

Bericht und Antrag des staatlichen Rechnungsprüfungsausschusses zur Haushaltsrechnung der Freien Hansestadt Bremen für das Jahr 2010 (Mitteilung des Senats vom 13. Dezember 2011, Drs. 18/165) und zum Jahresbericht 2012 – Land – des Rechnungshofs vom 24. April 2012 (Drs. 18/365)**I. Bericht**

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss hat sich in seinen Sitzungen am 12. Oktober 2012, 16. November 2012, 7. Dezember 2012, 18. Januar 2013, 15. Februar 2013, 8. März 2013 und am 12. April 2013 mit der Haushaltsrechnung für das Jahr 2010 und insbesondere mit den Prüfungsergebnissen des Rechnungshofs befasst und dabei den Rechnungshof, die Finanzverwaltung sowie diejenigen Ressorts, zu deren Haushaltsführung der Rechnungshof Bemerkungen für erforderlich hielt, hinzugezogen. Die Ergebnisse dieser Beratungen und die Bemerkungen des staatlichen Rechnungsprüfungsausschusses sind nachfolgend aufgeführt. Die Überschriften und die Textzahlen (Tz.) beziehen sich auf den Jahresbericht 2012 (Land) des Rechnungshofs.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss ist darüber hinaus der Umsetzung seiner Beschlüsse zu den vorausgegangenen Berichten des Rechnungshofs nachgegangen.

1. Jahresbericht des Rechnungshofs 2012**1.1 Vorbemerkungen, Tz. 1 bis 12**

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss nimmt zur Kenntnis, dass die Bürgerschaft über die Entlastung des Senats für das Haushaltsjahr 2009 am 21. März 2012 beschlossen hat, Beschluss der Bürgerschaft (Landtag) Nr. 18/247.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss nimmt zur Kenntnis, dass die Bürgerschaft dem Rechnungshof für seine Rechnungslegung zum Haushaltsjahr 2010 am 14. Dezember 2011 Entlastung erteilt hat, Beschluss der Bürgerschaft (Landtag) Nr. 18/136.

1.2 Haushaltsgesetz (einschließlich Haushaltsplan) und Haushaltsrechnung 2010, Tz. 13 bis 52

Der Senat hat die Haushaltsrechnung für das Jahr 2010 am 13. Dezember 2011 vorgelegt, Drs. 18/165. Die Kreditaufnahmegrenze nach Artikel 131a Landesverfassung (LV) ist 2010 für Land und Stadt zusammen um rd. 692,0 Mio. € überschritten worden.

Mit Abschluss der Haushalte 2010 des Landes und der Stadtgemeinde Bremen sind Überschüsse von insgesamt rd. 6,6 Mio. € festgestellt und zum Ausgleich bestehender Verlustvorträge herangezogen worden. Die Höhe der Rücklagen und Reste betrug rd. 106,0 Mio. €. Die Haushaltsrechnung des Landes Bremen wies beim Finanzierungssaldo eine Unterdeckung von rd. 540,5 Mio. € aus.

Der Rechnungshof hat in zehn Fällen Haushaltsüberschreitungen des Landes festgestellt, die das Budgetrecht des Parlaments verletzen. Die Gesamtsumme ist mit rd. 1,8 Mio. € gegenüber dem Vorjahr gesunken. Die Senatorin für Finanzen hat den Haushalts- und Finanzausschüssen darüber am 6. Mai 2011 detailliert berichtet (Vorlage 17/691 L, zugleich 17/714 S), für das Jahr 2011 am 6. Juli 2012 (Vorlage 18/171 L, zugleich 18/196 S).

Die haushaltsgesetzlichen Kreditermächtigungen sowie der Rahmen für Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen sind 2010 eingehalten worden. Der Gesamtbestand solcher Verpflichtungen des Landes hat sich verringert.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss bittet die Senatorin für Finanzen, die detaillierte Berichterstattung über Haushaltsüberschreitungen fortzusetzen, auch mit dem Ziel, Anzahl und Umfang weiter zu verringern.

Im Übrigen nimmt der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss Kenntnis.

1.3 Steuern, Schulden und Zinsen, Tz. 53 bis 63

Der Rechnungshof hat dargelegt, dass die steuerabhängigen Einnahmen des Stadtstaates im Jahr 2011 nahezu das Niveau des Jahres 2008 erreicht haben. Insofern konnten die Mindereinnahmen der Jahre 2009 und 2010 fast kompensiert werden.

Durch die gute Einnahmeentwicklung konnte auch die Netto-Neuverschuldung gegenüber dem Vorjahr reduziert werden. Das Land hatte Ende 2011 fast 10 Mrd. € Schulden. Das Land und seine Stadtgemeinden zusammen hatten mit insgesamt rd. 18,5 Mrd. € etwa 3,5 % höhere Schulden als im Vorjahr.

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die Erhöhung der Zinsausgaben des Stadtstaates im Jahr 2010 in erster Linie auf einmalige Zinszahlungen (Prämienzahlungen) in Höhe von mehr als 96 Mio. € zurückzuführen war. Im Jahr 2011 hat es keine Prämienzahlungen in dieser Höhe gegeben, sodass trotz der höheren Schulden die Zinsausgaben um rd. 61 Mio. € auf unter 630 Mio. € gesenkt werden konnten. In der Stadtgemeinde Bremerhaven, die durch die Prämienzahlung nicht tangiert wurde, sind die Zinsausgaben gegenüber dem Vorjahr weiter gestiegen.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss nimmt Kenntnis.

1.4 Bremen bilanziert, Tz. 64 bis 107

Die Senatorin für Finanzen hat im Dezember 2011 einen doppischen Jahresabschluss 2010 für das Land und die Stadtgemeinde Bremen vorgelegt. Der Abschluss besteht aus der Vermögensrechnung (Bilanz), der Erfolgsrechnung (Gewinn- und Verlustrechnung), dem Lagebericht sowie der Finanzrechnung mit Anhängen. Das Finanzressort hat den Jahresabschluss grundsätzlich nach den von Bund und Ländern erarbeiteten bundeseinheitlichen „Standards staatlicher Doppik“ erstellt.

In diesen Standards ist u. a. geregelt, wann Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen zu aktivieren und wie sie abzuschreiben sind. Das Finanzressort ist bei Bilanzierung dieser Vermögensposition von den Regelungen der Standards abgewichen. Zur korrekten Buchung benötigt das Finanzressort weitere Informationen, vor allem aus den Zuwendungsbescheiden, die derzeit nur bei den jeweiligen Zuwendungsgebern vorliegen. Der Rechnungshof hat das Finanzressort aufgefordert, die benötigten Informationen in die derzeit im Aufbau befindliche zentrale Zuwendungsdatenbank aufzunehmen. Dies hat das Finanzressort zugesagt.

Finanzanlagen mit negativem Eigenkapital werden bisher in der Vermögensrechnung nicht ausgewiesen. Der Rechnungshof hat dem Finanzressort empfohlen, die mit diesen Finanzanlagen verbundenen Risiken darzustellen, indem sie als Eventualverbindlichkeiten ausgewiesen werden. Das Finanzressort hat zugesagt, einen solchen Ausweis als Eventualverbindlichkeit zu prüfen.

Ferner hat der Rechnungshof empfohlen, für Forderungen aus Lieferungen und Leistungen gegenüber verbundenen Unternehmen und alle Innenumsätze gesonderte Konten einzurichten, damit aufwendige Arbeiten der Datenfilterung vermieden werden. Das Finanzressort will die Anregungen aufgreifen.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass Bremen eine Vielzahl von Steuerungsinstrumenten (z. B. Leistungsziele, Leistungskennzahlen) nutzt. Sie

sollten so miteinander verknüpft werden, dass keine Steuerungsinformationen verloren gehen. Ziel sollte der Aufbau eines integrierten doppelten Rechnungswesens sein. Gegenwärtig beschränke sich die Bilanzierung auf das Land und die Stadtgemeinde Bremen, deren Daten nicht getrennt darstellbar seien. Dadurch können die Jahresabschlussdaten nicht mit denen anderer Städte und Länder verglichen werden.

Die Senatorin für Finanzen erklärt dazu, dass bei der Einführung von SAP aus technischen und finanziellen Gründen auf eine Land-/Stadt-Trennung verzichtet wurde. Eine Umsetzung sei inzwischen technisch möglich, wäre aber mit erheblichen Kosten verbunden, ohne dass aus Sicht des Ressorts derzeit ein entsprechender zusätzlicher Steuerungsgewinn entstehen würde.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass erst mit Einbeziehung der Eigenbetriebe und Sondervermögen sowie der Stadtgemeinde Bremerhaven eine „Konzernbilanz“ erstellt werden könne. Die Senatorin für Finanzen will diese Einbeziehung Schritt für Schritt vollziehen und dafür ein mittelfristiges Konsolidierungskonzept erstellen.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss bittet die Senatorin für Finanzen, darüber bis zum 1. Oktober 2013 zu berichten.

Im Übrigen nimmt der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss Kenntnis.

1.5 Programm „Umbau der Verwaltung und Infrastruktur“, Tz. 108 bis 114

Der Rechnungshof hat das Programm „Umbau der Verwaltung und Infrastruktur“ geprüft, das der Senat am 29. November 2011 beschlossen hat. Dieses Programm umfasst ein Volumen von 50 Mio. € (2012: 30 Mio. € / 2013: 20 Mio. €); mit den einzelnen Projekten solle die Verwaltung nachhaltig umgebaut, die Aufgabenwahrnehmung strukturell verbessert und eine Verbesserung der städtischen Infrastruktur bewirkt werden. Damit solle das Programm mittel- und langfristig dazu beitragen, die laufenden Ausgaben Bremens zu senken und belegbare Beiträge zur Haushaltskonsolidierung liefern.

Für einzelne Projekte dieses Programms wurden den Haushalts- und Finanzausschüssen noch im Jahr 2011 entsprechende Anträge auf Erteilung von Verpflichtungsermächtigungen mit begleitenden Unterlagen vorgelegt. Der Rechnungshof kommt zu dem Ergebnis, dass die geprüften Unterlagen fast durchgängig fehlerhaft sind und den Anforderungen der VV-LHO zu § 7 LHO nicht entsprechen. Aus Sicht des Rechnungshofs hätte das Finanzressort diese Anträge in der eingereichten Form deshalb nicht zur Entscheidung an die Haushaltsausschüsse weiterleiten dürfen.

Die Senatorin für Finanzen weist darauf hin, dass die inhaltliche Verantwortung für die Wirtschaftlichkeit einzelner Maßnahmen sowie deren fach- und sachgerechter Nachweis im Einzelnen – sowohl bei der Antragstellung als auch im Vollzug – bei den zuständigen Fachressorts liegt. Soweit es bei der Kurzfristigkeit der Beschlussfassung möglich war, haben die Ressorts die Anregungen des Finanzressorts zur Qualitätssicherung der vorgelegten Unterlagen umgesetzt.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss weist erneut darauf hin, dass die Anforderungen der Landeshaushaltsordnung und der entsprechenden Verwaltungsvorschriften in jedem Fall einzuhalten sind.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss bittet die Senatorin für Finanzen um regelmäßige Berichterstattung über die Umsetzung der Maßnahmen im Programm „Umbau der Verwaltung und Infrastruktur“ sowie einen abschließenden Bericht über Ergebnisse und Nutzen Mitte 2014 an die Haushalts- und Finanzausschüsse.

Im Übrigen nimmt der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss Kenntnis.

1.6 Personalhaushalt, Tz. 115 bis 146

Der Rechnungshof hat über den Personalhaushalt und die Entwicklung der Personalausgaben berichtet. Diese sind im Jahr 2010 gegenüber dem Vorjahr um 2,9 % auf 1 546 Mio. € gestiegen (laut Personalbericht des

Finanzressorts 3,0 % bzw. 1 547 Mio. €). Die Steigerung beruht auf Besoldungs-, Versorgungs- und Tariferhöhungen sowie auf einer höheren Zahl von Beschäftigten und Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfängern.

Das Beschäftigungsvolumen ist in der Kernverwaltung im Jahr 2010 gegenüber dem Vorjahr um 90 Vollzeiteinheiten bzw. 0,7 % auf 13 586 Vollzeiteinheiten gestiegen. Nach Angaben des Finanzressorts müssen hier die geänderte Zählweise von Altersteilzeitfällen und eine fehlerhafte Verbuchung refinanzierter Beschäftigung berücksichtigt werden, sodass der Personalbestand im Jahr 2012 nur noch 13 413 Vollzeiteinheiten betrage. Im Ergebnis ändert dies jedoch nichts daran, dass die Einsparvorgabe von rd. 0,9 % nicht erreicht worden ist.

In seinem Bericht hat der Rechnungshof festgestellt, dass zwölf der 19 Produktpläne Ende 2011 die Zielvorgaben nicht eingehalten haben. Die Überschreitungen führen zu jährlichen Personalmehrausgaben von rd. 5 Mio. €, die in den Personalbudgets der Produktpläne nicht eingeplant sind. Werden Einsparvorgaben nicht eingehalten, muss dies nicht nur dokumentiert, sondern die Einhaltung stringenter eingefordert werden. Nachhaltiger Personalabbau ist nur möglich, wenn die Ressorts festlegen, welche Aufgabengebiete nur noch eingeschränkt oder gar nicht mehr wahrgenommen werden sollen.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss nimmt den Bericht des Rechnungshofs zur Kenntnis. Er fordert das Finanzressort auf, frühzeitig auf Zielzahlüberschreitungen zu reagieren und die Ressorts stärker in die Verantwortung zu nehmen.

1.7 Einnahmewirtschaftung, Tz. 147 bis 155

In einer Nachschau hat der Rechnungshof die Einnahmewirtschaftung der Ressorts in Stichproben geprüft. Er hat festgestellt, dass der Bestand an offenen Forderungen im Land und in der Stadtgemeinde Bremen mit einem Volumen von rd. 53 Mio. € (Stand: 31. Dezember 2010) weiterhin sehr hoch ist.

Stundungsvereinbarungen werden zum Teil über Jahrzehnte abgeschlossen und nicht weiter verfolgt, obwohl entsprechende Ratenzahlungen nicht geleistet werden. Das entspricht den Bestimmungen des § 59 LHO nicht. Die obligatorische Pflege eines Feldes „Aktenzeichen“ zur Erleichterung der Überwachung von offenen Forderungen – wie vom Rechnungshof im Jahresbericht 2008 empfohlen – ist darüber hinaus durch die Dienststellen nicht immer erfolgt. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass das Forderungsmanagement nicht konsequent betrieben wird. Er hat das Finanzressort daher gebeten, die Dienststellen zu erinnern, die rechtlichen Vorgaben einzuhalten und den Empfehlungen des Rechnungshofs zu folgen, damit offene Forderungen (Hauptforderungen, Nebenkosten und Vereinbarungen über Stundungen) besser überwacht werden können.

Außerdem hat er angeregt, dass das Finanzressort den Dienststellen ermöglicht, auch Nebenkosten in eigener Verantwortung niederzuschlagen. Die damit in Zusammenhang stehenden Schnittstellenprobleme zwischen dem SAP-System und dem Fachverfahren der Vollstreckungsstelle sind nunmehr zu lösen.

Der Rechnungshof hat gefordert, alle Regelungen über die Veränderung von Ansprüchen sowie konkrete Vorgaben für die Behandlung von offenen Forderungen im Insolvenzverfahren in den VV-LHO zu bündeln, um Unklarheiten in den Dienststellen zu vermeiden. Das Finanzressort hat dies bereits zugesagt.

Der Rechnungshof hat den Dienststellen empfohlen, in angemessenen Zeitabständen das Forderungsmanagement zu überprüfen. Eine solche Prüfung sollte in die Arbeitsplanung der Innenrevisionen aufgenommen werden.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss tritt den Forderungen und Empfehlungen des Rechnungshofs bei und bittet, dem staatlichen Haus-

halts- und Finanzausschuss über die Ergebnisse der Umsetzung zu gegebener Zeit zu berichten. Im Besonderen erwartet er zum 1. Oktober 2013 einen Bericht über die Lösung der Schnittstellenprobleme zwischen dem SAP-Verfahren und den Fachverfahren.

Im Übrigen nimmt der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss Kenntnis.

1.8 Personalausgaben für refinanziertes Personal, Tz. 156 bis 175

Der Rechnungshof hat geprüft, welche Personalausgaben im Haushalt als refinanziert gelten. Er hat festgestellt, dass als refinanziert ausgewiesenes Personal in großem Umfang aus dem bremischen Haushalt bezahlt wird. Dies hat zur Folge, dass PEP-Einsparvorgaben für diese Fälle nicht greifen und entsprechende Einsparungen nicht erzielt werden. Außerdem hat es nach Feststellungen des Rechnungshofs an notwendigen detaillierten Regelungen für zusätzliches Personal, das durch zusätzliche zweckgebundene konsumtive Einnahmen finanziert werden soll, gefehlt. Nach Auffassung des Rechnungshofs kann nicht davon ausgegangen werden, dass alle Rücklagen und Rückstellungen grundsätzlich als zur Refinanzierung geeignet angesehen werden können. Solange eine Finanzierung aus dem Haushalt erfolgt, sollten seiner Ansicht nach diese Mittel nicht als refinanziert gelten.

Der Rechnungshof hat das Finanzressort gebeten, die Verwaltungsvorschriften so zu ändern, dass unechte Refinanzierungen nicht mehr möglich sind. Die Finanzierung von Personal durch zusätzliche Einnahmen birgt Risiken, denen durch detaillierte Regelungen in den Verwaltungsvorschriften Rechnung getragen werden sollte.

Das Finanzressort hat bei der Aufstellung der Haushalte 2012/2013 darauf geachtet, unechte Refinanzierungen aufzulösen. Die Verwaltungsvorschriften zur Durchführung der Haushalte 2012 wurden bezogen auf die Finanzierung von Personal durch zusätzliche Einnahmen überarbeitet bzw. ergänzt. Insbesondere ist nunmehr für jede Refinanzierungsmaßnahme aus zusätzlichen konsumtiven Einnahmen eine Darstellung der Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit erforderlich, und Refinanzierungen zwischen Produktplänen und innerhalb von Produktplänen in der Kernverwaltung sind nicht möglich. Allerdings lässt die Definition der Refinanzierung von Personal nach wie vor zu, dass Personal als refinanziert gelten kann, auch wenn es aus dem bremischen Haushalt bezahlt wird. Ebenso werden bei Refinanzierungen nach wie vor grundsätzlich keine Einsparungen ange-
setzt.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss nimmt den Bericht des Rechnungshofs zur Kenntnis. Er bittet das Ressort, dem staatlichen Haushalts- und Finanzausschuss bis zum 1. Oktober 2013 darüber zu berichten, wie die unterschiedlichen Regelungen für haushaltsfinanziertes Personal, drittmittelfinanziertes Personal und für sogenannte unechte Refinanzierungen wirken, und dies anhand von Beispielen zu konkretisieren.

1.9 Einstufung bei Neueinstellungen, Tz. 176 bis 185

Der Rechnungshof hat geprüft, ob die Dienststellen neu eingestellten Beschäftigten die richtige Entgeltstufe der jeweiligen Entgeltgruppe zugeordnet haben. Er hat anhand einer repräsentativen Stichprobe nach mathematisch-statistischen Grundsätzen festgestellt, dass in 41 von 281 geprüften Fällen nicht tarifgemäße Entgeltstufen festgesetzt wurden. Hieraus errechnet sich, bezogen auf alle Neueinstellungen eines Jahres, ein finanzieller Nachteil für die öffentliche Hand in einer Größenordnung von rd. 560 000 €.

Der Rechnungshof hat das Finanzressort gebeten, auf eine einheitliche und tarifkonforme Verfahrensweise in den Dienststellen hinzuwirken. Insbesondere sollte es die Voraussetzungen konkretisieren, nach denen Vorzeiten als einschlägige Berufserfahrung oder in Ausnahmefällen der Personalgewinnung als förderliche Tätigkeit anerkannt werden dürfen. Das Finanzressort hat inzwischen ein Rundschreiben zu diesen tariflichen Bestimmungen bekanntgegeben und dabei besonders auf die restriktive Handhabung der tariflichen Instrumente zur Personalgewinnung hingewiesen.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich den Feststellungen des Rechnungshofs an.

1.10 Veranstaltungswesen, Raumvermietung und Trauungen, Tz. 186 bis 196

Der Rechnungshof hat die Nutzung der Räumlichkeiten im Rathaus geprüft. Die Senatskanzlei organisiert für den Senat in den Räumen des Rathauses Veranstaltungen, Empfänge und Staatsbesuche; dazu gehört auch die Bewirtung von Gästen. Dritte können einen Teil der repräsentativen Räume im Rathaus für eigene Veranstaltungen gegen Entgelt nutzen. Darüber hinaus können im Rathaus Ehen geschlossen und Lebenspartnerschaften eingetragen werden.

Die Senatskanzlei hat die Einnahmen und Ausgaben der Veranstaltungen aus Sicht des Rechnungshofs nicht ausreichend transparent bewirtschaftet. Ebenso hat sie in großem Umfang Einnahmen und Ausgaben auf einer Haushaltsstelle gebucht und damit gegen das in der Landeshaushaltsordnung verankerte Bruttoprinzip verstoßen. Außerdem hat sie den überwiegenden Teil der Ausgaben bei den Verfügungsmitteln des Senats gebucht, die von den jeweils Berechtigten jedoch nur für unmittelbar aus dem Amt heraus notwendige Repräsentationsverpflichtungen verwendet werden dürfen und nicht für das Veranstaltungswesen zur Verfügung stehen. Der Rechnungshof hat die Senatskanzlei aufgefordert, die Mittel für Veranstaltungen von den Verfügungsmitteln abzugrenzen, Einnahmen und Ausgaben vorschriftsmäßig zu veranschlagen und zu bewirtschaften und damit die Haushaltsgrundsätze (Haushaltsklarheit und Bruttoprinzip) einzuhalten.

Da die Erlöse aus Trauungen die im Körperschaftsteuergesetz festgelegte Umsatzgrenze seit dem Jahr 2004 überschreiten, liegen seitdem die Voraussetzungen für einen Betrieb gewerblicher Art (BgA) vor. Die notwendigen steuerrechtlichen Konsequenzen hatte die Senatskanzlei aus Gründen des Personalaufwandes bislang jedoch noch nicht realisiert.

Im Rahmen des Prüfungsverfahrens hat die Senatskanzlei angekündigt, sie werde ab dem Haushaltsjahr 2012 die Einnahmen und Ausgaben des Veranstaltungswesens entsprechend der haushaltsrechtlichen Regeln veranschlagen und bewirtschaften. Seit dem 1. Januar 2012 wird der BgA „Rathaustraungen“ geführt.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss tritt den Empfehlungen des Rechnungshofs bei.

1.11 Einsatz von Polizistinnen und Polizisten in der Verwaltung, Tz. 197 bis 213

Der Rechnungshof hat den Einsatz von Polizistinnen und Polizisten auf Verwaltungsdienstposten untersucht. Dabei hat er einvernehmlich mit dem Innenressort Stellen in einem Umfang von 62,5 Vollzeiteinheiten (VZE) identifiziert, auf denen Verwaltungstätigkeiten von Polizeivollzugskräften wahrgenommen werden, obwohl dafür polizeispezifisches Fachwissen nicht zwingend erforderlich ist. Darunter befinden sich z. B. Dienstposten für die Fahrausbildung, im Telefondienst oder für technische Aufgaben. Die Folgen dieses laufbahnfremden Einsatzes sind höhere, nicht notwendige Ausgaben, denn Vollzugskräfte sind durch die Polizeizulage und eine um fünf Jahre kürzere Dienstzeit teurer als Verwaltungskräfte. Insgesamt belaufen sich diese Mehrausgaben auf bis zu 1,9 Mio. € jährlich. Zudem fehlt das für Verwaltungstätigkeiten eingesetzte Personal im Vollzugsdienst. Ferner wurden durch die von der Polizei praktizierte Zuordnung des Personals nach Laufbahn statt nach wahrgenommener Tätigkeit die Einsparvorgaben des Senats umgangen, denn für den Polizeivollzug galten diese Einsparvorgaben nicht.

Nach Ansicht des Innenressorts war der Einsatz von Vollzugskräften auf diesen Verwaltungsdienstposten bisher dienstlich gerechtfertigt, weil in den meisten Fällen wichtige Aufgaben sonst nicht hätten wahrgenommen werden können. Die Polizei habe den Anteil von Vollzugskräften auf Verwaltungsdienstposten in den letzten Jahren bereits deutlich verringert. Der Rechnungshof erkennt dies an, weist aber darauf hin, dass der laufbahnfremde Einsatz von Vollzugspersonal nach wie vor ein nicht vertretbares

Ausmaß hat. Das Ressort verweist zudem auf Einzelfälle, bei denen Aufgaben nur durch externe Einstellungen hätten besetzt werden können, deren marktübliche Bezahlung höher wäre als die der eingesetzten Polizeibeamten.

Rechnungshof, Polizei und Innenressort halten es übereinstimmend für sinnvoll, dass Vollzugskräfte ausnahmsweise Verwaltungstätigkeiten ausüben, wenn durch die Zusammenarbeit von Vollzugs- und Verwaltungskräften eine optimale Aufgabenerfüllung erreicht wird, oder wenn beispielsweise Führungsnachwuchskräfte Erfahrungen auf Verwaltungsdienstposten sammeln sollen.

Der Rechnungshof hat die Polizei und das Innenressort aufgefordert, künftig verstärkt für einen laufbahngerechten Einsatz der Vollzugskräfte zu sorgen. Er hat das Innenressort gebeten, ein Konzept mit dem Ziel zu entwickeln, von Vollzugskräften besetzte Verwaltungsdienstposten wieder mit Verwaltungskräften zu besetzen. Das Innenressort hat darauf hingewiesen, dass eine kurzfristige Umsteuerung kaum oder nur in geringem Umfang möglich sei, man aber beabsichtige, ein Konzept für eine anforderungsgerechte Personalsteuerung zu entwickeln. Dabei will das Innenressort die Empfehlungen des Rechnungshofs berücksichtigen und einen entsprechenden Vorschlag unterbreiten.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss bittet das Innenressort, der staatlichen Deputation für Inneres und Sport bis zum 30. Juni 2013 einen Sachstandsbericht vorzulegen.

1.12 IT-Dienstleistungen für die Polizei Bremen, Tz. 214 bis 233

Der Rechnungshof hat bei der Polizei Bremen die Vergabe von Dienstleistungsaufträgen für die Aufstellung und die Einrichtung von PC-Einheiten geprüft. Die Prüfung betraf die Geschäftsjahre 2010 und 2011.

Die Polizei Bremen hatte IT-Dienstleistungen freihändig vergeben, ohne dass die dafür erforderlichen rechtlichen Voraussetzungen vorgelegen hätten. Die bestellten Leistungen wären darüber hinaus zu niedrigeren Preisen erhältlich gewesen. Die Polizei Bremen handelte damit unwirtschaftlich. Außerdem waren die Beschaffungsvorgänge mangelhaft erfasst und dokumentiert. Eine Prüfung der sachlichen Richtigkeit fand fast durchweg nicht statt. Der Senator für Inneres und Sport hat zugesagt, gemeinsam mit der Polizei die Mängel zu beseitigen und wirtschaftliches Handeln sicherzustellen.

Auf Anregung des Rechnungshofs hat die Senatorin für Finanzen zwischenzeitlich die VV-LHO zu § 55 LHO geändert. Bei der Vergabe von IT-Leistungen sind danach die Vorgaben des TUI-Regelwerkes zu beachten und für die entsprechenden Vertragsbedingungen die Regelungen der EVB-IT (Einheitliche Vertragsbedingungen für IT) verbindlich zu vereinbaren.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich den Empfehlungen des Rechnungshofs an. Er erwartet, dass die Polizei Bremen ihre Prozesse zur Beschaffung überarbeitet und bittet das Innenressort, der staatlichen Deputation für Inneres und Sport bis zum 1. Oktober 2013 über den Sachstand der Umsetzung zu berichten.

1.13 Personalbedarf für Verwaltungsaufgaben der Justizvollzugsanstalt, Tz. 234 bis 245

Der Rechnungshof hat geprüft, ob die Personalausstattung der Verwaltung der Justizvollzugsanstalt angemessen ist. Er hat dabei die Methode des Benchmarkings angewandt. Dabei hat sich der Rechnungshof auf Untersuchungsergebnisse der niedersächsischen und schleswig-holsteinischen Rechnungshöfe zu den dortigen Justizvollzugsanstalten gestützt und den Personalbedarf der JVA Bremen aufgabenbezogen mit diesen Ergebnissen verglichen. Besonderheiten der JVA Bremen hat er nach seiner Einschätzung berücksichtigt. Der Rechnungshof hat im Ergebnis für die Verwaltung der JVA Bremen in den verschiedenen Aufgabenbereichen ein Optimierungspotenzial im Umfang von insgesamt 5,3 Vollzeiteinheiten (VZE) ermittelt.

Der Rechnungshof hat der JVA Bremen empfohlen,

- in den Aufgabenbereichen, in denen er ein größeres Optimierungspotenzial ermittelt hat (Haushalts- und Wirtschaftsverwaltung mit 2,5 VZE, Vollzugsgeschäftsstelle mit 1,54 VZE, Zahlstelle mit 0,76 VZE), Stellen abzubauen. Hierzu hat der Rechnungshof auf eine notwendige Neuorganisation der Aufgabenerledigung unter Einbeziehung aufgabenkritischer Ansätze hingewiesen. Ebenso sollten Aufgaben priorisiert und Geschäftsprozesse verbessert werden,
- in den Aufgabenbereichen mit verhältnismäßig kleinem Optimierungspotenzial durch Veränderungen im Aufgabenzuschnitt und andere aufgabenkritische Maßnahmen Überhänge abzubauen,
- die durch den für 2013 geplanten Bezug des neuen Verwaltungsgebäudes ermöglichten Synergien zu nutzen.

Der Rechnungshof hat ferner empfohlen,

- für die Innenrevision und die Öffentlichkeitsarbeit der JVA Bremen Synergieeffekte durch Zusammenlegung mit dem bzw. Verlagerung von Tätigkeiten in das Justizressort zu nutzen.

Das Ressort will die Öffentlichkeitsarbeit der JVA zeitnah neu ordnen, die Stelle neu bewerten und die Innenrevision mit dem Ziel von Synergieeffekten neu organisieren.

Es ist auch im Übrigen grundsätzlich nicht strittig, dass Einsparpotenziale realisiert werden können und müssen. JVA Bremen und Justizressort halten jedoch, gestützt auf die Untersuchung einer niedersächsischen Arbeitsgruppe, nur ein Optimierungspotenzial von zwei VZE derzeit für realistisch. Das Ressort erachtet die vom Rechnungshof herangezogenen Daten für nicht hinreichend aussagekräftig, da externe Daten (aus Flächenländern mit mehreren JVA) mit hiesigen Verhältnissen (Stadtstaat mit einer JVA) nicht vergleichbar seien. Darüber hinaus weist das Ressort darauf hin, dass der Verwaltungsbereich – auch mit Blick auf Sicherheitsaspekte – uneingeschränkt arbeits- und funktionsfähig gehalten werden müsse.

Der Rechnungshof hält diese Argumente für nicht überzeugend. Er hat darauf hingewiesen, dass die Untersuchung der niedersächsischen Arbeitsgruppe nicht die Gefangenenzahl, sondern die Zahl von Haftplätzen als Bezugsgröße zugrunde gelegt habe. Nicht belegte Haftplätze lösten in der Verwaltung einer JVA aber keinen nennenswerten Aufwand aus. Der Rechnungshof hat ferner darauf hingewiesen, JVA und Ressort hätten ihm gegenüber während der Prüfung nicht auf Sicherheitsdefizite hingewiesen, die sich aus einem Personalabbau in der JVA-Verwaltung ergeben könnten. Solche Defizite drängten sich ihm ebenso wenig auf wie stadtstaatliche Besonderheiten. Er bleibe daher bei seinen Empfehlungen.

Ressort und Rechnungshof stimmen darin überein, dass weitere Synergieeffekte durch Fertigstellung des neuen Verwaltungsgebäudes sowie Verbesserungen der Abläufe und der Organisation (Beschaffung neuer IT für den Verwaltungsbereich steht bevor) realisiert werden können. Bei der Umsetzung personeller Einsparungen müsse die Fluktuation berücksichtigt werden.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich grundsätzlich den Empfehlungen des Rechnungshofs an und fordert das Justizressort auf, dem Rechtsausschuss über Art und Umfang sowie die Umsetzungsmöglichkeiten von Einsparpotenzialen bis zum 1. Oktober 2013 zu berichten. Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss bittet das Ressort, dabei Möglichkeiten der personellen Steuerung (Fluktuation, tatsächliche personelle Entwicklung) und Aspekte der Sicherheit, soweit sie durch die Umsetzung von Einsparpotenzialen berührt sind, darzustellen.

1.14 Drittmittelverwaltung in der Hochschule für Künste, Tz. 246 bis 268

Die Hochschule für Künste (HfK) wirbt Drittmittel für Forschungs- und Entwicklungsprojekte von öffentlichen und privaten Mittelgebern ein. Der Rechnungshof hat geprüft, wie die HfK die Drittmittel verwaltet. Er hat da-

zu in einer risikoorientierten Stichprobe 29 Drittmittelprojekte der Jahre 2008 bis 2010 mit einem Volumen von rd. 1,3 Mio. € (ca. 89 % des Drittmittelaufkommens in dieser Zeit) geprüft. Mit der Prüfung sollte festgestellt werden, wie die Abläufe organisiert sind und in welchem Umfang die HfK eigene Ressourcen einsetzt, wenn sie Drittmittelprojekte durchführt.

Die Vertretung der HfK nach außen ist grundsätzlich dem Rektor oder seiner Stellvertretung vorbehalten. In knapp einem Drittel der Fälle haben Projektleitungen jedoch in unzulässiger Weise Drittmittelverträge unterzeichnet. Die Hochschulleitung hatte von den Vertragsabschlüssen keine Kenntnis, obwohl damit finanzielle Verpflichtungen für die HfK verbunden waren.

Sowohl bei den Projektkalkulationen als auch beim Projektcontrolling der HfK besteht Optimierungsbedarf. Die Hochschule hat nur selten vollständige Projektkalkulationen, wie sie die bisherige Drittmittelordnung vorsah, durchgeführt. Darüber hinaus hat sie teilweise auf die Erstattung von Kosten für Hochschulpersonal verzichtet. In rund einem Viertel der geprüften Fälle hat sie die Erstattung ihrer Gemeinkosten, z. B. für genutzte Räume und Geräte, nicht konsequent gegenüber den Mittelgebern geltend gemacht. Damit ist der Eigenanteil, den die HfK für Forschungs- und Entwicklungsprojekte aufbringen musste, weiter gestiegen.

In der Regel kann nur ein Teil der Projektausgaben aus den Drittmitteln finanziert werden. Die HfK hat bisher nicht systematisch erfasst, welche Eigenbeiträge sie für ihre Drittmittelprojekte zu leisten hatte. Im Ergebnis hat die HfK im Prüfungszeitraum rd. 618 000 € der Ausgaben für die geprüften Projekte in Höhe von rd. 1,3 Mio. € selbst bestritten. Das heißt, der gesamte Eigenbeitrag hat rd. 47 % der Ausgaben betragen.

Die HfK hat die Anregungen des Rechnungshofs im Rahmen der Überarbeitung ihrer Drittmittelordnung berücksichtigt. Die HfK hat zudem zugesagt, ihr Drittmittelverfahren umzustellen. So werde sie u. a. künftig einen Soll-Ist-Vergleich der Eigenbeiträge durchführen, sobald eine hierzu geeignete Drittmittel- und Personalverwaltungssoftware genutzt werden könne. Der Rechnungshof hat entgegnet, die Erkenntnisse, die die Hochschule für Künste aus dem Soll-Ist-Vergleich gewinnen kann, seien notwendig, um das Drittmittelcontrolling zu verbessern. Die Hochschule solle daher die Auswertungen unabhängig von einem möglichen künftigen Einsatz einer zusätzlichen Software zügig durchführen.

Der Rechnungshof hat bei der Nebentätigkeit eines Hochschullehrenden als Geschäftsführer einer GmbH eine Kollision mit den Interessen der HfK festgestellt. Das Wissenschaftsressort hat die Feststellungen des Rechnungshofs aufgegriffen und mit der HfK den Sachverhalt geklärt. Die HfK hat infolge dieser Klärung ihrer Verwaltungsverfahren bei der Anzeige von Nebentätigkeiten verbessert.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich den Ausführungen des Rechnungshofs an. Er bittet das Wissenschaftsressort, dem Ausschuss für Wissenschaft, Medien, Datenschutz und Informationsfreiheit bis zum 1. Oktober 2013 über den Stand der Umsetzung des Optimierungsprozesses der Drittmittelverwaltung in der HfK zu berichten.

1.15 Staats- und Universitätsbibliothek Bremen, Tz. 269 bis 301

Die Staats- und Universitätsbibliothek (SuUB) versorgt die Hochschulen des Landes mit Medien für Forschung, Lehre und Studium. Der Rechnungshof hat für die Jahre 2008 bis 2010 schwerpunktmäßig Einnahmen und Ausgaben der Staats- und Universitätsbibliothek sowie die Geschäftsprozesse im Bereich der Medienbeschaffung und -ausleihe geprüft.

Die Staats- und Universitätsbibliothek hat in den Jahren 2008 bis 2010 Zuschüsse von insgesamt rd. 48,3 Mio. € vom Wissenschaftsressort erhalten und Jahresüberschüsse von insgesamt rd. 3,1 Mio. € erzielt. Die nicht verbrauchten Mittel hat das Ressort nicht zurückgefordert. Die Staats- und Universitätsbibliothek führte diese Mittel einer Rücklage zu, die am 31. Dezember 2010 rd. 5,2 Mio. € betragen hat. Das Wissenschaftsressort hätte nach Auffassung des Rechnungshofs bei seiner Prüfung, in welcher Höhe

die Zuschüsse für die Staats- und Universitätsbibliothek angemessen sind, die Rücklagen berücksichtigen müssen.

Die Staats- und Universitätsbibliothek hat zuletzt im Jahr 2008 ihre freien Regalkapazitäten berechnet und geht davon aus, dass sie 2014 ihre Kapazitätsgrenzen erreichen wird. Die Staats- und Universitätsbibliothek hat daher einen Erweiterungsbau als dringend notwendig erachtet. Sie hat die Kosten dafür auf rd. 9,5 Mio. € geschätzt. Das Ressort hat mitgeteilt, finanzielle Mittel für einen Erweiterungsbau stünden frühestens 2019 zur Verfügung. Es hat die Staats- und Universitätsbibliothek gebeten, eine Übergangslösung zu erarbeiten und mit einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu unterlegen.

Der Rechnungshof hat die Bibliothek aufgefordert, zunächst die Stellflächenauslastung auf der Grundlage aktueller Daten zu berechnen. Ohne eine aktuelle Erhebung der freien Regalkapazität kann nicht festgestellt werden, welche Stellflächen noch zur Verfügung stehen.

Inzwischen liegt dem Ressort die Stellungnahme der damit beauftragten Hochschul-Informationen-System GmbH (HIS) vor. Sie kommt zu dem Ergebnis, dass aktuell die Zentralbibliothek ihren Medienbestand im SuUB-Gebäude noch unterbringen kann, allerdings nur bei sukzessiver Reduzierung der Nutzerarbeitsplätze.

Bei der Beauftragung einer Firma mit der Erfassung aller Medienbestände, die bis zum Jahr 2000 noch nicht im elektronischen Nachweis- und Zugangssystem erfasst waren, hat die Staats- und Universitätsbibliothek das Vergaberecht nicht beachtet. Sie hat dieser Firma seit 2001 insgesamt 13 Aufträge im Wert von mittlerweile insgesamt rd. 783 T€ erteilt, ohne den erforderlichen Wettbewerb herzustellen. Der Rechnungshof hat die Staats- und Universitätsbibliothek aufgefordert, künftig das Vergaberecht einzuhalten.

Die Staats- und Universitätsbibliothek hat dem Ressort versichert, künftig die Regeln des Vergaberechts einzuhalten.

Die Bibliothek hat ihre Personalausstattung in der Leihstelle nicht verringert, obwohl über die Hälfte der Ausleihen mittlerweile an Selbstbuchungsgeräten stattfindet. Der Rechnungshof hat die Bibliothek aufgefordert, aufgrund der veränderten technischen Rahmenbedingungen den Personalbedarf neu zu berechnen. Die Staats- und Universitätsbibliothek wurde weiterhin gebeten, anhand von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu prüfen, ob eine automatisierte Medienrückgabe eingeführt und der Gebühreneinzug automatisiert werden kann.

Nach Auskunft des Ressorts liegt nach dem jährlich durchgeführten Vergleich ausgewählter Bibliotheken (85 Universitätsbibliotheken bundesweit) die Personalausstattung der Staats- und Universitätsbibliothek im unteren Bereich. Die Anschaffung der Selbstbuchungsgeräte diene der dringend erforderlichen Erzielung von Entlastungseffekten und zum Abbau der hohen Wartezeiten. Für Personaleinsparungen wird kein Spielraum gesehen. Die mit einem erheblichen Investitionsvolumen (Geräte und Umbaumaßnahmen) verbundene Anschaffung einer automatisierten Medienrückgabe steht nach einer wirtschaftlichen Abwägung in keinem Verhältnis zu einer möglichen personellen Einsparung. Die SuUB prüft derzeit die Einführung eines Kassenautomaten für Mahngebühren.

Das Ressort hat zwar den Zuschuss für das Jahr 2012 um 1 Mio. € reduziert und beabsichtigt, ihn für 2013 gleichermaßen zu kürzen. Gleichzeitig hat es jedoch dem Ausschuss für Wissenschaft, Medien, Datenschutz und Informationsfreiheit am 13. Juni 2012 eine Baumaßnahme mit einem geplanten Finanzvolumen von rd. 1,95 Mio. € vorgeschlagen, mit der die Staats- und Universitätsbibliothek eine Umstrukturierung und Erweiterung zur Verbesserung der Lernbedingungen für Studierende erreichen will. Es hat darauf hingewiesen, die Rücklage sei zu diesem Zweck gebildet worden und der Haushalt sei von dieser Maßnahme nicht berührt, da die Maßnahme aus der Rücklage finanziert werden solle.

Der Rechnungshof widerspricht dieser Darstellung: Im Rahmen seiner Prüfung hat er festgestellt, dass es für die Rücklagen keine Zweckbindung

gab. Er weist darauf hin, dass die rd. 1,95 Mio. € bei der Finanzierung des nach Aussagen der Staats- und Universitätsbibliothek dringend benötigten Erweiterungsbaus fehlen werden. Damit ist der Haushalt von dieser Maßnahme sehr wohl betroffen.

Das Ressort weist darauf hin, dass gegenwärtig drei Varianten geprüft werden, die geeignet erscheinen, der Raumnot der SuUB zu begegnen und ihren Raumbedarf für die unterschiedlichen Nutzungsarten (Stellflächen, „Lernort Bibliothek“) im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten angemessen zu befriedigen.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss nimmt die Ausführungen des Rechnungshofs zur Kenntnis. Er bittet das Wissenschaftsressort, dem Ausschuss für Wissenschaft, Medien, Datenschutz und Informationsfreiheit bis zum 1. Oktober 2013 über die Ergebnisse einer aktuellen Berechnung der Stellflächenauslastung, der Neuberechnung des Personalbedarfs in der Leihstelle, der Prüfung zur Einführung einer automatisierten Medienrückgabe und eines automatisierten Gebühreneinzugs sowie über die Planungen für einen Erweiterungsbau in zeitlicher und finanzieller Hinsicht zu berichten.

1.16 IT-gestützte Rechnungsbearbeitung, Tz. 302 bis 326

Der Rechnungshof hat die Abläufe geprüft, mit denen eingehende Rechnungen in der Hochschule für Künste und in der Staats- und Universitätsbibliothek bearbeitet und bezahlt werden. Dabei stellte er fest, dass Kontrollen existieren, aber noch Handlungsbedarf besteht. Im SAP-System besitzen zu viele Personen übergreifende Befugnisse, die von der Anlage oder Änderung von Lieferantendaten bis zum Bezahlen der Eingangrechnungen reichen. Es ist aber erforderlich, Funktionen zu trennen und Berechtigungen zu verteilen.

Der Rechnungshof hat die Hochschule für Künste und die Staats- und Universitätsbibliothek daher gebeten, die Berechtigungsvergabe in Zusammenarbeit mit der Universität, der Senatorin für Finanzen und dem Betreiber dataport zu überprüfen. Außerdem hat der Rechnungshof die Hochschulleitungen gebeten, die bestehenden Risiken aus dem Prozessablauf abzuwägen sowie angemessene Maßnahmen zu ergreifen, um die Risiken zu minimieren.

Die Hochschule für Künste (HfK) hat begonnen, die Zahl berechtigter Personen zu reduzieren und Berechtigungsvergaben anzupassen. Der Vorschlag des Rechnungshofs zur Funktionstrennung wurde von der HfK nicht vollständig umgesetzt, wichtige Kritikpunkte des Rechnungshofs sind aber realisiert worden. Hier empfiehlt der Rechnungshof, dass zusätzliche Kontrollen erfolgen, bis eine die Funktionstrennung betreffende Lösung gefunden ist. Zudem hat die HfK zugesagt, den beanstandeten Prozessbestandteilen nachzugehen bzw. weitergehende Kontrollen zu veranlassen.

Die Staats- und Universitätsbibliothek hat ebenfalls begonnen, die vergebenen Berechtigungen anzupassen und zusätzliche Kontrollen im Prozessablauf einzurichten.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich den Empfehlungen des Rechnungshofs an. Er erwartet, dass die Berechtigungsvergabe entsprechend geltenden Grundsätzen (insbesondere der Funktionstrennung sowie der minimalen Vergabe von Benutzungsrechten) angepasst wird und notwendige Prozesskontrollen eingerichtet werden. Er bittet das Wissenschaftsressort, dem Ausschuss für Wissenschaft, Medien, Datenschutz und Informationsfreiheit bis zum 1. Oktober 2013 über die Umsetzung der Empfehlungen zu berichten.

1.17 Organisation des sozialen Entschädigungsrechts, Tz. 327 bis 349

Der Rechnungshof hat die Organisation des sozialen Entschädigungsrechts im Versorgungsamt untersucht. Er hat einen Ländervergleich durchgeführt und auf Bremer Verhältnisse angepasste Arbeitsraten ermittelt. Dadurch hat er festgestellt, dass sich über die schon geleisteten Einsparungen hinaus weitere Stellen im Umfang von mindestens fünf Vollzeiteinheiten einsparen lassen.

Der Rechnungshof hat dem Arbeitsressort empfohlen,

- den Personalbestand dem Bedarf schrittweise anzupassen,
- das zuständige Dezernat neu zu strukturieren und die Zahl der Abschnitte zu verringern sowie
- Möglichkeiten einer Zusammenarbeit mit Niedersachsen zu prüfen.

Außerdem hat der Rechnungshof das Ressort darum gebeten, weiterhin Vergleiche mit anderen Verwaltungen durchzuführen und die Erkenntnisse daraus für eine aufgabenkritische Überprüfung zu nutzen.

Das Ressort hält das errechnete Optimierungspotenzial nicht für realistisch, da es teilweise Unterschiede zu den zum Vergleich herangezogenen Organisationseinheiten gebe. Es plant jedoch, die Zahl der Abschnitte von vier auf zwei zu verringern. Auch die Prüfung einer Zusammenarbeit mit Niedersachsen hat es zugesagt.

Der Rechnungshof hält die Vergleichsmethode weiterhin für geeignet, den Personalbedarf festzustellen und Erkenntnisse zur Leistungsverbesserung zu gewinnen, weil länderübergreifend einheitliche Aufgabenstellungen des sozialen Entschädigungsrechts zu bearbeiten sind.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich den Empfehlungen des Rechnungshofs an. Er bittet das Ressort, der staatlichen Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen einen Bericht über die durchgeführten und geplanten Maßnahmen sowie die Gespräche mit dem Land Niedersachsen bis zum 31. Dezember 2013 vorzulegen.

1.18 Eichamt des Landes Bremen, Tz. 350 bis 368

Die Einnahmen des Eichamts entstehen im Wesentlichen aus bundeseinheitlich festgesetzten Gebühren. Sie decken nicht die für die Aufgabenerfüllung erforderlichen Ausgaben. Seit dem Jahr 2007 ist der Kostendeckungsgrad von rd. 94 % auf rd. 75 % gesunken.

Da eine Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) fehlt, kann das Amt weder seine Kosten für einzelne Leistungen, noch für Leistungsgruppen (z. B. gebührenpflichtige oder gebührenfreie Leistungen) nachweisen.

Auch wenn das Eichamt durch Straffung von Arbeitsabläufen und Senkung der Personalausgaben durch bevorstehende altersbedingte Abgänge seine Kostendeckung verbessern kann, lässt sich allein dadurch die Lücke zwischen Einnahmen und Ausgaben nicht schließen.

Der Rechnungshof hat der Eichverwaltung deshalb empfohlen, trotz der geringen Größe des Eichamts eine KLR einzuführen. Dabei würde zunächst eine Zuordnung der Kosten auf Kostenstellen für gebührenfreie und gebührenpflichtige Aufgaben ausreichen. Das Eichamt könnte damit den Kostendeckungsgrad für gebührenpflichtige Tätigkeiten ermitteln und den Aufwand für kostenfreie Leistungen belegen. Weiterhin hat der Rechnungshof dem Ressort empfohlen, sich in Zusammenarbeit mit anderen Ländern beim Bund für eine Anpassung der Gebühren einzusetzen und zum Beispiel einen Entschließungsantrag in den Bundesrat einzubringen. Die letzte Gebührenerhöhung liegt bereits über zehn Jahre zurück. Um die Kosten weiter zu senken, hat der Rechnungshof dem Ressort empfohlen, weitere Möglichkeiten der Zusammenarbeit mit Niedersachsen, bis hin zu einer eventuellen Fusion der Eichverwaltungen auf ihre Wirtschaftlichkeit zu prüfen. Diese Prüfung sollte ergebnisoffen sein. Dabei sollte die Prüfung der Fusion nicht von vornherein als nachrangig betrachtet werden.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich den Bewertungen des Rechnungshofs an. Er bittet das Ressort, der staatlichen Deputation für Gesundheit bis zum 1. Oktober 2013 über den Stand der Einführung der KLR, der Bemühungen um eine Gebührenanpassung auf Bund-/Länderebene sowie des Ausbaus der Zusammenarbeit bis hin zu einer eventuellen Fusion mit der Eichverwaltung Niedersachsens zu berichten.

1.19 Baufachtechnische Zuwendungsprüfung, Tz. 369 bis 377

Der Rechnungshof hat drei Baumaßnahmen der „Jacobs University Bremen“ (JUB) geprüft, die mit Zuwendungen des Wirtschaftsressorts finan-

ziert werden sollten. Auch für die Planung und Durchführung solcher Baumaßnahmen gilt die Regelung, dass die Baufachtechnische Zuwendungsprüfung so frühzeitig beteiligt wird, dass sie schon bei der Vorbereitung des Zuwendungsbescheids mitwirken kann. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass dies in den geprüften Fällen nicht rechtzeitig geschehen sei. Die für die Baufachtechnische Zuwendungsprüfung (BZP) zuständige Stelle des Finanzressorts habe danach die baufachtechnische Begleitung abgelehnt, weil der Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen das Finanzressort erheblich zu spät angefragt habe.

Das Finanz-, das Wissenschafts- und das Wirtschaftsressort hätten daraufhin, um eine Vermischung von Verantwortlichkeiten zu vermeiden, für zwei bereits begonnene Projekte entschieden, die baufachtechnische Prüfung von der Senatorin für Finanzen auf die Senatorin für Bildung und Wissenschaft zu übertragen. Hier hat die Steuerungseinheit Hochschulbau eine Plausibilitäts- und Kennzahlenprüfung im Rahmen des Hochschulbauwesens vorgenommen, um die Kostensicherheit zu gewährleisten; eine baufachtechnische Zuwendungsprüfung wurde nicht durchgeführt.

Die Senatorin für Finanzen hat darauf hingewiesen, dass nach der inzwischen erfolgten „Umwidmung“ von Zuwendungen aus einem der geplanten Vorhaben in drei kleinere inzwischen zwei der neuen Projekte dem Finanzressort zur BZP vorgelegt und geprüft und ein weiteres Projekt derzeit noch nicht in der Umsetzung ist.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss nimmt den Bericht des Rechnungshofs zur Kenntnis. Er schließt sich dem Hinweis des Rechnungshofs an, dass die baufachtechnische Zuwendungsprüfung für alle zuwendungsveranlassten Baumaßnahmen erforderlich ist.

1.20 Nutzungskosten bei Baumaßnahmen, Tz. 378 bis 396

Der Rechnungshof hat bei sieben Baumaßnahmen im Wissenschaftsressort geprüft, wie die Nutzungskosten in Planung, Bau und Betrieb ermittelt wurden. Baumaßnahmen verursachen nicht nur Investitionskosten, sondern auch Nutzungskosten, die während der gesamten Nutzungsdauer der Immobilie anfallen und zu finanzieren sind. Künftige Nutzungskosten lassen sich vor allem in der Planungsphase einer Baumaßnahme beeinflussen. Später ist das nur noch eingeschränkt oder gar nicht mehr möglich.

Das Wissenschaftsressort, die Hochschule Bremen und die Universität Bremen haben bei der Planung von Hochbaumaßnahmen mit der Nutzung verbundene Folgekosten nicht mit der nötigen Sorgfalt ermittelt, Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen fehlten. Da die geprüften Stellen die Nutzungskosten auch nicht fortgeschrieben haben, konnten sie keine abschließenden Erfolgskontrollen durchführen.

Die Universität steuert allerdings einen wesentlichen Teil ihrer Nutzungskosten, z. B. die Kosten für Energie und Wasser, über ein Umweltmanagementsystem.

Das Wissenschaftsressort hat zugesagt, künftig für alle Baumaßnahmen die nach den Richtlinien für die Planung und Durchführung von Baumaßnahmen des Landes und der Stadtgemeinde Bremen (RLBau) erforderlichen Nachweise für die Baunutzungskosten in der notwendigen Form zu dokumentieren und den Entscheidungsunterlagen beizufügen. Auch werde es darauf hinwirken, dass die erforderlichen Erfolgskontrollen durchgeführt und zwischen allen Beteiligten kommuniziert werden.

Das Finanzressort hat zugesagt, künftig verstärkt darauf zu achten, dass gemäß RLBau den Planungsunterlagen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Nutzungskostenanalysen nach § 7 LHO beigelegt sind. Ferner hat sich das Finanzressort auf Anregung des Rechnungshofs das Umweltmanagementsystem der Universität erläutern lassen und prüft, ob das System auch für das Finanzressort nutzbar zu machen ist oder als Anregung für ein eigenes Umweltmanagement dienen kann.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss nimmt den Bericht des Rechnungshofs zur Kenntnis und begrüßt die Zusagen der Ressorts.

1.21 Bewertungsstelle des Finanzamts Bremen Mitte, Tz. 397 bis 411

Die Grundsteuer ist für die Städte Bremen und Bremerhaven eine wesentliche Einnahmequelle.

Grundlage für die Grundsteuer sind die Einheitswerte der Grundstücke. Den Einheitswerten liegen die Wertverhältnisse vom 1. Januar 1964 (Hauptfeststellung) zugrunde. Seit 1964 wurde keine weitere Hauptfeststellung durchgeführt, weil es hierzu an einer gesetzlichen Grundlage fehlte.

Außerhalb von Hauptfeststellungen werden durch Fortschreibungen der Einheitswerte Wertbesserungen und Nutzungsänderungen der Grundstücke sowie Eigentümerwechsel berücksichtigt.

Seit 1964 haben Eigentümerinnen und Eigentümer vielfach bauliche Veränderungen an den Häusern vorgenommen, um gestiegenen Bedürfnissen und geänderten Lebensverhältnissen Rechnung zu tragen. Der Rechnungshof hat geprüft, ob die Bewertungsstelle des Finanzamts Bremen-Mitte, die für die in der Stadt Bremen belegenen Grundstücke die Einheitswerte feststellt, u. a. bauliche Veränderungen durch Fortschreibungen der Einheitswerte erfasst hat.

Bei 215 der insgesamt 342 eingesehenen Akten hat der Rechnungshof Anhaltspunkte gefunden, die auf Fortschreibungsmöglichkeiten hindeuteten. Das Finanzamt hat diese Fälle daraufhin bearbeitet und bei rd. 78 % Fortschreibungen vorgenommen, die durchschnittlich zu einer höheren jährlichen Grundsteuer von 153 € pro Grundstück führte.

Der Rechnungshof schätzt, dass in der Stadt Bremen bei rd. 40 000 Grundstücken Fortschreibungen vorzunehmen sind. Bei Mehreinnahmen von durchschnittlich 153 € pro Fortschreibung ergeben sich jährlich 6 Mio. € Steuermehreinnahmen, die der Stadt Bremen zurzeit verloren gehen.

Den für 40 000 Fortschreibungen erforderlichen Arbeitsaufwand wird die Bewertungsstelle des Finanzamts Bremen-Mitte mit dem vorhandenen Personalbestand nicht ohne Weiteres leisten können. Das Finanzressort muss organisatorische und personelle Maßnahmen ergreifen, um die Rückstände mittelfristig abzarbeiten.

Das Finanzressort hat bezweifelt, dass die vom Rechnungshof geschätzten Grundsteuermehreinnahmen erzielbar sind. Auch würde der mit der Maßnahme verbundene Aufwand das Ergebnis schmälern.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass seiner Schätzung detaillierte Prüfungsfeststellungen zugrunde liegen. Seine Zweifel habe das Ressort nicht konkretisiert. Jährliche Steuermehreinnahmen von 6 Mio. € rechtfertigen den mit der Maßnahme verbundenen Aufwand. Dieser ist nämlich bis zur Abarbeitung der Rückstände begrenzt.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich den Ausführungen des Rechnungshofs an. Er bittet das Finanzressort zu prüfen, ob und welche organisatorischen und personellen Maßnahmen zu ergreifen sind, um Steuermehreinnahmen zu realisieren, und dem staatlichen Haushalts- und Finanzausschuss bis zum 31. Januar 2014 über die Umsetzung zu berichten.

1.22 Erhebung von Deichverbandsbeiträgen durch das Finanzamt Bremen-Mitte, Tz. 412 bis 427

Das Finanzamt Bremen-Mitte erhebt für die Deichverbände Verbandsbeiträge aufgrund vertraglicher Vereinbarungen und erlässt jährlich rd. 160 000 Bescheide, mit denen Grundsteuern und Deichverbandsbeiträge festgesetzt werden. Von den Deichverbänden erhält das Finanzamt Verwaltungskostenpauschalen von insgesamt jährlich rd. 200 000 €.

Der Rechnungshof hat geprüft, ob das Verfahren sinnvoll ist und die Verwaltungskostenpauschalen kostendeckend sind.

Es bedarf zur Festsetzung der Grundsteuern keiner jährlichen Bescheide, wenn die Steuer im Vergleich zum Vorjahr unverändert ist. Die Steuern können dann durch öffentliche Bekanntgabe festgesetzt werden. Das Fi-

nanzamt Bremen-Mitte verzichtet größtenteils auf diese Vereinfachung. Als Folge erteilt es jährlich rd. 160 000 Bescheide, in denen sowohl Grundsteuern als auch Deichbeiträge festgesetzt werden. Lediglich in Teilen von Bremen-Nord, in denen Deichbeiträge nicht erhoben werden, wird die Grundsteuer durch öffentliche Bekanntmachung festgesetzt. Im Ergebnis werden damit für 80 % der stadtbremischen Grundstücke Bescheide für Zwecke der Deichverbände versandt.

Das Finanzamt ist mit den damit im Zusammenhang stehenden Arbeiten erheblich belastet. Seine Personal- und Sachkosten hierfür belaufen sich auf jährlich rd. 680 000 €. Die vereinbarten Verwaltungskostenpauschalen von 200 000 € sind bei Weitem nicht kostendeckend. Der Rechnungshof hat vorgeschlagen, dass die Deichverbände ihre Beiträge zwar weiter durch das Finanzamt Bremen-Mitte gegen kostendeckende Entgelte erheben lassen, aber auf eine jährliche Bescheiderteilung verzichten.

Die Umsetzung des Vorschlags des Rechnungshofs wird das Finanzamt erheblich entlasten. Die freigesetzten Arbeitskapazitäten werden dringend benötigt, unterbliebene Einheitswertfortschreibungen nachzuholen und erhebliche Grundsteuererhöhungen zu realisieren. Dies hat die Prüfung der Bewertungsstelle durch den Rechnungshof gezeigt. Zudem würde der in Bremen angestrebte Bürokratieabbau unterstützt und ein Beitrag zur Ökologie geleistet. Das Finanzressort hat zwischenzeitlich mit den Deichverbänden neue Vereinbarungen getroffen. In ihnen wurden die Anregungen des Rechnungshofs umgesetzt.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss nimmt die Ausführungen des Rechnungshofs zur Kenntnis. Er begrüßt, dass das Ressort die Anregungen des Rechnungshofs umgehend umgesetzt hat.

1.23 Standardisierung des IT-Supports in der bremischen Verwaltung, Tz. 428 bis 456

Bremen hat sich zum Ziel gesetzt, die IT-Sicherheit in den Dienststellen Bremens zu erhöhen, die IT-Unterstützung weiter zu professionalisieren und Personal zu verringern. Um diese Ziele zu erreichen, sollen die Arbeitsplätze in der Bremer Kernverwaltung grundsätzlich mit einheitlicher und standardisierter Informationstechnik ausgestattet werden. Betreut werden soll diese IT von einem externen Dienstleister.

Der Rechnungshof hat die für dieses Standardisierungsprojekt erstellte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für die Pilotbereiche geprüft. Darin werden die Varianten „Externer Dienstleister“ und „Fortführung des Status Quo“ jeweils einzeln für die drei Pilotbereiche und in einer Gesamtschau gegenübergestellt. Der Rechnungshof hat in seiner Prüfung auf methodische Mängel hingewiesen und empfohlen, weitere Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu erstellen, bevor die Standardisierung in anderen Verwaltungsbereichen vollzogen wird.

Die Senatorin für Finanzen hat die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen entsprechend der Methode der Wibe 4.0, die vom Bundesministerium des Innern für entsprechende IT-Projekte vorgeschlagen wird, durchgeführt. Dabei hat sie einen Fehler bei der Vergleichsrechnung zwischen den Alternativen gemacht und diesen auch eingeräumt. Sie hat jedoch erläutert, warum der Fehler begangen wurde. Nach Auffassung der Senatorin für Finanzen sei durch eine Neuberechnung nachgewiesen, dass die in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erarbeiteten Feststellungen korrekt seien.

Das Projekt BASIS.bremen ist inzwischen begonnen worden. Nach einem Jahr Projektlaufzeit sind laut Finanzressort die ersten Dienststellen umgesetzt. Zurzeit werden durch das Projekt und die beteiligten Dienststellen die vereinbarten begleitenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Erfolgskontrollen gemäß § 7 LHO erarbeitet.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss bittet das Finanzressort, belastbare Angaben über die Gesamtwirkung der angestrebten IT-Standardisierung zu ermitteln und in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen darzustellen sowie geeignete Maßnahmen zur Erfolgskontrolle zu definieren. Er bit-

tet das Ressort, dem staatlichen Haushalts- und Finanzausschuss bis zum 30. Juni 2013 die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vorzulegen und einen Sachstandsbericht zu geben.

2. Umsetzung der Beschlüsse des staatlichen Rechnungsprüfungsausschusses zu den vorausgegangenen Jahresberichten des Rechnungshofs

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss ist erneut der Umsetzung seiner Beschlüsse durch den Senat zu den Rechnungshofsberichten der vorausgegangenen Jahre nachgegangen.

Jahresbericht des Rechnungshofs 2008

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss hat sich mit Tz. 475 bis 537, Controllingssysteme in den Bereichen „Junge Menschen“ und „Menschen mit Behinderungen“, und Tz. 538 bis 579, Aufgabenabgrenzung und Zusammenarbeit zwischen dem Sozialressort und dem Amt für Soziale Dienste, des Berichts des Rechnungshofs befasst. Er hat das Ressort gebeten, ihm im Sommer 2013 über den Abschluss des Weiterentwicklungsprozesses der Organisationsstruktur zu berichten und sieht die Angelegenheiten im Übrigen als erledigt an.

Jahresbericht des Rechnungshofs 2010

Der Ausschuss hat sich aufgrund vorliegender Berichte mit Tz. 516 bis 585, Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen, und Tz. 586 bis 597, Hilfebedarfsermittlung für Menschen mit Behinderungen, des Berichts des Rechnungshofs beschäftigt. Er sieht die Angelegenheiten als erledigt an.

Der Ausschuss hat sich auch mit Tz. 386 bis 400, Nachschauprüfung Statistisches Landesamt, befasst. Er hat noch weiteren Beratungsbedarf.

Jahresbericht des Rechnungshofs 2011

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss hatte aufgrund seiner Beschlüsse zu folgenden Punkten Beratungsbedarf gesehen:

- Tz. 77 bis 103, Steuern, Schulden und Zinsen,
- Tz. 145 bis 207, Personalhaushalt,
- Tz. 208 bis 271, Personalüberhangmanagement,
- Tz. 272 bis 333, Gewährung von Zulagen im öffentlichen Dienst,
- Tz. 334 bis 349, Disziplinarverfahren gegen Beamtinnen und Beamte,
- Tz. 376 bis 411, Haushalts- und Wirtschaftsführung der Bürgerschaftskanzlei,
- Tz. 437 bis 464, Katastrophenschutz im Land Bremen,
- Tz. 515 bis 566, Zuwendungen an ein außerhochschulisches Forschungsinstitut,
- Tz. 681 bis 745, IT-Verfahren für Personalcontrolling und Personalmanagement,
- Tz. 746 bis 834, Schuldenmanagement.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss hat sich auf Grundlage der von den jeweiligen Ressorts vorgelegten Berichte mit den Sachverhalten auseinandergesetzt. Er sieht die Angelegenheiten als erledigt an.

Weiter hat der Ausschuss die Berichte zu Tz. 412 bis 436, Zuwendungen des Landes an den 32. Deutschen Evangelischen Kirchentag, und Tz. 465 bis 514, Erfüllung der Lehrverpflichtung an den Fachhochschulen des Landes, des Jahresberichts des Rechnungshofs diskutiert. Hier sieht er noch weiteren Beratungsbedarf.

Die Beschlüsse des staatlichen Rechnungsprüfungsausschusses wurden einstimmig gefasst.

Der Ausschuss empfiehlt einstimmig, dem Senat Entlastung für das Haushaltsjahr 2010 zu erteilen.

II. Antrag

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss empfiehlt der Bürgerschaft (Landtag), den Bemerkungen im Bericht des staatlichen Rechnungsprüfungsausschusses beizutreten.

Dr. Hermann Kuhn
(Vorsitzender)