



# Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen

Bremen, den 25. April 2013

## Zusammenfassung der Jahresberichte 2013 - Land und Stadt

	Seite
<b>I. HAUSHALT UND PERSONAL .....</b>	<b>2</b>
<b>II. BEARBEITUNGSQUALITÄT ERHÖHEN.....</b>	<b>3</b>
<b>III. TRANSPARENZ VERBESSERN.....</b>	<b>6</b>
<b>IV. ORGANISATION UND ZIELERREICHUNG ÜBERPRÜFEN .....</b>	<b>8</b>
<b>V. SONSTIGE PRÜFUNGSFESTSTELLUNGEN .....</b>	<b>10</b>

## I. Haushalt und Personal

### **Steuern, Schulden und Zinsen**

Nach den vorläufigen Daten aus dem Finanzressort stiegen die Einnahmen in Bremen im Jahr 2012 erneut leicht, und zwar im Vergleich zum Vorjahr um rund 1,6 % auf nunmehr rund 3,1 Milliarden Euro. Während die Steuereinnahmen um rund 0,6 % auf rund 2,3 Milliarden Euro leicht zurückgingen, war bei den Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich und den Bundesergänzungszuweisungen ein Anstieg um rund 8,7 % auf rund 0,8 Milliarden Euro zu verzeichnen. Die Schulden erhöhten sich 2012 weiter um 3,8 % gegenüber dem Vorjahr. Sie beliefen sich Ende 2012 auf rund 19,3 Milliarden Euro. Die Schuldenhöhe der beiden Stadtgemeinden macht mittlerweile fast die Hälfte der Gesamtschulden des Stadtstaates aus. Dazu kommen Schulden der bremischen Gesellschaften mit Mehrheitsbeteiligung in Höhe von mehr als 1 Milliarde Euro. Die Zinsausgaben stiegen überwiegend wegen des weiterhin niedrigen Zinsniveaus im Vergleich zum Vorjahr nur um 3 % auf rund 650,4 Millionen Euro.

Land,  
Tz. 13 - 66  
und  
Stadt,  
Tz. 6 - 46

### **Personal: Ausgaben gestiegen, Einsparquote nicht erreicht**

Der Anteil der Ausgaben für Personal an den Gesamtausgaben betrug im Jahr 2011 rund 27,0 %. Die Personalausgaben der Kernverwaltung stiegen gegenüber dem Vorjahr um 1,8 % auf rund 1.161 Millionen Euro. Hierin enthalten waren die Versorgungsbezüge, die bereinigt um die Zuführungen zur Versorgungsrücklage gegenüber dem Vorjahr um rund 2,7 % auf rund 342 Millionen Euro stiegen.

Land,  
Tz. 107 - 129

Im Jahr 2011 verringerte sich das Beschäftigungsvolumen in der Kernverwaltung unter Berücksichtigung der Eingliederung eines ehemaligen Eigenbetriebs auf 13.597 sogenannte Vollzeiteinheiten. Dennoch wurde die vom Senat vorgegebene Einsparquote für die Zahl der Beschäftigten im Jahr 2011 erneut verfehlt. Auch Ende 2012 sind in einigen Produktplänen die Zielvorgaben wiederum nicht eingehalten worden.

## II. Bearbeitungsqualität erhöhen

### **Mehr als 1 Million Euro Steuerausfälle durch Bearbeitungsmängel**

Land,

Tz. 279 - 314

Die Arbeitnehmerstellen in den bremischen Finanzämtern setzen ein elektronisches System ein, das steuerliche Risiken in den Steuererklärungen erkennt und den Beschäftigten der Finanzämter automatisch entsprechende Hinweise gibt. Die Hinweise wurden nur unzureichend bearbeitet, so dass allein dadurch jährlich Steuerausfälle von mehr als 1 Million Euro entstehen. Der Rechnungshof hat Vorschläge unterbreitet, die eine verbesserte Bearbeitung ermöglichen.

In Vorbereitung der Gründung des Finanzamts Bremen hat das Finanzamt Bremen-West sog. Aktionswochen durchgeführt, um hohe Arbeitsrückstände abzubauen. Dabei wurden die Angaben in den Steuererklärungen ungeprüft übernommen, mit der Folge weiterer Steuerausfälle. Weshalb es zu so hohen Rückständen gekommen ist, ist nach wie vor ungeklärt. Der Rechnungshof erwartet, dass die Ursachen ermittelt und behoben werden.

### **Bearbeitungsrückstände verursachen Haushaltsrisiko**

Stadt,

Tz. 124 - 138

Im Amt für Soziale Dienste sind durch Bearbeitungsrückstände in der Fallbearbeitung bei der Hilfe zur Erziehung Zahlungsrückstände bei Ausgaben und Verluste bei Einnahmen entstanden. Um für künftige Haushalte das Risiko zusätzlicher Belastungen zu vermeiden, hat der Rechnungshof das Sozialressort aufgefordert, die tatsächlichen Rückstände in der Bearbeitung zu ermitteln und vor allem planvoll abzubauen. Er hat das Sozialressort gebeten, deshalb notwendig werdende - bisher nicht eingeplante - Zahlungen und Einnahmen im Haushalt zu veranschlagen sowie die politischen Gremien über den Abbau der Rückstände zu unterrichten.

Bisher getroffene Maßnahmen der Verwaltung entschärfen zwar zum Teil das Problem der Rückstände, werfen jedoch neue Fragen auf. Daher hat der Rechnungshof dem Sozialressort empfohlen, Vorgehen und Arbeitsweisen der Sozialzentren im Sinne eines "best-practice-Verfahrens" zu analysieren und vorrangig kostenneutrale Maßnahmen zu ergreifen, um die Rückstände abzubauen.

### **Finanzielle Risiken für zwei bremische Hochschulen**

Land,  
Tz. 190 - 221

Hochschulen sind nicht nur in Forschung und Lehre tätig, sondern bieten auch Dienstleistungen an, die sie in Konkurrenz zu privaten Unternehmen wie Ingenieurbüros oder Beratungsgesellschaften erbringen. Seit 2009 müssen die Hochschulen aufgrund europarechtlicher Vorgaben nachweisen können, dass sie Dienstleistungen für private Unternehmen kostendeckend abrechnen. Die Universität Bremen und die Hochschule Bremerhaven erfüllen diese Nachweispflicht jedoch erst seit dem Jahr 2011.

Fördern öffentliche Institutionen Forschungsprojekte, tragen sie in der Regel nur einen Teil der Projektausgaben. Die Hochschulen hatten daher für die geprüften Projekte eigene Mittel von rund 850.000 Euro eingeplant. Tatsächlich mussten sie rund 1,4 Millionen Euro aufbringen. Gründe hierfür waren u. a. Projekte, die ohne finanzielle Zusage der Mittelgeber begonnen wurden und die die Hochschule schließlich zu 100 % finanzieren musste, oder mangelhaftes Projektcontrolling, das zu zusätzlichen Kosten führte. Um Mehrausgaben zu vermeiden, wollen die Hochschulen künftig die finanziellen Risiken ihrer Projekte regelmäßig bewerten.

### **Bearbeitungsqualität nicht nur von Personalausstattung abhängig**

Stadt,  
Tz. 75 - 92

Der Rechnungshof hat die Qualität der Bearbeitung von Hilfen zum Lebensunterhalt in den sechs Sozialzentren untersucht. Bei annähernd gleichen Fallzahlen pro Vollzeitkraft wich die Bearbeitungsqualität deutlich voneinander ab. Die festgestellte durchschnittliche Fehlerhäufigkeit lag in den geprüften Fällen zwischen rund 7 % und 29 %. Rund 60 % der mit Widerspruch angegriffenen Bescheide aus der Stichprobe wurden schon nach einer verwaltungsinternen Überprüfung geändert. Der auch darin zum Ausdruck kommende Anteil fehlerhafter Sachbearbeitung ist deutlich zu hoch.

Die Bearbeitungsqualität muss insgesamt verbessert werden. Dazu ist es notwendig, die Ursachen für die unterschiedliche Bearbeitungsqualität zu ermitteln. Die Ursachensuche sollte sich u. a. auch auf Geschäftsprozesse sowie das Führungsverhalten erstrecken.

### **Unzulängliche Vereinbarung**

Stadt,  
Tz. 150 - 169

Das Bauressort versäumte es, für den Bau einer Begegnungsstätte mit der Sanierungsträgerin die für die Verwendung öffentlicher Mittel maßgeblichen Regelungen wirksam zu vereinbaren. Aufgrund dieses Versäumnisses kam es zu etlichen Mängeln bei der Kostenkontrolle und der Führung des Bautagebuchs. Es fehlte ein aussagekräftiger Erläuterungsbericht. Auch die Kalkulation zu erwartender Nutzungskosten war nicht nachgewiesen. Mangels transparenter Dokumentation war weder eine ordnungsgemäße Entsorgung von Asbest belegbar noch die Herkunft des verwendeten Tropenholzes aus nachhaltiger Forstwirtschaft. Das Bauressort hat zugesagt, Überzahlungen zurückzufordern.

### **Haushaltsmittel ohne Ermächtigung ausgegeben**

Land,  
Tz. 130 - 134

Die Verwaltung hat unterjährig zentral veranschlagte Haushaltsmittel ausgegeben, obwohl das Budget auf den Haushaltsstellen nicht ausreichte. Sie hat also ohne haushaltsrechtliche Ermächtigung gehandelt und damit gegen das Budgetrecht des Parlaments verstoßen. Das vom Finanzressort für diese Haushaltsmittel durchgeführte Controlling hat nicht ausgereicht, derartige Haushaltsüberschreitungen zu verhindern.

### III. **Transparenz verbessern**

#### **Unterschiedliche Ausstattung für Betreuung an Ganztagschulen**

Stadt,

Tz. 47 - 74

Die Zuweisung von Mitteln für die Betreuung an Ganztagschulen ist kaum durchschaubar. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass Ganztagschulen trotz gleichen pädagogischen Auftrags unterschiedlich mit Betreuungskräften ausgestattet sind. Das Bildungsressort hat zwar Zuweisungskriterien für Betreuung entwickelt, sich bei der Vergabe von Mitteln zur Finanzierung dieser Kräfte aber nicht an diese Kriterien gehalten. Auch soziale Aspekte erklären die unterschiedliche Ausstattung von Schulen mit Betreuungskräften nicht.

Der reguläre Schulbetrieb neben der Ganztagsbetreuung ist ebenfalls mit deutlich unterschiedlichen Personalressourcen ausgestattet, wie der Rechnungshof bereits 2010 festgestellt hatte. Das wirkt in den Ganztagsbetrieb hinein und verstärkt die unterschiedlichen Bedingungen an den Schulen. Der Rechnungshof hat das Bildungsressort aufgefordert, seine Zuweisungspraxis zu überarbeiten und der ungleichen Ausstattung entgegenzuwirken.

#### **Offshore-Terminal belastet bremischen Haushalt langfristig**

Land,

Tz. 231 - 254

Bremen errichtet in Bremerhaven für rund 180 Millionen Euro einen Offshore-Terminal. Nach einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung soll er sich bei normalem Verlauf nach mehr als 30 Jahren rechnen. Die Verwaltung hat in Vorlagen für die politischen Entscheidungsträger und der Senat in einer Pressemitteilung eine Finanzierung über lediglich fünf Jahre herausgestellt, sodass langfristige Belastungen künftiger Haushalte vermieden würden.

Solange Bremen verschuldet ist, wirken sich alle Maßnahmen auf künftige Haushalte aus. Es ist nämlich ohne Belang, ob Bremen Zinsen für neu aufgenommene Darlehen oder für nicht getilgte Altschulden zu zahlen hat. Die Investition in den OTB wird im Ergebnis über mehr als 30 Jahre langfristig finanziert und belastet damit künftige Generationen.

Investitionsentscheidungen müssen in Kenntnis der Wirkungen auf den Gesamthaushalt, insbesondere der absehbaren Belastungen durch andere unabweisbare Projekte, getroffen werden. Das Fehlen fundierter Entscheidungsgrundlagen erhöht das Risiko, die grundgesetzliche Konsolidierungsverpflichtung nicht erfüllen zu können.

### **Werkstätten der Universität Bremen**

Land,  
Tz. 166 - 189

Insgesamt neun hauseigene Werkstätten der Universität Bremen erbringen unterstützende technische Dienstleistungen, z. B. die Inspektion von Heizungsanlagen oder die Reparatur von Fußböden. In der Regel handelt es sich nicht um universitätsspezifische Dienstleistungen.

Die Auslastung der Werkstätten und die mit ihren Leistungen verbundenen Kosten sind bislang nicht ermittelt worden. Die Universitätswerkstätten erfassen nicht konsequent die Stunden, die sie für ihre Dienstleistungen benötigen. Ohne Stundenaufschreibungen lässt sich nicht feststellen, wie die Werkstätten ausgelastet sind und welche Kosten der Universität für die einzelnen Dienstleistungen entstehen.

Die Universität Bremen hat zugesagt, bis Ende des Jahres 2015 in allen Werkstätten verpflichtend aussagekräftige Stundennachweise führen zu lassen. Mithilfe der Nachweise werde sie prüfen, ob es wirtschaftlicher ist, Leistungen durch eigene Werkstätten oder durch Fremdfirmen ausführen zu lassen.

### **Doppischer Jahresabschluss zum 31. Dezember 2011**

Land,  
Tz. 67 - 106

Das Land und die Stadtgemeinde Bremen haben nach dem Jahr 2010 zum zweiten Mal einen doppelten Jahresabschluss vorgelegt, der wiederum nur den Kernhaushalt des Landes und der Stadtgemeinde Bremen berücksichtigt. Würden auch die Stadtgemeinde Bremerhaven sowie die Sonderhaushalte, Sondervermögen, Eigenbetriebe und bremischen Gesellschaften in den Jahresabschluss einbezogen, könnten bilanzielle und finanzielle Auswirkungen vollständig und transparent dargestellt werden. Der Jahresabschluss könnte zu einem Steuerungsinstrument entwickelt werden.

Der Rechnungshof hat empfohlen, über alle finanziellen Verpflichtungen - z. B. Garantieerklärungen für Beschäftigte von Beteiligungen - zu berichten, um die Risiken für Bremen möglichst vollständig darzustellen. Außerdem sollten im Lagebericht schwerpunktmäßig Planungen und Entwicklungen behandelt sowie Risiken bewertet werden, damit sich ein realistisches Bild ergibt.

#### IV. Organisation und Zielerreichung überprüfen

##### **Erhebliches Einsparpotenzial bei der Personalsachbearbeitung**

Land,  
Tz. 255 - 278

Ein Vergleich der Personalausstattung für die Personalsachbearbeitung in den Dienststellen zeigt erhebliches Einsparpotenzial. Rechnerisch lassen sich rund 43 von 140 Vollzeiteinheiten und damit Ausgaben von rund 2,4 Millionen Euro jährlich einsparen. Die Prüfungsfeststellungen belegen, dass sich grundsätzlich die Wirtschaftlichkeit steigern lässt, wenn die Personalsachbearbeitung in größeren Organisationseinheiten wahrgenommen wird.

##### **Hinterlegungsstellen: Noch Verbesserungen möglich**

Land,  
Tz. 155 - 165

Die Amtsgerichte Bremen, Bremen-Blumenthal und Bremerhaven bearbeiten Hinterlegungsgeschäfte sachgerecht und im Wesentlichen fehlerfrei. Dennoch sind Vereinfachungen in den Arbeitsabläufen möglich.

Aufgrund der geringen Fallzahl am Amtsgericht Bremen-Blumenthal von jährlich nur rund 80 neuen Fällen hält es der Rechnungshof nicht für erforderlich, auch dort eine Hinterlegungsstelle dauerhaft vorzuhalten. Stattdessen lässt sich durch eine Konzentration am Amtsgericht Bremen Fachwissen bündeln.

Der Rechnungshof hat zudem angeregt, die derzeitige Verpflichtung Bremens zu Zinszahlungen aufzuheben, die Geldhinterlegungen ab einer Höhe von 10.000 Euro nach Ablauf von drei Monaten betreffen.

##### **Umstrukturierung der Informationstechnik teurer als erwartet**

Land,  
Tz. 135 - 154

Die Informationstechnik in der Verwaltung soll standardisiert und von einer zentralen Dienstleisterin betreut werden. In einem der Pilotbereiche hat der Rechnungshof mit einem Soll-Ist-Vergleich zum Stichtag 31. Dezember 2012 den Stand der Umsetzung geprüft. Anders als ursprünglich vorgesehen entsteht eine Doppelstruktur aus Eigen- und Fremdbetreuung, die zu Mehrausgaben führt. Auch die angestrebte umfassende Standardisierung und ein einheitliches Sicherheitsniveau sind ebenso wenig erreicht worden wie der erwartete Umfang von Personaleinsparungen. Weiteren Verwaltungsbereichen empfiehlt der Rechnungshof, für die Umstrukturierung Planungen zu verbessern, Annahmen zu überprüfen und Doppelstrukturen zu vermeiden.



### **Controlling bei der Hilfe zur Erziehung verbessern**

Stadt,

Tz. 93 - 123

Das Amt für Soziale Dienste (AfSD) leistet Hilfe zur Erziehung nach dem Sozialgesetzbuch VIII mit einem jährlichen Finanzvolumen von rund 131 Millionen Euro. Für die Steuerung der Hilfen hat das Sozialressort mit dem AfSD übergeordnete Ziele vereinbart. Ob diese Ziele erreicht werden, ist allerdings kaum feststellbar, weil messbare Zielwerte nicht genau genug beschrieben worden sind. Dadurch fehlen belastbare Daten für das Controlling. Das AfSD steuert die Hilfe in erster Linie über Fallzahlen. Kosten haben auf die Auswahl geeigneter Hilfen dagegen nur einen geringen Einfluss. Weder Ressort noch AfSD können derzeit die Wirkung von Hilfen beurteilen. Der Rechnungshof hält es für erforderlich, die Datenlage zu verbessern und messbare Ziele - auch für die Wirkung von Hilfen - zu formulieren. Es ist notwendig, die Verantwortung für fachliche Entscheidungen und daraus entstehende Kosten zusammenzuführen.

### **Straßen und Wege**

Stadt,

Tz. 170 - 185

Bremen steht für das Erhaltungsmanagement der Straßen ein sog. Pavement-Management-System zur Verfügung. Auswertungen mit Hilfe dieses Systems haben ergeben, dass innerhalb der nächsten zehn Jahre mehr als 240 Millionen Euro investiert werden müssten, um den Sanierungsstau zu beseitigen und das Straßenvermögen dauerhaft zu erhalten. Der Rechnungshof hat die Verwaltung aufgefordert, Erfolgskontrollen durchzuführen, die den Vorschriften der Landeshaushaltsordnung entsprechen.

Seit vielen Jahren besteht in Bremen ein eigener Standard für den frostsicheren Bau von Verkehrsflächen. Danach sollen alle Straßen, Geh- und Radwege sowie Plätze in gleichstarker Gesamtdicke gebaut werden. Diese Vorgabe weicht vom bundesweiten Standard ab, der die frostsichere Dicke unterschiedlich dimensioniert, beispielsweise abhängig von der Verkehrsbelastung. Die Verwaltung hat zugesagt, sich künftig an den bundesweiten Standards zu orientieren.

## V. Sonstige Prüfungsfeststellungen

### **Kompensations- und Naturschutzflächen**

Stadt,  
Tz. 139 - 149

Die von Bremen für die Unterhaltung sowie Pflege von Kompensations- und Naturschutzflächen gegründete GmbH erfüllt ihre Aufgaben, zu denen auch die Dokumentation der Naturentwicklung zählt, sachgerecht. Mit einem Flächenpool für Kompensations- und Naturschutzflächen könnte sich die Suche nach Kompensationsflächen für die Vorhabenträger von Erschließungsmaßnahmen noch beschleunigen lassen.

### **Verstärkte Förderung von Sozialwohnungsneubau**

Land,  
Tz. 222 - 230

In Bremen hat der Bestand an Sozialwohnungen von 2007 bis 2011 um insgesamt 6.813 Wohnungen und damit um über 30 % abgenommen. Mit der Gewährung zinsgünstiger Darlehen wurden bisher überwiegend Modernisierungen von Sozialwohnungen gefördert. Um das Ziel zu erreichen, die Mittel der Wohnraumförderung zu 80 % für Neubau und zu 20 % für Modernisierungen auszugeben, hat der Senat den Förderbetrag für Neubauprojekte von Sozialwohnungen angehoben.

### **Verwendung der Fraktionsmittel**

Land,  
Tz. 315 - 342

Die Fraktionen der Bremischen Bürgerschaft erhalten zur Erfüllung ihrer Aufgaben Geld- und Sachleistungen aus dem Haushalt der Freien Hansestadt Bremen. Die Geldleistungen verwenden sie überwiegend für die Beschäftigung von Personal, für den laufenden Geschäftsbetrieb sowie für die Miete und Bewirtschaftung ihrer Räumlichkeiten.

Der Rechnungshof hat bei der Prüfung der Verwendung der staatlichen Geldleistungen durch die Fraktionen der Bremischen Bürgerschaft nur geringfügige Mängel festgestellt. Insgesamt haben die Fraktionen die erhaltenen Mittel fast uneingeschränkt zweckentsprechend, wirtschaftlich und sparsam verwendet sowie ordnungsgemäß Rechnung gelegt. Das Gebot, die Finanzierung von Fraktions- und Parteiaufgaben zu trennen, haben sie - von wenigen nicht schwer wiegenden Ausnahmen in ihrer Öffentlichkeitsarbeit abgesehen - beachtet.