



# Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen

Bremen, den 13. April 2015

## Zusammenfassung der Jahresberichte 2015 - Land und Stadt

|   | Seite     |
|---|-----------|
| <b>I. HAUSHALT UND PERSONAL .....</b>                       | <b>2</b>  |
| <b>II. ENTGANGENE EINNAHMEN UND UNNÖTIGE AUSGABEN .....</b> | <b>4</b>  |
| <b>III. PRIVILEGIEN ABBAUEN.....</b>                        | <b>9</b>  |
| <b>IV. MEHR SORGFALT BEI ZUWENDUNGEN NÖTIG .....</b>        | <b>11</b> |
| <b>V. SONSTIGE PRÜFUNGSFESTSTELLUNGEN .....</b>             | <b>13</b> |

Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen, Die Präsidentin, Kohlhöckerstr. 29, 28203 Bremen,  
Internet: [www.rechnungshof.bremen.de](http://www.rechnungshof.bremen.de)  
bei Rückfragen: Caroline Schreiber/Gabriela Kellermann, Tel.: 0421/361-3440/-3908, Fax: 0421/361-3910,  
e-mail: [caroline.schreiber@rechnungshof.bremen.de](mailto:caroline.schreiber@rechnungshof.bremen.de); [gabriela.kellermann@rechnungshof.bremen.de](mailto:gabriela.kellermann@rechnungshof.bremen.de)



Creative Commons Namensnennung-Nicht kommerziell-Keine Bearbeitung

## I. HAUSHALT UND PERSONAL

### Haushaltsjahr 2014

Nach den - bislang vorläufigen - Zahlen für das Haushaltsjahr 2014 stiegen die steuerabhängigen Einnahmen in Bremen erneut deutlich. Mit fast 3,5 Mrd. € lagen sie um rund 8,0 % höher als im Vorjahr. Erstmals seit dem Jahr 2011 sanken die Zinsausgaben wieder. Sie betragen rund 594 Mio. € und fielen damit im Vergleich zum Vorjahr um rund 10,6 % geringer aus.

Aufgrund letztlich gestiegener Ausgaben erhöhten sich die Schulden gleichwohl auch im Jahr 2014, und zwar auf rund 20,4 Mrd. €. Hinzu kamen die Schulden der Gesellschaften, an denen Bremen die Mehrheit hält, in Höhe von insgesamt rund 1,6 Mrd. € zum Stichtag 31. Dezember 2013.

Ein im Haushaltsverlauf des Jahres 2014 festgestellter Mehrbedarf von rd. 102,7 Mio. € konnte letztlich ohne Neuverschuldung ausgeglichen werden, weil Mittel umgeschichtet und Investitionen verschoben worden waren. Die gegenüber dem Haushaltsanschlag erzielten Mehreinnahmen von rund 239,1 Mio. € sowie die aufgrund geringerer Ausgaben bei den Zinsen gewonnenen Mittel in Höhe von rund 75,1 Mio. € wurden für weitere Ausgaben verwendet. Eine verstärkte Ausgabendisziplin ist zur Einhaltung des Konsolidierungskurses unumgänglich.

### Doppischer Jahresabschluss zum 31. Dezember 2013

Nach der Eröffnungsbilanz zum 1. Januar 2010 legten das Land und die Stadtgemeinde Bremen zum vierten Mal einen doppelischen Jahresabschluss vor. Unverändert umfasste er nur den Kernhaushalt von Stadt und Land.

Es besteht weiterhin Handlungsbedarf, um den doppelischen Jahresabschluss für das Land und die Stadtgemeinde Bremen jeweils zu einem aussagekräftigen Konzernabschluss fortzuentwickeln. Dazu ist es notwendig, dass das Finanzressort die konzeptionellen Festlegungen trifft. Der Rechnungshof empfiehlt dafür, die Buchungskreise nach Land und Stadtgemeinde Bremen zu trennen, die Sondervermögen auf staatliche Doppik umzustellen, die Konsolidierungskreise festzulegen und Bilanzierungsrichtlinien zu erlassen. Außerdem sollten baldmöglichst in der Stadtgemeinde Bremerhaven die Grundlagen für die Einführung der staatlichen Doppik geschaffen werden.

Land,  
Tz. 56-107  
und Stadt,  
Tz. 45-51

Land,  
Tz. 108-146

### **Stetig steigende Personalausgaben**

Land,  
Tz. 147-171

Zwar verringerte sich im Jahr 2013 in der Kernverwaltung der Anteil der Ausgaben für Personal an den Gesamtausgaben gegenüber dem Vorjahr auf rund 26 %. Absolut jedoch erhöhten sich die Personalausgaben um rund 0,7 % auf rund 1.191,1 Mio. €. Im Gesamthaushalt stiegen sie sogar um rund 1,6 % auf rund 1.637,6 Mio. €. Der Grund hierfür liegt nicht zuletzt in den steigenden Versorgungsausgaben.

Innerhalb der Kernverwaltung sank im Jahr 2013 das Beschäftigungsvolumen gegenüber dem Vorjahr zwar um 58 auf 13.404 Vollzeitstellen, also um rund 0,4 %. Die Personalausgaben stiegen hier dennoch um rund 0,7 %.

Zum Haushaltsjahr 2014 beschloss der Senat Zielzahlerhöhungen in einem Umfang von 267 Vollzeitstellen. Trotzdem wurden erneut in 8 von 20 Produktplänen die Zielvorgaben für das Beschäftigungsvolumen nicht eingehalten.



## II. ENTGANGENE EINNAHMEN UND UNNÖTIGE AUSGABEN

### Steuern seit Jahren nicht eingezogen

Land,  
Tz. 430-438

Nach einer seit 2004 bestehenden gesetzlichen Regelung haften unter bestimmten Voraussetzungen insbesondere Banken für nicht abgeführte Umsatzsteuern von Unternehmen, mit denen sie geschäftlich verbunden sind. Obwohl die Finanzverwaltung dazu verpflichtet ist, rückständige Steuern dann gegebenenfalls von den Banken einzuziehen, verzichtete sie darauf weitgehend. Sie ist seit 2004 nur in einem Fall auf Grundlage dieser Regelung tätig geworden, sodass erhebliche Steuerausfälle die Folge gewesen sein dürften. Wie der Rechnungshof sieht auch das Finanzressort hier Handlungsbedarf.

### Informationen unzureichend genutzt

Land,  
Tz. 439-453

Die Finanzverwaltung wertete bei der Vollstreckung von Steuerrückständen nicht alle ihr zur Verfügung stehenden Informationen systematisch aus. So blieben zum Beispiel Hinweise auf vollstreckbares Vermögen unbeachtet. Dies hatte Steuerausfälle zur Folge. Auch bei der Schätzung von Besteuerungsgrundlagen über einen längeren Zeitraum wurden Erkenntnisse, die in anderen Abteilungen der Finanzverwaltung vorhanden waren, häufig nicht genutzt. In einzelnen Fällen führte dies zu grob fehlerhaften Schätzungen. Der Informationsaustausch zwischen der Vollstreckungsstelle und den für die Steuerveranlagung zuständigen Arbeitsbereichen der Finanzverwaltung ist stark verbesserungsbedürftig.

### Bearbeitungsmängel bei Einsprüchen gegen Steuerbescheide

Land,  
Tz. 454-471

Das Finanzamt Bremen ließ Einsprüche gegen Steuerbescheide häufig zu lange unbearbeitet. Zum Teil wurden die Verfahren erst nach mehreren Jahren zur abschließenden Bearbeitung an die Rechtsbehelfsstelle abgegeben, in anderen Fällen hatten Beschäftigte der Rechtsbehelfsstelle die Bearbeitung ohne ersichtlichen Grund für mehrere Jahre unterbrochen. Diese Bearbeitungsmängel hätten den Sachgebietsleitungen auffallen sowie Reaktionen nach sich ziehen müssen, denn eine verzögerte Bearbeitung kann die Sachverhaltsermittlung erschweren und zu Steuerausfällen führen. Der Rechnungshof hat das Finanzressort aufgefordert, die Bearbeitungsmängel durch organisatorische Maßnahmen zu beheben. Das Ressort verspricht sich Verbesserungen von einer neu eingeführten elektronischen Datenbank.

### **Grundsicherung: Fehlbuchungen führen zu Einnahmeausfällen**

Stadt,  
Tz. 96-118

In stationären Einrichtungen lebende Personen, die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen oder Hilfe zur Pflege erhalten, beziehen in der Regel als Bestandteil dieser Leistungen "Hilfe zum Lebensunterhalt" und - bei Vorliegen der Anspruchsvoraussetzungen - auch "Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung". Die Grundsicherungsleistungen werden seit 2014 vollständig durch den Bund erstattet. Der Grundsicherung zuzuordnende Hilfen sind fälschlich auf Haushaltsstellen der Hilfe zum Lebensunterhalt gebucht worden. Hierdurch sind der Stadtgemeinde Bremen für das Jahr 2013 Erstattungen des Bundes im Umfang von rund 200.000 € entgangen. Für das Jahr 2014 sind aufgrund der Prüfung durch den Rechnungshof die notwendigen Korrekturen noch möglich gewesen. Finanzielle Nachteile von rund 270.000 € konnten so vermieden werden.

Der Rechnungshof hat ferner auf die Notwendigkeit hingewiesen, im Amt für Soziale Dienste die Klärung der Erwerbsunfähigkeit stationär betreuter Hilfeempfängerinnen und -empfänger zu veranlassen, um Erstattungsansprüche gegen den Bund und Ansprüche gegen Rentenversicherungsträger realisieren zu können.

### **Vermeidbare Vorfinanzierungen**

Land,  
Tz. 391-417

Um zuwendungsfinanzierte Projekte des Beschäftigungspolitischen Aktionsprogramms (BAP) durchzuführen, erhält das Land Bremen unter anderem Fördermittel aus dem Europäischen Sozialfonds. Zu Beginn einer Förderperiode fließt ein Teil der Mittel als Vorschuss. Weitere Mittel erstattet der Fonds im Verlauf der Projekte. Reichen Vorschuss und Erstattungen nicht aus, um die laufenden Ausgaben zu decken, tritt das Land Bremen bis zu einer Schlussrechnung in Vorleistung. In der Förderperiode 2007 bis 2013 ist das mehrfach geschehen, obwohl es hätte vermieden werden können. Infolgedessen sind Zinsnachteile durch erhöhte Kreditaufnahme entstanden, die nach überschlägigen Berechnungen insgesamt eine sechsstellige Höhe erreichen. Das Arbeitsressort kann unnötige Vorfinanzierungen aus dem Landeshaushalt vermeiden, wenn es bei der Bearbeitung seiner Projekte Vorgaben der EU beachtet und Anträge auf Fördermittel aus dem Europäischen Sozialfonds rechtzeitig stellt.

Im Frühjahr 2013 entschied das Arbeitsressort ohne die notwendige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, einen Teil der Verwendungsnachweise für Zuwendungen extern prüfen zu lassen und so Bearbeitungsrückstände abzubauen. Um Rückstände bei der Prüfung von Verwendungsnachweisen dauerhaft zu vermeiden, ist es aber in erster Linie notwendig,

Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen, Die Präsidentin, Kohlhöckerstr. 29, 28203 Bremen,  
Internet: [www.rechnungshof.bremen.de](http://www.rechnungshof.bremen.de)

bei Rückfragen: Caroline Schreiber/Gabriela Kellermann, Tel.: 0421/361-3440/-3908, Fax: 0421/361-3910,  
e-mail: [caroline.schreiber@rechnungshof.bremen.de](mailto:caroline.schreiber@rechnungshof.bremen.de); [gabriela.kellermann@rechnungshof.bremen.de](mailto:gabriela.kellermann@rechnungshof.bremen.de)



Creative Commons Namensnennung-Nicht kommerziell-Keine Bearbeitung

Geschäftsprozesse zu überprüfen und den Personalbedarf auf Grundlage optimierter Abläufe zu ermitteln.

### **Kosten der Unterkunft: Richtwerte verzögert festgelegt**

Stadt,

Tz. 119-156

Die Stadtgemeinde gewährt Leistungsberechtigten der Grundsicherung für Arbeitssuchende und der Sozialhilfe unter anderem auch Unterkunftskosten. Welche Kosten angemessen sind, ist nach den örtlichen Gegebenheiten des Wohnungsmarkts zu ermitteln und festzulegen. Das zuständige Sozialressort hat über einen Zeitraum von mehr als vier Jahren versäumt, Richtwerte zur Beurteilung angemessener Unterkunftskosten festzulegen. Aufgrund dadurch entstandener Unsicherheiten wurden vielfach über den Richtwerten liegende Unterkunftskosten dauerhaft übernommen. Dabei wurde nicht geprüft, ob dies im Einzelfall individuell gerechtfertigt war oder ob mittelfristig eine Senkung der Kosten möglich gewesen wäre. Der Rechnungshof hat das Sozialressort gebeten, künftig rechtssichere Richtwerte für angemessene Unterkunftskosten festzulegen, um finanzielle Nachteile für die Stadt zu vermeiden.

### **Mehrausgaben von rund 630.000 € für IT-Standardsoftware**

Land,

Tz. 418-429

Das Finanzressort verlängerte 2012 einen Landesvertrag für jeweils aktuelle Versionen von Softwarelizenzen im Wert von etwa 630.000 € für das Folgejahr. Später begründete es sein Vorgehen unter anderem damit, dass damals erwartet worden sei, die Software im Jahr 2013 einzusetzen. Im Jahr 2012 war allerdings schon absehbar, dass dies gar nicht hätte in Betracht kommen können, weil die bremenweite Umstellung der Verwaltungsarbeitsplätze auf den sogenannten BASIS.bremen-PC mit der Nutzung älterer Software-Versionen geplant war. So wird die Software auch bis heute nicht eingesetzt, sondern soll im Laufe des Jahres erst eingeführt werden. Ursächlich für die damalige Fehleinschätzung waren Defizite im Management. Bei umsichtiger Planung hätten die Mehrausgaben vermieden werden können.

### **Fehler bei der Beschaffung von Informationstechnologie**

Stadt,

Tz. 194-221

Statt Leistungen ordnungsgemäß auszuschreiben, vergab die Gesundheit Nord gGmbH Beschaffungsaufträge freihändig und verstieß damit gegen das Vergaberecht. Außerdem führte das Vorgehen der GeNo zu überhöhten Ausgaben, denn bei einigen Beschaffungen hätte sie mit der Nutzung von Rahmenverträgen Preisvorteile erzielen können. Wie Auftragsvergaben und andere Beschaffungen organisatorisch ordnungsgemäß abzulaufen haben, war außerdem nur unvollständig geregelt. Ein schriftliches Notfallkonzept für den IT-Betrieb war ebenfalls nicht vorhanden.

Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen, Die Präsidentin, Kohlhöckerstr. 29, 28203 Bremen,  
Internet: [www.rechnungshof.bremen.de](http://www.rechnungshof.bremen.de)

bei Rückfragen: Caroline Schreiber/Gabriela Kellermann, Tel.: 0421/361-3440/-3908, Fax: 0421/361-3910,  
e-mail: [caroline.schreiber@rechnungshof.bremen.de](mailto:caroline.schreiber@rechnungshof.bremen.de); [gabriela.kellermann@rechnungshof.bremen.de](mailto:gabriela.kellermann@rechnungshof.bremen.de)



Creative Commons Namensnennung-Nicht kommerziell-Keine Bearbeitung

### **Teure Glasfassaden**

Eine neue Grundschulmensa errichtete Immobilien Bremen im Jahr 2011 mit zwei Glasfassaden. Gebäude mit Glasfassaden sind - nicht nur im Bau - vergleichsweise teuer. Glasfassaden müssen regelmäßig gereinigt werden. Die dahinter liegenden Räumlichkeiten erwärmen sich im Sommer besonders schnell und können im Winter als recht kalt empfunden werden. Immobilien Bremen führte - entgegen den Vorschriften - für die Wahl des Fassadenmaterials keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durch. Bei einem Neubau für eine andere Schule hatte IB sich aufgrund des Ergebnisses einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gegen eine Glasfassade entschieden. Kurze Zeit später beschloss der Bremer Senat Baustandards, nach denen großflächige Verglasungen zu vermeiden sind.

Stadt,  
Tz. 222-239

### **Zwei Schulmensen – deutlich unterschiedliche Baukosten**

Nachdem Immobilien Bremen Planungsunterlagen für neue Mensen zweier verschiedener Grundschulen im Dezember 2009 vorgelegt hatte, wurde die Mensa Augsburgener Straße unverzüglich gebaut, die weiteren Planungen für die Mensa Paul-Singer-Straße aber gestoppt. Der für diesen Bau entstandene Zeitverzug sollte dadurch ausgeglichen werden, dass die Mensa - statt in konventioneller Massivbauweise - nun in Modulbauweise errichtet werden sollte. Dies erwies sich als Fehlentscheidung, weil die Modulbauweise nicht zu den damaligen Planungen passte.

Stadt,  
Tz. 240-262

Auf die Ausschreibung für den Modulbau ging nur ein wertbares Angebot ein. Immobilien Bremen nahm es - vorschriftswidrig - ohne vertiefte Preisprüfung an. Trotz gleichen Raumprogramms und geringeren Bauvolumens wurde die in Modulbauweise errichtete Mensa Paul-Singer-Straße um rund 170.000 € teurer als die Mensa Augsburgener Straße. Auch der Zeitverzug konnte nur teilweise aufgeholt werden. Über die wesentliche Änderung der Bauweise und über die Mehrkosten informierte die Verwaltung die damit zu befassenden Gremien nicht.

### **Unentgeltlich Dienstleistungen erbracht**

Eine Forschungseinrichtung der Universität ist seit 2008 in der Wissenschaftsplanung des Landes nicht mehr vorgesehen, belastet das Budget der Universität aber nach wie vor mit jährlich rund 1,4 Mio. €. Aufgrund von Mängeln in der Finanzbuchhaltung liefert die Kostenrechnung der Universität außerdem bis heute keine Erkenntnisse über die Erträge und Kosten der einzelnen Tätigkeitsbereiche dieser Forschungseinrichtung.

Land,  
Tz. 303-333

Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen, Die Präsidentin, Kohlhöckerstr. 29, 28203 Bremen,  
Internet: [www.rechnungshof.bremen.de](http://www.rechnungshof.bremen.de)

bei Rückfragen: Caroline Schreiber/Gabriela Kellermann, Tel.: 0421/361-3440/-3908, Fax: 0421/361-3910,  
e-mail: [caroline.schreiber@rechnungshof.bremen.de](mailto:caroline.schreiber@rechnungshof.bremen.de); [gabriela.kellermann@rechnungshof.bremen.de](mailto:gabriela.kellermann@rechnungshof.bremen.de)



Creative Commons Namensnennung-Nicht kommerziell-Keine Bearbeitung

Die Forschungseinrichtung erbrachte ihre Dienstleistungen teilweise nicht kostendeckend oder sogar unentgeltlich. Die Erträge aus der Geschäftsbeziehung mit ihrem Hauptauftraggeber sanken in den Jahren 2011 bis 2013 zudem kontinuierlich. Ferner waren die Abrechnungen mit diesem Auftraggeber nicht transparent. Inzwischen plant die Universität, die Forschungseinrichtung mittelfristig zu schließen und deren Beschäftigte in anderen Bereichen einzusetzen. Angesichts der laufenden Personalausgaben und der seit Januar 2015 weiter reduzierten Einnahmen der Einrichtung ist aber eine konkretere Planung dringend erforderlich.





### III. PRIVILEGIEN ABBAUEN

#### **Dienstsport bei Feuerwehr und Polizei: Nicht vertretbare Privilegien**

Land,  
Tz. 224-254

Ziel des Dienstsports ist es, dass Vollzugskräfte den besonderen Anforderungen an die körperliche Leistungsfähigkeit gerecht werden. Die Feuerwehr ermöglicht es aber auch ihren Verwaltungskräften, Sport innerhalb der Dienstzeit zu treiben. Der Rechnungshof hat gefordert, sportliche Aktivitäten im Dienst ausschließlich Vollzugskräften zu gestatten, da nur diese den Belastungen des Feuerwehrdienstes ausgesetzt sind.

Die Polizei honoriert den alle zwei Jahre zu erbringenden Nachweis der körperlichen Leistungsfähigkeit mit Dienstzeitgutschriften von 24 Stunden. Da Polizeivollzugskräfte bereits vier Stunden im Monat Sport innerhalb der Dienstzeit treiben dürfen, ist es nicht vertretbar, vorgeschriebene Leistungsnachweise zusätzlich mit Freizeit zu honorieren. Dies gilt nicht zuletzt angesichts der Belastung der Polizei mit derzeit rund 300.000 Überstunden. Würden künftig alle Polizeivollzugskräfte ihre körperliche Leistungsfähigkeit durch einen Leistungsnachweis zeitgerecht dokumentieren, wäre dies mit Zeitgutschriften in Höhe von jährlich über 24.700 Stunden verbunden. Rechnerisch entspräche dies einem Stellenvolumen von rund 15 Vollzeiteneinheiten im Gegenwert von jährlich rund 830.000 €.

#### **Musikschule Bremen: Mehr Ferien als tarifrechtlich vorgesehen**

Stadt,  
Tz. 52-95

Während der zwölf Wochen Ferien der allgemeinbildenden Schulen bietet auch die Musikschule keinen Unterricht an. Abhängig von der jeweiligen Vertragsgestaltung haben die angestellten Lehrkräfte aufgrund dieses Ferienüberhangs bis zu sechs Wochen Urlaub mehr als die tarifrechtlich vorgesehenen dreißig Tage, wenn auch inzwischen ein Teil des Überhangs durch vorgeholten Unterricht ausgeglichen wird. Nach einer Berechnung auf der Grundlage aller 21 Vollzeitstellen für Lehrkräfte verzichtete die Musikschule in den Jahren von 2010 bis 2013 rechnerisch somit pro Woche auf rund 31 Unterrichtsstunden, was etwa einer Vollzeiteinheit entspricht. Der Rechnungshof hat die Musikschule aufgefordert, ihre Unterrichtskapazitäten auszuschöpfen.

Der Musikschule Bremen flossen im Jahr 2013 öffentliche Mittel in Höhe von rund 1,7 Mio. € zu. Die in den jährlich zwischen Musikschule und Kulturressort geschlossenen Kontrakten enthaltenen Kennzahlen wurden seit Jahren kaum den sich wandelnden Verhältnissen angepasst. Veränderte Rahmenbedingungen, wie die Ausweitung der Ganztagschulen, haben dazu geführt, dass das Angebot der Musikschule in den Nachmittagsstunden weniger wahrgenommen wird. Das inzwischen vorliegende

Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen, Die Präsidentin, Kohlhöckerstr. 29, 28203 Bremen,  
Internet: [www.rechnungshof.bremen.de](http://www.rechnungshof.bremen.de)

bei Rückfragen: Caroline Schreiber/Gabriela Kellermann, Tel.: 0421/361-3440/-3908, Fax: 0421/361-3910,  
e-mail: [caroline.schreiber@rechnungshof.bremen.de](mailto:caroline.schreiber@rechnungshof.bremen.de); [gabriela.kellermann@rechnungshof.bremen.de](mailto:gabriela.kellermann@rechnungshof.bremen.de)



Creative Commons Namensnennung-Nicht kommerziell-Keine Bearbeitung

Strukturkonzept bedarf noch einer Finanzplanung sowie der Festlegung von Verantwortlichkeiten und überprüfbar Zielzahlen für die geplanten Maßnahmen. Zudem ist die Kosten- und Leistungsrechnung so aufzubauen, dass Bildungsangebote kostendeckend kalkulierbar werden.

### **Universität Bremen: Unangemessene Doppelhonorierungen**

Land,  
Tz. 277-302

Engagieren sich Professorinnen oder Professoren an der Universität in der Selbstverwaltung, erhalten sie eine zusätzliche Bezahlung in Form sogenannter Funktionsleistungsbezüge. Daneben kann noch ihre Lehrverpflichtung reduziert werden. Im Jahr 2013 gewährte die Universität in 41 Fällen Funktionsleistungsbezüge in einer Gesamthöhe von rund 234.000 € und ermäßigte darüber hinaus die Lehrverpflichtung derselben Personen jeweils im höchstmöglichen Umfang um insgesamt 175 Semesterwochenstunden. Der Rechnungshof hält solche Doppelhonorierungen für nicht vertretbar. Nach der Rechtslage ist es schon jetzt nicht zulässig, beispielsweise Forschungs- und Lehrzulagen mit Lehrermäßigungen zu kombinieren. Für die Übernahme von Funktionen in der Selbstverwaltung sollte nichts anderes gelten.

Mit der 2002 begonnenen Umstellung von der C-Besoldung auf die leistungsbezogene W-Besoldung der Professorinnen und Professoren sind der Universität Bremen erhebliche Mehrausgaben entstanden. Die höheren Ausgaben sind unter anderem darauf zurückzuführen, dass die Universität nahezu alle Anträge auf Leistungsbezüge bewilligte, obwohl teilweise nicht einmal die hierfür erforderlichen rechtlichen Voraussetzungen vorlagen. In 29 Fällen führte schon allein die fehlerhafte Rechtsanwendung bei der Bewilligung von Berufsleistungsbezügen zu Mehrausgaben von insgesamt rund 568.000 € in den Jahren 2011 bis 2013.



#### IV. MEHR SORGFALT BEI ZUWENDUNGEN NÖTIG

##### **Komplexe Materie: Besserstellungsverbot bei Zuwendungen**

Land,  
Tz. 172-207

Zuwendungsempfängerinnen und -empfänger dürfen ihre Beschäftigten nicht besser stellen als vergleichbare Beschäftigte des öffentlichen Dienstes. Die Einhaltung dieses Besserstellungsverbots wurde teilweise überhaupt nicht, teilweise nicht ausreichend geprüft. Zuwendungen sind ohne ausreichende Informationen über die Beschäftigungsbedingungen gezahlt, Ausnahmen vom Besserstellungsverbot nicht hinreichend begründet und dokumentiert worden.

Der Rechnungshof hat angesichts der schwierigen Materie empfohlen, mit Antrags- und Verwendungsnachweisprüfungen möglichst spezialisierte Beschäftigte zu befassen und durch zentrale Stellen in den Ressorts unterstützen zu lassen.

##### **Drogenberatung: Haushaltsrecht bei Zuwendungen nicht beachtet**

Stadt,  
Tz. 157-193

Im Jahr 2005 wurde die kommunale Aufgabe der Drogenberatung auf Träger der Wohlfahrtspflege übertragen, die dafür von der Stadt Zuwendungen erhalten. Gesundheitsressort und Gesundheitsamt haben mit den Trägern Verträge abgeschlossen, die Rahmen und fachliche Ziele, aber auch Details der Zuwendung regeln. Daneben erlässt das Gesundheitsamt jährlich Zuwendungsbescheide. Die Vorschriften sehen ein solches Nebeneinander nicht vor. Verträge und Bescheide widersprechen sich hinsichtlich der Finanzierungsart. Inhaltliche Regelungen laufen zudem den Vorschriften der Landshaushaltsordnung zuwider und führen dazu, dass Einnahmen der Träger nicht im gebotenen Umfang auf die Zuwendung angerechnet werden. Die jeweils für fünf Jahre geschlossenen Verträge bewirken finanzielle Verpflichtungen der Stadt, die über Verpflichtungsermächtigungen abzusichern sind. Das ist bisher unterblieben.

##### **Justiz: Bearbeitung von Zuwendungen neu ausrichten**

Land,  
Tz. 255-276

Das Justizressort fördert Dritte mit Zuwendungen und wendete dafür in den Jahren 2012 und 2013 jeweils rund 1,4 Mio. € auf. Es kooperiert auch mit anderen Ressorts, wobei teilweise nur eine Stelle das Zuwendungsverfahren bearbeitet, obwohl die Mittel aus den Etats verschiedener Ressorts stammen. Offenkundige Mängel bei der Zuwendungsabwicklung durch kooperierende Ressorts nahm das Justizressort nicht immer zum Anlass für klärende Nachfragen. Um das Risiko zu verringern, dass Mittel nicht den Vorschriften entsprechend bewirtschaftet werden, um einheitliche Bearbeitungsstandards zu fördern und um die

Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen, Die Präsidentin, Kohlhöckerstr. 29, 28203 Bremen,  
Internet: [www.rechnungshof.bremen.de](http://www.rechnungshof.bremen.de)

bei Rückfragen: Caroline Schreiber/Gabriela Kellermann, Tel.: 0421/361-3440/-3908, Fax: 0421/361-3910,  
e-mail: [caroline.schreiber@rechnungshof.bremen.de](mailto:caroline.schreiber@rechnungshof.bremen.de); [gabriela.kellermann@rechnungshof.bremen.de](mailto:gabriela.kellermann@rechnungshof.bremen.de)



Creative Commons Namensnennung-Nicht kommerziell-Keine Bearbeitung

Verantwortung an einer Stelle zusammenzuführen, hat der Rechnungshof empfohlen, die Verantwortung im Einzelfall allein demjenigen Ressort zuzuordnen, in dessen Aufgabenbereich die Zuwendung überwiegend fällt.

### **Vergabe- und Zuwendungsverfahren teilweise fehlerhaft**

Land,  
Tz. 350-390

Eine private Eisenbahngesellschaft erneuerte und elektrifizierte ihre Schienenstrecke in Bremen-Nord mit staatlichen Fördermitteln. Das Vergabeverfahren wurde teilweise nicht regelkonform durchgeführt, weil die Gesellschaft den gesamten Auftragswert für die zusammenhängenden Planungsleistungen nicht geschätzt hatte, bevor sie die Planungsleistungen in einzelnen nationalen Verfahren ausschrieb. Ferner beschrieb sie in einem der Vergabeverfahren nicht alle Leistungen ausreichend eindeutig. Außerdem bemaß die Gesellschaft in einem anderen Fall die Zeit für eine Angebotsabgabe zu knapp.

In den von der Gesellschaft erstellten Vergabebermerken sind zudem nicht alle Schritte des jeweiligen Vergabeverfahrens dokumentiert. So war in einem Verfahren die Wertung der Angebote nicht nachvollziehbar. Aufgrund seiner engen Beteiligung am Bauvorhaben dokumentierte das Bauressort entgegen den Vorschriften nicht alle erforderlichen Einzelheiten. Ferner führte es mehrere Zuwendungsverfahren für dasselbe Vorhaben durch, sodass Finanzierungsbeteiligungen und Gesamtkosten intransparent wurden.

## V. SONSTIGE PRÜFUNGSFESTSTELLUNGEN

### **Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind Pflicht**

Entscheidungen über finanzwirksame Maßnahmen sind rechtlich verpflichtend mit Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vorzubereiten. In nicht einmal der Hälfte der gesichteten entscheidungsvorbereitenden Unterlagen kam die Verwaltung dieser Pflicht nach. Wenn sie Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchführte, benannte sie zudem nicht immer Alternativen. Auch fehlten bis auf wenige Ausnahmen aussagekräftige Zielkennzahlen und Zeitpunkte für Erfolgskontrollen. Das Finanzressort hat zugesagt, die Unterlagen der anderen Ressorts künftig vor der Weiterleitung an die Gremien zumindest auf Vollständigkeit und Plausibilität zu prüfen.

Land,  
Tz. 208-223

### **Niemand zuständig für die zentrale Pflege von Vertragsmustern?**

Die Honorarordnung für Architekten- und Ingenieurleistungen (HOAI) regelt die Honorare für Planungsleistungen. Art und Umfang der Leistungserfüllung werden in Verträgen bestimmt, für die bei der öffentlichen Auftragsvergabe fachspezifische Vertragsmuster verwendet werden. Ändern sich die HOAI oder andere Rechtsgrundlagen, müssen die Vertragsmuster angepasst werden. Andernfalls besteht das Risiko unwirksamer Vertragsklauseln. Das kann unter Umständen zu erheblichen Nachteilen für Bremen führen.

Land,  
Tz. 334-349

Nach der Änderung der HOAI im Juli 2013 wurden die bremischen Vertragsmuster nicht zeitnah mit den neuen Regeln harmonisiert. Das Bauressort, das früher die Vertragsmuster gepflegt hatte, hielt sich nicht mehr für zuständig für die den Hochbau betreffenden Vertragsmuster, seitdem das Finanzressort die Fachaufsicht über Immobilien Bremen führt. Es ist unabdingbar, dass die Zuständigkeit für die Pflege von Vertragsmustern in Bremen klar geregelt ist und zentral für alle mit Bauaufgaben betrauten Stellen wahrgenommen wird.

### **Kommerzielle Beteiligungen Radio Bremens**

Nach dem Rundfunkstaatsvertrag hat der Rechnungshof die Aufgabe zu prüfen, ob sich Radio Bremen und seine Beteiligungsunternehmen bei kommerzieller Tätigkeit marktkonform verhalten.

Land,  
Tz. 472-487

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Regelungen des Rundfunkstaatsvertrags zu kommerziellen Aktivitäten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten im Unternehmensverbund Radio Bremens vollständig umgesetzt worden sind. Die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen Radio Bremen und den kommerziell tätigen Beteili-

Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen, Die Präsidentin, Kohlhöckerstr. 29, 28203 Bremen,  
Internet: [www.rechnungshof.bremen.de](http://www.rechnungshof.bremen.de)

bei Rückfragen: Caroline Schreiber/Gabriela Kellermann, Tel.: 0421/361-3440/-3908, Fax: 0421/361-3910,  
e-mail: [caroline.schreiber@rechnungshof.bremen.de](mailto:caroline.schreiber@rechnungshof.bremen.de); [gabriela.kellermann@rechnungshof.bremen.de](mailto:gabriela.kellermann@rechnungshof.bremen.de)



Creative Commons Namensnennung-Nicht kommerziell-Keine Bearbeitung

gungsunternehmen entsprechen weitestgehend marktgerechten Anforderungen. Die jährlichen Berichte der Abschlussprüfer zur Marktkonformität sind jedoch verbesserungsbedürftig.

### **Öffentlichkeitsarbeit von Fraktionen und Gruppen**

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

Land,  
Tz. 488-500

### **Anhang: Beratung der Bremischen Bürgerschaft**

Der Rechnungshof hat in der Vergangenheit regelmäßig die Verwendung der staatlichen Geldleistungen durch die Fraktionen und Gruppen der Bremischen Bürgerschaft sowie die Bewirtschaftung dieser Mittel durch die Bürgerschaftskanzlei geprüft. Die Prüfungsergebnisse haben gezeigt, dass einzelne Regelungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung der Fraktionen zu Anwendungsschwierigkeiten und Missverständnissen führen.

Land,  
Tz. 501-566

Der Rechnungshof nimmt das zum Anlass, der Bremischen Bürgerschaft und ihren Fraktionen mit der vorliegenden Beratenden Äußerung Veränderungen des Regelwerks und der Praxis der staatlichen Fraktionsfinanzierung vorzuschlagen.