

BREMISCHE BÜRGERSCHAFT

Landtag

18. Wahlperiode

Drucksache 18 / 1388

Veröffentlicht am 30. April 2014

Jahresbericht 2014

Freie Hansestadt Bremen

- Land -

Rechnungshof
der Freien Hansestadt Bremen



Inhaltsverzeichnis

	Seite
Abkürzungsverzeichnis	3
Vorbemerkungen	5
I Haushalt 2012	
Haushaltsgesetz einschließlich Haushaltsplan und Haushaltsrechnung 2012	9
II Aktuelle Haushaltslage	
Steuern, Schulden und Zinsen	21
Kennzahlen	25
III Finanzierungssaldo des Stadtstaates Bremen	31
IV Kaufmännischer Jahresabschluss	
Bremen bilanziert	37
V Personal	
Personalhaushalt	47
VI Haushaltskonsolidierung	55
VII Prüfungsergebnisse	
Organisationsarbeit in der bremischen Verwaltung	73
Bürgerschaftskanzlei	
Ausscheiden einer Fraktion und einer Gruppe aus der Bremischen Bürgerschaft	79
Inneres	
Bewegungs- und Kleidergeldpauschalen für nicht uniformierte Polizeivollzugskräfte	85
Wissenschaft	
Gewährung von Leistungsbezügen, Forschungs- und Lehrzulagen bei der Hochschule Bremen	89



Förderung eines überregionalen Forschungsinstituts	97
Wirtschaft	
City- und Stadtteilmarketing und -management	105
Finanzen	
Rücklagen für Versorgungsausgaben	111
Steueraufsicht über die Spielbanken in Bremen und Bremerhaven	119
Einführung eines Risikomanagementsystems in der Arbeitnehmerstelle des Finanzamts Bremen-Nord	123



Abkürzungsverzeichnis

bba	bremer und bremerhavener arbeit GmbH
BEZ	Bundesergänzungszuweisung
BKF	Bremer Kapitaldienstfonds
BremAbgG	Bremisches Abgeordnetengesetz
Brem.GBl.	Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen
BremHLBV	Bremische Verordnung über Leistungsbezüge sowie Forschungs- und Lehrzulagen
BTZ	Bremer Touristik-Zentrale
Doppik	Doppelte Buchführung
Drs.	Drucksache
gGmbH	gemeinnützige Gesellschaft mit beschränkter Haftung
HaFA	Haushalts- und Finanzausschüsse - Land und Stadt
HG	Haushaltsgesetz der Freien Hansestadt Bremen
IGC	International Graduate Center
KonshilfG	Konsolidierungshilfengesetz
LFA	Länderfinanzausgleich
LHO	Landeshaushaltsordnung
LV	Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen
MVergV	Verordnung über die Gewährung von Mehrarbeitsvergütung für Beamte
RPrG	Rechnungsprüfungsgesetz
StabiRatG	Stabilitätsratsgesetz



T€	Tausend Euro
Tz.	Textziffer
VV-LHO	Verwaltungsvorschriften zur Haushaltsordnung der Freien Hansestadt Bremen
VZE	Vollzeiteinheiten



Vorbemerkungen

1 Gegenstand des Jahresberichts

- 1 Der Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen nimmt die externe Finanzkontrolle wahr. Er prüft und überwacht nach Art. 133a Abs. 1 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen (LV) die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Bremen einschließlich seiner Sondervermögen und Betriebe. Gleichermaßen prüft und überwacht er auch die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Stadtgemeinde Bremen (§ 88 Abs. 1 i. V. m. § 118 Abs. 1 der Haushaltsordnung der Freien Hansestadt Bremen - LHO -). Das Ergebnis seiner Prüfungen fasst er jährlich in getrennten Berichten für die Bremische Bürgerschaft (Landtag) und die Stadtbürgerschaft zusammen. Die Berichte leitet er dem Parlament und gleichzeitig dem Senat zu (§ 97 Abs. 1 LHO). Sie dienen dem Landtag und der Stadtbürgerschaft neben den Haushaltsrechnungen für Land und Stadt als Grundlage für den Beschluss über die Entlastung des Senats.
- 2 Der vorliegende Jahresbericht über die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes befasst sich vor allem mit Bemerkungen zum Haushaltsjahr 2012. Soweit der Jahresbericht nach § 97 Abs. 5 LHO auch Feststellungen enthält, die andere Haushaltsjahre betreffen, sind sie kenntlich gemacht. Der Rechnungshof geht im Abschnitt „Haushalt 2012“ grundsätzlich nur auf Sachverhalte ein, die nicht bereits in veröffentlichten Abschlussunterlagen für das Haushaltsjahr 2012 dargestellt worden sind.
- 3 Der Umfang des Prüfungsstoffs lässt es nicht zu, sämtliche Tatbestände finanzwirtschaftlicher Betätigung eines Jahres zu prüfen. Der Rechnungshof hat wie bisher nach § 89 Abs. 2 LHO seine Prüfung auf ausgewählte Teile des Verwaltungshandelns konzentriert.
- 4 Wenn der Rechnungshof nach Prüfungen Mängel und Defizite aufgezeigt hat, haben die geprüften Stellen oft Verbesserungen zugesagt. Allerdings ist festzustellen, dass die Verwaltung ihre Zusagen nicht immer erfüllt. Deswegen führt der Rechnungshof Nachschauprüfungen durch. Zudem führt der Rechnungsprüfungsausschuss der Bremischen Bürgerschaft Restantenlisten, mit denen er die Umsetzung seiner Beschlüsse durch die Ressorts verfolgt.
- 5 Der Rechnungshof hat die Verwaltung nach § 88 Abs. 2 LHO auch beraten. Er hat im Berichtszeitraum Arbeitsgruppen der Verwaltung begleitet und auf andere Weise beratend an Vorhaben mitgewirkt.

- 6 Ein Ziel der Finanzkontrolle ist es, mit ihren Feststellungen und Verbesserungsvorschlägen einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung zu leisten. Einige Empfehlungen des Rechnungshofs können einmalige Einsparungen oder Mehreinnahmen bewirken. Andere Empfehlungen haben längerfristige Auswirkungen: Sie führen zu jährlichen Minderausgaben oder Mehreinnahmen. Wieder andere Empfehlungen dienen in erster Linie dazu, die Qualität des Verwaltungshandelns zu verbessern und die Effizienz zu steigern.
- 7 Die finanziellen Auswirkungen der Prüfungs- und Beratungstätigkeit des Rechnungshofs lassen sich nur teilweise quantifizieren. Mehreinnahmen und Minderausgaben, die sich beziffern lassen, gibt der Rechnungshof an. Im Übrigen weist er daraufhin, dass
 - der Jahresbericht nicht die gesamte Prüfungstätigkeit wiedergibt,
 - Verbesserungsvorschläge sich erst finanziell auswirken können, wenn sie tatsächlich umgesetzt werden,
 - Prüfungen mit dem Schwerpunkt Ordnungsmäßigkeit des Verwaltungshandelns keine finanziellen Auswirkungen haben müssen und schließlich
 - sich nicht alle Vor- oder Nachteile einer veränderten Aufgabenwahrnehmung monetär bewerten lassen.
- 8 Es liegt in der Eigenart der Arbeit des Rechnungshofs, dass er in seinen Berichten vor allem Beanstandungen darstellt. Die geprüften Stellen haben Gelegenheit gehabt, sich zu den Prüfungsergebnissen zu äußern. Die Äußerungen sind mit ihrem wesentlichen Inhalt im Bericht berücksichtigt.
- 9 Für die Stadtgemeinde Bremerhaven obliegt dem Senat nach § 15 Abs. 1 des Gesetzes über die Rechnungsprüfung in der Freien Hansestadt Bremen (RPrG) die überörtliche Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung. Diese Prüfung hat er nach § 15 Abs. 2 RPrG der Präsidentin des Rechnungshofs übertragen. Das Ergebnis der Prüfung wird in einem gesonderten Bericht dargestellt.
- 10 Der vorliegende Bericht gibt den Beratungsstand vom 02. April 2014 wieder.

2 Entlastung des Senats für die Haushaltsjahre 2010 und 2011

- 11 Die Bremische Bürgerschaft hat den Senat nach § 114 Abs. 1 Satz 2 LHO für das Haushaltsjahr 2010 am 17. April 2013 entlastet (Beschluss der Bremischen Bürgerschaft - Landtag - Drs. 18/679). Für das Haushaltsjahr 2011 hat die



Bürgerschaft den Senat in der Sitzung am 26. März 2014 entlastet (Beschluss der Bremischen Bürgerschaft - Landtag - Drs. 18/959).

3 Rechnung des Rechnungshofs

- 12 Nach § 101 LHO prüft die Bremische Bürgerschaft die Einnahmen und Ausgaben des Rechnungshofs. Sie hat ihn für seine Rechnungslegung zum Haushaltsjahr 2012 am 12. Dezember 2013 entlastet (Beschluss der Bremischen Bürgerschaft - Landtag - Drs. 18/866 Ziffer 3).





I Haushalt 2012

Haushaltsgesetz einschließlich Haushaltsplan und Haushaltsrechnung 2012

1 Haushaltsgesetz einschließlich Haushaltsplan

- 13 Aufgrund einer Vorgabe des Statistischen Bundesamtes sind sowohl die jeweiligen Tilgungsausgaben als auch die hiermit zusammenhängenden neuen Kreditaufnahmen nunmehr in voller Höhe und getrennt voneinander zu veranschlagen. Das derzeit günstige Zinsniveau bewirkt, dass vermehrt kurzfristige Kredite aufgenommen werden, die noch im selben Haushaltsjahr (durch neue Kreditaufnahmen) abgelöst werden. Das führt dazu, dass seit dem Haushaltsjahr 2012 deutlich höhere Haushaltsanschlüsse für Kreditaufnahmen und Tilgungsausgaben in die Haushalte eingestellt wurden.
- 14 Die Bremische Bürgerschaft hat den Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2012 mit dem Haushaltsgesetz (HG) der Freien Hansestadt Bremen vom 15. Mai 2012 beschlossen (Brem.GBl. S. 187). Er ist in Einnahme und Ausgabe auf 10.598.856.260 € festgestellt worden. Im Vorjahr hatte der Haushalt ein Volumen von 5.182.684.460 €.
- 15 Das für den Personalhaushalt ausgewiesene Stellenvolumen ist auf 7.396 festgesetzt worden. Damit ist es um 223 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 10 und 11 bzw. den Besoldungsgruppen A 10 und A 11.
- 16 Für die Sonderhaushalte - z. B. die Universität Bremen - ist das Stellenvolumen auf 2.877 festgesetzt worden, also um acht Stellen höher als im Vorjahr. Der Stellenindex hat 1,44 betragen. Dieser Index entspricht dem Wert für die Entgeltgruppe 13 bzw. für die Besoldungsgruppe A 13.
- 17 Das HG 2012 sah in § 14 Abs. 1 Nr. 1 vor, dass die Senatorin für Finanzen Kredite bis zur Höhe von 7.458.525.020 € aufnehmen durfte. Für das Haushaltsjahr 2011 belief sich die Kreditermächtigung auf 2.495.015.610 €.

2 Einhaltung der Kreditaufnahmegrenze

- 18 Einnahmen aus Krediten dürfen nach Art. 131a Satz 2 LV und inhaltlich gleich nach § 18 Abs. 1 Halbsatz 1 LHO die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten (zur Zulässigkeit einer gegenüber der Investitionssumme höheren Kreditaufnahme vgl. Urteil des Staatsgerichtshofs vom 24. August 2011, Az. 1/11).
- 19 Die Kreditaufnahmegrenze ist bei der Haushaltsaufstellung für das Jahr 2012 überschritten worden. Die Daten für die Berechnung der Kreditaufnahmegrenze hat der Rechnungshof dem Haushaltsplan entnommen. Das Ergebnis ist in der folgenden Tabelle für das Land und die Stadtgemeinde Bremen dargestellt. Die Gesamtsumme ist bereinigt um die Einnahmen und Ausgaben der beiden Gebietskörperschaften untereinander.

Kreditaufnahmegrenze und Überschreitung, Haushaltsplan 2012, in T€, gerundet				
Pos.		Land	Stadt- gemeinde	Zusammen (bereinigt)
1	Investitionsausgaben (brutto)	336.130	216.415	460.430
2	abzüglich Investitionseinnahmen	96.575	80.984	85.444
3	Nettoinvestition	239.555	135.431	374.986
4	Nettokreditaufnahme	228.525	290.691	519.216
5	Überschreitung (Pos. 4 abzüglich Pos. 3)	-11.030	155.260	144.230

- 20 Danach ist die Kreditaufnahmegrenze bei einem Vergleich der Nettoinvestition mit der Nettokreditaufnahme für das Land um rd. 11 Mio. € unterschritten und für die Stadt um rd. 155,3 Mio. € überschritten worden. Werden beide Haushalte zusammen betrachtet, hat sich bei der Haushaltsaufstellung, bereinigt um die gegenseitigen Zahlungsströme, eine Überschreitung der Kreditaufnahmegrenze von rd. 144,2 Mio. € ergeben.
- 21 Bei seiner Berechnung bezieht der Rechnungshof - anders als das Finanzressort - die Kreditaufnahmen beim Bund und bei anderen Gebietskörperschaften (Obergruppe 31 des Gruppierungsplans) sowie die Tilgungen darauf (Obergruppe 58) ein. Für die Höhe der Schulden macht es keinen Unterschied, ob Bremen Kredite bei Banken, beim Bund oder bei anderen Gebietskörperschaften aufnimmt oder tilgt. Der Rechnungshof hat deshalb 5 Mio. € Tilgungen der Obergruppe 58 bei der Berechnung für das Land

Bremen einbezogen. Kreditaufnahmen der Obergruppe 31 hat es nicht gegeben. Die Berechnungsweise des Finanzressorts und die des Rechnungshofs haben zu unwesentlich unterschiedlichen Überschreibungsbeträgen geführt.

- 22 Die nachfolgende Tabelle zeigt die Nettoinvestition und die Nettokreditaufnahme zum Jahresende 2012 auf:

Vergleich der Nettoinvestition mit der Nettokreditaufnahme zum Jahresabschluss 2012, in T€, gerundet				
Pos.		Land	Stadt-gemeinde	Zusammen (bereinigt)
1	Investitionsausgaben (brutto)	337.910	233.247	467.037
2	abzüglich Investitionseinnahmen	109.313	96.184	101.376
3	Nettoinvestition	228.597	137.063	365.660
4	Nettokreditaufnahme	146.974	313.812	460.786
5	Überschreitung (Pos. 4 abzüglich Pos. 3)	-81.623	176.749	95.126

- 23 Wie der Vergleich der beiden vorherigen Tabellen zeigt, hat sich im Vollzug der Haushalte von Land und Stadt zusammen eine deutlich geringere Überschreitung der Kreditaufnahmegrenze ergeben als bei der Haushaltsaufstellung geplant.
- 24 Für das Land ist die Kreditaufnahmegrenze bei einem Vergleich der Nettoinvestition mit der Nettokreditaufnahme um rd. 81,6 Mio. € unterschritten und für die Stadt um rd. 176,7 Mio. € überschritten worden. Werden beide Haushalte zusammen betrachtet, hat sich im Haushaltsvollzug, bereinigt um die gegenseitigen Zahlungsströme, eine Überschreitung der Kreditaufnahmegrenze in Höhe von rd. 95,1 Mio. € ergeben. Bei dieser Berechnung hat der Rechnungshof 6.975.378,98 € Tilgungen der Obergruppe 58 für das Land Bremen einbezogen. Die im Vergleich zwischen Haushaltsaufstellung und Haushaltsvollzug geringere Überschreitung ist hauptsächlich auf das niedrige Zinsniveau und auf Steuermehreinnahmen zurückzuführen, nicht in erster Linie auf Sparanstrengungen.

3 Haushaltsrechnung

- 25 Der Senat hat nach Art. 133 LV die vom Finanzressort aufgestellte Haushaltsrechnung der Freien Hansestadt Bremen für das Haushaltsjahr 2012

durch Mitteilung vom 17. Dezember 2013 (Drs. 18/1217) der Bremischen Bürgerschaft vorgelegt und erläutert.

- 26 Wie in der Vergangenheit ist auch die Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2012 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. Sie waren bei der Bürgerschaftskanzlei ausgelegt. Besondere Buchungsauffälligkeiten wurden erläutert.
- 27 Die Haushaltsrechnung enthält u. a. einen Haushaltsabschluss in Form eines Ist-Abschlusses nach § 25 Abs. 1 LHO. Darin enthalten ist das kassenmäßige Jahresergebnis nach § 82 Nr. 1 LHO und das rechnungsmäßige Jahresergebnis einschließlich der Darstellung der Haushaltsreste nach § 83 LHO. Außerdem enthält die Haushaltsrechnung den Finanzierungssaldo nach § 82 LHO.
- 28 Der Senat hat der Bremischen Bürgerschaft mit der Haushaltsrechnung 2012 folgende Anlagen vorgelegt:
 - Übersichten über erhebliche Solländerungen und erhebliche Abweichungen zwischen Soll- und Ist-Beträgen einschließlich Erläuterungen,
 - Angaben über Personalausgaben,
 - Übersichten über niedergeschlagene und erlassene Beträge,
 - Übersichten über Beteiligungen, Sachanlagen, Forderungen, Rücklagen, Sondervermögen und Eigenbetriebe, Schulden und Bürgschaftsverpflichtungen,
 - Flächenangaben über den Grundbesitz,
 - Kurzfassungen der Bilanzen und Gewinn- und Verlustrechnungen der Eigenbetriebe, der Sondervermögen des Landes, der Hochschulen und von Immobilien Bremen, Anstalt des öffentlichen Rechts,
 - Jahresrechnungen der Sondervermögen Bremer Kapitaldienstfonds (BKF) und Versorgungsrücklage des Landes Bremen,
 - Jahresrechnung der Anstalt zur Bildung einer Rücklage zur Versorgungsvorsorge,

- Zusammenfassung der Vermögensnachweise für Land und Stadtgemeinde Bremen,
- Entwicklung der fundierten Schulden der bremischen Gebietskörperschaften,
- Zusammenstellung über die Schulden der Gesellschaften mit mehrheitlicher Beteiligung Bremens,
- Nachweisung der Kapitelsummen der Einnahmen und Ausgaben der Sonderhaushalte der Freien Hansestadt Bremen.

29 Die Haushaltsrechnung enthält auf Seite 79 (Anlage 3) den Vermögensnachweis zum 31. Dezember 2012. Damit wird nach § 73 LHO ein Nachweis über das Vermögen und die Schulden des Landes erbracht, der der Bremischen Bürgerschaft und dem Rechnungshof nach § 86 LHO zusammen mit der Haushaltsrechnung im Dezember 2013 vorgelegt worden ist.

30 Der Vermögensnachweis enthält die Bestände an Vermögen und Schulden am Jahresanfang, deren Veränderungen im Laufe des Jahres und die sich daraus ergebenden Bestände am Jahresende. Die Vermögens- und Schuldenpositionen sind näher erläutert (vgl. Haushaltsrechnung S. 80 ff., Anlage 3). Darüber hinaus liegen dem Rechnungshof weitergehende Unterlagen zum Vermögensnachweis vor.

31 Der Stand der Forderungen und Verbindlichkeiten des BKF ist im Vermögensnachweis innerhalb der Sondervermögen und in der Haushaltsrechnung auf Seite 118 (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 Projekten des Landes außerhaushaltsmäßig auch Projekte der Stadtgemeinde finanziert. Hinsichtlich des Schuldendienstes (Zins- und Tilgungszahlungen der Ressorts) wird haushaltssystematisch nach Landes- und Stadtprojekten unterschieden. Die Zuordnung zur jeweiligen Gebietskörperschaft kann der Aufstellung der Einzelprojekte des BKF entnommen werden. Sie ist im Wirtschaftsplan 2012/2013 veröffentlicht worden.

4 Haushaltsreste und Rücklagen

32 Das Finanzressort bewirtschaftet für das Land und die Stadtgemeinde die Haushaltsreste auf der Grundlage des Produktgruppenhaushalts, der die

beiden Gebietskörperschaften umfasst. Das Ressort rechnet auch die Mehr- und Mindereinnahmen auf und bildet Rücklagen und Verlustvorträge für das Land und die Stadtgemeinde. Es hat in seiner Vorlage für die Sitzung der Haushalts- und Finanzausschüsse (HaFA) am 28. Februar 2013 zur Abrechnung der Produktplanhaushalte 2012 (Vorlage 18/263 L, zugleich 18/304 S) dargestellt, wie sich Verlustvorträge, Rücklagen und Reste seit dem Haushaltsjahr 2008 entwickelt haben. Der Rechnungshof gibt diese Abrechnung in verkürzter Form wieder. Er hat dabei das Jahr 2007 einbezogen. Die folgende Tabelle zeigt, wie sich die jeweiligen Abrechnungsergebnisse bei den Verlustvorträgen, Rücklagen und Resten entwickelt haben:

Abrechnung der Haushalte - Land und Stadtgemeinde (ohne Sonderhaushalte) - Verlustvorträge, Rücklagen, Reste seit dem Haushaltsjahr 2007 - in Mio. €, gerundet								
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Veränderung zum Vorjahr	
Verlustvorträge	5,5	10,7	12,3	-6,6	8,1	15,0	6,9	85,2 %
Rücklagen/Reste insgesamt	99,1	92,8	102,9	106,0	110,4	111,8	1,5	1,3 %
Allg. Budgetrücklage	8,5	4,8	1,3	3,0	5,0	2,4	-2,6	-52,8 %
Altersteilzeitrücklage	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	---
Ausgabereste	28,9	40,6	40,0	35,3	43,1	55,4	12,2	28,4 %
Investive Rücklagen	48,2	43,1	58,2	50,4	51,0	49,7	-1,3	-2,6 %
Sonderrücklagen	13,0	4,2	3,4	17,3	11,3	4,4	-6,8	-60,8 %

- 33 Aus der Tabelle geht hervor, dass mit Abschluss der Haushalte 2012 - insbesondere aufgrund nicht realisierter Einnahmen für die Finanzierung des Programms Europäischer Sozialfonds durch die Europäische Union - Verlustvorträge in Höhe von insgesamt rd. 15 Mio. € festgestellt und in das Folgejahr übertragen worden sind. Die Höhe der gebildeten Rücklagen und der übertragenen Reste hat insgesamt rd. 111,8 Mio. € betragen.
- 34 Unter den Rücklagen und Resten sind Ausgabereste von rd. 55,4 Mio. €, investive Rücklagen von rd. 49,7 Mio. € sowie Sonderrücklagen in Höhe von rd. 4,4 Mio. €, z. B. aufgrund von Mehreinnahmen aus Vorschusszahlungen der Europäischen Union aus dem Programm Europäischer Fonds für regionale Entwicklung. Bei Ausgaberesten handelt es sich um nicht verbrauchte konsumtive Haushaltsmittel, die im Folgejahr nicht mehr finanziert sind. Sollen Ausgabereste in Anspruch genommen werden, muss grundsätzlich auf einen

entsprechenden Teil des Haushaltsanschlags verzichtet werden. Investive Rücklagen resultieren aus nicht verbrauchten investiven Haushaltsmitteln, die mit einer entsprechenden Kreditermächtigung unterlegt sind. Daher können sie bei Bedarf im Folgejahr grundsätzlich neben den Haushaltsanschlügen in Anspruch genommen werden. Allerdings ist dann sicherzustellen, dass ein gleich hoher Betrag aus einem Haushaltsanschlag an anderer Stelle nicht ausgegeben wird, um den festgelegten strukturellen Finanzierungssaldo aus der Verwaltungsvereinbarung mit dem Bund einzuhalten.

5 Übereinstimmung zwischen Haushaltsrechnung und Büchern

- 35 Nach § 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO hat der Rechnungshof zu berichten, ob die in der Haushaltsrechnung und die in den Büchern aufgeführten Beträge übereinstimmen und die geprüften Einnahmen und Ausgaben ordnungsgemäß belegt sind. Die in der Haushaltsrechnung 2012 und die in den Büchern der Kasse aufgeführten Beträge stimmen - soweit der Rechnungshof sie geprüft hat - überein. Soweit bei fachressortbezogenen Prüfungen Einnahmen und Ausgaben nicht ordnungsgemäß belegt waren, hat der Rechnungshof mit der jeweils geprüften Dienststelle vereinbart, wie diese Mängel zu beheben sind.

6 Kassen- und rechnungsmäßiges Ergebnis

- 36 Der Abschluss des bremischen Landeshaushalts für das Haushaltsjahr 2012 ist auf Seite 60 der Haushaltsrechnung dargestellt. Er weist als kassenmäßigen Abschluss nach § 82 LHO Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben in Höhe von 11.669.414.551,77 € aus.

7 Finanzierungssaldo

- 37 Der Finanzierungssaldo nach § 82 LHO ergibt den Kreditbedarf der Gebietskörperschaften und ist für das Haushaltsjahr 2012 auf Seite 61 der Haushaltsrechnung dargestellt. Er ist abzulesen aus der Gegenüberstellung der Ist-Einnahmen und der Ist-Ausgaben. Die Ist-Einnahmen sind ohne Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt, ohne Entnahmen aus Rücklagen und ohne Einnahmen aus kassenmäßigen Überschüssen dargestellt. Auch bei den Ist-Ausgaben sind Ausgaben zur Schuldentilgung am Kreditmarkt, Zuführungen an Rücklagen und Ausgaben zur Deckung eines kassenmäßigen Fehlbetrags nicht berücksichtigt.
- 38 In Bremen wird außerdem sowohl bei den Einnahmen als auch bei den Ausgaben die Summe der Erstattungen innerhalb der Haushalte herausgerechnet.

Von geringfügigen Beträgen abgesehen, ist dies jedoch für den Saldo im Abschluss neutral. Für das Jahr 2012 hat die Haushaltsrechnung des Landes Bremen beim Finanzierungssaldo eine Unterdeckung von 261.418.845,31 € (ohne Konsolidierungshilfe des Bundes) ausgewiesen. Mit der Konsolidierungshilfe hat der Finanzierungssaldo eine Unterdeckung von 142.221.255,31 € ausgewiesen.

8 Haushaltsüberschreitungen

- 39 Nach § 34 Abs. 2 Satz 2 LHO sind Ausgabemittel so zu bewirtschaften, dass sie zur Deckung aller Ausgaben ausreichen, die unter die einzelne Zweckbestimmung fallen. Das gilt auch für Ausgaben, die nach § 4 HG 2012 deckungsfähig sind und zu einem gemeinsamen Deckungskreis gehören. Soweit die Mittel nicht ausreichen, muss eine Nachbewilligung über- oder außerplanmäßiger Mittel rechtzeitig beantragt werden (§§ 37 LHO, 6 HG 2012). Werden Ausgaben über die Ausgabeermächtigung für eine Haushaltsstelle oder einen Deckungskreis hinaus geleistet, verstößt dies 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.
- 40 Für das Haushaltsjahr 2012 hat der Rechnungshof fünf Überschreitungen mit einem Betrag von zusammen 4.399.485,27 € bei Haushaltsstellen ermittelt, die nicht zu einem Deckungskreis gehörten. Ferner hat er zehn Überschreitungen von Deckungskreisen in einer Gesamthöhe von 741.881,01 € festgestellt. Zusammen sind das 15 Überschreitungen in einer Gesamthöhe von 5.141.366,28 €. Im Vorjahr sind es zusammen 16 Überschreitungen in einer Gesamthöhe von 1.118.476,99 € gewesen.
- 41 Die Ressorts haben die Überschreitungen durch Maßnahmen zum Ausgleich der Haushalte bei den Jahresabschlussarbeiten berücksichtigt. So sind geringere Beträge den Rücklagen zugeführt und niedrigere Reste übertragen worden. Das Finanzressort hat 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. Das Finanzressort hat in seiner Vorlage für die Sitzungen der HaFA am 14. Juni 2013 über die Haushaltsüberschreitungen berichtet (Vorlage 18/305 L, zugleich 18/354 S).
- 42 Ende 2012 und Anfang Januar 2013 hat das Finanzressort für den Produktplan 96 für das Haushaltsjahr 2012 Haushaltsmittel in erheblicher

Höhe durch Umschichtung nachbewilligt sowie Nachbewilligungen parlamentarisch erwirkt (vgl. Jahresbericht 2013 - Land -, Tz. 130 ff.). Zugriffsberechtigte Ressorts haben unterjährig im Produktplan 96 zentral veranschlagte Mittel ausgegeben, obwohl das Budget auf den Haushaltsstellen nicht ausreichte. Das für den Produktplan verantwortliche Finanzressort hätte dies verhindern müssen. Die unterjährigen Haushaltsüberschreitungen hat es nach dem 31. Dezember, aber noch vor Abschluss des Haushalts 2012, rechnerisch ausgeglichen. Der haushaltsrechtliche Verstoß ist jedoch nicht zu heilen.

- 43 Das Finanzressort hatte mitgeteilt, es plane einen weiteren Ausbau seines eigenen Controllings. Zudem hatte es zugesagt, die anderen Ressorts erneut eindringlich auf die Notwendigkeit der Einhaltung der haushaltsrechtlichen Vorgaben hinzuweisen.
- 44 Das Nachbewilligungsverhalten des Finanzressorts bis Mitte Dezember 2013 zeigt keine Veränderungen gegenüber dem Vorjahr: Wieder haben einige Ressorts unterjährig zentral veranschlagte Mittel ausgegeben, obwohl das Budget auf diesen Haushaltsstellen nicht ausreichte. Trotz der vom Finanzressort angekündigten Maßnahmen haben sich die haushaltsrechtlichen Verstöße auch im Jahr 2013 fortgesetzt.

9 Erwirtschaftung veranschlagter Minderausgaben und nicht erreichter Einnahmeanschläge

- 45 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 2012 enthält bei Haushaltsstelle 0995/799 99-5, Globale Minderausgabe - investiv -, einen Anschlag in Höhe von -527.600 €.
- 46 Das Finanzressort hat überwacht, ob die im Haushalt veranschlagte Minderausgabe erwirtschaftet wurde. Im Vollzug des Haushalts ist sie vollständig aufgelöst worden.
- 47 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 diesen Verlustvortrag in Folgejahren durch Mehreinnahmen oder Minderausgaben kompensieren, haben sie dann auf diese Weise ihr Budget rechnerisch zwischen Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen.

10 Einhaltung der haushaltsgesetzlichen Kreditermächtigungen

- 48 Nach § 14 HG 2012 konnte die Senatorin für Finanzen für verschiedene Zwecke betraglich begrenzt Kredite aufnehmen. Der Rechnungshof hat geprüft, ob sie die Ermächtigungsgrenzen eingehalten hat.
- 49 Kassenkredite durften bis zu 12 % der veranschlagten Haushaltsmittel aufgenommen werden (§ 14 Abs. 4 HG); das sind 1.271.862.751,20 €. Diesen Rahmen hat das Finanzressort eingehalten.
- 50 Die übrigen Kreditermächtigungen aus § 14 HG hat das Ressort entweder nicht in voller Höhe oder gar nicht in Anspruch genommen.

11 Überwachung des Staatsschuldbuchs

- 51 Nach § 1 Bremisches Schuldbuchgesetz vom 16. Dezember 2008 (Brem. GBl. S. 407) hat die Senatorin für Finanzen für die Freie Hansestadt Bremen und ihre Sondervermögen ein Staatsschuldbuch zu führen. Der Rechnungshof überwacht das Schuldbuch im Rahmen seiner allgemeinen Prüfungsverpflichtung.
- 52 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.
- 53 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.
- 54 Der Rechnungshof hat die ihm von der Senatorin für Finanzen vorgelegte Aufstellung über Veränderungen der Schuldenstände für das Jahr 2012 geprüft. Am 31. Dezember 2011 hatten die Einträge im Staatsschuldbuch einen Wert von 7.050 Mio. €. Durch vier Abgänge und sechs Zugänge im Jahr 2012, die einen positiven Saldo von 650 Mio. € ausmachten, haben am 31. Dezember 2012 die Einträge im Staatsschuldbuch 7.700 Mio. € betragen.

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

- 55 Die Senatorin für Finanzen war nach § 19 Abs. 1 HG 2012 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 2012 ermächtigt, neue Bürgschaftsverpflichtungen bis zu 5 Mio. € einzugehen.
- 56 Neue Verpflichtungen sind insgesamt in Höhe von rd. 209,3 Mio. € eingegangen worden. Der Gesamtbestand solcher Verpflichtungen hat sich gegenüber dem Stand vom 31. Dezember 2011 um rd. 181,3 Mio. € verringert. Am 31. Dezember 2012 hat er 772.980.074,18 € betragen.
- 57 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. 55,7 Mio. € auf rd. 955,1 Mio. € verringert. Die Ermächtigungsgrenzen des HG 2012 sind nicht überschritten worden.

13 Auswirkungen der rückwirkenden Integration einer bremischen Gesellschaft in den Kernhaushalt

- 58 Die politischen Gremien haben im Juli 2012 beschlossen, die bremer und bremerhavener arbeit GmbH (bba) rückwirkend zum 1. Januar 2012 in die Abteilung Arbeit des Senators für Wirtschaft, Arbeit und Häfen zu integrieren. Mit diesem Vorgehen war beabsichtigt, die für die Tätigkeiten der Gesellschaft anfallende Umsatzsteuer für das gesamte Jahr 2012 einzusparen. Die Steuerersparnis sollte den Umstellungsaufwand bei Weitem übersteigen.
- 59 Die rückwirkende Verschmelzung der bba hat zu einem zeitlichen Mehraufwand in der Finanz- und in der Arbeitsverwaltung von insgesamt rd. 4.930 Arbeitsstunden geführt. Der aufgrund der Rückwirkung der Verschmelzung angefallene Buchungsaufwand hat zusätzliche Personalkosten in Höhe von rd. 187 T€ verursacht. Dem gesamten Mehraufwand von rd. 262 T€ stehen Einsparungen von lediglich rd. 144 T€ gegenüber, sodass im Jahr 2012 netto Mehrkosten von insgesamt rd. 118 T€ entstanden sind.
- 60 Das Arbeitsressort hat für die von der bba kaufmännisch erfassten Buchungen des Jahres 2012 die erforderlichen kameralen Sollbuchungen im Kernhaushalt



vorgenommen. Das Finanzressort musste die entsprechenden Istbuchungen kurzfristig vornehmen. Für die bereits im Jahr 2012 ausgezahlten Beträge konnte das Finanzressort die Buchungen bis Ende des Haushaltsjahres 2012 nicht mehr vollständig abschließen. Teilweise wurden Buchungen erst im Jahr 2013 nachgeholt. Daher enthält der kamerale Jahresabschluss Bremens für das Jahr 2012 Fehler. Der Grundsatz der Jährlichkeit ist nicht eingehalten worden.



II Aktuelle Haushaltslage

Steuern, Schulden und Zinsen

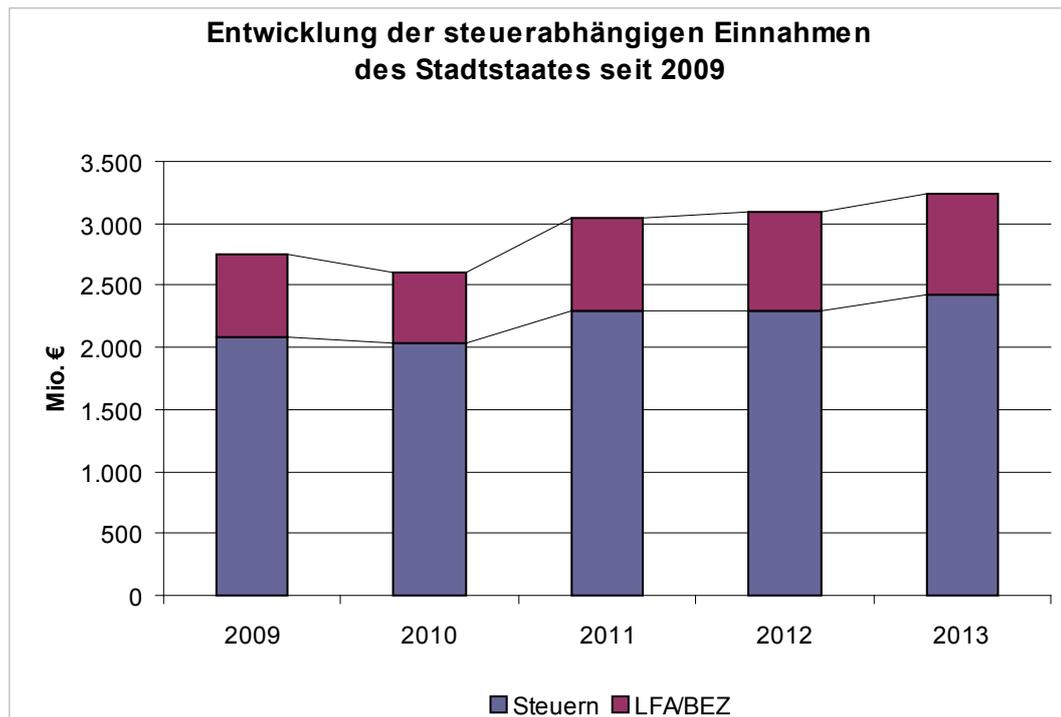
1 Vorläufige und endgültige Daten

- 61 In seinem letzten Jahresbericht hatte der Rechnungshof über die Entwicklung von Steuern, Schulden und Zinsen bis einschließlich 2012 berichtet. Der Haushalt für das Jahr 2012 war seinerzeit noch nicht endgültig abgeschlossen. Deshalb hatte der Rechnungshof für das Jahr 2012 nur die vorläufigen Daten des Finanzressorts darstellen können. Die Konsolidierungshilfen des Bundes an das Haushaltsnotlageland Bremen waren in der Darstellung nicht enthalten.
- 62 Für diesen Jahresbericht hat der Rechnungshof die vorläufigen Daten des Jahres 2012 mit der vorgelegten Haushaltsrechnung 2012 verglichen. Abweichungen gegenüber den im letzten Jahresbericht dargestellten vorläufigen Daten haben sich nicht ergeben.
- 63 Die Haushaltsrechnung für das Jahr 2013 lag bei Redaktionsschluss für diesen Jahresbericht noch nicht vor. Deshalb stellt der Rechnungshof auch diesmal für das letzte Haushaltsjahr nur die vorläufigen Daten des Finanzressorts dar. Die Konsolidierungshilfen sind nicht enthalten.

2 Steuern

- 64 Die Steuern einschließlich der Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich (LFA) und den allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) haben sich in Bremen in den letzten Jahren ungleichmäßig entwickelt. Seit dem Jahr 2012 stellt der Rechnungshof die Steuern - wie das Finanzressort - ohne Einnahmen aus steuerähnlichen Abgaben dar.

Entwicklung der steuerabhängigen Einnahmen des Stadtstaates seit 2009, in Mio. €, gerundet						
Jahr	Steuern	Änderung zum Vorjahr	LFA/BEZ	Änderung zum Vorjahr	Summe steuerabhängiger Einnahmen	Änderung zum Vorjahr
2009	2.088		667		2.756	
2010	2.031	-2,8 %	573	-14,2 %	2.604	-5,5 %
2011	2.302	13,3 %	736	28,4 %	3.038	16,7 %
2012	2.288	-0,6 %	800	8,7 %	3.088	1,6 %
2013	2.423	5,9 %	815	1,9 %	3.237	4,8 %



- 65 Nachdem die Steuereinnahmen im Jahr 2012 gegenüber dem Vorjahr um rd. 0,6 % zurückgegangen waren, sind sie im Jahr 2013 wieder um rd. 5,9 % auf rd. 2.423 Mio. € gestiegen. Auch die Einnahmen aus LFA und BEZ sind um rd. 1,9 % auf jetzt rd. 815 Mio. € angestiegen. Die Summe der steuerabhängigen Einnahmen hat sich somit noch einmal gegenüber dem Vorjahr erhöht, und zwar um rd. 4,8 % auf 3.237 Mio. €.
- 66 Die Steuereinnahmen der drei bremischen Gebietskörperschaften stellen sich wie folgt dar:

Entwicklung der Steuern des Landes und der Stadtgemeinden seit 2009, in Mio. €, gerundet						
Jahr	Land	Änderung zum Vorjahr	Stadtgemeinde Bremen	Änderung zum Vorjahr	Stadtgemeinde Bremerhaven	Änderung zum Vorjahr
2009	1.405		596		88	
2010	1.370	-2,7 %	576	-3,3 %	85	-3,5 %
2011	1.548	13,0 %	658	14,2 %	96	12,9 %
2012	1.581	2,1 %	608	-7,6 %	99	3,1 %
2013	1.654	4,6 %	669	10,0 %	99	0,0 %

- 67 Im Land Bremen sind die Steuereinnahmen im Jahr 2013 gegenüber dem Vorjahr um rd. 4,6 % auf rd. 1.654 Mio. € gestiegen. Auch die Steuereinnahmen der Stadtgemeinde Bremen sind gestiegen, und zwar um rd. 10,0 % auf rd. 669 Mio. €. Die Steuereinnahmen der Stadtgemeinde Bremerhaven haben sich gegenüber dem Jahr 2012 nicht verändert und lagen auch im Jahr 2013 bei rd. 99 Mio. €.

3 Schulden

- 68 Die Schulden sind in den drei Gebietskörperschaften Bremens unterschiedlich stark gestiegen. Die Schuldenstände des Landes und der Stadtgemeinden mit den jeweils prozentualen Steigerungen sind nachstehend mit ihrer Entwicklung gegenüber dem Vorjahr dargestellt. Sie addieren sich zu den Gesamtschulden des Stadtstaates. Die Daten für 2012 basieren auf der vom Senat vorgelegten Haushaltsrechnung 2012.

Entwicklung der Schulden im Stadtstaat seit 2009, in Mio. €, gerundet								
Jahr	Land		Stadtgemeinde Bremen		Stadtgemeinde Bremerhaven		Stadtstaat	
	Betrag	Veränderung	Betrag	Veränderung	Betrag	Veränderung	Betrag	Veränderung
2009	8.893		6.364		1.055		16.312	
2010	9.692	9,0 %	6.987	9,8 %	1.201	13,8 %	17.880	9,6 %
2011	9.944	2,6 %	7.365	5,4 %	1.288	7,2 %	18.597	4,0 %
2012	10.112	1,7 %	7.827	6,3 %	1.370	6,4 %	19.309	3,8 %
2013	10.247	1,3 %	8.333	6,5 %	1.421	3,7 %	20.001	3,6 %

- 69 Im Jahr 2013 hat sich der Schuldenanstieg des Stadtstaates aufgrund der weiterhin guten Einnahmeentwicklung zwar erneut verlangsamt. Der Schuldenstand insgesamt hat aber dennoch mittlerweile die Grenze von 20 Mrd. € überschritten. Zwischen dem Jahr 2012 und dem Jahr 2013 erhöhten sich die Schulden um rd. 692 Mio. €. Während der Schuldenanstieg im Land Bremen und in der Stadtgemeinde Bremerhaven im Vergleich zum Vorjahr geringer ausfiel, nahm der Schuldenanstieg in der Stadtgemeinde Bremen erneut zu. Wie schon in den Vorjahren sind in der Schuldensumme für die Stadtgemeinde Bremerhaven auch die Schulden der Entsorgungsbetriebe Bremerhaven enthalten.

4 Zinsen

- 70 Wegen des in den vergangenen Jahren niedrigen Zinsniveaus bei gleichzeitig mäßiger Inflation belasteten die Zinsausgaben die Haushalte nicht noch stärker. Teure Altkredite, die ausliefen, konnten in den letzten Jahren durch neue, i. d. R. zinsgünstigere Kredite ersetzt werden.
- 71 Die folgende Tabelle zeigt die Zinsausgaben des Stadtstaates Bremen aufgliedert nach Ausgaben des Landes und seiner Stadtgemeinden.

Zinsausgaben des Landes, der Stadtgemeinden und des Stadtstaates seit 2009, in Mio. €, gerundet				
Jahr	Land	Stadtgemeinde Bremen	Stadtgemeinde Bremerhaven	Stadtstaat
2009	347,8	250,9	44,5	643,2
2010	388,8	252,9	48,6	690,3
2011	334,4	240,3	54,8	629,5
2012	338,6	257,8	54,0	650,4
2013	374,4	236,2	54,3	665,0

- 72 Trotz des weiterhin niedrigen Zinsniveaus haben sich die Zinsausgaben des Stadtstaates um mehr als 2,2 % auf rd. 665 Mio. € im Jahr 2013 erhöht. Am stärksten sind die Zinsausgaben in diesem Jahr beim Land Bremen angestiegen, während die Stadtgemeinde Bremen trotz gestiegener Schulden ihre Zinsausgaben im Vergleich zum Vorjahr verringern konnte. Auch dadurch bedingt, dass die Stadtgemeinde Bremerhaven seit dem Jahr 2011 mit dem Land und der Stadtgemeinde Bremen gemeinsam Kredite aufnimmt, konnten die Zinsausgaben für die drei Gebietskörperschaften zusammen in etwa auf gleichem Niveau gehalten werden.



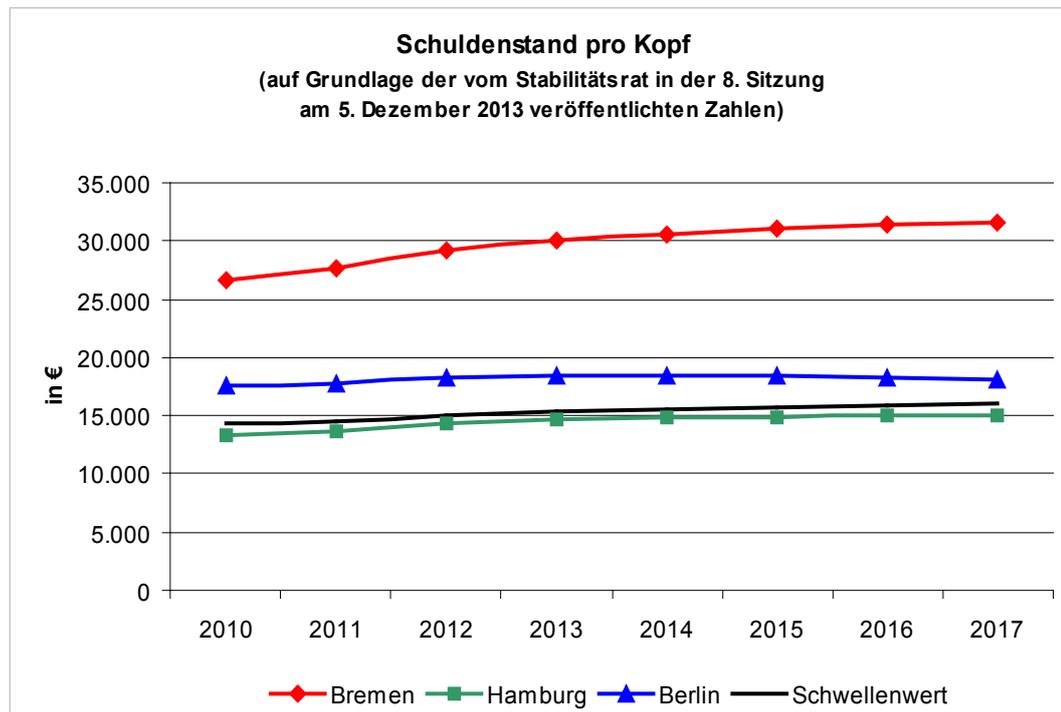
Kennzahlen

1 Haushaltsüberwachung nach den Maßstäben des Stabilitätsrats

- 73 Grundlage für die Haushaltsüberwachung durch den Stabilitätsrat bilden die nach dem Gesetz zur Errichtung eines Stabilitätsrates und zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen (StabiRatG) jährlich von Bund und Ländern vorzulegenden Berichte. Sie enthalten die Darstellung der vom Stabilitätsrat festgelegten Kennzahlen zur aktuellen Haushaltslage, zur Finanzplanung und zur Einhaltung der verfassungsmäßigen Kreditaufnahmegrenzen sowie eine Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung. Aufgabe des Stabilitätsrats ist es, auf eine drohende Haushaltsnotlage des Bundes und einzelner Länder hinzuweisen sowie ggf. auf ein Sanierungsverfahren hinzuwirken.
- 74 Bereits seit 2011 überwacht der Stabilitätsrat die Konsolidierung der Haushalte anhand der Kennzahlen Pro-Kopf-Verschuldung, Zins-Steuer-Quote, Kreditfinanzierungsquote und struktureller Pro-Kopf-Finanzierungssaldo. Die Schwellenwerte beschließt der Stabilitätsrat jährlich für die einzelnen Kennzahlen und zieht sie als Maßstab für seine Feststellung heran, ob beim Bund oder in einem Land eine Haushaltsnotlage droht. Der Rechnungshof stellt im Folgenden diese Kennzahlen sowie die vom Stabilitätsrat beschlossenen Schwellenwerte dar.

2 Pro-Kopf-Verschuldung

- 75 Für die Länder wird aus Gründen der Vergleichbarkeit der Schuldenstand im Verhältnis zur Einwohnerzahl - jeweils zum 31. Dezember eines Jahres - betrachtet. Der Schwellenwert im Zeitraum der jeweils aktuellen Haushaltslage gilt als überschritten, wenn der Schuldenstand pro Kopf 130 % des Länderdurchschnitts bei Flächenländern bzw. 220 % dieses Durchschnitts bei Stadtstaaten übersteigt.
- 76 Die folgende Grafik zeigt die dem Stabilitätsrat gemeldete Pro-Kopf-Verschuldung der Stadtstaaten und den jeweiligen Schwellenwert aufgrund der abgeschlossenen Haushalte, der Haushalts- und der Finanzplanung bis 2017.



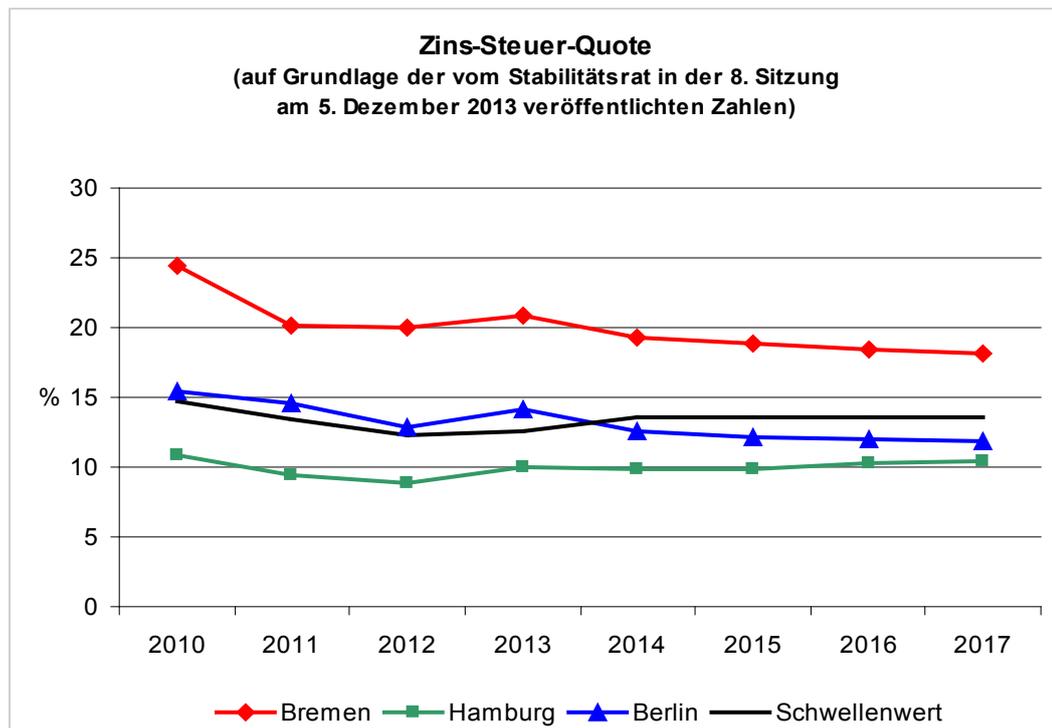
- 77 Die Pro-Kopf-Verschuldung in Bremen ist in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegen. Ende des Jahres 2012 betrug sie 29.175 €. Im Jahr 2010 war sie mit 26.641 € noch deutlich geringer. Den Länderdurchschnitt hat der Stabilitätsrat für 2012 auf 6.827 € festgelegt. Der Schwellenwert betrug 15.019 €. In Bremen ist die Pro-Kopf-Verschuldung nahezu doppelt so hoch wie der Schwellenwert. Mittlerweile beträgt sie mehr als 30 T€. Der Schuldenstand Bremens wird - mindestens bis zum Jahr 2019 - weiter wachsen.
- 78 Die Grafik verdeutlicht darüber hinaus, dass neben Bremen auch die Länder Berlin und Hamburg eine hohe Pro-Kopf-Verschuldung haben. Berlin plant jedoch, ab 2015 die Pro-Kopf-Verschuldung zu reduzieren. Hamburg plant zwar eine leichte Steigerung der Pro-Kopf-Verschuldung, liegt jedoch im gesamten Zeitraum - anders als Bremen - unter dem Schwellenwert.

3 Zins-Steuer-Quote

- 79 Die Haushaltslage der Länder wird auch anhand der Zins-Steuer-Quote im Länderdurchschnitt beurteilt. Die Zins-Steuer-Quote drückt das Verhältnis der Zinsausgaben zu den Steuereinnahmen aus.
- 80 Der Schwellenwert im Zeitraum der jeweils aktuellen Haushaltslage gilt als überschritten, wenn die Zins-Steuer-Quote 140 % des Länderdurchschnitts

bei Flächenländern bzw. 150 % des Durchschnitts bei Stadtstaaten übersteigt. Im Jahr 2012 betrug der Durchschnitt in den Ländern 8,2 %. Der Schwellenwert für die Stadtstaaten lag somit bei 12,3 %.

- 81 Die folgende Grafik zeigt die dem Stabilitätsrat gemeldete Zins-Steuer-Quote der Stadtstaaten und den jeweiligen Schwellenwert aufgrund der abgeschlossenen Haushalte, der Haushalts- und der Finanzplanung bis 2017.

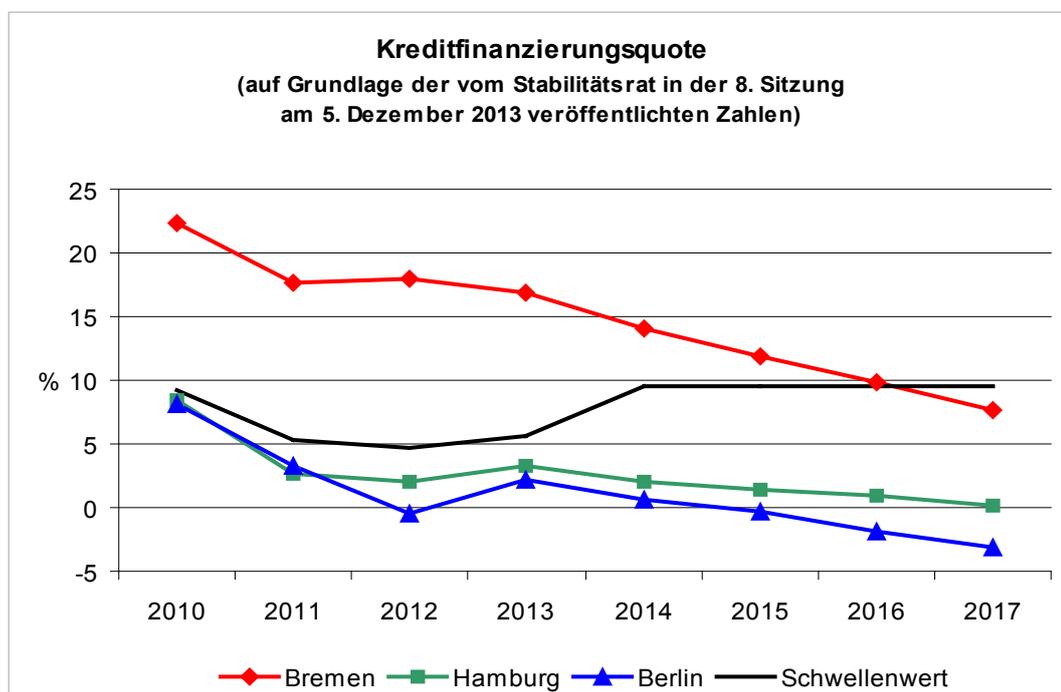


- 82 Im Jahr 2010 hat Bremen dem Stabilitätsrat eine Zins-Steuer-Quote von 24,4 % gemeldet. Damit wurde nahezu ein Viertel der Steuereinnahmen für Zinsausgaben benötigt. Bereits im Jahr 2011 konnte die Quote deutlich auf 20,1 % gesenkt werden. Ausschlaggebend dafür waren höhere Steuereinnahmen. Zudem ist aufgrund von Effekten aus Zinsgeschäften der Vorjahre die Zinsbelastung gesenkt worden. Im Jahr 2012 erhöhten sich die Steuereinnahmen zwar noch einmal. Die Zinsausgaben wuchsen jedoch ebenso, sodass die Zins-Steuer-Quote mit 20,0 % nahezu unverändert blieb. Damit hat Bremen den Schwellenwert für die Stadtstaaten im Jahr 2012 deutlich überschritten.
- 83 Bremen wird auch in Zukunft - solange es weiterhin einen so hohen Schuldenstand aufweist - einen erheblichen Anteil seiner Einnahmen für Zinsen ausgeben müssen. Dies geht zulasten politischer Gestaltungsmöglichkeiten. Gerade im Vergleich mit den beiden Stadtstaaten Berlin

und Hamburg zeigt sich, wie dramatisch die Situation Bremens ist. Bremen musste im Jahr 2012 jeden fünften Euro für Zinsen aufwenden, Berlin demgegenüber lediglich jeden siebten, Hamburg nicht einmal jeden zehnten Euro. Bremen gibt von seinen Steuereinnahmen prozentual für Zinsen somit doppelt soviel aus wie Hamburg. Die Planungen bis 2017 zeigen, dass Bremen auch künftig nahezu jeden fünften Euro für Zinsen aufwenden werden muss.

4 Kreditfinanzierungsquote

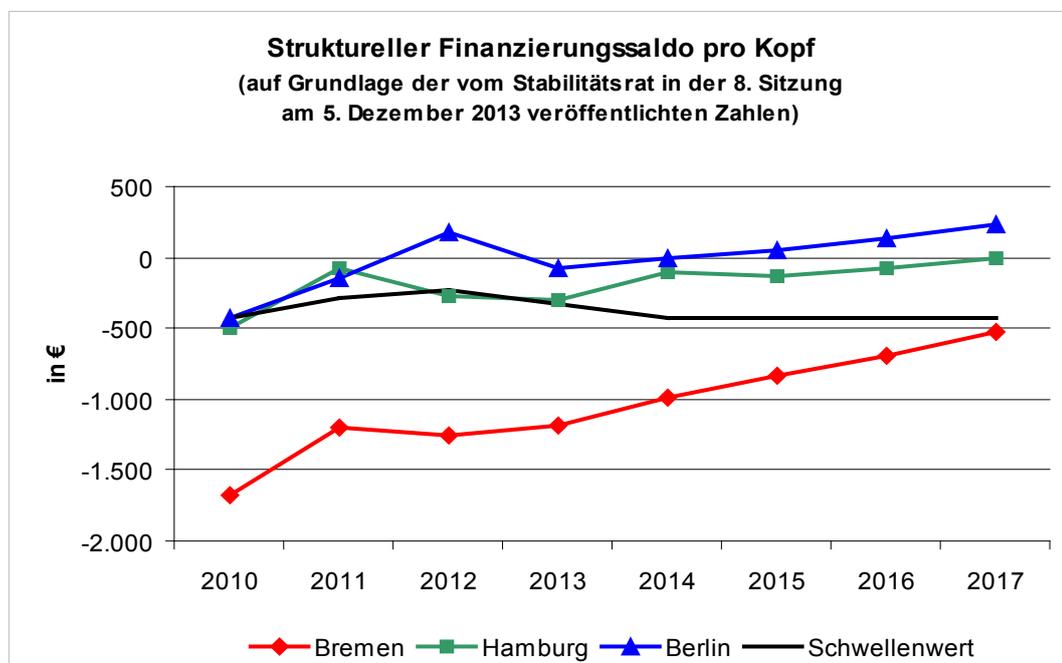
- 84 Die Kreditfinanzierungsquote zeigt, welchen Anteil die Kredite an der Finanzierung der Ausgaben haben. Dabei wird auf die bereinigten Ausgaben abgestellt. Das bedeutet, dass insbesondere die Kreditfinanzierung von Tilgungen (also Umschuldungen) nicht in die Berechnung einbezogen wird.
- 85 Für die Länder wird der Länderdurchschnitt als Basis herangezogen. Der Schwellenwert liegt 3 Prozentpunkte höher als der Länderdurchschnitt. Die folgende Grafik zeigt die dem Stabilitätsrat gemeldete Kreditfinanzierungsquote der Stadtstaaten und den jeweiligen Schwellenwert aufgrund der abgeschlossenen Haushalte, der Haushalts- und der Finanzplanung bis 2017.



- 86 Die Darstellung zeigt, dass Bremen im Jahr 2012 nahezu 20 % seiner Ausgaben durch Kredite finanzieren musste. Berlin musste im selben Jahr keine Kredite für die bereinigten Ausgaben aufnehmen, in Hamburg waren es 2 %.

5 Finanzierungssaldo pro Kopf

- 87 Auch der strukturelle Finanzierungssaldo pro Kopf ist eine zentrale Kennziffer zur Beurteilung der Lage der öffentlichen Haushalte. Der Saldo wird auf die Kopfzahl der Bevölkerung bezogen, um die Finanzierungssalden der Länder miteinander vergleichen zu können.
- 88 Wenn der Finanzierungssaldo pro Kopf um mehr als 200 € ungünstiger als im Länderdurchschnitt ausfällt, wird der Schwellenwert für diese Kennzahl überschritten. Die folgende Grafik zeigt die dem Stabilitätsrat gemeldeten strukturellen Finanzierungssalden pro Kopf der Stadtstaaten und den jeweiligen Schwellenwert aufgrund der abgeschlossenen Haushalte, der Haushalts- und der Finanzplanung bis 2017.



- 89 Im Jahr 2012 wies Bremen - nach der Definition für die Haushaltsüberwachung - einen strukturellen Saldo von rd. -817,8 Mio. € aus. Daraus ergab sich ein Finanzierungssaldo pro Kopf von -1.254 €. Der Länderdurchschnitt lag bei -21 € und der Schwellenwert bei -231 €.
- 90 Nach der Finanzplanung wird auch Hamburg - zumindest bis zum Jahr 2017 - ein Haushaltsdefizit ausweisen. Berlin plant hingegen, bereits im Jahr 2015 einen strukturell ausgeglichenen Haushalt vorweisen zu können. Bremen will den strukturellen Finanzierungssaldo abbauen. In der nach § 1 des Gesetzes zur Gewährung von Konsolidierungshilfen (KonsHilfG) mit dem



Bund geschlossenen Verwaltungsvereinbarung hat Bremen sich verpflichtet, bis zum Jahr 2020 einen strukturellen Saldo von null zu erreichen.

6 Bewertung der Haushaltslage

- 91 Bei allen vier Kennzahlen weicht Bremen weit vom Schwellenwert ab. In Bremen besteht eine extreme Haushaltsnotlage.



III Finanzierungssaldo des Stadtstaates Bremen

1 Definitionen des Finanzierungssaldos

- 92 Zurzeit wird in Bremen der Begriff des Finanzierungssaldos für drei verschiedene Kennzahlen genutzt. So ermittelt das Finanzressort den Finanzierungssaldo nach Haushaltsrechnung. Daneben wird bei der Prüfung der Haushaltslage durch den Stabilitätsrat der strukturelle Finanzierungssaldo errechnet. In der Verwaltungsvereinbarung mit dem Bund ist eine davon abweichende Berechnungsweise für einen strukturellen Finanzierungssaldo festgelegt.
- 93 Grundlage für die Berechnung der verschiedenen Finanzierungssalden sind die bereinigten Einnahmen und die bereinigten Ausgaben (s. Tz. 37). Daraus ist ersichtlich, welche Ausgaben zur Aufgabenerfüllung für den gewöhnlichen Verwaltungsbetrieb erforderlich waren und welche Einnahmen zu deren Deckung bereitstanden. Deshalb kann am Finanzierungssaldo grundsätzlich abgelesen werden, ob die laufenden Einnahmen ausreichen, die laufenden Ausgaben zu decken. Ist der Finanzierungssaldo negativ, besteht also ein Defizit.
- 94 Zu berücksichtigen ist, dass sich diese Berechnungen nur auf die kamerale Haushaltsführung beziehen. Unberücksichtigt bleiben der Werteverzehr und der Vermögensaufbau. Kameral wird eine konsumtive Ausgabe genauso gewertet wie eine investive Ausgabe.
- 95 Der Rechnungshof stellt in der nachstehenden Tabelle die verschiedenen Arten für die Berechnung der unterschiedlichen Finanzierungssalden gegenüber und erläutert diese in den anschließenden Abschnitten.

Finanzierungssaldo am Beispiel des Haushaltsjahres 2012 (in Klammern 2011), in Mio. €, gerundet			
	Finanzierungs- saldo nach Haushalts- rechnung	Struktureller Finanzierungs- saldo aufgrund der Prüfung des Stabilitätsrats	Struktureller Finanzierungs- saldo nach der Verwaltungs- vereinbarung
Bereinigte Einnahmen	+3.835,7 (+3.753,2)	+3.835,7 (+3.753,2)	+3.835,7 (+3.753,2)
Bereinigte Ausgaben	-4.675,0 (-4.554,1)	-4.675,0 (-4.554,1)	-4.675,0 (-4.554,1)
Periodenbereinigung um LFA, BEZ, Umsatzsteuer	./.	-34,1 (-32,1)	-34,1 (-32,1)
Saldo der finanziellen Transaktionen	./.	+5,1 (+2,2)	+5,1 (+2,2)
Pensionsfonds: Saldo aus Zuführungen und Entnahmen	./.	+42,9 (+35,5)	./.
Versorgungsrücklage: Saldo aus Zuführungen und Entnahmen	./.	+7,6 (+1,7)	./.
Tilgungseinnahmen des Bremer Kapitaldienstfonds	./.	./.	+97,9 (+54,8)
Saldo der haushalts- technischen Verrechnungen	./.	./.	+0,2 (-0,1)
Rundungsdifferenz gegen- über der Berechnung des Bundes	./.	./.	-0,2 (+0,2)
ex-post-Konjunktur- komponente	./.	./.	-33,6 (-168,8)
ERGEBNIS	-839,2 (-800,9)	-817,8 (-793,6)	-803,9 (-944,9)

2 Finanzierungssaldo nach Haushaltsrechnung

- 96 Der Finanzierungssaldo nach Haushaltsrechnung stellt die Differenz aus bereinigten Ausgaben und bereinigten Einnahmen dar. Diese Zahl veröffentlicht das Finanzressort jedes Jahr in seiner Haushaltsrechnung. Rechtsgrundlage dafür ist § 82 Nr. 2 c LHO. Für das Jahr 2012 haben für den Stadtstaat die bereinigten Einnahmen rd. 3.835,7 Mio. € und die bereinigten Ausgaben rd. 4.675,0 Mio. € betragen.

- 97 Das Ergebnis ist ein negativer Finanzierungssaldo von rd. 839,2 Mio. €. Das bedeutet, dass - unabhängig von konjunkturellen Bereinigungen - Bremen im Jahr 2012 jeden fünften Euro nicht durch Einnahmen decken konnte. Gleiches galt auch für das Jahr 2011, in dem Bremen einen Finanzierungssaldo von -800,9 Mio. € ausgewiesen hat.

3 Struktureller Finanzierungssaldo auf Grundlage des Stabilitätsratsgesetzes

- 98 Zur Beurteilung der Haushaltslage legt der Stabilitätsrat nach § 3 Abs. 2 StabiRatG geeignete Kennziffern fest. Zudem beschließt der Stabilitätsrat nach § 4 Abs. 1 Schwellenwerte, deren Überschreitung auf eine drohende Haushaltsnotlage hinweisen kann (s. Tz. 73 ff.).
- 99 Die Berechnung des strukturellen Finanzierungssaldos für die Prüfung durch den Stabilitätsrat basiert auf dem Finanzierungssaldo der Haushaltsrechnung. Hinzu kommen die Periodenbereinigung von LFA und BEZ und die Bereinigung um den Saldo der finanziellen Transaktionen sowie um die Salden des Pensionsfonds und der Versorgungsrücklagen. Diese Elemente werden im Folgenden erläutert.
- 100 Die Mittel aus LFA und BEZ können erst nach dem endgültigen Abschluss der Haushalte festgesetzt werden. Während eines Haushaltsjahres gibt es daher „Abschlagszahlungen“, die zu Überzahlungen am Jahresende führen können. Im Jahr 2012 hat Bremen eine Überzahlung von 34,1 Mio. € erhalten. Bei der Periodenbereinigung musste das Defizit daher um diesen Betrag angehoben werden.
- 101 Zu den finanziellen Transaktionen gehören insbesondere der Erwerb und die Veräußerung von Beteiligungen, die Einmaleffekte auslösen. Deshalb dürfen sie nicht in das strukturelle Defizit einbezogen werden. Dem gegenüber werden öffentliche Darlehensvergaben und deren Rückflüsse sowie Kreditaufnahmen beim öffentlichen Bereich und deren Tilgungen im strukturellen Defizit berücksichtigt. Für Bremen ergab sich im Jahr 2012 ein Saldo aus finanziellen Transaktionen von rd. 5,1 Mio. €. Der strukturelle Finanzierungssaldo ist um diesen Betrag zu verringern.
- 102 Bremen richtete für seine zukünftigen Pensionsverpflichtungen im Jahr 1999 ein Sondervermögen Versorgungsrücklage nach § 14a Bundesbesoldungsgesetz und im Jahr 2005 einen Pensionsfonds (Anstalt für Versorgungsfürsorge) ein. Für die strukturelle Betrachtung, die der Prüfung der Haushaltslage durch den Stabilitätsrat zugrunde liegt, sind Rücklagenzuführungen für

die Versorgungsausgaben herauszurechnen. Bremen hat dafür im Jahr 2012 für das Sondervermögen Versorgungsrücklage einen saldierten Wert von rd. 7,6 Mio. € und für den Pensionsfonds von rd. 42,9 Mio. € an den Stabilitätsrat gemeldet. Im Ergebnis ist der negative Finanzierungssaldo um diese Beträge zu reduzieren.

- 103 Der sich insgesamt ergebende strukturelle Finanzierungssaldo nach der Berechnungsweise auf Grundlage des StabiRatG betrug -817,8 Mio. € für das Haushaltsjahr 2012. Im Jahr 2011 hatte sich ein struktureller Finanzierungssaldo von -793,6 Mio. € ergeben.

4 Struktureller Finanzierungssaldo nach der Verwaltungsvereinbarung zur Gewährung der Konsolidierungshilfen

- 104 Der strukturelle Finanzierungssaldo für die Gewährung der Konsolidierungshilfen ist in der nach § 1 KonsHilfG zwischen Bund und Bremen geschlossenen Verwaltungsvereinbarung (s. Tz. 90) definiert. Grundlagen für seine Berechnung sind der Finanzierungssaldo der Haushaltsrechnung, die Periodenbereinigung von LFA und BEZ sowie die Bereinigung um den Saldo der finanziellen Transaktionen (s. Tz. 95). Diese Daten würden ausreichen, wenn sich das staatliche Handeln nur auf die Kernbereiche bezöge und nicht auch die Sondervermögen umfasste. Die dort „versteckte“ Verschuldung gilt es einzubeziehen. Bremen hat einen Großteil seines Vermögens in Sondervermögen ausgegliedert. Diese Sondervermögen waren bis einschließlich 2010 mit eigenen Kreditermächtigungen ausgestattet. Der in der Haushaltsrechnung dargestellte Finanzierungssaldo lässt keine Rückschlüsse auf die Salden der Sondervermögen zu.
- 105 Seit Bremen die Sondervermögen (mit Ausnahme des BKF) nicht mehr mit Kreditermächtigungen ausstattet, werden deren Schulden über den BKF abfinanziert und in die Berechnung des strukturellen Defizits einbezogen. Im Jahr 2012 hat der Kernhaushalt dem BKF 97,9 Mio. € für die Abfinanzierung zur Verfügung gestellt. Der negative strukturelle Finanzierungssaldo war daher für die Berechnung nach der Verwaltungsvereinbarung um diesen Betrag zu reduzieren.
- 106 Zwischen dem Land und seinen Stadtgemeinden gibt es Verrechnungen, die über die Schlüsselzuweisungen hinausgehen. Differenzen können auftreten, wenn der Ausgabe der einen Gebietskörperschaft zwar eine entsprechende Einnahme der anderen Gebietskörperschaft gegenübersteht, die aber nicht auf einer Haushaltsstelle für innerbremische Verrechnungen verbucht worden ist. Für das Jahr 2012 hat sich auf diese Weise ein Saldo

haushaltstechnischer Verrechnungen von 0,2 Mio. € ergeben. Entsprechend war der Finanzierungssaldo anzupassen.

- 107 Der Bund rechnet - anders als Bremen - grundsätzlich mit gerundeten Beträgen, sodass geringe Abweichungen auftreten können. Im Ergebnis ist für das Jahr 2012 der nach der Verwaltungsvereinbarung auszuweisende Finanzierungssaldo um 0,2 Mio. € zu reduzieren.
- 108 Eine konjunkturelle Bereinigung ist notwendig, um konjunkturbedingte Schwankungen bei Einnahmen und Ausgaben von strukturellen Haushaltsproblemen zu trennen.
- 109 Der Bund bereinigt seinen Finanzierungssaldo in Anlehnung an das Verfahren, das die Europäische Kommission für die Stabilitätsprogramme der Mitgliedsstaaten festgelegt hat. Nach § 2 der Verwaltungsvereinbarung knüpft das Verfahren zur Ermittlung der Konjunkturbereinigung der Daten der Landeshaushalte an das Verfahren an, das auch im Rahmen der Haushaltsüberwachung auf europäischer Ebene Anwendung findet.
- 110 Die Konjunkturbereinigung des Finanzierungssaldos erfolgt in zwei Schritten. In einem ersten Schritte wird eine sog. ex-ante-Konjunkturkomponente nach Maßgabe der Steuerschätzung des Vorjahres ermittelt. Für das Haushaltsjahr 2012 lag dieser Wert für Bremen bei 30,4 Mio. €. Das bedeutet, dass in Bremen bei der Steuerschätzung im Mai 2011 von einer konjunkturell schlechteren Entwicklung ausgegangen wurde als bei der vorherigen Schätzung.
- 111 In einem zweiten Schritt werden - nach Abschluss der Haushalte - sog. Steuerabweichungskomponenten in die Berechnung einbezogen. Dabei handelt es sich um Abweichungen der tatsächlichen Steuereinnahmen von den zum Schätzzeitpunkt prognostizierten Steuereinnahmen. Es wird davon ausgegangen, dass derartige Abweichungen nicht auf strukturelle Einflüsse zurückgeführt werden können. Vielmehr wird unterstellt, dass diese Abweichungen nur konjunkturell zu erklären sind. Steuerabweichungen, die auf Gesetzesänderungen beruhen, werden herausgerechnet, weil sie keine konjunkturbedingten Mehr- oder Mindereinnahmen darstellen.
- 112 Insgesamt betrug die Steuerabweichungskomponente für 2012 rd. -64,0 Mio. €, weil die Gesamteinnahmen höher ausfielen als prognostiziert. Aus beiden Teilkomponenten ergibt sich dann in Summe die sog. ex-post-Konjunkturkomponente. Sie hat für das Jahr 2012 somit -33,6 Mio. € betragen. Um diesen Betrag wurde das Defizit folglich rechnerisch korrigiert.



- 113 Der negative strukturelle Finanzierungssaldo - berechnet nach der Verwaltungsvereinbarung - betrug 803,9 Mio. € für das Jahr 2012. Damit hat Bremen die Defizitobergrenze von 1.002,8 Mio. € eingehalten. Die Differenz zum Finanzierungssaldo nach der Haushaltsrechnung lag mit rd. 36 Mio. € bei rd. 4,3 %.
- 114 Im Jahr 2011 betrug der negative strukturelle Finanzierungssaldo 944,9 Mio. €. Die Differenz gegenüber dem Finanzierungssaldo nach der Haushaltsrechnung war mit rd. -18 % sehr stark. Noch stärker war der Unterschied zum strukturellen Finanzierungssaldo nach den Vorgaben des StabRatG, obwohl sogar begrifflich in beiden Fällen der strukturelle, also konjunkturell bereinigte, Saldo ausgewiesen wird. Das verdeutlicht, wie stark diese Art der Berechnung von einzelnen Berechnungskomponenten abhängt.



IV Kaufmännischer Jahresabschluss

Bremen bilanziert

1 Doppischer Jahresabschluss zum 31. Dezember 2012

- 115 Im Dezember 2013 hat der Senat der Bremischen Bürgerschaft den Geschäftsbericht zum doppelten Jahresabschluss 31. Dezember 2012 vorgelegt. Das Finanzressort hat den Geschäftsbericht nach den Vorschriften des Haushaltsgrundsätzegesetzes und der LHO ergänzend zur kamerale Haushaltsrechnung aufgestellt. Dabei hat es die von Bund und Ländern entwickelten Standards für die staatliche doppelte Buchführung in der Fassung vom 9. August 2011 zugrunde gelegt. Weitere Vorschriften, z. B. Konsolidierungsrichtlinien oder zur Umsetzung der Standards, gibt es in Bremen nicht.
- 116 Der doppelte Jahresabschluss stellt die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Landes und der Stadtgemeinde Bremen dar. Nach der Eröffnungsbilanz zum 1. Januar 2010 liegt zum dritten Mal ein Jahresabschluss vor. Dadurch ist ein Zeitreihenvergleich über die Entwicklung der Aufwendungen und Erträge sowie über den Ressourcenverbrauch des Landes und der Stadtgemeinde Bremen möglich.
- 117 Wie im Vorjahr umfasst der doppelte Jahresabschluss nur die Kernhaushalte des Landes und der Stadtgemeinde Bremen. In einem weiteren Schritt will Bremen die Bilanz zu einer Konzernbilanz ausbauen. Hierfür entwickelt das Finanzressort zurzeit ein Konzept. Zunächst sollen Konsolidierungskreise festgelegt werden, um Sonderhaushalte, Sondervermögen, Eigenbetriebe und bremische Gesellschaften in den Jahresabschluss einzubinden. Bisher sind diese Einheiten nur mit dem bremischen Anteil am Eigenkapital in der Bilanzposition „Finanzanlagen“ erfasst worden.
- 118 Wie im Vorjahr ist im doppelten Jahresabschluss zum 31. Dezember 2012 für das Land und die Stadtgemeinde Bremen nicht getrennt bilanziert worden, weil der Kernhaushalt einen gemeinsamen Buchungskreis nutzt. Die Stadtgemeinde Bremerhaven ist noch nicht in die Bilanzierung einbezogen worden. Es gibt weiterhin keinen politischen Beschluss, der die Grundlagen dafür schafft.

2 Anpassung der Eröffnungsbilanz

- 119 Eröffnungsbilanz und Jahresabschlüsse müssen ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage wiedergeben. Dies setzt voraus, Vermögen und Verbindlichkeiten vollständig zu erfassen, zutreffend zu bewerten sowie Geschäftsvorfälle ordnungsgemäß zu buchen.
- 120 Nach den Standards staatlicher Doppik sind die für die Eröffnungsbilanz ermittelten Werte innerhalb eines Zeitraums von vier Jahren erfolgsneutral zu korrigieren, wenn aufgrund von Bilanzierungsfehlern ein nicht den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage ausgewiesen wurde.
- 121 Im Geschäftsjahr 2012 hat das Finanzressort keine Eröffnungsbilanzposition angepasst. Da im Jahr 2014 die Eröffnungsbilanzwerte letztmalig korrigiert werden können, bittet der Rechnungshof das Finanzressort, die Eröffnungsbilanzwerte in den nächsten Monaten kritisch zu überprüfen und erforderlichenfalls Korrekturen vorzunehmen. Hierzu gehören beispielsweise Rückstellungen für Sabbatjahre.

3 Vermögensrechnung

3.1 Bilanzsumme

- 122 Die Bilanzsumme zum 31. Dezember 2012 in Höhe von rd. 26.556 Mio. € hat sich gegenüber dem Vorjahr um rd. 1.392 Mio. € erhöht. Der Vermögenszuwachs betrug lediglich rd. 451 Mio. €, sodass sich der nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag um rd. 941 Mio. € erhöht hat.

3.2 Standards staatlicher Doppik

- 123 Wie in den Vorjahren ist das Finanzressort bei folgenden Positionen von den Standards staatlicher Doppik abgewichen (vgl. zuletzt Jahresbericht 2013 - Land -, Tz. 82 ff.):
- Investitionszuweisungen und -zuschüsse,
 - Forderungen,
 - Bildung der aktiven Rechnungsabgrenzungsposten,

- Rückstellungen und
- Verbindlichkeiten.

- 124 Im Jahr 2012 wurden erstmalig - neben den bereits im Vorjahr abgegrenzten Beamtenbesoldungen - Agios und Disagios aktiv abgegrenzt. Hierunter wird bei Darlehen oder Wertpapieren ein Aufschlag bzw. ein Abschlag auf den Nennwert verstanden, der anteilig über die Laufzeit aufgelöst wird. Weitere aktive Rechnungsabgrenzungen wurden noch nicht vorgenommen. Bei den Rückstellungen sind noch nicht alle Risiken erfasst worden.
- 125 Als Investitionszuweisungen und -zuschüsse dürfen Zuwendungen nur dann bilanziert werden, wenn die Zuwendungsbescheide Regelungen beispielsweise zur Zweckbindungsdauer enthalten. Das Finanzressort hat Anfang 2014 in der Verwaltung eine zentrale Zuwendungsdatenbank eingeführt, mit der die Datenqualität verbessert werden kann. Eine Einzelbewertung der Zuwendungen wird somit künftig möglich. Damit können dann - entsprechend den Standards - neu bewilligte Investitionszuweisungen und -zuschüsse nach ihrer jeweiligen Zweckbindungsdauer aktiviert und abgeschrieben werden.
- 126 Forderungen und Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen gegenüber verbundenen Unternehmen werden bisher noch nicht in der Bilanzposition Forderungen bzw. Verbindlichkeiten gegen verbundene Unternehmen und Einrichtungen ausgewiesen, sondern als Forderungen oder Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen.
- 127 Das Finanzressort hat zugesagt, im Jahr 2014 den Umfang der weiteren Umstellungs- und Anpassungsmaßnahmen zu ermitteln sowie das weitere Vorgehen zu planen. Der Rechnungshof hat empfohlen, die Standards baldmöglichst in den Verwaltungsvorschriften zur LHO (VV-LHO) zu verankern.

3.3 Beteiligungen

- 128 Im Jahr 2012 hat das Finanzressort Vermögensgegenstände des Anlagevermögens, deren Wert gegenüber dem Buchwert voraussichtlich dauerhaft gemindert war, außerplanmäßig abgeschrieben. Die außerplanmäßigen Abschreibungen betragen rd. 23 Mio. €.
- 129 Nach den Standards staatlicher Doppik ist von einer dauernden Wertminderung auszugehen, wenn sich der Anteil am Eigenkapital zum Bilanzstichtag um mehr als 40 % gegenüber den Anschaffungskosten

verringert hat. Das Gleiche gilt, wenn sich der tatsächliche Anteil am aktuellen und am vorherigen Bilanzstichtag um mehr als 25 % gegenüber dem Buchwert verringert hat. Allerdings hat der Bundesfinanzhof in zwei Urteilen aus dem Jahr 2011 entschieden, dass von einer voraussichtlich dauernden Wertminderung auszugehen ist, wenn der Wert am Bilanzstichtag um mehr als 5 % unter die Anschaffungskosten gefallen ist.

- 130 Der Rechnungshof hat vorgeschlagen, die aktuelle Rechtsprechung in der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Diskussion zu stellen. Das Finanzressort hat dies zugesagt.

3.4 Darlehensmanagement

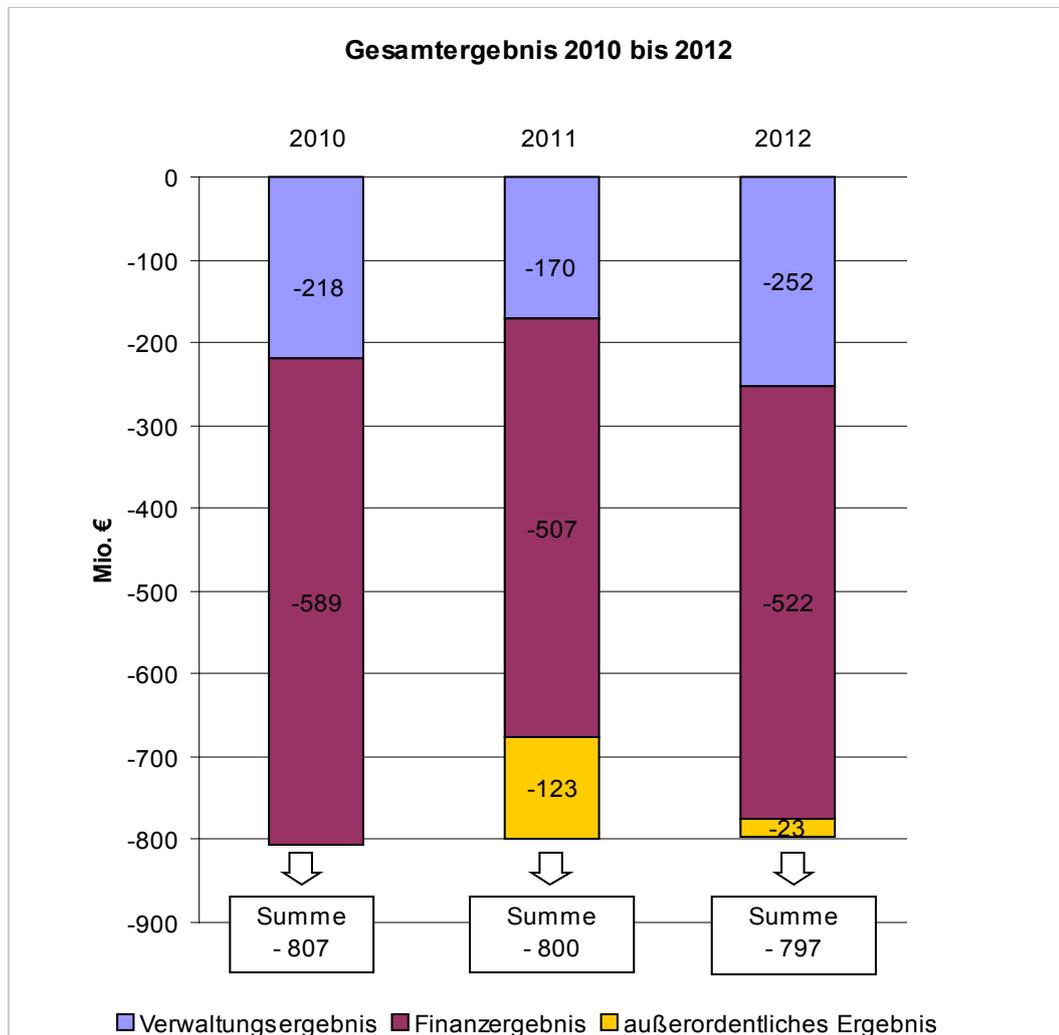
- 131 Anfang 2012 hatte das Finanzressort ein Konzept erstellt, wie die Darlehensbestände im SAP-System vollständig zu erfassen sind. Danach müssen die Darlehen einer neuen Sachkontensystematik zugeordnet werden, um Differenzen zwischen der kameralen und der doppischen Darstellung zu verhindern. Das Finanzressort hatte dem staatlichen Rechnungsprüfungsausschuss im Juli 2012 mitgeteilt, bis zum Abschluss des Haushaltsjahres 2012 solle der gesamte Darlehensbestand nach der neuen Sachkontensystematik abgebildet werden.
- 132 Das Finanzressort hatte dies vollständig nur für die im Jahr 2012 neu aufgenommenen Darlehen umgesetzt. Damit ist die Zusammensetzung der Gesamtschulden Bremens im Geschäftsbericht 2012 allerdings nicht transparent und nachvollziehbar dargestellt.
- 133 Nach Angaben des Finanzressorts sind die in den Vorjahren aufgenommenen Darlehen Anfang 2014 vollständig nach der neuen Systematik abgebildet worden. Seit dem Geschäftsjahr 2014 können somit die Daten automatisiert übernommen werden.

4 Erfolgsrechnung

4.1 Gesamtergebnis

- 134 Die Erfolgsrechnung 2012 hat mit einem Jahresfehlbetrag von rd. 797 Mio. € als Gesamtergebnis abgeschlossen. Das Gesamtergebnis setzt sich aus dem Verwaltungsergebnis, dem Finanzergebnis und dem außerordentlichen Ergebnis zusammen. Gegenüber dem Vorjahr weisen das Land und die

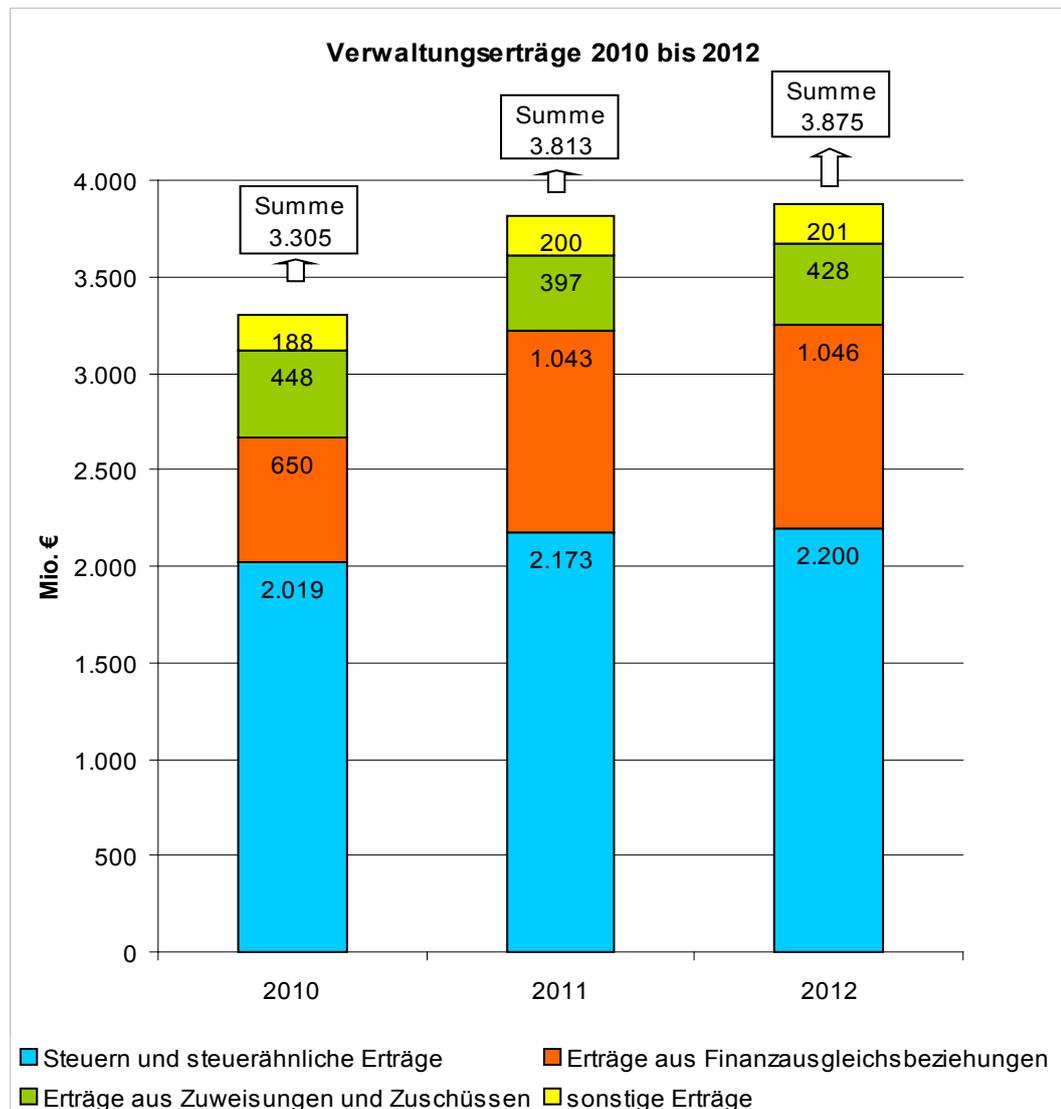
Stadtgemeinde Bremen ein um etwa 3 Mio. € verbessertes Gesamtergebnis aus.



- 135 Auch im Jahr 2012 haben die Erträge nicht ausgereicht, die laufenden Verwaltungsaufwendungen zu decken. Das Verwaltungsergebnis hat 2012 rd. -252 Mio. € betragen und sich damit gegenüber dem Vorjahr um rd. 82 Mio. € (rd. 49 %) verschlechtert. Das Finanzergebnis in Höhe von rd. -522 Mio. € hat sich um rd. 15 Mio. € (rd. 3 %) verschlechtert.
- 136 Zusätzlich zum negativen Verwaltungsergebnis und zum negativen Finanzergebnis wird das Gesamtergebnis 2012 durch das Einmaleffekte abbildende außerordentliche Ergebnis von rd. -23 Mio. € belastet. Das beruht darauf, dass die Hanseatische Wohnungs-Beteiligungs-Gesellschaft mbH ihr Eigenkapital neu bewerten musste.

4.2 Verwaltungsergebnis

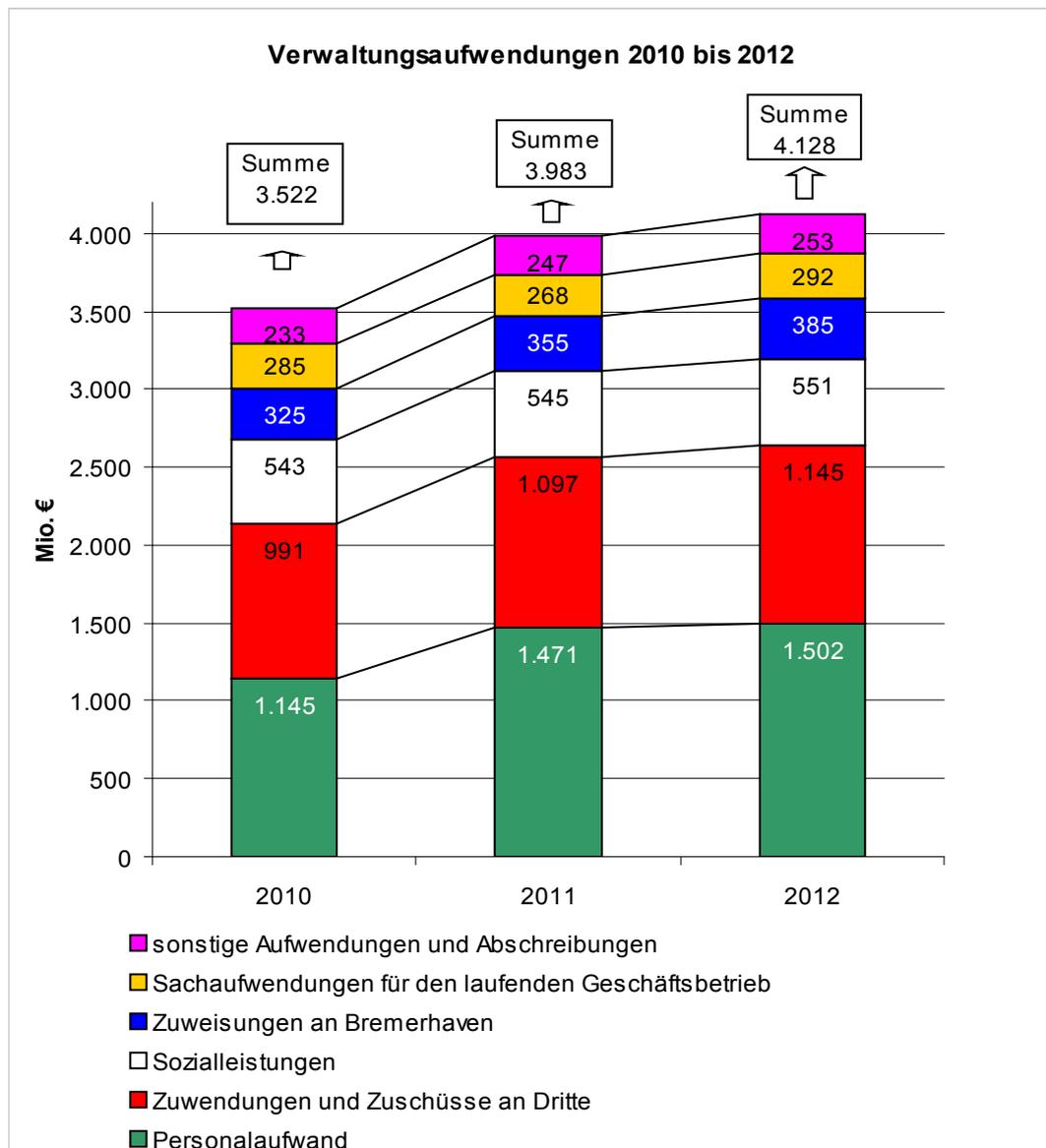
137 Das Verwaltungsergebnis ist die Differenz aus Verwaltungserträgen und Verwaltungsaufwendungen. Die Verwaltungserträge haben sich gegenüber den Vorjahren wie folgt entwickelt:



138 Die Verwaltungserträge haben sich im Jahr 2012 gegenüber dem Vorjahr um rd. 62 Mio. € (rd. 2 %) auf rd. 3.875 Mio. € erhöht. Das ist insbesondere auf die um rd. 31 Mio. € höheren Erträge aus Zuweisungen und Zuschüssen zurückzuführen. Ferner sind die Steuern und steuerähnlichen Erträge gegenüber dem Vorjahr um rd. 27 Mio. € gestiegen. Die Erträge aus Finanzausgleichsbeziehungen sind geringfügig um rd. 3 Mio. € gestiegen. Die sonstigen Erträge, wie Gebühren oder Geldstrafen, Erträge aus der

ertragswirksamen Auflösung von Sonderposten sowie Mieteinnahmen, sind ebenfalls nur leicht - um rd. 1 Mio. € - gestiegen.

139 Die Verwaltungsaufwendungen haben sich gegenüber den Vorjahren wie folgt entwickelt:



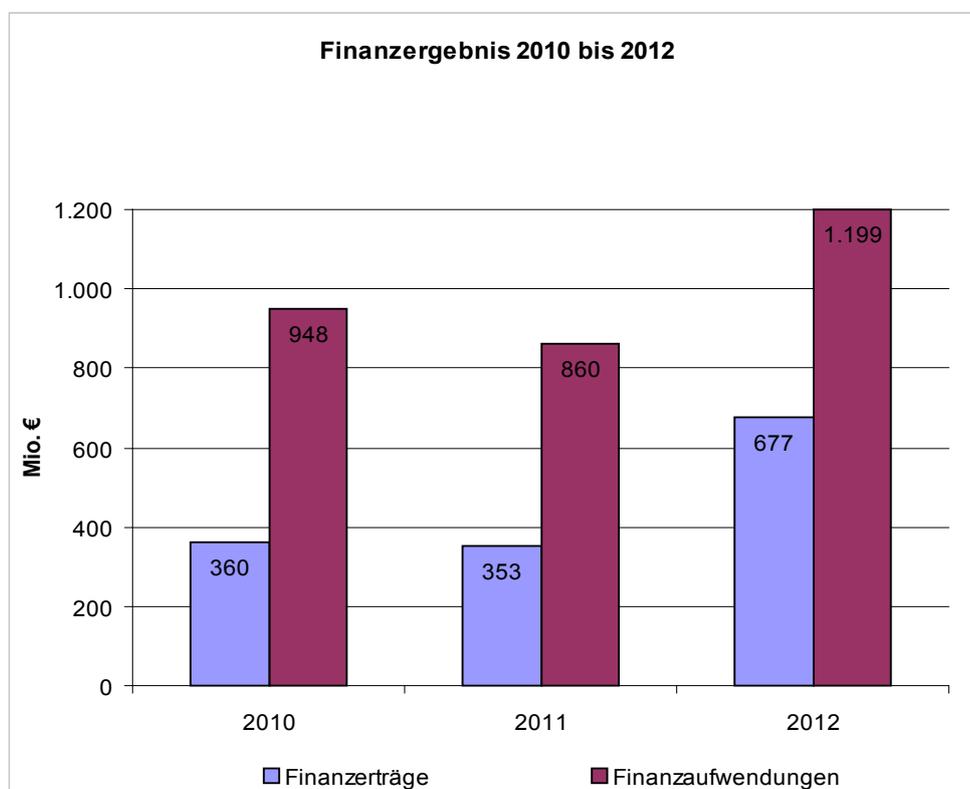
140 Die Verwaltungsaufwendungen sind im Jahr 2012 gegenüber 2011 um knapp 4 % (rd. 145 Mio. €) auf rd. 4.128 Mio. € gestiegen. Der Personalaufwand hat sich im Vergleich zum Vorjahr um gut 2 % (rd. 31 Mio. €) erhöht. So hat allein die Zuführung zur Rückstellung für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen rd. 36 Mio. € betragen. Die Versorgungsbezüge sind um rd. 14 Mio. € gestiegen, während die Entgelte im gleichen Zeitraum um rd. 29 Mio. € gefallen

sind. Die Zuwendungen und Zuschüsse haben sich gegenüber dem Vorjahr um fast 83 Mio. € erhöht. Einer der Gründe dafür ist, dass die Sondervermögen, mit Ausnahme des BKF, wegen der Haushaltskonsolidierung seit 2011 keine Kredite mehr aufnehmen dürfen. Ihnen werden Mittel direkt aus dem Haushalt zur Verfügung gestellt. Die Zuweisungen an Bremerhaven haben sich um gut 8 % (rd. 30 Mio. €) auf rd. 385 Mio. € erhöht. Die Aufwendungen des laufenden Geschäftsbetriebs sowie die Abschreibungen sind gestiegen. Die Sachaufwendungen für den laufenden Geschäftsbetrieb haben rd. 292 Mio. € betragen, die sonstigen Aufwendungen und Abschreibungen rd. 253 Mio. €.

- 141 Die Entwicklung des Verwaltungsergebnisses zeigt, dass Bremens Konsolidierungsbemühungen nicht dazu geführt haben, dass sich die Gesamtsumme der Aufwendungen reduziert hat. Alle Aufwandsbereiche verzeichnen ausnahmslos Steigerungsraten.

4.3 Finanzergebnis

- 142 Das Finanzergebnis setzt sich aus den Zinserträgen und -aufwendungen, den Erträgen aus Beteiligungen und dem Saldo der übrigen Finanzanlagen zusammen:



- 143 Den Finanzerträgen des Landes und der Stadtgemeinde Bremen von rd. 677 Mio. € haben im Jahr 2012 Finanzaufwendungen von rd. 1.199 Mio. € gegenübergestanden. Erstmalig sind in den Zinserträgen auch „Erträge aus anderen Wertpapieren und Ausleihungen“ mit rd. 306 Mio. € getrennt ausgewiesen gewesen. In den Finanzaufwendungen sind Abschreibungen auf Finanzanlagen in Höhe von rd. 423 T€ enthalten gewesen.
- 144 Das Finanzressort hat auch im Jahr 2012 Zinsaufwendungen und -erträge kameral anders bewertet als nach kaufmännischen Grundsätzen. Kameral wurden Zinseinnahmen teilweise bei der Ausgabehaushaltsstelle abgesetzt. In der kaufmännischen Buchführung wurde das Saldierungsverbot beachtet. Dies führt dazu, dass die Beträge nicht vergleichbar sind. Das Finanzressort hat zugesagt bei der Weiterentwicklung des Schuldenmanagements das bisherige Vorgehen kritisch zu betrachten und mit dem Rechnungshof zu erörtern.

5 Lagebericht

- 145 Nach den Standards staatlicher Doppik gliedert sich der Lagebericht einer Gebietskörperschaft in folgende Berichtsteile:
- Finanzpolitische und wirtschaftliche Rahmenbedingungen,
 - Geschäftsverlauf und Lage der öffentlichen Gebietskörperschaft,
 - Nachtragsbericht,
 - Risiko- und Chancenbericht sowie
 - Prognosebericht.
- 146 Wie im Vorjahr hat das Finanzressort im Lagebericht auf gesonderte Berichte hingewiesen, ohne inhaltlich vertiefend darauf einzugehen (vgl. Jahresbericht 2013 - Land -, Tz. 102 ff.). Das Finanzressort hat dargelegt, Berichtswiederholungen vermeiden zu wollen. Dem Rechnungshof geht es aber nicht um inhaltliche Wiederholungen, sondern um Analysen, Bewertungen und Schlussfolgerungen bezogen auf diejenigen Probleme, die an anderer Stelle dargestellt sind.
- 147 Insbesondere im Risiko- und Chancenbericht werden nicht alle Risiken vollständig benannt. So handelt es sich bei den für die Gesundheit Nord gGmbH angesetzten Beträgen um bereits im Juni 2013 beschlossene Ausgaben von 35 Mio. € und nicht um die tatsächlich absehbaren Risiken.



148 Im Prognosebericht sollte auch über Abweichungen der tatsächlichen Geschäftsentwicklung von früher erwarteten Prognosen berichtet werden. Der Rechnungshof empfiehlt neben Leistungsindikatoren wie Investitionen auch nicht monetär bewertbare Faktoren, z. B. ökologische Kennzahlen, in den Bericht aufzunehmen. Ferner regt er an, den Fokus verstärkt auf die Risiken zu richten.

6 **Ausblick**

149 Dem Ziel, mit Informationen über Ressourcenverbrauch, Haftungsverhältnisse und Lage der Gebietskörperschaft politische Entscheidungen zu unterstützen, ist Bremen mit der weiter verbesserten Datenqualität wieder etwas näher gekommen. Wie sich Entscheidungen auf den Ressourcenverbrauch auswirken und wie sich Vermögenswerte entwickeln, kann damit bereits jetzt weitgehend aus dem Geschäftsbericht abgeleitet werden.



V Personal

Personalhaushalt

Die Personalausgaben stiegen im Jahr 2012 gegenüber dem Vorjahr um rd. 2,5 % auf rd. 1.612,5 Mio. €. Das Beschäftigungsvolumen in der Kernverwaltung verringerte sich um 156 Vollzeiteinheiten. Die Zielzahlen des Senats sind im Jahr 2013 wiederum in mehreren Produktplänen überschritten worden.

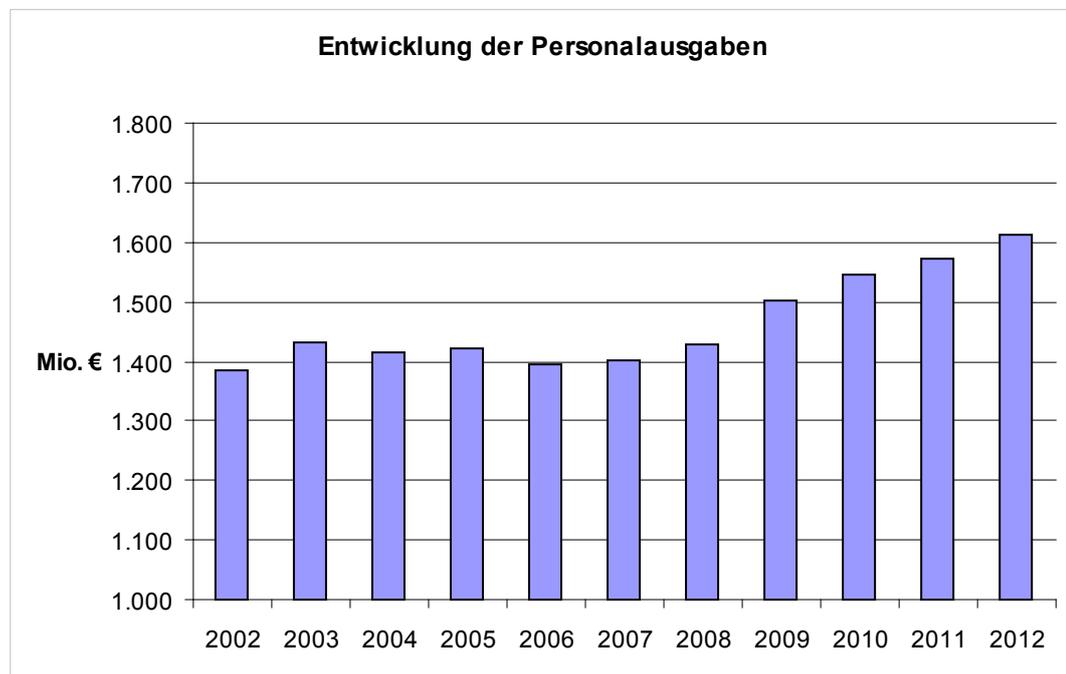
1 Personalausgaben in der bremischen Verwaltung

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

2 Entwicklung der Personalausgaben und des Beschäftigungsumfangs

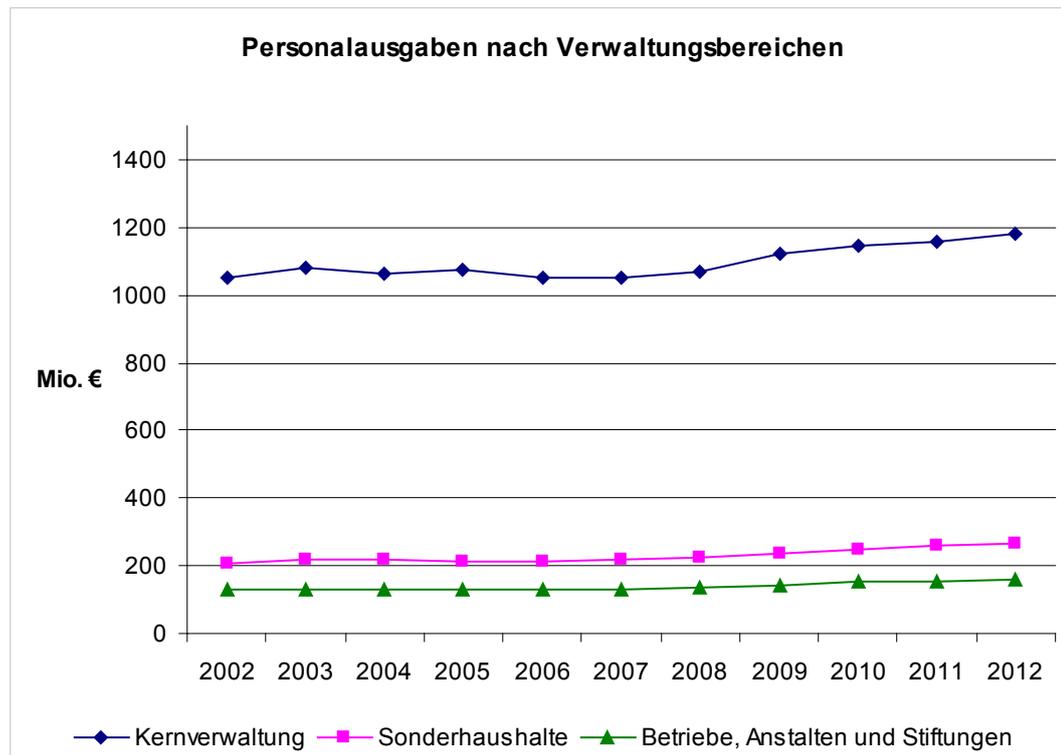
2.1 Personalausgaben der bremischen Verwaltung

153 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 2002 bis 2012 entwickelten.



154 Die Personalausgaben wuchsen von rd. 1.386,4 Mio. € im Jahr 2002 auf rd. 1.612,5 Mio. € im Jahr 2012. Das entspricht einer Zunahme um rd. 16,3 %. Allein im Jahr 2012 erhöhten sich die Personalausgaben gegenüber dem Vorjahr um rd. 2,5 %. Dafür waren insbesondere die höheren Versorgungsausgaben ursächlich.

155 In der Kernverwaltung, den Sonderhaushalten sowie den Betrieben, Anstalten und Stiftungen entwickelten sich die Personalausgaben unterschiedlich, wie die folgende Grafik zeigt.

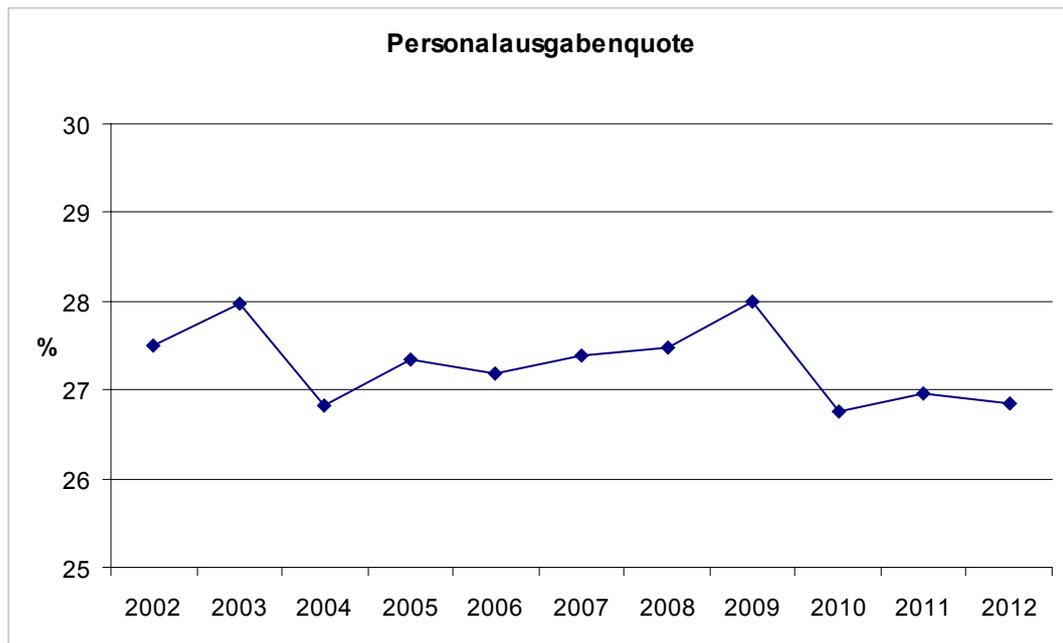


- 156 In der Kernverwaltung wuchsen die Personalausgaben von rd. 1.049,5 Mio. € im Jahr 2002 auf rd. 1.182,7 Mio. € im Jahr 2012. Das entspricht einer Zunahme um rd. 12,7 %. Allein im Jahr 2012 erhöhten sich die Personalausgaben gegenüber dem Vorjahr um rd. 2,2 %.
- 157 In den Sonderhaushalten - das sind im Wesentlichen die Hochschulen - stiegen die Personalausgaben von rd. 209,2 Mio. € im Jahr 2002 auf rd. 267,7 Mio. € im Jahr 2012. Das entspricht einer Zunahme um rd. 28,0 %. Im Jahr 2012 erhöhten sich die Personalausgaben gegenüber dem Vorjahr um rd. 2,9 %.
- 158 Die Personalausgaben der Betriebe, Anstalten und Stiftungen wuchsen von rd. 127,7 Mio. € im Jahr 2002 auf rd. 162,1 Mio. € im Jahr 2012. Das entspricht einer Zunahme um rd. 26,9 %. Allein im Jahr 2012 erhöhten sich die Personalausgaben gegenüber dem Vorjahr um rd. 4,0 %.

2.2 Entwicklung in der Kernverwaltung

2.2.1 Verhältnis der Personalausgaben zu den Gesamtausgaben

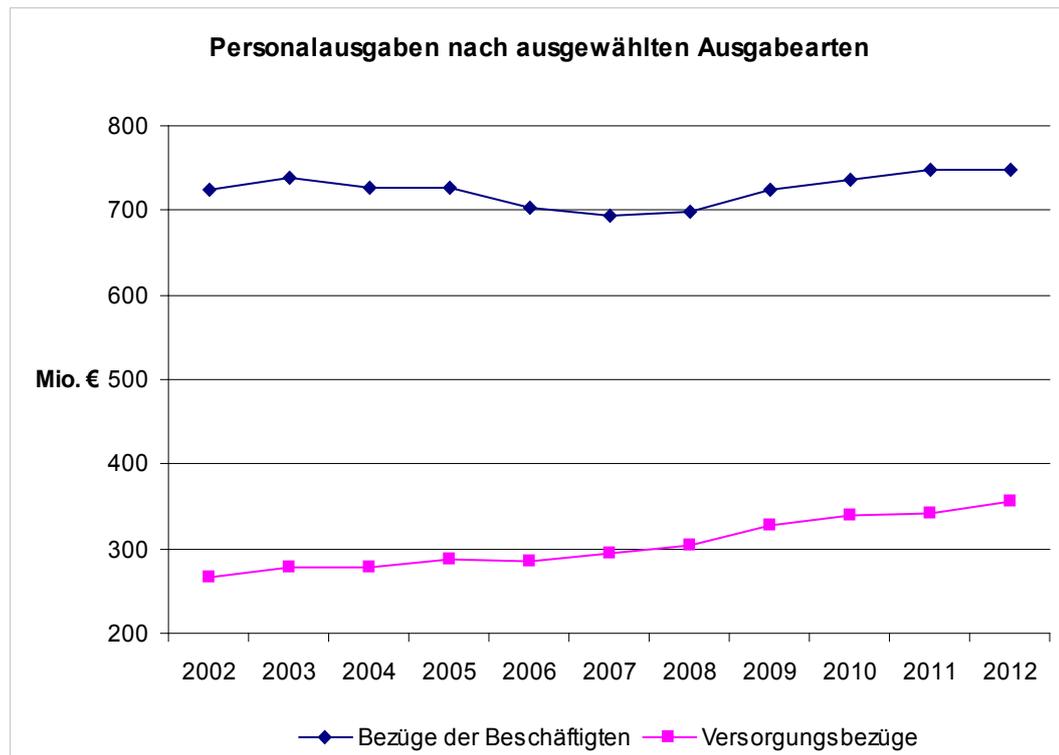
159 Die Personalausgaben in der Kernverwaltung betragen im Jahr 2012 rd. 1.182,7 Mio. €. Den Anteil der Personalausgaben an den Gesamtausgaben weist die Personalausgabenquote aus. Die nachfolgende Grafik stellt dar, wie sich diese Quote von 2002 bis 2012 entwickelte.



160 Die Personalausgabenquote sank im Jahr 2012 gegenüber dem Vorjahr um 0,1 Prozentpunkte auf rd. 26,9 %. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Gesamtausgaben mit 2,3 % etwas stärker als die Personalausgaben stiegen.

2.2.2 Personalausgaben nach Arten

161 In der nachfolgenden Grafik ist dargestellt, wie sich die Bezüge der Beschäftigten und die Versorgungsbezüge von 2002 bis 2012 entwickelten.



- 162 Die Bezüge der Beschäftigten bilden den größten Anteil an den Personalausgaben. Sie erhöhten sich von 2002 bis 2012 um rd. 3,5 % auf rd. 748,9 Mio. €. Von 2011 auf 2012 stiegen sie um rd. 1,6 Mio. €. Dies entspricht einer Steigerung von rd. 0,2 %. Diese geringe Steigerung resultiert aus dem Abbau der Beschäftigtenzahl, der weitgehend die Tarif- und Besoldungserhöhungen kompensierte.
- 163 Die Versorgungsbezüge wuchsen im Zeitraum von 2002 bis 2012 um über 89,1 Mio. € auf rd. 355,9 Mio. €, d. h. um rd. 33,4 %. Im Jahr 2012 stiegen sie gegenüber dem Vorjahr um rd. 14,1 Mio. € und damit um rd. 4,1 %. Der Grund dafür liegt insbesondere in der steigenden Zahl der Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger.
- 164 Zu den Personalausgaben zählen auch die Ausgaben für Beihilfen und Unterstützungen, die von 2002 bis 2012 um rd. 42,7 % stiegen. Im Jahr 2012 wuchsen diese Ausgaben gegenüber dem Vorjahr um rd. 5,0 % auf rd. 55,8 Mio. €.

2.2.3 Entwicklung des Beschäftigungsvolumens

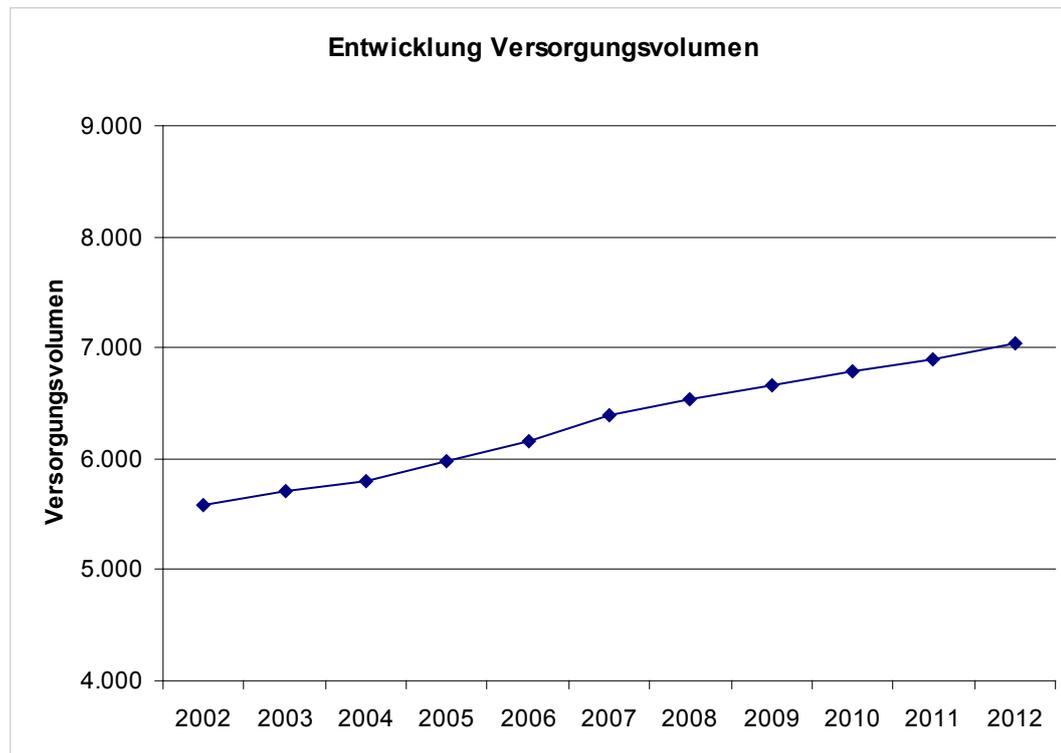
165 Maßgeblich für die Realisierung von Einsparvorgaben ist die Entwicklung des Beschäftigungsvolumens im Kernbereich ohne die Berücksichtigung refinanzierter beschäftigter Personen. Das Beschäftigungsvolumen umfasst die Zahl der Beschäftigten in Vollzeiteinheiten (VZE). Die nachfolgende Tabelle zeigt die Entwicklung des Beschäftigungsvolumens von 2002 bis 2012.

Beschäftigungsvolumen 2002 - 2012 in der Kernverwaltung (ohne Refinanzierung)		
Jahr	VZE	Veränderung ggü. Vorjahr
2002	15.193	
2003	14.989	-1,3 %
2004	14.878	-0,7 %
2005	14.619	-1,7 %
2006	14.179	-3,0 %
2007	13.926	-1,8 %
2008	13.792	-1,0 %
2009	13.628	-1,2 %
2010	13.720	0,7 %
2011	13.618	-0,7 %
2012	13.462	-1,1 %

166 Ende 2012 betrug das Beschäftigungsvolumen 13.462 VZE. Das waren 156 VZE weniger als ein Jahr zuvor. Die Zahl der Beschäftigten in VZE ging damit um 1,1 % zurück. In den letzten zehn Jahren schrumpfte das Beschäftigungsvolumen um 1.731 VZE (11,4 %).

2.3 Versorgungsvolumen

167 Das Beschäftigungsvolumen wird in VZE bemessen, da nicht alle Beschäftigten in Vollzeit tätig sind. Dies wird auch beim Versorgungsvolumen berücksichtigt, da sich der zeitliche Umfang der früheren Beschäftigung auch auf die Versorgungshöhe auswirkt. Die folgende Grafik zeigt, wie sich das Versorgungsvolumen zwischen 2002 und 2012 entwickelte.



168 Das Versorgungsvolumen stieg im Jahr 2012 gegenüber 2011 um rd. 2,0 % auf 7.045. Im Zehnjahreszeitraum von 2002 bis 2012 stieg es um 1.456 (26,1 %).

3 Überschreitungen der Beschäftigungszielzahl im Jahr 2013

169 Die Beschäftigungszielzahl drückt im Kern den durch das bewilligte Budget ausfinanzierten Beschäftigungsumfang in VZE aus. Sie dient der Steuerung und Kontrolle des Personalbudgets. Zum Jahresende 2013 haben 8 von 20 Produktplänen ihre Beschäftigungszielzahl überschritten. Die folgende Tabelle zeigt die betroffenen Produktpläne, die sämtlich ihre Zielzahl bereits im Vorjahr überschritten hatten.

Zielzahlüberschreitungen 2013 (gemessen am Zielwert)		
Produktplan	in VZE	in %
Inneres	63,8	1,9
Häfen	15,0	15,6
Wirtschaft	14,7	16,8
Justiz	5,7	0,5
Bundes- und Europaangelegenheiten	4,8	15,0
Senat und Senatskanzlei	3,1	3,0
Datenschutz und Informationsfreiheit	1,9	17,6
Hochschulen und Forschung	1,0	2,8

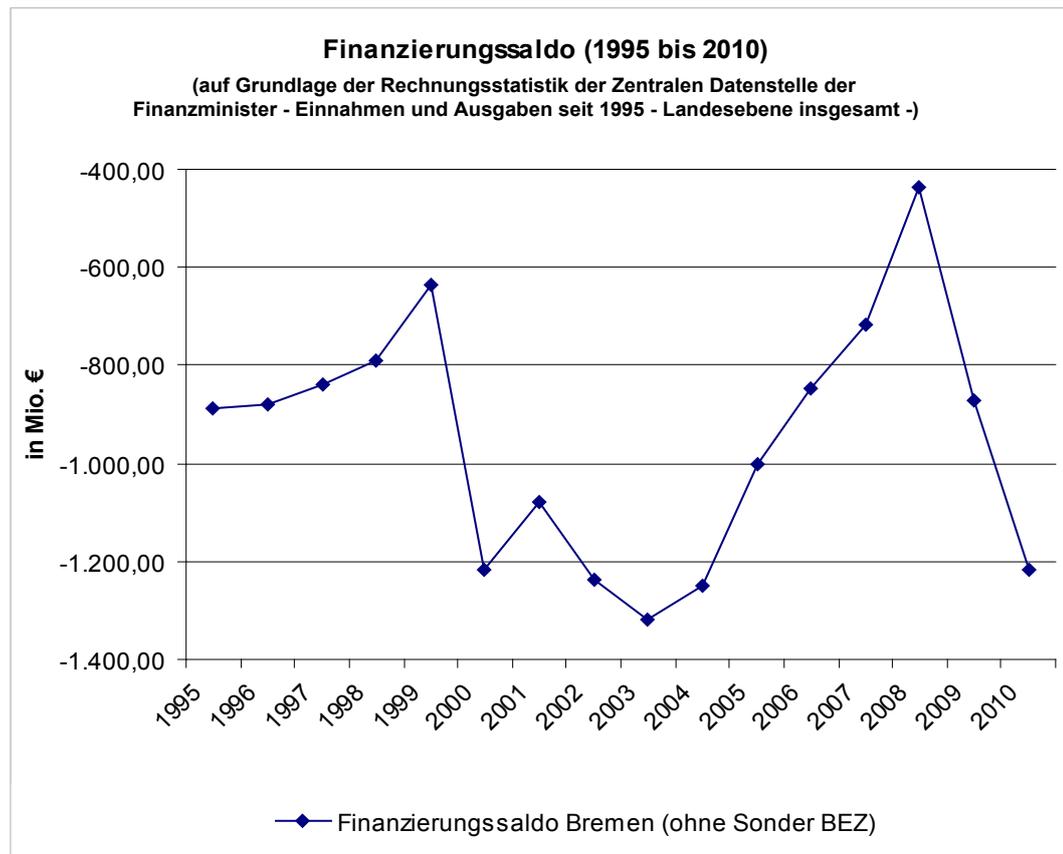
- 170 Die in der Tabelle dargestellten Zielzahlüberschreitungen in den genannten Produktplänen addieren sich auf 110,0 VZE. Werden diejenigen Produktpläne dagegengerechnet, die ihre Beschäftigungszielzahl unterschritten haben, verbleibt für die Kernverwaltung eine Zielzahlüberschreitung von 51,2 VZE.



VI Haushaltskonsolidierung

1 Vorgesehener Weg zu ausgeglichenen Haushalten

- 171 Die Freie Hansestadt Bremen ist überschuldet. Die Einnahmen reichen nicht aus, die Ausgaben zu decken. Kredite werden im Stadtstaat nicht nur für Investitionen aufgenommen. Mit der Haushaltskonsolidierung soll erreicht werden, dass ab dem Jahr 2020 die Schuldenbremse greifen kann, d. h. Bremen grundsätzlich keine neuen Schulden mehr aufnehmen muss.
- 172 Die finanzschwächsten Länder erhalten nach Art. 143d GG bis einschließlich 2019 Konsolidierungshilfen. Für Bremen belaufen sie sich von 2011 bis 2019 auf jährlich 300 Mio. €, also insgesamt 2,7 Mrd. €. Um Konsolidierungshilfen nach der mit dem Bund abgeschlossenen Verwaltungsvereinbarung zu erhalten (s. Tz. 90), muss Bremen jährlich ein Zehntel des strukturellen Finanzierungsdefizits des Jahres 2010 abbauen. Die Einhaltung des Abbaupfads wird jedes Jahr überprüft.
- 173 Der zwischen dem Bund und der Freien Hansestadt Bremen endgültig festgelegte verbindliche Ausgangswert für das Finanzierungsdefizit, mit dem der Konsolidierungspfad begann, beträgt 1.253,5 Mio. €. Die Obergrenze nach § 2 Abs. 1 KonsHilfG verringert sich daher von Jahr zu Jahr um 125,35 Mio. €.
- 174 Falls es Bremen gelingen sollte, den Konsolidierungspfad einzuhalten, bestehen allerdings immer noch erhebliche finanzielle Belastungen aus Vorjahren, die sog. Altschulden. Schon wegen der wegfallenden Konsolidierungshilfen wird es schwierig, den Haushalt ab dem Jahr 2020 dauerhaft strukturell auszugleichen.
- 175 Bremen hat schon einmal - zwischen 1994 und 2004 - Sanierungshilfen in Höhe von mehr als 8,5 Mrd. € erhalten. Diese Sanierungsphase war davon geprägt, dass sich der geplante Sanierungsweg als unrealistisch erwies. Die bereinigten Einnahmen sollten damals jährlich durchschnittlich um 5 % steigen, tatsächlich sanken sie jedoch. Die Ausgaben erhöhten sich zwar nicht wie vorhergesehen, aber das Finanzierungsdefizit konnte dennoch nicht abgebaut werden.
- 176 Die nachfolgende Grafik zeigt, wie sich der Finanzierungssaldo Bremens in der Sanierungszeit und darüber hinaus entwickelt hat.



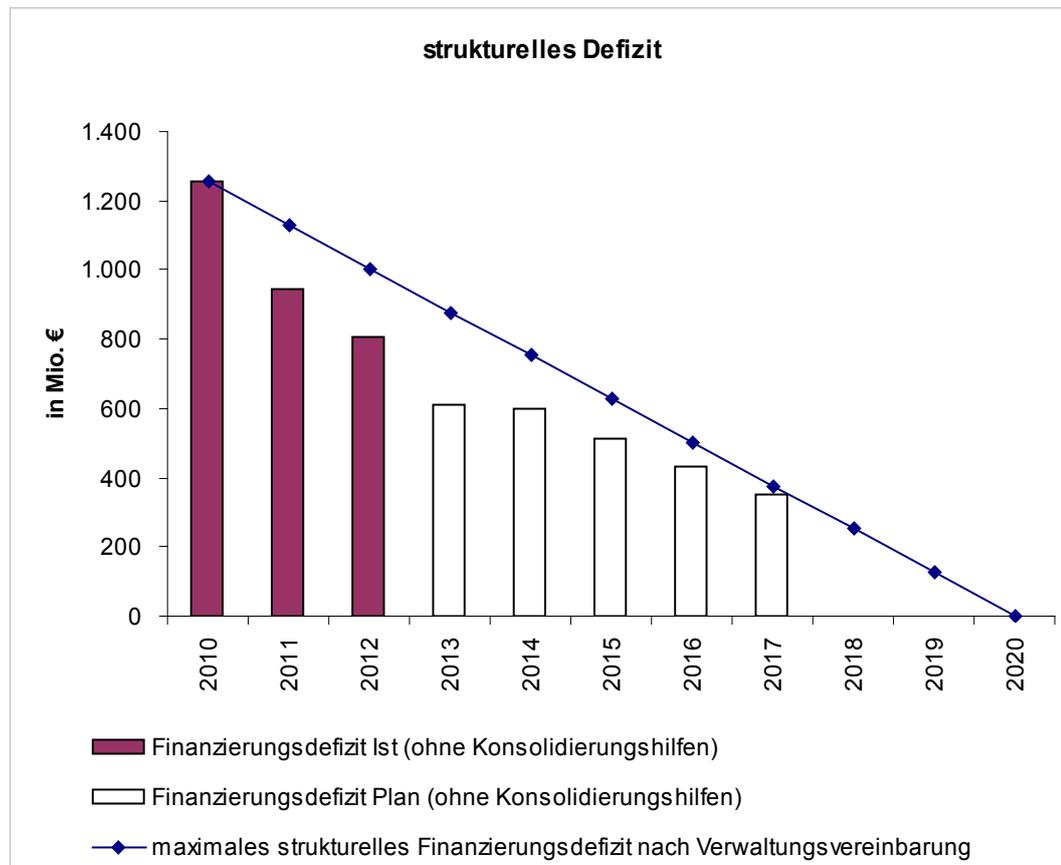
- 177 Der Grafik ist zu entnehmen, dass der bremische Haushalt am Ende der Sanierungsphase im Jahr 2004 nicht saniert war. Der Finanzierungssaldo lag am Ende sogar unter dem zu Beginn der Sanierungsphase.
- 178 Um ein erneutes Scheitern zu vermeiden, bedarf es erheblicher eigener Anstrengungen Bremens. Dazu ist es unabdingbar, die derzeit gute Einnahmesituation dazu zu nutzen, zukünftigen Haushaltsrisiken vorzubeugen. Genauso wichtig ist es, die Ausgaben zu reduzieren.
- 179 Bremen gab im Jahr 2010 pro Kopf für seine Aufgaben rd. 6.900 € aus. Das sind pro Kopf nahezu 700 € mehr als Hamburg und rd. 500 € mehr als Berlin.
- 180 Die im Vergleich höheren Ausgaben lassen sich auf zwei Schwerpunkte zurückführen:
- Ausgaben für Sozialleistungen und
 - Zinslasten.

Für die Erfüllung der übrigen Aufgaben gibt Bremen in der Summe pro Kopf weniger aus als die beiden anderen Stadtstaaten.

- 181 Für die Sozialleistungen gibt Bremen pro Kopf der Bevölkerung - ohne die Aufgabenfelder Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsschutz - mehr aus als die beiden anderen Stadtstaaten. Pro Kopf gaben dafür im Jahr 2010 Hamburg rd. 1.060 € und Berlin rd. 1.170 € aus. In Bremen hingegen beliefen sich die Ausgaben für Sozialleistungen auf mehr als 1.280 € pro Kopf.
- 182 Bei den Ausgaben für die Schulden - also den Zinsausgaben - musste Bremen im Jahr 2010 mehr als 1.090 € pro Kopf für Zinsen aufwenden. In Hamburg lag der Wert bei weniger als der Hälfte, und zwar bei rd. 520 € pro Kopf, während Berlin etwas mehr als 650 € pro Kopf für Zinsen im Haushalt aufbringen musste.

2 Finanzielle Grundlagen

- 183 Um das Finanzierungsdefizit abzubauen, ist vorgesehen, die Einnahmen zu erhöhen und die Ausgabensteigerungen zu reduzieren. Der Rechnungshof hat die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben der letzten Jahre und die vom Senat prognostizierte Entwicklung verglichen. Maßgebliche Grundlage für die Darstellung ist der im September 2013 vom Senat beschlossene Finanzplan 2012 bis 2017.
- 184 Bremen hat seine Finanzplanung derzeit bis zum Jahr 2017 fortgeschrieben. Für den Zeitraum von 2018 bis 2020 hat das Finanzressort nur eine Projektion erstellt. Im Oktober 2011 hat Bremen für den Zeitraum bis 2016 dem Stabilitätsrat das Sanierungsprogramm 2012 bis 2016 vorgelegt. Im September 2013 hat Bremen zudem einen Stabilitätsbericht und einen Bericht zur Umsetzung des Sanierungsprogramms vorgelegt.
- 185 Die nachfolgende Grafik zeigt, wie sich Finanzplanung und maximale Obergrenze des strukturellen Finanzierungsdefizits im Zeitverlauf entwickeln.

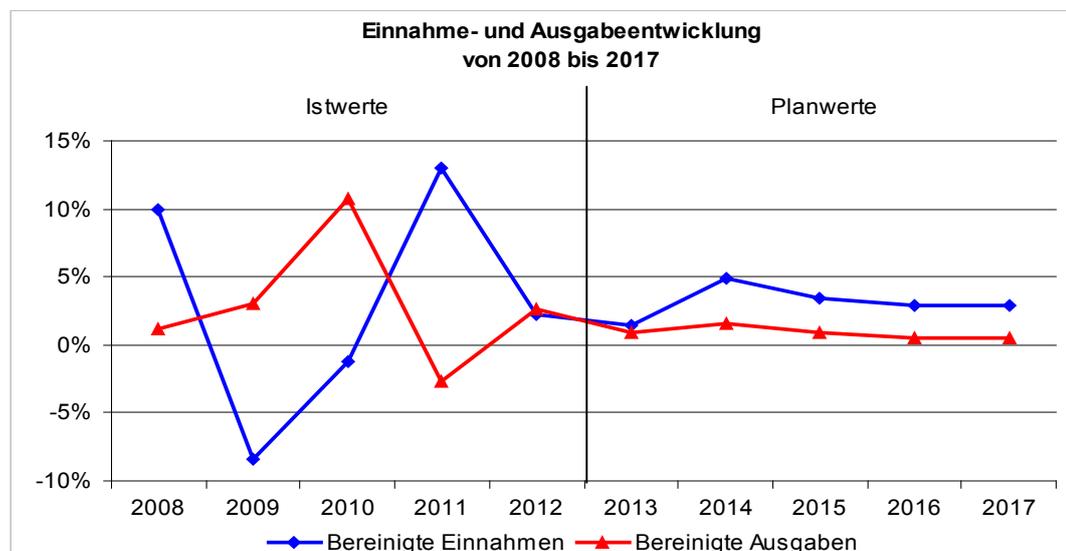


- 186 Bremen hat in den Jahren 2011 und 2012 vor allem aufgrund hoher Steuereinnahmen die Vorgaben aus der Verwaltungsvereinbarung eingehalten. Die Planungen bis 2017 zeigen jedoch, dass der „Sicherheitsabstand“ zwischen dem maximal zulässigen und dem zu erwartenden Defizit deutlich geringer wird.
- 187 Das Finanzressort hat mitgeteilt, dass aufgrund der Steuerschätzung vom November 2013 die Sicherheitsabstände der Planjahre wieder erheblich gestiegen seien. Das macht es erforderlich, die Planungen für den weiteren Abbaupfad bis zum Jahr 2020 anzupassen.
- 188 Der Rechnungshof legt für die Bewertung der Einnahme- und Ausgabeentwicklung bis zum Jahr 2017 einen Zehnjahreszeitraum zugrunde. Das erste Jahr dieses Zeitraums - das Jahr 2008 - war ein Rekordjahr bei den Steuereinnahmen. Bereits im darauf folgenden Jahr gingen sie aufgrund der Finanz- und Wirtschaftskrise deutlich zurück. Auf der Ausgabenseite hat das Konjunkturprogramm II der Bundesregierung auch in Bremen zu außergewöhnlichen Anstiegen der Investitionsausgaben in den Jahren 2009 und 2010 geführt.

189 Die nachstehende Tabelle stellt dar, wie sich die Einnahmen und Ausgaben vom Jahr 2008 bis zum Jahr 2012 prozentual entwickelt haben. Diese Darstellung ist um die vom Finanzressort durchschnittlich prognostizierte Entwicklung der Jahre 2013 bis 2017 ergänzt.

Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben gegenüber dem Vorjahr des Stadtstaates Bremen (ab 2013 geplante Werte), in %, gerundet												
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Ø 2008-2012	Ø 2013-2017
Bereinigte Einnahmen	10,0	-8,4	-1,2	13,1	2,2	1,5	4,9	3,5	2,9	3,0	1,1	3,1
Personal-ausgaben	1,6	4,4	2,1	1,9	1,9	0,9	3,0	1,4	0,9	0,9	2,6	1,4
Sach-ausgaben	0,6	4,3	13,0	2,4	4,5	-0,8	3,7	1,1	0,5	1,0	6,0	1,1
Zins-ausgaben	5,5	1,1	7,5	-8,8	3,3	7,9	-3,5	1,4	1,3	1,3	0,6	1,6
Investitionen	-2,0	-1,8	30,8	-20,7	-3,3	-1,4	-1,6	-1,5	-1,1	-2,1	-0,4	-1,5
Bereinigte Ausgaben	1,2	3,0	10,8	-2,7	2,7	0,9	1,6	0,9	0,6	0,6	3,3	0,9

190 Bremen geht in seinen Planungen von einer jährlichen Steigerung der Einnahmen bis zum Jahr 2017 aus. Wie sich die Einnahmen und Ausgaben bis 2012 tatsächlich entwickelt haben und wie Bremen seine Ausgaben und Einnahmen für die Zeit danach geplant hat, ist in der folgenden Grafik zu erkennen:

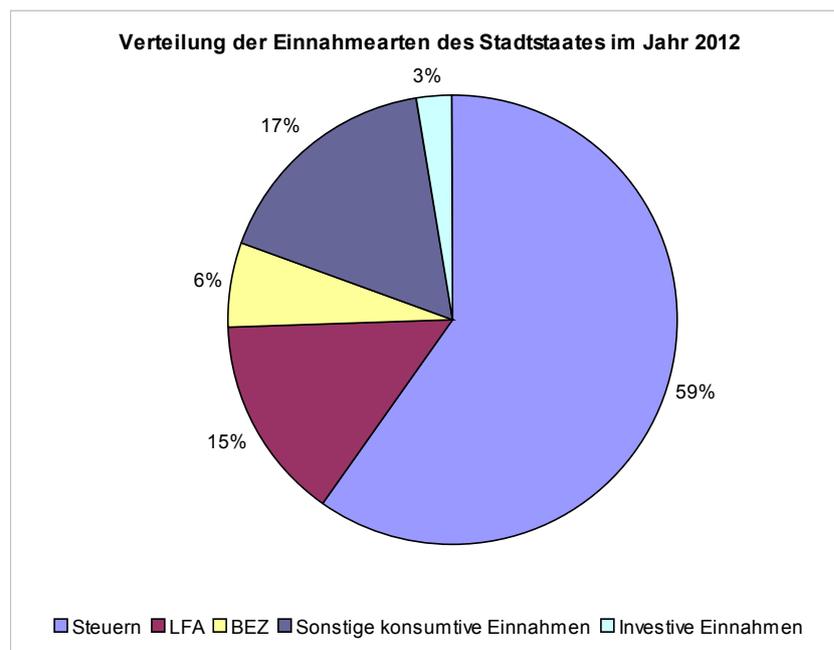


191 Die Darstellung zeigt, wie sich die Einnahmen und Ausgaben der Jahre 2008 bis 2012 prozentual gegenüber dem jeweiligen Vorjahr entwickelt haben. Die Einnahmen sind im Jahr 2008 - mit rd. 10 % - stark gestiegen. Im Jahr 2009 sind die Einnahmen sehr stark gesunken, im Jahr 2011 wieder stark gestiegen. Daraus wird deutlich, dass Einnahmen von konjunkturellen Entwicklungen beeinflusst werden. Die Ausgaben sind im Jahr 2010, dem Basisjahr für die Haushaltskonsolidierung, zum Teil um mehr als 10 % gestiegen. Im Jahr 2011 sanken die Ausgaben stark, nahmen im Jahr 2012 jedoch wieder zu, und zwar um über 2 %. Für das Jahr 2013 sowie für die folgenden Jahre ist Bremen lediglich von einer moderaten Erhöhung der Ausgaben mit durchschnittlich unter 1 % ausgegangen. Die Einnahmen sollen hingegen um durchschnittlich über 3 % steigen. Bremen stützt also die Konsolidierung auf eine sehr optimistische Einnahmeerwartung.

3 Einnahmen

192 Die Einnahmeentwicklung ist nur schwer beeinflussbar. So ist der Anteil der allein von Bremen gestaltbaren Steuern an den Gesamteinnahmen gering. Das macht deutlich, dass der Stadtstaat in erster Linie auf eine positive überregionale Wirtschaftsentwicklung angewiesen ist, um insgesamt erheblich höhere Einnahmen zu erzielen.

193 Eine positive Entwicklung der Einnahmen ist jedoch wichtiger Bestandteil der Einhaltung des Konsolidierungspfads bis zum Jahr 2020. Die Grafik zeigt, wie sich die Einnahmen zusammensetzen.



- 194 Im Jahr 2012 beruhen rd. 80 % der Gesamteinnahmen auf steuerabhängigen Einnahmen. Diese sind von Bremen zu einem großen Teil nicht zu beeinflussen.
- 195 Das Finanzressort erwartet - auf Grundlage der Steuerschätzung - bis zum Jahr 2017 eine durchschnittliche Erhöhung der Steuereinnahmen von rd. 3,7 % jährlich. Das Jahr 2008 hat zwar gezeigt, dass starke Einnahmezuwächse möglich sind. Für den Konsolidierungskurs wären nach den Planungen des Finanzressorts jedoch stetige Einnahmesteigerungen notwendig. Im Jahr 2012 hat Bremen weniger Einnahmen aus Steuern erzielt als im Vorjahr. Nur durch die überdurchschnittlich gute Entwicklung des Jahres 2011 konnte der prognostizierte positive Trend noch gehalten werden. In den Jahren 2008 bis 2012 sind die Steuereinnahmen (einschließlich LFA und BEZ) durchschnittlich leicht zurückgegangen. Über einen Zehnjahreszeitraum ist eine durchschnittliche Einnahmesteigerung von rd. 1,6 % ablesbar. Der Unterschied von 2,1 Prozentpunkten zwischen der Erwartung des Finanzressorts und der tatsächlichen Entwicklung der vergangenen zehn Jahre lässt das Risiko dieser Prognose erkennen.
- 196 Das Finanzressort hat vorgetragen, die Prognose beruhe auf der Steuerschätzung. Die Steuerschätzung kann aber nicht ausschließliche Grundlage für eine längerfristige Prognose sein. So hat der Bund im März 2013 in seinem Eckwertebeschluss zur Finanzplanung bis zum Jahr 2017 eine durchschnittliche jährliche Einnahmeerhöhung von lediglich rd. 1,3 % eingeplant. Bemerkenswert ist ferner, dass Bremen selbst in seinem Bericht zur Umsetzung des Sanierungsprogramms 2012/2016 im September 2013 auf die in der Steuerschätzung 2012 zu hoch angesetzten Einnahmeerwartungen hingewiesen hat.
- 197 Bremen erwartet bei den sonstigen Einnahmen (17 % der Gesamteinnahmen im Jahr 2012) einen jährlichen Anstieg von durchschnittlich rd. 0,8 %. Zu den sonstigen Einnahmen zählen neben den Einnahmen aus der eigenen Verwaltungstätigkeit (z. B. Gebühren für staatliche Leistungen) auch die Zuweisungen des Bundes und der EU.
- 198 Der Rechnungshof empfiehlt, von weniger optimistischen Einnahmeerwartungen auszugehen und sein Hauptaugenmerk auf die Verringerung der Ausgaben zu richten.

4 Ausgaben

4.1 Verteilung der Ausgabearten

199 Welche Möglichkeiten zur Haushaltskonsolidierung vorhanden sind, hängt insbesondere davon ab, in welchem Umfang Bremen Ausgaben kurzfristig beeinflussen kann. Die nachfolgende Grafik stellt dar, wie sich die Gesamtausgaben anteilig zusammensetzen.



200 Nahezu zwei Drittel der Ausgaben fallen für Personal (30 %), Zinsen (14 %) und Sozialleistungen (17 %) an. Die Ausgaben dafür sind kurzfristig nur schwer beeinflussbar.

4.2 Personalausgaben

201 Nahezu ein Drittel der bereinigten Ausgaben sind Personalausgaben. Daher wirken sich prozentuale Steigerungen in diesem Bereich besonders stark auf den Haushalt aus. Die Entwicklung der Personalausgaben hängt vom Personalbestand und von der Entgeltentwicklung ab. Wenn Tarifabschlüsse oberhalb der prognostizierten Ausgabensteigerungsrate liegen, gibt es kaum andere Möglichkeiten, als dies durch Personalabbau zu kompensieren. Daraus wird deutlich, welches Gewicht umfassende und eingehende

Aufgabenkritik sowie eine darauf aufbauende Personalbedarfsermittlung für den Personalabbau besitzt. Anderenfalls blieben - wie bisher - nur pauschale Personalkürzungen.

4.3 Sozialleistungsausgaben

- 202 Bremen hat in seinem letzten Bericht vom Oktober 2013 zur Umsetzung des Sanierungsprogramms darauf hingewiesen, dass die ursprünglich prognostizierte Steigerungsrate der Sozialleistungsausgaben von 1,7 % nicht eingehalten werden kann. Für 2014 ist nunmehr eine Steigerung von 3,7 %, für 2015 von 2,2 % und für 2016 eine Steigerung von 1,8 % vorgesehen. Bisher ist es nicht gelungen, den Zuwachs der Sozialleistungsausgaben auf die unterstellte Preissteigerungsrate von 1,7 % zu begrenzen.
- 203 Es ist zwar grundsätzlich plausibel, von der erwarteten allgemeinen Preissteigerungsrate als Indikator für die Ausgabensteigerung auszugehen. Allerdings lagen die Ausgabensteigerungen für Sozialleistungen immer oberhalb der prognostizierten 1,7 %. Ob im Jahr 2016 tatsächlich die Begrenzung der Steigerung auf 1,8 % möglich ist, erscheint somit fraglich.

4.4 Zinsausgaben

- 204 Zinsausgaben belasten mit rd. 14 % die Gesamtausgaben Bremens. Zu einem großen Teil sind die Zinssätze für Kredite längerfristig vereinbart. Es ist deshalb nicht unwahrscheinlich, dass die Ansätze für die Zinsausgaben ausreichen.

4.5 Sonstige konsumtive Ausgaben

- 205 Bremen hatte 2011 gegenüber dem Stabilitätsrat erklärt, die sonstigen konsumtiven Ausgaben würden dauerhaft nominal nur marginal anwachsen (rd. 0,1 % p. a.). Im Finanzplan 2012 bis 2017 ist dies inzwischen relativiert und sind höhere Zuwächse eingeplant worden.
- 206 Seit 2011 sind die sonstigen konsumtiven Ausgaben bisher unterschiedlich gestiegen. So haben sie sich schon von 2011 auf 2012 um fast 5 % erhöht. Während der Aufstellung der Haushalte für die Jahre 2014/2015 ist für das Jahr 2013 zunächst ein geringer Rückgang und dann ein Zuwachs von 2013 auf 2014 um fast 4 % prognostiziert worden. Bisher liegen noch keine stichhaltigen Konzepte vor, die dauerhaft eine Ausgabenreduzierung bewirken könnten.

4.6 Investitionsausgaben

- 207 Nach dem Bericht der Freien Hansestadt Bremen zur Umsetzung des Sanierungsprogramms 2012 bis 2016 vom September 2013 will Bremen seine Investitionsausgaben weiter reduzieren. Schon die aktuellen Entscheidungen über neue Projekte binden erhebliche Investitionsmittel.
- 208 Sollte Bremen trotz der Neuinvestitionen an dem Abbau der Gesamtinvestitionen festhalten, kann das nur zulasten der Substanz vorhandener Infrastruktur gehen. Im Hochbau und im Tiefbau notwendige Sanierungen müssten entfallen oder verschoben werden. Dadurch würden sich Risiken und Belastungen in die Zukunft verschieben, Sanierungsbedarfe würden sich vervielfachen.

4.7 Gesamtausgaben

- 209 Die Gesamtausgaben haben sich in den letzten fünf Jahren durchschnittlich um rd. 3,3 % erhöht. Das Finanzressort rechnet für den ersten Zeitraum der Konsolidierung, 2011 bis 2016, mit einer durchschnittlichen Erhöhung von rd. 0,9 %. Zu beachten ist jedoch, dass selbst im Jahr 2008, als das Konjunkturpaket II noch nicht zu höheren Ausgaben geführt hatte, die Ausgaben um rd. 1,2 % höher lagen als im Vorjahr.
- 210 Das Finanzressort hat darauf verwiesen, zur Begrenzung der Gesamtausgaben in den vergangenen Jahren nicht zuletzt vor dem Hintergrund verfassungsgerichtlicher Entscheidungen mehrfach bei den für die Haushaltsplanung Verantwortlichen Aufgabenkritik eingefordert zu haben. Konkrete, das Finanzierungsdefizit verringernde Ergebnisse seien jedoch nicht erzielt worden.

5 Bewertung des Sanierungsprogramms

- 211 Der Stabilitätsrat nahm in seiner sechsten Sitzung im Oktober 2012 den Sanierungsbericht Bremens zur Kenntnis. Darin war dargestellt, wie sich die verschiedenen Einnahme- und Ausgabearten voraussichtlich entwickeln werden. Der Stabilitätsrat forderte Bremen auf, „den Sanierungspfad insbesondere auf der Ausgabenseite weiter zu verstärken“.
- 212 Im Mai 2013 formulierte der Stabilitätsrat mit mehr Nachdruck: „Der Stabilitätsrat weist darauf hin, dass die mittelfristige Verringerung des Sicherheitsabstands zur maximal zulässigen Nettokreditaufnahme in Verbindung mit den absehbaren zusätzlichen Ausgabenbelastungen eine

Verstärkung des Konsolidierungskurses erforderlich macht; die erfolgreiche und dauerhafte Sanierung der bremischen Haushalte liegt in der Verantwortung des Landes.“

- 213 Der Stabilitätsrats hat in seiner Sitzung am 5. Dezember 2013 erneut zu einer Verstärkung des Konsolidierungskurses aufgefordert. Grund dafür war insbesondere, dass sich der Sicherheitsabstand gegenüber der maximal zulässigen Defizitobergrenze trotz der sehr positiven gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in der vorgelegten Planung deutlich verringert hat.
- 214 Zudem hat der Stabilitätsrat kritisiert, dass Bremen im Sanierungsbericht nicht über die Übernahme von Schulden des städtischen Klinikverbunds berichtet hat. Aus Sicht des Stabilitätsrats umgeht Bremen mit der Schuldübernahme „die auf den Abbau der Nettokreditaufnahme ausgerichtete Sanierungsvereinbarung“. Zwar stellen Schuldübernahmen haushaltsrechtlich keine Nettokreditaufnahme der Gebietskörperschaft dar, sie belasten aber die Haushalte der kommenden Jahre.
- 215 Die Personalausgaben haben sich seit dem Jahr 2006 kontinuierlich erhöht (im Jahr 2012 gegenüber dem Vorjahr um rd. 2,5 %). Bremen hat den Anstieg der Personalausgaben begrenzen können, da Tariferhöhungen nur eingeschränkt auf die Beamtinnen und Beamten übertragen worden sind. Zwar ist es im Jahr 2012 gelungen, Personal - wie beabsichtigt - insgesamt abzubauen, gleichzeitig haben einige Ressorts die ihnen gesetzten Zielzahlen aber überschritten.
- 216 Zu Beginn der Sanierungsphase hoffte Bremen auf eine positive gesamtwirtschaftliche Entwicklung und plante deshalb nur eine sehr moderate Konsolidierung des Haushalts auf der Ausgabenseite. Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung und mithin auch die Steuereinnahmen haben sich sogar noch besser entwickelt als Ende 2010 prognostiziert. Zudem hat der Bund die Ausgaben für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung übernommen (für Bremen rd. 50 Mio. €). Gleichzeitig hat sich das Zinsniveau für Bremen ebenfalls günstig entwickelt. Bremen hat diese positive Entwicklung nicht in dem Maße für eine Konsolidierung genutzt, wie es möglich gewesen wäre. Vielmehr sind Mehreinnahmen auch für Mehrausgaben verwendet worden.
- 217 Bremen hat seine hochgesteckten Ziele zum Abbau von konsumtiven Sachausgaben nicht erreicht, weil die Konsolidierungsmaßnahmen auf der Ausgabenseite dafür nicht ausreichten. Der Rechnungshof erwartet,

dass Bremen den Konsolidierungskurs verstärkt, indem es seine Ausgaben reduziert.

6 Empfehlungen für die Haushaltskonsolidierung

6.1 Geschäftsprozessoptimierung

- 218 Nach einer Optimierung von Geschäftsprozessen und Strukturen kann die Verwaltung öffentliche Leistungen effektiver und effizienter erbringen. Der Rechnungshof hat in den letzten Jahren oftmals festgestellt, dass Geschäftsprozesse nicht in ausreichendem Maße überprüft wurden.
- 219 Geschäftsprozessanalysen ermöglichen es, Optimierungspotenziale zu erkennen und gezielt Verbesserungsmaßnahmen umzusetzen. Auf diese Weise lassen sich Bearbeitungszeiten für öffentliche Leistungen verkürzen, mögliche Fehlentwicklungen vermeiden und Kosten senken. Die Qualität des Verwaltungshandelns kann dadurch gesteigert werden.

6.2 Benchmarking

- 220 Benchmarking bezeichnet den systematischen Vergleich von Geschäftsprozessen, Aufgabenbereichen sowie Leistungen verschiedener Organisationseinheiten mit dem Ziel, von den Besten (Best Practice) zu lernen, um die eigene Leistungsfähigkeit zu erhöhen. So liefert der gezielte Vergleich mit anderen Gebietskörperschaften Anhaltspunkte dafür, ob die gleichen Aufgaben mit denselben Standards erfüllt werden oder Bremen sich mehr leistet als andere Länder.
- 221 In den letzten Jahren hat der Rechnungshof bei seinen Prüfungen mehrfach die Methode des Benchmarkings zur Ermittlung von Optimierungspotenzialen eingesetzt. Dabei hat er sowohl interkommunale als auch innerbremische Vergleiche durchgeführt. Er hat festgestellt, dass Benchmarking noch zu wenig als systematisches Verfahren verwendet wird.
- 222 Der Rechnungshof empfiehlt, die Methode des Benchmarkings verstärkt zu nutzen. Der Vergleich mit den Besten ist geeignet, Effizienz und Effektivität zu steigern. Dabei ist es nicht entscheidend, die Maßnahmen der Besten zu kopieren, sondern unter Berücksichtigung der eigenen Bedürfnisse die besten Wege zu finden. Bei vergleichbaren Arbeitsprozessen, Leistungen und Kosten lassen sich die Ursachen für unterschiedliche Leistungsniveaus

ermitteln. Aus den Ergebnissen des Benchmarkings können Zielkennzahlen abgeleitet und in eine operative Steuerung übernommen werden.

6.3 Zusammenarbeit mit anderen Gebietskörperschaften

- 223 Es kann sich empfehlen, mit dem Umland oder anderen Ländern zu kooperieren, um Synergieeffekte zu nutzen. Durchgeführte Kooperationen mit anderen öffentlichen Gebietskörperschaften zeigen, dass sie Effizienzgewinne für Bremen bringen können. Der Rechnungshof spricht sich dafür aus, Kooperationen nicht nur bei der Durchführung einzelner Aufgaben zu suchen, sondern auch für Teilbereiche der öffentlichen Daseinsvorsorge gemeinsame Planungen aufzustellen.

6.4 Überprüfung freiwilliger Aufgaben

- 224 In Bremen entfallen jedes Jahr fast 300 Mio. € auf Zuwendungen an Stellen außerhalb der Verwaltung. Zuwendungen sind freiwillige Geldleistungen, die ohne Rechtsanspruch der Antragstellerin bzw. des Antragstellers gewährt werden. Durch Zuwendungen soll die Erfüllung bestimmter Zwecke sichergestellt werden, an denen die öffentliche Hand ein erhebliches Interesse hat. Zum Teil werden Zuwendungen für Maßnahmen genutzt, die Bremen ansonsten selbst hätte anbieten müssen. Darüber hinaus werden auch Zuwendungen für andere Zwecke gegeben. Dazu gehören insbesondere kulturelle, regionale und touristische Angebote.
- 225 Für den Aufgabenbereich der „regionalen Fördermaßnahmen“ weist der Haushalt Bremens - z. B. für das Jahr 2010 - deutlich mehr aus als die Haushalte der Stadtstaaten Hamburg und Berlin. Hamburg setzte dafür rd. 16 € pro Kopf und Berlin rd. 44 € pro Kopf ein. Bremen gab mit nahezu 88 € pro Kopf und Jahr doppelt soviel wie Berlin und sogar fünfmal soviel wie Hamburg für die Regionalförderung aus. Das waren in Bremen nahezu 60 Mio. € jährlich. Diese auffälligen Unterschiede in den Pro-Kopf-Ausgaben können nur teilweise mit der geringeren Größe Bremens erklärt werden.
- 226 Angesichts der extremen Haushaltsnotlage und der zum Abbau des strukturellen Defizits eingegangenen Verpflichtungen des Landes bleibt auf absehbare Zeit für die Finanzierung freiwilliger Leistungen immer weniger Spielraum. Um eine pauschale Kürzung über alle Zuwendungsbereiche zu verhindern, bedarf es einer übergeordneten Strategie, mit der Förderungen zielorientiert eingesetzt werden können. Dies kann auch dazu führen, dass Förderungen deutlich reduziert werden oder unterbleiben müssen.

- 227 Soweit danach Zuwendungen bewilligt werden, ist es unverzichtbar, in den Zuwendungsbescheiden bzw. -verträgen die im erheblichen Interesse Bremens liegenden Zwecke klar zu definieren. Darüber hinaus ist nach den Verwaltungsvorschriften für das Zuwendungsrecht sicherzustellen, dass in der Praxis
- Zuwendungsempfängerinnen und -empfänger eigene Mittel vollständig einsetzen,
 - bei Baumaßnahmen die Bewilligungsbehörde die baufachtechnische Zuwendungsprüfung beim Finanzressort frühzeitig einschaltet, und zwar bereits vor Fertigstellung der Pläne und vor Befassung der politischen Gremien,
 - Zuwendungsempfängerinnen und -empfänger die ihnen erteilten Auflagen erfüllen, über die Verwendung der Mittel berichten und innerhalb der vorgegebenen Frist einen Verwendungsnachweis einreichen und
 - die Verwaltung für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen mit späteren Erfolgskontrollen sorgt.
- 228 Bei der Antragsprüfung und der Bescheiderteilung beachten Bewilligungsbehörden das Zuwendungsrecht häufig nur unzureichend. So werden Zuwendungen bewilligt, obwohl noch keine ausreichenden Unterlagen vorliegen. Auch wird die Zielbeschreibung teilweise nicht so formuliert, dass die Zielerreichung nach Beendigung der Maßnahme belastbar nachgeprüft werden kann. Ferner kommt es nicht selten vor, dass eine Antragstellerin oder ein Antragsteller die Maßnahme bereits begonnen hat, bevor die Bewilligungsbehörde die Zuwendung gewährt hat, obwohl ein vorzeitiger Maßnahmebeginn nicht zugelassen worden war. In solchen Fällen sehen die Vorschriften vor, eine Zuwendung grundsätzlich abzulehnen.
- 229 Wenn Zuwendungsempfängerinnen und -empfänger Auflagen nicht erfüllen, hat Bremen im Grundsatz die Möglichkeit, Zuwendungsmittel zurückzufordern. Davon wird zumeist kein Gebrauch gemacht. Der Rechnungshof empfiehlt, stets die rechtlichen Möglichkeiten konsequent zu prüfen und auszuschöpfen.
- 230 Am 1. Januar 2014 hat Bremen flächendeckend für die Gewährung von Zuwendungen eine Zuwendungsdatenbank eingeführt. Diese Datenbank dient in erster Linie der Vorgangssachbearbeitung, um die Qualität der

Sachbearbeitung zu verbessern. Außerdem kann so sichergestellt werden, dass es nicht zu Doppelförderungen kommt.

- 231 Der Rechnungshof empfiehlt, die - konkret formulierten - Ziele einer Zuwendung nicht nur in den Bescheid aufzunehmen, sondern auch in der Datenbank zu hinterlegen. Auf diese Weise kann bei der Prüfung des Verwendungsnachweises der Abgleich zwischen Zielen und Erfolgen vereinfacht werden.

6.5 Investitionsentscheidungen

6.5.1 Grundsätze der Wirtschaftlichkeit

- 232 Durch fundierte Planung, vollständige Ausschreibungsgrundlagen, z. B. korrekte Leistungsverzeichnisse, durch öffentliche Ausschreibung als Regelfall, die rechtssichere Dokumentation des Bauablaufs und ordnungsgemäße Rechnungslegung und -prüfung können hohe Einsparungen erzielt werden. Eigener Bausachverstand der Verwaltung ist notwendig, um eine Fachaufsicht versiert auszuüben und die Auftragserfüllung Dritter beurteilen zu können. Planung und Durchführung von Baumaßnahmen sind zeitaufwendig. Nicht fachlich begründeter Zeitdruck ist besonders bei Baumaßnahmen riskant, weil er erfahrungsgemäß zu Kostensteigerungen führt.
- 233 Investitionsmittel sind möglichst generationengerecht einzusetzen. Angesichts der extremen Haushaltsnotlage Bremens ist es empfehlenswert, bei Entscheidungen über Investitionen Betrachtungszeiträume nicht zu lang zu wählen. Bremen investiert oft in Maßnahmen, für die sich der Mittelseinsatz erst nach einem sehr langen Zeitraum wirtschaftlich darstellen lässt. Kürzere Betrachtungszeiträume sind vorteilhaft, weil die begonnene Haushaltskonsolidierung die zur Verfügung stehenden investiven Mittel erheblich begrenzt.
- 234 Der Rechnungshof empfiehlt deshalb, den Betrachtungszeitraum für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit grundsätzlich zu beschränken. Vorstellbar wäre es vorzugeben, dass für Investitionen von mehr als 1 Mio. € der Betrachtungszeitpunkt nach höchstens 15 Jahren (also einer halben Generation) erreicht sein muss. Bei allen anderen investiven Maßnahmen sollte der Betrachtungszeitraum nicht mehr als fünf Jahre betragen.

6.5.2 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

- 235 Die Verwaltung hat für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Sie sind vor Beginn einer Maßnahme (Planungsrechnung), während der Durchführung (begleitende Erfolgskontrolle) und nach ihrem Abschluss (abschließende Erfolgskontrolle) vorzunehmen. Das Ergebnis der Untersuchungen kann sich auf die positiven und negativen Wirkungen eines konkreten Projekts oder auf einen Vergleich unterschiedlicher Ausführungsvarianten beziehen. Es kann auch Grundlage für die Priorisierung verschiedener Projekte sein.
- 236 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind in jedem Fall ergebnisoffen durchzuführen. Das Instrument der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung muss die Verwaltung methodisch einwandfrei anwenden. Der Rechnungshof hat jedoch in den letzten Jahren häufig festgestellt, dass den Untersuchungen offensichtlich unrealistische Annahmen zugrunde lagen.
- 237 Bei größeren Investitionsmaßnahmen kommt es oft vor, dass sie erst lange Zeit nach dem Beschluss der politischen Gremien umgesetzt werden. Das kann z. B. daran liegen, dass gerichtliche Überprüfungen abzuwarten sind oder sich vorbereitende Arbeiten verzögern. Nach den Verwaltungsvorschriften hat die Verwaltung in diesem Zusammenhang die ursprüngliche Planung insbesondere hinsichtlich der Kostenberechnungen zu hinterfragen und zu aktualisieren. Prüfungen des Rechnungshofs haben gezeigt, dass das nicht immer in ausreichendem Maße geschieht.
- 238 Der Rechnungshof empfiehlt, regelmäßig kurz vor der Umsetzung einer größeren Investitionsmaßnahme zu prüfen, ob sich Rahmenbedingungen inzwischen maßgeblich geändert haben. Insbesondere die Bedarfs- und die Wirtschaftlichkeitsanalyse könnten dann - verglichen mit den ursprünglichen Planungen - sogar zu gegenteiligen Ergebnissen führen. Auch Erkenntnisse aus einer aktualisierten Kostenberechnung und aktuell auftretende Finanzierungsprobleme könnten das Vorhaben infrage stellen. Eine neue Entscheidung auf der Grundlage veränderter Rahmenbedingungen wird in solchen Fällen erforderlich sein. In diesem Stadium des Vorhabens können so noch erhebliche Haushaltsbelastungen vermieden werden, selbst wenn z. B. schon Planungskosten angefallen sein sollten. Ergebnisse von Erfolgskontrollen sollte die Verwaltung auch für Aufgabenkritik nutzen, um Verwaltungsverfahren zu verbessern.
- 239 Der Rechnungshof empfiehlt, die von den Dienststellen zu nennenden Zeitpunkte für Erfolgskontrollen für geplante finanzwirksame Maßnahmen

in die Auftragsliste der Haushalts- und Finanzausschüsse zu übernehmen. So bleibt die vereinbarte Berichterstattung über die Ergebnisse von Erfolgskontrollen für alle Beteiligten im Blick.

6.5.3 Kofinanzierte Maßnahmen

240 Mittel der EU oder des Bundes erhält Bremen häufig mit der Maßgabe, mit eigenen Mitteln zur Finanzierung der Maßnahmen beizutragen. Vor der Durchführung einer solchen Maßnahme ist stets zu untersuchen, ob

- der Einsatz der Eigenmittel den Zielen der Haushaltskonsolidierung nicht entgegensteht,
- die Maßnahme mit tragbaren Folgekosten verbunden ist,
- sich für Bremen im Saldo ein positiver Nutzen aus der Maßnahme ergibt.

Der Rechnungshof empfiehlt deshalb, bei kofinanzierten Maßnahmen stets zu überprüfen, ob ein Verzicht ggf. die wirtschaftlichere Variante und für die Haushaltskonsolidierung geboten ist.

6.6 Langfristige und nachhaltige Investitionsplanung

241 In den letzten Jahren stand für Investitionen lediglich ein reduzierter Mittelrahmen zur Verfügung. Ein zu geringes Budget für den Erhalt des bremsischen Immobilien- und Infrastrukturvermögens sowie das Fehlen einer Planung mit Prioritätensetzung haben zu einem hohen Sanierungsstau geführt:

- Für die Sanierung der stadtbremischen Straßen werden in den nächsten zehn Jahren etwa 240 Mio. € benötigt.
- Beim Sondervermögen Hafen besteht ein erheblicher Instandsetzungsbedarf.
- Schon im Jahr 2007 betrug der Finanzbedarf zur Erhaltung der öffentlichen Gebäude in der Stadtgemeinde Bremen etwa 40 Mio. € pro Jahr. Aktuelle Zahlen liegen derzeit nicht vor. Den Sanierungsbedarf der Hochschulen beziffert der Senat zusätzlich mit mehr als 160 Mio. €.
- Für die Bremer Bäder wird ein hoher zweistelliger Millionenbetrag benötigt.

- 242 Derzeit besteht insgesamt ein Sanierungsstau von mindestens einer halben Mrd. €, der in absehbarer Zeit nicht abgebaut werden kann. Das bedeutet, dass der Instandsetzungsbedarf in den nächsten Jahren noch erheblich ansteigt. Wird der Sanierungsstau nicht vermindert, führt dies zu zusätzlichen Folgekosten aufgrund zunehmender Schäden.
- 243 Da nur regelmäßige sowie großräumige Instandsetzungen langfristig zum Erhalt des Vermögens beitragen können und dies wirtschaftlich ist, müssen die Entscheidungsträgerinnen und -träger über das Ausmaß und die benötigten Mittel informiert werden. Es gibt derzeit allerdings keine ausreichend belastbare langfristige Investitionsplanung mit hinreichend konkreten Angaben für Bremen.
- 244 Es ist notwendig, die verantwortlichen Gremien regelmäßig über die Entwicklung des Immobilien- und Infrastrukturvermögens, den Kapitalverlust und den damit einhergehenden Finanzbedarf zu unterrichten, damit Entscheidungen auf der Grundlage möglichst vollständiger Informationen getroffen werden können. Darüber hinaus sollte eine Strategie entwickelt werden, um den Sanierungsstau schrittweise abzubauen.
- 245 Der Verwaltung liegen viele Informationen vor, die sie bisher nicht zielgerichtet für eine langfristige, ausreichend belastbare Investitionsplanung nutzt. Im Vorfeld der Entscheidung über ein neues Vorhaben muss aber kritisch geprüft werden, ob unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten nicht ein Abbau des Investitionsstaus dem neuen Vorhaben vorzuziehen wäre.
- 246 Gerade wegen der weiterhin geringen Finanzausstattung ist eine übergreifende, langfristige und nachhaltige Investitionsplanung notwendig, die sich an wirtschaftlichen Maßstäben orientiert. Nur so kann eine sachgerechte Priorisierung der finanzierbaren Maßnahmen vorgenommen werden.



VII Prüfungsergebnisse

Organisationsarbeit in der bremischen Verwaltung

Die gesamte Kernverwaltung setzt für Organisationsarbeit nur 39,1 Vollzeiteinheiten ein, die sich auf 147 Personen verteilen.

Die geringen personellen Ressourcen der Organisationsstellen machen es notwendig, die Organisationsarbeit zu bündeln und durch eine zentrale Stelle zu unterstützen.

Wegen seiner zentralen Zuständigkeit für Verwaltungsmodernisierung ist das Finanzressort in der Pflicht, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass Organisationsaufgaben angemessen erfüllt werden können.

1 Umfang der Organisationsarbeit

- 247 Die Zweckmäßigkeit einer Organisation und die Leistungsfähigkeit des Personals haben entscheidenden Einfluss auf Qualität und Effizienz der in der Verwaltung zu leistenden Arbeit. Um auch unter sich ändernden Rahmenbedingungen eine leistungsstarke Verwaltung aufrechtzuerhalten, sind Aufgaben und Aufbau der Verwaltung ständig zu überprüfen und anzupassen.
- 248 Der Rechnungshof hat in allen bremischen Dienststellen der Kernverwaltung erhoben, welche Schwerpunkte in der Organisationsarbeit gesetzt und in welchem Umfang die Aufgaben wahrgenommen werden. Die Erhebung umfasste 50 Dienststellen. In acht von ihnen war der Zeitanteil für die Organisationsaufgaben so gering, dass er nicht beziffert werden konnte. Zwei Dienststellen gaben an, dass sie keine Organisationsaufgaben wahrnehmen. In einem Fall handelte es sich um eine sehr kleine Dienststelle, im anderen Fall wurde die Organisationsarbeit von der senatorischen Dienststelle mit erledigt.
- 249 Im Jahresdurchschnitt setzten alle Dienststellen des Kernbereichs der bremischen Verwaltung zusammen für Organisationsarbeit Personal im Umfang von rd. 39,1 Vollzeiteinheiten (VZE) ein. In der Hälfte aller Dienststellen wurden die Organisationsaufgaben mit weniger als 0,5 VZE wahrgenommen. Die 39,1 VZE verteilten sich auf 147 Beschäftigte. Dies zeigt, wie stark die Zuständigkeit für diese Aufgabe zersplittert ist.

2 Tätigkeiten der Organisationsstellen

250 Die nachfolgende Tabelle zeigt den Umfang der Organisationsarbeit, aufgeteilt auf sechs vom Rechnungshof gebildete Kategorien, denen die Dienststellen den jahresdurchschnittlichen Personaleinsatz zugeordnet haben.

Personalaufwand für Organisationsarbeit		
Kategorie	VZE	%
Leitungsaufgaben	8,0	22
Aufbau-/Ablauforganisation	8,3	23
Organisationsinformationen	5,6	15
Personalwirtschaftliche Maßnahmen	4,2	12
Zielvorgaben/-vereinbarungen, Aufgabenkritik	3,4	9
Organisationsuntersuchungen/Reorganisationsprojekte	6,8	19
Gesamt	36,3	100

- 251 Aus der Tabelle ist ersichtlich, dass die Dienststellen 36,3 VZE der insgesamt 39,1 VZE den Kategorien der Organisationsarbeit zuordnen konnten. Sechs Dienststellen konnten den Zeitanteil von insgesamt 2,8 VZE für die Organisationsaufgaben zwar schätzen, ihn aber nicht auf die vorgegebenen Kategorien aufteilen.
- 252 Zu den „Leitungsaufgaben“ zählt insbesondere die Beschäftigung mit Grundsatzfragen, Personalführung, innerer Organisation und die Steuerung der Aufgabenwahrnehmung. Hierfür wurde mit acht VZE mehr als ein Fünftel der Gesamtzeit für Organisationsaufgaben aufgewendet. Geringfügig mehr (8,3 VZE) entfiel auf die Gestaltung der „Aufbau- und Ablauforganisation“, die zusammen mit dem Erarbeiten und Bereitstellen von „Organisationsinformationen“ i. d. R. das Tagesgeschäft der Organisationsstellen ausmachte. Beide nahmen nach den Umfrageergebnissen zusammen rd. 38 % des gesamten Zeitaufwands in Anspruch.
- 253 Die personalwirtschaftlichen Aufgaben nahmen die Organisationsstellen insgesamt im Umfang von 4,2 VZE wahr. Personalbedarfe wurden von ihnen jedoch nur in geringem Umfang und in keiner Dienststelle umfassend ermittelt. Zumeist wurde ein Personalbedarf nur bei Nachbesetzungen geprüft,



wobei auch zu jenem Zeitpunkt keine umfassende, strukturierte und fundierte Personalbemessung stattfand.

- 254 Nur wenige Ressorts hatten eine systematische Aufgabenkritik durchgeführt. Für den Aufgabenbereich „Zielvorgaben/-vereinbarungen, Aufgabenkritik“ setzten alle Dienststellen zusammen auch nur 3,4 VZE ein. Das entspricht einem Anteil von rd. 9 % des eingesetzten Personals für Organisationsaufgaben. Dies ist der geringste Zeitanteil, der auf eine der sechs Aufgabenkategorien entfällt.
- 255 Knapp 20 % der eingesetzten Kapazitäten, das entspricht 6,8 VZE, wurden für „Organisationsuntersuchungen und Reorganisationsprojekte“ eingesetzt. Für den Zeitraum vom 1. Januar 2010 bis 31. Dezember 2012 wurden 84 Organisationsuntersuchungen bzw. Projekte gemeldet. Dabei wurden 26 % der Untersuchungen gänzlich ohne Beteiligung der Organisationsstellen durchgeführt. Die Organisationsstellen führten 6 % der Untersuchungen allein durch, weitere 6 % wurden an externe Dienstleister vergeben. Nur in einer der 84 Untersuchungen ging die Initiative ausschließlich von der Organisationsstelle aus.

3 Reformbedarf der Organisationsarbeit

- 256 Die Prüfung durch den Rechnungshof hat ergeben, dass maßgebliche Aufgabenfelder in den Dienststellen häufig nur unzureichend wahrgenommen wurden. Zur Steuerungsunterstützung ist es aber notwendig, dass die Organisationsstellen Aufgabenkritik anstoßen, diese koordinieren und Personalbedarfsermittlungen durchführen.
- 257 Organisationsarbeit ist eine unerlässliche Daueraufgabe für jede Dienststelle. Sie hat zukunftsgestaltende Wirkung und leistet einen Beitrag zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit. Ziel ist es, Strukturen und Abläufe in der Verwaltung bürgerorientiert und kostenbewusst anzubieten.
- 258 Damit dies gelingen kann, sind die notwendigen Voraussetzungen zu schaffen und ist die Organisationsarbeit zu stärken. So sollten die Organisationsstellen bei strategischen Organisationsentscheidungen und absehbaren Organisationsmaßnahmen frühzeitig zumindest einbezogen werden. Ihre Arbeit darf sich nicht nur auf die Umsetzung von Vorgaben beschränken, wie dies in vielen Dienststellen bisher der Fall ist. Nur dann ist es ihnen möglich, die organisatorischen Auswirkungen zu begleiten oder sogar zu steuern.

- 259 Obwohl mit systematischen Aufgabenüberprüfungen sowie umfassenden Personalbedarfsermittlungen hoher Aufwand verbunden ist, sind diese Verfahrensweisen zwingend. Nur wenn Art und Umfang der Aufgaben der Verwaltung bekannt sind und darauf aufbauend der Personalbedarf ermittelt wird, kann eine Grundlage für strategische Entscheidungen geschaffen werden. Ohne Festlegungen, welchen Aufgaben keine oder nur geringe Priorität eingeräumt werden soll, führen z. B. Personalvorgaben nicht ohne Weiteres zu den gewünschten Effekten. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass in zahlreichen Produktplänen die Zielvorgaben nicht eingehalten wurden und stattdessen die aus Überschreitungen der Zielzahlen ausgelösten Mittelbedarfe ausgeglichen wurden (vgl. Jahresberichte - Land - 2011, Tz. 176 ff., 2012, Tz. 140 ff. und 2013, Tz. 125 ff.).
- 260 Außerdem ist Organisationsuntersuchungen und Reorganisationsprojekten größere Bedeutung beizumessen, weil sie Auswirkungen auf die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung einer Dienststelle haben und dazu beitragen können, Kosten zu vermeiden. Es ist erforderlich, dass die Organisationsstellen solche Projekte initiieren und begleiten.

4 Zentrale Unterstützung

- 261 Die Erhebung des Rechnungshofs hat gezeigt, dass die Organisationsarbeit überwiegend nur mit der Kapazität eines Bruchteils einer Stelle durchgeführt wurde (s. Tz. 249) und dadurch notwendige Aufgaben nicht hinreichend oder gar nicht bearbeitet werden konnten. Der Rechnungshof hat daher empfohlen, wegen des geringen Personalbestands die personellen Ressourcen der Dienststellen zumindest auf Ressortebene zu bündeln, die Aufgaben planvoll zu priorisieren und umzuverteilen sowie die Organisationsarbeit von einer zentralen Stelle unterstützen zu lassen.
- 262 Der Rechnungshof hat das Finanzressort gebeten, Vorschläge zur Ausgestaltung und Finanzierung einer zentralen Serviceeinheit zu entwickeln. Als zentrale Serviceeinheit bietet sich das Referat „Verwaltungsmanagement, -modernisierung und -organisation“ des Finanzressorts an, das die Dienststellen bei personalintensiven Organisationsvorhaben (z. B. Reorganisationsprojekten) unterstützen sowie das dafür notwendige Personal und Know-how zur Verfügung stellen könnte. Die Verantwortung läge allerdings nach wie vor bei den Organisationsstellen in den Ressorts.
- 263 Das Finanzressort hat der Bewertung durch den Rechnungshof zugestimmt, der Organisationsarbeit komme insbesondere im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung eine wichtige Rolle zu. Viele Dienststellen seien

dafür derzeit nicht optimal aufgestellt. Auch die anderen Ressorts haben die Notwendigkeit zur Stärkung der Organisationsarbeit gesehen. Die vorgeschlagenen Maßnahmen sind jedoch unterschiedlich beurteilt worden.

- 264 Die Überlegung zur Bündelung der vorhandenen Personalressourcen hat grundsätzlich breite Zustimmung auf Ressortebene gefunden. Während die Anbindung in den Ressorts auf einer Ebene mit Steuerungs-, Methoden- und Fachkompetenz ausdrücklich unterstützt worden ist, hat es jedoch im Detail viele Bedenken gegeben. So ist angeführt worden, Bündelungen seien - soweit möglich - schon durchgeführt worden oder auf Ressortebene kaum umsetzbar, da die Stellenanteile zu gering und auf zu viele Personen verteilt seien. Außerdem seien i. d. R. detaillierte Kenntnisse über interne Abläufe vor Ort erforderlich, um Veränderungsbedarfe zu erkennen und tragfähige Konzepte zu entwickeln. Teilweise ist auch auf fachliche Besonderheiten verwiesen worden.
- 265 Eine zentrale Serviceeinheit, die insbesondere bei größeren Organisationsvorhaben als kompetente Projektbegleitung genutzt werden kann, ist überwiegend für sinnvoll und wünschenswert gehalten worden. Insbesondere die vor Ort nicht immer verfügbaren besonderen Methodenkenntnisse, die geringen Personalkapazitäten in den Ressorts sowie der ggf. hilfreiche „Blick von außen“ sprächen dafür. Da einer solchen Einheit aber die fach- und mitarbeiterbezogene Nähe fehlen würde, müsse die Entscheidungskompetenz bei den Dienststellen selbst verbleiben.
- 266 Das Finanzressort hat erklärt, vor allem die Ressorts seien in der Verantwortung. Diese hätten die ressourcenrelevanten Festlegungen und strategischen Entscheidungen darüber zu treffen, wie sie im Bereich Organisation und Veränderungsmanagement künftig aufgestellt sein wollten. Der zentrale Ansatzpunkt sei nicht zwangsläufig die Stärkung von Kompetenzen und Kapazitäten der klassischen Organisationsreferate, sondern die Etablierung einer ganzheitlichen Organisationsentwicklungssicht. Das künftige Aufgabenverständnis müsse über die traditionelle Verwaltungsorganisationsarbeit hinausgehen. Bestehende Organisationsreferate könnten als Kompetenzträger weiterentwickelt werden. Denkbar wäre es jedoch ebenso, strategische Organisationsaufgaben den Linienführungskräften zuzuordnen.
- 267 Ein zentrales Unterstützungsangebot des Finanzressorts könne hier nur begleitend wirken, z. B. mit unterschiedlichen Angeboten zur Bündelung von Organisations- und Changemanagement-Kapazitäten, mit gezielten Personalentwicklungsmaßnahmen und bedarfsgerechten Aus- und



Fortbildungsangeboten. Eine zusätzliche zentrale Finanzierung von Unterstützungsleistungen für die Organisationsarbeit halte das Finanzressort zurzeit nicht für realistisch. Es könne jedoch alternative Möglichkeiten zur Bündelung und zum effektiveren Einsatz der vorhandenen Kapazitäten im Bereich Organisation und Veränderungsmanagement aufzeigen und mit den Ressorts beraten.

- 268 Der Rechnungshof verkennt nicht, dass in erster Linie die Ressorts in der Verantwortung stehen, Organisationsaufgaben effektiv und effizient zu erfüllen. Darüber hinaus steht jedoch das Finanzressort wegen seiner zentralen Zuständigkeit für Verwaltungsmodernisierung in der Pflicht, ein grundlegendes Konzept zu entwickeln und ein zentrales Unterstützungsangebot für die Dienststellen bereitzustellen.



Bürgerschaftskanzlei

Ausscheiden einer Fraktion und einer Gruppe aus der Bremischen Bürgerschaft

Die Bürgerschaftskanzlei hat die staatlichen Leistungen für eine Gruppe der Bremischen Bürgerschaft fehlerhaft berechnet.

Im Nachgang zur Liquidation einer Fraktion und einer Gruppe hat die Kanzlei noch offene Forderungen eingezogen und Verbindlichkeiten abgelöst, ohne die rechtlichen Voraussetzungen zu beachten.

1 Finanzierung der Fraktionen und Gruppen der Bremischen Bürgerschaft

- 269 Nach § 36 Abs. 1 des Bremischen Abgeordnetengesetzes (BremAbgG) können sich die Mitglieder der Bremischen Bürgerschaft zu Fraktionen zusammenschließen. Fraktionen sind nach der Geschäftsordnung der Bremischen Bürgerschaft Vereinigungen von mindestens fünf Abgeordneten, die derselben Partei angehören. Schließen sich weniger als fünf Abgeordnete zusammen, so bilden sie eine Gruppe.
- 270 In der 17. Wahlperiode war eine Fraktion mit fünf Sitzen in der Bremischen Bürgerschaft vertreten. Diese Fraktion verlor durch Austritt eines Mitglieds mit Wirkung vom 10. Dezember 2010 und damit vor Ablauf der Wahlperiode ihren Fraktionsstatus. Die verbliebenen Mitglieder der ehemaligen Fraktion schlossen sich zu einer Gruppe zusammen. Mit dem Ende der 17. Wahlperiode schied auch diese Gruppe aus der Bremischen Bürgerschaft aus.
- 271 Zur Erfüllung ihrer Aufgaben haben die Fraktionen nach § 40 BremAbgG Anspruch auf Geld- und Sachleistungen (Fraktionszuschüsse) aus dem Haushalt der Freien Hansestadt Bremen. Das gilt nach § 45 Satz 1 BremAbgG entsprechend auch für Gruppen.
- 272 Das BremAbgG sieht vor, dass Gruppen einen ihrer Kopffzahl entsprechenden Vomhundertsatz der den Fraktionen als Grundbetrag, Kopfbetrag und Oppositionszuschlag insgesamt gewährten Mittel erhalten. Danach hätte die Gruppe für den Zeitraum vom 10. Dezember 2010 bis zum 7. Juni 2011 Geldleistungen in Höhe von rd. 85.669 € erhalten dürfen. Tatsächlich zahlte

die Bürgerschaftskanzlei der Gruppe aufgrund einer fehlerhaften Berechnung 110.328 €.

- 273 Ein finanzieller Schaden entstand für den bremischen Haushalt nur deshalb nicht, weil die von der Gruppe nach ihrer Auflösung geleistete Rückzahlung größer war als die Überzahlung in Höhe von rd. 24.659 €. Die Kanzlei hat bestätigt, dass die Höhe der staatlichen Geldleistungen für die Gruppe fehlerhaft berechnet worden sei. Bei der Festsetzung des Gruppenzuschusses sei seinerzeit entschieden worden, eine andere Berechnungsmethode anzuwenden als im BremAbgG vorgesehen.

2 Ausscheiden von Fraktionen und Gruppen aus der Bremischen Bürgerschaft

- 274 Die Rechtsstellung von Fraktionen und Gruppen entfällt nach dem BremAbgG bei

- Erlöschen des Fraktionsstatus,
- Auflösung der Fraktion bzw. Gruppe oder
- mit dem Ende der Wahlperiode.

- 275 In diesen Fällen findet eine Liquidation statt. Sie obliegt nach § 44 Abs. 2 S. 3 BremAbgG dem Vorstand der Fraktion oder Gruppe, soweit deren Geschäftsordnungen nichts anderes bestimmen. Solche abweichenden Regelungen sahen die Geschäftsordnungen der Fraktion und der Gruppe nicht vor.

- 276 Der Zweck der Liquidation besteht darin, die laufenden Geschäfte zu beenden, die Forderungen einzuziehen und die Gläubiger zu befriedigen (§ 44 Abs. 3 BremAbgG). Nach § 44 Abs. 4 BremAbgG sind nach Beendigung der Liquidation verbleibende Geldleistungen an den Haushalt der Freien Hansestadt Bremen zurückzuführen.

- 277 Die Fraktion beendete die Liquidation mit dem Rechnungsabschluss auf den 31. Juli 2011, die Gruppe mit Abschluss auf den 31. August 2011. Zu diesen Zeitpunkten war weder bei der Fraktion noch bei der Gruppe der Zweck der Liquidation erfüllt, da jeweils noch offene Forderungen und Verbindlichkeiten bestanden.

3 Tätigwerden der Bürgerschaftskanzlei bei der Abwicklung

- 278 Die Kanzlei hatte der Fraktion und der Gruppe zugesagt, nach dem erklärten Abschluss der Liquidationen noch bestehende Forderungen einzuziehen und Verbindlichkeiten abzulösen. Diese Zusage widersprach dem Gesetz, da allein die Vorstände von Fraktion und Gruppe für die ordnungsgemäße Durchführung der Liquidationen verantwortlich waren. Vor Ausgleich aller Forderungen und Verbindlichkeiten hätte die Kanzlei die Beendigung der Liquidationen nicht akzeptieren dürfen.
- 279 Vor ihrer Zusage hatte sich die Kanzlei keinen Überblick über Art und Umfang der offenen Forderungen und Verbindlichkeiten verschafft. Sie beachtete im weiteren Verlauf auch nicht die durch die fehlerhafte Übernahme von Geschäftsvorfällen der Fraktion und Gruppe entstehenden rechtlichen Auswirkungen. Um im Nachgang zu den Liquidationen Forderungen der Fraktion und Gruppe im eigenen Namen einzuziehen zu können, wäre es notwendig gewesen, die Ansprüche auf die Kanzlei zu übertragen. Auch für die Bezahlung von Verbindlichkeiten der Fraktion und Gruppe aus dem Haushalt hätten rechtliche Grundlagen geschaffen werden müssen. Da dies unterblieben war, fehlte es an einer haushaltsrechtlichen Ermächtigung, um Zahlungen aus dem Landeshaushalt zu leisten oder annehmen zu dürfen.
- 280 Die Kanzlei hat eingeräumt, sie hätte die Zusage weder der Fraktion noch der Gruppe geben dürfen, da die Liquidationen jeweils nicht abgeschlossen waren. Sie habe insoweit in bester Absicht eine Serviceleistung erbringen wollen, um die Kosten des Liquidationsverfahrens so gering wie möglich zu halten. Aus ihrer Sicht liege aber kein Verstoß gegen haushaltsrechtliche Bestimmungen vor, da durch die Bestätigung eines ehemaligen Vorstandsmitglieds der Fraktion der Zahlungsanspruch Dritter in der Sache festgestanden habe.
- 281 Die Kanzlei übersieht dabei, dass die von der Fraktion und der Gruppe bereits erstatteten Mittel wieder Haushaltsmittel des Landes geworden waren. Da das Land formell nicht Schuldner der Verbindlichkeiten war, hat die Kanzlei ohne Rechtsgrund Haushaltsmittel für Zahlungen auf die Schuld Dritter eingesetzt.
- 282 Darüber hinaus verkennt die Kanzlei, dass Außenstehende nicht die nach VV-LHO Nr. 11 zu § 70 LHO vorgeschriebene Bestätigung der sachlichen Richtigkeit für Zahlungen aus dem Landeshaushalt abgeben dürfen. Dazu hätte es einer Vereinbarung nach VV-LHO Nr. 19.2 zu § 70 LHO bedurft. Jedenfalls hätte die Kanzlei in den zahlungsbegründenden Unterlagen

nachvollziehbar dokumentieren müssen, dass kein Anlass zu Zweifeln an der sachlichen Richtigkeit bestand.

- 283 Auf Veranlassung der Fraktion zahlte die Kanzlei einer vormals bei der Fraktion beschäftigten Person eine Vergütung für Mehrarbeitsstunden in Höhe von 4.552,68 €. Die Zahlung hat sie damit begründet, sie sei grundsätzlich der Auffassung, „dass geleistete Arbeit auch entsprechend bezahlt werden sollte“. Ein entsprechender Ausgleich durch Freizeit sei nicht mehr möglich gewesen. Den Anspruch auf Zahlung der Mehrarbeitsvergütung hat die Kanzlei aus § 2 Abs. 2 Nr. 3 und 5 der Verordnung über die Gewährung von Mehrarbeitsvergütung für Beamte (MVergV) abgeleitet, die sie für entsprechend anwendbar hält. Demnach kann Mehrarbeit u. a. vergütet werden, soweit sie im Rahmen eines „allgemein geltenden Dienstplanes“ geleistet wird bzw. der Dienst „zur Herbeiführung eines im öffentlichen Interesse liegenden unaufschiebbaren und termingebundenen Ergebnisses“ liegt.
- 284 Die rechtlichen Voraussetzungen zur Zahlung der Mehrarbeitsvergütung waren jedoch nicht erfüllt: Mehrarbeit muss ausdrücklich angeordnet werden, wobei die Anordnung sich nur auf Ausnahmefälle beziehen darf. Im Regelfall muss auch ohne Entschädigung über die regelmäßige Arbeitszeit hinaus Dienst verrichtet werden. Die mit einem Dienstposten regelmäßig verbundene zeitliche Belastung rechtfertigt keine Ausnahmeentscheidung. Darüber hinaus können die Funktion und die Arbeitsinhalte der im vorliegenden Fall betroffenen Person nicht unter die Tatbestandsvoraussetzungen des § 2 Nr. 3 und 5 MVergV subsumiert werden. Dienstpläne im Sinne von § 2 Nr. 3 MVergV bestehen nur, wenn vorausschauend ein Dienst zeitlich geplant wird und die Dienstzeit in der Weise geregelt wird, dass der oder die Dienstleistende zu unterschiedlichen Zeiten den in seiner zeitlichen Struktur genau vorgeschriebenen Dienst antreten und beenden muss. Ein im öffentlichen Interesse unaufschiebbares und termingebundenes Ergebnis liegt nur vor, wenn ohne die Mehrarbeit ein erheblicher Nachteil für die Allgemeinheit droht. Das allgemeine Interesse an einer gut funktionierenden Fraktionsverwaltung allein genügt dafür nicht.
- 285 Der Rechnungshof hat die Kanzlei gebeten, die Rückforderung des Betrags zu prüfen. Sie hat zwischenzeitlich mitgeteilt, sie bleibe nach nochmaliger Prüfung des Sachverhalts bei ihrer Rechtsauffassung. Eine Begründung dafür hat sie nicht gegeben.
- 286 Eine Forderung in Höhe von 4.000 € aus einem Inventarverkauf für die Gruppe hat die Kanzlei nur zögerlich geltend gemacht. Der Rechnungshof hat

die Kanzlei gebeten, die notwendigen Aktivitäten zu verstärken, um diese Einnahme erzielen zu können. Das hat die Kanzlei zugesichert.

4 Rechnungsabschlüsse der Fraktion und der Gruppe

- 287 Die Fraktion hatte nach ihrem Rechnungsabschluss einen Betrag von 178.408,33 € an die Kanzlei zurückzuführen. Tatsächlich zahlte sie 222.833,55 € zurück. Die Differenz lässt sich nur mit Fehlern des vorgelegten Rechnungsabschlusses erklären. So sind die im Abschluss ausgewiesenen Rücklagen schon deshalb nicht nachvollziehbar, weil die Fraktion bereits vor dem Stichtag des Rechnungsabschlusses ihre Geldbestände an die Kanzlei zurückgezahlt hatte. Zweifel an dem Rechnungsabschluss hätten der Kanzlei auch deshalb entstehen müssen, weil die ausgewiesenen Forderungen und Verbindlichkeiten bis auf den Cent genau übereinstimmten. Hinzu kommt, dass die Kanzlei für die Fraktion höhere Verbindlichkeiten abgelöst hatte, als im Rechnungsabschluss ausgewiesen waren.
- 288 Die Kanzlei hat darauf hingewiesen, sie sei durch das BremAbgG gebunden und müsse auf die Testate der Wirtschaftsprüfer zur Rechnungslegung der Fraktionen vertrauen können. Darüber hinaus hat sie ausgeführt, aufgrund der bestehenden Arbeitsdichte sei ein offensichtlicher Fehler im Rechnungsabschluss der Fraktion nicht weiter verfolgt worden, zumal die Fraktion mehr Geld zurückgezahlt habe als im Abschluss ausgewiesen. Bei einem geringeren Zahlbetrag als ausgewiesen hätte die Kanzlei bei der Fraktion nachgefragt, um einen finanziellen Schaden für das Land Bremen zu vermeiden.
- 289 Die Kanzlei verkennt, dass auch ein testierter Abschluss kein Vertrauen verdient, wenn er ersichtlich unrichtig ist. Es ist nicht nachvollziehbar, dass die Kanzlei der erheblichen Differenz aufgrund der Vermutung, es sei für Bremen kein Schaden entstanden, nicht nachging. Ihr Hinweis auf eine bestehende hohe Arbeitsdichte und personelle Unterbesetzung kann allein schon deshalb nicht überzeugen, weil die Kanzlei freiwillig originäre Aufgaben des Fraktionsvorstands im Rahmen der tatsächlich noch nicht abgeschlossenen Liquidation übernommen hatte.
- 290 Die Gruppe hatte laut Rechnungsabschluss nicht benötigte Mittel in Höhe von 27.343,65 € an die Kanzlei zurückzuzahlen. Tatsächlich zahlte sie 32.755,92 €. Auch diese Differenz verdeutlicht Fehler im vorgelegten Abschluss, denen die Kanzlei ebenfalls nicht nachgegangen ist. So hat der Rechnungshof festgestellt, dass der Abschluss der Gruppe 5.950 € enthielt, die der Abwicklung der Fraktion zuzurechnen gewesen wären.



- 291 Die Kanzlei hat darauf hingewiesen, mit der derzeitigen Personalausstattung sei eine Prüfung der Abschlussberichte „sowohl quantitativ als auch qualitativ nicht zu leisten“. Selbst wenn für die Kanzlei keine Verpflichtung bestünde, die Rechnungsabschlüsse von Fraktionen und Gruppen eingehend zu prüfen (s. Tz. 288), muss sie jedenfalls als mittelbewirtschaftende Stelle offensichtlichen Unrichtigkeiten und Fehlern nachgehen. Die Fehler in den Abschlüssen von Fraktion und Gruppe waren bereits bei überschlägiger Sichtung der Rechnungsabschlüsse erkennbar. Eine solche Durchsicht hätte weder ausgeprägten Sachverstand noch hohen zeitlichen Aufwand erfordert.



Inneres

Bewegungs- und Kleidergeldpauschalen für nicht uniformierte Polizeivollzugskräfte

Die Polizei Bremen hat Bewegungs- und Kleidergeldpauschalen gezahlt, ohne dass die erforderlichen Voraussetzungen dafür vorlagen.

Die Pauschalen sollten abgeschafft werden.

1 Buchung des Bewegungs- und Kleidergelds im Haushalt

- 292 Das Land Bremen zahlt nicht uniformierten Polizeivollzugskräften der Kriminalpolizei sowie bestimmten anderen polizeilichen Ermittlungskräften monatlich ein sog. Bewegungsgeld in Höhe von 15,34 € sowie ein Kleidergeld in Höhe von 12,27 €. Diese pauschalen Zahlungen sollen den Aufwand steuerfrei ausgleichen, der u. a. bei Ermittlungen und Fahndungen sowie durch das Tragen der Privatkleidung im Dienst entsteht.
- 293 Das Innenressort und die Polizei Bremen haben die Ausgaben für das pauschale Bewegungs- und Kleidergeld - insgesamt über 140 T€ im Jahr 2012 - z. T. auf nicht zutreffenden Haushaltstiteln verbucht. Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, Ausgaben - wie nach § 35 LHO vorgeschrieben - auf den vorgesehenen Titeln zu buchen und fehlerhafte Buchungen zu korrigieren. Das Ressort hat dies zugesagt.

2 Anspruchsberechtigung

- 294 Grundlage für die Zahlung der Pauschalen sind die „Bestimmungen über die Gewährung eines Bewegungs- und Kleidergeldes an Polizeivollzugsbeamte der Kriminalpolizei und Kleidergeld an Polizeivollzugsbeamte der Schutzpolizei“. Die darin enthaltenen Vorschriften sind durch einzelne Entscheidungen der Polizeiführung ergänzt worden.
- 295 Voraussetzung für den Anspruch auf die Pauschalen ist eine Außendiensttätigkeit. Eine Definition des Begriffs „Außendienst“ enthalten die Vorschriften nicht. Das Ressort hat den für die Zahlung erforderlichen Umfang des Außendienstes mit „mehr als die Hälfte der regelmäßigen Arbeitszeit“ festgelegt und die Polizei in diesem Sinne angewiesen.

- 296 Die Polizei hat vorgetragen, diese Festlegung sowie die Anweisung nicht gekannt zu haben. Sie hat die Anspruchsberechtigung nicht personenbezogen nach den jeweiligen Außendienstzeiten festgestellt. Vielmehr hat sie unterstellt, dass die reine Zugehörigkeit zu bestimmten Funktionsbereichen aufgrund von Erfahrungswerten für eine hinreichende Außendiensttätigkeit spricht. Dies hat dazu geführt, dass sie in mehreren Fällen die Pauschalen auch gezahlt hat, wenn weniger als die Hälfte der regelmäßigen Arbeitszeit im Außendienst geleistet worden ist.
- 297 Die tatsächlichen Außendienstzeiten hatten die Polizei und das Ressort jahrelang nicht geprüft. Erst im Jahr 2011 fragte die Polizei im Auftrag des Ressorts die Außendienstzeiten ab. Die betroffenen Sachgebiete antworteten dabei nicht auf Grundlage einer systematischen Erfassung tatsächlicher Außendienstzeiten und entstandener Aufwendungen, sondern mit allgemeinen Einschätzungen. Im Ergebnis hat sich gezeigt, dass auch solche Vollzugskräfte die Pauschalen bezogen haben, die den erforderlichen Außendienstanteil nicht erreicht haben.
- 298 Im Jahr 2012 hat das Verwaltungsgericht Bremen entschieden, dass es sachfremd ist, den Anspruch auf die Bewegungsgeldpauschale von einer organisationsbezogenen Zuordnung abhängig zu machen. Diese Entscheidung ist auf das Kleidergeld übertragbar.
- 299 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, seiner Fachaufsicht verstärkt nachzukommen sowie sicherzustellen, dass Vorschriften vollständig bekannt sind und umgesetzt werden. Dazu gehört auch die Überprüfung der Bestandsfälle darauf, ob der geleistete Außendienstanteil Ansprüche auf pauschales Bewegungs- und Kleidergeld begründet. Die Anspruchsberechtigung ist dabei an der individuell ausgeübten Tätigkeit statt an der organisatorischen Zuordnung der Vollzugskräfte zu einem Funktionsbereich auszurichten. Das Ressort will seine Fachaufsicht verstärken.

3 Zahlung als Pauschalen

- 300 Aufwandsentschädigungen in festen Beträgen (Pauschalen) sind nach §§ 1, 4 Bremisches Besoldungsgesetz i. V. m. § 17 Bundesbesoldungsgesetz nur zulässig, wenn aufgrund tatsächlicher Anhaltspunkte oder tatsächlicher Erhebungen nachvollziehbar ist, dass und in welcher Höhe dienstbezogene finanzielle Aufwendungen typischerweise entstehen. Erhebungen nach dieser Vorschrift haben weder das Ressort noch die Polizei durchgeführt. Die Befragung der Sachgebiete (s. Tz. 297) genügt den Anforderungen an eine

hinreichend fundierte und wirklichkeitsnahe Datenerhebung nicht, da sie weder Angaben zum Grund noch zur Höhe der Aufwendungen erfasst hat.

- 301 Mit der Zahlung des Bewegungsgelds als Pauschale verfolgt das Ressort das Ziel, den Verwaltungsaufwand zu reduzieren. Um den Verwaltungsaufwand einer Pauschale mit dem einer Einzelabrechnung vergleichen zu können, müsste das Ressort aber über belastbare Daten verfügen, die nicht vorliegen.
- 302 Der Rechnungshof hat deshalb vorgeschlagen, auf umfangreiche Berechnungen zur Wirtschaftlichkeit einer Pauschale zu verzichten und das bisher pauschal gezahlte Bewegungsgeld durch ein Verfahren mit Einzelabrechnung gegen Nachweis zu ersetzen. In mehreren Ländern, z. B. Niedersachsen, wird dieses Verfahren bereits praktiziert.
- 303 Für die pauschale Zahlung des Kleidergelds fehlen ebenfalls tatsächliche Anhaltspunkte oder Erhebungen. Sofern das Tragen der Zivilkleidung - auch im Außendienst - nicht mit einer über das übliche Maß hinausgehenden Beanspruchung verbunden ist, entsteht kein zusätzlicher Aufwand, der zu ersetzen wäre. Die Zahlung des Kleidergelds würde in diesen Fällen eher ein zusätzliches Entgelt darstellen. Auch andere Länder zahlen kein pauschales Kleidergeld für nicht uniformierte Polizeivollzugskräfte der Kriminalpolizei.
- 304 Kommt es in Ausübung des Dienstes zu einer Beschädigung der Zivilkleidung, kann dies nach der „Verwaltungsvorschrift über die Erstattung von Sachschäden für Beamtinnen und Beamte sowie andere Beschäftigte der Freien Hansestadt Bremen - Land und Stadtgemeinde Bremen“ reguliert werden. Auch in der Verwaltungsvorschrift enthaltene Regelungen zum Selbstbehalt und zu Fristen - die andere öffentliche Bedienstete ebenfalls betreffen - sprechen nicht gegen die Anwendung der Vorschrift auf nicht uniformierte Polizeivollzugskräfte.
- 305 Das Gleiche gilt auch für das pauschale sog. Bekleidungsgeld, das die Polizei nach der Dienstbekleidungsvorschrift in Höhe von 210 € jährlich an solche Vollzugskräfte zahlt, die zwar keinen Anspruch auf die Kleidergeldpauschale haben, für die aber das Tragen von Zivilkleidung angeordnet worden ist (z. B. für zivile Einsatzkräfte der Schutzpolizei).
- 306 Der Rechnungshof hält es daher nicht für vertretbar, Kleidergeld und Bekleidungsgeld pauschal zu gewähren. Er hat das Ressort deshalb aufgefordert, die Regelungen zur Kleidergeldpauschale sowie zum pauschalen Bekleidungsgeld aufzuheben.



- 307 Das Ressort hat dazu mitgeteilt, der Verzicht auf die Zahlung der Pauschalen und die Einführung eines Verfahrens zur Einzelabrechnung gegen Nachweis befinde sich in der ressortinternen Abstimmung.



Wissenschaft

Gewährung von Leistungsbezügen, Forschungs- und Lehrzulagen bei der Hochschule Bremen

Lehrende der Hochschule Bremen haben für die Wahrnehmung bestimmter Funktionen sowohl Funktionsleistungsbezüge als auch Ermäßigungen ihrer Lehrverpflichtung erhalten. Das Wissenschaftsressort sollte Regelungen treffen, um eine Doppelhonorierung für dieselbe Leistung auszuschließen.

1 Leistungsbezüge und Zulagen für Professorinnen und Professoren

- 308 Seit 2002 werden Professorinnen und Professoren an deutschen Hochschulen nach einem anderen System als zuvor vergütet. Nach der bis dahin geltenden Besoldungsordnung C stiegen die Gehälter mit dem Dienstalter an. Demgegenüber setzen sich die Gehälter nach der Besoldungsordnung W aus einem altersunabhängigen Grundgehalt und variablen Leistungsbezügen zusammen.
- 309 Leistungsbezüge können - jeweils abgestuft und nach Ablauf bestimmter Fristen - aus Anlass einer Berufungs- oder Bleibeverhandlung gewährt werden. Auch für besondere Leistungen in Forschung und Lehre, in Kunst, Weiterbildung oder Nachwuchsförderung sowie für die Wahrnehmung von Funktionen oder besonderen Aufgaben in der Hochschulselbstverwaltung können Leistungsbezüge gezahlt werden. Forschungs- und Lehrzulagen können bei Einwerbung von Drittmittelprojekten gewährt werden.
- 310 In den Jahren 2010 bis 2012 zahlte die Hochschule Bremen 75 von insgesamt 140 Personen Leistungsbezüge sowie Forschungs- und Lehrzulagen in einem Umfang von insgesamt rd. 2,5 Mio. €. Der Rechnungshof hat in einer Stichprobe die in diesen Jahren gewährten Leistungsbezüge sowie Forschungs- und Lehrzulagen geprüft.

2 Leistungsbezüge zum frühestmöglichen Zeitpunkt

- 311 Die Hochschule Bremen hat ihren Lehrenden in den geprüften Fällen Leistungsbezüge für besondere Leistungen in der Regel zum frühestmöglichen Zeitpunkt gewährt. Würde die Hochschule weiterhin so verfahren,

ergäbe sich nach Ablauf von elf Jahren ein Aufschlag von 26 % auf das jeweilige Grundgehalt der Professorinnen und Professoren.

- 312 Der Rechnungshof hat der Hochschule Bremen empfohlen, diese Praxis zu überdenken. Ein Festhalten an der bisherigen Vorgehensweise schränkt den finanziellen Spielraum der Hochschule ein. Er hat ferner angeregt, die Kriterien für Leistungsbezüge für besondere Leistungen in der Hochschulordnung zu präzisieren. Damit Leistungen als „besonders“ gelten können, müssen sie sich von den üblicherweise zu erbringenden Leistungen abheben. Die Gewährung der nächsten Stufe der Leistungsbezüge zum frühestmöglichen Zeitpunkt kann nicht der Regelfall sein.
- 313 Während das Wissenschaftsressort die Position des Rechnungshofs unterstützt, hat die Hochschule Bremen erwidert, sie habe die Gewährung von Leistungsbezügen in den ersten Stufen deshalb nicht an zu hohe Leistungserwartungen geknüpft, um den Anspruch auf amtsangemessene Alimentation zu erfüllen.
- 314 Das Land Bremen hat die Besoldung der Professorinnen und Professoren aufgrund des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 14. Februar 2012 rückwirkend zum 1. Januar 2013 geändert. Danach sind bereits zugesprochene Leistungsbezüge mindestens in Höhe von 600 € monatlich unbefristet zu zahlen. Professorinnen und Professoren, die vor dem 1. Januar 2013 noch keine Leistungsbezüge bekamen, erhalten seither zusätzlich Leistungsbezüge in Höhe von 600 € monatlich.
- 315 Die Hochschule Bremen hat zugesagt, ihre Hochschulordnung an die neue Gesetzeslage anzupassen und dabei die Anregungen des Rechnungshofs zu berücksichtigen. Um weiterhin gutes Lehrpersonal gewinnen zu können, brauche sie jedoch Handlungsspielräume bei der leistungsbezogenen Besoldung.
- 316 Das Wissenschaftsressort hat demgegenüber ausgeführt, die Wettbewerbsfähigkeit der Hochschule müsse innerhalb der rechtlichen Möglichkeiten ausgestaltet werden. Auch bei Anwendung des neuen Rechts seien Ermessensentscheidungen über Leistungsbezüge für besondere Leistungen im Einzelfall zu treffen.

3 Kombination verschiedener Besoldungssysteme

- 317 Im Jahr 2002 hatte der Rektor der Hochschule Bremen fünf Professorinnen und Professoren der Besoldungsgruppe C 2 zugesagt, sie würden zum frühestmöglichen Zeitpunkt der Besoldungsgruppe C 3 gleichgestellte Vergütungen erhalten. Falls es aufgrund fehlender Planstellen nicht möglich sein würde, sie noch vor der Einführung der W-Besoldung auf C 3-Stellen zu berufen, sollten entsprechende Zahlungen nach Einführung der W-Besoldung geleistet werden.
- 318 Diese Professorinnen und Professoren wechselten im Jahr 2005 in die W-Besoldung. Aus diesem Anlass gewährte die Hochschule ihnen Leistungsbezüge genau in der Höhe des Differenzbetrags zwischen der W 2- und der C 3-Besoldung nach der damaligen Dienstaltersstufe. Die Hochschule Bremen bildete in diesen Fällen auch nach dem Wechsel in die W-Besoldung die Dienstaltersstufen der C-Besoldung nach: Sie gewährte den Professorinnen und Professoren besondere Leistungsbezüge in Höhe des Betrags, den sie aufgrund des Erreichens der jeweiligen Dienstaltersstufe erhalten hätten.
- 319 Besondere Leistungsbezüge aufgrund des Erreichens höherer Lebensaltersstufen sieht das Regelwerk der W-Besoldung nicht vor. Das Vorgehen der Hochschule Bremen ist mit dem Prinzip der Leistungsbezogenheit der W-Besoldung nicht vereinbar.
- 320 Die Hochschule Bremen begründete ihr Vorgehen damit, sie habe vor allem die Zusage des Rektors einhalten wollen. Das Wissenschaftsressort wies darauf hin, dass die Berücksichtigung der erreichten Dienstaltersstufen nur bis zum Zeitpunkt des Übertritts in die W-Besoldung möglich gewesen wäre.
- 321 Der Rechnungshof und das Wissenschaftsressort haben die Hochschule Bremen aufgefordert, Rückforderungsansprüche zu prüfen. Das Ressort schätzt die Erfolgsaussichten, Rückforderungsansprüche durchzusetzen, jedoch als gering ein. Das Verfahren ist noch nicht abgeschlossen.

4 Lehrermäßigungen neben Funktionsleistungsbezügen

- 322 Für die Wahrnehmung bestimmter Funktionen kann die Hochschule Bremen nach der Hochschulordnung sog. Funktionsleistungsbezüge gewähren. So erhält eine Konrektorin oder ein Konrektor beispielsweise monatliche Leistungsbezüge von 500 €. Ferner kann die Hochschule nach der Lehrverpflichtungs- und Lehrnachweisverordnung (Lehrverpflichtungsverordnung) die Lehrverpflichtung für Personen ermäßigen, die bestimmte

Funktionen für die Hochschule wahrnehmen. Die Funktionen können daher in Geld und durch Ermäßigung der Lehrverpflichtung entgolten werden.

- 323 Nach der Bremischen Verordnung über Leistungsbezüge sowie Forschungs- und Lehrzulagen (BremHLBV) ist eine „Doppelhonorierung“ für ein und dieselbe Leistung in bestimmten Fällen ausgeschlossen. So ist z. B. die Kombination von Forschungs- und Lehrzulagen mit Lehrermäßigungen aus demselben Grund unzulässig. Besondere Leistungsbezüge dürfen ebenfalls nicht mit anderen Vergütungen für dieselbe Leistung kombiniert werden. Eine Regelung, die gleichzeitige Funktionsleistungsbezüge und Lehrermäßigungen ausschließt, war dagegen vom Ressort zwar beabsichtigt, ist aber nicht eingeführt worden.
- 324 Die von der Stichprobe des Rechnungshofs erfassten 25 Lehrenden haben im geprüften Zeitraum Funktionsleistungsbezüge von rd. 227 T€ sowie Lehrermäßigungen von insgesamt 667 Lehrverpflichtungsstunden erhalten. Der Umfang der Lehrermäßigungen in den geprüften Fällen entspricht mehr als sechs Stellen. Für diesen Zeitraum Lehraufträge in diesem Umfang zu vergeben, würde rd. 330 T€ kosten.
- 325 Nach den Hochschulleistungs-Bezügeverordnungen mehrerer Länder sind bei der Bemessung von Funktionsleistungsbezügen etwaige Ermäßigungen der Lehrverpflichtung zu berücksichtigen. Der Rechnungshof hält eine solche Verknüpfung zwischen der Höhe der Funktionsleistungsbezüge und Lehrermäßigungen ebenfalls für erforderlich.
- 326 Das Wissenschaftsressort hat zugesagt, im Zuge der Vorbereitung der Gesetzgebung zum 3. Hochschulreformgesetz eine Anpassung der BremHLBV zu prüfen. Dabei müsse jedoch berücksichtigt werden, dass die Bereitschaft, besondere Funktionen oder Aufgaben für die Hochschule zu übernehmen, nicht unangemessen eingeschränkt werden dürfe.
- 327 Der Rechnungshof hat die Hochschule Bremen aufgefordert, bis zu einer Neuregelung der Lehrverpflichtungsverordnung die vorgesehenen Spannbreiten für Lehrermäßigungen zu nutzen. Maßstab könnte dabei die Zahl der Studierenden im betreffenden Studiengang sein. Der regelmäßig gewährte Höchstumfang der Lehrermäßigung sollte die Ausnahme sein. Nach Angaben der Hochschule hat sie bereits damit begonnen, ihre Praxis zu verändern.

5 Funktionsleistungsbezüge am International Graduate Center

- 328 Das International Graduate Center (IGC) ist eine zentrale Betriebseinheit der Hochschule Bremen für postgraduale Studien und wissenschaftliche Weiterbildung. Bei den Weiterbildungsangeboten handelt es sich um entgeltpflichtige Aufbaustudiengänge. Lehrende der Hochschule Bremen nehmen sowohl Funktionen in der wissenschaftlichen Leitung als auch in der Studiengangsleitung wahr und bieten Lehrveranstaltungen an.
- 329 Im Jahr 2011 bezog die Hochschule Bremen Leitungsfunktionen und stellvertretende Leitungsfunktionen für zentrale Betriebseinheiten und die Studiengangsleitungen von entgeltpflichtigen Studiengängen in die Hochschulordnung ein. Mit der wissenschaftlichen Leitung des IGC vereinbarte sie hierzu ein Vergütungsmodell. Für die Leitungsfunktion zahlt die Hochschule Bremen monatliche Funktionsleistungsbezüge von 400 € und für die stellvertretende Leitung Bezüge von 200 €. Funktionsleistungsbezüge für eine Studiengangsleitung können bis zu 500 € betragen. Sie setzen sich aus einem Basisentgelt und einem ergebnisbezogenen Anteil zusammen. Die Höhe des ergebnisbezogenen Vergütungsanteils richtet sich nach der Zahl der Studierenden und dem Umsatz des jeweiligen Studiengangs im Vorjahr. Dieser Anteil wird jeweils zum 1. März des Folgejahres angepasst. Ob der Studiengang seine Gesamtkosten deckt, spielt bei der Berechnung keine Rolle.
- 330 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass der ergebnisbezogene Vergütungsanteil der Funktionsleistungsbezüge sich u. a. am Umsatz eines Studiengangs orientiert. Dies hat zur Folge, dass die ergebnisbezogenen Anteile der Funktionsleistungsbezüge auch dann gewährt werden, wenn ein Studiengang nicht kostendeckend arbeitet. Aus der Ergebnisrechnung des IGC für das Jahr 2012 ist ersichtlich, dass mindestens ein Studiengang ein negatives Ergebnis aufwies.
- 331 Die Hochschule hat darauf hingewiesen, gerade in der Aufbauphase neuer Studiengänge bestehe grundsätzlich die Gefahr eines Defizits. Der notwendige Aufwand, die Schwierigkeiten dieser Phase zu überwinden, könne die Zahlung von Leistungsbezügen rechtfertigen. Das Wissenschaftsressort hat sich dem angeschlossen, jedoch darauf hingewiesen, dass es zu beanstanden wäre, wenn kostenpflichtige Weiterbildungsangebote längerfristig nicht kostendeckend arbeiteten.
- 332 Der Rechnungshof hat die Hochschule Bremen aufgefordert, den Zeitraum festzulegen, in dem kostenpflichtige Weiterbildungsangebote positive



Ergebnisbeiträge erwirtschaften müssen, und die Zahlung von Funktionsleistungsbezügen darauf auszurichten.

- 333 Darüber hinaus hat die Hochschule Bremen bereits vor der genehmigten Änderung der Leistungsbezügeverordnung am IGC Funktionsleistungsbezüge gewährt. Der Rechnungshof hat dieses Vorgehen beanstandet. Das Wissenschaftsressort hat sich dieser Wertung angeschlossen und die Hochschule aufgefordert, Rückforderungsansprüche zu prüfen.

6 Personalkostenplanung und -controlling

- 334 Voraussetzung für Planung und Controlling von Personalkosten ist eine zuverlässige Datenbasis. Die Hochschule Bremen kann derzeit jedoch lediglich undifferenziert die monatlichen Kosten je Personalfall auswerten. Eine Aufgliederung nach einzelnen Bestandteilen wie Leistungsbezügen, Forschungs- und Lehrzulagen ist bisher nicht zuverlässig möglich. Die Hochschule Bremen plant, mittelfristig ein IT-System zur Personalkostenplanung und -kontrolle einzuführen.
- 335 Der Rechnungshof erwartet, dass anhand dieses Systems Auswertungen der geplanten sowie der jährlich tatsächlich ausgezahlten Leistungsbezüge, Forschungs- und Lehrzulagen zuverlässig möglich werden, um deren Kontrolle zu verbessern. Da die Personalkosten für die Hochschule Bremen einen wesentlichen Kostenfaktor darstellen, ist für diesen Bereich ein funktionierendes Controlling unabdingbar.
- 336 Die Hochschule Bremen erstellt den jährlichen Bericht über die Leistungsbezüge, Forschungs- und Lehrzulagen an das Wissenschaftsressort auf Basis einer manuell geführten Übersicht. Der Rechnungshof hat zahlreiche fehlerhafte Eintragungen festgestellt, die zu Falschangaben im Bericht geführt haben.
- 337 Fehlerhafte Daten sind für Planungs- und Steuerungszwecke ungeeignet. Mit der Bewilligung unbefristeter Leistungsbezüge bindet die Hochschule Bremen Haushaltsmittel. Bei der Prüfung weiterer Leistungsbezüge muss sie berücksichtigen, über welche Mittel sie aufgrund der bisher eingegangenen Verpflichtungen noch verfügen kann. Ein IT-gestütztes System zur Personalkostenplanung und -kontrolle kann der Hochschule Bremen Daten dazu liefern.
- 338 Das Ressort wertet den Bericht über die Leistungsbezüge, Forschungs- und Lehrzulagen nach eigener Aussage nicht aus. In Anbetracht des erheblichen



Arbeitsaufwands für die Hochschule Bremen hat der Rechnungshof angeregt, diese Berichtspflicht bei der nächsten Änderung der BremHLBV zu streichen. Das ist auch deshalb vertretbar, weil das Ressort keine Steuerungsmöglichkeiten bei der Vergabe von Leistungsbezügen, Forschungs- und Lehrzulagen hat, über die die Hochschule Bremen autonom entscheidet.

- 339 Das Wissenschaftsressort hat mitgeteilt, es werde prüfen, die Berichtspflicht im Zuge der nächsten Novellierung der BremHLBV abzuschaffen.





Wissenschaft

Förderung eines überregionalen Forschungsinstituts

Das Wissenschaftsressort ist verpflichtet, seine bisherige Steuerung eines Forschungsinstituts mit ausschließlich wissenschaftlichen Zielvorgaben um solche Instrumente zu ergänzen, mit denen es die Effizienz des Mitteleinsatzes beurteilen kann. Zudem ist es notwendig, die Verwendung von Zuwendungsmitteln auf Wirtschaftlichkeit zu überprüfen.

1 Grundfinanzierung und Projektmittel

- 340 Insgesamt neun Forschungsinstitute im Land Bremen werden von Bund und Ländern gemeinsam finanziert, weil ihre Forschung überregional bedeutend und von gesamtstaatlichem wissenschaftspolitischen Interesse ist. Forschungsinstitute werden aufgrund einer Empfehlung des Wissenschaftsrats in die überregionale Förderung aufgenommen.
- 341 Bremen fördert seit vielen Jahren institutionell ein Forschungsinstitut, das zum 1. Januar 2009 in die überregionale Förderung aufgenommen wurde. Seitdem wird es von Bund und Ländern je zur Hälfte finanziert. Das Bundesministerium für Bildung und Forschung trägt 50 %, Bremen 37,5 % und die Gemeinschaft der Länder - wiederum unter Beteiligung Bremens - 12,5 % der Zuwendungssumme. Das Wissenschaftsressort bewilligt dem Institut den Gesamtbetrag der Bundes- und Landesmittel jährlich mit einem Zuwendungsbescheid. Den vom Forschungsinstitut vorgelegten Verwendungsnachweis hat es jährlich zu überprüfen. Im Jahr 2012 standen dem Institut insgesamt rd. 7,2 Mio. € aus Zuwendungsmitteln zur Verfügung.
- 342 Das Institut setzt sich für jedes Jahr wissenschaftliche Leistungsziele und definiert dazu einzelne Zielzahlen, z. B. die Zahl von Publikationen oder Expeditionen. Das Wissenschaftsressort verpflichtet das Institut mit dem Zuwendungsbescheid auf diese Leistungsziele.
- 343 Das wissenschaftliche Konzept des Instituts überzeugte den Wissenschaftsrat, der daraufhin den Ausbau der wissenschaftlichen Abteilungen und des administrativen Unterbaus empfahl. Die dem Institut dafür bewilligten Mittel haben sich seit der Aufnahme in die überregionale Förderung mehr als verdoppelt. Während Bremen das Institut im Jahr 2009 noch mit rd. 1,3 Mio. € förderte, betrug sein Finanzierungsanteil - ohne Berücksichtigung des Anteils

Bremens an der Finanzierung durch die Ländergemeinschaft - im Jahr 2012 bereits rd. 2,7 Mio. €.

- 344 Neben den Mitteln aus Zuwendungen für die Grundfinanzierung warb das Institut in den Jahren 2009 bis 2012 vor allem öffentliche Mittel zur Projektfinanzierung in Höhe von insgesamt rd. 5,1 Mio. € ein. Diese Einnahmen deckten ausweislich der Kostenrechnung des Instituts lediglich die Projekteinzelnkosten, z. B. die direkt zuzuordnenden Personalkosten für Projektmitarbeiterinnen und Projektmitarbeiter. Mittel zur Deckung der ebenfalls im Zusammenhang mit den Drittmittelprojekten anfallenden Gemeinkosten, wie für die Abwicklung der Projekte in der Buchhaltung, akquirierte das Institut nur in geringem Umfang. Diese Kosten wurden fast ausschließlich aus den Zuwendungen der Länder und des Bundes finanziert.
- 345 Weil das Institut regelmäßig schon bei der Beantragung von Drittmitteln die Gemeinkosten nicht in die Kalkulation aufnahm, legte es seine Kosten gegenüber Drittmittelgebern unvollständig dar und ließ sich einen Teil der Einnahmen entgehen. Der Rechnungshof hat ermittelt, dass das Institut mit einem pauschalen Zuschlag von 10 % für Infrastruktur und Personal im genannten Zeitraum rechnerisch Mehreinnahmen von rd. 360 T€ aus Drittmittelprojekten hätte erzielen können.
- 346 Aus den Berichten des Wissenschaftsressorts zur Verwendungsnachweisprüfung geht nicht hervor, ob es diese Vorgehensweise beanstandet hat. Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, bei dem Institut darauf hinzuwirken, künftig bei der Einwerbung von Drittmittelprojekten seine Gemeinkosten einzukalkulieren. In den Fällen, in denen ein durch das Institut zu finanzierender Eigenanteil verbleibt, ist vor Unterzeichnung der Drittmittelvereinbarung zu klären, ob dieser Eigenanteil aus dem Institutsbudget finanziert werden kann.
- 347 Das Wissenschaftsressort hat zugesagt, auf eine Erstattung der Gemeinkosten für Projekte mit wirtschaftlichem Hintergrund hinzuwirken. Für Projekte, die ausschließlich mit öffentlichen Mitteln gefördert werden, hat das Ressort jedoch darauf hingewiesen, dass es nur eingeschränkt möglich sei, Gemeinkosten in die Kalkulationen einzubeziehen. Die mittelgebenden Bundesressorts stellten sich auf den Standpunkt, die Gemeinkosten neben der Bezuschussung über die Grundfinanzierung des Instituts nicht doppelt tragen zu wollen. Dennoch will das Ressort das Thema der Einwerbung von Gemeinkosten bei Drittmittelprojekten mit dem Bundesministerium für Bildung und Forschung im Frühjahr 2014 anlässlich der Aufstellung des Budgets 2015 erörtern.

2 Kosten des nicht-wissenschaftlichen Personals

- 348 Mit Eintritt in die überregionale Forschungsförderung zum 1. Januar 2009 verzichtete das Institut darauf, Stellenpläne aufzustellen. Zwar ist ein solcher Verzicht nach den Vorgaben für die überregionalen Forschungsinstitute möglich. Das Institut hat jedoch für den nicht-wissenschaftlichen Bereich, z. B. für die Verwaltung, keine Kriterien oder Instrumente entwickelt, um den Personalbestand und damit die Personalkosten zu steuern. Für eine langfristige Entwicklung des nicht-wissenschaftlichen Bereichs fehlt dem Institut die konzeptionelle Basis. Das Wissenschaftsressort hat zugesagt zu prüfen, ob der nicht-wissenschaftliche Bereich über den Anteil unbefristet Beschäftigter im Vergleich zu allen Beschäftigten des Instituts gesteuert werden könne.
- 349 Das Institut hatte zwischen 2009 und 2012 eine Vielzahl von Stellen höher bewertet. Ein strategisches Personalkonzept auf der Grundlage einer Aufgabenanalyse hat das Institut bisher nicht entwickelt. Die vorgelegten Dokumente zur Personalauswahl und zu Eingruppierungen im nicht-wissenschaftlichen Bereich lassen stattdessen auf „Ad-hoc-Maßnahmen“ schließen. Nach dem Tarifvertrag sollen den „sonstigen Beschäftigten“ ohne einschlägige Ausbildung höherwertige Aufgaben nur in Ausnahmefällen übertragen werden. Solche Ausnahmefälle sind jedoch bei dem Institut nahezu zur Regel geworden. Darüber hinaus hat das Forschungsinstitut einige Beschäftigte nicht nach den von ihnen tatsächlich wahrgenommenen Aufgaben eingruppiert, sondern nach ihrer Qualifikation. Keine der vorgelegten Aufgabenbeschreibungen hat die jeweilige Stelle angemessen konkret beschrieben. Für eine den Anforderungen entsprechende Aufgabenbeschreibung müssen die unterschiedlichen Tätigkeiten erläutert, mit dem entsprechenden Zeitanteil versehen sowie tarifrechtlich einer Entgeltgruppe zugeordnet werden.
- 350 Das Ressort kontrollierte anlässlich seiner Prüfungen der Verwendungsnachweise für die Jahre 2010 und 2011 weder die Personalkosten noch die aktuellen Arbeitsplatzbeschreibungen oder Eingruppierungen. Der Personalbereich stellt aber i. d. R. den größten Kostenblock in Forschungseinrichtungen dar. So plante das Forschungsinstitut für 2013 für den wissenschaftlichen und nicht-wissenschaftlichen Bereich Personalkosten von insgesamt rd. 4,6 Mio. € bei einem Budget von rd. 7,3 Mio. €.
- 351 Der Rechnungshof hat das Ressort gebeten, bei dem Institut darauf hinzuwirken, Kriterien und Instrumente für die Steuerung der nicht-wissenschaftlichen Arbeitsplätze zu entwickeln. Das Wissenschaftsressort hat das

Forschungsinstitut gebeten, seine Personalplanungen im nicht-wissenschaftlichen Bereich künftig detaillierter zu begründen.

- 352 Der Rechnungshof hat empfohlen, die Eingruppierungen der nicht-wissenschaftlichen Tätigkeiten zu überprüfen. Das Forschungsinstitut hat daraufhin erklärt, es werde einen externen Dienstleister mit der Überprüfung beauftragen. Der Rechnungshof erwartet, dass das Wissenschaftsressort das Institut bei einer Überprüfung mit den in der bremischen Verwaltung bestehenden Möglichkeiten unterstützt, um zusätzliche Kosten für externe Beratung möglichst zu vermeiden.

3 Sachkosten

- 353 Das Forschungsinstitut hat als Empfänger von Zuwendungen seine Mittel wirtschaftlich und sparsam zu verwenden. Nach den Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur institutionellen Förderung hat das Institut

- vor jeder Beschaffung sorgfältig zu prüfen, ob der Bedarf dafür tatsächlich gegeben ist, sowie ggf. in welcher Qualität und Menge er besteht,
- gleichzeitig sicherzustellen, dass der Bedarf nicht aus bereits vorhandenen Ressourcen gedeckt werden kann, sowie
- Aufträge „unter den Gesichtspunkten der wirtschaftlichen und sparsamen Mittelverwendung auf der Grundlage mehrerer in der Regel schriftlicher Angebote (Wettbewerb) zu vergeben“.

- 354 Das Institut hat in seinen Bestellrichtlinien festgelegt, dass vor einer Beschaffung mit einem Wert über 410 € stets ein Angebotsvergleich durchzuführen ist.

- 355 Die Prüfung von Belegen hat ergeben, dass das Forschungsinstitut diese Regelungen nicht konsequent eingehalten hat. Das Wissenschaftsressort ist dem bei seinen Prüfungen der Verwendungsnachweise bisher nicht nachgegangen. Auf Bitten des Rechnungshofs hat das Ressort das Institut aufgefordert, künftig seine Bestellrichtlinien einzuhalten. Es ist erforderlich, dass das Wissenschaftsressort diese Regelungen bei einer vertieften Verwendungsnachweisprüfung kontrolliert.

4 Überjährige Mittelverwendung

- 356 Bis zur Aufnahme in die überregionale Forschungsfinanzierung bewilligte das Wissenschaftsressort dem Institut jährlich Zuwendungen, die im Planjahr zu verwenden waren. Seit 2009 hat das Ressort dem Institut ermöglicht, bis zu 20 % der Zuwendungssumme als Mittel zur Selbstbewirtschaftung überjährig zu verwenden.
- 357 Nach § 15 Abs. 2 LHO ist das Instrument der Mittel zur Selbstbewirtschaftung und die damit einhergehende Flexibilisierung des Mitteleinsatzes nur zulässig, wenn hierdurch eine sparsame Mittelbewirtschaftung gefördert wird. Auch nach den Richtlinien der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz, an die das Institut gebunden ist, ist Selbstbewirtschaftung an mehrere Voraussetzungen geknüpft. Danach ist die Übertragung von Mitteln auf ein Folgejahr nur dann zulässig, wenn die Mittel im Budget des geförderten Instituts für das Wirtschaftsjahr veranschlagt worden sind und aufgrund von Verzögerungen im Betrieb oder bei der Durchführung von Investitionen erst im kommenden Jahr ausgegeben werden können. Die Mittel zur Selbstbewirtschaftung sind nach den Richtlinien dann vorrangig dafür zu verwenden, die im Plan des abgelaufenen Jahres festgelegten Zwecke zu erfüllen.
- 358 Nach Maßgabe der Zuwendungsbescheide genehmigte das Wissenschaftsressort dem Forschungsinstitut auf dessen Antrag Mittel zur Selbstbewirtschaftung. Auf diese Weise konnte das Institut 2009 rd. 0,5 Mio. €, 2010 rd. 1,1 Mio. €, 2011 rd. 1,3 Mio. € und 2012 rd. 1,2 Mio. € in das jeweilige Folgejahr übertragen.
- 359 Die übertragenen Mittel resultierten u. a. aus Verzögerungen in Berufungsverfahren. So konnten drei Professuren bis Ende des Jahres 2013 nicht besetzt werden. Für diese Stellen waren aber in den Jahren 2011 bis 2013 Personalkosten von insgesamt rd. 1,2 Mio. € in die Budgetplanung einbezogen und dem Forschungsinstitut auch zugewiesen worden. Zwar baute das Institut im Jahr 2012 zwei Nachwuchsgruppen auf, um die Forschungsschwerpunkte bis zur Besetzung der Professuren zu fördern. Dafür fielen in den Jahren 2012 und 2013 jedoch lediglich Personalkosten von rd. 200 T€ an. Durch die Verzögerungen in der Besetzung waren also Kosten von 1,0 Mio. € endgültig nicht entstanden.
- 360 Aus den Listen des Instituts, die den Anträgen auf Übertragung der Mittel aus den Jahren 2010 und 2011 beigefügt waren, ist ersichtlich, dass die zu übertragenden Mittel im jeweiligen Folgejahr auch für Zwecke verwendet

werden sollten, die in der ursprünglichen Budgetplanung nicht vorgesehen waren. Die Mittelersparnis aufgrund der Nichtbesetzung der Professuren und die Übertragung dieser Mittel versetzten das Institut in die Lage, Mittel für bislang noch nicht geplante Ausgaben vorzuhalten.

- 361 Das Ressort überprüfte den Verwendungsnachweis des Instituts für 2010. Dabei prüfte es auch die Verwendung der aus dem Jahr 2009 übertragenen und im Jahr 2010 ausgegebenen Mittel zur Selbstbewirtschaftung. Als Ergebnis dieser Überprüfung hielt das Wissenschaftsressort in einem Prüfvermerk fest, dass es nicht nachvollziehen könne, ob und in welchem Umfang die geplanten Investitionen der Jahre 2009 und 2010 durchgeführt worden seien. Letztlich bestätigte das Ressort dem Institut insgesamt dennoch eine ordnungsgemäße sowie nachvollziehbare Buchführung.
- 362 Hinsichtlich des Verwendungsnachweises für das Jahr 2011 attestierte das Wissenschaftsressort dem Institut eine zweckentsprechende Mittelverwendung, ohne auf die Übertragung und Verwendung der Mittel zur Selbstbewirtschaftung einzugehen. Zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Rechnungshof hatte das Wissenschaftsressort den Verwendungsnachweis für das Jahr 2012 noch nicht geprüft. Das Wissenschaftsressort hat darauf hingewiesen, dass sich die Verwendungsnachweisprüfung ab dem Jahr 2011 durch die Einführung eines outputorientierten Budgets ohnehin am Output des Instituts orientiere.
- 363 Unabhängig von dieser outputorientierten Steuerung hat das Wissenschaftsressort die Verantwortung, die Effizienz der eingesetzten Mittel festzustellen. Die Effizienz des Mitteleinsatzes hat das Ressort bei den Verwendungsnachweisprüfungen nicht überprüft. Es hat sich zudem insbesondere nicht mit der Frage auseinandergesetzt, ob es durch die Übertragungen der Mittel zur Selbstbewirtschaftung, die aus der mehr als dreijährigen Nichtbesetzung von drei Professuren resultierten, zu einer nach den Zuwendungsbescheiden unzulässigen Rücklagenbildung gekommen ist.
- 364 Das Wissenschaftsressort vertritt den Standpunkt, ein detaillierter Nachweis der sparsamen Verwendung der eingesetzten Mittel zur Selbstbewirtschaftung sei seit Inkrafttreten des Wissenschaftsfreiheitsgesetzes 2012 entbehrlich. Die darin vorgesehene Möglichkeit, Mittel überjährig zu verwenden, diene aus sich heraus der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Das Ressort steuere das Forschungsinstitut, indem es die Gewährung von Zuwendungen an das Erreichen von Leistungszielen knüpfe. Diese Leistungsziele würden vom wissenschaftlichen Beirat überprüft. Der Beirat habe für die Jahre 2011 und 2012 festgestellt, dass das Institut seine im Rahmen

des Programmbudgets 2011 und 2012 formulierten wissenschaftlichen Zielsetzungen erreicht habe. Abweichungen im Detail seien als unkritisch gesehen worden. An die Stelle der Überwachung der Ausgaben trete wegen der Freiheit von Forschung und Lehre eine daran angepasste Steuerung der Leistungszwecke und Ziele. Dabei seien die Einrichtungen gehalten, den Ressourceneinsatz im Hinblick auf die verfolgten Ziele und Zwecke zu optimieren.

- 365 Der Rechnungshof hält eine solche Steuerung für nicht ausreichend. Den Blick nur auf den wissenschaftlichen Output des Instituts zu richten, lässt keine Beurteilung des Mitteleinsatzes am Maßstab der Effizienz zu. Ob die Selbstbewirtschaftung zur sparsamen Mittelverwendung geführt hat, so wie es die Landeshaushaltsordnung fordert, lässt sich auf diesem Weg nicht feststellen.
- 366 Der Rechnungshof verkennt nicht, dass nach dem Wissenschaftsfreiheitsgesetz die Forschungsinstitute ihre Mittel flexibler als bisher, auch überjährig, einsetzen können. Allerdings verlangt das Wissenschaftsfreiheitsgesetz in gleicher Weise, geeignete Informations- und Steuerungsinstrumente zu entwickeln. Der Rechnungshof hält es für erforderlich, solche Steuerungselemente zügig zu erarbeiten, um den Mitteleinsatz mit dem jeweiligen wissenschaftlichen Output ins Verhältnis setzen zu können.





Wirtschaft

City- und Stadtteilmarketing und -management

Die langjährige Förderung der Stadtteile Vegesack, Hemelingen und Neustadt zeigt keine messbaren Ergebnisse.

Bremen sollte Wirtschaftsfördermaßnahmen einstellen, deren Ergebnisse nicht nachweisbar sind.

1 Förderprogramm

- 367 Bremen fördert seit Jahren das City- und Stadtteilmarketing und -management in der Bremer Innenstadt, im Zentrum Vegesack sowie in den Stadtteilen Gröpelingen, Hemelingen und Neustadt. Die geplanten Maßnahmen werden von Vereinen, deren Mitglieder überwiegend örtlich ansässig sind, umgesetzt. Die Vereine erhalten für ihre Tätigkeit Zuwendungen.
- 368 Mit der Stadtteilfeörderung will Bremen die oberzentrale Funktion der Innenstadt und die mittelzentrale Funktion Vegesacks stärken und ausbauen. Ziel ist es, mehr Besucherinnen und Besucher aus dem Umland zu gewinnen und Kaufkraftabflüsse zu vermeiden. Die Zentren und Wohnorte sollen zudem so gestaltet werden, dass sie auch für ansiedlungsinteressierte Unternehmen und Fachkräfte attraktiv sind. In den Stadtteilen Gröpelingen, Hemelingen und Neustadt wird mit der Förderung angestrebt, die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit zu steigern und den inneren Zusammenhalt im Stadtteil zu stärken. Die staatliche Wirtschaftsdeputation bewilligte dafür Mittel in Höhe von 940 T€ für das Jahr 2012. Um über eine Förderung ab 2013 entscheiden zu können, gab sie dem Ressort auf, die bisherigen Maßnahmen zunächst hinsichtlich ihrer wirtschaftsstrukturellen Wirkungen umfassend zu bewerten. Dem kam das Ressort nach und stellte der Wirtschaftsdeputation das Ergebnis seiner Bewertung im November 2012 vor.
- 369 Das Wirtschaftsressort beurteilte die Arbeit der Vereine als erfolgreich und begründete dies insbesondere mit einem Mehrwert beim Standortmarketing in der Innenstadt, in Vegesack und in Gröpelingen. In Gröpelingen, Hemelingen und der Neustadt hätte sich auch aufgrund der Maßnahmen der Vereine die Lebensqualität verbessert. Das Ressort erwartete, dass sich dies indirekt positiv auf die Wirtschaftsstruktur auswirken werde.

- 370 Die Wirtschaftsdeputation beschloss auf der Grundlage dieser Bewertung die Fortführung des Förderprogramms. Sie nahm zur Kenntnis, dass zu diesem Zweck in den Jahren 2013 bis 2015 Mittel in Höhe von 2.820 T€ vorgesehen waren.

2 Förderung einzelner Stadtteile

2.1 Vegesack

- 371 Für Vegesack hat der dort tätige Verein im Jahr 2010 die Aufgabe von einem anderen Träger übernommen. Der Verein sollte die Stadtteolförderung inhaltlich neu ausrichten. Das Ressort konnte die Wirkungen dieser Neuausrichtung noch nicht abschließend bewerten, bezeichnete den Neubeginn jedoch gegenüber der Wirtschaftsdeputation bereits im November 2012 als insgesamt geglückt. Dabei schätzte es die Kooperationen des neuen Vereins mit Vegesacker Unternehmen und Kaufleuten, mit der Bremer Touristik-Zentrale (BTZ) sowie der Wirtschaftsförderung Bremen als sehr gut und zukunftsweisend ein.
- 372 Der Verein hatte im Jahr 2011 eine Imageanalyse erstellen lassen. Diese zeigte im Ergebnis, dass das bisherige Marketing nicht zeitgemäß gewesen war, der Stadtteil fast ausschließlich von Personen aus der nächsten Umgebung besucht worden und als Einkaufsort nicht attraktiv gewesen war.
- 373 Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass die Förderung des Citymarketings in Vegesack nach wie vor keine nennenswerte Wirkung entfaltet. Ein wesentliches touristisches Potenzial für Vegesack ist nicht erkennbar. So entfallen nur rd. 3,5 % der Übernachtungen in der Stadt Bremen auf diesen Stadtteil. Die Besuchszahlen touristischer Attraktionen sind geringer als geplant. Touristisch kann Vegesack die Bremer Innenstadt bestenfalls ergänzen. Das Ziel, den Stadtteil Vegesack strukturell zu stärken und auszubauen, ist nicht erreicht worden.
- 374 Nach Ansicht des Wirtschaftsressorts ist die Neuausrichtung des Citymarketings in Vegesack hingegen erfolgreich umgesetzt worden. Der Abwärtstrend in Vegesack sei zum Halten gekommen. Die Leerstände gewerblicher Flächen in der zentralen Einkaufslage hätten sich deutlich reduziert. Die in dem Stadtteil erzielten Umsätze seien von 2004 bis 2009 trotz rückläufiger Bevölkerungszahl um über 2,5 Mio. € gestiegen. Die gegen diese positive Entwicklung sprechende derzeitige Situation im zentralen Einkaufszentrum sei der Insolvenz der Eigentümerin geschuldet. Das Kommunikationsklima

innerhalb des Vereins habe sich ebenso wie die Presseberichterstattung über Vegesack verbessert. Ein neues Marketingkonzept für Bremen-Nord sei zwischenzeitlich erarbeitet worden. Als Freizeitstandort sei Bremen-Nord durch eine Vielzahl von Angeboten für Naherholung und für Tagesgäste attraktiv. Für auswärtige Tages- und Übernachtungsgäste konzentrierten sich in Vegesack interessante Angebote. Vegesack sei ein Teil des Tourismusziels „Stadt Bremen“. Strategisch wolle Bremen den maritimen Charakter Vegesacks mit Angeboten für Gruppen- und Einzelreisende vermarkten. Dabei arbeite die BTZ mit dem Verein eng zusammen.

- 375 Die geschilderte positive Entwicklung kann das Ressort nicht anhand belastbarer Kennzahlen belegen. Die benannten Wirkungen können nicht eindeutig und ausschließlich der Arbeit des Vereins zugerechnet werden. Eigentümerinnen und Eigentümer haben selbst ein hohes Interesse an der Vermietung ihrer Objekte. Zudem ist fraglich, ob bei der neuen gewerblichen Nutzung ein Branchenmix erreicht worden ist, der den strukturellen Problemen Vegesacks entgegenwirken kann. Auch ist zu bedenken, dass sich bei einer Gesamtbetrachtung die geringe Zahl der Leerstände in der Fußgängerzone durch die Zunahme von Leerständen im zentralen Einkaufszentrum relativiert. Die vom Ressort genannten höheren Umsätze beziehen sich zudem auf den Zeitraum vor 2010, in dem der neue Förderverein noch gar nicht tätig war. Da aktuelle Zahlen nicht vorliegen, ist eine positive Entwicklung nicht erkennbar.

2.2 Hemelingen und Neustadt

- 376 Im Stadtteil Hemelingen ging das Stadtteilmarketing im Jahr 2007 von der mit der Sanierung des Stadtteils beauftragten Projektträgerin auf einen Verein über. Dieser stellte seine Arbeit zum 31. Dezember 2012 ein. Seit 2013 hat ein anderer Verein die Stadtteolförderung übernommen.
- 377 Das Ressort hat der Wirtschaftsdeputation im November 2012 berichtet, die Arbeit des damals aktiven Vereins sei zu sehr auf den Einzelhandel ausgerichtet. Die Maßnahmen seien weder darauf angelegt, große Teile der Bevölkerung zum Mitmachen anzuregen, noch hätten sie Aufmerksamkeit über den Stadtteil hinaus erzielt. Die Potenziale Hemelingsens seien nicht genutzt worden. Im Übrigen sei ein innerer Zusammenhalt seiner fünf Ortsteile schwer zu erreichen.
- 378 Aus der Bewertung des Ressorts ist zu schließen, dass die Förderung keine nennenswerten Wirkungen erzielt hat. Die Wirtschaftsstruktur Hemelingsens, die durch Einzelhandelsunternehmen und Handwerksbetriebe geprägt ist,

konnte nicht positiv beeinflusst werden. Diese Unternehmen sind mit ihrem Ortsteil verbunden und müssen ihre Kundschaft durch die Qualität des Angebots und des Services überzeugen. Sofern sie weiteren Werbebedarf sehen, gründen sie Werbegemeinschaften. Darüber hinaus sind subventionierte Werbeaktivitäten des Stadtteilmarketings für Gewerbetreibende nicht erforderlich.

- 379 Soweit das Wirtschaftsressort die Auffassung vertritt, breit angelegte identitätsstiftende Veranstaltungen und Werbemaßnahmen könnten von Gewerbetreibenden vor Ort weder finanziell noch organisatorisch allein durchgeführt werden, überzeugt dies nicht. Das Ziel, im Stadtteil Hemelingen den inneren Zusammenhalt zu stärken, ist durch die in der Vergangenheit durchgeführte Stadtteolförderung nicht erreicht worden. Wegen der ausgeprägten historisch gewachsenen Identitäten der Ortsteile Hemelings dürfte dieses Ziel auch in Zukunft mit vertretbarem Aufwand nicht erreichbar sein.
- 380 Das Ressort befürchtet, dass sich bei Einstellung der Fördermaßnahmen die bisher aufgebaute Struktur und die Zusammenarbeit zwischen den Einrichtungen in dem Stadtteil auflösen. Die fünf Ortsteile des Stadtteils seien nicht homogen. Unabhängig davon gäbe es Anknüpfungspunkte für eine Identifikation der Bürgerinnen und Bürger mit dem Stadtteil, wenn er positiv vermarktet würde. Daher unterstütze es den Verein bei der Erstellung eines Handlungskonzepts. Die Werbegemeinschaften verfolgten nicht das Ziel, den gesamten Stadtteil zu bewerben. Es sei aber notwendig, dass die in den Werbegemeinschaften nicht vertretenen Einzelhandels- und Dienstleistungsunternehmen in Hemelingen mehr Eigeninitiative zeigten.
- 381 Der Rechnungshof teilt die Befürchtung des Ressorts nicht, dass sich Struktur und Zusammenarbeit der örtlich ansässigen Unternehmen ohne weitere staatliche Förderung auflösen. Schon aus eigenem wirtschaftlichen Interesse werden die Gewerbetreibenden notwendige Werbemaßnahmen weiterführen.
- 382 Die Bewertung der Stadtteolförderung in der Neustadt durch das Ressort entsprach inhaltlich größtenteils derjenigen der Förderarbeit in Hemelingen. Von einer gesonderten Darstellung der Beurteilungen für die Stadtteolfördermaßnahmen in der Neustadt sieht der Rechnungshof daher ab.

2.3 Zuwendungsverfahren verbessern

- 383 Mehr als die Hälfte der zuwendungsfähigen Kosten der Stadtteolförderung entfallen auf Personalkosten. Die Personen, die in den verschiedenen Stadtteilvereinen mit Fördermaßnahmen betraut sind, haben keine einheitlichen Arbeitsverträge. Sie beziehen unterschiedlich hohe Gehälter, die Wochenarbeitsstunden für eine Vollzeitstelle unterscheiden sich, die Ansprüche auf Erholungsurlaub variieren ebenso wie diejenigen auf Überstundenvergütungen und Weihnachtsgratifikationen. Das Ressort bezog im Zuwendungsverfahren die Gestaltung der Arbeitsverträge der von den Vereinen angestellten Personen nicht ein und überprüfte sie deshalb nicht auf Verstöße gegen das Besserstellungsverbot. Das Ressort hat vorgebracht, es habe dies zwischenzeitlich nachgeholt. Danach seien sämtliche Beschäftigten nunmehr in zwei Entgeltgruppen eingruppiert. Die Einhaltung des Besserstellungsverbots sei damit nun gewährleistet.
- 384 Der Rechnungshof hat dem Ressort Vorschläge unterbreitet, wie die Vereine, die das Stadtteilmarketing betreiben, ihre Einnahmen erhöhen könnten. Bei den in den Stadtteilen geförderten Veranstaltungen könnten sozialverträgliche Eintrittsgelder erhoben und von den jeweiligen Standbetreibern höhere Entgelte verlangt werden. Der Umsetzbarkeit dieser Vorschläge steht das Ressort auch nach Erörterungen mit den Vereinen skeptisch gegenüber.

2.4 Förderung einstellen

- 385 Die langjährige Marketingförderung für Vegesack, Hemelingen und Neustadt hat keine nennenswerten Wirkungen gezeigt. Trotzdem will das Wirtschaftsressort die Förderung fortsetzen, weil es sie für erfolgreich hält (s. Tz. 369). Zwar hat es von den Trägern der Stadtteilinitiativen Hemelingen und Neustadt für die Fortsetzung der Förderung ab 2015 verlangt, aktualisierte Handlungskonzepte zu erstellen. Es hat auch gefordert, ein verbessertes Netzwerk aufzubauen und den Anteil der Eigen- und Drittmittel zu erhöhen. Konkretisierte, messbare Ziele und Vorstellungen hat das Ressort aber nicht benannt. Es hat lediglich angekündigt, der Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen im Sommer 2014 Handlungskonzepte und deren jeweiligen Umsetzungsstand vorzustellen.
- 386 Das Ressort hat ausgeführt, die Wirkung des Marketings sei in absoluten Zahlen, z. B. Umsatz, Steueraufkommen, Leerstand von Gewerbeobjekten oder Beschäftigungszahlen kaum messbar, da es schwierig sei, einen Zusammenhang zwischen diesen Zahlen und den Stadtteilmarketingmaßnahmen herzustellen. Dennoch frage das Ressort die durch die Vereine

erhobenen Messgrößen wie Besucheranzahl, Netzwerkpartner, Veranstaltungen usw. regelmäßig ab und veröffentliche diese Zahlen. Im Übrigen trügen die Maßnahmen bereits heute zu einer erfolgreichen City- und Stadtteilentwicklung bei, wie die im November 2012 vorgelegte Bewertung gezeigt habe.

- 387 Diese Bewertung ist nicht nachvollziehbar. Der Erfolg der Fördermaßnahmen lässt sich nicht anhand messbarer Kriterien belegen. Die Stadtteile haben sich trotz der Fördermaßnahmen bisher auch nicht wie gewünscht entwickelt. Der im November 2012 vorgelegten Bewertung lassen sich ebenfalls keine Belege für den Erfolg der Fördermaßnahmen entnehmen. Angesichts dessen erschließt sich insgesamt nicht, warum das City- und Stadtteilmarketing und -management vom Ressort dennoch als erfolgreich angesehen wird.
- 388 Nach §§ 23, 44 LHO dürfen für Leistungen außerhalb der bremischen Verwaltung nur dann Zuwendungen vergeben werden, wenn an der Erfüllung des Zweckes durch solche Stellen erhebliches bremisches Interesse besteht, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht in notwendigem Umfang befriedigt werden kann. Der Rechnungshof sieht kein erhebliches öffentliches Interesse an einer Stadtteolförderung, deren Ziele so unbestimmt sind, dass sie sich einer Messbarkeit entziehen. Er hält die Fortsetzung der Förderung ab dem Jahr 2015 deshalb für nicht vertretbar.



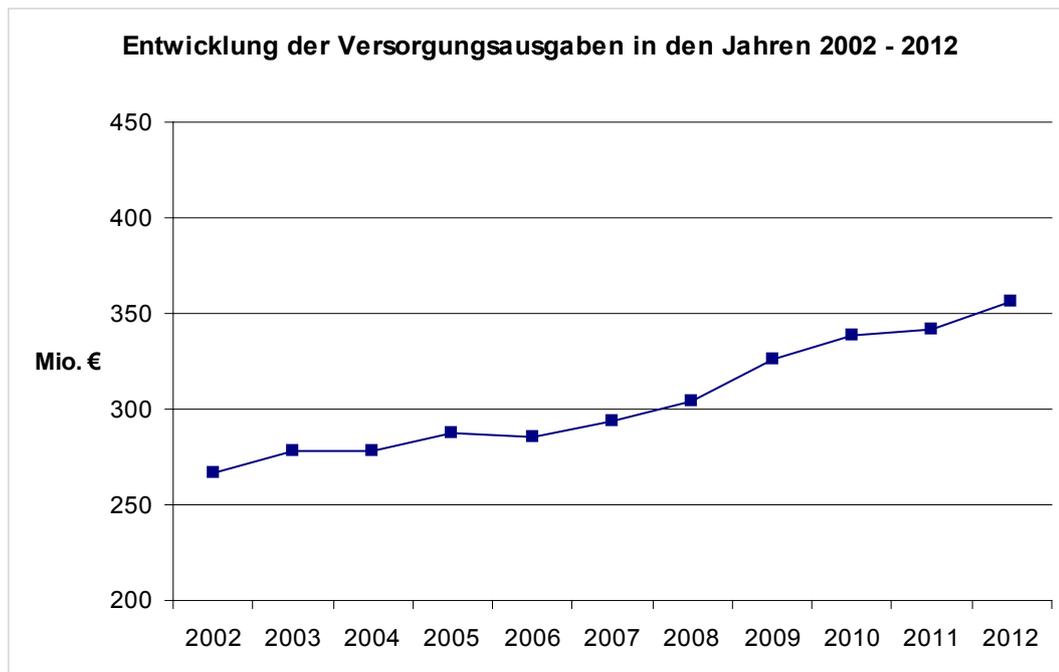
Finanzen

Rücklagen für Versorgungsausgaben

Die Zielsetzung der für die Beamtenversorgung gebildeten beiden Rücklagen ist angesichts der absehbaren Entwicklung der Versorgungsausgaben neu zu bewerten.

1 Entwicklung der Versorgungsausgaben

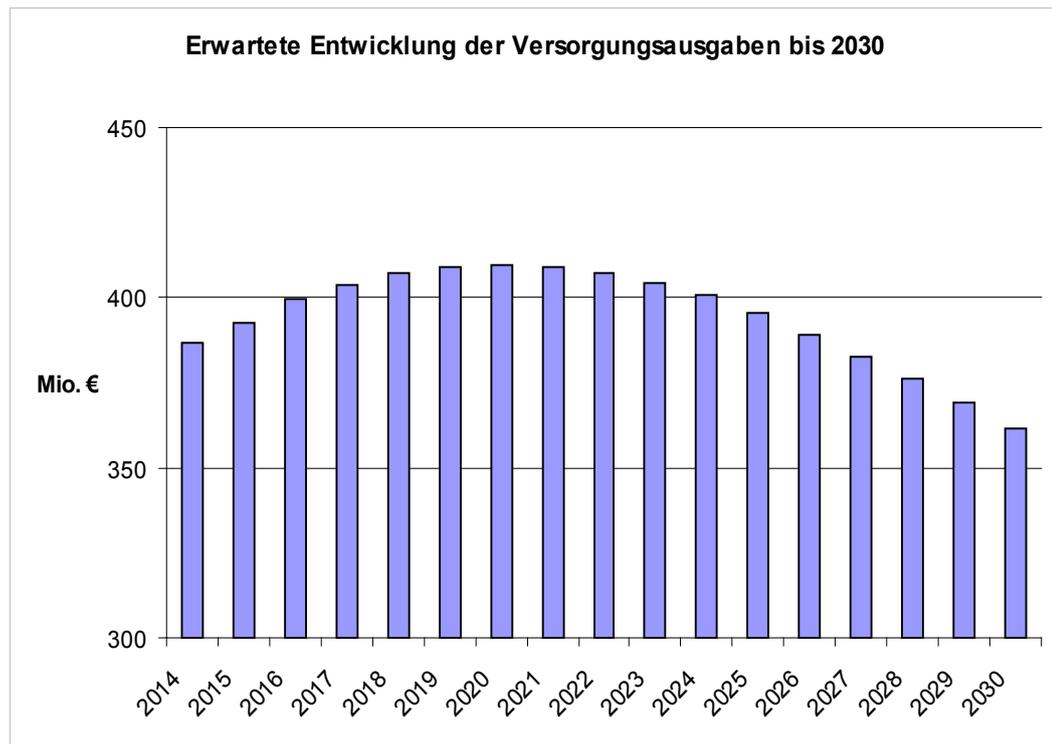
389 Die Ausgaben für die Versorgung pensionierter Beamtinnen und Beamter sind in den letzten Jahren trotz Eingriffen des Gesetzgebers in den Leistungsumfang deutlich gestiegen, wie die nachfolgende Grafik zeigt.



390 Die jährlichen Versorgungsausgaben wuchsen im Zeitraum von 2002 bis 2012 um 89,1 Mio. € auf 355,9 Mio. €, d. h. in zehn Jahren um rd. ein Drittel. Der Grund dafür lag insbesondere in der steigenden Zahl der Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger (s. Tz. 163).

391 Zur Entwicklung der Versorgungsausgaben hat das Finanzressort im März 2012 eine Prognose erstellt, die auch die Sonderhaushalte - im Wesentlichen die Hochschulen - einbezieht. In das Ergebnis der Prognose ist ein vom Senat Ende 2013 festgestellter Mehrbedarf für Nachzahlungen an ehemals

teilzeitbeschäftigte Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger ab dem Jahr 2016 in Höhe von jährlich 3,0 Mio. € zusätzlich eingerechnet. Nicht einbezogen sind geschätzte Mehrbedarfe für die Jahre 2014 in Höhe von 10,0 Mio. € und 2015 in Höhe von 15,5 Mio. €, da der Senat beabsichtigt, diese durch Entnahmen aus dem Sondervermögen Versorgungsrücklage auszugleichen. Künftige Versorgungsanpassungen sind gleichfalls nicht in die Prognose eingeflossen, deren Ergebnis die folgende Grafik zeigt.



- 392 Die Versorgungsausgaben werden bis zum Jahr 2020 auf 409,5 Mio. € ansteigen, danach werden sie stetig sinken.
- 393 Das Finanzressort beabsichtigt, im Jahr 2014 eine neue langfristige Versorgungsprognose zu erstellen, die auch die Verlängerung der Lebensarbeitszeit für Beamtinnen und Beamte sowie die letzten Versorgungsanpassungen berücksichtigt.

2 Rücklagen für Versorgungsausgaben

2.1 Finanzierungsinstrumente

- 394 Um den Anstieg der Versorgungsausgaben für die öffentlichen Haushalte abfedern zu können, hat Bremen schon vor längerer Zeit zwei Rücklagen

gebildet. Diese sind in Form des Sondervermögens Versorgungsrücklage und der Anstalt zur Bildung einer Rücklage für Versorgungsvorsorge eingerichtet worden. Die Rücklagen werden aus Haushaltsmitteln finanziert und sollen künftige Haushalte von Versorgungsausgaben entlasten.

2.2 Anlage der Mittel, Rendite und Anlagerisiko

- 395 Die Anstalt Versorgungsvorsorge verwaltet sowohl ihren eigenen Bestand als auch das Sondervermögen Versorgungsrücklage und legt die Mittel am Kreditmarkt an. Das Finanzressort hat für die Verwaltung der Kapitalstöcke beider Rücklagen gemeinsame Anlagerichtlinien erlassen.
- 396 Die Kapitalstöcke der Rücklagen bestehen zu rd. 78 % (Stand 2012) aus von Landesbanken ausgegebenen Wertpapieren. Die Ratingagenturen führen die Landesbanken nicht in der höchsten Bonitätsstufe. So erreichte die Bremer Landesbank, deren Wertpapiere einen erheblichen Anteil des Wertpapierbestands der Versorgungsrücklagen bilden, im April 2013 ein Rating von ‚A3‘. Das bedeutet, dass für die Bank Risikoelemente gesehen wurden, die sich bei Veränderung des wirtschaftlichen Umfelds negativ auswirken können.
- 397 Bremen erzielte bei der Anlage der Mittel Zinssätze, die die Refinanzierungszinssätze für die eigene Kreditaufnahme übersteigen. Die Gesamrendite aller Anlagen lag im Jahr 2012 über 4 %. Mit einem gegenüber aufgenommenen Krediten höheren Zinssatz bei der Vermögensanlage, der auf einem schwächeren Rating beruht, ist aber auch ein höheres Ausfallrisiko verbunden.
- 398 Das Finanzressort hat eingeräumt, ein höherer Anlagezins als der Refinanzierungszinssatz Bremens könne nur durch eine Anlage bei Emittenten mit im Vergleich geringerer Bonität erreicht werden. Das Bonitätsniveau sei jedoch insgesamt noch sehr hoch.

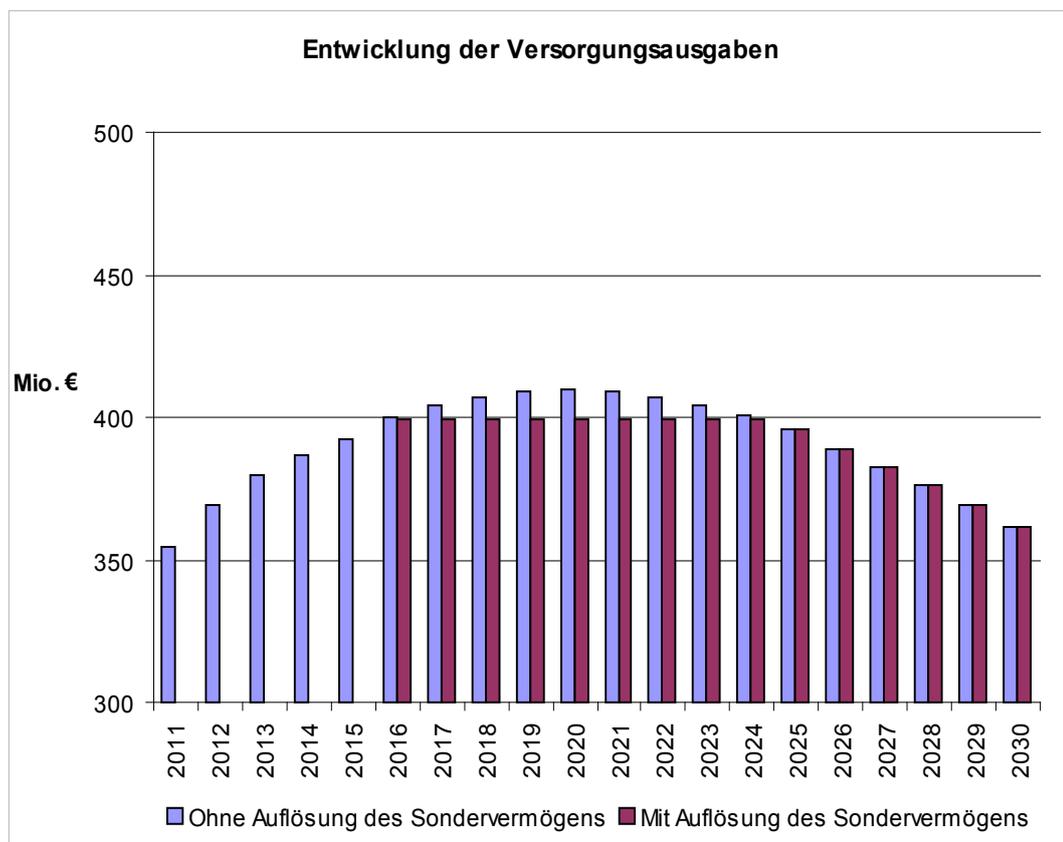
2.3 Sondervermögen Versorgungsrücklage

- 399 Wie der Bund und alle Länder hat Bremen im Jahr 1999 nach § 14a des Bundesbesoldungsgesetzes ein Sondervermögen Versorgungsrücklage geschaffen und im Versorgungsrücklagengesetz des Landes Bremen verankert.
- 400 Die Jahresrechnung 2011 für das Sondervermögen Versorgungsrücklage wies lediglich einen Ertrag in Höhe von rd. 1,2 Mio. € aus, obwohl rd. 2,8 Mio. € erwirtschaftet worden waren. Zahlungsverpflichtungen des

Sondervermögens an die bremischen Haushalte waren irrtümlich mit den auf einem Girokonto zur Verfügung stehenden Zinserträgen saldiert worden. Der saldierte Betrag floss den Haushalten zu. Die Erträge hätten zunächst in den kameralen Haushalt des Sondervermögens abgeführt und von dort ausgezahlt werden müssen. Nach einer Beanstandung durch den Rechnungshof plant das Finanzressort, im Jahr 2014 das Rechnungswesen des Sondervermögens neu aufzustellen.

- 401 Nach § 14 des Versorgungsrücklagengesetzes ist ein Beirat zu bilden, der aus Vertreterinnen und Vertretern der Senatorin für Finanzen, des Magistrats der Stadt Bremerhaven und der Spitzenorganisationen der Gewerkschaften und der Berufsverbände besteht. Der Beirat hat bei allen wichtigen Fragen mitzuwirken und zur Jahresrechnung eine Stellungnahme abzugeben.
- 402 Der Rechnungshof hat gerügt, dass der Beirat in den letzten Jahren nicht getagt und zu den Jahresrechnungen nicht Stellung genommen hat. Er hat das Finanzressort aufgefordert, künftig Stellungnahmen des Beirats zu den Jahresrechnungen wie gesetzlich vorgesehen einzuholen. Im November 2013 fand eine Sitzung des Beirats statt, in der die Verwaltung die Jahresrechnung 2012 sowie die Haushaltspläne 2014/2015 dem Beirat erläuterte.
- 403 Dem Sondervermögen Versorgungsrücklage flossen im Jahr 2012 aus den Haushalten insgesamt 7,0 Mio. € zu. Darin enthalten sind die Zahlungen der ausgegliederten Bereiche (z. B. Eigenbetriebe) und der Sonderhaushalte (Hochschulen) in Höhe von insgesamt 1,2 Mio. €. Für die Jahre 2013 bis 2015 sehen die Haushaltspläne keine weiteren Zuführungen vor. Die Zahlungsverpflichtung der ausgegliederten Bereiche und der Sonderhaushalte an die Rücklagen bestehen jedoch weiter. Die erwirtschafteten Zinserträge fließen in die bremischen Haushalte zurück, die damit in diesem Umfang entlastet werden. Im Jahr 2012 betraf dies nach der Jahresrechnung Erträge in Höhe von 2,8 Mio. €, von denen Bremerhaven einen Anteil von 0,3 Mio. € erhielt. Die Rücklage wies am 31. Dezember 2012 einen Bestand von 81,3 Mio. € auf.
- 404 Die Zuführungen an das Sondervermögen errechneten sich aus verminderten Besoldungs- und Versorgungserhöhungen. Gesetzlich war zunächst vorgesehen, die Rücklage während des Zeitraums der höchsten Belastung der Haushalte durch die Versorgungsausgaben schrittweise aufzulösen, die Mittel den Haushalten wieder zuzuführen und den „Versorgungsberg zu untertunneln“.

- 405 Den ursprünglich gesetzlich bestimmten Termin für die schrittweise Auflösung des Sondervermögens - zuletzt das Jahr 2017 - hat Bremen im Jahr 2010 gestrichen. Stattdessen ist nur geregelt worden, dass die Entnahme gesetzlich legitimiert werden muss. Nach der Gesetzesbegründung war dies notwendig, damit das Sondervermögen zweckentsprechend zur Untertunnelung des Versorgungsbergs verwendet werden konnte.
- 406 Der Höchststand der Versorgungsausgaben wird im Jahr 2020 erreicht sein. Soll der bevorstehende Versorgungsberg untertunnelt werden, könnten durch die schrittweise Auflösung des Sondervermögens die Versorgungsausgaben ab 2016 auf dem Niveau dieses Jahres gehalten werden. Die nachfolgende Grafik zeigt modellhaft, wie sich die Versorgungsausgaben ohne oder mit Auflösung des Sondervermögens Versorgungsrücklage entwickeln könnten. Die dargestellte Höhe der Versorgungsausgaben berücksichtigt dabei weder künftige Versorgungsanpassungen noch die Mehrbedarfe für die Jahre 2014 und 2015 (s. Tz. 391), die durch Entnahmen aus der Rücklage ausgeglichen werden sollen.



- 407 Würde das Sondervermögen Versorgungsrücklage ab dem Jahr 2016 schrittweise aufgelöst, könnte der Versorgungsberg gleichmäßig untertunnelt und

die Versorgungsausgaben in den kommenden Haushalten auf jährlich maximal rd. 400 Mio. € begrenzt werden.

- 408 Es ist nunmehr zu entscheiden, ob und wann die Mittel wie vorgesehen zur Untertunnelung des Versorgungsbergs eingesetzt werden sollen. Das Finanzressort hatte bereits in der Sitzung des Rechnungsprüfungsausschusses am 12. Oktober 2012 angekündigt, zu den Haushaltsberatungen 2014/2015 ein solches Konzept vorzulegen. Dies ist nicht geschehen.
- 409 Der Rechnungshof hat das Finanzressort aufgefordert, ein Konzept für die Verwendung des Sondervermögens Versorgungsrücklage zu erstellen und den politischen Gremien zur Beschlussfassung vorzulegen.
- 410 Das Finanzressort beabsichtigt, die Rücklage erst bei Bedarf schrittweise aufzulösen. Der Beginn der Entnahme sei dabei unter dem Aspekt der finanziellen Gesamtsituation Bremens zu betrachten. Wichtig sei, die Zweckbestimmung zu erhalten und eine ungleichmäßige Auflösung zu vermeiden. Die Finanzplanung sehe bis 2017 lediglich die Entnahme der Kapitalerträge vor. Solange der Konsolidierungskurs planmäßig realisiert werden könne, bestünde keine Notwendigkeit, die aufgebauten Mittel anzugreifen.
- 411 Der Rechnungshof hält es ungeachtet dieser Vorstellungen für erforderlich, dass das Finanzressort sein Konzept für die Verwendung des Sondervermögens den politischen Gremien zur Beschlussfassung vorlegt.

2.4 Rücklage der Anstalt Versorgungsvorsorge

- 412 Bremen hat die Anstalt Versorgungsvorsorge im Jahr 2005 durch das Versorgungsvorsorgegesetz errichtet. Nach der Senatsvorlage zu ihrer Gründung dient sie „vornehmlich dem Aufbau eines Kapitalstocks, mit dessen Erträgen zunächst die bis 2019 in Bremen noch zu erwartenden Zuwächse bei den Versorgungslasten mitfinanziert werden sollen. Während des danach eintretenden sukzessiven Rückgangs der Versorgungslasten wird daraus die Möglichkeit entstehen, die Versorgung zunehmend kapitalgedeckt zu finanzieren.“ Langfristig sollen danach „die Haushalte und damit zukünftige Generationen von Versorgungslasten weitgehend frei gehalten“ werden. Auch im Personalkonzept des Finanzressorts „Personal 2020“ vom Mai 2010 wird das langfristige Ziel genannt, aus den Zinserträgen der Rücklagen die Versorgungsausgaben weitgehend kapitalgedeckt zu finanzieren.
- 413 Die Rücklage der Anstalt Versorgungsvorsorge wird durch Zahlungen Dritter gespeist, die einen Versorgungszuschlag zahlen müssen und durch

die bremische Beschäftigte refinanziert werden. Hinzu kommen eingesparte Sozialversicherungsbeiträge aufgrund der Verbeamtung vormaliger Tarifbeschäftigter. Die Rücklage enthält auch Rückstellungen für die Finanzierung der Altersteilzeit von Beschäftigten.

- 414 Im Jahr 2012 flossen der Rücklage aus den Haushalten 54,9 Mio. € zu. Im selben Jahr erwirtschaftete die Anstalt Versorgungsrücklage Erträge in Höhe von 11,8 Mio. €, die wiederum dem Haushalt zugeführt wurden. Die Rücklage wies am 31. Dezember 2012 einen Bestand von 348,4 Mio. € aus.
- 415 Das Finanzressort hat betont, die Rücklage sei als Anstalt öffentlichen Rechts ausgestaltet, um deren Kapitalstock institutionell vom Haushalt zu trennen. Die Rücklage solle vor vorzeitigen und nicht zweckgebundenen Entnahmen geschützt werden. Ziel sei es außerdem, die Versorgungsanwartschaften im Sinne der Generationengerechtigkeit separat mit Kapital zu decken. Der unmittelbare Sachzusammenhang zwischen der Herkunft der Mittel und der Abdeckung künftiger Versorgungsausgaben müsse erhalten bleiben.
- 416 Der Aufbau eines Kapitalstocks, aus dessen Zinserträgen die Versorgungsausgaben weitgehend finanziert werden können, ist ein sehr langfristiges Ziel. Sollen die Versorgungsausgaben in Höhe von jährlich rd. 400 Mio. € beispielsweise zur Hälfte durch die Erträge des Kapitalstocks finanziert werden, so müsste bei einer dauerhaft erzielten Rendite von 4 % (s. Tz. 397) ein Kapitalstock von rd. 5 Mrd. € aufgebaut werden. Bei Zuführungen in der derzeitigen Höhe von jährlich rd. 50 Mio. € wäre dieses Ziel erst im Jahr 2105 erreicht. Einen Kapitalstock dieser Höhe über einen derart langen Zeitraum anzusparen ist unrealistisch. Dies würde stabile volkswirtschaftliche Verhältnisse auf unbestimmte Zeit voraussetzen. Die Entwicklung der Volkswirtschaften sowie deren Wirkung auf die Haushalte sind jedoch nicht vorhersehbar.
- 417 Der angestrebte Umstieg von der Haushaltsfinanzierung zur weitgehend kapitalstockgedeckten Finanzierung der Versorgungsausgaben bedarf auch angesichts des ab dem Jahr 2020 geltenden Verbots der Neuverschuldung mittelfristig einer Neubeurteilung.
- 418 Das Finanzressort hat dargelegt, es sehe keinen Anlass, die Zielsetzung der Rücklage der Anstalt Versorgungsvorsorge grundsätzlich zu überdenken. Die mittelfristige Planung, aus Kapitalerträgen bis 2019 den jährlichen Versorgungsanstieg mitzufinanzieren, werde es weiter verfolgen. Allerdings sei es nicht das Ziel, die Versorgungsausgaben überwiegend kapitalgedeckt zu finanzieren. Es beabsichtige, aufbauend auf einer langfristigen



Versorgungsprognose ein Konzept für die Versorgungsvorsorge ab dem Jahr 2020 zu entwickeln.



Finanzen

Steueraufsicht über die Spielbanken in Bremen und Bremerhaven

Mit einem anders gestalteten Schichtbetrieb und verringerter Kontroll-dichte lässt sich der Personalbestand der Steueraufsicht reduzieren.

1 Spielbetrieb

- 419 Die privat betriebene Spielbank bietet am Standort in Bremen neben dem klassischen Spiel (z. B. Roulette) auch das Automatenpiel an; am Standort Bremerhaven gibt es nur das Automatenpiel. Die Steueraufsicht obliegt nach § 4 Abs. 4 des Spielbankgesetzes dem Finanzressort. Es hat diese Aufgabe den jeweils örtlich zuständigen Finanzämtern übertragen.
- 420 Die Besucherzahlen der Spielbank im Land Bremen sind seit Jahren rückläufig. Die jährlichen Bruttospielerträge haben sich zwischen den Jahren 2003 (21 Mio. €) und 2012 (10,1 Mio. €) mehr als halbiert.
- 421 Die Betreiberin der Spielbank ist gesetzlich verpflichtet, an das Land Bremen Abgaben zu entrichten. Bis Ende des Jahres 2012 betrug der Abgabensatz 80 % der Bruttospielerträge. Zum 1. Januar 2013 wurde er gesetzlich neu festgelegt und beträgt seither 40 %. Auf Antrag der Betreiberin kann der Abgabensatz durch das Finanzressort ermäßigt werden. Um einen rentablen Betrieb zu ermöglichen, hat das Ressort den Abgabensatz antragsgemäß in den vergangenen Jahren laufend ermäßigt. Im Jahr 2013 betrug der tatsächliche Abgabensatz 30 %; für 2014 wurde er vorläufig auf 25 % gesenkt. Das jährliche Abgabenaufkommen reduzierte sich von rd. 16,8 Mio. € im Jahr 2003 auf rd. 2,8 Mio. € im Jahr 2013.

2 Steueraufsicht durch das Finanzressort

2.1 Personaleinsatz und Stellenbewertung

- 422 Der Personalbestand für die Spielbankaufsicht ist bei rückläufigem Abgabenaufkommen seit Jahren unverändert geblieben. Nur nach der Zusammenlegung von Automatenpiel und klassischem Spiel wurden seit dem Jahr 2011 vier Stellen eingespart. Gegenwärtig beträgt der jährliche Personalaufwand rd. 1,2 Mio. €.



- 423 Die Steueraufsicht in Bremen wird derzeit von 13 Beschäftigten wahrgenommen, von denen zwei teilzeitbeschäftigt sind. Die Aufgaben des Aufsichtspersonals sind mit der Besoldungsgruppe A 11, diejenigen der Gruppensprecher mit der Besoldungsgruppe A 12 bewertet.
- 424 Die Steueraufsicht in Bremerhaven wird von sieben Personen ausgeübt. In Bremerhaven ist die Aufgabe des Gruppensprechers mit A 9 S zuzüglich einer Zulage, die des übrigen Aufsichtspersonals mit A 9 S bewertet.
- 425 Das Ressort kann die Dienstpostenbewertung nicht nachvollziehbar begründen. Ob sie angesichts der zu leistenden Tätigkeiten vertretbar ist, erscheint zweifelhaft. Andere Bundesländer haben die Stellen der Steueraufsicht überwiegend mit A 9 und nur einzelne Stellen mit besonderen Aufgaben mit A 11 oder A 12 bewertet.
- 426 Der Rechnungshof hat das Ressort gebeten, die Stellen der Steueraufsicht neu zu bewerten. Das Ressort hat dies zugesagt.

2.2 Verringerung von Personal und Kontrolldichte

- 427 Die von den Finanzämtern eingesetzten Aufsichtskräfte beaufsichtigen den gesamten Spielbetrieb einschließlich aller Geldbewegungen. Zu ihren Aufgaben gehört es,
- die Stromzufuhr mit einem Zentralschlüssel an- und auszuschalten,
 - dauernd im Spielsaal anwesend zu sein,
 - jedes Gewinnticket einzeln abzuhaken,
 - die Öffnung von Geldautomaten zu begleiten sowie
 - jede Geldzählung zu überwachen.
- 428 Dabei nutzen die Aufsichtskräfte auch die in der Spielbank vorhandenen elektronischen Überwachungssysteme der Betreiberin, wie die Videoanlage und die Hinweise aus der anlassbezogenen Automatenkontrolle.
- 429 Beide Filialen der Spielbank sind - mit Ausnahme weniger Feiertage - täglich geöffnet. In Bremen arbeitet die Steueraufsicht in Teams mit je vier Personen. Ein Team ist jeweils in einer Früh- (12:00 bis 20:00 Uhr) bzw. Spätschicht (20:00 bis 4:00 Uhr) tätig. Eine Aufsichtskraft der Spätschicht überwacht am nächsten Tag in der sog. Zählerchicht die Auszahlung der Tisch- und

Automateneinnahmen des Vortags. Die Aufsicht in Bremerhaven arbeitet mit jeweils zwei Personen pro Schicht in einer Früh- (10:00 bis 18:00 Uhr) und einer Spätschicht (17:00 bis 1:00 Uhr). Freitags und sonnabends endet die Frühschicht um 18:30 Uhr und die Spätschicht um 2:00 Uhr.

- 430 Der Rechnungshof hält den Einsatz von vier Personen pro Schicht in Bremen für nicht notwendig. Er hat empfohlen, pro Schicht höchstens zwei Personen einzusetzen. Alternativ wäre auch ein Dreischichtbetrieb mit je einer Person möglich. So könnten bis zu vier Stellen eingespart werden.
- 431 Am Standort Bremerhaven wäre ein Dreischichtbetrieb mit je einer Person die beste organisatorische Lösung. Bei einer Fortsetzung des Zweischichtbetriebs könnte die Aufsicht in der wenig kontrollintensiven Frühschicht von nur einer Person durchgeführt werden. In beiden Fällen könnten zwei Stellen eingespart werden.
- 432 Das Ressort hat zugesagt, die personelle Ausstattung in beiden Niederlassungen der Spielbank zu überprüfen. Es will mögliche Einsparpotenziale nutzen, die sich mittelfristig durch Altersabgänge ergeben. Hierbei soll auch der Schichtbetrieb optimiert werden.
- 433 Darüber hinaus könnte der jetzige Personalbestand weiter reduziert werden, wenn statt einer Vollkontrolle in Zukunft eine risikoorientierte Stichprobenkontrolle durchgeführt würde.
- 434 Unabhängig von den vorgenannten Gründen bietet sich eine Neustrukturierung der Aufgabenwahrnehmung bei der Steueraufsicht auch deshalb an, weil in den nächsten fünf Jahren neun Aufsichtskräfte pensioniert werden. Personalwirtschaftlich ist jetzt der geeignete Zeitpunkt, die Steueraufsicht neu zu organisieren. Der Rechnungshof hat das Ressort daher gebeten, ein Konzept zur Neuorganisation der Steueraufsicht in der Spielbank mit verändertem Schichtbetrieb und risikoorientierter Kontrolldichte zu erstellen.
- 435 Das Ressort hat in seiner Stellungnahme zugesagt, ein solches Konzept zu erstellen. Es gibt aber zu bedenken, dass die Entwicklungskosten für ein risikoorientiertes System nicht im Rahmen der gemeinsamen Softwareentwicklung der Steuerverwaltungen der Länder finanziert würden. Bremen müsste die Kosten hierfür selbst aufbringen. Im Übrigen könnten bei einer weiteren Ermäßigung der Abgabensätze die Personalkosten nicht mehr aus dem Abgabeaufkommen getragen werden. Ein Konzept für eine Neuorganisation könne erst mittelfristig umgesetzt werden. Die aus der Prüfung durch den Rechnungshof zu ziehenden Konsequenzen seien abhängig von einer politischen Entscheidung über die Zukunft der Spielbank.



- 436 Der Rechnungshof erwartet, dass das Ressort überprüft, ob Personalkosten und etwaige Softwareentwicklungskosten durch die Spielbankabgabe refinanziert werden können.



Finanzen

Einführung eines Risikomanagementsystems in der Arbeitnehmerstelle des Finanzamts Bremen-Nord

Das Finanzamt Bremen-Nord setzt für die Einkommensteuerveranlagung von Einkünften aus Vermietung und Verpachtung ein Risikomanagementsystem ein, das nicht alle Risiken erkennt.

1 Risikomanagementsystem

- 437 Im Jahr 2007 hatte der Rechnungshof festgestellt, dass Besteuerungsgrundlagen für Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung durch das Finanzamt Bremen-Nord nicht vollständig erhoben und auf Plausibilität überprüft worden waren. So war teilweise nicht erkannt worden, dass Mieteinnahmen nicht vollständig erfasst oder Werbungskosten unzutreffend angesetzt worden waren. Seinerzeit hatten - auch wegen der geplanten Einführung eines elektronischen Risikomanagementsystems - Rechnungshof und Ressort Einigkeit darüber erzielt, dass es erforderlich sei, die für die Steuerfestsetzung notwendigen Ausgangswerte vollständig zu erheben.
- 438 Der Rechnungshof hat nunmehr geprüft, ob die vom Ressort nach der Prüfung ergriffenen Maßnahmen die Veranlagungsmängel im Zuständigkeitsbereich des Finanzamts Bremen-Nord beheben konnten. Ferner hat er geprüft, ob mit dem inzwischen eingesetzten Risikomanagementsystem Steuern richtig und vollständig festgesetzt werden können.
- 439 Das Risikomanagementsystem überprüft, ob
- sich Werte des Vorjahres im Verhältnis zu den aktuellen Werten absolut oder relativ verändert haben,
 - Sachverhalte erstmalig erklärt werden oder weggefallen sind und
 - Werte bestimmte Grenzen überschreiten.
- 440 Wird bei dieser Prüfung das Risiko einer unzutreffenden Besteuerung nicht erkannt, fertigt das System ohne weitere Überprüfung einen Steuerbescheid. Bei erkannten Risiken erstellt das System Prüfhinweise, die von den Beschäftigten zu bearbeiten sind. Der Rechnungshof hat Fälle ohne

Prüfhinweis auf tatsächlich bestehende Risiken und Fälle mit Prüfhinweis auf Bearbeitungsqualität sowie nicht erkannte Risiken überprüft.

2 Festsetzungsnahe Daten

- 441 Das Risikomanagementsystem greift zur Durchführung der Besteuerung auf eine Datenbank zu. Darin sind sog. festsetzungsnahe Daten gespeichert. Dabei handelt es sich um Informationen, die über ein Jahr hinaus für die Besteuerung heranzuziehen sind. Sollen Vermietungseinkünfte besteuert werden, sind z. B. Kenntnisse über die Eigentumsverhältnisse, Abschreibungsgrundlagen und die Nutzung eines Vermietungsobjekts unverzichtbar. Die Daten müssen von den Beschäftigten in die Datenbank eingepflegt werden.
- 442 Ursprünglich war beabsichtigt, ab dem 1. Februar 2012 die wesentlichen Inhalte der bisherigen Papierakten in die elektronische Datenbank zu übertragen. Tatsächlich konnte das Finanzamt die Daten aufgrund technischer Probleme jedoch erst ab Ende Juli 2012 erfassen. Mit Einführungserslass vom 11. Juli 2012 hatte das Finanzressort den Finanzämtern Bremen-Nord und Bremerhaven zudem für das vollständige Erfassen der festsetzungsnahe Daten einen Übergangszeitraum bis 2015 eingeräumt.
- 443 Die ALDA-FEST (Allgemeine Dienstanweisung für die Festsetzung von laufend veranlagten Steuern und anderen Abgaben) legt Bearbeitungsgrundsätze fest, die die Beschäftigten zu beachten haben. Das Ressort hat diese Bearbeitungsgrundsätze allerdings erst zum 1. September 2013 in einer Weise überarbeitet, die der Arbeit mit dem Risikomanagement Rechnung trägt. Über die vorausgegangene Fassung hinaus sieht die Dienstanweisung inzwischen vor, dass die festsetzungsnahe Daten vor der Veranlagung immer abzugleichen und einzupflegen sind.
- 444 Den festsetzungsnahe Daten kommt eine Schlüsselfunktion für die richtige Arbeitsweise des Risikomanagementsystems zu. Werden sie nicht vollständig erfasst, kann das System nicht alle Prüfparameter nutzen und daher mögliche Risiken nicht erkennen. Das System zieht die Arbeitsergebnisse zudem als Vergleichsbasis für nachfolgende Veranlagungen automatisch heran. Zum Zeitpunkt der Prüfung waren die festsetzungsnahe Daten nur in 52 % der geprüften Fälle in die Datenbank eingepflegt worden. Dies bedeutet, dass in fast der Hälfte dieser Fälle die vom System in den Folgejahren verwendeten Vergleichsdaten nicht systemgerecht geprüft sind und daher die Gefahr fehlerhafter Steuerfestsetzungen begründen.

3 Erfassung von Wohnungsgrößen und Miethöhen

- 445 Um die Plausibilität der in den Steuererklärungen angegebenen Mieteinnahmen beurteilen zu können, müssen die Größe der vermieteten Fläche, die Höhe der Mieteinnahmen und der Mietzeitraum bekannt sein.
- 446 In mehr als 40 % der überprüften Fälle fehlten die Flächenangaben. In diesen Fällen war es beispielsweise nicht möglich zu prüfen, ob die angegebenen Mieteinnahmen im Verhältnis zur vermieteten Fläche plausibel waren. Das System greift solche Fälle gegenwärtig nicht durch Prüfhinweise auf.
- 447 Hingewiesen auf dieses Problem hat das Ressort mitgeteilt, es handele sich bei dem Risikomanagementsystem um eine auf der Grundlage eines Verwaltungsabkommens bundesweit eingesetzte Software. Alle Länder beteiligten sich an der Erarbeitung und Pflege der Risikoregeln. Die vom Rechnungshof angeregte Wohnflächenerfassung müsse mit den Ländern erörtert werden, um eine Systemanpassung zu erreichen. Nach Abwägung der aus einer solchen Anpassung resultierenden Vorteile mit dem damit verbundenen Aufwand messe es dem Vorschlag des Rechnungshofs keine Priorität bei.
- 448 Das Ressort hat seine Einschätzung weder im Hinblick auf den Aufwand noch auf die erzielbaren Vorteile belegt. Zudem lässt diese Prioritätensetzung des Ressorts außer Acht, dass nach dem Untersuchungsgrundsatz im Steuerrecht unschlüssige Angaben der Steuerpflichtigen aufzuklären sind.

4 Umlagen

- 449 Soweit Betriebskosten auf Mietparteien umgelegt werden, sind darauf entrichtete Beträge neben der Kaltmiete als Einnahmen aus Vermietung und Verpachtung anzusetzen. In vielen Fällen wurden Betriebskosten zwar als Ausgaben der Vermieterseite steuermindernd geltend gemacht, aufgrund der Umlage der Kosten auf die Mietparteien erzielte Einnahmen aber nicht gesondert angegeben. Auch dann erzeugte das System keine Prüfhinweise. Ohne Prüfhinweise können Steuerausfälle aber nicht verhindert werden. Auf Hinweis des Rechnungshofs erklärte das Ressort, dieses Problem sei seit Ende des Jahres 2012 behoben. Dies ließ sich bei einer Nacherhebung durch den Rechnungshof nicht bestätigen. Nach wie vor waren Fälle festzustellen, in denen Prüfhinweise fehlten, sodass Nachbesserungsbedarf besteht.

5 Fälle gemischter Nutzung

- 450 Wird ein Vermietungsobjekt nicht ausschließlich vermietet, sondern anteilig selbst bewohnt oder Dritten unentgeltlich überlassen, sind die Gesamtkosten nur anteilig abzugsfähig. In Fällen gemischter Nutzung muss daher neben der Größe der Gesamtwohnfläche die Größe des eigenbewohnten oder unentgeltlich überlassenen Flächenanteils angegeben werden.
- 451 Das Risikomanagementsystem hat trotz vielfach fehlender Eintragung der Flächenanteile keinen Prüfhinweis erzeugt. Ob in diesen Fällen die mit dem Objekt in Zusammenhang stehenden Ausgaben in zutreffender Höhe abgezogen worden waren, blieb daher ungeprüft. Es ist erforderlich, dass Fälle gemischter Nutzung vom System erkannt und bearbeitet werden können. Sie dürfen von einer Überprüfung nicht ausgeschlossen bleiben.
- 452 Das Ressort hält den mit der Problemlösung verbundenen Aufwand erst dann für vertretbar, wenn Steuererklärungen verpflichtend auf elektronischem Weg abgegeben werden müssen.
- 453 Dabei berücksichtigt das Ressort allerdings nicht, dass bis zu diesem Zeitpunkt Fälle gemischter Nutzung von einer Risikoprüfung ausgeschlossen sind. Zudem hat das Ressort auch in diesem Punkt den vorgetragenen Aufwand für eine Systemänderung nicht näher dargelegt. Der Rechnungshof erwartet daher vom Ressort, sich in der bundesweiten Arbeitsgruppe dafür einzusetzen, dass das Risikomanagementsystem Fälle der gemischten Nutzung erkennen und mit einem Prüfhinweis versehen kann.

6 Bearbeitung der Prüfhinweise und Dokumentation

- 454 Mehr als die Hälfte der Fälle mit Prüfhinweisen wurde nicht ausreichend bearbeitet. So überprüften die Beschäftigten z. B. nicht, ob geltend gemachte Ausgaben tatsächlich das Vermietungsobjekt betrafen. Sie prüften den Aufwand lediglich der Höhe nach. Teilweise war nicht erkennbar, ob die Prüfhinweise überhaupt bearbeitet worden waren.
- 455 Nach der Dienstanweisung muss die Bearbeitung der vom Risikomanagement ausgewiesenen Prüfhinweise nachvollziehbar für Dritte dokumentiert werden. Dies fand in der überwiegenden Zahl der Fälle mit Prüfhinweisen nur unzureichend statt.
- 456 Das Ressort hat den Feststellungen des Rechnungshofs zugestimmt. Es hat darauf hingewiesen, auf Bundesebene sei eine Änderung der Hinweisbearbeitung geplant. Auf den Einführungszeitpunkt habe es aber

keinen Einfluss. Der Rechnungshof hat das Ressort gebeten, ihn über bis dahin ergriffene Maßnahmen zur Behebung des Problems zu unterrichten.

7 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

- 457 Die Einführung des Risikomanagementsystems hat die Bearbeitungsqualität bei der Veranlagung von Vermietungs- und Verpachtungseinkünften nicht verbessert. Die im Jahr 2007 vom Rechnungshof festgestellten Mängel bei der Veranlagung von Einkünften aus Vermietung und Verpachtung bestehen fort.
- 458 Das Ressort hat versäumt, vor der Einführung des Risikomanagementsystems die für das System notwendigen Basisdaten vollständig erfassen zu lassen. Das Risikomanagementsystem hat daher keine gesicherten Vergleichswerte für Folgejahre erstellt. Ohne vollständige Erfassung der erforderlichen Daten werden Risikofilter des Systems wirkungslos.
- 459 Der Rechnungshof verkennt nicht, dass die vollständige Erfassung der notwendigen Daten für einen gewissen Zeitraum einen erhöhten Personaleinsatz erfordert hätte. Aber nur auf diese Weise hätte eine verlässliche Datenbasis für eine funktionsgerechte Arbeit des Systems geschaffen werden können.
- 460 Das gegenwärtig eingesetzte Risikomanagementsystem kann die Qualität einer ordnungsgemäßen Bearbeitung durch steuerliche Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter nicht erreichen. Mit einer zu geringen Kontrolldichte bei der Veranlagung von Vermietungs- und Verpachtungseinkünften wird die Erfüllung des in § 85 Abgabenordnung vorgesehenen gesetzlichen Auftrags der Finanzverwaltung nicht erfüllt, die Gleichmäßigkeit der Besteuerung sicherzustellen. Das Ressort sollte im Rahmen der ihm zur Verfügung stehenden Möglichkeiten auf eine technische Anpassung des Systems hinwirken.
- 461 Das Ressort hat eingeräumt, auch seine Erwartungen an das Risikomanagementsystem hätten sich bisher nicht erfüllt. Das System erzeuge zu viele Prüfhinweise, die mit dem weiter gesunkenen Personalbestand nicht mehr sachgerecht zu bearbeiten seien. Darüber hinaus seien die Reduzierung von Prüf- und Abbruchhinweisen, ein genereller Belegverzicht, eine konsequente Orientierung am steuerlichen Risiko und an der Wirtschaftlichkeit sowie eine Anpassung des Verfahrensrechts an einen risikoorientierten und wirtschaftlichen Steuervollzug notwendig. Zur Prüfung der dafür erforderlichen Maßnahmen sei bereits beschlossen worden, eine bereichsübergreifende länderoffene Arbeitsgruppe einzurichten.





Rechnungshof
der Freien Hansestadt Bremen



Bremen, den 2. April 2014

Sokol

Meyer-Stender

Dr. Brockmüller

Dr. Otten

