

Bericht und Antrag des staatlichen Rechnungsprüfungsausschusses zur Haushaltsrechnung der Freien Hansestadt Bremen für das Jahr 2012 (Mitteilung des Senats vom 17. Dezember 2013, Drs. 18/1217) und zum Jahresbericht 2014 – Land – des Rechnungshofs vom 30. April 2014 (Drs. 18/1388)**I. Bericht**

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss hat sich in seinen Sitzungen am 17. Oktober 2014, 14. November 2014, 16. Januar 2015, 13. Februar 2015, 13. März 2015 und 17. April 2015 mit der Haushaltsrechnung für das Jahr 2012 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 Rechnungsprüfungsausschusses sind nachfolgend aufgeführt. Die Überschriften und die Textzahlen (Tz.) zu 1.1 beziehen sich auf den Jahresbericht 2014 (Land) des Rechnungshofs.

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

1. Jahresbericht des Rechnungshofs 2014**1.1 Vorbemerkungen, Tz. 1 bis 12**

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss nimmt zur Kenntnis, dass die Bürgerschaft (Landtag) über die Entlastung des Senats für das Haushaltsjahr 2010 am 17. April 2013 beschlossen hat, Beschluss der Bürgerschaft (Landtag) Nr. 18/679, und dass die Bürgerschaft (Landtag) über die Entlastung des Senats für das Haushaltsjahr 2011 am 26. März 2014 beschlossen hat, Beschluss der Bürgerschaft (Landtag) Nr. 18/959.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss nimmt ferner zur Kenntnis, dass die Bürgerschaft (Landtag) dem Rechnungshof für seine Rechnungslegung zum Haushaltsjahr 2012 am 12. Dezember 2013 Entlastung erteilt hat, Beschluss der Bürgerschaft (Landtag) Nr. 18/866, und dass die Bürgerschaft (Landtag) dem Rechnungshof für seine Rechnungslegung zum Haushaltsjahr 2013 am 17. Dezember 2014 Entlastung erteilt hat, Beschluss der Bürgerschaft (Landtag) Nr. 18/1183).

1.2 Haushaltsgesetz (einschließlich Haushaltsplan) und Haushaltsrechnung 2012, Tz. 13 bis 60

Der Senat hat die Haushaltsrechnung für das Jahr 2012 am 17. Dezember 2013 vorgelegt (Drs. 18/1217). Die Kreditaufnahmegrenze nach Artikel 131a Landesverfassung (LV) ist 2012 für Land und Stadt zusammen um rd. 95,1 Mio. € überschritten worden. Die bei Haushaltsaufstellung noch mit 144,2 Mio. € angenommene Überschreitung konnte durch Steuermehreinnahmen und Zinsminderausgaben gesenkt werden.

Mit Abschluss der Haushalte 2012 des Landes und der Stadtgemeinde Bremen sind Verluste von insgesamt rd. 15,0 Mio. € festgestellt und in das Folgejahr übertragen worden. Die Höhe der Rücklagen und Reste betrug rd. 111,8 Mio. €. Die Haushaltsrechnung des Landes Bremen wies

beim Finanzierungssaldo eine Unterdeckung von rd. 261,4 Mio. € (ohne Konsolidierungshilfe des Bundes) aus.

Der Rechnungshof hat in 15 Fällen Haushaltsüberschreitungen des Landes festgestellt, die das Budgetrecht des Parlaments verletzen. Die Gesamtsumme ist mit rd. 5,1 Mio. € gegenüber dem Vorjahr gestiegen. Die Senatorin für Finanzen hat den Haushalts- und Finanzausschüssen darüber am 14. Juni 2013 detailliert berichtet (Vorlage 18/305 L zugleich 18/354 S), für das Jahr 2013 am 11. Juli 2014 (Vorlage 18/479 L zugleich 18/573 S).

Das Finanzressort hat im Produktplan 96 unterjährige Haushaltsüberschreitungen einiger Ressorts vor dem Haushaltsabschluss 2012 rechnerisch ausgeglichen. Der haushaltsrechtliche Verstoß ist dadurch jedoch nicht zu heilen. Das vom Finanzressort angekündigte Controlling hat bisher nicht ausreichend gegriffen, wie auch die Verstöße im Jahr 2013 zeigen. Das Finanzressort weist darauf hin, dass in den Haushalten 2014 und 2015 verstärkt durch die Einrichtung von dienststellen- und ressortbezogenen Deckungskreisen gegengesteuert werden soll.

Die haushaltsgesetzlichen Kreditemächtigungen sowie die Obergrenzen für Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen sind 2012 eingehalten worden. Der Gesamtbestand der Verpflichtungen des Landes hat sich verringert.

Die erst im laufenden Haushaltsjahr getroffene Entscheidung zur rückwirkenden Verschmelzung der bremer und bremerhavener arbeit GmbH (bba) hat aufgrund einer hohen Zahl an Nacherfassungen und bereits gebuchten Belegen zu einem Mehraufwand in der Finanz- und in der Arbeitsverwaltung von insgesamt rd. 4 930 Arbeitsstunden geführt; der dabei angefallene Buchungsaufwand hat zusätzliche Personalkosten in Höhe von rd. 187 T€ verursacht. Nach Abzug der Einsparungen sind Mehrkosten von insgesamt rd. 118 T€ entstanden.

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

Im Übrigen nimmt der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss Kenntnis.

1.3 Steuern, Schulden und Zinsen, Tz. 61 bis 72

Die steuerabhängigen Einnahmen des Stadtstaats sind im Jahr 2013 deutlich angestiegen, und zwar um rd. 4,8 % im Vergleich zum Vorjahr, auf nunmehr gut 3,2 Mrd. €. Sowohl bei den Steuereinnahmen (rd. + 5,9 %) als auch bei den Einnahmen aus Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen (rd. + 1,9 %) ist ein Anstieg zu verzeichnen.

Durch die gute Einnahmeentwicklung hat sich die Neuverschuldung erneut verlangsamt. Das Land hat Ende 2013 rd. 10,2 Mrd. € Schulden gehabt. Das Land und seine Stadtgemeinden zusammen weisen mit insgesamt rd. 20,0 Mrd. € um etwa 3,6 % höhere Schulden als im Vorjahr auf. Während der Schuldenanstieg im Land Bremen und in der Stadtgemeinde Bremerhaven im Vergleich zum Vorjahr wieder geringer ausgefallen ist, hat der Schuldenanstieg in der Stadtgemeinde Bremen erneut zugenommen. Der Anteil der Schulden der beiden Stadtgemeinden am Schuldenstand des Stadtstaates beträgt weiterhin fast 50 %.

Obwohl das Zinsniveau weiterhin niedrig ist, sind die Zinsausgaben des Stadtstaats im Jahr 2013 auf rd. 665 Mio. € gestiegen. Lediglich die Zinsausgaben der Stadtgemeinde Bremerhaven sind aufgrund der seit 2011 stattfindenden gemeinsamen Kreditaufnahme durch günstigere Konditionen nahezu auf demselben Niveau geblieben.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss nimmt Kenntnis.

1.4 Kennzahlen, Tz. 73 bis 91

Der Stabilitätsrat überprüft jedes Jahr die Haushaltssituation der Länder anhand der vier Kennzahlen Pro-Kopf-Verschuldung, Zins-Steuer-Quote,

Kreditfinanzierungsquote und Finanzierungssaldo pro Kopf. Sie sollen Aufschluss darüber geben, ob in dem jeweiligen Land eine Haushaltsnotlage droht.

Für diese Beurteilung werden jeweils Schwellenwerte festgelegt. Bremens Haushaltssituation stellt sich als besorgniserregend dar, weil für alle Kennzahlen die bremischen Werte erheblich schlechter sind als die Schwellenwerte.

Der Rechnungshof hat über die Entwicklung der vier Kennzahlen und die jeweilige Prognose für die Jahre 2010 bis 2017 berichtet und die bremischen Zahlen mit denen Berlins und Hamburgs verglichen. Die Haushaltssituation Bremens stellt sich deutlich ungünstiger dar als die der anderen beiden Stadtstaaten. In Bremen besteht eine extreme Haushaltsnotlage.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss nimmt Kenntnis.

1.5 Finanzierungssaldo des Stadtstaats Bremen, Tz. 92 bis 114

Für die Einhaltung des Konsolidierungspfads wird auf einen strukturellen Finanzierungssaldo abgestellt.

Zurzeit wird in Bremen der Begriff des Finanzierungssaldos für drei verschiedene Kennzahlen genutzt. So ermittelt das Finanzressort den Finanzierungssaldo nach Haushaltsrechnung. Daneben wird bei der Prüfung der Haushaltssituation durch den Stabilitätsrat der strukturelle Finanzierungssaldo errechnet. In der Verwaltungsvereinbarung mit dem Bund ist eine abweichende Berechnungsweise für einen strukturellen Finanzierungssaldo festgelegt.

Der Rechnungshof hat die verschiedenen Arten für die Berechnung der unterschiedlichen Finanzierungssalden gegenübergestellt und diese erläutert. Ausgangsbasis für alle Berechnungsvarianten ist der Finanzierungssaldo nach der Haushaltsrechnung. Darüber hinaus unterscheiden sich die Berechnungsarten stark. So wurde für das Jahr 2011 durch die Berechnungsweise des Stabilitätsrats ein negativer Finanzierungssaldo von rd. 794 Mio. € und nach Maßgabe der Verwaltungsvereinbarung ein negativer Finanzierungssaldo von rd. 945 Mio. € errechnet. Dies ist eine Differenz von 151 Mio. €. Ausschlaggebend dafür war insbesondere die durch die Verwaltungsvereinbarung vorgegebene konjunkturelle Bereinigung.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss bittet die Senatorin für Finanzen, künftig die verschiedenen Kennzahlen nebeneinander auszuweisen und in ihrer unterschiedlichen Bedeutung zu erläutern.

Im Übrigen nimmt der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss Kenntnis.

1.6 Bremen bilanziert, Tz. 115 bis 149

Das Land und die Stadtgemeinde Bremen haben nach 2010 zum dritten Mal einen doppelischen Jahresabschluss (zum 31. Dezember 2012) vorgelegt, der aus der Vermögensrechnung (Bilanz) und der Erfolgsrechnung (Gewinn- und Verlustrechnung) besteht. Das Finanzressort hat den Jahresabschluss noch nicht vollständig nach den von den Finanzressorts von Bund und Ländern erarbeiteten bundeseinheitlichen „Standards staatlicher Doppik“ erstellt. Der Rechnungshof hat empfohlen, die Standards baldmöglichst vollständig einzuhalten und sie in den Vorschriften zur Landeshaushaltsordnung zu verankern.

Wie im Vorjahr umfasst die Bilanzierung das Land und die Stadtgemeinde Bremen. Da diese Daten nicht getrennt dargestellt werden, können sie nicht mit denen anderer Städte und Länder verglichen werden.

Erst wenn die Daten der Eigenbetriebe und Sondervermögen sowie die Stadtgemeinde Bremerhaven einbezogen werden, kann eine Konzernbilanz erstellt werden. Der Rechnungshof hat dem Finanzressort empfohlen, sich weiter dafür einzusetzen.

Das Finanzressort hat weiterhin noch nicht alle bilanziellen Risiken – wie Rückstellungen für Sabbatjahre – berücksichtigt. Der Rechnungshof hat

das Finanzressort aufgefordert, künftig diese Verpflichtungen zu bilanzieren.

Das Finanzressort hat auch im Jahr 2012 Zinsaufwendungen und -erträge kameral anders bewertet als nach kaufmännischen Grundsätzen. Kameral wurden Zinseinnahmen teilweise bei der Ausgabekostenstelle abgesetzt. In der kaufmännischen Buchführung wurde das Saldierungsverbot beachtet. Dies führt dazu, dass die Beträge nicht vergleichbar sind. Das Finanzressort hat zugesagt, bei der Weiterentwicklung des Schuldenmanagements das bisherige Vorgehen zu überprüfen und mit dem Rechnungshof zu erörtern.

Der Rechnungshof hat empfohlen, im Lagebericht neben den Planungen und Entwicklungen den Fokus verstärkt auf die Risiken zu richten, damit sich ein vollständiges und realistisches Bild der Lage ergibt. Das bedeutet, die Risiken vollständig zu benennen, sie zu analysieren und zu bewerten. Ferner sollte auch über Abweichungen der tatsächlichen Geschäftsentwicklung von der prognostizierten berichtet werden. Der Rechnungshof empfiehlt, neben Leistungsindikatoren wie Investitionen auch nicht monetär bewertbare Faktoren, z. B. ökologische Kennzahlen, in den Bericht aufzunehmen.

Das Finanzressort hat die Empfehlungen des Rechnungshofs aufgegriffen und dem staatlichen Rechnungsprüfungsausschuss im April 2015 über die ersten Schritte zu ihrer Umsetzung berichtet. Die Überprüfung der Geschäftsprozesse im Darlehensmanagement ist abgeschlossen; mit den durchgeführten Umstellungen und dem damit geänderten Darlehensausweis werden nun die Standards staatlicher Doppik im Darlehensmanagement erfüllt. Ab dem Berichtsjahr 2013 werden die Wertansätze der bremischen Beteiligungen zum Stichtag überprüft und auch die Eventualverbindlichkeiten aus den Beteiligungen im Geschäftsbericht ausgewiesen. Für die Einführung einer Verbundrechnung und damit eines Gesamtabschlusses sind jedoch noch weitere umfangreiche Anpassungsarbeiten notwendig.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich den Empfehlungen des Rechnungshofs an. Er bittet das Finanzressort um einen weiteren Bericht über den Stand der Weiterentwicklung von „Bremen bilanziert“ bis zum 31. März 2016.

1.7 Personalhaushalt, Tz. 150 bis 170

Im Jahr 2012 stiegen die Personalausgaben gegenüber dem Vorjahr um 2,5 % auf 1 612,5 Mio. €. Dies beruhte insbesondere auf den gestiegenen Versorgungsausgaben. Die Zahl der Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger wuchs gegenüber dem Vorjahr um 2,0 % auf 7 045 sogenannte Versorgungsvolumen. Diese Einheit berücksichtigt den zeitlichen Umfang der früheren Beschäftigung.

Der Anteil der Personalausgaben an den Gesamtausgaben blieb gegenüber dem Vorjahr nahezu konstant und betrug 2012 rd. 26,9 %. Das Beschäftigungsvolumen verringerte sich in der Kernverwaltung im Jahr 2012 gegenüber dem Vorjahr um 156 Vollzeiteinheiten bzw. 1,1 % auf 13 462 Vollzeiteinheiten.

In seinem Bericht hat der Rechnungshof dargestellt, dass acht der 20 Produktpläne Ende 2013 die Zielvorgaben nicht eingehalten, sondern diese um insgesamt 110 Vollzeiteinheiten (VZE) überschritten haben. Werden diejenigen Produktpläne dagegengerechnet, die ihre Beschäftigungszielzahl unterschritten haben, verbleibt eine Zielzahlüberschreitung von 51,2 VZE.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss nimmt den Bericht des Rechnungshofs zur Kenntnis. Er bittet das Finanzressort angesichts der erneuten Zielzahlüberschreitungen nochmals bis zum 30. November 2015 um einen Bericht zu den getroffenen Maßnahmen und zu den Möglichkeiten, die Verbindlichkeit der Zielzahlen und der Einsparvorgaben für die betroffenen Ressorts auch durch frühzeitige Reaktion auf Zielzahlüberschreitungen zu erhöhen.

1.8 Haushaltskonsolidierung, Tz. 171 bis 246

Der Rechnungshof hat dargestellt, wie sich der Finanzierungssaldo seit 1995 in Bremen entwickelt hat. Obwohl Bremen in den Jahren 1994 bis 2004 vom Bund erhebliche Sanierungshilfen erhalten hatte, ist damals eine Konsolidierung des Haushalts nicht erreicht worden. Vielmehr stellte sich die Haushaltslage am Ende der Sanierungsphase sogar schlechter dar als am Anfang. Ursächlich lag dies am Wegbrechen der geplanten Einnahmen, insbesondere durch Gesetzesänderungen des Bundes.

Gemäß Sanierungsvereinbarung muss Bremen den Haushalt in einem weiteren Schritt bis zum Jahr 2020 konsolidieren. Ab dann darf Bremen grundsätzlich keine neuen Schulden mehr aufnehmen. Auf dem Weg dahin erhält das Land vom Bund jährliche Konsolidierungshilfen von 300 Mio. €, wenn es das strukturelle Finanzierungsdefizit jährlich schrittweise abbaut.

Bei der Konsolidierung sollte Bremen aus der Sicht des Rechnungshofs nicht allein auf steigende Einnahmen setzen, sondern vor allem die Ausgaben reduzieren. Bremen wendete z. B. im Jahr 2010 pro Kopf für seine Aufgaben rd. 6 900 € auf. Das sind pro Kopf nahezu 700 € mehr als Hamburg und rd. 500 € mehr als Berlin. Die im Vergleich höheren Ausgaben lassen sich in erster Linie auf zwei Schwerpunkte zurückführen: Ausgaben für Sozialleistungen und Zinslasten. Das Finanzressort weist darauf hin, dass die hohen Zuwachsraten im Basisjahr 2010 insbesondere auch durch die rechnerische Einbeziehung der Nettokreditaufnahme der Sondervermögen und die haushaltstechnische Neuordnung der Zahlungen an die Versorgungsanstalt begründet waren.

Ein weiterer Grund für die hohen Zuwachsraten bestand, wie vom Rechnungshof in seinem Jahresbericht 2011 – Land – dargestellt hat, darin, dass der Finanzierungssaldo von 2010 durch das Vorziehen von Zinszahlungen um mehr als 96 Mio. € erhöht worden war. Der Rechnungshof führt aus, dass Bremen zu Beginn der Sanierungsphase 2011 auf eine positive gesamtwirtschaftliche Entwicklung gesetzt und deshalb nur eine sehr moderate Konsolidierung des Haushalts auf der Ausgabenseite geplant hätte. Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung und mithin auch die Steuereinnahmen hätten sich sogar noch besser entwickelt als Ende 2010 prognostiziert. Zudem hätte der Bund die Ausgaben für die Grundsicherung im Alter und bei der Erwerbsminderung übernommen (für Bremen rd. 50 Mio. €). Gleichzeitig hätte sich das Zinsniveau für Bremen ebenfalls günstig entwickelt.

Bremen habe diese positive Entwicklung nach Auffassung des Rechnungshofs nicht in dem Maße für eine Konsolidierung genutzt, wie es möglich gewesen wäre. Vielmehr seien Mehreinnahmen auch für Mehrausgaben verwendet worden. Bremen habe seine Ziele zum Abbau von konsumtiven Sachausgaben nicht erreicht, weil die Konsolidierungsmaßnahmen auf der Ausgabenseite dafür nicht ausreichten. Der Rechnungshof erwartet, dass Bremen seinen Konsolidierungskurs verstärkt, indem es seine Ausgaben reduziert.

Die Senatorin für Finanzen führt dazu aus, dass für die Einnahmenentwicklung die – für Bremen verbindlichen – Prognosen des Arbeitskreises Steuerschätzungen zugrunde gelegt werden, die auch der Bund für seine Planungen zugrunde lege. Der Konsolidierungsbeitrag bestände darin, die Ausgabenentwicklung in einem Maß zu drosseln, dass im Saldo einen schrittweisen Abbau des Finanzierungsdefizits ermöglicht.

Der Rechnungshof hat empfohlen, zukünftig noch stärker Instrumente, wie Geschäftsprozessoptimierung oder Benchmarking, zu nutzen. Ausgaben für freiwillige Aufgaben müssten reduziert werden. Um eine pauschale Kürzung bei den freiwilligen Aufgaben zu verhindern, bedürfe es einer übergeordneten Strategie, mit der Förderungen zielorientiert eingesetzt werden könnten. Dies könne auch dazu führen, dass Förderungen deutlich reduziert werden oder unterbleiben müssten. Zudem seien Investitionsentscheidungen an Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit zu orientieren. Dabei sei abzuwägen, in welchem Maß der beträchtliche Instandsetzungstau des Bremer Infrastrukturvermögens abgebaut werden soll.

Die Senatorin für Finanzen beabsichtigt, die Empfehlungen des Rechnungshofs zu den Verbesserungsnotwendigkeiten bei den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen umzusetzen, insbesondere auch die Vorschläge, die Betrachtungszeiträume für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu begrenzen sowie die Rahmenbedingungen bei größeren Investitionsmaßnahmen vor dem Eingehen von vertraglichen und finanziell bindenden Vereinbarungen bzw. Mittelvergaben erneut durch die Fachressorts prüfen zu lassen.

In einem ersten Schritt hat der Senat am 3. Februar 2015 bereits geänderte Verwaltungsvorschriften zu § 7 der Landeshaushaltsordnung beschlossen, die dem staatlichen Haushalts- und Finanzausschuss sowie dem staatlichen Rechnungsprüfungsausschuss in der Sitzung am 13. Februar 2015 zur Kenntnis gegeben wurden. Insbesondere wurden die entsprechenden Regelungen zu den Planungs- und Folgekosten konkretisiert sowie klargestellt, dass bei Kostensteigerungen, die bestimmte Wertgrenzen übersteigen, Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen aktualisiert werden müssen.

Ferner hat die Senatorin für Finanzen mit Schreiben vom 5. Februar 2015 bereits alle Ressorts gebeten, zukünftig bei allen finanzwirksamen Gremienvorlagen (z. B. Deputations-, Haushalts- und Finanzausschuss- wie auch Senatsvorlagen) die WU-Übersicht (Wirtschaftlichkeitsuntersuchung) ausgefüllt zu übersenden und die dazugehörigen Anlagen beizufügen.

Die Senatorin für Finanzen hat darüber hinaus im März 2015 den Haushalts- und Finanzausschüssen eine Liste mit den von den Fachressorts in 2015 vorzulegenden Erfolgskontrollen zugeleitet (Vorlage 18/612 L bzw. 18/721 S). Der staatliche Haushalts- und Finanzausschuss hat die Fachressorts gebeten, die jeweils fälligen Erfolgskontrollen rechtzeitig den zuständigen Gremien vorzulegen.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss bittet den Senat, im Rahmen der Aufstellung und des Vollzugs kommender Haushalte

- bei den Investitionsausgaben weiterhin den Schwerpunkt auf die Substanzerhaltung zu legen und zu prüfen, inwieweit die bei der Bedienung des BKF (Bremer Kapitaldienstfonds) frei werdenden Mittel für Erhaltungsinvestitionen genutzt werden können;
- bei finanzwirksamen Vorlagen zukünftig die Folgekosten zwingend zu benennen und die Ergebnisse der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen den politischen Gremien vorzulegen;
- das Programm „Neuordnung der Aufgabenwahrnehmung“ zu forcieren und auszuweiten, um die Ausgabenseite zu reduzieren;
- die freiwilligen Leistungen, insbesondere hinsichtlich der Erfüllung ihrer Zielsetzung, fortlaufend zu überprüfen und über das Ergebnis dieser Überprüfungen dem staatlichen Haushalts- und Finanzausschuss zu berichten.

Im Übrigen nimmt der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss von den Ausführungen des Rechnungshofs Kenntnis.

1.9 Organisationsarbeit in der bremischen Verwaltung, Tz. 247 bis 268

Der Rechnungshof hat in den Dienststellen der Kernverwaltung untersucht, welche Schwerpunkte in der Organisationsarbeit gesetzt und in welchem Umfang die Aufgaben wahrgenommen wurden. Er hat dabei festgestellt, dass in der gesamten Kernverwaltung für Organisationsarbeit 39,1 Vollzeiteinheiten eingesetzt werden, die sich auf 147 Personen in den verschiedenen Dienststellen verteilen.

Das Tagesgeschäft der Organisationsstellen bestand aus der Erarbeitung und Bereitstellung von Organisationsinformationen und der Gestaltung von Aufbau- und Ablauforganisation. Personalbedarfsermittlungen wurden dagegen nur in geringem Umfang und in keiner Dienststelle umfassend durchgeführt. Ebenso überprüften nur wenige Ressorts systematisch ihre Aufgaben.

Nach Ansicht des Rechnungshofs werden maßgebliche Aufgabenfelder damit nur unzureichend wahrgenommen. Da die effektive Ausgestaltung von Organisationsarbeit für die Einhaltung des Konsolidierungspfads aber zentrale Bedeutung besitzt, ist es notwendig, die Aufgaben planvoll zu priorisieren und umzuverteilen, die Organisationsarbeit zu bündeln sowie durch eine zentrale Stelle zu unterstützen.

Der Rechnungshof hat das Finanzressort gebeten, Vorschläge zur Ausgestaltung und Finanzierung einer zentralen Serviceeinheit zu entwickeln.

Das Finanzressort teilt im Wesentlichen die Bewertung des Rechnungshofs. Es sieht aber vor allem die Einzelressorts in der Verantwortung. Diese hätten die ressortmäßigen Festlegungen und strategischen Entscheidungen darüber zu treffen, wie sie im Bereich Organisation und Veränderungsmanagement künftig aufgestellt sein wollten. Ein zentrales Unterstützungsangebot des Finanzressorts könne hier nur begleitend wirken.

Der Rechnungshof sieht jedoch das Finanzressort wegen seiner zentralen Zuständigkeiten für Verwaltungsmodernisierungen in der Pflicht, ein grundlegendes Konzept zu entwickeln und ein zentrales Unterstützungsangebot für die Dienststellen bereitzustellen.

Das Finanzressort hat zur Sitzung des staatlichen Haushalts- und Finanzausschusses am 13. Februar 2015 einen ersten Zwischenbericht zur Organisationsstrategie der Freien Hansestadt Bremen vorgelegt (Vorlage 18/557 L).

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss nimmt den Bericht des Rechnungshofs zur Kenntnis. Er bittet das Finanzressort um einen weiteren Bericht an den staatlichen Haushalts- und Finanzausschuss zum 31. März 2016 zur Entwicklung und Umsetzung der Organisationsstrategie, insbesondere zu den Punkten Einrichtung eines Projektleitungspools und Konzept zu organisationspolitischen Leitlinien.

1.10 Ausscheiden einer Fraktion und einer Gruppe aus der Bremischen Bürgerschaft, Tz. 269 bis 291

Nachdem eine Fraktion der Bremischen Bürgerschaft in der 17. Wahlperiode ihren Fraktionsstatus verloren hatte, schlossen sich die verbliebenen Mitglieder zu einer Gruppe zusammen. Zum Ende der Wahlperiode schied auch die Gruppe aus der Bremischen Bürgerschaft aus. In beiden Fällen war eine Liquidation vorgeschrieben, für deren Durchführung die Vorstände der Fraktion bzw. der Gruppe verantwortlich waren. Der Rechnungshof hat u. a. beanstandet, dass die Bürgerschaftskanzlei es übernahm, gegen Ende der Liquidation noch bestehende Forderungen einzuziehen und Verbindlichkeiten zu begleichen und dass die hierdurch entstehenden rechtlichen Auswirkungen und fehlenden Haushaltsermächtigungen nicht bedacht worden seien. Die Kanzlei überprüfte auch nicht, ob die von ihr eingezogenen Forderungen und abgelösten Verbindlichkeiten mit den Rechnungsabschlüssen übereinstimmten, was nicht der Fall war. Offenkundigen Fehlern in den Rechnungsabschlüssen von Fraktion und Gruppe ist die Bürgerschaftskanzlei nicht nachgegangen. Unstimmigkeiten hätten ihr insbesondere auffallen müssen, weil die nach Beendigung der Liquidation von Fraktion und Gruppe an die Bürgerschaftskanzlei zurückgezahlten Geldleistungen insgesamt um ganze 50 T€ höher waren als in den Rechnungsabschlüssen ausgewiesen.

Der Rechnungshof hat darüber hinaus festgestellt, dass die Bürgerschaftskanzlei die staatlichen Leistungen für die Gruppe fehlerhaft berechnet hatte. Ein finanzieller Schaden für Bremen entstand nur deshalb nicht, weil die von der Gruppe nach ihrer Auflösung geleistete Rückzahlung größer war als die ursprüngliche Überzahlung.

Auf Veranlassung der Fraktion hat die Bürgerschaftskanzlei zudem einer ehemaligen Fraktionsbeschäftigten rd. 4 500 € für Mehrarbeitsstunden gezahlt, obwohl nach Auffassung des Rechnungshofs die rechtlichen Voraussetzungen hierfür nicht erfüllt waren. Er hat die Bürgerschaftskanzlei deshalb gebeten, die Rückforderung des Betrags zu prüfen.

Es besteht Konsens zwischen dem Rechnungshof und der Bürgerschaftskanzlei darüber, dass die Berechnung der Gruppenmittel auf Basis eines abgewandelten Berechnungsmodells abweichend von den gesetzlichen Vorschriften nicht korrekt durchgeführt wurde. Ein finanzieller Schaden für den bremischen Haushalt ist jedoch nicht entstanden. In Zukunft wird die Bürgerschaftskanzlei in entsprechenden Verfahren wieder die gesetzlich vorgeschriebene Berechnungsmethode beachten und anwenden.

Es besteht Konsens zwischen dem Rechnungshof und der Bürgerschaftskanzlei darüber, dass die Bürgerschaftskanzlei Aufgaben außerhalb ihrer Zuständigkeit übernommen hat, da die Liquidation noch nicht abgeschlossen war. Die Entscheidung der Bürgerschaftskanzlei, in dieser Weise zu verfahren, war durch die pragmatische Absicht getragen, Serviceleistungen für die Fraktion/Gruppe anzubieten und zugleich die Verfahrenskosten zu reduzieren. Für die Zukunft hat die Bürgerschaftskanzlei zugesagt, im Rahmen der gesetzlichen Regelung Liquidationsverfahren für eine Fraktion oder Gruppe nicht mehr zu übernehmen. Im Ergebnis bleibt festzuhalten, dass für eine rechtssichere Abwicklung von Liquidationen, sowohl für betroffene Fraktionen und Gruppen, von der Bürgerschaftskanzlei zukünftig eine korrekte Anwendung des § 44 Bremisches Abgeordnetengesetz (BremAbG) sicherzustellen ist.

Bei der Auszahlung der geleisteten Mehrarbeitsstunden, die vom Vorsitzenden der FDP-Fraktion in Liquidation beantragt wurden, vertritt die Bürgerschaftskanzlei die Auffassung, entsprechend der Verordnung über die Gewährung von Mehrarbeitsvergütung für Beamte (MVergV) gehandelt zu haben, sodass eine Rückforderung nicht in Betracht zu ziehen sei. Die Mehrarbeitsstunden seien entweder im Rahmen der Aufgabenerfüllung als Fraktionsgeschäftsführerin mit A-Besoldung oder im Zeitraum ihrer Tätigkeit als einfache Mitarbeiterin in der Fraktion, also im Vorfeld der Liquidationsabwicklung angefallen. Für die Bürgerschaftskanzlei stehe angabegemäß außer Frage, dass die Aufgabe einer Fraktionsgeschäftsführerin einen „besonderen Dienstplan“ (Aufgabenerledigung in den Abendstunden und an Wochenenden aufgrund von den Fraktionen vorgegebenen Terminen) zur Folge habe. Ein entsprechender Ausgleich durch Freizeitausgleich war nicht mehr möglich. Demgegenüber bezweifelt der Rechnungshof, dass die Fraktionsgeschäftsführer der in der Bürgerschaft vertretenen Fraktionen nach einem Dienstplan (wie z. B. Polizeibeamte im Schichtdienst) arbeiten, dessen Überschreitung zu abzugeltenden Überstunden führt. Nach seinen Feststellungen sind die Mehrarbeitsstunden ausschließlich während der Beschäftigung als Fraktionsgeschäftsführerin angefallen.

Die noch offene Forderung in Höhe von 4 000 € aus einem Inventarverkauf wurde entsprechend der juristischen Möglichkeiten im Rahmen eines Mahnverfahrens geltend gemacht. Ein Ergebnis liegt noch nicht vor.

Da die Fraktionen in ihrer Wirtschaftsführung gemäß den Vorschriften des Abgeordnetengesetzes autonom agieren, beruft sich die Kanzlei darauf, dass ausschließlich der Rechnungshof nach § 43 BremAbgG das Recht zur Belegprüfung besitze. Die Bürgerschaftskanzlei erhält ungeachtet dessen, dass sie die Fraktionsmittel regelmäßig anweist, zwar nur die Nachweise über die Gesamtsummen der Einnahmen und Ausgaben durch die jährlich vorzunehmende und durch Wirtschaftsprüfer geprüfte Rechnungslegung. Jedoch bei lediglich oberflächlichen oder gar sorgfältigen Abgleichen hätte erkannt werden können, dass die in den Abschlüssen genannten Summen sich sehr deutlich von jenen unterschieden, die die Kanzlei bereits eingenommen hatte und dass in den Abschlüssen noch Beträge als zurückzuzahlen genannt waren, die bereits bei der Bürgerschaft eingegangen waren. Auch hier ist im Ergebnis festzustellen, dass trotz haushaltsrechtlicher Verstöße kein finanzieller Schaden für den bremischen Haushalt entstanden ist.

Die Bürgerschaftskanzlei hat dem staatlichen Rechnungsprüfungsausschuss in seiner Sitzung am 17. April 2015 dargelegt, wie zukünftig in Liquidationsverfahren einer Fraktion bzw. Gruppe die rechtssichere Anwendung des § 44 BremAbG sichergestellt werden soll. Dazu führte sie

aus, dass zukünftig die Beendigung eines Liquidationsverfahrens erst nach dem vollständigen Ausgleich aller Forderungen und Verbindlichkeiten einer Fraktion bzw. Gruppe akzeptiert werde. Die Bürgerschaftskanzlei beabsichtigt darüber hinaus, die Liquidationsverfahren verstärkt zu überwachen und unter Beachtung der Haushaltsgrundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit auf eine zügige Abwicklung zu drängen. Hierzu werde sie den Fraktionen bzw. Gruppen in Liquidationsverfahren beratend zur Seite stehen und insbesondere bei länger andauernden Verfahren regelmäßig Sachstandsberichte anfordern.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich den Anmerkungen des Rechnungshofs an und nimmt im Übrigen Kenntnis.

1.11 Bewegungs- und Kleidergeldpauschalen für nicht uniformierte Polizeivollzugskräfte, Tz. 292 bis 307

Im Jahr 2012 hat das Land Bremen nicht uniformierten Polizeivollzugskräften der Kriminalpolizei sowie bestimmten anderen polizeilichen Ermittlungskräften monatlich ein sogenanntes Bewegungsgeld in Höhe von 15,34 € sowie ein Kleidergeld in Höhe von 12,27 € gezahlt. Diese pauschalen Zahlungen sollen den Aufwand steuerfrei ausgleichen, der u. a. bei Ermittlungen und Fahndungen sowie durch das Tragen der Privatkleidung im Dienst entsteht.

In seinem Bericht hat der Rechnungshof dargestellt, dass das Innenressort und die Polizei Bremen insgesamt über 140 T€ zum Teil auf nicht zutreffende Haushaltstitel verbucht haben. Der Rechnungshof fordert eine grundsätzliche Abschaffung der Pauschalzahlungen und zukünftige Einzelfallabrechnungen in beiden Fällen. Er begründet dies insbesondere damit, dass Aufwandsentschädigungen in festen Beträgen (Pauschalen) nach §§ 1, 4 Bremisches Besoldungsgesetz in Verbindung mit § 17 Bundesbesoldungsgesetz nur zulässig sind, wenn diese aufgrund tatsächlicher Anhaltspunkte oder tatsächlicher Erhebungen nachvollziehbar sind und in dieser Höhe dienstbezogene finanzielle Aufwendungen typischerweise entstehen. Nach Ansicht des Rechnungshofs fehlt es bislang in beiden Fällen an hinreichend fundierten und wirklichkeitsnahen Datenerhebungen des Ressorts zur Begründung von Pauschalzahlungen.

Für die Zukunft wird vom Innenressort für das Bewegungsgeld eine Einzelfallabrechnung angestrebt.

Um die Voraussetzungen für die Zahlung einer Kleidergeldpauschale zu schaffen, bedarf es eines mit den Polizeibehörden abgestimmten Kriterienkatalogs sowie darauf aufbauend einer strukturierten Datenerhebung in den genannten Organisationseinheiten.

Auf Basis der Bund-Länder-Umfrage und der Ergebnisse aus dem Prüfbericht des Rechnungshofs wurden hierzu mit den Behördenleitern der Polizei Bremen und Ortpolizei Bremerhaven erste Analysen vorgenommen. Zum jetzigen Zeitpunkt ist eine abschließende Bewertung aufgrund des nicht beendeten Prüfverfahrens noch nicht möglich.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss nimmt den Bericht des Rechnungshofs zur Kenntnis. Er bittet das Innenressort bis zum 30. November 2015 um einen Bericht über die Ergebnisse der beschriebenen Analysen und daraus resultierenden Folgerungen für die zukünftige Zahlung des Kleidergeldes.

1.12 Gewährung von Leistungsbezügen, Forschungs- und Lehrzulagen bei der Hochschule Bremen, Tz. 308 bis 339

Nach der im Jahr 2002 eingeführten Besoldungsordnung W setzen sich die Gehälter von Professorinnen und Professoren aus einem Grundgehalt und variablen Leistungsbezügen zusammen. Der Rechnungshof hat bei der Hochschule Bremen in einer Stichprobe die in den Jahren 2010 bis 2012 gewährten Leistungsbezüge, Forschungs- und Lehrzulagen geprüft.

Lehrende der Hochschule Bremen haben für die Wahrnehmung bestimmter Funktionen sowohl Funktionsleistungsbezüge als auch Ermäßigungen

ihrer Lehrverpflichtung erhalten. Die Hochschule Bremen hat regelmäßig den Höchstumfang der Lehrermäßigung gewährt. Die Hochschulleistungs-Bezügeverordnungen mehrerer Länder sehen vor, bei der Bemessung von Funktionsleistungsbezügen etwaige Ermäßigungen der Lehrverpflichtung zu berücksichtigen. Eine solche Anrechnung zur Vermeidung der Doppelhonorierung ist bei Erlass der Bremischen Hochschulleistungs-Bezügeverordnung vom Ressort erwogen, aber nicht umgesetzt worden.

Für die Leitung entgeltpflichtiger Studiengänge gewährte die Hochschule Bremen u. a. umsatzbezogene Vergütungsanteile. Damit erhielten die Hochschullehrenden auch dann zusätzliche Leistungsbezüge, wenn der Studiengang nicht kostendeckend durchgeführt wurde.

Die Hochschule Bremen gewährte ihren Lehrenden in den geprüften Fällen Leistungsbezüge für besondere Leistungen in der Regel zum frühestmöglichen Zeitpunkt.

Die Hochschule Bremen konnte die Personalkosten nicht nach einzelnen Bestandteilen wie Leistungsbezügen, Lehr- und Forschungszulagen aufgliedern, um die monatlichen Kosten pro Personalfall auszuwerten. Der jährliche Bericht an das Wissenschaftsressort, den die Hochschule Bremen über die gewährten Leistungsbezüge, Lehr- und Forschungszulagen erstellt, enthielt zahlreiche fehlerhafte Eintragungen. Fehlerhafte Daten sind für Planungs- und Steuerungszwecke ungeeignet. Da die Personalkosten für die Hochschule Bremen einen wesentlichen Kostenfaktor darstellen, ist für diesen Bereich ein funktionierendes Controlling unabdingbar.

Der Rechnungshof hat das Wissenschaftsressort aufgefordert, eine Regelung zu treffen, um eine Doppelhonorierung für dieselbe Leistung auszuschließen. Zudem hat er die Hochschule Bremen aufgefordert,

- bis zu einer Neuregelung der Lehrverpflichtungsordnung die vorgesehenen Spannbreiten für Lehrermäßigungen zu nutzen. Der regelmäßig gewährte Höchstumfang der Lehrermäßigung sollte die Ausnahme sein.
- den Zeitraum festzulegen, in dem kostenpflichtige Studienangebote positive Ergebnisbeiträge erwirtschaften müssen, und die Zahlung von Funktionsleistungsbezügen darauf auszurichten sowie
- die Praxis der frühestmöglichen Gewährung der besonderen Leistungsbezüge zu überdenken sowie die Kriterien zu deren Gewährung in ihrer Hochschulordnung zu präzisieren.

Er erwartet, dass anhand des mittelfristig einzuführenden IT-Systems zur Personalkostenplanung und -kontrolle Auswertungen über die geplanten sowie die jährlich tatsächlich gezahlten Leistungsbezüge, Lehr- und Forschungszulagen zuverlässig möglich werden.

Die Hochschule Bremen hat erklärt, sie habe bereits damit begonnen, ihre Praxis der bisherigen Gewährung von Lehrermäßigungen im höchstmöglichen Umfang zu verändern. Das Wissenschaftsressort hat zugesagt, erneut eine Anpassung der Bremischen Hochschulleistungs-Bezügeverordnung zu prüfen. Dabei müsse aber sichergestellt bleiben, dass die Bereitschaft, besondere Funktionen oder Aufgaben für die Hochschule zu übernehmen, nicht eingeschränkt wird. Auch die Hochschule hat zugesagt, bei der Änderung ihrer Hochschulordnung die Anregungen des Rechnungshofs zur Präzisierung der Kriterien bei der Gewährung von besonderen Leistungsbezügen zu berücksichtigen.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich den Ausführungen des Rechnungshofs an. Er bittet das Wissenschaftsressort, dem Ausschuss für Wissenschaft, Medien, Datenschutz und Informationsfreiheit bis zum 30. November 2015 darüber zu berichten, inwieweit die Anregungen des Rechnungshofs

- zur Gewährung besonderer Leistungsbezüge nach präzisierten Kriterien,

- zum Ausschluss einer Doppelhonorierung durch die gleichzeitige Gewährung von Funktionsleistungsbezügen und Lehrermäßigungen sowie
- von Funktionsleistungsbezügen bei nicht kostendeckenden entgeltspflichtigen Studiengängen berücksichtigt worden sind.

1.13 Förderung eines überregionalen Forschungsinstituts, Tz. 340 bis 366

Bremen fördert institutionell ein Forschungsinstitut, das zum 1. Januar 2009 in die überregionale Förderung aufgenommen wurde. Seitdem finanzieren Bund und Länder es je zur Hälfte. Im Jahr 2012 standen dem Institut insgesamt rd. 7,2 Mio. € aus Zuwendungsmitteln zur Verfügung. Der Anteil Bremens daran betrug – ohne Berücksichtigung des Anteils Bremens an der Finanzierung durch die Ländergemeinschaft – rd. 2,7 Mio. €.

Das Forschungsinstitut warb in den Jahren 2009 bis 2012 Mittel zur Finanzierung von Projekten von insgesamt rd. 5,1 Mio. € ein. Diese reichten jedoch lediglich dazu aus, die Projekteinzelnkosten zu decken. Bei der Beantragung von Drittmitteln nahm das Institut seine Gemeinkosten in der Regel nicht in die den Drittmittelgebern vorgelegten Kalkulationen auf. Der Rechnungshof hat ermittelt, dass das Institut in diesem Zeitraum rechnerisch Mehreinnahmen von rd. 360 T€ hätte erzielen können.

Das Institut entwickelte zudem keine Kriterien oder Instrumente, um den Personalbestand und damit die Personalkosten für den nicht wissenschaftlichen Bereich zu steuern. Es bewertete im Prüfungszeitraum eine Vielzahl von Stellen höher und ging nicht nach einem strategischen Personal-konzept auf der Grundlage einer Aufgabenanalyse vor. Das Ressort kontrollierte anlässlich seiner Verwendungsnachweisprüfungen weder die Personalkosten noch die Arbeitsplatzbeschreibungen oder Eingruppierungen.

Die Regelungen der allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur institutionellen Förderung sowie seine Bestellrichtlinien beachtete das Institut nicht konsequent. Das Wissenschaftsressort ging dem bei den Prüfungen der Verwendungsnachweise nicht nach.

Das Wissenschaftsressort gestattete dem Forschungsinstitut seit dem Jahr 2009 sogenannte Mittel zur Selbstbewirtschaftung überjährig zu verwenden. Nach der Landeshaushaltsordnung ist dies zulässig, wenn hierdurch eine sparsame Mittelbewirtschaftung gefördert wird. Zudem knüpfen die Richtlinien der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz, an die auch das Forschungsinstitut gebunden ist, eine solche überjährige Mittelverwendung u. a. an die Voraussetzung, dass die Mittel aufgrund von Verzögerungen im Betrieb oder bei Investitionen erst im Folgejahr ausgegeben werden können. Das Institut übertrug in den Jahren 2009 bis 2012 jeweils Beträge zwischen rd. 0,5 Mio. € und rd. 1,3 Mio. € auf das Folgejahr. Die übertragenen Mittel resultierten u. a. aus Verzögerungen in Berufungsverfahren. Für drei zu besetzende Professuren waren in den Jahren 2011 bis 2013 Personalkosten von rd. 1 Mio. € eingeplant, aber nicht benötigt worden. Die Mittelübertragung erfüllte daher nicht die in den Richtlinien der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz vorgesehene Voraussetzung.

Das Wissenschaftsressort prüfte den effizienten Einsatz der Mittel zur Selbstbewirtschaftung nicht. Ebenso setzte es sich nicht mit der Frage auseinander, ob mit den Mittelübertragungen eine nach den Zuwendungsbescheiden unzulässige Rücklagenbildung verbunden war.

Der Rechnungshof hat das Wissenschaftsressort aufgefordert,

- bei dem Institut darauf hinzuwirken, künftig bei der Einwerbung von Drittmittelprojekten seine Gemeinkosten einzukalkulieren und Kriterien und Instrumente für die Steuerung der nicht wissenschaftlichen Arbeitsplätze zu entwickeln. Es soll das Institut zudem bei seiner Überprüfung der Eingruppierungen der nicht wissenschaftlichen Tätigkeiten mit den in der bremischen Verwaltung bestehenden Möglichkeiten unterstützen, um zusätzliche Kosten für externe Beratung möglichst zu vermeiden.

- die Einhaltung der Regelungen der allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur institutioneller Förderung im Rahmen einer vertieften Verwendungsnachweisprüfung zu kontrollieren sowie
- Informations- und Steuerungsinstrumente zu entwickeln, anhand derer beurteilt werden kann, ob die eingesetzten Mittel effizient verwendet werden, um die vorgegebenen wissenschaftlichen Ziele zu erreichen.

Das Wissenschaftsressort hat zugesagt, auf die Erstattung der Gemeinkosten für Projekte mit wirtschaftlichem Hintergrund hinzuwirken. Für Projekte, die ausschließlich mit öffentlichen Mitteln gefördert werden, hat es jedoch darauf verwiesen, dass die mittelgebenden Bundesressorts die Gemeinkosten neben der Bezuschussung über die Grundfinanzierung des Instituts nicht doppelt tragen wollten. Dennoch werde es das Thema mit dem Bundesministerium für Bildung und Forschung im Frühjahr 2014 erörtern. Das Ressort hat das Bundesministerium für Bildung und Forschung dazu angeschrieben, aber trotz mehrfacher Nachfrage keine Antwort zu diesem Thema erhalten. Darüber hinaus hat es das Institut aufgefordert, künftig seine Bestellrichtlinien einzuhalten. Das Institut wurde vom Ressort aufgefordert, die Personalplanung im nicht wissenschaftlichen Bereich detaillierter als bisher zu begründen sowie Kriterien und Instrumente zu entwickeln, die die Steuerung dieser Arbeitsplätze besser als bisher erlauben. Des Weiteren hat das Ressort das Institut gebeten, die Stellenbeschreibungen zu aktualisieren und die Eingruppierungen des nicht wissenschaftlichen Personals überprüfen zu lassen. Für die vom Rechnungshof vorgesehene Unterstützung durch die Bremische Verwaltung sieht das Ressort derzeit keine Möglichkeit.

Zudem hat das Wissenschaftsressort darauf hingewiesen, dass es das Institut anhand seines wissenschaftlichen Outputs steuere. Dies ist, laut Aussage des Ressorts, seit Inkrafttreten des Wissenschaftsfreiheitsgesetzes im Jahr 2012 erforderlich; die Gewährung von Zuwendungen sei an die Erreichung von Leistungszielen geknüpft, die das Ressort gemeinsam mit dem wissenschaftlichen Beirat des Instituts überprüfe. Ein detaillierter Nachweis der sparsamen Verwendung der eingesetzten Mittel zur Selbstbewirtschaftung sei daher entbehrlich.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich den Ausführungen des Rechnungshofs an. Er bittet das Wissenschaftsressort, dem Ausschuss für Wissenschaft, Medien, Datenschutz und Informationsfreiheit bis zum 30. November 2015 darüber zu berichten, welche Informations- und Steuerungsinstrumente es nunmehr nutzt, um zu beurteilen, ob die zur Erreichung der wissenschaftlichen Ziele eingesetzten Mittel effizient verwendet werden.

1.14 City- und Stadtteilmarketing und -management, Tz. 367 bis 388

Bremen fördert seit Jahren das City- und Stadtteilmarketing und -management in der Bremer Innenstadt, im Zentrum Vegesacks und in verschiedenen anderen Stadtteilen Bremens. Die Fördermaßnahmen werden von örtlich ansässigen Vereinen durchgeführt, die hierfür Zuwendungen erhalten. Nachdem die Wirtschaftsdeputation das Wirtschaftsressort um Bewertung der bisherigen Fördermaßnahmen gebeten hatte, kam das Ressort im November 2012 zu dem Ergebnis, dass die Arbeit der mit der Förderung beauftragten Vereine erfolgreich sei. Bei der Evaluierung wurde laut Wirtschaftsressort ein unabhängiges Expertengremium mit Akteuren aus den Stadtteilen, der Verwaltung und der Wissenschaft einbezogen, welches die Beurteilung der Maßnahmen erheblich geformt habe. Auf Grundlage dieser Bewertung bewilligte die Wirtschaftsdeputation weitere Fördermittel in Höhe von jährlich 940 T€ für die Jahre 2013 bis 2015.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass das Wirtschaftsressort seine positive Bewertung der Förderarbeit nicht anhand belastbarer Kennzahlen belegen kann. Einer im Jahr 2011 für das Zentrum Vegesack erstellten Imageanalyse zufolge wurde der Stadtteil seinerzeit fast ausschließlich von Personen aus der nächsten Umgebung genutzt und war als Einkaufsort nicht attraktiv. Dies hat sich nach den Feststellungen des Rechnungs-

hofs nicht nachweisbar verändert. Auch wenn sich laut Wirtschaftsressort die Leerstände in der zentralen Einkaufslage deutlich reduziert hätten, so gibt es laut Rechnungshof nach wie vor im Zentrum Vegesacks Leerstände gewerblicher Flächen, eine Steigerung des touristischen Aufkommens ist nicht belegt. Aktuelle Zahlen über Umsätze hat das Ressort nicht vorgelegt.

Auch die Förderung der Stadtteile Hemelingen und Neustadt hat nach Auffassung des Rechnungshofs nicht die erwünschten Wirkungen gezeigt. Sie sei stark auf den Einzelhandel ausgerichtet gewesen, ein innerer Zusammenhalt der Ortsteile sei hierdurch nicht erreicht worden.

Das Ressort hält die Förderung des City- und Stadtteilmarketings und -managements dagegen nach wie vor für erfolgreich. Es verweist auf die „weichen Standortfaktoren“ wie Imageverbesserung, Lebensqualität, Netzwerkverbesserung, Marketing usw., die wesentliche Ziele eines jeden City- und Stadtteilmanagements darstellten. Für Vegesack sei ein neues Marketingkonzept erarbeitet worden, als Freizeitstandort sei Bremen-Nord attraktiv. Der maritime Charakter Vegesacks solle als Teil des Tourismusziels „Stadt Bremen“ noch mehr vermarktet werden. Ohne Fortführung der Förderung in den übrigen Stadtteilen würden sich die Strukturen und die Zusammenarbeit zwischen den örtlich ansässigen Unternehmen in den Stadtteilen auflösen.

Diese Ansicht teilt der Rechnungshof nicht. Er hat aufgrund seiner Feststellungen gefordert, die Förderung für das City- und Stadtteilmarketing einzustellen.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss nimmt die Ausführungen des Rechnungshofs zur Kenntnis. Er erwartet, dass das Wirtschaftsressort bei Fortführung der Förderungen das öffentliche Interesse an den City- und Stadtteilmarketings und -managements der einzelnen Stadtteile detailliert begründet und eine erneute Evaluierung der Wirksamkeit und Effizienz der geförderten Maßnahmen unter Beiziehung der Ortsbeiräte, Akteurinnen und Akteure sowie nicht interessensgebundener externer Expertinnen und Experten durchführt.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss bittet das Ressort, der staatlichen Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen im Rahmen der kommenden Haushaltsberatungen über die Entwicklung der Fördermaßnahmen auf der Grundlage der erneuten Evaluation zu berichten.

1.15 Rücklagen für Versorgungsausgaben, Tz. 389 bis 418

Die Versorgungsausgaben werden nach einer Prognose des Finanzressorts noch bis zum Jahr 2020 ansteigen und ihren Höchststand mit rd. 409,5 Mio. € erreichen.

Um den Anstieg der Versorgungsausgaben für die öffentlichen Haushalte abfedern zu können, hat Bremen in den Jahren 1999 und 2005 zwei Anlagestöcke in Form des Sondervermögens Versorgungsrücklage und der Anstalt zur Bildung einer Rücklage für Versorgungsvorsorge eingerichtet. Diese werden aus Haushaltsmitteln finanziert.

Im Jahr 2012 führte Bremen den Rücklagen insgesamt rd. 61,9 Mio. € zu. Aus den Rücklagen flossen demgegenüber die erwirtschafteten Erträge in Höhe von rd. 14,6 Mio. € zur Deckung von Versorgungsausgaben an den bremischen Haushalt zurück. Die Rücklagen hatten Ende 2012 einen Bestand von insgesamt rd. 429,7 Mio. €.

Der Rechnungshof hält es für notwendig, Zielsetzung und Verwendung der Rücklagen neu zu bewerten. Er begründet dies damit, dass

- das Sondervermögen Versorgungsrücklage ursprünglich zur gleichmäßigen Entlastung der Haushalte in den Jahren der höchsten Versorgungsausgaben herangezogen werden sollte (sogenannte Untertunnelung). Angesichts der absehbaren Entwicklung der Versorgungsausgaben müsste – falls dieses Ziel weiter verfolgt werden soll – beginnend ab dem Jahr 2016 die Rücklage schrittweise aufgelöst und die enthaltenen Mittel müssten den Haushalten wieder zuge-

führt werden. Es sei deshalb zu entscheiden, wann die Mittel zur Entlastung der Haushalte eingesetzt werden sollen.

- das langfristige Ziel der Rücklage der Anstalt für Versorgungsvorsorge, die weitgehend kapitalstockgedeckte Finanzierung der Versorgungsausgaben, angesichts des benötigten Mittelvolumens und der langen Zeitdauer bis zur Erreichung des Ziels nicht realistisch sei. Auch angesichts des ab dem Jahr 2020 geltenden Verbots der Neuverschuldung sei eine mittelfristige Neubeurteilung nötig.

Der Rechnungshof hat das Finanzressort aufgefordert, die politischen Gremien mit den aufgeworfenen Fragen zu befassen und die dafür notwendigen Konzepte vorzulegen.

Das Finanzressort hat erwidert, es beabsichtige, eine neue langfristige Versorgungsprognose zu erstellen. Dabei würden sich – insbesondere durch die Erhöhungen des Pensionseintrittsalters und die steigenden Lebenserwartungen – allerdings schwierige methodische Fragen stellen, die bislang mit der vorhandenen Software noch nicht zufriedenstellend gelöst worden seien. Die Aktualisierung der Versorgungsprognose werde aber in 2015 erfolgen.

Solange der Konsolidierungskurs planmäßig realisiert werden könne, bestehe keine Notwendigkeit, die aufgebauten Mittel des Sondervermögens Versorgungsrücklage anzugreifen. Schon jetzt den Zeitpunkt und den Umfang einer Untertunnelung der Spitzenbelastungen bei den Versorgungsausgaben festzulegen, sei ebenfalls nicht zielführend.

Das Finanzressort sieht auch keinen Anlass, die Zielsetzung der Rücklage der Anstalt Versorgungsvorsorge grundsätzlich zu überdenken. Die mittelfristige Planung, aus Kapitalerträgen bis 2019 den jährlichen Versorgungsanstieg mitzufinanzieren, werde es weiter verfolgen. Abstriche an der langfristigen Zielsetzung, Teile der Versorgungsausgaben aus den Erträgen des im Aufbau befindlichen Kapitalstocks zu finanzieren, seien allenfalls im Hinblick auf die erreichbare Größenordnung der kapitalstockfinanzierten Versorgungsausgaben zu machen. Hierzu gebe es aber noch keine aktualisierte Prognose.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss nimmt die Ausführungen des Rechnungshofs zur Kenntnis. Er bittet das Finanzressort, spätestens bis zum 30. November 2015 eine aktualisierte Prognose für die Versorgungsausgaben zu erstellen und auf Basis dieser Ausgabenprognose die Handlungsmöglichkeiten für die Verwendung der Versorgungsrücklage aufzubereiten.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss erachtet es zudem für geboten, die langfristigen Zielsetzungen der Anstalt Versorgungsvorsorge – insbesondere im Hinblick auf das veränderte Zinsniveau, das seit 2015 geltende Instrument der Gläubigerbeteiligung sowie das ab 2020 geltende Neuverschuldungsverbot – zu überprüfen und darüber ebenso dem staatlichen Haushalts- und Finanzausschuss bis zum 30. November 2015 zu berichten.

1.16 Steueraufsicht über die Spielbanken in Bremen und Bremerhaven, Tz. 419 bis 436

Die Einnahmen aus Abgaben der staatlich konzessionierten Spielbank sind seit Jahren rückläufig. Sie reichen kaum noch aus, um die nach dem Spielbankgesetz vorgesehene Steueraufsicht, die von den örtlich zuständigen Finanzämtern wahrgenommen wird, zu finanzieren.

Die Arbeitsweise der in der hiesigen Spielbank tätigen Steueraufsicht hat sich seit Gründung der Spielbank in Bremen nicht geändert. Der Personalbestand für die Spielbankaufsicht ist bei rückläufigem Abgabenaufkommen seit Jahren unverändert geblieben. Nur nach der Zusammenlegung von Automatenspiel und klassischem Spiel wurden seit dem Jahr 2011 vier Stellen eingespart. Der Personalaufwand zurzeit der Prüfung durch den Rechnungshof betrug rd. 1,2 Mio. €. Die Steueraufsicht, die in Bre-

men von zurzeit 13 Beschäftigten wahrgenommen wird, überwacht den gesamten Spielbetrieb einschließlich sämtlicher Geldbewegungen. Das Aufsichtspersonal ist in die Besoldungsgruppe A 11 eingruppiert, die Gruppensprecher in die Besoldungsgruppe A 12. In Bremerhaven wird die Steueraufsicht von sieben Beschäftigten ausgeübt, die mit A 9 S besoldet werden. Der Gruppensprecher erhält eine Zulage. Der Rechnungshof hält Änderungen bei der Organisation des Schichtbetriebs und die Einführung einer risikoorientierten Kontrolldichte statt einer Vollkontrolle für zweckmäßig. Eine Umstellung zum jetzigen Zeitpunkt würde sich anbieten, da in den nächsten Jahren neun Aufsichtskräfte pensioniert werden. Der Rechnungshof hält zudem vor dem Hintergrund der zu leistenden Tätigkeiten eine Neubewertung der Dienstposten der Steueraufsicht für geboten, da in anderen Bundesländern die Steueraufsicht überwiegend mit A 9 bewertet wird. Durch Änderungen im Schichtbetrieb und Verringerung des Personaleinsatzes pro Schicht lassen sich bis zu sechs Stellen einsparen.

Das Finanzressort hat zugesagt, die personelle Ausstattung der Steueraufsicht bei der Spielbank zu überprüfen und Einsparpotenziale durch altersbedingte Abgänge zu nutzen. Die Stellen der Steueraufsicht sollen neu bewertet werden. Zudem soll der Schichtbetrieb optimiert und ein Konzept für die risikoorientierte Kontrolle entwickelt werden. Sowohl die Entwicklungskosten für ein solches Konzept als auch die Personalkosten für die Spielbankaufsicht müssten aber aus der Spielbankabgabe finanziert werden. Das Finanzressort hat am 13. Februar 2015 dem staatlichen Haushalts- und Finanzausschuss einen ersten Zwischenbericht vorgelegt (Vorlage 18/604 L).

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich den Bewertungen und Empfehlungen des Rechnungshofs an. Er bittet das Ressort, dem staatlichen Haushalts- und Finanzausschuss bis zum 30. November 2015 über das Ergebnis seiner Prüfung zu Einsparpotenzialen bei der Personalausstattung und über das Konzept zur Änderung der Kontrolldichte zu berichten.

1.17 Einführung eines Risikomanagementsystems in der Arbeitnehmerstelle des Finanzamts Bremen-Nord, Tz. 437 bis 461

Das Finanzamt Bremen-Nord setzt bei der Besteuerung von Einkünften aus Vermietung und Verpachtung ein Risikomanagementsystem (RMS) ein, das Risiken bei risikobehafteten Steuererklärungen erkennen soll und die Beschäftigten durch Prüfhinweise auf diese Risiken hinweist.

Der Rechnungshof hat geprüft, ob das seit Anfang 2012 als Pilotprojekt in den Arbeitnehmerstellen des Finanzamts Bremen-Nord eingesetzte RMS geeignet ist, eine hinreichende Bearbeitungsqualität zu erreichen und hierdurch der gesetzliche Auftrag der Finanzverwaltung, die Gleichmäßigkeit der Besteuerung sicherzustellen, erreicht wird.

Das Risikomanagementsystem greift zur Durchführung der Besteuerung auf eine Datenbank zu. Darin sind sogenannte festsetzungsnahe Daten gespeichert. Dabei handelt es sich um Informationen, die über ein Jahr hinaus für die Besteuerung heranzuziehen sind. Sollen Vermietungseinkünfte besteuert werden, sind z. B. Kenntnisse über die Eigentumsverhältnisse, Abschreibungsgrundlagen und die Nutzung eines Vermietungsobjekts unverzichtbar. Die Daten müssen von den Beschäftigten in die Datenbank eingepflegt werden.

Bei Einführung des RMS hat das Ressort versäumt, notwendige Basisdaten vollständig in diese Datenbank einzupflegen. Durch diese fehlenden Werte konnte das System bestimmte Risiken nicht erkennen. Dies kann zu unrichtigen Steuerfestsetzungen führen. Außerdem bergen die unvollständigen Daten die Gefahr unzutreffender Vergleichsdatensätze für die Besteuerung der Folgejahre. Zum Zeitpunkt der Prüfung waren die festsetzungsnahe Daten in fast der Hälfte der Fälle nicht in die Datenbank eingepflegt worden, daher konnte das System diese nicht systemgerecht prüfen. Es bestand die Gefahr von Steuerausfällen.

Um festzustellen, ob die Angaben in den Steuererklärungen plausibel sind, müssen bestimmte Werte wie die vermietete Fläche, Mietzeitraum, Höhe der Mieteinnahmen, bei auf Mietparteien umgelegte Betriebskosten die Umlagen, bei gemischter Nutzung die Größe der Gesamtläche, die Größe der eigenbewohnten oder unentgeltlich überlassenden Flächenanteil angegeben werden. Trotz fehlender Werte hat das RMS keinen Prüfhinweis für die Beschäftigten erzeugt.

Das gegenwärtig eingesetzte Risikomanagementsystem kann die Qualität einer ordnungsgemäßen Bearbeitung durch steuerliche Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter nicht erreichen.

Aber auch wenn das System Prüfhinweise erstellte, wurden diese von den Beschäftigten teilweise unvollständig bearbeitet oder die Bearbeitung wurde nicht ausreichend dokumentiert. Dies ist verbesserungsbedürftig.

Das Ressort hatte im Jahr 2014 eingeräumt, dass auch seine Erwartungen an das Risikomanagementsystem sich zunächst nicht erfüllt hätten. Das System habe zu viele Hinweise erzeugt, die mit dem gesunkenen Personalbestand nicht mehr sachgerecht bearbeitet werden konnten. Hierauf hat das Finanzressort zwischenzeitlich reagiert und insbesondere im Bericht vom 23. Januar 2015 (Vorlage 18/597 L) zum Risikomanagement in den Finanzämtern Bremen-Ost und Bremen-West erste Maßnahmen zur Behebung festgestellter Mängel dargestellt.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich den Ausführungen des Rechnungshofs an. Er bittet das Ressort, dem staatlichen Haushalts- und Finanzausschuss bis zum 31. März 2016 zu berichten, welche weiteren Maßnahmen es getroffen hat, um eine technische Verbesserung des RMS zu erreichen und die unzureichende Bearbeitung und Dokumentation durch die Beschäftigten abzustellen.

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. Im Einzelnen:

Jahresbericht des Rechnungshofs 2013

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

- Tz. 135 bis 154, Projekt „BASIS.bremen“ beim Senator für Umwelt, Bau und Verkehr,
- Tz. 155 bis 165, Hinterlegungsstellen,
- Tz. 166 bis 189, Werkstätten der Universität Bremen,
- Tz. 255 bis 278, Vergleich der dezentralen Personalsachbearbeitung,
- Tz. 279 bis 314, Risikomanagement in den Finanzämtern Bremen-Ost und Bremen-West.

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. Zum Prüfergebnis Tz. 190 bis 221, Drittmittelverwaltung bei zwei bremischen Hochschulen sieht der Ausschuss weiteren Beratungsbedarf.

Die Beschlüsse des staatlichen Rechnungsprüfungsausschusses wurden mit Ausnahme zu Punkt 1.8 (Haushaltskonsolidierung) einstimmig gefasst. Die Beschlussfassung zu Punkt 1.8 erfolgte mehrheitlich mit den Stimmen der Ausschussmitglieder der Fraktionen der SPD, Bündnis 90/Die Grünen und der CDU gegen die Stimme des Ausschussmitglieds der Fraktion DIE LINKE.

Der Ausschuss empfiehlt einstimmig, dem Senat Entlastung für das Haushaltsjahr 2012 zu erteilen.

II. Antrag

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss empfiehlt der Bürgerschaft (Landtag) einstimmig, dem Senat Entlastung für das Haushaltsjahr 2012 zu erteilen.

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

Dr. Hermann Kuhn
(Vorsitzender)