

# Bericht 2011

## - Land -

Rechnungshof  
der Freien Hansestadt Bremen

## **Impressum**

Herausgeber: Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen  
Kohlhökerstraße 29  
28203 Bremen

Telefon: 0421 361 0

Fax: 0421 361 3910

E-Mail: [Office@Rechnungshof.Bremen.de](mailto:Office@Rechnungshof.Bremen.de)

Internet: [www.rechnungshof.bremen.de](http://www.rechnungshof.bremen.de)

Gestaltung: Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen

Fotos: I. Wagner (Foto: EUROGATE); G. Stutz

Druck: Hohnholt GmbH, 28195 Bremen, [www.hohnholt.com](http://www.hohnholt.com)

Bremen, Mai 2011

Veröffentlicht unter Bremische Bürgerschaft - Landtag - Drucksache 18/1

**BREMISCHE BÜRGERSCHAFT**

Landtag

18. Wahlperiode

**Drucksache 18 / 1**

**Jahresbericht 2011**

**Freie Hansestadt Bremen**

**- Land -**

Rechnungshof  
der Freien Hansestadt Bremen



## Inhaltsverzeichnis

	Seite
<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	3
<b>I Vorbemerkungen</b>	7
<b>II Haushaltsgesetz (einschließlich Haushaltsplan) und Haushaltsrechnung 2009</b>	13
<b>III Vergleichbare Datengrundlagen</b>	27
<b>IV Steuern, Schulden und Zinsen</b>	33
<b>V Föderalismuskommission II</b>	47
<b>VI Personalhaushalt</b>	59
Personalhaushalt	61
<b>VII Allgemeine Prüfungsergebnisse</b>	79
Personalüberhangmanagement	81
Gewährung von Zulagen im öffentlichen Dienst	97
Disziplinarverfahren gegen Beamtinnen und Beamte	109
Anreizprogramm „Bestandsoptimierung“	113
<b>VIII Einzelne Prüfungsergebnisse</b>	119
<b>Bürgerschaftskanzlei</b>	
Haushalts- und Wirtschaftsführung der Bürgerschaftskanzlei	121
<b>Senatskanzlei, Wirtschaft</b>	
Zuwendungen des Landes an den 32. Deutschen Evangelischen Kirchentag	129
<b>Inneres</b>	
Katastrophenschutz in Bremen	135



	<b>Wissenschaft</b>	
	Erfüllung der Lehrverpflichtung an den Fachhochschulen des Landes	141
	Zuwendungen an ein außerhochschulisches Forschungsinstitut	153
	<b>Wirtschaft</b>	
	Baumaßnahme Deutsches Auswandererhaus	163
	<b>Wirtschaft, Finanzen</b>	
	Erweiterungsbau Auswandererhaus Bremerhaven	173
	<b>Finanzen</b>	
	IT- Verfahren für Personalcontrolling und Personalmanagement	185
	Schuldenmanagement	197
	Steuerliche Behandlung von Unterhalts- und Versorgungsleistungen	219
<b>IX</b>	<b>Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der landesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts</b>	<b>225</b>
	Bremische Landesmedienanstalt	227



---

## Abkürzungsverzeichnis

ANBest-P	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung
BEAN	Bremerhavener Entwicklungsgesellschaft Alter/Neuer Hafen mbH & Co. KG
BEZ	Bundesergänzungszuweisung
BgA	Betrieb gewerblicher Art
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BIS	Bremerhavener Gesellschaft für Investitionsförderung und Stadtentwicklung mbH
BKF	Bremer Kapitaldienstfonds
BKM	Beauftragter der Bundesregierung für Kultur und Medien
brema	Bremische Landesmedienanstalt
BremBG	Bremisches Beamtengesetz
BremDG	Bremisches Disziplinalgesetz
Brem.GBl.	Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen
BremHG	Bremisches Hochschulgesetz
BremLPZV	Bremische Leistungsprämien- und -zulagenverordnung
BZP	Bautechnische Zuwendungsprüfung durch das Finanzressort
Drs.	Drucksache
DV	Datenverarbeitung
ELAZE	Elektronische Arbeitszeiterfassung
EU	Europäische Union
F&E-Aufgaben	Forschungs- und Entwicklungsaufgaben
FMB	Facility Management Bremen GmbH
GBI	Gesellschaft für Bremer Immobilien mbH
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GKA	Gemeinsame Kreditaufnahme
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HaFA	Haushalts- und Finanzausschüsse - Land und Stadt -



---

HG	Haushaltsgesetz
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
HGrGMoG	Gesetz zur Modernisierung des Haushaltsgrundsätzegesetzes
HKR	Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen
HOAI	Honorarordnung für Architekten und Ingenieure
IB	Immobilien Bremen, Anstalt des öffentlichen Rechts
InfoSys	Informationssystem der bremischen Verwaltung
IT	Informationstechnologie
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
KoPers	IT-Kooperation Personaldienste
LFA	Länderfinanzausgleich
LfbA	Lehrkräfte für besondere Aufgaben
LHO	Landeshaushaltsordnung
LV	Landesverfassung - Verfassung der Freien Hansestadt Bremen
LVNV	Verordnung über den Umfang und Nachweis der Erfüllung der Lehrverpflichtung an staatlichen Hochschulen
LVO	Lehrverpflichtungsordnung
LVS	Lehrveranstaltungsstunden
MiP	Mitarbeiterinnen- und Mitarbeiterportal
n. d.	nicht darstellbar
OGr.	Obergruppe
PEP	Personalentwicklungsprogramm
PuMaOnline	Personalverwaltung und -management
RLBau	Richtlinien für die Planung und Durchführung von Bauaufgaben
RPrG	Rechnungsprüfungsgesetz
SAP	Software: Anwendungen und Produkte in der Datenverarbeitung
SGB	Sozialgesetzbuch
T€	Tausend Euro
TV-L	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder
TVöD	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst
Tz.	Textziffer
VFWF	Verein zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung
VOB	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen





VOB/B	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen - Teil B
VOF	Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen
VOL	Verdingungsordnung für Leistungen (ausgenommen Bauleistungen)
VV	Verwaltungsvorschriften
VZE	Vollzeiteinheit





---

## I Vorbemerkungen



## 1 Gegenstand des Jahresberichts

- 1 Der Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen nimmt die externe Finanzkontrolle wahr. Er prüft und überwacht gemäß Art. 133a Abs. 1 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen (LV) die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Bremen einschließlich seiner Sondervermögen und Betriebe. Gleichzeitig prüft und überwacht er auch die der Stadtgemeinde Bremen (§ 88 Abs. 1 i. V. m. § 118 Abs. 1 der Haushaltsordnung der Freien Hansestadt Bremen - LHO -). Das Ergebnis seiner Prüfungen fasst er jährlich in getrennten Berichten für die Bürgerschaft (Landtag) und die Stadtbürgerschaft zusammen. Die Berichte leitet er dem Parlament und gleichzeitig dem Senat zu (§ 97 Abs. 1 LHO). Die Berichte dienen dem Landtag und der Stadtbürgerschaft neben den Haushaltsrechnungen für Land und Stadt als Grundlage für die Beschlussfassung über die Entlastung des Senats.
- 2 Dieser Jahresbericht über die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes befasst sich vor allem mit Bemerkungen zum Haushaltsjahr 2009. Soweit der Jahresbericht gemäß § 97 Abs. 5 LHO auch Feststellungen enthält, die andere Haushaltsjahre betreffen, sind sie kenntlich gemacht. Der Rechnungshof geht im Abschnitt „II Haushaltsgesetz (einschließlich Haushaltsplan) und Haushaltsrechnung 2009“ grundsätzlich nur auf Sachverhalte ein, die nicht bereits in veröffentlichten Abschlussunterlagen für das Haushaltsjahr 2009 dargestellt worden sind.
- 3 Der Rechnungshof berichtet in den Teilen II - V über den Haushalt des Landes Bremen. In Tabellen und Texten sind oft auch Daten der Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven enthalten. Soweit die drei Gebietskörperschaften zusammen genommen betrachtet werden, bezeichnet der Rechnungshof die Daten aus Gründen vereinfachter Darstellung als Daten des „Stadtstaates“.
- 4 Der Umfang des Prüfungsstoffs lässt es nicht zu, sämtliche Tatbestände finanzwirtschaftlicher Betätigung eines Jahres zu prüfen. Der Rechnungshof hat wie bisher gemäß § 89 Abs. 2 LHO seine Prüfung auf einen ausgewählten Teil des Verwaltungshandelns konzentriert.
- 5 Wenn der Rechnungshof nach Prüfungen Mängel und Defizite aufgezeigt hat, haben die geprüften Stellen oft Verbesserungen zugesagt. Allerdings ist festzustellen, dass die Verwaltung ihre Zusagen nicht immer erfüllt. Deswegen führt der Rechnungshof Nachschauprüfungen durch. Erfahrungen damit haben gezeigt, dass deren Wirkung nachhaltig sein kann. Der Rechnungsprüfungsausschuss der Bremischen Bürgerschaft führt Restantenlisten, mit denen er die Umsetzung seiner Beschlüsse durch die Ressorts verfolgt.

- 6 Der Rechnungshof hat die Verwaltung gemäß § 88 Abs. 2 LHO auch beraten. Dabei hat er im Berichtszeitraum Arbeitsgruppen der Verwaltung begleitet und auf andere Weise beratend an Vorhaben mitgewirkt. Das ist entweder auf Wunsch der Fachressorts oder aus eigenem Antrieb geschehen.
- 7 Die Finanzkontrolle hat zum Ziel, mit ihren Untersuchungen, Feststellungen und Verbesserungsvorschlägen einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung zu leisten. Einzelne Empfehlungen des Rechnungshofs können einmalige Einsparungen oder Mehreinnahmen bewirken. Andere Empfehlungen haben längerfristige Auswirkungen: Sie führen zu jährlichen Minderausgaben oder Mehreinnahmen. Wieder andere Empfehlungen dienen in erster Linie dazu, die Qualität zu verbessern und die Effizienz zu steigern.
- 8 Die finanziellen Auswirkungen der Prüfungs- und Beratungstätigkeit des Rechnungshofs lassen sich nur teilweise quantifizieren. Mehreinnahmen und Minderausgaben, die sich beziffern lassen, gibt der Rechnungshof an. Im Übrigen weist er daraufhin, dass
  - der Jahresbericht nicht die gesamte Prüfungstätigkeit wiedergibt,
  - Verbesserungsvorschläge sich erst finanziell auswirken können, wenn sie tatsächlich umgesetzt werden,
  - Prüfungen mit dem Schwerpunkt Ordnungsmäßigkeit keine finanziellen Auswirkungen haben müssen und schließlich
  - sich nicht alle Vor- oder Nachteile einer veränderten Aufgabenwahrnehmung monetär bewerten lassen.
- 9 Die geprüften Stellen haben Gelegenheit gehabt, sich zu den Prüfungsergebnissen zu äußern. Der Rechnungshof hat wesentliche Einwände berücksichtigt.
- 10 Es liegt in der Eigenart der Arbeit des Rechnungshofs, dass er in seinen Berichten vor allem Beanstandungen darstellt. Besonders positive Ergebnisse werden ebenfalls erwähnt.
- 11 Für die Stadtgemeinde Bremerhaven obliegt dem Senat gemäß § 15 Abs. 1 des Gesetzes über die Rechnungsprüfung in der Freien Hansestadt Bremen (RPrG) die überörtliche Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung. Diese Prüfung hat er gemäß § 15 Abs. 2 RPrG der Präsidentin des Rechnungshofs übertragen. Das Ergebnis der Prüfung wird in einem gesonderten Bericht dargestellt.



12 Der vorliegende Bericht gibt den Beratungsstand vom 12. Mai 2011 wieder.

## **2 Entlastung des Senats für das Vorjahr (2008)**

13 Die Bürgerschaft hat den Senat gemäß § 114 Abs. 1 Satz 2 LHO für das Haushaltsjahr 2008 am 10. November 2010 entlastet (Beschluss der Bremischen Bürgerschaft - Landtag - Nr. 17/1285).

## **3 Rechnung des Rechnungshofs**

14 Die Einnahmen und Ausgaben des Rechnungshofs prüft die Bürgerschaft nach § 101 LHO. Sie hat den Rechnungshof für seine Rechnungslegung zum Haushaltsjahr 2009 am 10. November 2010 entlastet (Beschluss der Bremischen Bürgerschaft - Landtag - Nr. 17/1271).







---

## **II Haushaltsgesetz (einschließlich Haushaltsplan) und Haushaltsrechnung 2009**



## 1 Haushaltsgesetz einschließlich Haushaltsplan

- 15 Die Bremische Bürgerschaft hat den Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2009 mit dem Haushaltsgesetz (HG) der Freien Hansestadt Bremen vom 15. April 2008 beschlossen (Brem.GBl. S. 84). Er ist in Einnahme und Ausgabe auf 4.758.448.380 € festgestellt worden. Im Vorjahr hatte der Haushalt ein Volumen von 4.720.035.830 €.
- 16 Das für den Personalhaushalt ausgewiesene Stellenvolumen ist auf 7.515 festgesetzt worden. Damit ist es um 72 Stellen niedriger veranschlagt worden als im Vorjahr. Der Stellenindex, der die durchschnittliche Entgelt- und Besoldungsgruppe einer Stelle beschreibt, hat 1,17 betragen. Dies entspricht einer durchschnittlichen Wertigkeit zwischen den Entgeltgruppen 10 und 11 bzw. den Besoldungsgruppen A 10 und A 11. Für die Sonderhaushalte - z. B. die Universität Bremen - ist das Stellenvolumen auf 2.604 und der Stellenindex auf 1,45 festgesetzt worden. Dieser Index entspricht nahezu dem Wert für die Entgeltgruppe 13 bzw. für die Besoldungsgruppe A 13.
- 17 Das HG 2009 sah in § 14 Abs. 1 Nr. 1 vor, dass die Senatorin für Finanzen Kredite bis zur Höhe von 2.088.125.420 € aufnehmen durfte. Für das Haushaltsjahr 2008 belief sich die Kreditermächtigung auf 2.117.798.280 €.
- 18 Durch das erste Nachtragshaushaltsgesetz für das Haushaltsjahr 2009 vom 24. März 2009 (Brem.GBl. S. 73) wurde der Haushaltsplan in Einnahme und Ausgabe auf einen um 117.933.000 € höheren Betrag auf 4.876.381.380 € festgestellt. Die Kreditermächtigung wurde um 29.483.000 € auf 2.117.608.420 € erhöht.
- 19 Durch das zweite Nachtragshaushaltsgesetz für das Haushaltsjahr 2009 vom 1. September 2009 (Brem.GBl. S. 299) wurde der Haushaltsplan in Einnahme und Ausgabe auf einen um 7.812.200 € geringeren Betrag auf 4.868.569.180 € festgestellt. Die Kreditermächtigung wurde um 128.935.160 € auf 2.246.543.580 € erhöht.
- 20 Das erste Nachtragshaushaltsgesetz war erforderlich, um das Konjunkturprogramm II des Bundes umsetzen zu können. Mit diesem Investitionsprogramm (Finanzhilfen nach Art. 104b GG) hat der Bund zusätzliche Investitionen der Länder und Kommunen mit insgesamt 10 Mrd. € unterstützt, um eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abzuwenden. Bremen hat davon rd. 88,4 Mio. € erhalten. Das entspricht 0,8845 % des Gesamtprogramms. Bremen hat rd. 29,5 Mio. € - also 25 % - als Komplementärmittel aufzubringen. Somit beläuft sich das Programm für Bremen auf insgesamt

rd. 117,9 Mio. €. Ein Anteil von 65 % der Mittel betrifft Maßnahmen der Bildungsinfrastruktur, 35 % betreffen sonstige Infrastrukturmaßnahmen.

21 Zu den Bildungsinfrastrukturmaßnahmen gehören:

- Einrichtungen der frühkindlichen Erziehung,
- Schulinfrastruktur (insbesondere energetische Sanierung),
- Hochschulen (insbesondere energetische Sanierung),
- kommunale oder gemeinnützige Einrichtungen der Weiterbildung (insbesondere energetische Sanierung),
- wirtschaftsnahe Forschungseinrichtungen (energetische Sanierung, Apparateausstattung, Neubau).

22 Zu den sonstigen Infrastrukturmaßnahmen gehören:

- Krankenhäuser (Neu- und Umbau, energetische und technische Sanierung),
- Städtebau (ohne Abwasser und Öffentlichen Personennahverkehr - ÖPNV -),
- ländliche Infrastruktur (ohne Abwasser und ÖPNV),
- kommunale Straßen (beschränkt auf Lärmschutzmaßnahmen),
- Informationstechnologie (z. B. PC-Beschaffung),
- sonstige Infrastrukturinvestitionen (z. B. Sanierung von Sportanlagen, Erwerb von Fahrzeugen für die Feuerwehr).

23 Die Komplementärmittel wurden durch zusätzliche Kreditaufnahmen finanziert. Da das Konjunkturprogramm II dazu dient, die Länder zu fördern, wurde die Kreditermächtigung für die Komplementärmittel nur im Landeshaushalt veranschlagt.

24 Das zweite Nachtragshaushaltsgesetz wurde erforderlich wegen

- Mindereinnahmen aus Steuern, Länderfinanzausgleich (LFA) und Bundesergänzungszuweisungen (BEZ),
- Mehrausgaben für Sozialleistungen,

- Mehrausgaben für Ambulanten Sozialdienst Junger Menschen,
- Mehrausgaben für Tarif- und Besoldungserhöhungen.

## 2 Einhaltung der Kreditaufnahmegrenze

- 25 Einnahmen aus Krediten dürfen gemäß Art. 131a Satz 2 LV und inhaltlich gleich gemäß § 18 Abs. 1 Halbsatz 1 LHO die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten.
- 26 Der Rechnungshof hat berechnet, ob die Kreditaufnahmegrenze bei der Haushaltsaufstellung eingehalten worden ist. Die Daten dafür sind aus dem Haushaltsplan entnommen. Das Ergebnis ist in folgender Tabelle dargestellt:

<b>Kreditaufnahmegrenze und Überschreitung, Haushaltsplan 2009, in T€, gerundet</b>				
<b>Pos.</b>		<b>Land</b>	<b>Stadt- gemeinde</b>	<b>Zusammen (bereinigt)</b>
1	Investitionsausgaben (brutto)	450.647	227.422	554.828
2	abzüglich Investitionseinnahmen	187.143	113.747	177.649
3	Nettoinvestition	263.504	113.675	377.179
4	Nettokreditaufnahme	439.726	395.465	835.200
5	Überschreitung (Pos. 4 abzüglich Pos. 3)	176.222	281.791	458.021

- 27 Danach ist die Kreditaufnahmegrenze bei einem Vergleich der Nettoinvestition mit der Nettokreditaufnahme beim Land um rd. 176,2 Mio. € und bei der Stadt um rd. 281,8 Mio. € überschritten worden. Werden beide Haushalte zusammen betrachtet, hat sich bei der Haushaltsaufstellung, bereinigt um die Einnahmen und Ausgaben der beiden Gebietskörperschaften untereinander, eine Überschreitung der Kreditaufnahmegrenze in Höhe von rd. 458 Mio. € ergeben.
- 28 Bei seiner Berechnung bezieht der Rechnungshof - anders als das Finanzressort (z. B. im aktuellen Finanzplan 2010 bis 2014) - die Kreditaufnahmen beim Bund und bei anderen Gebietskörperschaften (Obergruppe 31 des Gruppierungsplans) und die Tilgungen darauf (Obergruppe 58) ein. Für die Höhe der Schulden macht es keinen Unterschied, ob Bremen Kredite bei Banken, beim Bund oder bei anderen Gebietskörperschaften aufnimmt oder tilgt. Der

Rechnungshof hat deshalb rd. 4,93 Mio. € Tilgungen der Obergruppe 58 einbezogen (bereinigt rd. 4,921 Mio. €). Kreditaufnahmen der Obergruppe 31 hat es nicht gegeben. Die beiden Berechnungsarten haben zu unwesentlich unterschiedlichen Überschreibungsbeträgen geführt.

- 29 Wie die folgende Tabelle zeigt, hat sich im Vollzug des Haushalts eine höhere Überschreitung der Kreditaufnahmegrenze ergeben als bei der Haushaltsaufstellung angenommen:

<b>Vergleich der Nettoinvestition mit der Nettokreditaufnahme zum Jahresabschluss 2009, in T€, gerundet</b>				
<b>Pos.</b>		<b>Land</b>	<b>Stadt-gemeinde</b>	<b>Zusammen (bereinigt)</b>
1	Investitionsausgaben (brutto)	351.009	171.318	453.812
2	abzüglich Investitionseinnahmen	120.332	59.344	111.941
3	Nettoinvestition	230.677	111.975	341.871
4	Nettokreditaufnahme	451.332	465.225	916.560
5	Überschreitung (Pos. 4 abzüglich Pos. 3)	220.656	353.250	574.689

- 30 Danach ist die Kreditaufnahmegrenze bei einem Vergleich der Nettoinvestition mit der Nettokreditaufnahme beim Land um rd. 220,7 Mio. € und bei der Stadt um rd. 353,3 Mio. € überschritten worden. Werden beide Haushalte zusammen betrachtet, hat sich im Haushaltsvollzug, bereinigt um die gegenseitigen Zahlungsströme, eine Überschreitung der Kreditaufnahmegrenze in Höhe von rd. 574,7 Mio. € ergeben. Die im Vergleich zwischen Haushaltsaufstellung und Haushaltsvollzug höhere Überschreitung hat sowohl an Einnahmeausfällen als auch an Mehrausgaben gelegen.

### **3 Haushaltsrechnung**

- 31 Der Senat hat gemäß Art. 133 LV die vom Finanzressort aufgestellte Haushaltsrechnung der Freien Hansestadt Bremen für das Haushaltsjahr 2009 durch Mitteilung vom 7. Dezember 2010 (Drs. 17/1576) der Bremischen Bürgerschaft vorgelegt und erläutert.
- 32 Wie in der Vergangenheit ist auch die Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2009 in gekürzter Form vorgelegt worden. Sie enthält die Gesamtbeträge der Kapitel und Einzelpläne sowie die zusammengefassten Einzelplansummen.

Außerdem weist die Haushaltsrechnung die Abweichungen zwischen dem Haushaltssoll und den Rechnungsergebnissen der Einzelpläne aus. Die Ergebnisse der einzelnen Haushaltsstellen sind in den sog. Gesamtrechnungsnachweisungen enthalten. Sie waren bei der Bürgerschaftskanzlei ausgelegt. Besondere Buchungsauffälligkeiten wurden erläutert.

- 33 Die Haushaltsrechnung enthält u. a. einen Haushaltsabschluss in Form eines Ist-Abschlusses gemäß § 25 Abs. 1 LHO. Darin enthalten ist das kassenmäßige Jahresergebnis gemäß § 82 Nr. 1 LHO und das rechnungsmäßige Jahresergebnis einschließlich der Darstellung der Haushaltsreste gemäß § 83 LHO. Außerdem enthält die Haushaltsrechnung den Finanzierungssaldo gemäß § 82 LHO.
- 34 Der Senat hat der Bremischen Bürgerschaft mit der Haushaltsrechnung 2009 folgende Anlagen vorgelegt:
- Übersichten über erhebliche Solländerungen und erhebliche Abweichungen zwischen Soll- und Ist-Beträgen einschließlich Erläuterungen,
  - Personalausgaben,
  - Übersichten über niedergeschlagene und erlassene Beträge,
  - Übersichten über Beteiligungen, Sachanlagen, Forderungen, Rücklagen, Sondervermögen und Eigenbetriebe, Schulden und Bürgerschaftsverpflichtungen,
  - Flächenangaben über den Grundbesitz,
  - Kurzfassungen der Bilanzen und Gewinn- und Verlustrechnungen der Eigenbetriebe, der Sondervermögen des Landes, der Hochschulen und von Immobilien Bremen, Anstalt des öffentlichen Rechts,
  - Jahresrechnungen der Sondervermögen Bremer Kapitaldienstfonds (BKF) und Versorgungsrücklage des Landes Bremen,
  - Jahresrechnung der Anstalt zur Bildung einer Rücklage zur Versorgungsvorsorge,
  - Zusammenfassung der Vermögensnachweise Land und Stadtgemeinde Bremen,
  - Entwicklung der fundierten Schulden der bremischen Gebietskörperschaften,

- Zusammenstellung über die Schulden der Gesellschaften mit mehrheitlicher Beteiligung Bremens und
  - Nachweisung der Kapitelsummen der Einnahmen und Ausgaben der Sonderhaushalte der Freien Hansestadt Bremen.
- 35 Die Haushaltsrechnung enthält als Anlage 3 auf Seite 81 den Vermögensnachweis zum 31. Dezember 2009. Damit wird gemäß § 73 LHO ein Nachweis über das Vermögen und die Schulden des Landes erbracht, der im Dezember 2010 der Bürgerschaft und dem Rechnungshof gemäß § 86 LHO zusammen mit der Haushaltsrechnung vorgelegt worden ist.
- 36 Der Vermögensnachweis enthält die Bestände an Vermögen und Schulden am Jahresanfang, deren Veränderungen im Laufe des Jahres und die sich daraus ergebenden Bestände am Jahresende. Die Vermögens- und Schuldenpositionen sind näher erläutert (vgl. Anlage 3, S. 82 ff. der Haushaltsrechnung). Darüber hinaus liegen dem Rechnungshof weitergehende Unterlagen zum Vermögensnachweis vor.
- 37 Der Stand der Forderungen und Verbindlichkeiten des als Sondervermögen geführten BKF ist wie in den Vorjahren nicht im Vermögensnachweis selbst, sondern in Anlage 4 zur Haushaltsrechnung (S. 119) enthalten. Gemäß Gesetz über die Errichtung eines Bremer Kapitaldienstfonds vom 23. November 1999 (Brem.GBl. S. 271) wird der BKF als Sondervermögen des Landes geführt. Mit dem BKF sind bis vor Kurzem neben Projekten des Landes außerhaushaltsmäßig auch Projekte der Stadtgemeinde finanziert worden. Hinsichtlich des Schuldendienstes (Zins- und Tilgungszahlungen der Ressorts) wird haushaltssystematisch nach Landes- und Stadtprojekten unterschieden. Die Zuordnung zur jeweiligen Gebietskörperschaft kann der Aufstellung der Einzelprojekte des BKF entnommen werden. Sie ist im Finanzplan 2010 bis 2014, erschienen im Februar 2011, veröffentlicht worden.

#### **4 Abschluss der Ressorthaushalte (Verfahren, Rücklagen, Reste)**

- 38 Das Finanzressort bewirtschaftet die Haushaltsreste zum Jahresschluss für das Land und die Stadtgemeinde auf der Grundlage des Produktgruppenhaushalts, der die beiden Gebietskörperschaften umfasst. Das Ressort rechnet auch die Mehr- und Mindereinnahmen auf und bildet Rücklagen und Verlustvorträge für das Land und die Stadtgemeinde. Es hat in seiner Vorlage für die Sitzung der Haushalts- und Finanzausschüsse (HaFA) am 12. März 2010 zur Abrechnung der Produktplanhaushalte 2009 (Vorlage 17/478 L, zugleich



17/508 S) dargestellt, wie sich Verlustvorträge, Rücklagen und Reste seit dem Haushaltsjahr 2006 entwickelt haben. Der Rechnungshof gibt diese Abrechnung in verkürzter Form wieder. Er hat dabei die Jahre ab 2004 einbezogen. Die folgende Tabelle zeigt, wie sich die Verlustvorträge, Rücklagen und Reste entwickelt haben:

Abrechnung der Haushalte - Land und Stadtgemeinde (ohne Sonderhaushalte) - Verlustvorträge, Rücklagen, Reste seit dem Haushaltsjahr 2004 - in Mio. €, gerundet								
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Veränderung 2008/2009	
Verlustvorträge	13,6	0,9	8,1	5,5	10,7	12,3	1,5	14,3 %
Rücklagen/Reste insgesamt	118,6	145,2	93,4	99,1	92,8	102,9	10,6	11,5 %
allg. Budgetrücklage	2,8	1,3	1,6	8,5	4,8	1,3	-3,5	-73,5 %
Altersteilzeitrücklage	3,8	2,3	1,0	0,5	0,0	0,0	-0,0	n. d.
Ausgabereste	44,1	17,7	31,0	28,9	40,6	40,0	-0,6	-1,4 %
investive Rücklagen	65,7	62,6	49,4	48,2	43,1	58,2	15,6	36,2 %
Sonderrücklagen	2,2	61,4	10,5	13,0	4,2	3,4	-0,8	-19,2 %

- 39 Aus der Tabelle geht hervor, dass mit Abschluss der Haushalte 2009 Verluste in Höhe von insgesamt rd. 12,3 Mio. € festgestellt und in das Folgejahr übertragen worden sind. Die Höhe der Rücklagen und Reste insgesamt hat rd. 102,9 Mio. € betragen. Darunter sind Ausgabereste von rd. 40 Mio. €, investive Rücklagen von rd. 58,2 Mio. € sowie Sonderrücklagen in Höhe von rd. 3,4 Mio. €, z. B. aufgrund von Mehreinnahmen bei den Ausgleichsabgaben. Bei Ausgaberesten handelt es sich um nicht verbrauchte konsumtive Haushaltsmittel, die im Folgejahr nicht mehr finanziert sind. Sollen Ausgabereste in Anspruch genommen werden, muss grundsätzlich auf einen entsprechenden Teil des Haushaltsanschlags verzichtet werden. Investive Rücklagen resultieren aus nicht verbrauchten investiven Haushaltsmitteln, die mit einer entsprechenden Kreditermächtigung unterlegt sind. Daher können sie unter bestimmten Voraussetzungen bei Bedarf im Folgejahr zusätzlich zu den Haushaltsanschlügen in Anspruch genommen werden.
- 40 Aus nicht mehr im Jahr 2009 kassenwirksam gewordenen Mitteln des Konjunkturprogramms II des Bundes resultieren Mindereinnahmen von rd. 70,7 Mio. €, eine investive Rücklage aus investiven Minderausgaben von rd. 91,4 Mio. € und Ausgabereste bei Verrechnungen/Erstattungen von

rd. 49,7 Mio. €. Diese Mittel sind in der o. a. Tabelle nicht enthalten. Der Rechnungshof hat darauf verzichtet sie darzustellen, weil die Mittel des Konjunkturprogramms II des Bundes nur drei Jahre betreffen. Bei Ansatz dieser Beträge wäre die Vergleichbarkeit mit Haushalten der Vorjahre beeinträchtigt.

## **5 Übereinstimmung zwischen Haushaltsrechnung und Büchern**

- 41 Gemäß § 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO hat der Rechnungshof zu berichten, ob die in der Haushaltsrechnung und die in den Büchern aufgeführten Beträge übereinstimmen und die geprüften Einnahmen und Ausgaben ordnungsgemäß belegt sind. Die in der Haushaltsrechnung 2009 und die in den Büchern der Kasse aufgeführten Beträge stimmen - soweit sie geprüft worden sind - überein. Soweit bei fachressortbezogenen Prüfungen Einnahmen und Ausgaben nicht ordnungsgemäß belegt waren, hat der Rechnungshof mit der jeweils geprüften Dienststelle verabredet, wie diese Mängel zu beheben sind.

## **6 Kassen- und rechnungsmäßiges Ergebnis**

- 42 Der Abschluss der bremischen Haushalte für das Haushaltsjahr 2009 ist auf Seite 60 der Haushaltsrechnung des Landes und auf Seite 54 der Haushaltsrechnung der Stadtgemeinde dargestellt. Er weist als kassenmäßigen Abschluss nach § 82 LHO Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben in Höhe von 7.313.222.084,75 € für das Land und 2.886.478.028,87 € für die Stadtgemeinde aus, somit insgesamt 10.199.700.113,62 €.

## **7 Finanzierungssaldo**

- 43 Der Finanzierungssaldo gemäß § 82 LHO wird im Bund und in den Ländern nach einem einheitlichen Schema berechnet. Er ergibt den Kreditbedarf der Gebietskörperschaften und ist für das Haushaltsjahr 2009 auf Seite 61 der Haushaltsrechnung dargestellt. Er ist abzulesen aus der Gegenüberstellung der Ist-Einnahmen und der Ist-Ausgaben. Die Ist-Einnahmen sind ohne Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt, ohne Entnahmen aus Rücklagen und ohne Einnahmen aus kassenmäßigen Überschüssen dargestellt. Auch bei den Ist-Ausgaben sind Ausgaben zur Schuldentilgung am Kreditmarkt, Zuführungen an Rücklagen und Ausgaben zur Deckung eines kassenmäßigen Fehlbetrages nicht berücksichtigt.
- 44 In Bremen wird außerdem sowohl bei den Einnahmen als auch bei den Ausgaben die Summe der Erstattungen innerhalb der Haushalte heraus-

gerechnet. Von geringfügigen Beträgen abgesehen, ist dies jedoch für den Saldo im Abschluss neutral. Für das Jahr 2009 hat die Haushaltsrechnung des Landes Bremen beim Finanzierungssaldo eine Unterdeckung von 403.223.315,47 € ausgewiesen.

## 8 Haushaltsüberschreitungen

- 45 Gemäß § 34 Abs. 2 Satz 2 LHO sind Ausgabemittel so zu bewirtschaften, dass sie zur Deckung aller Ausgaben ausreichen, die unter die einzelne Zweckbestimmung fallen. Das gilt auch für Ausgaben, die gemäß § 4 HG 2009 deckungsfähig sind und zu einem gemeinsamen Deckungskreis gehören. Soweit die Mittel nicht ausreichen, muss eine Nachbewilligung über- oder außerplanmäßiger Mittel rechtzeitig beantragt werden (§ 37 LHO i. V. m. § 6 HG 2009). Werden Ausgaben über die Ausgabeermächtigung für eine Haushaltsstelle oder einen Deckungskreis hinaus geleistet, verstößt dies gegen das Budgetrecht des Parlaments. Gemäß § 97 Abs. 2 Nr. 2 LHO hat der Rechnungshof darüber zu berichten, ob und in welcher Weise vom Haushaltssoll ohne Genehmigung des Parlaments abgewichen worden ist.
- 46 Für das Haushaltsjahr 2009 hat der Rechnungshof fünf Überschreitungen mit einem Betrag von zusammen 4.082.137,56 € bei Haushaltsstellen ermittelt, die nicht zu einem Deckungskreis gehörten. Ferner hat er 16 Überschreitungen von Deckungskreisen in einer Gesamthöhe von 1.426.087,69 € festgestellt. Zusammen sind das 21 Überschreitungen in einer Gesamthöhe von 5.508.225,25 €. Im Vorjahr sind es zusammen 25 Überschreitungen in einer Gesamthöhe von 1.544.215,07 € gewesen.
- 47 Darüber hinaus hat der Rechnungshof festgestellt, dass eine weitere Haushaltsstelle um 675 Mio. € überschritten wurde. Es handelt sich dabei um eine Tilgungshaushaltsstelle, die nach dem ersten Nachtragshaushaltsgesetz eingerichtet wurde. Versehentlich wurde diese Haushaltsstelle nicht in den Deckungskreis der Zins- und Tilgungsausgaben eingebunden. In diesem Deckungskreis standen ausreichend Haushaltsmittel zur Ausgabendeckung zur Verfügung.
- 48 Die Ressorts haben die Überschreitungen zwar durch Maßnahmen zum Ausgleich der Haushalte bei den Jahresabschlussarbeiten berücksichtigt; z. B. sind geringere Beträge den Rücklagen zugeführt worden. Dies ändert jedoch nichts daran, dass das Bewilligungsrecht des Parlaments verletzt worden ist. Das Finanzressort hat die übrigen Senatsressorts - wie in den Vorjahren - zuletzt im November 2009 daran erinnert, Haushaltsstellen und Deckungskreise nicht überschreiten zu dürfen. Trotz dieses Hinweises ist das

Budgetrecht des Parlaments erneut verletzt worden. Das Finanzressort hat in seiner Vorlage für die Sitzungen der HaFA am 11. Juni 2010 über die Haushaltsüberschreitungen berichtet (Vorlage 17/506 L, zugleich 17/537 S).

## **9 Erwirtschaftung von veranschlagten Minderausgaben und nicht erreichten Einnahmeanschlägen**

- 49 Der Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2009 enthält bei einer Haushaltsstelle veranschlagte Minderausgaben in Höhe von 3.232.000 €.
- 50 Das Finanzressort hat überwacht, ob die im Haushalt veranschlagten Minderausgaben erwirtschaftet werden. Die veranschlagte Minderausgabe ist im Vollzug des Haushalts vollständig aufgelöst worden.
- 51 Darüber hinaus hat das Finanzressort auch überwacht, ob für nicht erreichte Einnahmeanschläge Ausgaben eingespart oder Mehreinnahmen an anderer Stelle nachgewiesen werden. Für einige nicht erreichte Einnahmeanschläge sind Verlustvorträge gebildet worden, statt Einsparungen oder Mehreinnahmen an anderer Stelle nachzuweisen (z. B. bei Minderausgaben von EU-Mitteln).

## **10 Kürzungsquoten zum Teil nicht eingehalten**

- 52 Der Senat hat am 19. Mai 2009 mit sofortiger Wirkung generelle Bewirtschaftungsmaßnahmen nach § 41 LHO auf die laufenden Ausgaben beschlossen. Danach waren produktplanbezogen insgesamt 8,8 Mio. € von den Ressorts zu erwirtschaften. Sobald die Kürzungsbeträge vollständig, realistisch und haushaltsstellenscharf nachgewiesen sind, sollen die Bewirtschaftungsmaßnahmen produktplanbezogen entfallen. Im Umkehrschluss galten die Bewirtschaftungsmaßnahmen bis zum Ende des Haushaltsjahres fort, wenn die Einsparbeträge nicht nachgewiesen wurden.
- 53 Aus der HaFA-Vorlage für die Sitzung am 12. März 2010 über die Abrechnung der Produktplanhaushalte 2009 (Vorlage 17/478 L, zugleich 508 S) ist ersichtlich, dass im Haushaltsjahr 2009 vom beschlossenen Kürzungsbetrag in Höhe von 8,8 Mio. € rd. 7,8 Mio. € realisiert wurden. Für drei Produktpläne sind Kürzungsbeträge von insgesamt 974.519 € nicht erwirtschaftet worden.

## **11 Einhaltung der haushaltsgesetzlichen Kreditermächtigungen**

- 54 Nach § 14 HG 2009 konnte die Senatorin für Finanzen für verschiedene Zwecke betraglich begrenzt Kredite aufnehmen. Der Rechnungshof hat geprüft, ob sie die Ermächtigungsgrenzen eingehalten hat.
- 55 Gemäß § 14 Abs. 5 HG durften Kassenkredite bis zu 12 % der veranschlagten Haushaltsmittel aufgenommen werden; das sind 584.228.301,60 €. Diesen Rahmen hat das Finanzressort eingehalten.
- 56 Die übrigen Kreditermächtigungen aus § 14 HG hat das Ressort entweder nicht in voller Höhe oder gar nicht in Anspruch genommen.

## **12 Überwachung des Staatsschuldbuchs**

- 57 Mit dem Bundesschuldenwesenmodernisierungsgesetz vom 12. Juli 2006 hat der Bund das Bundeswertpapierverwaltungsgesetz vom 11. Dezember 2001 aufgehoben. Weil das Bremische Schuldbuchgesetz vom 17. Dezember 2002 weitgehend auf das Bundeswertpapierverwaltungsgesetz Bezug nahm, war es an das neue Bundesrecht anzupassen. Das Bremische Schuldbuchgesetz vom 16. Dezember 2008 (Brem.GBl. S. 407) trat am 1. Januar 2009 in Kraft.
- 58 Gemäß § 1 dieses Gesetzes hat die Senatorin für Finanzen für die Freie Hansestadt Bremen und ihre Sondervermögen ein Staatsschuldbuch zu führen. Der Rechnungshof überwacht das Schuldbuch im Rahmen der allgemeinen Prüfungsverpflichtung.
- 59 Das Staatsschuldbuch ist ein öffentliches Register, in das nicht in Urkunden verbriefte Forderungen gegen das Land eingetragen werden. Der Gläubiger erhält keinen Schuldschein.
- 60 Das Staatsschuldbuch dient dazu, Schulden und sonstige Verbindlichkeiten zu begründen, zu dokumentieren und zu verwalten. Im Schuldbuch werden die in Buchschulden umgewandelten Schuldverschreibungen und die durch Barzahlung des Kaufpreises für Schuldverschreibungen begründeten Buchschulden der Freien Hansestadt Bremen dokumentiert. Buchschulden sind u. a. Staatsanleihen, Kassen- und Landesobligationen sowie unverzinsliche Schatzanweisungen. Andere Schulden sind nicht im Staatsschuldbuch aufgeführt. Somit gibt es keine Auskunft über den Schuldenstand Bremens.
- 61 Der Rechnungshof hat die ihm von der Senatorin für Finanzen vorgelegte Aufstellung über Veränderungen der Schuldenstände für das Jahr 2009 geprüft. Am 31. Dezember 2008 hatten die Einträge im Staatsschuldbuch

einen Wert von 4.502.258.376,24 €. Durch neun Abgänge und acht Zugänge im Jahr 2009, die im Saldo plus 1.047.741.623,76 € ausmachten, haben am 31. Dezember 2009 die Einträge im Staatsschuldbuch 5,550 Mrd. € betragen.

### **13 Bürgschaften, Garantien und Treuhandvermögen „Bürgschaften (Land)“**

- 62 Die Senatorin für Finanzen war gemäß § 19 Abs. 1 HG 2009 ermächtigt, neue Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen bis zu 426 Mio. € zu übernehmen. Der Senator für Umwelt, Bau, Verkehr und Europa war gemäß § 19 Abs. 2 HG 2009 ermächtigt, neue Bürgschaftsverpflichtungen bis zu 10 Mio. € einzugehen.
- 63 Neue Verpflichtungen sind insgesamt in Höhe von rd. 73,9 Mio. € eingegangen worden. Der Gesamtbestand solcher Verpflichtungen hat sich gegenüber dem Stand vom 31. Dezember 2008 um rd. 43,3 Mio. € erhöht. Am 31. Dezember 2009 hat er 987.647.047,94 € betragen.
- 64 Über die genannten Bürgschaften hinaus haftet die Freie Hansestadt Bremen nach § 5a des Gesetzes zur Übertragung von Aufgaben staatlicher Förderung auf juristische Personen des privaten Rechts u. a. für Gelddarlehen, die die Bremer Aufbau-Bank GmbH aufgenommen hat. Diese Darlehen haben sich gegenüber dem Vorjahr um rd. 44,1 Mio. € auf rd. 774,6 Mio. € verringert. Die Ermächtigungsgrenzen des HG 2009 sind nicht überschritten worden.



---

### **III Vergleichbare Datengrundlagen**





## 1 Haushaltsdaten nach wie vor nur eingeschränkt vergleichbar

- 65 Der Rechnungshof vergleicht bei seinen Prüfungen bremische Daten auch mit denen anderer Länder. Diese Daten sind nicht immer uneingeschränkt nutzbar. Zuletzt hatte der Rechnungshof im Jahresbericht 2010 darauf hingewiesen (vgl. Jahresbericht 2010 - Land -, Tz. 58 ff.).
- 66 Ende 2010 beschloss das Gremium zur Standardisierung des staatlichen Rechnungswesens nach § 49a Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG)
- einen überarbeiteten Funktionenplan mit Zuordnungshinweisen sowie die Anpassung der allgemeinen Hinweise zum Funktionenplan,
  - die Standards Integrierter Produktrahmen,
  - den Verwaltungskontenrahmen sowie
  - Standards staatlicher Doppik.
- 67 Gemäß den Beschlüssen des Gremiums ist für den Verwaltungskontenrahmen die vollständige Implementierung spätestens zum 31. Dezember 2019 vorgesehen. Die übrigen Regelungen sollen bis zum Haushaltsjahr 2014 in Kraft treten. Mit Blick auf die statistischen Anforderungen der Haushaltsquerschnitte im kamerale Haushalt erachtete das Gremium es außerdem für notwendig, auch den Gruppierungsplan und seine Zuordnungshinweise zu überarbeiten und ggf. anzupassen. Die Beschlüsse haben zurzeit für die Gebietskörperschaften noch nicht den verbindlichen Charakter einer Verwaltungsvorschrift. Darüber müssen die zuständigen Gremien und Ressorts noch entscheiden.
- 68 Der Rechnungshof hat z. B. bei Erhebungen für seine Prüfung „Schuldenmanagement“ (s. Tz. 746 ff.) festgestellt, dass sowohl die in verschiedenen Quellen genannten Beträge für Schulden wie auch für Zinsen oft nicht ohne Weiteres vergleichbar sind. Ein Vergleich ist nur möglich mit eigenen Berechnungen auf der Grundlage von Anmerkungen zu Tabellen oder Grafiken, aus denen hervorgeht, welche Arten von Krediten, welche Daten über kreditähnliche Vorgänge oder Arten von Zinsen berücksichtigt und welche Stichtage zu Grunde gelegt wurden. Haushaltsdaten müssten aber ohne aufwendige Bereinigungen uneingeschränkt vergleichbar sein.

## 2 Bremen hat erstmals bilanziert

- 69 Am 7. Dezember 2010 hat Bremen eine Eröffnungsbilanz zum Stichtag 1. Januar 2010 vorgelegt. Die Bilanz bezieht sich auf die Gebietskörperschaften Land und Stadtgemeinde Bremen, nicht auf die Stadtgemeinde Bremerhaven. Damit hat Bremen als drittes Bundesland und wie inzwischen viele deutsche Kommunen eine Bilanz vorgelegt. Der Rechnungshof hat in seinen letzten beiden Jahresberichten die Vorteile eines doppischen Rechnungswesens herausgestellt. Er sieht in der Vorlage der Eröffnungsbilanz eine konsequente Weiterentwicklung des Modernisierungsprozesses des bremischen Haushaltswesens. Der Rechnungshof empfiehlt, den Weg sukzessive fortzusetzen und die Steuervorteile eines produktorientierten doppischen Haushalts zu nutzen.
- 70 Die Eröffnungsbilanz umfasst nur den Kernhaushalt. Eine Konsolidierung mit den Sondervermögen, Eigenbetrieben und bremeneigenen Gesellschaften ist vorgesehen. Derzeit wird der bremische Anteil am Eigenkapital in der Bilanz des Kernhaushalts abgebildet.
- 71 Die Eröffnungsbilanz weist bei einer Bilanzsumme von über 21 Mrd. € ein negatives Eigenkapital aus. Die Schulden übersteigen das Vermögen um mehr als 12,6 Mrd. €. Das Finanzressort hat darauf hingewiesen, dass auch in anderen größeren Kommunen und selbst im Bundesland Hessen die Eröffnungsbilanz ein negatives Eigenkapital ausweist.
- 72 Ein wesentlicher Posten auf der Vermögensseite ist mit einer Höhe von rd. 1,8 Mrd. € das Vermögen aus geleisteten Investitionszuweisungen und -zuschüssen. Bremen hat privaten Dritten Mittel durch Zuwendungen für Investitionen zur Verfügung gestellt. Nach den Grundsätzen der staatlichen Doppik darf der öffentliche Haushalt diese Mittel aktivieren. Die zuwendungsnehmenden Dritten müssen diese nicht eigenfinanzierten Mittel bilanzneutral ausweisen. Staatliche Investitionen werden somit nicht doppelt erfasst.
- 73 Hinzu kommen Finanzanlagen von nahezu 5 Mrd. €. Darin sind alle Anteile an den Sondervermögen, Eigenbetrieben und Gesellschaften enthalten.
- 74 Auf der Passivseite sind drei Positionen als wesentlich herauszustellen: Bremen hat Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen von nahezu 4,6 Mrd. € bilden müssen. Hinzu kommen rd. 12 Mrd. € Schulden in Form von Anleihen, Obligationen und Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten. Daneben bestehen sonstige Verbindlichkeiten in Höhe von etwa 2,8 Mrd. €. Sie setzen sich im Wesentlichen zusammen aus Darlehensver-



bindlichkeiten gegenüber dem Bund (rd. 121 Mio. €), gegenüber öffentlichen Unternehmen (rd. 1.002 Mio. €) und dem sonstigen öffentlichen Bereich (rd. 1.719 Mio. €).

- 75 Die Eröffnungsbilanz zeigt anschaulich, dass fast 60 % der Bilanzsumme nicht durch Vermögen gedeckt sind. An dem Missverhältnis zwischen Vermögen auf der einen Seite und Schulden auf der anderen Seite ist erkennbar, wie wenig generationengerecht Bremen in den letzten Jahrzehnten gewirtschaftet hat.
- 76 Ein Großteil des vorhandenen Vermögens ist der Stadtgemeinde Bremen zugeordnet. Die Stadtgemeinde Bremen hatte Ende 2009 fundierte Schulden in Höhe von rd. 6,4 Mrd. €, das Land allein in Höhe von rd. 8,9 Mrd. €.





---

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



## 1 Steuern

- 77 Die Entwicklung der Steuern einschließlich der Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich und den allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen ist in Bremen in den letzten Jahren ungleichmäßig verlaufen.

Entwicklung der steuerabhängigen Einnahmen des Stadtstaates seit 2005 in Mio. €, gerundet						
Jahr	Steuern	Änderung zum Vorjahr	LFA/ BEZ	Änderung zum Vorjahr	Summe steuer- abhängiger Einnahmen	Änderung zum Vorjahr
2005	1.828		537		2.365	
2006	2.034	11,3%	573	6,7%	2.606	10,2%
2007	2.118	4,1%	630	10,0%	2.748	5,4%
2008	2.332	10,1%	791	25,6%	3.123	13,7%
2009	2.088	-10,4%	667	-15,7%	2.756	-11,8%
2010	2.031	-2,8%	573	-14,2%	2.604	-5,5%

- 78 Seit dem Jahr 2006 erhöhten sich die steuerabhängigen Einnahmen des Stadtstaates zunächst. Nach dem starken Anstieg von 2007 auf 2008 um rd. 375 Mio. € (13,7 %) setzte sich die Entwicklung jedoch nicht fort. Im Jahr 2010 konnten nur 2.604 Mio. € eingenommen werden. Dieser Wert liegt noch knapp unter dem des Jahres 2006.
- 79 Die Steuereinnahmen der drei bremischen Gebietskörperschaften einzeln stellen sich wie folgt dar:

Entwicklung der Steuern des Landes und der Stadtgemeinden seit 2005 in Mio. €, gerundet						
Jahr	Land	Änderung zum Vorjahr	Stadtgemeinde Bremen	Änderung zum Vorjahr	Stadtgemeinde Bremerhaven	Änderung zum Vorjahr
2005	1.222		533		72	
2006	1.324	8,3%	632	18,5%	78	8,2%
2007	1.405	6,1%	624	-1,2%	89	13,4%
2008	1.531	9,0%	711	13,9%	89	0,2%
2009	1.405	-8,3%	596	-16,3%	88	-0,9%
2010	1.370	-2,7%	576	-3,3%	85	-0,9%

- 80 Den deutlichsten Schwankungen bei der Entwicklung der Steuereinnahmen unterliegt die Stadtgemeinde Bremen. Hier ist im Jahr 2010 gegenüber 2008 ein um rd. 135 Mio. € vermindertes Steueraufkommen zu verzeichnen. Der Betrag für das Jahr 2010 liegt noch um 56 Mio. € unter dem Wert des Jahres 2006. Hingegen ist die Entwicklung in Bremerhaven seit dem Jahr 2007 gleichmäßiger verlaufen. Bremerhaven nahm kaum an der konjunkturellen Verbesserung im Jahr 2008 gegenüber 2007 teil, hatte aber auch keinen Anteil an der deutlichen Verschlechterung von 2008 nach 2009.

## **2 Schulden**

### **2.1 Bestandskonten**

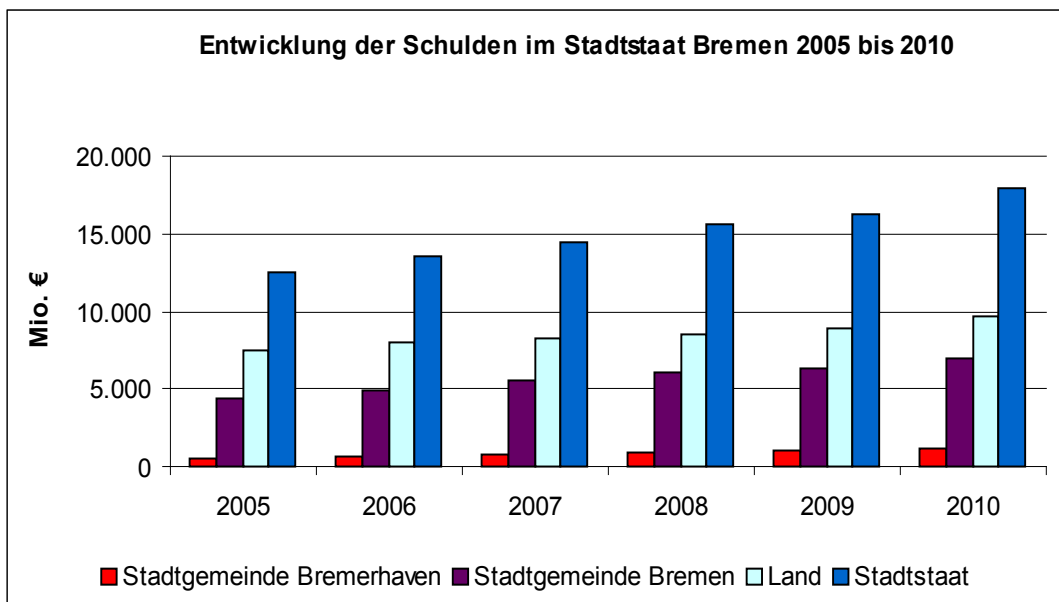
- 81 Der Rechnungshof hat bisher von Jahr zu Jahr jeweils die vom Finanzressort gesteuerten Zahlungsströme im Kreditbereich (Kreditaufnahmen, deren Verteilung auf Gebietskörperschaften und Sondervermögen, Tilgungen) im Rechenwerk des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens nachvollzogen. Der vom Rechnungshof ermittelte Schuldenstand wich von dem ab, den die Senatorin für Finanzen veröffentlicht hat. Auf einzelne Gründe, etwa auf lückenhafte Buchungsvorgänge von ausgelagerten Einheiten, hat der Rechnungshof hingewiesen (vgl. z. B. zuletzt in seinem Jahresbericht 2010 - Land -, Tz. 122 ff.).
- 82 Der Forderung, alle Kreditbewegungen auf sog. Bestandskonten zu buchen und nachzuweisen, war das Finanzressort bisher nicht nachgekommen. Inzwischen hat es ein Konzept entwickelt, Bestandskonten sachgerecht zu führen.

### **2.2 Schuldenentwicklung**

- 83 Die Schulden sind in den drei Gebietskörperschaften Bremens unterschiedlich angestiegen. Der Rechnungshof hat deshalb nachfolgend tabellarisch und grafisch die Schuldenstände des Landes und der Stadtgemeinden mit den jeweiligen prozentualen Steigerungen gegenüber dem Vorjahr separat dargestellt. Zudem hat er die Einzelwerte um die Gesamtschulden des Stadtstaates ergänzt. Die dabei verwendeten Zahlen des Finanzressorts für 2010 haben vorläufigen Charakter.



Entwicklung der Schulden im Stadtstaat seit 2005 in Mio. €, gerundet								
Jahr	Land		Stadtgemeinde Bremen		Stadtgemeinde Bremerhaven		Stadtstaat	
	Betrag	Veränderung	Betrag	Veränderung	Betrag	Veränderung	Betrag	Veränderung
2005	7.541		4.355		673		12.569	
2006	7.947	5,4%	4.949	13,6%	789	17,2%	13.685	8,9%
2007	8.216	3,4%	5.524	11,6%	828	4,9%	14.568	6,5%
2008	8.518	3,7%	6.102	10,5%	957	15,5%	15.576	6,9%
2009	8.893	4,4%	6.364	4,3%	1.055	10,3%	16.312	4,7%
2010	9.692	9,0%	6.987	9,8%	1.201	13,8%	17.880	9,6%



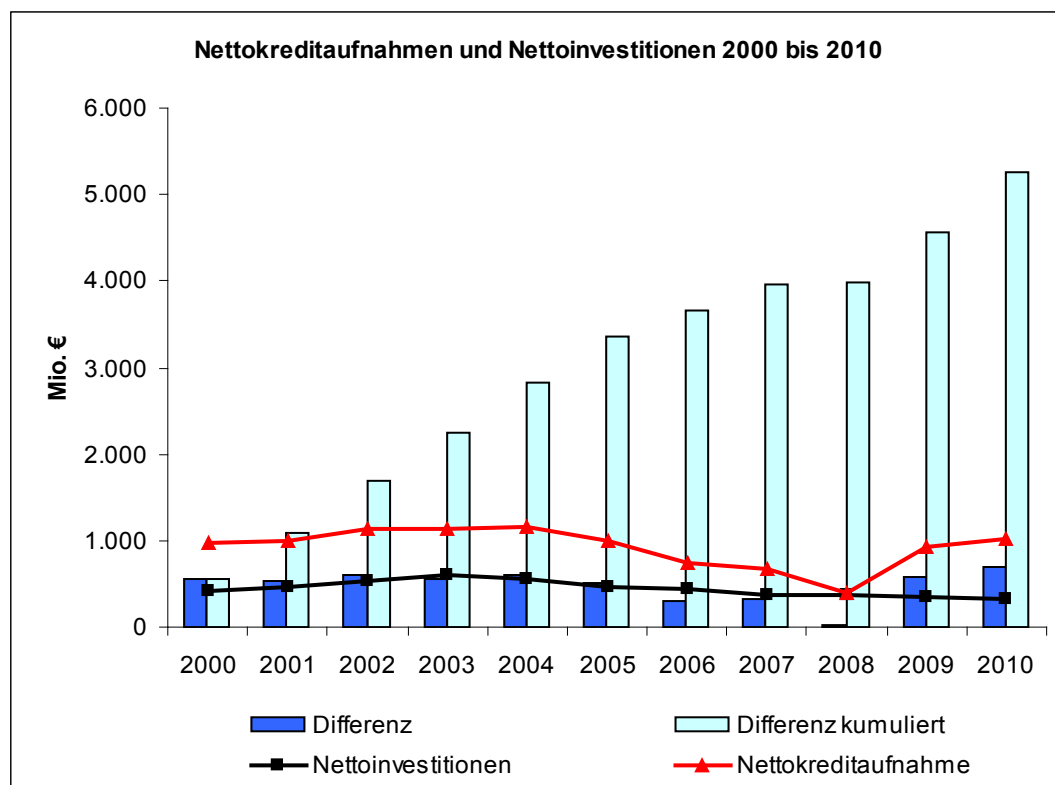
- 84 Die Schulden sind in allen drei Gebietskörperschaften von Jahr zu Jahr angewachsen. Der Anstieg verlief von 2005 bis 2010 jedoch nicht gleichmäßig. Das machen insbesondere die prozentualen Werte deutlich.
- 85 Die Schulden des Stadtstaates haben sich zwischen dem Jahr 2009 und dem Jahr 2010 um rd. 1.568 Mio. €. erhöht. Der Unterschied zwischen dem Jahr 2008 und 2009 war mit rd. 736 Mio. € zwar bereits relativ groß, betrug aber

nur rund die Hälfte des Rekordwertes im Jahr 2010. Da die Steuern prozentual nicht in diesem Maße gesunken sind, muss die Verdoppelung im Wesentlichen auf überproportional erhöhten Ausgaben beruhen. Ein weiterer Grund für die starke Veränderung ist die Übernahme einer Verbindlichkeit einer bremischen Gesellschaft in Höhe von 250 Mio. €. Sie wurde durch eine Kreditaufnahme im Kernhaushalt finanziert.

### **2.3 Schuldenspirale**

- 86 Bremen hat einen hohen Bestand an Altschulden. Dieser Bestand vergrößert sich stetig und bisher ungebremst durch jährlich neue Nettokreditaufnahmen.
- 87 Nach der bremischen Verfassung darf Bremen nur bis zu der Höhe Schulden aufnehmen, in der es investiert. Das gilt nach den jeweiligen Landesverfassungen auch für Haushalte anderer Länder. Investitionen dienen grundsätzlich einer langfristigen Nutzung. Die Aufnahme von Krediten ist am ehesten zu rechtfertigen, wenn über den Zeitraum der Nutzung der Kredit getilgt wird. Problematischer wird es dann, wenn die Tilgung die Nutzungszeit überdauert. Kann nicht aus laufenden Einnahmen getilgt werden, müssen dafür zusätzliche Kredite aufgenommen werden, ohne dass Vermögen geschaffen wird. Diese Spirale führt zu nicht verfassungsgemäßen Haushalten und letztlich zur Überschuldung.
- 88 In Bremen übersteigt schon seit vielen Jahren die Höhe der Neuverschuldung deutlich die Summe der jährlichen Investitionen. Der Rechnungshof hat in der folgenden Tabelle und in der Grafik aufgezeigt, wie sich das Verhältnis von Nettokreditaufnahme und Nettoinvestitionen seit dem Jahr 2000 für das Land und die Stadtgemeinde Bremen entwickelt hat.

Nettokreditaufnahmen und Nettoinvestitionen 2000 bis 2010 in Mio. €, gerundet				
Jahr	Nettokredit- aufnahmen	Nettoinvestitionen	Differenz	Differenz kumuliert
2000	976	423	553	553
2001	996	455	541	1.094
2002	1.133	531	603	1.697
2003	1.139	593	546	2.243
2004	1.156	564	592	2.834
2005	992	474	519	3.353
2006	739	439	300	3.653
2007	681	364	317	3.970
2008	383	368	15	3.984
2009	917	342	575	4.559
2010	1.019	327	692	5.251





- 89 Mit Ausnahme der Jahre von 2006 bis 2008 hat Bremen jährlich über 500 Mio. € mehr an Krediten aufgenommen als nach der Verfassung zulässig gewesen wäre. Nur im Jahr 2008 hat Bremen es nahezu geschafft, die Kreditobergrenze der Verfassung einzuhalten. Wird die Gesamtsumme der Überschreitungen betrachtet, sind allein seit dem Jahr 2000 fast 5,3 Mrd. € an Krediten aufgenommen worden, ohne dass Bremen entsprechend investiert hätte. Die Kreditmittel dienten insoweit ausschließlich konsumtiven Zwecken. Bei wirtschaftlicher Betrachtungsweise dienten sie zu einem großen Teil sogar zur Finanzierung von Zinsverpflichtungen. Dies hat zur Schuldenspirale geführt.

#### **2.4 Bremen im Vergleich**

- 90 Im Folgenden vergleicht der Rechnungshof Schuldendaten des Stadtstaates Bremen mit denen der anderen Länder einschließlich ihrer Gemeinden. Nicht enthalten sind die Kassenkredite der Gebietskörperschaften sowie die Kreditverbindlichkeiten der Beteiligungsgesellschaften der Länder und Gemeinden. Der Rechnungshof hat in den nachstehenden Tabellen in erster Linie auf veröffentlichte Daten des Statistischen Bundesamtes zurückgegriffen. Die Gebietskörperschaften sind nach den Vorgaben des Finanz- und Personalstatistikgesetzes gehalten, dem Bundesamt u. a. Schulden nach einem vorgegebenen Schema zu melden.
- 91 Die folgende Tabelle zeigt die Schuldenstände der Länder in den Jahren 2006, 2007, 2008 und 2009. Für das Jahr 2009 werden zusätzlich die Schulden pro Kopf im jeweiligen Land dargestellt.



Kreditmarktschulden und Schulden bei öffentlichen Gläubigern zum Stichtag 31.12. Länder und ihre Gemeinden in Mio. €, gerundet					Einwohnerzahl	Schulden pro Kopf 2009
Land	2006	2007	2008	2009	2009	€
Baden-Württemberg	49.737	49.821	49.168	48.905	10.744.921	4.551
Bayern	40.192	39.169	37.435	42.773	12.510.331	3.419
Berlin	60.143	57.745	57.003	59.822	3.442.675	17.377
Brandenburg	18.802	18.941	18.766	18.988	2.511.525	7.560
<b>Bremen</b>	<b>13.685</b>	<b>14.568</b>	<b>15.576</b>	<b>16.312</b>	<b>661.716</b>	<b>24.652</b>
Hamburg	21.891	21.888	21.873	22.878	1.774.224	12.895
Hessen	39.304	39.721	40.037	43.355	6.061.951	7.152
Mecklenburg-Vorpommern	12.980	12.307	12.055	11.956	1.651.216	7.241
Niedersachsen	57.584	58.022	58.497	59.889	7.928.815	7.553
Nordrhein-Westfalen	140.249	140.709	140.097	146.626	17.872.763	8.204
Rheinland-Pfalz	30.567	30.952	30.933	32.325	4.012.675	8.056
Saarland	9.765	10.163	10.513	11.614	1.022.585	11.357
Sachsen	15.751	15.007	13.268	12.210	4.168.732	2.929
Sachsen-Anhalt	22.507	23.134	22.728	22.616	2.356.219	9.598
Schleswig-Holstein	24.996	25.131	25.310	27.181	2.832.027	9.598
Thüringen	18.526	18.300	17.775	18.051	2.249.882	8.023
<b>Gesamt</b>	<b>576.679</b>	<b>575.578</b>	<b>571.034</b>	<b>595.501</b>		
<b>Durchschnitt aller Länder</b>	<b>36.042</b>	<b>35.974</b>	<b>35.690</b>	<b>37.219</b>		

- 92 Die Pro-Kopf-Schulden Bremens in Höhe von über 24 T€ sind mit Abstand die höchsten in Deutschland. Sie betragen rd. das 3,4-fache des Länderdurchschnitts und liegen auch deutlich höher als in Berlin (mehr als 17 T€) und Hamburg (nahezu 13 T€).

- 93 Aus den absoluten Schuldenständen der Länder ergeben sich jährliche Veränderungen gemäß nachstehender Tabelle:

<b>Jährliche Veränderungen des Schuldenstandes in Mio. €, gerundet</b>			
<b>Land</b>	<b>2006 zu 2007</b>	<b>2007 zu 2008</b>	<b>2008 zu 2009</b>
Baden-Württemberg	84	-653	-263
Bayern	-1.023	-1.734	5.338
Berlin	-2.398	-742	2.819
Brandenburg	139	-175	222
<b>Bremen</b>	<b>883</b>	<b>1.008</b>	<b>736</b>
Hamburg	-3	-15	1.005
Hessen	417	316	3.318
Mecklenburg-Vorpommern	-673	-252	-99
Niedersachsen	438	475	1.392
Nordrhein-Westfalen	460	-612	6.529
Rheinland-Pfalz	385	-19	1.392
Saarland	398	350	1.101
Sachsen	-744	-1.739	-1.058
Sachsen-Anhalt	627	-406	-112
Schleswig-Holstein	135	179	1.871
Thüringen	-226	-525	276
<b>Gesamt</b>	<b>-1.101</b>	<b>-4.544</b>	<b>24.467</b>
<b>Durchschnitt aller Länder</b>	<b>-69</b>	<b>-284</b>	<b>1.529</b>

- 94 Alle Länder zusammen haben im Jahr 2007 rd. 1,1 Mrd. € mehr getilgt als Kredite aufgenommen (Tilgungsüberhang). Die Spanne zwischen Ländern mit hohen Nettokreditaufnahmen und solchen mit Tilgungsüberhang ist allerdings groß. Spitzenwerte im Tilgungsüberhang weisen Berlin mit rd. 2,4 Mrd. € und Bayern mit über 1 Mrd. € auf. Bremen - als kleinstes Land - hat mit 883 Mio. € die höchste Nettokreditaufnahme der Länder zu verzeichnen.
- 95 Außer in Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Sachsen-Anhalt sind im Jahr 2009 in allen anderen Ländern mehr Kredite aufgenommen als getilgt worden. Die Neuverschuldung in Bremen machte im

Jahr 2009 mit 736 Mio. € noch rd. 73 % des Vorjahreswerts von rd. 1 Mrd. € aus.

### 3 Zinsen

#### 3.1 Erdrückende Last

- 96 Kreditfinanzierte Investitionen und die damit verbundenen Zinsausgaben können sich dann „rechnen“, wenn mit den ihnen zugrundeliegenden Krediten Aufgaben und Maßnahmen mit nachhaltiger wirtschaftlicher Wirkung finanziert werden. Die Kreditfinanzierung der öffentlichen Haushalte dient heute allerdings in nennenswertem Umfang nicht der Bedarfsdeckung für kommunale und staatliche Aufgaben, sondern der Finanzierung der Zinsausgaben. Jeder Euro, der auf Dauer für den Schuldendienst gebunden ist, fehlt zur Bedarfsdeckung laufender und neuer Aufgaben. Politische Handlungsspielräume verengen sich immer mehr.
- 97 Dem in den vergangenen Jahren bemerkenswert niedrigen Zinsniveau bei gleichzeitig mäßiger Inflation hat Bremen zu verdanken, dass die Zinsausgaben die Haushalte nicht noch weitaus mehr belastet haben. Teure Altkredite, die ausliefen, konnten in den letzten Jahren durch neue, i. d. R. zinsgünstigere, ersetzt werden.
- 98 Die folgende Tabelle zeigt die Zinsausgaben des Stadtstaates Bremen. Der Rechnungshof hat dabei die Ausgaben des Landes und seiner Stadtgemeinden getrennt nach Gebietskörperschaften dargestellt. Zinsen, die sich Gebietskörperschaften gegenseitig erstatten, hat er herausgerechnet.

<b>Zinsausgaben des Landes, der Stadtgemeinden und des Stadtstaates 2005 bis 2010, in T€, gerundet</b>				
<b>Jahr</b>	<b>Land</b>	<b>Stadtgemeinde Bremen</b>	<b>Stadtgemeinde Bremerhaven</b>	<b>Stadtstaat</b>
2005	307.275	175.147	22.516	504.938
2006	313.404	180.032	32.229	525.665
2007	348.026	193.271	35.893	577.190
2008	363.801	224.601	46.199	634.602
2009	347.801	250.863	44.504	643.169
2010	388.775	252.877	48.605	690.258



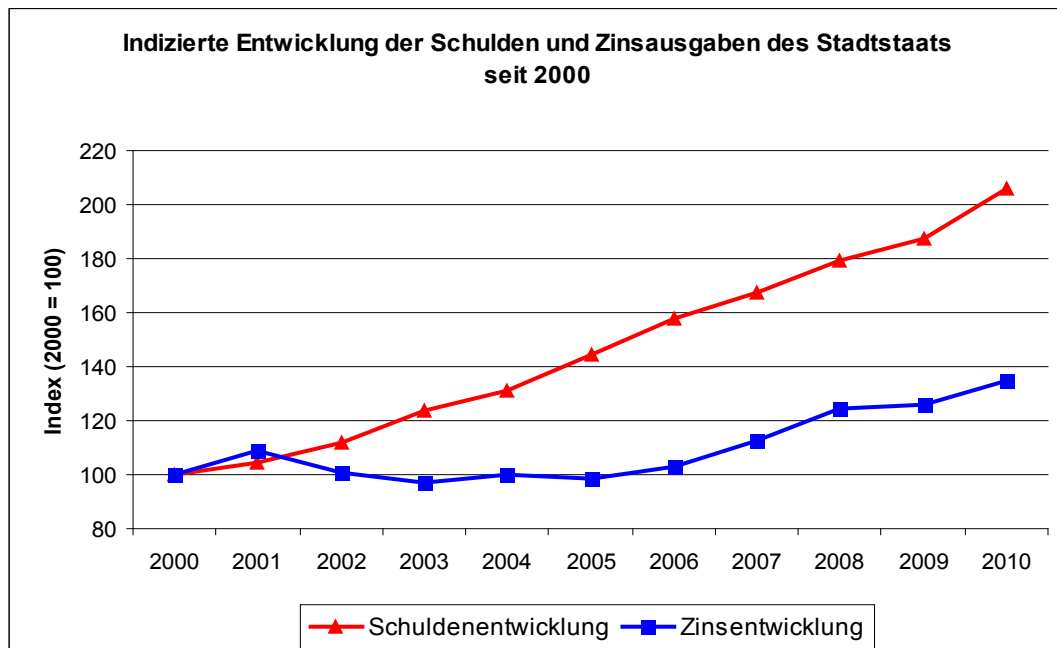
- 99 Die Zinsausgaben des Stadtstaates sind kontinuierlich angewachsen. Im Jahr 2009 sind sie um rd. 1,3 % gegenüber 2008 auf insgesamt rd. 643,2 Mio. € gestiegen. Mit rd. 347,8 Mio. € entfallen davon mehr als 54 % auf das Land, mit rd. 250,9 Mio. € nahezu 39 % auf die Stadtgemeinde Bremen und mit rd. 44,5 Mio. € etwa 7 % auf die Stadtgemeinde Bremerhaven.
- 100 Trotz niedriger Zinssätze haben sich die Zinsausgaben des Stadtstaates von 2009 auf 2010 um mehr als 7,3 % erhöht. Das ist nicht nur auf die gestiegenen Schulden zurückzuführen. Vielmehr sind hier vorweg genommene einmalige Zinszahlungen in Höhe von mehr als 96 Mio. € (Prämienzahlungen) einbezogen, durch die zukünftig die Zinsausgaben gemindert werden sollen (s. Tz. 792 ff.).
- 101 Zwar sind insgesamt die Zinsausgaben des Stadtstaates kontinuierlich angewachsen. Sie verringerten sich aber vom Jahr 2008 zum Jahr 2009 einmalig im Land um rd. 16 Mio. € und in der Stadtgemeinde Bremerhaven um rd. 1,7 Mio. €. Dies führte jedoch bei dem Gesamtwert für den Stadtstaat zu keiner Verminderung, weil sich die Zinsausgaben der Stadtgemeinde Bremen gleichzeitig um rd. 26,3 Mio. € erhöht haben. Angewachsen sind die Zinsausgaben der Stadtgemeinden so stark, weil deren Schulden in den Jahren 2007 und 2008 im Vergleich zum Land deutlich stärker gestiegen sind (s. Tz. 83 f.).

### **3.2 Entwicklung von Schulden und Zinsausgaben**

- 102 Die Tabelle zeigt die Entwicklung der Zinsausgaben in Beziehung zur Entwicklung der Gesamtschulden seit dem Jahr 2000. In der anschließenden Grafik wird die unterschiedliche Entwicklung von Schulden und Zinsausgaben verdeutlicht.



Entwicklung der Schulden und Zinsausgaben des Stadtstaates seit 2000 in T€, gerundet				
Jahr	Schulden	Index	Zinsen	Index
	in T€	2000 = 100	in T€	2000 = 100
2000	8.691.014	100	511.408	100
2001	9.046.187	104	555.911	109
2002	9.733.736	112	514.203	101
2003	10.777.416	124	497.130	97
2004	11.413.669	131	510.575	100
2005	12.569.227	145	504.938	99
2006	13.684.590	157	525.665	103
2007	14.568.057	168	577.190	113
2008	15.575.854	179	634.602	124
2009	16.312.479	188	643.169	126
2010	17.880.341	206	690.258	135





- 103 Die Schulden des Landes und seiner Stadtgemeinden sind in den letzten Jahren kontinuierlich, fast linear gestiegen. Seit dem Jahr 2000 haben sich die Schulden mehr als verdoppelt. Die Zinsausgaben sind in derselben Zeit in einigen Jahren gesunken und insgesamt lediglich um rd. ein Drittel gestiegen. Der Vergleich zeigt einmal mehr, wie stark Bremen in den letzten Jahren von sinkenden Zinsen profitiert hat. Deutlich wird im Umkehrschluss aber auch, dass steigende Zinsen für Bremen zu einem kaum zu bewältigenden Problem werden können. Hätten sich Schulden und Zinsausgaben gleich entwickelt, müsste Bremen heute bei fast 18 Mrd. € Schulden über 1 Mrd. € im Jahr an Zinsen zahlen.



## **V Föderalismuskommission II**



## 1 Änderung des Grundgesetzes

- 104 Das Grundgesetz sieht in Art. 109 vor, dass die Haushalte von Bund und Ländern grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen sind. Ausnahmen vom Kreditaufnahmeverbot sind für Bund und Länder nur eingeschränkt zugelassen:
- Bei einer von der Normallage abweichenden Konjunkturentwicklung können Kreditaufnahmen im Abschwung dann zugelassen werden, wenn sie im Aufschwung getilgt werden („konjunkturelle Komponente“).
  - In Fällen von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen ist die Kreditaufnahme zugelassen, wenn gleichzeitig entsprechende Tilgungsregelungen vorgesehen werden.
- 105 Die Länder dürfen ab 2020 keine Einnahmen aus Krediten mehr in ihre Haushalte einstellen. Die nähere Ausgestaltung regeln die Länder im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen.
- 106 Eine Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen (Föderalismuskommission II) untersuchte die Verschuldungssituation des Bundes und der Länder.
- 107 Sie ist zu dem Ergebnis gekommen, dass eine Konsolidierung des bremischen Haushalts durch eigene Anstrengungen allein nicht möglich ist. Darauf hat auch der Rechnungshof bereits hingewiesen (vgl. zuletzt Jahresbericht 2010 - Land -, Tz. 139 ff.). Ohne finanzielle Unterstützung wäre es für Bremen unmöglich, bis zum Jahr 2020 einen ausgeglichenen Haushalt vorzulegen, wie es das Grundgesetz vorschreibt.

## 2 Konsolidierungshilfen bis 2019

- 108 Die fünf finanzschwächsten Länder erhalten nach Art. 143d GG bis 2019 sogenannte Konsolidierungshilfen in Höhe von insgesamt 800 Mio. € jährlich. Diese Mittel werden auch als Zinshilfen bezeichnet, weil sie insbesondere dem Abbau der Zinsausgaben dienen sollen. Bremen soll davon 300 Mio. € bekommen, das Saarland 260 Mio. €, Berlin, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein jeweils 80 Mio. €. Die Finanzierung dieser Hilfen tragen der Bund und die Länder je zur Hälfte. Voraussetzung für die Gewährung der Hilfen ist die Einhaltung eines Konsolidierungspfades, der die betreffenden Länder in die Lage versetzen soll, ihre Haushalte bis spätestens einschließlich 2019 auszugleichen und anschließend ohne neue Schulden auszukommen.

- 109 Um Konsolidierungshilfen zu erhalten, muss Bremen jährlich ein Zehntel des strukturellen Finanzierungsdefizits des Jahres 2010 abbauen. Die Einhaltung des Abbaupfads wird jedes Jahr überprüft. Das Nähere hierzu ist bilateral durch Verwaltungsvereinbarungen zwischen dem Bund und den einzelnen Empfängerländern konkret festgelegt worden. Bremen hat die Verwaltungsvereinbarung am 15. April 2011 unterzeichnet.
- 110 Bremen hat das Haushaltsjahr 2010 mit einem negativen Finanzierungssaldo, also einem Finanzierungsdefizit, von mehr als 1,3 Mrd. € abgeschlossen. Das Defizit errechnet sich, vereinfacht dargestellt, aus der Differenz von Ausgaben und Einnahmen. Für die Berechnung des strukturellen Defizits als Grundlage für den Konsolidierungspfad wird das Defizit konjunkturell bereinigt. Zudem werden die Einnahmen des BKF abgezogen. Dabei handelt es sich um Tilgungsausgaben der Ressorts an den BKF für außerhaushaltsmäßige Vorfinanzierungen von Investitionen. Es verbleibt ein strukturelles Defizit von 1.218,9 Mio. €. Das bedeutet, dass Bremen ab dem Jahr 2011 das Finanzierungsdefizit jährlich um mehr als 120 Mio. € reduzieren muss. Bereits am Ende der aktuellen Finanzplanperiode im Jahr 2014 muss Bremen den Haushalt mit einem um rd. 480 Mio. € gegenüber dem Jahr 2010 reduzierten Finanzierungsdefizit abschließen.
- 111 Um zukünftige Haushaltsnotlagen zu vermeiden, wurde zudem die Einführung eines kooperativen Frühwarnsystems vereinbart. Art. 109a GG sieht dafür den Stabilitätsrat vor, der die Haushaltsführung von Bund und Ländern überwachen soll.
- 112 Der Stabilitätsrat kontrolliert nach § 2 Abs. 2 des Gesetzes zur Gewährung von Konsolidierungshilfen auch die Konsolidierungsfortschritte der fünf Länder, die Konsolidierungshilfen erhalten, und veranlasst ggf. die vorgesehenen Sanktionen.

### **3 Kennzahlen**

- 113 In den nächsten Jahren überwacht der Stabilitätsrat die Konsolidierung des bremischen Haushalts anhand von Kennzahlen. Von besonderer Bedeutung sind dabei die Zins-Steuer-Quote, die Pro-Kopf-Verschuldung und der strukturelle Pro-Kopf-Finanzierungssaldo. Der Rechnungshof stellt im Folgenden diese Kennzahlen sowie die vom Stabilitätsrat am 15. Oktober 2010 beschlossenen Schwellenwerte dar. Diese allgemein geltenden Schwellenwerte beschließt der Stabilitätsrat jährlich für die einzelnen Kennzahlen. Sie werden als Grundlage herangezogen, um festzustellen, ob eine Haushaltsnotlage in einem Land oder beim Bund droht oder besteht.

### 3.1 Zins-Steuer-Quote

- 114 Die Zins-Steuer-Quote drückt das Verhältnis der Zinsausgaben zu den Steuereinnahmen aus. Die in der Tabelle als Steuern bezeichneten Beträge enthalten die Zahlungen aus dem Länderfinanzausgleich und den allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen.

<b>Zins-Steuer-Quote des Stadtstaates Bremen seit 2005 gerundet</b>			
<b>Jahr</b>	<b>Zinsen in T€</b>	<b>Steuern in T€</b>	<b>Zins-Steuer-Quote in %</b>
2005	504.938	2.364.676	21,4
2006	525.665	2.606.458	20,2
2007	577.190	2.747.568	21,0
2008	634.602	3.122.686	20,3
2009	643.169	2.755.644	23,3
2010	690.258	2.603.596	26,5

- 115 Nachdem sich in den Jahren 2005 bis 2008 die Zins-Steuer-Quote immer um rd. 20 % und 21 % bewegt hatte, stieg sie im Jahr 2009 auf 23,3 % und 2010 auf 26,5 %. Im Jahr 2010 wurde damit bereits mehr als ein Viertel der Steuereinnahmen für Zinsausgaben benötigt. Dies ist nicht zuletzt den gegenüber dem Jahr 2008 gesunkenen Steuereinnahmen der Jahre 2009 und 2010 geschuldet.
- 116 Die Haushaltslage der Länder wird anhand der Zins-Steuer-Quote im Länderdurchschnitt beurteilt. Der Schwellenwert gilt im Zeitraum der jeweils aktuellen Haushaltslage als überschritten, wenn die Zins-Steuer-Quote 140 % des Länderdurchschnitts bei Flächenländern bzw. 150 % des Länderdurchschnitts bei Stadtstaaten übersteigt. Im Jahr 2009 betrug der Länderdurchschnitt bei den Stadtstaaten 10,1 %. Der Schwellenwert für Bremen lag somit bei 15,2 %. Mit seiner Quote von 26,5 % hat Bremen diesen Wert im Jahr 2010 deutlich überschritten.

### 3.2 Pro-Kopf-Verschuldung

- 117 Der Schuldenstand gibt Auskunft über die Schulden am Kreditmarkt zum 31. Dezember eines Jahres. Für die Länder wird aus Gründen der Vergleichbarkeit der Schuldenstand im Verhältnis zur Einwohnerzahl betrachtet. Der

Schwellenwert gilt zum Zeitpunkt der jeweils aktuellen Haushaltslage als überschritten, wenn der Schuldenstand pro Kopf 130 % des Länderdurchschnitts bei Flächenländern bzw. 220 % des Länderdurchschnitts bei Stadtstaaten übersteigt.

- 118 Im Folgenden ist die Pro-Kopf-Verschuldung Bremens seit 2005 dargestellt. Die Einwohnerzahl für 2010 hat das statistische Bundesamt noch nicht veröffentlicht. Deshalb hat der Rechnungshof für dieses Jahr die Zahl aus dem Vorjahr unterstellt.

<b>Pro-Kopf-Verschuldung des Stadtstaates Bremen seit 2005</b>			
<b>Jahr</b>	<b>Schulden in Mio. € gerundet</b>	<b>Einwohnerzahl</b>	<b>Pro-Kopf-Verschuldung in € gerundet</b>
2005	12.569	663.467	18.945
2006	13.685	663.979	20.610
2007	14.568	663.082	21.970
2008	15.576	661.866	23.533
2009	16.312	661.716	24.652
2010	17.880	661.716	27.021

- 119 Die Pro-Kopf-Verschuldung ist in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegen. Mittlerweile beträgt sie mehr als 27 T€. Im Jahr 2009 war sie mit 24.652 € noch deutlich geringer. Den Länderdurchschnitt hat der Stabilitätsrat für 2009 auf 6.250 € festgelegt. Der Schwellenwert beträgt das 2,2-fache des Länderdurchschnitts und somit 13.751 €. Bremen überschreitet diesen Schwellenwert deutlich.

### **3.3 Pro-Kopf-Finanzierungssaldo**

- 120 Eine aussagekräftige Kennzahl zur Beurteilung der Lage der öffentlichen Haushalte ist der Pro-Kopf-Finanzierungssaldo. So bleibt der Finanzierungssaldo unberührt, wenn z. B. das Bruttoprinzip nicht ausreichend beachtet wird oder Ausgaben unzutreffend investiven oder konsumtiven Haushaltsstellen zugeordnet werden.



- 121 Für die Berechnung der Kennzahl wird der strukturelle Finanzierungssaldo herangezogen. In den Ländern überschreitet die Kennzahl im Zeitraum der jeweils aktuellen Haushaltslage den Schwellenwert, wenn der Finanzierungssaldo um mehr als 200 € pro Kopf ungünstiger als der Länderdurchschnitt ausfällt.
- 122 Im Jahr 2010 wies Bremen ein strukturelles Defizit von rd. 1.218,9 Mio. € aus. Dieser Betrag ist in der Verwaltungsvereinbarung vom April 2011 festgeschrieben worden. Gemessen an der Einwohnerzahl des Jahres 2009 ergibt sich ein struktureller Pro-Kopf-Finanzierungssaldo von rd. 1.842 €. Der Länderdurchschnitt lag bei 375 € und somit der Schwellenwert bei 575 €.

#### **4 Konsolidierungspfad für Bremen**

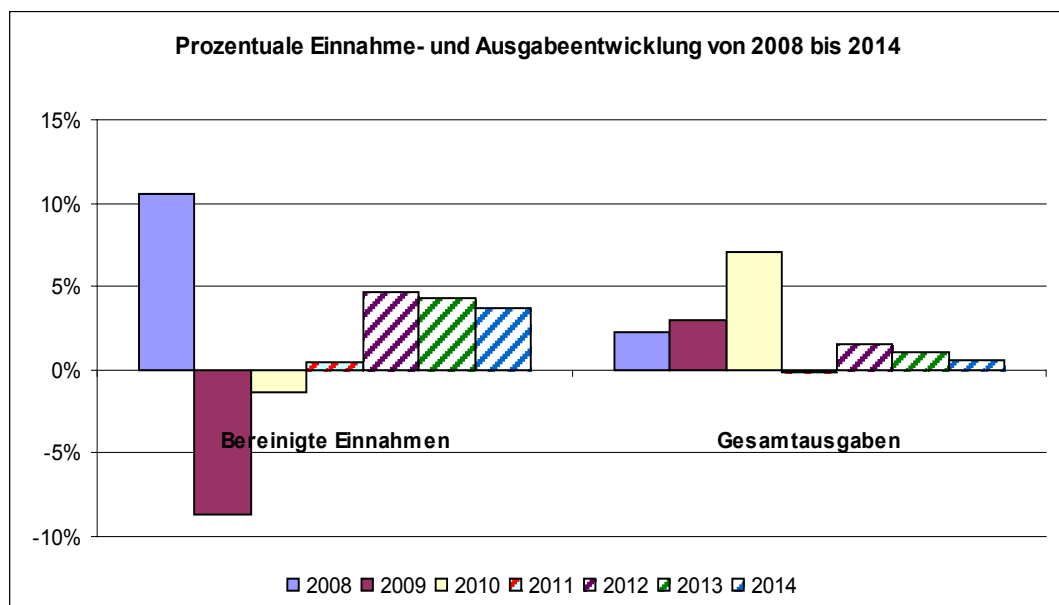
- 123 Bremen überschreitet alle maßgeblichen Schwellenwerte und befindet sich in einer extremen Haushaltsnotlage. Das Finanzierungsdefizit soll von zwei Seiten aus abgebaut werden: Es sollen zum einen die Einnahmen erhöht und zum anderen die Ausgabensteigerungen reduziert werden.
- 124 Der Rechnungshof stellt im Folgenden dar, wie Bremen den Konsolidierungsweg gehen will. Er hat die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben der letzten Jahre und die vom Senat prognostizierte Entwicklung verglichen. Dem Vergleich liegen in erster Linie die Daten des Finanzrahmens 2010 bis 2014 von Land und Stadtgemeinde Bremen zugrunde. Eine Finanzplanung bis zum Jahr 2020 gibt es noch nicht.
- 125 Jede Prognose ist mit Unsicherheiten und Risiken verbunden, wie auch die Entwicklung der letzten Jahre bestätigt hat. War das Jahr 2008 noch ein Rekordjahr bei den Steuereinnahmen, folgt bereits im Jahr 2009 aufgrund der Finanz- und Wirtschaftskrise ein deutlicher Rückgang. Auf der Ausgabenseite hat das Konjunkturprogramm II der Bundesregierung auch in Bremen zu außergewöhnlichen Anstiegen in den Jahren 2009 und 2010 geführt.
- 126 Eine Prognose lässt sich zumeist nicht einfach aus der Vergangenheit ableiten. Die Vergangenheit kann aber Hinweise darauf geben, ob und wie zyklische Entwicklungen der Konjunktur Auswirkungen auf Einnahmen und Ausgaben haben können. Der Rechnungshof hat daher berechnet, wie sich die Einnahmen und Ausgaben in den letzten zehn Jahren entwickelt haben. Diese Werte hat er der vom Finanzressort durchschnittlich prognostizierten Entwicklung bis zum Jahr 2014 gegenübergestellt.

Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben gegenüber dem Vorjahr des Landes und der Stadtgemeinde Bremen in % ab 2011 geplante Werte, Rundungsdifferenzen sind möglich										
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Ø 2001- 2010	Ø 2008- 2010	Ø 2011- 2014
Bereinigte Einnahmen	10,5	-8,7	-1,3	0,5	4,6	4,3	3,7	0,5	-0,1	3,2
Personalausgaben	1,6	4,2	2,1	2,1	1,0	1,0	0,9	0,4	2,6	1,3
Sachausgaben	3,0	3,6	9,6	0,3	1,0	0,8	0,8	1,5	5,3	0,7
Zinsausgaben	4,0	1,5	7,5	-3,0	8,7	3,2	-1,1	2,7	4,3	1,9
Investitionen	-1,5	-0,2	8,7	-3,3	-4,1	-0,5	1,6	-1,9	2,2	-1,6

- 127 Die Tabelle zeigt, wie sich die Einnahmen und Ausgaben im Durchschnitt der Jahre 2001 bis 2010 prozentual gegenüber dem jeweiligen Vorjahr entwickelt haben. Die Jahre 2008 bis 2010 mit ihren erheblichen Schwankungen sind gesondert dargestellt. Die Einnahmen sind noch im Jahr 2008 - um mehr als 10 % - stark gestiegen. In den Jahren 2009 und 2010 sind die Einnahmen jedoch jeweils gesunken. Daraus wird deutlich, wie stark Einnahmen von konjunkturellen Entwicklungen abhängen. Rückblickend auf zehn Jahre haben sich die Einnahmen leicht erhöht und zwar um durchschnittlich jährlich rd. 0,5 %.
- 128 Das Finanzressort prognostiziert bis zum Jahr 2014 eine durchschnittliche Erhöhung der Einnahmen von rd. 3,2 % jährlich. Der Unterschied von 2,7 Prozentpunkten gegenüber der Entwicklung der letzten zehn Jahre lässt das Risiko dieser Prognose erkennen. Das Jahr 2008 hat zwar gezeigt, dass starke Einnahmезuwächse durchaus möglich sind. Für den Konsolidierungskurs wären nach den Planungen des Finanzressorts jedoch stetige Einnahmesteigerungen notwendig. Das Ressort hat darauf hingewiesen, dass die Prognose mit dem Bundesfinanzministerium abgestimmt sei. Der Rechnungshof erinnert aber daran, dass der Bund im März 2011 in seinem Eckwertebeschluss zur Finanzplanung bis zum Jahr 2015 eine durchschnittliche jährliche Einnahmeerhöhung von lediglich rd. 2,7 % vorgesehen hat.
- 129 Die Ausgaben haben sich in den letzten zehn Jahren durchschnittlich um rd. 0,9 % erhöht. Das Finanzressort rechnet für den ersten Zeitraum der Konsolidierung mit einem Durchschnitt von rd. 0,8 %. Diese Prognose widerspricht der Entwicklung der Gesamtausgaben insofern nicht. Zu beachten ist jedoch, dass selbst im Jahr 2008, als das Konjunkturpaket II noch nicht

zu höheren Ausgaben geführt hat, die Ausgaben um rd. 2,2 % höher lagen als im Vorjahr.

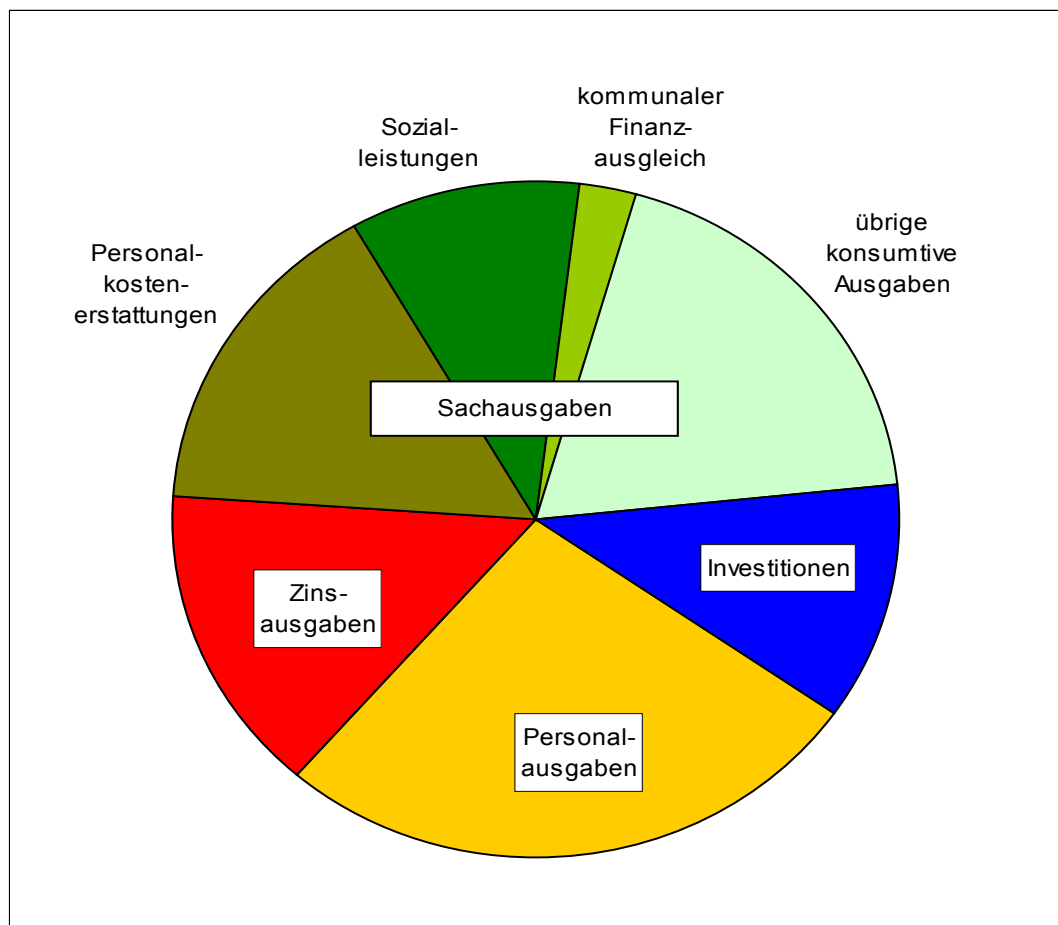
- 130 Die Planungen Bremens gehen von einer stetigen Entwicklung bis zum Jahr 2014 aus. Wie unstetig sich Einnahmen und Ausgaben aber entwickeln können, ist in der folgenden Grafik zu erkennen. Jedenfalls die Jahre 2008 bis 2010 waren von einer sich stark ändernden Entwicklung auf der Einnahmen- wie auch der Ausgabenseite gekennzeichnet.



- 131 Die Einnahmeentwicklung kann Bremen nur schwer beeinflussen. So ist der Anteil der allein von Bremen gestaltbaren Steuern an den Gesamteinnahmen gering. Das macht deutlich, dass Bremen in erster Linie auf eine positive überregionale Wirtschaftsentwicklung angewiesen ist, um insgesamt deutlich höhere Einnahmen zu erzielen.
- 132 Seine Ausgaben kann Bremen eher beeinflussen. Dabei ist es notwendig, die einzelnen Ausgabearten differenziert zu betrachten.
- 133 Die im Zeitraum von 2011 bis 2014 prognostizierte Entwicklung der Personalausgaben im Kernhaushalt mit einer durchschnittlichen jährlichen Steigerung von rd. 1,3 % setzt eine restriktive Personalpolitik voraus. Die Entwicklung der Personalausgaben hängt vom Personalbestand und von der Lohnentwicklung ab. Insofern ist der durchschnittliche Anstieg der Personalausgaben ab 2008 um jährlich rd. 2,6 % ein Indiz dafür, dass es bei der Konsolidierung der Personalausgaben auf einen konsequenten Personalabbau ankommt.

Zudem ist durch die jüngsten Tarifabschlüsse und die Besoldungserhöhungen für das beamtete Personal deutlich geworden, wie anspruchsvoll die Konsolidierungsziele Bremens sind (s. Tz. 181 ff.).

- 134 Bei den Sachausgaben sind die Differenzen zwischen den Werten für die Vorjahre und den für die Folgejahre geplanten Werten noch deutlicher als bei den Personalausgaben. Einer durchschnittlichen prozentualen Entwicklung der Sachausgaben von 2001 bis 2010 von rd. 1,5 % steht eine erwartete Zunahme bis 2014 von durchschnittlich rd. 0,7 % gegenüber. Der Durchschnittswert der letzten zehn Jahre liegt somit mehr als 100 % über dem vom Finanzressort geplanten Wert bis zum Jahr 2014.
- 135 Die Entwicklung der Zinsausgaben lässt sich gut einschätzen. Das Schuldenmanagement bietet dafür geeignete Grundlagen. Keine belastbaren Einschätzungen bietet die Entwicklung der Investitionsausgaben der letzten Jahre, weil sich das Konjunkturpaket II mit Sondereffekten niedergeschlagen hat.
- 136 Der Rechnungshof hat für eine Bewertung der Risiken grafisch aufgeschlüsselt, wie sich die Ausgaben verteilen.



- 137 Die Grafik zeigt, dass nahezu 50 % der Ausgaben Sachausgaben sind. Inwiefern diese steuerbar sind, lässt sich nur bewerten, wenn die Sachausgaben genauer aufgeschlüsselt werden. Etwa ein Drittel der Sachausgaben sind Sozialausgaben. Die Höhe der Sozialausgaben hängt weitgehend vom Bundesrecht ab. Eigene Anstrengungen können Konsolidierungsmöglichkeiten nur in einem dadurch rechtlich vorgegebenen Rahmen eröffnen. Fast ein Viertel der Sachausgaben sind Personalkostenerstattungen an Dritte. Diese sind nur schwer kurzfristig steuerbar.
- 138 In den vergangenen Jahren hat das Finanzressort nicht zuletzt vor dem Hintergrund verfassungsgerichtlicher Entscheidungen mehrfach bei den Verantwortlichen für die Haushaltsplanung Aufgabenkritik eingefordert. Konkrete, das Finanzierungsdefizit verringernde Ergebnisse sind jedoch nicht erzielt worden. Der Rechnungshof unterstützt das Finanzressort darin, Haushaltsdisziplin einzufordern, damit das Defizit abgebaut wird.

## **5 Vermeintliche Einsparungen**

- 139 Die Vorgaben für Konsolidierungshilfen lassen es zu, ohne nachhaltige Konsolidierung Haushaltseinsparungen darzustellen. So hat Bremen in der Vergangenheit außerhalb des Haushalts Investitionen über Sondervermögen mit Krediten finanziert. Soweit das Sondervermögen BKF solche Kredite aufgenommen hat, sind Tilgung und Zinszahlung zur ratenweisen Erstattung an den BKF in die Folgehaushalte der Ressorts eingestellt worden. Parallel dazu hat Bremen herkömmlich weiter investiert. Bremen hat sich somit Investitionen geleistet, die es sich - allein über den Haushalt finanziert - nicht hätte leisten können.
- 140 Das Finanzressort hat erklärt, dass eine derartige Schuldenverlagerung in die Zukunft nicht mehr stattfinden und auch künftig nicht mehr in Betracht komme. Dies hat das Finanzressort in einem Schreiben an alle Ressorts noch einmal bekräftigt. In diesem Schreiben warnt es davor, bremeneigene Gesellschaften Kredite zu Lasten von Sondervermögen mit Wirkung für den Haushalt aufnehmen zu lassen. Der Rechnungshof unterstützt das Finanzressort ausdrücklich: Jede außerhaushaltmäßige Verschuldung wirkt einer nachhaltigen Konsolidierung entgegen.
- 141 Auch andere Möglichkeiten, Zahlungszeitpunkte zu verschieben, wären problematisch. Solche Möglichkeiten bestehen bei Miet- und Leasinggeschäften. Auch mit ÖPP-Maßnahmen könnte der Haushalt kurzfristig zwar entlastet werden. Eine Konsolidierung des Haushalts wäre damit aber nur verbunden, wenn derartige Projekte insgesamt wirtschaftlich im Sinne von § 7 LHO sind.

Auf die Gefahr, mit dem Ausweichen auf solche Finanzierungsalternativen die neuen Schuldenregeln des Grundgesetzes zu unterlaufen, haben die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder mehrfach hingewiesen (zuletzt deren Präsidentinnen und Präsidenten in einer Erklärung vom 4. Mai 2010).

- 142 Einer nachhaltigen Konsolidierung wirkt es auch entgegen, wenn Zahlungsverpflichtungen vorgezogen werden. Das hat Bremen im Jahr 2010 getan. Das Finanzressort hat über Vertragsgestaltungen bei Finanzderivaten Prämien in großem Umfang gezahlt, um in Folgejahren weniger an Zinsen ausgeben zu müssen als ursprünglich eingeplant. Dadurch ergibt sich vom Jahr der Prämienzahlung zu den folgenden Jahren eine rechnerische, aber keine tatsächliche Einsparung.
- 143 Das Finanzressort begründet das Vorziehen von Zinszahlungen damit, eine Verstetigung der Zinsausgaben auf niedrigem Niveau erreichen zu wollen. Der mit dem Bund vereinbarte lineare Abbaupfad könne so auch in Phasen steigender Zinsen eingehalten werden. Es handele sich nicht um eine Sparmaßnahme, sondern um eine strategische Steuerungsmaßnahme für den Konsolidierungszeitraum.
- 144 Der Rechnungshof gibt zu bedenken, dass auf diese Weise der Finanzierungssaldo im Jahr 2010 - dem Basisjahr für die Konsolidierungshilfen - um mehr als 96 Mio. € erhöht wurde. Wenn im Jahr 2011 keine entsprechenden Prämienzahlungen geleistet werden, verringert sich allein dadurch der Finanzierungssaldo um den genannten Betrag. Damit hat Bremen rechnerisch schon nahezu 80 % der durch den Konsolidierungspfad vorgegebenen Einsparungen für 2011 erbracht.



---

## **VI Personalhaushalt**







## Personalhaushalt

**Die Personalausgaben sind im Jahr 2009 weiter gestiegen. Sie machen für die Kernverwaltung rd. 28 % der Gesamtausgaben aus.**

**Ohne eine Begrenzung der Personalausgaben kann Bremen das Konsolidierungsziel bis 2020 nicht erreichen. Dabei muss die Wettbewerbsfähigkeit des öffentlichen Dienstes bei der Gewinnung qualifizierten Personals gewährleistet bleiben.**

### 1 Personalberichterstattung nach wie vor unvollständig

- 145 Die Verwaltung in Bremen (Land und Stadtgemeinde) setzt Personal ein in
- der Kernverwaltung (Ämter und Ressorts, z. B. Amt für Straßen und Verkehr, Senatorin für Bildung und Wissenschaft),
  - den Sonderhaushalten (z. B. Hochschulen) und
  - den Eigenbetrieben sowie Stiftungen und Anstalten des öffentlichen Rechts (z. B. Bremer Volkshochschule und Immobilien Bremen).
- 146 Auch außerhalb der Verwaltung wird Personal aus dem bremischen Haushalt bezahlt. Mittelbare Personalausgaben sind in Zuschüssen, Entgelten, Zuwendungen oder Verlustabdeckungen an Dritte enthalten. Sie werden nicht aus dem Personalhaushalt, sondern aus dem sonstigen konsumtiven Haushalt finanziert.
- 147 Öffentliche Dienstleistungen erbringen auch privatrechtliche Gesellschaften, an denen die Freie Hansestadt Bremen beteiligt ist. Seit dem Jahr 2004 sind diese Beteiligungsgesellschaften durch die Haushaltsgesetze verpflichtet, dem Finanzressort regelmäßig ihre Personaldaten zu melden. Diese Daten liegen auch in diesem Jahr nicht von allen Gesellschaften vor.
- 148 Das Finanzressort konnte deshalb in seinem „Jahresbericht zu Personalstruktur und Personalausgaben des Jahres 2009“ das Personal der Beteiligungen nicht berücksichtigen. Die Zahlen bilden dadurch die Personalsituation nur unvollständig ab. Das Finanzressort beabsichtigt, die Daten der Gesellschaften in den Personalbericht aufzunehmen, sobald eine ausreichende Datenbasis gewährleistet ist.

- 149 Das Finanzressort strebt ein konzernweites Personalberichtswesen an, das seit dem Jahr 2009 aufgebaut wird. Es soll an zentraler Stelle Informationen zusammenführen, damit das Ressort den politischen Gremien umfassend berichten kann. Der Rechnungshof hält dies für dringlich, um dem schon seit 2004 verankerten Ziel eines vollständigen Überblicks über den Gesamtaufwand für Personal in Bremen Rechnung zu tragen.

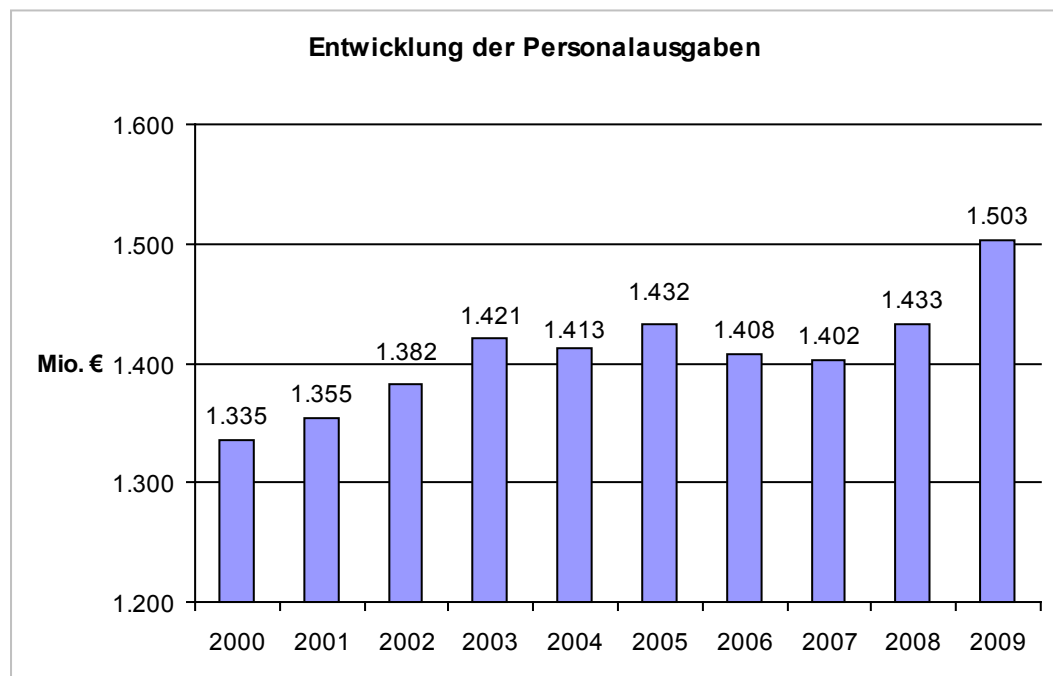
## 2 Datengrundlage

- 150 Der Rechnungshof geht in diesem Beitrag von den im Personalbericht 2010 genannten Zahlen aus. Sie sind um Aus- und Eingliederungseffekte sowie um Verlagerungen innerhalb eines Konzernbereichs bereinigt. So werden z. B. nach Ausgliederung eines Amtes in einen Eigenbetrieb die Personalausgaben nicht mehr der Kernverwaltung, sondern den Eigenbetrieben zugeordnet. Die Ausgaben werden rückwirkend aus der Kernverwaltung herausgerechnet und den Eigenbetrieben zugeschlagen, um die Vergleichbarkeit mit den Zahlen der Vorjahre zu gewährleisten.
- 151 Eine solche Bereinigung war für das Berichtsjahr 2009 aufgrund der Gründung von Immobilien Bremen erforderlich. Immobilien Bremen wurde aus der Gesellschaft für Bremer Immobilien mbH, der Facility Management Bremen GmbH und dem Gebäude- und TechnikManagement gegründet. Auch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Gebäudereinigung in den Dienststellen der Kernverwaltung wechselten in die Anstalt des öffentlichen Rechts.
- 152 Allerdings hat das Finanzressort anschließend die Personalbestandsdaten nach einer anderen Methode als zuvor bereinigt. Es hat entgegen der bisherigen Praxis nur das bei Betriebsübergang vorhandene Raumpflegepersonal für die Vergangenheit aus der Kernverwaltung herausgerechnet, nicht jedoch alle Raumpflegekräfte, die von 1993 bis 2008 beschäftigt waren.
- 153 Das Finanzressort hat dies damit begründet, die Einsparungen beim Raumpflegepersonal vor Gründung von Immobilien Bremen seien zentrale Entwicklungen in der bremischen Kernverwaltung gewesen und müssten weiterhin dort ausgewiesen werden.
- 154 Der Rechnungshof hält diese Handhabung für problematisch. Eine neue Methode müsste rückwirkend für alle bislang vollzogenen Aus- bzw. Eingliederungen angewendet werden. Andernfalls sind die Zeitreihen nicht mehr vergleichbar.

- 155 Das Finanzressort hat zugesagt, für künftige Berichte die Methode der Bereinigung noch einmal kritisch zu überarbeiten. Das Jahr 1993 soll als Bezugsgröße aufgegeben werden. Künftig will das Ressort genau wie der Rechnungshof die jeweils letzten zehn Jahre zugrunde legen.

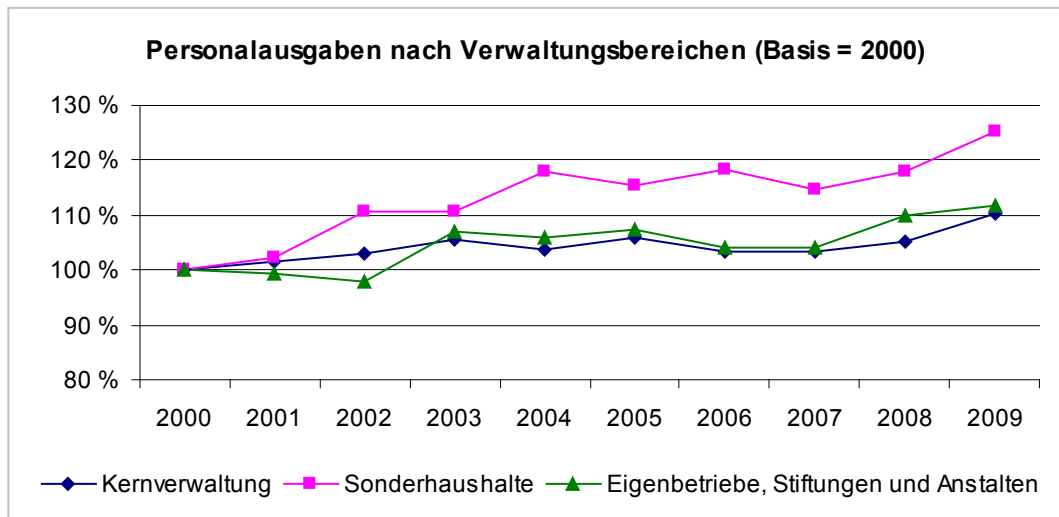
### 3 Personalausgaben wieder erheblich gestiegen

- 156 Die Personalausgaben setzen sich hauptsächlich aus den Bezügen bzw. Entgelten der Beschäftigten, den Versorgungsbezügen der Personen im Ruhestand und den Beihilfen zusammen. In der nachfolgenden Grafik ist dargestellt, wie sich die Personalausgaben der Kernverwaltung, Sonderhaushalte, Betriebe, Stiftungen und Anstalten von 2000 bis 2009 entwickelt haben.



- 157 Die Personalausgaben sind seit dem Jahr 2000 von rd. 1.335 Mio. € auf rd. 1.503 Mio. € gestiegen. Das entspricht einer Zunahme um 12,6 %. Sie haben sich 2009 gegenüber dem Vorjahr um rd. 4,8 % erhöht. Das beruht auf Besoldungs-, Versorgungs- und Tarifierhöhungen sowie auf der steigenden Zahl der Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger.

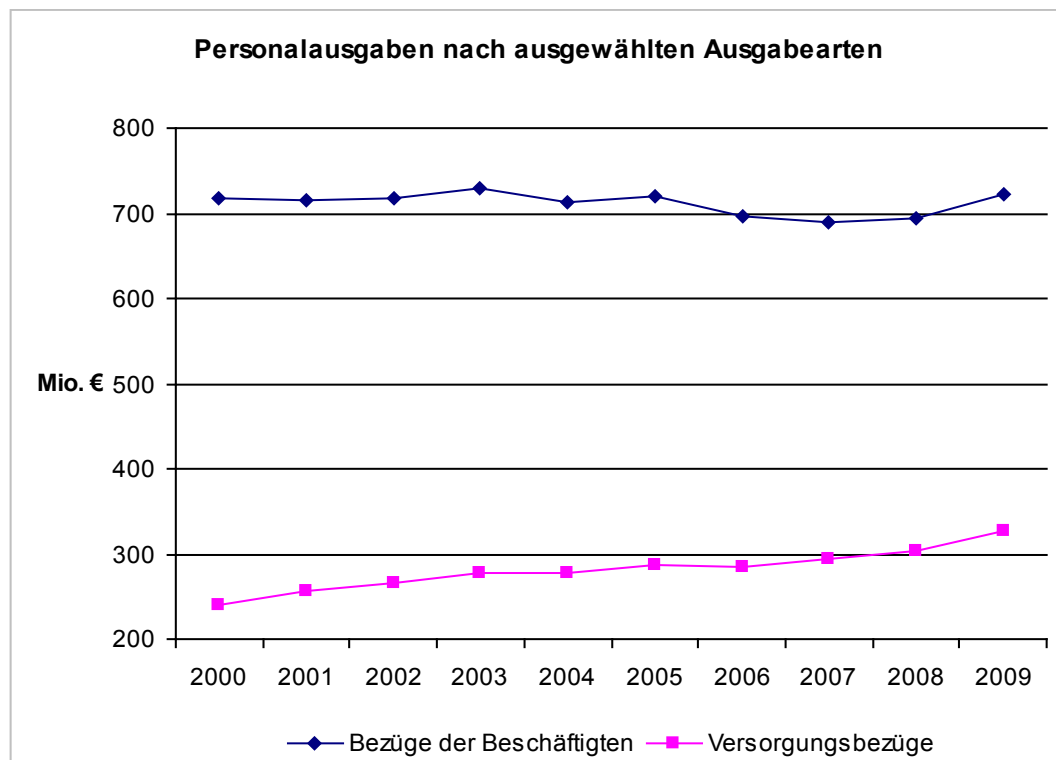
- 158 In der Kernverwaltung, den Sonderhaushalten sowie den Eigenbetrieben, Stiftungen und Anstalten haben sich die Personalausgaben von 2000 bis 2009 unterschiedlich entwickelt, wie die nachfolgende Grafik zeigt.



Ausgehend vom Jahr 2000 sind die Personalausgaben bis zum Jahr 2009 in den Sonderhaushalten um 25 % gestiegen, bei den Eigenbetrieben, Stiftungen und Anstalten um 12 % und in der Kernverwaltung um 10 %.

### 3.1 Kernverwaltung

- 159 In der Kernverwaltung sind die Personalausgaben seit 2000 um rd. 10,3 % gestiegen. Allein von 2008 bis 2009 stiegen sie um rd. 5 % auf rd. 1.116 Mio. €. Von 2007 bis 2008 betrug die Steigerungsrate lediglich rd. 1,6 %.
- 160 In der nachfolgenden Grafik ist dargestellt, wie sich die Bezüge der Beschäftigten und die Versorgungsbezüge von 2000 bis 2009 entwickelt haben.



- 161 Die Bezüge der Beschäftigten, die den größten Anteil an den Personalausgaben bilden, sind seit 2000 um rd. 0,7 % auf rd. 722 Mio. € gestiegen. Von 2008 auf 2009 sind sie sogar um 3,9 % angewachsen.
- 162 Die Versorgungsbezüge sind seit dem Jahr 2000 erheblich gestiegen. Sie sind um über 85 Mio. € auf rd. 327 Mio. €, d. h. um rd. 35,6 %, angewachsen. Im Jahr 2009 sind sie gegenüber dem Vorjahr um rd. 7,4 % gestiegen. In diesem Zeitraum hat sich die Zahl der Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger um rd. 2,1 % erhöht.
- 163 Die Versorgungsausgaben werden in Zukunft weiter steigen. Das liegt an der wachsenden Zahl von Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfängern, die nach einer Prognose des Finanzressorts in den Jahren von 2009 bis 2020 um rd. 16,5 % zunehmen wird. Die höchsten Steigerungsraten werden in den kommenden Haushalten bis 2014 erwartet. Um zukünftige Haushalte zu entlasten, hat Bremen zwei Versorgungsrücklagen eingerichtet:
- Nach § 14a Bundesbesoldungsgesetz bildet Bremen seit 1999 eine Versorgungsrücklage in Form eines Sondervermögens. Diese Rücklage wird durch abgesenkte Besoldungs- und Versorgungsanpassungen finanziert. Aus der Rücklage (Stand Ende 2010: rd. 72,5 Mio. €) sollen steigende Versorgungsverpflichtungen erfüllt werden. Für das Jahr

2011 wurden der Rücklage für die Kernverwaltung keine Mittel zugeführt. Dafür vorgesehene 8,5 Mio. € wurden zur Finanzierung von Zielzahlkorrekturen beim Personal für die Produktpläne Justiz, Kultur, Jugend und Soziales sowie Finanzen/Personal genutzt. Der Rechnungshof hat auf damit verbundene Risiken hingewiesen (s. Tz. 270).

Demgegenüber begründet das Finanzressort die Aussetzung der Rücklagenzuführung damit, dass die Zahl der Versorgungsempfängerinnen und -empfänger in Bremen bereits nach dem Jahr 2011 weniger steil ansteigen werde als vorher. In Bremen werde damit die Spitze der Versorgungsausgaben absehbar früher erreicht als im Bundesdurchschnitt. Die Zuführung an das Sondervermögen sei daher bereits zum Haushalt 2011 abgesenkt worden. Mit den frei gewordenen Beträgen seien die gestiegenen Versorgungsausgaben teilweise finanziert worden.

Diese Darstellung hält der Rechnungshof nicht für überzeugend. Die Abnahme der Steigerungsrate allein kann die Minderausstattung des Sondervermögens nicht begründen. Ohne die Anpassung der Zielzahlen hätte es keinen Mittelbedarf gegeben, der im Ergebnis über die Absenkung der Rücklagenzuführung finanziert worden ist. Darüber hinaus vernachlässigt die Sichtweise des Ressorts, dass die Versorgungsausgaben bis 2019 weiter steigen werden.

- Bremen hat ferner eine Anstalt zur Bildung einer Rücklage für Versorgungsvorsorge errichtet (Brem.GBl. 2005, S. 305). Sie wird aus Einsparungen bei der Verbeamtung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern sowie aus Versorgungszuschlägen für von Dritten finanzierte Beschäftigte gespeist. Im Jahr 2009 hat die Anstalt rd. 36,1 Mio. € erhalten. Der Bestand hat Ende 2010 rd. 245,3 Mio. € betragen. Die Zinserträge tragen dazu bei, die Zuwächse bei den Versorgungsausgaben zu decken.

164 Die Ausgaben für Beihilfen und Unterstützungen sind seit 2000 um rd. 40,3 % gestiegen. Allein im letzten Jahr wuchsen sie um rd. 4,7 % auf rd. 50,2 Mio. €. Davon entfallen 28,5 Mio. € auf Beihilfen für Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger. Sie sind für diesen Personenkreis seit dem Jahr 2000 um insgesamt 80,4 % gestiegen.

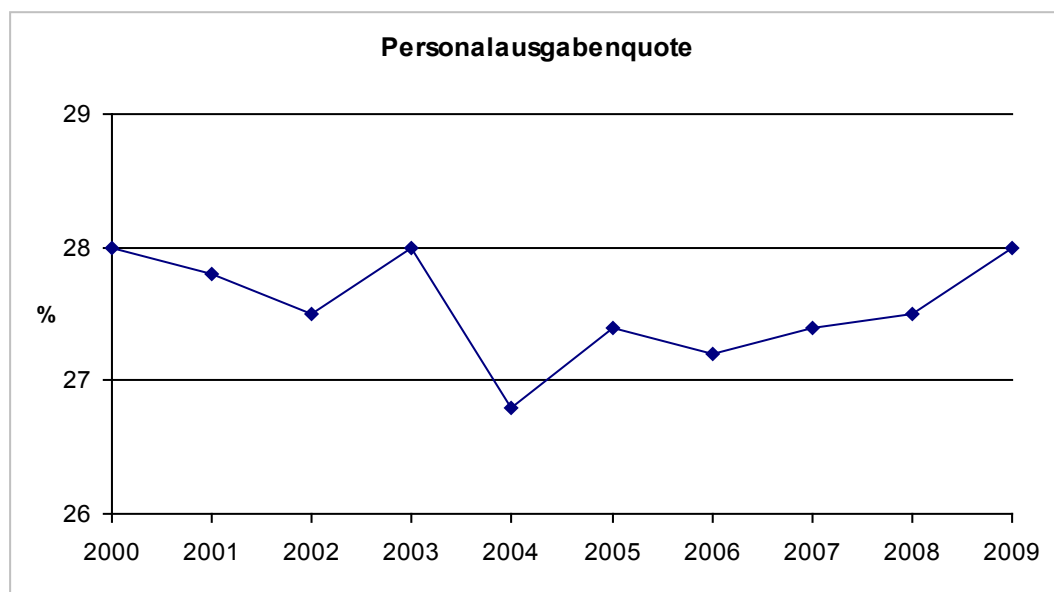
### 3.2 Sonderhaushalte, Eigenbetriebe, Stiftungen und Anstalten des öffentlichen Rechts

165 In den Sonderhaushalten sind die Personalausgaben seit 2000 um insgesamt rd. 25,2 % gestiegen. Von 2008 bis 2009 sind sie um rd. 6,1 % auf rd. 238 Mio. € angewachsen. In den letzten Jahren konnten die Hochschulen drittmittelfinanzierte Projekte deutlich ausweiten. Damit werden diese Zuwächse bei den Personalausgaben auch durch drittmittelfinanziertes Personal verursacht und belasten insoweit im Ergebnis den bremischen Haushalt nicht.

166 Bei den Eigenbetrieben, Stiftungen und Anstalten haben sich die Personalausgaben in den letzten neun Jahren um insgesamt rd. 11,9 % und von 2008 bis 2009 um rd. 1,7 % auf rd. 149 Mio. € erhöht.

## 4 Verhältnis der Personalausgaben zu den Gesamtausgaben

167 Die Personalausgabenquote zeigt den Anteil der Personalausgaben an den Gesamtausgaben. Für die Kernverwaltung sind die Zahlen nicht um Aus- und Eingliederungseffekte aus den bremischen Haushalten bereinigt, da entsprechende Zahlen für die Gesamtausgaben nicht vorliegen. Die nachfolgende Grafik zeigt, wie sich die Personalausgabenquote in der Kernverwaltung seit 2000 entwickelt hat.



168 Der Anteil der Personalausgaben an den Gesamtausgaben hat - nach zwischenzeitlichem Rückgang - wieder den Wert des Jahres 2000 (rd. 28,0 %) erreicht. Gegenüber dem Vorjahr ist er um 0,5 Prozentpunkte gestiegen.

## 5 Entwicklung des Beschäftigungsvolumens

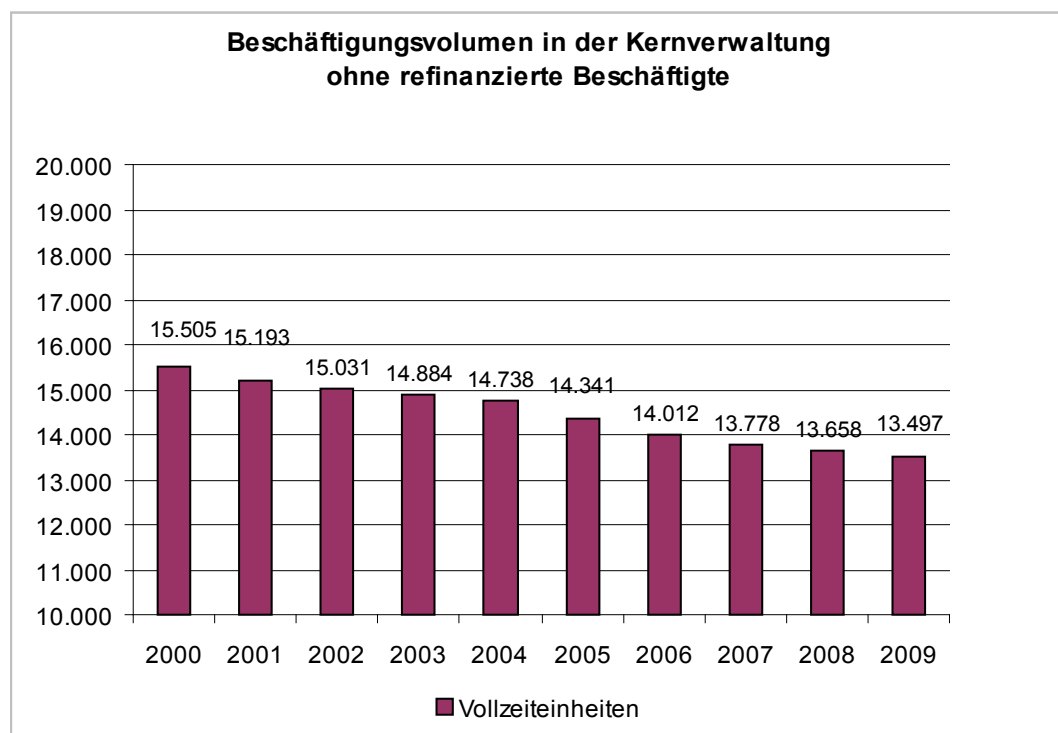
169 Der Beschäftigungsumfang wird in Vollzeiteinheiten (VZE) gemessen und als Beschäftigungsvolumen ausgewiesen. Teilzeitbeschäftigte werden mit ihrem Anteil an der Arbeitszeit einer Vollzeitkraft gezählt. Das Beschäftigungsvolumen bestimmt maßgeblich die Personalausgaben.

170 Die folgende Tabelle zeigt, wie sich das Beschäftigungsvolumen einschließlich des von Dritten finanzierten Personals in der Kernverwaltung, den Sonderhaushalten, den Eigenbetrieben, den Stiftungen und den Anstalten von 2000 bis 2009 entwickelt hat.

<b>Beschäftigungsvolumen 2000 bis 2009 in VZE</b>					
	<b>Kern- verwaltung</b>	<b>Sonderhaus- halte</b>	<b>Eigenbetriebe, Stiftungen und Anstalten</b>	<b>Gesamte bremische Verwaltung</b>	<b>Veränderung zum Vorjahr</b>
2000	15.774	3.056	3.243	22.073	
2001	15.465	3.160	3.220	21.845	-1,0 %
2002	15.354	3.316	3.285	21.955	0,5 %
2003	15.284	3.358	3.234	21.876	-0,4 %
2004	15.246	3.304	3.194	21.744	-0,6 %
2005	15.116	3.276	3.132	21.524	-1,0 %
2006	14.995	3.283	3.131	21.408	-0,5 %
2007	14.881	3.332	3.142	21.356	-0,2 %
2008	14.804	3.377	3.184	21.364	0,0 %
2009	14.668	3.436	3.230	21.334	-0,1 %
<b>Veränderungen 2009 gegenüber 2000</b>					
2000/2009	-1.106	380	-13	-739	-3,4 %



- 171 Seit 2000 ist das Beschäftigungsvolumen in der gesamten bremischen Verwaltung insgesamt um 739 VZE oder um rd. 3,4 % zurückgegangen. Hierzu hat vor allem das gesunkene Beschäftigungsvolumen in der Kernverwaltung beigetragen. Dort sind inzwischen 1.106 VZE (rd. 7,0 %) weniger beschäftigt. Im selben Zeitraum ist die Beschäftigung in den Sonderhaushalten um 380 VZE (rd. 12,4 %) gestiegen. Eigenbetriebe, Stiftungen und Anstalten zeigen über die Jahre fast unveränderte Werte (rd. -0,4 %).
- 172 Im Jahr 2009 hat das Beschäftigungsvolumen insgesamt 21.334 VZE betragen. Im Vergleich zum Vorjahr ist es um rd. 0,1 % gesunken.
- 173 Maßgeblich für die Realisierung von Einsparvorgaben ist die Entwicklung des Beschäftigungsvolumens in der Kernverwaltung ohne die refinanzierten Beschäftigten. Mit dem Personalentwicklungsprogramm (PEP) hat der Senat Einsparvorgaben und Beschäftigungszielzahlen beschlossen. Für 2009 hat die Einsparvorgabe 1,3 % betragen. Die folgende Grafik zeigt die Entwicklung des Beschäftigungsvolumens ohne refinanzierte Beschäftigte.



- 174 Das Beschäftigungsvolumen ist 2009 gegenüber 2008 um 161 VZE bzw. rd. 1,2 % gesunken. Damit wurde die Einsparvorgabe 2009 von 1,3 % knapp verfehlt.

175 Im Jahr 2010 sollten rd. 122 VZE eingespart werden. Das Finanzressort hat im „Abschlussbericht Produktgruppenhaushalt 2010“ (Vorlage zur Sitzung des Senats am 1. März 2011) dargelegt, dass das Ziel erreicht wurde. Es hat allerdings entgegen der bisherigen Praxis das durchschnittliche Beschäftigungsvolumen des Jahres 2010 mit dem entsprechenden Wert des Jahres 2009 verglichen. Bislang wurden Jahresendbestände betrachtet. Ein Vergleich der Jahresendbestände ergibt, dass die Einsparvorgabe um rd. 38,5 VZE bzw. 32 % nicht eingehalten wurde. Der Rechnungshof rät dazu, die bisherige Berechnungsgrundlage weiter zu verwenden.

## 6 Aktuelle Entwicklung der Personalhaushalte

176 Zum Dezember 2010 ist in einigen Produktplänen die Beschäftigungszielzahl überschritten worden. Mit dem Haushalt 2011 gelten teilweise höhere Zielzahlen (s. Tz. 261 ff.).

177 Nach den dezentralen und zentralen Ausgleichen im vorläufigen Jahresabschluss wurden die Personalhaushalte 2010 in den einzelnen Produktplänen eingehalten. Insgesamt wurden die veranschlagten Personalausgaben um rd. 10,2 Mio. € unterschritten. In mehreren Produktplänen mussten gleichwohl Personalmehrausgaben, die i. d. R. aufgrund von Überschreitungen der Beschäftigungszielzahl entstanden sind, aus zentral veranschlagten Personalausgaben ausgeglichen werden. Die folgende Tabelle zeigt die vollzogenen Ausgleiche auf Basis des vorläufigen Jahresabschlusses.

<b>Vollzogene Ausgleiche 2010 aus zentral veranschlagten Personalausgaben</b>	
<b>Produktplan</b>	<b>Ausgleich 2010</b>
	<b>T€</b>
Bund u. Europa	99,8
Inneres	101,3
Justiz	1.236,7
Kultur	421,6
Hochschulen u. Forschung	119,7
Jugend und Soziales sowie Gesundheit	5.007,5
Wirtschaft und Häfen	452,3
<b>Gesamt</b>	<b>7.438,9</b>

- 178 Zum Jahresende wurden Personalmehrausgaben insbesondere in den Produktplänen Jugend und Soziales sowie Gesundheit von rd. 5.007,5 T€ sowie im Produktplan Justiz von rd. 1.236,7 T€ aus zentral veranschlagten Personalausgaben gedeckt. Insgesamt mussten in den Produktplänen rd. 7.438,9 T€ ausgeglichen werden.
- 179 Mit den beschlossenen Haushalten 2011 wurden die Beschäftigungszielzahlen in den Produktplänen Justiz, Kultur, Jugend und Soziales sowie Finanzen/Personal angepasst (s. Tz. 261 ff.).
- 180 Seit 2011 soll es keine Ausgleichs aus zentral veranschlagten Personalausgaben mehr geben. Künftig entstehende Budgetüberschreitungen müssen die Ressorts im Umlageverfahren decken. Ob das gelingen wird, ist fraglich (s. Tz. 268).

## 7 Ansätze zur Steuerung künftiger Personalausgaben

### 7.1 Rahmenbedingungen

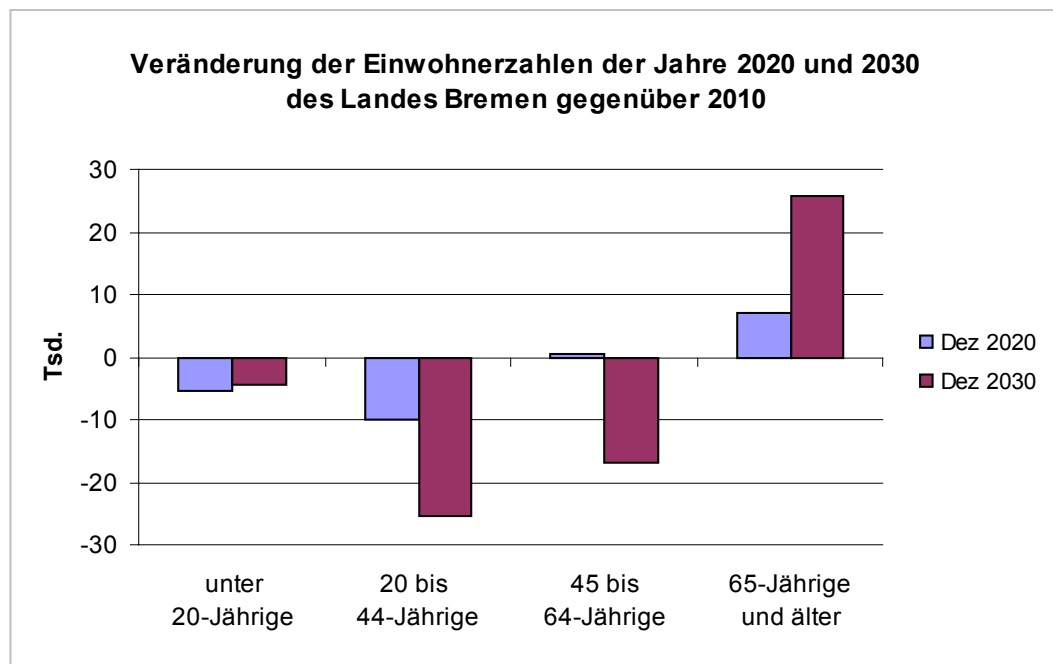
- 181 Die jährliche Neuverschuldung Bremens ist nach § 18a LHO bis 2020 auf Null zu reduzieren. In zehn Schritten müssen bezogen auf das Basisjahr 2010 jeweils 10 % des strukturellen Defizits abgebaut werden.
- 182 Mit dem am 1. Februar 2011 beschlossenen Finanzplan 2010 bis 2014 hat der Senat den Einstieg in diese Konsolidierung beschlossen. Für die Personalausgaben einschließlich der Versorgungsausgaben sieht der Finanzplan ab 2012 einen durchschnittlichen Anstieg um knapp 1 % p.a. vor. Die nachstehende Tabelle zeigt, dass dieser durchschnittliche Anstieg mit konstanten Ausgaben für aktives Personal erreicht werden soll, die den Anstieg bei den Versorgungsausgaben rechnerisch kompensieren.

	Entwicklung der Personalausgaben				
	Ist	Anschlag	Planwerte		
	2010	2011	2012	2013	2014
Bezüge für aktives Personal	768 T€	781 T€	781 T€	781 T€	781 T€
Veränderung Aktivenbezüge		1,8 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Versorgungsbezüge	372 T€	383 T€	395 T€	407 T€	418 T€
Veränderung Versorgungsbezüge		3,0 %	3,1 %	3,0 %	2,7 %
<b>Insgesamt</b>	<b>1.140 T€</b>	<b>1.164 T€</b>	<b>1.176 T€</b>	<b>1.188 T€</b>	<b>1.199 T€</b>
Veränderungsrate Gesamt		2,1 %	1,0 %	1,0 %	0,9 %

- 183 Tarif- und Besoldungserhöhungen hat das Finanzressort mit jährlich jeweils 0,9 % eingeplant. Um die Ausgaben für aktives Personal trotzdem konstant halten zu können, wurde festgelegt, das Beschäftigungsvolumen bis 2014 um rd. 950 VZE abzubauen. Dies entspricht einer durchschnittlichen Abbaurrate von -1,5 % pro Jahr. Die gleiche Einsparquote muss den Planungen zufolge auch nach 2014 erbracht werden. Eine Aufteilung der Einsparquote auf die einzelnen Produktpläne über 2011 hinaus hat der Senat auf die Aufstellung späterer Haushalte verschoben. Zurzeit sind die großen Bereiche Lehrkräfte und Polizei von Einsparungen ausgenommen. Dadurch muss die übrige Verwaltung höhere Personaleinsparungen realisieren. Einige Dienststellen haben eine Einsparquote von -6,2 % zu erbringen. Ohne ein verbindliches Personalüberhangmanagement wird dies nicht zu erreichen sein.
- 184 Die Personalausgaben tragen mit einem Anteil von 28,0 % am Gesamthaushalt erheblich zum strukturellen Defizit bei. Ohne eine Begrenzung der Personalausgaben kann Bremen das Konsolidierungsziel bis 2020 nicht erreichen. Die Planung des Senats ist jedoch insoweit mit erheblichen Risiken verbunden. Bereits der über dem Planansatz liegende Tarifabschluss des Jahres 2011 macht deutlich, dass bis 2020 nicht von durchgehend derart moderaten Steigerungsraten ausgegangen werden kann, wie sie der Planung zugrunde liegen. Sollen Tariferhöhungen, die die Planungsansätze übersteigen, durch zusätzlichen Abbau des Beschäftigungsvolumens kompensiert werden, ist dies allein mit den bisherigen Vorgaben und Instrumenten schwerlich zu realisieren.

## **7.2 Wettbewerb um qualifiziertes Personal**

- 185 Eine längerfristige Strategie zur Senkung der Personalausgaben muss potenzielle Auswirkungen beabsichtigter Maßnahmen auf die Funktions- und Leistungsfähigkeit der bremischen Verwaltung berücksichtigen. Insbesondere gilt dies für mögliche Folgen des demografischen Wandels.
- 186 Die Bevölkerung im Land Bremen wird nach einer zwischen den Statistischen Ämtern von Bund und Ländern koordinierten aktuellen Bevölkerungsvorberechnung vom Jahr 2010 bis zum Jahr 2030 von 659 Tsd. auf 638 Tsd. Einwohnerinnen und Einwohner zurückgehen. Das folgende Schaubild zeigt die danach erwartete Veränderung der Bevölkerungszahl nach Altersgruppen.



- 187 Bis zum Jahr 2030 wird der Prognose zufolge die Zahl der unter 20-Jährigen um 4 Tsd. Einwohnerinnen und Einwohner, die der 20 bis 44-Jährigen sogar um 26 Tsd. und die der 45 bis 64-Jährigen um 17 Tsd. sinken. Demgegenüber wird die Zahl der über 65-Jährigen um 26 Tsd. deutlich steigen.
- 188 Die langfristige Globalplanung des Statistischen Landesamts Bremen bis zum Jahr 2020 bestätigt diesen Trend. Für die unter 20-Jährigen prognostiziert sie auf der Basis der Werte von Ende 2007 sogar einen noch stärkeren Rückgang.
- 189 Mittelfristig wird für die gesamte Bundesrepublik ein Mangel an Fachkräften vorausgesagt. Der Wettbewerb um qualifiziertes Personal macht sich im öffentlichen Dienst bereits jetzt bemerkbar. Er wird sich noch verstärken, wenn die Wirtschaft weiter wächst. Um wettbewerbsfähig zu bleiben, muss diese Entwicklung bei den Einsparvorgaben für den Personalhaushalt berücksichtigt werden.

### 7.3 Mögliche Strategien

- 190 Personalausgaben lassen sich grundsätzlich sowohl über die individuelle Höhe der Bezüge als auch über die Zahl der Empfängerinnen und Empfänger der Bezüge steuern. Die Höhe der Entgelte für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ist aber aufgrund der Tarifautonomie nur eingeschränkt beeinflussbar. Auch eine nachhaltig wirkende Abkoppelung der Beamtenbesoldung von der Tarifentwicklung ist schwer zu realisieren und überdies rechtlich

problematisch. Das Beschäftigungsvolumen hingegen ist mit organisatorischen und landesrechtlichen Festlegungen leichter zu regeln. Daraus wird deutlich, dass ein wirksamer Einfluss auf künftige Personalausgaben über den Beschäftigungsumfang eher ausgeübt werden kann als über den Versuch, Besoldung und Entgelte unmittelbar zu begrenzen.

- 191 Ferner ist zu berücksichtigen, dass die in der öffentlichen Verwaltung künftig benötigten Nachwuchskräfte noch stärker als bisher am Arbeitsmarkt umworben sein werden. Bei der Berufsentscheidung wird die Bezahlung gerade bei qualifizierten Bewerberinnen und Bewerbern mit beruflichen Alternativen einen hohen Stellenwert behalten. Leistungsbereite und -fähige Beschäftigte sind aber unerlässlich, um die Qualität des öffentlichen Dienstes in Bremen bei insgesamt knapper werdenden Mitteln zu gewährleisten.
- 192 Vor diesem Hintergrund empfiehlt der Rechnungshof, bei den anstehenden Entscheidungen zur gezielten Eindämmung der Personalausgaben einen Schwerpunkt auf den Abbau des Beschäftigungsvolumens - einschließlich des Versorgungsvolumens - zu legen.

## **7.4 Handlungsoptionen**

### **7.4.1 Reduzierung des Beschäftigungsvolumens nach Aufgabenkritik**

- 193 Insbesondere die Kernverwaltung hat Personal bereits in nennenswertem Umfang abgebaut (s. Tz. 170). Eine nachhaltige Fortsetzung dieses Prozesses allein durch das Absenken von Zielzahlen für die Beschäftigungsvolumina ist nicht zu erwarten. Es bedarf flächendeckend aufgabenkritischer Entscheidungen darüber, ob und welche Aufgabenbereiche nur noch eingeschränkt oder gar nicht mehr wahrgenommen werden sollen und wofür bzw. mit welcher Intensität das Personal einzusetzen ist. Als Grundlage sind Vorgaben notwendig, die Prioritäten festlegen und damit auch nachrangige Aufgaben identifizierbar machen. Aufgabenkritische Prozesse lassen sich unterstützen durch
- Analyse und Optimierung von Geschäftsprozessen und der Aufbauorganisation,
  - Reorganisation des inneren Dienstbetriebs bis hin zur Bündelung interner Dienstleistungen,
  - Festlegungen von Standards für öffentliche Leistungen, z. B. auf Grundlage von Städte- und Ländervergleichen und

- Identifikation von Aufgaben, die künftig mit vermindertem Mitteleinsatz wahrgenommen werden können.

194 Der Rechnungshof hält Aufgabenkritik für unverzichtbar, um das Beschäftigungsvolumen nachhaltig reduzieren zu können.

#### **7.4.2 Lebensarbeitszeit für Beamtinnen und Beamte**

195 In der gesetzlichen Rentenversicherung wird die Regelaltersgrenze schrittweise vom 65. Lebensjahr auf das 67. Lebensjahr heraufgesetzt. Dies ist im bremischen Beamtenrecht bisher noch nicht nachvollzogen worden. Eine entsprechende Heraufsetzung des Pensionsalters würde das künftige Versorgungsvolumen und damit die zu leistenden Versorgungsausgaben reduzieren. Zwar erhielten Beamtinnen und Beamte zwei Jahre länger ihre vollen Bezüge statt der reduzierten Versorgungsleistungen. Im Falle einer Nachbesetzung würde dies jedoch dadurch mehr als ausgeglichen, dass nicht zwei Jahre lang gleichzeitig Versorgungsbezüge an ausgeschiedenes Personal und Besoldung für dessen Nachfolge gezahlt werden müsste. Im Ergebnis würde dies - trotz der Tatsache, dass älteres Personal höhere Bezüge erhält als Nachwuchskräfte - wie eine Reduzierung des Beschäftigungsvolumens wirken, da die Summe aus Aktivenbesoldung und Versorgungsbezügen sänke. Eine Erhöhung des Pensionsalters trüge der gestiegenen Lebenserwartung Rechnung und würde die sich aufgrund des demografischen Wandels abzeichnenden Probleme entschärfen.

196 Die gleiche Wirkung hätte die Heraufsetzung der besonderen Altersgrenze für das Vollzugspersonal (Justizvollzug, Feuerwehr, Polizei) vom 60. auf das 62. Lebensjahr.

197 Bis Ende 2010 hatten bereits sieben Länder beschlossen, das allgemeine Pensionseinstiegalter und die Altersgrenze für das Vollzugspersonal zu erhöhen.

#### **7.4.3 Erhöhung der Wochenarbeitszeit**

198 Eine Erhöhung der wöchentlichen Arbeitszeit hätte aufgrund mehr geleisteter Arbeitsstunden einen Minderbedarf an Personalkapazität zur Folge und würde so das Beschäftigungsvolumen senken.

199 Die Arbeitszeit der Beamtinnen und Beamten lässt sich im Landesrecht regeln. Dabei würden pro Stunde höherer Arbeitszeit rechnerisch rd. 250 VZE eingespart. Im Arbeitnehmerbereich setzt eine Anhebung der wöchentlichen

Arbeitszeit dagegen entsprechende Tarifabschlüsse voraus. Eine Neuregelung wäre abhängig von der Einigung zwischen den Tarifvertragsparteien und nicht von Bremen allein umsetzbar. Rechnerisch ließen sich hier durch eine Anhebung der Wochenarbeitszeit je Stunde rund 105 VZE im Kernbereich einsparen.

#### **7.4.4 Beihilfe und Freie Heilfürsorge**

- 200 Beamtinnen und Beamte sowie Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger haben Anspruch auf Beihilfe in Krankheitsfällen. Angehörige des Vollzugs bei Polizei und Feuerwehr genießen Freie Heilfürsorge. Diese Leistungen könnten überprüft werden. So wäre z. B. der Abzug des Eigenanteils bei der Beihilfe vom festgesetzten Beihilfebetrug statt von den beihilfefähigen Aufwendungen möglich. Andere Länder verfahren so und erzielen damit höhere Einsparungen. Die Freie Heilfürsorge ließe sich in das Beihilfesystem integrieren. Dabei wäre es durchaus möglich, den besonderen Risiken des Vollzugsdienstes Rechnung zu tragen.

#### **7.4.5 Anrechnung von Ausbildungs- und Studienzeiten**

- 201 Zurzeit können Ausbildungs- und Studienzeiten für die Berechnung von Versorgungszahlungen als Dienstzeit angerechnet werden. Sofern die Beamtin oder der Beamte nicht darüber hinaus 40 Jahre im öffentlichen Dienst beschäftigt war, erhöhen sich dadurch die zu berücksichtigende Versorgungssatz und damit die zu leistenden Versorgungsausgaben. Im Rentenrecht ist die Berücksichtigung dieser Zeiten stark eingeschränkt. Sie werden lediglich als Anrechnungszeiten gewertet. Für Beamtinnen und Beamte könnte die Berücksichtigung dieser Zeiten ebenfalls modifiziert werden.

#### **7.4.6 Absenkung von Nebentiteln**

- 202 Personalausgaben, die nicht aus den Gruppen 422 bzw. 428 (Dienstbezüge) bezahlt werden, sind in Nebentiteln veranschlagt. Darunter fallen z. B. Aufwendungen für nebenamtlich und nebenberuflich Tätige. Solche Ausgaben könnten analog zu den PEP-Einsparraten (s. Tz. 173) gekürzt werden. Damit ließe sich zugleich das Risiko eindämmen, dass im Hauptamt zu erfüllende Aufgaben unzulässig im Nebenamt wahrgenommen werden.



#### **7.4.7 Überprüfung der Eingruppierung und der Stellenstruktur**

- 203 Die Höhe der Bezüge ist abhängig von der Besoldungs- und Entgeltgruppe, der Beschäftigte zugeordnet sind. Die Besoldungs- und Entgeltgruppe richtet sich nach den übertragenen Aufgaben. Die Bewertung von Dienstposten und damit die Eingruppierung der Beschäftigten ist auf die senatorischen und ihnen gleichgestellten Dienststellen delegiert worden. Dies hat zu Fehlern und damit einhergehenden Mehrausgaben geführt (vgl. Jahresbericht -Land- 2008, Tz. 687 ff.). Inzwischen erarbeitet ein aus Vertretungen der Ressorts bestehender Bewertungsausschuss Grundsätze für die Bewertung von Dienstposten der Beamtinnen und Beamten. Die einheitliche Anwendung dieser Grundsätze sowie der tariflichen Eingruppierungsregeln muss gewährleistet sein. Auch sollten außer- und übertarifliche Zulagen in bre-mischen Gesellschaften mit behördenähnlichen Strukturen nicht oder allen-falls nach mit der Verwaltung vergleichbaren Maßstäben gewährt werden (s. Tz. 326 ff.).
- 204 Auch der Zuschnitt und die Organisation der Aufgabenwahrnehmung bestimmen die Besoldungs- oder Entgeltgruppe mit. Dazu hat der Senat am 6. Juli 2010 das Finanzressort gebeten, in Abstimmung mit den Ressorts zu untersuchen, wie durch gezielte Stärkung der Sachbearbeitung in der Funktionsebene des ehemaligen mittleren Dienstes die Organisation der zu erledigenden Aufgaben verbessert werden kann. Eine günstigere Entlohnungsstruktur führt zu geringeren Kosten. Außerdem ließen sich dadurch Absolventinnen und Absolventen unterschiedlicher Bildungsabschlüsse wieder stärker in den öffentlichen Dienst integrieren.

#### **7.4.8 Bewertung der Handlungsoptionen**

- 205 Die vorstehend dargestellten Handlungsoptionen lassen sich weder alle nebeneinander oder gar alle gleichzeitig umsetzen, noch können sie als abschließend betrachtet werden. Der Rechnungshof empfiehlt dem Finanzressort, durch eine Prüfung der Handlungsoptionen eine Grundlage für politische Entscheidungen vorzubereiten, die auf dem weiteren Konsolidierungspfad notwendig werden könnten.

#### **7.5 Stellungnahme des Finanzressorts**

- 206 Das Finanzressort will Handlungsmöglichkeiten zur Steuerung der Personalausgaben im Rahmen eines übergreifenden Ansatzes prüfen. Aufgabenkritik führe erfahrungsgemäß nur dann zu Ergebnissen, wenn sie an konkrete

Bezugspunkte anknüpfe. Die Forderung nach Aufgabenkritik ohne solche Bezugspunkte habe bisher nirgends nachhaltige Ergebnisse bewirkt. Für das Ressort bilde deshalb die Anpassung der Personalbedarfe an veränderte Aufgaben einen Schwerpunkt. Ebenso wichtig sei es, Veränderungen in der Wahrnehmung von Aufgaben zu berücksichtigen. Dies gelte nicht zuletzt bei der weiteren Standardisierung der Informationstechnik. Die vom Rechnungshof genannten Instrumente werde das Ressort in die weiteren Überlegungen einbeziehen.

- 207 Der Rechnungshof teilt die Auffassung, dass jeder Aufgabenkritik eine Analyse der Aufgaben und insbesondere sich abzeichnender Änderungen dieser Aufgaben und ihrer Wahrnehmung vorausgehen muss. Konkrete Veränderungen der Aufgabenerfüllung sind jedoch keine notwendige Voraussetzung aufgabenkritischer Prozesse. Die Konsolidierungsvorgaben zwingen dazu, den Personalbedarf in allen Verwaltungsbereichen kritisch zu hinterfragen. Der Rechnungshof weist außerdem darauf hin, dass bisherige Verbesserungen der technischen Ausstattung nicht ohne Weiteres zu einer Reduzierung von Personalausgaben geführt haben.



---

## VII Allgemeine Prüfungsergebnisse





## **Personalüberhangmanagement**

**Das Personalüberhangmanagement in der bisher praktizierten Form ist kein effektives Instrument für den Personalabbau.**

**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.**

**Angesichts der Gefahr neuer Personalüberhänge sind konsequente Aufgabenkritik und Organisationsoptimierungen unverzichtbar.**

### **1 Instrument zur Haushaltsentlastung**

- 208 Bremen befindet sich seit Jahren in einer extremen Haushaltsnotlage. Zur Haushaltsentlastung und zur Einhaltung der Beschlüsse zur Föderalismusreform II sind Stellen im öffentlichen Dienst abzubauen. Der Senat gibt den Ressorts dazu jährliche Einsparquoten nach dem Personalentwicklungsprogramm vor (sog. PEP-Quoten). Diese Einsparvorgaben wurden in mehreren Ressorts nicht erbracht. Dies hat im Ergebnis zu jährlich steigenden Personalüberhängen geführt.
- 209 Im Dezember 2005 hat der Senat das Personalüberhangmanagement beschlossen, um den Abbau überzähliger Kräfte zu beschleunigen. Der Rechnungshof hat untersucht, wie Ressorts das Personalüberhangmanagement genutzt haben und ob es die beabsichtigte Wirkung gezeigt hat.

### **2 Steuerung der Personalausgaben**

#### **2.1 Einsparvorgaben durch Quoten**

- 210 Seit Mai 1993 steuert Bremen die Personalausgaben für den Kernbereich über Beschäftigungszielzahlen. Diese legt der Senat einschließlich jährlich zu erbringender PEP-Quoten fest. Die Beschäftigungszielzahl drückt die Sollbeschäftigung in Vollzeiteinheiten (VZE) aus.

- 211 Die nachfolgende Tabelle zeigt, wie sich die Personaleinsparvorgaben seit 2006 jeweils im Vergleich zum Vorjahr entwickelt haben.

Entwicklung der Personaleinsparvorgaben von 2006 bis 2011						
	2006	2007	2008	2009	2010	2011
bürgerbezogene Dienstleistungen	-1,70 %	-1,30 %	-2,00 %	-2,00 %	-1,50 %	-2,20 %
interne Dienstleistungen	-1,70 %	-1,30 %	-4,00 %	-4,00 %	-2,75 %	-4,20 %
senatorische und ihnen gleichgestellte Dienststellen	-1,70 %	-1,30 %	-6,50 %	-6,10 %	-3,00 %	-6,20 %

- 212 Im Doppelhaushalt 2006/2007 betragen die Einsparvorgaben für die Dienststellen einheitlich -1,7 % bzw. -1,3 %. Seit 2008 werden die Einsparvorgaben differenziert festgelegt. Es wird unterschieden zwischen bürgerbezogenen Dienstleistungen einerseits und internen Dienstleistungen andererseits. Darüber hinaus gelten für senatorische und ihnen gleichgestellte Dienststellen die höchsten Einsparvorgaben, nämlich im Jahr 2011 von -6,2 %.
- 213 Daneben gibt es Bereiche mit politischer Prioritätensetzung. Keinen Einsparvorgaben unterliegen insbesondere die Bereiche Lehrkräfte, Polizeivollzug und Feuerwehr. Die Einsparvorgabe für die Bereiche Justizvollzug und Steuer beträgt seit Jahren -1,3 %.
- 214 Der Senat hat im März 2010 beschlossen, das strukturelle Haushaltsdefizit bis 2020 abzubauen. In der mittelfristigen Planung hat er bis 2014 den Abbau von 950 Stellen bzw. eine jahresdurchschnittliche PEP-Quote von -1,5 % ab dem Jahr 2012 festgelegt. Senat und Bürgerschaft werden noch Differenzierungen nach politischen Prioritäten festlegen.

## 2.2 Entwicklung von Zielzahlüberschreitungen

- 215 Die Beschäftigungszielzahl bildet die Grundlage für die Personalbudgets. Generell wird nur die Zielzahl finanziert. Das hat zur Folge, dass für bestehende Personalüberhänge im Haushaltsvollzug Lösungskonzepte zur Finanzierung festzulegen sind.
- 216 Im Dezember 2005 hat die Überschreitung der Beschäftigungszielzahl im Kernbereich 43 VZE betragen. Bis Mai 2010 war sie auf 194 VZE angewachsen.

- 217 Unterschreitet ein Ressort die Beschäftigungszielzahl, kann es das nicht ausgeschöpfte Personalbudget für andere Zwecke einsetzen oder im Rahmen des Jahresabschlusses Rücklagen bzw. Reste bilden. Mit nicht ausgeschöpften Budgetmitteln dieser Bereiche kann insoweit der zusätzliche Finanzierungsbedarf in den überschreitenden Produktplänen nicht gedeckt werden. Zielzahlüber- und -unterschreitungen lassen sich deshalb nicht saldieren. Im Jahr 2010 belastet die Zielzahlüberschreitung von 194 VZE bei durchschnittlichen Personalhauptkosten von 50 T€ pro VZE den Haushalt mit insgesamt rd. 9,7 Mio. €.
- 218 Die Zielzahlüberschreitungen gehen im Wesentlichen auf fünf Produktpläne zurück, die der Rechnungshof näher untersucht hat. Die nachfolgende Tabelle zeigt für diese Produktpläne das Beschäftigungsvolumen (Ist), die Zielzahl (Soll) und die Differenz (Zielzahlüberschreitung) zwischen beiden.

<b>Zielzahlüberschreitung in den Produktplänen in VZE</b>						
<b>Produktplan</b>	<b>Dezember 2005</b>			<b>Mai 2010</b>		
	<b>Ist</b>	<b>Soll</b>	<b>Diff.</b>	<b>Ist</b>	<b>Soll</b>	<b>Diff.</b>
Justiz	1.218	1.197	21	1.252	1.193	59
Kultur	82	82	0	83	70	13
Jugend und Soziales	850	860	-10	817	719	98
Häfen	131	147	-16	121	118	3
Finanzen/Personal	1.511	1.496	15	1.429	1.421	8
Summe	3.792	3.782	10	3.702	3.521	181

- 219 Seit Einführung des Personalüberhangmanagements im Jahr 2005 ist die Überschreitung in diesen Produktplänen von insgesamt 10 VZE auf 181 VZE angestiegen. Die Überschreitungen reichten von 3 VZE beim Produktplan „Häfen“ bis zu 98 VZE im Produktplan „Jugend und Soziales“.
- 220 Bereits bei der Aufstellung des Produktgruppenhaushalts 2010 war aus den vom Rechnungshof untersuchten Produktplänen insgesamt eine Zielzahlüberschreitung in Höhe von 174,8 VZE ersichtlich. Damit war bereits wie in den Vorjahren zu Jahresbeginn klar, dass die dezentralen Personalbudgets im Kernbereich nicht ausreichen und die Haushaltsanschläge am Jahresende überschritten werden würden. Diese Veranschlagung widerspricht

Nr. 1.2 VV-LHO zu § 11 LHO, wonach Ausgaben mit größtmöglicher Genauigkeit zu ermitteln sind.

### **3 Rahmenvorgaben**

#### **3.1 Dezentrale Zuständigkeit**

- 221 Ziel des Personalüberhangmanagements ist es, den Abbau überzähliger Kräfte sozialverträglich zu fördern. Verantwortlich sind die Ressorts. Das Finanzressort hat Regelungen und Instrumente für Personalüberhangbereiche entwickelt. Es soll die Ressorts bei ihren Konsolidierungsbemühungen unterstützen und Steuerungsdaten zusammentragen.
- 222 Senat und Gesamtpersonalrat haben im Jahr 1986 eine Dienstvereinbarung geschlossen, um die Auswirkungen der Konsolidierungsschritte zu steuern. Dazu gehören Stellenabbau, Personalreduzierungen sowie Auflösungen und/oder Zusammenlegungen von Dienststellen. Das Finanzressort nimmt zentral die Aufgaben einer Stellen- und Personalbörse wahr.

#### **3.2 Erklärte Überhangbereiche**

- 223 Produktpläne, in denen die Zielzahl überschritten wird, werden nicht allein deshalb zu Überhangbereichen. Sie müssen ganz oder teilweise vom Senat hierzu erklärt werden. Dabei wird zwischen sektoralen und aufgabenbezogenen Überhangbereichen unterschieden:
- Ressorts können sich freiwillig zu sektoralen Personalüberhangbereichen erklären lassen, wenn sie die Einsparvorgaben nicht einhalten. Die Ebene (Produktplan, -bereich oder -gruppe) ist frei bestimmbar.
  - Aufgabenbezogene Überhangbereiche können bei grundlegenden organisatorischen Änderungen eingerichtet werden. Diese Möglichkeit wurde noch nicht in Anspruch genommen.
- 224 Im Jahr 2010 waren drei Produktpläne ganz oder teilweise erklärte sektorale Überhangbereiche. Hierbei handelt es sich um den Produktplan „Kultur“, einige Produktgruppen des Produktplans „Jugend und Soziales“ sowie die Produktgruppe „Häfen“ des Produktplans „Häfen“. Der Produktplan „Finanzen/Personal“ ist von Dezember 2005 bis einschließlich Dezember 2008 erklärter Überhangbereich gewesen. In diesem Produktplan waren jedoch auch in den Jahren 2009 und 2010 Überhänge zu verzeichnen. Der Produktplan „Justiz“



war trotz nahezu permanenter Zielzahlüberschreitung zu keinem Zeitpunkt erklärter Überhangbereich. Das Justizressort hat dies damit begründet, die bundesgesetzlich geregelten Aufgaben beständen dauerhaft fort und die Tendenz in der Geschäftsentwicklung steige weiterhin an. Überzählige Kräfte seien nicht vorhanden und die fluktuationserhöhenden Maßnahmen des Personalüberhangmanagements damit nicht angezeigt gewesen.

### **3.3 Vorhandene Instrumente**

225 Erklärte Überhangbereiche können folgende personalwirtschaftliche Maßnahmen nutzen:

- Gewährung von Altersteilzeit für Beamtinnen und Beamte,
- Zahlung von Abfindungen nach Auflösung von Arbeitsverhältnissen,
- Vorruhestandsregelungen für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (Beendigung von Arbeitsverhältnissen bei gleichzeitiger Übernahme von Ausgleichsbeträgen zur Abwendung von Rentenabschlägen gemäß § 187a Sozialgesetzbuch VI) und
- Versetzung in den einstweiligen Ruhestand von Beamtinnen und Beamten (§ 39 Bremisches Beamtengesetz/§ 31 Beamtenstatusgesetz).

226 Die Instrumente wurden mit Ausnahme der Altersteilzeit von den Beschäftigten nur zögerlich in Anspruch genommen. Einsparungen wurden kaum erzielt.

## **4 Transparenz der Personalausgaben**

### **4.1 Berichtspflichten im Controlling**

227 Der Beschluss des Senats zum Personalüberhangmanagement aus dem Jahr 2005 hat Vorgaben zu den Berichtspflichten enthalten. Danach sind Fälle von Versetzung in den einstweiligen Ruhestand in den Controllingberichten regelmäßig darzustellen. Der Senat hat im Jahr 2006 die Berichtspflichten erweitert. Im Produktbereichscontrolling ist regelmäßig aufzuzeigen, wie sich Personalüberhänge im Kernbereich entwickeln.

228 Ein gesondertes Controlling für das Personalüberhangmanagement hat nicht stattgefunden. Das Finanzressort hat auf das Produktbereichs- und -plancontrolling verwiesen, in dem zentral berichtet werde. Für die Bewertung



der Personaldaten wurde hier jedoch nur das Personalbudget betrachtet. Die Einhaltung der Beschäftigungszielzahl war nicht mehr maßgeblich. So gar bei einer deutlichen Überschreitung der Beschäftigungszielzahl wurden Bereiche, die ein unterjähriges Lösungskonzept vorgelegt hatten, neutral kommentiert. Das galt selbst dann, wenn dem ein Ausgleich aus zentralen Mitteln zugrunde lag.

- 229 Ein wirksames Controlling für das Personalüberhangmanagement muss frühzeitig ansetzen. Der Rechnungshof hat empfohlen, nicht nur die Ausgaben zu betrachten, sondern auch die Beschäftigungszielzahl. Es sollte dargestellt werden, welche Abgänge zu erwarten sind und welche Wiederbesetzungsbedarfe bestehen. Hierbei sollte eine langfristige Perspektive bis zur Einhaltung der Zielvorgaben entwickelt werden.
- 230 Das Finanzressort hat erklärt, durch die bei ihm angesiedelten Controllinginstanzen habe zu keinem Zeitpunkt Unklarheit über die tatsächlichen Überschreitungen und die langfristigen Folgen bestanden. Es begrüße aber die Forderung, die Controllingmaßnahmen auszuweiten. Es plane, künftig im Quartalscontrolling zu überprüfen, wie die Zielzahlen aller Ressorts sowie weitere Kennzahlen eingehalten werden, um schneller reagieren zu können. Der Rechnungshof hat das Finanzressort gebeten, dementsprechend auch das Bewertungsschema anzupassen.
- 231 Ab 2011 ist zusätzlich ein erweitertes Controllingverfahren vorgesehen. Betroffen sind die Bereiche „Justiz“, „Kultur“, „Jugend und Soziales“ sowie „Finanzen/Personal“. Diese Produktpläne berichten dem Finanzressort monatlich über die Einhaltung der Beschäftigungszielzahlen.

#### **4.2 Übersichtlichkeit der Personalhaushalte**

- 232 Zusätzlich zu den Personalbudgets wurde Überhangpersonal finanziert
- durch Personalverstärkungsmittel für zeitlich befristete Personalbedarfe,
  - aus sonstigen Personalausgaben, die nicht zu den Dienstbezügen zählen (Nebentitel) und
  - durch zentrale Mittel.
- 233 Dem Sozialressort sind in den Jahren 2008 bis 2010 Personalverstärkungsmittel im Produktplan „Jugend und Soziales“ insbesondere zur Sicherung des

Kindeswohls zur Verfügung gestellt worden. Die Personalverstärkungsmittel sind von 755 T€ im Jahr 2008 über 1.328 T€ im Jahr 2009 auf 1.905 T€ im Jahr 2010 gestiegen. Durch diese Mittel konnte das Ressort zusätzliches Personal in erheblichem Umfang und über einen längeren Zeitraum finanzieren. Das Finanzressort hat die Beschäftigungszielzahl dennoch nicht angepasst.

- 234 Seit 2006 sind dem Justizressort Personalverstärkungsmittel im Haushalt zur Verfügung gestellt worden. Während sie 2006 rd. 676 T€ betragen, beliefen sie sich 2010 auf rd. 1.500 T€. Diese Personalverstärkungsmittel setzte das Justizressort für dauerhafte Personalbedarfe ein.
- 235 Darüber hinaus waren im Kultur- und Sozialressort im Bereich der Nebentitel Mittel veranschlagt, die zur Finanzierung von Personal im Kernbereich verwendet wurden. So wurden im Produktplan „Kultur“ seit 2006 Nebentitel für die Wiedereingliederung der „Kultur-Einrichtungsförderung Bremen“ in Höhe von rd. 560 T€ pro Jahr veranschlagt.
- 236 Sofern es sich dabei um anerkannte dauerhafte Personalmehrbedarfe handelt, hätten sie transparent und offen abgebildet werden müssen. Die Bereitstellung von Personalverstärkungsmitteln und die Veranschlagung in Nebentiteln für dauerhafte Bedarfe verschleiert anerkannte Personalmehrbedarfe. Der Rechnungshof hat empfohlen, Personalverstärkungsmittel und einschlägige Nebentitel aufzulösen und die Beschäftigungszielzahlen entsprechend zu erhöhen. Dies entspricht den Haushaltsgrundsätzen der Klarheit und Wahrheit.
- 237 Mehrere Produktpläne, wie z. B. die Produktpläne „Jugend und Soziales“ sowie „Justiz“, haben darüber hinaus Mittel vom Finanzressort aus zentral veranschlagten Personalausgaben erhalten, um ihre Mehrausgaben decken zu können.
- 238 Hierzu hat das Finanzressort z. B. mit dem Sozialressort von 2007 bis 2009 jährliche Vereinbarungen geschlossen. Die Höhe, bis zu der das Finanzressort danach die Personalmehrausgaben decken sollte, ist in diesem Zeitraum deutlich von 0,7 Mio. € auf 2,9 Mio. € gestiegen.
- 239 Der Rechnungshof hat das Finanzressort auf die Nachteile eines Ausgleichs aus zentralen Mitteln hingewiesen:
- Für die Ressorts wird die Notwendigkeit eigener Anstrengungen deutlich vermindert. Faktisch müssen die Ressorts die PEP-Quoten nicht erfüllen. Dadurch sind die gesamtbremsischen Personaleinsparungen gefährdet.

- „Nicht-Überhang-Ressorts“ werden benachteiligt. Zentrale Personalmittel werden von den Überhangressorts abgeschöpft, anstatt die Mittel an alle Ressorts auszuschütten.

240 Das Finanzressort hat entsprechend der Forderung des Rechnungshofs die Personalverstärkungsmittel für dauerhafte Personalbedarfe sowie Nebentitel aufgelöst und in diesem Umfang die Zielzahlen 2011 erhöht. Mögliche Budgetüberschreitungen, die aus der Überschreitung der vereinbarten Zielzahlen resultierten, sollen nicht mehr aus zentralen Mitteln ausgeglichen werden. Die überschreitenden Ressorts müssen künftig selbst dafür sorgen, dass andere Ressorts ihnen Mittel bereitstellen.

### **4.3 Sachgerechte Zuordnung einer Produktgruppe**

241 Der Produktplan „Finanzen/Personal“ hat bis Ende 2010 u. a. die Produktgruppe „Ausbildungs-, Nachwuchskräfte- und Beschäftigungspools“ enthalten. Es handelt sich bei dem Personal dieser Produktgruppe um Beschäftigte, die der gesamten bremischen Verwaltung zuzuordnen sind, aber vom Finanzressort betreut werden. Die Produktgruppe war von 2005 bis 2010 durchgehend überfinanziert. Die ausfinanzierte Beschäftigungszielzahl wurde in diesem Zeitraum ständig um mindestens 34 VZE unterschritten. Mit den nicht ausgeschöpften Finanzmitteln wurden Überschreitungen in anderen Produktgruppen des Finanzressorts ausgeglichen. Dies widerspricht Nr. 1.2 VV-LHO zu § 11 LHO, wonach Ausgaben mit größtmöglicher Genauigkeit zu ermitteln und zu veranschlagen sind.

242 Durch eine am Bestand ausgerichtete Veranschlagung der Produktgruppe „Ausbildungs-, Nachwuchskräfte- und Beschäftigungspools“ hätten jährlich rd. 2 Mio. € umverteilt und ggf. eingespart werden können.

243 Das Finanzressort hat auf die Kritik des Rechnungshofs reagiert und zum Haushalt 2011 die Finanzierung der Produktgruppe „Ausbildungs-, Nachwuchskräfte- und Beschäftigungspools“ am Bedarf ausgerichtet.

## **5 Einheitliche Kriterien für Zuordnung**

244 Die Ressorts haben die Möglichkeiten unterschiedlich genutzt, sich zu einem Überhangbereich erklären zu lassen:

- Es wurden sowohl ganze Produktpläne als auch einzelne Produktgruppen zum Überhangbereich erklärt.

- In einem zum Überhangbereich erklärten Produktplan sind einzelne Produktgruppen, in denen die Zielzahl eingehalten wurde, aus dem Überhang herausgenommen worden. Sie sind jedoch nicht wieder zum Überhangbereich erklärt worden, als sie die Zielzahl wieder dauerhaft überschritten.
  - Ein Produktplan ist aus dem Überhang herausgenommen worden, obwohl er die Beschäftigungszielzahl permanent überschritt.
- 245 Der Rechnungshof hat empfohlen, einheitliche Maßstäbe festzulegen, nach denen Produktpläne zum Überhangbereich erklärt werden. Seit Einführung des Produktgruppenhaushalts im Jahr 2000 ist der Produktplan die maßgebende Steuerungseinheit. Die Verantwortlichen für die Produktpläne haben dafür zu sorgen, dass die Vorgaben erreicht werden. Deshalb sollten nur ganze Produktpläne und nicht einzelne Produktgruppen oder -bereiche zu Überhangbereichen erklärt werden. Der Abbau von Überschreitungen lässt sich auf dieser Ebene leichter realisieren, da die Möglichkeiten für einen geänderten Personaleinsatz größer sind.
- 246 Überschreitet ein Produktplan nicht nur vorübergehend die Zielzahl, sollte er vom Senat zum Überhangbereich erklärt und erst nach Erreichen der Zielzahl hieraus wieder entlassen werden. Der Rechnungshof hat empfohlen, eine Überschreitung der Zielzahlen von mindestens 1 % als Maßstab für die Erklärung zum Überhangbereich festzulegen. Dies sollten mindestens 2 VZE sein, damit kleinere Produktpläne bei einer geringfügigen Überschreitung nicht gleich zum Überhangbereich werden.

## **6 Stellen vorrangig intern besetzen**

- 247 Von Dezember 2005 bis Mai 2010 wurden in den Produktplänen „Jugend und Soziales“, „Kultur“ und „Finanzen/Personal“ rd. zwei Drittel der freigebliebenen Stellen mit externen Bewerberinnen und Bewerbern besetzt. Eine derart hohe Quote der Wiederbesetzungen mit externen Kräften steht dem Ziel entgegen, Personalüberhänge abzubauen. Interne, budgetneutrale Ausgleichsmaßnahmen werden bisher kaum getroffen.
- 248 Nicht vorgesehen ist bislang eine Pflicht, Personal aus Überhangbereichen zu übernehmen. Der Rechnungshof hat dem Finanzressort empfohlen, Möglichkeiten zu entwickeln, wie die Beschäftigten aus Überhangbereichen vorrangig vermittelt werden können.

## **7 Personalabbau besser organisieren**

- 249 Um den notwendigen, vorgegebenen Personalabbau besser steuern und begleiten zu können, sollten entbehrliche Dienstposten benannt und dem Personalüberhang zugeordnet werden. Die Ressorts sollten verpflichtet werden, dies in ihrer dezentralen Ressortverantwortung zu leisten. Die betroffenen Personen sollten an die Stellenbörse beim Finanzressort gemeldet und von dort vermittelt werden.
- 250 Der Rechnungshof hat das Finanzressort gebeten zu prüfen, wie es möglich ist, die Dienststellen dazu zu bewegen, von der Stellenbörse empfohlene Vermittlungsfälle vorrangig aufzunehmen.
- 251 Das Finanzressort hat erklärt, der Senat habe vor dem Hintergrund der Steuerung über Budgets und Produktpläne und der Dezentralisierung der Personalzuständigkeit bewusst auf ein „zentrales Überhangmanagement“ verzichtet. Mit ihm wäre die Abkehr von dem bisherigen Prinzip der Dezentralisierung verbunden. Die bis 2010 bestehenden Überhänge seien rein rechnerischer Natur. Aufgabenbezogene Überhänge, bei denen eine konkrete Zuordnung möglich wäre, gebe es i. d. R. nicht.
- 252 Der Rechnungshof hält an seinem Vorschlag fest. Vor einer Personifizierung ist festzustellen, welche Aufgaben nicht mehr wahrgenommen werden müssen oder wo aufgrund einer Organisationsänderung Beschäftigte entbehrlich sind. Auf diesem Wege können vorhandene Potenziale ermittelt werden. Sollten künftig weitere Personalüberhänge entstehen, kann auf diese Möglichkeit nicht verzichtet werden. Eine Benennung betroffener Beschäftigter wäre dann möglich und notwendig, um gesetzte personalwirtschaftliche Ziele zu erreichen.

## **8 Gremien vollständig informieren**

- 253 Das Finanzressort hat mit dem Sozialressort im November 2009 eine Vereinbarung für das Jahr 2010 getroffen, wie der Personalüberhang im Produktplan „Jugend und Soziales“ mittelfristig abgebaut werden soll. Diese Vereinbarung sah Einsparungen unterhalb der PEP-Quote vor.
- 254 Zwar gab es eine Vorlage für die Haushalts- und Finanzausschüsse, in der das Finanzressort ankündigte, mit dem Sozialressort eine Vereinbarung abschließen zu wollen. Die konkrete Vereinbarung wurde jedoch nicht vorgelegt.
- 255 Vor dem Abschluss einer Vereinbarung, deren Inhalte den Beschlüssen zum Haushalt entgegenstehen, sind die politischen Gremien damit zu befassen.

Nach den Haushaltsgesetzen bedürfen Veränderungen ab 100 T€ eines Beschlusses des Haushalts- und Finanzausschusses. Das Finanzressort ist der Forderung des Rechnungshofs nachgekommen und hat den Gremien die neuen Vereinbarungen für das Jahr 2011 vorgelegt.

## **9 Zielgerichtete und zügige Organisationsentwicklung**

- 256 Sowohl das Sozial- und das Kulturressort als auch das Finanzressort haben die Notwendigkeit erkannt, ihre Organisation weiterzuentwickeln. In diesen Ressorts wurden unterschiedliche Konzepte erarbeitet sowie Reorganisationsarbeiten begonnen und zum Teil abgeschlossen. Die genannten Ressorts haben ihre Zielzahlen nicht erreicht und ihre Personalbudgets nicht konsolidiert.
- 257 Dies zeigt, dass die Einleitung von Organisationsprozessen allein nicht gewährleistet, Personalüberhänge wirksam abzubauen. Notwendig ist es auch, Aufgaben zielorientiert zu überprüfen. Andernfalls kann es zu lang anhaltenden Veränderungsprozessen kommen, die viel Personalkapazität binden und Abläufe eher behindern als verbessern.

## **10 Zwischenergebnis: Personalüberhangmanagement bisher nicht wirksam**

- 258 Das Personalüberhangmanagement in der bisherigen Form ist kein effektives Instrument für den Personalabbau. Zwar wurden in den Jahren 2005 bis 2009 rd. 850 VZE abgebaut. Dies war jedoch nicht Ergebnis des Personalüberhangmanagements. Seit Einführung des Personalüberhangmanagements 2005 sind die Überschreitungen der Zielzahlen in den in Tz. 218 genannten Bereichen sogar kontinuierlich angestiegen.
- 259 Der Rechnungshof hat dem Finanzressort aufgrund dieser Feststellung vorgeschlagen, die Handhabung der Instrumente künftig stärker zentral zu begleiten. Die Managementfunktion für den Personalüberhang sollte ausgebaut werden. Das Finanzressort sollte die Entwicklung in den Ressorts im Rahmen des Controllings überprüfen und die für eine Zuordnung von Produktplänen zum Personalüberhangmanagement notwendigen Entscheidungen durch den Senat herbeiführen. Die Vermittlung der Überhangkräfte sollte zentral unterstützt werden.



## 11 Stellungnahme des Finanzressorts

- 260 Das Finanzressort hat erklärt, das bremische Überhangmanagement sei ursprünglich als Maßnahmenkatalog konzipiert worden. Durch fluktuationfördernde Maßnahmen sollten die Produktpläne mittelfristig ihre Beschäftigungszielzahlen wieder erreichen und ihre dezentralen Personalbudgets einhalten können. Bis zur Einrichtung des Überhangmanagements im Jahr 2005 seien die Überschreitungen darüber hinaus vergleichsweise moderat gewesen.
- 261 Die Zielzahlen der in Tz. 218 genannten Bereiche seien mittelfristig unter den gegebenen Bedingungen jedoch nicht einzuhalten. Mit den im Dezember 2010 beschlossenen Haushalten 2011 seien die Beschäftigungszielzahlen für die Produktpläne Justiz, Kultur, Soziales und Finanzen erhöht und damit die Personalüberhänge bereinigt worden. Dies entspreche einer Steigerung der jeweiligen Personalbudgets in Höhe von insgesamt rd. 10 Mio. €.
- 262 Das Finanzressort hat dargelegt, es habe mit den betroffenen Ressorts Kontrakte über die Entwicklung des Personalbestands für das Jahr 2011 abgeschlossen, um den benötigten Personalabbau künftig sicherzustellen. Die Kontrakte enthielten auch Sanktionsmöglichkeiten. Halte ein Ressort unterjährig die Zielzahlen nicht ein, könne die dezentrale Personalbewirtschaftung eingeschränkt werden.

## 12 Anpassung der Zielzahlen

- 263 Der Rechnungshof unterstützt grundsätzlich die mit den Haushalten 2011 eingeleitete Umsteuerung im Personalüberhangmanagement. Er weist jedoch darauf hin, dass durch die Zielzahlerhöhung ursprünglich beabsichtigte Einsparungen in Höhe von jährlich rd. 10 Mio. € nicht erbracht werden können.
- 264 Den Produktplänen wurden Zielzahlen zugestanden, die nicht nur die Überschreitungen abdeckten, sondern im Dezember 2010 sogar überstiegen, wie die folgende Tabelle zeigt:



Vergleich der Erhöhung und der Überschreitung der Zielzahl in VZE			
Produktplan	Überschreitung Dez. 2010	Erhöhung der Zielzahl	Differenz
Justiz	49,3	52,2	2,9
Kultur	15,4	18,8	3,4
Jugend und Soziales	95,6	96,1	0,5
Finanzen/Personal	46,3	54,6	8,3
Überhangbereiche gesamt	<b>206,6</b>	<b>221,7</b>	<b>15,1</b>

265 Die Erhöhung der Zielzahlen um insgesamt rd. 222 VZE hat zur Folge, dass den Ressorts über die tatsächlichen Überschreitungen hinaus 15,1 VZE zuerkannt wurden. Auch wenn die Erhöhung u. a. mit der Übernahme von Nachwuchskräften und notwendigen Einstellungen begründet wird, hält der Rechnungshof dies angesichts der finanziellen Lage Bremens und der künftig zu erbringenden Einsparverpflichtungen nicht für angemessen.

### 13 Zukünftige Risiken

266 Es bleibt abzuwarten, wie wirksam der neue vom Finanzressort entwickelte Steuerungsansatz über 2011 hinaus sein wird. Auch künftig sollen Personaleinsparungen über eine PEP-Quote realisiert werden. Durchschnittlich ergibt sich für die bremische Verwaltung bis 2020 eine PEP-Quote von -1,5 % pro Jahr (s. Tz. 214). Allerdings ist davon auszugehen, dass weiterhin größere Bereiche wie Polizeivollzug und Lehrkräfte hiervon ausgenommen werden sollen. Deshalb wird es notwendig werden, in anderen Bereichen weiterhin höhere PEP-Quoten von bis zu -6,2 % festzulegen. Jahr für Jahr derart hohe Quoten zu erbringen, hält der Rechnungshof für nicht realistisch. Daher sollte geprüft werden, ob die bisherigen Rahmenvorgaben für die Verteilung der PEP-Quoten aufrecht erhalten werden können.

267 Es besteht die dringende Gefahr, dass erneut Überhänge entstehen. Diese mögen durch die jetzige Zielzahlbereinigung zunächst noch gering sein, können aber bis zum Jahr 2020 die vorgesehenen Einsparungen gefährden. Daher empfiehlt der Rechnungshof, das System des Personalüberhangmanagements verlässlicher und verbindlicher zu gestalten. Entstehende

Personalüberhänge, die innerhalb des Systems nicht mehr ausgeglichen werden können, sind konkret zu lokalisieren und zu benennen (s. Tz. 252).

- 268 Werden künftig die Zielzahlen überschritten, muss nach den Vorstellungen des Senats der überschreitende Produktplan von anderen Produktplänen die notwendigen Mittel einwerben (s. Tz. 240). Ob dieses Umlageverfahren gelingen wird, ist fraglich. Erklärt sich ein Ressort dazu bereit, Überschreitungen in einem anderen Ressort auszugleichen, verzichtet es auf seine eigene Planungsreserve. Nach den Erfahrungen der Vergangenheit sind überschreitende Ressorts dauerhaft bedürftig. Es ist zu befürchten, dass Ressorts ihre Zielzahlen nicht mehr unterschreiten werden, um nicht für künftige Umlagen herangezogen werden zu können.
- 269 Die für die Erhöhung der Beschäftigungszielzahlen benötigten rd. 10 Mio. € wurden lt. Vorlage zum Senatsbeschluss vom 23. November 2010 zum größten Teil aus dem Produktplan 92 finanziert. In diesem Produktplan wird u. a. das Sondervermögen für die Versorgungsrücklage des Landes Bremen veranschlagt. Das Sondervermögen wurde 1999 aufgrund bundesgesetzlicher Regelung in den Ländern und beim Bund einheitlich errichtet. Ihm werden die Mittel aus der Absenkung der Besoldungs- und Versorgungsanpassungen zugeführt, um die Spitze der künftigen Versorgungsausgaben finanzieren zu können. Die Zuführungen zu diesem Sondervermögen sind in Höhe von rd. 8,5 Mio. € gekürzt worden. Das Gesetz über eine Versorgungsrücklage des Landes Bremen wurde entsprechend geändert. Die Zuführung wurde für den Kernbereich mit der Begründung ausgesetzt, dass in Bremen die Spitze bei den Versorgungsausgaben schon 2019 erreicht werde. Bereits in den Jahren bis 2014 seien die höchsten Steigerungsraten zu beobachten.
- 270 Die Kürzung der Zuführung zum Sondervermögen Versorgungsrücklage führte zu keinen Einsparungen im Haushalt. Die frei gewordenen Mittel wurden genutzt, um die erhöhten Zielzahlen zu finanzieren. Die gekürzte Zuführung zur Versorgungsrücklage gefährdet die spätere Finanzierung der Versorgungsausgaben. Die Versorgungsausgaben werden nach der Prognose des Finanzressorts noch erheblich steigen und 2019, mithin erst in acht Jahren, ihren Höchststand erreichen. Es besteht somit künftig ein erhöhtes Finanzierungsrisiko.
- 271 Die Auffassung des Finanzressorts, die bisherigen Personalüberhänge seien rein rechnerischer Natur und erlaubten keine Rückschlüsse auf echte Minderbedarfe (s. Tz. 251), weist auf ein weiteres Risiko hin. Personaleinsparungen werden bei unveränderter Organisation der Geschäftsprozesse und fehlender Aufgabenkritik schwer zu realisieren sein. Um neben den bestehenden



Einsparvorgaben die Arbeitsfähigkeit aufrecht erhalten zu können, hat die Verwaltung schnellstmöglich ihre bisherigen Aufgaben systematisch zu überprüfen und Geschäftsprozesse zu optimieren. Nötig sind konsequente und zeitnahe Geschäftsprozessanalysen, Geschäftsprozessoptimierungen und eine Überprüfung der Aufgaben. Nur so lassen sich an den Aufgaben ausgerichtete Personalbedarfe ermitteln und Zielsetzungen mit den zur Verfügung stehenden personellen und finanziellen Ressourcen verknüpfen. Prioritäten und Ziele müssen durch die Politik vorgegeben werden. 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.





## **Gewährung von Zulagen im öffentlichen Dienst**

**Zulagen werden nicht immer zweckentsprechend gezahlt.**

**Das Zulagenwesen insgesamt ist unübersichtlich, komplex und fehlerträchtig. Es empfiehlt sich, Zulagen so weit wie möglich abzubauen oder zu vereinfachen. Bis dahin bedarf es für eine rechtmäßige und einheitliche Praxis der Dienststellen verstärkter Steuerung.**

### **1 Zulagen als Bestandteil der Personalausgaben**

- 272 Viele Beschäftigte im öffentlichen Dienst erhalten neben dem Grundgehalt zusätzliche finanzielle Zahlungen, die im Folgenden unter dem Oberbegriff Zulagen zusammengefasst sind. Hiermit sollen unterschiedliche Sachverhalte wie Erschwernisse, vorübergehende höherwertige Tätigkeiten oder herausragende Leistungen abgegolten werden.
- 273 Der Rechnungshof hat, vornehmlich für die Jahre 2007 bis 2009, im Rahmen einer Querschnittsprüfung bei ausgewählten Dienststellen das Zulagenwesen untersucht. In diesem Zeitraum wurden in Bremen jährlich durchschnittlich rd. 13,1 Mio. € für Zulagen ausgegeben.

### **2 Leistungsprämien und Leistungszulagen**

- 274 Beschäftigte können für herausragende besondere Leistungen Leistungsprämien oder Leistungszulagen erhalten. Über die Zahlung entscheidet die Dienststellenleitung. Grundlage für die Bewilligung sind die Bremische Leistungsprämien- und -zulagenverordnung (BremLPZV) und die vom Finanzressort hierzu erlassenen Durchführungshinweise.
- 275 Etwa ein Drittel der bremischen Dienststellen hat im geprüften Zeitraum Leistungsprämien und -zulagen gezahlt. Im Jahresdurchschnitt fielen dabei für knapp 100 Prämien und Zulagen Ausgaben in Höhe von rd. 107 T€ an. Dies entspricht ungefähr dem Umfang, den der Rechnungshof bei seiner letzten Prüfung von Leistungsprämien und -zulagen im Jahr 2005 festgestellt hatte (vgl. Jahresbericht 2005 - Land -, Tz. 371 ff.). Zumeist haben die Dienststellen Leistungsprämien gezahlt, mit denen sie einmalige herausragende Leistungen in der Vergangenheit honorierten.

- 276 Bereits im Jahr 2005 hatte der Rechnungshof gefordert, das Bewilligungsverfahren zu verbessern. Damals festgestellte Mängel, z. B. unzureichende Begründungen, sind jedoch immer noch nicht abgestellt.
- 277 Gemäß § 6 Abs. 2 BremLPZV ist aktenkundig zu machen, was als herausragende Leistung angesehen wird. Die Begründung war aber auch in den jetzt geprüften Fällen zumeist unzureichend. In einigen Fällen fehlte sie sogar ganz. Die Dienststellen wollen in künftigen Fällen ausführlich darlegen, was sie als herausragende Leistung ansehen.
- 278 Nach § 3 Abs. 3 BremLPZV dürfen Leistungsprämien innerhalb eines Jahres nur bis zur Höhe des monatlichen Anfangsgrundgehalts bewilligt werden. In einem Fall wurden in einem Jahr zwei Prämien in Höhe von insgesamt über 13 T€ gezahlt. Sie waren damit mehr als doppelt so hoch wie zulässig. Die geprüfte Stelle hat eingeräumt, dass die erste Leistungsprämie in Höhe von 10 T€ nicht hätte gezahlt werden dürfen. Sie prüft einen Regress gegen die verantwortliche Person.
- 279 Nach § 4 Abs. 2 BremLPZV dürfen Leistungszulagen längstens für ein Jahr gewährt werden. § 4 Abs. 3 BremLPZV regelt zudem, dass eine Zulage frühestens ein Jahr nach Ablauf des Gewährungszeitraums neu bewilligt werden darf. In einem Fall zahlte eine Dienststelle 33 Monate lang eine Leistungszulage in Höhe von monatlich 200 €. Sie fordert die Beträge inzwischen teilweise zurück.
- 280 Mehrfach wurden Leistungsprämien bzw. Leistungszulagen zweckentfremdet gezahlt:
- Eine Referatsleitung hat eine Leistungszulage für die gleichzeitige Wahrnehmung einer Abteilungsleitung für die ersten sechs Monate bekommen. Eine Zulage für die Wahrnehmung einer herausgehobenen Funktion sah das Gesetz erst ab dem siebten Monat vor. Eine vorherige Leistungszulage darf diese gesetzliche Regelung nicht unterlaufen. Auch wenn Abteilungsleitung und Referatsleitung gleichzeitig wahrgenommen werden mussten, durfte im ersten halben Jahr keine Leistungszulage gezahlt werden.
  - In einem weiteren Fall wurde die Verdichtung der Aufgaben honoriert. Diese rechtfertigt jedoch nicht die Zahlung einer Leistungszulage.
  - In einem dritten Fall wurde eine Leistungsprämie mit der vertretungsweisen Übernahme zusätzlicher Aufgaben begründet. Dabei stand nicht die herausragende Leistung im Vordergrund.

- 281 Die Gewährung von Leistungsprämien und -zulagen darf nicht mit anderen Sachverhalten wie der Vergütung von Mehrarbeit oder der Wahrnehmung höherwertiger Tätigkeiten begründet werden. Sie sind nur zu gewähren, um herausragende besondere Leistungen zu honorieren.
- 282 Die Höhe der Leistungsprämien und -zulagen hängt nach § 2 Abs. 3 BremLPZV von den im Personalbudget noch vorhandenen Mitteln ab. Das bedeutet, dass in den Ressorts, in denen im Personalbudget keine finanziellen Spielräume vorhanden sind, Zulagen und Prämien nicht gewährt werden können. Eine geprüfte Dienststelle, deren Budget durch zentrale Mittel ausgeglichen werden musste, hat dennoch Leistungsprämien und -zulagen in Höhe von jahresdurchschnittlich rd. 7,5 T€ ausgezahlt. Sie hatte sich nicht mit dem Finanzressort abgestimmt.
- 283 Zulagen und Prämien sind uneinheitlich und häufig nicht im Sinne der zugrunde liegenden Regelung gezahlt worden. Eine Reihe von Fehlern führt zur Intransparenz der Zulagen- und Prämiengewährung. Damit gehen Verwaltungsaufwand und eine Belastung der Haushalte einher. Es sollte darüber nachgedacht werden, gänzlich auf dieses Instrument zu verzichten. Soll es aber beibehalten werden, bedarf es verstärkter Steuerung, um die bisherigen Mängel zu beseitigen.
- 284 Das Finanzressort hat sich dafür ausgesprochen, weiterhin die Möglichkeit beizubehalten, Leistungsprämien und -zulagen zu zahlen. Insbesondere Leistungsprämien hätten sich als Instrument einer modernen Personalführung durchgesetzt. Sie unterstützten das Leistungsprinzip und könnten kurzfristige Leistungsanreize setzen. Dagegen spreche auch nicht, dass Leistungsprämien oder -zulagen fehlerhaft bewilligt worden seien. Die Verantwortlichen trügen für die Rechtmäßigkeit ihrer dienstlichen Handlungen die volle persönliche Verantwortung. Außerdem hätten Gesetz- und Verordnungsgeber die Fortgeltung der Vorschriften der BremLPZV im Jahr 2010 im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zur Bereinigung des bremischen Rechts geprüft und seien zu dem Ergebnis gelangt, dass die Möglichkeit der Gewährung von Leistungsprämien und -zulagen auch weiterhin notwendig sei.
- 285 Einen allgemeinen Katalog von Kriterien der Leistungsbewertung hält das Finanzressort für nicht sinnvoll. Den Dienstvorgesetzten als Entscheidungsberechtigten sei bewusst ein weiterer Bewertungsspielraum eingeräumt worden. Es werde auf Personalführung gesetzt. Aufgabe, Anforderung, Qualitätsstandards und Leistungsziele seien dabei für jeden Einzelfall zwischen Führungskraft und Mitarbeiterin bzw. Mitarbeiter zu vereinbaren. Diese

Auffassung sei mit den Ressorts eingehend besprochen worden. Das Finanzressort werde die Thematik mit den Ressorts aber erneut erörtern.

- 286 Diese Einwände hält der Rechnungshof für nicht überzeugend, zumal zwei Drittel der Dienststellen das Instrument nicht anwenden. In den letzten Jahren wurden trotz der Kritik des Rechnungshofs (vgl. Jahresbericht 2005 - Land -, Tz. 371 ff.) unverändert Leistungsprämien und -zulagen oft nicht im Sinne der Vorschriften gezahlt. Das widerspricht den Intentionen des Gesetz- und des Verordnungsgebers.

### **3 Vorübergehende Ausübung höherwertiger Tätigkeiten**

- 287 Zulagen für vorübergehend ausgeübte höherwertige Tätigkeiten haben die Dienststellen jahresdurchschnittlich in Höhe von rd. 196 T€ gezahlt. § 14 des Tarifvertrags für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L) und des Tarifvertrags für den öffentlichen Dienst (TVöD) begründen einen Anspruch, soweit die vorübergehend ausgeübte Tätigkeit einer höheren Entgeltgruppe zugeordnet ist als der Entgeltgruppe, in der die Person eingruppiert ist.
- 288 Werden höher bewertete Tätigkeiten nur teilweise übertragen, sind die einzelnen Arbeitsvorgänge zeitlich zu gewichten und die sich daraus ergebende tarifliche Bewertung ist erneut zu prüfen. Dies ist häufig nicht geschehen oder nicht hinreichend dokumentiert worden.
- 289 In einem Fall war das ausgezahlte Jahresgehalt bei einer vorübergehenden Ausübung einer höherwertigen Tätigkeit höher als es bei einer dauerhaft höheren Eingruppierung gewesen wäre. Ursache hierfür ist die unterschiedliche Höhe der Jahressonderzahlung. Nach § 20 Abs. 2 TV-L/TVöD wird diese differenziert nach Entgeltgruppen gezahlt. Im konkreten Fall betrug die Jahressonderzahlung 80 % der Bemessungsgrundlage. Nach einer Höhergruppierung wären es nur noch 60 % gewesen, mithin jährlich rd. 800 € weniger.
- 290 Die Zulage für die Ausübung einer höherwertigen Tätigkeit soll - bezogen auf das Jahresgehalt - Beschäftigte nicht besser stellen als diejenigen, die dauerhaft in der höheren Entgeltgruppe eingruppiert sind. Bei künftigen Tarifverhandlungen sollte eine Lösung angestrebt werden, die dies ausschließt. Die Erörterungen mit dem Finanzressort zu diesem Punkt sind noch nicht abgeschlossen.



#### 4 Zulage für die Personalgewinnung und -bindung

- 291 Die Entgelttabelle nach dem TV-L besteht aus 15 Entgeltgruppen mit bis zu 6 Stufen. Der Aufstieg in die nächsthöhere Stufe ist i. d. R. von der Dauer der Berufserfahrung beim selben Arbeitgeber abhängig.
- 292 Die Regelung zur Vorweggewährung von Stufen nach § 16 Abs. 5 TV-L ermöglicht es, Beschäftigten eine Zulage zu zahlen, die maximal dem Differenzbetrag zur übernächsten Stufe entspricht. Die Zulage dient dazu, bei schwieriger Arbeitsmarktlage den Personalbedarf zu decken und qualifizierte Fachkräfte zu binden. Die Zulage kann befristet werden. Die Entscheidung, ob und in welcher Höhe sie gezahlt werden soll, liegt im Ermessen der Dienstvorgesetzten. Das Finanzressort hat keine Rahmenbedingungen zur Zahlung der Zulage festgelegt.
- 293 Der TVöD enthält keine vergleichbare Regelung. Allerdings hat der Kommunale Arbeitgeberverband Bremen e.V. (KAV) seine Mitglieder informiert, dass den Beschäftigten, die dem Geltungsbereich des TVöD unterliegen, eine „übertarifliche Arbeitsmarktzulage“ gewährt werden kann. Der KAV hat empfohlen, von dieser Regelung nur im besonderen Ausnahmefall und nach sorgfältiger Prüfung Gebrauch zu machen.
- 294 In der Praxis wurde die Zulage häufig mit herausragenden Leistungen begründet. Wenn ausschließlich leistungsbezogene Aspekte zur Zahlung dieser Zulage führen, ist dies jedoch nicht regelkonform. Sie darf zur Bindung leistungsstarken und nicht ohne Weiteres ersetzbaren Personals nur gezahlt werden, wenn eine konkrete Abwanderungsabsicht besteht. Dies kann erst angenommen werden, wenn Beschäftigte die Absicht zur Beendigung des Arbeitsverhältnisses ankündigen und ein realistisches Angebot eines anderen Arbeitgebers glaubhaft machen.
- 295 Mehrfach haben Dienststellen die Zulage zweckentfremdet gezahlt:
- In einem Fall wurde die Zulage (insgesamt 2,4 T€) zur Bindung von qualifizierten Fachkräften als Ausgleich für die Reduzierung der Jahressonderzahlung auf 60 % nach einer Höhergruppierung gezahlt. Allein deshalb darf die Zulage aber nicht gezahlt werden. Da die betreffende Person nach dem TVöD eingruppiert ist, hätte nach § 40 LHO außerdem die Zustimmung des Finanzressorts eingeholt werden müssen, weil es sich um eine über- bzw. außertarifliche Leistung handelt.
  - In einem Fall wurde bewusst die Form einer außertariflichen Zulage gewählt, um zu verhindern, dass die Zulage (monatlich 388 €) beim

nächsten regulären Stufenaufstieg ganz oder teilweise aufgezehrt wird. Damit wurde die tarifliche Regelung umgangen. Außerdem fehlte auch hier die nach § 40 LHO notwendige Zustimmung des Finanzressorts.

- In einem anderen Fall wurde ein Antrag auf einen leistungsbezogenen Stufenaufstieg gestellt. Dies hatte zur Folge, dass bei diesem Beschäftigten alle weiteren Stufenaufstiege zeitlich vorgezogen werden. Die Begründung in der Personalakte gab dafür jedoch nichts her. Sie bezog sich lediglich auf die zeitlich befristete Zulage für die Vorweggewährung von Stufen.

296 In einem weiteren Fall wurde die Zulage bei einem Wechsel des Dienstpostens innerhalb der Dienststelle gezahlt. Die Zulage stellt jedoch auf für den bremischen öffentlichen Dienst zu gewinnende oder zu haltende besonders qualifizierte Fachkräfte ab. Nach Auffassung des Finanzressorts sollte das Instrument bei internen Wechseln sehr restriktiv angewandt werden. Das Finanzressort wird die Thematik mit den Ressorts erörtern.

297 In keinem der untersuchten Fälle wurde eine Abwanderungsabsicht aktenkundig dokumentiert. Eine Dienststelle hat dies damit begründet, sie habe die Abwanderungsabsicht zum Schutz der Beschäftigten nicht aktenkundig gemacht. Eine Dokumentation erklärter Abwanderungsabsichten in der Personalakte werde als nicht konform mit den Verwaltungsvorschriften über die Erhebung von Personalaktendaten und die Führung von Personalakten angesehen.

298 Der Rechnungshof teilt diese Auffassung nicht. Auch das Finanzressort hat bestätigt, dass die Dokumentation als zahlungsbegründende Unterlage zwingend erforderlich ist. Datenschutzrechtliche Gründe stehen dem nicht entgegen. Personenbezogene Sachverhalte müssen dokumentiert werden, sofern sie Voraussetzung einer einmaligen oder laufenden Geldzahlung sind.

299 Das Finanzressort hat angesichts der vom Rechnungshof festgestellten Mängel zugesagt, mit einem Rundschreiben zur Zulage die aufgeworfenen Probleme zur Vorweggewährung von Stufen und zur „übertariflichen Arbeitsmarktzulage“ klarzustellen.

## **5 Wechselschicht- und Schichtzulagen**

300 In den Jahren 2007 bis 2009 wurden in der bremischen Verwaltung jährlich durchschnittlich rd. 891 T€ an Wechselschicht- und Schichtzulagen gezahlt.

Wechselschichtdienst gibt es insbesondere bei der Polizei. Allein dort haben Beamtinnen und Beamte Zulagen in Höhe von rd. 652 T€ erhalten.

- 301 Die Polizei nutzt die elektronische Zeiterfassung, um zu ermitteln, ob Wechselschicht- und Schichtzulagen zu zahlen sind. Für die Übermittlung der Daten an Performa Nord werden diese elektronischen Daten bei der Polizei ausgedruckt. Die Unterlagen werden an Performa Nord versandt und dort im Bezügeabrechnungsverfahren manuell erfasst. Dieser Medienbruch löst hohen Aufwand aus. Andere Dienststellen übermitteln bereits elektronische Zulagendaten an Performa Nord.
- 302 Auf Bitten des Rechnungshofs erarbeiten die Polizei und Performa Nord zurzeit eine Lösung für die elektronische Übermittlung der Daten.

## 6 Erschwerniszulagen

- 303 Beschäftigte erhalten Zulagen für Arbeiten, die mit außergewöhnlichen Erschwernissen verbunden sind. Grundlagen sind für Beamtinnen und Beamte die Erschwerniszulagenverordnung und für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer die tariflichen Regelungen nach § 19 TV-L/TVöD. Die Übergangsvorschriften zum TV-L/TVöD regeln, dass bis zum Inkrafttreten einer neuen Entgeltordnung weiterhin die einschlägigen Regelungen des Bundesangestelltentarifvertrags bzw. des Bundesmanteltarifvertrags für Arbeiter gelten.
- 304 Die tariflichen Regelungen sehen vor, dass Zulagen nur für außergewöhnliche Erschwernisse gezahlt werden. Hierzu zählen Arbeiten
- mit besonderer Gefährdung,
  - mit extremer nicht klimabedingter Hitzeeinwirkung,
  - mit besonders starker Schmutz- oder Staubbelastung,
  - mit besonders starker Strahlenbelastung oder
  - unter sonstigen vergleichbar erschwerten Umständen.
- 305 Die Aufzählung der außergewöhnlichen Erschwernisse macht deutlich, dass die Zahlung einer Erschwerniszulage die Ausnahme sein soll.
- 306 Im geprüften Zeitraum wurden in der bremischen Verwaltung jahresdurchschnittlich rd. 500 T€ als Erschwerniszulagen gezahlt. Erschwerniszulagen sind unständige Gehaltsbestandteile, die einzelfallbezogen ermittelt und

abgerechnet werden. Oftmals liegt der Abrechnung eine tätigkeitsbezogene (manuelle) Aufschreibung zugrunde. Dadurch ergibt sich hoher Verwaltungsaufwand.

307 Grundlage für die Erschwerniszulagen sind konkrete zuschlagsberechtigte Arbeiten, die in verschiedenen Vorschriften geregelt sind:

- Der Tarifvertrag über die Gewährung von Zulagen, zuletzt geändert im Jahr 2001, enthält einen Katalog möglicher Erschwernisse für Beschäftigte nach dem TV-L mit 22 Positionen.
- Der Tarifvertrag Erschwerniszuschläge aus dem Jahr 1995 enthält für Beschäftigte nach dem TVöD einen Katalog mit mehr als 300 Positionen.
- Die Erschwerniszulagenverordnung als Regelung für Beamtinnen und Beamte enthält einen Katalog mit 25 Positionen.

308 Durch Variation bei bestimmten Erschwernissen - z. B. durch unterschiedlichen Geräteinsatz oder je nach Höhe bzw. Tiefe, in der die Arbeit auszuführen ist - ergeben sich noch weit mehr Einzelpositionen.

309 In den vergangenen Jahren haben sich die Arbeitsbedingungen durch veränderte Technologien, den verstärkten Einsatz von technischen Hilfsmitteln und die Abkehr von gefährlichen Arbeitsstoffen stark verändert. Die Erschwerniskataloge sind bisher in den Tarifverhandlungen jedoch nicht aktualisiert worden. So finden sich im Tarifvertrag Erschwerniszuschläge z. B. noch die Position „Eintragen von Kohle mit Bütten, Körben oder Säcken, Einschaufeln von Kohle in Bunker, Bunkern oder Kohleschaufeln beim Umlagern, Be- und Entladen von Kohlewagen von Hand“ sowie ein Teilkatalog mit elf Positionen für Fernheiz- und Heizkraftwerke.

310 Die z. T. veralteten Kataloge bergen das Risiko, dass Beschäftigte Anspruch auf eine Erschwerniszulage haben, obwohl eine außergewöhnliche Erschwernis, z. B. aufgrund des technischen Fortschritts, nicht mehr vorliegt. Erschwerniskataloge in den Tarifverträgen sollten nur zuschlagspflichtige Arbeiten ausweisen, die tatsächlich eine außergewöhnliche Erschwernis darstellen.

311 Insbesondere sollten Erschwerniszulagen nur dann gezahlt werden, wenn sie nicht mit dem Berufs- oder Tätigkeitsbild verbunden und somit schon in die Eingruppierung eingeflossen sind. Die Zahlung von Erschwerniszulagen sollte ebenfalls ausgeschlossen sein, wenn besondere Vorkehrungen - insbesondere des Arbeitsschutzes - den Erschwernissen Rechnung tragen.

- 312 Das Finanzressort teilt die Auffassung des Rechnungshofs, dass die Kataloge der Erschwerniszulagen bei künftigen Tarifverhandlungen zu aktualisieren sind.
- 313 Der Rechnungshof hat angeregt, auch die Erschwerniszulagen für Beamtinnen und Beamte auf ihre Aktualität sowie daraufhin zu überprüfen, inwieweit die Erschwernis bereits bei der Bewertung des Amtes berücksichtigt worden ist. Auch diese Auffassung wird vom Finanzressort geteilt. Es sei geplant, die Vorschriften des Besoldungs- und Beamtenversorgungsrechts in eigener Verantwortung zu regeln. In diesem Zusammenhang würden auch die Regelungen der Erschwerniszulagenverordnung mit dem Ziel überprüft, die Zulagen auf wenige Positionen zu beschränken.

## **7 Besitzstände**

- 314 Im geprüften Zeitraum wurden in der bremischen Verwaltung jahresdurchschnittlich rd. 1,75 Mio. € als Besitzstandszulagen gezahlt.
- 315 Der Großteil der Besitzstände ist tarifrechtlich geregelt. So sind z. B. in den Übergangsvorschriften zur Einführung des TV-L bzw. TVöD Besitzstände zugestanden worden. Nicht immer ist eine Aufzehrung dieser Besitzstände vorgesehen, d. h. bei künftigen Tarif- und Stufensteigerungen bleiben sie unverändert.
- 316 Die befristeten Zulagen für Techniker und Programmierer sind ein Beispiel für Zulagen mit Änderungsbedarf. Diese Zulagen in Höhe von jeweils monatlich 23,01 € werden Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern gezahlt. Für Beamtinnen und Beamte wurden sie bereits 1998 abgeschafft. Mit den Zulagen sollten ursprünglich herausgehobene Funktionen mit Rücksicht auf eine ehemals knappe Bewerbungslage entlohnt werden. Gerade aufgrund der relativ geringen Höhe der Zulage ist nicht davon auszugehen, dass Bewerberinnen und Bewerber aufgrund dieses Betrags für den öffentlichen Dienst gewonnen werden können. Außerdem gibt es keinen Grund mehr, entsprechende Tätigkeiten herauszuheben.
- 317 Das Finanzressort teilt diese Auffassung. Anders als bei Beamtinnen und Beamten, für die ein Wegfall der Techniker- und Programmierzulage per Verordnung umgesetzt werden konnte, sei ein Wegfall von Zulagen im Tarifbereich nur über Verhandlungen möglich. Der Rechnungshof bittet das Finanzressort, bei künftigen Tarifverhandlungen auf eine Streichung dieser Zulagen hinzuwirken.

- 318 Nach Auslaufen der Besitzstandsregelungen für eine vorübergehend ausgeübte höherwertige Tätigkeit werden sich die Voraussetzungen für die Zulage und die Höhe des Anspruchs künftig ausschließlich nach dem TV-L/TVöD richten. Zulagen, die nach den alten Regelungen gewährt wurden, müssen demzufolge neu bestimmt werden. Dabei können sich Veränderungen sowohl für die Voraussetzungen als auch für die Höhe der Zulage ergeben.
- 319 Die Höhe der Zulage regelt § 14 Abs. 3 TV-L/TVöD. Für Beschäftigte in den Entgeltgruppen 1 bis 8 beträgt sie 4,5 % des individuellen Tabellenentgelts. Für Beschäftigte in den Entgeltgruppen 9 bis 14 entspricht sie der Differenz zwischen Eingruppierung und dem Tabellenentgelt für die Entgeltgruppe der höherwertigen Tätigkeit.
- 320 Da diese geänderten Regelungen in Einzelfällen zu einer Kürzung des tatsächlich gezahlten Entgelts hätten führen können, hat das Finanzressort geregelt, dass diese Einkommensverluste durch eine übertarifliche abbaubare Besitzstandszulage ausgeglichen werden. Folglich wird in diesen Fällen neben der Zulage für eine höherwertige Tätigkeit nach § 14 TV-L/TVöD zusätzlich eine abbaubare Besitzstandszulage gezahlt. Diese Besitzstandszulage ist bei jeder Tarif- und Stufensteigerung um 50 % des jeweiligen Erhöhungsbetrags zu reduzieren.
- 321 Das Finanzressort hat dargelegt, es gehe grundsätzlich sehr restriktiv mit übertariflichen Leistungen um. Die Regelung sei zur Sicherstellung der Mitarbeitermotivation geboten gewesen, da ansonsten die Beschäftigten bei unveränderter Tätigkeit plötzlich Verluste von zum Teil mehreren hundert Euro hätten hinnehmen müssen. In diesem Falle sei es unverzichtbar gewesen, Besitzstände zu wahren.
- 322 Nach Ansicht des Rechnungshofs sind die Besitzstandsregelungen in den Übergangsvorschriften als abschließend anzusehen. Gerade vor dem Hintergrund der finanziellen Lage Bremens sind darüber hinausgehende über- und außertarifliche Zulagen weder geboten noch vertretbar. Der Rechnungshof bittet das Finanzressort, auf den Abbau von über- und außertariflichen Leistungen hinzuwirken und möglichst keine neuen derartigen Leistungen zu vereinbaren.
- 323 Besitzstände sollten zudem nicht auf unbegrenzte Dauer angelegt sein. Das Finanzressort sollte deshalb bei künftigen Tarifverhandlungen darauf hinwirken, dass Regelungen zum Auslaufen und zum Abbau von Besitzständen getroffen werden.

- 324 Das Finanzressort strebt grundsätzlich an, keine Besitzstände zu vereinbaren. Ansonsten werde es sich für abbaubare Besitzstände einsetzen. Im Rahmen von Tarifverhandlungen müsse jedoch immer ein Kompromiss gefunden werden, bei dem das Gesamtergebnis zu betrachten sei.

## **8 Außertarifliche Zulagen**

- 325 Bremische Gesellschaften haben Arbeitsverträge abgeschlossen, die Entgelte über tarifliche Regelungen im öffentlichen Dienst hinaus vorsehen. Außerdem wurden individuelle Zulagen vereinbart. Als Gesellschaften aufgelöst und Teil der bremischen Verwaltung wurden, hat das dazu geführt, dass Zulagen und außertarifliche Leistungen als Besitzstand weiter gezahlt wurden.
- 326 Auch wenn sich diese Besitzstände bei Tarifierhöhungen aufzehren, hält der Rechnungshof es für problematisch, dass Gesellschaften mit behördenähnlichen Strukturen, die Dienstleistungen in enger Anlehnung an die Aufgaben der bremischen Verwaltung erbringen, solche individuellen Zulagen gewähren. Deren Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erhalten so höhere Entgelte als vergleichbare Beschäftigte der bremischen Verwaltung. Spätestens bei einer Reintegration führt dies zu einer nicht vertretbaren Ungleichbehandlung.
- 327 Der Rechnungshof hat das Finanzressort gebeten zu prüfen, wie sichergestellt werden kann, dass bremische Gesellschaften mit behördenähnlichen Strukturen außer- und übertarifliche Zulagen transparent und nach mit der Verwaltung vergleichbaren Maßstäben gewähren. So könnte z. B. in den Gesellschafterverträgen geregelt werden, dass solche Zulagen den Aufsichtsräten zur Zustimmung vorzulegen sind.
- 328 Das Finanzressort teilt die Auffassung des Rechnungshofs und hat zugesagt zu prüfen, inwieweit entsprechende Regelungen in den Gesellschafterverträgen vereinbart werden können.

## **9 Verfahrenssicherheit bei befristeten Zulagen**

- 329 In Einzelfällen hat sich gezeigt, dass das Verfahren zur Anweisung von Zulagen fehlerhafte Zahlungen zulässt. So hat z. B. ein Beschäftigter eine abbaubare Besitzstandszulage für die vorübergehende Wahrnehmung einer höherwertigen Tätigkeit erhalten. Diese sollte sich bei jeder Tarif- und Stufensteigerung um 50 % reduzieren. Nach der Tarifierhöhung zum 1. März 2010 wurde die Besitzstandszulage jedoch nicht gekürzt. In der Zwischenzeit hat



Performa Nord die Zahlung im Rahmen der tariflichen Ausschlussfrist von sechs Monaten korrigiert.

- 330 In einem weiteren Fall wurde ein Beschäftigter befristet für den Zeitraum vom 1. September 2008 bis zum 31. August 2010 eingestellt. Während dieser Zeit hat er eine persönliche Zulage zur pauschalen Abgeltung von Überstunden erhalten. Mit der Entfristung des Arbeitsvertrags ab September 2010 sollte die Zulage wegfallen. Sie wurde in Höhe von monatlich zuletzt 214,85 € jedoch weiter gezahlt. Nach dem Hinweis durch den Rechnungshof versucht die geprüfte Dienststelle, die überzahlten Beträge zurückzuerhalten.
- 331 In einem dritten Fall wurde eine befristete Zulage irrtümlicherweise mit einem unbefristeten Zahlungsschlüssel im Gehaltsabrechnungsverfahren eingepflegt. Damit ist seit dem Jahr 2000 eine Überzahlung von über 40 T€ entstanden. Dieser Fall zeigt, dass durch eine fehlerhafte Eingabe über die Jahre ein großer finanzieller Schaden entstehen kann. Er ist nur zufällig aufgrund der Prüfung durch den Rechnungshof aufgedeckt worden. Die Zahlung wurde inzwischen eingestellt. Im Rahmen der tariflichen Ausschlussfrist von sechs Monaten versucht die geprüfte Dienststelle, überzahlte Beträge zurückzuerhalten.
- 332 Der Rechnungshof bittet Performa Nord, ein mit dem Finanzressort abgestimmtes Verfahren zur Überprüfung von unbefristeten Zulagen zu entwickeln, um das Risiko derartiger Überzahlungen zu reduzieren.

## **10 Handlungsbedarf**

- 333 Das Zulagenwesen ist sehr komplex, unübersichtlich und damit für Bearbeitungsfehler besonders anfällig. Insgesamt sollte sich die Zahlung von Zulagen auf das notwendige Mindestmaß beschränken. Es empfiehlt sich, Zulagen so weit wie möglich abzubauen und so das Zulagenwesen schlanker und transparenter zu gestalten. Das Finanzressort sollte seinen Einfluss in der Tarifgemeinschaft deutscher Länder und der Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände nutzen, um nachdrücklich auf eine Verschlankung und Verbesserung des Zulagenwesens hinzuwirken. Auch für die Beamtinnen und Beamten sollten die besoldungsrechtlichen Bestimmungen entsprechend überprüft und ggf. Änderungen initiiert werden.





## **Disziplinarverfahren gegen Beamtinnen und Beamte**

**Die Dienststellen führen die Disziplinarverfahren in der Regel gewissenhaft und sorgfältig durch. Eine Beschleunigung des Verfahrens wäre wünschenswert und möglich.**

### **1 Rechtsänderungen im Disziplinarrecht**

- 334 Das Disziplinarrecht ist Teil des Beamtenrechts. Es regelt, welches Verhalten einer Beamtin oder eines Beamten ein Dienstvergehen darstellt, in welcher Form das Dienstvergehen aufzuklären ist und wie es geahndet werden soll.
- 335 Die Bremische Disziplinarordnung wurde durch das Bremische Disziplinargesetz (BremDG) zum 1. Dezember 2002 ersetzt mit dem Ziel, die Verfahren zu vereinfachen und zu beschleunigen. Die Regelungen lehnen sich eng an das Verwaltungsverfahrensrecht und an das Verwaltungsprozessrecht an und sind weitgehend nicht mehr an das Strafprozessrecht gebunden.
- 336 Der Rechnungshof hat untersucht, ob nach der Reform des Disziplinarrechts die behördlichen Verfahren zügig und nach einheitlichen Maßstäben abgewickelt werden. Ein Vergleich der Verfahren mit den Verfahren vor der Reform des Disziplinarrechts 2002 war aufgrund des Verwertungsverbots nicht mehr möglich. Danach sind abgeschlossene Disziplinarvorgänge nach bestimmten Fristen aus der Personalakte zu entfernen. So dürfen z. B. Disziplinarverfahren, die mit einem Verweis enden, nur zwei Jahre in den Akten verbleiben.

### **2 Durchführung von Verfahren**

- 337 Eine Umfrage des Rechnungshofs in der bremischen Verwaltung zu den Disziplinarverfahren, die noch nicht dem Verwertungsverbot unterliegen, hat ergeben, dass die Dienstvorgesetzten von Januar 2002 bis September 2009 insgesamt 998 Disziplinarverfahren eingeleitet haben. Die hohe Zahl der Disziplinarverfahren erklärt sich aus der Streikaktion von Lehrkräften Anfang 2009, nach der 872 gleichgelagerte Disziplinarverfahren durchgeführt worden sind. Der Rechnungshof hat diese nur exemplarisch betrachtet und die überwiegende Zahl der übrigen Einzelfälle ausgewertet.
- 338 Die Dienststellen führen die Disziplinarverfahren selbstständig durch. Überwiegend haben die Dienstvorgesetzten diese Tätigkeit einer bestimmten



Mitarbeiterin oder einem bestimmten Mitarbeiter aus den Personalstellen übertragen.

- 339 Die Dienststellen haben die Disziplinarverfahren im Wesentlichen entsprechend der Regelungen des BremDG durchgeführt. Da den Bearbeiterinnen und Bearbeitern das Verwaltungsverfahrenrecht vertraut ist, haben sie eine große Sicherheit im Umgang mit den Verfahrensschritten. Sie haben die Verfahren grundsätzlich gewissenhaft und sorgfältig geführt. Trotzdem hat der Rechnungshof vereinzelt Mängel festgestellt. So hat es z. B. Fälle gegeben, in denen der Sachverhalt nicht ausreichend ermittelt oder ein unzutreffender Sachverhalt zugrunde gelegt wurde.
- 340 Zum Zeitpunkt der Erhebung waren 44 der geprüften Disziplinarverfahren abgeschlossen. Die nachfolgende Tabelle zeigt, wie lange diese Disziplinarverfahren gedauert haben. Dabei sind die Disziplinarverfahren gesondert ausgewiesen, die wegen gleichzeitig durchgeführter Strafverfahren vorübergehend ausgesetzt werden mussten.

<b>Dauer der abgeschlossenen Disziplinarverfahren</b>		
<b>Zeitraum</b>	<b>Verfahren <u>ohne</u> Aussetzung wegen eines Strafverfahrens</b>	<b>Verfahren <u>mit</u> Aussetzung wegen eines Strafverfahrens</b>
bis zu 3 Monaten	5	
bis zu 6 Monaten	13	
bis zu einem Jahr	10	1
bis zu 2 Jahren	4	6
bis zu 3 Jahren	1	1
bis zu 4 Jahren		2
bis zu 5 Jahren		
bis zu 6 Jahren		1
Summe	33	11

- 341 Die Disziplinarverfahren ohne Aussetzung wegen eines Strafverfahrens dauerten zumeist zwischen drei Monaten und einem Jahr. Dagegen nahmen die Verfahren mit Aussetzung wegen eines Strafverfahrens zumeist ein bis zwei Jahre in Anspruch. Diese Zeiträume erklären sich zum Teil durch

unvermeidbare Verfahrensschritte bei der aufwendigen Ermittlung des Sachverhalts, wie z. B. Anhörungen, Zeugenvernehmungen, Anforderung und Auswertung von Unterlagen.

- 342 Bei den geprüften Disziplinarverfahren hat es aber auch mehrfach vermeidbare Verzögerungen gegeben. Vorgänge wurden längere Zeit nicht bearbeitet, obgleich die Dienststellen gesetzlich verpflichtet sind, die Verfahren beschleunigt durchzuführen.
- 343 Nach Angaben mehrerer Ressorts sind auch Verzögerungen aufgetreten, weil die Gerichte den Dienststellen insbesondere den Abschluss von Strafverfahren nicht immer zeitnah mitgeteilt haben, obwohl die Anordnung über Mitteilungen in Strafsachen (MiStra) dies vorsieht. Die Bearbeiterin oder der Bearbeiter musste deshalb bei den Gerichten regelmäßig den aktuellen Sachstand nachfragen. Das Justizressort hat diese Problematik aufgenommen und wird auf die Einhaltung der MiStra hinwirken.
- 344 Die nachfolgende Tabelle zeigt, welche Maßnahmen bei den 44 abgeschlossenen Disziplinarverfahren ergriffen wurden.

<b>Abschluss der Disziplinarverfahren</b>	
<b>Art der Maßnahme</b>	<b>Zahl der Fälle</b>
Einstellung	14
Einstellung mit Rüge	8
Verweis	16
Geldbuße (350 € - 1.000 €)	6
Kürzung der Dienstbezüge	0

- 345 Weitaus überwiegend endeten die Disziplinarverfahren mit einem Verweis oder sie wurden eingestellt. Die Einstellung der Verfahren haben die Dienstvorgesetzten teilweise mit einer Rüge verbunden. In zwei Fällen wurden Disziplinarverfahren eingestellt, da das Beamtenverhältnis nach § 24 Beamtenstatusgesetz aufgrund einer rechtskräftigen Verurteilung in einem Strafverfahren zu einer Freiheitsstrafe von mindestens einem Jahr endete.



### 3 Beschleunigung von Verfahren

- 346 Durch die Reform des Disziplinarrechts 2002 sollten die Verfahren gestrafft und vereinfacht werden. Nach Einschätzung der meisten Ressorts werden die Verfahren aber nicht signifikant schneller abgewickelt. Die Reform hat bisher nichts daran geändert, dass die Disziplinarverfahren aufwendig und teilweise langwierig geblieben sind.
- 347 Es gibt keine Orientierungshilfe, welche Disziplinarmaßnahmen für die Dienstvergehen angemessen sind. Dies führt zu einem erhöhten Zeitaufwand. Aufgrund der geringen Zahl von Fällen und deren Vielschichtigkeit ist es nach Angaben der Ressorts für die Dienstvorgesetzten schwierig, die Angemessenheit einer Disziplinarmaßnahme zu bestimmen.
- 348 Damit die Verfahren zügiger und möglichst einheitlich in den Dienststellen durchgeführt werden, hat der Rechnungshof dem Finanzressort vorgeschlagen,
- den Dienstvorgesetzten zu empfehlen, der Bearbeiterin oder dem Bearbeiter einen Termin für den Abschluss des Verfahrens vorzugeben. Falls der Termin nicht gehalten werden kann, ist dies zu begründen. Die Bearbeiterin oder der Bearbeiter könnte bei weiteren Beteiligten des Verfahrens besser auf eine zügige Abwicklung hinwirken,
  - zur Frage von angemessenen Disziplinarmaßnahmen, insbesondere bei Geldbußen, einen Austausch innerhalb Bremens durchzuführen, damit die Dienststellen möglichst einheitlich verfahren und
  - allen Dienststellen eine Handlungshilfe mit Musterbescheiden zur Verfügung zu stellen.
- 349 Das Finanzressort hat die Vorschläge des Rechnungshofs in den regelmäßig stattfindenden Besprechungen der Personalreferentinnen und Personalreferenten der Ressorts thematisiert. Es hat die Ressorts auf die Beschleunigung der Verfahren durch vorgegebene Termine hingewiesen und will eine Handlungshilfe entwickeln. Sie soll die Dienststellen u. a. dabei unterstützen, bei den verschiedenen Fallkonstellationen eine angemessene Disziplinarmaßnahme festzusetzen.



## **Anreizprogramm „Bestandsoptimierung“**

**Das Anreizprogramm „Bestandsoptimierung“ hat die Entscheidung für eine unwirtschaftliche Finanzierungsart begünstigt.**

**Die Verwaltung hat grundlegende Vorgaben des Zuwendungsrechts nicht eingehalten.**

### **1 Anreiz: eingesparte Miete für konsumtive Ausgaben**

- 350 Der Senat hat im Juni 2001 ein Anreizprogramm zur Optimierung des breminischen Immobilienbestands beschlossen. Als Anreiz, Immobilien aufzugeben, wurde der jeweiligen Dienststelle die eingesparte Miete als Haushaltsmittel für andere konsumtive Ausgaben zugewiesen. Im April 2003 hat der Senat das Anreizsystem auch auf Freiflächen ausgedehnt.
- 351 Die Höhe der Anreizmittel richtete sich bis Ende 2009 nach der von der jeweiligen Behörde zu zahlenden Verrechnungsmiete an das Finanzressort. Das Finanzressort hat dafür dem Sondervermögen Immobilien und Technik global Haushaltsmittel zur Verfügung gestellt. Seit 2010 werden keine Verrechnungsmieten mehr im Haushalt veranschlagt, die Dienststellen zahlen nun Ehtmieten für die Nutzung der öffentlichen Gebäude. Wenn einzelne Gebäude oder Freiflächen aufgegeben werden, können die eingesparten Mittel direkt für andere konsumtive Ausgaben genutzt werden.
- 352 Der Rechnungshof stellte im letzten Jahr fest, dass das Sportamt Mittel aus dem Anreizprogramm „Bestandsoptimierung“ nicht wirtschaftlich verwendet hatte (vgl. Jahresbericht 2010 - Land -, Tz. 359 ff.). Um zu prüfen, ob das Anreizprogramm es generell begünstigt, Haushaltsmittel unwirtschaftlich auszugeben, hat der Rechnungshof in diesem Jahr weitere Fälle des Sportamts analysiert. Dabei hat er Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zur Art der Finanzierung angestellt.

### **2 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen des Sportamts fehlen**

- 353 Nach § 7 LHO sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Vorgaben zum Vorgehen enthalten die Verwaltungsvorschriften zur LHO (VV-LHO).
- 354 Das Sportamt hat die Herrichtung und die Bereitstellung von Sportstätten aus frei gewordenen Mitteln des Anreizprogramms gefördert. Es hat für



Investitionskredite privater Einrichtungen in sieben Fällen den Schuldendienst, also Zins- und Tilgungsleistungen, übernommen (Schuldendiensthilfe). In zwei Fällen hat das Amt einen Mietkostenzuschuss gewährt. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Sinne von § 7 LHO hat es in den geprüften Fällen nicht durchgeführt. Investitionen sind aber nicht schon deshalb wirtschaftlich, weil sie mit Erlösen aus aufgegebenen Immobilien finanziert werden.

- 355 Vielmehr muss für jede Maßnahme ergebnisoffen geprüft werden, welche Alternative die wirtschaftlichste ist. Dabei ist auch zu untersuchen, ob die Maßnahme überhaupt durchgeführt werden sollte. Nur wenn es eine rechtliche Verpflichtung zur Durchführung einer Maßnahme gibt, scheidet ein Verzicht aus.
- 356 Unabhängig von der Frage, ob eine Maßnahme wirtschaftlich umgesetzt werden kann, ist zu prüfen, welche Art der Finanzierung die wirtschaftlichste Variante ist. So reicht nach VV-LHO Nr. 2.5.1 zu § 7 LHO (Nr. 2.1 alte Fassung bis 2010) ein Mangel an Haushaltsmitteln nicht als Rechtfertigungsgrund dafür aus, eine Schuldendienstübernahme mittels einer Zuwendung nach § 44 LHO zu gewähren. Das Sportamt hat auch dies in den geprüften Fällen nicht beachtet.
- 357 Der Rechnungshof hat untersucht, ob die gewählte Finanzierungsart jeweils die wirtschaftlichste Variante war. Er hat errechnet, welche Ausgaben notwendig gewesen wären, wenn die Haushaltsmittel sofort als Investitionsförderung bzw. Baukostenzuschuss statt als Schuldendiensthilfe gewährt worden wären. Er hat die Ergebnisse mit den vom Sportamt gewählten Varianten verglichen.
- 358 Für die sieben geprüften Maßnahmen mit einer Schuldendiensthilfe wird das Sportamt bis zum Ende der letzten Zahlung im Jahr 2038 insgesamt rd. 4,995 Mio. € ausgeben. Hätte sich das Sportamt in jedem Fall für die wirtschaftlichste Variante entschieden, hätte es nominal lediglich rd. 2,891 Mio. € und damit rd. 2,104 Mio. € weniger ausgegeben. Auf den Barwert bezogen hat das Sportamt Mehrausgaben von rd. 209 T€ verursacht. Der Barwert (auch: Gegenwartswert) ist derjenige Wert, den ein zukünftiger Zahlungsstrom heute hat. Berechnet wird der Barwert durch Abzinsung der zukünftigen Zahlungen. Allein durch die Wahl der Finanzierungsart entstehen dem Sportamt Mehrkosten von über 8 %.
- 359 Im Ergebnis hat das Sportamt lediglich in einem Fall (durch ein zusätzliches zinsgünstiges Privatdarlehen) die wirtschaftlichste Variante gewählt. In allen anderen Fällen einer Schuldendiensthilfe hat es sich für eine unwirtschaft-

liche Finanzierungsart entschieden. Am wirtschaftlichsten wäre es gewesen, diese Maßnahmen sofort direkt aus dem Haushalt zu finanzieren.

- 360 Der Rechnungshof hat gegenüber dem Sportamt beanstandet, dass es keine angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nach § 7 LHO durchgeführt und sich in sechs von sieben Fällen für eine unwirtschaftliche Finanzierungsart entschieden hat. Das Sportamt hat zugesagt, künftig für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen und dabei die Vorgaben zu beachten.
- 361 Das Sportamt hat bestätigt, dass bei Einzelbetrachtung Investitionsfördermaßnahmen wirtschaftlicher gewesen wären. Haushaltsmittel für Investitionen hätten aber nicht zur Verfügung gestanden. Zudem hätten das Finanzressort und Immobilien Bremen, Anstalt des öffentlichen Rechts (IB), es abgelehnt, Baukostenzuschüsse zu gewähren.
- 362 Zudem vertritt das Sportamt die Auffassung, es habe die Mittel aus dem Anreizprogramm aus Sicht des gesamtbremischen Haushalts auf die wirtschaftlichste Weise eingesetzt. Die Barwertverluste seien mit den Verkaufserlösen aufzurechnen. Diese Berechnung sei jedoch Aufgabe von IB, die die genannten Sondervermögen verwalte. Zudem rechtfertige bereits der Senatsbeschluss aus dem Jahr 2003, Schuldendiensthilfen zu gewähren.
- 363 Der Rechnungshof teilt die Auffassung des Sportamts nicht. Die Barwertverluste ergeben sich allein aus der unwirtschaftlichen Finanzierungsart. Deshalb hängen sie nicht mit den Verkaufserlösen zusammen. Die Art der Finanzierung hat sich ausschließlich nach der Wirtschaftlichkeit zu richten. Daran ändert auch ein Mangel an Haushaltsmitteln nichts. Der Rechnungshof verkennt jedoch nicht, dass das Anreizsystem es dem Sportamt erschwert, wirtschaftlich zu handeln.

### **3 Anreizsystem begünstigt unwirtschaftliche Finanzierungsart**

- 364 Die Freigabe von Einsparungen bei Mietausgaben für andere konsumtive Ausgaben - wie es das Anreizprogramm vorsieht - erschwert es den Dienststellen, die Mittel für Investitionen einzusetzen. Die Ausgestaltung des Anreizsystems begünstigt die Übernahme von Schuldendiensten und Mietkostenzuschüssen und damit hier die Wahl einer unwirtschaftlichen Finanzierungsart. Da die Verwaltung allerdings die Vorschriften der LHO zu beachten hat, hätte sie den politischen Entscheidungsträgern transparent darlegen müssen, welche Art der Finanzierung die wirtschaftlichste ist.

- 365 Vorteilhafter als das gewählte Anreizmodell wäre es grundsätzlich gewesen, die eingesparten Mittel bei Bedarf zu kapitalisieren. Anstatt beispielsweise über 10 Jahre jeweils jährlich 100 T€ (nominal insgesamt 1 Mio. €) auszugeben, würden dabei am Anfang der Zeit einmalig rd. 830 T€ für eine Investition zur Verfügung gestellt. Dieser Einmalbetrag ergibt sich, wenn die nominalen Zahlungen mit dem derzeit gültigen Diskontierungssatz von 4,4 % abgezinst werden. Dadurch wäre der Konflikt zwischen wirtschaftlichem Handeln und dem Einhalten der haushälterischen Zwänge gelöst.
- 366 Das Finanzressort hält den Vorschlag auch wegen der neuen Rahmenbedingungen der Föderalismusreform II (s. Tz. 104 ff.) nicht für zweckmäßig. Der Rechnungshof verkennt nicht, dass die neuen Rahmenbedingungen der Föderalismusreform II Investitionen erschweren, weil der Finanzierungssaldo im Jahr der Investition erheblich stärker beeinflusst wird als bei einer Schuldendienstübernahme.
- 367 Aber auch Vorgaben der Föderalismusreform II dürfen nicht zu unwirtschaftlichem Handeln verleiten. Wirtschaftliches und sparsames Handeln der Verwaltung ist eine unabdingbare Voraussetzung für die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte. Sofern weiterhin Anreize zur Bestandsoptimierung gegeben werden sollen, empfiehlt der Rechnungshof dem Senat, das Anreizsystem über die bereits erfolgten Änderungen hinaus weiter zu entwickeln. Dabei sollte auch die Möglichkeit zur Förderung von Investitionen einbezogen werden.
- 368 Das Finanzressort hat darauf hingewiesen, dass seit 2010 jede Maßnahme seiner Zustimmung bedürfe. Die Verwaltung müsse in jedem Fall die Wirtschaftlichkeit nachweisen. Dabei seien die Flächen- und Kostenveränderungen, aber auch die Verkaufserlöse sowie die Auswirkungen auf Unterhaltungs- und Sanierungsausgaben zu berücksichtigen.

#### **4 Zuwendungsrecht nicht eingehalten**

- 369 Jede der neun geprüften Maßnahmen hat das Sportamt mit Zuwendungen finanziert. Das Sportamt hat sich in allen Fällen (unabhängig von der Art der Finanzierung) für die Projektförderung als Zuwendungsart entschieden. Als Projektförderung werden Zuwendungen zur Deckung von Ausgaben des Zuwendungsempfängers für einzelne abgrenzbare und in der Regel zeitlich befristete Vorhaben bezeichnet. Ein solches Projekt kann sich über einen kurzen Zeitraum oder über mehrere Jahre erstrecken.



- 370 In zwei Fällen hat das Sportamt einen Mietkostenzuschuss bewilligt. In beiden Fällen hat das Sportamt die Laufzeit der Zuwendung zeitlich nicht begrenzt. Für eine Projektförderung ist die zeitliche Begrenzung jedoch unabdingbar. Handelt es sich um ein Projekt, ist der Bewilligungszeitraum zwingend im Zuwendungsbescheid auszuweisen (s. VV-LHO Nr. 5.2.5 zu § 44 LHO). Das hat das Sportamt versäumt. Es hat nunmehr zugesagt, für beide Vereine den Bewilligungszeitraum zu befristen.
- 371 Hinzu kommt, dass die Verwaltung in beiden Fällen den Mietkostenzuschuss rückwirkend gewährt hat, weil jeweils der Antrag erst nach Maßnahmebeginn gestellt wurde. Zuwendungen als Projektförderung dürfen nur für solche Vorhaben bewilligt werden, die noch nicht begonnen haben (s. VV-LHO Nr. 1.3 zu § 44 LHO). Wenn die Verwaltung ausnahmsweise einen vorzeitigen Maßnahmebeginn gestatten will, muss der potenzielle Zuwendungsempfänger es ausdrücklich beantragen und der Zuwendungsgeber muss es bewilligen. Ein Maßnahmebeginn vor Antragstellung führt allerdings stets dazu, dass Zuwendungen nicht bewilligt werden dürfen.
- 372 Das Sportamt hat für beide Fälle angeführt, einen vorzeitigen Maßnahmebeginn habe es nicht gegeben. Vielmehr sei in einem Fall der Mietvertrag erst nach der Antragstellung unterzeichnet worden.
- 373 Maßnahmebeginn ist jedoch nicht der Tag der förmlichen Vertragsunterzeichnung, sondern der tatsächliche Beginn des Mietverhältnisses. Der Beginn liegt vor der Antragstellung. Somit bleibt der Rechnungshof bei seiner Auffassung.
- 374 Im zweiten Fall hat das Sportamt darauf verwiesen, dass der ursprüngliche Trägerverein inzwischen insolvent sei. Die Trägerschaft für die Turnhalle sei im Jahr 2008 zu gleichen Konditionen auf einen anderen Verein übergegangen. Die erneute Antragstellung habe lediglich die Grundlage für einen neuen Bewilligungsbescheid dargestellt.
- 375 Der Rechnungshof geht weiterhin von einem unzulässigen vorzeitigen Maßnahmebeginn aus. Der neue Verein ist nicht Rechtsnachfolger des insolventen Vereins, so dass auch keine Rechte und Pflichten aus dem ursprünglichen Zuwendungsbescheid auf ihn übergehen konnten. Insofern gelten hier die Voraussetzungen für eine erstmalige Antragstellung. Die Förderung hätte erst nach der Antragstellung erfolgen dürfen. Das Sportamt hat nunmehr zugesichert, bei Bewilligungen ordnungsgemäß vorzugehen.





---

## VIII Einzelne Prüfungsergebnisse





Bürgerschaftskanzlei

## **Haushalts- und Wirtschaftsführung der Bürgerschaftskanzlei**

**Die Erfassung der Einnahmen und Ausgaben des Gastronomiebetriebs der Bürgerschaftskanzlei bedarf der Korrektur. Die Wirtschaftlichkeit des Betriebs kann verbessert werden.**

**Aufgrund einer unzulänglichen Leistungsbeschreibung ist es bei Abschluss und Durchführung eines Vertrags über IT-Leistungen zu erheblichen Fehlern gekommen.**

### **1 Bewirtung bei Veranstaltungen**

#### **1.1 Betrieb gewerblicher Art**

- 376 Die Bürgerschaftskanzlei betreibt eine Gastronomie, um Teilnehmerinnen und Teilnehmer von Veranstaltungen in den Räumen der Bürgerschaft mit Getränken und Speisen zu bewirten. Teilweise handelt es sich dabei um Veranstaltungen Dritter, denen die Bürgerschaftskanzlei Räume gegen Entgelt überlässt.
- 377 Der Gastronomiebetrieb ist mit fünf Fachkräften besetzt. Durch reduzierte Wochenarbeitszeiten entspricht die Personalausstattung rechnerisch rund vier Vollzeiteneinheiten. Wenn bei Veranstaltungen diese personellen Ressourcen nicht ausreichen, setzt die Bürgerschaftskanzlei zusätzlich Aushilfskräfte ein. Bei der Bewirtung mit Speisen greift sie auch auf Leistungen eines Caterers zurück.
- 378 Die Bewirtung bei Plenar- und Fraktionssitzungen, bei Veranstaltungen Dritter sowie den Hausverkauf an Beschäftigte führt die Bürgerschaftskanzlei als Betrieb gewerblicher Art. Nach § 4 Abs. 1 Körperschaftsteuergesetz sind Betriebe gewerblicher Art (BgA) von juristischen Personen des öffentlichen Rechts alle Einrichtungen, die einer nachhaltigen wirtschaftlichen Tätigkeit zur Erzielung von Einnahmen außerhalb der Land- und Forstwirtschaft dienen und die sich innerhalb der Gesamtbetätigung der juristischen Person wirtschaftlich herausheben.



- 379 Für den BgA ist die Freie Hansestadt Bremen unbeschränkt Körperschaft- und auch gewerbesteuerpflichtig. Die erbrachten Lieferungen und sonstigen Leistungen unterliegen darüber hinaus der Umsatzsteuer.
- 380 Um den steuerrechtlichen Anforderungen gerecht zu werden, ist es erforderlich, die Betriebseinnahmen und -ausgaben des BgA separat zu erfassen. Aus der Haushaltsrechnung lässt sich nur ein Teil der Betriebsausgaben ersehen, weil der haushaltsrechtliche Ausgabenbegriff enger ist und z. B. Abschreibungen nicht umfasst. Außerdem müssen dem BgA solche Aufwendungen anteilig zugerechnet werden, die in der Haushaltsrechnung zusammengefasst sind, wie z. B. Personal- und Verbrauchskosten. Um auch diese Daten für die steuerrechtliche Abrechnung des BgA zu erfassen, führt die Bürgerschaftskanzlei manuelle Listen.
- 381 Die in der Haushaltsrechnung gebuchten Werte stimmen seit Jahren mit diesen Listen nicht überein. Das ist nicht nur auf die beschriebenen Unterschiede der Haushaltsrechnung einerseits und steuerrechtlicher Anforderungen andererseits zurückzuführen. Die Abweichungen haben ihre Ursache auch darin, dass dem BgA Finanzpositionen des Haushalts zugeordnet worden sind, die ihn nicht betreffen, wie beispielsweise Ausgaben für die Öffentlichkeitsarbeit der Bremischen Bürgerschaft.
- 382 Eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, die für die Bürgerschaftskanzlei steuerrechtliche Aufgaben erledigt und die Ergebnisrechnung für den BgA aufstellt, hat seit 2003 in jedem Jahr erneut auf die teilweise erheblichen Abweichungen hingewiesen.
- 383 Aufgrund der Differenzen waren seither in jedem Kalenderjahr bei der zu ermittelnden Vor- und Umsatzsteuer Korrekturen notwendig. Im Haushaltsvollzug sind die Betriebseinnahmen und -ausgaben des BgA jedoch nicht entsprechend korrigiert worden.
- 384 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Bürgerschaftskanzlei die Unstimmigkeiten bei den Betriebseinnahmen und -ausgaben des BgA über Jahre hinweg hingenommen hat. Er hat die Bürgerschaftskanzlei aufgefordert, die Zuordnung der einzelnen Finanzpositionen zum BgA zu berichtigen, die Daten der Buchhaltung mit den manuellen Listen abzugleichen und die Differenzen zu beheben.
- 385 Die Bürgerschaftskanzlei hat erklärt, sie werde die buchhalterische Abgrenzung und die Zuordnung von Finanzpositionen klären und eine korrekte Besteuerung in Absprache mit der Finanzverwaltung herbeiführen.

## 1.2 Wirtschaftlichkeit des Gastronomiebetriebs

386 Der Rechnungshof hat untersucht, inwieweit der BgA wirtschaftlich arbeitet. Als Maßstab hat er den Kostendeckungsgrad zugrunde gelegt. Dieser kann aus der Ergebnisrechnung abgeleitet werden, da nahezu alle Betriebsausgaben des BgA zugleich Kosten und die Betriebseinnahmen weitgehend Erlöse sind.

387 Die Betriebseinnahmen und -ausgaben des BgA in den Jahren 2008 und 2009 zeigt folgende Tabelle.

<b>Betriebsergebnis des BgA</b>		
<b>Betriebsergebnis</b>	<b>2008 T€</b>	<b>2009 T€</b>
Betriebseinnahmen	87	91
Betriebsausgaben	156	158
Betriebsergebnis	-69	-67

388 In der Ergebnisrechnung sind mögliche Erlöse für die Raumnutzung durch Dritte nicht enthalten, auf die die Bürgerschaftskanzlei verzichtet hat. Zugrunde lag die Entscheidung im Einzelfall, Räume unentgeltlich zur Verfügung zu stellen. Diese Erlösverzichte in Höhe von rd. 14 T€ (2008) und rd. 18 T€ (2009) müssen aber bei der Berechnung des Kostendeckungsgrads berücksichtigt werden, da sie Teil der wirtschaftlichen Leistung des BgA sind. Sie erhöhen rechnerisch die Betriebseinnahmen von 87 T€ auf 101 T€ (2008) und von 91 T€ auf 109 T€ (2009). Damit betrug der Kostendeckungsgrad auf den ersten Blick im Jahr 2008 rd. 65 % bzw. im Jahr 2009 rd. 69 %.

389 Eine nähere Analyse zeigt jedoch, dass der Kostendeckungsgrad darüber hinaus von dem auf den BgA entfallenden Anteil der Raumkosten (rd. 37 T€) beeinflusst wird. Hierbei handelt es sich um kalkulatorische Kosten, die der Bürgerschaftskanzlei unabhängig davon entstehen, ob die Räume für Veranstaltungen genutzt werden oder nicht. Diese Kosten würden auch dann bestehen bleiben, wenn der BgA aufgegeben würde. Aus diesem Grund können sie bei der Betrachtung der Wirtschaftlichkeit des BgA unberücksichtigt bleiben. Ohne die kalkulatorischen Raumkosten erhöht sich der Kostendeckungsgrad im Jahr 2009 auf rd. 90 %.



- 390 Der Kostendeckungsgrad lässt sich weiter verbessern, wenn der Jahresverlust verringert wird, der nach Abzug der Raumkosten verbleibt. Dieser Verlust betrug im Jahr 2009 rd. 30 T€.
- 391 Die Bürgerchaftskanzlei sollte versuchen, diese Deckungslücke zu schließen. Der Rechnungshof hat u. a. empfohlen, die Preise für Getränke und Speisen umgehend anzuheben und dabei auch das Angebotssegment zu überprüfen und ggf. zu verändern.
- 392 Auch die Nutzungsentgelte für Raummieten sollten überprüft und Befreiungstatbestände für Raumnutzungen in den Richtlinien präzisiert und ggf. eingeschränkt werden. Auf Entgelte für die Nutzung von Räumen sollte künftig nur in Ausnahmefällen verzichtet werden.
- 393 Bei den Betriebsausgaben gibt es wenig Spielraum, den Kostendeckungsgrad des BgA zu verbessern. Insbesondere die Personalausgaben als größter Ausgabenblock sind kaum zu beeinflussen, da ihnen tarifrechtliche Ansprüche zugrunde liegen. Der Rechnungshof hat auch keine Anhaltspunkte dafür gewonnen, dass die Personalausstattung unangemessen ist.
- 394 Eine Einsparmöglichkeit besteht bei den Ausgaben für die Dienstleistung der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft. Auf diese Dienstleistung könnte weitgehend verzichtet werden. Die Umsatzsteuervoranmeldungen und die Ergebnisrechnung könnten von der Bürgerchaftskanzlei selbst in Abstimmung mit dem zuständigen Referat des Finanzressorts erstellt werden. Die notwendige Kompetenz ist weitgehend heute schon vorhanden.
- 395 Die Bürgerchaftskanzlei hat zugesagt, die Deckungslücke abzubauen. Auch werde sie perspektivisch auf die Beratung durch eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft verzichten und die Kosten dafür einsparen.

### **1.3 Ausgliederung des Gastronomiebetriebs**

- 396 Der Rechnungshof hat sich mit der Frage auseinandergesetzt, ob die Ausgliederung des Gastronomiebetriebs der Bürgerchaftskanzlei eine wirtschaftliche Alternative darstellen könnte. Dabei wären jedoch folgende Aspekte zu berücksichtigen:
- Der Bürgerchaftskanzlei würden für Bewirtungen, die sie selbst in Anspruch nimmt, deutlich höhere Kosten entstehen. Sobald diese Leistung extern erbracht würde, entstünde eine Umsatzsteuerpflicht. Die Bürgerchaftskanzlei müsste die Umsatzsteuer als Preisbestandteil zahlen.





- Preiserhöhungen wären auch bei den anderen Bewirtungen zu erwarten, da Externe ihre Leistungen nur auf der Grundlage kostendeckender Preise zuzüglich eines Gewinnaufschlags abgeben würden. Das würde sich voraussichtlich nachteilig auf die Nachfrage bei der Raumnutzung auswirken und stünde der Absicht der Bürgerschaftskanzlei entgegen, ihre Räumlichkeiten für die Bürgerinnen und Bürger „offener“ werden zu lassen.
- Bei den Personalkosten als größtem Kostenfaktor wären unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen Einsparungen im Ergebnis nicht zu erwarten. Für den Fall, dass die bisherigen Mitarbeiterinnen des Gastronomiebetriebs von Außenstehenden übernommen würden, wären diese an den Bestandsschutz erworbener Ansprüche gebunden. Damit ist kein Spielraum für Einsparungen vorhanden. Sofern die Mitarbeiterinnen in der Bürgerschaftskanzlei verblieben, hätte die Ausgliederung des Gastronomiebetriebs zur Folge, dass die Personalausgaben nicht durch Einnahmen aus der Bewirtung kompensiert werden könnten.
- Bei der Vergabe des Gastronomiebetriebs würde erheblicher Koordinationsaufwand bei der Bürgerschaftskanzlei verbleiben. Bewirtungsbedarf und Raumnutzung wären mit Dritten abzustimmen. Auch müsste die Bürgerschaftskanzlei weiterhin Entgelte für die Nutzung ihrer Räume durch Dritte erheben. Der Aufwand für diese koordinierenden und disponierenden Aufgaben dürfte angesichts ihres Umfangs ein bis zwei Stellen entsprechen.
- Einen wirtschaftlichen Vorteil hätte die Bürgerschaftskanzlei auch nicht dadurch, dass Investitionsausgaben für den Bewirtungsbereich wegfielen. Externe würden der Bürgerschaftskanzlei ihren Abschreibungsaufwand für hausinterne Bewirtungen über entsprechend höhere Preise in Rechnung stellen.
- Schließlich fielen bei einer Ausgliederung Transaktionskosten für den Übergang der auszulagernden Aufgaben und Funktionen an, wie z. B. Ausschreibungskosten, Vertragsgestaltungskosten, Koordinationskosten und Kosten der Qualitätskontrolle.
- Ein wichtiger, nicht monetärer Aspekt einer Ausgliederung wäre die reduzierte Einflussmöglichkeit der Bürgerschaftskanzlei auf die Bewirtung. Von Bedeutung sind hier insbesondere der Einfluss auf die zeitliche Flexibilität der Leistungserstellung sowie die Überwachung der Qualität der Leistung. Das alles würde zu einer hohen Abhängigkeit beitragen.

- 397 Diese überschlägigen Betrachtungen legen den Schluss nahe, dass die Vergabe des Bewirtungsbereichs an Dritte keine wirtschaftliche Alternative gegenüber dem Status quo darstellt. Es spricht derzeit wenig dafür, eine vertiefte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen, die vor einer Ausgliederungsentscheidung notwendig wäre.
- 398 Die Bürgerschaftskanzlei hat erklärt, sie teile die Argumente des Rechnungshofs gegen eine Ausgliederung des Bewirtungsbereichs.

## **2 Internetauftritt der Bremischen Bürgerschaft**

### **2.1 Abschluss eines Servicevertrags**

- 399 Der Vorstand der Bremischen Bürgerschaft hatte die Bürgerschaftskanzlei im September 2008 beauftragt, den Internetauftritt des Parlaments zu verbessern und die dafür notwendigen Haushaltsmittel einzuwerben. Grundlage des Auftrags an die Bürgerschaftskanzlei war das Arbeitsergebnis einer Arbeitsgruppe, in der alle Fraktionen und auch die Bürgerschaftskanzlei vertreten waren.
- 400 Der Vorstand der Bremischen Bürgerschaft beschäftigte sich noch zweimal mit der Überarbeitung des Internetauftritts. Im Januar 2009 beschloss er, auf Stundenbasis (15 bis 20 Wochenstunden) einen freien Mitarbeiter damit zu betrauen, der zugleich Geschäftsführer einer in Bremen ansässigen Firma für digitale Dienstleistungen ist. Ende März 2009 beschloss der Vorstand, die Zusammenarbeit mit diesem freien Mitarbeiter im Rahmen eines Servicevertrags fortzusetzen.
- 401 Vereinbart war, dass der Vertrag sich automatisch jeweils um drei weitere Monate verlängert, wenn er nicht rechtzeitig gekündigt wird. Der Vertrag wurde kontinuierlich fortgeführt. Bis einschließlich Dezember 2010 hat die Bürgerschaftskanzlei für Dienstleistungen aus diesem Servicevertrag insgesamt 89.887 € gezahlt.

### **2.2 Wirtschaftlichkeit des Vertrags**

- 402 Die öffentliche Hand ist nach § 7 LHO verpflichtet, benötigte Waren, Bau- und Dienstleistungen wirtschaftlich und sparsam zu beschaffen. Deshalb muss vor einer Beschaffung klar und eindeutig bestimmt werden, für welche Waren und/oder Dienstleistungen nach Art und Umfang ein Beschaffungsbedarf besteht. Dieser ist konkret festzulegen. Danach muss entschieden wer-



den, auf welche Weise der Bedarf gedeckt werden soll. Dabei sind interne und externe Alternativen zu untersuchen.

- 403 Es ist nicht erkennbar, ob und wie die Bürgerschaftskanzlei geprüft hat, worin genau ihr Bedarf besteht und ob er intern durch eigene Kräfte oder mit Unterstützung aus der bremischen Verwaltung gedeckt werden kann. Sie hat sogleich mit einem externen Anbieter einen Servicevertrag geschlossen.
- 404 Bei der Vergabe von Aufträgen an Dritte haben öffentliche Auftraggeber das Vergaberecht zwingend einzuhalten. Demnach müssen Aufträge an Dritte regelmäßig öffentlich - bei Überschreiten bestimmter Schwellenwerte europaweit - ausgeschrieben werden. Nur unter bestimmten Voraussetzungen darf hiervon zugunsten einer beschränkten Ausschreibung oder einer freihändigen Vergabe abgewichen werden. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Bürgerschaftskanzlei den Vertrag ohne vorangegangene Ausschreibung geschlossen hat, obwohl die Voraussetzungen für eine Ausnahme nicht vorlagen.
- 405 Vor jeder Vergabe ist die Leistung auf Basis des festgestellten Bedarfs so konkret wie möglich zu beschreiben. Eine eindeutige Leistungsbeschreibung soll gewährleisten, dass alle Bieterinnen und Bieter bei der Abgabe von Angeboten von gleichen Voraussetzungen ausgehen können, die eingereichten Angebote vergleichbar sind und ein Dissens über den Inhalt des abzuschließenden Vertrags vermieden wird. Eine Beschreibung ist eindeutig, wenn sie Art und Umfang der geforderten Leistung mit allen dafür maßgebenden Bedingungen und etwa notwendige Regelungen zur Ermittlung des Leistungsumfangs zweifelsfrei erkennen lässt und sie keine Widersprüche in sich oder zu anderen vertraglichen Regelungen enthält.
- 406 Tatsächlich ist die Leistungsbeschreibung von Anfang an unzureichend gewesen. Vertragsgegenstand ist die „Koordination und strategische Planung der Online-Portale der Bremischen Bürgerschaft und Erstellung redaktioneller Inhalte für die Online-Portale“. Diese allgemeine Beschreibung ist nicht geeignet, die vom Auftragnehmer geschuldeten Leistungen präzise zu bestimmen. Deshalb war es auch nicht möglich, den Auftragswert nach der geschätzten Gesamtvergütung festzulegen.
- 407 Vertraglich ist ein Auftragsvolumen von 15 bis 20 Wochenstunden vereinbart worden, ohne dass dabei ein Bezug zur Leistungsbeschreibung herstellbar ist. Die Bürgerschaftskanzlei hat nicht dokumentiert, ob dieses Stundenkontingent notwendig war, um die mit dem Auftrag angestrebten Leistungen zu erhalten. Durch die Spanne von 15 bis 20 Wochenstunden erhält der



Auftragnehmer im Übrigen eine Gestaltungsmöglichkeit, die nur über eine vertiefte Rechnungskontrolle überprüft werden kann.

- 408 Der Vertrag enthält auch keine Regelungen darüber, zu welchen Zeitpunkten der Auftragnehmer Teilleistungen zu erbringen hat bzw. welche Leistungen jeweils genau geschuldet sind. Die vage Leistungsbeschreibung hat dazu geführt, dass bis heute, mehr als zwei Jahre nach Vertragsbeginn, nicht feststellbar ist, ob die Leistung vom Auftragnehmer erbracht worden ist. Ferner ist im Vertrag keine Regelung für den Fall zu finden, dass die Leistung nicht, nicht ausreichend oder nicht rechtzeitig erbracht wird.
- 409 Der Rechnungshof hat der Bürgerchaftskanzlei nahegelegt, den Vertrag gemäß den vertraglich vereinbarten Fristen zu kündigen, sobald der Auftragnehmer die noch ausstehenden Leistungen erbracht hat. Die Bürgerchaftskanzlei sollte definieren, welche einzelnen Leistungen des Auftragnehmers noch ausstehen und einen Zeitplan für diese Teilleistungen vereinbaren. Danach sollte die Bürgerchaftskanzlei unter Sparsamkeits- und Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten prüfen und entscheiden, ob und welche Arbeiten für den Internetauftritt künftig erforderlich sind.
- 410 Für den Fall, dass die Bürgerchaftskanzlei ihren Internetauftritt nicht selbst mit dem vorhandenen Fachpersonal betreuen kann, könnte sie prüfen, ob sie ggf. die Dienste der Senatorin für Finanzen und der städtischen Gesellschaft bremen.online GmbH in Anspruch nehmen will.
- 411 Die Bürgerchaftskanzlei hat erklärt, sie habe die Notwendigkeit der Ausschreibung und der Konkretisierung der Leistungsbeschreibung im Vorfeld der Vorstandsbefassungen von Januar und März 2009 irrtümlich nicht beachtet. Die vom Rechnungshof aufgezeigten Vertrags- und Vergabemängel seien erkannt worden und stellten einen Einzelfall dar. Die vom Parlament gewünschte Neuordnung des Internetauftritts bedürfe auch weiterhin externer Unterstützung, da das erforderliche „Know-how“ vor Ort nicht vorhanden sei. Das vom Rechnungshof dazu empfohlene weitere Vorgehen werde einschließlich der Kündigung des Vertragsverhältnisses und Ausschreibung der Leistung beachtet.



Senatskanzlei, Wirtschaft

## **Zuwendungen des Landes an den 32. Deutschen Evangelischen Kirchentag**

**Das Land Bremen hat den Evangelischen Kirchentag mit insgesamt 7,5 Mio. € gefördert. Dabei hat das Wirtschaftsressort das Zuwendungsrecht nicht sachgerecht angewendet.**

**Angesichts der Haushaltsnotlage und der zum Abbau des strukturellen Haushaltsdefizits eingegangenen Verpflichtungen des Landes bleibt auf absehbare Zeit für die Finanzierung vergleichbarer Vorhaben kein Raum.**

### **1 Land Bremen größter Geldgeber für Kirchentag**

- 412 Im Mai 2009 fand in Bremen der 32. Deutsche Evangelische Kirchentag statt. Das Land Bremen hat sich im Wege der Fehlbedarfsfinanzierung mit einer Zuwendung in Höhe von 7,5 Mio. € an der Finanzierung beteiligt. Empfänger der Zuwendung war der Verein „32. Deutscher Evangelischer Kirchentag e. V.“ (nachfolgend: Verein). Er war eigens gegründet worden, um den Kirchentag in Bremen vorzubereiten und durchzuführen. Zuwendungsgeber war das Wirtschaftsressort, das auf Bitte der Senatskanzlei die Förderung durchgeführt hat.
- 413 Den Finanzbedarf für die Durchführung des Kirchentags hatte der Verein auf insgesamt 13,7 Mio. € festgesetzt. Auf die Veranstaltungen selbst sollten rd. 9,3 Mio. € entfallen, für Betriebskosten des Vereins waren rd. 4,4 Mio. € vorgesehen.
- 414 Rd. 35 % des Finanzbedarfs sollten durch Einnahmen aus Tagungsbeiträgen, Verkauf von Eintrittskarten und Tagungsunterlagen, sonstigen Verkaufserlösen, Spenden, Erstattungen usw. gedeckt werden. Darüber hinaus sollten kirchliche Zuschüsse (rd. 7 %) und ein Zuschuss des Bundesministeriums des Innern (rd. 3 %) zur Deckung des Finanzbedarfs beitragen. Als größter Geldgeber war das Land Bremen (rd. 55 %) vorgesehen.
- 415 Bereits im Mai 2002 hatte der Senat der Evangelischen Kirche öffentliche Mittel für die Durchführung des Kirchentags im Jahr 2009 in Aussicht gestellt. Mit der Verabschiedung der Haushaltsgesetze 2008/2009 für die

Freie Hansestadt Bremen hat die Bremische Bürgerschaft die Haushaltsmittel in Höhe von jeweils 3,750 Mio. € für die Jahre 2008 und 2009 bereitgestellt.

- 416 Damit hat Bremen für diese kirchliche Veranstaltung einen deutlich größeren Finanzierungsanteil übernommen als z. B. die Stadt Köln und das Land Nordrhein-Westfalen an der Finanzierung des 31. Deutschen Evangelischen Kirchentags. Sie haben zusammen rd. 4,7 Mio. € getragen. Das entspricht einem Anteil von rd. 33 % der Gesamtkosten (14,2 Mio. €). Der Finanzierungsanteil der dortigen Evangelischen Kirche war entsprechend größer.
- 417 Der Rechnungshof verkennt nicht, dass die Evangelische Kirche in Nordrhein-Westfalen finanziell besser gestellt ist als in Bremen. Gleichwohl stellt sich die Frage nach den Maßstäben für das finanzielle Engagement des Landes.
- 418 Die Senatskanzlei hat dazu erklärt, die Bremische Evangelische Kirche hätte sich maximal mit einem Betrag von 1,0 Mio. € beteiligen können. Deshalb sei abzusehen gewesen, dass die Unterstützung durch Bremen den in Nordrhein-Westfalen geleisteten Landes- und Stadtzuschuss umfassen würde und darüber hinaus die geringere Leistung der Landeskirche auszugleichen hätte.
- 419 Die Freie Hansestadt Bremen befindet sich in einer Haushaltsnotlage. Dies zwingt schon bei der Aufstellung des Haushalts zu strengen Maßstäben, insbesondere bei der Veranschlagung solcher Mittel, die nicht zur Erfüllung gesetzlicher Pflichten oder bestehender Rechtsansprüche dienen. Der Rechnungshof verkennt nicht, dass Bremen aufgrund der bereits 2002 gegebenen Zusage eine Bindung für die Mitfinanzierung des Kirchentags eingegangen war, die bei Aufstellung der Haushalte 2008/2009 nicht unberücksichtigt bleiben konnte. Er weist jedoch darauf hin, dass Bremen auf absehbare Zeit - nicht zuletzt im Hinblick auf die Bedingungen, unter denen das Land Konsolidierungshilfen des Bundes nach Art. 143d GG erhalten kann - für eine Finanzierung vergleichbarer Veranstaltungen kein Raum mehr bleibt.

## **2 Durchführung der Förderung**

- 420 Zuwendungen können gemäß den Verwaltungsvorschriften zur Haushaltsordnung der Freien Hansestadt Bremen (VV-LHO Nr. 2 zu § 23 LHO) als Projektförderung oder als institutionelle Förderung gewährt werden. Bei Projektförderungen dienen sie zur Deckung von Ausgaben für einzelne abgegrenzte und i. d. R. zeitlich befristete Vorhaben des Zuwendungsempfängers. Das zu fördernde Projekt ist nach Art, Umfang und Qualität im Bewilligungsbescheid genau zu bezeichnen. Damit soll sichergestellt werden, dass die Mittel nur für ein bestimmtes Projekt verwendet werden. Bei institutioneller

Förderung soll die Zuwendung entweder die gesamten oder einen nicht abgegrenzten Teil der Ausgaben des Zuwendungsempfängers decken. Da die Durchführung des Kirchentags gleichzeitig sowohl Projekt als auch einziger institutioneller Zweck des Vereins war, bestand hier grundsätzlich eine Wahlmöglichkeit im Hinblick auf die Art der Förderung.

- 421 Bremen hat die Zuwendung für den Kirchentag als Projektförderung bewilligt. Was der Zuwendungsgeber bei dieser Förderart zu beachten hat und welche Pflichten dem Zuwendungsempfänger aufzuerlegen sind, ist in der LHO und den dazu ergangenen VV-LHO geregelt.
- 422 Voraussetzung für die Bewilligung einer Zuwendung ist grundsätzlich ein schriftlicher Antrag (VV-LHO Nr. 3.1 zu § 44 LHO). Das Ergebnis der Antragsprüfung hat der Zuwendungsgeber zu vermerken (VV-LHO Nr. 3.3 zu § 44 LHO). In dem Vermerk soll nach VV-LHO Nr. 3.3 Satz 2 zu § 44 LHO insbesondere eingegangen werden auf
- die Notwendigkeit und Angemessenheit der Zuwendung,
  - den Umfang der zuwendungsfähigen Ausgaben,
  - die Wahl der Finanzierungsart,
  - die Sicherung der Gesamtfinanzierung und
  - die finanzielle Auswirkung auf künftige Haushaltsjahre.
- 423 Das Wirtschaftsressort hat die Zuwendung bewilligt, obwohl kein vollständig prüffähiger Antrag vorlag. Die VV-LHO Nr. 3.2.1 zu § 44 LHO fordert bei Projektförderung einen Finanzierungsplan, d. h. eine aufgegliederte Berechnung der mit dem Zuwendungszweck zusammenhängenden Ausgaben mit einer Übersicht über die beabsichtigte Finanzierung. Ohne detaillierte Angaben kann die in der LHO vorgeschriebene Prüfung nicht sachgerecht durchgeführt werden. Die dem Wirtschaftsressort vorliegenden Unterlagen waren hierfür nicht ausreichend. Das Wirtschaftsressort konnte beispielsweise die Angemessenheit der geplanten Personalausgaben nicht überprüfen, ohne Angaben über Zahl, Beschäftigungsdauer und Vergütungshöhe der Beschäftigten des Vereins zu verfügen. Es ist nicht ersichtlich, ob, wie und auf welcher Grundlage das Wirtschaftsressort die in den VV-LHO vorgeschriebene Prüfung des Antrags durchgeführt hat.
- 424 Das Wirtschaftsressort hat erklärt, der vom Verein vorgelegte Finanzierungsplan hätte die Anforderungen hinreichend erfüllt. Er hätte eine



aufgegliederte Berechnung der mit dem Zweck zusammenhängenden Ausgaben mit einer Übersicht über die beabsichtigte Finanzierung enthalten. Es hätte regelmäßige Gespräche mit dem Empfänger gegeben, die allerdings nicht konsequent in der Akte vermerkt worden seien. Das Ergebnis der Antragsprüfung sei zwar nicht in einem Prüfvermerk, aber in einer Vorlage für die Gremien enthalten gewesen.

- 425 Das Zuwendungsrecht bietet jedoch keine Grundlage dafür, den vom Zuwendungsgeber zu erstellenden Vermerk durch eine Vorlage für die Gremien zu ersetzen. Eine solche Vorlage hat in erster Linie politische Bedeutung und muss den Sachverhalt aus Verwaltungssicht umfassend darstellen. Dazu hätte im vorliegenden Fall die Aussage gehört, dass vor der Bewilligung der Zuwendung die zuwendungsrechtlichen Voraussetzungen, die beim Beschluss der Gremien noch nicht geprüft waren, erfüllt sein müssen. Die Antragsprüfung wird durch einen Gremienbeschluss nicht entbehrlich oder gar ersetzt.
- 426 Der Verein hat die Finanzierung mehrfach verändert. So sind beispielsweise die Veranstaltungskosten von ursprünglich 9,32 Mio. € um 0,42 Mio. € auf 8,90 Mio. € verringert worden. Den Minderausgaben standen in gleicher Höhe Mehrausgaben bei den Betriebskosten gegenüber. Dies wirft Fragen auf, weil ein verringertes Veranstaltungsvolumen verringerte Betriebskosten erwarten lässt.
- 427 Eine Begründung für die teils erheblichen Änderungen der Planansätze hat der Verein nicht abgegeben. Den nicht unerheblichen Veränderungen bei den Ansätzen hätte das Wirtschaftsressort bei der gewählten Förderart nachgehen und die Gründe dokumentieren müssen. Das ergibt sich schon aus der haushaltsrechtlichen Verpflichtung zu einem wirtschaftlichen und sparsamen Umgang mit öffentlichen Mitteln. Veränderte Planansätze sind deshalb nach VV-LHO Nr. 3.3 zu § 44 LHO auf Basis des geänderten Finanzierungsplans neu zu prüfen.
- 428 Das Wirtschaftsressort hat erklärt, es sei durchaus üblich, dass Änderungen im Projektablauf zu entsprechenden Änderungen des Zuwendungsbescheids führten, ebenso wie Verschiebungen zwischen einzelnen Kostenpositionen bei Einhalten des Förderrahmens. Die Änderung der Betriebskosten habe eine Anpassung der Veranstaltungskosten erfordert, um die Gesamtfinanzierung zu sichern. Änderungen der Planansätze seien vorher besprochen worden. Die Gespräche seien nicht in der Akte dokumentiert worden. Im laufenden Verfahren sei zudem übersehen worden, dass der Antrag auch die Begründung enthalten solle. Das werde inzwischen anders gehandhabt.



- 429 Zuwendungen dürfen nur soweit und nicht eher angefordert werden, als sie innerhalb von zwei Monaten nach der Auszahlung für fällige Ausgaben benötigt werden. Die Zuwendung darf erst dann in Anspruch genommen werden, wenn die eigenen Mittel des Zuwendungsempfängers verbraucht sind.
- 430 Den Unterlagen ist nicht zu entnehmen, ob und auf welcher Grundlage das Wirtschaftsressort geprüft hat, dass der Verein sich beim Abruf der Mittel an diese Vorgaben gehalten hat. In den Zuwendungsakten befinden sich keine Nachweise für einen jeweils zum Zeitpunkt der Mittelabforderung bestehenden Liquiditätsbedarf des Vereins.
- 431 Senatskanzlei und Wirtschaftsressort haben darauf hingewiesen, die Mittel seien entsprechend den Zuwendungsbestimmungen und in Übereinstimmung mit der LHO auf der Basis von Mittelanforderungen ausgezahlt worden, mit denen der Zuwendungsempfänger seinen Bedarf für die kommenden Monate erklärt habe. Das Wirtschaftsressort habe in jüngerer Zeit die Anforderungen an die Mittelanforderungen verfeinert und u. a. die Vorlage von Belegen beispielsweise in Form von Auszügen aus der Buchführung vorgesehen.
- 432 Der Nachweis über die Verwendung der Mittel ist nach den Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung (ANBest-P) spätestens sechs Monate nach Erfüllung des Zuwendungszwecks bzw. Ablauf des Bewilligungszeitraums vorzulegen (s. Nr. 6.1 ANBest-P, Anlage 2 zu Nr. 6.1 zu § 44 LHO). Den Bewilligungszeitraum hat das Wirtschaftsressort vom 1. Oktober 2007 bis zum 31. Mai 2010 festgelegt. Damit musste der Verwendungsnachweis erst zum 30. November 2010, also gut eineinhalb Jahre nach Abschluss der Veranstaltung vorgelegt werden. Selbst diese Frist hat das Ressort abweichend von den vorgegebenen Regelungen von vornherein um einen Monat verlängert.
- 433 Das Wirtschaftsressort hat dies damit begründet, es wolle erst später vorliegende Unterlagen aus Prüfungen eines kirchlichen Rechnungsprüfungsamts und einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft in die eigene Prüfung einbeziehen. Die Senatskanzlei hat erklärt, die Geschäftsstelle für den Verein sei erst zum März 2010 aufgegeben worden. Daher sei es angemessen, wenn der Bewilligungszeitraum bis in das Jahr 2010 reiche und etwa ein Jahr nach dem Kirchentag ende.
- 434 Der Verein hat im November 2009 die letzte Zuwendungsrate in Höhe von 400 T€ beim Wirtschaftsressort angefordert, die am 23. November 2009

überwiesen wurde. Damit war der bewilligte Zuwendungsbetrag komplett an den Verein ausgezahlt. Der Verein war gemäß VV-LHO Nr. 8.2 zu § 44 LHO verpflichtet, diese Mittel innerhalb von zwei Monaten nach Erhalt für fällige Zahlungen im Rahmen des Zweckes zu verwenden. Sachgerecht wäre es deshalb gewesen, den Bewilligungszeitraum auf den 31. Januar 2010 zu begrenzen. Der spätestens den Vorschriften entsprechende Zeitpunkt für die Vorlage des Verwendungsnachweises war demnach der 31. Juli 2010.

- 435 Das Wirtschaftsressort hat erklärt, dass der Termin für die Vorlage des Verwendungsnachweises aufgrund der Zeitplanung des Vereins festgelegt worden sei. Der Bewilligungszeitraum beziehe sich nicht nur auf die Auszahlung der öffentlichen Fördergelder, sondern decke die Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung der Veranstaltung ab. Da der Verein erst im Juni 2015 seine Liquidation beantragen werde, bleibe ein hinreichender Zeitraum, den Verwendungsnachweis zu prüfen und eventuelle Rückforderungsansprüche zu klären und abzuwickeln.
- 436 Angesichts verbindlicher Regelungen in den VV-LHO ist für den Zuwendungsgeber die Zeitplanung des Vereins bei der Festlegung des Termins zur Vorlage des Verwendungsnachweises nicht maßgeblich. Der Verein war verpflichtet, die Mittel innerhalb von zwei Monaten nach Erhalt der Zahlung zu verwenden. Der Verwendungsnachweis hätte anschließend erstellt werden können.



Inneres

## **Katastrophenschutz in Bremen**

**Für einen zugleich wirksamen wie wirtschaftlichen Katastrophenschutz ist es notwendig, den Ressourcenbedarf auf Grundlage möglichst realistischer Szenarien und Risikoanalysen festzulegen.**

**Zur Qualitätssicherung und Absicherung der Bedarfe sind regelmäßige Übungen mit allen bremischen Katastrophenschutzbereichen unter zentraler Steuerung des Innenressorts ebenso notwendig wie ein intensivierter Erfahrungsaustausch aller Beteiligten.**

### **1 Aufgabe und Organisation**

- 437 Katastrophenschutz wehrt Gefahren durch Ereignisse ab, die über eine Großschadenslage hinausgehen, und bekämpft deren Schäden. Das Innenressort steuert als Landeskatastrophenschutzbehörde zentral alle zuständigen öffentlichen Stellen und privaten Hilfsorganisationen. Es ist gleichzeitig Ortskatastrophenschutzbehörde für die Stadtgemeinde Bremen und damit auch für die Durchführung des Katastrophenschutzes zuständig. Der Innensenator ist als Katastrophenschutzleiter politisch verantwortlich. Er wird unterstützt von einem Stab, den der Amtsleiter der Feuerwehr Bremen leitet.
- 438 Beim Katastrophenschutz wirken die Berufs- und Freiwilligen Feuerwehren, die Polizei und private Hilfsorganisationen (z. B. Arbeiter-Samariter-Bund Deutschland, Deutsches Rotes Kreuz) mit.
- 439 Abhängig von der konkreten Gefahrenlage sind auch andere Ressorts (z. B. Gesundheit) und ihre zugeordneten Dienststellen im Rahmen ihrer Zuständigkeit in die Katastrophenabwehr eingebunden.
- 440 Für den Katastrophenschutz stehen dem Innenressort jährlich Haushaltsmittel von rd. 150 T€ zur Verfügung. Davon erhalten die Hilfsorganisationen jährlich 57 T€ als Zuwendungen für Betrieb und Pflege der Ausstattung sowie für Personal, das Katastrophenschutzfahrzeuge besetzt.

## 2 Ressourcenbedarf

- 441 Das Innenressort hat festzulegen, wie viele Kraftfahrzeuge und Personen mit welcher Ausstattung im Katastrophenschutz zur Verfügung stehen sollen. Es hält die Fahrzeuge vor, die der Bund bis zum Jahr 2007 zur Verfügung gestellt hat. Daneben haben sich Hilfsorganisationen verpflichtet, eigene Fahrzeuge bereitzustellen. Das Innenressort ist davon ausgegangen, dass diese Ausstattung angemessen ist, ohne zuvor den Bedarf ermittelt zu haben. Im Verlauf der Prüfung durch den Rechnungshof hat das Ressort begonnen, die künftige Ausstattung des Katastrophenschutzes zu konzipieren. Es will im Jahr 2011 ein Zwischenergebnis vorlegen.
- 442 Der Rechnungshof hält eine bremenspezifische Risikoanalyse mit denkbaren Katastrophenszenarien für unverzichtbar, anhand derer der Personal- und Ausstattungsbedarf ermittelt wird. Nur aufgrund solcher Szenarien lässt sich abschätzen und festlegen, welche Ausstattung zur effektiven Schadensabwehr und -bekämpfung benötigt wird. Zugleich wird dadurch der Gefahr begegnet, durch nicht benötigte Ressourcen Haushaltsmittel zu binden. Es bedarf einer Entscheidung, in welchem Umfang Bremen Kräfte und Ausstattung vorhalten will.
- 443 Das Innenressort hat dazu erklärt, bei unterschiedlichen Übungen habe sich gezeigt, dass die derzeit vorhandene Ausstattung ausreichend und angemessen sei. Auf diese Weise sei eine Bedarfs- und Risikoanalyse durchgeführt worden. Die jetzt gegründete Arbeitsgruppe zur Neukonzeption habe nicht eher eingerichtet werden können, da der Bund zuvor keine belastbaren Angaben zu seinem neuen Schutzkonzept vorgelegt hätte.
- 444 Der Rechnungshof hält die bisherige Bedarfsfeststellung für unzulänglich. Bei der anstehenden Erarbeitung des Konzepts zur Ausstattung des Katastrophenschutzes sollten alle Katastrophenschutzbereiche an Risikoanalysen, Katastrophenszenarien und Bedarfsdeckungsplänen mitarbeiten.

## 3 Beteiligung von Hilfsorganisationen

- 445 Im Katastrophenfall können auch die Reserven der Hilfsorganisationen herangezogen werden, die diese außerhalb der vertraglichen Vereinbarungen vorhalten. Um planvoll handeln zu können, muss das Innenressort als Katastrophenschutzbehörde wissen, welches Hilfspotenzial im Land zur Verfügung steht. Im Verlauf der Prüfung hat das Innenressort begonnen, das gesamte Leistungspotenzial der Hilfsorganisationen übersichtlich zusammenzustellen.

446 Für die Haushaltsmittel, die die Stadt Bremen den Hilfsorganisationen zur Verfügung stellt, haben diese Verwendungsnachweise zu erbringen. Vorzulegen sind ein Sachbericht und ein zahlenmäßiger Nachweis über alle Einnahmen und Ausgaben. Die Hilfsorganisationen sind dem nicht nachgekommen, vom Innenressort deswegen aber auch nicht gerügt worden. Da Verwendungsnachweise unerlässlich sind, ist es Aufgabe des Ressorts, sie sich vorlegen zu lassen und sie zu prüfen.

#### **4 Zusammenarbeit aller Beteiligten**

447 Jeder Katastrophenschutzbereich muss als Plan einen sog. Katastrophenschutzkalender aufstellen, dessen Inhalt in der einschlägigen Verwaltungsvorschrift vorgegeben ist. Nicht alle Katastrophenschutzbereiche haben Kalender aufgestellt. Der Rechnungshof hat das Innenressort gebeten darauf hinzuwirken, dass fehlende Kalender erstellt werden, die der Verwaltungsvorschrift genügen.

448 Das Innenressort will die Probleme mit den Katastrophenschutzkalendern gegenüber den anderen Bereichen ansprechen. Der Rechnungshof fordert das Ressort auf, auf regelmäßige Aktualisierung und Übermittlung der Pläne hinzuwirken.

449 Um die Zusammenarbeit aller in Bremen am Katastrophenschutz beteiligten Einheiten zu verbessern, hat das Innenressort den Arbeitskreis Katastrophenschutz ins Leben gerufen. Es ist das einzige Gremium, in dem übergreifend Katastrophenschutzthemen diskutiert werden. Es sind aber nicht regelmäßig alle Katastrophenschutzbereiche vertreten. Damit ist das Risiko verbunden, dass die Arbeit im Katastrophenschutz nicht ausreichend aufeinander abgestimmt ist. Die Koordination übergreifender Aktionen und der Informationsfluss leiden, wenn nicht alle Beteiligten regelmäßig anwesend sind.

450 Der Rechnungshof hat daher vorgeschlagen, den Stellenwert des Arbeitskreises Katastrophenschutz zu erhöhen. Vorteilhaft wäre es, alle am Katastrophenschutz beteiligten Stellen zu verpflichten, regelmäßig vertreten zu sein.

451 Das Innenressort will prüfen, ob Regelungen zum Arbeitskreis Katastrophenschutz in der einschlägigen Verwaltungsvorschrift verankert werden können.

452 Zum vorbeugenden Katastrophenschutz gehört die Zusammenarbeit mit den benachbarten Kommunen. Das Innenressort beschränkt den gegenseitigen Austausch auf die Beantwortung dringender Anfragen. Eine

intensivere Befassung mit den Informationen benachbarter Kommunen würde die koordinierte Katastrophenschutzarbeit fördern. Angesichts des potenziell gebietsübergreifenden Charakters einer Katastrophenlage ist eine verbesserte Zusammenarbeit angezeigt.

## 5 Einsatzbereitschaft

- 453 Die privaten Träger müssen für ihre Einsatzbereitschaft sorgen, Kräfte und Einsatzmittel bereitstellen und geeignete Helfer einsetzen. Ob dies geschieht, kann das Innenressort z. B. durch Bereitstellungsübungen feststellen, die i. d. R. jährlich stattfinden. Zum festgelegten Termin überprüft das Innenressort den Zustand von Fahrzeugen und Ausstattung und ob alle Fahrzeuge besetzt werden können.
- 454 Das Innenressort hat die Erkenntnisse aus den Bereitstellungsübungen bisher nicht dokumentiert. Deshalb konnte es nicht nachvollziehen, ob und bei welcher Hilfsorganisation es Mängel gegeben hat und ob sie beseitigt wurden. So lässt sich nicht belegen, dass die Hilfsorganisationen ihre vertraglichen Pflichten erfüllen und das Innenressort seiner Aufsichtspflicht nachgekommen ist. Bei personellen Veränderungen können so Informationen verloren gehen. Auch qualitative oder quantitative Veränderungen bei der Ausstattung lassen sich ebenso wenig nachvollziehen wie die Verantwortung für die Einsatzbereitschaft.
- 455 Das Innenressort hat zugesagt, die Bereitstellungsübungen, ihre Ergebnisse und die weiteren Maßnahmen künftig zu dokumentieren. Es will die Anregung des Rechnungshofs aufnehmen, jährliche Bereitstellungsübungen in der Verwaltungsvorschrift über den Katastrophenschutz vorzusehen.
- 456 Die Ausbildung von Hilfskräften organisieren die Hilfsorganisationen selbstständig. Gleichwohl hat das Innenressort eine gesetzliche Aufsichtspflicht. Diese könnte z. B. dadurch ausgeübt werden, dass das Ressort die Ausbildungspläne der Hilfsorganisationen regelmäßig auswertet. Dies ist bisher nicht geschehen. Das Innenressort hat zugesagt, es werde die Ausbildungspläne künftig regelmäßig anfordern.
- 457 Das Innenressort hat auch die Aufgabe, bei Bedarf eigene Schulungen durchzuführen. Übergreifende Übungen in den Jahren 2002, 2004 und 2007 hatten gezeigt, dass z. B. die Stabsarbeit verbesserungsbedürftig war. Erst im Herbst 2008 liefen dazu Fortbildungsmaßnahmen an. Allerdings haben noch nicht alle Zuständigen aus den anderen Ressorts teilgenommen. Das Innenressort gibt ihnen Termine und Themen regelmäßig bekannt. Der

Rechnungshof weist darauf hin, dass solche Fortbildungen besonders für diejenigen Personen notwendig sind, die Katastrophenschutz nur als Nebenaufgabe wahrnehmen. Er bittet das Ressort, mit Nachdruck auf eine angemessene Fortbildung dieser Personen hinzuwirken.

## 6 Übergreifende Übungen

- 458 Die Feuerwehr Bremen übt Einsätze im Katastrophenfall regelmäßig sowohl intern als auch mit anderen Feuerwehren, Hilfsorganisationen, Einheiten des Bundes und anderer Länder. Im Übrigen sind die Katastrophenschutzbereiche für eigene interne Übungen selbst verantwortlich.
- 459 Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass insbesondere übergreifende Übungen unter Federführung des Innenressorts erforderlich sind. Nur so kann es bei großen Einsätzen den Überblick behalten und die Kräfte qualitativ hochwertig auf den Ernstfall vorbereiten. Diese Auffassung haben auch bei den Übungen des Innenressorts eingesetzte Gutachter geäußert. Sie haben vorgeschlagen, mindestens einmal jährlich eine Vollübung mit wechselnden Einsatzlagen durchzuführen. Notwendig seien auch regelmäßige Stabsrahmenübungen. Tatsächlich haben ressortübergreifende Übungen nur in den Jahren 2002, 2004 und 2007 stattgefunden. Regelungen des Innenressorts zur Planung, Durchführung und Auswertung von Übungen sowie zu deren Folgemaßnahmen und Kosten gibt es nicht.
- 460 Das Innenressort wird von den anderen Katastrophenschutzbereichen nur unzureichend über deren Übungen informiert. Auswertungsberichte erhält das Ressort selten. Es hat somit keinen Überblick über die Übungsszenarien und -häufigkeiten in den Katastrophenschutzbereichen. Zwar ist jede Einheit für ihre Übungen selbst verantwortlich. Für das Ressort ist es jedoch schwierig, unter diesen Umständen Schwerpunkte zu setzen.
- 461 Das Innenressort hat eingewendet, im Rahmen verfügbarer Ressourcen seien u. a. mit der Feuerwehr Bremen fachdienstübergreifende Übungen organisiert und durchgeführt worden. Es hat Beispiele genannt, die weit überwiegend die Katastrophenschutzbereiche Rettung und Technische Abwehr (Feuerwehr), Öffentliche Sicherheit (Polizei) und Deichverteidigung betrafen. Organisiert und durchgeführt hat die Übungen i. d. R. die Feuerwehr Bremen.
- 462 Der Rechnungshof hält die weitreichenden Übungsaktivitäten dieser stark in den Katastrophenschutz eingebundenen Einheiten für sinnvoll und notwendig. Gleichwohl hält er es für unerlässlich, auch alle anderen



Katastrophenschutzbereiche regelmäßig in Übungen unter Federführung des Innenressorts einzubeziehen. Anhand der Übungsergebnisse lassen sich ggf. auch Erkenntnisse für eine Fortschreibung der Bedarfsanalyse (s. Tz. 442) gewinnen.

- 463 Übungen sind das einzige Kontrollmittel für die Qualität der Hilfeleistung im Katastrophenfall. Deshalb hält der Rechnungshof es für geboten, Richtlinien zur Durchführung von Übungen zu erlassen, die Häufigkeit, Art und Teilnahme regeln.
- 464 Das Innenressort will die Anregungen des Rechnungshofs prüfen und im Rahmen der vorhandenen Ressourcen umsetzen. Es hat darauf hingewiesen, dass der Schutz der Bevölkerung jederzeit gewährleistet war und ist.





Wissenschaft

## **Erfüllung der Lehrverpflichtung an den Fachhochschulen des Landes**

**Fehlerhafte Ermäßigungen der Lehrverpflichtung haben - neben Vakanzen aufgrund nicht besetzter Professuren - zu einer „Bugwelle“ von Mehrstunden geführt.**

**Die nicht ausgeglichenen Mehrstunden verursachen ein finanzielles Risiko bei den Hochschulen.**

### **1 Lehrverpflichtung an den Fachhochschulen**

- 465 Ein Tätigkeitsschwerpunkt der Fachhochschulen liegt in der anwendungsbezogenen Lehre. Dafür wird überwiegend hauptberufliches wissenschaftliches Personal eingesetzt.
- 466 In der „Verordnung über den Umfang und den Nachweis der Erfüllung der Lehrverpflichtung an staatlichen Hochschulen“ (LVNV) hat das Wissenschaftsressort grundsätzliche Regelungen zu den Lehrverpflichtungen getroffen. Die weitere Ausgestaltung des Verfahrens haben die Hochschulen in eigenen Lehrverpflichtungsordnungen (LVO) geregelt.
- 467 Professorinnen und Professoren an Fachhochschulen sind nach der LVNV verpflichtet, 18 Lehrveranstaltungsstunden (LVS) je Semesterwoche zu halten. Lehrkräfte für besondere Aufgaben (LfbA) haben eine Regellehrverpflichtung von 24 LVS je Semesterwoche. Die Verordnung regelt ebenfalls Art und Umfang von Lehrermäßigungen, die Anrechnung anderweitiger Aufgaben auf die Lehrverpflichtung sowie Befugnisse und Verantwortlichkeiten der am Verfahren Beteiligten.
- 468 Im Jahr 2001 hatte der Rechnungshof zuletzt die Erfüllung der Lehrverpflichtung an den vier staatlichen Bremer Hochschulen geprüft (vgl. Jahresbericht 2002 - Land -, Tz. 243 ff.). Die aktuelle Prüfung hat sich auf die Fachhochschulen des Landes Bremen und auf das Studienjahr 2008/2009 beschränkt. An der Hochschule Bremerhaven hat der Rechnungshof alle 43 Fälle mit Ermäßigungen geprüft. Die Hochschule Bremen hat in 117 Fällen Ermäßigungen erteilt. Davon hat der Rechnungshof 74 Fälle aufgrund einer risikoorientierten Auswahl geprüft.



469 Im Wintersemester 2008/2009 hatte die Hochschule Bremen 7.826 Studierende und rd. 142 Stellen Lehrpersonal, die Hochschule Bremerhaven hatte 2.657 Studierende und rd. 61 Stellen Lehrpersonal.

## **2 Finanzielle Risiken der Hochschulen**

### **2.1 Deputatskonten**

470 Die LVNV ermöglicht u. a. der Dekanin oder dem Dekan, den Umfang der Lehrtätigkeit abweichend von der Lehrverpflichtung festzulegen, um wechselnden Lehrbedarf abzudecken. Im Studienjahr 2008/2009 haben die Lehrenden ihre Lehrverpflichtung i. d. R. innerhalb eines Jahres erbringen müssen. Über Ausnahmen hat die Rektorin oder der Rektor zu entscheiden. Um die Einhaltung der Lehrverpflichtung kontrollieren zu können, haben die Hochschulen für die Lehrenden Deputatskonten geführt, in denen sie die Plus- und Minusstunden erfasst haben.

471 Die Auswertung für das Studienjahr 2008/2009 hat ergeben, dass Lehrende beider Hochschulen in wenigen Fällen Minusstunden nicht innerhalb von zwei Semestern ausgeglichen haben.

472 Beide Hochschulen haben zugesagt, dafür zu sorgen, dass die Deputatskonten der Lehrenden zum Ende der Ausgleichsfrist keine Minusstunden mehr ausweisen.

### **2.2 Finanzielles Risiko durch Mehrstunden**

473 Der größte Teil des Lehrpersonals hat jedoch seine Lehrverpflichtung für das Studienjahr 2008/2009 nicht nur erfüllt. Vielmehr haben die Deputatskonten von rd. 85 % der Lehrenden der Hochschule Bremerhaven und rd. 82 % der Lehrenden der Hochschule Bremen erhebliche Mehrstunden ausgewiesen.

474 Die aufgelaufenen Mehrstunden haben sich an der Hochschule Bremerhaven auf 608 LVS belaufen. Bei einer Lehrverpflichtung von insgesamt rd. 2.470 LVS im geprüften Studienjahr entspricht dies rd. 25 % der gesamten Lehrverpflichtung. Der Umfang der Mehrstunden hat sich jedoch im Vergleich zum Vorjahr (rd. 638 LVS) verringert.

475 An der Hochschule Bremen haben sich die Mehrstunden auf rd. 1.645 LVS belaufen. Dies entspricht rd. 28 % der gesamten Lehrverpflichtung des

geprüften Studienjahrs mit rd. 5.903 LVS. Der Umfang der Mehrstunden zeigt, verglichen mit dem Vorjahr (rd. 1.446 LVS), eine leicht steigende Tendenz.

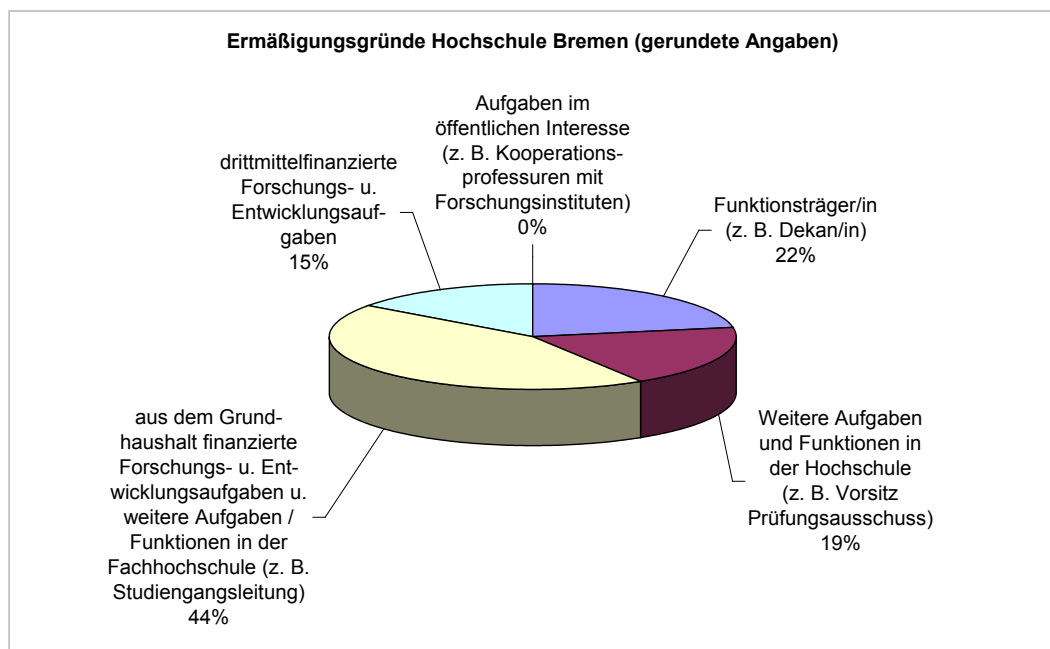
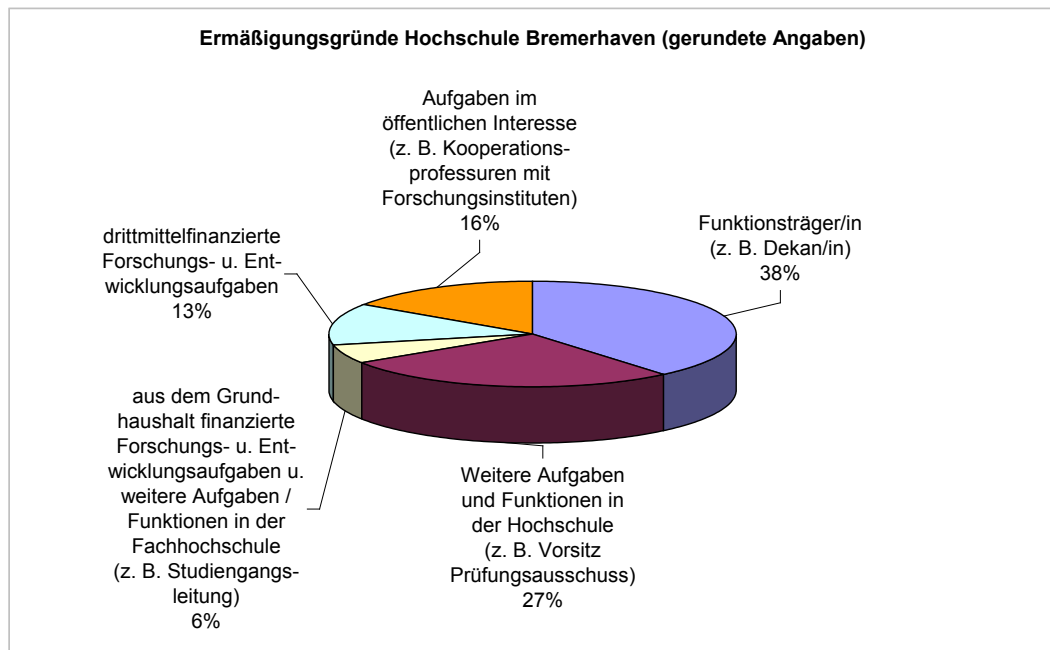
- 476 Grund für die Mehrstunden sind nach Aussagen beider Hochschulen im Wesentlichen Vakanzen durch nicht besetzte Professuren. In der Hochschule Bremen waren im geprüften Zeitraum rd. 37 Stellen und in der Hochschule Bremerhaven rd. 8 Stellen vakant. Nach Angaben beider Hochschulen komme erschwerend hinzu, dass für bestimmte Studienfächer keine qualifizierten Lehrbeauftragten zu finden seien. Um die Lehre trotzdem zu sichern, hätten hauptamtlich Lehrende die Lücke durch Mehrstunden ausgefüllt. Diese Kompensationsmöglichkeit sei durch die vorhandenen Personalressourcen hauptamtlich Lehrender begrenzt.
- 477 Die LVNV ermöglicht es den Hochschulen, das Lehrdeputat befristet um zwei Lehrveranstaltungsstunden zu erhöhen. Beide Hochschulen halten dies für nicht zielführend. Die „Bugwelle“ an Mehrstunden, die sich seit mehreren Jahren aufgebaut hat, könne mit diesem Instrument nicht reduziert werden. Beide Hochschulen haben begonnen, den Lehrenden Mehrstunden zu vergüten. Rechtsgrundlage hierfür ist das im Jahr 2007 geänderte Bremische Hochschulgesetz (BremHG). Auf dieser Grundlage können jedoch nur Mehrstunden vergütet werden, die nach Inkrafttreten der Gesetzesänderung ab März 2007 geleistet worden sind. Im Jahr 2010 hat das Ressort festgestellt, dass die Hochschule Bremen auch Mehrstunden vergütet hat, die vor diesem Stichtag geleistet wurden. Es hat deshalb weitere Auszahlungen für Mehrstunden aus diesem Zeitraum gestoppt. Die Erörterungen zwischen dem Ressort und der Hochschule Bremen sind noch nicht abgeschlossen.
- 478 Die Hochschule Bremerhaven hat bisher keine Rückstellungen in ihren Jahresabschlüssen für das finanzielle Risiko der Mehrstunden gebildet. Der Rechnungshof hat dieses Risiko mit rd. 300 T€ für das Jahr 2009 beziffert. Die Hochschule hat zugesagt, ab dem Jahresabschluss 2010 eine entsprechende Rückstellung zu bilden.
- 479 Die Hochschule Bremen hat das finanzielle Risiko durch entsprechende Rückstellungen in ihren Jahresabschlüssen abgebildet. Im Jahr 2009 hat es rd. 1.255 T€ betragen.
- 480 Durch das 2. Hochschulreformgesetz aus dem Jahr 2010 ist zwar der Ausgleichszeitraum von einem Jahr auf zwei Jahre verlängert worden. Der Rechnungshof hat jedoch darauf hingewiesen, dass ein Großteil des Lehrpersonals seine Deputatskonten auch innerhalb von zwei Jahren nicht ausgleichen kann. Das Wissenschaftsressort muss gemeinsam mit den beiden

Hochschulen nach Lösungen suchen, wie einerseits die Lehre sichergestellt und andererseits das finanzielle Risiko gesenkt werden soll. Die verlängerte Ausgleichsfrist für die Deputatskonten allein kann das finanzielle Problem der Hochschulen nicht lösen.

- 481 Das Ressort hat erklärt, es werde darauf dringen, dass die Hochschulen einheitlich angemessene Rückstellungen für die Mehrstunden bilden. Allerdings halte es den ordnungsgemäßen Umgang mit dem Instrument Lehrverpflichtungsermäßigung für entscheidend, um die aufgezeigte Problematik deutlich zu entschärfen.

### **2.3 Ermäßigung der Lehrverpflichtung**

- 482 Die Vielzahl an Mehrstunden ist nicht nur auf die bereits geschilderten Sachverhalte, sondern auch auf Lehrerermäßigungen für hauptamtliches Lehrpersonal zurückzuführen.
- 483 Im Studienjahr 2008/2009 hat die Hochschule Bremerhaven Ermäßigungen von insgesamt rd. 464 LVS genehmigt. Das sind rd. 19 % der Lehrverpflichtung aller hauptamtlich Lehrenden (s. Tz. 474).
- 484 Die Hochschule Bremen hat Ermäßigungen von insgesamt rd. 1.347 LVS gewährt. Das sind rd. 23 % der Lehrverpflichtung aller hauptamtlich Lehrenden (s. Tz. 475).
- 485 Die Deputatsermäßigungen haben sich nach den Feststellungen des Rechnungshofs auf die Ermäßigungsgründe der LVNV wie folgt verteilt:



486 Die Grafiken zeigen, dass die Hochschule Bremerhaven die meisten Lehrermäßigungen (rd. 38 %) für Lehrende erteilt hat, die Funktionen wie Dekanin bzw. Dekan wahrgenommen haben. Die Hochschule Bremen hat hierfür Ermäßigungen von 22 % gewährt. Sie hat den größten Anteil der Lehrermäßigungen (rd. 44 %) für aus dem Grundhaushalt

finanzierte Forschungs- und Entwicklungsaufgaben (F&E-Aufgaben) sowie für weitere Aufgaben und Funktionen in der Fachhochschule erteilt. Die Hochschule Bremerhaven hat für diese Tätigkeiten Ermäßigungen von 6 % gewährt. Im Folgenden wird auf Ermäßigungsgründe sowie auf Ursachen für die unterschiedliche Gewährung von Ermäßigungen näher eingegangen.

### 2.3.1 Anhäufung von Funktionen

- 487 Nach der bremischen LVNV kann die Ermäßigung der Lehrverpflichtung für Professorinnen und Professoren bis zu 100 % betragen. Die Hochschule Bremerhaven hat in rd. 16 % der geprüften Fälle aufgrund mehrerer ausgeübter Funktionen die Lehrverpflichtung um die Hälfte oder mehr ermäßigt. Aus dem gleichen Grund haben an der Hochschule Bremen in rd. 34 % der geprüften Fälle Lehrende eine Ermäßigung von mindestens der Hälfte ihrer Lehrverpflichtung erhalten. In einem Fall hat die Hochschule Bremen sechs Ermäßigungen im Gesamtumfang von 35 LVS erteilt. Damit verblieb für die Lehre lediglich eine einzige LVS.
- 488 Die Hochschule Bremen hat das Problem erkannt. Sie hat im Jahr 2010 in einer neuen LVO festgelegt, dass die Ermäßigung der Lehrverpflichtung im Einzelfall 50 % nicht überschreiten soll. Die LVO liegt dem Wissenschaftsressort zur Genehmigung vor.
- 489 Der Rechnungshof hält die in der LVNV festgelegte Höchstgrenze von 100 % für zu hoch. Er hat beim Wissenschaftsressort angeregt, in Anlehnung an die Regelungen des Landes Hessen das Maximum für Lehrermäßigungen auf 50 % festzulegen. Das Wissenschaftsressort hat dies mit dem Hinweis auf die Funktion der Konrektorin bzw. des Konrektors abgelehnt, für die lt. LVNV eine Lehrermäßigung von bis zu 75 % erteilt werden kann.
- 490 Der Rechnungshof weist darauf hin, dass diese Funktion von der Regelung ausgenommen werden könnte. Im Übrigen bleibt er bei seinem Vorschlag. Auch die Länder Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt und Thüringen haben den Gesamtumfang von Ermäßigungen begrenzt. Die Verordnungen zur Lehrverpflichtung dieser Länder sehen vor, dass bei der Wahrnehmung von mehreren ermäßigungsfähigen Aufgaben nur für eine Aufgabe eine Ermäßigung gewährt wird. Der Rechnungshof empfiehlt dem Ressort einen Erfahrungsaustausch mit den genannten Ländern.

### **2.3.2 Zu hohe Ermäßigungen bei Lehrkräften für besondere Aufgaben**

491 Nach der LVNV kann die Lehrverpflichtung bei Lehrkräften für besondere Aufgaben von 24 auf bis zu 20 LVS pro Semester reduziert werden, wenn den Lehrkräften neben den Lehraufgaben andere Dienstaufgaben wie die Betreuung ausländischer Studierender übertragen werden. In beiden Hochschulen sind in knapp der Hälfte der geprüften Fälle zu hohe Lehrerermäßigungen gewährt worden. Beide Hochschulen haben zugesagt, künftig darauf zu achten, die Grenzen der LVNV einzuhalten.

### **2.3.3 Fehlende Konkretisierung von Ermäßigungstatbeständen**

492 Die Hochschule Bremerhaven hat für das Antrags- und Genehmigungsverfahren von Lehrverpflichtungsermäßigungen eine Prozessbeschreibung erstellt. Die Verfahrensweise hat sich im Wesentlichen bewährt. Der Entscheidungsablauf ist transparent. Mit dem Konrektor für Internationalisierung, Weiterbildung und Kooperationen ist eine verantwortliche Person benannt. Dies hat für ein einheitliches Verfahren innerhalb der Hochschule gesorgt.

493 In der Hochschule Bremen hat jede der fünf Fakultäten unterschiedliche Regelungen getroffen. In Kenntnis der Problematik hat die Hochschule in ihrer neuen LVO einen fakultätsübergreifenden Rahmen geschaffen. Bei der Ausfüllung dieses Rahmens muss sie darauf achten, dass Ermäßigungstatbestände mit Ermessensspielräumen in allen Fakultäten einheitlich gehandhabt werden.

494 Daneben hat der Rechnungshof empfohlen, Lehrerermäßigungen für Planungs- und Entwicklungsaufgaben, wie die Konzeption neuer Studiengänge, nur auf Basis konkreter Zielvorgaben zu gewähren.

### **2.3.4 Maximale Lehrverpflichtungsermäßigung ausgeschöpft**

495 Die LVNV gibt für die Ermäßigungen der Lehrverpflichtung eine Spannbreite vor. Die Hochschulen haben Funktionsträgerinnen und Funktionsträgern immer die höchst mögliche Ermäßigung gewährt. Begründet haben sie dies damit, Funktionen ansonsten nicht besetzen zu können.

496 Der Rechnungshof hat dem Wissenschaftsressort empfohlen zu prüfen, ob die Ermäßigungsstunden entsprechend der Größe der einzelnen Fachbereiche bzw. Fakultäten oder der Zahl der Lehrenden differenziert werden sollten. Dieses Vorgehen kann der unterschiedlichen Arbeitsbelastung besser

gerecht werden. Auch andere Länder, wie Baden-Württemberg und Bayern, haben Ermäßigungstatbestände gestaffelt.

- 497 Das Ressort hält es für nicht angemessen, beim Ermäßigungsumfang zu differenzieren, da der Aufwand von weiteren als den angeführten Faktoren abhängig sei und nicht proportional zur Größe oder Beschäftigtenzahl variieren. Der Rechnungshof verkennt nicht, dass bei der Übernahme von Aufgaben ein gewisser Grundaufwand vorhanden ist. Es ist aber nicht ersichtlich, warum eine Differenzierung nicht möglich sein soll. Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

### **2.3.5 Überhöhte Ermäßigung der Lehrverpflichtung**

- 498 Für die Wahrnehmung weiterer Aufgaben und Funktionen in der Hochschule, wie Studienfachberatung oder Vorsitz von Prüfungsausschüssen, soll eine Ermäßigung des Lehrdeputats von 25 % nicht überschritten werden. Die fehlerhafte Anwendung der LVNV hat dazu geführt, dass die Hochschule Bremen bei neun Lehrenden insgesamt rd. 53 LVS zu viel ermäßigt hat.
- 499 Nach Ansicht des Wissenschaftsressorts dürfen die bremischen Hochschulen Ermäßigungen über 25 % der Lehrverpflichtung für weitere Aufgaben und Funktionen nur in Ausnahmefällen gewähren, wenn dies stichhaltig begründet wird. Es erwartet, dass diese Fälle mit entsprechenden Begründungen im Bericht über die Erfüllung der Lehrverpflichtung an das Ressort aufgeführt werden. Dies ist bei der Hochschule Bremen bisher nicht geschehen.
- 500 Die Hochschule Bremen hat nicht nur zu viel Lehrerermäßigungen gewährt, sondern auch identische Sachverhalte verschiedenen Ermäßigungsvorschriften zugeordnet. Die Hochschule Bremen hat zugesagt, künftig sicherzustellen, dass die Ermäßigungen einheitlich und im gesetzlichen Rahmen gewährt werden.
- 501 Das Wissenschaftsressort hat erklärt, es entwickle derzeit Vordrucke zur Dokumentation der Lehrverpflichtungserfüllung, die den Hochschulverantwortlichen an die Hand gegeben werden sollen. Diese Vordrucke sollen die Prüfung und Einhaltung der rechtlichen Vorgaben der LVNV sowie der Regelungen des BremHG unterstützen. Daneben sollen sie die Praxis an den Hochschulen vereinheitlichen.



### 2.3.6 Fehlerhafte Zuordnung von Lehrverpflichtungsermäßigungen

- 502 Zusätzlich zu den Ermäßigungsmöglichkeiten, die für alle Hochschularten gelten, können Fachhochschulen zur Wahrnehmung für die Übernahme von F&E-Aufgaben und weiteren Aufgaben und Funktionen, wie der Leitung eines Studiengangs, weitere Lehrverpflichtungsermäßigungen gewähren. Insgesamt dürfen diese Ermäßigungen 7 % der Gesamtheit der Lehrverpflichtung des hauptberuflichen Lehrpersonals nicht überschreiten. Ermäßigungen, die aus Drittmitteln ausgeglichen werden können, sind auf diese Höchstgrenze nicht anzurechnen.
- 503 Die Hochschule Bremerhaven hat die Höchstgrenze eingehalten, die Hochschule Bremen dagegen nicht. Die Hochschule Bremen hat Ermäßigungen den falschen Kategorien zugeordnet, mit der Folge, dass sie Ermäßigungen bewilligt hat, die die LVNV nicht oder nicht in dieser Höhe vorsieht.
- 504 Lehrende der Hochschule Bremen haben im geprüften Zeitraum für F&E-Aufgaben erfolgreich Drittmittel eingeworben und für diese Aufgaben Lehrermäßigungen erhalten. Aus diesen Drittmitteln sollten u. a. externe Lehraufträge finanziert werden, welche die Ermäßigungen der Lehrenden kompensieren sollten. Das Volumen von insgesamt 152 LVS für Ermäßigungen aufgrund von F&E-Aufgaben entspricht der Lehrverpflichtung von rd. 4 Professuren in einem Studienjahr.
- 505 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Hochschule Bremen diese Lehraufträge fälschlicherweise aus dem Grundhaushalt statt aus Drittmitteln finanziert und die Ermäßigungen bei der Berechnung der Höchstgrenze von 7 % nicht berücksichtigt hat. Soweit keine externen Lehrbeauftragten gewonnen werden konnten, sind die Lehrermäßigungen für F&E-Aufgaben durch hauptamtlich Lehrende kompensiert worden. Ein finanzieller Ausgleich ist auch in diesen Fällen aus dem Grundhaushalt erfolgt. Insgesamt hat die Hochschule Bremen rd. 10 % statt der maximal zulässigen 7 % an Ermäßigungen für diesen Aufgabenbereich gewährt.
- 506 Die Hochschule hat erklärt, es sei ihr Ziel, die 7 %-Grenze künftig einzuhalten. Weiterhin hat sie zugesagt, künftig LVS, die Ermäßigungen für F&E-Aufgaben kompensieren sollen, aus den entsprechenden Drittmitteln zu finanzieren.

### **2.3.7 Bindung von Lehrkapazitäten durch Hochschulverwaltungsaufgaben**

- 507 Die Wahrnehmung von Hochschulverwaltungsaufgaben durch Lehrende bindet hohe Personalkapazitäten. Schon wegen der daraus resultierenden finanziellen Belastungen sind an die Genehmigung der Ermäßigung der Regellehrverpflichtung strenge Maßstäbe anzulegen.
- 508 Die Hochschule Bremerhaven hat für nicht drittmittelfinanzierte F&E-Aufgaben und weitere Aufgaben und Funktionen Ermäßigungen von rd. 1 % ihres gesamten Lehrdeputats genehmigt. Die Hochschule Bremen hat hierfür Ermäßigungen von rd. 10 % ihres gesamten Lehrdeputats genehmigt. Dies betraf z. B. die Produktion einer Mitarbeiterzeitschrift oder die Betreuung der Physiksammlung.
- 509 Am Beispiel der Aufgabe „Laborleitung“ wird die unterschiedliche Vorgehensweise der beiden Hochschulen deutlich. So hat die Hochschule Bremerhaven Lehrenden, die Labore leiten, keine Deputatsermäßigungen gewährt. Sie erbringen die Tätigkeit im Hauptamt. An der Hochschule Bremen vergibt eine Fakultät ebenfalls keine Lehrermäßigung. Dagegen haben zwei andere Fakultäten für die Betreuung von sechs Laboren insgesamt 54 LVS Lehrermäßigung gewährt.
- 510 Die Hochschule Bremen muss sich bei der Prüfung von Anträgen auf Lehrermäßigung stärker an der Frage orientieren, ob es den Lehrenden zuzumuten ist, die Aufgabe im Hauptamt zu erledigen. Zudem muss sie prüfen, ob die Erledigung der Aufgabe durch Lehrende erforderlich ist oder ob es kostengünstigere Lösungen gibt. So kann es sich bei der Leitung von Laboren anbieten, Laboringenieurinnen bzw. Laboringenieuren oder technischen Angestellten die Aufgaben zu übertragen.
- 511 Das Wissenschaftsressort unterstützt die Empfehlungen des Rechnungshofs, weil auch nach seiner Auffassung die Einhaltung der 7 %-Grenze zwingend sei. Die Prüfung, ob eine Aufgabe durch Lehrende erledigt werden muss oder günstiger durch anderes Personal vorgenommen werden kann, soll als eigener Prüfpunkt in die Vordrucke zur Dokumentation der Lehrverpflichtungserfüllung (s. Tz. 501) aufgenommen werden.

### **3 Fehlerhafte und unvollständige Lehrnachweise**

- 512 Erbrachte Lehre ist schriftlich gegenüber der Rektorin oder dem Rektor oder anderen Organen der Hochschule nachzuweisen. Rund zehn Jahre nach der

letzten Prüfung durch den Rechnungshof sind erneut fehlerhafte oder unvollständige Eintragungen im Lehrnachweis festgestellt worden. Eine Vielzahl von Lehrenden hat z. B. keine oder vom Veranstaltungsverzeichnis abweichende Angaben gemacht. Dieses hat in den Hochschulen zu erheblichem Verwaltungsaufwand geführt und damit zusätzliche Ressourcen gebunden.

- 513 Anlässlich der Prüfung im Jahr 2001 hatte das Wissenschaftsressort dem Rechnungshof erklärt, es werde zusammen mit den Hochschulen ein IT-Konzept erarbeiten, um den Verwaltungsaufwand im Lehrnachweisverfahren zu reduzieren und Fehlerquellen zu minimieren (vgl. Jahresbericht 2002 - Land -, Tz. 248). Beide geprüfte Hochschulen verfügen bislang nicht über ein IT-Verfahren, das den Vorgaben der LVNV entspricht und die Arbeitsprozesse für die Planung, die Durchführung und den Nachweis der Lehre unterstützt.
- 514 Laut Auskunft des Ressorts soll bei der geplanten Einführung einer neuen Personalbewirtschaftungssoftware an den Hochschulen eine IT-Unterstützung für die Lehrnachweise realisiert werden. Es geht aber davon aus, dass bereits die Vordrucke zur Dokumentation der Lehrverpflichtungserfüllung dazu beitragen werden, die LVNV korrekt anzuwenden.





Wissenschaft

## **Zuwendungen an ein außerhochschulisches Forschungsinstitut**

**Das Ressort hat das Steuerungsinstrument „Ziel- und Leistungsvereinbarungen“ nicht immer konsequent genutzt. Unzureichende Vorgaben haben die Bewertung gesetzter Ziele erschwert.**

**Bei der Tätigkeit für private Dritte ist es notwendig, die gesamten Kosten in die Preiskalkulation einzubeziehen.**

**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.**

### **1      Forschungsförderung als Aufgabe des Wissenschaftsressorts**

- 515 Die Freie Hansestadt Bremen fördert den Ausbau der Forschungsinfrastruktur. Ziel ist es, die Wirtschaftskraft der Region durch Wissens- und Technologietransfer zu stärken. So sollen u. a. hochwertige Arbeitsplätze in Unternehmen geschaffen werden.
- 516 Das Wissenschaftsressort versucht, mit den verfügbaren finanziellen Mitteln den Interessen einer Vielzahl von Forschungsinstituten zu entsprechen. Mit institutionellen Zuwendungen sichert es deren Grundbedarf. Darüber hinaus benötigte Mittel, wie Gelder für Forschungsprojekte, müssen die Forschungsinstitute von Dritten einwerben.
- 517 Der Rechnungshof hatte in den Jahren 2003 und 2006 „Zuwendungen an außeruniversitäre Forschungseinrichtungen“ des Vereins zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung (VFwF) und die „Organisation und Durchführung der Forschungsförderung im Land Bremen“ geprüft (vgl. Jahresbericht 2004 - Land -, Tz. 573 ff. und Jahresbericht 2007 - Land -, Tz. 430 ff.). Das Ressort hatte zugesagt, die Vorschläge des Rechnungshofs zum Planungs- und Berichtswesen in den Instituten sowie zu den strategischen und organisatorischen Steuerungsaufgaben des Ressorts umzusetzen. Darüber hinaus hatte es angekündigt, die Empfehlungen zur Neuausrichtung des VFwF und seiner

Forschungsinstitute auch auf institutionell geförderte Forschungseinrichtungen außerhalb des VFWF zu übertragen.

- 518 Das Ressort hat den Rechnungshof fortlaufend über seine Maßnahmen informiert. So hat es z. B. in den letzten drei Jahren fast alle Forschungsinstitute durch externe Gutachten evaluieren lassen. Dabei wurden der Status quo sowie die Leistungsperspektiven der außerhochschulischen Forschungseinrichtungen untersucht.
- 519 Im Jahr 2010 hat der Rechnungshof erneut geprüft, wie das Ressort ein Forschungsinstitut gesteuert hat. Das Forschungsinstitut ist als Stiftung organisiert. Seine Tätigkeitsschwerpunkte liegen in der angewandten Forschung, vor allem in der Auftragsforschung, und in IT-Dienstleistungen. Dabei betreut es selbst erstellte Software bei seinen Kundinnen und Kunden und bietet Schulungen, Marktstudien sowie Beratungsleistungen an. Auftraggeber sind die öffentliche Hand und die Privatwirtschaft. Grundlagenforschung hat im Institut eine untergeordnete Bedeutung. Daneben erledigt das Institut für andere bremische Forschungseinrichtungen die Finanzbuchhaltung und Personalsachbearbeitung. Es wurde 2009 durch eine Gutachterkommission evaluiert.

## **2 Steuerungsaufgaben des Ressorts**

### **2.1 Entscheidungsgrundlagen dokumentieren**

- 520 Zu den Steuerungsaufgaben des Ressorts gehört es zu prüfen, ob die vom Institut beantragte Zuwendung dem Grunde und der Höhe nach berechtigt ist.
- 521 Das Ressort hat 2004 die Arbeitsschritte für das Zuwendungsverfahren in einer Handlungsanweisung festgelegt, die u. a. eine Dokumentation vorsieht, wonach die Höhe der Zuwendung zu begründen ist. Diese Dokumentation hat bislang gefehlt. Nach eigenen Angaben hat das Ressort die Wirtschaftspläne, auf deren Basis die Zuwendung ermittelt wird, zwar mit dem Institut erörtert und abgestimmt. Ergänzende Informationen zu den Zahlenansätzen hat es aber nicht festgehalten.
- 522 Der Einwand des Ressorts, eine solche Dokumentation sei nicht erforderlich, da die für das Institut zuständigen Beschäftigten über die notwendigen Kenntnisse verfügten, hatte den Rechnungshof schon 2004 nicht überzeugt. Ohne eine angemessene Dokumentation ist das Ergebnis des Zuwendungsbewilligungsverfahrens im Ressort maßgeblich vom Erinnerungsvermögen

der damit befassten Personen nachvollziehbar. Ziel sollte es sein, einen personenunabhängigen Kenntnisstand zu schaffen.

- 523 Das Ressort hat die aktuellen Feststellungen des Rechnungshofs aufgegriffen und die Handlungsanweisungen ergänzt. Es werde künftig - neben seiner jährlichen Antragsprüfung - mindestens alle fünf Jahre das Zuwendungsniveau grundlegend überprüfen. Dabei könnten auch externe Gutachterkommissionen hinzugezogen werden. Die Ergebnisse aller Prüfungen will es dokumentieren.

## **2.2 Bei Aufträgen privater Dritter sämtliche Kosten abrechnen**

- 524 Sowohl das Evaluationsgutachten aus dem Jahr 2009 (s. Tz. 518) als auch die Kontrakte (Ziel- und Leistungsvereinbarungen), die das Wissenschaftsressort mit dem Forschungsinstitut abgeschlossen hat, nennen als Tätigkeitsschwerpunkte des Instituts anwendungsnahe Forschung sowie IT-Dienstleistungen und Auftragsforschung.
- 525 Der Rechnungshof hat die Kostenkalkulation des Forschungsinstituts für Leistungen an die Privatwirtschaft untersucht. Dabei hat er festgestellt, dass das Institut bei seiner Kalkulation für privatwirtschaftliche Aufträge nicht sämtliche Kosten berücksichtigt. So hat es z. B. nur 50 % der Bibliothekskosten angesetzt. Begründet hat das Institut sein Vorgehen damit, die Bibliothek diene zu 50 % internen Arbeiten, nur 50 % der Arbeiten fänden im Rahmen privatwirtschaftlicher Aufträge statt.
- 526 Entsprechend den Haushaltsgrundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit dürfen öffentliche Fördermittel nur insoweit eingesetzt werden, als dies unumgänglich ist. Im Umkehrschluss bedeutet dies: Das Institut muss sich zunächst bemühen, seine Ausgaben soweit wie möglich durch eigene Einnahmen zu finanzieren, d. h. es muss mit privaten Auftraggebern auf Vollkostenbasis abrechnen. Auch die Senatorin für Finanzen hat auf den Ergänzungscharakter der Zuwendungen zuletzt in ihrem Zuwendungsbericht für das Jahr 2009 ausdrücklich hingewiesen.
- 527 Das Ressort ist ebenfalls der Auffassung, für Aufträge von privaten Dritten seien Vollkosten anzusetzen. Dabei seien aber nur die Kosten in Ansatz zu bringen, die unmittelbar oder mittelbar für die Auftragsabwicklung anfallen bzw. notwendig seien. So seien z. B. Teile der Bibliothek zwar für die Satzungsaufgabe „Bereitstellung forschungsthemenbezogener Medien für die Öffentlichkeit“ erforderlich, nicht aber für die Auftragsabwicklung. Das

sachgerechte Vorgehen des Instituts habe ein Wirtschaftsprüfer im Januar 2011 bestätigt.

- 528 Aus der Äußerung des Wirtschaftsprüfers geht nicht hervor, dass er die Angemessenheit der hälftigen Aufteilung der Bibliothekskosten geprüft hat. Er bezieht sich lediglich auf interne Auswertungen des Forschungsinstituts. Hinzu kommt, dass er sich weitgehend auf seine Prüfung des Forschungsinstituts aus dem Jahr 2003 stützt. Die derzeitige Wirtschaftsprüfungsgesellschaft hat sich im Jahresabschlussbericht 2009 kritisch geäußert.
- 529 Der Rechnungshof teilt die Auffassung des Ressorts nicht. Das Vorgehen des Forschungsinstituts, Teile seiner Kosten nicht in die Preiskalkulation aufzunehmen, birgt die Gefahr in sich, dass es geringere Einnahmen erzielt, als nach der Marktlage möglich ist. Damit erhielte es dann höhere öffentliche Fördermittel als benötigt. Auch die Gutachterkommission hat anlässlich ihrer Evaluierung festgestellt, dass das Forschungsinstitut zu niedrige Stundensätze bei privatwirtschaftlichen Aufträgen angesetzt habe.
- 530 Das Wissenschaftsressort hat bislang weder aus dem Evaluationsergebnis der Gutachterkommission noch aus den Feststellungen des Rechnungshofs Konsequenzen gezogen. Das Ressort sollte darauf dringen, dass das Forschungsinstitut seine Vollkosten ohne Abzüge und darauf basierend seine Selbstkostenstundensätze berechnet. Im Rahmen der nächsten Verwendungsnachweisprüfung hat das Ressort festzustellen, ob das Forschungsinstitut seine Leistungen für private Dritte insgesamt kostendeckend erbracht hat. Sollte die Prüfung ergeben, dass dies nicht der Fall ist, hat das Ressort vor der Gewährung der Zuwendung für das Folgejahr zu entscheiden, ob die defizitären Tätigkeiten aus forschungspolitischen Gründen fortgeführt werden sollen oder zu beenden sind.
- 531 Das Ressort erwartet, dass die Kostenrechnung klarer und transparenter wird, sobald, wie aus steuerrechtlichen Aspekten geplant, eine Verwertungsgesellschaft für private Dienstleistungen der Forschungseinrichtung gegründet ist.
- 532 Der Rechnungshof hat dem Ressort dargelegt, dass allein die Verlagerung der privatwirtschaftlichen Tätigkeiten in eine Verwertungsgesellschaft mit eigenem Rechnungswesen die zuwendungsrechtliche Problematik nicht lösen wird. Das Forschungsinstitut hat auch bei den zu erwartenden Leistungsverrechnungen zwischen ihm und der Verwertungsgesellschaft Marktpreise zugrunde zu legen.



### **2.3 Dienstleistungen für andere Forschungsinstitute**

- 533 Das Forschungsinstitut erbringt für andere bremische Forschungsinstitute Dienstleistungen wie Buchhaltungsarbeiten und Personalsachbearbeitung mit Gehaltsabrechnung.
- 534 Das Ressort hat erklärt, das Forschungsinstitut habe diese Tätigkeiten übernommen, um mit den Einnahmen zwei halbe Sachbearbeitungsstellen im Institut zu finanzieren. Hierdurch könne es urlaubs- und krankheitsbedingte Ausfälle leichter auffangen.
- 535 Die Personalausstattung ist für das Tagesgeschäft des Forschungsinstituts zu hoch. Die Erledigung von Buchhaltungsaufgaben für Dritte gehört nicht zu den Aufgaben eines Forschungsinstituts. Der Rechnungshof hat gefordert, die Dienstleistungen einzustellen, sobald dies nach den laufenden Verträgen möglich ist.
- 536 Zwischenzeitlich hat das Ressort veranlasst, dass das Institut die bestehenden Verträge dahingehend untersucht, ob die Dienstleistungsentgelte angepasst werden können. Es plant jedoch nicht, darauf hinzuwirken, dass das Institut diese Dienstleistungen einstellt.
- 537 Das hält der Rechnungshof jedoch für notwendig, insbesondere da sich gezeigt hat, dass betrieblich nicht notwendiges Personal zu finanziellen Problemen führen kann. So ist der „Geschäftszweig“ Buchhaltung und Personalsachbearbeitung defizitär, nachdem ein Auftraggeber den Vertrag gekündigt hat.
- 538 Den Vorschlag des Rechnungshofs, die Aufgaben auf die Geschäftsstelle des VFWF zu verlagern, hat das Ressort ohne Nachweis mit dem Argument abgelehnt, dies wäre unwirtschaftlich. Der Rechnungshof hat das Ressort gebeten, eine vergleichende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorzulegen. Die Erörterungen sind insoweit noch nicht abgeschlossen.

### **2.4 Konkrete Zielvorgaben machen, Umsetzung nachhalten**

- 539 Der Wettbewerb um Drittmittel hat sich in den letzten Jahren weiter verschärft. Forschungsinstitute müssen viel Arbeitszeit und Engagement in Drittmittelanträge investieren, ohne dass dieser Einsatz immer und zeitnah erfolgreich ist. Hinzu kommen aufwendige Abrechnungsmodalitäten bei verschiedenen großen Drittmittelgebern, die u. a. dazu führen, dass die Forschungsinstitute Ausgaben für mehrere Monate oder in Einzelfällen für bis zu zwei Jahre vorfinanzieren müssen. Vor diesem Hintergrund ist es



notwendig, durch eine Kostenkontrolle die finanzielle Handlungsfähigkeit sicherzustellen.

- 540 Das Ressort hat das Forschungsinstitut im Jahr 2007 aufgefordert, die Kosten zu senken, um die wirtschaftliche Lage des Instituts nachhaltig zu verbessern. Das Forschungsinstitut sollte u. a. prüfen und darstellen, wie es Personalkosten sparen könne. Ansatzpunkte hat das Ressort darin gesehen, die Beschäftigten besser auszulasten oder das Forschungsinstitut durch Auslagerung von administrativen Aufgaben zu verschlanken. Dabei hat es jedoch die erwartete Kostenminderung nicht beziffert und somit kein konkretes und überprüfbares Ziel gesetzt.
- 541 Das Forschungsinstitut hat seinerzeit darauf verwiesen, eine bessere Auslastung der Beschäftigten sei wünschenswert, aber entscheidend von der Auftragslage abhängig. Es werde künftig mehr befristete Verträge abschließen, um im Personalbereich flexibler agieren zu können.
- 542 Die Gutachterkommission hat jedoch im Jahr 2009 festgestellt, dass der Anteil der unbefristeten Verträge beim wissenschaftlichen Personal zu hoch sei und reduziert werden müsse. Damit steht fest, dass weiterer Handlungsbedarf besteht.
- 543 Auch für die zu senkenden Gemeinkosten hat das Ressort keine konkreten Vorgaben gemacht. Im Zusammenhang mit der Inanspruchnahme eines Landeskredits hat es das Forschungsinstitut bereits im Jahr 2006 gebeten zu prüfen, ob die Gemeinkosten um 10 % gesenkt werden könnten. Das Ressort hat jedoch keine ausreichend konkrete Bezugsgröße für die Senkung benannt.
- 544 Das Ressort hat seine Forderungen gegenüber dem Forschungsinstitut nicht mit konkreten, quantitativen Ziel- und Zeitvorgaben unterlegt. Diese fehlen ebenfalls in den Kontrakten zwischen Institut und Ressort. Folglich hat es auch keine Umsetzungsberichte gegeben.
- 545 Das Ressort hat demgegenüber erklärt, das Forschungsinstitut habe seine Kosten gesenkt, zwar nicht absolut, aber relativ - im Verhältnis zu den Einnahmen.
- 546 Unabhängig davon, ob die Kosten relativ oder absolut gesenkt werden sollen, muss das Ressort seine Ziele konkret benennen, verbindlich vereinbaren und in die Kontrakte aufnehmen. Inwieweit das Forschungsinstitut die Ziele erfüllt, muss das Ressort sich vom Institut nachweisen lassen.



## **2.5      Transparenz über den Finanzbedarf und die              Institutsleistung in den Kontrakten herstellen**

- 547 Der Haushaltsgesetzgeber ist im Wesentlichen an zwei Informationen interessiert:
- Wie hoch ist der Betrag, mit dem die öffentliche Hand das einzelne Institut fördert?
  - Welche Leistungen erbringt das Institut dafür?
- 548 Aufgabe des Ressorts ist es, darüber Transparenz herzustellen. Nur so können die parlamentarischen Gremien auf einer validen Grundlage entscheiden, wofür die Mittel der öffentlichen Hand eingesetzt werden sollen.
- 549 Das Ressort hat den Betrag, mit dem es das Forschungsinstitut im Zeitraum 2006 bis 2008 gefördert hat, in den Kontraktberichten um rd. 896 T€ zu niedrig dargestellt. Die Summe setzt sich größtenteils zusammen aus:
- 300 T€ zur Aufstockung des Stiftungskapitals und rd. 36 T€ zum Ausgleich von Personalkosten und
  - einer nicht ausgewiesenen indirekten Förderung von rd. 499 T€ durch die unentgeltliche Nutzung von Räumen und einer teilweise unentgeltlichen Personalüberlassung durch die Universität Bremen.
- 550 Das Ressort teilt die Kritik nicht. Seines Erachtens handelte es sich bei der Erhöhung des Stiftungskapitals nicht um eine Zuwendung. Die übernommenen Personalkosten seien zur Weiterleitung an die Hochschulen bestimmt gewesen. Daher hätte es diese Mittel nicht im Kontraktbericht berücksichtigt.
- 551 Das Ressort hat dem Forschungsinstitut die Mittel für das Stiftungskapital und einen Teil der Personalkosten jeweils per Zuwendungsbescheid gewährt. Es hätte diese Beträge ebenso wie die indirekte Förderung in den Kontraktberichten berücksichtigen müssen. Nur dann wäre für die parlamentarischen Gremien die Höhe des Betrags transparent geworden, mit dem die öffentliche Hand das Institut gefördert hat.
- 552 Parallel dazu fehlen im Kontraktbericht Kennzahlen, die die Leistungen des Instituts in Relation zur Förderung abbilden. Während die Ertragsseite ausführlich mit verschiedenen Kennzahlen dargestellt wird, ist die Aufwandsseite lediglich mit einer Kennzahl - dem Gesamtaufwand - abgebildet. Auch das Jahresergebnis fehlt.

- 553 Die Kontrakte sind nicht nur Steuerungsinstrument des Ressorts. Bereits 2005 hatten Deputationsmitglieder während der Diskussion über die Kontrakte bemängelt, dass die wirtschaftliche Lage der Forschungsinstitute daraus nicht erkennbar sei. Hierzu hat das Ressort erklärt, es werde künftig die Zahl der Kennzahlen, die sich auf die Ausgabenseite beziehen, erhöhen und die Empfehlungen des Rechnungshofs dabei berücksichtigen.
- 554 Anwendungsorientierte Forschung und Auftragsforschung stellen die Schwerpunkte der Institutstätigkeiten dar. Es ist daher sinnvoll, im Kontrakt eine Zielzahl „Anteil der privaten Erträge an den Gesamterträgen“ abzubilden, um zu messen und zu steuern, wie erfolgreich das Institut Wissen und Technologie in die Wirtschaft transferiert.
- 555 Rechnungshof und Ressort haben sich darauf verständigt, dass das Ressort die Struktur der Kontraktberichte überarbeitet. Einige Kennzahlen sollten über alle Forschungsinstitute ausgewiesen werden, z. B. die gesamten Zuwendungen sowie der Jahresüberschuss oder -fehlbetrag. Andere Kennzahlen sollten die spezifische Ausrichtung des Instituts abbilden. Bei einem stark anwendungsbezogenen Institut wie im geprüften Fall sind dies z. B. neben dem oben genannten „Anteil der privaten Erträge an den Gesamterträgen“ auch die „Overheadkosten pro Arbeitskraft“. Daneben will das Ressort geforderte Kostensenkungen auch zum berichtspflichtigen Kontraktinhalt machen, allerdings ohne quantitative Vorgaben. Die Erörterungen hierüber sind noch nicht abgeschlossen.

## **2.6 Fehlergeneigte Controllinginstrumente im Forschungsinstitut**

- 556 Der Rechnungshof hat geprüft, ob die eingesetzten Controllinginstrumente des Zuwendungsempfängers geeignet sind, das Ressort bei der Steuerung des Forschungsinstituts zu unterstützen und Fehlentwicklungen vorzubeugen.
- 557 Zu den Controllinginstrumenten des Forschungsinstituts gehören z. B. eine Kosten- und Leistungsrechnung und ein Projektmanagementprogramm. Die vom Forschungsinstitut genutzten Steuerungselemente sind nicht miteinander verknüpft. Dies hat zu Mehrarbeiten sowie zu einem erhöhten Fehlerisiko bei manuellen Datenübertragungen von einem System zum anderen geführt.
- 558 Die verschiedenen Controllinginstrumente sollten in einem System zusammengefasst integriert werden. Ferner sollte die Kosten- und Leistungsrechnung weiter automatisiert und damit unabhängig von einzelnen Personen

gestaltet werden. Darauf hat auch der Wirtschaftsprüfer im Bericht über die Prüfung des Jahresabschlusses 2009 hingewiesen.

- 559 Das Ressort hat erklärt, es sehe für die Kosten- und Leistungsrechnung noch Optimierungspotenzial. Es habe das Institut aufgefordert, gemeinsam mit dem Wirtschaftsprüfer die bestehende Kostenrechnung auf Vollkostenbasis so weit zu entwickeln, dass sie die strengen Anforderungen des EU-Gemeinschaftsrahmens erfülle, testierfähig sei und damit jede indirekte Subventionierung von Aufträgen ausschließe. Das Ressort werde den Rechnungshof zeitnah informieren.

## **2.7 Unzureichendes Risikomanagement**

- 560 Das Risikomanagement hat vor allem darin bestanden, risikobehaftete Projekte anlassbezogen in den Sitzungen des Leitungsgremiums zu besprechen. Generelle interne Risiken (z. B. personelle Risiken) und generelle externe Risiken (z. B. Marktrisiken) sind nicht systematisch erfasst und analysiert worden. Das vom Forschungsinstitut als Risikomanagementsystem bezeichnete Verfahren erfüllt die daran zu stellenden Anforderungen nur in Ansätzen. Es ist verbesserungsbedürftig.
- 561 Das Ressort hat erklärt, es werde dafür sorgen, dass das Forschungsinstitut die vom VFWF 2009 entwickelten Maßnahmen zum Aufbau eines Risikomanagementsystems umsetzt. Es sollte aus der Sicht des Rechnungshofs die Umsetzung als qualitatives Ziel im Kontrakt festschreiben.

## **2.8 Zukunftsperspektive**

- 562 Das Ressort hat während der Prüfung wiederholt darauf hingewiesen, die Grundfinanzierung sei für die Forschungsinstitute gering bemessen. Dies ist auch von den externen Evaluationsgremien bestätigt worden. Im Wissenschaftsplan 2010 ist das Ressort von einem durchschnittlichen Grundfinanzierungsbedarf in Höhe von 30 % der Gesamterträge ausgegangen.
- 563 Diese Grundfinanzierungsquote kann das Ressort schon heute nicht bei allen außeruniversitären Forschungseinrichtungen realisieren. Da die Spielräume des Landeshaushalts immer enger werden, ist es umso wichtiger, die öffentlichen Mittel gezielt dort einzusetzen, wo sie für das Land Bremen als Technologie- und Wissenschaftsstandort besonders von Nutzen sind.



- 564 In den letzten beiden Jahren sind zwei bremische Forschungsinstitute aufgrund ihrer hervorragenden Leistungen in überregionale Forschungsorganisationen - Fraunhofer-Gesellschaft und Leibniz-Gemeinschaft - aufgenommen worden. Mit der Aufnahme entsteht zunächst ein hoher zusätzlicher Zuwendungsbedarf, da Bremen gehalten ist, die Forschungsinstitute überregional wettbewerbsfähig zu machen. Erst danach wird das Land Bremen durch die anteilige Finanzierung der überregionalen Forschungsorganisationen von Bund und Ländern finanziell entlastet. Kurz- bis mittelfristig haben weitere bremische Forschungsinstitute die Perspektive, in überregionale Forschungsorganisationen aufgenommen zu werden. Dies würde zunächst erneut eine verstärkte finanzielle Anstrengung des Landes Bremen erfordern.
- 565 Darüber hinaus planen mehrere Forschungsinstitute - neben dem geprüften Institut - Verwertungsgesellschaften zu gründen, um u. a. ihre Aufträge von privaten Dritten darüber abzuwickeln und damit steuerliche Risiken zu vermeiden. Die Verwertungsgesellschaften in Form einer GmbH benötigen ein Stammkapital von mindestens 25 T€, das vom Ressort zur Verfügung gestellt werden muss, wodurch weiterer Mittelbedarf entsteht.
- 566 Eine Dokumentation relevanter Daten, die eine Gesamtschau über alle Forschungsinstitute ermöglicht, ist notwendig, um eine valide Entscheidungsgrundlage für die Weiterentwicklung der bremischen Forschungslandschaft zu haben. Der Haushaltsgesetzgeber bedarf dieser Gesamtschau, um bei knappen Haushaltsmitteln Prioritäten setzen zu können.



Wirtschaft

## **Baumaßnahme Deutsches Auswandererhaus**

**Das Wirtschaftsressort hat die Planungsmittel nicht rechtzeitig eingeworben und die baufachliche Zuwendungsprüfung zu spät in Auftrag gegeben.**

**Die Bremerhavener Entwicklungsgesellschaft hat grundlegende Regeln des Vergaberechts und der Korruptionsprävention nicht beachtet.**

### **1 Zuwendungsbaumaßnahme**

- 567 Im Jahr 2004 wurden für den Bau des Deutschen Auswandererhauses in Bremerhaven 17,6 Mio. € einschließlich Kosten für die Ausstattung veranschlagt. Die Bremerhavener Entwicklungsgesellschaft Alter/Neuer Hafen mbH & Co. KG (BEAN) beantragte im Mai 2004 eine Zuwendung über 15,84 Mio. €, mit der 90 % der Kosten des Baus gedeckt werden sollten. Die Bremerhavener Gesellschaft für Investitionsförderung und Stadtentwicklung mbH (BIS) bewilligte die Zuwendung im September 2004. Da das Auswandererhaus rechtzeitig zur Sail 2005 eröffnet werden sollte, begann die BEAN im Einvernehmen mit der BIS bereits im Mai 2004 mit der Maßnahme. Zeitgleich gab die BIS die baufachliche Prüfung in Auftrag, die bei Zuwendungsbaumaßnahmen vorgeschrieben ist. Die Verträge mit den freiberuflich tätigen Architektur- und Ingenieurbüros hat die BIS, die Bauverträge hat die BEAN geschlossen.
- 568 Der Bau ist im August 2005 fertiggestellt worden. Die BEAN hat erst vier Jahre später einen Verwendungsnachweis vorgelegt, der zudem unvollständig war. Diesen hat die seit 2009 zum Finanzressort gehörende Baufachtechnische Zuwendungsprüfung (BZP) geprüft. Im Januar 2010 hat die BZP festgestellt, dass die Maßnahme mit rd. 18,3 Mio. € abgerechnet worden ist.
- 569 Die Mehrkosten in Höhe von rd. 0,7 Mio. € sind nach Angabe des Wirtschaftsressorts von der Stadt Bremerhaven allein getragen worden. Sie sind angefallen, um die Baumaßnahme zu beschleunigen und den Übergabetermin einzuhalten.
- 570 Der Rechnungshof hat die Planung und die Durchführung der Maßnahme stichprobenweise geprüft. Um die Ausschreibung und die Abrechnung exemplarisch zu prüfen, hat er die Gewerke Rohbau, Trockenbau, Fassadenelemente und Holzfassade ausgewählt.



## **2 Baufachtechnische Zuwendungsprüfung**

- 571 In den baufachlichen Ergänzungsbestimmungen zu den Verwaltungsvorschriften zu den §§ 44 und 44a LHO ist geregelt, dass die technische bremische Verwaltung bereits bei der Vorbereitung des Antrags auf Zuwendung mitwirken und während des gesamten Planungsprozesses beraten soll. Diese Regelung ist getroffen worden, weil die Kosten einer Baumaßnahme ganz wesentlich in der Planungsphase beeinflusst werden können. Nach Fertigstellung der Planung ist es nur noch in geringem Umfang möglich, auf die Kosten Einfluss zu nehmen.
- 572 Als die BIS die Begleitung der Zuwendungsbaumaßnahme bei der BZP in Auftrag gab, war die Planung bereits weitgehend festgelegt und hatte als Grundlage für Leistungsverzeichnisse bei Vergabeverfahren gedient.
- 573 Nach Angabe der BEAN konnte ein Teil der Vorschläge der BZP nicht mehr beachtet werden. Der andere Teil soll über Nachträge in den Bauablauf eingeflossen sein. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass eine Vielzahl von Nachträgen ohne Wettbewerb und ohne Preisprüfung freihändig an Handwerksfirmen vergeben wurde.
- 574 Für das Gewerk Fassadenelemente hat die BEAN z. B. 19 Nachträge in Auftrag gegeben, für das Gewerk Rohbau waren es 45. Bei anderen Gewerken war es ähnlich. Für einen Neubau, bei dem - anders als bei Umbau und Sanierung - Überraschungen durch vorhandene Bausubstanz auszuschließen sind, ist diese große Zahl von Nachtragsangeboten nicht zu akzeptieren.
- 575 Das Wirtschaftsressort hat erklärt, Planungsmittel hätten für die Beauftragung der BZP nicht eher zur Verfügung gestanden. Das Ressort hat nicht erläutert, warum es die Planungsmittel nicht eher beantragt hat, damit die BZP rechtzeitig hätte beauftragt werden können. Es hat aber zugesagt, die BZP künftig eher einzubinden, damit diese Maßnahmen noch beeinflussen kann.

## **3 Freiberuflich Tätige fehlerhaft beauftragt**

- 576 Den Vertrag mit dem Generalplanungsbüro hat die BIS erst Monate nach Beginn der Maßnahme abgeschlossen. Das hatte zur Folge, dass die vertraglich getroffene Honorarvereinbarung unwirksam war (§ 4 Honorarordnung für Architekten und Ingenieure -HOAI- in der bei Vertragsabschluss gültigen Fassung von 2002). Im Ergebnis gilt deshalb zwischen der BIS und dem Generalplanungsbüro der Mindestsatz nach HOAI als vereinbart. Der



Rechnungshof hat das Wirtschaftsressort gebeten, die Abrechnung zu überprüfen.

- 577 Das Wirtschaftsressort hat erklärt, die Leistungsbereiche Gebäude- und Tragwerksplanung seien zum Mindestsatz abgerechnet worden. Bei der Gebäudeplanung sei jedoch vergessen worden, die Kosten der Ausstattung bei den anrechenbaren Kosten zu berücksichtigen. Der Ansatz dieser Kosten würde zu einer Honorarnachzahlung führen. Die Leistungen der Haustechnik seien dagegen nach dem Mittelsatz abgerechnet worden, was eine Honorarrückforderung nach sich ziehen würde. Beide Fehler zusammen genommen würden zu einer Nachzahlung führen. Den Nachweis einer ordnungsgemäßen Abrechnung hat das Ressort dem Rechnungshof nicht vorgelegt.
- 578 Bei der Beauftragung eines Projektsteuerungsbüros hat die BIS nur eine „eingeschränkte Projektsteuerung“ in Auftrag gegeben und sich auf das Angebot des Auftragnehmers bezogen. In seinem Angebot hatte dieser darauf hingewiesen, dass das genaue Leistungsbild noch abgestimmt werden müsse. Es ist nicht dokumentiert, welches Leistungsbild die Vertragspartner miteinander abgestimmt haben. Ein Besprechungsvermerk liegt dem Auftrag nicht bei. Es ist auch nicht nachvollziehbar, welche „eingeschränkte Projektsteuerungsleistung“ zu erbringen war. Fest steht, dass wesentliche Teile der Projektsteuerung wie z. B. eine stimmige Kostenkontrolle und eine Dokumentation des Planungs-, Vergabe- und Bauprozesses fehlen. Unter diesem Versäumnis leidet u. a. die Prüfbarkeit der Maßnahme.
- 579 Die BIS hat mit dem Projektsteuerungsbüro den Vertrag nicht nach der „Untersuchung zum Leistungsbild, zur Honorierung und zur Beauftragung von Projektmanagementleistungen in der Bau- und Immobilienwirtschaft“ geschlossen. Vielmehr hat sie Pauschalen auf der Basis von rechnerischen Stundenvergütungen vereinbart. Es kann nicht beurteilt werden, ob Leistung und Vergütung in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen.
- 580 Nach Angaben des Ressorts wäre das nach der für Projektsteuerungsleistungen maßgebenden Honorarordnung zu zahlende Honorar mehr als doppelt so hoch gewesen wie das tatsächlich gezahlte Honorar.
- 581 Nach den Feststellungen des Rechnungshofs wurden nur geringe Teile des zu der Honorarordnung gehörenden Leistungskatalogs tatsächlich ordnungsgemäß erbracht. Es ist zu bezweifeln, dass dieser Anteil mit 50 % des Leistungskatalogs bewertet werden kann. Einen Nachweis darüber hat das Ressort nicht vorgelegt.

- 582 Diverse kleinere Planungsleistungen hat die BIS unter Verzicht auf die verbindlich zu benutzenden Vertragsmuster in Auftrag gegeben. Infolgedessen fehlen wichtige Vereinbarungen z. B. zum Abschluss von Haftpflichtversicherungen, zum Urheberrecht und zur Beachtung des Haushaltsrechts.
- 583 Das Ressort hat zugesagt, dafür zu sorgen, dass allen Planungsverträgen künftig die vorgeschriebenen Vertragsmuster zugrunde gelegt werden.

#### **4 Korruptionsprävention nicht beachtet**

- 584 Werden öffentliche Mittel eingesetzt, ist auf Korruptionsprävention zu achten. So dürfen freiberuflich Tätige nicht wissen, welche Firmen am Wettbewerb beteiligt sind, und keine Angebote einholen. Ziel dieses Verbots ist es zu unterbinden, dass die freiberuflich Tätigen zur Bildung von Bieterkartellen beitragen können.
- 585 Die vom Bauressort herausgegebenen Vertragsmuster enthalten aus diesem Grund eine Klausel, die freiberuflich Tätigen untersagt, Firmenangebote einzuholen. Beim Bau des Deutschen Auswandererhauses hat die BIS dies und damit die Korruptionsprävention nicht beachtet. Sie hat die freiberuflich Tätigen sogar ausdrücklich damit beauftragt, Firmenangebote einzuholen.
- 586 Bestechung und Vorteilsnahme sind nur dann strafbar, wenn die davon Betroffenen zuvor gemäß dem Gesetz über die förmliche Verpflichtung nicht-beamteter Personen (Verpflichtungsgesetz) auf die gewissenhafte Erfüllung ihrer Obliegenheiten verpflichtet worden sind. Im Rahmen der Verpflichtung werden die freiberuflich Tätigen auf die Tatsache der Strafbarkeit hingewiesen und müssen eine entsprechende Niederschrift unterschreiben.
- 587 Über eine Verpflichtung der freiberuflich Tätigen konnte die BEAN dem Rechnungshof keine Niederschrift vorlegen. Nicht verpflichtete Personen würden selbst dann straffrei bleiben, wenn ihnen Bestechung nachgewiesen werden könnte. Der Rechnungshof hat bei seiner stichprobenweisen Prüfung keinen Hinweis auf Korruption oder Vorteilsnahme gefunden. Er erwartet jedoch, dass das Wirtschaftsressort dafür sorgt, dass künftig die Anforderungen der Korruptionsprävention erfüllt werden.
- 588 Das Ressort hat eingewandt, die freiberuflich Tätigen seien verpflichtet worden; darüber könne das Ressort Zeugenaussagen beibringen. Gleichzeitig hat es zugesagt, künftig auf die Durchsetzung der Pflichten nach dem Verpflichtungsgesetz strikt zu achten. Das Ressort hat weiterhin zugesagt, es werde

dafür sorgen, dass freiberuflich Tätigen bei weiteren Maßnahmen untersagt werde, Angebote für Leistungen einzuholen.

## **5 Vergaberecht nicht beachtet**

589 Werden für eine Baumaßnahme Zuwendungen bewilligt, enthält der Zuwendungsbescheid als Auflage die Verpflichtung, die Ausschreibungsregeln für öffentliche Auftraggeberinnen und Auftraggeber einzuhalten.

### **5.1 Planungsleistungen**

590 Wird für eine Planungsleistung ein Honorar berechnet, welches voraussichtlich über dem in der Vergabeverordnung festgelegten Schwellenwert von rd. 200 T€ liegt, ist diese europaweit nach der Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen (VOF) auszuschreiben. Im geprüften Fall war der Schwellenwert für die Vergabe der Generalplanerleistung überschritten.

591 Ob die BIS die Planungsleistung europarechtskonform ausgeschrieben hat, ließ sich mangels Unterlagen nicht prüfen. So fehlten insbesondere die Aufgabenbeschreibung sowie die Teilnahmeanträge der Büros und die Protokolle über die Verhandlungen.

592 Das Wirtschaftsressort hat erklärt, die Aufgabenbeschreibung sei Bestandteil der Bekanntmachung gewesen und habe dem Rechnungshof zur Prüfung vorgelegen. In der Bekanntmachung werden aber lediglich die Eckpunkte einer Ausschreibung benannt und die Unterlagen aufgeführt, die für eine Bewerbung um die Teilnahme am Verfahren einzureichen sind. Nach Eingang von Teilnahmeanträgen und der Entscheidung, welche Büros zu den Verhandlungen eingeladen werden sollen, wird nur an die ausgewählten Büros eine umfassende Aufgabenbeschreibung verschickt, die vielfältige Informationen wie z. B. Raumprogramm, Nutzungsbeschreibung, Materialvorgaben und Angaben zu Grundstückbesonderheiten enthält. Eine der VOF genügende Aufgabenbeschreibung war nicht Bestandteil der Bekanntmachung.

### **5.2 Bauleistungen**

593 Liegt bei einer Baumaßnahme im Planungsstadium die Summe der Kosten der Bauleistungen über dem Schwellenwert der Vergabeverordnung von rd. 5 Mio. €, so müssen 80 % der Bauleistungen dieser Maßnahme europaweit ausgeschrieben werden. Beim Bau des Auswandererhauses lag diese Voraussetzung vor.



- 594 Die BEAN hatte im Jahr 2003 zunächst eine Kostenberechnung über 20,5 Mio. € aufgestellt, die einen Ansatz von rd. 600 T€ für Unvorhersehbares enthielt. Da Kosten für Unvorhersehbares zuwendungsrechtlich nicht förderfähig sind, überarbeitete die BEAN im Jahr 2004 die Kostenberechnung. Sie verteilte dabei die rd. 600 T€ auf verschiedene Kostengruppen für Hochbau und Gebäudetechnik.
- 595 Der Rechnungshof hat bei seiner Prüfung, ob die BEAN mindestens 80 % der Bauleistungen europaweit ausgeschrieben hat, deren Kostenberechnung per 29. Juni 2004 herangezogen. Er hat sie einer Aufstellung der BEAN über die europaweit ausgeschriebenen Bauleistungen gegenübergestellt und festgestellt, dass die BEAN ein Auftragsvolumen von rd. 100 T€ zu wenig europaweit ausgeschrieben hat.
- 596 Das Ressort hat das bestritten. In seiner Alternativrechnung hat es die Aufstellung der europaweit ausgeschriebenen Bauleistungen einer Kostenberechnung aus dem Jahr 2003 gegenübergestellt, mit der Folge, dass rd. 600 T€ für Unvorhersehbares in die Berechnung des 80 %-Anteils nicht eingeflossen sind.
- 597 Der Rechnungshof hat seiner Berechnung des 80 %-Anteils die Kostenberechnung zugrunde gelegt, die zum Zeitpunkt des Beginns der Bauausschreibungen aktuell war. Dieselbe Kostenberechnung hat die BEAN auch als Grundlage für Honorarabrechnungen des Generalplanungsbüros genutzt. Das Ressort hat dagegen für seine Berechnung des 80 %-Anteils eine zum Zeitpunkt der Bauausschreibungen bereits veraltete Kostenberechnung herangezogen, die als Grundlage nicht geeignet ist.
- 598 Da die Zuwendungsempfängerin die Auflage aus dem Zuwendungsbescheid, das Vergaberecht einzuhalten, nicht beachtet hat, muss das Wirtschaftsressort zuwendungsrechtliche Konsequenzen prüfen.

## **6 Mängel der Bauleitung**

### **6.1 Aufmaße**

- 599 Leistungen, deren Güte und Umfang nach Ausführung weiterer Arbeiten nicht mehr feststellbar sind, müssen von der auftraggebenden Stelle und der Baufirma gemeinsam aufgemessen werden. Über das gemeinsame Aufmaß ist eine Niederschrift zu erstellen, die beide Vertragsparteien unterschreiben müssen. Die Niederschrift wird zur Grundlage für die zugehörige

Handwerkerrechnung. Geregelt ist dies in § 14 Abs. 2 Teil B der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen 2002 (VOB) sowie in der HOAI.

- 600 Die BEAN hat versäumt, von den freiberuflich Tätigen und den Handwerksfirmen die gemeinsamen Aufmaße einzufordern. Das Ressort hat die BEAN aufgefordert, künftig gemeinsame Aufmaße vorzunehmen.

## 6.2 Bautagebuch

- 601 Während der Bauausführung müssen die freiberuflich Tätigen gemäß den Richtlinien für die Planung und Durchführung von Bauaufgaben (RLBau) ein Bautagebuch führen, in dem alle wichtigen die Baustelle betreffenden Ereignisse vermerkt werden. Die darin enthaltenen Angaben, z. B. über geleistete Stundenlohnarbeiten, Wetterverhältnisse, Auf- und Abbau von Gerüsten und Kränen, Absprachen zwischen Bauleitung und Firmen, sind für die Abrechnung von Bauleistungen relevant.
- 602 Die von der BEAN beauftragten freiberuflich Tätigen haben das Bautagebuch nur wochenweise geführt, nicht täglich. Zudem sind die abrechnungserheblichen Angaben unvollständig. Die BEAN hat versäumt, die Leistung einzufordern.
- 603 Zur Frage der nur wöchentlichen Führung des Bautagebuchs hat das Ressort erklärt, es seien teilweise mehr als 100 Beschäftigte gleichzeitig auf der Baustelle tätig gewesen, was die nur wöchentliche Führung rechtfertige.
- 604 Die arbeitstägliche Führung des Bautagebuchs ist eine Grundleistung nach der HOAI, die den freiberuflich Tätigen mit ihrem Honorar bezahlt wird und einzufordern ist. Die RLBau sieht Ausnahmen von der arbeitstäglichen Führung des Bautagebuchs nicht vor. Je mehr Beschäftigte gleichzeitig auf einer Baustelle arbeiten, desto wichtiger ist die umfassende Führung des Bautagebuchs, um die Gefahr von Rechtsstreitigkeiten zwischen Bauherr und Firmen möglichst zu vermeiden.
- 605 Die RLBau wird zurzeit überarbeitet. In die Neufassung wird eventuell eine Ausnahme von der arbeitstäglichen Führung des Bautagebuchs für kleine Baumaßnahmen aufgenommen werden. Insbesondere bei geringfügigen Maßnahmen der Bauunterhaltung ist die Bauleitung nicht täglich auf der Baustelle, was eine z. B. wöchentliche Führung des Bautagebuchs unter Abwägung von Kosten und Nutzen rechtfertigen könnte. Diese geplante Ausnahme soll aber auf keinen Fall für Baumaßnahmen von der Größe des Baus des Auswandererhauses gelten. Die Forderung nach einer Ausnahme für

große Baumaßnahmen hat in den Arbeitsgruppen für die Novellierung der RLBau keiner der beteiligten Baufachleute gestellt.

### **6.3 Stundenlohnarbeiten**

- 606 Will eine Baufirma im Stundenlohn arbeiten, so hat sie das der oder dem Beauftragten des Bauherrn nach § 15 Abs. 3 VOB/B zuvor anzuzeigen, damit die Arbeiten entsprechend kontrolliert werden können. Die Baufirma muss zudem Stundenlohnzettel führen, die Auskunft über Art, Umfang und den genauen Ort der Leistung geben. Die Stundenlohnzettel müssen ebenfalls Angaben über das eingesetzte Personal (mit Namen und Vergütung) ausweisen. Die Baufirma muss die Stundenlohnzettel der oder dem Beauftragten des Bauherrn mindestens wöchentlich vorlegen. Der Bauherr muss sie mindestens sechs Werktage nach Zugang unterschrieben zurückgeben. Nur so kann eine zweifelsfreie Grundlage für die Abrechnung von Stundenlohnarbeiten geschaffen werden.
- 607 Bei einigen Stundenlohnzetteln fehlten abrechnungserhebliche Angaben. Andere Stundenlohnzettel waren von der Vertretung der BEAN ohne Datumsangabe unterzeichnet, so dass nicht prüfbar war, ob die Stundenlohnzettel fristgerecht eingereicht worden waren. Wieder andere Stundenlohnzettel waren von der Vertretung der BEAN mit einem Datum unterzeichnet worden, das vor der Ausführung der Leistung lag.
- 608 Das Ressort hat zugesagt darauf zu achten, dass Stundenlohnzettel künftig die erforderlichen Angaben enthalten.

### **6.4 Kostenkontrolle**

- 609 Die Kostenkontrolle für Zuwendungsbaumaßnahmen ist mit Tabellen gemäß RLBau durchzuführen. Diese sind so aufgebaut, dass der Bauherr stets einen vollständigen Überblick über die Kostensituation der Baumaßnahme hat. Nur eine fundierte Kostenkontrolle ermöglicht eine Kostensteuerung mit dem Ziel, die Kosten einzuhalten.
- 610 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Kostenkontrolle nicht nur in unübersichtlichen Listen geführt wurde, sondern dass diese Listen auch Additionsfehler enthielten, z. B. in einem Fall von rd. 45 T€. Wegen der Unübersichtlichkeit sind bis zur Prüfung durch den Rechnungshof diese Fehler nicht aufgefallen. Eine Kostensteuerung in der Bauphase war wegen der mangelhaften Kostenkontrolle nicht möglich.

- 611 Das Ressort hat erklärt, die BEAN habe die Kontrolle auf Basis DV-gestützter Methoden geführt. Sie habe zu jeder Zeit der Maßnahme einen präzisen Kenntnisstand der jeweils aktuellen Baukosten gehabt. Warum die BEAN dem Rechnungshof dennoch eine fehlerhafte Kostenübersicht vorgelegt hat, hat das Ressort nicht erläutert.

## **6.5 Leistungsabgrenzung**

- 612 Meldet eine Baufirma während der laufenden Bauausführung Insolvenz an, hat der Bauherr das Recht, die Leistung durch eine andere Firma fertigstellen zu lassen. Dabei muss er Leistungen der beiden Firmen genau gegeneinander abgrenzen. Diese Abgrenzung ist für die Abrechnung der Leistungen bedeutsam, sowie um etwaige Ansprüche im Insolvenzverfahren anmelden zu können und für Gewährleistungsfragen.
- 613 Während der Bauzeit des Auswandererhauses hat eine Firma Insolvenz angemeldet, die mit der Gebäudeleittechnik beauftragt war. Eine andere Firma hat die bereits begonnene, aber mangelhafte Leistung fertiggestellt. Die BEAN hat dem Rechnungshof gegenüber weder den Nachbesserungsaufwand beziffern noch belegen können, dass die insolvente Firma nicht überzahlt worden ist.
- 614 Die Erörterung ist noch nicht abgeschlossen. Das Ressort hat die BEAN aufgefordert, die genaue Abwicklung des Falls darzulegen.

## **7 Zusammenfassung und Ausblick**

- 615 Der Rechnungshof hat den Eindruck gewonnen, dass es an Engagement der am Bau des Auswandererhauses Beteiligten nicht gefehlt hat. Das Gebäude sieht ansprechend aus und macht auf Besucherinnen und Besucher einen guten Eindruck.
- 616 Eine Ursache für die in seiner Prüfung festgestellten Fehler sieht der Rechnungshof darin, dass die BEAN über zu wenig Personal verfügt. Das Wirtschaftsressort teilt die Auffassung des Rechnungshofs hinsichtlich der personellen Ausstattung der BEAN.
- 617 Zurzeit befasst sich die BEAN mit einem Erweiterungsbau für das Auswandererhaus. Dafür bekommt sie wieder Zuwendungen vom Wirtschaftsressort. Das Personal der BEAN wurde jedoch bisher nicht aufgestockt. Vielmehr muss es zusätzlich zur Erweiterungsbaumaßnahme die Bauunterhaltung für den bestehenden Bau des Auswandererhauses und das neu gebaute



Klimahaus durchführen sowie die Baumaßnahme des Klimahauses mit den Handwerksfirmen abwickeln.

- 618 Um die Vergabeverfahren für den Erweiterungsbau rechtlich einwandfrei durchzuführen, hat der Rechnungshof geraten, zur Unterstützung der BEAN schon für die Vergabe der ersten Planungsleistung die Bremische zentrale Vergabestelle einzuschalten. Die BEAN ist diesem Rat nicht gefolgt.
- 619 Der Rechnungshof hat bereits im Dezember 2010 den Erweiterungsbau betreffende neue Vergabefehler festgestellt. So hat die BEAN versäumt, die Leistungsphasen 1 bis 4 der Planungsleistung gemäß HOAI nach VOF europaweit auszuschreiben.
- 620 Das Ressort hat eingewandt, Machbarkeitsstudien dürften ohne europaweiten Wettbewerb vergeben werden. Dieser Einwand überzeugt jedoch nicht, weil die Leistungen der Phasen 1 bis 4 nach HOAI nicht nur eine Machbarkeitsstudie, sondern die erheblich darüber hinausgehende, deutlich detailliertere Genehmigungsplanung umfassen.
- 621 Ferner hat die BEAN die letzte Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen nicht beachtet, nach der eine Planungsleistung losweise auszuschreiben ist. Sie hat die Leistungsphasen 5 bis 9 nach HOAI als Generalplanungsleistung ausgeschrieben. Generalplanungsleistungen dürfen jedoch nur noch in begründeten Ausnahmefällen ausgeschrieben werden.
- 622 Das Ressort hat argumentiert, bei einer losweisen Vergabe der komplizierten Planungsleistung für ein Museum sei der Koordinierungsaufwand zwischen den Fachplanerbüros unangemessen hoch. Deshalb dürfe ausnahmsweise eine Generalplanungsleistung ausgeschrieben werden.
- 623 Es ist nicht von der Hand zu weisen, dass bei der Planung komplexer Gebäude eine Koordination zwischen den verschiedenen Fachplanungsbüros erforderlich ist. Aus diesem Grund sieht die HOAI jedoch für schwierig zu planende Gebäude ein entsprechend höheres Honorar für die Fachplanungsbüros vor. Gerade wegen des hohen Planungshonorars ist die Leistung nach VOF losweise auszuschreiben. Einer Generalplanungsleistung bedarf es aus diesen Gründen bei einem Museumsbau nicht.





Wirtschaft, Finanzen

## **Erweiterungsbau Auswandererhaus Bremerhaven**

**Der Erweiterungsbau des Auswandererhauses in Bremerhaven wird den bremischen Landeshaushalt anders als geplant auf unbestimmte Zeit dauerhaft belasten. Unzutreffende Annahmen und unberücksichtigte Ausgaben haben ein unrealistisches Bild von der Rentabilität der Maßnahme gezeichnet.**

**Das für die Bewertung von Maßnahmen mit gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen vorgesehene „Tool“ bedarf der Korrektur. Das Finanzressort will eine Anregung des Rechnungshofs hierzu aufgreifen.**

### **1 Prüfung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung**

- 624 Nach § 7 LHO sind für finanzwirksame Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Einzelheiten hierzu sind in den Verwaltungsvorschriften geregelt. Für Maßnahmen in den Bereichen Wissenschaft, Gewerbeflächen und Tourismus, von denen regionalwirtschaftliche Effekte erwartet werden, stellt die Senatorin für Finanzen zusätzlich ein sog. Bewertungstool zur Verfügung.
- 625 In diesem Bewertungstool werden Parameter, wie der jeweils anzuwendende Zinssatz oder die regionalwirtschaftlichen Effekte pro Arbeitsplatz vor und nach bundesstaatlichem Finanzausgleich, zentral vorgegeben und regelmäßig aktualisiert. Darüber hinausgehende Annahmen sind vom Fachressort zu treffen.
- 626 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen stellen die Basis dar, auf der Entscheidungen für oder gegen Maßnahmen getroffen werden. Realistische und plausible Annahmen sind Grundvoraussetzungen für die Aussagefähigkeit von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. Berechnungen regionalwirtschaftlicher Effekte haben die Fachressorts vor Befassung der Gremien mit dem Finanzressort abzustimmen.
- 627 Der Rechnungshof hat geprüft, ob die vom Wirtschaftsressort erstellte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für den geplanten Erweiterungsbau des Deutschen Auswandererhauses Bremerhaven den Anforderungen der LHO entspricht.

## **2 Auswandererhaus**

- 628 Das bestehende Gebäude des Deutschen Auswandererhauses wurde 2005 von der Bremerhavener Entwicklungsgesellschaft Alter/Neuer Hafen mbH & Co. KG (BEAN) errichtet. Sie stellte auch die Inneneinrichtung nebst Exponaten, Betrieben wird das Auswandererhaus von einer privaten Gesellschaft (Betreiberin). Die BEAN hat mit ihr einen Nutzungs- und Betreibervertrag bis August 2020 geschlossen.
- 629 Die Betreiberin hat ein Nutzungsentgelt an die BEAN zu entrichten. Nach dem Vertrag ist es abhängig von den Umsätzen der Betreiberin in den Shops, den Reisebüros, der Gastronomie sowie vom Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit des Auswandererhauses. Die BEAN setzt die Mittel für die laufende Bauunterhaltung ein.

## **3 Planung und Finanzierung des Erweiterungsbaus**

- 630 In der Sitzung der Deputation für Wirtschaft und Häfen am 27. Oktober 2010 stellte das Wirtschaftsressort anhand einer Vorlage einen Erweiterungsbau des Deutschen Auswandererhauses Bremerhaven und ein Konzept für seine Fortführung vor und bat dafür um Zustimmung.
- 631 Die Notwendigkeit der Maßnahme begründete das Ressort u. a. mit sinkenden Besucherzahlen. Diese seien seit 2006, dem ersten Jahr des ganzjährigen Betriebs, von rd. 238.000 auf rd. 205.000 im Jahr 2010 stetig zurückgegangen. Das Ressort erwartete einen weiteren Rückgang bis 2015 auf 170.000.
- 632 Es hat diese Entwicklung auf den Rummangel im Auswandererhaus zurückgeführt. Dieser habe verhindert, weitere Aspekte des komplexen Prozesses Migration zu präsentieren. Größere Sonderausstellungen hätten nicht regelmäßig gezeigt und das Thema Integration nicht adäquat behandelt werden können. Vor diesem Hintergrund hätte die Betreiberin des Auswandererhauses Vertretern der Freien Hansestadt Bremen und des Magistrats in Bremerhaven die Ausbauplanungen erstmals Ende 2009 vorgestellt. Später sei der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM) in die Planungen eingebunden worden. Dieser habe Mitte 2010 der Bitte um finanzielle Unterstützung für die Maßnahme entsprochen.
- 633 Das Konzept sieht einen Erweiterungsbau vor, der durch eine Glasbrücke mit dem derzeitigen Gebäude verbunden werden soll. Mit diesem Vorhaben wird die bestehende Ausstellungsfläche von bisher 2.500 m<sup>2</sup> um 945 m<sup>2</sup> erwei-

tert; rd. 600 m<sup>2</sup> Ausstellungsfläche im bestehenden Gebäude sollen umgebaut und Exponate erneuert werden.

634 Das Ressort veranschlagte die Kosten der Maßnahme auf rd. 4,5 Mio. €. Der Bau ist Anfang 2011 begonnen worden und soll 2012 fertiggestellt werden. Die Investition soll den bremischen Haushalt im Ergebnis mit 1 Mio. € belasten. Der BKM wird sich mit 2 Mio. € und die Betreiberin mit 0,5 Mio. € an der Finanzierung beteiligen. Zudem soll 1 Mio. € aus Mitteln des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung bereit gestellt werden.

#### **4 Regionalwirtschaftliche Bewertung**

635 Das Wirtschaftsressort nutzte für seine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zum Erweiterungsbau ein ihm vom Finanzressort zur Verfügung gestelltes vorläufiges Bewertungstool. Das endgültige Tool wurde zusammen mit den neu gestalteten Verwaltungsvorschriften zu § 7 LHO erst später eingeführt.

636 Das Wirtschaftsressort kam zu dem Ergebnis, dass mit der bremischen Investition von 1 Mio. € Einnahmen erzielt werden, die vor bundesstaatlichem Finanzausgleich im Jahr 2017, also sechs Jahre nach geplantem Baubeginn, die Ausgaben übersteigen werden. Wird der bundesstaatliche Finanzausgleich in die Berechnung einbezogen, beträgt dieser Zeitraum 17 Jahre.

637 Das Ressort nahm an, ab 2012, dem ersten Jahr des Betriebs des erweiterten Auswandererhauses, würden sich die Besucherzahlen auf 210.000 jährlich stabilisieren. Ohne Erweiterungsbau würden sie sich dagegen jährlich um 4 % auf 170.000 im Jahr 2015 verringern. Daher legte das Ressort seinen Berechnungen ab 2015 ein durch den Erweiterungsbau hervorgerufenes Potenzial von 40.000 zusätzlichen Gästen zugrunde.

638 Weiter nahm das Ressort an:

- Der Beginn der Maßnahme ist das Jahr 2010.
- Die Erweiterung des Auswandererhauses führt zu fünf zusätzlichen Vollzeitbeschäftigten.
- Von den ab 2015 dauerhaft zu erwartenden zusätzlichen 40.000 Gästen sind 2.000 Übernachtungsgäste, alle übrigen sind Tagesreisende.
- Übernachtungsgäste bleiben im Durchschnitt drei Tage in Bremerhaven.

- Zu zahlende Nutzungsentgelte der Betreiberin an die BEAN werden in der Wirtschaftlichkeitsrechnung erfasst.
- Das der BEAN gehörende Grundstück, auf dem der Erweiterungsbau errichtet wird, ist mit 230 T€ bewertet.

639 Das Finanzressort geht aktuell davon aus, dass Übernachtungsgäste 179,10 € und Tagesreisende 32,60 € täglich ausgeben.

## **5 Analyse der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung des Ressorts**

### **5.1 Baubeginn**

640 Das Ressort hat in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bereits die Planungsphase im Jahr 2010 als Beginn der Maßnahme angenommen. Einnahmen und Ausgaben waren allerdings erst ab Baubeginn im Jahr 2011 vorgesehen.

641 Als Beginn der Maßnahme ist nach den Verwaltungsvorschriften in einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung das Jahr anzunehmen, in dem die ersten Geldbewegungen stattfinden. Der Rechnungshof hat dies in seinen eigenen Berechnungen berücksichtigt.

### **5.2 Direkte Arbeitsplätze**

642 Die mit der Erweiterung des Auswandererhauses geplanten direkten Arbeitsplätze hat das Ressort in der Vorlage mit fünf angegeben. Einem Stellenplan des Auswandererhauses, der sich in den Akten des Ressorts befand, hat der Rechnungshof entnommen, dass für den erweiterten Betrieb lediglich eine Vollzeitstelle und vier Teilzeitstellen benötigt werden. Das Ressort hat hierzu erklärt, es gehe davon aus, dass neben den im Stellenplan angegebenen Beschäftigten weitere Saison- und Aushilfskräfte eingesetzt werden würden und das Beschäftigungsvolumen daher fünf Vollzeitkräfte betragen würde.

643 Der Rechnungshof hält den Ansatz von fünf Vollzeitkräften nicht für gerechtfertigt. Die vage Möglichkeit zusätzlicher Arbeitsplätze, wie hier für Saison- und Aushilfskräfte, reicht für eine Berücksichtigung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nicht aus. Im Übrigen hat die Betreiberin selbst solche saisonalen Arbeitsplätze in ihrem Stellenplan nicht benannt. Der Rechnungshof ist aufgrund aktueller Angaben des Ressorts zum Stellenplan in seiner Bewertung von 3,25 Vollzeitstellen ausgegangen und hat entsprechend geringere fiskalische Effekte berücksichtigt.

### 5.3 Besucherstruktur

- 644 Das Ressort hat angenommen, dass 5 % der jährlich zu erwartenden 40.000 zusätzlichen Gäste, mithin 2.000, in Bremerhaven übernachten werden. Der Rechnungshof hält dies für einen realistischen Wert.
- 645 Das Ressort hat bei den 38.000 Tagesgästen nicht zwischen bremischen und auswärtigen differenziert. Zwar wird im Bewertungstool zwischen bremischen und auswärtigen Gästen unterschieden, beiden Gruppen aber dasselbe Ausgabeverhalten und damit dieselbe fiskalische Wirkung unterstellt.
- 646 Der Rechnungshof hält eine Differenzierung zwischen bremischen und auswärtigen Gästen für notwendig. Einwohnerinnen und Einwohner Bremens geben ihr Geld grundsätzlich überwiegend im Land Bremen aus. Da Ausgabenverlagerungen innerhalb des Landes i. d. R. keine zusätzlichen regionalwirtschaftlichen Effekte bewirken, wären sie in einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht zu berücksichtigen.
- 647 Es ist aber nicht auszuschließen, dass ein Teil der bremischen Besucherinnen und Besucher Veranstaltungen außerhalb Bremens aufsuchen und dort Geld ausgeben würde, wenn es das Angebot des Auswandererhauses nicht gäbe. Insoweit kann das Auswandererhaus Kaufkraft in Bremen binden.
- 648 Diese Auffassung hat im Jahr 2004 auch das Wirtschaftsressort in seiner Vorlage für die Wirtschaftsförderungsausschüsse zur Errichtung des Auswandererhauses vertreten. Dabei hat es sich auf die Analyse eines Wirtschaftsforschungsinstituts gestützt. Dieses hatte angenommen, jeder fünfte der ortsansässigen Besucherinnen und Besucher würde ohne das Angebot „Auswandererhaus“ Geld außerhalb der Stadt ausgeben.
- 649 Der Rechnungshof hat den Systemfehler, zwischen bremischen und auswärtigen Gästen nicht zu unterscheiden, zwischenzeitlich mit dem Finanzressort besprochen. Es ist ebenfalls der Auffassung, dass zwischen bremischen und auswärtigen Gästen zu differenzieren sei und die bremischen Gäste lediglich mit einem Fünftel berücksichtigt werden können. Der Rechnungshof hat dem Finanzressort vorgeschlagen, das Tool entsprechend anzupassen. Das Finanzressort will die Anregung aufgreifen.
- 650 Anders als in der Vergangenheit will das Wirtschaftsressort nicht mehr zwischen bremischen und nichtbremischen Tagesgästen unterscheiden. Wenn aber differenziert würde, wäre insbesondere bei einem touristischen Projekt in Bremerhaven zusätzlich zwischen bremerhavener, stadtbremischen und nichtbremischen Tagesgästen zu unterscheiden. Das Ressort

begründet diesen Gedanken mit einem abweichenden Ausgabeverhalten stadtbremischer und bremerhavener Tagesgäste, die Einrichtungen in Bremerhaven besuchen. Eine entsprechende Differenzierung müsste zudem auch für Übernachtungsgäste erfolgen. Auch zwischen nichtbremischen und stadtbremischen Übernachtungsgästen in Bremerhaven könnten Unterschiede bestehen. Eine solche Differenzierung würde die Komplexität der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung deutlich erhöhen. Der zusätzliche Aufwand stünde aber in keinem Verhältnis zum damit verbundenen Erkenntnisgewinn.

- 651 Der Rechnungshof hält die vom Ressort genannten Argumente für nicht zielführend. Das Bewertungstool beruht auf einem pauschalierten Verfahren und soll aufwendige spezifische Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen ersetzen. Kleinere Ungenauigkeiten sind dabei hinnehmbar. Dagegen ist der Systemfehler zu korrigieren.
- 652 Die vom Ressort beschriebene Differenzierung zwischen bremischen und bremerhavener Gästen würde im Übrigen die regionalwirtschaftlichen Effekte verringern. Bremerhavener Gästen müsste ein geringeres Ausgabeverhalten als bisher pauschal angenommen unterstellt werden, weil sie aller Voraussicht nach in weit geringerem Umfang z. B. gastronomische Betriebe besuchen.
- 653 Der Rechnungshof hat den Anteil bremischer Besucherinnen und Besucher an den insgesamt 38.000 Tagesgästen geschätzt. Er hat sich hierbei auf die Methodik der in Tz. 648 benannten Analyse des Wirtschaftsforschungsinstituts gestützt. Danach kommen 18 % der Gäste und damit 6.800 Personen aus Bremen. Ein Fünftel hiervon, also rd. 1.400 Besucherinnen und Besucher, können als Tagesgäste angesehen werden, die ohne die Attraktion „Auswandererhaus“ Geld außerhalb Bremens ausgeben würden. Sie bewirken deshalb in Bremen zusätzliche regionalwirtschaftliche Effekte. Der Rechnungshof hat in seine Rechnung daher 32.600 ( $38.000 - 6.800 + 1.400$ ) Tagesgäste einbezogen. Die regionalwirtschaftlichen Effekte sind entsprechend geringer als die in der Berechnung des Ressorts.

#### **5.4 Aufenthaltsdauer Übernachtungsgäste**

- 654 Die durchschnittliche Aufenthaltsdauer von Übernachtungsgästen hat das Ressort auf drei Tage geschätzt. Es hat sich hierbei auf den „Endbericht zur Entwicklung der Havenwelten Bremerhaven“ aus 2010 gestützt. Nach einer dort zitierten Gästebefragung durch ein Marktforschungsinstitut blieben die Übernachtungsgäste jeweils rd. vier Tage in Bremerhaven. Sie übernachteten



- 300.000-mal in Beherbergungsbetrieben mit mehr als acht Betten,
- 500.000-mal in kleineren Pensionen, Ferienwohnungen usw. sowie
- 900.000-mal unentgeltlich privat.

- 655 Die im Bewertungstool angenommenen Ausgaben pro Übernachtungsgast in Höhe von 179,10 € sind von einem süddeutschen Wirtschaftsforschungsinstitut ermittelt worden. Sie enthalten Übernachtungskosten in gewerblichen Betrieben mit mehr als acht Betten verschiedener Preiskategorien. In diesem Wert nicht enthalten sind die Ausgaben von Gästen, die privat übernachten. Sie geben nach den Erhebungen des Instituts pro Tag lediglich 55,70 € aus.
- 656 Für Übernachtungsgäste in gewerblichen Betrieben mit mindestens acht Betten hat das Statistische Landesamt Bremen für den Zeitraum Januar 2010 bis November 2011 eine durchschnittliche Aufenthaltsdauer in Bremerhaven von lediglich rd. zwei Tagen ermittelt. Die vom Ressort zugrunde gelegte Übernachtungsdauer in Bremerhaven von drei Tagen umfasst in erheblichem Umfang auch Gäste, die unentgeltlich oder sehr günstig in Bremerhaven wohnen. Diese Personen sind in ihrem Ausgabeverhalten eher den Tagestouristen zuzuordnen. Der Rechnungshof hält daher bei Übernachtungsgästen eine Aufenthaltsdauer von zwei Tagen für den zutreffenden Wert.
- 657 Das Ressort hat die Annahmen des Rechnungshofs bestritten und auf Statusberichte hingewiesen, in denen die Realisierung des Gesamtprojekts Havenwelten umfassend regionalwirtschaftlich begleitet worden sei. Es sehe keinen Anlass, von deren Ergebnissen abzuweichen.
- 658 Das Ressorts erkennt, dass seine Argumentation zu einem ungünstigeren Ergebnis führt. Dem Hinweis des Ressorts auf die Statusberichte folgend, hätte die im Tool vorgesehene pauschale Annahme zum Ausgabeverhalten der Übernachtungsgäste aufgegeben, deren Ausgaben hätten differenziert berechnet werden müssen. Nach dem Statusbericht 2010 entfallen von 1,7 Mio. Übernachtungen 1,4 Mio. oder rd. 82 % auf Übernachtungsgäste mit Ausgaben von lediglich 55,70 € (s. Tz. 655). Der Rechnungshof hat diese ungünstigere Berechnung bewusst nicht durchgeführt, um das System des Bewertungstools beizubehalten.



## 5.5 Erfassung der Einnahmen und Ausgaben

- 659 Die BEAN wird auch den Erweiterungsbau der Betreiberin gegen ein Nutzungsentgelt überlassen. Der Vertrag soll den neuen Gegebenheiten angepasst werden.
- 660 Das Ressort hat das von der Betreiberin jährlich zu zahlende zusätzliche Nutzungsentgelt in der Wirtschaftlichkeitsrechnung mit 50 T€ erfasst. Die Ausgaben der BEAN, z. B. für laufende Bauunterhaltung, hat es in die Berechnung nicht einbezogen. Während der Prüfung hat das Ressort dem Rechnungshof auf Nachfrage mitgeteilt, es habe versehentlich die geschätzten Gesamteinnahmen aus Alt- und Erweiterungsbau auf den Erweiterungsbau übertragen. Für den Erweiterungsbau seien lediglich rd. 8 T€ Einnahmen zu erwarten.
- 661 Da sich nach Angaben der BEAN Einnahmen und Ausgaben ausgleichen sollen, hat der Rechnungshof beide Werte in seiner Berechnung unberücksichtigt gelassen. Das Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung verschlechtert sich dadurch im Vergleich zu den bisher vom Ressort angenommenen 50 T€ erheblich.

## 5.6 Grundstück

- 662 Das für den Erweiterungsbau benötigte Grundstück ist Eigentum der BEAN. Das Ressort hat dessen Verkehrswert mit 230 T€ ermittelt. In seiner Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hat es diesen Wert im Jahr 2011 ergebnisbelastend berücksichtigt. Gleichzeitig hat es 230 T€ ergebnisverbessernd erfasst. Begründet hat es sein Vorgehen damit, das Grundstück verbleibe im Eigentum der BEAN und sei dem Erweiterungsbau lediglich für die Dauer des Projekts zugeordnet worden. Es habe der Einfachheit halber den Grundstückswert in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung im Jahr 2011 berücksichtigt.
- 663 Der Rechnungshof stimmt mit dem Ressort darin überein, dass der Grundstückswert ergebnisbelastend zu berücksichtigen ist. Ohne Nutzung für den Erweiterungsbau hätte mit dem Grundstück ein entsprechender Veräußerungserlös erzielt werden können.
- 664 Der Rechnungshof teilt jedoch nicht die Auffassung des Ressorts, dass der Grundstückswert ergebnisverbessernd im Jahr 2011 zu berücksichtigen ist. Die Konzeption des Auswandererhauses als Museum ist auf unbestimmte Zeit ausgerichtet. Die Verwendung des Grundstücks für andere als für Museumszwecke ist daher nicht absehbar. Das Ressort hat auch nicht dargelegt, dass der Betrieb des Auswandererhauses nur für eine bestimmte Zeitspanne



geplant sei. Eine Einnahme aus dem Verkauf oder eine Nutzungsänderung des Grundstücks ist, wenn überhaupt, erst weit außerhalb des Betrachtungszeitraums zu erwarten. Der Rechnungshof hat daher in seiner Wirtschaftlichkeitsuntersuchung diesen ungewissen künftigen Sachverhalt nicht berücksichtigt.

## 5.7 Verbesserung der Attraktivität

- 665 Touristische Einrichtungen weisen i. d. R. anfänglich eine hohe Besucherzahl auf, die aber im Laufe der Jahre abnimmt. Eine solche negative Entwicklung ist auch beim Deutschen Auswandererhaus festzustellen. Die Besucherzahlen verringerten sich seit 2006, dem ersten vollen Betriebsjahr, von rd. 238.000 auf rd. 205.000 im Jahr 2010. Um dieser Entwicklung entgegenwirken zu können, müssen Fachleuten zufolge solche Einrichtungen regelmäßig in Abständen von etwa fünf Jahren grundlegend neu gestaltet werden, um wieder Besucherinteresse zu wecken.
- 666 Die Kosten für laufende Ausgaben im Ausstellungsbereich trägt die BEAN. Dies gilt auch für Kosten, die dafür anfallen, öffentlich zugängliche Bereiche umzugestalten, Exponate anzuschaffen sowie Sonderausstellungen durchzuführen. Die Betreiberin zahlte an die BEAN hierfür jährlich 150 T€. Dieser Betrag soll an den durch den Erweiterungsbau bedingten höheren Bedarf angepasst werden. Nach Angaben der BEAN wurden die Mittel bisher regelmäßig verbraucht. Für über laufende Maßnahmen hinausgehende grundlegende Attraktivitätssteigerungen stehen keine Mittel zur Verfügung.
- 667 In der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zum Erweiterungsbau hat das Ressort Kosten für über laufende Ausgaben hinausgehende grundlegende Attraktivitätssteigerungen nicht berücksichtigt. Dennoch ging es trotz entgegenstehender Erfahrungen mit touristischen Einrichtungen von gleichbleibend hohen Besucherzahlen aus. Auch in der Vorlage hat es sich zu diesem Thema nicht geäußert.
- 668 Der Rechnungshof hat in seine Berechnungen Kosten für grundlegende Attraktivitätssteigerungen einbezogen. Für die jetzt anstehende Attraktivitätssteigerung der 2.500 m<sup>2</sup> großen Ausstellungsfläche des Altbaus hat das Ressort einen Bedarf von rd. 765 T€ veranschlagt. Bezogen auf die für den Erweiterungsbau vorgesehene Ausstellungsfläche mit 945 m<sup>2</sup> kann hierfür mit Kosten von rd. 290 T€ gerechnet werden. Der Rechnungshof hat daher in Abständen von fünf Jahren jeweils 290 T€ für grundlegende Attraktivitätssteigerungen in seine Berechnungen einbezogen.

- 669 Das Ressort hat einen Bedarf an regelmäßigen umfangreichen Neu- und Umgestaltungen verneint. Zudem hat es darauf hingewiesen, mit der Finanzierung des Erweiterungsbaus sei nicht zwingend heute bereits die Notwendigkeit einer künftigen Erweiterung gegeben. Selbst wenn solche Maßnahmen erforderlich werden würden, seien diese nicht zwangsläufig aus öffentlichen Mitteln zu finanzieren. Die Finanzierungsstruktur des Erweiterungsbaus zeige, dass es gelingen könne, solche Projekte mit einem nur geringen bremischen Finanzierungsanteil zu realisieren. Selbst wenn der Argumentation des Rechnungshofs gefolgt würde, müssten die angenommenen Kosten von 290 T€ auf 64 T€ begrenzt werden. Das entspräche der Quote des bremischen Finanzierungsanteils an den Kosten des Erweiterungsbaus.
- 670 Der Rechnungshof stimmt der Argumentation des Ressorts nicht zu. Es ist in seiner Wirtschaftlichkeitsuntersuchung von einem dauerhaft unverändert hohen Besucherzuspruch ausgegangen. Touristische Einrichtungen verlieren aber ihre Attraktivität, wenn sie auf Dauer ohne grundlegende Veränderungen angeboten werden. Das Auswandererhaus selbst ist hierfür das beste Beispiel. Der Rechnungshof hat daher Kosten für regelmäßige grundlegende Attraktivitätssteigerungen in seine Berechnung einbezogen. Alternativ hätte er auch rückläufige Besucherzahlen annehmen können mit dem Ergebnis, dass statt zusätzlicher Ausgaben geringere regionalwirtschaftliche Effekte als Einnahmen zu berücksichtigen gewesen wären.
- 671 Der Hinweis des Ressorts auf die nicht vorhandene Notwendigkeit einer künftigen Erweiterung geht im Übrigen fehl. Der Rechnungshof hat keine Kosten für eine nochmalige Erweiterung angesetzt.
- 672 Auch die alternativen Annahmen des Ressorts zur Finanzierung grundlegender Attraktivitätssteigerungen teilt der Rechnungshof nicht. Eine Finanzierung vollständig ohne bremische Mittel ist ebenso wenig wahrscheinlich wie eine Wiederholung der für den Erweiterungsbau ungewöhnlich günstigen Fremdfinanzierungsquote. In einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung müssen die Annahmen ausreichend belastbar sein. Das ist bei den Annahmen des Ressorts nicht der Fall.
- 673 Nach den Berechnungen des Rechnungshofs auf der Grundlage der vorgenannten Korrekturen ergibt sich für die Investition bei der Betrachtung vor bundesstaatlichem Finanzausgleich erst im Jahr 2030, also nach 19 Jahren, ein positiver Wert. Nach bundesstaatlichem Finanzausgleich werden die Einnahmen die Ausgaben nie erreichen. Der negative Saldo wird sich sogar mit steigender Tendenz erhöhen.

- 674 Entscheidende Gründe hierfür sind
- geringere Einnahmen aus Nutzungsentgelten als angenommen,
  - nicht berücksichtigte Kosten für die laufende Bauunterhaltung und
  - nicht berücksichtigte Kosten für die Attraktivitätssteigerung.
- 675 Auch wenn die übrigen Änderungen der Annahmen von untergeordneter Bedeutung sind, sind sämtliche Parameter sorgfältig zu ermitteln. Unrealistische oder außer Acht gelassene Kosten zeigen den Entscheidungsbefugten kein realistisches Bild der mit der Maßnahme verbundenen Kosten und verstellen den Blick auf künftige Belastungen der öffentlichen Haushalte.
- 676 Die Erweiterung des Auswandererhauses wird lediglich mit rd. einem Viertel der Gesamtkosten aus dem bremischen Haushalt finanziert. Trotz dieser auf den ersten Blick außerordentlich günstigen Ausgangssituation führt die Investition letztlich zu einem den bremischen Haushalt dauerhaft belastenden Ergebnis. Dies zeigt, dass auch Projekte mit einem hohen Anteil an Drittmitteln kritisch zu hinterfragen und den Entscheidungsgremien die wirtschaftlichen Folgen deutlich aufzuzeigen sind.
- 677 Das Ressort hat angesichts des vom Rechnungshof festgestellten Ergebnisses bezweifelt, ob das Tool überhaupt sinnvoll angewendet werden könne. I. d. R. seien für Projekte wie den Erweiterungsbau des Auswandererhauses keine so hohen Drittmittel zu erwarten. Sie lägen deutlich darunter. Häufig würden solche Maßnahmen sogar vollständig aus bremischen Haushaltsmitteln finanziert. Insoweit sei jede Anwendung des Tools bei Projekten mit einer ungünstigeren Finanzierungsstruktur von vornherein sinnlos. Das Ressort hält es daher für erforderlich, die Konsequenzen mit dem Finanzressort zu erörtern mit dem Ziel, die Anwendbarkeit des Bewertungstools für Projekte mit gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen kritisch zu bewerten.
- 678 Das Tool wird nicht dadurch sinnlos, dass die damit erzielten Berechnungsergebnisse unerwünscht sind. Der Wert des Tools liegt gerade darin, dass es künftige Belastungen bremischer Haushalte verdeutlicht und, wenn auch mit pauschalierten Annahmen, hinreichend genau die Wirkung einer Maßnahme zeigt.
- 679 In der Vorlage des Ressorts sind den Entscheidungsgremien maßgebliche Faktoren nicht benannt worden. Die Gremien hatten damit eine Entscheidung über den Einsatz von Haushaltsmitteln zu treffen, ohne über regelmäßige künftige weitere Belastungen informiert worden zu sein.





Finanzen

## **IT- Verfahren für Personalcontrolling und Personalmanagement**

**Das Finanzressort verfügt nicht über eine ausreichend geplante und dokumentierte IT-Strategie.**

**Kenntnisse über die Betriebs- und Entwicklungskosten der eigenen Verfahren sind nicht vorhanden. Ein Controlling der IT-Kosten fehlt.**

**Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für IT-Verfahren wurden fast durchgängig nicht erstellt.**

**Künftig sollte ein Projektmanagement eingerichtet werden.**

**Projekte und IT-Verfahren sind vollständig und standardisiert zu dokumentieren.**

### **1 Informationstechnologie im Personalbereich**

680 Das Referat „Personalcontrolling und IT-Management“ im Finanzressort entwickelt und betreut u. a. die IT-Verfahren mit Bezug zu den Personaldaten in Bremen. Dies sind die Verfahren Personalverwaltung und -management (PuMaOnline), Mitarbeiterinnen- und Mitarbeiterportal (MiP) und die elektronische Arbeitszeiterfassung (ELAZE).

### **2 IT-Verfahren im Personalbereich: Historische Entwicklung**

681 Im Jahr 1993 wurden in Bremen systematisch die Personalplanung und Budgetierung der Personalausgaben als Bestandteile eines künftigen umfassenden Personalcontrollings und -managements aufgebaut. Diese Instrumente sollten die Verwaltung dabei unterstützen, die Personalbedarfe und das Beschäftigungsvolumen in Bremen zu steuern.

682 Wegen der Fülle der benötigten Daten sollten diese Aufgaben durch elektronische Datenverarbeitung unterstützt werden. Hierzu startete im Herbst 1994 das Projekt PuMa (Personalverwaltung und -management). Seit 1996 unterstützt das zentrale Verfahren PuMa die Personalsachbearbeitung und das Personalcontrolling.



- 683 Im Jahr 2000 beschloss der Senat, das Verfahren PuMa zu PuMaOnline weiterzuentwickeln. PuMaOnline enthält die wichtigsten Funktionalitäten für die Personalsachbearbeitung. Die Personalbüros der einzelnen Dienststellen in Bremen können seit 2003 auf PuMaOnline zugreifen.
- 684 Anschließend hat das Finanzressort das Mitarbeiterinnen- und Mitarbeiterportal auf einer technisch eigenständigen Plattform, aber als Bestandteil von PuMa, entwickelt. Mit dieser Weiterentwicklung sollten und sollen die Beschäftigten beispielsweise Urlaub, Fortbildungen oder Dienstreisen elektronisch beantragen sowie Informationen der Arbeitszeiterfassung einsehen und Korrekturen vornehmen. Die Dienststellen können das MiP seit 2006 nutzen. Das MiP entstand zusätzlich zum bestehenden Verwaltungsportal „Informationssystem der bremischen Verwaltung“ (InfoSys) im Intranet.
- 685 Im Jahr 1995 beschloss der Senat, die elektronische Arbeitszeiterfassung in den Dienststellen einzuführen. Dafür sind in den Dienststellen Geräte installiert worden, mit denen die Beschäftigten die Arbeitszeit elektronisch erfassen lassen. Seit 2007 können die Beschäftigten direkt vom Arbeitsplatz über das MiP die Korrekturfunktionen für ihre Arbeitszeitkonten nutzen.

### **3 IT-Strategie im Personalmanagement und -controlling**

#### **3.1 IT-Strategie ausarbeiten und dokumentieren**

- 686 Ein langfristiges Ziel des Finanzressorts ist es, mithilfe der Informationstechnologie die Prozesse des Personalmanagements und -controllings in Bremen zu unterstützen. Damit sollten die Personalaufgaben einheitlich, effektiv und effizient bearbeitet werden.
- 687 Auf die Bitte um Vorlage der dafür entwickelten IT-Strategie hat das Finanzressort dem Rechnungshof nur einen Senatsbeschluss vom 8. März 2010 übersandt. Darin wird das Ziel benannt, die Verfahren PuMa und MiP flächendeckend in allen Dienststellen Bremens einzuführen.
- 688 Der Senatsbeschluss sowie beabsichtigte Einzelmaßnahmen bilden keine in sich schlüssige IT-Strategie für das Personalmanagement und -controlling. Dafür wäre es erforderlich gewesen, Inhalte, Vorgaben und Schwerpunkte in der Informationstechnologie mittelfristig für die nächsten drei bis fünf Jahre festzulegen. Eine Strategie der Informationstechnologie für das Personalmanagement und -controlling hat sich dabei an der Gesamtstrategie im Personalbereich Bremens zu orientieren.



- 689 Dazu hat das Ressort erklärt, eine IT-Strategie für das Personalmanagement und -controlling existiere seit mindestens 15 Jahren. Sie sei jedoch nicht schriftlich ausformuliert. Das Ressort habe folgende Hauptanforderungen festgelegt:
- Einheitliche Datenbasis für Personalcontrolling,
  - Standardisierung der personalwirtschaftlichen Vorgänge durch PuMaOnline/MiP,
  - einheitliches integriertes System für Personalverwaltung und
  - Schnittstelle für die Einsatzplanung der Polizei.
- 690 Zudem ergäben sich alle Entwicklungen im IT-Umfeld aus der Personalstrategie. So wolle das Ressort neben anderen Maßnahmen die Datenbanksysteme von PuMa und MiP vereinheitlichen und die Informationsplattformen MiP und InfoSys zusammenführen, um nur noch eine zentrale Plattform zu betreiben.
- 691 Mittelfristig will das Finanzressort das dezentrale Personalcontrolling weiterentwickeln. Außerdem sollen Medienbrüche zwischen den Verfahren reduziert und Geschäftsprozesse im Personalmanagement weiter standardisiert werden. Zur konkreten Weiterentwicklung der einzelnen Verfahren hat das Finanzressort auf eine Projektliste verwiesen.
- 692 Die Ansätze des Finanzressorts werden den Anforderungen an eine Strategie nicht gerecht. Zwei miteinander verbundene Datenbanken für ein integrativ gedachtes Personalsystem, zwei Informationsplattformen, Medienbrüche bei Schnittstellen und nicht standardisierte Geschäftsprozesse stellen eher eine historisch gewachsene als eine geplante Struktur dar. Diese technischen und organisatorischen Mängel bzw. Unzulänglichkeiten will das Ressort mit den genannten Einzelmaßnahmen beheben. Hätte es hingegen eine umfassende und dokumentierte Strategie gegeben, wären diese Mängel frühzeitig erkannt worden und hätten vermieden werden können.
- 693 Das Finanzressort hat einzelne Ziele definiert. Bedingt durch die jeweils aktuelle Situation formuliert es ad hoc zusätzliche Ziele und führt Projekte sowie einzelne Maßnahmen durch. Es hat jedoch in keinem Dokument umfassend, verbindlich und für Dritte nachvollziehbar die einzelnen Maßnahmen und Projekte in Beziehung zu den Zielen im Personalbereich gesetzt. Es ist nicht ersichtlich, warum welche Entscheidungen für bestimmte Maßnahmen und

Projekte getroffen wurden. Unterlagen über eine Prüfung der Kriterien Nutzen, Wirtschaftlichkeit und Effizienz fehlen fast vollständig.

- 694 Einem solchen Gesamtkonzept wäre zu entnehmen, welche Ziele, Wirkungen und Ergebnisse erreicht werden sollen und welche einzelnen Maßnahmen durchzuführen sind, um diese Ziele zu erreichen. Im Gesamtkonzept wäre festgelegt, wie Prozesse und Strukturen zu gestalten sind und welche Ressourcen dafür benötigt werden. Zudem wären Kennzahlen definiert, um überwachen zu können, ob die Ziele erreicht sind.
- 695 Das Finanzressort hat zugesagt, bis zum Sommer 2011 eine IT-Strategie für den Personalbereich zu formulieren.

### **3.2 Strategische Ausrichtung festlegen: Eigenentwicklung oder Standardprogramme**

- 696 Zu einer IT-Strategie gehört es u. a. festzulegen, ob Computerprogramme selbst (weiter-)entwickelt oder am Markt erhältliche Standardprogramme genutzt werden.
- 697 Das Finanzressort hat dem Rechnungshof mitgeteilt, zu keinem Zeitpunkt der Entwicklung von PuMa und MiP seien Standardprogramme vorhanden gewesen, die diese umfassenden und aus strategischen Überlegungen abgeleiteten Aufgabenfelder hätten abdecken können.
- 698 Der Senatsvorlage vom 28. Januar 2000 zur Weiterentwicklung des Verfahrens PuMa ist nicht zu entnehmen, dass überhaupt geprüft wurde, ob zumindest in Teilbereichen Standardprogramme die Anforderungen Bremens erfüllt hätten. Unterlagen, aus denen eine Prüfung von Alternativen zur Weiterentwicklung des PuMa-Verfahrens hätten hervorgehen können, hat das Finanzressort nicht vorgelegt.
- 699 Personalverwaltungssysteme waren auch im Jahr 2000 schon auf dem Markt. Eine Entscheidung für PuMa hätte einen Abgleich mit solchen Alternativsystemen auf Basis eines Anforderungsprofils vorausgesetzt.
- 700 Für die Entscheidung zwischen eigenen Entwicklungen und Standardprogrammen kommt es maßgeblich darauf an, ob es lohnend ist, die heute betriebenen Verfahren so weiterzuentwickeln, dass sie künftigen Anforderungen gerecht werden. Dafür ist zu ermitteln, wie viel und welches Personal sowie welche Finanzmittel erforderlich sind, um die Systemsicherheit zu gewährleisten und die Verfahren weiterentwickeln zu können. Dem ist der Aufwand für den Einsatz von Standardprogrammen gegenüberzustellen.





Nur solch ein umfassender Vergleich kann Klarheit schaffen, ob mittelfristig die heutigen Verfahren durch Standardprogramme abgelöst werden müssen und damit die eigenständige Entwicklung eingestellt wird.

- 701 In diesem Zusammenhang bedarf es auch einer Bewertung des Projekts IT-Kooperation Personaldienste (KoPers). Das Projekt KoPers ist von den Ländern Schleswig-Holstein und Hamburg gestartet worden. Es soll die Informationstechnologie für das Personalmanagement der beiden Länder neu ausrichten. Ziel ist es, alle Aufgaben einer modernen Personalarbeit mit einer flexiblen, offenen IT-Lösung und einer optimierten Organisation effektiv und effizient zu unterstützen. Das Finanzressort ist an diesem Projekt als Beobachter beteiligt.
- 702 Der Rechnungshof hat das Finanzressort gebeten zu prüfen, ob das Projekt KoPers die Bedarfe Bremens erfüllt. Bremen muss sich baldmöglichst darüber klar werden, ob und ggf. wie weit es sinnvoll ist, sich dem Projekt anzuschließen.
- 703 Der Rechnungshof sieht es als erforderlich an, in einer IT-Strategie festzulegen, ob die heutigen Verfahren weiterentwickelt werden, ob mittelfristig Standardprogramme vom Markt einzusetzen sind und ob an länderübergreifenden Kooperationen mitgearbeitet wird.

### **3.3 Entscheidungen auf vollständiger Datengrundlage treffen**

- 704 In den Gesprächen zur künftigen Ausrichtung von MiP und PuMa hat das Finanzressort als Vorgabe genannt, dass zu beschaffende Standardprogramme in das MiP integrierbar sein müssen. Diese Vorgabe sei aktuell bei der Suche nach einem Programm zu berücksichtigen, das bei Stellenbesetzungen die Personalauswahl unterstützen soll. Es bestehe in einigen Dienststellen Bremens ein Bedarf dafür. Mangels Kapazitäten für eine Eigenentwicklung habe das Finanzressort entschieden, ein Standardprogramm zu beschaffen.
- 705 Das Problem fehlender Personalkapazitäten für Eigenentwicklungen darf nicht alleiniges Entscheidungskriterium bei einem Software-Auswahlverfahren sein. Der Rechnungshof erwartet, dass das Finanzressort nach grundsätzlicher Klärung der Wirtschaftlichkeit eines Vorhabens Anforderungen zu laufenden und künftigen Projekten in einem Lastenheft umfassend formuliert.
- 706 Aus dem Lastenheft und weiteren erforderlichen Kriterien ist ein Bewertungsbogen mit Gewichtungsfaktoren zu erstellen (Nutzwertanalyse). Mit



diesem Bogen sind die verschiedenen Alternativen zu bewerten. Dabei sind insbesondere Kosten, Zeit und Grad der Umsetzung der Anforderungen zu berücksichtigen (Kosten-Nutzen-Analyse). Ein solcher Bogen soll den Entscheiderinnen und Entscheidern weitestgehend objektiv ermöglichen, die verschiedenen Lösungen zu beurteilen, also eigene Computerprogramme mit denen Dritter zu vergleichen.

- 707 Für das Standardprogramm, das das Finanzressort beschaffen will, hat es mittlerweile den Entwurf eines Lastenheftes vorgelegt.

## **4 Projektmanagement**

### **4.1 Projektmanagement einsetzen**

- 708 Der Rechnungshof hat IT-Projekte nach unterschiedlichen Kriterien ausgewählt und das Finanzressort gebeten, dafür die Unterlagen zu Projektinhalten und -abläufen vorzulegen.
- 709 Auch hier wurde nur der Senatsbeschluss vom 8. März 2010 zur flächendeckenden Einführung des MiP übersandt. Weiterhin verwies das Finanzressort auf das Haushaltsgesetz der Freien Hansestadt Bremen für das Haushaltsjahr 2010. Darin sei das Finanzressort ermächtigt worden, alle für ein umfassendes Personalmanagement und -controlling erforderlichen Daten im Datenbanksystem PuMa zu verarbeiten. Daneben wurden Verfahrensbeschreibungen, Anwendungshandbücher, Datenschutzkonzepte sowie einzelne Dokumente zu verschiedenen fachlichen Themen vorgelegt.
- 710 Das Finanzressort gab außerdem an, Starttermine für Projekte würden des Öfteren verschoben oder die Projektdurchführung verzögere sich. Ursache hierfür seien die begrenzten Personalressourcen und vorrangig zu bearbeitende kurzfristige Anforderungen seitens Dritter.
- 711 Projektaufträge, Projektstatusberichte, eine Ressourcenplanung, Zeit- und Maßnahmenpläne für die Projekte, damit verbundene Vergleiche der geplanten mit den tatsächlichen Werten während der Projektdurchführung sowie Fachkonzepte und Pflichten- und Lastenhefte liegen nicht vor.
- 712 Projekte binden Kapazitäten. Eine fehlende Übersicht über vorhandene Projekte und gebundene Kapazitäten birgt das Risiko, dass immer neue Projekte aufgesetzt werden. Im Ergebnis werden einzelne Projekte verschoben oder verlängern sich. Werden Projekte nicht systematisch geplant und überwacht, drohen einige vergessen zu werden oder werden begonnen, aber nicht



beendet. Bei einer Vielzahl von verschiedenen Projekten ist es außerdem notwendig, diejenigen Projekte auszuwählen, die den höchsten Nutzen erzielen. Dies ist insbesondere dann unverzichtbar, wenn nicht ausreichend Ressourcen vorhanden sind, um alle Projekte zu realisieren und wenn die vorhandenen Ressourcen möglichst effizient eingesetzt werden sollen. Nur mit einem kontinuierlichen Projektmanagement und einer Entscheidungs-dokumentation kann dies erreicht werden.

- 713 Um Ressourcen und Termine besser zu koordinieren, ist ein Projektmanagement notwendig. Es dient außerdem dazu, die täglichen Aufgaben konsequent von den Aktivitäten im Projekt zu trennen.
- 714 Bisher fehlen Informationen aus bereits durchgeführten und vergleichbaren Projekten. Hier zeigt sich die Problematik fehlender Dokumentation und eines fehlenden Controllings. Obwohl viele IT-Projekte durchgeführt worden sind, kann nicht auf verschriftlichte Erfahrungen zurückgegriffen werden, von denen profitiert werden könnte.
- 715 Der Rechnungshof erwartet, dass das Finanzressort bei künftigen Projekten ein Projektmanagement sowie eine vollständige und standardisierte Dokumentation der einzelnen Projekte durchführt, die
- Projektauftrag,
  - Ziele,
  - Meilensteine,
  - Zeitplanung,
  - Finanzmittelplanung,
  - Projektberichte und
  - laufendes Projektcontrolling enthält.
- 716 Neue Projekte sollten erst nach Abschluss der vorherigen begonnen werden, um deren Erfolg nicht zu gefährden. Personal ist konkret für ein IT-Projekt einzuplanen.
- 717 Das Finanzressort hat zugesagt, künftig die Planung und den Fortschritt von Projekten besser zu dokumentieren.



## 4.2 Multiprojektmanagement sinnvoll

718 Bisher werden voneinander abhängige Projekte nicht koordiniert geplant, gesteuert und überwacht. Mit einem Multiprojektmanagement ließen sich alle Projekte koordinieren und ein Projektmanagement durchführen. Die Verantwortlichen wären für den Informationsaustausch, die Methodenunterstützung sowie die Pflege und Weiterentwicklung der Projekthandbücher zuständig. Vorteilhaft wäre es, diese Personen nicht den einzelnen Projektleitungen zu unterstellen.

719 Ziele eines solchen Multiprojektmanagements sind:

- Projekte auszuwählen, die den höchsten Nutzen bringen;
- laufende Projekte zu priorisieren;
- unter Berücksichtigung der Risiken eine ausgewogene Projektauswahl sicherzustellen. Risiken können u. a. hinsichtlich der Termine, der Ressourcen, des Projektumfelds sowie des wirtschaftlichen und technischen Erfolgs bestehen;
- Auswirkungen von Planänderungen aufzuzeigen;
- Projektabläufe zu standardisieren;
- Methoden einheitlich anzuwenden;
- ein einheitliches Qualitätsmanagement und eine einheitliche Projektbewertung vorzunehmen.

720 Der Rechnungshof hält es aufgrund der steigenden Zahl von IT-Projekten für sinnvoll, Elemente eines Multiprojektmanagements im Finanzressort einzuführen.

## 5 Dokumentationen

### 5.1 Verfahrensänderungen einheitlich dokumentieren

721 Im laufenden Betrieb von Verfahren kommt es häufig zu Änderungen. Ursachen können u. a. Fehler in den Verfahren, zusätzliche Anforderungen der Anwenderinnen und Anwendern oder Gesetzesänderungen sein.



- 722 Das Finanzressort konnte keine Unterlagen vorlegen, in denen festgelegt ist, nach welchen Standards Änderungen zu bearbeiten und zu dokumentieren sind. Stattdessen hat das Finanzressort sein Vorgehen bei Tests und deren anschließenden Freigaben beschrieben. Zudem fehlt die umfassende Dokumentation der Änderungen in Form von Änderungsaufträgen, Beschreibungen, Tests und Abnahmen. Eine ausschließlich innerhalb des Programmquellcodes stattfindende Beschreibung, mit der die Programmabläufe, Änderungen und Parameter erläutert werden (Inline-Dokumentation), kann eine ordnungsgemäße Dokumentation nicht ersetzen.
- 723 Änderungen können aber nur dann kontrolliert und effizient durchgeführt werden, wenn zuvor Regeln und Standards festgelegt wurden. Die einzelnen Änderungsschritte sind nachvollziehbar zu dokumentieren. Ein solches Vorgehen trägt dazu bei, Zeitverluste und Kostenerhöhungen zu vermeiden. Verzögerte und damit ggf. kostenintensive Verfahrensänderungen lassen sich häufig auf schlecht koordinierte oder nur unzureichend gesteuerte Veränderungsprozesse zurückführen.
- 724 Das Finanzressort hat deshalb sicherzustellen, dass Änderungen der Verfahren nach einem standardisierten Vorgehen durchgeführt werden. Es sind die konkreten Anforderungen für Änderungen, deren Umsetzung, die Tests sowie die Freigabe zu dokumentieren. Die Dokumentation der Änderungen selbst muss es einer sachverständigen dritten Person ermöglichen, sich innerhalb einer angemessenen Zeit einzuarbeiten, um die Inhalte nachvollziehen zu können.

## **5.2 Dokumentationen zu Datenübertragungen erstellen**

- 725 In den vom Finanzressort betreuten Verfahren zum Personalmanagement und -controlling werden viele Daten vorgehalten, die auch von anderen Dienststellen sowie von vor- oder nachgelagerten IT-Verfahren und Anwendungen benötigt werden. Diese Daten stellt das Finanzressort über verschiedene Übertragungswege und -medien zu bestimmten Terminen digital zur weiteren Verarbeitung bereit.
- 726 Das Finanzressort verfügt nicht über Unterlagen, die nachvollziehbar beschreiben, zu welchem Zweck wann welche Daten wie an wen übertragen werden und wie Datenübertragungen sowie Datenkonsistenz kontrolliert werden.
- 727 Werden Daten aus Verfahren exportiert, um diese weiterzuverarbeiten, sind das Vorgehen sowie die Schnittstelle zu dokumentieren. Dies ist



Bestandteil der Verfahrensdokumentation. Sie dient insbesondere dazu, Abläufe und Daten nachvollziehen zu können sowie Aufbewahrungsfristen einzuhalten. Bei Bedarf unterstützt diese Dokumentation dabei, relevante Informationsinhalte zurück zu verfolgen oder zu reproduzieren. Auch hier gilt, dass eine Verfahrensdokumentation nur dann qualitativ ausreichend und vollständig ist, wenn eine sachverständige dritte Person auf Basis der Dokumentation den ordnungsgemäßen Einsatz der Lösung überprüfen kann.

- 728 Der Rechnungshof hält es für unverzichtbar, solche Dokumentationen anzufertigen.

### **5.3 Dokumentationen zu Fachverfahren aufbauen**

- 729 Als Fachkonzepte zu den einzelnen Verfahren übersandte das Finanzressort eine Vielzahl unterschiedlicher Dokumente, u. a. Verfahrens- und Anwendungsbeschreibungen, Schulungsunterlagen, Dienstvereinbarungen, Datenschutzkonzepte und einen Notfallplan.
- 730 Für PuMaOnline wurden umfassende Dokumente vorgelegt. Es handelt sich dabei um eine ausführliche Verfahrensbeschreibung sowie um weiterführende Dokumente und Schulungsunterlagen.
- 731 Für MiP und ELAZE liegen nur unvollständige Dokumente vor. Für die Programmierung wurde ein Auszug der Inline-Dokumentation zum MiP zur Verfügung gestellt. Dieser beschränkt sich darauf, den Quellcode zu beschreiben. Bei der Inline-Dokumentation handelt es sich um eine rein technische Beschreibung, die über Datenstrukturen, Algorithmen und Programmierschnittstellen informiert. Der Funktionsumfang des Verfahrens MiP wird dadurch nicht abgedeckt. Die vorgelegten Dokumente ergänzen die Inline-Dokumentation, beschreiben aber das Verfahren nicht vollständig. Eine angemessene Verfahrensbeschreibung dokumentiert den Umfang aus unterschiedlichen Perspektiven, wie etwa der Anwendung oder des Betriebs, und enthält Informationen über Datenfelder, Einstellungen, Regeln, Funktionen und grundlegende Verarbeitungsschritte des Verfahrens.
- 732 Den vorgelegten Dokumenten kann fast durchgehend nicht entnommen werden, um welchen Versionsstand es sich handelt. Dementsprechend fehlt eine Versionshistorie, in der die wesentlichen Änderungen und Ergänzungen zur vorherigen Version dokumentiert sind. Es ist daher nicht möglich festzustellen, ob die Dokumente den aktuellen Stand wiedergeben. Es konnte den Dokumenten weiterhin nicht entnommen werden, in welchem Verhältnis



sie zueinander stehen, da teilweise weder Titel noch Deckblätter vorhanden sind.

- 733 Ein vollständiges Notfallhandbuch mit nachvollziehbaren Handlungshinweisen bei Systemausfällen oder Fehlern sowie der eindeutigen Benennung von Verantwortlichkeiten ist nicht vorhanden. Zu den notwendigen Inhalten eines Notfallhandbuchs verweist der Rechnungshof auf die Beschreibung des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI-Standard 100-4).
- 734 Der Rechnungshof hat das Finanzressort gebeten, die fehlenden Dokumente zu erstellen und die vorhandenen Dokumente um Versionsstände und eine Versionshistorie zu ergänzen. Sie sind aktuell zu halten.

## **6 Betriebs- und Entwicklungskosten**

- 735 Eine Zeitaufschreibung oder alternativ eine Zeitschätzung für die erbrachten Leistungen mit Bezug zur Informationstechnologie ist im Finanzressort nicht vorhanden. Zu den Betriebs- und Entwicklungskosten verweist das Finanzressort auf die Haushaltsdaten.
- 736 Nach Angaben des Finanzressorts seien die Kosten für Entwicklung und Betrieb der Verfahren bekannt. Sie seien zu Beginn der Verfahrensentwicklung ermittelt und in den Senatsbeschlüssen dargelegt worden.
- 737 Der Rechnungshof weist darauf hin, dass die Kosten in den Senatsbeschlüssen Planwerte sind. Sie stellen nur die voraussichtlichen, haushaltswirksamen Ausgaben dar und nicht die Gesamtkosten eines Projekts oder einer Maßnahme. Eine vollständige Projektkalkulation berücksichtigt auch die internen Kosten. Diese setzen sich u. a. aus den Kosten des eigenen Personals sowie beispielsweise den anteiligen Kosten für Büroraum, Energiekosten und anderen mittelbaren Kosten zusammen, die für die Projektdurchführung erforderlich sind.
- 738 Die notwendigen Informationen zu den IT-Kosten gehen über die Einnahmen und Ausgaben im Haushaltsplan Bremens hinaus. Grundlage für den dauerhaften Nachweis der Kosten je Verfahren muss ein detailliertes Kostenrechnungssystem sein.
- 739 Das Finanzressort kennt die Betriebs- und Entwicklungskosten der eigenen Verfahren nicht. Ein Controlling der IT-Kosten für die betreuten Verfahren wird ebenfalls nicht durchgeführt.



- 740 Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass Betriebs- und Entwicklungskosten der einzelnen Verfahren mit überschaubarem Aufwand ermittelbar sind. Er hat dem Finanzressort im Wesentlichen mit Daten aus dem SAP-System beispielhaft aufgezeigt, wie dies geschehen kann.
- 741 Der Rechnungshof erwartet, dass das Finanzressort für die selbst entwickelten und betriebenen Verfahren ein Kostenrechnungssystem aufbaut und pflegt. Dabei sind die laufenden Betriebskosten sowie die Kosten für einzelne Projekte zu erheben.
- 742 Das Finanzressort hat erklärt, es sehe das vom Rechnungshof vorgeschlagene Verfahren als sinnvoll an und werde es künftig anwenden.

## **7 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen**

- 743 Nach § 7 LHO sind für finanzwirksame Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen.
- 744 Das Finanzressort konnte nur zu einem verhältnismäßig kleinen Modul der dort bisher entwickelten Verfahren eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorlegen.
- 745 Der Rechnungshof erwartet bei künftigen Weiter- und Neuentwicklungen sowie bei Beschaffungen von Standardprodukten eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nach § 7 LHO sowie dazugehörige Erfolgskontrollen nach Abschluss der Maßnahmen.





Finanzen

## Schuldenmanagement

**Im Rahmen des Schuldenmanagements setzt das Finanzressort auch Derivate ein, die hohen Aufwand verursachen. Schon deshalb sollte es erwägen, Derivate restriktiver als bisher einzusetzen.**

**Das Finanzressort hat Zinsausgaben zu hoch veranschlagt und Derivatverträge dazu genutzt, Zinszahlungen zwischen den Haushaltsjahren zu verschieben. Beides hat dazu geführt, dass das Budgetrecht des Parlaments nicht hinreichend beachtet wurde.**

### 1 Rahmenbedingungen und Daten-Grundstruktur

#### 1.1 Wesentliche Geschäftstätigkeit

- 746 Nach der Geschäftsverteilung des Senats ist die Senatorin für Finanzen u. a. innerhalb ihres Geschäftsbereichs „Beteiligungsmanagement, Geld, Kredit und Vermögen“ zuständig für „Finanzdispositionen und Portfoliosteuerung, Vermögens- und Schuldenverwaltung“. Diese Aufgaben werden von einer Referatsleitung und drei weiteren Beschäftigten wahrgenommen.
- 747 Der Zwei-Städte-Staat Bremen hat einen Schuldenstand von etwa 18 Mrd. €. Davon entfallen auf das Land und die Stadtgemeinde Bremen rd. 16,7 Mrd. €. Die Stadt Bremerhaven mit einem Schuldenvolumen in Höhe von rd. 1,2 Mrd. € tätigt ihre Kreditgeschäfte eigenständig. Sie arbeitet dabei bisher nicht mit dem Finanzressort zusammen.
- 748 Das Finanzressort verwaltet neben den Schulden der Kernhaushalte auch die Schulden von bremischen Sondervermögen. Für die sog. Gemeinsame Kreditaufnahme (GKA) nimmt ausschließlich die Gebietskörperschaft „Land“ Kredite zulasten Bremens auf. Krediteinnahmen zur Bedarfsdeckung bei der Stadt oder bei Sondervermögen werden vom Landeshaushalt zum Bedarfs-termin „weitergereicht“ (umgebucht). Nach Umbuchung werden sie rechnungsmäßig bei der Stadt oder den Sondervermögen geführt. Grund für das GKA-Verfahren sind zinsgünstigere Konditionen für den Schuldner „Land“.
- 749 Im Außenverhältnis gegenüber den Gläubigerbanken leistet das Land den Zins- und Tilgungsdienst. Im Innenverhältnis werden vertraglich

Gläubiger- und Schuldnerbeziehungen zwischen den Gebietskörperschaften und Sondervermögen vereinbart. Die von der Stadt und den Sondervermögen beanspruchten Kredite werden ihnen in der Haushaltsrechnung zugerechnet. Ebenso werden sie mit dem Kapitaldienst (Zinsen und Tilgung) durch Erstattungsleistungen an das Land belastet.

750 Die Finanzverwaltung nutzt für ihre Schuldenverwaltung das IT-System FIKuS, das laufend aktualisiert wird. Das Ressort setzt die Software für das komplette Schuldenmanagement ein, d. h. für die Steuerung der Schuldenaufnahme (Portfoliosteuerung und -überwachung, Risikomanagement), den Zins- und Tilgungsdienst sowie für Statistiken und Berichte.

## 1.2 Hoher Bearbeitungsaufwand

751 Das bremische Schuldenmanagement erfordert insgesamt einen hohen Bearbeitungsaufwand. Er ist unmittelbare Folge

- des hohen Altschuldenbestandes und dessen fortwährender Umschuldung,
- der jährlich neu hinzukommenden Kreditaufnahmen,
- laufender Überwachung und Zahlung von Zinsen und Tilgungen sowie
- des GKA-Verfahrens.

752 Erschwert wurde die Handhabung bisher zusätzlich dadurch, dass die Sondervermögen in ihrer eigentlichen Geschäftstätigkeit zumeist von ausgelagerten Einheiten (Gesellschaften, Anstalten) bewirtschaftet werden. Außer für das vom Finanzressort selbst bewirtschaftete Sondervermögen Bremer Kapitaldienstfonds (BKF) bestehen für die übrigen Sondervermögen seit dem Haushaltsjahr 2011 keine eigenen Kreditermächtigungen mehr. Krediteinnahmen zugunsten der Sondervermögen werden diesen nicht mehr als Schulden zugerechnet. Die Sondervermögen erhalten vielmehr zur Bedarfsdeckung Zahlungen aus dem Kernhaushalt auf dem Zuschussweg. Die Schulden werden unmittelbar im Bestand der Gebietskörperschaften ausgewiesen.

753 Die Zuständigkeit für mehrere rechtlich oder wirtschaftlich selbstständige Einheiten im Rahmen der GKA bringt hohen Buchungsaufwand mit sich. Die dabei notwendigen Umbuchungen sind erfahrungsgemäß fehleranfällig. Überwachungs- und Kontrollroutinen sind erforderlich, um Fehler zu vermeiden und Transparenz zu gewährleisten. Der Rechnungshof sieht jedoch aus

wirtschaftlichen Gründen keine Alternative zum GKA-Verfahren. Deshalb begrüßt der Rechnungshof ausdrücklich, dass die Senatorin für Finanzen kraft haushaltsgesetzlicher Ermächtigung zu einer gemeinsamen Kreditaufnahme berechtigt ist (§ 14 Abs. 3 HG 2011 - Land -). Allerdings hat Bremerhaven bisher keinen Gebrauch von dieser Möglichkeit gemacht. Der Senat und ggf. die Bremische Bürgerschaft sollten nachdrücklich auf Bremerhaven einwirken, aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 LHO) am GKA-Verfahren teilzunehmen und damit den Senatsbeschluss vom 27. Januar 2009 umzusetzen.

## **2 Vielfältige Kreditformen**

### **2.1 Statistik**

- 754 Im Jahr 2010 endete die Laufzeit von 88 Kreditverträgen. Sie umfassten ein Aufnahmevermögen von insgesamt 5,9 Mrd. €. Das Schuldenportfolio wies zum 1. Januar 2011 insgesamt 712 laufende Kreditverträge auf. Sie haben Laufzeiten von einigen Monaten bis zu 40 Jahren und reichen z. T. bis ins Jahr 2050.
- 755 Für die Kredite waren im Jahr 2010 an über 800 Terminen Zinszahlungen fällig. Das bedeutet, dass an 250 Arbeitstagen im Durchschnitt täglich mehr als drei Zinszahlungen anzuordnen und durchzuführen waren. Insgesamt waren Zahlungen in Höhe von über 700 Mio. € an Zinsen fällig.
- 756 Die Modalitäten der Kredite sind jeweils den einzelnen Verträgen zu entnehmen. In der Ausgestaltung sind die Verträge höchst vielfältig:
- Die Laufzeiten, auch außerhalb der immer kurzfristigen Kassenkredite, variieren zwischen extrem kurz (z. B. ½ Jahr) und sehr lang.
  - Es kommen Kredite mit Unterschieden zwischen Nennwert und Preis bzw. Kurs vor.
  - Die Zinssätze sind entweder „fest“ (fix) oder „variabel“.
  - Bei Verträgen mit variablen Zinssätzen wird fast immer ein banküblicher Richtwertkurs vereinbart, z. B. „6-Monats-Euribor“ (Geldmarkt-Referenzzins im Euro-Währungsgebiet). Ein variabler Zinssatz ist oft mit Auf- oder Abschlägen in Form von sog. Basispunkten verbunden (1 BP = 0,01 %).

- Tilgungen erfolgen entweder ratenweise oder ganz überwiegend am Schluss der Laufzeit (endfällige Kredite).

## 2.2 Stark veränderte Kredit- und Zinsstrukturen

757 Bis vor einigen Jahren war der Kreditmarkt für die öffentliche Hand einigermaßen überschaubar.

- Er war gekennzeichnet von Verträgen mit festen Zinssätzen bei sog. Mittel- bis Langläufern (mehr als 5 Jahre). Für sie fielen, wie bei Krediten für private Schuldner, zwar durchweg höhere Zinsen an. Die Unterschiede zu sog. Kurzläufern waren jedoch gering.
- Bremen hat - je nach aktuellem Kreditbedarf - entweder eigenständig Kredite aufgenommen oder sich sog. Jumbos (Kreditaufnahme zumeist durch ein größeres Bundesland mit Anschluss weiterer Länder) mit einem im Voraus festgelegten Anteil angeschlossen.

758 Spätestens seit Beginn der Finanzmarktkrise 2008 hat sich der Kredit- und Zinsmarkt auch für die öffentliche Hand gravierend verändert. Auffälligstes Merkmal ist, dass Zinsen für sog. Mittel- bis Langläufer im Verhältnis zu Zinsen für Kurzläufer z. T. deutlich teurer geworden sind. Selbst Kredite für Laufzeiten von z. B. nur zwei bis fünf Jahren sind nur mit hoher Zinsbelastung zu bekommen. Bis vor Kurzem wurden außerdem der öffentlichen Hand extrem günstige Kredite mit Laufzeiten von unter einem Jahr angeboten.

759 Derartige Kredite wurden bisher teilweise den jährlichen Nettokreditaufnahmen und Schuldenständen gar nicht zugerechnet, sondern als „kurzfristige Verbindlichkeiten“ (wie Kassenkredite) geführt. Um die Zinsvorteile für Kurzfristkredite zu nutzen, hat das Finanzressort seinerzeit - nach Erörterung mit dem Rechnungshof und einer ausdrücklichen zusätzlichen haushaltsgesetzlichen Ermächtigung - Kredite zwar zunächst wie Kassenkredite aufgenommen. Anders als übliche Kassenkredite sind diese jedoch für einen vorgegebenen Zeitraum und mit einem festen Kreditbetrag verbrieft (kurzfristig verbrieft Kreditaufnahme). Bei der Berechnung der Einhaltung der Kreditaufnahme- und -ermächtigungsgrenzen führt das Finanzressort diese Kurzfristkredite wie andere fundierte Kredite.

760 Zusätzlich setzt das Finanzressort in seinem Schuldenmanagement neue Finanzierungsinstrumente ein. So schließt es Repo-Geschäfte (Geschäfte mit einer Rückkaufsvereinbarung für Landesschatzanweisungen, engl.: Repurchase Operation) und Besicherungsverträge (Vereinbarung über die

Hinterlegung von Sicherheiten durch eine oder beide Parteien in einem Derivatgeschäft). Der Rechnungshof hat diese Geschäfte bisher nicht näher geprüft.

- 761 Allgemein verfolgt das Finanzressort das strategische Ziel, Zinsausgaben zu verstetigen bzw. die Zinskurve zu glätten. Das bedeutet, es setzt seine Finanzierungsinstrumente, u. a. Derivatgeschäfte, so ein, dass Zinsänderungsrisiken möglichst gering sind. So verschafft sich das Finanzressort eine bessere Planbarkeit der Zinsausgaben.

## **2.3 Derivatgeschäfte**

### **2.3.1 Arten**

- 762 Einen wesentlichen Teil der Geschäftstätigkeit der Schuldenverwaltung machen der Abschluss und die Verwaltung von Derivatgeschäften aus. Finanzderivate sind Kontrakte, die Zahlungsansprüche und -verpflichtungen zwischen zwei Parteien regeln.
- 763 Eine Art von Finanzderivaten sind Swaps. Swaps sind bilaterale Vereinbarungen über den Tausch von Zahlungsströmen. Der Zinsswap (auch Zinssatzswap) ist eine vertragliche Vereinbarung, nach der die Vertragspartner feste gegen variable (Payer-Swap) oder variable gegen feste (Receiver-Swap) Zinsverpflichtungen tauschen. Bremen bedient sich fast ausschließlich solcher Derivate. In der Regel zahlt ein Vertragspartner einen festen Zinssatz auf eine vereinbarte Summe für einen bestimmten Zeitraum. Der andere Partner verpflichtet sich, einen variablen Referenzzinssatz - z. B. den 6-Monats-Euribor - zu zahlen.

### **2.3.2 Gesamtheit des Schuldenportfolios**

- 764 Der Rechnungshof hatte bereits in seinem Jahresbericht 2006 - Land -, Tz. 734 ff., über bremische Derivatgeschäfte berichtet. In die Prüfung „Schuldenmanagement“ hat er die weitere Abwicklung der damaligen sowie die bis Ende 2010 neu abgeschlossenen Derivatverträge einbezogen.
- 765 Eine gemeinsame Betrachtung von Krediten und Derivaten ist schon deshalb geboten, weil das Finanzressort das Schuldenportfolio unter Einschluss aller planungs- und zahlungsrelevanten Faktoren als Einheit bewirtschaftet. Diese Faktoren sind die Einnahmen aus Krediten, der daraus folgende Schuldendienst (Zinsen und Tilgungen) sowie die Zahlungsströme aus

Derivatverträgen. Die Derivatzahlungen (Einnahmen und Ausgaben) werden haushaltssystematisch den Zinsen zugerechnet.

## 2.4 Interne Regelungen und Verfahren

766 Für Derivatgeschäfte galt seit Anfang 2008 eine gesonderte Dienstanweisung. Das Finanzressort hat im Jahr 2010 die bisher für die Schuldenverwaltung geltenden Vorschriften (Dienstanweisungen, Verfügungen) überarbeitet. Seit September 2010 geht es nach zwei neuen, zurzeit noch vorläufigen Dienstanweisungen vor:

- Für Kreditgeschäfte nach der „Dienstanweisung für die Anlage und Aufnahme von Kassenkrediten zur Liquiditätssicherung, verbrieften Krediten für das Land und die Stadtgemeinde Bremen sowie der Sondervermögen“ und
- bei Derivaten nach der „Dienstanweisung für den Einsatz von derivativen Finanzinstrumenten (kurz: Derivate)“.

767 In den Dienstanweisungen hat das Ressort seine Strategien für das Schuldenmanagement festgelegt. Die Strategien geben den Rahmen für Daten vor, die das Schuldenportfolio insgesamt beschreiben. Diese Daten spiegeln sich in den jährlichen Haushaltsgesetzen in Form der Festlegung der Kreditermächtigungen und in den Anschlägen für Krediteinnahmen, Zinsen, Tilgungen und Derivatzahlungen wider. Darüber informiert es auch die Haushalts- und Finanzausschüsse (HaFA).

768 Das Finanzressort hat dem Rechnungshof die Entwürfe der Dienstanweisungen vorgelegt. Die Erörterungen darüber sind noch nicht abgeschlossen.

## 3 Einzelne Prüfungsfeststellungen

769 Der Rechnungshof hat für seine Prüfung Daten aus Akten des Kreditreferats, dem Schuldenverwaltungsprogramm FIKuS und dem HKR-Verfahren ausgewertet. Soweit möglich, hat er die Kongruenz von Daten aus den drei Quellen überprüft. Die Kongruenz erschließt sich nicht immer auf den ersten Blick. Der Rechnungshof hat Verbesserungen mit dem Ressort erörtert.

770 Bestandteil der Vermögensrechnung innerhalb der Haushaltsrechnung gem. § 73 i. V. m. § 80 LHO (s. Tz. 35 f.) sind die Schuldenstände zum 31. Dezember des Abrechnungsjahres. Die Vermögens- und Schuldenpositionen sind im

Vermögensnachweis erläutert (vgl. Anlage 3, S. 82 ff. der Haushaltsrechnung). Darüber hinaus legt das Finanzressort dem Rechnungshof als weitergehende Unterlagen zum Vermögensnachweis u. a. Übersichten der Restschulden aller am Stichtag laufenden Kreditfälle vor.

- 771 Für alle Kredite hat der Rechnungshof die Restschuldsummen der Haushaltsjahre 2007, 2008 und 2009 miteinander verglichen. Er hat stichprobenweise ermittelt, ob die Veränderungen von Jahr zu Jahr den unterjährigen Zahlungen und Buchungen für neue Kredite und für Tilgungen entsprochen haben. Beanstandungen haben sich nicht ergeben.
- 772 Um bewerten zu können, wie Kredit- und Derivatverträge zustande kommen, hat der Rechnungshof Akten ausgewertet. Besteht Bedarf zur Aufnahme eines Kredites oder zum Abschluss eines Derivatvertrages, holt das Kreditreferat telefonisch, per E-Mail oder schriftlich Angebote von mehreren Banken ein. Die Konditionen wie Kredithöhe (bei Derivaten Berechnungsbasis), Laufzeit, variabel oder fest verzinslich, gibt das Ressort als „Leistungsbeschreibung“ vor. Die Angebote gehen innerhalb kürzester Zeit ein und werden sofort ausgewertet. Den Zuschlag erhält die Bank mit dem für Bremen günstigsten Angebot. Der Zuschlag erfolgt - unverzüglich - telefonisch. Die Konditionen aller Anbieter werden in der Akte dokumentiert. Der Rechnungshof hat anhand der vorgelegten Akten keine nennenswerten Beanstandungen zu diesem Verfahren erhoben.
- 773 Zentrales Element ist bei Krediten der Zins- und Tilgungsplan und bei Derivaten der Zahlungsplan. Diese Pläne werden im FIKuS-System laufend fortgeschrieben. Das ist vor allem für die Verträge mit variabler Verzinsung von besonderer Bedeutung. Im System sind ständig aktualisierte Zinstabellen hinterlegt, anhand derer die zukünftigen Zinsausgaben jedes Einzelfalls neu berechnet werden. Überwiegend anlassbezogen werden gedruckte Exemplare der Pläne in den Akten archiviert.
- 774 Die Pläne bilden centgenau das Ausgabesoll an Zinsen und Tilgungen zum jeweiligen Fälligkeitstermin ab. Der Rechnungshof hat stichprobenweise die Plandaten aus FIKuS mit den IST-Daten aus dem HKR-System verglichen. Beanstandungen haben sich in den geprüften Fällen nicht ergeben.
- 775 Das Finanzressort berücksichtigt bei seinen Entscheidungen über Verträge die von der Fachwelt vorhergesagten Zinssatzentwicklungen. In welchem Umfang Verträge netto zu höheren oder niedrigeren Zinsausgaben führen, hängt davon ab, ob die vorhergesagte Zinssatzentwicklung auch tatsächlich eintrifft. Gerade Zinssätze weisen im Gegensatz zu anderen finanz- und



volkswirtschaftlichen Werten oft starke Ausschläge in ihrer Entwicklung auf. Da sie nicht vorhersehbar sind, verbietet es sich im Nachhinein, der Verwaltung vorzuhalten, sie hätte von einer anderen Zinsmeinung ausgehen müssen. Denkbar wäre eine derartige Kritik allenfalls dann, wenn sich im Vergleich mit anderen Gebietskörperschaften allein in der geprüften Verwaltung Haushaltsnachteile eingestellt hätten, die auf ihrer von der Mehrheitsmeinung abweichenden Zinsmeinung beruhten. Entsprechende Anhaltspunkte hat die Prüfung nicht ergeben.

## **4 Prüfungsschwerpunkt Derivate**

### **4.1 Neue Ausgangslage**

776 In der Zeit von 1994 bis 2005 hatte Bremen 35 Zinsswaps, im Folgenden Swaps genannt, mit einem Volumen von insgesamt rd. 725 Mio. € abgeschlossen. 24 der 35 Verträge waren im Sommer 2005 beendet. Die Zahlungsverpflichtungen aus den restlichen elf Verträgen reichten bis zum Januar 2011. Neben diesen Abschlüssen hat Bremen im Februar 2005 zwei weitere Swap-Vereinbarungen über zusammen 300 Mio. € getroffen. Nach anfänglichen festen Zuflüssen an Bremen war der Tausch von festen gegen variable Zinssätze von 2006 bis 2016 vereinbart worden. Außerdem hatte Bremen in den Jahren 2004 und 2005 Swap-Optionen für ein Volumen von 2,75 Mrd. € abgeschlossen. Die Swap-Option (Swaption) ist eine Vereinbarung, bei der der Verkäufer (Stillhalter) dem Käufer gegen Zahlung einer Prämie das Recht einräumt, in einen Swap zu vorher festgelegten Konditionen einzutreten. Für die ersten zwölf Optionen fiel der Optionstermin in den damaligen Prüfungszeitraum. Für die übrigen vierzehn bestand die Optionsmöglichkeit in den Jahren 2006 und 2007. Insgesamt hatte Bremen zum Zeitpunkt der aktuellen Prüfung somit 63 Derivatgeschäfte beendet.

777 Bremen ist in den Jahren 2005 bis 2010 über 160 neue Swap-Verträge eingegangen. Von diesen ist der weitaus größte Teil noch nicht beendet. Somit können - wie schon bei der letzten Prüfung - finanzielle Auswirkungen einzelner Swaps überwiegend nicht abschließend bewertet werden.

### **4.2 Konnexität**

778 Konnexität kennzeichnet allgemein einen „Sachzusammenhang“. Klassisch ist unter Konnexität im Kreditwesen der öffentlichen Hand die Übereinstimmung in Betrag und Laufzeit zwischen einem Grundkredit und einem Derivat



zu verstehen. Eine solche strikte 1:1-Beziehung würde zu einer Begrenzung der Derivatgeschäfte auf das Volumen der Kreditaufnahme führen.

- 779 Immer neue Derivatprodukte mit immer wieder neuen Konditionen in Verbindung mit einer hohen „Fluktuation“ haben dazu geführt, dass eine strikte Konnexität zwischen einem Grundkredit und einem Derivat im Sinne einer 1:1-Beziehung so gut wie nicht mehr vorkommt. Das Finanzressort sucht vor Abschluss eines Derivatvertrages einen oder mehrere Grundkredite aus dem großen Schuldenportfolio heraus und stellt nachrichtlich in seinem Schuldenverwaltungsprogramm einen Zusammenhang her. Diese Konnexität bezeichnet das Ressort als n:m-Beziehung.
- 780 Das Finanzressort geht davon aus, dass eine betragsmäßige Konnexität „über alles“ sichergestellt ist (Gesamtnennwerte der Derivate sind nicht höher als die Restschuldsummen aus den Krediten). Ohne die n:m-Beziehung könne das Ressort nach seinen Angaben das Schuldenportfolio mit den Derivaten nicht wirksam steuern.
- 781 Der Rechnungshof akzeptiert, dass bei dem zurzeit sehr intensiven Einsatz von Derivaten in Bremen das Schuldenportfolio bei einer n:m-Beziehung flexibler gesteuert werden kann als bei einer 1:1-Beziehung. Im bremischen Haushaltsgesetz ist in § 14 Abs. 5 als Grenze für Derivatgeschäfte und ähnliche Vereinbarungen für 2011 das Vierfache des Betrages der Ermächtigung zur jährlichen Kreditaufnahme vorgesehen. Bei rd. 2,5 Mrd. € Kreditermächtigung sind dies rd. 10 Mrd.€.

### **4.3 Verhältnis von Preis und Risiko**

- 782 In einem üblichen Versicherungsgeschäft drückt sich jede zusätzliche Risikoübernahme durch die Versicherung in einer höheren Versicherungsprämie aus. Im Bankenbereich sind dies in erster Linie die Zinssätze. Sind die Zinssätze im Einzelfall für die Kreditnehmerin oder den Kreditnehmer günstig, muss das mit der Inkaufnahme anderer Bedingungen bezahlt werden. Diese Ausgangsbedingungen hat der Rechnungshof bei seiner Bewertung einzelner Verträge berücksichtigt. Insofern hat er einzelne Vertragskonstellationen, die sich aus diesem Spannungsverhältnis ergeben, nicht beanstandet (s. Tz. 775).
- 783 Zinssicherung hat eine Verringerung von Risiken zur Folge. Ein großes Risiko im Kreditbereich sind unvermutet steigende Zinsen. Am einfachsten können Zinsen mit Verträgen auf Festzinsbasis gesichert werden. Die Zinsausgaben für Festzinskredite sind über die Laufzeit insgesamt im Durchschnitt höher als bei variabel verzinsten Krediten. Ziel für Kreditnehmerinnen und

Kreditnehmer muss möglichst Zinssicherheit ohne allzu hohe wirtschaftliche Nachteile sein. Damit sind aus der Fülle der angebotenen Produkte an Kredit- und Derivatvertragsarten diejenigen auszuwählen, die aufgrund ihrer Konditionen (Laufzeit, Zinsbindung, Kredit- oder Nennwerthöhe, Kündigungsrechte u. a.) dem genannten Ziel dienen. Es gilt der Grundsatz „je geringer das Risiko, desto höher der Preis“.

- 784 Bei einem ausgeglichenen Verhältnis von Chancen und Risiken vor Vertragsabschluss sprechen Fachleute von einem „fairen“ Geschäft. Der Begriff ist auf das angelsächsische „fair Value“ (engl. „üblicher Marktpreis“) zurückzuführen. Dieser Wert ist der Betrag, zu dem zwischen sachverständigen, vertragswilligen und voneinander unabhängigen Vertragsparteien ein Vermögenswert getauscht oder eine Verbindlichkeit beglichen werden kann. Bei Abschluss eines fairen Swaps sind die Zahlungsverpflichtungen sowie die vereinbarten weiteren Rechte und Pflichten, wie Kündigungs-, Wandlungs- oder Aufstockungsrechte, wirtschaftlich gleichwertig. Die Chancen und Risiken beider Seiten haben zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses den gleichen (Bar-)Wert.
- 785 Erst die zukünftige Entwicklung führt zu einem Ungleichgewicht, das mit dem dann aktuellen Marktwert ausgedrückt wird. Der Marktwert ist der Kapitalwert der mittels Terminzinsen errechneten zukünftigen Zahlungen beider Vertragsparteien. Der Kapitalwert ist der Saldo der auf den Zeitpunkt des Vertragsabschlusses berechneten Barwerte, die in Abhängigkeit ihrer über die Laufzeit gestaffelten Fälligkeitstermine bestimmt werden. Banken können sich dem Zinsänderungsrisiko entziehen. Sie versuchen in der Regel, Zahlungsverpflichtungen aus Derivaten dadurch „glattzustellen“, dass sie Verträge mit anderen Finanzmarktteilnehmern abschließen, die einzeln oder in der Summe die entsprechenden Gegenpositionen einnehmen. Wenn das zeitlich und volumenmäßig vollkommen gelingt, heben sich alle Zahlungen und damit Risiken und Chancen auf. Der Bank verbleibt ein Gewinn in Höhe ihrer Marge abzüglich der eigenen Transaktionskosten.

#### **4.4 Zinssicherung, Optimierung, Spekulation - Abgrenzung möglich?**

- 786 Gebietskörperschaften verfolgen i. d. R. mit dem Einsatz von Swaps und ggf. anderen Derivaten die Ziele der Zinssicherung und der Zinsoptimierung. Nach der Dienstanweisung für Derivate liegt ein Sicherungsgeschäft vor, wenn Finanzderivate genutzt werden, um den Bestand an Krediten und Zinsderivaten sowie zukünftige Kreditaufnahmen bzw. Derivate gegen Risiken abzusichern. Innerhalb eines festgelegten Planungszeitraums sollen Kurs- oder

Zinsänderungsrisiken sowie Haushaltsrisiken ganz oder teilweise abgesichert werden. Ein Optimierungsgeschäft liegt nach der bremischen Dienstanweisung vor, wenn Finanzderivate zur Erzielung von Zinsminderausgaben oder zur Portfoliosteuerung eingesetzt werden. Dabei soll die Zinsbelastung eines Einzelkredits oder des Schuldenportfolios unter Einhaltung von vereinbarten Rahmenbedingungen verringert oder gesteuert werden.

- 787 Den Rechnungshof überzeugt die Abgrenzung zwischen Sicherungs- und Optimierungsgeschäften nicht. Beiden ist die unauflösliche Beziehung zwischen Chance und Risiko eigen. Bei Optimierungsgeschäften besteht die Gefahr, mit Reduzierung einer Zinsbelastung ein höheres Risiko einzugehen und damit Sicherheit einzubüßen. Umgekehrt kann größere Sicherheit mit dem Verlust von Marktchancen einhergehen. Optimierungsgeschäfte sollten nur dann eingegangen werden, wenn Risiken noch kalkulierbar sind. Das Finanzressort teilt die Auffassung, dass eine klare Abgrenzbarkeit nicht von vornherein gegeben ist.
- 788 Als spekulativ und damit unzulässig charakterisiert die bremische Dienstanweisung ein Finanzderivat dann, wenn es
- ohne ausreichende Information bzw. Verständnis von Chancen, Risiken und Wirkungsweisen beschafft und gehalten wird,
  - ein nicht existentes Risiko absichert,
  - zur Erwirtschaftung separater Gewinne dienen soll bzw. wenn nicht die Optimierung von Kreditkonditionen und die Begrenzung von Zinsrisiken, sondern spekulative Gewinnerzielungsabsicht Leitlinie des Geschäfts bzw. des Handels mit derartigen Geschäften ist,
  - vom Grundsatz der Konnexität zum Schuldenportfolio abweicht, und die Abweichung keine der Konnexität vergleichbare Risikoabsicherung gewährleistet.
- 789 Trotz dieser ausführlichen Definition bleibt die Abgrenzung zwischen zulässigen und spekulativen Derivatgeschäften problematisch: Alle Prognosen zu Zinsen u. ä. enthalten auch spekulative Elemente.
- 790 Für die öffentliche Hand gilt allgemein, dass spekulative Geschäfte unzulässig sind. Steuergelder sollen effizient und effektiv für originäre staatliche Aufgaben verwendet werden, statt sie bei riskanten Finanzgeschäften zu „verspekulieren“.

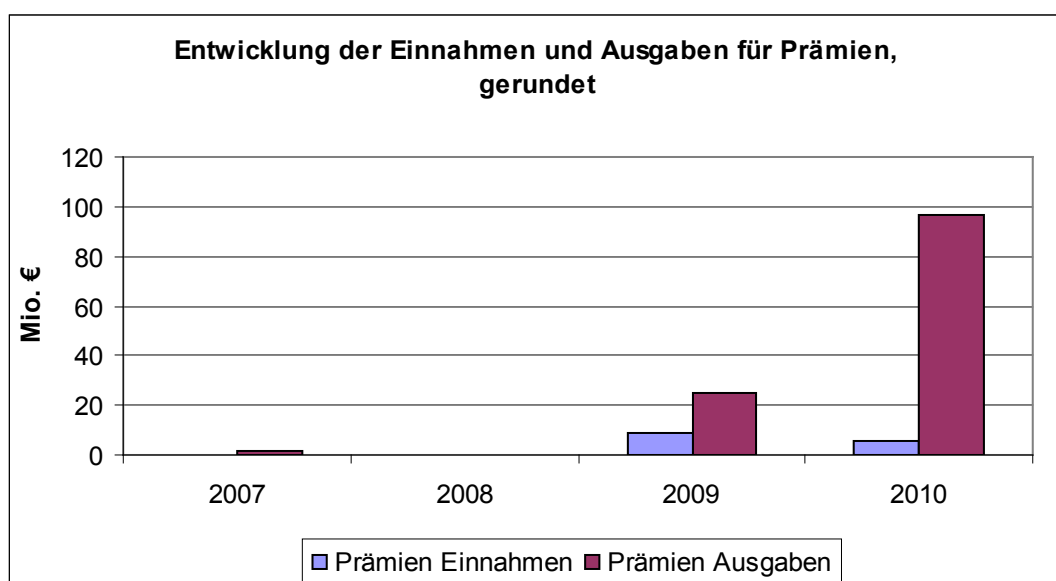
791 Als hilfreich für die Beantwortung, welche Finanzprodukte erlaubt und welche nicht zulässig sein sollen, sieht der Rechnungshof es an, einzelne Arten von bekannten Produkten konkret zuzulassen oder auszuschließen. Der Rechnungshof begrüßt es, dass das Finanzressort bisher praktisch so verfahren ist. Hochriskante Produkte setzt es nicht ein. Zinsswaps gehören gemeinhin zu den am wenigsten kritischen - es sei denn, sie enthalten zusätzliche Konditionen wie besondere Kündigungsbedingungen, Risiko-verlagerungen oder vertragliche Koppelungen mit anderen Produkten.

## 4.5 Prämienzahlungen

### 4.5.1 Prämien für Zinsreduzierungen

792 In der Vergangenheit hat Bremen bei Abschlüssen von Derivaten auch Prämien vereinbart, die sich auf die Ausgestaltung anderer Vertragsbestandteile auswirkten. In vielen Fällen wurden sie als Preis für den Kauf von Optionen fällig. Die Senatorin für Finanzen hat in solchen Fällen i. d. R. mit derselben Bank zeitgleich sog. Payer- und Receiveroptionen abgeschlossen. Das hat dazu geführt, dass die von Bremen oder der Bank zu zahlenden und zu erhaltenden Prämien gegeneinander aufgerechnet werden. Dabei kommt es - über die gesamte Vertragslaufzeit betrachtet - zu keiner Zahlung (Zero Cost), weil die Prämien gleich hoch sind.

793 Die folgende Tabelle zeigt, dass Bremen in den Jahren 2007 und 2008 nur geringe bzw. keine Prämien gezahlt hat, während sie im Jahr 2009 stark gestiegen und im Jahr 2010 geradezu hochgeschneit sind:



- 794 Bremen hat im Jahr 2010 für Prämienzahlungen im Zusammenhang mit Derivatgeschäften 96,6 Mio. € aufgewendet. Die 5,8 Mio. € Einnahmen durch Prämien im gleichen Zeitraum abgezogen führen für 2010 im Saldo zu einem Ausgabenüberhang von 90,8 Mio. €.
- 795 Das Ressort hat im Jahr 2010 bei Vertragspartnern laufender Swaps Angebote darüber eingeholt, welche Prämien zu zahlen seien, um die Zinsbelastungen für einen bestimmten, in der Zukunft liegenden Zeitraum zu verringern. Ergebnis war, dass im ersten Halbjahr 2010 für vier bestehende Verträge auf ein Finanzvolumen von zusammen 500 Mio. € Zinssatzreduzierungen zwischen 0,4 % und 0,775 % erzielt worden sind. Die Laufzeit der Zinskürzungen variiert zwischen sechs und neun Jahren. Im Gegenzug waren Prämienzahlungen in Höhe von rd. 21,5 Mio. € fällig.
- 796 Im zweiten Halbjahr 2010 hat das Ressort acht neue Swaps abgeschlossen, die alle als einen Vertragsbestandteil eine Prämienzahlung Bremens an den jeweiligen Vertragspartner enthalten. Vier Swaps über insgesamt 1 Mrd. € verpflichten Bremen zur Zahlung eines festen Zinssatzes zwischen 0,25 % und 1,5 % gegen Erhalt des 6-Monats-Euribors (Payer-Swaps). Die Laufzeit bewegt sich zwischen zwei und sechs Jahren. Zeitgleich wurden mit jeweils gleichem Volumen und gleicher Laufzeit vier Receiver-Swaps vereinbart, die Bremen auf die Zahlung des 6-Monats-Euribors gegen Erhalt eines festen Zinssatzes zwischen 2,5 % und 3,73 % festlegen. Als Preis für die vergleichsweise niedrigen von Bremen zu zahlenden und hohen von Bremen zu empfangenden Zahlungen waren Prämien von insgesamt rd. 75,1 Mio. € zu leisten.
- 797 Bremen hat somit die für das Jahr 2010 nach dem Haushaltsplan als Ausgabebewilligung originär für Zinsausgaben des Jahres zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel in großem Umfang genutzt, um Haushalte der Folgejahre finanziell zu entlasten.

#### **4.5.2 Haushaltsgrundsätze verletzt**

- 798 Gem. § 11 Abs. 2 LHO sind alle in dem anstehenden Planjahr zu erwartenden Einnahmen und voraussichtlich zu leistenden Ausgaben in den Haushalt einzustellen. Sie sind mit größtmöglicher Genauigkeit zu schätzen (Haushaltsgrundsatz der Wahrheit).

799 Die folgende Tabelle zeigt, welche Ausgabenanschlage und welche IST-Beträge der Obergruppe (OGr.) 57 Bremen für das Land und seine Stadtgemeinde in den Jahren 2007 bis 2010 ausgewiesen hat:

<b>OGr. 57, Zinsausgaben an Kreditmarkt, Land und Stadt, in T€</b>					<b>ohne Prämien</b>
<b>Jahr</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2010</b>
Soll	570.014	591.924	592.391	620.775	620.775
Ist	538.031	555.618	570.069	612.870	516.284
Rest	31.983	36.306	22.322	7.905	104.491
%	5,61	6,13	3,77	1,27	16,83

800 Die Anschläge sind bis zum Jahr 2009 zumeist deutlich unterschritten worden. Aus den Unterschreitungen und der Zinsentwicklung hätte das Ressort den Schluss ziehen müssen, dass in den Folgejahren niedrigere Zinsausgaben zu veranschlagen gewesen wären.

801 Im Jahr 2010 wurden die Ausgabebewilligungen durch die hohen Pramienausgaben von rd. 96,6 Mio. € nahezu ausgeschöpft. Ohne die Prämien hätte sich eine Plan-Unterschreitung von rd. 104,5 Mio. € ergeben. Um diesen Betrag hätte der Kreditbedarf von insgesamt rd. 1.352,5 Mio. € (einschl. Schuldübernahmen) zum Ausgleich der Haushalte 2010 des Landes und der Stadt geringer ausfallen können.

802 Für das Haushaltsjahr 2011 sind 596,6 Mio. € als Anschläge für die Haushaltsstellen der OGr. 57 beschlossen worden. Das sind nur rd. 24,2 Mio. € weniger als 2010 veranschlagt waren.

803 Das Finanzressort hat die Verpflichtung, Prämien für Verträge zu zahlen, selbst bewirkt. Es hat eine Fälligkeit herbeigeführt, die sonst für das Planjahr nicht bestanden hätte. Dies ist mit dem aus § 11 LHO zu folgernden Falligkeitsprinzip nicht vereinbar.

804 Das Ressort hat eingewandt, dass lediglich bestehende Verbindlichkeiten aus festverzinslichen Krediten vorzeitig beglichen worden seien. In der Summe habe Bremen nicht mehr oder weniger an Zinsen gezahlt. Zudem hat es entgegnet, die Veranschlagung beruhe nicht auf einer eigenen Zinsmeinung, sondern auf handelbaren Forwardzinssatzen und sog. Stresstests, in die Risikoanteile eingerechnet seien. Dies habe noch im Januar 2009 dazu

geführt, der Veranschlagung für 2010 einen sog. Kalkulationszins von 4 % zugrunde zu legen. Das Festhalten des Ressorts an diesem Kalkulationszinssatz von 4 % hat es mit der strategischen Absicht begründet, zukünftige Risiken zu vermindern. Der Zinssatz solle eine Glättung der Zinskurve bzw. eine Verstetigung der Zinsausgaben der kommenden Jahre bewirken.

- 805 Der Rechnungshof weist darauf hin, dass das Ressort in der Wahl seiner Veranschlagungsgrundlage frei ist. Wenn es erkennt, dass die gewählte Zinskurve über einen längeren Zeitraum für einen deutlich über dem in der Vertragspraxis tatsächlich erzielten Zinssatz spricht, muss es die Anschläge anpassen und umsteuern. Nur so wird dem Haushaltsrecht genüge getan. Zwar hat das Ressort bereits Anfang 2008 begonnen, aus wirtschaftlichen Gründen zinsgünstige Kurzfriskredite und -derivate abzuschließen und damit wirtschaftlich erfolgreich gehandelt. Aber in der Veranschlagungspraxis hat das Ressort daraus keine Konsequenzen gezogen. Spielräume in Einnahme- und Ausgabeanschlügen erleichtern Haushaltsverantwortlichen zwar die unterjährige Einhaltung eines Budgets. Derartige Puffer widersprechen jedoch dem einschlägigen Haushaltsrecht, insbesondere § 11 Abs. 2 LHO. Haushaltsvorschriften und -grundsätze gelten für jegliches Haushaltsgeschehen. Einen Grund für Ausnahmen im Zusammenhang mit Zinsausgaben sieht der Rechnungshof nicht.

#### **4.5.3 Haushaltssystematik**

- 806 Nach dem Grundsatz der Einzelveranschlagung (auch Spezialisierungsgebot) sind Ausgaben nach Zwecken getrennt im Haushaltsplan zu veranschlagen. Diesem Grundsatz ist das Finanzressort gefolgt. Es hat die Prämienzahlungen in einer eigenen Haushaltsstelle veranschlagt und gebucht.
- 807 Die Ausgaben dieser Haushaltsstelle sind allerdings nach den Haushaltsgesetzen gegenseitig deckungsfähig mit den Zinsausgaben in den Haushaltsstellen der OGr. 57. Die Einrichtung von Deckungsfähigkeiten ist zulässig. Durch die damit verbundene Flexibilisierung wird die Haushaltsbewirtschaftung erleichtert. Gegenseitig deckungsfähige Ausgaben stehen in einem Gliederungs- oder sonstigen Sachzusammenhang zueinander. So haben auch Prämien als ein möglicher Vertragsbestandteil von Derivaten einen Sachzusammenhang mit sonstigen Verpflichtungen oder Ansprüchen aus diesen Verträgen. Allerdings stellt sich allein schon bei der Dimension der durch die Prämienentscheidungen ausgelösten finanziellen Folgen die Frage, ob die hier sehr weit gefasste Deckungsfähigkeit haushaltsgerecht ist. Sie hat dazu geführt, dass das Finanzressort Entscheidungen über die Gestaltung



vorhandener und neuer Prämienverträge treffen konnte, ohne parlamentarische Gremien zu informieren. Ohne die Deckungsfähigkeit hätte das Ressort die Prämien unterjährig in den Haushalt 2010 nur über eine Nachbewilligung gem. § 37 LHO und entsprechende Einsparungen an anderer Stelle einstellen können.

- 808 Da Deckungsfähigkeit nicht dazu führen sollte, Mittelbewilligungen ohne Weiteres für andere als die geplanten Zwecke zu verwenden, hat der Rechnungshof mit dem Finanzressort erörtert, für die in Rede stehenden Haushaltspositionen eine Ausnahme von der Deckungsfähigkeit festlegen zu lassen. Das Ressort hat dies abgelehnt, weil es dadurch das Schuldenportfolio nur unter erschwerten Bedingungen, also weniger flexibel, steuern könne. Bleibt die umfassende Deckungsfähigkeit für OGr. 57 bestehen, so hält es der Rechnungshof aus Gründen der Haushaltstransparenz für unverzichtbar, dass das Finanzressort die HaFA unterjährig über beabsichtigte wesentliche Mittelverschiebungen und deren Folgen im Kreditbereich informiert. Das gilt auch dann, wenn diese Veränderungen formal durch das Haushaltsgesetz zugelassen sind.

#### **4.5.4 Keine Kostentransparenz**

- 809 Beim Abschluss von Verträgen mit Banken entstehen Kosten. Ist die öffentliche Hand kostenpflichtig, so ist haushaltssystematisch vorgesehen, diese Kosten bei einer eigenen OGr. innerhalb der Hauptgruppe 5, aber nicht bei der OGr. 57 (Zinsen) zu buchen. Kosten sind klassisch sächliche Verwaltungsausgaben und gehören - im Gegensatz zu Zinsen - zu den sog. Primärausgaben. Aus den Haushalten soll abzulesen sein, wofür die Gebietskörperschaft das bewilligte Budget im Einzelnen verwendet (s. Tz. 806).
- 810 Die Kosten für Derivatgeschäfte werden in den Verträgen nicht gesondert ausgewiesen. Sie sind vielmehr in den Swap-Zahlungsströmen enthalten (also in die Ausgaben „eingepreist“). Das geht zulasten der Transparenz und schränkt letztlich die Budgethoheit des Parlaments ein.
- 811 Das Finanzressort hat darauf hingewiesen, dass es die Kosten für ein Derivatgeschäft theoretisch ermitteln könne. Es sieht die Differenz zwischen dem sog. fairen Wert und dem Marktwert als Kostenfaktor an. Nach Auffassung des Rechnungshofs reicht das nicht aus, um eine volle Kostentransparenz herzustellen. Es kommt vielmehr auf ausdrücklich (in €) ausgewiesene Kosten für den einzelnen Vertrag an.



#### 4.5.5 Wirtschaftlichkeit

- 812 Bei den in Tz. 795 zuerst genannten vier Fällen sind bereits vertraglich vereinbarte Zinszahlungen teilweise durch Prämien ersetzt und vorweggenommen worden. Damit war eine Berechnung der Wirtschaftlichkeit möglich, weil mit Höhe und Zahlungstermin sowohl der Zinsen als auch der Prämien beim Abschluss der Vereinbarung alle für eine Wirtschaftlichkeitsrechnung relevanten Zahlungsströme bekannt waren. Das Finanzressort hatte keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorgenommen.
- 813 Gem. § 7 LHO sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Der Rechnungshof hat in einer eigenen Berechnung nach der Kapitalwertmethode, einer dynamischen Wirtschaftlichkeitsrechnung, ermittelt, dass die Prämienzahlungen unwirtschaftlich sind. Sie weisen zusammengenommen einen finanziellen Nachteil von 1,9 Mio. € (Barwert) aus. Außerdem trägt Bremen durch seine Vorleistung ein erhöhtes Risiko (Adressenausfallrisiko). Transaktionskosten für Information, Gestaltung und Abwicklung der Verträge usw. kommen noch hinzu.
- 814 Das Ergebnis von dynamischen Wirtschaftlichkeitsrechnungen wird durch die Wahl des Zinssatzes beeinflusst, mit dem die Zahlungen vor und nach dem Bezugszeitpunkt auf diesen bezogen und damit vergleichbar gemacht werden (Diskontierungszinssatz). Um eine einheitliche Linie zu gewährleisten, legt die Senatorin für Finanzen jährlich den von der Verwaltung für alle Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen anzuwendenden Diskontierungszinssatz fest. Der Zinssatz wird in erster Linie durch die durchschnittliche Zinsverpflichtung bestimmt, mit der Bremen seine Schulden zu bedienen hat. Es sind höhere Zinsverpflichtungen älterer Verträge als auch niedrigere Zinssätze der jüngeren Zeit berücksichtigt. Für das Jahr 2010 betrug der Diskontierungszinssatz bis November des Jahres für Laufzeiten zwischen 5 und 10 Jahren 4,4 %. Diesen Zinssatz hat der Rechnungshof bei seiner Berechnung angewendet.
- 815 Das Finanzressort hat eingewandt, dass in den in Rede stehenden Fällen die Abzinsung mit dem Durchschnittssatz den Anforderungen nicht gerecht werde. Dieser würde auf Basis von durchschnittlichen Zinssätzen der letzten fünf Jahre berechnet. Zudem würde der Zinssatz mit einem Zinsänderungspuffer belegt. Für Entscheidungen am Kreditmarkt sei der konkrete Zinssatz anzuwenden, mit dem zu den Zeitpunkten der Prämienzahlung diese Beträge kreditfinanziert wurden. Dieser Zinssatz habe 2010 mit rd. 3 % deutlich niedriger gelegen.

- 816 Das Argument des Ressorts überzeugt den Rechnungshof nicht. Aber auch bei einem Zinssatz von 3 % ergibt sich als Barwert ein wirtschaftlicher Nachteil, und zwar in Höhe von 742 T€ für die vier Fälle. Um einen ausgeglichenen Barwert zu erreichen, hätte von angenommenen Zielwerten zwischen 1,9 % und 2,6 % ausgegangen werden müssen. Zu diesen Zinssätzen hätten die Prämien jedoch nicht finanziert werden können. Das Adressenausfallrisiko und die Transaktionskosten sind dabei noch nicht berücksichtigt. Dieses Ergebnis überrascht nicht. Es ist nicht realistisch anzunehmen, mit der Aufnahme von Krediten bei einer Bank könnten die Zinszahlungen für laufende Verträge bei einer anderen Bank verringert werden.
- 817 Das Finanzressort hat in einem zweiten Schritt bezweifelt, dass der Rechnungshof bei seiner Wirtschaftlichkeitsbetrachtung die geeignete Methode gewählt hat. Es hat für die vier Derivatverträge die Wirtschaftlichkeit im Nachhinein nach einer anderen Methode errechnet. Das Ressort kommt damit zwar zu einem deutlich günstigeren Ergebnis als der Rechnungshof, aber auch der vom Ressort ermittelte Barwert zum Zeitpunkt der Entscheidung ist negativ.
- 818 Im Weiteren hat das Finanzressort darauf verwiesen, dass neben den quantitativen Aspekten auch qualitative Gründe ausschlaggebend für die Prämienzahlung gewesen seien. Strategisches Ziel sei die Verstetigung der Zinsausgaben bis zum Jahr 2020. Der Rechnungshof verweist in diesem Zusammenhang auf die in den Verwaltungsvorschriften zu § 7 LHO genannte Nutzwertanalyse. Damit hätte das Ressort die monetäre Bewertung der Kapitalwertmethode durch qualitative Aspekte ergänzen und beide Teilergebnisse zusammen bewerten können. So wäre auch die Grundlage für eine umfassende Unterrichtung des Parlaments über die Kosten der Verstetigung geschaffen.

#### **4.5.6 Auswirkungen der Prämienzahlungen**

- 819 Der Rechnungshof hat Daten des Senats zur Fortschreibung der Finanzplanung in Verbindung mit der Darstellung der Schritte bis zum Abbau der Neuverschuldung ab dem Jahr 2020 ausgewertet. Bremen muss damit nachweisen, dass es die Bedingungen erfüllt, um die jährlichen Konsolidierungshilfen erhalten zu können. Es muss sein strukturelles Finanzierungsdefizit im Gegenzug zu den Hilfen abbauen (s. Tz. 108 ff.).
- 820 Das strukturelle Defizit des Jahres 2010 soll über zehn Jahre in zehn jährlich gleichen Abbausritten auf Null im Jahr 2020 „heruntergefahren“ werden. Für das Jahr 2011 ist ein Abbauschritt in Höhe von knapp 122 Mio. € vorge-

sehen (10 % des berechneten strukturellen Finanzierungsdefizits 2010 von rd. 1.218,9 Mio. €).

821 Die Prämienzahlungen im Jahr 2010 wirken sich doppelt auf die Einhaltung der Defizitabbauverpflichtung aus:

- Sie haben das Defizit um rd. 96,6 Mio. € erhöht. Die Prämienzahlungen stellen keine notwendigen und dauerhaften Ausgaben dar. Sie können 2011 ersatzlos entfallen, ohne dass damit Leistungseinschnitte in irgendeinem Politikbereich verbunden wären oder Mehreinnahmen erzielt werden müssten. Durch den „Wegfall“ dieser Ausgaben für Prämien würde der vereinbarte Defizitabbau für das Jahr 2011 bereits zu etwa 80 % nachgewiesen.
- Die Prämienzahlungen beeinflussen auch die Zinsverpflichtungen der späteren Jahre. Die Prämien haben bereits für das Jahr 2010 zu Zinsminderausgaben von rd. 5,1 Mio. € geführt. Für das Jahr 2011 werden sie den Spitzenwert von mehr als 20 Mio. € erreichen und degressiv 2019 auslaufen.

Somit hätte das Finanzierungsdefizit 2010 allein wegen dieser unmittelbaren Folgen um etwa 91,5 Mio. € geringer ausfallen können. Hinzuzurechnen sind die Zinsbelastungen aus den Kreditanteilen, mit denen die Prämien im Jahr 2010 finanziert worden sind. Insgesamt hätte sich ohne Prämien ein um etwa 100 Mio. € geringeres Defizit ergeben.

## **4.6 Schuldenmanagement ohne Derivate?**

### **4.6.1 Gründe für den Einsatz von Derivaten**

822 Unabhängig von der Strategie, Zinsausgaben zu verstetigen, können zwei Argumente für den Einsatz von Swaps sprechen. So soll ihr Einsatz eine Flexibilisierung der Struktur des Portfolios bewirken. Das Verhältnis von festen und variablen Zinsen lasse sich durch Swaps schneller ändern, als dies durch Steuerung des Schuldenportfolios ohne Derivate möglich wäre. Theoretisch könnten die Zinsstruktur und die Strategie der Portfoliosteuerung „über Nacht“ vollständig in die eine oder andere Richtung gedreht werden.

823 Die Frage ist, ob es Bedarf dafür gibt, die Gestaltungsmöglichkeiten des Portfolios durch den Einsatz von Derivaten derart auszuweiten. Der Anteil der variabel verzinsten Kredite am Schuldenportfolio liegt nach Auskunft des

Finanzressorts derzeit bei 10 %. Der Entwurf der Dienstanweisung für Derivate lässt eine Ausweitung bis 30 % zu, z. B. um kurzfristig auf besondere Zinsentwicklungen reagieren zu können.

- 824 Ohne Derivate kann die Struktur des Schuldenportfolios zunächst nur anlassbezogen nach regulären oder außerordentlichen Tilgungen und bei Schuldenerhöhungen verändert werden. Nachfolgekredite (Umschuldungen) können nach Marktlage und Portfolioreferenzen ausgewählt werden.
- 825 Der Rechnungshof hat untersucht, ob diese Möglichkeiten ausreichen, die für erforderlich gehaltenen Änderungen herbeiführen zu können. Für Gestaltungsmöglichkeiten sprechen ständiger Kreditbedarf und kurze Zinsbindungen. Bremen hat z. B. im Jahr 2009 Kreditverträge über rd. 4,3 Mrd. € und im Jahr 2010 über 5,3 Mrd. € abgeschlossen. Zusätzlich zur Nettoneuverschuldung wird etwa ein Fünftel bis ein Viertel der Altschulden in jedem Jahr vertraglich neu geregelt. Dieser hohe „Umschlag“ stellt ein großes Potenzial dar, um Maßnahmen mit durchschlagenden Auswirkungen auf das Gesamtportfolio ergreifen zu können. Auch mit abnehmender Neuverschuldung in den nächsten Jahren werden bei konstanter durchschnittlicher Laufzeit genügend Kreditverträge abzuschließen sein.
- 826 Das Finanzressort hat dargestellt, Derivate seien in letzter Zeit vermehrt eingesetzt worden, weil es damit möglich gewesen sei, kurzfristige Kredite aufzunehmen und deren Zinsvorteile zu nutzen. Ohne Derivate hätten Zinsänderungsrisiken nur konventionell durch durchweg teurere laufende Schuldscheine abgesichert werden müssen. Angesichts des hohen Schuldenaufkommens und der Vielzahl der dahinter stehenden Kredite überzeugt es den Rechnungshof nicht, dass das Schuldenportfolio nur mit Derivaten flexibel gesteuert werden kann.
- 827 Das zweite Argument für den Einsatz von Derivaten lautet, die Kombination eines Kreditvertrags mit einem zeitgleich abgeschlossenen Swap sei vorteilhafter als ein Kredit, der von vornherein die gewünschte Zinsfestlegung besitze. Als Grund dafür wird oft genannt, dass Marktteilnehmer für Kredite und Teilnehmer am Derivatemarkt auf unterschiedlich liquiden Märkten aktiv seien.
- 828 Belastbare Anhaltspunkte für die Richtigkeit dieser Annahme hat die Prüfung nicht ergeben. Dazu wäre es notwendig gewesen, für Einzelfälle unter Ausschreibungsbedingungen die Konditionen eines alternativen, vergleichbaren Kreditvertrags zu ermitteln. Das ist im Nachhinein jedoch allein anhand der geprüften Akten nicht mehr zuverlässig möglich gewesen.

- 829 Fachleute gehen davon aus, dass bei der Kombination „Kredit plus Swap“ die Zinssätze um geschätzt maximal ein bis drei Basispunkte (0,01 - 0,03 %) niedriger lägen als bei einem vergleichbaren Kredit ohne Swap.
- 830 Das Finanzressort bestätigt den geringen wirtschaftlichen Unterschied der beiden Vertragskonstellationen. Es verweist aber darauf, dass bei seiner Art der Gestaltung und Steuerung des Portfolios aufgrund der derzeit großen Unterschiede zwischen kurzfristigen und langfristigen Zinssätzen Finanzierungsvorteile von 0,23 % bestünden, wenn es sich für kurzfristige Laufzeiten entscheide.
- 831 Inwieweit die beiden für den Derivateinsatz ins Feld geführten Argumente einen offensiven Einsatz von Derivaten rechtfertigen, muss das Finanzressort errechnen. Dabei hat es einzubeziehen, wie hoch der personelle und der sächliche Aufwand für den Abschluss, die Verwaltung, die Überwachung und die Risikobegrenzung sind.

#### **4.6.2 Bremen im Vergleich**

- 832 Der Rechnungshof hat ermittelt, ob und ggf. in welchem Umfang andere Länder Derivate innerhalb ihres Schuldenmanagements einsetzen. Die Ergebnisse sind sehr unterschiedlich: Die Finanzressorts einiger Länder setzen Derivate intensiv ein. In einigen anderen Ländern werden außer Kündigungs-, Wandlungs- und sonstigen unmittelbar mit Krediten in Verbindung stehenden derivatähnlichen Geschäften keine Derivate eingesetzt. Ein Land hat nach Auswertung einer Pilotstudie seines Finanzressorts entschieden, auf das Instrument der Derivate künftig zu verzichten.
- 833 Berechnungen des Rechnungshofs über das Verhältnis von Zinsausgaben zum Schuldenstand der Länder (prozentualer Durchschnittzinssatz) haben für Bremen ergeben, dass der Prozentsatz etwa im Mittelfeld der Länderwerte liegt. Allerdings kann aus den Vergleichen nicht abgeleitet werden, wie die angemessene und wirtschaftliche Steuerung eines Schuldenportfolios aussehen sollte. Die öffentlich zugänglichen Daten sind oft nicht direkt vergleichbar, außerdem sind die Rahmenbedingungen in den Ländern unterschiedlich. Der Rechnungshof regt an, dass das Finanzressort Vergleichsberechnungen und Auswertungen zwischen den Ländern unmittelbar initiiert.

#### **4.7 Kritisches Abwägen dringend geboten**

- 834 Die Senatorin für Finanzen sieht im Einsatz von Derivaten eine Möglichkeit, das bremische Schuldenportfolio flexibel zu steuern. Nach der Einschätzung



des Rechnungshofs setzt das Ressort das Instrumentarium des Schuldenmanagements insgesamt fachkundig ein. Gleichwohl sollte Bremen, insbesondere wegen des damit verbundenen Aufwands, erwägen, das Derivatgeschäft restriktiver als bisher zu betreiben.



Finanzen

## **Steuerliche Behandlung von Unterhalts- und Versorgungsleistungen**

**Die für die steuerliche Behandlung von Unterhaltsleistungen maßgebliche Unterlage stand den Beschäftigten häufig nicht zur Verfügung.**

**Zur Sicherstellung des Steueranspruchs notwendige Kontrollmitteilungen wurden nicht regelmäßig gefertigt und nicht immer richtig ausgewertet.**

**Die Veranlagung von Versorgungsleistungen lässt sich noch effizienter durchführen, wenn anlässlich des ersten Antrags ein Prüfungsvermerk gefertigt wird.**

### **1 Prüfung beim Finanzamt Bremen-Ost**

835 Der Rechnungshof hat geprüft, wie das Finanzamt Bremen-Ost

- als Sonderausgaben geltend gemachte Unterhaltsleistungen an geschiedene oder dauernd getrennt lebende Ehegatten (Realsplitting) sowie
- auf besonderen Verpflichtungen beruhende, lebenslange Versorgungsleistungen

steuerlich bearbeitet hat. Er hat 113 von 392 Fällen mit Realsplitting und 28 von 172 Fällen mit Versorgungsleistungen untersucht. Sofern die Empfängerinnen und Empfänger der Leistungen in Bremen ansässig waren, hat der Rechnungshof auch geprüft, ob diese die erhaltenen Leistungen versteuert haben.

836 Da die bremischen Veranlagungsfinanzämter nach gleichen Grundsätzen arbeiten, können die Feststellungen des Rechnungshofs auf die übrigen Finanzämter übertragen werden.



## **2 Realsplitting**

### **2.1 Rechtliche Grundlage**

837 Unterhaltsleistungen an geschiedene oder dauernd getrennt lebende Ehegatten können bis zu 13.805 € bei den Unterhaltsleistenden steuermindernd als Sonderausgaben berücksichtigt werden. Dies setzt voraus, dass die unterhaltsempfangende Person dem zustimmt. Sie hat die Unterhaltsleistungen als Sonstige Einkünfte zu versteuern.

### **2.2 Anlage U**

838 Die Finanzverwaltung hat für das Realsplitting-Verfahren einen als Anlage U bezeichneten Vordruck entwickelt. Darin legen die Beteiligten die Höhe der als Sonderausgaben zu berücksichtigenden Unterhaltsleistungen fest. Die Vereinbarung wirkt dauerhaft über den ersten Veranlagungszeitraum hinaus bis sie widerrufen wird. Sie ist daher gesondert abzulegen.

839 Das Finanzressort hat das Ablageverfahren für die Anlage U in einer Verwaltungsanweisung geregelt. Die Beschäftigten sind von dieser Anweisung häufig abgewichen. Im Veranlagungsbereich wurden die Anlagen nicht immer wie vorgeschrieben in Sonderakten abgelegt. Stattdessen wurden sie den laufenden Akten beigefügt. Diese Akten werden, anders als Sonderakten, regelmäßig aussortiert und nach einer bestimmten Zeit vernichtet.

840 Neben dem Veranlagungsbereich hat das Finanzamt Arbeitnehmerstellen eingerichtet. Dort werden Steuererklärungen bearbeitet, die im Wesentlichen Arbeitseinkommen beinhalten. Die Ablage der Anlage U war dort uneinheitlich. So wurden die Anlagen sowohl anweisungsgemäß nach Steuernummern sortiert in Ordnern abgelegt als auch jährweise oder alphabetisch gesammelt. Teilweise verblieben sie bei den jeweiligen Einkommensteuererklärungen.

841 Bei einem Zuständigkeitswechsel zwischen dem Veranlagungsbereich und den Arbeitnehmerstellen verbleiben die Anlagen U bei der abgebenden Stelle.

842 Um die Bearbeitung zu erleichtern und zu verbessern hat der Rechnungshof das Finanzressort gebeten, die Beschäftigten auf die Anweisung zur Ablage der Anlage U erneut hinzuweisen. Er hat zudem angeregt, die Anlagen künftig den übernehmenden Stellen zu übergeben.



### 2.3 Kontrollmitteilungen

- 843 Wenn Dauersachverhalte, wie Realsplitting, erstmals vorliegen oder wegfallen, hat der Veranlagungsbereich Steuererklärungen nach festgelegten Kriterien zu bearbeiten. Bei von den Arbeitnehmerstellen zu bearbeitenden Steuererklärungen werden solche Sachverhalte vom DV-System mit einem Prüfhinweis versehen.
- 844 Neben der rechtlichen Prüfung des Sachverhalts haben die Beschäftigten bei erstmalig steuerlich geltend gemachten Unterhaltszahlungen Kontrollmitteilungen zu fertigen, um die Versteuerung der erhaltenen Leistungen sicherzustellen. Sie haben die für die begünstigten Personen zuständigen Finanzämter mit einer Kopie der Anlage U zu informieren. In rd. 42 % der geprüften Fälle war den Akten nicht zu entnehmen, ob die Beschäftigten dieser Verpflichtung nachgekommen sind.
- 845 Bremische Finanzämter waren bei 60 der geprüften Fälle nicht nur für die Zahlenden, sondern auch für die Empfängerinnen und Empfänger der Unterhaltsleistungen zuständig. Insoweit konnte der Rechnungshof nachprüfen, ob die Unterhaltsleistungen versteuert worden sind. Er hat festgestellt, dass in zehn dieser Vorgänge Steuerfestsetzungen mit zu geringen Beträgen durchgeführt wurden. In drei Fällen lagen den Beschäftigten keine Kontrollmitteilungen vor, in sieben Fällen werteten sie Kontrollmitteilungen nicht richtig aus.
- 846 Die Prüfung hat gezeigt, dass Kontrollmitteilungen nicht immer in vorgegebenem Umfang gefertigt und ausgewertet wurden. Ähnliche Feststellungen hatte der Rechnungshof bereits in seiner Prüfung „Auswertung von Kontrollmitteilungen in den Finanzämtern“ getroffen (vgl. Jahresbericht 2006 - Land -, Tz. 807 ff.). Seinerzeit werteten die Finanzämter Kontrollmitteilungen der Lohnsteuer-Außenprüfungsstellen unzureichend aus. Der Rechnungshof hat das Finanzressort gebeten darauf hinzuwirken, dass die Finanzämter Kontrollmitteilungen fertigen und sorgfältig auswerten.

### 3 Versorgungsleistungen

- 847 Lebenslange und wiederkehrende Versorgungsleistungen im Zusammenhang mit einer Vermögensübertragung können steuerlich als Sonderausgaben berücksichtigt werden. Solche Leistungen werden i. d. R. bei vorweggenommenen Erbfolgen vereinbart. Empfängerinnen und Empfänger haben die erhaltene Versorgungsleistung zu versteuern.



- 848 Bis 2007 war für alle Vermögensübertragungen gegen Versorgungsleistungen ein Sonderausgabenabzug möglich, sofern bestimmte gesetzliche Voraussetzungen erfüllt waren. Ab 2008 sind Versorgungsleistungen nur noch bei Übertragungen von Mitunternehmeranteilen an Personengesellschaften, von Betrieben und Teilbetrieben oder von mindestens 50 % der Anteile an Gesellschaften mit beschränkter Haftung begünstigt. Aus den übertragenen Einheiten müssen land- und forstwirtschaftliche, freiberufliche oder gewerbliche Einkünfte erzielt werden.
- 849 Wenn erstmals Versorgungsleistungen aus der Übertragung von Vermögen als Sonderausgaben geltend gemacht werden, ist der Fall intensiv zu prüfen. In den vom Rechnungshof geprüften 28 Fällen waren Vermerke über solche Prüfungen nur bei rd. einem Viertel der Fälle enthalten. Der Rechnungshof hat aber anhand der Akten festgestellt, dass im Ergebnis die gesetzlichen Vorgaben regelmäßig eingehalten worden sind.
- 850 Das Verfahren kann noch verbessert werden, wenn beim erstmaligen Abzug regelmäßig kurze Prüfungsvermerke erstellt werden. Solche Vermerke können die laufende Bearbeitung erleichtern, insbesondere bei einem Wechsel der Beschäftigten.

#### **4 Ressort setzt Vorschläge aus Prüfung um**

- 851 Das Ressort hat in seiner Stellungnahme ausgeführt, es habe die Prüfungsergebnisse in einer Sachgebietsleiterbesprechung erörtert und auf die Einhaltung der Bearbeitungsweise der Verwaltungsanweisung, die Notwendigkeit einer Bearbeitungsdokumentation und eine gute Ablagepraxis hingewiesen.
- 852 Darüber hinaus hat es bereits alle Finanzämter über die Ergebnisse der Prüfung unterrichtet und erneut auf die Bearbeitungsgrundsätze hingewiesen:
- Bei erstmaligem Abzug von Unterhaltsleistungen und Versorgungsleistungen sind Kontrollmitteilungen zu fertigen.
  - Die Anlagen U sind als Dauertatbestand in einem gesonderten Teil der Sonderakte oder beim aktenlosen Verfahren in einem gesonderten Ordner abzulegen.
  - Bei einem Zuständigkeitswechsel sind im allgemeinen Veranlagungsbereich die Anlagen U dem übernehmenden Bezirk zur Verfügung zu stellen.



- Die erstmalige Berücksichtigung von Sonderausgaben aufgrund von Versorgungsleistungen aus der Übertragung von Vermögen ist intensiv zu prüfen und ein Vermerk über das Ergebnis der Prüfung zu fertigen.

853 Das Ressort hat ferner erklärt, es werde die Feststellungen und Anregungen des Rechnungshofs bei der turnusmäßigen Überarbeitung der Verwaltungsanweisung berücksichtigen. Insbesondere wolle es die „Arbeitsanweisung zur Verwaltung der Steuerakten“ überarbeiten. Eine weitere Verbesserung werde sich im ersten Halbjahr 2011 ergeben, wenn die Angaben aus der Anlage U in einem elektronischen System abgespeichert werden.





---

## **IX Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der landesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts**





## **Bremische Landesmedienanstalt**

**Die Bremische Landesmedienanstalt hat die Empfehlungen des Rechnungshofs aus der im Jahr 2007 durchgeführten Prüfung umgesetzt.**

**Der Rechnungshof hat die Landesmedienanstalt und die Senatskanzlei hinsichtlich der Maßstäbe für die Genehmigung des Haushaltsplans der Bremischen Landesmedienanstalt beraten.**

### **1 Nachschau**

854 Der Rechnungshof hatte im Jahr 2007 die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Bremischen Landesmedienanstalt (brema) geprüft. Der Rechnungshof hat sich damit befasst, ob die brema die Anregungen und Vorschläge aus der Prüfung aufgenommen hat.

### **2 Haushaltsführung**

855 Die brema ist den Vorschlägen des Rechnungshofs für die Aufstellung des Haushalts gefolgt. Sie hat die einzelnen Haushaltsanschlüsse präzise ermittelt und die Bildung von Ausgaberechten erheblich eingeschränkt. Zu allen Titeln des Haushaltsplans gibt es Erläuterungen. Die Haushaltspläne der brema sind transparent dargestellt und geben ein klares und realistisches Bild der geplanten Haushaltsführung.

856 In seiner Prüfung hatte der Rechnungshof seinerzeit gefordert, dass die brema nicht benötigte Mittel entsprechend § 40 Abs. 3 Rundfunkstaatsvertrag an Radio Bremen abführt. Die brema ist dem nachgekommen. Sie hat im Jahr 2009 nicht benötigte Mittel in Höhe von rd. 148 T€ an Radio Bremen überwiesen.

### **3 Genehmigung des Haushaltsplans**

857 Die Senatskanzlei nimmt die Rechtsaufsicht über die brema wahr. Sie hat außerdem den Haushaltsplan der brema gemäß § 108 LHO zu genehmigen.

858 Bei seiner Prüfung im Jahr 2007 hatte der Rechnungshof beanstandet, dass das nicht immer zeitnah geschehen war. Er hatte darauf hingewiesen, dass eine verzögerte Genehmigung die Haushaltsautonomie der brema beeinträchtigen könne.

- 859 Zwischen der Senatskanzlei und der brema bestanden unterschiedliche Auffassungen darüber, welche Voraussetzungen für die Erteilung der Genehmigung des Haushaltsplans gemäß § 108 LHO gegeben sein müssen, bzw. aus welchen Gründen die Genehmigung versagt werden darf.
- 860 Im Zuge der Genehmigung des Nachtragshaushaltsplans 2009 sowie des Haushaltsplans 2010 haben Senatskanzlei, brema und Rechnungshof sich deshalb mit der Frage auseinandergesetzt, wie das Genehmigungsverfahren inhaltlich und formell ausgestaltet werden sollte.
- 861 Die Beteiligten haben Maßstäbe für die Genehmigung des Haushaltsplans der brema festgelegt. Danach ist vor der Genehmigung zu prüfen, ob die Bestimmungen des Haushaltsrechts in formeller und materieller Hinsicht eingehalten werden. Schwerpunkt der Prüfung soll sein, ob der Haushalt ausgeglichen ist und ob die Haushaltsgrundsätze (wie Vollständigkeit, Klarheit, Bruttoveranschlagung usw.) eingehalten werden. Darüber hinaus soll geprüft werden, ob die haushaltsrechtlichen Vorschriften und insbesondere die Grundsätze „Sparsamkeit“ und „Wirtschaftlichkeit“ beachtet werden. Auffälligkeiten, wie eine fehlende Plausibilität von Daten, sollen ebenfalls Gegenstand der Prüfung sein. Im Hinblick auf die Verpflichtung, Mittel an Radio Bremen abzuführen, soll überprüft werden, ob und in welcher Höhe die brema Mittel nicht selbst benötigt.
- 862 Die notwendigen Informationen für eine an diesen Maßstäben ausgerichtete Prüfung stehen der Senatskanzlei mit den von der brema vorgelegten Haushaltsplänen zur Verfügung. Sie enthalten die Ist-Zahlen des Vorjahres und Erläuterungen zu jedem Titel. Bei ihrer Prüfung kann die Senatskanzlei darüber hinaus auf die Jahresrechnungen der brema zurückgreifen.
- 863 Senatskanzlei, brema und Rechnungshof haben auf dieser Grundlage die Differenzen über die Prüfung vor der Genehmigung des Haushaltsplans ausgeräumt.

#### **4 Personal**

- 864 Nachdem der Direktor der brema altersbedingt ausgeschieden war, ist die Stelle zum Juli 2009 nachbesetzt worden. Die Nachfolgerin im Amt hat die ebenfalls freigewordene Stelle der Verwaltungsleitung nicht wieder besetzt und die entsprechenden Aufgaben selbst übernommen. Mit der Einsparung dieser Stelle ist die brema auch im Bereich der Personalwirtschaft auf Vorschläge des Rechnungshofs eingegangen.





865 Der Rechnungshof hatte bei seiner Prüfung im Jahr 2007 u. a. die zu hohe Eingruppierung und Zulagengewährung bei einem leitenden Mitarbeiter der brema beanstandet. Im Zusammenhang mit der Zulagengewährung hat die brema Regressforderungen gegen den Verantwortlichen geltend gemacht. Die Beteiligten haben sich außergerichtlich auf eine Schadenersatzzahlung in Höhe von rd. 50 T€ geeinigt.

## **5 Bügerrundfunk**

866 Die brema ist dabei, den Bügerrundfunk weiter zu entwickeln. Sie hat u. a. Maßnahmen eingeleitet, um ihn kostengünstiger zu organisieren. So hat sie beispielsweise vom Bügerrundfunk genutzte Räumlichkeiten aufgegeben.

867 Die brema hat die Vorschläge des Rechnungshofs zur Haushalts- und Wirtschaftsführung und die aufgabenkritischen Anregungen zum Bügerrundfunk damit aufgegriffen.





---

Rechnungshof  
der Freien Hansestadt Bremen



Bremen, den 12. Mai 2011

Sokol

Meyer-Stender

Kolbeck-Rothkopf

Dr. Brockmüller

