



Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen

Zusammenfassung der Jahresberichte 2007 - Land und Stadt

A. Allgemeiner Haushalt

Haushalt und Haushaltslage

Die Prüfungen der Haushaltsrechnung 2005 von Land und Stadt und der Entwicklung der Haushalte haben unter anderem Folgendes ergeben:

Stadt,
Tz. 6-55/
Land,
Tz. 13-
126

- Die Steuereinnahmen sanken im Vergleich zum Vorjahr um 2,9 Prozent. Da Bremen 2005 keine Sonder-Bundesergänzungszuweisungen mehr erhielt, nahm in Land und Stadt die Summe aus Steuern, Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen insgesamt um rund 13,2 Prozent ab.
- Die Schulden vom Land und von den beiden Städten haben sich auf einen Stand von rund 13,5 Milliarden Euro und damit um rund 1,2 Milliarden Euro im Vergleich zum Vorjahr erhöht.
- Die Kreditaufnahmegrenze für Land und Stadtgemeinde Bremen wurde um rund 429,8 Millionen Euro überschritten. Gemäß Artikel 131 a Landesverfassung dürfen nicht mehr Kredite aufgenommen werden als Investitionen im Haushaltsplan veranschlagt sind.
- Das Land ist 2005 für Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen in Höhe von rund 138,7 Millionen Euro neue Verpflichtungen eingegangen, die Stadt Bremen hat neue Verpflichtungen von rund 455,7 Millionen Euro übernommen.
- Die Kreditfinanzierungsquote (Verhältnis der Kreditaufnahme zu bereinigten Gesamtausgaben) ist im Vergleich zum Vorjahr gestiegen und betrug rund 26,5 Prozent (siehe Jahresbericht -Land-, Tz. 77).
- Die Zins-Ausgaben-Quote (Verhältnis der Zinsausgaben zu bereinigten Gesamtausgaben) ist von 12 Prozent im Jahr 2004 auf 12,3 Prozent im Jahr 2005 gestiegen (siehe Jahresbericht -Land-, Tz. 121).
- Die Zins-Steuer-Quote (Verhältnis der Zinsausgaben zu Steuereinnahmen) für Land und Städte hat sich von 21,71 Prozent im Jahr 2004 auf 21,35 Prozent im Jahr 2005 verringert (siehe Jahresbericht -Land-, Tz. 115).
- Die Investitionsquote für Land und Stadt (Verhältnis der Investitionsausgaben zu bereinigten Gesamtausgaben) betrug 18,3 Prozent (siehe Jahresbericht -Land-, Tz. 88).
- Die konsumtiven Ausgaben des Landes und der Stadt ohne Berücksichtigung der Zinsausgaben nahmen um rund 4,5 Prozent ab.

Sparvorgaben

Der Senat hat im April 2005 für die Aufstellung der Nachtragshaushalte 2005 des Landes und der Stadt Bremen und der Doppelhaushalte 2006/2007 bestimmt, wie Einnahmen und Ausgaben zu veranschlagen und zu begründen sind. Die Ressorts sollten sich an den Maßstäben orientieren, die der Verfassungsgerichtshof Berlin in seiner Entscheidung vom Oktober 2003 gesetzt hatte. Danach hatten die Ressorts unter anderem konkret darzulegen, dass sie die Ausgaben, für die bundesgesetzliche, landesverfassungsrechtliche oder sonstige Bindungen bestehen, nur in der unbedingt notwendigen Höhe veranschlagt hatten. Auch alle Einnahmemöglichkeiten mussten ausgeschöpft werden.

Der Rechnungshof hat die Orientierung Bremens an den strengen Berliner Vorgaben begrüßt. Angesichts der bremischen Haushaltsnotlage, der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom Oktober 2006 zur Haushaltslage Berlins und der in Karlsruhe anhängigen Bremer Klage müssen alle möglichen Anstrengungen unternommen werden, die Haushaltslage zu verbessern. Der Rechnungshof hat daher einige Empfehlungen zum Haushaltsaufstellungsverfahren gegeben, die der Senator für Finanzen in den Aufstellungsrichtlinien für den nächsten Haushalt berücksichtigen will.

Haushaltsverantwortung

Nach der Landeshaushaltsordnung hat der Beauftragte für den Haushalt (BfH) zentral die Aufstellung und Ausführung des Haushalts zu steuern und zu überwachen. Bremen hat die Haushaltsverantwortung dezentral auf die Produktverantwortlichen verlagert. Ziel ist, dass sich die nach dem Produktgruppenhaushalt Verantwortlichen ihrer gleichzeitigen Ressourcenverantwortung stärker bewusst werden.

Leistungs- und Kostenverantwortung in einer Hand können aber zu einem Interessenkonflikt führen. Zudem nehmen nach der Verlagerung in ein und derselben Dienststelle mehrere Personen Aufgaben eines BfH wahr.

Das Finanzressort will eine mit den übrigen Ressorts abgestimmte neue Regelung treffen, welche die zentrale Funktion stärkt. Dem Rechnungshof liegt der Entwurf einer Neuregelung zur Abstimmung vor.

Entwicklungsstand von Leistungszielen und Kennzahlen im Produktgruppenhaushalt

Der Produktgruppenhaushalt muss als Informations- und Entscheidungssystem besser genutzt werden können. Das geht bislang nicht, weil die einzelnen Leistungen noch nicht überall hinreichend beschrieben sind. Viele in den Produktgruppenhaushalten genannte Ziele geben nur die grobe Zielrichtung vor. Durch so beschriebene Ziele können Parlament und Verwaltung vielfach nicht beurteilen, ob sie erfolgreich sind oder waren. Das kann dazu führen, dass:

- Schwachstellen nicht erkennbar sind,

Land,
Tz. 147-
160

Land,
Tz. 127-
146

Land,
Tz. 161-
198

- die Leistungen Mängel aufweisen,
- die beabsichtigte Wirkung nicht erreicht wird und
- unwirtschaftlich gesteuert und/oder gehandelt wird.

Zukünftig muss verstärkt gemessen werden, ob Ziele erreicht worden sind. Hierfür müssen die Ressorts vermehrt Kennzahlen bilden. Dies haben die Ressorts in etwa jedem fünften Produktbereich und jeder dritten Produktgruppe nicht getan. Kaum anzutreffen sind Vergleichswerte anderer Kommunen (Benchmarks). Häufig bilden die Ressorts ausschließlich Kennzahlen zur Quantität und nicht zur Qualität. Beispiele: Zahl der Theaterbesucher, eingegangene Anträge. Damit berichtet die Verwaltung nur über die Anzahl von erbrachten Leistungen und weniger über die erzielte Wirkung.

Personalhaushalt 2005

Die Personalausgaben machen im Haushaltsjahr 2005 für die Kernverwaltung 27,2 Prozent der Gesamtausgaben aus. Sie sind im Jahr 2005 trotz der Einsparvorgaben des Senats um 1,1 Prozent auf 1.424 Millionen Euro gestiegen. Zu den Veränderungen im Zeitvergleich im Einzelnen:

Land,
Tz. 199-
228

	Veränderungen	
	in den letzten zehn Jahren	von 2004 bis 2005
Kernhaushalt	+ 8,6 %	+ 2,1 %
Sonderhaushalte (zum Beispiel Hochschulen)	+ 33,6 %	- 1,6 %
Eigenbetriebe und Stiftungen	+ 5,1 %	+ 1,7 %

Der Rechnungshof hat die Zahlen vom Senator für Finanzen übernommen. Die ausgegliederten Kliniken und weitere Beteiligungsgesellschaften melden die Personalausgaben nur unzureichend an den Senator für Finanzen, obwohl die Haushaltsgesetze dies vorschreiben. Daher können Entwicklungen dort nicht dargestellt werden.

Die Versorgungsausgaben sind 2005 um 3,4 Prozent auf 285 Millionen Euro und damit seit 1996 um erhebliche 39,9 Prozent gestiegen.

B. Einzelne Prüfungen

5,1 Millionen Euro zu viel für Kosten der Unterkunft und Heizung nach „Hartz IV“

Stadt,
Tz. 131-
203

Die Stadtgemeinde Bremen hat bei den Kosten der Unterkunft und Heizung nach „Hartz IV“ mindestens 5,1 Millionen Euro zu viel gezahlt.

2,6 Millionen Euro entfallen allein auf ein nicht genutztes Einsparpotenzial für das Jahr 2006 bei den Kosten der Unterkunft. Der Gesetzgeber hat die Wahrnehmung der Aufgaben nach „Hartz IV“ bereits im Juli 2004 geregelt. Erst mit über einjähriger Verspätung hat das Sozialressort festgelegt, wie verfahren werden soll, wenn die tatsächlichen die angemessenen Kosten der Unterkunft und Heizung überschreiten. Die für die Fallbearbeitung zuständige Bremer Arbeitsgemeinschaft für Integration und Soziales (BAGIS) hat festgestellt, dass 746 Haushalte die angemessenen Kosten der Unterkunft um mindestens 50 Prozent überschritten haben. Durchschnittlich wurden die angemessenen Kosten um 287 Euro monatlich überschritten. Sie hätten für längstens sechs Monate von der öffentlichen Hand übernommen werden dürfen.

2,5 Millionen Euro zu viel hat die Stadtgemeinde Bremen im Jahr 2005 bei den Kosten für Heizung und für Warmwasser ausgegeben. Ursachen sind fehlerhafte Berechnungen.

Die Arbeitsorganisation und das Verwaltungsverfahren weisen erhebliche Schwächen auf. Ausschlaggebend sind eine nicht ausreichende Qualifikation der Beschäftigten und eine mangelhafte Qualitätssicherung.

Das zur Leistungsberechnung eingesetzte Datenverarbeitungsprogramm hat erhebliche systembedingte Mängel. Es erfüllt nicht die Anforderungen an eine leistungsfähige Software. So können beispielsweise bestimmte Fallkonstellationen nicht direkt in das System eingegeben werden. Die Folge: aufwendige Umgehungslösungen, erhöhte Fehleranfälligkeit und höherer Zeitaufwand.

Auch birgt das System in sich unkalkulierbare Sicherheitsrisiken. Es besteht die Gefahr, dass fiktive Ansprüche im System aufgebaut und Beträge veruntreut werden.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei Baumaßnahmen

Land,
Tz. 229-
319

Bei der Vorbereitung, Durchführung und Kontrolle von Baumaßnahmen setzt die Verwaltung Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nach wie vor fehlerhaft ein. Nicht immer zufriedenstellend erfüllt die Verwaltung dabei folgende Anforderungen:

- Die Haushaltsgrundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verpflichten die öffentliche Hand, die Ressourcen bestmöglich zu nutzen. Auch bei politischen Vorgaben ist die Verwaltung daher verpflichtet, Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen anzustellen. Die politisch Verantwortlichen haben einen Anspruch darauf, vor der konkreten Entscheidung zu wissen, in welchem Um-

fang finanzielle Belastungen für die Zukunft entstehen.

- Bei Maßnahmen, an denen neben privaten Partnern zwei oder mehrere bremische Verwaltungseinheiten oder Gesellschaften beteiligt sind, muss die Konzernsicht die ausschlaggebende Sichtweise für die Vorteilhaftigkeit einer Maßnahme sein.
- Solange aufgrund der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung noch keine zweifelsfreie Aussage über die Vorteilhaftigkeit der einen oder anderen Variante getroffen werden kann, müssen alle Alternativen bis zur endgültigen Entscheidung parallel weiter entwickelt werden.
- Für dynamische Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind die Zinssätze zu verwenden, die der Senator für Finanzen jährlich veröffentlicht. Zinssätze für längere Zeiträume, über 15 Jahre, müssen beim Finanzressort schriftlich erfragt werden.
- Bei der Frage, ob eine Miet- oder eine Eigenlösung günstiger ist, sollte die Berechnung nicht mit dem Zeitpunkt der Tilgung des Kredits enden. In den folgenden Jahren stehen den Mietzahlungen nur noch die Bauunterhaltungs- und Verwaltungskosten der Eigenlösung gegenüber, wodurch sie vorteilhafter werden kann.

Die dargestellten Anforderungen an Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind auch in folgenden vier Fällen nicht ausreichend beachtet worden:

- **Schulzentrum Rockwinkel (siehe Jahresbericht -Land-, Tz. 256 - 278)**
Das Schulzentrum Rockwinkel sollte um eine gymnasiale Oberstufe ergänzt werden. Nach europaweiter Ausschreibung als Public-Private-Partnership (PPP) - Maßnahme wurde im Jahr 2005 ein Bewerber mit den Um- und Neubauten einschließlich der Finanzierung beauftragt.

Das Bildungsressort hat die Baukosten bei PPP pauschal zehn Prozent niedriger angesetzt als bei einem eigenen Bau. Es ist nicht sachgerecht, auf das zu untersuchende Vorhaben pauschal Ergebnisse zu übertragen, die bei anderen Maßnahmen realisiert wurden. Ferner hat das Ressort in die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für die PPP-Lösung nach Ausschreibung des Bauprojekts die unter Marktbedingungen gewonnenen, aktuellen Daten einbezogen, während es den Eigenbau weiterhin mit geschätzten Werten angesetzt hat. Hierin waren hohe Sicherheitsaufschläge aus dem frühen Planungsstadium enthalten. Hinzu kommt, dass zum Zeitpunkt der Entscheidung die Eigenlösung nicht mehr gewählt werden konnte: Nach einer Senatsvorlage hätte die Eigenlösung zwanzig Monate länger benötigt als die PPP-Lösung. Das heißt, der Bau wäre nicht rechtzeitig zum Schuljahr 2006/2007 fertig geworden.

- **Landesvertretung Bremens in Berlin (siehe Jahresbericht -Land-, Tz. 279 - 289)**
Bremen hat in den Jahren 1998 und 1999 durch eine landeseigene Gesellschaft ein Gebäude für die bremische Landesvertretung in Berlin bauen lassen und für 22,5 Jahre angemietet. In der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sind der Eigenbau, eine Leasinglösung und eine Anmietung von der Gesell-

schaft verglichen worden. In die 2003 erstellte Erfolgsrechnung sind nur die Lösungen Eigenbau und Anmietung einbezogen worden.

Eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft hatte im Auftrag der Dienststelle im Planungsstadium die Wirtschaftlichkeit untersucht und dabei eine methodisch fehlerhafte Berechnung angestellt. Dies hat sie bei der Erfolgsrechnung fortgesetzt, obwohl der Rechnungshof damals auf die richtige Vorgehensweise hingewiesen hatte. Diese Erfolgsrechnung war auch unvollständig, weil sie die Leasinglösung nicht berücksichtigte. Das Ergebnis der Erfolgsrechnung wies einen, wenn auch sehr geringen, Vorteil der verwirklichten Mietvariante vor der Eigenlösung aus. Bei Anwendung der richtigen Methode ergibt sich allerdings ein eindeutiger Vorteil der Eigenlösung.

- **Justizzentrum (siehe Jahresbericht -Land-, Tz. 290 - 309)**
Das Justizressort beabsichtigt, verschiedene Gerichtsbarkeiten in einem noch zu errichtenden Neubau zu zentralisieren. Anschließend können die derzeit genutzten Immobilien veräußert und Mietverträge gekündigt werden. In einer ersten Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hat eine Gesellschaft für Bremen die Varianten
 - Verzicht auf die Zentralisierung,
 - Umbau als Eigeninvestition und
 - Umbau als Verkaufslösung mit anschließender Anmietung (PPP)in einer Endwertbetrachtung über 20 Jahre miteinander verglichen.

Bei der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ist von einem zu hohen Zinssatz und einem zu kurzen Betrachtungszeitraum ausgegangen worden. Daher hat Bremen die Verkaufslösung als vorteilhaft weiter verfolgt, obwohl sich bei sachgerechter Untersuchung die Eigeninvestition als die wirtschaftlichere Lösung herausstellt.

- **Fahrradstation am Bahnhof (siehe Jahresbericht -Land-, Tz. 310 - 318)**
Bremen hat im Sommer 2001 beschlossen, bei der Neugestaltung des Bahnhofsumfeldes auch eine Fahrradstation mit Büroflächen und Kurzzeitparkplätzen einzurichten. Die Radstation wurde im Jahr 2002 eröffnet. Die Station ist von der für die Parkraumbewirtschaftung zuständigen Gesellschaft gebaut worden und wird von ihr verwaltet.

Die Gesellschaft hat weder im Planungsstadium die Wirtschaftlichkeit untersucht noch anschließend den Erfolg kontrolliert. Eine die Konzernsicht berücksichtigende Wirtschaftlichkeitsberechnung ergibt, dass sich die Investition niemals amortisieren wird.

Hilfen für Personen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten

Die Ausgaben für Hilfen für Wohnungslose, Haftentlassene oder Drogenabhängige können reduziert werden. Die Leistungen für die Hilfeempfänger müssen dazu nicht eingeschränkt werden. Beispiele:

- Das Sozialressort hätte für Hilfen für die gleiche Zahl an Personen und in gleicher fachlicher Qualität bis zu 460.000 Euro weniger ausgeben müssen. Die Hilfsangebote eines Anbieters waren insgesamt höher ausgelastet, als es das Sozialressort in seinen Verträgen veranschlagt hatte. Nach der Aus-

Land,
Tz. 537-
584

lastung richtet sich die Vergütung pro Fall und Tag. So war zum Beispiel eine stationäre Einrichtung mit acht Plätzen im Durchschnitt mit zwölf Personen belegt. Höhere Ausgaben als veranschlagt waren die Folge.

- Für eine ambulante Hilfe hat Bremen 167.000 Euro mehr gezahlt als vorgesehen. Das Ressort hatte mit dem Anbieter ein pauschales Abrechnungsverfahren vereinbart. Die Vergütung richtete sich nach dem durchschnittlichen Stundenaufwand je Fall. Das Ressort war dabei von rund zehn Stunden pro Fall ausgegangen. Im Jahr 2004 waren es jedoch durchschnittlich nur acht. Der Rechnungshof hat empfohlen, die Hilfen in Teilleistungen zu untergliedern. Jeder Teilleistung sollte ein eigener Stundensatz zugeordnet werden. Damit würden nur Hilfen bezahlt, die der Anbieter erbracht hat.
- Das Ressort hat verschiedene Anbieter von Hilfeleistungen beauftragt, den Bedarf der Hilfeempfänger selbst zu begutachten. Die Anbieter schlagen zum Beispiel die Aufnahme in ihr Wohnheim für ältere alkoholabhängige Menschen vor. Das Amt kann die Beurteilung der Anbieter aber nur sehr eingeschränkt überprüfen. Im Ergebnis beeinflussen die Anbieter damit die Auslastung ihrer eigenen Einrichtungen und Dienste. Der Rechnungshof hat gefordert, dass das Amt für Soziale Dienste selbst begutachtet.

Das Ressort hat jeweils zugesagt, die Empfehlungen des Rechnungshofs zu überprüfen.

Erstattungen des Landes an die Gemeinden für Sozialhilfeleistungen

Land,
Tz. 585-
610

Die vom Land Bremen finanzierten Kosten der Sozialhilfe sind in Bremerhaven bezogen auf seine Einwohnerzahl erheblich höher als in Bremen. In Bremerhaven wurden pro Einwohner 228,02 Euro ausgegeben, in Bremen waren dies 191,02 Euro. Insgesamt hat Bremerhaven bezogen auf die Einwohnerzahlen rund 4,3 Millionen Euro mehr als Bremen ausgegeben. Das Sozialressort hat die Ursachen hierfür nicht ermittelt. Das Land hätte die Gemeinden per Gesetz früher als geschehen an den Kosten beteiligen können, um Anreize zu schaffen, Sozialhilfeleistungen nicht nur unter Qualitäts-, sondern auch unter Kostengesichtspunkten zu erbringen. Dies ist erst ab dem 1. Januar 2007 geschehen.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass überwiegend suchtkranke Menschen in Bremerhaven in Einrichtungen für behinderte Menschen untergebracht sind. Er hat gefordert, diesen Menschen nach Möglichkeit Hilfen in Einrichtungen für suchtkranke Menschen anzubieten. Da Bremerhaven derartige Einrichtungen nicht in ausreichender Anzahl hat, sollten vorhandene Einrichtungen für behinderte Menschen bedarfsgerecht in Einrichtungen für suchtkranke Menschen umgewandelt werden. Diese Einrichtungen sind pro Platz rund 6.000 Euro jährlich günstiger als Einrichtungen für behinderte Menschen. Das Sozialressort hat zugesagt, dies zu prüfen.

Bevollmächtigte der Freien Hansestadt Bremen beim Bund und für Europa

Land,
Tz. 371-
404

Jede bezahlte Übernachtung im Gästehaus der Bevollmächtigten hat der Landeshaushalt in den Jahren 2003 bis 2005 mit zwischen 247 bis 325 Euro subventioniert. Die Erlöse aus bezahlten Übernachtungen haben jeweils nur rund 15 Prozent der Kosten gedeckt. Probleme liegen in einer zu geringen Auslastung und überdurchschnittlich hohen Mieten für die Landesvertretung: Die Auslastung schwankte zwischen 21 und 35 Prozent. Die Kaltmiete beträgt 14 Euro pro Quadratmeter. Teilweise haben Bedienstete kostenlos im Gästehaus übernachtet.

Der Rechnungshof hat empfohlen,

- über die Miethöhe nachzuverhandeln,
- unbezahlte Übernachtungen zu reduzieren und
- die Auslastung besser zu planen. So könnten beispielsweise bremische Bedienstete verpflichtet werden, vorrangig im Gästehaus zu übernachten.

Mit dem Gästehaus sollen bremische Bedienstete, die sich aus dienstlichen Gründen in Berlin aufhalten, eine günstige Unterkunft erhalten. Für eine Übernachtung ohne Frühstück müssen im Einzelzimmer 65 Euro gezahlt werden.

Ressourceneinsatz in der gymnasialen Oberstufe

Stadt,
Tz. 77-
130

Schülerinnen und Schüler erleben auf ihrem Bildungsweg zum Abitur nirgendwo so kleine Lerngruppen wie in der gymnasialen Oberstufe. Ohne die Qualität zu mindern, kann das Bildungsressort erhebliche Einsparungen erzielen. Dem Bildungsressort stünden damit mehr Mittel für das erklärte Ziel zur Verfügung, die grundlegende schulische Bildung zu stärken.

Der Rechnungshof hat dem Ressort vorgeschlagen, in den Jahrgängen 11 bis 13 der gymnasialen Oberstufe gleich große Lerngruppen wie in den vorausgehenden Schuljahren 5 bis 10 einzurichten.

Der Anteil kleiner Kurse in der gymnasialen Oberstufe ist erheblich: Ein Viertel aller Kurse hatte weniger als sechzehn Schülerinnen und Schüler. Die durchschnittliche Schülerzahl lag bei 18,6. Das sind vier weniger als in der Grundschule und sogar sieben weniger als in den Klassen 5 bis 10 der Realschule und des Gymnasiums. Dabei wird gerade von den Schülerinnen und Schülern der gymnasialen Oberstufe erwartet, dass sie selbstständig lernen und sich flexibleren Unterrichtsmethoden in größeren Gruppen anpassen können.

Der Rechnungshof hat in einer Modellrechnung ermittelt, wie viel durch die von ihm vorgeschlagenen größeren Lerngruppen hätte eingespart werden können. Jährlich wären das 2,5 Millionen Euro, ohne die Organisationsstrukturen in der gymnasialen Oberstufe ändern zu müssen.

Weitere Einsparungen wären möglich, wenn Standorte für die gymnasiale Ober-

stufe zusammengelegt würden.

Programm zur Förderung anwendungsnahe Umwelttechniken (PFAU)

Land,
Tz. 611-
673

Die Wirkungen des Programms zur Förderung anwendungsnahe Umwelttechniken hat das Umweltressort nicht umfassend untersucht. Es kann daher durch das Programm entstandene Umwelt- und Arbeitsplatzwirkungen nicht nachweisen. Der Rechnungshof hat gefordert, das Programm so bald wie möglich zu untersuchen und zu bewerten.

Der Senat hatte der Bürgerschaft berichtet, in den Jahren 2002 bis 2004 wären durch das Programm 2.370 Arbeitsplätze gesichert oder geschaffen worden. Diese Zahl ist eine Planzahl, denn die tatsächlichen Arbeitsplatzwirkungen wurden bisher nicht erhoben.

Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert zu prüfen, ob die Förderung auf rückzahlbare Zuschüsse umgestellt werden kann. Dann könnten zurückfließende Gelder erneut für den Förderzweck eingesetzt werden.

Die Prüfung hat zahlreiche Mängel im Zuwendungsverfahren ergeben. Unter anderem haben die für die Zuwendungsvergabe beliehenen Gesellschaften Projektanträge häufig nicht erkennbar geprüft. Ein Umweltbezug ließ sich teilweise allenfalls mittelbar ableiten. So hat Bremen beispielsweise das Projekt „Wattenmeer-Safari“ gefördert, mit dem die Teilnehmenden für Umweltschutzfragen sensibilisiert werden sollten. Dies ist zwar wünschenswert, passte aber nicht zu den Zielen des Programms. Mit dem Programm sollen umweltfreundliche Produktionstechniken und Dienstleistungen bei kleinen und mittelgroßen Unternehmen unterstützt werden. Außerdem sollen Arbeitsplätze in diesen Unternehmen geschaffen und erhalten werden.

Entgeltverträge mit Anbietern der Jugendhilfe

Land,
Tz. 468-
536

Die Ziele der Gesetzesänderung von 1999 in der Kinder- und Jugendhilfe zu mehr Effizienz und Transparenz sowie zur Kostendämpfung sind noch nicht erreicht:

- Die Hilfen müssen mit den zur Verfügung stehenden Geldern in der vereinbarten Qualität erbracht werden (Effizienz). Die Anbieter haben dem Jugendressort bisher nur unvollständig Qualitätsberichte eingereicht. Das Ressort hat die Berichte nicht ausgewertet. Auch hat es die Einrichtungen der Anbieter bisher nicht anlassbezogen geprüft. Dazu gehören beispielsweise Kinderheime oder Jugendwohngruppen.
- Die Angebote und Kosten gleichartiger Einrichtungen müssen miteinander vergleichbar sein (Transparenz). Dies ist seit 2001 nicht möglich, da sich die Vertragsparteien nicht auf Kategorien der Hilfen einigen können.
- Eine Kostendämpfung ist nicht nachweisbar. Bei über einem Drittel der Anbieter, deren Verträge der Rechnungshof untersucht hat, ist das Entgelt zwischen 2000 und 2005 um mehr als 10 Prozent gestiegen. Der Rechnungshof hat Maßnahmen vorgeschlagen, um Kosten zu senken. Ein Beispiel: Für drei

vergleichbare stationäre Einrichtungen lag das Entgelt zwischen 126,29 und 143,35 Euro je Kind und Tag. Gelänge es, das Entgelt dieser Einrichtungen auf das niedrigere Niveau zu senken, könnte das Ressort jährlich 118.000 Euro einsparen.

Verwaltung von Softwarelizenzen

Land,
Tz. 320-
370

Unklar ist, über wie viele Softwarelizenzen Land und Stadt verfügen und wie viel sie gekostet haben. Anhand der vorliegenden, unvollständigen Angaben der Ressorts lässt sich lediglich eine absolute Untergrenze der Ausgaben für Lizenzen in den Jahren 2003 bis 2005 ermitteln. Diese beträgt 11,5 Millionen Euro. Kaum ein Ressort hat einen angemessenen Überblick über Anzahl, Bedarf und Kosten der Softwarelizenzen. Nicht alle Dienststellen haben dem Rechnungshof überhaupt Daten zur Verfügung gestellt. Deshalb musste er Angaben plausibilisieren. Bei der Technikausstattung hätte die genannte Zahl der Server und Arbeitsplatzrechner der Zahl der jeweiligen Lizenzen für Betriebssysteme entsprechen müssen. Lediglich bei 18 der 88 beim Rechnungshof eingegangenen Antworten stimmten die Zahlen annähernd überein.

Herausgekommen ist ebenfalls: Teilweise werden mehr Lizenzen beschafft als erforderlich, in anderen Fällen werden weniger Lizenzen als notwendig beschafft. Dies hat ein Vergleich der angegebenen Zahlen zu Hardwarebeständen und Softwarelizenzen durch den Rechnungshof ergeben. Einen dienststellen- oder ressortübergreifenden Austausch von Lizenzen gibt es nicht. Gegen das Gebot der Wirtschaftlichkeit nach § 7 Landeshaushaltsordnung wird damit verstoßen.

Die Verwaltung von Lizenzen für Software muss verbessert und zentralisiert werden. Um dem Gebot der Wirtschaftlichkeit auch bei Beschaffung und Einsatz von Softwarelizenzen nachzukommen, sind zum Beispiel Rabattstaffeln oder Rahmenverträge stärker auszunutzen.

Anlagenverzeichnisse nach § 73 Landeshaushaltsordnung im Bildungsressort

Land,
Tz. 767-
799

Manche Angaben in den Inventarverzeichnissen zu IT-Geräten des Bildungsressorts sind in die Standardsoftware SAP fehlerhaft oder unvollständig übernommen worden. Geräteabgänge sind unzureichend erfasst worden. Zu den IT-Geräten von Schulen, Ressort und dem Landesinstitut für Schule zählen zum Beispiel Computer, Drucker und Beamer.

IT-Geräte für die Schulen werden auch über das Sondervermögen Immobilien und Technik beschafft. Die Bestände der Schulen müssen in den Schulen selbst und im Sondervermögen abgestimmt werden. Während das Ressort den Bedarf ermittelt und die zu beschaffenden Geräte festlegt, führt der Eigenbetrieb Gebäude- und TechnikManagement (GTM) die Bestellungen aus und überführt die Beschaffungen in das Sondervermögen. Es entsteht Mehr- und teilweise Doppelarbeit, weil beim Verfahren mehrere Stellen beteiligt sind. Zusätzliche Buchungsvorgänge und Abstimmungen sind nötig. Das ist weder sachgerecht noch

wirtschaftlich. Das Finanzressort hat nicht nachgewiesen, dass die Beschaffung von IT-Geräten für das Bildungsressort über das Sondervermögen wirtschaftlicher ist als über das Bildungsressort selbst.

Die Feststellungen zur Inventarisierung sind nach Auffassung des Rechnungshofs auch auf andere Ressorts und Dienststellen in der bremischen Verwaltung übertragbar.

Der Rechnungshof hat empfohlen, IT-Geräte ausschließlich und vollständig in der SAP-Anlagenbuchhaltung zu erfassen. Damit entfielen die bisherige dezentrale Erfassung in unterschiedlichen Verfahren. Zusätzlich muss das Bildungsressort einheitliche Regeln erlassen. Darin muss es unter anderem regeln, ab welchem Wert IT-Geräte inventarisiert werden müssen, wie mit gesponserten Geräten umzugehen ist und welche Daten bei Zugängen mindestens zu erfassen sind. Das Bildungsressort hat zugesagt, die Vorschläge des Rechnungshofs umzusetzen.

Zuwendungen für das Musikfest Bremen

Das Musikfest hat keinen Beitrag zur Steigerung der Wirtschafts- und Finanzkraft Bremens geleistet. Der erwirtschaftete regionalwirtschaftliche Nutzen, der sich an Effekten wie Arbeitsplätzen, Einwohnern oder steuerlichen Wirkungen misst, ist niedriger als die der Veranstalterin gewährten Mittel.

Positive regionalwirtschaftliche Ergebnisse sind auch künftig nicht zu erwarten. Das Musikfest darf daher nicht mehr aus Mitteln des Anschluss-Investitionsprogramms finanziert werden. Bremen muss entscheiden, ob eine Veranstaltung wie das Musikfest als zwingende Aufgabe Bremens anzusehen und wie es zu finanzieren ist. Eine schlichte Berufung auf Artikel 11 Landesverfassung, wonach Bremen unter anderem das kulturelle Leben schützt und die Kunst pflegt, würde hierfür nicht ausreichen.

Land,
Tz. 674-
709

Organisation der Kulturverwaltung

Der seit Jahren andauernde Reorganisationsprozess der Kulturverwaltung hat zu einer fortschreitenden Auflösung der Organisationsstrukturen geführt. Beförderungen ohne Konzept, unklare Zuständigkeiten, Arbeitsüberlastungen und mangelnde Kundenorientierung waren die Folge.

Der Rechnungshof hat vorgeschlagen, die kulturfachlichen und betriebswirtschaftlichen Kompetenzen zusammenzuführen. Die bisherige Trennung dieser Aufgabenbereiche hat sich nicht bewährt. Die Beschäftigten müssen vielmehr in die Lage versetzt werden, die Förderung der Kultur mit betriebswirtschaftlichem Denken und Handeln zu verbinden. Kundenorientierung in der Kulturverwaltung setzt voraus, dass diese Kompetenzen in einer Hand liegen. So stehen den Kultureinrichtungen verbindliche Ansprechpartner zur Verfügung.

Das Ressort sollte Kulturverwaltung und Kultur-Einrichtungsförderung Bremen als eine Abteilung neu aufstellen. Nur so kann die entstandene Reorganisati-

Land,
Tz. 710-
766

onsblockade aufgelöst werden.

Der Rechnungshof hat empfohlen, die Kulturverwaltung dauerhaft in ein größeres Ressort zu integrieren. Die größten Synergieeffekte sieht der Rechnungshof, wenn der Kulturbereich dem Senator für Bildung und Wissenschaft zugeordnet wird. Die Einbindung ist wirtschaftlich und kann dazu beitragen, tragfähige Arbeitsstrukturen zu schaffen. Das kleine Kulturressort ist dagegen unverhältnismäßig teuer. So müssen zum Beispiel für die wenigen Beschäftigten funktionsfähige Querschnittseinheiten (Organisation, Personal, Datenverarbeitung) vorgehalten werden. Hinzu kommen politikunterstützende Aufgaben (Öffentlichkeitsarbeit, persönlicher Referent), für die ebenfalls Stellen geschaffen wurden.

Dienstsport bei Polizei und Feuerwehr

Polizei und Feuerwehr brauchen ein Konzept für den Dienstsport, um ihre Leistungsfähigkeit steigern zu können. Dazu sind Ziele zu definieren: Wie fit soll ein Polizist sein? Für wen soll Dienstsport verpflichtend, für wen freiwillig sein? Wie kann festgestellt werden, ob Dienstsport wirkungsvoll ist? Diese und andere Fragen sind zu beantworten. Das Innenressort will für die Polizei ein Konzept erstellen. Für die Feuerwehr hat es sich nicht geäußert. Gleichwohl hält der Rechnungshof auch für Letztere ein Konzept für erforderlich.

Land,
Tz. 405-
416

Die Polizei muss ihre Sportbildungsstätte bedarfsgerecht ausstatten. Sie hat den Bedarf an Sportangeboten und damit die Erfordernisse an die Personal- und Sachausstattung nie ermittelt. Dieses werden Ressort und Polizei anhand des zu erarbeitenden Sportkonzeptes nachholen.

Erstattung von Versorgungsbezügen

Beamtinnen und Beamte wechseln zunehmend den Dienstherrn. Sie wechseln also zum Beispiel von einem Bundesland in ein anderes. Werden sie pensioniert, kommen für die Versorgungsbezüge die verschiedenen Dienstherrn anteilig auf.

Land,
Tz. 834-
851

Die anteiligen Pensionszahlungen waren allesamt richtig berechnet, die Erstattung von Versorgungsbezügen ist gut organisiert.

Der Rechnungshof hat angesichts der steigenden Fallzahlen Verfahrensverbesserungen vorgeschlagen. So sollte geprüft werden, ob die zu erstattenden Versorgungsbezüge mit einer speziellen Software schneller berechnet werden können.

Organisation und Durchführung der Forschungsförderung im Land Bremen

Die Wettbewerbsfähigkeit Bremer Forschungsinstitute kann weiter gestärkt werden, indem das Wissenschaftsressort effizientere Strukturen in der Organisation und der Finanzierung einführt. Bisher hat das Ressort die Höhe der Grundfinanzierungen festgelegt, ohne die Ausstattungen und Finanzierungsbedarfe vergleichen zu haben. Es hat weder die Forschungseinrichtungen einzeln bewertet

Land,
Tz. 430-
467

noch einen Quervergleich zwischen den Instituten durchgeführt. So liegen zum Beispiel die höchsten Kosten für eine Institutsverwaltung bei 17.000 Euro pro Beschäftigten, die niedrigsten bei 4.000 Euro. Das Ressort hat erklärt, es werde die Empfehlungen des Rechnungshofs aufgreifen. Es will ein umfassendes betriebswirtschaftliches Controlling im Haushaltsreferat aufbauen und einheitliche Standards für die Finanzierung festlegen.

Ziele und Aufgaben der Geschäftsstelle des Vereins zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung in der Freien Hansestadt Bremen müssen eindeutig definiert werden. Dies gilt insbesondere im Verhältnis zu den Forschungsinstituten. Fehlende Kompetenzen und ungerichtete Verantwortlichkeiten haben einerseits zu Freiräumen geführt, die die Institute genutzt haben: So sind zum Beispiel Personalentscheidungen auf Institutsebene gefallen, die rechtlich und/oder finanziell nicht abgesichert waren. Andererseits haben die Institute eine mangelhafte Betreuung durch die Geschäftsstelle beklagt.

Der Rechnungshof hat dem Ressort empfohlen, die Aufgaben der Geschäftsführung des Vereins verbindlich festzulegen. Daneben sollte es Zielvereinbarungen mit der Geschäftsführung abschließen. Dieses flexible Steuerungsinstrument hat sich bereits bei den Forschungsinstituten bewährt.

Registerführung

Die Online-Nutzung des Grundbuchs muss ausgeweitet werden. Der Rechnungshof sieht dazu zwei Möglichkeiten: Bremen könnte - wie andere Bundesländer - mit Notaren Einzelvereinbarungen über Gebühren schließen. Auch wäre eine Gesetzesinitiative denkbar, um die bundesrechtlich geregelte Gebührenstruktur nutzerfreundlicher zu gestalten. Für die Online-Einsicht in Grundbücher sind Grund- und gestaffelte Abfragegebühren zu zahlen. Das Justizressort hatte für die Online-Nutzung ab 2000 mit mehr Nutzern gerechnet als tatsächlich eingetreten.

In Handelsregistersachen können Aufgaben der Richter auf Rechtspfleger übertragen werden. Damit hat beispielsweise Niedersachsen Personalkosten eingespart. Bei der derzeitigen Haushaltslage sollte auch Bremen diese Möglichkeit nutzen.

Sobald die gesetzlichen Vorgaben geschaffen worden sind, muss das Ressort prüfen: Sollte die Führung des Handelsregisters von den Amtsgerichten auf Selbstverwaltungseinrichtungen der Wirtschaft (zum Beispiel Industrie- und Handelskammern) verlagert werden?

Zusatzversorgung der Arbeitnehmer

Bremen muss künftig den Gestaltungsspielraum bei der Zusatzversorgung der Arbeitnehmer voll ausschöpfen, um die Ausgaben zu begrenzen. Der Rechnungshof hat den Senator für Finanzen auf Lösungsmöglichkeiten hingewiesen. Zum Beispiel sollte die Zusatzversorgung nicht mehr automatisch jedes Jahr um 1 Prozent steigen, sondern an die Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung und der Beamtenversorgung angepasst werden. Diese sind seit 2003 nicht

Land,
Tz. 417-
429

Land,
Tz. 800-
833

mehr gestiegen beziehungsweise das Niveau wird schrittweise abgesenkt.

Organisationsuntersuchung der Steuerfahndungsstelle des Finanzamts Bremen-Ost

Land,
Tz. 852-
902

Die Verfahrensdauer in der Steuerfahndungsstelle des Finanzamts Bremen-Ost ist zu lang. Durchschnittlich vergeht mehr als ein Jahr, bis ein Fahndungsfall abgeschlossen wird. Zudem liegen die erprüften Mehrergebnisse erheblich unter dem Bundesdurchschnitt; beispielsweise im Jahr 2003 um rund 40 Prozent.

Ziele, die das Finanzressort vorgegeben hat, um die Mängel zu beheben, hat das Finanzamt Bremen-Ost nicht erfüllt. Die Ursachen hierfür blieben ungeklärt. Zukünftig sollte sich das Finanzressort berichten lassen, warum vereinbarte Ziele nicht erfüllt worden sind. Vordringlich ist es aber, dass Finanzressort und Finanzamt gemeinsam realistische Ziele erarbeiten.

Um die Arbeitsergebnisse zu steigern, sollten Steuerfahndung und die Bußgeld- und Strafsachenstelle zusammengelegt werden. Seit 2005 praktiziert Hamburg diese Organisationsform erfolgreich.

Die Steuerfahndung Bremerhaven sollte an die Steuerfahndung des Finanzamts Bremen-Ost angebunden werden. Ihr erprüftes Mehrergebnis macht im Vergleich zu dem in Bremen-Ost weniger als 20 Prozent aus. Zudem ist die Steuerfahndung Bremerhaven die kleinste im Bundesgebiet. Es ist nicht vertretbar, Kleinsteinheiten beizubehalten, um Fälle zu bearbeiten, die wirtschaftlicher von einem stadtbremischen Amt erledigt werden könnten.

Das Finanzressort stimmt den Empfehlungen des Rechnungshofs weitgehend zu und will hieraus Konsequenzen ziehen.

Kanalbenutzungsgebühr

Stadt,
Tz. 251-
264

Das Umweltressort hat seine Zusage gegenüber dem Rechnungshof aus einer früheren Prüfung nicht erfüllt: Bei geänderter Rechtsprechung hätte es prüfen müssen, ob als Anreiz für Entsiegelungsmaßnahmen eine gesonderte Kanalbenutzungsgebühr für Niederschlagswasser zu erheben ist. Dies kann auch aus Gründen der Gebührengerechtigkeit für die Bürger unter bestimmten Voraussetzungen erforderlich sein. Die aktuelle Rechtsprechung im Bundesgebiet hat das Ressort in seine rechtliche Beurteilung nicht einbezogen.

Marktordnung

Stadt,
Tz. 56-
76

Das Stadtamt sollte entscheiden, welche Marktbezieher an den bremischen Volksfesten teilnehmen. Für die Osterwiese, den Freimarkt und den Weihnachtsmarkt entscheidet zurzeit der Innensenator. Er wird vom Marktausschuss der Innendeputation beraten. Der Rechnungshof hat angeregt, das Verfahren neu zu regeln. Die einzelnen Zulassungsentscheidungen kann auch das Stadtamt treffen. Wegen der Korruptionsgefahr darf nicht eine Einzelperson entscheiden. Das Innenressort wäre nur noch Aufsichts- und Widerspruchsbehörde. Dies entspricht dem üblichen Verwaltungsaufbau. Das Ressort will das Zulassungs-

verfahren neu regeln und die Anregungen des Rechnungshofs berücksichtigen.

Gebühren für Marktbezieher müssen kostendeckend sein. Das war in der Vergangenheit nicht immer der Fall. Das Ressort will die Gebühren anpassen, sobald sich die negative Erwartung für das Jahr 2006 bestätigt. Daneben genehmigt das Stadamt jährlich rund 100 private Veranstaltungen auf öffentlichen Flächen. Das Ressort sollte prüfen, ob auch die Gebühren für die Nutzung von Straßen für private Veranstaltungen anzuheben sind.

Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen (VOF)

Die Gesellschaft für Bremer Immobilien mbH (GBI) muss VOF-Verfahren regelgerecht durchführen und nachvollziehbar dokumentieren. Bei drei Fällen im Zeitraum 2003 bis 2004 hat der Rechnungshof Verfahrensfehler festgestellt: So hat GBI Eignungskriterien nachträglich geändert und es zudem versäumt, Aufgabenbeschreibungen gemäß VOF zu erstellen.

Eignungskriterien dürfen nach Veröffentlichung der Ausschreibung nicht mehr geändert werden. GBI hat einige der veröffentlichten Eignungskriterien im Auswahlverfahren nicht gewertet und nicht veröffentlichte Kriterien in die Wertung einbezogen.

Die Leistung ist in einer Aufgabenbeschreibung möglichst genau zu beschreiben. GBI hat in mindestens zwei der drei Ausschreibungsverfahren keine Aufgabenbeschreibung im Sinne der VOF erstellt. Im dritten Fall soll GBI eine Aufgabenbeschreibung erstellt haben. Dem Rechnungshof hat GBI diese trotz Anforderung nicht vorgelegt.

Entgelte für die Bauunterhaltung

Der Eigenbetrieb Gebäude- und TechnikManagement Bremen (GTM) hat gegenüber dem Rechnungshof nicht nachgewiesen, dass die Entgelte für seine Leistungen unter Beachtung des Kostendeckungsprinzips wettbewerbsgerecht sind. Seit 1998 sollen die Entgelte diese Bedingung erfüllen. Es ist offen, inwieweit sie auf der Kostenrechnung des Eigenbetriebs beruhen. Um beurteilen zu können, ob sie wettbewerbsgerecht sind, müssen die Leistungen von GTM mit anderen Dienstleistern für Bauunterhaltung verglichen werden. Einen solchen Vergleich hat GTM erst für Ende 2007 mit anderen öffentlichen Stellen in Aussicht gestellt.

Stadt,
Tz. 225-
250

Stadt,
Tz. 204-
224