



Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen

Bremen, den 9. Juni 2011

Zusammenfassung der Jahresberichte 2011 - Land und Stadt

	Seite
<u>I Allgemeiner Haushalt</u>	2
<u>II Personal</u>	3
<u>III Wirtschaftlich handeln</u>	4
<u>IV Einnahmen nicht entgehen lassen</u>	10
<u>V Einsparpotenziale realisieren</u>	13

I Allgemeiner Haushalt

Konsolidierungshilfen bitter nötig

Land, Tz. 15 ff.

Bremens Haushaltslage ist dramatisch schlecht. Der positiven Entwicklung steigender steuerabhängiger Einnahmen bis zum Höchststand von 3,123 Milliarden Euro im Jahr 2008 folgten seitdem starke Einbrüche. Mit nur 2,604 Milliarden Euro lagen die steuerabhängigen Einnahmen im Jahr 2010 sogar noch knapp unter dem Wert des Jahres 2006. Demgegenüber wächst der Schuldenstand stetig und belief sich bereits für 2010 auf fast 18 Milliarden Euro, von denen auf die Neuverschuldung 1,568 Milliarden Euro entfielen. Die Pro-Kopf-Schulden waren mit mehr als 24.000 Euro schon im Jahr 2009 mit Abstand die höchsten in Deutschland. Der Schuldenberg hat zudem eine erdrückende Zinslast zur Folge, die 2009 mit 643 Millionen Euro zu Buche schlug.

Stadt, Tz. 6 ff.

Mit Ausnahme der Jahre von 2006 bis 2008 hat Bremen seit dem Jahr 2000 jährlich über 500 Millionen Euro mehr an Krediten aufgenommen als nach der Verfassung zulässig gewesen wäre. Wirtschaftlich betrachtet dient die Kreditaufnahme inzwischen weitgehend dazu, die Zinsen für früher aufgenommene Schulden bezahlen zu können.

Aus dieser Schuldenspirale kann sich Bremen aus eigener Kraft nicht mehr befreien. Das Land ist auf nach dem Grundgesetz vorgesehene Konsolidierungshilfen angewiesen, die bis 2019 jährlich in Höhe von 300 Millionen Euro fließen können. Voraussetzung ist allerdings, dass Bremen einen Konsolidierungspfad einhält, der Jahr für Jahr eine Rückführung der Neuverschuldung um mehr als 120 Millionen Euro vorsieht. Das heißt: Schon im Jahr 2014 muss das Finanzierungsdefizit fast 500 Millionen Euro geringer sein als 2010! Dieses Ziel ist ohne strikte Haushaltsdisziplin nicht erreichbar. Die Konsolidierung muss zudem nachhaltig sein.

II Personal

Personalausgaben weiter gestiegen

Land, Tz. 145 ff.

Besoldungs-, Tarif- und Versorgungserhöhungen sowie eine wachsende Zahl von Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfängern haben die Personalausgaben im Jahr 2009 um 4,8 % auf rund 1,503 Milliarden Euro ansteigen lassen. Sie machen allein für die Kernverwaltung rund 28 % der Gesamtausgaben aus.

Im Jahr 2009 sind allein die Versorgungsausgaben gegenüber dem Vorjahr um fast 7,4 % und seit dem Jahr 2000 um 35,6 % angewachsen. Ihr Anstieg wird sich fortsetzen. In der Kernverwaltung, in den Sonderhaushalten, den Eigenbetrieben und den Stiftungen arbeitete im Jahr 2009 Personal mit einem Beschäftigungsvolumen von insgesamt rund 21.334 Vollzeiteinheiten. Im Vergleich zum Vorjahr konnte das Beschäftigungsvolumen im Bereich der Kernverwaltung um rund 0,9 % abgebaut werden, während es im Bereich der Ausgliederungen um rund 1,6 % höher lag.

Ohne eine Begrenzung der Personalausgaben kann Bremen das Konsolidierungsziel bis 2020 nicht erreichen. Gleichzeitig muss der öffentliche Dienst wettbewerbsfähig bleiben, um qualifiziertes Personal gewinnen zu können. Der Rechnungshof hat beispielhaft Handlungsoptionen benannt, mit deren Hilfe ein ungebremster Anstieg der Personalausgaben vermieden werden kann.

III Wirtschaftlich handeln

Bürgerschaftskanzlei: Bewirtungsbetrieb und Internetauftritt

Land, Tz. 376 ff.

In den Gebäuden der Bremischen Bürgerschaft finden neben den eigenen parlamentarischen Aktivitäten zahlreiche Veranstaltungen statt. Die Bewirtung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer mit Speisen und Getränken stellt die Bürgerschaftskanzlei sicher. Dazu betreibt sie eine Gastronomie, die aus steuerrechtlichen Gründen als Betrieb gewerblicher Art zu führen ist.

Der Betrieb schreibt seit Jahren rote Zahlen. Dies lässt sich künftig vermeiden, wenn die Preise für Speisen sowie Getränke erhöht werden und die kostenlose Raumüberlassung an Dritte reduziert wird. Die Bürgerschaftskanzlei hat zugesagt, die Anregungen des Rechnungshofs aufzugreifen und die Wirtschaftlichkeit des Betriebs zu verbessern.

Die Bürgerschaftskanzlei hat 2009 ohne die vorgeschriebene öffentliche Ausschreibung einen Servicevertrag für die Betreuung ihres Internetauftritts mit einer in Bremen ansässigen Firma abgeschlossen. Die von der Auftragnehmerin geschuldeten Leistungen sind damals nicht präzise beschrieben worden. Damit ist nach nunmehr zweijähriger Vertragslaufzeit immer noch nicht feststellbar, ob die Leistung von der Auftragnehmerin erbracht worden ist. Die Bürgerschaftskanzlei hat bis zum Jahresende 2010 hierfür immerhin bereits rund 90.000 Euro gezahlt.

Landesmedienanstalt: Umsetzung von Prüfungsergebnissen

Land, Tz. 854 ff.

Die Bremische Landesmedienanstalt (brema) hat Transparenz und Genauigkeit ihrer Haushaltspläne verbessert und damit Empfehlungen des Rechnungshofs aus dem Jahr 2007 umgesetzt.

Mit der Einsparung der Stelle „Verwaltungsleitung“ ist die brema auch bei den Personalkosten auf einen Vorschlag des Rechnungshofs eingegangen. Darüber hinaus hat sie Maßnahmen eingeleitet, um den Bürgerrundfunk kostengünstiger zu organisieren. So hat sie beispielsweise vom Bürgerrundfunk genutzte Räumlichkeiten aufgegeben. Nicht benötigte Mittel in Höhe von rund 148.000 Euro hat die brema - wie im Rundfunkstaatsvertrag vorgeschrieben - an Radio Bremen abgeführt und wegen einer ungerechtfertigten Zulagengewährung Regressansprüche gegen den Verantwortlichen durchgesetzt.

Auswandererhaus: Alte und neue Vergaberechtsverstöße

Land, Tz. 567 ff.

Beim Neubau des Deutschen Auswandererhauses im Jahr 2004 hat die Bremerhavener Entwicklungsgesellschaft Alter-/Neuer Hafen (BEAN) Regeln des Vergaberechts und der Korruptionsprävention nicht beachtet. Für die europaweite Ausschreibung der Planungsleistung konnte die BEAN statt einer Aufgabenbeschreibung nur Eckpunkte vorlegen. Ferner hat sie den europaweit auszuscheidenden Anteil an den Bauleistungen von 80 % anhand einer veralteten Kostenberechnung und deshalb zu gering errechnet.

Bei der aktuell geplanten Erweiterung des Auswandererhauses hat die BEAN es erneut versäumt, Planungsleistungen europaweit auszuscheiden. Zudem hat sie eine Generalplanungsleistung ausgeschrieben, ohne dass die dafür erforderlichen Ausnahmevoraussetzungen vorgelegen hätten. Letztlich verfügt die BEAN über zu wenig Personal, um Baumaßnahmen einer solchen Größenordnung ordnungsgemäß zu planen und durchzuführen.

Erweiterungsbau des Auswandererhauses rechnet sich nicht

Land, Tz. 624 ff.

Das Deutsche Auswandererhaus in Bremerhaven wird zur Zeit erweitert, damit es auf Dauer für Besucherinnen und Besucher attraktiv bleibt. Das Wirtschaftsressort hat in einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung festgestellt, dass sich die von Bremen einzusetzenden Mittel innerhalb relativ kurzer Zeit amortisieren.

Die in der Untersuchung getroffenen Annahmen sind zum Teil unzutreffend oder unvollständig, insbesondere sind Kosten für regelmäßige grundlegende Attraktivitätssteigerungen unberücksichtigt geblieben. Trotzdem ging das Ressort von einem gleichbleibend hohem Besucherzuspruch aus. Dies ist aber unrealistisch, wenn keine regelmäßigen Verbesserungen der Attraktivität vorgesehen sind. Darüber hinaus wurden zu hohe Einnahmen zugrunde gelegt und Ausgaben, beispielsweise für die laufende Bauunterhaltung, nicht angesetzt.

Nach Berechnungen des Rechnungshofs wird sich das Projekt nicht rechnen. Es wird den bremischen Haushalt dauerhaft belasten.

IT im Personalbereich: Strategie unklar, Kosten auch

Land, Tz. 680 ff.

Das Finanzressort verfügt über keine ausreichend geplante IT-Strategie für die selbst entwickelten Verfahren zur Personalsachbearbeitung und für das Personalcontrolling. Es hat damit keine angemessene Grundlage, um beurteilen zu können, welche Ziele, Wirkungen und Ergebnisse erreicht werden sollen und welche einzelnen Maßnahmen durchzuführen sind, um diese Ziele zu erreichen. Weder die Betriebs- noch die Entwicklungskosten der IT-Verfahren sind bekannt. Es unterbleibt zudem das notwendige Controlling der IT-Kosten. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind fast durchgängig nicht erstellt worden und die Dokumentation der Projekte und IT-Verfahren ist unzureichend.

Das Finanzressort muss die genannten Schwachstellen abstellen und dabei auch die Frage beantworten, ob die Eigenentwicklung von IT-Verfahren wirtschaftlich ist.

Kirchentag 2009: Bremen trägt mit 7,5 Millionen Euro die größte Last

Land, Tz. 412 ff.

Einer Absichtserklärung des Senats vom Mai 2002 folgend hat das Land Bremen den 32. Deutschen Evangelischen Kirchentag im Mai 2009 mit insgesamt 7,5 Millionen Euro gefördert und war mit rund 55 % größter Geldgeber dieser kirchlichen Veranstaltung.

Die Stadt Köln und das Land Nordrhein-Westfalen hatten dem vorherigen Kirchentag mit einem Anteil von rund 33 % der Kosten deutlich geringere Zuschüsse gezahlt. Als Haushaltsnotlageland und in Anbetracht der Bedingungen, unter denen das Land Konsolidierungshilfen des Bundes erhalten kann, bleibt für eine Finanzierung vergleichbarer Veranstaltungen künftig kein Raum mehr.

Das Wirtschaftsressort hatte dem Kirchentag die öffentlichen Mittel als Projektförderung bewilligt. Was hierbei zu beachten ist und welche Pflichten dem Empfänger der Mittel aufzuerlegen sind, ist in der Landeshaushaltsordnung und den dazu ergangenen Verwaltungsvorschriften geregelt. Das Ressort wandte die Regelungen allerdings nicht sachgerecht an. Es begnügte sich beispielsweise mit den vom Kirchentag vorgelegten Unterlagen, deren Aussagekraft nicht ausreichte, um die Notwendigkeit und die Angemessenheit der Zuwendung umfassend zu prüfen. Es fehlten unter anderem Angaben zur Zahl, Beschäftigungsdauer und Vergütung der Beschäftigten des Kirchentags. Der Rechnungshof hat ferner kritisiert,

dass das Ressort dem Kirchentag für den Nachweis der Mittelverwendung eine viel zu lange Frist einräumte, deren Stichtag mit dem 30. November 2010 eineinhalb Jahre nach Abschluss der Veranstaltung lag.

Neue Recyclingstation: Erst Kosten und Nutzen abwägen

Stadt, Tz. 241 ff.

In Bremen gibt es 15 Recyclingstationen. Das sind ebenso viele wie in Hamburg und in Berlin. Das Umweltressort plant die Eröffnung einer weiteren Station, deren Bau und Einrichtung voraussichtlich rund 500.000 Euro kosten wird. Die jährlichen Betriebskosten dürften bei rund 250.000 Euro liegen. Vor einer solchen Entscheidung gilt es jedoch, Kosten und Nutzen abzuwägen. Das Ressort sollte daher zunächst Informationen über die Nutzung der bisherigen Stationen einholen und auch Alternativen in die Überlegungen einbeziehen. Möglicherweise wird eine zusätzliche Station entbehrlich, wenn andernorts die Öffnungszeiten verändert oder wenig genutzte Stationen verlagert werden.

Das Ressort hat zugesagt, Struktur, Zahl und Verteilung der Recyclingstationen unter abfallwirtschaftlichen und finanziellen Gesichtspunkten kritisch zu überprüfen.

Anreizprogramm führte zu unwirtschaftlichem Handeln

Land, Tz. 350 ff.

Das von 2001 bis 2009 bestehende Anreizprogramm „Bestandsoptimierung“ sollte die Verwaltung dazu bewegen, ihren Gebäudebestand zu optimieren und nicht mehr genutzte Räume und Flächen aufzugeben. Der Anreiz lag darin, dass die Verwaltung eingesparte Mieten für andere konsumtive Ausgaben nutzen konnte.

In den vom Rechnungshof geprüften Fällen verwendete die Verwaltung die eingesparten Mittel, um damit neue Vorhaben zu finanzieren. Diese Vorhaben führten allerdings - kreditfinanziert - private Dritte durch, für die die Verwaltung den Schuldendienst (Zinsen und Tilgung) übernahm. Besser wäre es gewesen, wenn Bremen die Maßnahmen von vornherein selbst finanziert hätte. Das Land erhält am Kreditmarkt günstigere Zinskonditionen als Private und hätte so im Vergleich Kosten sparen können. Der Rechnungshof hat empfohlen, Anreizprogramme künftig so auszugestalten, dass sie die Wahl einer wirtschaftlichen Finanzierungsart unterstützen.

Hausmeisterdienstleistungen für Schulen verbessern

Stadt, Tz. 82 ff.

Hausmeisterdienste für Schulen werden von der Anstalt des öffentlichen Rechts Immobilien Bremen als Dienstleisterin für das Bildungsressort erbracht.

Das Bildungsressort hat für die überwiegende Zahl der Schulen nicht gewährleisten können, dass Hausmeisterdienstleistungen zufriedenstellend erbracht werden. Deshalb sollte das Bildungsressort als Auftraggeber zusammen mit der Auftragnehmerin Immobilien Bremen die Leistungsbeschreibung der Hausmeisterdienste für Schulen überarbeiten. Die zu erbringenden Dienstleistungen sind derart klar und eindeutig zu formulieren, dass Immobilien Bremen diese Leistungen in alleiniger Verantwortung gegenüber den Schulen zufriedenstellend erbringen kann. Es bedarf zudem eines Ausfall-, Beschwerde- und Qualitätsmanagements, um die Hausmeisterdienstleistungen für Schulen zu optimieren.

Wo ist der Asbest geblieben?

Stadt, Tz. 255 ff.

Für den Neubau des Quartierzentrums Mobile in Hemelingen, das ein Stadtteiltreffpunkt für Familien ist, musste ein Kinderspielhaus abgebrochen werden. Aus dem Asbestkataster ist ersichtlich, dass eine Brandschutztür und einige Dichtungen in dem Kinderspielhaus Asbest enthielten. Entsprechend wurde im Auftrag für den Abbruch eine Position zur Asbestentsorgung aufgenommen.

Das mit dem Abbruch beauftragte Unternehmen hat die Asbestentsorgung weder abgerechnet noch belegt. Heißt das, es gab keinen Asbest? Oder ist dies ein Indiz für eine unsachgemäße Entsorgung? Einen Entsorgungsnachweis hat jedenfalls weder das Bauressort noch Immobilien Bremen vorgelegt.

Finanzinstrumente: Zinsvorteil und Bearbeitungsaufwand abwägen

Land, Tz. 746 ff.

Knapp 17 Milliarden Euro Schulden werden auf der Grundlage von über 700 Kreditverträgen geführt und bewirtschaftet. Wegen der derzeitigen Strategie, vornehmlich kurzfristige Kredite aufzunehmen, um bessere Kreditkonditionen zu erreichen, wird eine hohe Umschuldungsdichte in Kauf genommen. Derivative Finanzinstrumente haben wesentlichen Einfluss auf das Schuldenportfolio. Bremen setzt zwar keine gemeinhin als spekulativ anzusehenden Derivate

ein, betreibt jedoch im Vergleich zu den meisten anderen Ländern einen sehr intensiven Derivateeinsatz. Der damit erreichbare Zinsvorteil muss in Relation zu dem Bearbeitungsaufwand stehen.

Bei der Steuerung des Schuldenportfolios war abzusehen, dass die Ausgaben für Zinsen nicht so hoch ausfallen würden wie veranschlagt. Die durch die Minderausgaben frei gewordenen Beträge sind aber nicht zur Reduzierung der Neuverschuldung genutzt worden. Um eine Verstetigung der Zinssätze auf möglichst niedrigem Niveau zu erreichen, hat das Finanzressort stattdessen mit Gläubigern vereinbart, gegen eine Art Vorfälligkeitsentschädigung Zinszahlungen vorzuziehen und somit künftige Haushalte zu entlasten. Der Rechnungshof hält es für unverzichtbar, vor derartigen Mittelverschiebungen das Parlament zu beteiligen.

Steuerung und Prioritäten in der Forschungsförderung nötig

Land, Tz. 515 ff.

Das Wissenschaftsressort steuert seit mehr als zehn Jahren diejenigen bremischen Forschungsinstitute, die außerhalb der Hochschulen tätig sind, mit Hilfe von „Ziel- und Leistungsvereinbarungen“. Darin legen beide Verhandlungsseiten fest, wie hoch der Betrag ist, mit dem die öffentliche Hand das Institut fördert und welche Leistungen das Forschungsinstitut dafür zu erbringen hat. Das Wissenschaftsressort hat dieses Steuerungsinstrument nicht immer konsequent genutzt. Durch unzureichende Zielvorgaben ist die Bewertung der Zielerreichung erschwert.

Das geprüfte Forschungsinstitut hat unter anderem Aufträge für private Dritte durchführt. Es ist aus zuwendungs- und wettbewerbsrechtlichen Gründen notwendig, dass es seine Preise hierfür auf Basis seiner gesamten Kosten kalkuliert.

Eine Dokumentation relevanter Daten aller Forschungseinrichtungen ist erforderlich, damit der Haushaltsgesetzgeber - insbesondere bei knapper werdenden Haushaltsmitteln - entscheiden kann, welche Schwerpunkte er bei der Weiterentwicklung der bremischen Forschungslandschaft setzen will.

IV Einnahmen nicht entgehen lassen

Sondervermögen Hafen: Mietverzicht trotz Investitions- und Instandhaltungsstau

Stadt, Tz. 274 ff.

Die Grundstücke und Anlagen der bremischen Häfen werden vermietet beziehungsweise verpachtet. Beispielsweise wurden im Jahr 2009 Einnahmen in Höhe von rund 15,7 Millionen Euro erzielt. Vertraglich vorgesehen ist, die Entgelte in regelmäßigen Abständen anzupassen. Für 2010 geschah dies zwar vertragsgemäß, allerdings nur auf dem Papier. Denn Mehrbeträge in Höhe von 1,3 Millionen Euro wurden erlassen, ohne dass das Häfenressort das Vorliegen der rechtlichen Grundlagen hierfür geprüft hatte. Es hat den Verzicht mit der Wettbewerbsfähigkeit der bremischen Häfen vor dem Hintergrund der globalen Wirtschaftskrise begründet.

In den bremischen Häfen besteht ein Investitions- und Instandhaltungsstau in Höhe von 145 Millionen Euro. Hierdurch leidet die Attraktivität der bremischen Häfen; die mit ihnen verbundenen 86.000 Arbeitsplätze sind gefährdet. Die durch den Erlass fehlenden Mittel wären besser für die notwendigen Maßnahmen eingesetzt worden.

Der Rechnungshof hat empfohlen, zum mittelfristigen Abbau des Investitionsstaus unter anderem neue Finanzierungswege zu beschreiten, beispielsweise durch Beteiligung privater Investoren.

Hafengesundheitsamt auflösen

Stadt, Tz. 114 ff.

Das Hafengesundheitsamt ist zuständig für die gesundheitliche Überwachung und die Betreuung in der Schifffahrt in den stadtbremischen Häfen in Bremen und Bremerhaven. Es stellt unter anderem nach internationalem Recht geforderte Atteste aus. Ziel ist es, die Bevölkerung vor der Einschleppung von Seuchen zu schützen.

Das Hafengesundheitsamt hat in großem Umfang Schiffe besichtigt, obwohl die erforderlichen Zertifikate bereits vorlagen. Die Zahl der Besichtigungen könnte auch nach sachverständiger Einschätzung ohne Qualitätseinbußen um 30 % bis 50 % zurückgefahren werden. Wenn unnötige Mehrfachprüfungen vermieden werden, lässt sich nicht nur Personal einsparen. Auch die Schiffsbesatzungen werden erheblich entlastet.

Trotz Personalüberhangs ist es in Bremerhaven zu erheblichen Überstunden gekommen. Untersuchungen durch das Ressort haben

weitere bedeutende Unregelmäßigkeiten ergeben, so beispielsweise doppelt gezahlte Zulagen. Die Arbeitszeitregelung und der Personaleinsatz haben gegen Rechtsvorschriften verstoßen, insbesondere gegen das Arbeitszeitgesetz.

Für private Nebentätigkeiten wurden Personal, Einrichtung und Material des Amtes genutzt sowie die Leistungen über die Privatverrechnungsstelle der Ärzte abgerechnet. Die dabei abzuführenden Sachkostenanteile und Vorteilsausgleiche hat das Amt trotz zutreffender Berechnung durch die Privatverrechnungsstelle zu niedrig festgesetzt.

Die Gebühren für hafenäztliche Leistungen sowie für Reise- und Tropenmedizin hat das Ressort nach Ablauf von zehn Jahren erstmals Ende 2010 angepasst. Sie liegen aber weiterhin erheblich unter den Gebühren Hamburgs und Niedersachsens. Dort wird für einzelne Leistungen teilweise bis zu 83 % mehr verlangt. Das erklärte Ziel der Küstenländer, einheitliche Gebühren für die Hafeneleistungen zu erheben, wird dadurch unterlaufen. Auch bei den Impfungen hatte der Rechnungshof frühzeitig auf zu niedrige Gebühren hingewiesen und zum Vergleich die Gebührensätze zweier Hamburger Institute herangezogen. Eine Angleichung an die Hamburger Gebührensätze hätte zu jährlichen Mehreinnahmen von rund 45.000 Euro führen können.

Impfgebühren werden überwiegend in bar eingenommen. Von den 2009 insgesamt auf dieser Position erzielten Einnahmen von rund 130.000 Euro waren etwa 110.000 Euro Bareinnahmen. Anfang 2010 waren in Bremerhaven in mehreren Monaten Kassenfehlbeträge entstanden. Das vom Hafengesundheitsamt praktizierte Verfahren war nicht geeignet, Manipulationen oder Unregelmäßigkeiten zu verhindern.

Der Rechnungshof hat dem Ressort aufgrund der festgestellten Mängel, aber auch aus organisatorischen Gründen vorgeschlagen, das Hafengesundheitsamt aufzulösen und seine Aufgaben in andere Ämter zu integrieren. Die Gebühren sollten zudem erhöht werden, um Einnahmesteigerungen zu erzielen.

Gesundheitsamt: Gebühren erhöhen, kostendeckend kalkulieren

Stadt, Tz. 167 ff.

Das Gesundheitsamt erhebt für Amtshandlungen wie beispielsweise Beratungen, Impfungen oder amtsärztliche Untersuchungen Verwaltungsgebühren. Die Gebührentatbestände sind in der Gesundheits-Kostenverordnung geregelt. Das Amt hat seine Gebühren weder korrekt ermittelt noch regelmäßig und vollständig der Kostenentwicklung angepasst. Nach wie vor erhebt es nicht für alle erbrachten Leistungen überhaupt Gebühren. Die Zahlen und Daten im Bereich des „Amtsärztlichen Dienstes“ für gebührenpflichtige ärztliche Leistungen sind unstimmg. Sie sprechen entweder für deutlich zu niedrige Gebühren oder dafür, dass der „Amtsärztliche Dienst“ personell zu stark ausgestattet ist.

Das Gesundheitsamt schließt seit 2006 mit der damaligen Bremer Arbeitsgemeinschaft für Integration und Soziales, dem heutigen Jobcenter, jährliche Verträge über Gutachterleistungen. Die von der Bundesagentur für Arbeit vorgegebene Vergütungshöhe bleibt weit hinter dem rechnerischen Aufwand zurück. Die Kosten waren 2010 nur zu rund 67 % gedeckt. Wird der vom Ressort inzwischen benannte Zeitbedarf für die Gutachtenerstellung zugrunde gelegt, sinkt der Kostendeckungsgrad sogar auf rund 50 %. Eine fortdauernde Kostenunterdeckung ist nicht hinnehmbar. Das Gesundheitsamt muss vor Abschluss eines nächsten Vertrags prüfen, ob es wirtschaftlich ist, die Aufgaben überhaupt zu übernehmen. Ist dies nicht der Fall, muss es auf den Vertragsschluss verzichten. Der Personalbestand wäre dann entsprechend zu reduzieren.

Straßenreinigung kostet Geld

Stadt, Tz. 250 ff.

Bremen könnte mit einer Straßenreinigungsabgabe jährlich bis zu 10 Millionen Euro einnehmen. Das Landesstraßengesetz ermöglicht es bereits jetzt, die durch die Straßenreinigung entstehenden Kosten den Anliegerinnen und Anliegern aufzuerlegen. Zwölf der fünfzehn einwohnerstärksten Großstädte der Bundesrepublik machen von einer solchen Möglichkeit schon Gebrauch. Der Rechnungshof empfiehlt angesichts der Haushaltsnotlage, dass die Stadtgemeinde Bremen ab dem Jahr 2012 ebenfalls eine Straßenreinigungsabgabe erhebt.

Die Ressorts für Umwelt und Finanzen haben zugesagt, im Zuge des weiteren Verfahrens zur Haushaltskonsolidierung eine Straßenreinigungsabgabe unter den Gesichtspunkten von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu prüfen.

V Einsparpotenziale realisieren

Zentrales Personalüberhangmanagement nicht effektiv

Land, Tz. 208 ff.

Im Jahr 2005 hat der Senat ein Personalüberhangmanagement eingeführt, das den Abbau überzähliger Kräfte sozialverträglich fördern soll. Das Finanzressort hat Regelungen und Instrumente - wie etwa die Altersteilzeit - für die sogenannten Überhangbereiche entwickelt. In den Überhangbereichen werden die für den Personalbestand festgelegten Zielzahlen überschritten.

Das Personalüberhangmanagement ist in der bisher praktizierten Form kein effektives Instrument für den Personalabbau. Seit seiner Einführung sind die Überschreitungen der Zielzahlen in der Kernverwaltung sogar kontinuierlich gestiegen. Die Zielzahlüberschreitung um 194 Vollzeitstellen im Jahr 2010 hat den Haushalt mit rund 9,7 Millionen Euro belastet.

Der Rechnungshof hat dem Finanzressort empfohlen, das Personalüberhangmanagement verlässlicher und verbindlicher zu gestalten sowie stärker zu begleiten. Einen Teil der Vorschläge hat das Finanzressort bereits umgesetzt: Zielzahlen sind bereinigt, das Controllingssystem ist erweitert worden. Die Bereiche Justiz, Kultur, Jugend und Soziales sowie Finanzen/Personal berichten dem Finanzressort monatlich über die Einhaltung ihrer Beschäftigungszielzahlen. Darüber hinaus hat das Finanzressort die Zielzahlen für „Ausbildungs-, Nachwuchskräfte und Beschäftigungspools“ nunmehr am tatsächlichen Bedarf ausgerichtet. Eine Finanzierung von Personalüberhängen aus zentralen Mitteln soll nicht mehr stattfinden.

Angesichts der Gefahr neuer Personalüberhänge sind konsequente Aufgabenkritik und Organisationsoptimierungen unverzichtbar. Um das angestrebte Ziel der Haushaltskonsolidierung zu erreichen, ist zu entscheiden, ob und welche Aufgabenbereiche nur noch eingeschränkt oder gar nicht mehr wahrgenommen werden sollen.

Zulagenwesen unübersichtlich und fehleranfällig

Land, Tz. 272 ff.

Wer im Schichtdienst arbeitet, erhält zum Ausgleich der Mehrbelastung eine Zulage. Auch andere Sachverhalte werden mit Zulagen und sonstigen Sonderleistungen honoriert. Bremen zahlt seinen Beschäftigten im Jahr Zulagen von durchschnittlich rund 13 Millionen Euro.

Das Zulagenwesen ist unübersichtlich, komplex und fehlerträchtig. Besonders die Erschwerniszulagen verursachen hohen Verwaltungsaufwand, da sie häufig manuell ermittelt werden müssen. Die Zulagenkataloge sind mit mehr als 300 Positionen zu umfangreich und zudem nicht aktuell. In einem Tarifvertrag gibt es zum Beispiel noch eine Position zum Einschaufeln von Kohle, ohne dass sich dafür ein Bezug zum Arbeitsumfeld herstellen ließe. Leistungszulagen und Leistungsprämien werden zum Teil auch zu anderen Zwecken als den ursprünglich vorgesehenen gezahlt. So dürfen aber Prämien, die dafür gedacht sind, herausragende besondere Leistungen zu honorieren, nicht der Vergütung von Mehrarbeit oder der vertretungsweisen Übernahme zusätzlicher Aufgaben dienen. Auch andere Zulagen - beispielsweise für Personalgewinnung und Personalbindung - sind gezahlt worden, ohne dass die rechtlichen Voraussetzungen dafür vorlagen.

Das Zulagenwesen muss entrümpelt werden. Unübersichtlichkeit, Fehleranfälligkeit und hoher Verwaltungsaufwand stellen drei Gründe dar, die dafür sprechen, Zulagen so weit wie möglich abzubauen. Die Regelungen für die verbleibenden Zulagen sind eindeutig und einfach zu gestalten. Das Finanzressort sollte verstärkt auf eine rechtmäßige Praxis in den Dienststellen hinwirken und dafür zusätzliche Verfahrenssicherungen vorsehen.

Finanzielle Risiken der Fachhochschulen durch Mehrstunden

Land, Tz. 465 ff.

Um die Lehre für die Studierenden an den Fachhochschulen Bremen und Bremerhaven sicherzustellen, mussten hauptamtlich Lehrende Mehrstunden leisten. Gründe hierfür waren sowohl nicht besetzte Professuren als auch eine teilweise zu großzügige sowie fehlerhafte Ermäßigung der Lehrverpflichtung für diejenigen, die besondere Aufgaben oder Funktionen wahrzunehmen hatten, beispielsweise als Dekanin oder Dekan. Die Hochschulen konnten die fehlenden Lehrstunden nicht durch externe Lehrbeauftragte abdecken, da sie Schwierigkeiten hatten, qualifiziertes Personal zu gewinnen. Über mehrere Jahre summierten sich die Mehrstunden. Letztlich beliefen sie sich - bezogen auf ein Studienjahr - auf mehr als 25 % der gesamten Lehrverpflichtung.

An der Hochschule Bremen wurde zu viel Lehrkapazität für Hochschulverwaltungsaufgaben gebunden. Während zum Beispiel die Laborleitung an der Hochschule Bremerhaven zu den regulären Tätigkeiten der Lehrenden zählt, genehmigte die Hochschule Bremen hierfür häufig Lehrerermäßigungen.

Ressort und Hochschulen haben begonnen, Lösungen für die Sicherstellung der Lehre zu entwickeln, wie zum Beispiel Ermessensspielräume bei Ermäßigungen zu verringern sowie hochschulintern als auch hochschulübergreifend einheitliche Maßstäbe festzulegen.

Sporthallenmanagement weiter verbessern

Stadt, Tz. 57 ff.

Aufgrund eines Kooperationsvertrags unter anderem mit dem Sport- und dem Bildungsressort hat der Landessportbund das Sporthallenmanagement seit dem Jahr 2006 übernommen. Hierunter fallen rund 190 Sporthallen und -räume der Schulen, des Sportamtes und einiger Vereine.

Obwohl sich das Management grundsätzlich bewährt hat, lässt es sich für die Bedarfsplanung und Steuerung der Hallennutzung noch weiter verbessern. Wenn beispielsweise die Schulen ihre tatsächlichen Nutzungszeiten rechtzeitig und detailliert melden würden, könnten noch mehr freie Zeiten an andere Nutzerinnen und Nutzer vergeben werden. Darüber hinaus könnten Sport- und Bildungsressort die Informationen des Landessportbundes über die Hallenauslastung dafür verwenden, die Sportstättenplanung zu optimieren.

Auch die Kalkulation der Nutzungsentgelte muss auf den Prüfstand. Die Nutzungsentgelte sind auf vollständiger Datenbasis nachvollziehbar festzulegen. Es gibt unterschiedliche Entgelte für Sportamts- und Schulsporthallen sowie für öffentliche und private Nutzerinnen und Nutzer, ohne dass die Ressorts dies begründen konnten. Sportamt und Bildungsressort haben zugesagt, dies zu prüfen. Das Ressort sollte die Voraussetzungen klären, unter denen auch Außensportanlagen in ein dann umfassendes Sportstättenmanagement einbezogen werden könnten.