

BREMISCHE BÜRGERSCHAFT

Landtag

19. Wahlperiode

Drucksache 19 / 300

Veröffentlicht am 10. März 2016

Jahresbericht 2016

Freie Hansestadt Bremen

- Land -

Rechnungshof
der Freien Hansestadt Bremen



Inhaltsverzeichnis

	Seite
Abkürzungsverzeichnis	3
Vorbemerkungen	5
I Haushalt 2014	
Haushaltsgesetz und Haushaltsrechnung 2014	9
II Kaufmännischer Jahresabschluss	
Bremen bilanziert	19
III Haushaltslage 2015	
Steuern, Schulden und Zinsen	29
IV Sanierungsphase	35
V Personal	
Personalhaushalt	45
VI Prüfungsergebnisse	
Inneres, Justiz	
Dolmetsch- und Übersetzungsleistungen	53
Wissenschaft	
Förderung eines überregionalen Forschungsinstituts	57
Haushalts- und Wirtschaftsführung des International Graduate Centers	63
Soziales	
Zuwendungen für Altenhilfe	71

**Wirtschaft**

Wirtschaftsförderung durch Wagniskapital	77
Vertrag zur Weiterentwicklung der Jacobs University Bremen	83
Maritime Forschungs- und Entwicklungsmeile	89

Finanzen

Erbschaftsteuerstelle des Finanzamts Bremerhaven	93
Zentralisierung von IT-Dienstleistungen	97
Anrechnung von Renten auf Versorgungsbezüge	105

Fraktionen und Gruppen der Bremischen Bürgerschaft

Verwendung der staatlichen Geldleistungen	109
---	-----



Abkürzungsverzeichnis

BEZ	Bundesergänzungszuweisung
BKF	Bremer Kapitaldienstfonds
Brem.GBl.	Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen
Drs.	Drucksache
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HaFA	Haushalts- und Finanzausschüsse - Land und Stadt
HG	Haushaltsgesetz der Freien Hansestadt Bremen
IB	Immobilien Bremen, Anstalt des öffentlichen Rechts
LFA	Länderfinanzausgleich
LHO	Landeshaushaltsordnung
LV	Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen
RPrG	Gesetz über die Rechnungsprüfung in der Freien Hansestadt Bremen
SGB	Sozialgesetzbuch
T€	Tausend Euro
Tz.	Textziffer
VV-LHO	Verwaltungsvorschriften zur Haushaltsordnung der Freien Hansestadt Bremen
VZE	Vollzeiteinheiten





Vorbemerkungen

1 Gegenstand des Jahresberichts

- 1 Der Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen nimmt die externe Finanzkontrolle wahr. Er prüft und überwacht nach Art. 133a Abs. 1 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen (LV) die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Bremen einschließlich seiner Sondervermögen und Betriebe. Gleichermaßen prüft und überwacht er auch die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Stadtgemeinde Bremen (§ 88 Abs. 1 i. V. m. § 118 Abs. 1 LHO). Das Ergebnis seiner Prüfungen fasst er jährlich in getrennten Berichten für die Bremische Bürgerschaft (Landtag) und die Stadtbürgerschaft zusammen. Die Berichte leitet er dem Parlament und gleichzeitig dem Senat zu (§ 97 Abs. 1 LHO). Sie dienen dem Landtag und der Stadtbürgerschaft neben den Haushaltsrechnungen für das Land und die Stadtgemeinde als Grundlage für den Beschluss über die Entlastung des Senats.
- 2 Der vorliegende Jahresbericht über die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes enthält vor allem Bemerkungen zum Haushaltsjahr 2014. Soweit der Jahresbericht nach § 97 Abs. 5 LHO auch Feststellungen enthält, die andere Haushaltsjahre betreffen, sind sie kenntlich gemacht. Der Rechnungshof geht im Abschnitt „Haushalt 2014“ grundsätzlich nur auf Sachverhalte ein, die nicht bereits in veröffentlichten Abschlussunterlagen für das Haushaltsjahr 2014 dargestellt worden sind.
- 3 Der Umfang des Prüfungsstoffs lässt es nicht zu, sämtliche Tatbestände finanzwirtschaftlicher Betätigung eines Jahres zu prüfen. Der Rechnungshof hat wie bisher nach § 89 Abs. 2 LHO seine Prüfung auf ausgewählte Teile des Verwaltungshandelns konzentriert.
- 4 Wenn der Rechnungshof nach Prüfungen Mängel und Defizite aufgezeigt hat, haben die geprüften Stellen oft Verbesserungen zugesagt. Allerdings ist festzustellen, dass die Verwaltung ihre Zusagen nicht immer erfüllt. Deswegen nimmt der Rechnungshof Nachschauprüfungen vor. Zudem führt der Rechnungsprüfungsausschuss eine Restantenliste, mit der er die Umsetzung seiner Beschlüsse durch die Ressorts verfolgt.
- 5 Der Rechnungshof hat auch nach § 88 Abs. 2 LHO beraten. Er hat im Berichtszeitraum Arbeitsgruppen der Verwaltung begleitet und auf andere Weise beratend an Vorhaben mitgewirkt.

- 6 Ein Ziel der Finanzkontrolle ist es, mit ihren Feststellungen und Vorschlägen einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung zu leisten. Einige Empfehlungen des Rechnungshofs können einmalige Einsparungen oder Mehreinnahmen bewirken. Andere Empfehlungen haben längerfristige Auswirkungen: Sie führen zu jährlichen Minderausgaben oder Mehreinnahmen. Wieder andere Empfehlungen dienen in erster Linie dazu, die Qualität des Verwaltungshandelns zu verbessern und die Effizienz zu steigern.
- 7 Die finanziellen Auswirkungen der Prüfungs- und Beratungstätigkeit des Rechnungshofs lassen sich nur teilweise quantifizieren. Mehreinnahmen und Minderausgaben, die sich beziffern lassen, gibt der Rechnungshof an. Im Übrigen weist er darauf hin, dass
 - der Jahresbericht nicht die gesamte Prüfungstätigkeit wiedergibt,
 - Verbesserungsvorschläge sich erst finanziell auswirken können, wenn sie tatsächlich umgesetzt werden,
 - Prüfungen mit dem Schwerpunkt Ordnungsmäßigkeit des Verwaltungshandelns nicht immer finanzielle Auswirkungen haben und schließlich
 - sich nicht alle Vor- oder Nachteile einer veränderten Aufgabenwahrnehmung monetär bewerten lassen.
- 8 Es liegt in der Eigenart der Arbeit des Rechnungshofs, dass er in seinen Berichten vor allem beanstandete Sachverhalte darstellt. Die geprüften Stellen haben Gelegenheit gehabt, sich zu den Prüfungsergebnissen zu äußern. Die Äußerungen sind mit ihrem wesentlichen Inhalt im Bericht berücksichtigt.
- 9 Für die Stadtgemeinde Bremerhaven obliegt dem Senat nach § 15 Abs. 1 des Gesetzes über die Rechnungsprüfung in der Freien Hansestadt Bremen (RPrG) die überörtliche Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung. Diese Prüfung hat er nach § 15 Abs. 2 RPrG der Präsidentin des Rechnungshofs übertragen. Das Ergebnis der Prüfung wird in einem gesonderten Bericht dargestellt.
- 10 Der vorliegende Bericht gibt den Beratungsstand vom 10. Februar 2016 wieder.

2 Entlastung des Senats für die Haushaltsjahre 2012 und 2013

- 11 Die Bremische Bürgerschaft hat den Senat nach § 114 Abs. 1 Satz 2 LHO für das Haushaltsjahr 2012 am 22. April 2015 entlastet (Beschluss der



Bremischen Bürgerschaft - Landtag - Nr. 18/1327). Bei Redaktionsschluss für diesen Jahresbericht hatte die Bremische Bürgerschaft über die Entlastung des Senats für das Haushaltsjahr 2013 noch nicht beraten.

3 Rechnung des Rechnungshofs

- 12 Nach § 101 LHO prüft die Bremische Bürgerschaft die Einnahmen und Ausgaben des Rechnungshofs. Sie hat ihn für seine Rechnungslegung zum Haushaltsjahr 2014 am 9. Dezember 2015 entlastet (Beschluss der Bremischen Bürgerschaft - Landtag - Nr. 19/145 Ziffer 4).





I Haushalt 2014

Haushaltsgesetz und Haushaltsrechnung 2014

1 Haushaltsgesetz einschließlich Haushaltsplan

- 13 Die Bremische Bürgerschaft hat den Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2014 mit dem Haushaltsgesetz (HG) der Freien Hansestadt Bremen vom 17. Dezember 2013 beschlossen (Brem.GBl. S. 690). Er ist in Einnahme und Ausgabe auf 11.407.859.880 € festgestellt worden. Im Vorjahr hatte der Haushalt ein Volumen von 10.637.418.130 €.
- 14 Das für den Personalhaushalt ausgewiesene Stellenvolumen ist auf 7.340 festgesetzt worden. Damit ist es um 17 Stellen niedriger kalkuliert worden als für das Vorjahr. Der Stellenindex, der die durchschnittliche Entgelt- und Besoldungsgruppe der besetzten Stellen beschreibt, hat 1,18 betragen. Dies entspricht einer durchschnittlichen Wertigkeit zwischen den Entgeltgruppen E 10 und E 11 bzw. den Besoldungsgruppen A 10 und A 11.
- 15 Für die Sonderhaushalte - u. a. die Universität Bremen - ist das Stellenvolumen auf 2.787 festgesetzt worden. Der Stellenindex hat 1,47 betragen. Dies entspricht einer durchschnittlichen Wertigkeit zwischen den Entgeltgruppen E 13 und E 14 bzw. den Besoldungsgruppen A 13 und A 14.
- 16 Das HG 2014 sah in § 14 Abs. 1 Nr. 1 vor, dass die Senatorin für Finanzen Kredite bis zur Höhe von 7.889.999.310 € aufnehmen durfte. Für das Haushaltsjahr 2013 hatte die Kreditermächtigung 7.386.364.900 € betragen.

2 Einhaltung der Kreditaufnahmegrenze

- 17 Einnahmen aus Krediten durften nach der im Jahr 2014 noch geltenden Fassung des Art. 131a Satz 2 LV und - inhaltlich gleich - nach § 18 Abs. 1 Halbsatz 1 LHO die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten (zur Zulässigkeit einer gegenüber der Investitionssumme höheren Kreditaufnahme vgl. Urteil des Staatsgerichtshofs vom 24. August 2011, Az. 1/11).
- 18 Die Daten für die Berechnung der Kreditaufnahmegrenze bei der Haushaltsaufstellung für das Jahr 2014 hat der Rechnungshof dem Haushaltsplan entnommen. Das Ergebnis ist in der folgenden Tabelle für das Land und die Stadtgemeinde Bremen dargestellt. Die Gesamtsumme ist

bereinigt um die Einnahmen und Ausgaben der beiden Gebietskörperschaften untereinander.

Kreditaufnahmegrenze nach Haushaltsplan 2014 in T€, gerundet				
Pos.		Land	Stadt- gemeinde	Zusammen (bereinigt)
1	Investitionsausgaben (brutto)	313.150	435.738	634.037
2	abzüglich Investitionseinnahmen	159.761	49.626	94.536
3	Nettoinvestition	153.389	386.113	539.502
4	Nettokreditaufnahme	39.448	467.300	506.748
5	Überschreitung (Pos. 4 abzüglich Pos. 3)	-113.941	81.187	-32.754

- 19 Danach ist die Kreditaufnahmegrenze bei einem Vergleich der Nettoinvestition mit der Nettokreditaufnahme für das Land um rd. 113,9 Mio. € unterschritten und für die Stadt um rd. 81,2 Mio. € überschritten worden. Werden beide Haushalte zusammen betrachtet, hat sich bei der Haushaltsaufstellung, bereinigt um die gegenseitigen Zahlungsströme, eine Unterschreitung der Kreditaufnahmegrenze von rd. 32,8 Mio. € ergeben.
- 20 In seine Berechnung bezieht der Rechnungshof - anders als das Finanzressort - die Kreditaufnahmen beim Bund und bei anderen Gebietskörperschaften (Obergruppe 31 des Gruppierungsplans) sowie die Tilgungen darauf (Obergruppe 58) ein. Für die Höhe der Schulden macht es keinen Unterschied, ob Bremen Kredite bei Banken, beim Bund oder bei anderen Gebietskörperschaften aufnimmt oder tilgt. Der Rechnungshof hat deshalb Tilgungen der Obergruppe 58 für das Land Bremen in Höhe von 4.925.000 € bei der Berechnung berücksichtigt. Kreditaufnahmen der Obergruppe 31 hat es nicht gegeben. Die Berechnungsweise des Finanzressorts und die des Rechnungshofs haben zu unwesentlich unterschiedlichen Beträgen geführt.

- 21 Die nachfolgende Tabelle zeigt die Nettoinvestition und die Nettokreditaufnahme zum Jahresende 2014.

Vergleich der Nettoinvestition mit der Nettokreditaufnahme zum Jahresende 2014, in T€, gerundet				
Pos.		Land	Stadt-gemeinde	Zusammen (bereinigt)
1	Investitionsausgaben (brutto)	304.089	454.240	627.240
2	abzüglich Investitionseinnahmen	149.345	70.911	89.140
3	Nettoinvestition	154.744	383.329	538.100
4	Nettokreditaufnahme	-137.503	412.202	274.698
5	Überschreitung (Pos. 4 abzüglich Pos. 3)	-292.247	28.873	-263.402

- 22 Wie der Vergleich der beiden vorstehenden Tabellen zeigt, hat sich im Vollzug der Haushalte von Land und Stadt zusammen eine größere Unterschreitung der Kreditaufnahmegrenze ergeben, als bei der Haushaltsaufstellung geplant worden war.
- 23 Für das Land ist die Kreditaufnahmegrenze bei einem Vergleich der Nettoinvestition mit der Nettokreditaufnahme um rd. 292,2 Mio. € unterschritten und für die Stadt um rd. 28,9 Mio. € überschritten worden. Werden beide Haushalte zusammen betrachtet, hat sich im Haushaltsvollzug, bereinigt um die gegenseitigen Zahlungsströme, eine Unterschreitung der Kreditaufnahmegrenze in Höhe von rd. 263,4 Mio. € ergeben. Bei dieser Berechnung hat der Rechnungshof Tilgungen der Obergruppe 58 für das Land Bremen in Höhe von 8.999.361,91 € einbezogen. Die im Vergleich zwischen Haushaltsaufstellung und Haushaltsvollzug zu verzeichnende positive Entwicklung ist hauptsächlich auf das niedrige Zinsniveau und auf Steuermehreinnahmen zurückzuführen.

3 Haushaltsrechnung

- 24 Der Senat hat nach Art. 133 LV die vom Finanzressort aufgestellte Haushaltsrechnung der Freien Hansestadt Bremen für das Haushaltsjahr 2014 durch Mitteilung vom 8. Dezember 2015 (Drs. 19/209) der Bremischen Bürgerschaft vorgelegt und erläutert.

- 25 Wie in der Vergangenheit ist auch die Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2014 in gekürzter Form vorgelegt worden. Sie enthält die Gesamtbeträge der Kapitel und Einzelpläne sowie die zusammengefassten Einzelplansummen. Außerdem weist die Haushaltsrechnung die Abweichungen zwischen dem Haushaltssoll und den Rechnungsergebnissen der Einzelpläne aus. Die Ergebnisse der einzelnen Haushaltsstellen sind in den Gesamtrechnungsnachweisungen enthalten. Sie waren bei der Bürgerschaftskanzlei ausgelegt. Besondere Buchungsauffälligkeiten wurden erläutert.
- 26 Die Haushaltsrechnung enthält u. a. einen Haushaltsabschluss in Form eines Ist-Abschlusses nach § 25 Abs. 1 LHO. Darin enthalten sind das kassenmäßige Jahresergebnis nach § 82 Nr. 1 LHO und das rechnungsmäßige Jahresergebnis einschließlich der Darstellung der Haushaltsreste nach § 83 LHO. Außerdem enthält die Haushaltsrechnung den Finanzierungssaldo nach § 82 LHO.
- 27 Der Senat hat der Bremischen Bürgerschaft mit der Haushaltsrechnung 2014 folgende Anlagen vorgelegt:
- Übersichten über erhebliche Solländerungen und erhebliche Abweichungen zwischen Soll- und Ist-Beträgen einschließlich Erläuterungen,
 - Angaben über Personalausgaben,
 - Übersichten über niedergeschlagene und erlassene Beträge,
 - Übersichten über Beteiligungen, Sachanlagen, Forderungen, Rücklagen, Sondervermögen und Eigenbetriebe, Schulden und Bürgerschaftsverpflichtungen,
 - Kurzfassungen der Bilanzen und Gewinn- und Verlustrechnungen der Eigenbetriebe, der Sondervermögen des Landes, der Hochschulen und von Immobilien Bremen, Anstalt des öffentlichen Rechts,
 - Jahresrechnungen der Sondervermögen Bremer Kapitaldienstfonds (BKF) und Versorgungsrücklage des Landes Bremen,
 - Jahresrechnung der Anstalt zur Bildung einer Rücklage zur Versorgungsvorsorge,
 - Übersicht über die Entwicklung der Schulden der Gesellschaften mit mehrheitlicher Beteiligung Bremens,

- Nachweisung der Kapitelsummen der Einnahmen und Ausgaben der Sonderhaushalte der Freien Hansestadt Bremen,
- Übersicht über maßnahmenbezogene Liquiditätssteuerung.

28 Folgende Anlagen wurden nicht vorgelegt:

- Flächenangaben über den Grundbesitz,
- Zusammenfassung der Vermögensnachweise für Land und Stadtgemeinde Bremen,
- Entwicklung der fundierten Schulden der bremischen Gebietskörperschaften.

29 Die Haushaltsrechnung enthält auf Seite 81 (Anlage 3) einen Vermögensnachweis zum 31. Dezember 2014. Damit wird nach § 73 LHO ein Nachweis über das Vermögen und die Schulden des Landes erbracht. Dieser Nachweis ist der Bremischen Bürgerschaft und dem Rechnungshof nach § 86 LHO zusammen mit der Haushaltsrechnung im Dezember 2015 vorgelegt worden.

30 Der Vermögensnachweis enthält die Bestände an Vermögen und Schulden am Jahresanfang, deren Veränderungen im Laufe des Jahres und die sich daraus ergebenden Bestände am Jahresende. Die Vermögens- und Schuldenpositionen sind näher erläutert (vgl. Haushaltsrechnung, S. 82 ff., Anlage 3). Das Finanzressort hat dem Rechnungshof für das Haushaltsjahr 2014 keine weitergehenden Unterlagen zum Vermögensnachweis vorgelegt.

31 Der Stand der Forderungen und Verbindlichkeiten des BKF ist im Vermögensnachweis innerhalb der Sondervermögen und in der Haushaltsrechnung auf Seite 118 (Anlage 4) enthalten. Nach dem Gesetz über die Errichtung eines Bremer Kapitaldienstfonds vom 23. November 1999 (Brem.GBl. S. 271) wird der BKF als Sondervermögen des Landes geführt. Mit dem BKF werden neben Maßnahmen des Landes außerhaushaltsmäßig auch Maßnahmen der Stadtgemeinde finanziert. Hinsichtlich des Schuldendienstes (Zins- und Tilgungszahlungen der Ressorts) wird haushaltssystematisch nach Landes- und Stadtvorhaben unterschieden. Die Zuordnung zur jeweiligen Gebietskörperschaft kann der Aufstellung der Einzelvorhaben des BKF entnommen werden. Sie ist im Wirtschaftsplan 2014/2015 veröffentlicht worden.

4 Haushaltsreste und Rücklagen

- 32 Das Finanzressort bewirtschaftet für das Land und die Stadtgemeinde die Haushaltsreste auf der Grundlage des Produktgruppenhaushalts, der die beiden Gebietskörperschaften umfasst. Das Ressort rechnet auch die Mehr- und Mindereinnahmen auf und bildet Rücklagen und Verlustvorträge für das Land und die Stadtgemeinde. Es hat in seiner Vorlage für die Sitzung der Haushalts- und Finanzausschüsse (HaFA) am 25. Februar 2015 zur Abrechnung der Produktplanhaushalte 2014 (Vorlage 18/606 L, zugleich 18/714 S) dargestellt, in welcher Höhe Verlustvorträge, Rücklagen und Reste in den Haushaltsjahren 2013 und 2014 gebildet wurden.
- 33 Verlustvorträge entstehen, wenn Mindereinnahmen oder Mehrausgaben nicht durch Haushaltsreste oder rüklagefähige Beträge im zugehörigen Produktplan ausgeglichen werden können. Im Folgejahr nicht abgebaute Verlustvorträge werden fortgeschrieben. Mit Abschluss der Haushalte 2014 konnten die bestehenden Verlustvorträge um rd. 7,4 Mio. € auf nunmehr rd. 80,7 Mio. € gesenkt werden. Diese Reduzierung ist insbesondere auf erhebliche Mehreinnahmen aus EU-finanzierten Programmen zurückzuführen. Die Höhe der neu gebildeten Rücklagen und der übertragenen Reste betrug insgesamt rd. 107,2 Mio. €.
- 34 Reste können übertragen werden, wenn dies gesetzlich im Personal- und sonstigen konsumtiven Haushalt zugelassen ist. Bei Ausgaberesten handelt es sich um nicht in Anspruch genommene Ermächtigungen für konsumtive Ausgaben, die im Folgejahr nicht mehr ausfinanziert sind. Sollen Ausgabereste in Anspruch genommen werden, muss grundsätzlich - ggf. bei einer anderen Haushaltsposition - auf einen gleich hohen Teil des Haushaltsanschlags verzichtet werden. Werden die Reste nicht spätestens im übernächsten Haushaltsjahr in Anspruch genommen, sind sie grundsätzlich zu streichen. Ende 2014 bildeten die einzelnen Ressorts Ausgabereste von insgesamt rd. 82,3 Mio. €.
- 35 Rücklagen resultieren aus nicht in Anspruch genommenen Ermächtigungen für Ausgaben, die mit einer Kreditermächtigung unterlegt sind. Daher können sie bei Bedarf im Folgejahr grundsätzlich neben den Haushaltsanschlügen in Anspruch genommen werden. Allerdings ist dann sicherzustellen, dass ein gleich hoher Betrag aus einem Haushaltsanschlag an anderer Stelle nicht ausgegeben wird, um den in der Verwaltungsvereinbarung mit dem Bund vorgesehenen strukturellen Finanzierungssaldo einzuhalten. Rücklagen können auch für den Ausgleich von Mindereinnahmen oder Mehrausgaben herangezogen werden. Anders als Ausgabereste werden Rücklagen außerhalb des

Haushalts auf einem Bestandskonto geführt und somit fortgeschrieben. Am Ende des Haushaltsjahres 2014 wurden den bestehenden Rücklagen in den Produktplänen investive Rücklagen von rd. 40,4 Mio. € zugeführt. Den Sonderrücklagen hingegen wurden rd. 20,4 Mio. € entnommen, um Mindereinnahmen aus EU-finanzierten Programmen und bestehende Verlustvorträge auszugleichen. Die Allgemeine Budgetrücklage erhöhte sich um rd. 4,9 Mio. € auf rd. 17,8 Mio. €, sodass die Gesamtsumme der Rücklagen Ende 2014 rd. 122,5 Mio. € betrug.

5 Übereinstimmung zwischen Haushaltsrechnung und Büchern

- 36 Nach § 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO hat der Rechnungshof zu berichten, ob die in der Haushaltsrechnung und die in den Büchern aufgeführten Beträge übereinstimmen und die geprüften Einnahmen und Ausgaben ordnungsgemäß belegt sind. Die in der Haushaltsrechnung 2014 und die in den Büchern der Kasse aufgeführten Beträge stimmen - soweit der Rechnungshof sie geprüft hat - überein. Sofern bei Prüfungen in den Ressorts und Dienststellen Einnahmen und Ausgaben nicht ordnungsgemäß belegt waren, hat der Rechnungshof mit der jeweils geprüften Stelle vereinbart, wie diese Mängel zu beheben sind.

6 Kassen- und rechnungsmäßiges Ergebnis

- 37 Der Abschluss des bremischen Landeshaushalts für das Haushaltsjahr 2014 ist auf Seite 60 der Haushaltsrechnung dargestellt. Er weist als kassenmäßigen Abschluss nach § 82 LHO Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben in Höhe von 8.206.378.223,06 € aus.

7 Finanzierungssaldo

- 38 Der Finanzierungssaldo nach § 82 LHO ergibt den Kreditbedarf der Gebietskörperschaften und ist für das Haushaltsjahr 2014 auf Seite 61 der Haushaltsrechnung dargestellt. Er ist abzulesen aus der Gegenüberstellung der Ist-Einnahmen und der Ist-Ausgaben. Die Ist-Einnahmen sind ohne Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt, ohne Entnahmen aus Rücklagen und ohne Einnahmen aus kassenmäßigen Überschüssen dargestellt. Auch bei den Ist-Ausgaben sind Ausgaben zur Schuldentilgung am Kreditmarkt, Zuführungen an Rücklagen und Ausgaben zur Deckung eines kassenmäßigen Fehlbetrags nicht berücksichtigt.

- 39 In Bremen wird außerdem sowohl bei den Einnahmen als auch bei den Ausgaben die Summe der Erstattungen innerhalb der Haushalte herausgerechnet. Von geringfügigen Beträgen abgesehen, ist dies jedoch für den Saldo im Abschluss neutral. Für das Jahr 2014 hat die Haushaltsrechnung des Landes Bremen beim Finanzierungssaldo eine Unterdeckung von 13.710.566,59 € (ohne anteilige Konsolidierungshilfe des Bundes) ausgewiesen. Mit dem auf das Land entfallenden Teil der Konsolidierungshilfe von 119.197.590,00 € hat der Finanzierungssaldo einen Überschuss von 105.487.023,41 € ausgewiesen.

8 Haushaltsüberschreitungen

- 40 Nach § 34 Abs. 2 Satz 2 LHO sind Ausgabemittel so zu bewirtschaften, dass sie zur Deckung aller Ausgaben ausreichen, die unter die einzelne Zweckbestimmung fallen. Das gilt auch für Ausgaben, die nach § 4 HG 2014 deckungsfähig sind und zu einem gemeinsamen Deckungskreis gehören. Soweit die Mittel nicht ausreichen, muss rechtzeitig eine Nachbewilligung über oder außerplanmäßiger Mittel beantragt werden (§§ 37 LHO, 6 HG 2014). Leistet die Verwaltung Ausgaben über die Ausgabeermächtigung für eine Haushaltsstelle oder einen Deckungskreis hinaus, verstößt sie gegen das Budgetrecht des Parlaments. Nach § 97 Abs. 2 Nr. 2 LHO hat der Rechnungshof darüber zu berichten, ob und in welcher Weise vom Haushaltssoll ohne Genehmigung des Parlaments abgewichen worden ist.
- 41 Für das Haushaltsjahr 2014 hat der Rechnungshof zwei Überschreitungen mit einem Betrag von zusammen 586.843,57 € bei Haushaltsstellen ermittelt, die nicht zu einem Deckungskreis gehörten. Ferner hat er fünf Überschreitungen von Deckungskreisen in einer Gesamthöhe von 139.858,12 € festgestellt. Zusammen sind das sieben Überschreitungen in einer Gesamthöhe von 726.701,69 €. Im Vorjahr waren es zusammen 20 Überschreitungen in einer Gesamthöhe von 4.932.223,25 €.
- 42 Die Ressorts haben die Überschreitungen durch Maßnahmen zum Ausgleich der Haushalte bei den Jahresabschlussarbeiten berücksichtigt. So sind geringere Beträge den Rücklagen zugeführt und niedrigere Reste übertragen worden. Das Finanzressort hat in seiner Vorlage für die Sitzungen der HaFA am 15. Januar 2016 über die Haushaltsüberschreitungen berichtet (Vorlage 19/93 L, zugleich 19/97 S). Im Übrigen hat es die anderen Senatsressorts - wie in den Vorjahren - mehrfach daran erinnert, dass die auf Haushaltsstellen und in Deckungskreisen verfügbaren Mittel nicht überschritten werden dürfen. Trotz dieser Hinweise ist das Budgetrecht des Parlaments erneut verletzt worden.

9 Erwirtschaftung veranschlagter Minderausgaben und nicht erreichter Einnahmeanschläge

- 43 Nach § 11 Abs. 2 LHO sind nur diejenigen Ausgaben im Haushaltsplan zu veranschlagen, die im Haushaltsjahr voraussichtlich fällig und damit kassenwirksam werden. Der Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2014 enthält bei zwei Haushaltsstellen Minderausgaben in Höhe von insgesamt -2.293.190 €.
- 44 Das Finanzressort hat überwacht, ob diese im Haushalt veranschlagten Minderausgaben erwirtschaftet wurden. Im Vollzug des Haushalts sind sie vollständig aufgelöst worden.
- 45 Das Finanzressort hat auch überwacht, ob für nicht erreichte Einnahmeanschläge Ausgaben eingespart oder Mehreinnahmen an anderer Stelle nachgewiesen worden sind. Für einige nicht erreichte Einnahmeanschläge haben Ressorts Verlustvorträge gebildet, statt Einsparungen oder Mehreinnahmen an anderer Stelle nachzuweisen. Sofern die Ressorts diese Verlustvorträge in Folgejahren durch Mehreinnahmen oder Minderausgaben kompensieren, gleichen sie auf diese Weise ihr Budget rechnerisch zwischen Einnahmen und Ausgaben aus.

10 Einhaltung der haushaltsgesetzlichen Kreditermächtigungen

- 46 Nach § 14 HG 2014 durfte die Senatorin für Finanzen für verschiedene Zwecke betraglich begrenzt Kredite aufnehmen. Der Rechnungshof hat geprüft, ob sie die Ermächtigungsgrenzen eingehalten hat.
- 47 Kassenkredite durften bis zu 12 % der veranschlagten Haushaltsmittel aufgenommen werden (§ 14 Abs. 4 HG); das sind 1.368.943.185,60 €. Diesen Rahmen hat das Finanzressort eingehalten. Die übrigen Kreditermächtigungen aus § 14 HG hat das Ressort entweder nicht in voller Höhe oder gar nicht in Anspruch genommen.

11 Überwachung des Staatsschuldbuchs

- 48 Nach § 1 Bremisches Schuldbuchgesetz vom 16. Dezember 2008 (Brem.GBl. S. 407) hat die Senatorin für Finanzen für die Freie Hansestadt Bremen und ihre Sondervermögen ein Staatsschuldbuch zu führen. Das Staatsschuldbuch ist ein öffentliches Register, in das nicht in Urkunden verbrieft Forderungen gegen das Land eingetragen werden. Die Gläubigerinnen und Gläubiger erhalten keinen Schuldschein. Der Rechnungshof überwacht das Schuldbuch im Rahmen seiner allgemeinen Prüfungsverpflichtung.

- 49 Das Staatsschuldbuch dient dazu, Schulden und sonstige Verbindlichkeiten zu begründen, zu dokumentieren und zu verwalten. Im Schuldbuch werden die in Buchschulden umgewandelten Schuldverschreibungen und die durch Barzahlung des Kaufpreises für Schuldverschreibungen begründeten Buchschulden der Freien Hansestadt Bremen dokumentiert. Buchschulden sind u. a. Staatsanleihen, Kassen- und Landesobligationen sowie unverzinsliche Schatzanweisungen. Andere Schulden sind nicht im Staatsschuldbuch aufgeführt. Somit gibt es keine Auskunft über den aktuellen Schuldenstand Bremens.
- 50 Der Rechnungshof hat die ihm von der Senatorin für Finanzen vorgelegte Aufstellung über Veränderungen der Schuldenstände für das Jahr 2014 geprüft. Am 31. Dezember 2013 hatten die Einträge im Staatsschuldbuch einen Wert von 7.700 Mio. €. Durch vier Abgänge, sieben Zugänge und eine Betragsaufstockung im Jahr 2014, die im Saldo plus 460 Mio. € ausmachten, haben am 31. Dezember 2014 die Einträge im Staatsschuldbuch 8.160 Mio. € betragen.

12 Bürgschaften, Garantien und Treuhandvermögen „Bürgschaften (Land)“

- 51 Die Senatorin für Finanzen war nach § 19 Abs. 1 HG 2014 ermächtigt, neue Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen bis zu 556 Mio. € zu übernehmen. Der Senator für Umwelt, Bau und Verkehr war nach § 19 Abs. 2 HG 2014 ermächtigt, neue Bürgschaftsverpflichtungen bis zu 5 Mio. € einzugehen.
- 52 Neue Verpflichtungen sind insgesamt in Höhe von rd. 20,1 Mio. € begründet worden. Der Gesamtbestand der Verpflichtungen hat sich gegenüber dem Stand vom 31. Dezember 2013 um rd. 13,2 Mio. € verringert. Am 31. Dezember 2014 hat er 669.575.931,27 € betragen.
- 53 Über die genannten Bürgschaften hinaus haftet die Freie Hansestadt Bremen nach § 5a des Gesetzes zur Übertragung von Aufgaben staatlicher Förderung auf juristische Personen des privaten Rechts u. a. für Gelddarlehen, die die Bremer Aufbau-Bank GmbH aufgenommen hat. Diese Darlehen haben sich gegenüber dem Vorjahr um rd. 44,8 Mio. € auf rd. 838,7 Mio. € verringert. Die Ermächtigungsgrenzen des HG 2014 sind eingehalten worden.



II Kaufmännischer Jahresabschluss

Bremen bilanziert

1 Doppischer Jahresabschluss zum 31. Dezember 2014

- 54 Am 5. Januar 2016 hat der Senat der Bremischen Bürgerschaft den Geschäftsbericht über den doppelten Jahresabschluss zum 31. Dezember 2014 vorgelegt. Wie in den Vorjahren hat das Finanzressort den Geschäftsbericht nach den Vorschriften des Haushaltsgrundsätzegesetzes und der LHO ergänzend zur kameralen Haushaltsrechnung aufgestellt. Dabei hat es weitestgehend die von Bund und Ländern entwickelten Standards für die staatliche doppelte Buchführung in der Fassung vom 23. Oktober 2013 zugrunde gelegt. Weitere Vorschriften wie Konsolidierungsrichtlinien oder Vorschriften zur Umsetzung der Standards hat Bremen noch nicht entwickelt.
- 55 Der doppelte Jahresabschluss stellt die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Landes und der Stadtgemeinde Bremen zusammen dar. Nach der Eröffnungsbilanz zum 1. Januar 2010 liegt damit zum fünften Mal ein Jahresabschluss vor. Die Entwicklung der Aufwendungen und Erträge sowie des Ressourcenverbrauchs des Landes und der Stadtgemeinde Bremen können in einem mittelfristigen Zeitreihenvergleich dargestellt werden.
- 56 Eine Korrektur der Eröffnungsbilanzwerte ist nicht mehr möglich, da die Korrekturfrist von vier Jahren abgelaufen ist. Notwendige Korrekturen müssen nun ergebniswirksam vorgenommen werden.
- 57 Wie in den Vorjahren umfasst der doppelte Jahresabschluss die Kernhaushalte des Landes und der Stadtgemeinde Bremen. Beide Kernhaushalte nutzen einen gemeinsamen Buchungskreis. Das steht einer getrennten Bilanzierung des Vermögens von Land und Stadt entgegen. Die Aussagefähigkeit des Jahresabschlusses ist somit eingeschränkt, weil der Geschäftsbericht sich nicht auf eine abgegrenzte Gebietskörperschaft bezieht.
- 58 Die Stadtgemeinde Bremerhaven ist nach wie vor nicht in die Bilanzierung einbezogen worden. Es gibt weiterhin keinen politischen Beschluss, der die Grundlagen dafür schafft.
- 59 Wie in den Vorjahren (vgl. zuletzt Jahresbericht 2015 - Land -, Tz. 115 ff.) ist das Finanzressort bei einigen Positionen von den Standards staatlicher Doppik abgewichen. Dies beeinträchtigt die Aussagekraft der Daten.

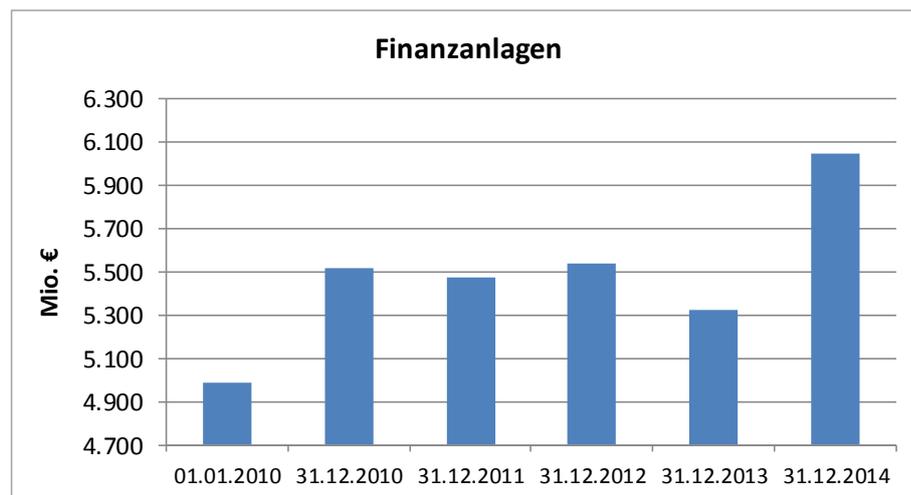
2 Vermögensrechnung

2.1 Bilanzsumme

- 60 Die Bilanzsumme zum 31. Dezember 2014 in Höhe von rd. 29.400 Mio. € hat sich gegenüber dem Vorjahr um rd. 1.938 Mio. € erhöht. Das Vermögen ist um rd. 1.909 Mio. € gestiegen. Der nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag ist um rd. 29 Mio. € größer geworden.

2.2 Anlagevermögen

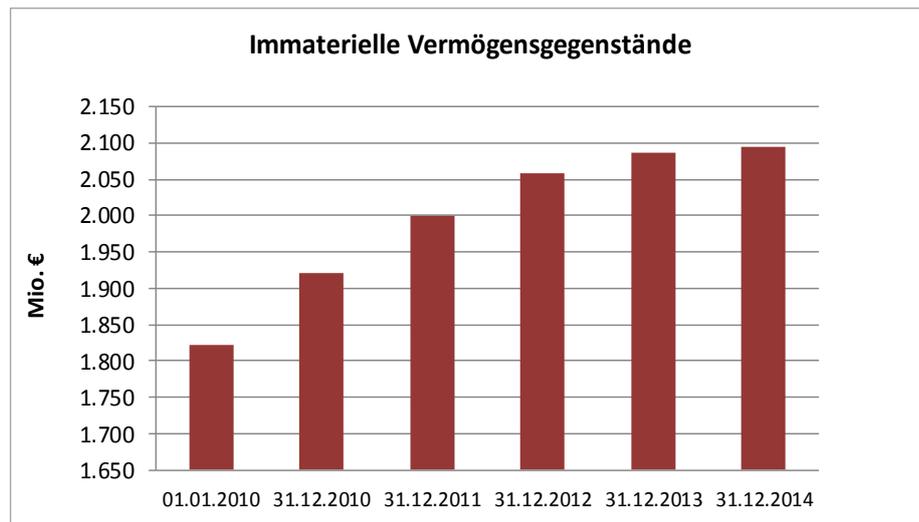
- 61 Am 31. Dezember 2014 hat das bremische Anlagevermögen zu rd. 73,8 % aus Finanzanlagen und zu rd. 25,6 % aus immateriellen Vermögensgegenständen bestanden. Wie im Vorjahr haben Sachanlagen lediglich rd. 0,6 % ausgemacht. Die Position Sachanlagen umfasst technische Anlagen und Maschinen sowie andere Anlagen, Betriebs- und Geschäftsausstattung. Das unbewegliche Sachanlagevermögen, insbesondere Grundstücke, grundstücksgleiche Rechte und Bauten einschließlich der Bauten auf fremden Grundstücken, wird nahezu ausschließlich in den Sondervermögen geführt. Der Anteil der Freien Hansestadt Bremen an den Sondervermögen wird im Posten Finanzanlagen ausgewiesen.
- 62 Die Finanzanlagen umfassen u. a. Beteiligungen und Sondervermögen, die länger als ein Jahr im Vermögen verbleiben. Sie haben sich in den letzten fünf Jahren wie in der folgenden Grafik dargestellt entwickelt:



- 63 Die Finanzanlagen sind gegenüber dem Vorjahr von rd. 5.327 Mio. € um rd. 720 Mio. € auf rd. 6.047 Mio. € gestiegen. Hierbei handelt es sich im

Wesentlichen um Zugänge bei den Anteilen an verbundenen Unternehmen und Einrichtungen. Diese folgen in Höhe von rd. 616 Mio. € aus der Umstrukturierung der Bremer Landesbank.

- 64 Der Wert immaterieller Vermögensgegenstände hat sich von 2010 bis 2014 wie folgt entwickelt:



- 65 Am 1. Januar 2010 betrug der Wert der immateriellen Vermögensgegenstände rd. 1.821 Mio. €, am 31. Dezember 2014 rd. 2.095 Mio. €. Den größten Posten der immateriellen Vermögensgegenstände bilden mit rd. 2.092 Mio. € die geleisteten Investitionszuweisungen und -zuschüsse. Wie im Vorjahr hat das Finanzressort, abweichend von den Standards staatlicher Doppik, bei einer Aktivierung von Zuwendungen und Zuschüssen pauschal eine Nutzungsdauer von 25 Jahren unterstellt, obwohl Zuweisungen und Zuschüsse nur aktiviert werden dürfen, wenn die Gegenleistungsverpflichtung hinreichend präzise und durchsetzbar im Förderbescheid verankert ist. Der Nachweis dafür wird derzeit von den bewilligenden Ressorts nicht erbracht.
- 66 Sofern keine Daten über die jeweilige konkrete Zweckbindungsdauer der geleisteten Zuwendungen und Zuschüsse vorliegen, hätte das Finanzressort die geleisteten Zuwendungen und Zuschüsse direkt als Aufwand buchen müssen. Sie hätten nicht aktiviert werden dürfen. Damit wäre das Jahresergebnis um einen Betrag bis zur Höhe der aktivierten Zugänge von rd. 128,4 Mio. € schlechter ausgefallen. Um die für die Aufstellung des doppischen Jahresabschlusses benötigten Daten gewinnen zu können, ist es erforderlich, die Zuwendungsdatenbank ZEBRA zu ergänzen und diese Daten zeitnah in die Finanzbuchhaltung zu übernehmen.

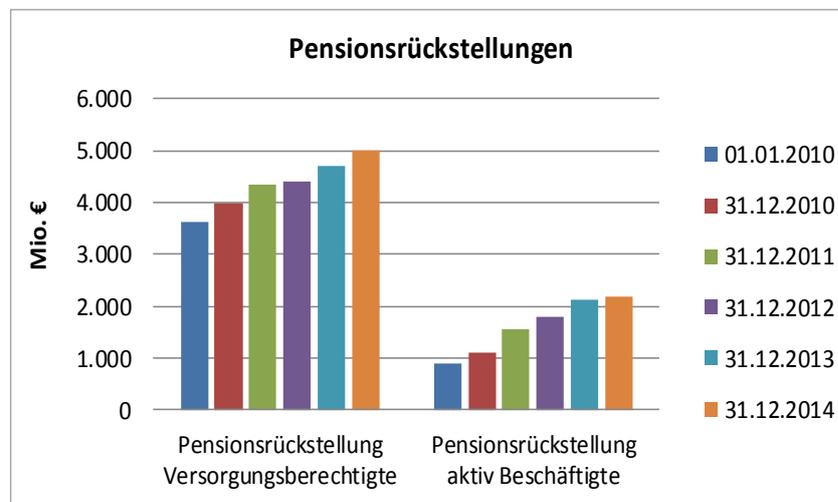
2.3 Aktive Rechnungsabgrenzung

- 67 Die aktive Rechnungsabgrenzung ist von rd. 38,4 Mio. € um etwa 16,7 Mio. € auf rd. 55,1 Mio. € gestiegen. Sie enthält erstmals aktiv abgegrenzten Mietaufwand in Höhe von rd. 23 T€.
- 68 Das Finanzressort wird zu prüfen haben, ob weitere aktive Rechnungsabgrenzungsposten, wie Zinsen oder Leasingsonderzahlungen, gebildet werden müssen. Dazu sollte es die Ressorts auffordern, entsprechende Sachverhalte zu benennen.

2.4 Rückstellungen

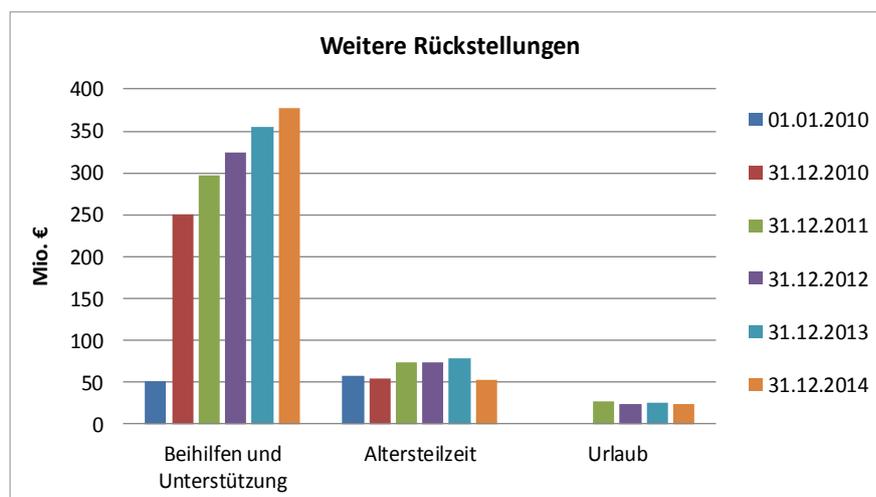
- 69 Die Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen bilden mit rd. 7.590,1 Mio. € nach wie vor einen Großteil der Rückstellungen. Dieser Rückstellungsposition waren im Jahr 2013 noch rd. 639,5 Mio. € zugeführt worden. Demgegenüber betrug die Zuführung im Jahr 2014 mit rd. 359,5 Mio. € nur gut die Hälfte. Die Steigerung hat sich etwas verlangsamt, da im Jahr 2014 - anders als im Vorjahr - in dieser Bilanzposition keine Sondereffekte aus der Anpassung des Diskontierungszinssatzes zu verzeichnen waren.
- 70 Da der Zinssatz unverändert zum Vorjahr geblieben ist, reichte eine niedrigere Zuführung zu dieser Rückstellung aus, um die zu erwartenden Verpflichtungen abzubilden.
- 71 Aufgrund des anhaltend niedrigen Zinsniveaus ist der Diskontierungszinssatz zur Berechnung der Pensions- und Beihilferückstellungen für das Jahr 2015 um 1,3 Prozentpunkte gesenkt worden. Dies wird zu einem deutlichen Anstieg der Pensions- und Beihilferückstellungen führen.

72 Die Pensionsrückstellungen entwickelten sich seit dem Jahr 2010 wie folgt:



73 Die Pensionsrückstellungen betragen zum 31. Dezember 2014 rd. 7.212 Mio. €. Davon entfielen rd. 5.016 Mio. € auf Versorgungsberechtigte und rd. 2.196 Mio. € auf aktiv Beschäftigte. Bei vollständiger Anwendung der Standards wären die Pensionsrückstellungen in Bremen noch höher, weil das Finanzressort - anders als von den Standards gefordert - weiterhin die Kostensteigerungen nicht mithilfe eines Durchschnittsprozentsatzes der vergangenen sieben Jahre ermittelte. Die Einhaltung der Standards hätte eine Steigerung um mehr als 1,5 % bewirkt. Wie in der Finanzplanung rechnete das Finanzressort bis zum Jahr 2014 lediglich mit einer jährlichen Steigerungsrate von 0,9 %.

74 Wie sich weitere Rückstellungen in den letzten fünf Jahren entwickelt haben, zeigt die folgende Grafik:

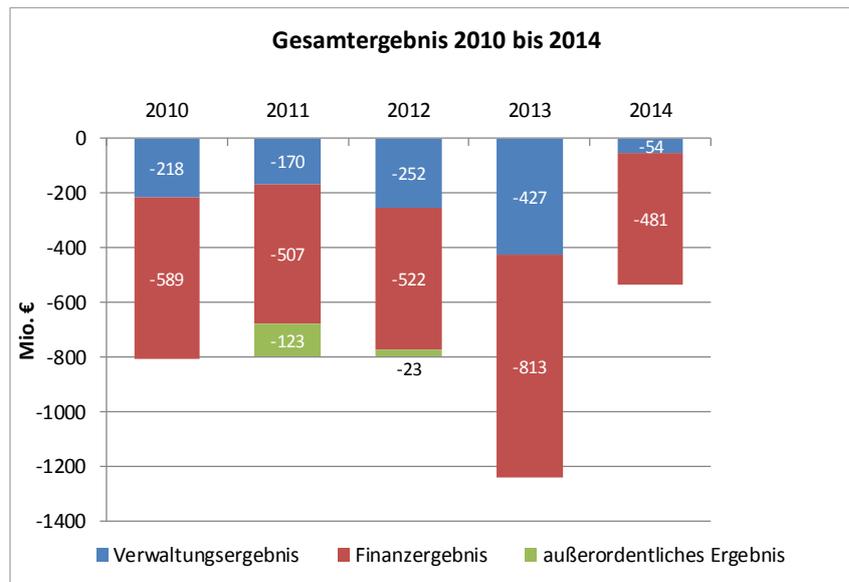


- 75 Während die Rückstellung für Beihilfen und Unterstützungen im Jahr 2014 mit rd. 22,8 Mio. € um gut 6 % gegenüber dem Vorjahr gestiegen ist, ist die Rückstellung für Altersteilzeit mit rd. 26,2 Mio. € rückläufig.
- 76 Für das Jahr 2014 hat das Finanzressort mit rd. 2 Mio. € zum ersten Mal eine Rückstellung für Sabbatjahre gebildet und bei den sonstigen Rückstellungen erfasst. Für Überstunden und Gleitzeitguthaben hat es keine Rückstellungen vorgesehen. Das Finanzressort hat als Grund dafür angeführt, in der Freien Hansestadt Bremen würden Überstunden und Gleitzeitguthaben nicht zentral und flächendeckend elektronisch erfasst.
- 77 Diese Begründung überzeugt nicht. Zumindest über Mehrarbeitsstunden lagen ausreichend Informationen vor. Das zeigt die Mitteilung des Finanzressorts an die Bremer Bürgerschaft im Januar 2015, in der es darüber informierte, dass die Zahl der angeordneten Mehrarbeitsstunden Mitte Dezember 2014 bei insgesamt 277.294 Überstunden lag. Bei Durchschnittskosten von etwa 26 € pro Stunde beliefen sich die Kosten der Überstunden aus Mehrarbeit damit auf rd. 7,2 Mio. €.
- 78 Die meisten Beschäftigten nehmen an der elektronischen Zeiterfassung teil. Daher kann das Finanzressort die vorliegenden Daten bei der Bildung der Rückstellungen für Mehrarbeitsstunden berücksichtigen. Der Rechnungshof erwartet, dass das Finanzressort - wie von den Standards gefordert - die Belastungen möglichst realistisch abbildet.

3 Erfolgsrechnung

3.1 Gesamtergebnis

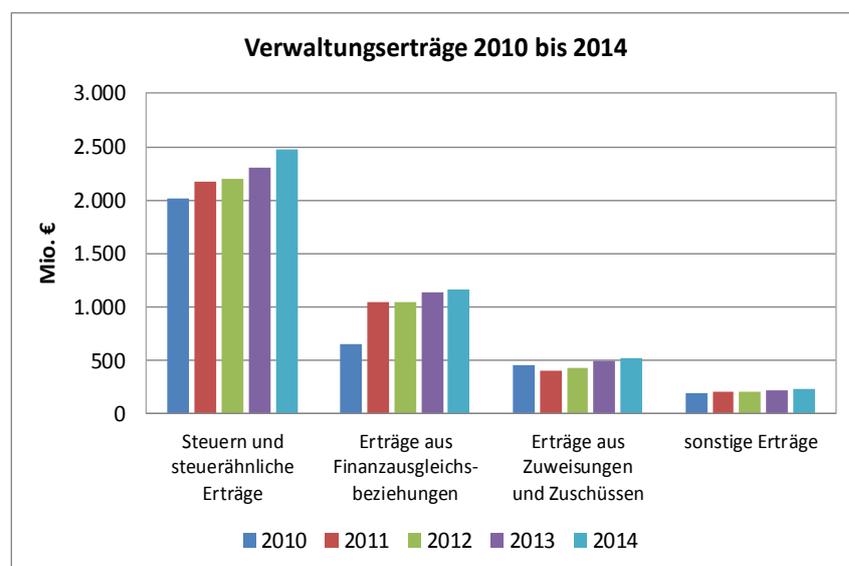
- 79 Das Gesamtergebnis verbesserte sich im Vergleich zum Jahr 2013 um 705,4 Mio. €. Es setzt sich aus dem Verwaltungsergebnis und dem Finanzergebnis zusammen. Wie im Vorjahr gab es keine außerordentlichen Aufwendungen und Erträge. Trotz der Ergebnisverbesserung weist die Erfolgsrechnung des Jahres 2014 weiterhin einen Jahresfehlbetrag aus, und zwar von rd. 535,2 Mio. €.



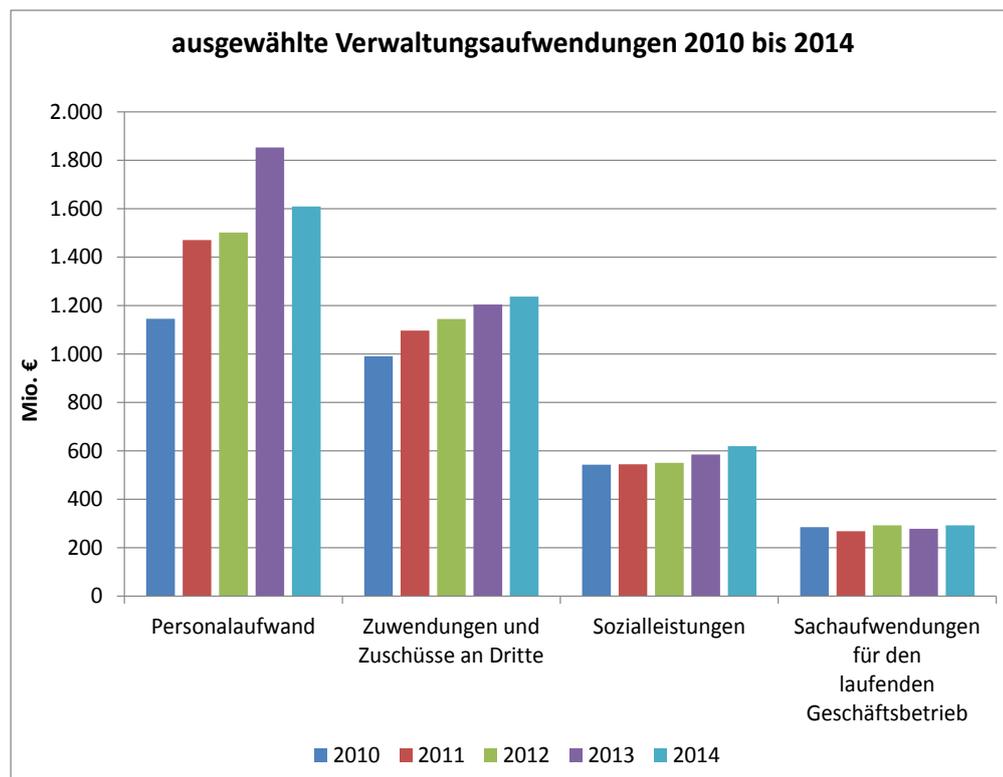
- 80 Obwohl sich das Verwaltungsergebnis um rd. 373 Mio. € verbesserte, reichten die Erträge nicht aus, die laufenden Verwaltungsaufwendungen zu decken. Das Verwaltungsergebnis wird für 2014 mit rd. -54 Mio. € ausgewiesen. Das Finanzergebnis verbesserte sich gegenüber dem Vorjahr um rd. 332 Mio. € auf rd. -481 Mio. €.

3.2 Verwaltungsergebnis

- 81 Das Verwaltungsergebnis ist die Differenz aus Verwaltungserträgen und Verwaltungsaufwendungen. Die Verwaltungserträge entwickelten sich in den vergangenen Jahren wie folgt:



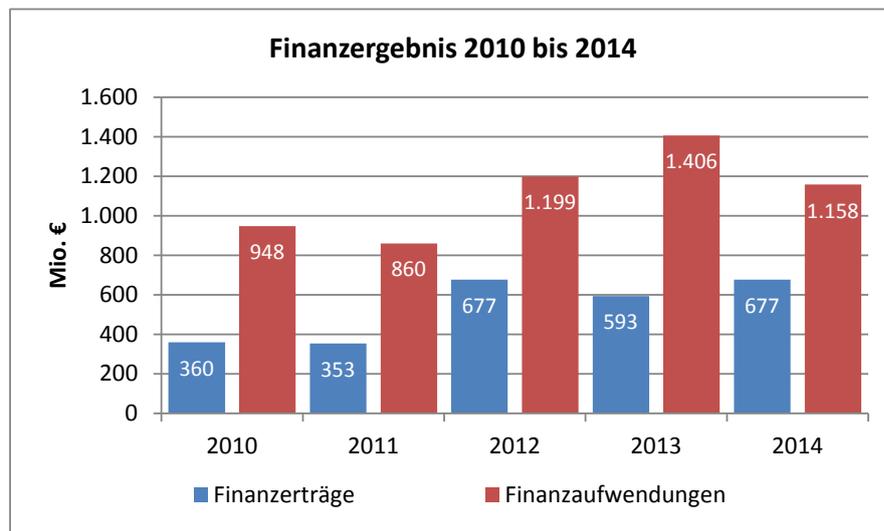
- 82 Die Verwaltungserträge erhöhten sich im Jahr 2014 gegenüber dem Vorjahr um rd. 233 Mio. € (rd. 6 %) auf rd. 4.393 Mio. €. Mit rd. 170 Mio. € (rd. 7,4 %) haben Steigerungen bei Steuern und steuerähnlichen Erträgen maßgeblich zu dieser Ergebnisverbesserung beigetragen. Abgesehen von den Erträgen aus Verwaltungstätigkeit und von den Umsatzerlösen entwickelten sich die Ertragspositionen im Jahr 2014 durchweg positiv.
- 83 Die Entwicklung der Verwaltungsaufwendungen gegenüber den Vorjahren ist der nachstehenden Grafik zu entnehmen.



- 84 Die Verwaltungsaufwendungen verringerten sich im Jahr 2014 gegenüber 2013 um rd. 3 % (rd. 140 Mio. €) auf rd. 4.447 Mio. €. In der Position Personalaufwand fielen die Aufwendungen für Altersversorgung, insbesondere die Zuführung zu Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen, um rd. 289 Mio. € geringer als im Vorjahr aus.
- 85 Erstmals ist ein positiver Trend zu erkennen, da die Verwaltungserträge sich um rd. 5,6 % verbessert haben, während die Verwaltungsaufwendungen nur um rd. 3,1 % zugenommen haben.

3.3 Finanzergebnis

- 86 Das Finanzergebnis setzt sich aus den Zinserträgen und -aufwendungen, den Erträgen aus Beteiligungen und dem Saldo der übrigen Finanzanlagen zusammen. Wie sich die Finanzerträge und die Finanzaufwendungen in den Jahren von 2010 bis 2014 entwickelten, zeigt folgende Grafik:



- 87 Den Finanzerträgen des Landes und der Stadtgemeinde Bremen von rd. 677 Mio. € standen im Jahr 2014 Finanzaufwendungen von rd. 1.158 Mio. € gegenüber. Im Vorjahr wurde das Jahresergebnis noch durch Abschreibungen auf Finanzanlagen von rd. 292 Mio. € belastet. Die Reduzierung der Finanzaufwendungen ist u. a. dadurch bedingt, dass im Jahr 2014 nur geringe Wertberichtigungen im Umfang von rd. 25 Mio. € vorgenommen werden mussten.

4 Entwicklung

- 88 Das derzeit niedrige Zinsniveau hat nicht nur Vorteile für Bremen. Zwar muss Bremen für Kredite, Anleihen und Obligationen weniger finanzielle Mittel als bei höheren Zinssätzen aufwenden. Das wirkt sich positiv auf das aktuelle Jahresergebnis aus. Niedrige Zinsen bedingen gleichzeitig aber auch, dass für Pensions- und ähnliche Verpflichtungen höhere Rückstellungen gebildet werden müssen (s. Tz. 71). Allein im Jahr 2015 können dadurch nach einer Hochrechnung des Finanzressorts negative Auswirkungen von etwa 1,7 Mrd. € auf das bilanzielle Ergebnis entstehen.



- 89 Der Rechnungshof erwartet, dass umgehend die Voraussetzungen zur korrekten Aktivierung der Zuwendungen und Zuschüsse geschaffen werden. Bis dahin sollte Bremen auf eine Aktivierung verzichten (s. Tz. 66). Ferner geht der Rechnungshof davon aus, dass alle wesentlichen Rückstellungen einschließlich der für Überstunden und Gleitzeitguthaben gebildet werden.
- 90 Der Koalitionsvertrag vom Juli 2015 sieht vor, dass eine für alle verbindliche einheitliche Bilanzrichtlinie zu entwickeln ist, um die Vergleichbarkeit zu verbessern. Um eine Verbesserung zu erreichen, ist es geboten, die Standards staatlicher Doppik konsequent umzusetzen, Bilanzierungsrichtlinien zu erlassen, ein Kontierungshandbuch zu erstellen und die maßgeblichen Regelungen in die haushaltsrechtlichen Bestimmungen aufzunehmen. Die Verbesserung der Datenqualität ist und bleibt auch aus der Sicht des Rechnungshofs vordringlich, um einen aussagefähigeren Geschäftsbericht zu erhalten.
- 91 Ferner ist es zur Erhöhung der Aussagekraft des doppelischen Jahresabschlusses unabdingbar, baldmöglichst den bisher gemeinsamen Finanzkreis für Land und Stadtgemeinde Bremen systemtechnisch zu trennen, damit zwei Buchungskreise geschaffen werden können. Die technischen Voraussetzungen dafür sind vorhanden.
- 92 Ein Konzernabschluss, der alle drei Gebietskörperschaften umfasst, bleibt weiterhin wünschenswert. Das setzt allerdings voraus, dass die Finanzbuchhaltung in Bremerhaven so umgestellt wird, dass sie die staatliche Doppik unterstützt.



III Haushaltslage 2015

Steuern, Schulden und Zinsen

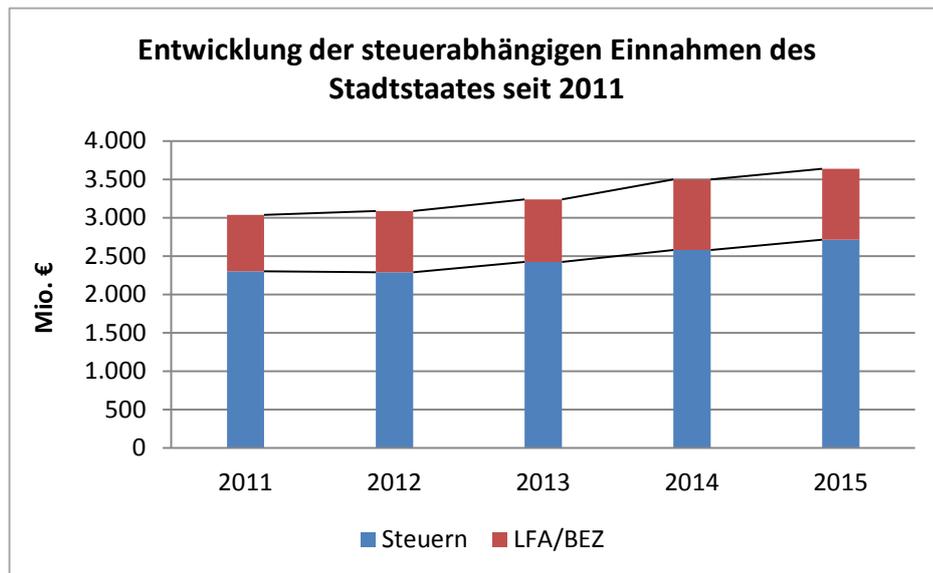
1 Vorläufige und endgültige Daten

- 93 In seinem letzten Jahresbericht berichtete der Rechnungshof über die Entwicklung von Steuern, Schulden und Zinsen bis einschließlich 2014. Der Haushalt für das Jahr 2014 war seinerzeit noch nicht endgültig abgeschlossen. Deshalb konnten für das Jahr 2014 nur die vorläufigen Daten des Finanzressorts dargestellt werden. In der Darstellung waren die Konsolidierungshilfen des Bundes an das Haushaltsnotlageland Bremen nicht enthalten.
- 94 Zwischenzeitlich hat der Rechnungshof die vorläufigen Daten des Jahres 2014 mit der vorgelegten Haushaltsrechnung 2014 verglichen. Abgesehen von der Berücksichtigung der Konsolidierungshilfen in der Haushaltsrechnung haben sich gegenüber den im letzten Jahresbericht genannten vorläufigen Daten keine Abweichungen ergeben.
- 95 Der Haushalt für das Jahr 2015 war bei Redaktionsschluss für diesen Jahresbericht noch nicht abgeschlossen. Deshalb stellt der Rechnungshof auch diesmal für das letzte Haushaltsjahr nur die vorläufigen Daten des Finanzressorts dar, in denen die Konsolidierungshilfen nicht enthalten sind.

2 Steuern

- 96 Die Summe der steuerabhängigen Einnahmen (Steuern einschließlich der Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich - LFA - und den allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen - BEZ) hat sich in Bremen seit dem Jahr 2011 von Jahr zu Jahr unterschiedlich stark erhöht, wie nachstehende Darstellungen zeigen.

Entwicklung der steuerabhängigen Einnahmen des Stadtstaates seit 2011 in Mio. €, gerundet						
Jahr	Steuern	Änderung zum Vorjahr	LFA/BEZ	Änderung zum Vorjahr	Summe steuer- abhängiger Einnahmen	Änderung zum Vorjahr
2011	2.302		736		3.038	
2012	2.288	-0,6 %	800	8,7 %	3.088	1,6 %
2013	2.423	5,9 %	815	1,9 %	3.237	4,8 %
2014	2.579	6,4 %	918	12,6 %	3.497	8,0 %
2015	2.715	5,3 %	923	0,5 %	3.639	4,1 %



- 97 Nachdem die Steuereinnahmen im Jahr 2014 gegenüber dem Vorjahr um rd. 6,4 % gestiegen waren, erhöhten sie sich im Jahr 2015 um rd. 5,3 % auf rd. 2.715 Mio. €. Die Einnahmen aus LFA und BEZ erhöhten sich nur wenig, und zwar um rd. 0,5 % auf jetzt rd. 923 Mio. €. Die Summe der steuerabhängigen Einnahmen hat sich somit noch einmal gegenüber dem Jahr 2014 erhöht, und zwar um rd. 4,1 % auf 3.639 Mio. €.

- 98 Die Steuereinnahmen entfallen auf die drei bremischen Gebietskörperschaften wie folgt:

Entwicklung der Steuern des Landes und der Stadtgemeinden seit 2011 in Mio. €, gerundet						
Jahr	Land	Änderung zum Vorjahr	Stadtgemeinde Bremen	Änderung zum Vorjahr	Stadtgemeinde Bremerhaven	Änderung zum Vorjahr
2011	1.548		658		96	
2012	1.581	2,1 %	608	-7,6 %	99	3,1 %
2013	1.654	4,6 %	669	10,0 %	99	0,0 %
2014	1.749	5,7 %	723	8,1 %	106	7,1 %
2015	1.873	7,1 %	732	1,2 %	110	3,8 %

- 99 Im Land Bremen sind die Steuereinnahmen im Jahr 2015 gegenüber dem Vorjahr um rd. 7,1 % auf rd. 1.873 Mio. € gestiegen. Auch die Steuereinnahmen der Stadtgemeinden haben sich erhöht, und zwar um rd. 1,2 % auf rd. 732 Mio. € in der Stadtgemeinde Bremen und um rd. 3,8 % auf rd. 110 Mio. € in der Stadtgemeinde Bremerhaven.

3 Schulden

- 100 Die Schuldenstände des Landes und der Stadtgemeinden einschließlich ihrer Eigenbetriebe und Sondervermögen sind nachstehend mit den jeweils prozentualen Veränderungen im Vergleich zum Vorjahr dargestellt. Sie summieren sich zu den Gesamtschulden des Stadtstaates.

Entwicklung der Schulden im Stadtstaat seit 2011 in Mio. €, gerundet								
Jahr	Land		Stadtgemeinde Bremen		Stadtgemeinde Bremerhaven		Stadtstaat	
	Betrag	Ver- änderung	Betrag	Ver- änderung	Betrag	Ver- änderung	Betrag	Ver- änderung
2011	9.944		7.365		1.288		18.597	
2012	10.112	1,7 %	7.827	6,3 %	1.370	6,4 %	19.309	3,8 %
2013	10.247	1,3 %	8.333	6,5 %	1.421	3,7 %	20.001	3,6 %
2014	9.609	-6,2 %	8.721	4,7 %	1.619	13,9 %	19.949	-0,3 %
2015	10.954	14,0 %	8.865	1,7 %	1.682	3,9 %	21.501	7,8 %

- 101 Der Schuldenstand des Landes hat sich von 2014 auf 2015 um rd. 1.345 Mio. € (rd. 14 %) erhöht und nahezu 11 Mrd. € erreicht. Hauptursache für den starken Schuldenanstieg war eine Kreditaufnahme Ende 2015 in Höhe von 870 Mio. € für das Haushaltsjahr 2016.
- 102 Gleichzeitig sind die Schulden der Stadtgemeinde Bremen weiter angestiegen, und zwar um rd. 144 Mio. € (rd. 1,7 %) auf jetzt 8.865 Mio. €. Auch die Schulden der Stadtgemeinde Bremerhaven haben zugenommen, und zwar um rd. 3,9 % auf 1.682 Mio. €. Unter Berücksichtigung der Stadtgemeinden hat sich der Gesamtschuldenstand des Stadtstaates im Jahr 2015 verglichen mit dem Vorjahr um rd. 7,8 % auf rd. 21,5 Mrd. € erhöht. Von 2011 bis 2015 nahm er insgesamt um rd. 2,9 Mrd. € zu.

4 Zinsen

- 103 Aufgrund seines hohen Schuldenstandes hat Bremen hohe Zinslasten zu tragen. Das in den vergangenen Jahren niedrige Zinsniveau wirkte sich günstig auf die Höhe dieser Belastung aus. Teure Altkredite konnten in den letzten Jahren in zinsgünstigere Kredite umgeschuldet werden.
- 104 Die folgende Tabelle zeigt die Entwicklung der Zinsausgaben des Stadtstaates Bremen aufgegliedert nach Ausgaben des Landes und seiner Stadtgemeinden für die Jahre 2011 bis 2015.

Zinsausgaben des Landes, der Stadtgemeinden und des Stadtstaates seit 2011 in Mio. €, gerundet				
Jahr	Land	Stadtgemeinde Bremen	Stadtgemeinde Bremerhaven	Stadtstaat
2011	334,4	240,3	54,8	629,5
2012	338,6	257,8	54,0	650,4
2013	374,4	236,2	54,3	665,0
2014	288,4	250,5	55,4	594,2
2015	335,5	243,5	50,8	629,8



- 105 Im Gegensatz zum Jahr 2014, in dem die Zinsausgaben des Stadtstaates abnahmen, sind sie im Jahr 2015 wieder gestiegen, und zwar auf rd. 629,8 Mio. €. Die Zinsausgaben des Landes Bremen haben sich von 2014 auf 2015 erhöht, und zwar von rd. 288,4 Mio. € auf rd. 335,5 Mio. €. In den Zinsausgaben für 2015 sind rd. 37 Mio. € für Zinssicherungsgeschäfte auf dem Derivatmarkt enthalten. Solche Zinssicherungsgeschäfte schließt Bremen ab, um steigenden Zinsausgaben entgegenzuwirken. Angesichts des wachsenden Schuldenstands lässt sich jedoch nur ein Teil der zu erwartenden Zinsmehrbelastungen auffangen.
- 106 In der Stadtgemeinde Bremen haben sich die Zinsausgaben um rd. 7 Mio. € auf rd. 243,5 Mio. € verringert. In Bremerhaven sind sie um rd. 4,6 Mio. € auf rd. 50,8 Mio. € gesunken.





IV Sanierungsphase

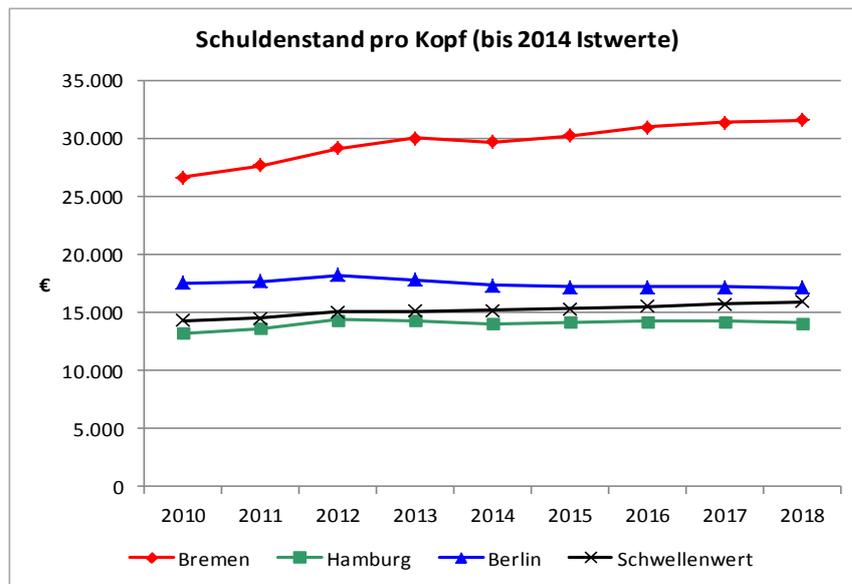
1 Haushaltsüberwachung durch den Stabilitätsrat

- 107 Der Stabilitätsrat hat die Aufgabe, auf eine drohende Haushaltsnotlage des Bundes und einzelner Länder hinzuweisen sowie ggf. auf ein Sanierungsverfahren hinzuwirken. Grundlage für die Haushaltsüberwachung durch den Stabilitätsrat bilden die nach dem Gesetz zur Errichtung eines Stabilitätsrates und zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen jährlich von Bund und Ländern vorzulegenden Berichte. Sie enthalten die Darstellung der vom Stabilitätsrat festgelegten Kennzahlen zur aktuellen Haushaltslage, zur Finanzplanung und zur Einhaltung der verfassungsmäßigen Kreditaufnahmegrenzen sowie eine Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung.
- 108 Bereits seit 2011 überwacht der Stabilitätsrat die Konsolidierung der Haushalte anhand der Kennzahlen Pro-Kopf-Verschuldung, Zins-Steuer-Quote, Kreditfinanzierungsquote und struktureller Pro-Kopf-Finanzierungssaldo. Für die einzelnen Kennzahlen beschließt der Stabilitätsrat jährlich Schwellenwerte und zieht sie als Maßstab für seine Feststellung heran, ob beim Bund oder in einem Land eine Haushaltsnotlage droht. Der Rechnungshof stellt im Folgenden die Entwicklung dieser Kennzahlen sowie die vom Stabilitätsrat beschlossenen Schwellenwerte dar (vgl. Stabilitätsrat, Haushaltskennziffern nach der 12. Sitzung des Stabilitätsrates vom 9. Dezember 2015).

2 Kennzahlen

2.1 Pro-Kopf-Verschuldung

- 109 Für die Länder wird aus Gründen der Vergleichbarkeit der Schuldenstand im Verhältnis zur Einwohnerzahl - jeweils zum 31. Dezember eines Jahres - betrachtet. Der Schwellenwert ist überschritten, wenn der Schuldenstand pro Kopf 130 % des Länderdurchschnitts bei Flächenländern bzw. 220 % dieses Durchschnitts bei Stadtstaaten übersteigt.
- 110 Die folgende Grafik zeigt die dem Stabilitätsrat gemeldete Pro-Kopf-Verschuldung der Stadtstaaten und den jährlichen Schwellenwert auf der Basis der bis einschließlich 2014 abgeschlossenen Haushalte sowie der Haushalts- und der Finanzplanungen bis 2018.

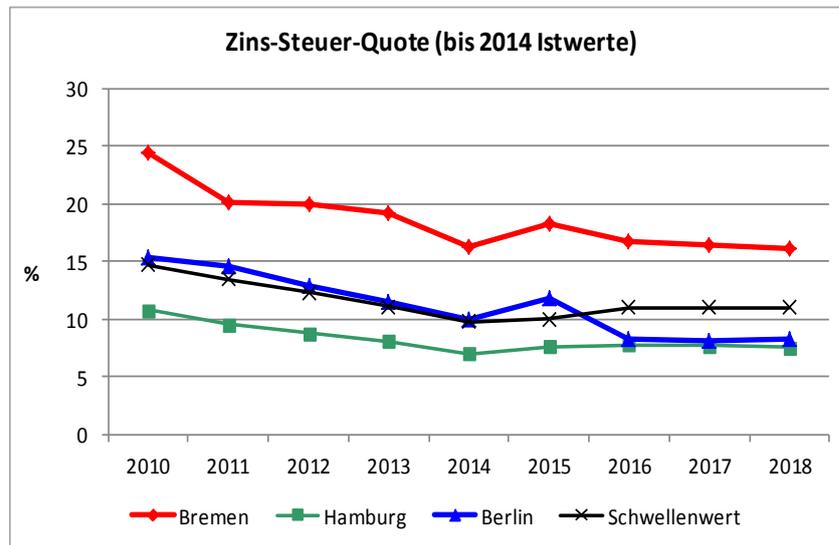


- 111 Die Pro-Kopf-Verschuldung in Bremen ist seit 2010 gestiegen. Nachdem sie Ende des Jahres 2013 erstmals die Grenze von 30.000 € überschritten hatte, sank sie 2014 wieder leicht, und zwar auf 29.708 €. Für 2014 betrug der Länderdurchschnitt 6.893 €, der Schwellenwert 15.164 €. In Bremen ist die Pro-Kopf-Verschuldung inzwischen nahezu doppelt so hoch wie der Schwellenwert.
- 112 Anders als in den anderen beiden Stadtstaaten hat in Bremen die Pro-Kopf-Verschuldung innerhalb der letzten fünf Jahre insgesamt deutlich zugenommen, und zwar um mehr als 3.000 €. Die Pro-Kopf-Verschuldung Berlins hat sich seit dem Jahr 2012 reduziert, in Hamburg hat sie im gesamten Zeitraum unter dem Schwellenwert gelegen. Die Grafik verdeutlicht darüber hinaus, dass die Pro-Kopf-Verschuldung Bremens deutlich höher ist als die der anderen beiden Stadtstaaten.

2.2 Zins-Steuer-Quote

- 113 Die Haushaltslage der Länder wird auch anhand der Zins-Steuer-Quote im Länderdurchschnitt beurteilt. Die Zins-Steuer-Quote drückt das Verhältnis der Zinsausgaben zu den Steuereinnahmen aus.
- 114 Der Schwellenwert im Zeitraum der jeweils aktuellen Haushaltslage gilt als überschritten, wenn die Zins-Steuer-Quote 140 % des Länderdurchschnitts bei Flächenländern bzw. 150% des Durchschnitts bei Stadtstaaten übersteigt. Im Jahr 2014 betrug der Durchschnitt in den Ländern 6,5 %. Der Schwellenwert für die Stadtstaaten lag bei 9,8 %.

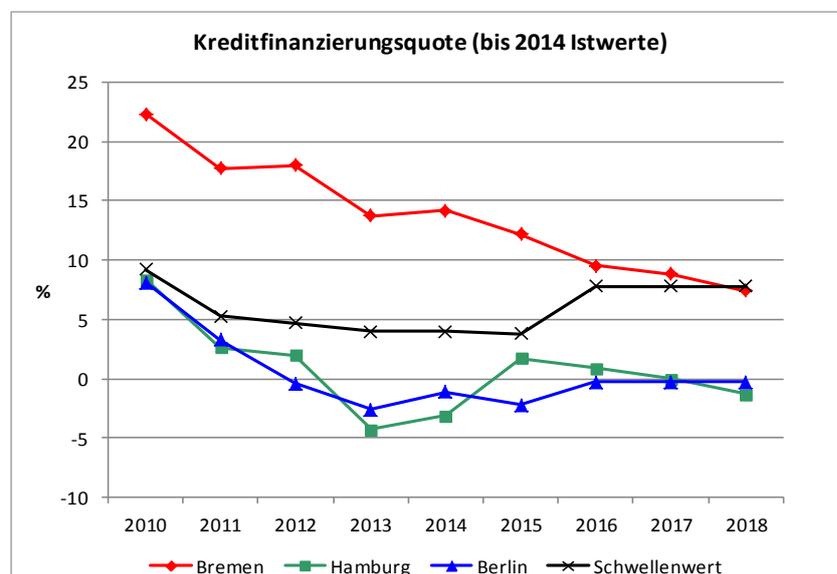
- 115 Die folgende Grafik zeigt die dem Stabilitätsrat gemeldeten Zins-Steuer-Quoten der Stadtstaaten und den jeweiligen Schwellenwert auf der Basis der bis einschließlich 2014 abgeschlossenen Haushalte sowie der Haushalts- und der Finanzplanungen bis 2018.



- 116 Im Jahr 2010 hatte Bremen dem Stabilitätsrat eine Zins-Steuer-Quote von 24,4 % gemeldet. Nahezu ein Viertel der Steuereinnahmen wurde damals für Zinsausgaben benötigt. Die Quote sank zwischenzeitlich deutlich, und zwar auf 16,3 % im Jahr 2014. Ausschlaggebend dafür waren sowohl höhere Steuereinnahmen als auch eine aufgrund von Zinsgeschäften der Vorjahre geringere Zinsbelastung. Gleichwohl übersteigt die Zins-Steuer-Quote Bremens den Schwellenwert für die Stadtstaaten weiterhin erheblich.
- 117 Bremen musste im Jahr 2014 nahezu jeden sechsten Euro für Zinsen aufwenden, Berlin demgegenüber lediglich jeden zehnten, Hamburg weniger als jeden vierzehnten Euro. Bremen gibt von seinen Steuereinnahmen prozentual für Zinsen somit mehr als doppelt so viel aus wie Hamburg. Auch in Zukunft wird Bremen einen großen Teil der Einnahmen für Zinsen ausgeben müssen. Das schränkt politische Gestaltungsmöglichkeiten ein. Die Planungen bis 2018 zeigen, dass die Zins-Steuer-Quote nicht weiter deutlich sinken, sondern voraussichtlich eher stagnieren wird.

2.3 Kreditfinanzierungsquote

- 118 Die Kreditfinanzierungsquote zeigt, welchen Anteil die Kredite an der Finanzierung der Ausgaben haben. Dabei wird auf die bereinigten Ausgaben abgestellt, also insbesondere die Kreditfinanzierung von Tilgungen (Umschuldungen) nicht eingerechnet.
- 119 Der Durchschnitt der Kreditfinanzierungsquoten der Länder wird zur Grundlage für den Schwellenwert genommen, der 3 Prozentpunkte höher liegt als der Länderdurchschnitt. Die folgende Grafik zeigt die dem Stabilitätsrat gemeldeten Kreditfinanzierungsquoten der Stadtstaaten und den jeweiligen Schwellenwert auf der Basis der bis einschließlich 2014 abgeschlossenen Haushalte sowie der Haushalts- und der Finanzplanungen bis 2018.

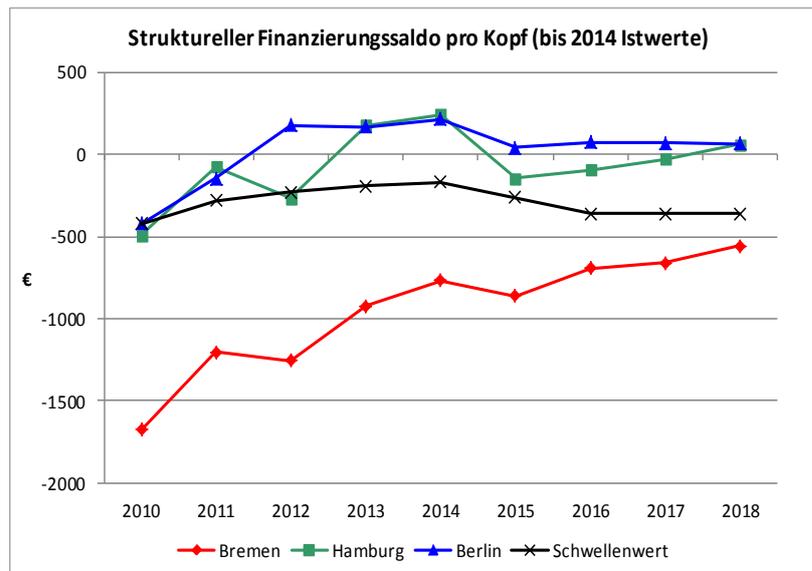


- 120 Der vereinbarte Kurs zur Haushaltskonsolidierung führt dazu, dass die Neuverschuldung deutlich zurückgeht und infolgedessen die Kreditfinanzierungsquote sinkt. Nachdem Bremen im Jahr 2010 noch mehr als 22 % seiner Ausgaben durch Kredite finanziert hatte, waren es im Jahr 2014 nur noch knapp 15 %.

2.4 Finanzierungssaldo pro Kopf

- 121 Der strukturelle Finanzierungssaldo pro Kopf ist die vierte Kennziffer zur Beurteilung der Lage der öffentlichen Haushalte. Die Kennzahl ist auf die Kopfzahl der Bevölkerung bezogen, um die Finanzierungssalden der Länder miteinander vergleichen zu können.

- 122 Wenn der Finanzierungssaldo pro Kopf um mehr als 200 € ungünstiger als im Länderdurchschnitt ausfällt, wird der Schwellenwert für diese Kennzahl überschritten. Die folgende Grafik zeigt die dem Stabilitätsrat gemeldeten strukturellen Finanzierungssalden pro Kopf der Stadtstaaten und den jeweiligen Schwellenwert auf der Basis der bis einschließlich 2014 abgeschlossenen Haushalte sowie der Haushalts- und der Finanzplanungen bis 2018.



- 123 Im Jahr 2014 wies Bremen einen Finanzierungssaldo pro Kopf von -767 € auf. Der Länderdurchschnitt lag bei +31 € und der Schwellenwert bei -169 €.
- 124 Hamburg und Berlin hatten in den Jahren 2013 und 2014 jeweils positive strukturelle Finanzierungssalden. Die Einnahmen reichten somit strukturell aus, um die Ausgaben zu decken. Das ist in Bremen nicht der Fall.

3 Budgetrisiken im Verlauf des Jahres 2015

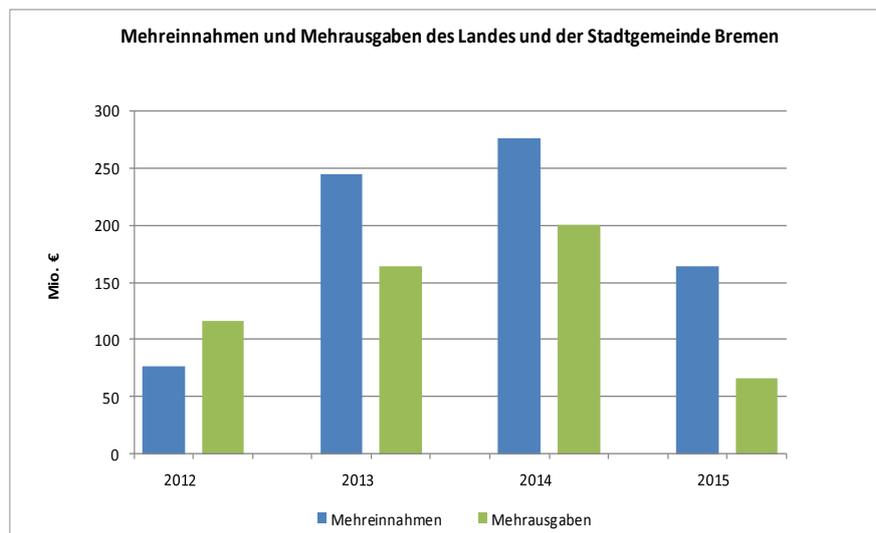
- 125 Bereits Anfang März 2015 waren erste Budgetrisiken erkennbar, die der Senat auf 73,2 Mio. € bezifferte. Sie ergaben sich insbesondere durch Mehrbedarfe aufgrund der Besoldungsanpassung 2013/2014 (31,6 Mio. €) und für Sozialleistungen (29,3 Mio. €). Die Finanzierung der voraussichtlichen Mehrausgaben sollte im Wesentlichen durch die Verwendung von Zinsminderausgaben (42,7 Mio. €), durch die Inanspruchnahme von Resten und Rücklagen (19,9 Mio. €) sowie durch Entnahmen aus dem Risikofonds (5,5 Mio. €) sichergestellt werden.

126 Im weiteren Verlauf des Jahres 2015 verstärkten sich die Budgetrisiken deutlich. Der Senat bezifferte sie im Herbst 2015 auf insgesamt 215,1 Mio. €, wobei etwa die Hälfte des Betrags mit der Finanzierung von Aufwendungen für die Aufnahme und Integration von Flüchtlingen in Verbindung stand. Zu den bereits im Frühjahr bekannten Risiken waren neue hinzugekommen. Dazu zählten geringere EFRE-Einnahmen (14,1 Mio. €), geringere Gewinne aus bremischen Beteiligungen (10 Mio. €) sowie zusätzliche Ausgaben für Kinderbetreuung (etwa 20 Mio. €). Der Senat beschloss in seiner Sitzung im November 2015 ein Ausgleichskonzept, um den zu erwartenden Haushaltsrisiken zu begegnen. Der danach für erforderlich gehaltene Nachtragshaushalt hat beim Land zu einer zusätzlichen Kreditaufnahme in Höhe von knapp 36 Mio. € geführt.

4 Steuermehreinnahmen

127 Der Rechnungshof wies in seinen letzten Jahresberichten darauf hin, dass Mehreinnahmen in den vorangegangenen Jahren nur zu einem geringen Teil zur Reduzierung des Finanzierungsdefizits genutzt worden waren. Zu einem weitaus größeren Teil hatte Bremen die Mehreinnahmen genutzt, um Mehrausgaben zu finanzieren.

128 Die folgende Grafik zeigt, in welcher Höhe sich die Mehreinnahmen und die Mehrausgaben gegenüber dem jeweiligen Vorjahr verändert haben.



129 Im Jahr 2012 nahm Bremen rd. 77 Mio. € mehr ein, gab jedoch gleichzeitig rd. 116 Mio. € mehr aus als 2011. Trotz Mehreinnahmen wurde das Finanzierungsdefizit nicht verringert, sondern vergrößerte sich gegenüber dem Vorjahr um fast 40 Mio. €. Im Jahr 2013 betragen die Mehreinnahmen nahezu

250 Mio. €. Davon nutzte Bremen weniger als 80 Mio. €, um das Finanzierungsdefizit abzubauen. Mit über zwei Dritteln der Mehreinnahmen deckte Bremen Mehrausgaben. Im Jahr 2014 nahmen die Einnahmen gegenüber 2013 noch einmal stärker zu, und zwar um rd. 276 Mio. €. Bremen verwendete anteilig fast drei Viertel davon für höhere Ausgaben. Im Jahr 2015 nutzte Bremen einen Großteil seiner Mehreinnahmen in Höhe von 164 Mio. € zur Senkung des strukturellen Defizits. Das ist auf eine Senkung der Investitionsausgaben zurückzuführen. Ohne die Investitionsminderungen von 142 Mio. € wäre das strukturelle Defizit 2015 wieder höher ausgefallen.

5 Bewertung durch den Stabilitätsrat

- 130 Nach der mit dem Bund geschlossenen Verwaltungsvereinbarung zum Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen und nach der Vereinbarung zum Sanierungsprogramm erhält Bremen Konsolidierungshilfen in Höhe von jährlich 300 Mio. € bis zum Jahr 2019. Voraussetzung hierfür ist, dass es seinen strukturellen Finanzierungssaldo - wie in der Verwaltungsvereinbarung vorgesehen - abbaut und dem Stabilitätsrat jährlich über die Einhaltung des Konsolidierungspfads berichtet. Im Mai 2017 wird der Stabilitätsrat prüfen, ob das bis zum Jahr 2016 befristete Sanierungsprogramm verlängert werden soll.
- 131 Nach den Feststellungen des Stabilitätsrats im Jahr 2014 hatte Bremen in seinen Finanzplanungen absehbare Entlastungen und deutlich erkennbare Risiken nicht berücksichtigt. Der Bitte des Stabilitätsrats um Konkretisierung und Quantifizierung der Entlastungsmaßnahmen sei Bremen nur in sehr begrenztem Maße nachgekommen. Auf seiner Sitzung im Juni 2015 begrüßte der Stabilitätsrat, dass Bremen die für das Jahr 2014 vorgesehenen Sanierungsmaßnahmen größtenteils umgesetzt und die vorgegebene Obergrenze der Nettokreditaufnahme eingehalten hatte. Da sich diese Obergrenze durch die Berücksichtigung zusätzlicher Budgetrisiken in den Folgejahren aber verringern werde, bleibe die geforderte Verstärkung des Konsolidierungskurses unverzichtbar.
- 132 Im Dezember 2015 hat der Stabilitätsrat darauf hingewiesen, Bremen habe zwar zusätzliche Maßnahmen ergriffen, um seinen Konsolidierungskurs zu verstärken. Insgesamt seien die Sanierungsbemühungen aber durch externe Faktoren begünstigt worden. Dazu zählten hohe Steuereinnahmen, niedrige Zinssätze und die Entlastung durch den Bund. Die von Bremen aufgezeigten fiskalischen Risiken und die nicht abschätzbaren Auswirkungen der hohen

Zahl an Flüchtlingen stellten eine zusätzliche haushaltspolitische Herausforderung dar. Eine Verlängerung der Vereinbarung zum Sanierungsprogramm über das Jahr 2016 hinaus würde Bremen bei seinen Konsolidierungsanstrengungen nachhaltig unterstützen.

6 Haushaltskonsolidierung

6.1 Optimierung des Verwaltungshandelns

133 In seinem Jahresbericht 2014 hatte der Rechnungshof Empfehlungen für die Haushaltskonsolidierung ausgesprochen (vgl. Jahresbericht 2014 - Land -, Tz. 218 ff.), die nach wie vor aktuell sind. Er hatte u. a. angeregt, bei den freiwilligen Aufgaben eine übergeordnete Strategie zu entwickeln, um mit gezielter Förderung einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung zu leisten. Bisher hat Bremen allerdings noch keine übergeordnete Strategie erarbeitet. Gerade bei wiederkehrenden Förderungen war und ist es aber notwendig, die Wirkungen zu ermitteln und zu prüfen, ob und ggf. unter welchen Voraussetzungen die Zuwendungen weiter geleistet werden sollen.

134 Mit den Programmen des Senats „Neuordnung der Aufgabenwahrnehmung“, „Umbau der Verwaltung und Infrastruktur“ sowie „Zukunftsorientierte Verwaltung“ soll Verwaltungshandeln optimiert werden. Dadurch sollen zugleich Beiträge zur Haushaltskonsolidierung geleistet werden. Der Rechnungshof geht davon aus, dass die Programme kontinuierlich darauf überprüft werden, ob sie einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung erbringen.

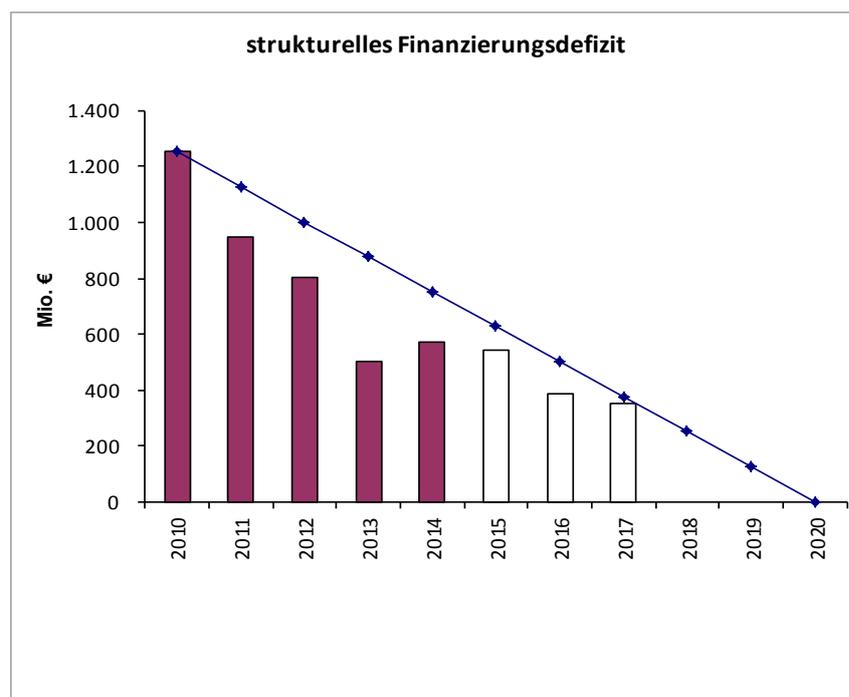
6.2 Sanierungsstau und Investitionsvorhaben

135 Der Rechnungshof hatte bereits 2014 darauf hingewiesen, dass ein geringes Investitionsbudget einen hohen Sanierungsstau zur Folge hat (vgl. Jahresbericht 2014 - Land -, Tz. 224 ff.). Der Haushalt Bremens kann einerseits nur dann nachhaltig konsolidiert werden, wenn die Infrastruktur erhalten wird. Andererseits ist nicht zu verkennen, dass ein deutlicher Abbau des Sanierungsstaus den Konsolidierungspfad gefährden könnte. Notwendige Sanierungsmaßnahmen aber immer wieder aufzuschieben, um Haushaltsprobleme auf kurze Sicht zu lösen, führt langfristig zu höheren Ausgaben und steht somit einer Konsolidierung des bremischen Haushalts sogar entgegen. Der Sanierungsbedarf wird umfangreicher und dringlicher, je länger notwendige Investitionen unterbleiben. Das gilt es in einer umfassenden Investitionsplanung zu berücksichtigen.

- 136 Die extreme Haushaltsnotlage gebietet es, Investitionsmittel vorrangig für den Erhalt der vorhandenen Infrastruktur einzusetzen. Nur wenn die aus einer Investition in ein neues Vorhaben zu erwartenden Erträge nachweislich größer sind als die mit dem Abbau des Sanierungsstaus zu erzielenden Vorteile, sind solche Investitionen wirtschaftlich vertretbar.

6.3 Ausblick

- 137 Die Einhaltung des Sanierungspfads lässt sich im Wesentlichen auf die positive Entwicklung der Einnahmen zurückführen, deren erwartete Höhe sogar übertroffen wurde. Bremen hat jedoch Mehreinnahmen nur zu einem geringen Teil genutzt, um das Defizit zu verringern. Der anfänglich große Puffer zwischen tatsächlichem und maximal zulässigem Finanzierungsdefizit hat dazu geführt, dass Bremen die Vorgaben der Konsolidierungsvereinbarung im Jahr 2015 noch einhalten konnte.
- 138 Nach den Kennzahlen (s. Tz. 107 ff.) befindet sich der Haushalt Bremens mit weitem Abstand zu den anderen Ländern in einer drängenden Notlage. Auch wenn bei einzelnen Kennzahlen ein positiver Trend erkennbar ist, bleibt Bremen auf absehbare Zeit ein Haushaltsnotlageland.
- 139 Die nachfolgende Grafik zeigt die in den einzelnen Jahren zulässige Obergrenze des strukturellen Finanzierungsdefizits, seine Entwicklung von 2010 bis 2014 und die Planzahlen für 2015 bis 2017.



- 140 Bremen hat bisher vor allem aufgrund hoher Steuereinnahmen die Vorgaben aus der Verwaltungsvereinbarung eingehalten. Im Jahr 2014 betrug der Abstand zwischen der Obergrenze und dem strukturellen Finanzierungsdefizit noch rd. 183 Mio. €. Nach den Planungen ist schon im Jahr 2017 kein Sicherheitsabstand zwischen der Obergrenze und dem zu erwartenden Defizit mehr vorhanden. Im Jahr 2018 droht die Obergrenze überschritten zu werden, wenn nicht weitere Haushaltsverbesserungen erzielt werden.
- 141 Im Haushaltsjahr 2015 sind Budgetrisiken frühzeitig benannt worden. Es ist davon auszugehen, dass auch in Zukunft Budgetrisiken bewältigt werden müssen. Der Rechnungshof hält deshalb eine stärkere Haushaltskonsolidierung auf der Ausgabenseite für unabdingbar. Die vom Stabilitätsrat angeregte Fortsetzung des Sanierungsprogramms über das Jahr 2016 hinaus eröffnet die Chance, die vorgegebene Obergrenze der Nettokreditaufnahme bis zum Jahr 2019 und die Schuldenbremse ab dem Jahr 2020 einhalten zu können.
- 142 Die Konsolidierungshilfen für Bremen enden im Jahr 2019. Ab 2020 muss Bremen einen strukturell ausgeglichenen Haushalt vorlegen und darf nur ausnahmsweise unter sehr engen Voraussetzungen neue Kredite aufnehmen.
- 143 In den Verhandlungen zwischen dem Bund und den Ländern ist bis heute keine Altschuldenregelung erreicht worden. Bremen wird daher auch in Zukunft selbst für seine Schulden aufkommen müssen und trägt das Zinsänderungsrisiko allein. Das Land und seine Stadtgemeinden müssen sich auf wieder steigende Zinssätze und damit Mehrbedarfe bei den Zinsausgaben einstellen. Das bedeutet auch, dass künftig Budgetrisiken mit großer Wahrscheinlichkeit nicht mehr durch das Heranziehen von Zinsminderausgaben ausgeglichen werden können. Inwieweit eine Änderung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern zu einer Entlastung Bremens führen wird, hängt vom Ergebnis der Verhandlungen ab.



V Personal

Personalhaushalt

Die Personalausgaben stiegen im Jahr 2014 gegenüber dem Vorjahr um rd. 4 % auf 1.702,9 Mio. €.

Das jährliche Einsparziel von rd. 200 Vollzeitstellen für den Kernbereich wurde im Jahr 2014 nicht erreicht. Das Beschäftigungsvolumen wuchs im Vergleich zum Vorjahr um 55 Vollzeitstellen.

Die vom Senat beschlossenen Zielzahlen sind im Jahr 2015 trotz weiterer Zielzahlerhöhungen erneut in mehreren Produktplänen überschritten worden.

1 Personaleinsatz in der bremischen Verwaltung

144 Die öffentliche Verwaltung in Bremen (Land und Stadtgemeinde) setzt Personal ein in

- der Kernverwaltung (Ämter und Ressorts, z. B. Amt für Straßen und Verkehr, Senatorin für Kinder und Bildung),
- den Sonderhaushalten (z. B. Hochschulen) und
- den Betrieben sowie Anstalten des öffentlichen Rechts und Stiftungen (z. B. Bremer Volkshochschule und Immobilien Bremen).

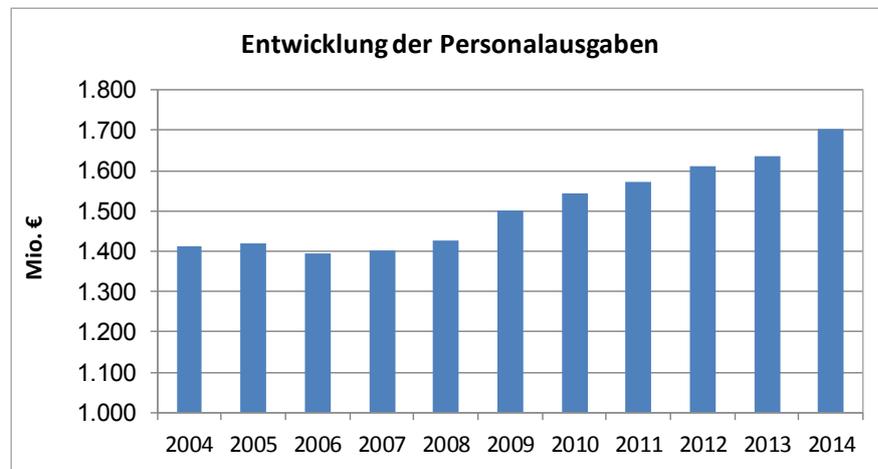
145 Mittelbar sind Ausgaben für Personal auch in Leistungen an Dritte enthalten, die aus dem sonstigen konsumtiven Haushalt finanziert werden. Dabei handelt es sich beispielsweise um Zuschüsse an Zuwendungsempfängerinnen und -empfänger, Entgelte an freie Träger und Verlustausgleiche für bremische Beteiligungen.

2 Entwicklung der Personalausgaben

2.1 Bremische Verwaltung insgesamt

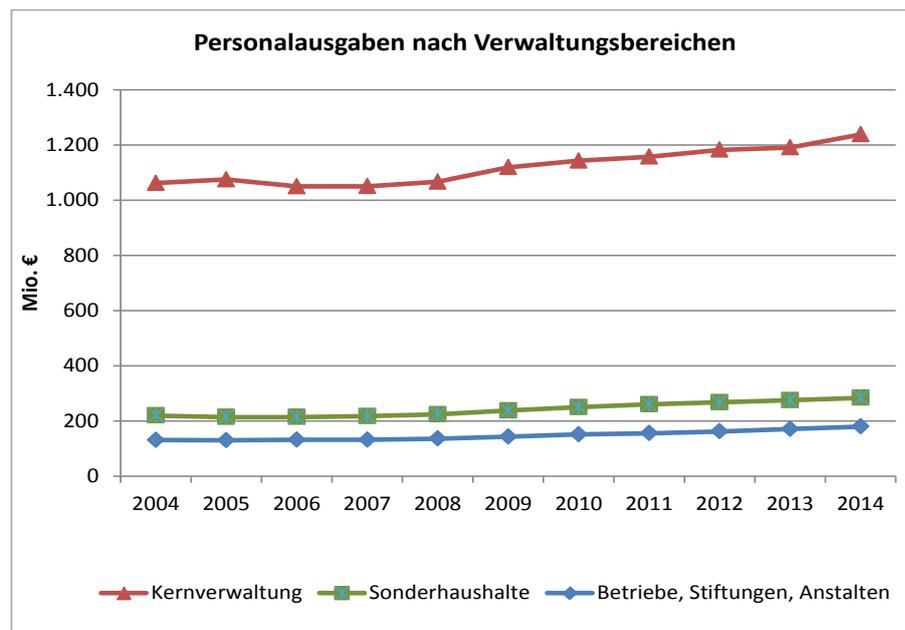
146 Die Personalausgaben setzen sich hauptsächlich aus den Bezügen und Entgelten der Beschäftigten, den Versorgungsbezügen der Personen im

Ruhestand und den Beihilfen zusammen. In der nachfolgenden Grafik ist dargestellt, wie sich die Personalausgaben von 2004 bis 2014 entwickelten.



147 Die Personalausgaben stiegen von 1.413,4 Mio. € im Jahr 2004 auf 1.702,9 Mio. € im Jahr 2014. Das entspricht einer Zunahme um rd. 20,5 %. Allein im Jahr 2014 erhöhten sich die Personalausgaben gegenüber dem Vorjahr um rd. 4,0 %. Dies ist sowohl auf Tarifsteigerungen als auch auf die Erhöhung der Besoldungs- bzw. Versorgungsbezüge sowie auf ein größeres Beschäftigungs- und Versorgungsvolumen zurückzuführen.

148 In der Kernverwaltung, den Sonderhaushalten sowie den Betrieben, Anstalten und Stiftungen stiegen die Personalausgaben unterschiedlich stark, wie die folgende Grafik zeigt.

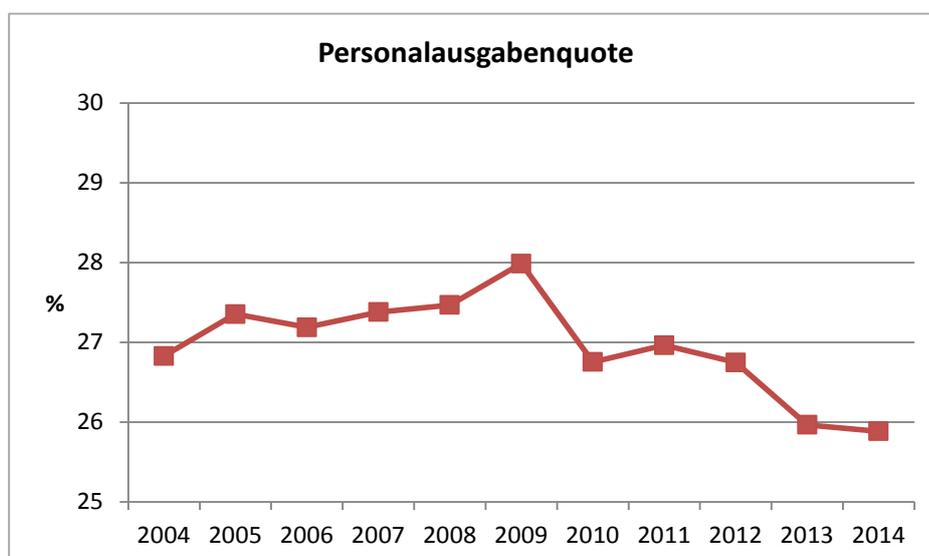


- 149 In der Kernverwaltung wuchsen die Personalausgaben von 1.062,4 Mio. € im Jahr 2004 auf 1.238,6 Mio. € im Jahr 2014. Das entspricht einer Zunahme um rd. 16,6 %. Im Jahr 2014 erhöhten sich die Personalausgaben - trotz einer im Juli vom Senat beschlossenen haushaltswirtschaftlichen Sperre nach § 41 LHO - deutlich gegenüber dem Vorjahr um rd. 4,0 %. Nach den in der Finanzplanung 2012 bis 2017 vorgesehenen Eckdaten der Sanierungsplanung war vorgesehen, dass sich die Personalausgaben lediglich um 1 % pro Jahr erhöhen sollten.
- 150 In den Sonderhaushalten - das sind im Wesentlichen die Hochschulen - stiegen die Personalausgaben von 219,8 Mio. € im Jahr 2004 auf 284,3 Mio. € im Jahr 2014. Das entspricht einer Zunahme um rd. 29,3 %. Im Jahr 2014 erhöhten sich die Personalausgaben gegenüber dem Vorjahr um rd. 3,2 %.
- 151 Die Personalausgaben der Betriebe, Anstalten und Stiftungen wuchsen von 131,2 Mio. € im Jahr 2004 auf 180,1 Mio. € im Jahr 2014. Das entspricht einer Zunahme um rd. 37,3 %. Die Personalausgaben erhöhten sich im Jahr 2014 gegenüber dem Jahr 2013 um rd. 5,3 %.

2.2 Personalausgaben in der Kernverwaltung

2.2.1 Verhältnis der Personalausgaben zu den Gesamtausgaben

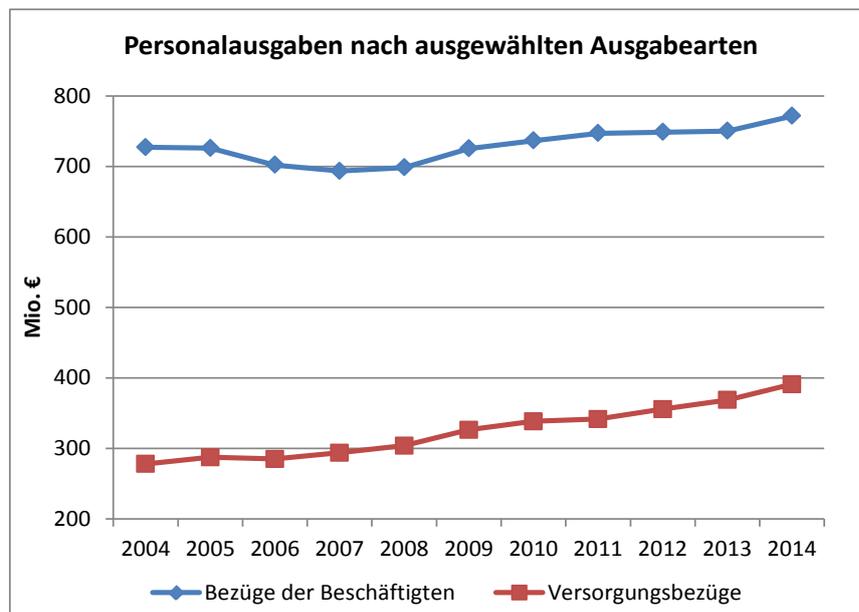
- 152 Die Personalausgaben in der Kernverwaltung betragen im Jahr 2014 1.238,6 Mio. €. Den Anteil der Personalausgaben an den Gesamtausgaben weist die Personalausgabenquote aus. Die nachfolgende Grafik stellt dar, wie sich diese Quote von 2004 bis 2014 entwickelte.



- 153 Die Personalausgabenquote sank im Jahr 2014 gegenüber dem Vorjahr leicht um rd. 0,1 Prozentpunkte auf rd. 25,9 %. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Gesamtausgaben mit rd. 4,4 % noch stärker als die Personalausgaben mit rd. 4,0 % gestiegen waren.

2.2.2 Personalausgaben nach Arten

- 154 In der nachfolgenden Grafik ist dargestellt, wie sich die Bezüge der Beschäftigten und die Versorgungsbezüge von 2004 bis 2014 entwickelten.



- 155 Die Ausgaben für die Bezüge der Beschäftigten bilden den größten Anteil an den Personalausgaben. Sie erhöhten sich von 2004 bis 2014 um 44,3 Mio. € auf 771,7 Mio. € und damit um rd. 6,1 %. Von 2013 auf 2014 stiegen sie um 21,3 Mio. € und damit um rd. 2,8 %.
- 156 Die Versorgungsbezüge wuchsen im Zeitraum von 2004 bis 2014 um fast 113 Mio. € auf 391,1 Mio. €, d. h. um rd. 40,6 %. Im Jahr 2014 stiegen sie gegenüber dem Vorjahr um 22,1 Mio. € und damit um rd. 6,0 %. Der Grund dafür liegt insbesondere in der steigenden Zahl der Versorgungsempfängerinnen und -empfänger und in einem Mehrbedarf für Nachzahlungen an ehemals teilzeitbeschäftigte Versorgungsempfängerinnen und -empfänger aufgrund im Jahr 2013 gerichtlich festgestellter höherer Versorgungsansprüche.
- 157 Zu den Personalausgaben zählen auch die Ausgaben für Beihilfen und Unterstützungen, die von 2004 bis 2014 um 16,9 Mio. € und damit um

rd. 40,4 % stiegen. Im Jahr 2014 wuchsen diese Ausgaben gegenüber dem Vorjahr um rd. 4,6 % auf 58,8 Mio. €.

3 Beschäftigungsvolumen in der Kernverwaltung

158 Das Personal der Kernverwaltung wird überwiegend im zielzahlgesteuerten und mit Einsparvorgaben belegten sog. Kernbereich eingesetzt. Daneben gibt es refinanzierte sowie mit temporären Personalmitteln für Projekte finanzierte Beschäftigte. Die nachfolgende Tabelle zeigt die Entwicklung des Beschäftigungsvolumens in Vollzeiteinheiten (VZE) von 2004 bis 2014 allein für den Kernbereich.

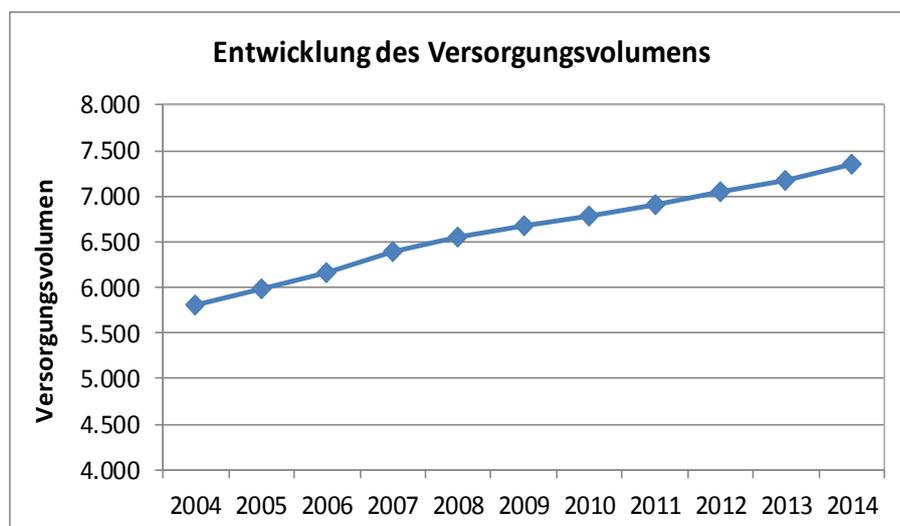
Beschäftigungsvolumen 2004 - 2014		
Jahr	Kernbereich	
	VZE	Veränderung ggü. Vorjahr
2004	14.876	
2005	14.615	-1,8 %
2006	14.179	-3,0 %
2007	13.926	-1,8 %
2008	13.792	-1,0 %
2009	13.628	-1,2 %
2010	13.723	+0,7 %
2011	13.621	-0,7 %
2012	13.462	-1,2 %
2013	13.404	-0,4 %
2014	13.459	+0,4 %

159 In den letzten zehn Jahren schrumpfte das Beschäftigungsvolumen im Kernbereich um 1.417 VZE (rd. 9,5 %). Ende 2014 betrug es 13.459 VZE und war damit um 55 VZE höher als ein Jahr zuvor. Dies entspricht einem Zuwachs um rd. 0,4 %. Das seit dem Jahr 2010 bestehende personalwirtschaftliche Konsolidierungsziel, jährlich rd. 200 VZE einzusparen, wurde auch im Jahr 2014 nicht erreicht.

- 160 Zum Haushalt 2014 hatte der Senat die Beschäftigungszielzahlen zwar zunächst in Höhe des Konsolidierungsziels im Umfang von rd. 200 VZE herabgesetzt. Durch sog. Sollkorrekturen im Umfang von rd. 267 VZE hatte er anschließend die Zielzahlen in der Mehrzahl der Produktpläne jedoch wieder erhöht. Im Ergebnis ging die Beschäftigungszielzahl insgesamt nicht zurück, sondern wuchs um rd. 67 VZE. Auch infolgedessen stiegen die Personalausgaben im Jahr 2014 erheblich mehr als in den Jahren davor (s. Tz. 147).
- 161 Zur Beurteilung der Entwicklung des Beschäftigungsvolumens zieht das Finanzressort auch den Abbau der temporären Personalmitel mit heran. In diesem Bereich verminderte sich das Beschäftigungsvolumen 2014 gegenüber dem Vorjahr um rd. 62 VZE.
- 162 Die temporären Personalmitel werden zwar ebenfalls aus den bremischen Haushalten finanziert. Die Mittel werden aber außerhalb des zielzahlgesteuerten Kernbereichs veranschlagt und unterliegen somit nicht dessen Soll- und Einsparvorgaben. Da das aus temporären Personalmiteln finanzierte Beschäftigungsvolumen nicht in der Zielsetzung berücksichtigt ist, kann sein Rückgang auch nicht mit dem Anstieg im Kernbereich verrechnet werden.

4 Versorgungsvolumen

- 163 Das Versorgungsvolumen wird aus der individuellen Höhe der Versorgungssätze gebildet. Liegen diese unter dem Versorgungshöchstsatz, so werden die Versorgungsfälle nur anteilig gezählt. Die folgende Grafik zeigt, wie sich das Versorgungsvolumen zwischen 2004 und 2014 entwickelte.



- 164 Das Versorgungsvolumen stieg im Jahr 2014 gegenüber 2013 um rd. 2,5 % auf 7.344 Einheiten. Im Zehnjahreszeitraum von 2004 bis 2014 stieg es um 1.537 Einheiten (rd. 26,5 %).

5 Überschreitungen der Beschäftigungszielzahl im Jahr 2015

- 165 Die Zielzahlen wurden im Kernbereich nicht nur im Jahr 2014, sondern erneut im Jahr 2015 erhöht. Zum Jahresende haben dennoch 7 von 20 Produktplänen ihre Beschäftigungszielzahl überschritten. Die folgende Tabelle zeigt die betroffenen Produktpläne.

Zielzahlüberschreitungen zum Jahresende 2015 (gemessen am Zielwert)		
Produktplan	in VZE	in %
Inneres	113,8	3,4 %
Justiz	29,7	2,5 %
Jugend und Soziales	8,1	1,1 %
Hochschulen und Forschung	1,3	4,3 %
Allgemeine Finanzen	1,2	0,7 %
Datenschutz und Informationsfreiheit	1,1	8,7 %
Kultur	1,1	1,7 %

- 166 Die in der Tabelle dargestellten Zielzahlüberschreitungen im Kernbereich addieren sich auf 156,3 VZE. Der dargestellte Wert bildet die tatsächlichen Verhältnisse jedoch nicht zutreffend ab: Produktpläne, die ihre Beschäftigungszielzahl im November 2015 überschritten, konnten Zielzahlerhöhungen zum Jahresende dadurch erhalten, dass sie nicht verbrauchte Haushaltsmittel zum Ausgleich anboten. Für 2016 sind diese Zielzahlen wieder herabgesetzt worden. Daraus wird deutlich, dass eine rein an der Beschäftigungszielzahl orientierte Betrachtung der Konsolidierung des Personalhaushalts nicht zu belastbaren Ergebnissen führt.





VI Prüfungsergebnisse

Inneres, Justiz

Dolmetsch- und Übersetzungsleistungen

Die Vergütungsvereinbarungen für Dolmetsch- und Übersetzungsleistungen bedürfen der Überarbeitung.

1 Vergütung von Dolmetsch- und Übersetzungsleistungen

- 167 Gerichte, Staatsanwaltschaften und Polizei ziehen bei Bedarf in Gerichtsverfahren und Vernehmungen regelmäßig externe Dienstleister für Dolmetsch- oder Übersetzungsleistungen heran, die für die mündliche Verständigung sorgen oder Schriftgut übersetzen.
- 168 Die Vergütung der Dienstleister richtet sich für Gerichte und Staatsanwaltschaften nach dem Justizvergütungs- und -entschädigungsgesetz (JVEG), das ebenfalls für Teile der Polizeiarbeit anzuwenden ist. Für zeitversetztes Dolmetschen sieht das JVEG eine Vergütung von 70 €, für simultanes Dolmetschen von 75 € je Stunde vor. Übersetzungen von Schriftgut werden grundsätzlich mit einem „Zeilenpreis“ von 1,55 € vergütet. Anspruchsvolle Texte sind nach dem Gesetz höher zu vergüten. Kosten für Reise- und Wartezeiten sowie Fahrtkosten und sonstige notwendige Auslagen werden zusätzlich erstattet. Im Jahr 2013 beliefen sich die Ausgaben des Justizressorts auf rd. 770 T€, die des Innenressorts auf rd. 280 T€.
- 169 Um Verwaltungsaufwand zu reduzieren und Kosten zu sparen, können oberste Landesbehörden nach § 14 JVEG mit häufiger in Anspruch genommenen Dienstleistern Vergütungsvereinbarungen abschließen. Sie bedürfen als öffentlich-rechtliche Verträge der Schriftform und ermöglichen es, von den gesetzlich festgelegten Vergütungen abzuweichen, wobei deren Höhe nicht überschritten werden darf.

2 Vergütungsvereinbarungen in der Justiz

- 170 Gerichte und Staatsanwaltschaften haben - nachdem das Justizressort als oberste Landesbehörde sie dazu ermächtigt hatte - einheitliche Vergütungsvereinbarungen mit einigen Dienstleistern abgeschlossen. Darin sind u. a.

pauschale Zeitansätze wie abrechenbare Mindestreisezeiten von einer Stunde innerhalb Bremens (ohne Bremen-Nord) vorgesehen.

- 171 Pauschale Fahrzeitansätze vereinfachen die Abrechnung. Da Anreiseorte von Dienstleistern teilweise in unmittelbarer Nähe von Gerichten und Staatsanwaltschaften liegen, führten Pauschalen jedoch dazu, dass höhere Vergütungen als nach dem JVEG vorgesehen gezahlt wurden.
- 172 Der Rechnungshof hat das Justizressort gebeten, dafür zu sorgen, die im JVEG vorgesehene Vergütungshöhe bei der Verwendung von Pauschalen einzuhalten. Das Justizressort hat dies zugesagt. Im Einzelfall seien die Dienststellenleitungen gehalten, Vergütungsvereinbarungen entsprechend zu ändern.
- 173 Einige Dienstleister haben - sowohl für Dolmetschleistungen als auch für Fahrzeiten - deutlich geringere Vergütungshöhen angeboten oder abgerechnet als jene Dienstleister, mit denen Vergütungsvereinbarungen bestehen.
- 174 Der Rechnungshof hat empfohlen, bei künftigen Verhandlungen über die Vergütungshöhe Angebote und Abrechnungen von bewährten Dienstleistern einzubeziehen, deren Stundensätze unter denen bestehender Vergütungsvereinbarungen liegen. Das Justizressort hat die Dienststellenleitungen gebeten, so zu verfahren.

3 Dienstleistereinsatz bei der Polizei Bremen

- 175 Die Polizei stellt ihren Dienststellen zur Auswahl von Dienstleistern die sog. Dolmetscherliste des Landgerichts bereit. Allerdings war diese Liste zur Zeit der Erhebungen durch den Rechnungshof nicht mehr aktuell. Bei in der Dolmetscherliste erfassten Dienstleistern geht die Polizei von einer hinreichenden Qualifikation aus. Sofern sie Dienstleister heranzieht, die nicht in der Liste enthalten sind, aber über dort gelistete Dolmetscherbüros vermittelt werden, unterstellt die Polizei eine Überprüfung der fachlichen Qualifikation durch die gelisteten Büros. Daneben setzt die Polizei auch Dienstleister, die zwar nicht in der Liste aufgeführt sind, mit denen sie jedoch gute Erfahrungen gesammelt hat sowie - in wenigen Fällen - auch eigene Kräfte mit benötigten Sprachkenntnissen ein.
- 176 Da die Polizei eine nicht mehr aktuelle Liste nutzte, ging sie das Risiko ein, z. B. aufgrund erkannter fehlender fachlicher Qualifikation oder unzureichender Leistungen zwischenzeitlich von der Liste entfernte Dienstleister

heranzuziehen. Neu aufgenommene Dienstleister blieben ihr demgegenüber verborgen.

- 177 Der Rechnungshof hat das aufsichtführende Innenressort gebeten, sicherzustellen, dass die Polizei künftig aktuelle Verzeichnisse verwendet. Er hat empfohlen, den Einsatz von Dienstleistern, deren fachliche Qualifikation nicht dokumentiert worden ist, auf das unvermeidbare Mindestmaß zu beschränken. Das Innenressort hat mitgeteilt, die Polizei werde das gesamte Thema neu regeln, verwende aber bereits die aktuelle Dolmetscherliste.

4 Abrechnung mit Dienstleistern

- 178 Die Polizei verwendet einen einheitlichen Abrechnungsbogen. Gerichte und Staatsanwaltschaften gleichen hingegen Rechnungen von Dienstleistern mit Daten der sog. Sitzungszettel ab, auf denen u. a. die Dauer des Termins verzeichnet ist. Einen einheitlichen Abrechnungsbogen, der alle wesentlichen Informationen enthält und mit der Rechnung zusammengeführt sowie geprüft wird, hat im Verlauf der Prüfung durch den Rechnungshof das Amtsgericht Bremen erarbeitet. Diesen Bogen will es künftig den Rechnungen bei Dienstleistereinsätzen in Strafsachen beifügen. Der Rechnungshof hat angeregt, diesen Abrechnungsbogen künftig für alle Verfahren der Amtsgerichte zu verwenden, und empfohlen, seinen Einsatz in allen Justizdienststellen zu prüfen. Das Justizressort hat dies zugesagt.
- 179 In Einzelfällen hat der Rechnungshof bei Gerichten, Staatsanwaltschaften und der Polizei Abrechnungsmängel festgestellt. So wurden Zahlungen geleistet, obwohl
- Übersetzerinnen bzw. Übersetzer gleiche Sprachen hinsichtlich des Schwierigkeitsgrads ohne dokumentierten Grund unterschiedlich bewertet hatten;
 - Dienstleister vereinzelt für Rechnungspositionen, die erkennbar bereits Umsatzsteuer enthielten (z. B. Fahrkarten, Parkscheine), erneut Umsatzsteuer berechnet hatten;
 - erkennbar überhöhte Fahrtzeiten abgerechnet worden waren;
 - statt der in Auftrag gegebenen zeitversetzten Dolmetschleistung eine Simultandolmetschleistung berechnet worden war.



- 180 Die festgestellten Mängel hätten vor Zahlung zu Nachfragen und ggf. korrigierten Abrechnungen führen müssen. Dies ist unterblieben und hat zu nicht erforderlichen Ausgaben geführt.
- 181 Es ist notwendig, Rechnungen von Dienstleistern sorgfältig zu prüfen. Der Rechnungshof hat beide Ressorts gebeten, darauf hinzuwirken, dass ihre Dienststellen Rechnungen der Dienstleister ordnungsgemäß bearbeiten.
- 182 Das Justizressort hat mitgeteilt, es habe die Dienststellenleitungen gebeten, dafür zu sorgen, dass Rechnungen vorschriftsmäßig geprüft werden. Das Innenressort hat darauf verwiesen, die Polizei werde im Zuge der beabsichtigten Neuregelung die vom Rechnungshof benannten Mängel abstellen.



Wissenschaft

Förderung eines überregionalen Forschungsinstituts

Das Wissenschaftsressort gewährte einem Forschungsinstitut Zuwendungsmittel, obwohl die Mittel nicht benötigt wurden.

Die doppelte Förderung zuwendungsfähiger Maßnahmen macht es erforderlich, umgehend Rückforderungsansprüche zu prüfen.

Das Institut subventionierte einige Drittmittelprojekte regelwidrig aus öffentlichen Mitteln.

1 Überregionale Forschungsförderung

- 183 Im Land Bremen werden elf Forschungsinstitute von Bund und Ländern gemeinsam finanziert. Eines dieser Institute, das zuvor zur Universität Bremen gehört hatte, wurde zum 1. Januar 2012 in eine GmbH ausgegründet und zum 1. Januar 2013 in die überregionale Förderung aufgenommen. Zum 31. Dezember 2014 beschäftigte es 133 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie 4 wissenschaftliche Abteilungsleiterinnen und Abteilungsleiter. Gegenstand der in dem Institut betriebenen Forschung sind Gesundheitsfragen.
- 184 Das Wissenschaftsressort bewilligt dem Institut jährlich den Gesamtbetrag der Bundes- und Landesmittel als Zuwendung und prüft die Verwendungsnachweise. Der Rechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Forschungsinstituts in den Jahren 2012 bis 2014 untersucht.

2 Einnahmen aus Sonderfinanzierungen

- 185 Im Jahr 2012 erhielt das Institut neben den Mitteln zur Förderung seines Betriebs eine Sonderfinanzierung in Höhe von insgesamt rd. 120 T€, um von der Universität Anlagevermögen zu erwerben. Diese Sonderfinanzierung hatte das Institut beantragt, obwohl ihm seinerzeit noch ausreichend Mittel aus der institutionellen Förderung zur Verfügung gestanden hatten. Der Antrag auf die Sonderfinanzierung war beim Ressort sechs Wochen vor Abschluss des Jahres 2012 eingegangen. Zu diesem Zeitpunkt hätte das Ressort, wenn es den Antrag sorgfältig geprüft und erforderliche Zusatzunterlagen angefordert hätte, erkennen können, dass das Institut keine zusätzlichen Mittel benötigte, um die Anlagen zu bezahlen. Das Ressort

stellte aber erst anhand des im November 2013 vorgelegten Verwendungsnachweises fest, dass das Institut im Jahr 2012 von den ihm zugewiesenen Mitteln einen Betrag in Höhe von 219 T€ nicht benötigt hatte. Dieser Betrag war vom Forschungsinstitut zurückzuzahlen. Das Ressort verrechnete den Betrag im Dezember 2013 mit Mitteln, die dem Institut für eine weitere Sonderfinanzierung im Jahr 2013 bewilligt worden waren.

- 186 Das Forschungsinstitut hat eingeräumt, es habe die Sonderfinanzierung beantragt, ohne vorher zu prüfen, ob die noch vorhandenen Zuwendungsmittel für die Finanzierung des Anlagevermögens ausreichen. Dies sei Defiziten in der damaligen Geschäftsführung geschuldet gewesen. Inzwischen habe es ein Finanzcontrolling eingerichtet, um auch unterjährig den Verbrauch der bewilligten Mittel überwachen zu können.
- 187 Die Frage, ob Zuwendungen notwendig und angemessen sind, ist nach den zur Landeshaushaltsordnung ergangenen Verwaltungsvorschriften im Zuge der Antragsprüfung zu beantworten. Es wäre daher Aufgabe des Ressorts gewesen, für die Entscheidung notwendige Daten zum Haushaltsvollzug von der Forschungseinrichtung anzufordern und zu berücksichtigen. Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, die Zuwendungsanträge künftig sorgfältiger zu prüfen und Mittel nur dann zu bewilligen, wenn sie notwendig sind.
- 188 Im März 2013 beantragte das Institut eine weitere Sonderfinanzierung in Höhe von rd. 632 T€ für eine Baumaßnahme. Das Ressort bewilligte die Mittel dafür am 20. Oktober des Jahres und zahlte sie in Teilbeträgen bis Juli 2014 vollständig aus. Für die Detailplanung und die Kostenkalkulation des Baus war fachlich Immobilien Bremen, Anstalt des öffentlichen Rechts (IB) zuständig. Über die von IB kalkulierten Baukosten hinaus gewährte das Ressort dem Institut einen sog. Sicherheitszuschlag von rd. 40 T€.
- 189 Der Rechnungshof hat dieses Vorgehen gerügt. Nach den Vorschriften der Landeshaushaltsordnung sind Ausgaben nach einzelnen Zwecken zu veranschlagen. Ein Sicherheitszuschlag für „Unvorhergesehenes“ dient jedoch keinem konkreten Zweck und hätte nicht als Zuwendung gewährt werden dürfen. Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, Rückforderungsansprüche zu überprüfen.
- 190 Das Ressort hat mitgeteilt, es veranschlage bei komplexen Bauprojekten immer einen geringen Betrag für Unvorhergesehenes und Unabwendbares, da erfahrungsgemäß nicht alles vollumfänglich in der Planung erfasst werden könne. Die sachliche Spezialisierung sei gegeben, da die Mittel

eindeutig für die beantragte Maßnahme vorgesehen gewesen seien. Ob ein Rückforderungsanspruch bestehe, könne erst anhand des Verwendungsnachweises geprüft werden.

- 191 Dem ist entgegenzuhalten, dass die baurechtlichen Bestimmungen sog. Sicherheitszuschläge bei Hochbaumaßnahmen nicht zulassen. Daher ist umgehend zu prüfen, ob die rd. 40 T€ zurückgefordert werden können.
- 192 Mit einem weiteren Teilbetrag der Sonderfinanzierung von rd. 83 T€ sollten Forschungsanlagen beschafft werden. Die Finanzierung dieser Anlagen warb das Institut jedoch doppelt ein, nämlich auch über eine Projektförderung des Bundes, ohne das Ressort hierüber zu informieren. Das Institut erläuterte, es habe zwei Anträge für denselben Förderzweck gestellt, weil es zu dem Zeitpunkt der Antragstellung beim Ressort nicht sicher gewesen sei, ob der Bund die Anlagen fördern würde.
- 193 Zuwendungsempfängerinnen und -empfänger sind verpflichtet, der Bewilligungsbehörde unverzüglich anzuzeigen, wenn sie weitere Zuwendungen bei anderen öffentlichen Stellen einwerben. Dieser Verpflichtung ist das Forschungsinstitut nicht nachgekommen. Damit obliegt es nunmehr dem Ressort, den Zuwendungsbescheid in Höhe von rd. 83 T€ nach den geltenden Vorschriften aufzuheben und den Betrag von dem Forschungsinstitut ggf. zurückzufordern.
- 194 Das Forschungsinstitut hat mitgeteilt, die Förderung durch zwei verschiedene Stellen sei ihm erst deutlich geworden, nachdem es die Anlagen in der Buchhaltung erfasst hatte. Eine doppelte Abrechnung der Beträge habe es zu keinem Zeitpunkt beabsichtigt. Inzwischen seien die Bauarbeiten abgeschlossen. Ein Betrag in Höhe von rd. 80 T€ sei für die geplanten Baumaßnahmen nicht benötigt worden und könne an das Ressort zurückgezahlt werden. Auch das Ressort hat eingeräumt, es dürfe nicht zu einer Doppelförderung kommen. Auf der Grundlage des Verwendungsnachweises werde es über die Rückforderung von Mitteln befinden. Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass es zwingend erforderlich ist, binnen der zu beachtenden Jahresfrist über die teilweise Aufhebung des Zuwendungsbescheids zu entscheiden.
- 195 Von den Mitteln aus der Sonderfinanzierung hatte das Forschungsinstitut zum Ende des Jahres 2013 einen Betrag in Höhe von rd. 534 T€ und zum Jahresende 2014 einen Betrag in Höhe von rd. 348 T€ noch nicht verbraucht. Es übertrug die nicht verbrauchten Mittel jeweils auf das Folgejahr. Das Ressort beanstandete die Übertragung der Mittel nicht.

- 196 Überregional finanzierte Forschungseinrichtungen können nicht verwendete Mittel in das Folgejahr übertragen, wenn sich eine beabsichtigte Investition verzögert. Diese Voraussetzung war zumindest für einen Teilbetrag in Höhe von rd. 123 T€ nicht erfüllt. Im Umfang von rd. 40 T€ waren diese Mittel lediglich für einen Eventualbedarf vorgesehen und nicht für eine konkrete Investition (s. Tz. 188). Für die übrigen rd. 83 T€ bestand wegen der Projektförderung durch den Bund (s. Tz. 192) kein Mittelbedarf mehr. Das Ressort hätte, nachdem es von der beabsichtigten Übertragung der Mittel Kenntnis erlangt hatte, sorgfältig prüfen müssen, ob die Voraussetzungen dafür erfüllt waren.
- 197 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, anlässlich der Verwendungsnachweisprüfung für das Jahr 2014 zu untersuchen, ob das Institut alle übertragenen Mittel bestimmungsgemäß verwendet hat. Sollten die Mittel nicht für den Verwendungszweck verwendet worden sein, ist eine Rückforderung nach Maßgabe der Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO zu prüfen. Das Ressort hat dies zugesagt. In einem ersten Schritt habe es dem Forschungsinstitut bereits Zinsen in Rechnung gestellt. Weitere Zinsberechnungen würden folgen.

3 Projektkalkulationen

3.1 Kalkulation wirtschaftlicher Drittmittelprojekte

- 198 Führt ein Forschungsinstitut Aufträge durch, für die ein auch Dritten zugänglicher Markt besteht, hat es europarechtliche Vorgaben zu beachten. Bei solchen wirtschaftlichen Forschungstätigkeiten sind Institute verpflichtet, ihre Drittmitteleinnahmen und die mit dem Projekt verbundenen Ausgaben getrennt von den Einnahmen und den Ausgaben für nichtwirtschaftliche Tätigkeiten auszuweisen (sog. Trennungsrechnung). Die wirtschaftlichen Tätigkeiten sind mit einem Marktpreis zu kalkulieren und dürfen nicht aus nichtwirtschaftlichen Forschungstätigkeiten subventioniert werden. Kostendeckende Preise berücksichtigen neben den Einzelkosten auch anteilige Gemeinkosten.
- 199 Als das Forschungsinstitut aus der Universität ausgegliedert und in eine GmbH überführt wurde, übernahm es laufende und geplante wirtschaftliche Drittmittelprojekte. Diese Projekte hatte die Universität mit ihrem Gemeinkostensatz kalkuliert, der geringer war als der Gemeinkostensatz der Forschungseinrichtung als GmbH. Daher deckten die von der Universität für die Projekte ausgehandelten Preise nicht sämtliche

Kosten der Forschungseinrichtung. Das Institut erwirtschaftete mit den von der Universität übertragenen sowie den im Jahr 2012 begonnenen Drittmittelprojekten daher teilweise Verluste.

- 200 Auch mit einigen später begonnenen wirtschaftlichen Drittmittelprojekten erwirtschaftete das Institut Verluste. Zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Rechnungshof war das finanzielle Ergebnis von elf im Jahr 2014 begonnenen wirtschaftlichen Drittmittelprojekten bekannt. Vier der Projekte erzielten jeweils einen Verlust, für zwei dieser Projekte hatte das Forschungsinstitut von vornherein höhere Kosten als Erträge eingeplant. Insgesamt erzielten die elf wirtschaftlichen Projekte einen Verlust von rd. 79 T€.
- 201 Ein negatives Ergebnis bei den wirtschaftlichen Drittmittelprojekten verstößt gegen das Verbot der Quersubventionierung mit öffentlichen Mitteln. Verluste belasten zudem den Haushalt des Forschungsinstituts. Sie führen auch dazu, dass weniger Mittel für die grundfinanzierte Forschung zur Verfügung stehen. Das Forschungsinstitut darf deshalb Drittmittelverträge nur abschließen, wenn es zuvor die voraussichtlichen Kosten möglichst genau kalkuliert hat. Nur auf dieser Grundlage kann über die Annahme des Projektauftrags entschieden werden.
- 202 Das Forschungsinstitut hat sich darauf berufen, beide Projekte, für die von vornherein Verluste eingeplant worden seien, habe das Gesundheitsressort direkt oder über Dritte finanziert. Für keines der beiden Projekte habe das Institut gegenüber dem Gesundheitsressort in den Jahren 2013 und 2014 eine kostendeckende Finanzierung durchsetzen können. Seit 2015 seien die durch das Forschungsinstitut übernommenen Aufgaben jedoch gesetzlich geregelt. Dadurch sei nunmehr für eines der Projekte sichergestellt, dass dem Institut künftig die Vollkosten erstattet werden.
- 203 Der Rechnungshof hat das Institut aufgefordert, die Regelungen zur Trennungsrechnung einzuhalten und die Leistungen zu Marktpreisen zu kalkulieren. Dazu ist es erforderlich, die Verhandlungen mit dem Gesundheitsressort über das verbleibende Projekt mit dem Ziel der Kostendeckung fortzuführen.

3.2 Projektcontrolling

- 204 Das Forschungsinstitut führte kein systematisches Projektcontrolling durch. In Fällen, in denen es Abweichungen zwischen den tatsächlichen und den ursprünglich kalkulierten Kosten gab, ging es den Gründen hierfür nicht nach.



- 205 Der Rechnungshof hat das Forschungsinstitut aufgefordert, insbesondere die Projekte genauer im Blick zu behalten, die über einen längeren Zeitraum fortlaufend neu zu kalkulieren sind. Dem will das Forschungsinstitut folgen.



Wissenschaft

Haushalts- und Wirtschaftsführung des International Graduate Centers

Das International Graduate Center deckte in den Jahren 2011 bis 2013 seine Kosten nicht und verfehlte daher die Vorgabe des vom Senat beschlossenen Wissenschaftsplans.

Entgegen der Entgeltordnung vereinbarte es mit Studierenden der Hochschule reduzierte Studienentgelte. Nebenamtlich Lehrende erhielten höhere Vergütungen als nach der dafür geltenden Rechtsverordnung vorgesehen.

1 International Graduate Center

- 206 Das International Graduate Center (IGC) ist eine Graduiertenschule für Management und Leadership. Es ist als unselbstständiger Teil der Hochschule Bremen (Hochschule) organisiert und bietet derzeit fünf Vollzeit- und zwei Teilzeit-Masterstudiengänge an. Die Studiengänge sind entgeltpflichtig. Darüber hinaus ist das IGC in der wissenschaftlichen Weiterbildung tätig. Etwa 200 Studierende aus mehr als 40 Ländern sind am IGC eingeschrieben.
- 207 Am IGC lehren sowohl Professorinnen und Professoren der Hochschule als auch Dozentinnen und Dozenten, die aus anderen Institutionen und aus der Wirtschaft kommen. Bestimmte Verwaltungsvorgänge, wie etwa die Koordinierung der Studiengänge und die Immatrikulation, bearbeitet das IGC mit eigenen Beschäftigten. Im Jahr 2013 standen hierfür 14 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit insgesamt 10,66 Volleinheiten zur Verfügung. Andere Verwaltungsleistungen, wie die Bearbeitung von Personalangelegenheiten oder juristische Dienste, übernimmt die zentrale Verwaltung der Hochschule für das IGC.
- 208 Schwerpunkte und Ziele der wissenschaftlichen Einrichtungen des Landes sind in einem sog. Wissenschaftsplan festgelegt. Den aktuellen Wissenschaftsplan des Landes verabschiedete der Senat im Jahr 2014. Im Vorfeld war der Wissenschaftsrat um Empfehlungen zur Weiterentwicklung des Hochschulsystems des Landes gebeten worden. Der Wissenschaftsrat berät die Länder in Fragen der inhaltlichen und strukturellen Entwicklung

der Hochschulen. Er hatte u. a. empfohlen, das IGC kostendeckend zu betreiben. Dementsprechend enthält der Wissenschaftsplan die Vorgabe für das IGC, nicht kostendeckende Studiengänge einzustellen.

- 209 Das Wissenschaftsressort stellt der Hochschule jährlich Haushaltsmittel zur selbstständigen Steuerung des Hochschulhaushalts zur Verfügung. Die Hochschule finanziert darüber auch die Ausgaben des IGC. Das IGC legt jährlich eine Planungsrechnung der erwarteten Einnahmen und Ausgaben vor, die von der Kanzlerin der Hochschule genehmigt wird. Der Rechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung des IGC der Jahre 2011 bis 2013 geprüft. Seine Prüfungsschwerpunkte hat er auf die Studienentgelte, die Vergütung nebenamtlicher Lehrtätigkeit und die Kostendeckung gelegt.

2 Reduzierung von Studienentgelten

- 210 Die Studierenden haben nach der Entgeltordnung der Hochschule für das Studium in weiterbildenden Masterstudiengängen (EntgeltO) Studienentgelte zwischen 7.900 € und 16.400 € zu entrichten. Das IGC hatte die Studienentgelte anhand einer „Deckungsbeitragsrechnung“ kalkuliert und ging davon aus, durch die Einnahmen aus den Studienentgelten die Ausgaben der Studiengänge decken zu können.
- 211 Einem Teil der Studierenden gewährte es Rabatte auf Studienentgelte. Solche Ermäßigungen sieht die EntgeltO jedoch nicht vor, sie wurden daher ohne Rechtsgrundlage gewährt. Zudem hatte das IGC keinen Überblick über den Umfang der gewährten Entgeltreduzierungen. Nach der EntgeltO hätte die Hochschule allein in vier vom Rechnungshof geprüften Studiengängen um insgesamt rd. 219 T€ höhere Entgelte erheben müssen.
- 212 Die Hochschule hat hierzu angemerkt, sie habe die Entgeltreduzierungen bisher auf der Grundlage der EntgeltO für zulässig gehalten. Ungeachtet dessen werde sie die EntgeltO aber überarbeiten und eindeutige Regelungen für die Reduzierung der Studienentgelte schaffen.
- 213 Entgegen der von der Hochschule vertretenen Auffassung regelt die EntgeltO die Kriterien der Entgeltbemessung der am IGC angebotenen Masterstudiengänge, nicht hingegen die Möglichkeit von Entgeltreduzierungen für einzelne Studierende. Sofern an der bisherigen Praxis, Studierenden Rabatte zu gewähren, festgehalten werden soll, bedarf es dafür einer Rechtsgrundlage.

- 214 Ein Teilbetrag (rd. 81 T€) der Entgeltreduzierungen beruhte auf einer Vereinbarung, die zwischen dem IGC und einer Partnerhochschule besteht. Danach zahlen Studierende, die ihr Studium teilweise an der Partnerhochschule absolvieren, dem IGC nur ein anteiliges Studienentgelt. Die EntgeltO sieht jedoch vor, dass die Studierenden mit der Einschreibung am IGC grundsätzlich das volle Studienentgelt an die Hochschule zu entrichten haben. Das IGC schloss mit der Partnerhochschule also eine Vereinbarung ab, die im Widerspruch zur EntgeltO steht.
- 215 Nach Auffassung der Hochschule handelte es sich nicht um die Reduzierung von Entgelten, sondern um eine vertraglich vereinbarte Teilung der Entgelte mit den Partnerhochschulen. Der Rechnungshof hält dem entgegen, dass die Hochschule keine Vereinbarungen treffen darf, die im Widerspruch zur EntgeltO des IGC stehen. Die EntgeltO als Satzungsrecht kann nicht durch Vereinbarungen mit Partnerhochschulen umgangen werden.
- 216 Die Hochschule hat angekündigt, die EntgeltO auch im Hinblick auf die Vereinbarungen mit Partnerhochschulen zu überarbeiten.
- 217 Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass es vor Überarbeitung der EntgeltO einer Neukalkulation der Studienentgelte bedarf, bei der mögliche Entgeltreduzierungen einzubeziehen sind, sofern sie überhaupt noch gewährt werden sollen. Nur so ließe sich erreichen, dass die Kosten des IGC auch unter Berücksichtigung von Rabatten gedeckt sind und der Vorgabe des Wissenschaftsplans Genüge getan wird.

3 Verwaltung von Studienentgelten

- 218 Für ihre Buchführung nutzt die Hochschule das SAP-System. Mit diesem System mahnt sie auch Forderungen an. Um die Studienverläufe individuell zu verwalten, ließ das IGC zusätzlich eine eigene Datenverarbeitungsanwendung entwickeln, das sog. CRM. Dieses System wurde im Laufe der Zeit erweitert, sodass die Beschäftigten des IGC inzwischen auch Rechnungs- und Zahlungsdaten zu den einzelnen Studierenden in das CRM eingeben, um daraus individuelle Mahnungen zu erstellen. Den Einsatz des zusätzlichen Systems erklärt das IGC damit, dass Mahnläufe manuell und nicht automatisiert durchgeführt werden müssten. So seien Mahnungen zum Teil in englischer Sprache zu verfassen, darüber hinaus seien mit Studierenden vereinbarte Zahlungspläne zu berücksichtigen.
- 219 Eine Schnittstelle zwischen dem SAP-Buchführungssystem und dem CRM-System besteht nicht. Die Beschäftigten des IGC tragen die Daten

getrennt voneinander in beide Systeme ein und gleichen anzumahnende Beträge jeweils manuell zwischen beiden Systemen ab. Diese Arbeitsschritte begründen Mehrarbeit und sind fehlerträchtig.

- 220 Tatsächlich wichen die Daten im Buchführungssystem SAP von den Daten im CRM-System erheblich ab. Während die offenen Forderungen nach dem Buchführungssystem SAP zu einem Stichtag im Januar 2015 rd. 789 T€ betragen, wies das CRM-System zum selben Stichtag lediglich offene Forderungen von rd. 437 T€ aus. Ein Teil dieser Daten war fehlerhaft. Andere Abweichungen resultierten daraus, dass die Beträge mit unterschiedlichen Fälligkeiten eingegeben worden waren. Eine Übersicht, aus der die Gründe für die Abweichungen hervorgehen, erstellte das IGC nicht. Daher ließ sich der Differenzbetrag nicht aufklären.
- 221 Die offenen Forderungen im SAP-System betragen bereits zum 31. Dezember 2013 rd. 509 T€ und verteilten sich auf mehr als 500 Einzelfälle. Wegen der fehlerhaften Daten waren die Mahnungen teilweise inhaltlich unzutreffend. Zudem mahnte das IGC nicht nach standardisierten Abläufen und insgesamt zu selten.
- 222 Es ist erforderlich, Mahnungen zeitnah, regelmäßig und vollständig zu versenden. Voraussetzung dafür ist eine korrekte Datenbasis. Ein derart hoher Forderungsbestand kann wirtschaftlich nur mit einem automatisierten Mahnwesen überwacht werden.
- 223 Der Rechnungshof hat die Hochschule aufgefordert, für Rechnungs- und Zahlungsdaten des IGC sowie für dessen Mahnwesen künftig ausschließlich das SAP-System zu nutzen. Darin sind alle Finanzdaten enthalten, die das IGC für die Buchführung benötigt. So können unnötige Arbeiten und Fehler vermieden werden. Für Mahnungen, die individuell zu gestalten sind, weil beispielsweise ein vereinbarter Zahlungsplan mit ausgewiesen werden soll, kann die sog. Mahnvorschlagsliste des SAP-Systems verwendet werden. Diese Liste enthält alle fälligen Forderungen und kann bei Bedarf angepasst werden.
- 224 Die Hochschule hat zugesagt, künftig nur das SAP-System zur Verwaltung der Studienentgelte zu nutzen. Sie werde die Fälligkeiten der Forderungen anhand der mit den Studierenden vereinbarten Zahlungspläne im System hinterlegen. Darüber hinaus ermittle sie zurzeit die technischen Umsetzungsmöglichkeiten, die Finanzdaten über eine Schnittstelle vom SAP-System in das CRM-System zu überführen, um es besser für Controllingzwecke nutzen zu können.

225 Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass eine solche Schnittstellenlösung angesichts der im SAP-System bestehenden Controllingmöglichkeiten nur dann in Betracht kommt, wenn es zwingend erforderlich ist, die Finanzdaten zusätzlich auch im CRM-System vorzuhalten. Dies ist nur dann der Fall, wenn das SAP-System nicht an die Erfordernisse des IGC angepasst werden kann. Beide Varianten, die Anpassung des SAP-Systems und die Programmierung einer Schnittstelle zwischen den Systemen SAP und CRM, sind in einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gegenüberzustellen.

4 Vergütung von Lehrtätigkeit im Nebenamt

226 Mindestens die Hälfte der Lehrveranstaltungen am IGC führen Professorinnen und Professoren der Hochschule nebenamtlich durch. Dieser Mindestanteil ist aufgrund der Akkreditierung der Studiengänge vorgegeben und dient der Qualitätssicherung. Daneben lehren auch Beschäftigte des bremischen öffentlichen Dienstes und Dozentinnen sowie Dozenten aus der Privatwirtschaft am IGC. Sowohl für die Professorinnen und Professoren als auch für die sonstigen Beamtinnen und Beamten sind die Regelungen der Nebentätigkeiten-Vergütungsverordnung (NVergVO) zu beachten. Danach erhalten Lehrbeauftragte, die Lehraufgaben wie Professorinnen und Professoren wahrnehmen, in der Regel einen Stundensatz von 29,05 € (§ 2 Nr. 4.3.3 NVergVO). Tatsächlich vergütete das IGC deren Lehrtätigkeit mit Stundensätzen zwischen 50 € und 75 €. Damit zahlte es den verbeamteten Lehrenden Vergütungen ohne Rechtsgrundlage. Das Ressort duldete dieses Vorgehen. Sowohl das Vorgehen des IGC als auch dessen Duldung verstießen gegen geltendes Recht.

227 Die Hochschule hat sich auf den Standpunkt gestellt, die NVergVO beziehe sich nicht auf weiterbildende Masterstudiengänge, sondern allein auf die aus staatlichen Mitteln zu finanzierende Lehre in den grundständigen gebührenfreien Studiengängen der Hochschulen. Hochschullehrerinnen und -lehrer übernehmen zusätzliche Lehrverpflichtungen nur bei angemessener Vergütung. Eine an der geltenden NVergVO orientierte Vergütung würde mangels Personals, das bereit wäre, zu diesen Sätzen zu lehren, zur Einstellung des IGC führen. Damit wäre für die Hochschule nicht nur hoher finanzieller Schaden, sondern auch Prestigeverlust verbunden. Die Lehre stattdessen durch hauptberuflich am IGC beschäftigte Lehrende anzubieten, würde deutlich höhere Personalkosten und zusätzliche Versorgungslasten verursachen.

- 228 Das Ressort hat ausgeführt, es bemühe sich seit Wegfall der bis zum Jahr 2010 in der NVergVO enthaltenen Vergütungsregelung für Lehrtätigkeit in entgeltspflichtigen Masterstudiengängen vergeblich um Wiederaufnahme der Regelung in die Rechtsverordnung. Aus diesem Bemühen sei zwar keine Rechtsgrundlage abzuleiten. Das Handeln der Hochschule sei in dieser Angelegenheit dennoch nicht zu sanktionieren, da andernfalls die Existenz des IGC nachhaltig gefährdet sei. Wegen des Vertrauensschutzes sei es zudem nicht möglich, Vergütungen der Lehrenden nunmehr zu kürzen und zahlenden Studierenden die erforderliche und qualitativ angemessene Lehre vorzuenthalten. Darüber hinaus könne die Hochschule unter Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes nebenamtlich tätige Lehrbeauftragte nicht schlechter bezahlen als solche aus der Wirtschaft.
- 229 Die NVergVO gilt für alle Nebentätigkeiten, die Beamtinnen und Beamte für das Land oder die Stadtgemeinden Bremen oder Bremerhaven wahrnehmen. Ihre Anwendung in den Hochschulen ist nicht auf mit staatlichen Mitteln finanzierte Lehre beschränkt. Daher darf das IGC als Teil der Hochschule höhere Vergütungen als in der NVergVO vorgesehen auch dann nicht zahlen, wenn die Lehre aus privaten Mitteln refinanziert wird. Angesichts des Wegfalls der Rechtsgrundlage für die erhöhten Stundensätze greifen die Bedenken des Ressorts hinsichtlich des Vertrauensschutzes und des Gleichbehandlungsgrundsatzes nicht. Sollte die Position der Hochschule zutreffen, dass das IGC ohne erhöhte Stundensätze in Frage stünde, bedarf es einer politischen Entscheidung zur Lösung des Problems.

5 Vollkostendeckung

- 230 Nach dem Wissenschaftsplan (s. Tz. 208) hat das IGC sämtliche durch seinen Betrieb entstehenden Kosten (Vollkosten) durch Erträge zu decken, die es aus seiner Geschäftstätigkeit erzielt. Nicht kostendeckende Studiengänge sind einzustellen.
- 231 Das IGC errechnete für die Jahre 2011 bis 2013 einen kumulierten Fehlbetrag in Höhe von rd. 213 T€. Obwohl der Wissenschaftsplan für das IGC die Kostendeckung vorgibt, erstellte die Hochschule keine Vollkostenrechnung für das IGC. Bei der Hochschule anfallende Gemeinkosten, wie Kosten der Buchhaltung, der Personal- und der Rechtsabteilung, des IT-Supports, aber auch die Reinigungskosten, wurden nicht verteilt, sondern belasteten ausschließlich die Hochschule. Die Gemeinkosten hätten jedoch dem IGC verursachungsgerecht anteilig zugerechnet werden müssen. Darüber hinaus wären Wertberichtigungen in Höhe von rd. 216 T€ und

Personalaufwendungen in Höhe von rd. 321 T€ zu Lasten des IGC zu berücksichtigen gewesen. Diese Positionen waren bisher fehlerhaft der Hochschule zugeordnet worden. Im Ergebnis wäre der Fehlbetrag auf der Grundlage einer Vollkostenrechnung also deutlich höher als bisher ausgewiesen. Aus den Auswertungen des IGC ergab sich somit auch nicht, welche Studiengänge kostendeckend waren.

- 232 Das finanzielle Ergebnis des IGC lässt sich nur mittels einer Vollkostenrechnung feststellen. Erst auf der Grundlage einer solchen Vollkostenrechnung kann zutreffend analysiert werden, ob die einzelnen Studiengänge kostendeckend arbeiten. Ist dies nicht der Fall, sind zeitnah Maßnahmen geboten, mit denen die Kostendeckung erreicht wird. Sofern das Ziel bei einem Studiengang in absehbarer Zeit nicht zu erreichen ist, muss er - wie im Wissenschaftsplan vorgesehen - eingestellt werden.
- 233 Die Hochschule hat zugesagt, für das IGC die Vollkostenrechnung einzuführen, Maßnahmen zur Kostendeckung zu ergreifen und künftig Gebühren zu erheben, die sämtliche Kosten berücksichtigen.





Soziales

Zuwendungen für Altenhilfe

Die Ausgaben Bremens für Angebote der Altenhilfe lassen sich stärker als bisher durch Mittel aus dem Ausgleichsfonds der Pflegekassen refinanzieren.

1 Altenhilfe in Bremen

- 234 Die nach dem Sozialgesetzbuch (SGB) XII - Sozialhilfe - einkommensunabhängig gewährte Altenhilfe soll dazu beitragen, Schwierigkeiten, die im Alter eintreten können, zu verhüten, zu überwinden oder zu mildern. Alten Menschen soll die Möglichkeit erhalten werden, am Leben in der Gemeinschaft teilzunehmen.
- 235 Zur Altenhilfe zählt die Förderung von Begegnungsstätten und Dienstleistungszentren, die ihre Angebote auf gesellschaftliche Teilhabe ausrichten. Auch Hilfen für einen möglichst langen Verbleib in der gewohnten häuslichen Umgebung werden gefördert. Daneben unterstützt die Altenhilfe Selbsthilfegruppen und -initiativen, die sich um die Interessen älterer Menschen kümmern.
- 236 Die Verantwortung für die konzeptionelle Ausrichtung und die Finanzierung der Altenhilfe liegt bei der Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport (Ressort). Den überwiegenden Teil der Leistungen erbringen Träger der Freien Wohlfahrtspflege sowie Selbsthilfegruppen und -initiativen. Das Ressort fördert sie mit Zuwendungen nach § 44 LHO und den dazugehörigen Verwaltungsvorschriften (VV-LHO). Das Ausgabenvolumen für die Altenhilfe belief sich im Jahr 2014 auf rd. 3,1 Mio. €.

2 Ausgleichsfonds der Pflegeversicherung

2.1 Refinanzierung der Ausgaben Bremens

- 237 Seit 2001 besteht die gesetzliche Möglichkeit, niedrighschwellige Betreuungsangebote und Modellvorhaben zur Erprobung neuer Versorgungskonzepte finanziell zu fördern. Als förderungsfähig gelten z. B. Betreuungsgruppen für Demenzkranke, die stundenweise Entlastung pflegender Angehöriger im

häuslichen Bereich oder der Auf- und Ausbau ehrenamtlicher Strukturen zur Unterstützung und Betreuung Pflegebedürftiger.

- 238 Der „Spitzenverband Bund der Pflegekassen“ fördert den Auf- und Ausbau solcher Betreuungsangebote oder Modellvorhaben im Wege der Anteilsfinanzierung. Die Mittel dafür stammen aus einem vom Bundesversicherungsamt verwalteten Ausgleichsfonds und werden nach dem sog. Königsteiner Schlüssel auf die Länder verteilt. Der Förderrahmen für das Land Bremen beläuft sich auf insgesamt rd. 310 T€ jährlich. Die Mittel des Fonds ergänzen die jeweiligen Landesmittel für einzelne Projekte um den gleichen Betrag. Sie sind, soweit sie in einem Haushaltsjahr nicht ausgeschöpft werden, in das Folgejahr übertragbar.
- 239 Der Spitzenverband Bund der Pflegekassen und der Verband der privaten Krankenversicherung e. V. haben im Jahr 2009 sog. Empfehlungen erstellt, mit denen die inhaltlichen Voraussetzungen für eine Förderung aus Mitteln des Ausgleichsfonds festgelegt werden. Das Ressort hat in einer Richtlinie die fachlich-inhaltlichen Förderungsvoraussetzungen weiter konkretisiert, aber nicht detailliert beschrieben, wie die Mittel des Ausgleichsfonds einzuwerben sind.
- 240 Aufgabe des Ressorts ist es, Anträge freier Träger und Selbsthilfeinitiativen daraufhin zu prüfen, ob deren Vorhaben grundsätzlich förderfähig im Sinne des Ausgleichsfonds sind. Das Ergebnis wird in einem Beirat erörtert, der sich aus Delegierten des sog. Landespflegeausschusses sowie des Ressorts zusammensetzt.
- 241 Stimmen schließlich auch die Landesverbände der Pflegekassen in Bremen und der Verband der privaten Pflegeversicherungen den beantragten Vorhaben zu, erlässt das Ressort einen Zuwendungsbescheid. Es informiert das Bundesversicherungsamt über Details und beantragt im Umfang der verbindlich zugesagten Landesmittel die ergänzende Förderung aus dem Ausgleichsfonds.
- 242 Im Zeitraum von 2009 bis 2014 veranschlagte das Ressort jährlich Landesmittel in Höhe von rd. 375 T€ bis rd. 428 T€. Dieser Betrag lag damit deutlich über den maximal verfügbaren Mitteln des Ausgleichsfonds in Höhe von rd. 310 T€. Das Ressort verfolgte mit dem erhöhten Finanzvolumen das Ziel einer erweiterten Förderung auf Grundlage eines zusätzlichen bremischen „Fonds für Innovation und Strukturverbesserung“. Dabei legte es jedoch nicht fest, in welcher Höhe sich veranschlagte Mittel auf die Förderung refinanzierungsfähiger Maßnahmen bezogen.

- 243 Das Ressort arbeitet eng mit freien Trägern und Selbsthilfeinitiativen zusammen. Dennoch hat es nicht hinreichend auf sie eingewirkt, um deren Angebote an den Empfehlungen des Spitzenverbands Bund der Pflegekassen (s. Tz. 239) zu orientieren. Zudem hat das Ressort nicht alle mit Bremer Finanzmitteln geförderten Projekte in der notwendigen Tiefe daraufhin geprüft, ob sie die inhaltlichen Förderbedingungen nach dem Ausgleichsfonds erfüllen und das notwendige Einvernehmen mit den Pflegekassen erzielt werden kann.
- 244 Das Ressort hat folglich nicht alle Möglichkeiten ausgeschöpft, Mittel aus dem Ausgleichsfonds für eine anteilige Finanzierung der Angebote zu nutzen, um so den Bremer Landeshaushalt zu entlasten. Im Ergebnis sind für die Jahre 2012 und 2013 insgesamt nur rd. 137 T€ aus dem Ausgleichsfonds zugeflossen, obwohl rd. 310 T€ pro Jahr zur Verfügung gestanden hätten. Letztlich sind z. B. Zuwendungen für verschiedene Selbsthilfegruppen und Beratungsstellen, die aufgrund ihres Angebotsspektrums zumindest in Teilen aus dem Ausgleichsfonds förderfähig gewesen sein könnten, ausschließlich aus dem Bremer Haushalt geleistet worden. In der bremischen Richtlinie fehlende Regelungen zum Ablauf des Antragsverfahrens haben dieses Versäumnis begünstigt.
- 245 Einnahmen sind nach § 34 Abs. 1 LHO rechtzeitig und vollständig zu erheben. Ergeben sich Ansprüche nicht unmittelbar aus Rechtsvorschriften, sind nach den VV-LHO unverzüglich die notwendigen Voraussetzungen für ihr Entstehen zu schaffen.
- 246 Zuflüsse durch die hälftige Refinanzierung aus Mitteln des Ausgleichsfonds hätten die Ausgaben des Landes für die Altenhilfe deutlich reduzieren können. Für die Jahre 2009 bis 2014 sind Bremen möglicherweise erhebliche Einnahmen entgangen.
- 247 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, künftig Angebote der Altenhilfe soweit wie möglich darauf auszurichten, dass sie die gesetzlich vorgegebenen Förderkriterien des Ausgleichsfonds erfüllen. Er hat zudem ange mahnt, aktuelle Projekte darauf zu prüfen, ob sie noch mithilfe verfügbarer Mittel aus dem Vorjahr gefördert werden können. Der Rechnungshof hat darüber hinaus empfohlen, die Richtlinie (s. Tz. 239) um genaue Vorgaben zu förderfähigen Projekten, zum Verfahren und zu Abrechnungsmodalitäten mit dem Bundesversicherungsamt zu ergänzen.
- 248 Das Ressort hat entgegnet, ein vollständiger Abruf der Mittel aus dem Ausgleichsfonds entspreche nicht einer gezielten Förderung und effizienten Nutzung der Gelder, da stets komplementäre Haushaltsmittel

bereitstehen müssten. Es könne nicht das Ziel sein, Angebote generell - „mit der Gießkanne“ - über bestehende Bedarfe hinaus zu fördern, nur um für Bremen verfügbare Mittel des Ausgleichsfonds in voller Höhe abrufen zu können. Im Übrigen hätten die Prüfung der Förderfähigkeit aus Mitteln des Ausgleichsfonds bei allen eingegangenen Anträgen sowie die Beteiligung des Beirats regelmäßig stattgefunden, sodass Mittel für eine Förderung teilweise durchaus abgerufen worden seien. Für schon laufende Projekte sei eine nachträgliche Refinanzierung aus dem Ausgleichsfonds nicht mehr möglich. Ob entsprechende weitere Förderanträge noch eingingen, sei gegenwärtig nicht absehbar. Die Empfehlung des Rechnungshofs, die bestehende Richtlinie zu ergänzen, werde das Ressort aber aufgreifen.

- 249 Die Argumentation des Ressorts überzeugt nicht. Es ist notwendig, den fachlich-inhaltlichen Rahmen für geförderte Projekte so zu setzen, dass eine Förderung aus dem Ausgleichsfonds - und damit eine Refinanzierung bremischer Haushaltsmittel - im Rahmen der Ziele der Altenhilfe weitgehend verwirklicht werden kann. Es reicht nicht aus, auf Anträge zu warten, die aus sich heraus den Anforderungen an eine Förderung aus dem Ausgleichsfonds entsprechen. Stattdessen ist es geboten, die Träger schon vor Antragstellung zu beraten und mit ihnen die Projekte so weit wie möglich darauf auszurichten, dass Bremen Fördermittel des Ausgleichsfonds zur anteiligen Refinanzierung von Projekten der Altenhilfe zufließen.

2.2 Fehlerhafte Buchungen

- 250 Im Jahr 2014 buchte das Ressort eingehende Zahlungen des Bundesversicherungsamts auf einer Ausgabe-Haushaltsstelle und setzte die Beträge im Umfang von rd. 74 T€ von den Gesamtausgaben ab. Eine nach § 17 Abs. 1 LHO gerade wegen der Zweckbindung der Mittel erforderliche eigene Einnahme-Haushaltsstelle richtete das Ressort nicht ein. Der Rechnungshof hat dies als Verstoß gegen das Bruttoprinzip beanstandet. Er hat dem Ressort empfohlen, die notwendige Einnahme-Haushaltsstelle mit einem haushaltsrechtlichen Vermerk zu versehen, wonach die Zuflüsse der Deckung von Ausgaben zur Förderung von Maßnahmen aus dem Ausgleichsfonds vorbehalten sind.
- 251 Das Ressort hat zugesagt, die über den Ausgleichsfonds erzielten Einnahmen im Haushalt künftig auf einer gesonderten Haushaltsstelle zu veranschlagen und zu buchen.

3 Zuwendungsverfahren

3.1 Wahl der Zuwendungsart

- 252 Das Ressort fördert viele Vorhaben der Altenhilfe bereits seit mehreren Jahren im Wege der Projektförderung, obwohl sie nicht auf einen begrenzten Zeitraum ausgerichtet sind und damit nicht den in den VV-LHO zu § 23 LHO für Projekte genannten Kriterien entsprechen.
- 253 Mit dem Antrag auf eine Projektförderung sind Finanzierungspläne für das jeweilige Projekt einzureichen. Im Unterschied dazu sind mit einem Antrag auf institutionelle Förderung um Organisations- und Stellenpläne ergänzte Haushalts- und Wirtschaftspläne vorzulegen. Freie Träger der Altenhilfe verfügen vielfach über erhebliche Eigenmittel. Es ist nicht auszuschließen, dass im Falle einer institutionellen Förderung wegen weiterer Einnahmen der Träger die Zuwendungsmittel hätten reduziert werden können. Der Rechnungshof hat das Ressort daher aufgefordert, stets die nach den Vorschriften zutreffende Zuwendungsart zu wählen.
- 254 Das Ressort hat zu bedenken gegeben, dass die Datenbank ZEBRA eine institutionelle Förderung in diesen Fällen nicht unterstützt habe. Deshalb sei letztlich die Projektförderung als Zuwendungsart gewählt worden. Es werde jedoch der Anregung des Rechnungshofs folgen, solche Zuwendungen auf institutionelle Förderung umzustellen, die sich nicht auf die Förderung von Projekten beziehen.

3.2 Mängel in der Bearbeitung von Zuwendungen

- 255 Das Ressort hat das Zuwendungsverfahren für die von freien Trägern sowie Selbsthilfegruppen und -initiativen vorgelegten Anträge für Projekte der Altenhilfe nicht immer den VV-LHO zu § 44 LHO entsprechend abgewickelt. So prüfte es
- Anträge - soweit ersichtlich - nur oberflächlich und ermittelte nicht, inwieweit die Gesamtfinanzierung einzelner Projekte gewährleistet war oder Zuwendungsempfängerinnen und -empfänger über weitere Einnahmen verfügten, die sich auf den Umfang der Zuwendungen hätten auswirken können. Weitergehende Unterlagen - auch zur inhaltlich-konzeptionellen Ausrichtung sowie zur wirtschaftlichen Tragfähigkeit der Vorhaben - forderte das Ressort nicht an. Zudem dokumentierte es im Zuge der Antragsprüfung nicht, ob es einzelne Ausgabepositionen als angemessen bewertete;



- Verwendungsnachweise in den Jahren 2013 und 2014 nicht vertieft und ließ es auch im Zuge vereinfachter Prüfungen dieser Nachweise an der gebotenen Sorgfalt fehlen. Zur wirtschaftlichen Situation der Zuwendungsempfängerinnen und -empfänger ermittelte es nicht den tatsächlichen Umfang der Eigenmittel, der möglicherweise die Zuwendungshöhe beeinflusst hätte.
- 256 Es ist notwendig, Anträge nach den Bestimmungen der VV-LHO zu § 44 LHO zu bearbeiten, Einnahmen und Ausgaben detailliert belegen zu lassen und die zweckentsprechende Verwendung bewilligter Mittel zu prüfen. Nur so lässt es sich vermeiden, unangemessene Ausgaben anzuerkennen und Zahlungen später nicht oder nur mit erhöhtem Aufwand zurückfordern zu können. Überdies bedarf es einer Regelung, die eine stichprobenartige Auswahl von Verwendungsnachweisen für eine weitergehende Prüfung festlegt und auch Belegprüfungen und Erfolgskontrollen umfasst.
- 257 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, Zuwendungsanträge sorgfältig auf Angemessenheit einzelner Positionen in den Finanzierungsplänen zu überprüfen. Er hat das Ressort zudem gebeten, Regelungen für vertiefte Prüfungen von Verwendungsnachweisen festzulegen und diese auch durchzuführen.
- 258 Das Ressort hat zugesagt, solche Regelungen zeitnah zu treffen und umzusetzen. Es nutze bereits die Zuwendungsdatenbank, um die Antragsprüfung zu dokumentieren.



Wirtschaft

Wirtschaftsförderung durch Wagniskapital

Entgegen den Vorgaben gewährte die Beteiligungs- und Managementgesellschaft Bremen Wagniskapital oftmals nicht für zukunftsorientierte Vorhaben, sondern zur Finanzierung des laufenden Betriebs von Unternehmen.

Wie das Wagniskapital in den Unternehmen verwendet wurde und welchen Erfolg die Fördermaßnahmen hatten, prüfte die Gesellschaft nur unzureichend.

Es ist notwendig, als Wagniskapital absehbar nicht benötigte Haushaltsmittel an das Land zurückzuführen.

1 Förderung mit Wagniskapital

- 259 Die Bremer Aufbau-Bank GmbH (BAB) nimmt im Auftrag des Landes Bremen Aufgaben der Wirtschaftsförderung wahr. Zu diesem Zweck gründete die BAB im Jahr 2003 die Beteiligungs- und Managementgesellschaft Bremen mbH (Beteiligungsgesellschaft). Nach ihrem Gesellschaftszweck erwirbt, hält, verwaltet und veräußert die Beteiligungsgesellschaft Wagniskapitalbeteiligungen. Sie verfolgt die Ziele, Innovationsprozesse in Unternehmen zu ermöglichen und das Wachstum der bremischen Wirtschaft zu stärken. Die Geschäfte der Beteiligungsgesellschaft führt die BAB auf der Grundlage eines Geschäftsbesorgungsvertrags.
- 260 Die Voraussetzungen für die Förderung mit Wagniskapital regelt eine „Rahmen-Richtlinie Beteiligungsfonds Bremen (BFB) einschließlich Initialfonds“ (Richtlinie-BFB), die nach den Vorgaben der von der EU-Kommission erlassenen „Leitlinien der Gemeinschaft zur Förderung von Risikokapitalinvestitionen in kleine und mittlere Unternehmen“ (Leitlinien) erstellt worden ist.
- 261 Mit der Richtlinie-BFB werden die Ziele verfolgt, kleine und mittlere Unternehmen in frühen Phasen der Entwicklung sowie in Expansionsphasen mit Kapital zu unterstützen und ihren Zugang zu privatem Beteiligungs- und Fremdkapital zu verbessern. Nach den Leitlinien sollen durch die öffentliche Förderung zusätzliche private Investitionen ausgelöst werden, um eine

Nettozunahme des von Unternehmen eingesetzten Investivkapitals zu erreichen. Außerdem soll das Risiko von Investitionen grundsätzlich nicht allein beim öffentlichen Investor liegen.

- 262 Die Beteiligungsgesellschaft kann sich nach der Richtlinie-BFB bei Unternehmensgründungen in zukunftsorientierten Technologie- und Ökologiebereichen sowie in auf Wachstum ausgerichteten Branchen mit Wagniskapital engagieren. Außerdem kann sie Wagniskapital in Unternehmen einbringen, um deren Innovationsfähigkeit zu stärken oder deren Wachstum zu unterstützen. Gefördert werden können jeweils zu definierende Vorhaben. Dafür müssen die Unternehmen u. a. einen plausiblen Geschäftsplan vorlegen und die Gesamtfinanzierung im Planungszeitraum nachweisen. Ein deutliches Wertsteigerungspotenzial des Unternehmens muss erkennbar sein. Für bestimmte Geschäftszweige und Anlässe, z. B. die Sanierung eines Unternehmens in Schwierigkeiten, ist eine Förderung nach der Richtlinie-BFB ausgeschlossen.
- 263 Unternehmen, an denen sich die Beteiligungsgesellschaft mit einer stillen Einlage beteiligt, verpflichten sich, hierfür eine Vergütung von jährlich rd. 10 bis 13 % des Beteiligungskapitals zu zahlen. Die Beteiligung wird dabei grundsätzlich für einen Zeitraum von sieben bis zehn Jahren vereinbart. Nach Ablauf dieses Zeitraums hat das Unternehmen die Einlage an die Beteiligungsgesellschaft zurückzuzahlen.
- 264 Zum Prüfungszeitpunkt hielt die Gesellschaft Beteiligungen an 36 Unternehmen. An diese Unternehmen war Beteiligungskapital in Höhe von insgesamt rd. 8,8 Mio. € ausgereicht worden. Der Rechnungshof hat untersucht, ob die Beteiligungsgesellschaft die Richtlinie-BFB beachtete. Er hat ferner geprüft, ob und ggf. wie sie die Wirksamkeit der Förderung feststellte.

2 Beteiligung an nicht förderfähigen Vorhaben

- 265 Als definierte Vorhaben kommen nach der Richtlinie-BFB z. B. die Entwicklung neuer Technologien, der Erwerb eines Betriebs oder neuer Maschinen, die Hinzunahme neuer Warengruppen oder die Anschaffung weiterer Betriebsmittel zur Steigerung der Umsätze in Betracht. Nur in etwa der Hälfte der Förderfälle lag ein nach der Richtlinie-BFB förderfähiges Vorhaben vor. Statt eines innovativen oder wachstumsorientierten Vorhabens wurde oftmals der laufende Geschäftsbetrieb finanziert. In anderen Fällen war als Förderziel die finanzielle Konsolidierung des Unternehmens durch Neustrukturierung der Kapitalgeber angegeben. Zudem wurden stille Beteiligungen zur „Stärkung des Eigenkapitals“ eines Unternehmens gewährt.

Bei stillen Beteiligungen, die kein definiertes Vorhaben finanzierten, gab es regelmäßig keine privaten Kofinanzierungen.

- 266 Nach einer Vereinbarung zwischen der BAB und dem Land Bremen über die Zuführung von haftenden Mitteln ist die Vergabe von Wagniskapital jedoch ausdrücklich an die Voraussetzungen der Richtlinie-BFB und die mit ihr verfolgten Ziele gebunden. Der Rechnungshof hat die Beteiligungsgesellschaft daher aufgefordert, künftig die Fördervoraussetzungen der Richtlinie-BFB einzuhalten.
- 267 Die BAB als Geschäftsführerin der Gesellschaft hat hierzu geäußert, diese beteilige sich an Unternehmen auch aus renditeorientierten Gründen und verstehe die Richtlinie-BFB lediglich als grundsätzliche Zielgruppenbeschreibung. Die Beteiligungsgesellschaft dürfe daher stille Beteiligungen auch eingehen, ohne dass es ein konkret definiertes Vorhaben gebe. Dies komme an mehreren Stellen der Richtlinie zum Ausdruck. Das Geschäftsfeld der Gesellschaft erstrecke sich auf sämtliche Engagements, die nach europarechtlichen Vorschriften zulässig seien. Zudem seien die Bewilligungsgremien stets auch mit Vertretern des Ressorts besetzt. Damit würden die jeweilige Anlagestrategie und die praktische Umsetzung der Richtlinie-BFB auch von den Fachgremien mitgetragen. Gleichwohl sei dem Rechnungshof darin zuzustimmen, dass der in der Richtlinie vorhandene politische Auftrag deutlicher formuliert werden könne, um mehr Handlungssicherheit zu schaffen. Zu diesem Zweck seien Gespräche mit dem Ressort aufgenommen worden. Zudem werde künftig der Finanzierungsanlass bei den einzelnen Engagements klarer dargestellt.
- 268 Diese Interpretation des Geschäftsfelds der Beteiligungsgesellschaft ist zu weit. Sie wurde nach ihrem Gesellschaftsvertrag ausdrücklich mit den Zielen gegründet, durch ihre Geschäftstätigkeit Innovationsprozesse und das Wachstum der bremischen Wirtschaft zu stärken. Bremen hat den Einsatz der zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel nach der Vereinbarung mit der BAB über die Zuführung von haftenden Mitteln ausdrücklich hierauf beschränkt.
- 269 Auch die Unterlagen, mit denen die Richtlinie-BFB der Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen und dem Haushalts- und Finanzausschuss vorgelegt wurde, stützen die Position der Beteiligungsgesellschaft nicht. In diesen Vorlagen finden sich keine Hinweise darauf, dass ihr Geschäftsfeld sämtliche europarechtlich zulässigen Finanzierungsmaßnahmen umfassen soll. Wenn die Gesellschaft neben den in der Richtlinie-BFB aufgeführten zukunfts- oder wachstumsorientierten Vorhaben stille Beteiligungen zur Finanzierung laufender Liquidität eingeht und als Begründung dafür anführt, dies verstoße

nicht gegen europäische Normen, verkennt sie, dass neben dem Europarecht auch die Zweckbestimmung der vom Haushaltsgesetzgeber zur Verfügung gestellten Mittel zu beachten ist. Die Richtlinie lässt - anders als von der Gesellschaft vertreten - auch keine weitergehende Auslegung zu. Sie bietet keinen Raum für reine Liquiditätsfinanzierungen, die keine innovativen oder wachstumsorientierten Ziele verfolgen. Dies ergibt sich u. a. daraus, dass die Unternehmen für jede Finanzierung einen plausiblen Geschäftsplan vorlegen müssen, der ein deutliches Wertsteigerungspotenzial bei berechenbaren Risiken aufzeigt. Das bloße Halten eines Unternehmens am Markt ist als Förderziel in der Richtlinie nicht aufgeführt.

- 270 Im Übrigen ist nicht ersichtlich, welchen wirtschaftsfördernden Effekt es haben könnte, den laufenden Betrieb von Unternehmen mit langfristigen hochverzinslichen Einlagen zu unterstützen. Geht die Gesellschaft solche Beteiligungen ausschließlich mit dem Ziel ein, die eigene Rendite zu erhöhen, wird der Förderzweck verfehlt.
- 271 Der Rechnungshof hält es für erforderlich, dass die Beteiligungsgesellschaft künftig nur solche Vorhaben finanziert, die sich eng an den Vorgaben der Richtlinie-BFB orientieren. Die Vorhaben müssen stets innovative Ziele verfolgen oder auf Wachstum ausgerichtet sein. Liquiditätsstärkende Maßnahmen allein sind mit den Zielen der Förderung durch Wagniskapital nicht vereinbar.

3 Verwendungsnachweise

- 272 Die Unternehmen, an denen die Gesellschaft jeweils eine stille Beteiligung hält, haben sich vertraglich verpflichtet, die zweckentsprechende Verwendung des Beteiligungskapitals nachzuweisen. Zudem ist die Beteiligungsgesellschaft berechtigt, die Mittelverwendung ggf. auch selbst vor Ort zu überprüfen.
- 273 Anstatt konkret nachzuweisen, wie die Fördermittel verwendet worden waren, hatten diejenigen Unternehmen, bei denen kein definiertes Vorhaben gefördert worden war, lediglich eine von der Beteiligungsgesellschaft vorformulierte Erklärung abgegeben, in der sie allgemein die korrekte Mittelverwendung bestätigten. Die Gesellschaft ergänzte diese Erklärung jeweils durch einen eigenen Vermerk, wonach auch ihr keine Anzeichen dafür vorlägen, dass die Mittel nicht vereinbarungsgemäß verwendet worden seien. Eine Verwendungsprüfung in den Unternehmen führte sie in keinem Fall durch.

274 Die Beteiligungsgesellschaft hat auf die Beanstandung durch den Rechnungshof hin eingeräumt, dass sie in der Vergangenheit die jeweilige Verwendung des Beteiligungskapitals nicht ausreichend überprüft habe. Gegenwärtig arbeite sie daran, die Mittelverwendung besser zu kontrollieren. Zu diesem Zweck werde sie eine Verfahrensanweisung erarbeiten.

4 Mittel des Haftungsfonds

275 Die BAB verwaltet in einem Haftungsfonds Haushaltsmittel, die ihr das Land zweckgebunden zur Verfügung gestellt hat. Ist die Nachfrage nach Wagniskapital höher als die Beteiligungsgesellschaft aus ihren Mitteln leisten kann, soll die BAB nach der zwischen ihr und dem Land Bremen über die Verwaltung des Haftungsfonds getroffenen Vereinbarung das Kapital der Beteiligungsgesellschaft erhöhen. Führt die BAB der Gesellschaft Mittel zu, kann die BAB sich in Höhe der Hälfte der zugeführten Mittel aus dem von ihr verwalteten Haftungsfonds freihalten.

276 Seit 2010 hat die Gesellschaft rd. 4,5 Mio. € in 22 neue Beteiligungen investiert. Von diesen Engagements waren zum Zeitpunkt der Prüfung sieben ausfallgefährdet, so dass per 31. Dezember 2014 rd. 1 Mio. € abgeschrieben worden war. In diesem Zeitraum hatte die Beteiligungsgesellschaft somit einen Kapitalverlust in gleicher Höhe zu verzeichnen, den sie aus eigenen Mitteln kompensieren konnte. Eine Kapitalerhöhung seitens der BAB war nicht erforderlich.

277 Bis Ende 2016 stehen der Gesellschaft aus eigenen liquiden Mitteln und Rückflüssen aus Beteiligungen rd. 3,2 Mio. € für neue Engagements zur Verfügung. Angesichts der relativ geringen Nachfrage und der Höhe des tatsächlichen Ausfalls von Wagniskapital seit 2010 liegt die Ausstattung des Haftungsfonds mit rd. 6 Mio. € derzeit deutlich oberhalb des zu erwartenden Bedarfs.

278 Der Rechnungshof hat empfohlen, den notwendigen Umfang der Mittel für den Haftungsfonds zu überprüfen und nicht mehr benötigte Mittel entsprechend der Vereinbarung zwischen der Freien Hansestadt Bremen und der BAB an das Land zurückzuführen.

279 Die BAB hat ausgeführt, sie erwarte einen steigenden Bedarf an Wagniskapital. Die derzeit geringe Nachfrage sei durch die Niedrigzinsphase begründet. Sie hat zugesagt, im Zuge einer für das Jahr 2016 vorgesehenen Revision verschiedene Szenarien zu untersuchen, um den künftigen Kapitalbedarf

der Beteiligungsgesellschaft und die erforderliche Höhe des Haftungsfonds abzuschätzen.

5 Wirksamkeit und Aufwand

- 280 Die Leitlinien der EU-Kommission fordern, die Wirksamkeit der Fördermaßnahmen zu bewerten. Auch für die Entscheidung, wie die Förderung in der Zukunft ausgerichtet werden soll, ist zu klären, ob die Förderung in der Vergangenheit wirksam war und welchen Aufwand sie verursachte.
- 281 Die Beteiligungsgesellschaft ermittelt bisher nicht, in welchem Umfang Fördermaßnahmen tatsächlich dazu beigetragen haben, die durch die Richtlinie-BFB vorgegebenen Ziele zu erreichen. Sie ermittelt auch den tatsächlichen, mit der Förderung verbundenen Aufwand nicht. Das an die BAB gezahlte Geschäftsbesorgungsentgelt bemisst sich pauschal nach dem von der Gesellschaft verwalteten Förderkapital und nicht am durch die Förderung tatsächlich verursachten Aufwand.
- 282 Der Rechnungshof hat daher die Beteiligungsgesellschaft aufgefordert, regelmäßig auszuwerten, ob die Förderungen - wie in der Richtlinie-BFB vorgesehen - Innovationsprozesse ermöglichen und zu Wachstum führen. Darüber hinaus hat er empfohlen, den Förderaufwand zu ermitteln und bei der Entscheidung über die künftige Ausrichtung der Förderung zu berücksichtigen.
- 283 Die BAB als Geschäftsführerin der Gesellschaft hat angekündigt, künftig Statistiken über die Entwicklung der Engagements anhand ausgewählter Parameter zu führen und auch die konkreten Auswirkungen auf die Beschäftigungssituation zu erfassen. Eine Abrechnung ihrer Leistungen für die Gesellschaft nach Vollkosten strebe sie nicht an, weil sich dadurch der Förderaufwand zu Ungunsten der Fördermittel erheblich erhöhen könnte.
- 284 Der Rechnungshof hält es unabhängig von der Abrechnung gleichwohl für erforderlich, den tatsächlich durch die Förderung anfallenden Aufwand zu ermitteln. Nur so ist es möglich, die Fördermaßnahmen unter Berücksichtigung des Mitteleinsatzes zu bewerten und auf dieser Grundlage die zukünftige Förderung auszurichten.



Wirtschaft

Vertrag zur Weiterentwicklung der Jacobs University Bremen

Das Wirtschaftsressort dokumentierte nur unzureichend, wie es die Umsetzung des Vertrags zur Weiterentwicklung der Jacobs University Bremen überwachte. Dies begründet Zweifel daran, dass Controllingmaßnahmen im erforderlichen Umfang getroffen worden sind.

1 Jacobs University Bremen

- 285 Die Jacobs University Bremen (JUB) wurde im Jahr 1999 als private Universität in der Rechtsform einer gemeinnützigen GmbH gegründet. Sie bietet Studierenden aus aller Welt englischsprachige Studiengänge an.
- 286 Bis zum Jahr 2013 förderte das Land Bremen die JUB mit insgesamt rd. 147,7 Mio. €. Bis zum Jahr 2023 bürgt es zudem für einen von der JUB aufgenommenen Kredit in Höhe von 50 Mio. €. Daneben engagiert sich seit 2006 auch die Jacobs Foundation - eine Stiftung nach Schweizer Recht - bei der JUB. Sie gab der JUB im Jahr 2006 eine Finanzierungszusage in Höhe von 200 Mio. €. Von diesem Betrag standen zum Ende des Jahres 2014 noch rd. 46,3 Mio. € zur Verfügung. Die Mittel sollen bis zum Jahr 2017 ausgezahlt werden.
- 287 Mit Vertrag vom 13. November 2013 zur Weiterentwicklung der JUB zwischen der JUB, der Jacobs Foundation und dem Land Bremen verpflichtete sich das Land, der JUB weitere 15 Mio. € zuzuwenden. Diese Summe ist nach dem Vertrag in jährlichen Teilbeträgen von 3 Mio. € über die Jahre 2013 bis 2017 auszuzahlen. Die Mittel werden aus dem Etat des Wirtschaftsressorts finanziert. Das Ressort bewilligt sie mit jährlichen Zuwendungsverträgen. Die Jacobs Foundation verpflichtete sich, die aus ihrer Zusage über 200 Mio. € verbleibenden Mittel bedarfsgerecht auszuzahlen und die JUB bei erfolgreicher Entwicklung ab 2018 mit jährlich mindestens 10 Mio. Schweizer Franken (Stand 10. Februar 2016: rd. 9,1 Mio. €) weiter zu unterstützen. Die JUB muss dafür im Vertrag näher benannte Maßnahmen ergreifen, um im Jahr 2018 ohne weitere Unterstützung des Landes ein ausgeglichenes Jahresergebnis zu erreichen. So hat sie Personal einzusparen, die Erträge aus Studienentgelten zu steigern und sich auf Schwerpunktthemen zu konzentrieren.
- 288 Der Entwicklungsprozess der JUB wird von einem Ausschuss begleitet. Der Begleitausschuss setzt sich zusammen aus vier Personen, die das Land

Bremen vertreten (Vertreter der Ressorts Wissenschaft, Wirtschaft, Finanzen und der Senatskanzlei), ferner gehören ihm eine Vertreterin und ein Vertreter der JUB sowie zwei Vertreter der Jacobs Foundation an. Den Vorsitz führt der Staatsrat des Wirtschaftsressorts.

- 289 Nach dem Vertrag ist die JUB verpflichtet, kontinuierlich Rechenschaft darüber abzulegen, ob die verabredeten Ziele erreicht werden. Dazu muss sie dem Begleitausschuss über ihren Entwicklungsprozess berichten, eine jährliche Sonderprüfung durch eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft durchführen lassen und ihre weiteren Berichtspflichten aus den Zuwendungsverträgen erfüllen.
- 290 Der Rechnungshof hat geprüft, welche Instrumente das Ressort im Zeitraum von November 2013 bis September 2015 einsetzte, um zu gewährleisten, dass die Vertragsziele erreicht werden.

2 Aufgabenwahrnehmung durch das Wirtschaftsressort

- 291 Es ist Ziel des Controllings, zeitnah zu erkennen, ob die Maßnahmen aus dem Vertrag vollständig und rechtzeitig umgesetzt werden. Darüber hinaus dient das Controlling als Grundlage für die jährlichen Berichte an den staatlichen Haushalts- und Finanzausschuss.
- 292 Für das Controlling ist es erforderlich, die für die JUB erstellten Jahresabschluss- und Sonderprüfungsberichte sowie andere Unterlagen auszuwerten, die von der JUB aufgrund der Zuwendungsverträge vorzulegen sind. Erkennt das Ressort aus den Unterlagen, dass die Maßnahmen aus dem Vertrag nicht oder nicht hinreichend umgesetzt werden, kann es über den Begleitausschuss auf die JUB einwirken.
- 293 Das Controlling und die Vorbereitung der Begleitausschusssitzungen oblagen im Ressort einem Mitarbeiter neben dessen sonstigen Aufgaben. Während seiner Abwesenheitszeiten wurde er nicht vertreten. Er verließ das Ressort zum Ende des Jahres 2014. Seit dem 1. Mai 2015 werden die genannten Aufgaben von einer Beschäftigten mit 0,4 Vollzeiteinheiten wahrgenommen.

3 Begleitausschuss

- 294 Die Unterlagen zur Vorbereitung der Sitzungen des Begleitausschusses weisen erhebliche Lücken auf. Seit Mitte des Jahres 2014 hat das Ressort keine schriftliche Analyse zum Umsetzungsstand der im Vertrag vereinbarten Maßnahmen (s. Tz. 287) erstellt. Ob sich der Begleitausschuss durchgängig mit dem Fortschritt der Maßnahmen befasst hat, geht aus den Protokollen der Sitzungen nicht hervor. Unzureichend dokumentiert sind auch Sitzungsergebnisse und Absprachen.
- 295 Der Rechnungshof hat auf die Notwendigkeit hingewiesen, Fragestellungen zu dokumentieren, die sich aus den von der JUB vorgelegten Unterlagen ergeben, und damit auch zu belegen, dass das Ressort die Sitzungen des Begleitausschusses ordnungsgemäß vorbereitet hat. Nach den Sitzungen ist es erforderlich, Absprachen und vereinbarte Maßnahmen schriftlich festzuhalten. Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, durch ordnungsgemäße Dokumentation des Controllings sicherzustellen, dass nachvollzogen werden kann, ob und wie die JUB aus Sicht des Landes Bremen die im Vertrag aufgeführten Maßnahmen umsetzt.
- 296 Das Ressort hat eingeräumt, die Dokumentation des Controllings habe phasenweise nicht allen Erfordernissen entsprochen, auch weil der zuständige Beschäftigte bei Abwesenheit nicht vertreten worden sei. Für das Controlling des Vertrags habe eine zusätzliche, durch das Finanzressort finanzierte Stelle eingerichtet werden sollen. Dies sei bisher jedoch nicht geschehen. Künftig werde das Ressort auf eine sorgfältigere Dokumentation achten. Alle Gesprächsergebnisse zu dokumentieren, sei jedoch nicht notwendig.
- 297 Das Ressort verkennt, dass die gegenwärtig und künftig mit dem Controlling betrauten Personen ihre Tätigkeit nur auf der Grundlage vollständiger Informationen angemessen erfüllen können. Deswegen ist es unverzichtbar, maßgebliche Gesprächsergebnisse hinreichend zu dokumentieren.

4 Abschluss- und Sonderprüfungsberichte

- 298 Das Ressort analysierte den von der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft der JUB erstellten Prüfbericht zum Jahresabschluss 2012 und formulierte zu klärende Fragen. Es dokumentierte aber nicht, ob und ggf. mit welchem Ergebnis die Fragen beantwortet werden konnten. Ob es die Jahresabschlussberichte für die Jahre 2013 und 2014 ausgewertet hat, ist den Unterlagen des Ressorts ebenfalls nicht zu entnehmen. Es ist notwendig, die Prüfberichte



der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft künftig auszuwerten und dies zu dokumentieren.

- 299 Das Ressort hat eingeräumt, nicht alle Erläuterungen zum Jahresabschlussbericht für das Jahr 2014 dokumentiert zu haben. Es habe den Bericht allerdings analysiert und seine Ergebnisse im Begleitausschuss vorgestellt. Dort habe eine umfassende Diskussion stattgefunden. Das Ressort hat zugesagt, seine Controllingtätigkeiten besser zu dokumentieren.
- 300 In den von der JUB vorzulegenden Sonderprüfungsberichten soll eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft jeweils bewerten, ob es plausibel erscheint, dass die JUB das Ziel eines strukturell ausgeglichenen Haushalts im Jahr 2018 erreichen kann. Die Bewertung soll die im Vertrag vereinbarten Maßnahmen berücksichtigen.
- 301 In ihrem Sonderprüfungsbericht für das Jahr 2013 bescheinigte die beauftragte Wirtschaftsprüfungsgesellschaft der JUB, sich an die vereinbarten Meilensteine gehalten und die ersten Maßnahmen eingeleitet zu haben. Bei einer Gesamtbeurteilung erscheine es plausibel, dass die Vertragsziele durch die geplanten und bereits eingeleiteten Maßnahmen erreichbar seien. In ihrem Bericht ging die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft jedoch auf einige der im Vertrag festgelegten Maßnahmen nur allgemein ein. Abweichungen des tatsächlichen finanziellen Ergebnisses des Jahres 2013 von den geplanten Werten kommentierte sie nicht. Ob das Ressort diesen Sonderprüfungsbericht ausgewertet hat, ist den Unterlagen des Ressorts nicht zu entnehmen.
- 302 Der Sonderprüfungsbericht zum Jahr 2014 lag erst Ende September 2015 vor. Der Bericht enthält eine Prüfung zur Plausibilität der Planungsrechnung und geht nicht mehr auf die einzelnen im Vertrag aufgeführten Maßnahmen ein.
- 303 Das Ressort hat die verzögerte Vorlage dieses Berichts mit dem Wechsel der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft sowie mit der inhaltlichen Umstellung des Berichts begründet. Es sei entbehrlich, sich mit den im Vertrag vereinbarten Maßnahmen weiterhin gesondert auseinander zu setzen. Die dort festgelegten Meilensteine seien in der Planungsrechnung berücksichtigt. Auffällige Planungsabweichungen habe es nicht gegeben. Hinweise darauf, dass ein ausgeglichener Haushalt ab 2018 nicht plausibel erscheine, lägen nicht vor.
- 304 Ein Controlling, das sich u. a. auf Prüfungsberichte Dritter stützt, setzt voraus, dass die Berichte frühzeitig vorliegen, um bei Bedarf rechtzeitig steuernd eingreifen zu können. Dafür muss sich aus den Berichten ergeben, ob die JUB notwendige Maßnahmen fristgerecht umgesetzt hat. Das

lässt sich dem Sonderprüfungsbericht für das Jahr 2013 nur teilweise und dem Bericht für das Jahr 2014 gar nicht entnehmen. Der Bericht für das Jahr 2014 beschränkt sich im Wesentlichen auf die Plausibilitätsprüfung der Planungsrechnung. Er bildet damit aber keine ausreichende Grundlage für das Controlling. Selbst wenn die Planungsrechnung angesichts der Ist-Zahlen plausibel erscheint, lässt dies nicht den Schluss zu, dass die im Vertrag festgelegten Maßnahmen vereinbarungsgemäß umgesetzt wurden und werden. Die Wirkungen der vereinbarten Maßnahmen zeigen sich im finanziellen Ergebnis der Universität regelmäßig erst mittel- bis langfristig. Ob sich die JUB in ausreichendem Maße auf Schwerpunktthemen konzentriert hat, ist der Planungsrechnung nicht zu entnehmen. Der Fortschritt vereinbarter Maßnahmen ist für die Umstrukturierung der JUB wesentlich und deshalb vom Controlling eng zu begleiten. Dafür müssen die maßgeblichen Fakten vorliegen.

305 Der Rechnungshof erwartet vom Ressort,

- darauf hinzuwirken, dass die Sonderprüfungsberichte zeitnah im Anschluss an die Prüfung des Jahresabschlusses erstellt werden, und
- darauf zu achten, dass die JUB den Auftrag für den Sonderprüfungsbericht nach den Maßgaben des Vertrags erteilt. Nur auf dieser Informationsbasis ist es möglich zu bewerten, ob die JUB die Vertragsziele erreichen kann.

5 Jährliche Zuwendungsverträge

306 In den Zuwendungsverträgen für 2013 und 2014 ist geregelt, welche Unterlagen die JUB zu welchem Zeitpunkt vorzulegen hat. Da im Ressort nur ein Teil dieser Unterlagen vorhanden war, liegt der Schluss nahe, dass das Ressort nicht konsequent überwachte, ob die JUB diesen Verpflichtungen fristgerecht nachgekommen war. Darüber hinaus setzte das Ressort den Zeitpunkt für die Vorlage des Verwendungsnachweises auf den 30. Juni 2017 fest. Damit nahm es sich selbst die Möglichkeit, vor diesem Datum zu beurteilen, ob die JUB die öffentlichen Mittel zweckentsprechend und sparsam verwendet.

307 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, fehlende Unterlagen stets anzufordern und die JUB in den Zuwendungsverträgen zu verpflichten, jeweils einen zeitnahen Verwendungsnachweis vorzulegen. Das Ressort hat zugesagt, künftig verstärkt darauf zu achten, dass die nach dem Zuwendungsvertrag notwendigen Unterlagen rechtzeitig vorliegen.





Wirtschaft

Maritime Forschungs- und Entwicklungsmeile

Das Wirtschaftsressort hat beim Einsatz von europäischen und bremischen Fördermitteln keine angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt.

1 Maritime Forschungs- und Entwicklungsmeile

308 Bremerhaven erwarb im Jahr 2006 eine rd. 74.000 m² große Fläche im Handelshafen des Stadtteils Geestemünde, um die sog. Maritime Forschungs- und Entwicklungsmeile (F&E-Meile) zu errichten und das Gebiet besser an die umliegenden Stadtteile anzubinden. Mit Fördermitteln in Höhe von etwa 7,2 Mio. € wurden von 2007 bis Anfang des Jahres 2013 in dem Gebiet ansässige Forschungsinstitute ausgebaut. Neue Forschungsinstitute und forschungsnahe Unternehmen wurden angesiedelt, Gebäude und Anlagen saniert sowie Freiflächen neu gestaltet.

2 Kajensanierung und Promenadenbau

309 Im Jahr 2012 hatte eine Gutachterin im Auftrag der Bremerhavener Wirtschaftsförderungsgesellschaft Schäden an den im Handelshafen belegenen Kajen dokumentiert und empfohlen, diese Schäden kurz- bzw. mittelfristig beheben zu lassen. Im Juni 2013 stellte der Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen (Ressort) daraufhin der zuständigen Deputation seine Planungen zur Sanierung der Kajen und zum Ausbau von Promenaden im Gebiet der F&E-Meile vor. Die Kosten bezifferte das Ressort auf insgesamt rd. 3,4 Mio. €. Das Ressort plante, die Maßnahmen zu 55 % aus Mitteln des Europäischen Fonds zur regionalen Entwicklung (EFRE) zu finanzieren. Die darüber hinaus notwendigen Gelder sollten die Stadt Bremerhaven (1 Mio. €) und das Land Bremen (rd. 0,5 Mio. €) tragen.

310 Zur Frage der Wirtschaftlichkeit der geplanten Maßnahmen führte das Ressort aus, die Kajensanierung würde keine regionalwirtschaftlichen Effekte auslösen. Unterbliebe die Kajensanierung, drohten die Kajen wasserseitig wegzubrechen und den Bereich des Hafenbeckens zu verkleinern. In diesem Fall könne der dort ansässige Weseryachtclub das Hafenbecken nur noch eingeschränkt nutzen. Weitere Sicherungsmaßnahmen wären durchzuführen. In welcher Höhe durch die Sanierung Kosten vermieden

würden, sei nicht ohne Weiteres quantifizierbar. Zur Wirtschaftlichkeit des Promenadenausbaus erklärte das Ressort, bei Verzicht darauf könne die städtebauliche Anbindung angrenzender Stadtteile nicht weitergeführt werden. Zudem würden sowohl Nutzungsvorhaben von Anliegerinnen und Anliegern als auch künftige Investitionen beeinträchtigt. Freiflächen müssten aufgrund von Verkehrssicherungspflichten dauerhaft mit Bauzäunen abgesperrt werden.

- 311 Im Oktober 2013 sackte in einem anderen Teil des Hafens nahe der F&E-Meile eine Kaje ab. Aus diesem Anlass wurden verschiedene Kajenabschnitte neu untersucht. Im November 2013 erstellte das Ressort eine Vorlage für die Deputation, in der es zusätzlich rd. 1,2 Mio. € für die Kajensanierung und die erweiterte Promenadenherrichtung sowie rund eine weitere Million Euro für die energetische Sanierung und den Ausbau zweier Gebäude beantragte. Zur Begründung führte es aus, wegen zurückfließender bzw. nicht gebundener Restmittel im EFRE-Programm 2007 - 2013 habe sich die Möglichkeit ergeben, weitere EFRE-Mittel für Maßnahmen an der F&E-Meile einzusetzen. Die geplante Mauerwerkssanierung der Kajenabschnitte vor dem Weseryachtclub habe sich nach näherer Untersuchung als nicht ausreichend erwiesen. Es sei dort zusätzlich eine Spundwand erforderlich, die zu Mehrkosten in Höhe von rd. 656 T€ führe. Zudem sei es nunmehr möglich, den Promenadenbau kurzfristig fortzusetzen. Hierzu seien Mittel in Höhe von rd. 535 T€ erforderlich.
- 312 Zur Wirtschaftlichkeit der geplanten Maßnahmen stellte das Ressort dar, für die Gebäudesanierungen habe es regionalwirtschaftliche Effekte mithilfe des von der Senatorin für Finanzen zur Verfügung gestellten Bewertungstools berechnet. Zudem seien die betreffenden Gebäude energetisch saniert besser zu vermarkten. Aus der Kajensanierung sei hingegen kein wirtschaftlicher oder regionalwirtschaftlicher Nutzen zu erwarten. Durch die Maßnahmen könne aber der Verfall der Kaje verhindert werden. Ohne die erweiterte Promenadenherrichtung würde die begonnene städtebauliche Anbindung der F&E-Meile an den Stadtteil Geestemünde nicht weitergeführt und die Nutzung des Areals beeinträchtigt werden.

3 Wirtschaftlichkeit

- 313 Das Ressort führte entgegen § 7 LHO und den Verwaltungsvorschriften dazu weder für die Sanierung der Kaje noch für den Bau der Promenaden angemessene Wirtschaftlichkeitsberechnungen durch. Es prüfte zudem nicht, ob verschiedene Möglichkeiten bestanden hätten, die Kaje zu sanieren und wenn ja, welcher Ausführungsart unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten

der Vorzug zu geben gewesen wäre. Zudem ist es widersprüchlich, einerseits auf fehlende regionalwirtschaftliche Effekte hinzuweisen und andererseits einen Teil der Kajensanierung mit der Bedeutung des Weseryachtclubs für Bremerhaven zu begründen.

- 314 Die Wirtschaftlichkeit des Promenadenbaus hat das Ressort ebenfalls nicht überzeugend begründet. Auch hier ist es widersprüchlich, dem Promenadenbau regionalwirtschaftliche Effekte abzusprechen, die Notwendigkeit aber mit Nutzungsbeeinträchtigungen und Investitionshemmnissen zu begründen. Zudem wären auch für den Ausbau der Promenaden verschiedene Ausführungsvarianten aufzuzeigen und miteinander zu vergleichen gewesen. Das Ressort hätte ferner in den Vorlagen konkret darlegen müssen, ob und ggf. welche sonstigen Vorhaben mit den EFRE-Fördermitteln hätten gefördert werden können und weshalb es notwendig gewesen sei, den Promenadenbau anderen Maßnahmen vorzuziehen.
- 315 Das Ressort verfolgt nach seinen Angaben mit der Wirtschaftsförderung auch das Ziel, nicht messbare Standortfaktoren zu entwickeln und auszubauen. Um Bremerhaven als Standort für Investoren aus Wissenschaft und Forschung zu profilieren, sei ein adäquates Angebot an innerstädtischen Freizeit- und Wohnmöglichkeiten wichtig. Der Weseryachtclub als innerstädtische Marina sei ein bedeutsamer Baustein im Konzept des Projekts „Wesermünde geht zum Wasser“. Eine Abwanderung der Vereinsmitglieder oder in Konsequenz des ganzen Vereins würde das maritime Freizeitangebot spürbar reduzieren und zu einem deutlichen Imageverlust Geestemündes führen.
- 316 Der Rechnungshof verkennt nicht, dass Wirtschaftsförderung auch dazu dienen kann, strukturelle Standortkomponenten zu entwickeln. Ein solches „weiches“ Förderziel entbindet das Ressort aber nicht davon, die Wirtschaftlichkeit eines Vorhabens zu untersuchen. Eine Voraussetzung dafür wäre gewesen, vor Mitteleinwerbung genau zu untersuchen, welche Sanierungsmaßnahmen an den jeweiligen Kajenabschnitten notwendig waren und zu beurteilen, welche Kajenabschnitte besonders dringend - also zeitlich vorrangig vor anderen - saniert werden mussten. Dazu wären zunächst bei den politischen Gremien Planungsmittel zu beantragen gewesen. Nach einer fundierten Grundlagenermittlung hätten die verschiedenen technischen Möglichkeiten der Sanierung anhand der konkreten Schadenssituation miteinander verglichen werden müssen, um die wirtschaftlichste Ausführungsart zu bestimmen. Im Anschluss hätten Mittel für die Umsetzung der Maßnahmen auf der Grundlage der sorgfältigen und detaillierten Planung beantragt werden können.



- 317 Das Ressort hat ausgeführt, dass der Einsatz von europäischen Mitteln, die dem Land Bremen sonst verloren gegangen wären, für das Land ein wirtschaftlicher Gewinn und damit eine gesamtwirtschaftliche Begründung für die frühzeitige Umsetzung der Maßnahmen gewesen sei. Es hat aber zugesagt, künftig in Abstimmung mit der zuständigen Stelle bei der Senatorin für Finanzen regionalwirtschaftliche Berechnungen umfassender in den Entscheidungsvorlagen darzustellen.
- 318 Es ist nicht zwangsläufig wirtschaftlich, Vorhaben nur durchzuführen, um vorhandene Restmittel aus Förderprogrammen zu verbrauchen. Bei EFRE-Förderungen werden zudem bremische Kofinanzierungsmittel eingesetzt, die dann für andere Investitionsmaßnahmen nicht mehr zur Verfügung stehen.



Finanzen

Erbschaftsteuerstelle des Finanzamts Bremerhaven

Die Erbschaftsteuerstelle hat Besteuerungssachverhalte teilweise nicht sorgfältig ermittelt und auf Plausibilität überprüft.

1 Zentrale Zuständigkeit für die Steuerveranlagung

- 319 Erbschaften und Schenkungen unterliegen der Erbschaft- bzw. Schenkungsteuer. Die Steuer fließt als Landessteuer Bremen in vollem Umfang zu. Das bremische Steueraufkommen daraus betrug im Jahr 2014 rd. 32, 7 Mio. €.
- 320 Im Jahr 2009 hatte der Rechnungshof Bearbeitungsmängel bei der zentralen Erbschaftsteuerstelle festgestellt, die seinerzeit bei dem zwischenzeitlich aufgelösten Finanzamt Bremen-Mitte angesiedelt war. Er hatte angeregt, verschiedene Arbeitsabläufe zu ändern (vgl. Jahresbericht 2010 - Land -, Tz. 598 ff.).
- 321 Inzwischen wurde die zentrale Erbschaftsteuerstelle des Landes Bremen zum Finanzamt Bremerhaven verlagert. Der Rechnungshof hat nun geprüft, wie die Erbschaftsteuerstelle in Bremerhaven ihre Aufgaben wahrnimmt.

2 Bearbeitungszeit und elektronische Datenverarbeitung

- 322 Die Bearbeitungszeit für die Erbschaftsteuerfälle hat sich verringert. Während sich die Bearbeitung der Steuererklärungen im Jahr 2009 teilweise über einen Zeitraum von mehreren Jahren hinzog, werden die Steuererklärungen nun regelmäßig innerhalb von 40 Tagen nach Eingang bearbeitet.
- 323 Die Erbschaftsteuerstelle erhält Sterbefallanzeigen von den bremischen Standesämtern in Papierform. Die Anzeigen werden manuell in das Fachprogramm eingepflegt. Um den damit verbundenen Arbeitsaufwand zu vermeiden, hatte der Rechnungshof bereits im Jahr 2009 empfohlen, mit dem für das Standesamt zuständigen Senator für Inneres ein Verfahren zur elektronischen Datenübermittlung zu entwickeln. Diese Empfehlung ist bisher nicht umgesetzt worden. Der Rechnungshof hat daher das Finanzressort aufgefordert, nunmehr die Voraussetzungen für die elektronische Datenübermittlung zu schaffen, soweit dies wirtschaftlich ist.



324 Das Ressort hat hierzu erläutert, im Rahmen des Verwaltungsabkommens KONSENS (Koordinierte neue Software-Entwicklung der Steuerverwaltung) sei eine Aufgabenmeldung zur bundeseinheitlichen Datenübermittlung von Sterbefallanzeigen eingereicht worden. Bremen könne den Umsetzungszeitpunkt nicht beeinflussen. Daher werde das Ressort prüfen, ob eine elektronische Übermittlung der Daten unabhängig von der KONSENS-Anmeldung wirtschaftlich möglich sei.

3 Veranlagung der Erbschaft- und Schenkungsteuer

3.1 Arbeitsanweisung und Ermittlung der Bedarfswerte

325 Die zuletzt im Jahr 2008 geänderte Anweisung zur Bearbeitung der Erbschaftsteuererklärungen ist seit den Änderungen des Erbschaftsteuerreformgesetzes 2009 dringend überarbeitungsbedürftig. Das Ressort hat zugesagt, die Arbeitsanweisung zu aktualisieren.

326 In rund der Hälfte der Erbschaftsteuerfälle wird Grundvermögen vererbt oder verschenkt. In etwa 70 % dieser Fälle befinden sich die Grundstücke in der Stadt Bremen. Zum Zweck der Besteuerung ist der Wert des Grundvermögens zu ermitteln. Die Erbschaftsteuerstelle setzt zunächst den erklärten oder einen geschätzten Grundstückswert an. Gleichzeitig bittet sie das Finanzamt, in dessen Zuständigkeitsbereich das Grundstück liegt (Lagefinanzamt), den Wert des Grundstücks auf den für die Besteuerung relevanten Zeitpunkt (Bedarfswert) festzustellen. Für die Feststellung des Grundbesitzwerts von Grundstücken in der Stadt Bremen ist das Finanzamt Bremen-Nord zuständig. Werte für in Bremerhaven belegene Grundstücke werden vom Finanzamt Bremerhaven ermittelt und festgestellt.

327 Anfragen an Lagefinanzämter außerhalb Bremens wurden regelmäßig in angemessener Zeit bearbeitet. Demgegenüber beantwortete das Finanzamt Bremen-Nord Anfragen vielfach erst nach drei Jahren oder noch später.

328 Mehrjährige Bearbeitungszeiten für Bedarfsbewertungen sind nicht vertretbar. Erbschaftsteuerfälle können während dieser Zeit nicht abschließend bearbeitet und somit können Steuern nicht zeitnah zutreffend festgesetzt und erhoben werden. Wird die Steuerveranlagung erst nach mehreren Jahren endgültig abgeschlossen, kann das darüber hinaus Mehrarbeit verursachen. Es entsteht Aufwand dafür, die Fälle zu überwachen, weil sich die tatsächlichen Verhältnisse ändern können. Beispielsweise sind Adressen nach Umzügen oftmals neu zu ermitteln. Außerdem kann es infolge des

Zeitablaufs zu Steuerausfällen kommen, etwa weil die Erbinnen und Erben nicht mehr zahlungsfähig sind. Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, organisatorische Maßnahmen zu ergreifen, damit die Anfragen an die Bewertungsstelle des Finanzamtes Bremen-Nord schneller bearbeitet werden.

- 329 Das Ressort hat die übermäßige Bearbeitungsdauer für Bedarfsbewertungen eingeräumt, sieht aber auch eine Mitverantwortung des Gutachterausschusses bei GeoInformation Bremen, dem Landesvermessungsamt. Gleichwohl wolle das Ressort untersuchen, ob organisatorische Änderungen erforderlich seien.
- 330 Der Rechnungshof hat dem Finanzressort empfohlen, die Gründe für die lange Bearbeitungsdauer der Anfragen bei GeoInformation Bremen zu ermitteln und nach Möglichkeiten zu suchen, die Verfahren zu beschleunigen.

3.2 Ermittlung der Sachverhalte

- 331 Ein Betrag bis zu 20.000 € kann nach dem Erbschaftsteuergesetz (ErbStG) u. a. dann steuerfrei belassen werden, wenn die hinterbliebenen Erbinnen und Erben die verstorbene Person unentgeltlich oder gegen unzureichendes Entgelt gepflegt haben. Nach einem Erlass der Obersten Finanzbehörden der Länder sollen pro erbrachter Stunde an Pflegeleistungen pauschal 11 € angesetzt werden. Bei den Steuerveranlagungen gewährten die Beschäftigten der Erbschaftsteuerstelle regelmäßig den Höchstbetrag von 20.000 €, selbst wenn dies nach Aktenlage nicht plausibel war.
- 332 Der Rechnungshof hat gefordert, dass die Erbschaftsteuerstelle bei der Steuerveranlagung einen Freibetrag nur für tatsächlich erbrachte Pflegeleistungen berücksichtigt. Zu diesem Zweck ist die Plausibilität der Angaben zu überprüfen und ggf. ein Nachweis für die behaupteten Tatsachen anzufordern.
- 333 Bei der Ermittlung des steuerpflichtigen Vermögens werden zu Wohnzwecken vermietete Grundstücke nur mit 90 % ihres Wertes angesetzt (§ 13c ErbStG). Verbindlichkeiten können in diesen Fällen entsprechend auch nur zu 90 % vermögensmindernd berücksichtigt werden. Die Erbschaftsteuerstelle hat daher jeweils zu überprüfen, wie ein vererbtes Grundstück genutzt wurde.
- 334 Die Beschäftigten prüften nicht immer, ob die Voraussetzungen des § 13c ErbStG vorlagen. In einzelnen Fällen gewährten sie den 10%igen



Vermögensabschlag, obwohl nach Aktenlage die betreffenden Grundstücke nicht zu Wohnzwecken vermietet worden waren. In anderen Fällen war nicht erkennbar, wie das Grundstück genutzt worden war, sodass weitere Ermittlungen notwendig gewesen wären. Der Rechnungshof hat gefordert, bei der Steuerveranlagung stets zeitnah zu prüfen, ob die Voraussetzungen nach § 13c ErbStG vorliegen. Das Ressort hat zugesagt, die Mängel mit der Erbschaftsteuerstelle zu erörtern.



Finanzen

Zentralisierung von IT-Dienstleistungen

Bei der Umstellung von Diensten für vernetzte Bildschirmarbeitsplätze hat das Finanzressort Sicherheitsrisiken sowie vermeidbare Kosten in Kauf genommen und notwendige Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen versäumt.

Auch wenn IT-Leistungen auf einen Dienstleister übertragen werden, an dem Bremen beteiligt ist, bleibt es unverzichtbar, Steuerungsfunktionen wahrzunehmen und für effektives Controlling zu sorgen.

1 Dienste für vernetzte Bildschirmarbeitsplätze

- 335 Für einen vernetzten Bildschirmarbeitsplatz sind Dienste wie Active Directory (AD) und E-Mail erforderlich. Sie organisieren den Zugang zu verschiedenen Ressourcen, z. B. zu Dateien oder zum Internet, und den Austausch von Mitteilungen. Im AD werden beispielsweise die Nutzerkonten verwaltet, die zum Anmelden am Arbeitsplatz notwendig sind. Zum E-Mail-Dienst gehört die elektronische Postfachverwaltung.
- 336 Bis Mitte 2015 bezog der weit überwiegende Teil der bremischen Dienststellen AD- und E-Mail-Dienste von der Brekom GmbH. Die Übertragung bzw. Migration der Dienste auf Dataport, eine Anstalt des öffentlichen Rechts, an der Bremen seit 2006 als ein Trägerland beteiligt ist, ist seit längerer Zeit geplant. Im Juli 2015 ging ein großer Teil des AD-Dienstes von der Brekom auf Dataport über. Der zentrale E-Mail-Dienst, der Anfang 2016 folgen sollte, wurde bei Redaktionsschluss für diesen Jahresbericht noch von der Brekom betrieben. Die Kosten für die bei den Dienstleistern bezogenen Dienste AD und E-Mail beliefen sich bis Ende 2015 auf jährlich insgesamt mehr als 1 Mio. €.

2 Kosten und Sicherheitsrisiken

- 337 Im Jahr 2002 stellte die Brekom für Bremen erstmals ein zentrales AD zur Verfügung. Da die Teilnahme daran nicht verpflichtend war, wurde es nur von einem kleinen Teil der Verwaltung genutzt. Auf Veranlassung des Finanzressorts führte die Brekom im Jahr 2008 zusätzlich ein technisch und organisatorisch aktualisiertes Landes-AD ein.

- 338 Auch nach der Einführung des Landes-AD 2008 hat das Ressort das AD aus dem Jahr 2002 parallel weiterbetreiben lassen, da einige Dienststellen es weiterhin zum Betrieb von Verwaltungsprogrammen nutzen wollten. Obwohl nach Angaben der Brekom beabsichtigt gewesen war, das veraltete AD spätestens Ende 2012 abzuschalten, hat das Ressort die Abschaltung nicht mit dem nötigen Nachdruck verfolgt. Dadurch hat es nicht nur vermeidbare Kosten von jährlich rd. 30 T€, sondern auch Sicherheitsrisiken in Kauf genommen. Die Datensicherheit der noch im alten AD betriebenen Verwaltungsprogramme ist bedroht. Es handelt sich bei diesen Programmen zudem u. a. um Verfahren im Sozialwesen und in der Jugendhilfe, mit deren Hilfe teilweise existenzsichernde Leistungen für Bürgerinnen und Bürger erbracht werden. Es ist geboten, die von den Sicherheitsmängeln betroffenen Verwaltungsprogramme schnellstmöglich und wirtschaftlich in einen sicheren Zustand zu überführen.
- 339 Das Ressort hat eingewandt, es seien keine vermeidbaren Kosten entstanden. Es vertritt die Auffassung, dass vor der Standardisierung der Verwaltungscomputer zwei Umstellungen erforderlich geworden wären, die mindestens genauso viel gekostet hätten wie der Weiterbetrieb des AD 2002. Gründe für den Weiterbetrieb seien sowohl technische Restriktionen als auch die fehlende Kooperation der betroffenen Dienststellen gewesen. Außerdem bestehe eine sicherheitskritische Situation erst seit Juli 2015. Das Ressort sei aber bestrebt, das AD aus dem Jahr 2002 so schnell wie möglich außer Betrieb zu nehmen.
- 340 Der Rechnungshof hält die Außerbetriebnahme für überfällig. Über einen Zeitraum von mehreren Jahren hätten sowohl die technischen Voraussetzungen geschaffen als auch durch mehr Nachdruck die Dienststellen zur Zusammenarbeit bewegt werden können. Damit hätten Sicherheitsrisiken, die sich seit Juli 2015 tatsächlich nochmals erhöht haben, verringert werden können. Seine Behauptung, dass die Kosten für zwei Umstellungen die Mehrkosten des Weiterbetriebs erreicht oder übertroffen hätten, hat das Ressort nicht belegt. Kosten von insgesamt rd. 90 T€ für die Zeit von Anfang 2013 bis Ende 2015 hätten vermieden werden können.
- 341 Das Finanzressort hat seine Steuerungsfunktion im Hinblick auf notwendige technische Maßnahmen nicht ausreichend wahrgenommen. Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, die Dienststellen stärker zur Zusammenarbeit zu verpflichten.

3 Migration und Regelbetrieb

3.1 Migrationsprojekt

- 342 Die Übertragung des Betriebs von AD und E-Mail auf Dataport findet in einem Migrationsprojekt statt. Dafür schloss das Ressort einen Migrationsvertrag mit Dataport ab. Die Projektkosten belaufen sich auf rd. 400 T€. Der im April 2014 geschlossene Vertrag hatte ursprünglich eine geplante Laufzeit von 12 Monaten. Aufgrund von Verzögerungen ist das Projekt jedoch derzeit noch nicht beendet. Nach Projektende soll Dataport AD und E-Mail im Regelbetrieb für Bremen zur Verfügung stellen.
- 343 Nach § 7 Abs. 2 LHO sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Die Verwaltungsvorschriften (VV-LHO) dazu fordern u. a. die monetäre Bewertung der zu untersuchenden Maßnahme. Für den Fall, dass es für eine Handlungsalternative auch qualitative Kriterien gibt, die in die Bewertung einbezogen werden sollen, kann ergänzend eine sog. Nutzwertanalyse durchgeführt werden. Bei dieser Analyse werden nicht in Geld messbare Kriterien entsprechend ihrer Bedeutung gewichtet und mit Punkten bewertet. Dem Lösungsweg mit der höchsten Bewertung kann dann der Vorzug gegeben werden.
- 344 Vor dem Start des Projekts hätte eine aussagekräftige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für das Projekt und den anschließenden Regelbetrieb stattfinden müssen. Aus der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hätte sich ergeben, ob die geplante Übertragung auf Dataport die wirtschaftlichste Lösung gewesen wäre, die Dienste besser beim damaligen Dienstleister verblieben wären oder eine Neuausschreibung am besten gewesen wäre. Damit hätte das Ressort eine Entscheidungsgrundlage gehabt.
- 345 Das Ressort erstellte allerdings keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung mit monetärer Bewertung, sondern ausschließlich eine Nutzwertanalyse. Die Übertragung des Betriebs von AD und E-Mail auf Dataport sei danach gegenüber einer Neuausschreibung oder dem Verbleib der Dienste bei der Brekom die wirtschaftlichste Lösung und eine strategisch unabdingbare Maßnahme gewesen. Eine zusätzliche monetäre Bewertung hätte dieses Ergebnis nach Auffassung des Ressorts nicht geändert.
- 346 Diese Ansicht teilt der Rechnungshof nicht. Da eine Nutzwertanalyse finanzielle Aspekte nicht berücksichtigt, kann durch sie nicht ermittelt werden, ob eine Maßnahme wirtschaftlich ist und welche von mehreren Handlungsvarianten in monetärer Hinsicht vorzuziehen ist. Für die

Beurteilung der Wirtschaftlichkeit ist - unabhängig von strategischen Zielen - insbesondere in der Planungsphase von Vorhaben eine monetäre Bewertung als Entscheidungsgrundlage unverzichtbar, da sie durch die VV-LHO zu § 7 LHO zwingend vorgeschrieben ist. Eine ergänzende Nutzwertanalyse ist dagegen optional und kann allein keine ausreichende Basis für eine belastbare Entscheidungsfindung sein.

3.2 Regelbetrieb

- 347 Die Migration des Landes-AD aus dem Jahr 2008 wurde im Juli 2015 abgeschlossen. Seither betreibt Dataport das Landes-AD für Bremen. Wann dies auch für den E-Mail-Dienst der Fall sein wird, stand bei Redaktionsschluss für diesen Jahresbericht noch nicht fest.
- 348 Das Ressort beauftragte Dataport mit der Übernahme von AD und E-Mail lediglich auf der Grundlage folgender Zusicherung im Migrationsvertrag: „Der Auftragnehmer sichert zu, dass die Aufwände für den [...] Betrieb bei gleichbleibender Qualität und Teilnehmerzahl die heutigen Aufwände nicht übersteigen.“
- 349 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass das Ressort vor der Entscheidung zur Überführung der Dienste zu Dataport keine konkreten Verhandlungen über Preise und zu erbringende Leistungen mit Dataport geführt hatte.
- 350 Demgegenüber ist das Ressort der Meinung, die nötige Planungssicherheit sei durch die Zusicherung von Dataport gegeben gewesen. Es stellte im Dezember 2015 erste Zahlen für das Jahr 2016 in einer modellhaften Betrachtung vor. Demnach sollen die Kosten für AD, E-Mail, externe Postfächer, Speicher und Wartungssoftware pauschal in Höhe von monatlich 9 € pro Bildschirmarbeitsplatz abgerechnet werden. Dies entspreche in der Summe etwa den bisherigen Kosten. Somit sei die Zusicherung aus dem Migrationsvertrag eingehalten worden, perspektivisch sei unter günstigen Bedingungen sogar mit sinkenden Kosten zu rechnen.
- 351 Der Rechnungshof sieht dennoch Risiken. Die Vergleichbarkeit der Kosten ist sowohl durch geänderte Berechnungsgrundlagen als auch durch die zunächst bei Dataport nicht anfallende Umsatzsteuer erschwert. Da die Kosten vorerst nur modellhaft und nur für ein Jahr genannt wurden, sind außerdem Änderungen nicht auszuschließen.
- 352 Es ist notwendig, auch nach dem Wechsel des Dienstleisters den Überblick über die für AD- und E-Mail-Dienste anfallenden Kosten zu behalten. Dazu

ist es unerlässlich, bei Dataport getrennte Abrechnungen für die Kosten der einzelnen in die Pauschale eingehenden Leistungsbereiche einzufordern. Bei einer ausschließlichen Pauschalabrechnung ohne Darstellung der zugrundeliegenden Kosten je Leistungsbereich hätte Bremen keine Möglichkeit zu überprüfen, ob Preiserhöhungen gerechtfertigt sind.

- 353 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, die Kosten für AD- und E-Mail-Dienste zu überprüfen. Dies hat das Ressort zugesagt. Eine Kostenkontrolle ist allerdings nur möglich, wenn Transparenz über die tatsächlich anfallenden Kosten durch eine detaillierte Abrechnung gewährleistet ist.

3.3 Umlage auf die Trägerländer

- 354 Einige Dienstleistungen stellt Dataport für mehrere Trägerländer im Rahmen einer gemeinsamen Infrastruktur zur Verfügung. Dies gilt auch für AD und E-Mail. Ein Teil der Kosten für die einzelnen Dienstleistungen wird nach einem jeweils festzulegenden Schlüssel auf die Trägerländer verteilt.
- 355 Für die Umlage von Kosten für AD- und E-Mail-Dienste auf die Trägerländer ist noch kein Verteilungsschlüssel bestimmt. Damit waren weder bei Auftragsvergabe noch bei Aufnahme des AD-Regelbetriebs im Juli 2015 die auf Bremen zukommenden Kosten bekannt. Das Finanzressort hat im Januar 2016 mitgeteilt, dass der Verteilungsschlüssel für beide Dienste gegenwärtig erarbeitet werde.
- 356 Der Rechnungshof hält es für geboten, dass die Trägerländer für gemeinsam zu beziehende Dienstleistungen schon im Vorfeld von Auftragsvergaben Kriterien für Verteilungsschlüssel festlegen, nach denen Kosten aufgeteilt werden können.

3.4 Vertragsinhalt und Vertragsform

- 357 Als Dataport den Regelbetrieb des Landes-AD aufnahm, gab es keinen schriftlichen Vertrag. Sowohl die zu erbringenden Einzelleistungen als auch die künftigen Konditionen für den Regelbetrieb beider Dienste wurden erst im Laufe des Migrationsprojekts festgelegt.
- 358 Der Rechnungshof hat dieses Versäumnis beanstandet. Es ist erforderlich, die Konditionen vor einer Auftragserteilung auszuhandeln, damit die Vertragsparteien auf einer verlässlichen Basis kalkulieren können.

359 Das Ressort hat dieser Kritik widersprochen, da Leistungen und Kosten jederzeit transparent gewesen seien. Einen umfassenden Vertrag halte es angesichts der technischen Komplexität und der Dynamik der Entwicklung nicht für möglich. Um vor der Auftragserteilung schon Details festlegen zu können, wäre eine tiefgehende Erhebung der technischen Rahmenbedingungen der bremischen IT-Infrastruktur nötig gewesen. Eine solche Bestandsaufnahme hätte zu Kostensteigerungen und Zeitverzögerungen mit der Folge technischer Risiken geführt.

360 Diese Argumentation überzeugt nicht. Es ist unverzichtbar, die zu erbringenden Leistungen, die Kosten für den Regelbetrieb und die Verteilungsschlüssel zu Bestandteilen einer Vereinbarung zu machen. Aus Gründen der Rechtssicherheit ist es geboten, Vereinbarungen grundsätzlich schriftlich zu fixieren. Dies gilt insbesondere, wenn - wie hier - Finanzvolumina von nicht unbeträchtlicher Höhe in Rede stehen. Zudem obliegt dem Finanzressort die zentrale IT-Steuerung Bremens. Zu den Voraussetzungen für eine ordnungsgemäße Erfüllung dieser Aufgabe gehört es, die technischen Rahmenbedingungen für den IT-Betrieb zu kennen. Ohne diese Kenntnis fehlt es an maßgeblichen Grundlagen für zu treffende Entscheidungen. Damit verbunden ist die Gefahr, unvollständige oder unrichtige Leistungsanforderungen zu stellen und damit finanzielle Risiken einzugehen.

4 Steuerungsdefizite

361 Die vom Rechnungshof festgestellten Mängel, dass das Finanzressort

- notwendige technische Maßnahmen nicht durchführte (s. Tz. 338 ff.),
- für eine finanzwirksame Maßnahme mit einem jährlichen Volumen von über 1 Mio. € die Wirtschaftlichkeit nicht prüfte (s. Tz. 344 ff.),
- sich der Höhe der Entgelte für eine kostenintensive Dienstleistung nicht vor der Auftragsvergabe vergewisserte (s. Tz. 348 ff.),
- im Vorfeld keinen Verteilungsschlüssel mit den Trägerländern vereinbarte (s. Tz. 355 f.) und
- für die Dienstleistungen AD und E-Mail detaillierte Verträge nicht vor der Betriebsübernahme schriftlich abschloss (s. Tz. 357 ff.),

deuten auf Steuerungsdefizite hin.

- 362 Das Finanzressort ist zuständig für die strategische Ausrichtung der IT in Bremen. Es verfolgt weiterhin das Ziel, den Betrieb der Bremer IT beim Dienstleister Dataport zu zentralisieren. Ein großer Teil des IT-Betriebs wird bereits von Dataport wahrgenommen, weitere Teile sollen folgen. Bei einer derartigen Abhängigkeit von einem einzelnen Dienstleister ist es unumgänglich, nicht nur auf die konkrete Gestaltung der Dienstleistungen zu achten, sondern auch die Position des Auftraggebers mit Nachdruck zu vertreten. Dazu gehört es, Leistungen und Gegenleistungen klar zu definieren sowie dem Dienstleister die Anforderungen Bremens zu verdeutlichen. Dies gilt erst recht, wenn Bremen als kleinster Teil eines Länderverbundes (Anteil Bremens: 5,88 %) seine Anliegen nicht mit dem gleichen Gewicht wie die anderen Trägerländer durchsetzen kann. Muss Bremen seine Anforderungen den Entscheidungen der anderen Trägerländer unterordnen, besteht nicht nur das Risiko steigender Kosten, sondern auch ein erheblicher Flexibilitätsverlust.
- 363 Auch wenn IT-Leistungen auf einen Dienstleister übertragen werden, an dem Bremen beteiligt ist, bleibt es unverzichtbar, Steuerungsfunktionen wahrzunehmen und für effektives Controlling zu sorgen. Vor jeder mit Dataport geplanten Maßnahme ist die Wirtschaftlichkeit ebenso zu prüfen wie bei einer Auftragsvergabe an andere Dienstleister.





Anrechnung von Renten auf Versorgungsbezüge

Trotz geringer Fehlerquote bei der Anrechnung von Renten auf Versorgungsbezüge bedarf es angesichts erheblicher finanzieller Risiken eines regelmäßigen Abgleichs mit den Rentenversicherungsdaten.

1 Rechtliche Regelungen und Verfahren

- 364 Die Freie Hansestadt Bremen zahlte Ende 2014 an 13.037 in den Ruhestand getretene Beamtinnen und Beamte bzw. deren Hinterbliebene eine Versorgung nach beamtenrechtlichen Bestimmungen. Etwa 30 % der Versorgungsempfängerinnen und -empfänger bezogen neben ihren Versorgungsbezügen Renten aus früheren versicherungspflichtigen Tätigkeiten. Dieser Personenkreis hat nach dem Beamtenversorgungsrecht nur bis zu einer gesetzlich bestimmten Höchstgrenze Anspruch auf Versorgungsbezüge.
- 365 Durch die Anrechnung von Renten auf Versorgungsbezüge soll eine Überversorgung vermieden werden. Die Beamtin bzw. der Beamte soll unter Berücksichtigung von Renten keine Versorgungszahlungen erhalten, die über die Höchstversorgung für die jeweilige Besoldungsgruppe hinausgehen. Es soll auch einer Doppelversorgung entgegengewirkt werden, die eintreten könnte, weil Zeiten einer rentenversicherungspflichtigen Tätigkeit in vielen Fällen auf die ruhegehaltfähige Dienstzeit als Beamtin bzw. Beamter angerechnet werden. Dadurch erhöhen sich grundsätzlich die Versorgungsbezüge, d. h. Zeiten einer beruflichen Tätigkeit können sowohl Renten- als auch Versorgungszahlungen begründen. Ohne Anrechnung der Rente würde dies zu einer Doppelversorgung führen.
- 366 Versorgungsempfängerinnen und -empfänger sind verpflichtet, den Bezug von Renten anzuzeigen. Zu berücksichtigen sind aber nicht nur tatsächlich gezahlte Renten, sondern auch Rentenansprüche, die von den Versorgungsempfängerinnen und -empfängern nicht realisiert worden sind (fiktive Renten). Sind anzurechnende Renten oder Rentenansprüche nicht bekannt bzw. bleiben sie unberücksichtigt, zahlt Bremen zu hohe Versorgungsbezüge.
- 367 In Bremen ist für alle Versorgungsempfängerinnen und -empfänger der Eigenbetrieb Performa Nord als zentraler Dienstleister für die Versorgungsberechnung, die Zahlung der Versorgungsbezüge und damit auch für die



Anrechnung von Renten zuständig. Performa Nord obliegt es, von den Versorgungsempfängerinnen und -empfängern eine Erklärung darüber abzufordern, ob sie Renten beziehen bzw. Rentenansprüche besitzen. Geben sie die Erklärung nicht ab, bittet Performa Nord die Rentenversicherung um Auskunft.

- 368 Die Daten der Versorgungsempfängerinnen und -empfänger werden bisher nicht automatisiert mit den Daten der Rentenversicherung abgeglichen. Performa Nord verlässt sich auf die Angaben der Betroffenen bzw. darauf, dass die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter aus den Daten, die als Grundlage des Versorgungsbescheides dienen, Versicherungszeiten erkennen, die für einen Rentenanspruch sprechen.

2 Datenabgleich mit der Rentenversicherung

- 369 Um festzustellen, ob alle Versorgungsempfängerinnen und -empfänger den Bezug von Renten angezeigt haben, hat der Rechnungshof die Daten der bremischen Versorgungsempfängerinnen und -empfänger mit den Rentenversicherungsdaten abgeglichen. Dabei hat sich ergeben, dass 20 Versorgungsempfängerinnen und -empfänger zu hohe Versorgungsbezüge erhielten, da Renten und Versorgungsbezüge zusammen die im Einzelfall zulässige Höchstgrenze überschritten und eine Rente anzurechnen gewesen wäre. Die Überzahlungen betragen monatlich pro Einzelfall bis zu 492,68 €. Performa Nord überwies die zu hohen Beträge zumeist seit mehreren Jahren. In einem Fall addierten sie sich auf 81.326,62 €. Durchschnittlich wurden rd. 22.920 € je Fall zu viel geleistet.
- 370 Die Ursache für die Überzahlungen lag zumeist darin, dass die Versorgungsempfängerinnen und -empfänger ihre Renten nicht angezeigt hatten. Zwar fordert Performa Nord von den Versorgungsempfängerinnen und -empfängern regelhaft eine Erklärung über den Bezug von Renten ein, hatte dies aber in einigen Fällen unterlassen. Teilweise lagen die Versäumnisse viele Jahre zurück.
- 371 Da die Überzahlungen zumeist seit mehreren Jahren geleistet worden waren, konnte Performa Nord nur mit hohem Aufwand die vom Rechnungshof übermittelten Fälle klären, die Höhe der Versorgungszahlungen korrigieren und von den Betroffenen zu Unrecht erhaltene Beträge - soweit rechtlich möglich - zurückfordern.
- 372 Mit einem regelmäßigen Abgleich der Daten aller Versorgungsempfängerinnen und -empfänger mit den Rentenversicherungsdaten ließen



sich Fehler bei anzurechnenden Renten nahezu ausschließen und finanzielle Nachteile Bremens durch zu hohe Versorgungsbezüge vermeiden. Der im Einzelfall erhebliche Aufwand für die nachträgliche Korrektur unterbliebener Anrechnungen entfielen. Ohne einen Datenabgleich lässt sich selbst bei gewissenhafter Sachbearbeitung nicht ausschließen, dass Versorgungsbezüge unrichtig festgesetzt werden.

- 373 Ist Performa Nord im Einzelfall ein Rentenbezug bekannt, wird die Höhe der Rente abgefragt. Für einen automatisierten Datenabgleich zwischen Performa Nord und der Rentenversicherung liegen die rechtlichen Voraussetzungen in allen anderen Fällen ebenfalls vor.
- 374 Der Rechnungshof hat Performa Nord empfohlen, einen solchen umfassenden Datenabgleich zunächst zumindest alle drei Jahre durchzuführen. Je zeitnäher Überzahlungen festgestellt und zurückgefordert werden, umso geringer sind die überzahlten Beträge und umso höher ist die Akzeptanz seitens der Betroffenen. Zudem käme es in geringerem Maße zu Härtefällen aufgrund fortgeschrittenen Lebensalters der Betroffenen.
- 375 Performa Nord hat die Empfehlung des Rechnungshofs aufgenommen und strebt den nächsten Datenabgleich für das Jahr 2017 an. Dafür soll eine automatisierte Lösung im Rahmen des Versorgungsabrechnungsverfahrens realisiert werden.
- 376 Außerdem will Performa Nord der Forderung des Rechnungshofs folgen und sicherstellen, dass ausnahmslos von allen Versorgungsempfängerinnen und -empfängern eine Erklärung darüber eingefordert wird, ob sie Renten beziehen bzw. Rentenansprüche haben. Hierzu soll das Versorgungsabrechnungsverfahren künftig automatisiert entsprechende Aufforderungen versenden und die Überwachung des Rücklaufs unterstützen.

3 Anrechnung fiktiver Renten

- 377 Mittels eines Abgleichs mit den Rentenversicherungsdaten lässt sich nicht erkennen, ob den Versorgungsempfängerinnen bzw. -empfängern Rentenansprüche zustehen, die sie nicht realisiert haben. Mögliche Ansprüche kann Performa Nord bei der Versorgungsberechnung zumeist anhand der beruflichen Vita feststellen, wie sie sich aus der Personalakte ergibt.



- 378 Anhand einer repräsentativen Stichprobe nach mathematisch-statistischen Grundsätzen hat der Rechnungshof in 357 ausgewählten Fällen die Versorgungsakten und teilweise zusätzlich die Personalakten ausgewertet.
- 379 Lediglich bei einem Versorgungsempfänger aus dieser Stichprobe waren aus den Akten Anhaltspunkte für einen Rentenanspruch ersichtlich, ohne dass er eine Rente beantragt hatte. Performa Nord hat den Betroffenen aufgefordert, einen Rentenanspruch zu stellen und wird geleistete Überzahlungen vom Versorgungsempfänger zurückfordern, sofern ein Rentenanspruch tatsächlich besteht.

4 Finanzielle Auswirkungen

- 380 Die Fehlerquote bei der Anrechnung von Renten auf Versorgungsbezüge ist gering. Fiktive Renten hat Performa Nord ebenfalls sachgerecht und nahezu lückenlos berücksichtigt. In anderen Ländern waren zuvor deutlich höhere Fehlerquoten festgestellt worden. Der Rechnungshof führt die positiven Ergebnisse seiner Prüfung nicht zuletzt darauf zurück, dass bei Performa Nord die Kompetenz für die nicht immer einfach zu bearbeitende Materie gebündelt vorhanden ist.
- 381 Allerdings ändert dies nichts daran, dass die wenigen festgestellten Fehler zu erheblichen Überzahlungen geführt haben, die bei einem automatisierten Datenabgleich hätten vermieden werden können. Der bereits eingetretene finanzielle Nachteil Bremens betrug von der Erstfestsetzung der Versorgung bis zur Aufdeckung der Überzahlung insgesamt rd. 413 T€. Ohne den Datenabgleich im Zuge der Prüfung durch den Rechnungshof hätte Performa Nord die Überzahlungen mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht bemerkt. Hochgerechnet auf Basis der statistischen Lebenserwartung der betroffenen Versorgungsempfängerinnen und -empfänger hätten sich weitere Überzahlungen in Höhe von rd. 554 T€ allein für deren Versorgung ergeben. Der Betrag würde sich noch erhöhen, wenn die Versorgung für Hinterbliebene betrachtet werden würde. Diese erheblichen finanziellen Auswirkungen - selbst einzelner unterbliebener Anrechnungen von Renten auf Versorgungsbezüge - verdeutlichen die Notwendigkeit eines regelmäßigen Datenabgleichs.



Fraktionen und Gruppen der Bremischen Bürgerschaft

Verwendung der staatlichen Geldleistungen

Die Fraktionen und die Gruppe in der Bremischen Bürgerschaft verwenden ihnen zufließende staatliche Geldleistungen auch für die Finanzierung öffentlichkeitswirksamer Maßnahmen. Die dafür geltenden Voraussetzungen beachtetten die Fraktionen und die Gruppe mit wenigen Ausnahmen.

1 Fraktionen und Gruppen der Bremischen Bürgerschaft

- 382 Rechtlicher Status, Aufgaben und Finanzierung der Fraktionen sind in der Landesverfassung und im Bremischen Abgeordnetengesetz (BremAbgG) geregelt. Ausführungsbestimmungen des Vorstands der Bremischen Bürgerschaft bestimmen ergänzend Einzelheiten zur Haushalts- und Wirtschaftsführung der Fraktionen.
- 383 Die Fraktionen und Gruppen haben u. a. die Aufgabe, unmittelbar auf den politisch-parlamentarischen Willensbildungsprozess einzuwirken. Nach § 40 Abs. 1 i. V. m. § 45 BremAbgG haben sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben Anspruch auf Geld- und Sachleistungen aus dem Haushalt der Freien Hansestadt Bremen. Sie dürfen die staatlichen Geldleistungen nur für Aufgaben verwenden, die ihnen nach der Landesverfassung, dem BremAbgG und der Geschäftsordnung der Bürgerschaft obliegen.
- 384 Der Rechnungshof hat schwerpunktmäßig die von den Fraktionen und einer in der Bürgerschaft vertretenen Gruppe im Zeitraum vom 1. Januar 2013 bis 31. Dezember 2014 geleisteten Ausgaben für Veranstaltungen, Öffentlichkeitsarbeit, Repräsentation, Bewirtungen und Geschenke geprüft.

2 Öffentlichkeitswirksame Maßnahmen

- 385 Die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen regelt § 38 Abs. 2 BremAbgG wie folgt:

„Zu den Aufgaben der Fraktionen gehört die eigenständige Öffentlichkeitsarbeit. Sie dient der Unterrichtung der Öffentlichkeit über die parlamentarische Arbeit der Fraktionen, der Vermittlung ihrer politischen Standpunkte und dem Dialog mit den Bürgerinnen und Bürgern über parlamentarische Fragen. Die Fraktionen sind im Rahmen ihrer Aufgabenwahrnehmung in

der Entscheidung über die geeigneten Mittel, Formen und Örtlichkeit ihrer Öffentlichkeitsarbeit frei. Die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen unterliegt nicht dem Gebot der politischen Neutralität. Die Urheberschaft der Fraktionen und die Unterscheidbarkeit zu Parteien muss erkennbar sein.“

- 386 Bewirtungen aus Fraktionsmitteln sind nach den Ausführungsbestimmungen „unbedenklich, wenn sie der Repräsentation nach außen dienen, wie z. B. bei einem repräsentativen Empfang oder einer Besprechung mit fraktionsfremden Gesprächspartnern. Bewirtungen aus Fraktionsmitteln müssen so belegt sein, dass sie den Grund der Besprechung und die Teilnehmer oder ausnahmsweise eine zusammenfassende Bezeichnung und die Größe des Teilnehmerkreises angeben. Bewirtungen sind im sparsamen Umfang ebenfalls zulässig, wenn sie im Rahmen von Arbeitstagungen oder Klausuren stattfinden, zu denen der Vorsitzende der Fraktion eingeladen hat oder diese in seinem Auftrag durchgeführt werden. Bei länger dauernden Sitzungen können Erfrischungen aus Fraktionsmitteln gereicht werden.“
- 387 Weitere Vorgaben für die Finanzierung von Veranstaltungen, Repräsentation und von Geschenken aus den staatlichen Geldleistungen enthalten die Ausführungsbestimmungen nicht.
- 388 Die Fraktionen und die Gruppe erhielten im Jahr 2013 Geldleistungen in Höhe von rd. 4,3 Mio. € und im Jahr 2014 in Höhe von rd. 4,4 Mio. €. Für Veranstaltungen, Öffentlichkeitsarbeit, Repräsentation, Bewirtungen und Geschenke wiesen die Fraktionen und die Gruppe insgesamt im Jahr 2013 rd. 286 T€ und im Jahr 2014 rd. 228 T€ in den Rechnungslegungen nach.

3 Veröffentlichungen

- 389 Eine Fraktion und die Gruppe haben die Anforderungen an zulässige Öffentlichkeitsarbeit nicht immer eingehalten. So
- druckte die Fraktion in ihrer Fraktionszeitschrift einen Kommentar eines Regierungsmitglieds zu einem aktuellen Politikthema ab. Dieser in der Ich-Form geschriebene Text ist der Öffentlichkeitsarbeit des Senats zuzuordnen. In einer anderen Ausgabe der Zeitschrift veröffentlichte die Fraktion im November des Jahres 2014 einen Kommentar einer Abgeordneten, die für die Fraktion Mitglied in einem parlamentarischen Untersuchungsausschuss war. Der Kommentar überschreitet die Grenzen zulässiger Öffentlichkeitsarbeit, weil er ausschließlich eine parteipolitische Auseinandersetzung vor dem Hintergrund der für Mai 2015 angesetzten Wahlen zur Bürgerschaft zum Gegenstand hatte;

- übernahm die Gruppe die Kosten für eine Weihnachtsanzeige einer Fraktion der Wählervereinigung in der Stadtverordnetenversammlung der Stadt Bremerhaven.

390 Die Fraktion hat zugesagt, einen mit dem Kommentar des Regierungsmitglieds vergleichbaren Beitrag nicht wieder in der Fraktionszeitschrift zu veröffentlichen. Zur Erläuterung dieser Veröffentlichung hat sie dargelegt, der Kommentar habe das Regierungshandeln zu einem Thema darstellen sollen, das in der betreffenden Ausgabe der Fraktionszeitschrift vertieft behandelt worden sei.

391 Der Kommentar der Abgeordneten sei nicht in der Vorwahlzeit veröffentlicht worden. Ferner habe der Untersuchungsausschuss - mit dessen Arbeit sich der Kommentar inhaltlich auseinandersetze - auch die Funktion eines „Kampfinstrumentes der parlamentarischen Opposition“. Der Kommentar habe dazu gedient, die „parlamentarische Chancengleichheit“ wieder herzustellen bzw. zu wahren.

392 Der Rechnungshof stützt seine Kritik darauf, dass der Kommentar zum Untersuchungsausschuss ausdrücklich einen Zusammenhang mit der bevorstehenden Wahl herstellte und keine Sachinformationen über Arbeitsergebnisse des Ausschusses und deren Bewertung aus Fraktionsicht enthielt. Zum Zeitpunkt seines Erscheinens hatte die Bürgerschaft den Wahltag bereits festgesetzt. Nach der insoweit entsprechend heranzuziehenden Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts beginnt mit der Bestimmung des Wahltages für den Deutschen Bundestag die Vorwahlzeit. Sie umfasst in der Praxis des Bundes etwa zwölf Monate.

393 Der Liquidator der Gruppe hat mitgeteilt, die Kosten für die Weihnachtsanzeige seien versehentlich aus Gruppenmitteln bezahlt worden. Während des Prüfungsverfahrens hat der Liquidator dem Rechnungshof die Rückerstattung des Betrags für die Weihnachtsanzeige an die Gruppe nachgewiesen.

4 Veranstaltungen, Bewirtungen und Repräsentation

394 Die Fraktionen und die Gruppe gaben im Berichtszeitraum Mittel auch für Veranstaltungen, Bewirtungen und Repräsentation aus. Bei der Prüfung dieser Ausgabepositionen hat der Rechnungshof folgende Sachverhalte beanstandet:

- Ausgaben für die Einladungen zur Vernissage eines Künstlers;

- Ausgaben für eine Feierlichkeit anlässlich des 30-jährigen Bestehens einer Fraktion, u. a. für Catering und ein Unterhaltungsprogramm mit Showeinlage;
- Bezahlung von Tagungspauschalen sowie die Bewirtung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer anlässlich eines Beiräte-Seminars.

395 Der Rechnungshof hat insbesondere auf den fehlenden inhaltlichen Bezug dieser Ausgabepositionen zur Fraktionsarbeit hingewiesen. Die in einer Stellungnahme vertretene Auffassung, die politische Arbeit der Beiräte stelle eine „unverzichtbare Funktion“ auch für die Fraktionsarbeit dar und die Unterstützung der Beiräte sei als „Teil ihrer Wertschätzung“ anzusehen, ändert daran nichts. Es ist nicht Aufgabe der Fraktionen und Gruppen, Beiratsmitglieder ihrer Partei durch die Finanzierung von Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu befähigen und sie zusätzlich zu bewirten.

5 Geschenke

396 Zwei Fraktionen haben sowohl Beschäftigte als auch Mitglieder ihrer Fraktion zu besonderen Anlässen (z. B. Geburtstagen) aus Fraktionsmitteln beschenkt. Derartige Geschenke aus Steuermitteln gibt es im öffentlichen Dienst nicht. Der Rechnungshof hat die Praxis der beiden Fraktionen beanstandet, weil solche Geschenke dem persönlichen Rechtskreis zuzuordnen sind und rein soziale Funktionen haben.

397 Beide Fraktionen haben zunächst darauf verwiesen, die Arbeitsverhältnisse mit ihren Beschäftigten unterschieden sich von denen im öffentlichen Dienst und als Tendenzbetriebe unterlägen sie keiner tariflichen Bindung. Im Übrigen hätten sie sich an den im Steuerrecht zulässigen steuerfreien Leistungen an Beschäftigte orientiert. Nach vertiefter Diskussion mit dem Rechnungshof will eine Fraktion künftig von derartigen Geschenken absehen.

398 Der Rechnungshof hält es für geboten, dass alle Fraktionen von Geschenken absehen, die keinen Bezug zur parlamentarischen Fraktionsarbeit aufweisen. Steuerrechtliche Vorgaben für Leistungen des Arbeitgebers sind lediglich für die Beurteilung als steuerpflichtige oder -befreite Leistung, nicht aber für die Verwendung staatlicher Mittel für Fraktionsarbeit von Bedeutung. Geschenke an Fraktionsmitglieder oder Beschäftigte aus diesen Mitteln sind allenfalls dann vertretbar, wenn sie einen unmittelbaren Bezug zur geleisteten Arbeit haben. Das kann beispielsweise bei Jubiläen der Fall sein.



6 Abschließende Würdigung

399 Die Fraktionen und die Gruppe haben die von der Bürgerschaftskanzlei erhaltenen Geldleistungen in den Bereichen Veranstaltungen, Öffentlichkeitsarbeit, Repräsentation, Bewirtungen sowie Geschenke - abgesehen von den festgestellten Sachverhalten - bestimmungsgemäß verwendet.





Rechnungshof
der Freien Hansestadt Bremen



Bremen, den 10. Februar 2016

Sokol

Meyer-Stender

Dr. Brockmüller

Dr. Otten

