Sonderhaushalten (z. B. Hochschulen) und
 - den Betrieben sowie Anstalten des öffentlichen Rechts und Stiftungen (z. B. Bremer Volkshochschule und Immobilien Bremen).
- 211 Mittelbar sind Ausgaben für Personal auch in Leistungen an Dritte enthalten, die aus dem jeweiligen sonstigen konsumtiven Haushalt finanziert werden. Dabei handelt es sich beispielsweise um Zuschüsse an Zuwendungsempfängerinnen und -empfänger, Entgelte an freie Träger und Verlustausgleiche für bremische Beteiligungen.

2 Entwicklung der Personalausgaben

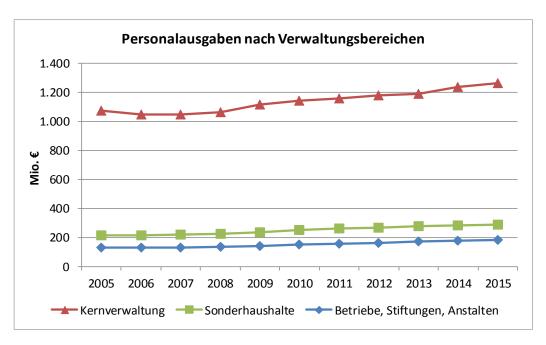
2.1 Bremische Verwaltung insgesamt

212 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 2005 bis 2015 entwickelten.





- 213 Die Personalausgaben stiegen von 1.419,4 Mio. € im Jahr 2005 auf 1.738,4 Mio. € im Jahr 2015. Das entspricht einer Zunahme um rd. 22,5 %. Allein im Jahr 2015 erhöhten sich die Personalausgaben gegenüber dem Vorjahr um rd. 2,1 %. Dies ist sowohl auf Tarifsteigerungen als auch auf die Erhöhung der Besoldungs- bzw. Versorgungsbezüge zurückzuführen.
- 214 In der Kernverwaltung, den Sonderhaushalten sowie den Betrieben, Anstalten und Stiftungen stiegen die Personalausgaben unterschiedlich stark, wie die folgende Grafik zeigt.



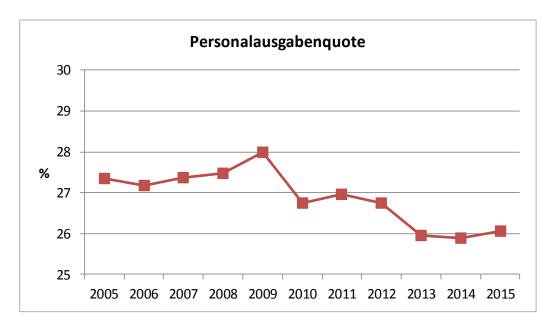


- 215 In der Kernverwaltung wuchsen die Personalausgaben von 1.075,4 Mio. € im Jahr 2005 auf 1.265,4 Mio. € im Jahr 2015. Das entspricht einer Zunahme um rd. 17,7 %. Im Jahr 2015 erhöhten sich die Personalausgaben gegenüber dem Vorjahr um rd. 2,2 %.
- 216 In den Sonderhaushalten das sind im Wesentlichen die Hochschulen stiegen die Personalausgaben von 214,2 Mio. € im Jahr 2005 auf 287,7 Mio. € im Jahr 2015. Das entspricht einer Zunahme um rd. 34,3 %. Im Jahr 2015 erhöhten sich die Personalausgaben gegenüber dem Vorjahr um rd. 1,2 %.
- 217 Die Personalausgaben der Betriebe, Anstalten und Stiftungen wuchsen von 129,9 Mio. € im Jahr 2005 auf 185,3 Mio. € im Jahr 2015. Das entspricht einer Zunahme um rd. 42,6 %. Die Personalausgaben erhöhten sich im Jahr 2015 gegenüber dem Jahr 2014 um rd. 2,9 %.

2.2 Personalausgaben in der Kernverwaltung

2.2.1 Verhältnis der Personalausgaben zu den Gesamtausgaben

218 Die Personalausgaben in der Kernverwaltung betrugen im Jahr 2015 1.265,4 Mio. €. Den Anteil der Personalausgaben an den Gesamtausgaben weist die Personalausgabenquote aus. Die nachfolgende Grafik stellt dar, wie sich diese Quote von 2005 bis 2015 nach den Zahlen des zentralen Finanzcontrollings entwickelte.

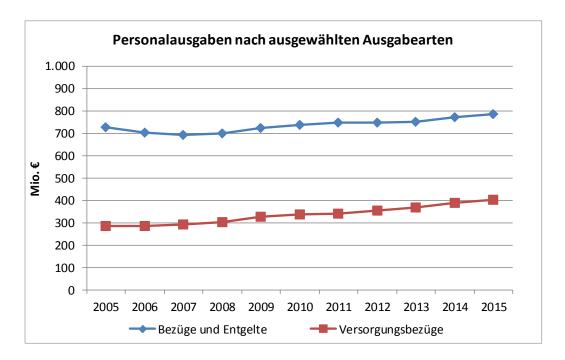




219 Die Personalausgabenquote stieg im Jahr 2015 gegenüber dem Vorjahr leicht um rd. 0,2 Prozentpunkte auf rd. 26,1 %. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Personalausgaben mit rd. 2,1 % stärker stiegen als die Gesamtausgaben mit rd. 1,4 %.

2.2.2 Personalausgaben nach Arten

220 In der nachfolgenden Grafik ist dargestellt, wie sich die Bezüge und Entgelte der Beschäftigten und die Versorgungsbezüge von 2005 bis 2015 entwickelten.



- Die Ausgaben für die Bezüge und Entgelte der Beschäftigten bilden den größten Anteil an den Personalausgaben. Sie erhöhten sich von 2005 bis 2015 um 58,6 Mio. € auf 784,7 Mio. € und damit um rd. 8,1 %. Von 2014 auf 2015 stiegen sie um 13,0 Mio. € und damit um rd. 1,7 %.
- 222 Die Versorgungsbezüge wuchsen im Zeitraum von 2005 bis 2015 um fast 117,0 Mio. € auf 404,4 Mio. €, d. h. um rd. 40,7 %. Im Jahr 2015 stiegen sie gegenüber dem Vorjahr um 13,3 Mio. € und damit um rd. 3,4 %.
- Nach einer Prognose des Finanzressorts von Ende 2015 werden die Versorgungsausgaben im Kernhaushalt ohne Berücksichtigung von Tarifsteigerungen ab 2017 nur noch geringfügig steigen und im Jahr 2020 mit 420,7 Mio. € ihren Höchststand erreichen.



Zu den Personalausgaben zählen auch die Ausgaben für Beihilfen und Unterstützungen, die von 2005 bis 2015 um 14,2 Mio. € und damit um rd. 31,5 % zunahmen. Im Jahr 2015 wuchsen diese Ausgaben gegenüber dem Vorjahr um rd. 0,6 % auf 59,2 Mio. €.

3 Beschäftigungsvolumen in der Kernverwaltung

225 Das Personal der Kernverwaltung wird überwiegend im zielzahlgesteuerten und mit Einsparvorgaben belegten sog. Kernbereich eingesetzt. Daneben gibt es refinanzierte sowie mit temporären Personalmitteln für Projekte finanzierte Beschäftigte. Die nachfolgende Tabelle zeigt die Entwicklung des Beschäftigungsvolumens in Vollzeiteinheiten (VZE) von 2005 bis 2015 im Kernbereich.

Beschäftigungsvolumen 2005 - 2015 im Kernbereich					
Jahr	VZE	Veränderung ggü. Vorjahr			
2005	14.615				
2006	14.179	-3,0 %			
2007	13.926	-1,8 %			
2008	13.792	-1,0 %			
2009	13.628	-1,2 %			
2010	13.723	+0,7 %			
2011	13.621	-0,7 %			
2012	13.462	-1,2 %			
2013	13.404	-0,4 %			
2014	13.459	+0,4 %			
2015	13.325	-1,0 %			

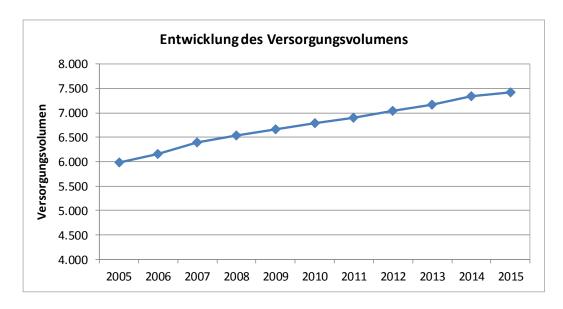
226 In den letzten zehn Jahren schrumpfte das Beschäftigungsvolumen im Kernbereich um 1.290 VZE (rd. 8,8 %). Ende 2015 betrug es 13.325 VZE und war damit um 134 VZE niedriger als ein Jahr zuvor. Dies entspricht einem Rückgang um rd. 1,0 %.



Die außerhalb des Kernbereichs veranschlagten und aus den bremischen Haushalten finanzierten temporären Personalmittel für vorübergehende Maßnahmen stiegen im Jahr 2015 erheblich an. Das Beschäftigungsvolumen wuchs von 66 VZE auf 240 VZE. Die temporären Personalmittel werden aus den bremischen Haushalten finanziert, stellen jedoch einen eigenen Budgetbereich dar. Sie unterliegen nicht den Soll- und Einsparvorgaben für den Kernbereich.

4 Versorgungsvolumen

228 Das Versorgungsvolumen wird aus der individuellen Höhe der Versorgungssätze gebildet. Liegt der Versorgungssatz einer Person unter dem Versorgungshöchstsatz, so wird dieser Versorgungsfall nur anteilig gezählt. Die folgende Grafik zeigt, wie sich danach das Versorgungsvolumen zwischen 2005 und 2015 entwickelte.



229 Das Versorgungsvolumen nahm im Jahr 2015 gegenüber 2014 um rd. 1,8 % auf 7.421 Einheiten zu. Im Zehnjahreszeitraum von 2005 bis 2015 stieg es um 1.438 Einheiten (rd. 24,0 %).

5 Vorsorge für künftige Versorgungsausgaben

230 Als Vorsorge für künftige Versorgungsausgaben schuf Bremen im Jahr 1999 das Sondervermögen Versorgungsrücklage und errichtete im Jahr 2005 zusätzlich eine Anstalt zur Bildung einer Rücklage für Versorgungsvorsorge. Das Sondervermögen wies Ende 2015 einen Bestand von 82,8 Mio. € auf. Davon sind rd. 68,9 Mio. € zur Deckung künftiger Versorgungsausgaben des



Landes und der Stadtgemeinde Bremen vorgesehen, die übrigen Mittel sind im Wesentlichen für Versorgungsausgaben der Gemeinde Bremerhaven bestimmt. Die Anstalt Versorgungsvorsorge verfügte Ende 2015 über einen Bestand von 476,6 Mio. €. Davon entfielen rd. 424,5 Mio. € auf die Versorgungsvorsorge, die restlichen Mittel dienten insbesondere der finanziellen Abwicklung der Altersteilzeit.

- Nach dem Geschäftsbericht des Landes und der Stadtgemeinde Bremen betrugen die bilanziellen Pensionsrückstellungen für künftige Versorgungsleistungen zum 31. Dezember 2015 rd. 8.703 Mio. €. Dieser Betrag spiegelt die künftige Belastung der Haushalte durch Versorgungsausgaben wieder. Die für Versorgungsvorsorge vorgesehenen Mittel des Sondervermögens und der Anstalt Versorgungsvorsorge decken die erwarteten künftigen Ausgaben derzeit nur zu 5,7 % ab.
- 232 In seinem Jahresbericht 2014 Land -, Tz. 389 ff. hatte der Rechnungshof gefordert, die Zielsetzung der Rücklagen angesichts der absehbaren Entwicklung der Versorgungsausgaben neu zu bewerten.
- 233 Das Finanzressort hat Mitte 2016 dem Haushalts- und Finanzausschuss über die strategische Neuausrichtung der bremischen Versorgungsrücklagen berichtet. Es beabsichtigt, den Kapitalstock des Sondervermögens in den Jahren 2018 bis 2025 schrittweise zugunsten des Kernhaushalts aufzulösen, um den für diesen Zeitraum prognostizierten höchsten Bedarf an Haushaltsmitteln für Versorgungsausgaben zu reduzieren. Der Zweck dieser Rücklage, die "Untertunnelung des Versorgungsberges", würde damit erfüllt.
- Der Rücklage der Anstalt Versorgungsvorsorge will das Ressort wie bisher die Versorgungsumlagen der ausgegliederten Einrichtungen und die Versorgungszuschläge für refinanziertes Personal zuführen. Eine Notwendigkeit, den Kapitalstock zugunsten des Haushalts zu reduzieren, bestehe derzeit nicht. Hingegen sei beabsichtigt, Zuführungen aus dem Kernhaushalt abhängig von der weiteren Entwicklung der Haushaltslage zu reduzieren. Weiter zugeführt werden solle ein Betrag in Höhe von jährlich etwa 1,8 Mio. €, der sich aus der Absenkung der Versorgungsbezüge in den Jahren 2013 und 2014 um insgesamt 0,4 % ergebe. Die Rücklage der Anstalt Versorgungsvorsorge solle langfristig zur Gegenfinanzierung von Versorgungsausgaben eingesetzt werden. Dem Kernhaushalt würden wie bisher die Zinserträge zugeführt.



- 235 Die Anlagestrategie der Anstalt Versorgungsvorsorge will das Finanzressort neu ausrichten. Das Ressort prüft, inwieweit es zweckmäßig ist, die Mittel in ausgewählten bremischen Infrastrukturprojekten anzulegen, um bei der Finanzierung von Projekten Mittel einzusparen oder freizusetzen. Aus Projekten realisierte finanzielle Vorteile sollen dann der Anstalt Versorgungsvorsorge als Zins- und Tilgungsleistung zufließen.
- 236 Mit dem Jahresbericht 2014 Land -, Tz. 389 ff. hatte der Rechnungshof darauf hingewiesen, dass der angestrebte Umstieg von der Haushaltsfinanzierung zur weitgehend kapitalstockgedeckten Finanzierung der Versorgungsausgaben auch angesichts des ab dem Jahr 2020 geltenden Verbots der Neuverschuldung mittelfristig einer Neubeurteilung bedarf. Das Konzept des Finanzressorts lässt erkennen, dass das Ziel einer weitgehenden Kapitaldeckung nicht mehr verfolgt wird, und berücksichtigt damit die Empfehlungen des Rechnungshofs.



V Allgemeine Prüfungsergebnisse

Problematische Dienst- und sogenannte Werkverträge

Es bedarf klarer Definitionen und Leitlinien, um die rechtlich unbedenkliche und wirtschaftliche Verwendung von Haushaltsmitteln bei Beschäftigungsverhältnissen außerhalb der Regelwerke zu gewährleisten.

1 Rechtlicher Rahmen

- 237 Die Dienststellen Bremens sind bei der Beschäftigung von Personal an die Tarifverträge des öffentlichen Dienstes und die beamtenrechtlichen Vorschriften gebunden. Sie müssen Arbeitsverträge grundsätzlich auf der Basis des TV-L/TVÖD abschließen. Ausnahmen sind eng begrenzt, z. B. auf befristete geringfügige Beschäftigung nach dem SGB IV.
- 238 Allerdings beschäftigt eine Reihe von Dienststellen in eigener Verantwortung weiteres Personal auf einzelvertraglicher Grundlage, ohne dass es dafür einen Standard gibt. Im Prüfungszeitraum von 2012 bis 2014 schlossen sie nach eigenen Angaben 794 Verträge außerhalb der Regelwerke für den öffentlichen Dienst.
- 239 Die betroffenen Dienststellen gaben als Grund für den Abschluss der Verträge zumeist an, dass entweder nur eine bestimmte Person erforderliches Wissen gehabt hätte oder die Aufgaben mit dem vorhandenen Personal nicht hätten bewältigt werden können. Vertragspartner der Dienststellen waren neben Außenstehenden auch ehemalige Beschäftigte der bremischen Verwaltung während ihres Ruhestands und sogar aktiv Beschäftigte zusätzlich zu ihrer Haupttätigkeit.

2 Vertragstypen

240 Als Werkverträge bezeichneten die Dienststellen 405 Vereinbarungen. Bei einem Werkvertrag schuldet die beauftragte Person keine Tätigkeit, sondern ein konkretes Arbeitsergebnis, das sie meist in einer bestimmten Zeit gegen eine Vergütung erbringen soll. Bei den als Werkverträgen bezeichneten Verträgen handelte es sich größtenteils aber tatsächlich um Dienstverträge, durch die Beschäftigte zur Leistung der vereinbarten Dienste verpflichtet wurden. Das war z. B. der Fall, wenn Arbeitsrückstände aufgearbeitet werden



- sollten oder wenn Beschäftigte ihre Tätigkeit nach Eintritt in den Ruhestand mit kleinerem Stundenumfang fortsetzten.
- 241 Entgelte aufgrund von Dienstverträgen sind nach der Haushaltssystematik der Freien Hansestadt Bremen und den maßgeblichen Ausführungsbestimmungen den Personalausgaben (Hauptgruppe 4, sog. Personalhaushalt), solche aufgrund von Werkverträgen den sächlichen Verwaltungsausgaben (Hauptgruppe 5, sog. Sachhaushalt) zuzuordnen. Nach dem Haushaltsgrundsatz der sachlichen Bindung sind Ausgaben nach Zwecken getrennt zu veranschlagen und dürfen nur zu dem im Haushaltsplan bezeichneten Zweck geleistet werden (§§ 17 und 45 LHO).
- 242 Klassifizieren Dienststellen unrichtigerweise Dienstverträge als Werkverträge, so finanzieren sie Personalausgaben aus dem Sachhaushalt, statt wie vorgeschrieben ihr Personalbudget zu belasten.
- Es ist nicht zulässig, Ausgabeermächtigungen, die im Haushaltsplan für bestimmte Zwecke vorgesehen sind, für andere Zwecke in Anspruch zu nehmen. Es besteht keine grundsätzliche Deckungsfähigkeit zwischen dem Personal- und dem Sachhaushalt. Projektbezogene Deckungskreise gibt es nur in Ausnahmefällen. Finanzieren Dienststellen Leistungen aus Beschäftigungsverhältnissen nicht aus dem vom Haushaltsgesetzgeber bereitgestellten Personalbudget, sondern ohne haushaltsrechtliche Grundlage aus dem Sachhaushalt, verstoßen sie gegen den Haushaltsgrundsatz der sachlichen Bindung und gegen das Budgetrecht der Bremischen Bürgerschaft.

3 Verträge mit Beschäftigten der bremischen Verwaltung

- Die Dienststellen schlossen im Prüfungszeitraum 22 Verträge mit einem Gesamtvolumen von rd. 88 T€ mit Beschäftigten der bremischen Verwaltung. Einige Beschäftigte erhielten durch die Verträge ein besonderes Entgelt für Tätigkeiten, die zum Aufgabenbereich ihrer Dienststelle gehörten. In einem Fall betrug der zeitliche Aufwand für einen Beamten 20 Stunden pro Woche, den er zusätzlich zu seiner regelmäßigen Arbeitszeit von 40 Stunden zu erbringen hatte.
- 245 Es war nicht ersichtlich, warum Aufgaben bzw. aufzuarbeitende Arbeitsrückstände nicht umverteilt oder durch vorübergehende Mehrarbeit aufgefangen und stattdessen zusätzliche Verträge geschlossen worden waren. Die Bremische Nebentätigkeitsverordnung schreibt vor, Aufgaben regelmäßig in ein Hauptamt einzuordnen. Nebentätigkeiten sollen nicht zugelassen werden, wenn sie mit dem Hauptamt in Zusammenhang stehen. Sie



- dürfen zudem grundsätzlich nur einen zeitlichen Aufwand von höchstens acht Stunden in der Woche umfassen.
- 246 Für Beamtinnen und Beamte ist die Besoldung nach den einschlägigen Bestimmungen durch Gesetz zu regeln. Weitergehende Vereinbarungen sind unwirksam. Für Nebentätigkeiten regelt die Verordnung über die Vergütung von Nebentätigkeiten der Beamtinnen und Beamten (VergütungsVO) die Höhe der Entgelte. Sie legt allerdings nur für einige spezifische Tätigkeiten insbesondere Lehrtätigkeiten fest, welche Entgelte pro Stunde gezahlt werden. In der VergütungsVO fehlen Entgeltvorschriften für Tätigkeiten, wie sie die Dienststellen häufig mit Verträgen außerhalb der Regelwerke erledigen ließen. Ohne eine rechtliche Ermächtigung sind Vereinbarungen mit Beamtinnen und Beamten über ein zusätzliches Entgelt jedoch unzulässig.
- 247 Der Rechnungshof hat gefordert, zusätzliche Verträge mit Beschäftigten der bremischen Verwaltung so weit wie möglich zu vermeiden. Sind sie auch nach einem strengen Maßstab unvermeidlich, müssen die Vorschriften des Nebentätigkeitsrechts beachtet werden.

4 Verträge mit ehemaligen Beschäftigten

- Mit ehemaligen Beschäftigten der bremischen Verwaltung schlossen Dienststellen 109 Verträge mit einem Gesamtvolumen von rd. 747 T€. Häufig waren in den Dienstverträgen Tätigkeiten vereinbart, die einem Projekt zugeordnet waren. Scheiden in einem Projekt tätige Beschäftigte aus dem aktiven Dienst aus, kann es für die Dienststelle sinnvoll sein, Dienstverträge mit ihnen abzuschließen, um den Projekterfolg nicht zu gefährden.
- 249 Um solche Verträge möglichst entbehrlich zu machen, hat der Rechnungshof empfohlen, durch ein vorausschauendes Wissensmanagement frühzeitig dafür zu sorgen, dass individuelles Wissen von Beschäftigten nicht mit deren Ausscheiden aus dem Dienst verloren geht.
- 250 In mehreren Fällen schlossen Dienststellen Dienstverträge, die langfristig oder auf Dauer angelegt waren. Eine solche Praxis ist nicht hinnehmbar. Verträge für die Wahrnehmung von dauerhaften Aufgaben müssen grundsätzlich auf der Grundlage der Tarifverträge vereinbart werden.
- 251 Verträge mit Ruhestandsbeamtinnen und Ruhestandsbeamten können nach § 64 Bremisches Beamtenversorgungsgesetz (BremBeamtVG) dazu führen, dass deren Versorgungsbezüge zu kürzen sind. Das ist i. d. R. dann der Fall, wenn die Summe von Versorgungsbezügen und Erwerbseinkommen



über den Bezügen aus der Endstufe der letzten Besoldungsgruppe während der aktiven Dienstzeit liegt. Der Versorgungsstelle (Performa Nord) muss hierfür jedoch bekannt sein, dass die Betroffenen ein Erwerbseinkommen aus einer Verwendung im öffentlichen Dienst erzielen.

252 Performa Nord hatte von vielen durch die bremischen Dienststellen abgeschlossenen Verträgen keine Kenntnis. Die Dienststellen rechneten diese selbst ab und kamen ebenso wenig wie die Versorgungsberechtigten ihrer Verpflichtung nach § 74 BremBeamtVG nach, zusätzlich erzielte Einkünfte der Versorgungsstelle anzuzeigen. Werden anrechenbare Einkünfte nicht gemeldet, droht Bremen finanzieller Schaden.

5 Zeitaufwand und Entgelthöhe

- 253 Die Dienststellen ermittelten nur vereinzelt den exakten zeitlichen Aufwand für die auszuübenden Tätigkeiten. Überwiegend schätzten sie ihn und zogen teilweise dafür nicht plausible Erfahrungswerte heran.
- 254 Der mit der Tätigkeit verbundene zeitliche Aufwand ist ein entscheidender Faktor für die Bemessung des Gesamtentgelts. Nur wenn die Dienststellen den voraussichtlichen Arbeitsaufwand so genau wie möglich ermitteln oder - wenn dies im Einzelfall nicht möglich ist - fundiert schätzen, können sie eine wirtschaftliche Verwendung der Haushaltsmittel sicherstellen.
- Neben dem zeitlichen Aufwand bestimmt die Höhe des Entgelts pro Stunde den Umfang der zu leistenden Ausgaben. Die Dienststellen vereinbarten die Entgelte uneinheitlich aufgrund verschiedener Maßstäbe. Solche Maßstäbe waren außer einer pauschalen Einschätzung der Wertigkeit der Tätigkeit u. a.
 - Stundensätze der VergütungsVO,
 - Stundensätze der Verordnung über die Gewährung von Mehrarbeitsvergütung für Beamtinnen und Beamte (MVergV),
 - die bisherige persönliche Eingruppierung des oder der Beschäftigten und
 - in der freien Wirtschaft übliche Stundenlöhne.

Allerdings wichen die Dienststellen teilweise von diesen Maßstäben wieder ab, indem sie Stundensätze nachverhandelten oder aufrundeten.



- Die Dienststellen vergüteten gleichwertige Tätigkeiten je nach herangezogener Grundlage unterschiedlich. So erhielten Beschäftigte bei Tätigkeiten der Wertigkeit der Besoldungsgruppe A 10 Stundenentgelte zwischen rd. 18 € und rd. 25 €, die sich damit um fast 40 % unterschieden.
- 257 Der Rechnungshof hat empfohlen, das Entgelt nach der MVergV zu bemessen. Die Höhe der Vergütung ist hier abhängig von der Wertigkeit der Tätigkeit in Stundensätzen vorgegeben. Vor der Festsetzung des Entgelts ist die Tätigkeit ähnlich einer Stellenbewertung zu beschreiben und zu bewerten.

6 Zentrale Koordinierung

- 258 Beschäftigungsverhältnisse außerhalb der Tarifverträge des öffentlichen Dienstes werfen komplexe Probleme auf. Die festgestellten Mängel sind auch darauf zurückzuführen, dass nicht alle Dienststellen stets über die notwendige Fachkompetenz für die Beurteilung dieser Probleme verfügten. Da nicht jede Fachabteilung bzw. Dienststelle das nötige Fachwissen vorhalten kann, hat der Rechnungshof vorgeschlagen, dass häufig betroffene Ressorts jeweils eine verantwortliche Koordinationsstelle einrichten. Diese Stelle hätte auf die Einhaltung geltender Vorschriften und auf wirtschaftliches Verhalten bei der Beschäftigung außerhalb der Regelwerke zu achten.
- 259 Lediglich eine senatorische Behörde beabsichtigt, Regelungen zu Werk- und freien Dienstverträgen in einer Dienstanweisung zu verstetigen.
- Das Finanzressort ist für die Grundsätze der Beschäftigungsverhältnisse in der bremischen Verwaltung verantwortlich. Der Rechnungshof hat dem Ressort angesichts der festgestellten Mängel empfohlen, einen verbindlichen Maßstab für die Höhe der Entgelte zu erarbeiten, um eine einheitliche und wirtschaftliche Verwendung von Haushaltsmitten sicherzustellen. Außerdem hat er das Finanzressort gebeten, einen Standard für die weiteren Vertragsbedingungen von Dienstverträgen als Leitlinie zu definieren, um rechtlich unbedenkliche Vertragsabschlüsse zu gewährleisten. Hierzu gehören neben der Klarstellung der Voraussetzungen für Dienstverträge auch Angaben darüber,
 - wie der zeitliche Umfang vereinbarter T\u00e4tigkeiten bemessen werden kann.
 - dass bei ehemaligen Beamtinnen und Beamten die Versorgungsstelle zu informieren ist und



- wie die Finanzierung der Dienstverträge in der Haushaltsführung abzubilden ist.
- Das Finanzressort hält dies nicht für notwendig. Die Befugnis zum Abschluss der Verträge liege bei den Ressorts und Dienststellen, denen die zu beachtenden Regeln bekannt seien. Es sei nicht angezeigt, die bekannten Regelungen zusätzlich in einem weiteren Regelwerk zusammenzufassen. Das Finanzressort beabsichtige allerdings, mit den Ressorts und Dienststellen bei Gelegenheit im Kreis der Personalreferentinnen und Personalreferenten die Problematik zu erörtern, konkrete Fragestellungen zu vertiefen und Handlungsalternativen zu entwickeln. Auch die Beratungsleistungen des Kompetenzcenters "Personalrecht" wolle es bei dieser Gelegenheit noch einmal vorstellen.
- Der Rechnungshof sieht dies nicht als ausreichend an. Es ist nicht zu erwarten, dass sich durch mündliche Erörterung im Rahmen regelmäßig mit umfangreicher Tagesordnung stattfindender Besprechungen an der zu beanstandenden Praxis nennenswert etwas ändert. Klare Definitionen und Leitlinien des Finanzressorts sind notwendig, um die wirtschaftliche und rechtlich einwandfreie Verwendung von Haushaltsmitteln zu regeln und zu gewährleisten.



VI Einzelne Prüfungsergebnisse

Inneres

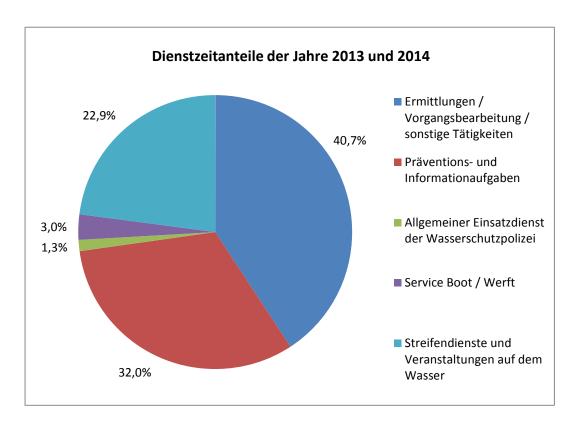
Dienstgruppe Sportschifffahrt der Wasserschutzpolizei Bremen

Polizei und Innenressort nutzen vorhandene Daten nicht, um Tätigkeit und Organisationsform der Dienstgruppe aufgabenkritisch zu bewerten.

1 Aufgaben der Dienstgruppe Sportschifffahrt

- Die Wasserschutzpolizei Bremen hat für die Gefahrenabwehr auf dem Wasser und die damit verbundenen Präventionsaufgaben eine gesonderte Dienstgruppe für die Sportschifffahrt gebildet. Diese Gruppe besteht aus vier Vollzugskräften, davon drei am Standort Bremen und eine am Standort Bremerhaven. Pro Jahr entfallen auf die Dienstgruppe Personal- und Sachausgaben von insgesamt rd. 275 T€.
- Neben Streifenwagen nutzt die Dienstgruppe im Zeitraum von etwa April bis Oktober ein eigenes Sportboot die Bremen 15. Dieses Boot setzt sie an durchschnittlich rd. 50 Tagen jährlich meist am Wochenende auf der Weser, ihren Nebenflüssen sowie anderen schiffbaren Gewässern ein. Zu den Aufgaben der Dienstgruppe zählen Streifen- und Einsatzfahrten, die Begleitung von Veranstaltungen auf dem Wasser sowie Präventionsarbeit. Daneben werden ihre Beamten in geringem Umfang auch zum allgemeinen Einsatzdienst der Wasserschutzpolizei herangezogen, etwa um bei Personalausfall die notwendige Mindesteinsatzstärke zu sichern.
- 265 Das folgende Diagramm stellt die Dienstzeitanteile der Aufgaben der am Standort Bremen eingesetzten Beamten auf Grundlage ihrer Dienstpläne für die Jahre 2013 und 2014 dar:





266 Die größten Anteile der Dienstzeit entfielen auf die Vorgangsbearbeitung sowie auf Präventions- und Informationsaufgaben. Auf Einsätze auf dem Wasser entfiel hingegen nur knapp ein Viertel der Dienstzeit.

2 Prävention

- Die drei am Standort Bremen eingesetzten Beamten verwendeten rd. ein Drittel ihrer Dienstzeit für Präventionsaufgaben. Dazu zählen Vorträge insbesondere zu Sicherheitsvorschriften auf dem Wasser bei Wassersportvereinen oder Codierungsaktionen für diebstahlgefährdetes Bootszubehör, z. B. Außenbordmotoren.
- 268 In den Jahren 2013 und 2014 hielten die Beamten der Dienstgruppe 30 Vorträge. Dabei wurden fast immer mehrere Kräfte gleichzeitig eingesetzt. Für die Vorträge und deren Vorbereitung setzte die Dienstgruppe mehr als 1.800 Dienststunden an, im Durchschnitt also mehr als 60 Stunden pro Vortrag. Fast die Hälfte ihrer Vorträge hielt die Dienstgruppe in Niedersachsen außerhalb ihres örtlichen Zuständigkeitsgebiets.
- 269 Um Personalaufwand für Vorträge zu reduzieren, bietet es sich an, deren Inhalte zu straffen und auf wesentliche Aspekte zu beschränken. So müssten nicht mehrere Kräfte gleichzeitig eingesetzt werden und es entfiele auch



- weniger Dienstzeit auf notwendige Vorbereitungen. Der Rechnungshof hat das Ressort und die Polizei zudem aufgefordert, dafür zu sorgen, dass die Dienstgruppe Aufgaben außerhalb ihrer örtlichen Zuständigkeit grundsätzlich nicht mehr wahrnimmt.
- 270 Das Ressort hat die Auffassung der Polizei dargelegt, derzufolge Fehlverhalten auch auf bremischen Gewässern drohe, wenn die Dienstgruppe nicht bei Vereinen im Umland präventiv tätig werde. Es hat zugesagt, die Polizei werde den Aufwand für Vorträge und für deren Vorbereitung reduzieren.
- 271 Die Dienstgruppe einschließlich des Beamten am Dienstort Bremerhaven nahm in den Jahren 2013 und 2014 an insgesamt 28 Terminen rd. 300 Codierungen vor. Obwohl die Zahl codierter Motoren häufig sehr gering war, setzte sie für die Termine jeweils bis zu drei Kräfte ein.
- 272 Der Rechnungshof hat empfohlen, Codierungen so zu planen, dass Personal effizient eingesetzt wird. Es bietet sich an, damit jeweils nur eine Kraft zu betrauen und Termine bereits in der Planung zusammenzulegen. Das Ressort hat zugesagt, die Dienstgruppe werde künftig höchstens drei Codierungsaktionen pro Jahr durchführen.

3 Vorgangsbearbeitung und Controlling

- 273 Die drei Beamten am Standort Bremen setzten mehr als 40 % ihrer Dienstzeit für Ermittlungen, Vorgangsbearbeitung sowie für sonstige Tätigkeiten wie Dienstsport ein. Sie bearbeiteten in den Jahren 2013 und 2014 insgesamt 31 Straftaten, 27 Bußgeldverfahren und 184 Verwarnungen bis zu deren Abgabe an die Staatsanwaltschaft bzw. das Stadtamt. Auf jeden bearbeiteten Vorgang entfiel damit eine rechnerische Bearbeitungsdauer von durchschnittlich mehr als 17 Stunden. Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass dies nicht plausibel ist.
- 274 Das Ressort hat dazu dargelegt, die Berechnungsgrundlagen umfassten nicht alle Tätigkeiten der Dienstgruppe, daher sei das Bild verzerrt. So habe die Dienstgruppe insgesamt 120 Strafsachen bearbeitet. Aufgrund gegenseitiger Unterstützungsleistungen innerhalb der Dienstgruppe seien exakte Zeitanteile für die Strafsachenbearbeitung nur bedingt zu ermitteln.
- 275 Der Rechnungshof stützt seine Berechnungen auf von der Polizei bereitgestellte Daten zu Tätigkeiten und zur Zahl bearbeiteter Vorgänge. Seiner Berechnung liegt die darauf verwendete Dienstzeit lediglich der drei am Standort Bremen eingesetzten Beamten zugrunde. Die Darstellung des



- Ressorts bezieht sich hingegen auf den Einsatz aller vier Beamten der Dienstgruppe. Im Ergebnis verändert dies die lange Bearbeitungsdauer je Vorgang allerdings nur unwesentlich.
- 276 Nach § 7 LHO sind die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Das günstigste Verhältnis zwischen dem verfolgten Zweck und den einzusetzenden Mitteln lässt sich nur auf Grundlage von Daten sowohl zum Einsatzgeschehen der Dienstgruppe als auch zu den dadurch verursachten Kosten ermitteln.
- 277 Für Controllingzwecke grundsätzlich nutzbare Daten zur Dienstgruppe wie Dienstzeiten oder Angaben zu Tätigkeiten in Form von Dienstplänen liegen vor. Die Wasserschutzpolizei hat diese Daten jedoch nicht regelmäßig ausgewertet. Sie konnte die Informationen demzufolge auch nicht als Grundlage einer an Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit orientierten Steuerung nutzen.
- Insbesondere die lange rechnerische Bearbeitungsdauer für Vorgänge und die Zahl der Einsatztage der Bremen 15 (s. Tz. 264) begründen Zweifel, ob die Wasserschutzpolizei die ihr obliegenden Aufgaben mit der Dienstgruppe effektiv und effizient erfüllt. Nur wenn alle Tätigkeiten erfasst und bewertet werden, können Prioritäten gesetzt und die Zielerreichung fundiert beurteilt werden. Außerdem werden Vergleiche mit anderen Dienststellen der Polizei Bremen oder Wasserschutzpolizeien anderer Länder ermöglicht, die vergleichbare Aufgaben für die Sportschifffahrt keiner gesonderten Dienstgruppe zugeordnet haben.
- 279 Der Rechnungshof hat gefordert, Daten zu Kosten und Leistungen regelmäßig auszuwerten, die Ergebnisse auch im Hinblick auf alternative Organisationsformen zu bewerten und dabei aufgabenkritische Ansätze einzubeziehen. Auf diese Weise ließen sich Optimierungspotenziale identifizieren und Personalaufwand verringern, sodass letztlich Ressourcen für andere Aufgaben innerhalb der Polizei Bremen verfügbar werden können.
- 280 Das Ressort bestätigt die Notwendigkeit, das Controlling zu verbessern und hat die Polizei damit beauftragt. Auch eine Neuanbindung der Dienstgruppe Sportschifffahrt soll in einem breit angelegten Projekt zur Optimierung der Polizeiarbeit diskutiert werden.



Wissenschaft

Haushalts- und Wirtschaftsführung eines Forschungsinstituts

Bereits im Jahr 2010 bestehende Mängel bei der Haushalts- und Wirtschaftsführung eines Forschungsinstituts waren bis 2015 noch nicht behoben. Das Institut beachtete die Gebote der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht. Um den erheblichen Anstieg des Finanzbedarfs zu beenden, sind nunmehr dringend wirksame Maßnahmen erforderlich.

1 Prüfungsanlass

- Zum 31. Dezember 2015 beschäftigte ein in erheblichem Umfang mit Landesmitteln finanziertes Forschungsinstitut 43 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit insgesamt 37,1 Vollzeiteinheiten. Ferner waren am Institut zwei Kooperationsprofessoren der Hochschule Bremerhaven tätig.
- Anlässlich einer Prüfung durch den Rechnungshof im Jahr 2010 hatten sich wesentliche Mängel der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Forschungsinstituts und der Steuerung des Instituts durch das Wissenschaftsressort gezeigt (vgl. Jahresbericht 2011 Land -, Tz. 515 ff.). Für die Jahre 2013 und 2015 hatte das Ressort dem Institut nachträglich erhebliche zusätzliche Mittel zur Grundfinanzierung bewilligt, um dessen Liquidität sicherzustellen. Dies veranlasste den Rechnungshof, die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Instituts erneut zu überprüfen.

2 Jahresergebnisse und Förderung durch das Land Bremen

283 Die folgende Tabelle zeigt, wie sich die Jahresergebnisse des Instituts in den Jahren 2012 bis 2015 entwickelten:



Ertrag, Aufwand und Jahresergebnisse (2012 bis 2015 in T€)					
	2012	2013	2014	2015	
Institutionelle Förderung	952	1.047	1.047	1.215	
nachträgliche Sonderzuwendungen zur institutionellen Förderung	55	450	-	400	
Projektförderungen Bremens	-	352	100	50	
Erträge aus öffentlichen und privaten Drittmittelprojekten	4.184	2.430	2.279	2.050	
Sonstige Erträge	228	196	339	290	
Gesamterträge	5.419	4.475	3.765	4.005	
Personalaufwand	3.367	3.259	2.915	2.799	
Materialaufwand, Bezogene Leistungen und Sonstiger Aufwand	2.071	1.425	1.356	786	
Gesamtaufwand	5.438	4.684	4.271	3.585	
Jahresergebnis	-19	-209	-506	420	

- Das Forschungsinstitut erhielt in den Jahren 2012 und 2013 zunächst Zuwendungen in Höhe von jeweils rd. 1 Mio. € als institutionelle Förderung. Grundlage für die Höhe dieser Förderung war der im Wirtschaftsplan des Instituts jeweils ausgewiesene Mittelbedarf. Von 2012 auf 2013 gingen die Erträge aus Drittmittelprojekten um mehr als 40 % zurück. Um den Fortbestand des Instituts zu sichern, bewilligte das Ressort nachträglich in beiden Jahren weitere Mittel in Höhe von insgesamt rd. 505 T€. Die wirtschaftliche Situation des Instituts blieb angespannt. Bis zum Jahr 2014 wies es jeweils steigende Verluste aus.
- Im Jahr 2015 erzielte das Institut zwar ein positives Jahresergebnis in Höhe von rd. 420 T€. Dies ist jedoch vor allem auf zusätzliche Hilfen des Landes zurückzuführen. Zum einen hatte das Ressort die institutionelle Förderung für das Jahr 2015 um rd. 168 T€ auf rd. 1.215 T€ angehoben. Zum anderen gewährte es dem Institut im November 2015 weitere Mittel in Höhe von 400 T€ als zinslos rückzahlbare Zuwendung, um dessen Liquidität zu erhalten. Zudem übernahm die Hochschule Bremerhaven die Finanzierung zweier Kooperationsprofessuren, sodass sich der Aufwand des Instituts verringerte. Ohne diese Maßnahmen hätte das Institut auch im Jahr 2015 einen Verlust ausgewiesen.



- 286 Bereits bei seiner letzten Prüfung hatte der Rechnungshof darauf hingewiesen, dass das Ressort das Quartalscontrolling nicht genutzt hatte, um zeitnah auf finanzielle Fehlentwicklungen zu reagieren. Die nachträglichen Zuwendungen verdeutlichen, dass das Ressort zumindest bis zum Ende des Jahres 2015 die Quartalsdaten weiterhin nicht nutzte, um den Finanzbedarf des Instituts zeitnah zutreffend einzuschätzen. Die festgestellten Mängel bestanden fort.
- 287 Hierzu hat das Ressort dargelegt, es habe mit den Nachbewilligungen jeweils auf außergewöhnliche finanzielle Situationen reagiert, da ein erhebliches Landesinteresse an dem Institut bestehe. Zudem habe es organisatorische Maßnahmen getroffen.
- 288 Der Rechnungshof erwartet, dass sich das Ressort künftig anhand der Quartalsdaten regelmäßig über die wirtschaftliche Lage des Instituts informiert und sie bewertet. Nur so sind zeitnah Steuerungsmaßnahmen möglich, um nachträgliche Finanzhilfen zu vermeiden.
- Die für das Jahr 2015 zusätzlich gewährte Zuwendung in Höhe von 400 T€ ist laut Zuwendungsbescheid innerhalb von fünf Jahren durch Kürzung der institutionellen Förderung auszugleichen. Weitere Modalitäten für diesen Ausgleich legte das Ressort nicht fest, um den Ausgleich im Hinblick auf die finanzielle Situation des Instituts flexibel handhaben zu können.
- Die Förderung mit einer rückzahlbaren Zuwendung erscheint nicht sachgerecht. Es fehlten Planungsrechnungen für den Zuwendungsbedarf des Instituts in den Jahren 2016 bis 2020. Ausweislich des Zuwendungsbescheids vom November 2015 sollte die institutionelle Förderung für das Jahr 2016 um mindestens 50 T€ sinken. Nur rd. zwei Monate nach diesem Bescheid erließ das Ressort den Zuwendungsbescheid für das Jahr 2016. Anstatt die Förderung zu reduzieren, erhöhte das Ressort die institutionelle Förderung gegenüber dem für das Jahr 2015 ursprünglich bewilligten Betrag von rd. 1.215 T€ für das Jahr 2016 um rd. 60 T€ und für das Jahr 2017 um rd. 82 T€. Damit ist unklar, ob, in welchen Jahren und in welcher Höhe die Zuwendungen der Folgejahre gekürzt werden.
- 291 Das Ressort hat mitgeteilt, die Wirtschaftspläne für die Jahre 2018 und 2019 wiesen eine jährliche Rückzahlung durch Reduktion der Grundfinanzierung von jeweils 100 T€ aus. Nach heutigem Sachstand gehe es davon aus, dass eine Rückzahlung im vorgegebenen Zeitraum erfolgt sein werde.
- 292 Dem ist entgegenzuhalten, dass die Zuwendungen ausweislich der Wirtschaftspläne für diese Jahre jeweils nur um 18 T€ bzw. 68 T€



- reduziert werden sollen. Es deutet sich also bereits an, dass die rückzahlbare Zuwendung für das Jahr 2015 bis zum Jahr 2020 durch Kürzung der institutionellen Förderung nicht ausgeglichen werden wird.
- Neben den Mitteln zur Finanzierung des Geschäftsbetriebs gewährte das Ressort dem Institut in den Jahren 2012 bis 2015 weitere Mittel zur Förderung dreier Projekte mit einem Gesamtvolumen von 502 T€. Weder aus den Projektunterlagen des Instituts noch aus den dokumentierten Antragsprüfungen des Ressorts geht hervor, wie sich die jeweiligen Inhalte der als Projekte bezeichneten Vorhaben vom sonstigen Geschäftsbetrieb des Instituts abgrenzten.
- 294 Bei Projektförderungen neben einer institutionellen Förderung ist sicherzustellen, dass die Einnahmen und Ausgaben den Projekten eindeutig zugeordnet und von denen des allgemeinen Geschäftsbetriebs abgegrenzt werden. Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, dies künftig zu beachten.
- 295 Das Ressort hat ausgeführt, mit den Projektförderungen seien zusätzliche inhaltliche Entwicklungen unterstützt worden, um die Akquisitionschancen dauerhaft zu erhöhen.
- 296 Es gehört zu den Aufgaben des Instituts, anwendungsorientiert zu forschen. Die vom Ressort zusätzlich finanzierten Vorhaben dienten diesem Zweck. Im Ergebnis kam die sog. Projektförderung daher einer Aufstockung der Grundfinanzierung gleich. Daraus lässt sich auf eine unzureichende Wirtschaftsplanung schließen.
- Das Ressort erhöhte Zuwendungen insbesondere dann nachträglich, wenn die wirtschaftliche Lage des Instituts aufgrund nicht realisierter Drittmittelprojekte kritisch geworden war. Auf diese Weise lässt sich die Liquidität zwar kurzfristig sicherstellen. Die Ursachen der finanziellen Engpässe werden jedoch nicht behoben. Es ist vielmehr nach wie vor erforderlich, das Institut dazu anzuhalten, die Gründe für den Rückgang der Drittmitteleinnahmen zu analysieren und zu untersuchen, ob sich ggf. nicht profitable Bereiche einstellen und neue Geschäftsbereiche erschließen lassen. Der Rechnungshof sieht das Ressort in der Pflicht, auf die zeitnahe Neuausrichtung des Instituts zu drängen.



3 Haushalts- und Wirtschaftsführung

3.1 Risikomanagement

- 298 Im geprüften Zeitraum hatten weder Ressort noch Institut die Finanzierungsrisiken so rechtzeitig bemerkt, dass andere Maßnahmen als die Aufstockung der Finanzierung z. B. Kürzungen der Sachausgaben die Risiken hätten abwenden können.
- 299 Mit einem Risikomanagementsystem können Risiken frühzeitig erkannt, bewertet und überwacht werden. Institut und Ressort wussten sowohl aufgrund der Prüfungsergebnisse des Rechnungshofs aus dem Jahr 2010 als auch infolge der Hinweise der vom Institut beauftragten Wirtschaftsprüfungsgesellschaft um die Mängel des Risikomanagements des Instituts. Dennoch gingen Ressort und Institut die Probleme jahrelang nicht an. Die drohende Insolvenz wurde erst anlässlich der Prüfung des Jahresabschlusses 2013 im ersten Quartal 2014 bekannt. Dies belegt, dass das Risikomanagementsystem des Instituts bis zu diesem Zeitpunkt immer noch nicht funktionierte.
- 300 Das Ressort hat eingeräumt, erst nach den Hinweisen der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Ende 2013/Anfang 2014 Gegenmaßnahmen ergriffen zu haben. Seither begleite es das Institut eng. Das Institut habe inzwischen begonnen, ein Risikomanagement einzurichten und zu dokumentieren.
- 301 Der Rechnungshof erwartet vom Ressort, dass es sich anhand der Quartalsdaten über die wirtschaftliche Lage des Instituts informiert und sich von der Wirksamkeit des Risikomanagements überzeugt.

3.2 Projektmanagement

Während der Prüfung vor Ort in den Monaten Juli bis Oktober 2016 konnte das Institut bei stichprobenartig ausgewählten Drittmittelprojekten keine vollständigen Unterlagen z. B. zu deren Kalkulation und Kostendeckung beibringen. Die vorgelegten Unterlagen deuteten zudem auf eine Vielzahl weiterer Mängel im Projektmanagement hin. Eine buchhaltungsgestützte Kostenträgerrechnung nutzt das Institut erst seit dem Jahr 2015. Bis zu diesem Zeitpunkt war eine systematische Auswertung der finanziellen Projektergebnisse nicht möglich.



303 Der Rechnungshof hat das fehlerhafte Projektmanagement beanstandet. Ressort und Institut haben mitgeteilt, das Institut arbeite inzwischen daran, das Projektmanagement zu verbessern.

3.3 Wirtschaftliche Drittmittelprojekte

- Das Forschungsinstitut führt sog. wirtschaftliche Drittmittelprojekte durch. Ein Drittmittelprojekt wird als wirtschaftlich bezeichnet, wenn es auf dem Markt Anbieter für Dienstleistungen gleicher Art gibt. Bei der Kalkulation von wirtschaftlichen Drittmittelprojekten ist das Beihilferecht der Europäischen Union zu beachten. Danach ist eine staatliche Subvention wirtschaftlicher Betätigung grundsätzlich nicht zulässig. Die Projekte müssen also aus sich selbst heraus kostendeckend sein.
- Zahlreiche wirtschaftliche Drittmittelprojekte führte das Institut nicht kostendeckend durch. Insbesondere die Projekte, die das Institut im Auftrag einer Gesellschaft ausführte, an der es mehrheitlich beteiligt ist, deckten vielfach die damit zusammenhängenden Kosten nicht. Das Institut überprüfte die Kostendeckung der Projekte auch im Nachhinein nicht und zog daher keine Schlussfolgerungen für die Kalkulation künftiger Projekte.
- 306 Der Rechnungshof erwartet vom Ressort, sicherzustellen, dass das Institut wirtschaftliche Drittmittelprojekte kostendeckend ausführt, damit die Projekte die Grundfinanzierung des Instituts nicht belasten.

3.4 Buchführungsdienstleistungen

- 307 Das Institut hat Buchführungsdienstleistungen für andere bremische Forschungseinrichtungen übernommen. Hieraus erwirtschaftete es mindestens in den Jahren 2014 und 2015 Verluste. Bereits im Jahr 2010 hatte der Rechnungshof gerügt, dass das Forschungsinstitut seinem Zweck zuwider Buchführungsdienstleistungen erbracht und hiermit Verluste erwirtschaftet hatte. Zudem hatte er das Institut gebeten, die Kosten für die eigenen Buchführungstätigkeiten mit denen von Drittanbietern zu vergleichen.
- 308 Das Ressort hat eingeräumt, das Institut verzichte teilweise auf Kostendeckung, um sein Personal auszulasten. Buchführungsdienstleistungen für andere Forschungseinrichtungen auszuführen, sei politisch gewollt. Aus Landessicht sei dies kostenneutral und insoweit keine Änderung geplant.
- 309 Buchführungsdienstleistungen entsprechen nach wie vor nicht dem Zweck des Forschungsinstituts. Diese Problematik war zumindest seit der letzten



Prüfung durch den Rechnungshof im Jahr 2010 bekannt. Anstatt die defizitären Tätigkeiten einzustellen und das hierfür eingesetzte Personal umzusteuern, besetzte das Institut in den Jahren 2011 und 2016 in der Verwaltung frei werdende Stellen sogar nach und stellte dafür neues Personal ein. Der Rechnungshof hält an seinen bereits 2010 erhobenen Forderungen fest.

3.5 Personal

- 310 Tarifvertragliche Voraussetzung für eine Zulage ist, dass die Leistung der oder des Beschäftigten über das Maß der arbeitsvertraglich geschuldeten Arbeitsleistung hinausgeht und daher in besonderem Maße herausragend ist. Zur Begründung für Tarifbeschäftigten gewährte Zulagen beschrieb das Institut jedoch lediglich die Tätigkeiten der Beschäftigten in allgemeiner Form.
- 311 Mit den am Institut tätigen Kooperationsprofessoren vereinbarte die Hochschule individuelle Forschungszulagen. Nach der Bremischen Hochschul-Leistungsbezügeverordnung ist eine der Voraussetzungen dafür, dass die Drittmittelgeberinnen und -geber hierfür Mittel vorsehen. Das war nicht der Fall.
- Personalkostenverrechnungen mit der Tochtergesellschaft des Instituts waren weder ausdrücklich geregelt, noch war deren Angemessenheit anders nachgewiesen. Auffällig ist, dass bei der Tochtergesellschaft einem um rd. 40 % gestiegenen Personalaufwand für drei Beschäftigte und zwei Geschäftsführer deutlich rückläufige Umsätze entgegen standen.
- 313 Der Rechnungshof hat dem Ressort empfohlen,
 - dafür zu sorgen, dass das Institut Zulagen nur unter Berücksichtigung seiner wirtschaftlichen Situation vereinbart und die Zulagen jeweils qualifiziert begründet und dokumentiert,
 - sicherzustellen, dass die Hochschule Zulagen an Kooperationsprofessoren nur dann gewährt, wenn die rechtlichen Voraussetzungen dafür nach der Bremischen Hochschul-Leistungsbezügeverordnung erfüllt sind,
 - darauf hinzuwirken, dass das Institut Personalkostenverrechnungen mit anderen Gesellschaften schriftlich regelt und verursachungsgerecht zutreffend abrechnet sowie
 - das Institut zu veranlassen, die Personalausstattung der Tochtergesellschaft zu überprüfen.



- Der Rechnungshof hält es zudem für zielführend, anhand der Stellenpläne und aktueller Arbeitsplatzbeschreibungen die Gehaltsstruktur der Forschungseinrichtungen untereinander zu vergleichen und zu überprüfen, ob die Forschungsinstitute die gezahlten Leistungszulagen qualifiziert begründen und dokumentieren.
- Das Ressort hat zugesagt, es werde die Arbeitsplatzbeschreibungen anlässlich einer vertieften Verwendungsnachweisprüfung anfordern. Die Zahlung von Leistungszulagen sei seit 2015 nahezu abgeschafft worden. Zum 31. Dezember 2016 seien die letzten Leistungszulagen widerrufen worden. Auch die Zahlung von Forschungszulagen für die Kooperationsprofessoren werde kurzfristig abgeschafft. Das Ressort hat zudem angekündigt, auf eine Überarbeitung der Vereinbarung mit der Tochtergesellschaft des Instituts hinzuwirken.

3.6 Reisen, Bewirtungen und Beschaffungen

- Im Zeitraum von 2012 bis 2015 fielen beim Institut Reisekosten von insgesamt rd. 459 T€ sowie Bewirtungskosten von insgesamt rd. 72 T€ an. Das Institut verwandte die Zuwendungsmittel nicht durchgängig wirtschaftlich und sparsam. Darüber hinaus beachtete das Institut entgegen der eigenen Organisationsanweisung die Vorgaben des Bremischen Reisekostengesetzes vielfach nicht. Zudem fehlten Regelungen, um die Vorgaben des Zuwendungsbescheids zu Beschaffungen umzusetzen. Die durch den Rechnungshof stichprobenhaft geprüften Vorgänge der Jahre 2012 bis 2015 wiesen u. a. folgende Mängel auf:
 - Es war jeweils nicht dokumentiert, ob eine ausreichende Mittelverfügbarkeit für beantragte Dienstreisen geprüft worden war.
 - Die dienstliche Notwendigkeit der Reisen wurde nicht begründet.
 - Den Belegen war nicht zu entnehmen, dass jeweils die vorgeschriebene niedrigste Beförderungsklasse gewählt worden wäre.
 - Das Institut trug mehrfach Kosten für Bewirtungen, deren dienstliche Veranlassung nicht ersichtlich war.
 - Teilweise überschritt der rechnerische Betrag der Bewirtungskosten pro Person die Vorgaben des Ressorts von 35 € erheblich. Dazu haben auch überhöhte Getränkekosten beigetragen.



- Vor Beschaffungen wurden der Bedarf und die Mittelverfügbarkeit regelmäßig nicht überprüft.
- Nur zu wenigen Beschaffungsvorgängen legte das Institut dem Rechnungshof Unterlagen über Vergleichsangebote vor.
- Einzelne gebuchte Beträge waren sachlich und rechnerisch nicht nachvollziehbar.
- 317 Die Mängel führten zu vermeidbaren Mehrausgaben. Damit verwandte das Institut die Mittel entgegen dem Zuwendungsbescheid nicht wirtschaftlich und sparsam. Dadurch verschärfte sich die ohnehin seit langem andauernde prekäre finanzielle Situation des Instituts nochmals. Ungeachtet dessen offenbart die unwirtschaftliche Haushaltsführung erhebliche Defizite in der Geschäftsführung.
- 318 Die Mängel in der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Instituts waren dem Ressort nicht bekannt, da es seit dem Jahr 2007 keine vertieften Verwendungsnachweisprüfungen durchgeführt und bei den Verwendungsnachweisprüfungen der Jahre 2012 bis 2015 keine Belege geprüft hatte.
- 319 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, die unwirtschaftliche Haushaltsführung des Instituts zu unterbinden. Er hält es darüber hinaus für erforderlich, dass das Ressort nunmehr vertiefte Verwendungsnachweisprüfungen durchführt, um sicherzustellen, dass das Institut die Regelungen einhält.
- Das Ressort hat erklärt, eine turnusmäßige Verwendungsnachweisprüfung wäre für das Jahr 2013 angedacht gewesen, sei dann aber aufgrund personeller Engpässe verschoben worden. Es habe jedoch seitdem dafür gesorgt, dass eine unwirtschaftliche und teilweise unrechtmäßige Haushaltsführung unterbleibe. Die kaufmännische Geschäftsführung sei neu besetzt und mit mehr Verantwortung und Befugnissen ausgestattet worden. Darüber hinaus haben Ressort und Institut die Mängel eingeräumt und angekündigt, Verfahren und Organisationsanweisungen zu überarbeiten. Künftig sei gewährleistet, dass sowohl die Grundsätze für Bewirtungsaufwendungen als auch die Vorgaben des bremischen Reisekostenrechts eingehalten würden.

3.7 Aufwendungen für die Bibliothek

321 Das Institut verfügt über eine Bibliothek, die Informationen und Dokumentationen zu fachspezifischen Themen bereitstellt. Die jährlichen Kosten für die Bibliothek belaufen sich auf mehr als 300 T€, die zu einem hohen Anteil



- für Personal anfallen. Die Zahl der Nutzerinnen und Nutzer der Bibliothek nimmt seit Jahren ab, die Anfragen an und Besuche in der Bibliothek verringerten sich zwischen 2012 und 2015 um die Hälfte.
- 322 Angesichts der gesunkenen Nachfrage nach Leistungen der Bibliothek, der hohen durch sie verursachten Kosten sowie angesichts der finanziellen Lage des Instituts hat der Rechnungshof dem Ressort empfohlen, zu prüfen, inwieweit das Land Bremen ein erhebliches Interesse an der Bibliothek hat. Bevor die Bibliothek weiterhin mit öffentlichen Mitteln finanziert wird, ist es geboten, mittels einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung auch zu prüfen, ob es wirtschaftlicher ist, die Bibliothek mit einer anderen örtlich nahen Bibliothek zusammenzulegen.
- Das Ressort hat mitgeteilt, die Bibliothek stelle ein Alleinstellungsmerkmal des Instituts dar. Das Institut prüfe derzeit, einige der zwischenzeitlich eingestellten Dienstleistungen der Bibliothek wieder einzuführen, um deren Sichtbarkeit zu erhöhen. Das Ressort habe untersucht, ob die Bibliothek mit der Staats- und Universitätsbibliothek zusammengelegt werden könne, sich jedoch dafür entschieden, die Bibliothek am Standort des Instituts beizubehalten.
- 324 Der Hinweis auf das Alleinstellungsmerkmal könnte nur dann überzeugen, wenn mit dem hohen Aufwand für die Bibliothek nicht nur ein ideeller, sondern auch ein wirtschaftlich relevanter Nutzen verbunden wäre. Es ist daher unabdingbar, über die Fortführung der Bibliothek anhand konkreter Vergleichsszenarien und einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu entscheiden.

4 Handlungsbedarf

- Zur Abwendung finanzieller Krisen bedurfte das Institut in den vergangenen Jahren mehrfach erheblicher zusätzlicher Landesmittel, obwohl das Ressort bereits die Grundfinanzierung des Instituts aufgestockt hatte. Die wiederkehrende Erhöhung der Zuwendung konnte die Probleme nicht nachhaltig lösen. Die wirtschaftlich angespannte Situation des Forschungsinstituts ist nicht zuletzt auf erhebliche Mängel in seiner Haushalts- und Wirtschaftsführung zurückzuführen. Um einen weiteren Anstieg des Finanzierungsbedarfs und damit verbundenen Belastungen für den Landeshaushalt zu vermeiden, sind dringend wirksame Maßnahmen erforderlich:
 - Das Forschungsinstitut bedarf zeitnah einer Neuausrichtung. Dafür benötigt es ein zukunftsorientiertes Konzept.



- Nur sorgfältige und vorsichtige Bewertungen der Erfolgsaussichten von Drittmittelprojekten ermöglichen eine verlässliche Aussage über den voraussichtlichen Mittelbedarf des Instituts.
- Kostenintensive T\u00e4tigkeiten, die nicht dem unmittelbaren Zweck des Instituts dienen und die wirtschaftlicher au\u00dBerhalb des Instituts ausgef\u00fchrt werden k\u00f6nnen, darf es nicht l\u00e4nger wahrnehmen.
- 326 Der Rechnungshof hält es für erforderlich, dass sich das Ressort für die Erfolgskontrolle dieser Maßnahmen eine zeitliche Perspektive setzt. Das Ressort ist in der Pflicht, auf die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Instituts einzuwirken, um sicherzustellen, dass den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit Rechnung getragen wird. Ein dauerhaftes öffentliches Interesse an der Förderung des Instituts kann nur Bestand haben, soweit seine Haushalts- und Wirtschaftsführung den rechtlichen Anforderungen genügt.





Wissenschaft

Zielkonflikt in der Hochschulentwicklung

Der Zielkonflikt zwischen den zu verbessernden Lehr- und Lernbedingungen an den bremischen Hochschulen, den Anforderungen des Hochschulpakts und den Konsolidierungserfordernissen Bremens bedarf einer Lösung.

1 Ziel- und Leistungsvereinbarungen

- Das Land Bremen stattet seine Hochschulen jährlich mit einer Grundfinanzierung aus, die im Jahr 2015 insgesamt rd. 253 Mio. € betrug. Die Senatorin für Wissenschaft, Gesundheit und Verbraucherschutz (Ressort) steuert die Hochschulen nach Maßgabe des Bremischen Hochschulgesetzes (BremHG). Danach ist die personelle, sachliche und räumliche Ausstattung der Hochschulen des Landes in einem mehrjährigen Wissenschaftsplan darzulegen. Auf Basis des Wissenschaftsplans sind zwischen dem Ressort und den Hochschulen jeweils mehrjährige Ziel- und Leistungsvereinbarungen abzuschließen. Diese Vereinbarungen stellen ein wesentliches Steuerungsinstrument des Ressorts dar.
- 328 Ressort und Hochschulen verständigen sich in den Ziel- und Leistungsvereinbarungen über die von der jeweiligen Hochschule zu erfüllenden inhaltlichen Ziele sowie über die vom Land zur Verfügung zu stellenden Finanzmittel (§ 105a BremHG). Auf der Grundlage dieser Vereinbarungen kann das Ressort überprüfen, ob die jeweilige Hochschule den verabredeten Entwicklungspfad eingehalten hat und ob Abweichungen davon veränderte Vereinbarungen erfordern.

329 Der Rechnungshof hat Folgendes festgestellt:

- Einzelne Ziele, die der Senat im geltenden Wissenschaftsplan beschlossen hatte, finden sich in den Ziel- und Leistungsvereinbarungen der Jahre 2015 bis 2017 nicht wieder. So wurde das Ziel, die angebotenen Lehramtsfächer zwischen der Universität Bremen und der Universität Oldenburg abzustimmen, nicht aufgenommen.
- Das Ressort hatte für das Jahr 2014 mit keiner Hochschule eine Zielund Leistungsvereinbarung geschlossen. Für die Jahre 2010/2011, 2012/2013 und 2015 bis 2017 wurden diese jeweils erst nach Beginn



- ihrer Laufzeit geschlossen. In einem Fall wurde die Vereinbarung erst 15 Monate nach Beginn des zweijährigen Zeitraums, für den sie gelten sollte, abgeschlossen.
- Ressort und Hochschulen definierten die Ziele oftmals zu kleinteilig und nicht immer eindeutig.
- Das Ressort hat mitgeteilt, es werde bisher nicht in die Ziel- und Leistungsvereinbarungen übernommene Ziele aus dem Wissenschaftsplan 2020 in die Verhandlungen über künftige Vereinbarungen einbringen. Es sei jedoch der Auffassung, eine zielvereinbarungsfreie Zeit von einem halben bis zu einem dreiviertel Jahr sei notwendig, um sich auf der Grundlage der Ergebnisse der abgelaufenen über neue Vereinbarungen zu verständigen. Solange sich die grundlegende Ausrichtung nicht ändere und laufend zwischen Hochschulen und Ressort über Ziele und Leistungen gesprochen werde, sei dieses Vorgehen unproblematisch und habe sich bewährt.
- 331 Ziel- und Leistungsvereinbarungen sind nur dann zweckmäßig, wenn sich aus ihnen Leitlinien für künftiges Handeln ergeben. Sie reduzieren den Arbeitsaufwand sowohl für das Ressort als auch für die Hochschulen zumindest insoweit, als sie das Controlling auf quartalsweise Berichterstattungen beschränken. Längere Zeiträume ohne solche Vereinbarungen bergen das Risiko zusätzlichen Aufwands für viele Einzelentscheidungen, weil die Orientierung aus einer Rahmenvereinbarung fehlt. Zudem erleichtern Ziel- und Leistungsvereinbarungen den Hochschulen die Planung ihrer Entwicklung.
- 332 Deshalb ist anzustreben, künftig Ziel- und Leistungsvereinbarungen mit den Hochschulen so rechtzeitig abzuschließen, dass sie an vorherige Vereinbarungen anschließen. Es empfiehlt sich darüber hinaus, nur Ziele aufzunehmen, die für die Steuerung wesentlich sind. Nur wenn diese Ziele konkret definiert sind, kann das Ressort später beurteilen, ob sie erreicht worden sind.

2 Überprüfung von Zielen und Leistungen

Das Ressort und die Hochschulen haben sich in den Ziel- und Leistungsvereinbarungen darüber verständigt, dass die Hochschulen nach Ablauf des Vereinbarungszeitraums jeweils einen Abschlussbericht vorlegen. Aus den Berichten soll hervorgehen, inwieweit die Hochschulen die vereinbarten Ziele erreicht und warum sie einzelne Ziele verfehlt haben.



- 334 Mit allen vier Hochschulen waren in den Ziel- und Leistungsvereinbarungen für die Jahre 2012 und 2013 insgesamt rd. 340 qualitative und quantitative Ziele vereinbart worden. Hiervon hatten die Hochschulen ausweislich der Auswertungen durch das Ressort durchschnittlich rd. die Hälfte vollständig erreicht. Zu einigen Zielen hatten sie in ihren Abschlussberichten keine Angaben gemacht. Außerdem hatten die Hochschulen entgegen ihrer Verpflichtung aus den Ziel- und Leistungsvereinbarungen nicht oder nur unvollständig begründet, warum sie Ziele nicht erreicht hatten. Das Ressort forderte diese Erläuterungen von den Hochschulen auch nicht nachträglich an. Ob es die Gründe für das Verfehlen von Zielen hinterfragte, ließ sich den Auswertungsberichten des Ressorts nicht entnehmen. In jährlichen Gesprächen stellten die Hochschulen dem Ressort ihre quantitativen Ergebnisse dar. Diese Gespräche wurden nicht dokumentiert.
- 335 Um die Situation der Hochschulen zutreffend einschätzen zu können, ist eine vollständige Berichterstattung der Hochschulen erforderlich, in der sie auch die Gründe für mögliche Abweichungen von Zielen darlegen. Mündliche Berichte bedürfen stets der Dokumentation.
- Der Rechnungshof hat dem Ressort empfohlen, in seine Auswertungsberichte Angaben darüber aufzunehmen, wie es die bisherige Zielerreichung bewertet und welche Maßnahmen es ggf. für notwendig hält, um die vereinbarten Ziele vollständig umzusetzen. Damit wären auch geeignete Grundlagen für die Neuverhandlungen der künftigen Ziel- und Leistungsvereinbarungen geschaffen.

3 Neue Finanzmittel für die Hochschulen

- 337 Seit dem Jahr 2015 stehen dem Ressort für die Hochschulen zusätzliche Mittel zur Verfügung, weil die Kosten für Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) nunmehr in voller Höhe vom Bund getragen werden. Für das Jahr 2015 stellte das Ressort den Hochschulen daher einen Teilbetrag in Höhe von rd. 3,9 Mio. € jeweils zweckgebunden in drei Fonds bereit, mit denen unterschiedliche Ziele verfolgt wurden. Der sog. Zukunftsfonds stützte Maßnahmen für Studium und Lehre, ein weiterer Fonds sah spezielle Förderungen zur Geschlechtergleichstellung vor. Aus dem dritten Fonds wurden Maßnahmen für verschiedene Zielgruppen finanziert, beispielsweise für Studierende mit Migrationshintergrund.
- 338 Die Verbesserung von Studium und Lehre sowie die Geschlechtergleichstellung sind bereits in die Ziel- und Leistungsvereinbarungen für die Jahre 2015 bis 2017 eingeflossen. Die wesentlichen mit den neu aufgelegten Fonds



- verfolgten Ziele waren insofern bereits seit Jahren Gegenstand der Grundfinanzierung.
- Während das Ressort den Hochschulen deren Grundfinanzierung direkt zuweist, mussten die Hochschulen für jede Maßnahme, die aus den Fonds finanziert werden sollte, einen gesonderten Antrag stellen. Das Ressort prüfte 30 Anträge und bewilligte für das Jahr 2015 Mittel für 24 Maßnahmen mit Beträgen zwischen 10 T€ und 900 T€.
- 340 Mit der Vergabe der Fondsmittel ist bei den Hochschulen und beim Ressort zusätzlicher Verwaltungsaufwand für das Antragsverfahren, die Berichterstattung an den Wissenschaftsausschuss und für das Controlling entstanden.
- Das Ressort bewilligte die Mittel, ohne die zu erbringenden Leistungen an überprüfbare Kennzahlen zu knüpfen. Dies hat das Ressort wenig überzeugend mit der Verschiedenheit der Maßnahmen begründet. Verschiedene Fördermaßnahmen können anhand unterschiedlicher Kennzahlen überprüft werden. Wird auf Kennzahlen verzichtet, werden zugewiesene Mittel nicht an überprüfbare Ziele geknüpft. Damit lässt sich die Wirksamkeit der Förderung nicht feststellen.
- 342 Der Rechnungshof hat empfohlen, die zusätzlichen Mittel nicht erneut in Fonds zu bewirtschaften, sondern damit die Grundfinanzierung der Hochschulen zu erhöhen, um Verwaltungsaufwand zu sparen. Die Ziele in den Ziel- und Leistungsvereinbarungen wären dann an die erhöhte Grundfinanzierung anzupassen. Sollte das Ressort jedoch die Mittel weiterhin über Fonds bewilligen, so sind Kennzahlen notwendig, mit denen es den Erfolg der geförderten Maßnahmen bewerten kann.

4 Zielkonflikt

- 343 Die Situation der Hochschulen in Bremen wird wesentlich bestimmt von
 - der wissenschaftspolitischen Ausrichtung,
 - den Verpflichtungen aus dem Hochschulpakt und der Exzellenzförderung des Bundes und der Länder sowie
 - den Konsolidierungserfordernissen Bremens.

Die bremischen Hochschulen erhalten auf der Grundlage des Hochschulpakts zwischen Bund und Ländern bis zum Jahr 2023 Mittel für die Schaffung



- zusätzlicher Studienplätze. Dafür sowie für die Exzellenzförderung der Universität hat das Land ergänzende Mittel zur Verfügung zu stellen.
- 344 Um die Qualität von Forschung und Lehre an den Hochschulen zu verbessern, bedürfen die Hochschulen zusätzlicher Mittel. Das Ressort hatte im Jahr 2011 den Wissenschaftsrat damit beauftragt, das bremische öffentliche Hochschulsystem zu evaluieren und Empfehlungen zu dessen Weiterentwicklung abzugeben. Im Jahr 2014 legte der Wissenschaftsrat in seinem Gutachten dar, Bremen habe zwar entsprechend der Verpflichtung aus dem Hochschulpakt eine erhöhte Zahl von Studierenden ausgebildet. Der Ausbau des Hochschul- und Wissenschaftssystems sei jedoch wegen der Haushaltskonsolidierung Bremens finanziell nicht nachhaltig gewesen. Dies lasse deutliche Missstände u. a. in der Personal- und Infrastrukturausstattung der Hochschulen sichtbar werden. Die Situation der Hochschulen sei gekennzeichnet durch
 - schlechtere Betreuungsrelationen als deutschlandweit, insbesondere in einzelnen Fachbereichen bzw. Fakultäten der Universität und der Hochschule Bremen,
 - einen hohen Anteil nebenamtlich erbrachter Lehre,
 - eine geringe Grundausstattung der Professuren an der Universität und
 - einen erheblichen Sanierungsstau an den Gebäuden der Hochschulen.
- 345 Der Wissenschaftsrat zeigte mehrere Möglichkeiten auf, um die Qualität von Lehre und Studium an den Hochschulen zu verbessern. Eine Möglichkeit sei, deren Grundfinanzierung zu erhöhen. Stünden hierfür nicht genügend Mittel zur Verfügung, sei der Finanzierungsbedarf durch Sparmaßnahmen an den Hochschulen zu verringern. So könnten unterausgelastete Studiengänge abgebaut, das Bachelor-Angebot eingeschränkt und das Masterangebot thematisch konzentriert werden. Bestünde darüber hinaus Bedarf an weiteren Sparmaßnahmen, sei auch die Schließung einzelner Fachbereiche zu erwägen. Der Wissenschaftsrat griff auch eine Äußerung der Hochschule Bremen auf, nach der die Hochschule 40 % ihrer Studienplätze reduzieren müsste, um angemessene Studienbedingungen zu schaffen. Er empfahl dem Ressort und der Hochschule, gemeinsam eine solche Studienplatzreduzierung zu prüfen.
- 346 Der Mittelbedarf der Hochschulen zeigt sich beispielhaft auch an der Eigenkapitalentwicklung der Universität. Deren Grundfinanzierung war in den letzten Jahren nicht ausreichend, um ihre Substanz zu erhalten. Das Eigenkapital



- der Universität verringerte sich zwischen 2006 und 2014 um rd. 52,6 Mio. € und damit um rd. 20 %.
- Das Ressort hat nach wie vor die Aufgabe, die finanzielle Ausstattung der Hochschulen zu verbessern, um die vom Wissenschaftsrat aufgezeigten Missstände zu beseitigen. Gleichzeitig ist es die Verpflichtung eingegangen, die Anforderungen aus dem Hochschulpakt und für die Exzellenzförderung zu erfüllen. Die Universität erhält Bundesmittel aus der Exzellenzförderung. Das Land erhält Finanzmittel vom Bund, um eine bestimmte Zahl an Studienplätzen zu schaffen. Dafür und auch für die Exzellenzförderung muss es jedoch ergänzende Landesmittel zur Verfügung stellen. Gleichzeitig ist das Budget des Ressorts durch die Konsolidierungserfordernisse begrenzt. Damit bestehen widersprüchliche Anforderungen sowohl an das Ressort als auch an die Hochschulen.
- 348 Dieser Widerspruch ist bislang nicht gelöst. Das Ressort nutzte die Bundesmittel aus dem Hochschulpakt zweckentsprechend, um die Anzahl der Studienplätze auszubauen. Aufgrund der Zweckbindung können diese zusätzlichen Mittel jedoch nicht eingesetzt werden, um die Qualität bereits bestehender Studienplätze zu verbessern.
- In ihre Ziel- und Leistungsvereinbarungen für den Zeitraum von 2015 bis 2017 haben Ressort und Hochschulen Maßnahmen aufgenommen, mit denen Synergien erreicht werden sollen. Dazu gehört es u. a., dass die bremischen Hochschulen gemeinsam ein arbeitsteiliges Weiterbildungskonzept entwickeln. Zudem soll die Organisation der Verwaltung der Hochschule Bremen überprüft werden. Die Vereinbarungen beziffern jedoch nicht die finanziellen Effekte, die mit den Maßnahmen erzielt werden sollen. Damit ist nicht festgelegt, welches Mittelvolumen eingespart und zur Verringerung der durch den Wissenschaftsrat aufgezeigten Defizite (s. Tz. 344) eingesetzt werden könnte.
- 350 Der Rechnungshof verkennt nicht, dass sich Ressort und Universität seit mehreren Jahren darum bemühen, Prioritäten für einzusetzende Mittel und ein Sanierungskonzept zu erarbeiten. Gleichwohl sieht er die Gefahr, dass nicht gleichzeitig die eingegangenen Verpflichtungen aus dem Hochschulpakt und der Exzellenzförderung, die Verbesserung der Qualität der Lehr- und Lernbedingungen sowie ein Beitrag zur Konsolidierung der bremischen Haushalte erreicht werden können. Dafür gibt es eine Reihe von Anzeichen:
 - Das Land plant weitere Ausgaben. Bei erfolgreicher Bewerbung um Exzellenzförderung wird es weiterhin Landesmittel aufwenden müssen.



Zudem wurden zur Vorbereitung der Bewerbung bereits Projektmittel bereitgestellt.

- Für den Abbau des Sanierungsstaus, den das Ressort in einer Vorlage an den Haushalts- und Finanzausschuss Ende 2016 mit rd. 227 Mio. € bezifferte, hat das Land bisher weder einen Abbaupfad formuliert noch Mittel veranschlagt. Damit erhöht sich das Risiko, dass Mittel für Sofortmaßnahmen, wie derzeit für die Schadstoffsanierung von Gebäuden der Universität, bereitgestellt werden müssen.
- Die Fachhochschulen weisen im Bundesvergleich in den letzten Jahren eine um rd. 30 % schlechtere Grundfinanzierung auf.
- 351 Der Rechnungshof hat das Ressort gebeten, eine Lösung für den Zielkonflikt zu entwickeln, der aus der Erhöhung der Studienplatzzahl, der Verbesserung der Qualität von Lehre und Studium sowie den Sparerfordernissen besteht. Angesichts der Konsolidierungsziele des Landes wird es notwendig sein, Prioritäten zu setzen.
- Das Ressort hat dargelegt, das Land Bremen habe sich mit Unterzeichnung des Hochschulpakts verpflichtet, zusätzliche Studienanfängerinnen und -anfänger aufzunehmen. Allerdings plane die Hochschule Bremen, mit Auslaufen des Hochschulpakts die Zahl der grundfinanzierten Plätze für Studienanfängerinnen und -anfänger bis zum Jahr 2020 um 10 % und bis zum Jahr 2025 um 22 % gegenüber dem Ausgangswert des Jahres 2016 zu reduzieren.
- 353 Der Rechnungshof gibt zu bedenken, dass die Lösung des Zielkonflikts alle Hochschulen umfassen und die finanziellen Auswirkungen geplanter Maßnahmen berücksichtigen muss.





Wissenschaft, Kultur, Finanzen

Sanierung und Umbau des Deutschen Schiffahrtsmuseums

Während der Planung eingetretene erhebliche Verzögerungen haben zu starkem Zeitdruck bei Sanierung und Umbau einer Ausstellungshalle geführt. Dadurch ist das Risiko entstanden, maßgebliche Vorschriften nicht beachten und den Kostenrahmen nicht einhalten zu können.

1 Entscheidungsunterlage Bau

- 354 Das Deutsche Schiffahrtsmuseum (DSM) in Bremerhaven ist ein Forschungsmuseum im Forschungsverbund der Leibniz-Gemeinschaft e. V. Die Mitglieder des Forschungsverbunds werden aus Bundes- und Landesmitteln gefördert und spätestens alle sieben Jahre durch den Leibniz-Senat bewertet. Dabei wird beurteilt, wie sich die jeweilige Einrichtung inhaltlich und strukturell in den zurückliegenden Jahren entwickelt hat und inwieweit die Planungen für die Zukunft überzeugen.
- 355 Das Gebäude des DSM weist Mängel hinsichtlich des Brandschutzes, der Sicherheit und der Hygiene auf, die den Betrieb des Museums bereits seit Jahren gefährden. Neben der Sanierung sind bauliche Veränderungen notwendig, um geänderten Anforderungen der Leibniz-Gemeinschaft entsprechen zu können und die Förderung mit Bundesmitteln zu sichern.
- 356 Bis Mitte 2015 stellte die öffentliche Hand (der Bund, das Land Bremen und die Stadtgemeinde Bremerhaven) dem DSM für die Planung der Sanierung und des Umbaus Zuwendungsmittel von mindestens 2 Mio. € zur Verfügung. Für das Bauvolumen war ein Kostenrahmen von rd. 42 Mio. € vorgesehen, den Bund und Land je zur Hälfte finanzieren wollten. Das damals für das DSM zuständige Kulturressort wollte die Planung bis zum Herbst 2012 fertiggestellt haben, um dem Senat dann die Entscheidungsunterlage Bau (ES-Bau) vorzulegen.
- 357 Bereits im September 2012 kündigte der Rechnungshof dem Kulturressort an, die Grundlagenermittlung mit der Bewertung der Gebäudesubstanz, die ES-Bau und die in diesem Zusammenhang erstellten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen begleitend prüfen zu wollen. Mit dem frühzeitigen Prüfungsbeginn bereits in der Planungsphase der Sanierungsmaßnahme wollte der Rechnungshof dazu beitragen, die Nichtbeachtung maßgeblicher Vorschriften und Mehrkosten aufgrund hohen Zeitdrucks zu vermeiden. Dies



beruhte auf Erfahrungen des Rechnungshofs bei seiner Prüfung nach Abschluss der Baumaßnahme am Schauspielhaus (vgl. Jahresbericht 2010 - Land -, Tz. 489 ff.).

2 Zeitverzögerungen

- 358 Die Planung der Sanierung des DSM verzögerte sich erheblich. So änderten sich die Zukunftsvorstellungen des DSM, nachdem es im April 2013 eine neue Leitung bekommen hatte. Eine gravierende Änderung des Raumprogramms war die Folge. Ende 2014 schloss der Leibniz-Senat seine Bewertung des DSM mit einer Stellungnahme ab, aus der die Anforderungen der Leibniz-Gemeinschaft an das Forschungsinstitut konkret hervorgingen. Im April 2015 erklärten das Kulturressort und die mit der Projektleitung beauftragte Immobilien Bremen, Anstalt des öffentlichen Rechts (IB), für die Sanierung des DSM könne noch keine ES-Bau erstellt werden. Zu diesem Zeitpunkt beschlossen die Verantwortlichen im Hinblick auf die bereits im Mai 2017 erneut anstehende Bewertung durch die Leibniz-Gemeinschaft, zumindest einen Teil der Sanierung des DSM zu realisieren. Sie gingen davon aus, bis dahin den Umbau der Ausstellungshalle für die Bremer Hanse-Kogge aus dem Jahr 1380 fertigstellen zu können, und kündigten an, die für diesen Teil notwendige ES-Bau im Mai 2015 vorzulegen. Allerdings war die ES-Bau für die Teilbaumaßnahme erst Ende 2015 fertiggestellt.
- 359 Seit Bereitstellung der Planungsmittel für die Sanierung und den Umbau des DSM sind mehrere Jahre vergangen. Eine ES-Bau für die Gesamtmaßnahme haben die Projektverantwortlichen in dieser Zeit nicht erstellt; lediglich Planungsunterlagen für den Umbau der Kogge-Halle liegen vor. Somit hat sich die Prüfung durch den Rechnungshof bisher im Wesentlichen auf die Kogge-Halle erstreckt. Seine Feststellungen dazu haben aber bereits Risiken für die Sanierung des DSM insgesamt erkennen lassen.
- 360 Den Projektverantwortlichen war klar, dass die Bauarbeiten an der Kogge-Halle bis Ende 2016 beendet sein mussten, damit für die im Mai 2017 anstehende Bewertung erste Daten über die Entwicklung von Besuchszahlen vorgelegt werden können. Dennoch verzögerte sich die Erstellung auch dieser ES-Bau erheblich, sodass für Ausschreibung, Vergabe und Durchführung der Baumaßnahme an der Kogge-Halle letztlich nur wenige Monate Zeit verblieben.
- 361 Die Projektverantwortlichen im bis Ende 2015 zuständigen Kulturressort und IB als für die Projektleitung zuständige Stelle haben die Einhaltung der Termine gegenüber den freiberuflich Tätigen nicht wirksam durchgesetzt.



- Durch eine bessere Steuerung hätten zeitliche Verzögerungen, die auf den neuen Zukunftsvorstellungen und einer verkürzten Beurteilungsfrist beruhten, zumindest teilweise aufgefangen werden können und müssen.
- Die Verwaltung hat betont, die zeitlichen Verzögerungen seien weder von IB noch vom Kulturressort zu verantworten und auch den baubeteiligten Büros nicht vorzuwerfen. Das DSM als Zuwendungsempfänger und die öffentliche Hand als Zuwendungsgeberin könnten die Bedingungen der Leibniz-Gemeinschaft nicht beeinflussen. Dennoch werde mit der rechtzeitigen Fertigstellung des Umbaus der Kogge-Halle ein wesentlicher Beitrag für die anstehende Bewertung des DSM erreicht. Im Übrigen werde der Kostenrahmen von 42 Mio. € für die gesamte Baumaßnahme eingehalten.
- Die für die Planung Zuständigen schätzten bereits im April 2015 Mehrkosten von 10 bis 14 Mio. € allein für die zwingend notwendigen Sanierungsmaßnahmen. Die Verwaltung hat dargestellt, die insgesamt notwendigen Maßnahmen würden zwar die Summe von 42 Mio. € überschreiten. Sie würden aber nicht alle umgesetzt werden, sodass der Kostenrahmen nicht überschritten werde.
- Aus der Stellungnahme wird deutlich, dass weitere Baumaßnahmen für die Sicherung und Erhaltung des DSM als Forschungsmuseum erforderlich sind, wenn die 42 Mio. € verbraucht sind. Auch diese Maßnahmen werden Bremen mit einem Anteil von 50 % belasten, wenn sich der Bund wie nach dem bisherigen Finanzierungsmodell hälftig beteiligt.
- 365 Der Rechnungshof verkennt die von schwierigen äußeren Bedingungen ausgelösten Zeitverzögerungen in der Planungsphase nicht. Der dadurch entstandene Zeitdruck für die Umsetzungsphase der Baumaßnahme Kogge-Halle birgt aber erfahrungsgemäß die Risiken,
 - Leistungen und Massen auszuschreiben, die sich nicht an dem tatsächlichen Bedarf orientieren,
 - Aufträge mehrfach korrigieren zu müssen, was i. d. R. zu deutlich höheren Baupreisen führt,
 - Preise zu akzeptieren, die weder im Wettbewerb entstanden sind noch auf ihre Angemessenheit hin überprüft wurden, was zu überhöhten Kosten führen kann,



 die Baumaßnahme unvollständig zu dokumentieren, sodass ein Zusammenhang zwischen ausgeschriebenen, in Auftrag gegebenen, erbrachten und abgerechneten Leistungen nicht herzustellen ist.

3 Vergaberecht

- Das Vergaberecht schreibt vor, einen Bauauftrag zu angemessenen Preisen zu vergeben. Die angebotenen Preise sind folglich vorher zu prüfen. Stellt sich heraus, dass die Preise nicht angemessen sind, ist die Ausschreibung aufzuheben. Vertiefte Preisprüfungen und Aufhebungen von Ausschreibungen sind nicht nur erforderlich, wenn die Preise zu hoch sind, sondern auch, wenn sie zu niedrig sind. Für die Prüfung der angebotenen Preise sind die Architekturund Ingenieurbüros sowie nachgeordnet die Projektsteuerung zuständig, die für die Planung verantwortlich zeichnen. Bei Preisprüfungen kommt es regelmäßig vor, dass Ausschreibungen mehrerer Gewerke wegen nicht angemessener Preise aufgehoben werden müssen.
- Das hatte der Rechnungshof bereits in einer Besprechung mit den Projektverantwortlichen des Kulturressorts im Oktober 2012 thematisiert. Er hatte darauf hingewiesen, dass für Preisprüfungen und ggf. erforderliche Wiederholungen von Ausschreibungen ausreichend Zeit eingeplant werden muss. Zudem hatte der Rechnungshof deutlich gemacht, dass Zuwendungen im Regelfall zumindest anteilig zurückzufordern sind, wenn Ausschreibungspflichten nicht beachtet werden.
- Auf die Frage des Rechnungshofs in einer Besprechung im Mai 2016 nach Pufferzeiten im Terminplan für eventuelle Aufhebungen und Neuausschreibungen erklärten die Projektverantwortlichen für den Umbau der Kogge-Halle, ein Zeitpuffer für die Wiederholung von Ausschreibungen sei nicht vorgesehen. Die Planungsbüros hätten die mit Preisen versehenen Leistungsverzeichnisse der Projektsteuerung zur Prüfung vorgelegt. Es habe neben der fachlich-inhaltlichen Kontrolle auch eine Prüfung der Preise und Kosten sowie eine Überprüfung des Budgets stattgefunden. Die inzwischen erzielten Ausschreibungsergebnisse für den Umbau der Kogge-Halle hätten die Richtigkeit der Preisansätze in den Leistungsverzeichnissen bestätigt.
- 369 Auch aus der Sicht des Rechnungshofs waren die in der Kostenberechnung ausgewiesenen Einheitspreise insgesamt als zutreffend anzusehen. Eine Kostenberechnung besteht jedoch aus Einheitspreisen und Massen. Die Massenansätze waren nicht prüfbar, weil die dem Rechnungshof vorgelegten



Grundrisse und nachgereichten Unterlagen unvollständig waren. Den Umbau der Kogge-Halle auf dieser unzureichenden Grundlage auszuschreiben, birgt das Risiko, mit dem geplanten Budget nicht auszukommen oder bei Einhaltung des Kostenrahmens nicht alle zwingend erforderlichen Leistungen zu erhalten.

370 Der Rechnungshof weist darauf hin, dass sich erst nach Vorliegen der Schlussrechnungen, der Kostenfeststellung und nach Prüfung des Verwendungsnachweises für die Zuwendungen beurteilen lässt, ob die genannten Risiken eingetreten sind. Das trifft nicht nur auf den Umbau der Kogge-Halle, sondern auch auf die Gesamtmaßnahme des DSM zu.

4 Planungsverträge

- 371 Die Prüfung der Planungsverträge hat für die Sanierung und den Umbau des DSM folgende Beanstandungspunkte ergeben:
 - Das vereinbarte Honorar umfasst das volle Leistungsbild der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure, obwohl vorgeschrieben ist, dass Planungsbüros für öffentliche Baumaßnahmen nicht alle Teilleistungen erbringen dürfen. Der öffentliche Bauherr muss selbst Angebote von Handwerksfirmen einholen, die Ausschreibungen betreffende Auskünfte erteilen und die Angebote zu bestimmten Terminen und nach vorgegebenen Regeln öffnen. Da die freiberuflich Tätigen diese Aufgaben nicht erbringen dürfen, müssen die Planungsverträge entsprechend gestaltet sein. Die Honorare für die Planungsverträge müssen somit von vornherein um die entsprechenden Leistungsanteile gekürzt werden. Das ist nicht beachtet worden.
 - Der Vertrag mit der Architektengruppe, die mit der Objektplanung und der Bauüberwachung beauftragt worden ist, enthält keinen Hinweis auf die Vorschriften zur Korruptionsprävention für öffentliche Baumaßnahmen. Zuwendungsempfängerinnen und -empfänger haben genau wie die öffentliche Hand die Vorschriften zur Korruptionsprävention einzuhalten. Deshalb ist es geboten, in die Planungsverträge die entsprechenden Hinweise aufzunehmen.
 - Die zur Prüfung vorgelegten Planungsverträge sind teilweise nicht unterschrieben.
 - Insbesondere die Honorarermittlung des Auftraggebers, die Mindestlohnerklärung, der Nachweis über die Haftpflichtversicherung und



- die Schnittstellendefinition zwischen Objektplanung und Planung der Ausstellung fehlen.
- In den Planungsverträgen wird auf eine inhaltliche Abstimmung Bezug genommen, die den Verträgen nicht beiliegt.
- Die Verträge enthalten keine ausdrücklichen Regelungen zur Anwendung der Richtlinien für die Planung und Durchführung von Bauaufgaben (RLBau). Somit sind Pflichten zur baubegleitenden Führung eines Bautagebuchs nach den Richtlinien, zur Kostenkontrolle und zur Rechnungslegung nach den Haushaltsvorschriften nicht bestimmt. Es bleibt offen, ob und wie die Projektverantwortlichen die Vorgaben dieser Vorschriften, die für alle öffentlich geförderten Baumaßnahmen Bremens verpflichtend sind, gegenüber den Planungsbüros einfordern werden.
- 372 Wären die in den RLBau enthaltenen Vertragsmuster verwendet worden, hätten die jetzt vorhandenen rechtlichen Unsicherheiten vermieden werden können. Die Verwaltung hätte auf die Verwendung der Vertragsmuster achten und bestehen müssen.

5 Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für den Aufzug

- 373 Vor dem Umbau fuhr der Aufzug in der Kogge-Halle in einem massiven Schacht. Aus gestalterischen Gründen sollte der Schacht durch einen transparenten ersetzt werden. Dies wird voraussichtlich teurer geworden sein, als wenn der vorhandene Schacht bei der Sanierung wieder verwendet oder durch einen massiven ersetzt worden wäre. Die ES-Bau für die Sanierung der Kogge-Halle enthält keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu dieser alternativen Bauausführung des Aufzugs. Nach § 7 LHO und den Verwaltungsvorschriften dazu sind jedoch für andere mögliche Ausführungen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vorzunehmen.
- 374 Projektverantwortliche argumentierten im Oktober 2015, einem transparenten Aufzug sei aufgrund des Denkmalschutzes der Vorrang einzuräumen. Daher sei in diesem Fall eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in Form eines Kostenvergleichs nicht erforderlich.
- 375 Ob einer bestimmten Bauausführung der Vorrang eingeräumt werden soll, kann sachgerecht nur entschieden werden, wenn sowohl die Qualitäten als auch die Kosten der verschiedenen möglichen Ausführungen gegeneinander abgewogen werden. Diesem Zweck dient die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, die folglich unverzichtbar ist.



Wirtschaft

Förderung von Kultur- und Sportveranstaltungen

Die Wirkungen des Programms zur Förderung von Kultur- und Sportveranstaltungen bedürfen der Überprüfung, um über die zukünftige Ausrichtung der Förderung entscheiden zu können.

1 Zweck und Umfang der Förderung

- 376 Bremen fördert Kultur- und Sportveranstaltungen unter regionalwirtschaftlichen Gesichtspunkten. Die Förderung führt die WFB Wirtschaftsförderung Bremen GmbH (WFB) auf der Grundlage eines im Jahr 1998 abgeschlossenen Beleihungsvertrags durch. Die Förderung soll
 - die Funktion Bremens für den Nordwesten stärken,
 - die Attraktivität sowie Bindungskraft der Stadt erhöhen und
 - Anreiz dafür bieten, Projekte und Veranstaltungen kultureller sowie sportlicher Art zu planen und durchzuführen, die überregionale Wirkungen erwarten lassen.
- 377 Die Fördermittel wurden in den letzten Jahren schrittweise auf zuletzt rd. 1,1 Mio. € im Jahr 2015 gekürzt. Zusätzlich wurden für die Fördermaßnahmen nicht verbrauchte Mittel aus den jeweiligen Vorjahren und Rückflüsse aus abgeschlossenen Fördermaßnahmen genutzt. Die WFB setzte die Mittel zu 75 % in Bremen und zu 25 % in Bremerhaven ein.
- 378 In den Jahren 2013 bis 2015 förderte die WFB 83 Kultur- und 32 Sportveranstaltungen. Von den insgesamt 115 Veranstaltungen waren 84 mehrfach bzw. regelmäßig stattfindende Ereignisse. Auf sie entfielen rd. 3,2 Mio. € Fördermittel. Weitere 31 Veranstaltungen wurden mit rd. 900 T€ jeweils einmalig gefördert.

2 Zuwendungsverfahren

379 Viele Antragstellerinnen und Antragsteller nutzten nicht das von der WFB auf ihrer Webseite zur Verfügung gestellte Antragsformular. Sie stellten die Anträge formlos. Oftmals fehlten Angaben, die notwendig gewesen wären,



- um die Voraussetzungen für die Bewilligung der Fördermittel ordnungsgemäß zu überprüfen. Die WFB forderte die Angaben auch nicht nachträglich an.
- 380 Ob und in welcher Höhe eine Veranstaltung gefördert wird, entscheidet nicht die WFB. Die Entscheidung obliegt vielmehr sog. Vergabeausschüssen. Die WFB unterbreitetet den Ausschüssen jeweils Entscheidungsvorschläge.
- 381 Bei Kulturveranstaltungen nutzte sie dafür einen sog. Punktekatalog. Danach ist vorgesehen, verschiedene Aspekte einer Veranstaltung, z. B. regionalwirtschaftliche Effekte, "Image" und Kosten-Leistungsrelation, zu bewerten und zu gewichten. Obwohl etliche Anträge wesentliche Angaben nicht enthielten, erstellte die WFB eine Liste der Veranstaltungen, die sie für förderfähig hielt. Wie die WFB dabei zu ihren Bewertungen der Veranstaltungen gekommen war, ließ sich nicht nachvollziehen.
- 382 Für die Förderung von Sportveranstaltungen unterbreitete die WFB den Ausschüssen Entscheidungsvorschläge, ohne die zu fördernden Veranstaltungen zuvor in vergleichbarer Weise zu bewerten. Einen Punktekatalog hielt sie aufgrund des überschaubaren Anbieterkreises und der offensichtlichen Wirkungen der Veranstaltungen nicht für erforderlich.
- 383 Der Rechnungshof hat die WFB aufgefordert, künftig nur diejenigen Förderanträge zu berücksichtigen, die alle für die Antragsprüfung benötigten Angaben enthalten. Zudem hat er vorgeschlagen, auch für die Förderung von Sportveranstaltungen einen Katalog zu erstellen, aus dem die einzelnen Förderkriterien ersichtlich sind, und anhand dieses Katalogs eine Rangliste der zu fördernden Veranstaltungen zu bilden.
- Die WFB hat hierzu ausgeführt, sie habe in den vergangenen Jahren auf die Vervollständigung der Förderanträge zumeist verzichtet. Etwa 80 % der Veranstaltungen seien jährlich wiederkehrend gefördert worden. Die notwendigen Unterlagen hätten in diesen Fällen aus Vorjahren vorgelegen. Die WFB hat jedoch zugesagt, künftig nur über Anträge entscheiden zu lassen, wenn sie sämtliche für die Förderung notwendigen Informationen enthalten.
- Zuwendungsempfängerinnen und -empfänger haben die zweckentsprechende Verwendung der Fördermittel mit einem Verwendungsnachweis zu belegen, der aus einem Sachbericht und einem zahlenmäßigen Nachweis besteht. Nach den Zuwendungsbescheiden war für den Sachbericht vorgesehen, u. a. auch Angaben zu Besuchszahlen, zur Marketingplanung sowie zu den Kosten des Marketings aufzunehmen.



- 386 Die Geförderten gestalteten die Sachberichte höchst unterschiedlich. Einige reichten ausführliche Sachberichte ein, anhand derer die WFB überprüfen konnte, ob der Förderzweck erreicht worden war. In anderen Sachberichten fehlten hierzu wesentliche Angaben, ohne dass die WFB dies beanstandete.
- 387 Die WFB hat zugesagt, die zuwendungsrechtlichen Mängel zu beheben.

3 Verwendung und Wirkung der Fördermittel

388 Die WFB verteilte das Budget der Fördermittel auf die beiden Stadtgemeinden und die jeweiligen Förderungsbereiche. Die gewährten Förderungen mindern das Restbudget eines Jahres. Der am Ende eines Jahres bestehende Saldo erhöhte bzw. minderte das Budget des Folgejahres. Die nachfolgende Tabelle zeigt die Saldenentwicklung:

Salden der Kultur- und Sportförderung seit Ende 2012 in T€, gerundet		
Stichtag	Kulturförderung	Sportförderung
31.12.2012	300	98
31.12.2013	409	93
31.12.2014	37	-51
31.12.2015	37	79

- Die WFB nutzte das zum Jahresende nicht ausgeschöpfte Förderbudget regelmäßig, um daraus Veranstaltungen in Folgejahren zu fördern. Der Beleihungsvertrag bietet für dieses Vorgehen keine Rechtsgrundlage. Nach dem Vertrag hat die WFB die Förderprogramme nach Maßgabe der LHO abzuwickeln. Am Jahresende nicht verbrauchte Fördermittel sind an den Haushalt zurückzuführen, sofern sie nicht auf Erstattungen, Tilgungen und Zinsen beruhen. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die WFB nicht ausgeschöpfte Förderbudgets ohne Rechtsgrundlage für die Förderung in Folgejahren eingesetzt hat. Er hat empfohlen, neu zu verhandeln, in welchen Fällen die WFB ein nicht ausgeschöpftes Förderbudget in den Folgejahren einsetzen darf. Das Wirtschaftsressort will dieser Empfehlung nachkommen.
- 390 Die Kultur- und Sportförderung wurde im September 2004 in den politischen Gremien behandelt. Seinerzeit wurde beschlossen, die Kultur- und Sportförderung für die Jahre von 2005 bis 2010 fortzuführen. Seither berichtete die WFB der Wirtschaftsdeputation in ihrem jährlichen Bericht zum



- Standortmarketing über Eckdaten der Förderung. Die Förderung wurde über das Jahr 2010 hinaus fortgesetzt.
- 391 Der Rechnungshof hat angesichts des Zeitablaufs seit der letzten Gremienbefassung, wegen der hohen Zahl von regelmäßig geförderten Veranstaltungen (s. Tz. 378) und vor dem Hintergrund der bremischen Haushaltssituation empfohlen, die Förderung in den politischen Gremien erneut zu diskutieren.
- 392 Es bedarf einer Untersuchung, in der die Wirkungen der Förderung dargestellt werden, um sie bewerten zu können. Zu klären ist, welche Ergebnisse die Kultur- bzw. Sportförderung erreicht und wie sich die Mittelkürzungen ausgewirkt haben. Vor dem Hintergrund, dass der weitaus größte Teil der Veranstaltungen mehrfach oder regelmäßig gefördert wird, sind auch Überlegungen notwendig, inwieweit durch die Förderung neuer Veranstaltungen weitere Besucherinnen und Besucher gewonnen werden könnten.
- 393 Ressort und WFB haben zugesagt, Daten zu erheben, um aussagefähige veranstaltungs- und programmbezogene Datenreihen zu erstellen. Zudem sei geplant, ein Konzept zur Evaluierung zu entwickeln, mit dem die überregionalen Wirkungen von Veranstaltungen bewertet werden könnten. Im Übrigen hat das Ressort angekündigt, den politischen Gremien im Jahr 2017 einen Bericht zur Kultur- und Sportförderung vorzulegen.
- 394 Der Rechnungshof hat zu dem beabsichtigten Konzept empfohlen, zunächst im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung vollständige Sachberichte einzufordern. Daraus ließe sich das erzielte Ergebnis der Förderung in Umfang und Qualität ersehen. Unter Berücksichtigung der vollständigen Daten könnte die WFB sodann den Erfolg der Förderung einzelner Veranstaltungen bewerten. Eine solche Auswertung des Sachberichts gehört ohnehin zu den Tätigkeiten, die im Zuwendungsverfahren regelmäßig anfallen, sodass zusätzliche Kosten nicht entstehen. Auf der Grundlage der vollständigen Förderdaten ließe sich sodann auch der Erfolg der Förderung über eine längere Periode bewerten.



Wirtschaft

Vergabepraxis der Wirtschaftsförderungsgesellschaft

Die Vergabestelle der Wirtschaftsförderungsgesellschaft hat Vergabeverfahren nicht immer regelkonform durchgeführt.

1 Prüfung von Vergabeverfahren

- 395 Die WFB Wirtschaftsförderung Bremen GmbH (WFB) ist eine Gesellschaft der Freien Hansestadt Bremen, die Bremen als Wirtschaftsstandort stärken und vermarkten soll. Die WFB nimmt im Wesentlichen folgende Aufgaben wahr:
 - Entwicklung, Umsetzung, Koordination und Förderung von Marketing,
 - Durchführung von Veranstaltungen und Kongressen aller Art,
 - Erwerb, Veräußerung und Verwaltung von Grundstücken und Gebäuden (z. B. des Sondervermögens Überseestadt),
 - Maßnahmen zur Förderung der Wirtschaft und Verbesserung der Wirtschafts- und Infrastrukturen sowie der städtebaulichen Situation und
 - Maßnahmen zur Förderung des Außenwirtschaftsstandorts Freie Hansestadt Bremen.
- 396 Bei Beschaffungsmaßnahmen, die ein Vergabeverfahren erfordern, wird die WFB teilweise auch als Dienstleisterin für ihre Tochtergesellschaften tätig. Öffentliche Auftraggeberin ist die WFB auch, wenn sie als Verwalterin bremischer Sondervermögen Vergabeverfahren durchführt.
- 397 Zum Zeitpunkt der Prüfung im Jahr 2015 zentralisierte die WFB ihre Vergabekompetenz in den Stabsstellen Einkaufsunterstützung bzw. Recht/Beteiligungen. Seit März 2014 waren die Fachabteilungen verpflichtet, die Einkaufsunterstützung bei der Vergabe von Liefer- und Dienstleistungen in Anspruch zu nehmen. Für die Vergabe von Bauleistungen bestand diese Verpflichtung nicht.
- 398 Der Rechnungshof hat stichprobenartig geprüft, ob die WFB bei im Jahr 2014 durchgeführten Vergabeverfahren die damals anzuwendenden maßgeblichen Vorschriften eingehalten hat.



2 Rechtliche Grundlagen

- 399 Das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen enthält in § 97 die wesentlichen Grundsätze des Vergaberechts. Danach müssen öffentliche Auftraggeberinnen und Auftraggeber Leistungen in einem transparenten Wettbewerb vergeben. Darüber hinaus gilt das Gebot, alle Bewerberinnen und Bewerber gleich zu behandeln. Diese Grundsätze gelten in EU-weiten und in nationalen Verfahren gleichermaßen. Das folgt auch aus den ergänzenden Regelungen des Bremischen Tariftreue- und Vergabegesetzes und aus Bestimmungen der LHO.
- 400 Dem Auftragswert kommt vergaberechtlich besondere Bedeutung zu, weil er für die zu wählende Vergabeart und somit für den Umfang des Wettbewerbs entscheidend ist. Auftraggeberinnen und Auftraggeber müssen daher vor jeder Ausschreibung den zu erwartenden Gesamtauftragswert realistisch und nachvollziehbar schätzen. Die Schätzung des Auftragswerts und die Bedarfsbeschreibung sind Grundlage des anschließenden Vergabeverfahrens.
- 401 Nach den vergaberechtlichen Vorschriften sind die einzelnen Schritte eines Vergabeverfahrens mit den maßgeblichen Feststellungen und Entscheidungen sowie deren Begründungen in einem Vergabevermerk zu dokumentieren. Der Vergabevermerk ist eine Urkunde im Rechtssinn. Er dient als Beweismittel bei vergaberechtlichen Streitigkeiten.
- 402 Bremen misst bei der Vergabe öffentlicher Aufträge der Korruptionsprävention besondere Bedeutung zu. Die "Vorschrift zur Vermeidung und Bekämpfung der Korruption in Gesellschaften der Freien Hansestadt Bremen Land und Stadtgemeinde -" vom Februar 2013 ist anzuwenden. Das Rundschreiben des Senators für Wirtschaft, Arbeit und Häfen 02/2012 "Korruptionsprävention bei der Vergabe öffentlicher Aufträge" ist zu beachten. Eine vorgeschriebene Präventionsmaßnahme ist beispielsweise, dass Personen, die ein Projekt planen oder abrechnen, vom Vergabeverfahren auszuschließen sind.

3 Informations- und Dokumentationsdefizite

Vergabeverfahren sind häufig komplex und aufgrund der vielfältigen zu beachtenden Regelungen fehleranfällig. Besonders wichtig ist daher eine vollständige Dokumentation. In einigen Vergabeverfahren waren nicht alle Schritte von der Schätzung des Auftragswerts über Prüfungs- und Wertungsschritte bis hin zur Zuschlagserteilung nachvollziehbar dokumentiert. Infolge



- einer unvollständigen Dokumentation lässt sich bei einer rechtlichen Überprüfung ein ordnungsgemäßes Verfahren schwer nachweisen.
- Die in der Stabsstelle "Einkaufsunterstützung" dokumentierten Vergabevorgänge enthielten nur ausnahmsweise Informationen zur Bedarfsbeschreibung. Solche Informationen, wie Grund, Art und Umfang der zu beschaffenden Leistung, müssen die jeweiligen Fachabteilungen liefern. Ebenso wenig lagen in der Stabsstelle detaillierte Kostenschätzungen für die geplanten Beschaffungsvorgänge vor. Nur die geschätzte Auftragssumme war in den meisten Fällen notiert.
- Die WFB führte beispielsweise zwei beschränkte Ausschreibungen durch, um je ein Fahrzeug anzuschaffen. Überlegungen der Fachabteilung zur Bedarfsbeschreibung waren den Vergabeakten nicht zu entnehmen. In beiden Fällen bot einer von drei Bietenden zusätzlich zum neuen Fahrzeug die Inzahlungnahme des alten an. Den Zuschlag erhielt in beiden Verfahren das Unternehmen, das eine Inzahlungnahme angeboten hatte. Aufgrund fehlender Daten und unvollständiger Dokumentation lässt sich nicht mehr klären, ob eine Inzahlungnahme von Anfang an vorgesehen war. Auch eine Angabe der Fachabteilung über den Restwert des Altfahrzeugs war aus den Unterlagen nicht ersichtlich. Folglich können die Angebote nicht beurteilt werden, die Vergabeentscheidung kann nicht nachvollzogen werden.
- Das Fehlen von Ausführungen zur Bedarfsplanung in Vergabeakten hat die WFB damit begründet, es gebe eine strikte Aufgabentrennung zwischen Fachabteilung und Vergabestelle. Die Ermittlung des Beschaffungsbedarfs sei dem Vergabeverfahren vorgelagert. Ein fachlicher Austausch sei nicht vorgesehen. Die WFB hat zudem darauf hingewiesen, die Vergabestelle sei in einigen der geprüften Fälle nur beratend für Tochtergesellschaften in Anspruch genommen worden. Eine ihr von einer Tochtergesellschaft aufgezeigte Bedarfsbeschreibung werde nicht hinterfragt. Die Tochtergesellschaften hätten den Beschaffungsbedarf selbst definiert und würden, sollte es zu einem vergaberechtlichen Verstoß kommen, für diesen Teil des Vergabeverfahrens eigenverantwortlich haften.
- 407 Die Argumentation der WFB vermag letztlich nicht zu überzeugen. Ein rechtssicheres Verfahren ist nur möglich, wenn der WFB Informationen über den zu vergebenden Leistungsumfang vorliegen. Eine Vergabestelle soll Vergabeverfahren aufgrund gebündelten Wissens rechtssicher gestalten. Das ist nicht gewährleistet, wenn die Vergabestelle einen maßgeblichen Teil des Verfahrens nicht in ihre Arbeit einbeziehen kann.



4 Leistungsbeschreibung

- In einem Verfahren schrieb die WFB eine handwerkliche Leistung mit künstlerischen Elementen aus. Sie bediente sich dabei eines Verfahrens nach der Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen (VOL). Nach § 7 VOL/A sind Leistungen eindeutig und erschöpfend zu beschreiben, um vergleichbare Angebote zu erhalten. Zum Ausschreibungszeitpunkt hatte die WFB jedoch die benötigte Leistung nicht abschließend definiert und folglich nur einen groben Gestaltungsrahmen beschreiben können. Das hatte zur Folge, dass Angebote eingereicht wurden, die nicht vergleichbar waren. Dennoch wertete die WFB diese Angebote. Außerdem dokumentierte sie die Annahme und Eröffnung der Angebote unvollständig. Insbesondere dieses Vergabeverfahren hat der Rechnungshof hinsichtlich der Ungleichbehandlung von Bieterinnen und Bietern kritisiert. Die WFB hat die Versäumnisse in Bezug auf die unvollständige Dokumentation eingeräumt.
- In einem anderen Fall hatte die WFB das Leistungsverzeichnis unübersichtlich aufgestellt. Daraufhin hatte sie in einigen Positionen unplausible Preise im Angebot erhalten. Aus ihrer Sicht war es deshalb erforderlich, mit zwei der beteiligten Firmen ein Aufklärungsgespräch zu führen und anschließend Korrekturangebote anzufordern. Einem dieser korrigierten Angebote erteilte die WFB den Zuschlag.
- 410 Nach § 15 VOL/A ist es zwar erlaubt, Unklarheiten des Angebots oder die Eignung der anbietenden Firma zu klären. Ein Gespräch nach § 15 VOL/A dient aber ausschließlich dazu, den Inhalt des Angebots aufzuklären. So ist es zulässig, einem Kalkulationsirrtum nachzugehen, wenn die Auftraggeberin bzw. der Auftraggeber einen solchen vermutet. Ein derartiges Aufklärungsgespräch dient jedoch nicht dazu, das Angebot zu modifizieren und einen neuen Preis auszuhandeln. Das Angebot ist so zu werten, wie es abgegeben wurde. Wenn sich nach einer vertieften Preisprüfung herausstellt, dass der angebotene Preis in einem Missverhältnis zu der ausgeschriebenen Leistung steht und der Preis unangemessen niedrig ist, muss die den Auftrag erteilende Stelle das Angebot nach § 16 VOL/A ausschließen. Nach § 18 VOL/A ist sie verpflichtet, den Zuschlag auf das unter Berücksichtigung aller Umstände wirtschaftlichste Angebot zu erteilen. Entscheidend ist, ob die Leistung des Gesamtangebots zu angemessenen Preisen erbracht werden kann.
- 411 Es war vergaberechtlich unzulässig, Korrekturangebote mit geänderten Preisen anzufordern. Diese Bewertung wird vom Wirtschaftsressort und von der WFB geteilt.



5 Präventionsmaßnahmen zur Vermeidung von Korruption

- 412 Das Rundschreiben Nr. 02/2012 "Korruptionsprävention bei der Vergabe öffentlicher Aufträge" ergänzt die Antikorruptionsvorschriften. Das Rundschreiben enthält Vorgaben zur Beteiligung freiberuflich Tätiger an einem Vergabeverfahren. Mit dem Ziel einer wirksamen Korruptionsprävention ist darin u. a. vorgeschrieben, dass aus den Vergabeunterlagen weder direkt noch durch Rückschlüsse erkennbar sein darf, welches Planungsbüro am Verfahren beteiligt ist.
- Die WFB war mit den Anforderungen an Korruptionsprävention im Zusammenhang mit externen Planungsbüros nicht umfassend vertraut. Sie führte Verfahren durch, in denen Planungsbüros als auskunftserteilende Stelle aufgeführt oder deren Briefbögen mit Absenderadresse im Leistungstext verwendet wurden. Auch hielt es die WFB nicht für problematisch, dass Büros zunächst einen in Frage kommenden Bieterkreis telefonisch kontaktierten, um Kapazitäten für eine mögliche Ausführung zu erfragen. Diese Feststellungen zeigen, dass Korruptionsprävention nicht hinreichend beachtet wird. Sie weisen darauf hin, dass eine weitere Sensibilisierung für dieses Thema notwendig ist. Das Wirtschaftsressort und die WFB haben dem nicht widersprochen.





Arbeit

Erstattung von Fahrgeldausfällen

Zweifel daran, ob Verkehrsbetriebe Berechnungsgrundlagen zutreffend ermitteln, machen es notwendig, Erstattungsanträge gründlicher als bisher zu prüfen.

1 Grundlagen des Erstattungsverfahrens

- 414 Schwerbehinderte Menschen, die infolge ihrer Behinderung in ihrer Bewegungsfähigkeit im Straßenverkehr erheblich beeinträchtigt sind, dürfen den öffentlichen Personennahverkehr unentgeltlich nutzen, wenn sie einen mit einer gültigen Wertmarke versehenen Schwerbehindertenausweis vorweisen können. Die Fahrgeldausfälle, die den Verkehrsunternehmen im Land Bremen dadurch entstehen, werden nach den Vorschriften der §§ 148 bis 150 SGB IX vom Amt für Versorgung und Integration Bremen (AVIB) erstattet. In den letzten Jahren stellten dort 24 Verkehrsunternehmen Anträge auf Erstattung von Fahrgeldausfällen. Die Erstattungsanträge von vier weiteren Unternehmen des Schienenverkehrs werden beim Senator für Umwelt, Bau und Verkehr bearbeitet. Diese Verfahren waren nicht Gegenstand der Prüfung.
- Die Fahrgeldausfälle im Nahverkehr werden überwiegend pauschal unter Berücksichtigung der nachgewiesenen Fahrgeldeinnahmen prozentual erstattet. Das AVIB hat den Prozentsatz (2014: 3,76 %; 2015: 3,69 %) auf Grundlage einer Statistik zu gültigen Schwerbehindertenausweisen und ausgegebenen Wertmarken ermittelt. Die gesetzlich ebenfalls verankerte Möglichkeit, Anträge auf Individualerstattung auf Basis eigener Erhebungen zu den Fahrgastzahlen zu stellen, nutzten zwei Beförderungsunternehmen. Zu den Anspruchsvoraussetzungen sowie zum Antrags- und Erstattungsverfahren hat der Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen (Ressort) die "Richtlinie zur Erstattung der Fahrgeldausfälle im Nahverkehr" erlassen.
- 416 Das AVIB erstattete im Jahr 2013 für Fahrgeldausfälle rd. 4 Mio. € und im Jahr 2014 rd. 4,4 Mio. €. Davon entfiel auf zwei große Unternehmen im Jahr 2013 insgesamt ein Betrag von rd. 3,8 Mio. € und im Jahr 2014 ein Betrag von rd. 4,2 Mio. €.



2 Antrags- und Erstattungsverfahren

- 417 Die Richtlinie enthält Regelungen zur Antragsbefugnis, zum Verfahren bei länderübergreifendem Personennahverkehr sowie einen Negativkatalog von Einnahmen, die von einer Berücksichtigung im Erstattungsverfahren ausgeschlossen sind. Neben Vorgaben für den Nachweis der gesamten Fahrgeldeinnahmen legt sie auch Anforderungen an Testate fest, die von Wirtschaftsprüfungsgesellschaften oder Angehörigen eines steuerberatenden Berufs zum Nachweis der Fahrgeldeinnahmen zu erstellen und dem Erstattungsantrag beizufügen sind.
- 418 Die in der Richtlinie enthaltenen Vorgaben und Anforderungen sind nicht in allen Punkten eindeutig oder präzise genug formuliert. Dies zeigt sich in den Anträgen der Verkehrsbetriebe insbesondere an
 - uneinheitlichen Darstellungen der Linienverzeichnisse, die eine Zuordnung der Erstattungsansprüche zu Verkehrsunternehmen erschweren, und
 - nicht hinreichenden Aufschlüsselungen der Fahrgeldeinnahmen; dies machte Nachfragen des AVIB erforderlich, die nicht selten Fehler in den Anträgen aufdeckten.
- Häufig war auch nicht nachvollziehbar, wie sich die testierten Einnahmen aus Verkehrsverbünden zusammensetzten. Einem Verkehrsverbund angehörende Beförderungsunternehmen erzielen Erlöse sowohl aus Verbundeinnahmen als auch aus eigenem Fahrkartenverkauf. Die vorgelegten Testate bezogen sich lediglich auf die Summe aller Fahrgeldeinnahmen. Die Zusammensetzung der Verbundeinnahmen entzieht sich i. d. R. jedoch den Prüfmöglichkeiten der vom antragstellenden Unternehmen beauftragten Wirtschaftsprüfungsgesellschaft. Überdies ging aus den Testaten nicht hervor, ob die Verbundeinnahmen bereits durch gesonderte Testate bestätigt waren.
- 420 Der Rechnungshof hat empfohlen, die Richtlinie zu überarbeiten, präziser zu fassen und dabei insbesondere
 - aussagekräftige, einheitliche und vollständige Linienverzeichnisse vorzugeben,
 - verbindlich geltende Anforderungen an Form und Inhalt der Nachweisführung zu den Fahrgeldeinnahmen zu stellen und
 - die Pflicht zur Vorlage vollständiger und nachprüfbarer Testate zu verankern.



421 Das Ressort will den Empfehlungen des Rechnungshofs folgen und die Richtlinie überarbeiten. Das AVIB hat die Anforderungen an die Nachweisführung bereits präzisiert.

3 Individualerstattung

- 422 Anstelle der pauschalierten Erstattung kann ein Beförderungsunternehmen die Individualerstattung wählen. Es hat dafür durch Verkehrszählung nachzuweisen, dass das Verhältnis zwischen der Zahl der Fahrgäste mit Anspruch auf unentgeltliche Beförderung und der Zahl sonstiger Fahrgäste den für die Pauschalerstattung festgesetzten Prozentsatz um mindestens ein Drittel übersteigt. Ist dies der Fall, wird auf Antrag neben dem sich aus der Pauschalierung ergebenden Erstattungsbetrag der über dem Drittel liegende Anteil erstattet.
- 423 Strebt ein Verkehrsunternehmen die Individualerstattung an, so ist nach der Richtlinie die geplante Verkehrszählung bis spätestens zum 31. Januar eines Jahres der Erstattungsbehörde anzuzeigen. Das Erhebungsverfahren sowie Erhebungszeiträume sind anzugeben. Ferner ist ein auf dem Gebiet der Erhebung von Fahrgastzahlen sachkundiges Ingenieurbüro oder Institut zu benennen, das die Einhaltung der in der Richtlinie enthaltenen Vorgaben zu Verfahrensabläufen und die Ergebnisse der Verkehrszählung auf Plausibilität überprüft. Der Prüfbericht ist dem Erstattungsantrag des Beförderungsunternehmens beizufügen.
- 424 Seit 2011 haben lediglich zwei Nahverkehrsbetriebe die Individualerstattung in Anspruch genommen. Die Mehrausgaben gegenüber einer Pauschalerstattung betrugen im Zeitraum von 2013 bis 2015 für beide Unternehmen insgesamt knapp 1,4 Mio. €.
- Die mit der Prüfung der Erhebungsverfahren beauftragten Institute hatten die auf Grundlage durchgeführter Zählungen von den Verkehrsunternehmen erstellten Unterlagen stichprobenartig untersucht und ihre Plausibilität testiert. Die Erstattungsbehörde forderte keine weiteren Unterlagen (z. B. Zählprotokolle) an, um das Ergebnis zu überprüfen.
- Die aufgrund der Zählresultate ermittelten Anteile schwerbehinderter Fahrgäste am gesamten Fahrgastaufkommen schwankten bei dem größeren der beiden Verkehrsunternehmen im Zeitraum von 2009 bis 2015 in einer Bandbreite zwischen 7,40 % und 12,08 %, bei dem kleineren Unternehmen zwischen 5,84 % und 10,24 %. Auch zwischen den Erhebungsperioden traten



- erhebliche Abweichungen auf. Schon diese Schwankungen hätten Anlass für eine Überprüfung sein müssen.
- 427 Teilweise erreichten die von den Verkehrsunternehmen ermittelten Werte das Dreifache des Landesprozentsatzes für die pauschalierte Erstattung. Auch das lässt angesichts einer relativ stabilen Entwicklung der Zahl ausgegebener Wertmarken auf nicht repräsentative Ergebnisse der Zählungen schließen. Das AVIB hat die Plausibilität der Angaben jedoch nicht hinterfragt, obgleich dies notwendig gewesen wäre, um dem Risiko unangemessen hoher Erstattungsleistungen zu begegnen.
- Der Rechnungshof hat die Verwaltung aufgefordert, die Erhebungsgrundlagen sowohl beim Auftreten erklärungsbedürftiger Schwankungen der Zählergebnisse zwischen den Erhebungsperioden als auch bei übermäßig hohen Abweichungen vom Pauschalsatz zu überprüfen. Er hat dazu empfohlen, zumindest stichprobenweise Zählprotokolle sowie weitere Unterlagen wie die Zusammenfassung der durch die Erhebung gewonnenen Zählergebnisse als Grundlage der jeweiligen Hochrechnung anzufordern. Der Rechnungshof hat außerdem unangemeldete Kontrollen angeregt, falls auch nach Prüfung der angeforderten Unterlagen die Zählresultate nicht plausibel sein sollten. Er hat schließlich darauf verwiesen, dass die Möglichkeit besteht, das Ergebnis der Verkehrszählung bei nachgewiesenen Fehlern nicht als Grundlage für die Individualerstattung anzuerkennen und lediglich nach dem pauschalen Satz zu erstatten. Es kann auch durch Rechtsverordnung bestimmt werden, dass die Verkehrszählung durch Dritte auf Kosten des Unternehmens zu erfolgen hat.
- 429 Das AVIB will den Forderungen und Empfehlungen des Rechnungshofs nachkommen.



Finanzen

Entgelte für IT-Dienstleistungen

Die Geschäftsbeziehungen Bremens mit Dataport gestalten sich unübersichtlich. Verträge werden in wesentlichen Punkten nicht eingehalten. Nötige Vereinbarungen wurden entweder gar nicht, auf unklare Weise oder nur mündlich getroffen. Finanzielle Nachteile sind deshalb bereits entstanden.

1 Vertragspartnerin Dataport

- 430 Bremen bezieht den ganz überwiegenden Teil von IT-Dienstleistungen bei der Dienstleisterin Dataport. Der Rechnungshof prüfte einige der zwischen Dezember 2011 und September 2016 geltenden Verträge sowie stichprobenhaft von Dataport gestellte Rechnungen im Umfang von insgesamt rd. 8 Mio. €.
- 431 Die Prüfung umfasste im Wesentlichen folgende IT-Dienstleistungsverträge, die das Finanzressort zentral für alle Dienststellen mit Dataport geschlossen hatte:
 - Generalunternehmervertrag, nach dem Dataport federführend und allein verantwortlich Aufträge für die Informations- und Telekommunikationstechnik (ITK) Bremens ausführt und entwickelt,
 - Verträge "BASIS.bremen Migration Phase I" und "BASIS.bremen -Migration Phase II" zur Übertragung der IT-Arbeitsplätze Bremens in einen standardisierten Betrieb mit standardisierter Betreuung und
 - Standardisierter Betrieb und standardisierte Betreuung der IT-Arbeitsplätze BASIS.bremen.

2 Generalunternehmerschaft

2.1 Vertragsschluss

432 Das zentrale IT-Management des Ressorts schloss Ende 2014 den Vertrag zur Generalunternehmerschaft ITK mit Dataport. Die erste Rechnung betraf jedoch bereits Leistungen ab dem 8. Juli 2014 und bezog sich auf einen sog.



"Letter of Intent" des Ressorts vom gleichen Datum. Aus diesem Schreiben, das die Betreffzeile "Beauftragung mit der Generalunternehmerschaft für das Projekt ITK-Neu" trägt, geht hervor, dass ein Senatsbeschluss und nachfolgend die Mittelfreigabe durch den Haushalts- und Finanzausschuss (HaFA) erst für September 2014 angestrebt wurden. Dennoch enthält das Schreiben die Bitte, mit den Arbeiten zu beginnen.

- 433 Ein Letter of Intent ist eine unverbindliche Absichtserklärung. Diese Bezeichnung trifft allerdings den tatsächlichen Inhalt des Dokuments vom 8. Juli 2014 nicht vollständig. Schon damit beauftragte das Ressort die Vertragspartnerin Dataport verbindlich mit Arbeitsschritten aus dem noch zu schließenden Generalunternehmervertrag. Senat und HaFA wurden erst am 28. August 2014 bzw. am 19. September 2014 mit Ermächtigungen in Höhe von insgesamt rd. 8,6 Mio. € für diese mehrjährige Maßnahme befasst.
- 434 Der Rechnungshof hält es für problematisch, bereits Leistungen in Auftrag zu geben, bevor die Zustimmung der politischen Gremien für das Gesamtvorhaben vorliegt. Der notwendige Beschluss eines parlamentarischen Ausschusses ist keine bloße Formsache.
- 435 Außerdem hatte Dataport als Generalunternehmerin einen Teil ihrer IT-Dienstleistungen schon mindestens fünf Monate vor dem Zeitpunkt erbracht, zu dem die Leistungen im Einzelnen schriftlich festgelegt wurden. Wird ein Auftrag zu einem Zeitpunkt erteilt, zu dem die zu erbringenden Leistungen und Kosten noch nicht genau bestimmt sind, werden finanzielle Risiken in Kauf genommen. Der Rechnungshof erwartet, dass Vorhaben so geplant werden, dass Vertragsinhalte rechtzeitig und eindeutig vereinbart werden, bevor die Leistungen beginnen.
- 436 Das Ressort vertritt die Auffassung, Prüfaufträge und Grundsatzentscheidungen des Senats aus der Zeit vor August 2014 sowie die Arbeiten im Vorprojekt seit 2012 hätten eine Auftragserteilung bereits hinreichend legitimiert. Auch seien vergaberechtliche Vorgaben und Fristen zur Kündigung von Altverträgen zu beachten gewesen, um wirtschaftliche Nachteile zu vermeiden.
- Dem ist entgegenzuhalten, dass Gegenstand vorangegangener Entscheidungen nicht die hier in Rede stehenden Leistungen für die Generalunternehmerschaft ITK waren, sondern andere Themen, z. B. die Kündigung von Rahmenverträgen. Eine Fristenproblematik hätte sich nicht gestellt, wenn das Ressort die Gremienbefassung frühzeitig eingeleitet hätte.



2.2 Leistungsnachweise

- 438 Im Vertrag zur Generalunternehmerschaft ITK war bis August 2015 vorgesehen, dass bis zum 31. Dezember 2015 alle vereinbarten Leistungen auf Basis des Aufwands (geleistete Stunden) mittels eines Formblatts ("Leistungsnachweis") abzurechnen waren. Mit den Leistungsnachweisen sollte Dataport dokumentieren, welche Leistungen von welchen Beschäftigten an welchen Tagen erbracht worden waren.
- Weder der Rechnung vom 8. Dezember 2014 über rd. 620 T€, noch der ersten Quartalsabrechnung für 2015 über rd. 270 T€ fügte Dataport das Formblatt "Leistungsnachweis" bei. Stattdessen wurde jeweils ein als "Abrechnung" bezeichnetes Übersichtsblatt mit drei Positionen übersandt. Diese enthielten nur zusammengefasste Leistungskategorien mit der geleisteten Gesamtstundenzahl und dem Tagessatz. Zwei Positionen berechnete Dataport sogar nur pauschal, weitere Leistungen mit einem Abschlag. Für den Monat Dezember enthielt die Rechnung lediglich Schätzwerte, der Nachweis von Stunden fehlte.
- Die in den einzelnen Monaten von den jeweiligen Beschäftigten der Dienstleisterin erbrachten Stunden, die zugehörige Leistungskategorie und die erledigten Arbeiten waren nicht erkennbar. Obgleich die vorgelegten Nachweise weder ihrer Form noch ihrem Inhalt nach den Vereinbarungen entsprachen, wurden Rechnungen in Höhe von rd. 890 T€ als sachlich richtig gezeichnet und bezahlt.
- 441 Leistungsnachweise bilden die Grundlage, um die Leistung kontrollieren und die Richtigkeit der Rechnungen beurteilen zu können. Wenn Stundennachweise nicht vorhanden sind, ist die erbrachte Leistung nicht nachvollziehbar. Werden Rechnungen ohne die Prüfung eines solchen Nachweises akzeptiert und in Folge bezahlt, besteht das Risiko, dass Bremen einen finanziellen Nachteil erleidet. Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, gegenüber der Dienstleisterin darauf zu bestehen, die vertraglich vereinbarten Leistungsnachweise vorzulegen.
- Das Ressort hält sein Vorgehen für nachvollziehbar und transparent. Es hat mitgeteilt, die Leistungserbringung und der Aufwand seien im Rahmen des klassischen Projektmanagements beidseitig abgestimmt und anhand von Statusberichten und Lenkungsrunden dokumentiert worden. Einzelstunden nachzuweisen hätte eine erhebliche zusätzliche Belastung bedeutet, wäre nicht sinnvoll gewesen und hätte zu erheblichen Risiken für den Haushalt geführt. Die Abschlagzahlung sei gewählt worden, da eine Abgrenzung von



Leistungen nach Haushaltsjahren in diesem Projekt nicht sinnvoll gewesen sei. Die Pauschalen seien wichtig gewesen, um das Risiko von Mehrkosten auf beide Vertragspartner zu verteilen.

Die Einwände des Ressorts überzeugen nicht. Bei den Leistungen handelte es sich ausschließlich um Personaldienstleistungen für Konzeption, Planung und Vergabe. Um prüfen zu können, in welchem Umfang solche Leistungen tatsächlich erbracht worden sind, bedarf es nicht nur einer korrekten Abrechnung, sondern auch der zugehörigen Leistungsnachweise als zahlungsbegründende Unterlagen. Demgegenüber ist für die Abrechnung unerheblich, was zu beliebigen Zeitpunkten in Statusberichten dokumentiert oder in Lenkungsrunden besprochen worden ist. Abschlagzahlungen, Schätzwerte oder Pauschalen ersetzen keine Abrechnung nach tatsächlichem Aufwand, wie sie im Vertrag vorgesehen war. Der Rechnungshof erwartet vom Ressort eine ordnungsgemäße Prüfung der Rechnungen. Er hat das Ressort ferner aufgefordert, darauf zu bestehen, dass Vertragspartner vertragliche Regelungen einhalten.

2.3 Unkontrollierbare Festpreise

- 444 Für die Generalunternehmerschaft ITK wurden ursprünglich erst für die Jahre ab 2016 Festpreise statt einer Abrechnung nach Aufwand mit Leistungsnachweisen vereinbart. Während der örtlichen Erhebungen durch den Rechnungshof wurde im August 2015 diese Abrede rückwirkend auf das Jahr 2015 erstreckt. Die Vereinbarung von Festpreisen macht das Verfahren der Abrechnung zwar schlanker; Bremen hat jedoch keine Möglichkeit mehr zu kontrollieren, ob dem gezahlten Entgelt eine entsprechende Gegenleistung gegenübersteht. Auch andere Wege, dies zu prüfen, bestehen nicht, da z. B. nicht einmal Meilensteine für die zu erbringenden Dienstleistungen vereinbart worden waren.
- 445 Bei Festpreisen besteht generell das Risiko, dass sie zu hoch festgelegt werden, um für die Leistungserbringung ein in jedem Fall auskömmliches Entgelt zu erhalten. Der Rechnungshof hat empfohlen, anstelle der Festpreisvereinbarung wieder die Abrechnung nach Aufwand mit Leistungsnachweisen vertraglich durchzusetzen.
- 446 Das Ressort hat sich darauf berufen, die Abrechnung von Festpreisen könne "in gemeinsamen Reviewgesprächen zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer controlled werden". Es verfolge für den ITK-Betrieb das Ziel, Leistungen und Preise zu vereinheitlichen und zu standardisieren. Festpreise würden die Abrechnung vereinfachen und Risiken minimieren. Dataport



- könne auch aufgrund von Erfahrungen in anderen Trägerländern eine verlässliche Abarbeitung garantieren.
- Der Rechnungshof bezweifelt nicht, dass Dataport den Auftrag verlässlich erfüllt. Es geht ihm ausschließlich um die Kontrollierbarkeit der erbrachten Leistungen. Auch wenn Dataport bereits über Erfahrungen auf diesem Gebiet verfügen mag, handelt es sich bei der Generalunternehmerschaft um ein neues und komplexes Projekt im Bereich der ITK, das zudem viele bremische Besonderheiten berücksichtigen muss. Der Rechnungshof verweist darauf, dass die bisher erbrachten, hier in Rede stehenden Leistungen von Dataport keine standardisierten Betriebsaufgaben betreffen, sondern ausschließlich Konzeption, Planung und Vergabe (s. Tz. 443). Ohne eine Abrechnung nach Aufwand auf der Grundlage von Leistungsnachweisen verzichtet Bremen auf effektive Kontrollmöglichkeiten und geht damit finanzielle Risiken ein.

2.4 Schätzwert und nicht vereinbarter Abschlag

- Bei der Abrechnung der Generalunternehmerschaft ITK Ende 2014 schätzte Dataport die Entgelte für den Monat Dezember 2014 lediglich. Für Januar 2015 war eine Verrechnung mit den genau ermittelten Beträgen vorgesehen. In der Rechnung wurde zusätzlich ein nicht vorher vertraglich vereinbarter Abschlag von 70 T€ gefordert. Begründet wurde diese Forderung von Dataport in der Rechnung mit "Projektverschiebungen" und "geleisteten Vorbereitungen auf das Vergabeverfahren". Auch dieser Abschlag sollte anschließend verrechnet werden.
- Das Ressort hat geltend gemacht, die Schätzwerte und der Abschlag seien nunmehr "in einer Gesamtübersicht von Dataport sauber verrechnet worden". Auf Nachfrage hat es dem Rechnungshof einen Vermerk vom 30. September 2016 vorgelegt, in dem die im Jahr 2014 erbrachten Leistungen den bisherigen Zahlungen für das Jahr 2014 gegenübergestellt werden. Unter Berücksichtigung von Schätzwert und Abschlag weist der Vermerk ein Guthaben Bremens von rd. 30 T€ aus. Das Ressort hat diesen Betrag im November 2016 mit Leistungen aus dem Jahr 2016 verrechnet.
- 450 Werden Schätzwerte und Abschläge nicht zeitnah mit tatsächlich erbrachten Leistungen verrechnet, können finanzielle Nachteile für Bremen entstehen. Das gilt insbesondere, sofern bei kreditfinanzierten Beträgen Zinsen anfallen. Der Rechnungshof erwartet, dass Guthaben stets unverzüglich erstattet oder zumindest zeitnah verrechnet werden.



3 Übertragung der IT-Arbeitsplätze

3.1 Willkürliche Abrechnungszeitpunkte

- Bremen schloss für die Übertragung der IT-Arbeitsplätze (BASIS.bremen) in einen standardisierten Betrieb im Dezember 2011 und im August 2012 jeweils einen Vertrag und zahlte insgesamt 6,1 Mio. € mit vier Abschlagzahlungen. Obwohl vertraglich quartalsweise Abschlagrechnungen vereinbart waren, leistete Bremen mit Vertragsabschluss und jeweils etwa ein Jahr später Abschläge, mit denen bei beiden Verträgen vereinbarte Entgeltobergrenzen erreicht wurden. Quartalsweise Abschlagrechnungen wurden zu keinem Zeitpunkt gestellt. Bremen zahlte damit nicht nach Leistungsfortschritt, sondern bevor die Leistungen erbracht worden waren. Besonders deutlich wird dies am Beispiel des Anschlussvertrags zur Übertragung: Die Leistungen waren bereits Ende 2013 vollständig entgolten, sie wurden von Dataport im Wesentlichen allerdings erst im Jahr 2014 erbracht. Bremen ist damit in Vorleistung getreten.
- 452 Nach § 56 Abs. 1 LHO dürfen Leistungen vor Empfang der Gegenleistung (Vorleistungen) nur vereinbart oder bewirkt werden, wenn dies allgemein üblich oder durch besondere Umstände gerechtfertigt ist. Grundsätzlich sind Leistungen erst zu bezahlen, wenn sie auch erbracht worden sind. Da keine Anhaltspunkte für eine Ausnahme von diesem Grundsatz ersichtlich sind, hat das Ressort gegen die genannte Vorschrift verstoßen. Hinzu kommen ggf. Zinszahlungen für die Vorleistungen, soweit sie kreditfinanziert sind. Nach § 34 Abs. 2 LHO hätten die Ausgaben nur soweit und nicht eher geleistet werden dürfen, als sie zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung erforderlich waren.
- 453 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, gegenüber der Dienstleisterin auf Einhaltung der Vertragsvereinbarungen zu bestehen. Er hat empfohlen, einen Zeitpunkt für die Bezahlung von Leistungen durchzusetzen, der sich Zug-um-Zug nach dem Fortschritt der Leistungserbringung richtet.
- 454 Das Ressort hat eingewandt, Projektaufwände einerseits und Betriebsaufwände andererseits hätten sich stark überlappt. Es habe jedoch durch das Projektmanagement dafür gesorgt, dass keine finanziellen Schäden für Bremen entstanden seien.
- 455 Der Einwand überzeugt nicht, weil jederzeit eine klare Abgrenzung zwischen einmaligem Projektaufwand (Schaffung der Voraussetzung für eine standardisierte Betreuung) und laufendem Betriebsaufwand (standardisierte Betreu-



ung der IT-Arbeitsplätze und Fachverfahren) möglich war. Als Abgrenzungszeitpunkte hätten insbesondere die Erklärungen zur Betriebsbereitschaft der IT-Arbeitsplätze sowie die Abnahmeerklärungen zur Übernahme von Fachverfahren dienen können. Eine Schlussrechnung für alle Projekte lag bis zum Redaktionsschluss für diesen Jahresbericht nicht vor, sodass über finanzielle Nachteile für Bremen noch keine endgültige Aussage getroffen werden konnte.

3.2 Fehlende Schlussrechnungen

- 456 Nach beiden Verträgen zur Übertragung sollte zum Abschluss der einzelnen Projekte in den Dienststellen jeweils eine Schlussrechnung gestellt werden. Zahlungen bis zur vertraglich vereinbarten Entgelt-Obergrenze des ersten Vertrags in Höhe von 1,6 Mio. € waren im Dezember 2012 geleistet worden. Auch im Rahmen des Folgevertrags zahlte Bremen den als Obergrenze festgelegten Betrag in Höhe von 4,5 Mio. € bereits bis zum 31. Dezember 2013. Dataport stellte keine Schlussrechnungen nach dem jeweiligen Abschluss der Projekte.
- 457 Dazu führte das Ressort aus, die vorgesehene Schlussabrechnung pro Projekt habe sich im Projektverlauf als nicht praktikabel herausgestellt, da z. B. die Fachverfahrensmigration unter Umständen deutlich nach dem Übergang des Clientbetriebs erfolge. Die quartalsweise von Dataport vorgelegten kumulierten Stundenabrechnungen über alle Dienststellen würden stattdessen gegen die geleisteten Abschlagzahlungen (s. Tz. 451) aufgerechnet. Erst nach dem Ende aller Projekte würde eine Abschlussrechnung erstellt werden. Eine Vertragsergänzung bzw. -änderung sei von beiden Seiten nicht für erforderlich gehalten worden, da Einvernehmen über den Leistungsumfang bestanden habe.
- 458 Die Praxis der Abrechnung entsprach und entspricht nicht den vertraglichen Vereinbarungen. Ohne Vorliegen von Schlussrechnungen je Projekt ist für den Auftraggeber nicht kontrollierbar, ob alle Leistungen, für die gezahlt wurde, auch erbracht worden waren. Dies birgt das Risiko eines finanziellen Nachteils für Bremen. Soll von vertraglichen Vereinbarungen abgewichen werden, ist dies in Vertragsergänzungen schriftlich festzuhalten wie es die Benutzungsordnung von Dataport auch vorsieht.
- 459 Das Ressort hat seine Einwände (s. Tz. 454) wiederholt. Auch in diesem Zusammenhang tragen die Argumente nicht. Ob Bremen finanzielle Nachteile entstanden sind, lässt sich erst beurteilen, wenn die Schlussrechnung vorliegt.



3.3 Unklare Leistungsbedingungen

- Jahr 2012 vorliegenden sog. "Leistungsübersichten" enthalten neben den von Dataport vorfinanzierten Investitionen z. B. für Server lediglich eine Übersicht über angefallene Arbeitsstunden bei Dataport. Es ist kein Preis für die Leistungen aufgeführt und somit auch kein Gesamtentgelt für die geleisteten Stunden berechnet. Die in der jeweiligen Vertragsanlage "Übersicht Migrationsprojekte" aufgeführten Gesamtentgelte entsprechen der vereinbarten Entgeltobergrenze des zugehörigen Vertrags.
- 461 Auf Nachfrage, zu welchem Stundensatz die aufgelaufenen Stunden in den Leistungsübersichten von Dataport berechnet würden, äußerte das Ressort, dazu gebe es keinen Preis. Dataport habe "durch projektoptimierende Maßnahmen das Kontingent leistbarer Stunden innerhalb des vertraglich vereinbarten Budgets erhöhen können". Hierzu habe das Ressort mit Dataport Ende des Jahres 2014 eine mündliche Verabredung getroffen, die auch nicht nachträglich schriftlich festgehalten worden sei. Auf die Nachfrage, um wie viele Stunden Dataport zum Ende des Jahres 2014 das Kontingent erhöht habe, teilte das Ressort im September 2016 mit: "Eine verbindliche Festlegung gab es nicht, sondern die gemeinsame Einschätzung, dass insgesamt zwischen ca. 57.000 h ("Best Case") und ca. 74.000 h ("Worst Case") Personalaufwand (...) benötigt würden, um die Projektziele zu erreichen. Dataport hat in diesem Rahmen zu erkennen gegeben, dass der "Best Case" im gegebenen Budget abbildbar sei, bei Überschreitungen eines nicht näher spezifizierten Werts aber weitere Mittel nötig würden." Es seien bislang von Dataport keine Aufwandswarnungen ausgesprochen oder Nachforderungen gestellt worden.
- Diese Äußerung belegt, dass es finanziell wie rechtlich riskant ist, klare schriftliche Festlegungen zu unterlassen. In den beiden Verträgen ist ein Gesamtumfang von rd. 56.300 Stunden vorgesehen. Die Summe der geleisteten Ist-Stunden aus beiden Verträgen belief sich zum 31. Dezember 2016 bereits auf rd. 87.100, also rd. 30.800 Stunden mehr als ursprünglich geplant. Da die Übertragung in drei Dienststellen nach wie vor nicht abgeschlossen ist, werden sich die Ist-Stunden weiter erhöhen. Der Rechnungshof sieht das erhebliche Risiko einer Nachzahlung.
- Werden Vereinbarungen nicht klar und nachvollziehbar dokumentiert, besteht das Risiko, dass Bremen der Überblick über zu erbringende Entgelte und Gegenleistungen fehlt. Damit wird eine Haushaltssteuerung erschwert oder gar unmöglich. Es ist erforderlich, Vereinbarungen grundsätzlich schriftlich zu



fixieren. Klar und nachvollziehbar festzulegen sind insbesondere Preise, die sich maßgeblich auf die Kosten der Gesamtleistung auswirken. Das Ressort beabsichtigt, dieser Forderung nachzukommen.

4 Standardisierte Betreuung der IT-Arbeitsplätze

- 464 Im Dezember 2012 schlossen Bremen und Dataport den Vertrag zum standardisierten Betrieb und zur standardisierten Betreuung der IT-Arbeitsplätze. Mit Vertragsabschluss zahlte Bremen vereinbarungsgemäß eine Abschlagzahlung in Höhe von rd. 2,2 Mio. €, die mit den laufenden Leistungen aus dem Vertrag verrechnet werden sollte.
- 465 Für das Jahr 2013 bezifferte Dataport den Wert erbrachter Leistungen auf rd. 750 T€. Das Ressort behauptet, es habe diese 750 T€ mit dem Abschlag aus dem Jahr 2012 verrechnet, konnte trotz Nachfrage dafür aber keine Belege vorlegen. Für die Jahre 2014 und 2015 wurden Rechnungen gestellt und bezahlt, ohne dass Leistungen mit dem Abschlag verrechnet worden wären. Es verbleibt somit noch ein Guthaben von mindestens rd. 1,5 Mio. € aus der Abschlagzahlung im Jahr 2012.
- Durch das Vorgehen des Ressorts ist ein finanzieller Nachteil für Bremen eingetreten, da rd. 1,5 Mio. € ohne Gegenleistung an Dataport gezahlt wurden. Die Möglichkeiten, den Betrag zurückzufordern oder zügig zu verrechnen, sind nicht genutzt worden. Ende 2016 belief sich der während der drei Jahre dadurch entstandene Zinsnachteil auf rd. 40 T€.
- Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, nunmehr unverzüglich die Erstattung der rd. 1,5 Mio. € zu veranlassen, um weitere Zinsnachteile für Bremen zu vermeiden. Ferner hat der Rechnungshof das Ressort aufgefordert, künftig jede Möglichkeit der Verrechnung zeitnah zu nutzen.
- Das Ressort hat mitgeteilt, der Betrag von 1,5 Mio. € sei "zwischenzeitlich mit Leistungen im Rahmen des Projektendes notwendiger Nacharbeiten im Rahmen von BASIS.bremen verrechnet worden". Auf Nachfrage des Rechnungshofs hat das Ressort zugesagt, dazu Unterlagen zu übersenden, sobald seine Prüfung der Belege und die Verrechnung mit Dataport abgeschlossen seien.





Finanzen

IT-Einsatz in der Innenrevision

Bereits bezahlte Notebooks waren erst ein Jahr nach ihrer Lieferung einsatzbereit.

Obwohl das Finanzressort für Bremen einen Rahmenvertrag für Mobilfunkleistungen abgeschlossen hat, nutzt dessen Innenrevision Leistungen eines anderen Anbieters.

Das Korruptionsregister wird nicht wirtschaftlich geführt.

1 Neubeschaffung von Notebooks

- Die Innenrevision der Senatorin für Finanzen (Ressort) benötigte neue Notebooks. Das Ressort folgte der Empfehlung der IT-Dienstleisterin Dataport und bestellte zehn Geräte zum Preis von jeweils 2.569,08 €, ohne dass vorab geprüft worden wäre, ob günstigere Notebooks auch geeignet gewesen wären.
- Nach § 7 LHO und den dazugehörigen VV-LHO ist das günstigste Verhältnis zwischen dem verfolgten Zweck und den einzusetzenden Mitteln anzustreben. Daher wären die Standard-Notebooks aus der Beschaffungsliste von Dataport zumindest in die Auswahl einzubeziehen gewesen. Der Preis für ein solches Standard-Notebook betrug nach der zum damaligen Zeitpunkt gültigen Preisliste 827,05 €. Selbst wenn dieses Modell noch hätte technisch erweitert werden müssen, wäre kaum zu erwarten gewesen, dass der Gesamtpreis den der beschafften Notebooks erreicht hätte.
- 471 Das Ressort hätte von der Dienstleisterin weitere Varianten prüfen und das Ergebnis schriftlich dokumentieren lassen müssen.
- Das Ressort hat sich darauf berufen, keine Entscheidungsspielräume hinsichtlich der Beschaffung gehabt zu haben, weil Dataport die Lösung vorgegeben hätte. Außerdem hätte Dataport weitere Geräte geprüft. Unterlagen, die eine solche Prüfung dokumentieren könnten, hat es allerdings nicht vorgelegt. Das Ressort hätte sich nicht auf die Behauptung von Dataport verlassen dürfen. Für die ordnungsgemäße Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nach § 7 Abs. 2 LHO und den dazugehörigen Verwaltungsvorschriften war es selbst verantwortlich. Das Ressort hätte sich zumindest davon überzeugen müssen,



- dass eine den Vorschriften entsprechende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt worden war. Im Übrigen bleibt der Rechnungshof dabei, dass auch günstigere Geräte in die Auswahl hätten einbezogen werden müssen.
- 473 Maßgeblich für die Entscheidung des Ressorts war unter anderem, dass die ab März 2015 zu liefernden Notebooks schnellstmöglich würden genutzt werden können. Diese Erwartung erfüllte sich jedoch nicht. Versuche von Dataport, die Rechner einsatzfähig zu machen, schlugen mehrfach fehl. Erst über ein Jahr später im April 2016 waren alle Geräte vollständig betriebsbereit. Gleichwohl hatte das Ressort die von Dataport schon im April 2015 gestellte Rechnung umgehend beglichen. Rechnungen sind jedoch erst dann zu begleichen, wenn die Leistung vollständig in der vereinbarten Form erbracht worden ist. Die Lieferung nicht einsatzfähiger Notebooks erfüllt diese Anforderung nicht.
- 474 Die Geräte konnten über einen Zeitraum von mehr als einem Jahr nicht genutzt werden. Daher ist es auch erforderlich zu prüfen, inwieweit Schadenersatzansprüche gegenüber der Dienstleisterin durchgesetzt werden können. Der Rechnungshof hat zudem wegen des Zeitablaufs bis zur Einsatzfähigkeit der Geräte empfohlen, auf eine Verlängerung der Gewährleistungsfrist zu drängen. Das Ressort hat vorgetragen, zwischenzeitlich Schadenersatzansprüche angedroht zu haben. Dataport leiste daraufhin kostenlos erweiterten Support für die Geräte.

2 Mobilfunk

- 475 Bremen schloss im Jahr 2012 über Dataport einen Mobilfunk-Rahmenvertrag mit einem bestimmten Anbieter. Mit einem Rundschreiben wies das Ressort die bremische Verwaltung daraufhin an, bestehende Mobilfunkverträge zum nächstmöglichen Zeitpunkt zu kündigen und die günstigeren Konditionen aus dem Rahmenvertrag zu nutzen. Neue Mobilfunkverträge sind seitdem mit dem Vertragspartner abzuschließen.
- Die Innenrevision nutzt für die mobile Kommunikation Leistungen eines anderen Anbieters. Damit hat das Ressort für die Innenrevision Mobilfunkverträge abgeschlossen bzw. weiterlaufen lassen, die nicht vom Rahmenvertrag umfasst werden. Die Verträge hätten gekündigt und die Leistungen nach der Restlaufzeit aus dem Rahmenvertrag bezogen werden müssen. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass höhere Ausgaben in Kauf genommen wurden.



- 477 Das Ressort hat entgegnet, bei Inanspruchnahme des Rahmenvertrags wäre ein sicheres Arbeiten im Netz wegen der häufigen Verbindungsabbrüche nicht möglich gewesen. Dies sei auch dem IT-Bereich im Ressort und Dataport berichtet worden. Da keine Lösung für das Problem habe gefunden werden können, sei es zulässig, den Rahmenvertrag nicht zu nutzen. Die Innenrevision prüfe in unregelmäßigen Zeitabständen, ob sich die Situation ändere.
- 478 Kommt es zu grundlegenden Leistungsstörungen beispielsweise Verbindungsabbrüchen -, ist der Dienstleister aufzufordern, diese Störungen zu beseitigen. Gelingt ihm dies nicht, ist zu prüfen, ob die Dienstleistung neu zu vergeben ist. Nicht akzeptabel ist es allerdings, dass das Ressort sich nicht an die für alle geltenden Vorgaben hält und sich einen Anbieter außerhalb der Rahmenvereinbarung sucht, während anderen Dienststellen vermeintlich unzureichende Leistungen aus dem Rahmenvertrag zugemutet werden.

3 Informationssicherheit

3.1 Kriterien des IT-Grundschutzes

- Informationen sind die Basis von Geschäftsprozessen und müssen angemessen geschützt werden (Informationssicherheit). Grundwerte der Informationssicherheit sind Vertraulichkeit, Integrität und Verfügbarkeit. Für alle Geschäftsprozesse muss identifiziert werden, welche Bedrohungen existieren und welche nachteiligen Folgen durch Verlust von Vertraulichkeit, Integrität oder Verfügbarkeit entstehen können. Dies können finanzielle Schäden sein, Imageverlust oder Gesetzesverstöße. Ausgehend von den möglichen Schäden und Nachteilen sind die folgenden drei Schutzbedarfskategorien definiert.
 - Normaler Schutzbedarf: Die Schadensauswirkungen sind begrenzt und überschaubar.
 - Hoher Schutzbedarf: Die Schadensauswirkungen können beträchtlich sein.
 - Sehr hoher Schutzbedarf: Die Schadensauswirkungen können ein existenziell bedrohliches, katastrophales Ausmaß erreichen.
- 480 Um festzulegen, welche Schutzbedarfskategorie erforderlich ist, bedarf es einer Analyse, die in einem Sicherheitskonzept zu dokumentieren ist. In dem



Konzept sind anschließend Maßnahmen festzulegen, mit denen das Schutzziel erreicht werden soll. Ist der Schutzbedarf für ein IT-System hoch oder sehr hoch, ist zusätzlich eine ergänzende Sicherheits- und Risikoanalyse durchzuführen. Dies ist notwendig, um weitergehende Maßnahmen zu identifizieren, die für die Umsetzung des hohen bzw. sehr hohen Schutzbedarfs erforderlich sind. Wenn nicht alle Risiken mit den definierten Maßnahmen ausgeschlossen werden können, müssen die verbleibenden Risiken dokumentiert und vom Entscheidungsträger verantwortet werden.

3.2 Schutzbedarfskategorien und elektronische Registerführung

- 481 Das Innenressort hatte den Schutzbedarf für die bei seiner Innenrevision vorhandenen Daten zum Prüfungszeitpunkt noch nicht bestimmt, alle anderen Ressorts mit Ausnahme des Finanzressorts sahen den normalen Schutzbedarf nach IT-Grundschutz als ausreichend an. Das Finanzressort legte für die Grundwerte Vertraulichkeit und Integrität den Schutzbedarf "sehr hoch" und für die Verfügbarkeit den Schutzbedarf "hoch" fest. Den gesteigerten Schutzbedarf begründete es insbesondere mit dem im Ressort geführten Korruptionsregister.
- Das Finanzressort hat sich darauf berufen, Dataport habe diesen Schutzbedarf nach Einführung der von ihr betreuten standardisierten Arbeitsplätze bestätigt, sich aber nicht dazu in der Lage gesehen, ihn zu realisieren. Daher betreibe die Innenrevision auch mit eigenem Personalaufwand selbst einen zentralen Server, auf dem u. a. das Korruptionsregister gespeichert, gesichert und über ein Netzwerk von anderen Rechnern abgerufen werden könne.
- Vor dem Hintergrund der Kriterien des IT-Grundschutzes ist es zweifelhaft, ob die Schutzbedarfskategorien insbesondere die teilweise Einstufung als sehr hoch zutreffend gewählt worden sind. Wie Schäden existenziell bedrohliche, katastrophale Ausmaße erreichen könnten, ist nicht nachvollziehbar.
- Ausweislich des erstellten Evaluationsberichts zum Korruptionsregister vom 26. Oktober 2016 enthält das Korruptionsregister 71 Eintragungen. Seit seiner Einrichtung im Jahr 2011 gab es insgesamt 150 Eintragungen, von denen wegen des Ablaufs der gesetzlich vorgesehenen Löschungsfrist 79 Eintragungen bereits wieder gelöscht sind. Eine mögliche gemeinsame elektronische Registerführung mit den Ländern Hamburg und Schleswig-Holstein, deren Register zum Berichtszeitpunkt insgesamt drei Eintragungen enthielt, wird im Bericht u. a. wegen der damit verbundenen nicht unerheblichen Kosten nicht befürwortet.



- 485 IT ist kein Selbstzweck und nicht per se wirtschaftlich. Der gesteigerte Schutzbedarf führt zu Bereitstellungs- und Betriebskosten für den selbst betriebenen Server sowie zu eigenem Personalaufwand für dessen Administration. Angesichts der damit verbundenen Kosten und der absehbar auch künftig überschaubaren Eintragungszahl kann eine Registerführung auf die bisherige Art nicht wirtschaftlich sein.
- Das Ressort hat entgegnet, es sei gesetzlich dazu verpflichtet, das Register elektronisch zu führen. Im Übrigen bezweifele es die Wirtschaftlichkeit einer Listenführung auf Papier, weil die vier für die Registerführung zuständigen Beschäftigten mit "erheblichem organisatorischen Aufwand" diese Listen gleichzeitig aktuell halten und für Verschlusssicherheit sorgen müssten.
- Die Ausführungen des Ressorts überzeugen nicht. Nach § 2 Abs. 2 Bremisches Gesetz zur Errichtung und Führung eines Korruptionsregisters (BremKorG) soll das Korruptionsregister als automatisierte Datei geführt werden. Eine automatisierte Datei ist allerdings nicht gleichzusetzen mit einer Datei, auf die von miteinander vernetzten Rechnern aus zugegriffen werden kann. Die Datei mit dem Korruptionsregister kann also automatisiert auf einem dem Stand der Technik entsprechend gesicherten nicht vernetzten Rechner geführt werden. Dies ist ebenso möglich wie eine Registerführung auf Papier.
- 488 Bei Sollbestimmungen wie § 2 Abs. 2 BremKorG kann von der gesetzlich vorgeschriebenen Rechtsfolge in besonderen Ausnahmefällen abgewichen werden. Solche Ausnahmen können u. a. dann geboten sein, wenn Wirtschaftlichkeitsaspekte dies erfordern. Den vom Ressort angeführten erheblichen organisatorischen Aufwand vermag der Rechnungshof nicht zu erkennen. Ausweislich des Evaluationsberichts vom 26. Oktober 2016 (s. Tz. 484) werden zu den 71 Eintragungen monatlich im Durchschnitt 191 Abfragen gestellt. Das Korruptionsregister wird danach "von einer Beamtin des gehobenen Dienstes mit einem derzeitigen Zeitaufwand von etwa 20 Wochenstunden geführt". Abgesehen davon, dass der genannte Zeitaufwand angesichts der geringen Zahl von Eintragungen und monatlichen Abfragen kritisch zu überprüfen wäre, liegt vor diesem Hintergrund die Frage nahe, warum zwischen Ende Oktober und Ende Dezember 2016 die Zahl der für das Register zuständigen Personen um drei auf vier Beschäftigte erhöht worden ist. Gleichwohl bedürfte es keiner vier Listen, sondern lediglich einer, die - wie andere Unterlagen der Innenrevision - sicher verschlossen aufzubewahren und nur Befugten bei Bedarf zugänglich wäre.
- Wenn das Ressort weiterhin an der Schutzbedarfskategorie "sehr hoch" festhalten wollte, ließen sich zumindest die vermeidbaren Kosten einsparen, die



sich aus dem Betrieb des eigenen Servers ergeben, dessen Notwendigkeit insbesondere mit der Registerführung begründet wird. Der Rechnungshof hält daher an seiner Empfehlung fest, das Korruptionsregister in anderer Form als bisher zu führen. Sowohl mit einem nicht vernetzten Rechner als auch mit einer Registerführung auf Papier könnten die einem gesteigerten Schutzbedarf geschuldeten Mehrkosten vermieden werden.

3.3 Vollständigkeit, Aktualität und Dokumentation

- 490 Ein Sicherheitskonzept muss umfassend und stets auf aktuellem Stand sein. Die einzelnen Maßnahmen sind so konkret zu beschreiben, dass auch eine Vertretung die sicherheitsspezifischen Aufgaben übernehmen kann.
- 491 Die Innenrevision erstellte kein Sicherheitskonzept, sondern lediglich ein Datenschutzkonzept, in dem Sicherheitsaspekte nach IT-Grundschutz aufgeführt werden. Zum Datenschutzkonzept gehörende Anlagen, z. B. die "Ergänzende Sicherheits- und Risikoanalyse", regeln spezielle Sicherheitsanforderungen. Das zum Prüfungszeitpunkt im November 2016 gültige Datenschutzkonzept wurde am 25. Februar 2015 in Kraft gesetzt.
- Die Innenrevision führt zwar in ihrem Datenschutzkonzept sicherheitsrelevante Punkte auf. Diese sind jedoch nicht ausreichend im Sinne des IT-Grundschutzes. Insbesondere weist die von Dataport für die Innenrevision erstellte ergänzende Sicherheits- und Risikoanalyse erhebliche Mängel auf, weil die Gefährdungen und Maßnahmen nicht detailliert genug definiert sind. Die Beschreibung der Restrisiken fehlt ebenso wie eine schriftlich fixierte Verantwortungsübernahme für diese Risiken. Trotz zwischenzeitlich erheblichen Aufgaben- und Personalzuwachses ist das Konzept bislang nicht aktualisiert worden.
- 493 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, ein separates IT-Sicherheitskonzept zu erstellen oder das vorhandene Datenschutzkonzept um die fehlenden sicherheitsrelevanten Aspekte zu ergänzen und die Sicherheits- und Risikoanalyse zu vervollständigen. Das Ressort hat zugesagt, die festgestellten Mängel zu beheben.



Finanzen

Bearbeitung von Anträgen in Krankheitsfällen

Performa Nord hat mit Stellen außerhalb des bremischen öffentlichen Dienstes Vereinbarungen über Leistungen geschlossen, die wirtschaftlich nicht zu erbringen sind.

Zur Steuerung sind nur belastbare Daten geeignet, die regelmäßig auf ihre Qualität geprüft werden.

Ein nicht genutzter Scanner hat vermeidbare Kosten in Höhe von rd. 40 T€ verursacht.

1 Beihilfesachbearbeitung bei Performa Nord

- 494 Performa Nord Personal, Finanzen, Organisation, Management wurde zum 1. Januar 2000 als Eigenbetrieb gegründet. Der Eigenbetrieb hat die Aufgabe, für die Dienststellen des Landes und der Stadtgemeinde Bremen Personal-, Finanz-, Versicherungs- und Verwaltungsdienstleistungen zu erbringen.
- Das Dienstleistungsangebot von Performa Nord umfasst insbesondere die Bearbeitung von Personalangelegenheiten im gesetzlichen Auftrag. Dies schließt u. a. die Gewährung von Beihilfen ein. Auf Grundlage von Beihilfenträgen werden Kosten in Krankheits-, Pflege- und Geburtsfällen in gesetzlich bestimmtem Umfang Beamtinnen und Beamten, Ruhestandsbeamtinnen und -beamten sowie deren beihilfeberechtigten Angehörigen erstattet.
- 496 Das Referat P 3 bei Performa Nord bearbeitet die in den letzten Jahren ständig gestiegene Zahl der Anträge von bremischen Beihilfeberechtigten. Im Jahr 2015 waren dies rd. 61.200 Anträge. Das mit dem Finanzressort abgestimmte Ziel von Performa Nord ist es, Anträge möglichst innerhalb von 14, spätestens aber von 28 Kalendertagen zu bescheiden. Dies ist in den letzten zehn Jahren weitgehend gelungen. Die durchschnittliche Bearbeitungszeit betrug dabei in zwei Jahren sogar weniger als 14 Kalendertage. Ausnahmen bildeten die Jahre 2013, 2015 und das erste Halbjahr 2016. In diesen Jahren lag die durchschnittliche Bearbeitungszeit bei annähernd 30 Kalendertagen. Entsprechend der Bearbeitungszeit veränderte sich im Jahresdurchschnitt auch die Zahl der monatlichen Rückstände. Waren es im Jahr 2014 noch rd. 1.800 Anträge monatlich, stieg die



Zahl der Rückstände im darauffolgenden Zeitraum bis Juni 2016 auf bis zu 5.000 Anträge monatlich an.

- 497 Performa Nord begründete die langen Bearbeitungszeiten und den Anstieg der Rückstände hauptsächlich mit dem Wechsel zu einem neuen Fachverfahren im Jahr 2013, der sich schwieriger als geplant erwiesen habe. Zudem hätten von Oktober 2015 bis Anfang 2016 zahlreiche Betriebsstörungen im zuständigen Rechenzentrum die Arbeit der Beihilfestelle erschwert. Darüber hinaus seien in der Beihilfebearbeitung seit 2015 hohe krankheitsbedingte Ausfallzeiten entstanden, die gekoppelt mit steigenden Antragszahlen nicht hätten kompensiert werden können.
- 498 Zur Reduzierung der Rückstände und der Bearbeitungszeiten hat Performa Nord verschiedene Maßnahmen ergriffen. Dazu gehörten beispielsweise eine Erhöhung des Personalbestands, Arbeitszeitaufstockungen und eine vorrangige Bearbeitung von Beihilfeanträgen mit einer Aufwendungssumme ab 1.500 €. Außerdem haben die Beschäftigten freiwillig Mehrarbeit geleistet.

2 Vereinbarungen mit Berufsgenossenschaften

2.1 Personaleinsatz

- 499 Im Jahr 2014 schloss der Eigenbetrieb mit zwei Berufsgenossenschaften Verwaltungsvereinbarungen über die Berechnung und Festsetzung von Beihilfen nach den Beihilfevorschriften des Bundes. Die Vereinbarungen traten zum 1. Januar 2015 in Kraft und haben eine Mindestlaufzeit bis zum 31. Dezember 2019. Performa Nord verpflichtete sich, die Anträge innerhalb von 10 Werktagen nach Eingang zu bescheiden.
- Der Eigenbetrieb ging in seiner Preiskalkulation davon aus, dass er für die Bearbeitung rd. 1,5 Vollzeiteinheiten (VZE) benötigen würde. Er beabsichtigte, dafür drei Beschäftigte anteilig einzusetzen, deren Arbeitszeit in der Summe rd. 2,5 VZE betrug und die bis dahin ausschließlich bremische Beihilfefälle bearbeitet hatten.
- Im Laufe des Jahres stellte sich heraus, dass die Bearbeitung der Anträge nach den Beihilfevorschriften des Bundes viel aufwendiger war als erwartet. Anders als geplant, bearbeiteten die drei Beschäftigten deshalb fast ausschließlich diese Anträge. Ursprünglich war vorgesehen gewesen, sie im Umfang von rd. 1,0 VZE auch noch Fälle der bremischen Beihilfe bearbeiten zu lassen. Da der Eigenbetrieb zusätzlich noch eine weitere Teilzeitbeschäftigte für die Anträge aus den Berufsgenossenschaften einsetzte, erhöhte sich der



- Umfang für deren Bearbeitung Ende 2015 auf rd. 3,3 VZE. In den von Performa Nord vorgelegten Unterlagen war das Personal für beide Aufgabenfelder nicht seinen tatsächlichen Tätigkeiten entsprechend ausgewiesen.
- Der Eigenbetrieb hat nicht dokumentiert, dass er im Vorfeld geprüft hätte, welche Auswirkungen die Vereinbarungen mit den Berufsgenossenschaften und damit einhergehend der veränderte Personaleinsatz auf die Bearbeitung der bremischen Beihilfe haben könnten. Der zusätzliche Aufwand von rd. 1,0 VZE ging zulasten der Bearbeitung der bremischen Beihilfe.
- 503 Es ist nicht vertretbar, dass Performa Nord Anträge nach den Beihilfevorschriften des Bundes i. d. R. vereinbarungsgemäß kurzfristig bearbeitet, gleichzeitig aber bremische Beihilfeberechtigte lange Bearbeitungszeiten hinnehmen müssen. Nimmt Performa Nord Aufträge von Stellen außerhalb des bremischen öffentlichen Dienstes (Dritten) an, darf deren Erledigung zu keiner Qualitätsverschlechterung im Kerngeschäft führen, das letztlich der Fürsorgepflicht des Dienstherrn entspringt.
- 504 Um Dienstleistungen auch Dritten anbieten zu können, hat der Rechnungshof empfohlen, künftig im Vorfeld die Auswirkungen auf Organisation und Geschäftsprozesse belastbar zu prüfen und zu dokumentieren.
- 505 Der Eigenbetrieb hat entgegnet, das Geschäftsfeld der Tätigkeit für Dritte sei nicht zulasten der bremischen Beihilfefestsetzung aufgebaut worden. Auch habe der Betrieb Veränderungen im Vorfeld angemessen berücksichtigt. So habe er das Personal im Bereich der bremischen Beihilfe von Januar bis Dezember 2014 um rd. 2,1 VZE erhöht, "um ab 2015 im Umfang von bis zu 1,5 VZE die Bundesbeihilfe wahrnehmen zu können". Es sei richtig, dass sich deren Bearbeitung aufwendiger als erwartet erwiesen hätte. Deshalb hätten die dort eingesetzten Beschäftigten in der zweiten Jahreshälfte 2015 zunehmend weniger Anträge auf bremische Beihilfe bearbeiten können. Dies habe der Betrieb zum Anlass genommen, sowohl für die bremische Beihilfe als auch für die nach den Vereinbarungen zu erledigenden Aufgaben zusätzliches Personal zu gewinnen.
- Diese Ausführungen von Performa Nord bestätigen die Feststellungen des Rechnungshofs. Das zusätzliche Personal in der bremischen Beihilfe führte im Jahr 2014 im Vergleich zum Vorjahr dazu, dass sowohl die durchschnittliche Bearbeitungszeit von rd. 31 wieder auf rd. 11 Kalendertage reduziert werden konnte als auch die Zahl der Rückstände. Mit der Verlagerung von Personal zugunsten der Tätigkeit für Dritte erhöhten sich im Jahr 2015 die Bearbeitungszeiten und die Zahl der Rückstände bremischer Beihilfe aber



wieder sprunghaft. Die von Performa Nord dargestellte Erhöhung des Personalbestands im Aufgabenfeld bremische Beihilfe führte letztlich nur zu einer Steigerung des Personalbestands um rd. 0,6 VZE. Damit ging die Personalverlagerung zulasten der Bearbeitung der bremischen Beihilfe.

2.2 Wirtschaftlichkeit

- Der Abschluss der Vereinbarungen mit den Berufsgenossenschaften führte im Jahr 2015 nach Berechnungen des Rechnungshofs bei korrekter Personalzuordnung (s. Tz. 501) zu einem negativen Gesamtergebnis von rd. 145 T€. Dabei sind anteilige Gemeinkosten nicht berücksichtigt. Schon die Personalkosten ließen sich mit den erzielten Erlösen nicht decken.
- Trotz steigender Antragszahlen aus den Berufsgenossenschaften und daraus resultierender höherer Erlöse wird für das Jahr 2016 bei unverändertem Personaleinsatz wieder mit einem negativen Ergebnis zu rechnen sein. Größter Kostenfaktor bleiben die hohen Personalkosten für die Bearbeitung der Anträge.
- Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Vereinbarungen mit den Berufsgenossenschaften nicht wirtschaftlich sind. Nach dem Konsolidierungskonzept von Performa Nord ist für jeden neuen Auftrag mit Dritten zumindest ein zusätzlicher Beitrag zur Kostendeckung zu erzielen. Die mit den Berufsgenossenschaften geschlossenen Vereinbarungen verbessern die Kostendeckung des Eigenbetriebs jedoch nicht. Aus diesem Grund hat der Rechnungshof Performa Nord aufgefordert, umgehend das Geschäft mit den Berufsgenossenschaften wirtschaftlich neu auszurichten. Preisanpassungen sind seit dem 1. Januar 2017 und auch nur begrenzt möglich. Der Rechnungshof hat empfohlen, den Personaleinsatz im Geschäft mit den Berufsgenossenschaften soweit wie möglich zu reduzieren, um die Dienstleistung kostendeckend erbringen zu können.
- Darüber hinaus ist es geboten, Kalkulationen zeitnah auf ihre Plausibilität hin zu überprüfen, insbesondere wenn sie auf Schätz- und Erfahrungswerten beruhen. Nur so lassen sich im Bedarfsfall Maßnahmen zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit auf gesicherter Grundlage treffen.
- Der Eigenbetrieb sowie das Finanzressort teilen die Auffassung des Rechnungshofs, dass Vertragskundengeschäfte nicht zulasten des Betriebs und damit Bremens gehen dürfen. Performa Nord hat eingeräumt, die Einnahmen aus den Vereinbarungen mit den Berufsgenossenschaften seien 2015 nicht kostendeckend gewesen. Das Defizit betrage nach seiner Berechnung aber



nur rd. 50 T€. Der Eigenbetrieb habe u. a. die der Kostenstelle zugerechneten Bezüge von Beamtinnen und Beamten herausgerechnet, die dort nicht im Einsatz seien. Das negative Ergebnis sei "bei gegebenem Personaleinsatz vorrangig darauf zurückzuführen, dass ein Teil der Kunden erst zeitversetzt bearbeitet werden konnte und damit knapp 30 % weniger Anträge als kalkuliert in Rechnung gestellt werden konnten." Für 2016 reduziere sich das Defizit auf rd. 15 T€. Performa Nord habe den Kunden auch bereits deutliche Preiserhöhungen angekündigt.

- 512 Es überzeugt nicht, wenn Performa Nord in seiner Kostenberechnung Bezüge für Beschäftigte herausrechnet, die ausweislich der dem Rechnungshof übersandten Unterlagen "Unterstützung geleistet" hatten. Das für eine Aufgabe vorgesehene Personal ist mit allen dafür aufgewendeten Zeitanteilen vollständig der betreffenden Tätigkeit zuzurechnen. Sinn einer Kostenrechnung ist es gerade, Kosten verursachungsgerecht zu erfassen. Hätte Performa Nord sein Personal, das die Anträge nach den Beihilfevorschriften des Bundes bearbeitete, insgesamt dem Aufgabenfeld korrekt zugeordnet, wäre erkennbar geworden, in welcher Höhe das Ergebnis für das Jahr 2015 noch deutlich schlechter ausgefallen wäre. Wegen der hohen Personalkosten ist bei Performa Nord auch im Jahr 2016 trotz eines erhöhten Antragsvolumens weiterhin ein negatives Ergebnis zu erwarten.
- Der Rechnungshof empfiehlt, zur Reduzierung des Defizits nicht ausschließlich auf eine Preiserhöhung zu setzen, sondern auch den Personaleinsatz kritisch zu hinterfragen und anzupassen. Freigesetztes Personal könnte wieder im Aufgabenbereich der bremischen Beihilfe eingesetzt werden. Dadurch ließen sich die Bearbeitungszeiten verkürzen und Rückstände reduzieren.

3 Einführung eines neuen Fachverfahrens

- Seit dem Jahreswechsel 2012/2013 bearbeitet Performa Nord die bremischen Beihilfeanträge mit dem neu eingeführten Fachverfahren Permis B. Nach der Einführung des Fachverfahrens kam es wiederholt zu länger andauernden Systemausfällen, in denen eine Bearbeitung von Anträgen nicht möglich war. Ferner stellte Performa Nord fest, dass die Beschäftigten je Bearbeitungsvorgang erheblich mehr Eingabemasken als vorher aufrufen müssen. Damit erhöhte sich die Bearbeitungszeit anfangs um bis zu fünf Minuten je Vorgang.
- Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Vorgangserfassung in Permis B deutlich aufwendiger als zuvor ist. Er hat Performa Nord aufgefordert, zur Optimierung der Arbeitsabläufe das Fachverfahren zeitnah weiterzuent-



wickeln, soweit das wirtschaftlich vertretbar ist. Überdies hat er Performa Nord gebeten, zusammen mit dem Finanzressort zu prüfen, ob kostenneutral leistungsfähigere und anwendungsfreundlichere Fachverfahren zur Bearbeitung der Beihilfe eingesetzt werden können.

Der Eigenbetrieb hat darauf hingewiesen, die Bearbeitungszeit habe mittlerweile reduziert werden können. Er versuche, für notwendige Optimierungen am System zu sorgen. Zusammen mit dem Finanzressort werde er den Einsatz eines leistungsfähigeren Fachverfahrens prüfen.

4 Beihilfeanträge von bremischen Abgeordneten

- 517 Performa Nord ist auch für die Beihilfeanträge von Abgeordneten der Bremischen Bürgerschaft zuständig. Deren Anträge werden von der Referatsleitung zügig nach ihrem Eingang bearbeitet. Spätestens nach fünf Arbeitstagen setzt sie die Beihilfe fest.
- 518 Der Rechnungshof hat Performa Nord gebeten zu prüfen, ob auch die Beihilfeanträge der Abgeordneten von den für bremische Beihilfe zuständigen Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter bearbeitet werden können, da unabhängig vom betroffenen Personenkreis keine Bearbeitungsunterschiede bestehen. Dies würde zu einer Entlastung der Referatsleitung führen, die sich dann stärker ihren originären Aufgaben widmen könnte.
- Der Eigenbetrieb hat zugesagt, er werde die historisch gewachsene Zuordnung der Beihilfesachbearbeitung für Abgeordnete ändern, sobald sich die Bearbeitungszeiten und Rückstände in der Beihilfefestsetzung normalisiert hätten.

5 Datenqualität

- 520 Die von Performa Nord während der Prüfung zur Verfügung gestellten Daten wiesen erhebliche Qualitätsmängel auf, z. B. bei der Darstellung des Personalbestands (s. Tz. 501). Eine zutreffende Darstellung des Personalbestands ist jedoch als Datenbasis für die Kosten- und Leistungsrechnung sowie als Grundlage für die Preiskalkulation unverzichtbar. Aus diesem Grund hat der Rechnungshof Performa Nord aufgefordert, das Personal den Aufgaben verursachungsgerecht zuzuordnen und die Zuordnung kontinuierlich anzupassen.
- 521 Auch die von Performa Nord gemeldeten Rückstandszahlen waren nicht plausibel. In den Unterlagen traten über Jahre hinweg immer wieder rechnerische



- Differenzen auf. So stiegen z. B. im April 2016 die Rückstände im Vergleich zum Vormonat an, obgleich im April 5.342 Anträge beschieden wurden und nur 5.293 Beihilfeanträge eingegangen waren. Im Zeitraum von 2012 bis 2016 ergaben sich aus den Unterlagen sogar Monate ohne Rückstände. Die Richtigkeit dieser nicht plausiblen Daten prüfte Performa Nord nicht.
- 522 Obgleich Daten nicht belastbar waren, nutzte der Eigenbetrieb sie für die Steuerung des Aufgabenbereichs. Der Rechnungshof hat Performa Nord gebeten, die Ursachen für die mangelnde Plausibilität der Daten zu klären, und empfohlen, die von den Beschäftigten gemeldeten Rückstände stichprobenhaft zu prüfen. Nur auf zutreffender Informationsgrundlage ist es möglich, Risiken frühzeitig zu erkennen und wenn nötig gegenzusteuern.
- 523 Der Eigenbetrieb hat sich darauf berufen, wie auch das Finanzressort halte er die Qualität der Personaldaten für vollkommen ausreichend. Die Daten zu den Rückständen würden teilweise manuell aus drei unterschiedlichen Quellen und zu unterschiedlichen Zeitpunkten ermittelt. Künftig würden diese Erhebungen terminlich weitgehend synchronisiert und auch plausibilisiert.
- Der Rechnungshof hält es weiterhin für erforderlich, das Personal verursachungsgerecht zuzuordnen und die Zuordnung regelmäßig auf ihre Richtigkeit hin zu überprüfen. Nur so lassen sich Kostentransparenz erzeugen und zutreffende Selbstkostenpreise ermitteln.

6 Anschaffung eines Scanners

- Performa Nord macht nach dem Gesetz über Rabatte für Arzneimittel sog. Arzneimittelrabatte mittelbar gegenüber den Pharmaunternehmen geltend. Um die hierfür erforderlichen Rezepte digitalisiert ablegen zu können, schaffte der Eigenbetrieb Anfang 2012 einen Scanner für rd. 24 T€ an. Für dieses Gerät zahlte er seitdem jährlich rd. 5.400 € an Betriebs- und Wartungskosten, obgleich es nicht genutzt wurde.
- Der Rechnungshof hat beanstandet, dass Performa Nord seit Jahren Mittel für einen Scanner aufwendet, der nicht eingesetzt wird. Im Zeitraum von 2012 bis Ende 2016 entstanden dadurch vermeidbare Kosten in Höhe von rd. 40 T€. Der Rechnungshof hat den Eigenbetrieb aufgefordert, den Scanner alsbald in Gebrauch zu nehmen oder zum Marktpreis zu veräußern. Performa Nord hat zugesagt, den Scanner nunmehr zweckentsprechend nutzen zu wollen.





Finanzen

Steuern: Betriebsnahe Veranlagung

Die Betriebsnahe Veranlagung verbessert die Prüfungsqualität und fördert die Steuerehrlichkeit. Bremen nutzt dieses Instrument nicht und erhebt dadurch weniger Steuern als möglich.

1 Unklare Sachverhalte in Einkommensteuererklärungen

- Die Betriebsnahe Veranlagung ist eine Organisationseinheit in Finanzämtern, die Beschäftigte des Innendienstes bei der Bearbeitung von Steuererklärungen unterstützt. Mit Hilfe dieses Instruments können Sachverhalte vor Ort geklärt werden, sofern der Innendienst nach Aktenlage eine weitere Aufklärung für erforderlich hält. Das ist vielfach bei den Einkünften aus Vermietung und Verpachtung der Fall, aber auch bei anderen Einkunftsarten. In den bremischen Finanzämtern ist keine Betriebsnahe Veranlagung eingerichtet, in zehn Ländern wird sie hingegen genutzt.
- Die Länder, die hierzu Daten erheben, weisen für die Betriebsnahe Veranlagung jährliche Mehrergebnisse von mindestens 250 T€ je eingesetzter Prüferin oder eingesetztem Prüfer aus. Dabei werden in Großstädten teilweise Mehrergebnisse von bis zu 1 Mio. € erzielt.
- 529 Einkommensteuer wird inzwischen bundesweit mithilfe des Risikomanagementsystems veranlagt. Dieses System erzeugt Prüfhinweise bei der elektronischen Prüfung der Angaben in den Steuererklärungen nach einheitlichen Kriterien. Auf der Grundlage dieser Hinweise prüfen die Beschäftigten den in der Steuererklärung angegebenen Sachverhalt und fordern ggf. einen Zahlungsnachweis an, der belegt, von wem steuerlich geltend gemachter Aufwand getragen wurde.
- Der Rechnungshof hat anhand des elektronischen Datenbestandes geprüft, wie die Beschäftigten der Einkommensteuerveranlagung im Finanzamt Bremen Sachverhalte aufklärten, für die in anderen Bundesländern eine Betriebsnahe Veranlagung eingerichtet ist. Hierzu hat er aus zwei abgegrenzten Zeiträumen der Jahre 2014 und 2015 von 11.929 bearbeiteten Steuerfällen mit Eintragungen zu risikorelevanten Sachverhalten 343 ausgewählte Fälle geprüft.



2 Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung

- 531 Steuerpflichtige können beantragen, Erhaltungsaufwendungen für Immobilien von ihren Einnahmen aus Vermietung und Verpachtung abzuziehen. Ergeht in einem solchen Fall ein Prüfhinweis, haben die Beschäftigten zu klären, ob die geltend gemachten Aufwendungen dem Grunde nach als Werbungskosten zu qualifizieren sind und ob die Höhe der geltend gemachten Aufwendungen zutreffend ist.
- 532 Die in den geprüften Fällen elektronisch dokumentierten Prüfungshandlungen bezogen sich zumeist lediglich auf eine belegmäßige Prüfung. Allein durch die Vorlage der Rechnungen war aber nicht in jedem Fall zu klären, ob Werbungskosten dem Grunde nach vorlagen. Das zeigen folgende Beispiele:
 - In mehreren Fällen waren jeweils über 100 T€ in Objekte investiert worden, die teils vermietet und teils selbstgenutzt waren. Die geltend gemachten Kosten waren jeweils vollständig dem vermieteten Teil des Objekts zugerechnet worden. Die Dokumentation ließ nicht erkennen, ob und ggf. wie überprüft worden war, dass die geltend gemachten Kosten tatsächlich insgesamt für den vermieteten Teil des Objekts aufgewendet worden waren.
 - In einem ebenfalls teils selbst genutzten, teils vermieteten Objekt hatten Steuerpflichtige Kosten für den Einbau einer Küche in Höhe von 30.877 € als Werbungskosten bei den Einkünften aus Vermietung und Verpachtung geltend gemacht. Ob die Zuordnung des Aufwands zutreffend war, blieb ungeklärt.
 - Ausweislich einer Steuererklärung war in eine Wohnung, die für weniger als 500 € im Monat vermietet war, ein Bad für rd. 25 T€ eingebaut worden. Die Steuerpflichtigen wohnten im gleichen Haus. Die Prüfung der korrekten Zuordnung des Aufwands vor Ort wäre geboten gewesen.
 - Für ein Objekt waren innerhalb der letzten Jahre rd. 150 T€ Renovierungskosten in voller Höhe als Werbungskosten abgezogen worden. Seit geraumer Zeit wohnten die Steuerpflichtigen unter gleicher Anschrift. Es war nicht erkennbar, welcher Teil des Objekts renoviert und durch wen genutzt worden war. Ebensowenig war ersichtlich, ob und ggf. wie dem Prüfhinweis nachgegangen worden war.
- 533 In 69 Fällen hatten bei Einkünften aus Vermietung und Verpachtung Sachverhalte vorgelegen, bei denen durch eine Inaugenscheinnahme die korrekte Zuordnung von Investitionen hätte überprüft werden können. Dafür



- wäre eine im Außendienst tätige Organisationseinheit wie die Betriebsnahe Veranlagung hilfreich gewesen.
- Das Ressort hat hierzu entgegnet, dass es sich in den aufgezeigten Fällen möglicherweise lediglich um Dokumentationsmängel in den elektronischen Akten handele und vermutet, dass sich Anhaltspunkte für eine zutreffende Bearbeitung der Fälle aus den Papierakten ergeben könnten.
- Dieser Einwand überzeugt nicht. Durch Inaugenscheinnahme der nach Datenlage unklaren Verhältnisse hätten die aufgezeigten Fälle angemessen bearbeitet werden können. Der Innendienst führt gegenwärtig solche Inaugenscheinnahmen nicht durch. Deshalb lassen sich die beanstandeten Fälle nicht mit bloßen Dokumentationsmängeln erklären. Sie offenbaren vielmehr ein strukturelles Defizit, das sich mit einer Betriebsnahen Veranlagung beheben oder verringern ließe.

3 Einkünfte aus gewerblicher und freiberuflicher Tätigkeit

- Einige Länder nutzen die Betriebsnahe Veranlagung auch für die Prüfung unklarer Sachverhalte bei den Einkünften aus Gewerbebetrieb und freiberuflicher Tätigkeit. Solche Einkünfte unterliegen zwar grundsätzlich der Außenprüfung. Wie oft die einzelnen Betriebe geprüft werden, hängt jedoch vom Prüfungsturnus im jeweiligen Land ab. In Bremen ergab sich zuletzt rechnerisch ein Prüfungsturnus für Kleinbetriebe von rd. 38 Jahren und für Kleinstbetriebe von rd. 151 Jahren.
- Bei diesen Einkunftsarten hat der Rechnungshof jene Fälle ausgewählt, in denen Steuerpflichtige in ihren Gewinnermittlungen Aufwendungen für betrieblich genutzte Grundstücke von mehr als 20 T€ abgezogen hatten. Dabei fanden sich betrieblich oder freiberuflich genutzte Räume in Objekten, in denen die Steuerpflichtigen auch wohnten. Damit hätte es in diesen Fällen ebenfalls nahe gelegen, zu überprüfen, ob der für das gemischt genutzte Gebäude abgesetzte Erhaltungsaufwand zutreffend zugeordnet worden war. Eine solche Überprüfung ergab sich aus den dokumentierten Bearbeitungsschritten aber nicht.
- In 119 Fällen waren neben den Aufwendungen für betrieblich genutzte Grundstücke noch zusätzlich Aufwendungen für ein häusliches Arbeitszimmer geltend gemacht und einkommensmindernd berücksichtigt worden. In 13 Fällen betrugen hierbei allein die Aufwendungen für das Arbeitszimmer mehr als 5 T€. Es hätte geprüft werden müssen, ob ein separates häusliches Arbeitszimmer nahezu ausschließlich beruflich genutzt worden war. Gegen



eine solche Nutzung sprach aber, dass ebenfalls schon an anderer Stelle die Aufwendungen für betrieblich bzw. freiberuflich genutzte Grundstücke - wie etwa Mieten und Nebenkosten - in voller Höhe abgezogen worden waren. Die Dokumentationen ließen auch hier keine vertiefte Prüfung erkennen.

Wenn freiberuflich Tätige und kleine Gewerbebetriebe Erhaltungsaufwendungen absetzen, die nicht mit steuerpflichtigen Einnahmen im Zusammenhang stehen, drohen ohne nähere Aufklärung Steuerausfälle. Eine Prüfung auffälliger Sachverhalte durch eine Betriebsnahe Veranlagung könnte diese Gefahr reduzieren.

4 Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit

- 540 Einige Prüfhinweise betrafen Werbungskosten für häusliche Arbeitszimmer von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern. Soweit es sich um erstmals beantragte Anerkennungen häuslicher Arbeitszimmer handelte, fehlten regelmäßig aussagekräftige Bearbeitungsdokumentationen.
- 541 Aus einer Untersuchung des Statistischen Bundesamts für das Jahr 2008 geht hervor, dass Bremen im Bundesvergleich seinerzeit einen weit überdurchschnittlich hohen Anteil von anerkannten Aufwendungen für häusliche Arbeitszimmer von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern aufwies.
- Bis zum Jahr 2011 stieg die Zahl der anerkannten häuslichen Arbeitszimmer in Bremen um weitere 52,6 %, die anerkannten Aufwendungen um 45 %. Das Ressort hat die hohen anerkannten Aufwendungen für Arbeitszimmer im Zeitraum von 2008 bis 2011 zunächst mit einer geringeren Prüfungstiefe erklärt. In diesen Jahren sei in Bremen und Bremerhaven das elektronische Risikomanagementsystem noch nicht eingesetzt worden. Andere Länder hätten dieses Instrument bereits genutzt. Später hat es den überdurchschnittlich hohen Anteil in Bremen anerkannter Arbeitszimmer auf die Funktion der Stadt als Oberzentrum und den Anstieg von anerkannten Werbungskosten auf geänderte gesetzliche Abzugsbeschränkungen zurückgeführt.
- Die Erklärung des Ressorts ist nicht schlüssig. Bereits vor Einführung des elektronischen Risikomanagementsystems waren Aufwendungen bei erstmals beantragten Anerkennungen häuslicher Arbeitszimmer stets zu prüfen. Das elektronische Risikomanagementsystem weist nur auf den zu prüfenden Sachverhalt hin. Die Prüfungstiefe gibt es hingegen nicht vor. Mit welcher Prüfungstiefe die Beschäftigten die Prüfhinweise bearbeiten, hängt von den vom Ressort erstellten Arbeitsanweisungen, den Personalressourcen und gesetzten Rahmenbedingungen ab. Mit der Funktion Bremens als



Oberzentrum lassen sich die Unterschiede zwischen den Ländern ebenfalls nicht erklären. Mehr als 40 % der in Bremen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten pendeln aus dem Umland ein und werden daher nicht in Bremen zur Einkommensteuer veranlagt. Auch die vom Ressort ins Feld geführten Gesetzesänderungen vermögen den Anstieg der anerkannten Aufwendungen für Arbeitszimmer nicht zu erklären. Die maßgebliche Änderung galt rückwirkend ab dem Veranlagungszeitraum 2007 im gesamten Bundesgebiet. Angesichts der vorhandenen elektronischen Dokumentationen liegt es daher nahe, die überproportional hohen Werbungskosten für Arbeitszimmer auf die geringe Prüfungstiefe bei der Bearbeitung der Steuerfälle zurückzuführen. Mit der Betriebsnahen Veranlagung ließe sich die Prüfungstiefe verbessern.

5 Abschließende Bewertung und Empfehlung

- Die Beschäftigten konnten unklare Sachverhalte allein durch eine Prüfung von Belegen vielfach nicht hinreichend aufklären. In etlichen Fällen hätte es näherer Aufklärung der Angaben in den Steuererklärungen bedurft, in anderen Fällen zeigten sich Anhaltspunkte für unrichtige Angaben. Allein mit einer Belegprüfung lässt sich die Prüfungstiefe einer Inaugenscheinnahme vor Ort nicht erreichen. Wenn geltend gemachte Aufwendungen nicht dem Grunde nach auf Abzugsfähigkeit überprüft werden, besteht die Gefahr, dass die Finanzverwaltung wesentlich mehr Aufwand als rechtlich zulässig anerkennt.
- Der Rechnungshof hat empfohlen, zur Klärung offener Fragen eine Betriebsnahe Veranlagung einzurichten, die das Bearbeitungsverfahren unterstützen könnte. Das Ressort hat bereits während der Prüfung zugesagt, in geeigneten Fällen dieses Instrument zu erproben und anschließend zu entscheiden, ob es eingerichtet werden soll.





Finanzen

Steuern: Mehrfachschätzungen

Dem Finanzamt bekannte Besteuerungsgrundlagen sind bei Mehrfachschätzungen im Umsatzsteuervoranmeldungsverfahren zu berücksichtigen.

1 Folgen fehlender Umsatzsteuervoranmeldungen

- Unternehmen sind nach § 18 Umsatzsteuergesetz (UStG) verpflichtet, bis zum zehnten Tag nach Ablauf eines Voranmeldungszeitraums eine Umsatzsteuervoranmeldung auf elektronischem Weg an das Finanzamt zu übermitteln. Darin berechnen sie die Steuer für den jeweiligen Voranmeldungszeitraum. Kommen sie auch nach einer Erinnerung dieser Verpflichtung nicht nach, erstellt das Datenverarbeitungssystem einen Schätzungsvorschlag mit elektronisch generierten Besteuerungsgrundlagen, auf dessen Grundlage die Steuer festgesetzt werden kann.
- 547 Eine Steuerschätzung nach § 162 Abgabenordnung (AO) soll alle erheblichen Umstände berücksichtigen. Das Ergebnis soll dem tatsächlichen Sachverhalt möglichst nahe kommen. Mit einem elektronischen System soll dies dadurch gewährleistet werden, dass sowohl die innerhalb der Finanzverwaltung bekannten Unternehmensdaten als auch weitere allgemein gültige Merkmale, wie branchenbezogene Erfahrungswerte, in die Schätzung einfließen.
- 548 Kommt es zur vierten Schätzung in Folge, wird mit dem Vorschlag ein Prüfhinweis für die Bearbeiterin oder den Bearbeiter verbunden. Die Beschäftigten müssen ggf. in Zusammenarbeit mit anderen Stellen des Finanzamts zunächst prüfen, ob tatsächliche Besteuerungsgrundlagen ermittelt werden können.
- Die Beschäftigten müssen sich insbesondere über den Fortbestand des Unternehmens erkundigen und zudem versuchen, Informationen über dessen wirtschaftliche Verhältnisse zu erlangen. Ferner ist darüber zu entscheiden, ob ein Zwangsmittelverfahren oder die Anregung eines Gewerbeuntersagungsverfahrens sinnvoll ist. Die Ergebnisse der Überprüfung sind zu dokumentieren.



550 Im Zeitraum vom 1. Juli 2015 bis zum 31. Dezember 2015 war ein mit der vierten Schätzung in Folge verbundener Prüfhinweis in 511 Dauerschätzungsfällen erteilt worden. 115 dieser Fälle hat der Rechnungshof überprüft.

2 Bearbeitung der Prüfhinweise

- In 13 der 115 überprüften Dauerschätzungsfälle enthielt die elektronische Akte einen Bearbeitungsvermerk. Aber nur in fünf dieser Fälle war erkennbar, was die Beschäftigten veranlasst und welche Folgen sich hieraus für die nachfolgende Schätzung ergeben hatten.
- Ohne Dokumentation der ergriffenen Maßnahmen ist nicht nachvollziehbar, ob ausschließlich die automatisiert gewonnenen Besteuerungsgrundlagen oder Erkenntnisse aus der Bearbeitung des Prüfhinweises Grundlage für das Schätzverfahren waren. Mangels Dokumentation ist ebenfalls nicht erkennbar, welche Informationen in die Schätzung eingeflossen sind.
- Die geprüfte Stelle begründete die fehlende Dokumentation zunächst damit, das verwendete Programm lösche etwaige Dokumentationen nach Abschluss des Schätzungsvorgangs. Es stellte sich jedoch heraus, dass die Dokumentationen vom Programm archiviert und damit nutzbar bleiben. Das Ressort hat die Mängel damit erklärt, dass dies bis zur Prüfung durch den Rechnungshof den Beschäftigten nicht bekannt gewesen sei, sodass sie ihre Arbeitsschritte nicht dokumentiert hätten.
- 554 Im Übrigen hat sich das Ressort den Feststellungen des Rechnungshofs zu den Dokumentationsmängeln angeschlossen und angekündigt, diese künftig zu vermeiden. Inzwischen sei den Beschäftigten auch die zusätzliche Funktion der eingesetzten Software bekannt. Ungeachtet der fehlenden Dokumentation hätten sie nach eigenen Angaben in allen Fällen jedoch stets die Prüfungsschritte aus den Prüfhinweisen ausgeführt.
- 555 In 11 der 115 geprüften Fälle enthielten die Vollstreckungsakten Informationen, die für die Schätzung der Besteuerungsgrundlagen im Umsatzsteuervoranmeldungsverfahren von Bedeutung gewesen wären. Dies waren beispielsweise
 - Hinweise auf ein Insolvenzverfahren des Unternehmens,
 - Hinweise auf ein Ruhen des Geschäftsbetriebs,
 - Unterlagen darüber, dass ein Unternehmer bereits Arbeitslosengeld II bezog,



- allgemeine Angaben über den Betrieb und die Umsatzhöhe einschließlich des Eigenverbrauchs,
- Anhaltspunkte für den Bezug sog. "Aufstockerleistungen",
- Hinweise, dass ein Gewerbe bereits abgemeldet worden war.
- Nur in einem Fall waren diese Informationen bei der Schätzung der Besteuerungsgrundlagen berücksichtigt worden. In den anderen Fällen hatten die Beschäftigten die automatisch erstellten Vorschläge zur Schätzung der Besteuerungsgrundlagen unverändert übernommen.
- 557 Bereits im Jahresbericht 2015 Land -, Tz. 439 ff. hatte der Rechnungshof darauf hingewiesen, dass die Beschäftigten bei der Schätzung von Besteuerungsgrundlagen auch Erkenntnisse der Vollstreckungsstelle berücksichtigen müssen. Das Ressort hatte dies sicherstellen wollen. Der Rechnungshof hat die erneut aufgetretenen Mängel beanstandet.
- Das Ressort hat darauf hingewiesen, dass es zwischenzeitlich organisatorische Maßnahmen ergriffen habe, um die Bearbeitungsqualität zu verbessern. Das Finanzamt setze nunmehr einen Koordinator ein, um bei Prüfhinweisen zu Dauerschätzungsfällen verstärkt vor Ort zu ermitteln. Das Ressort legt Wert auf den Hinweis, dass Steuerausfälle nicht entstanden seien.
- Der Rechnungshof hält dies nicht für ausreichend. Es ist notwendig, vorhandene oder neu ermittelte zusätzliche Informationen auszuwerten. Zudem widerspricht es der Systematik des Prüfhinweisverfahrens, auf die Auswertung der Informationen zu verzichten. Dieses System sieht ausdrücklich vor, Informationen über tatsächliche Besteuerungsgrundlagen auszuwerten. Steuerfestsetzungen unverändert fortzuführen, obwohl Anhaltspunkte dafür bestehen, dass ein Unternehmen eingestellt wurde, erzeugt Mehrarbeit, weil sie wiederkehrenden Vollstreckungsaufwand verursachen. Forderungen auf der Grundlage solcher Steuerschätzungen sind oft nicht werthaltig.





Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen



Bremen, den 16. Februar 2017

Sokol Meyer-Stender

Dr. Brockmüller Dr. Otten