

Bericht und Antrag des staatlichen Rechnungsprüfungsausschusses zur Haushaltsrechnung der Freien Hansestadt Bremen für das Jahr 2014**I. Bericht**

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss hat sich in seinen Sitzungen am 4. November 2016, 2. Dezember 2016, 1. Februar 2017 und 31. März 2017 mit der Haushaltsrechnung für das Jahr 2014 und insbesondere mit den Prüfungsergebnissen des Rechnungshofs befasst und dabei den Rechnungshof, die Finanzverwaltung sowie diejenigen Ressorts, zu deren Haushaltsführung der Rechnungshof Bemerkungen für erforderlich hielt, hinzugezogen. Die Ergebnisse dieser Beratungen und die Bemerkungen des staatlichen Rechnungsprüfungsausschusses sind nachfolgend aufgeführt. Die Überschriften und die Textzahlen (Tz.) zu 1.1 beziehen sich auf den Jahresbericht 2016 (Land) des Rechnungshofs.

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

1. Jahresbericht des Rechnungshofs 2016**1.1 Vorbemerkungen, Tz. 1 bis 12**

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss nimmt zur Kenntnis, dass die Bürgerschaft (Landtag) über die Entlastung des Senats für das Haushaltsjahr 2012 am 22. April 2015 beschlossen hat, Beschluss der Bürgerschaft (Landtag) Nr. 18/1327, und dass die Bürgerschaft (Landtag) über die Entlastung des Senats für das Haushaltsjahr 2013 bis zum Redaktionsschluss des Jahresberichts noch nicht beschlossen hat.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss nimmt ferner zur Kenntnis, dass die Bürgerschaft (Landtag) dem Rechnungshof für seine Rechnungslegung zum Haushaltsjahr 2014 am 9. Dezember 2015 Entlastung erteilt hat, Beschluss der Bürgerschaft (Landtag) Nr. 19/145 Ziffer 4).

1.2 Haushaltsgesetz (einschließlich Haushaltsplan) und Haushaltsrechnung 2014, Tz. 13 bis 53

Der Senat hat die Haushaltsrechnung für das Jahr 2014 am 8. Dezember 2015 vorgelegt (Drs. 19/209). Die Kreditaufnahmegrenze nach Artikel 131a Landesverfassung (LV) ist 2014 für Land und Stadt zusammen um rd. 263,4 Mio. € unterschritten worden. Die bei Haushaltsaufstellung lediglich mit 32,7 Mio. € angenommene Unterschreitung ist durch Steuermehreinnahmen und Zinsminderausgaben übertroffen worden.

Mit Abschluss der Haushalte 2014 des Landes und der Stadtgemeinde Bremen konnten die bestehenden Verlustvorträge – insbesondere aufgrund erheblicher Mehreinnahmen aus EU-finanzierten Programmen – um insgesamt rd. 7,4 Mio. € reduziert werden. Die Höhe der Rücklagen und übertragenen Reste betrug rd. 107,2 Mio. €. Die Haushaltsrechnung des Landes Bremen wies beim Finanzierungssaldo eine Unterdeckung von rd. 13,7 Mio. € (ohne Konsolidierungshilfe des Bundes) aus.

Der Rechnungshof hat in sieben Fällen Haushaltsüberschreitungen des Landes festgestellt, die das Budgetrecht des Parlaments verletzten. Die Gesamtsumme ist mit rd. 0,7 Mio. € gegenüber dem Vorjahr gesunken.

Die Senatorin für Finanzen hat den staatlichen und städtischen Haushalts- und Finanzausschüssen darüber am 15. Januar 2016 detailliert berichtet (Vorlage 19/93 L zugleich 19/97 S).

Die haushaltsgesetzlichen Kreditermächtigungen sowie die Obergrenzen für Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen sind 2014 eingehalten worden. Der Gesamtbestand der Verpflichtungen des Landes hat sich verringert.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss nimmt die Ausführungen des Rechnungshofs zur Kenntnis. Er bittet die Senatorin für Finanzen, die detaillierte Berichterstattung über Haushaltsüberschreitungen fortzusetzen, auch mit dem Ziel, Anzahl und Umfang weiter zu verringern.

1.3 Bremen bilanziert, Tz. 54 bis 92

Nach der Eröffnungsbilanz zum 1. Januar 2010 haben das Land und die Stadtgemeinde Bremen zum fünften Mal einen doppelten Jahresabschluss vorgelegt, der aus der Vermögensrechnung (Bilanz) und der Erfolgsrechnung (Gewinn- und Verlustrechnung) besteht. Wie in den Vorjahren hat das Finanzressort den Jahresabschluss grundsätzlich nach den von den Finanzressorts von Bund und Ländern erarbeiteten bundeseinheitlichen „Standards staatlicher Doppik“ erstellt. Weitere Vorschriften, z. B. Konsolidierungsrichtlinien oder Vorschriften zur Umsetzung der Standards, hat Bremen noch nicht entwickelt.

Wie im Vorjahr hat das Finanzressort, abweichend von den Standards staatlicher Doppik, bei der 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 bewilligten Ressorts nicht erbracht.

Der Rechnungshof erwartet, dass umgehend die Voraussetzungen zur korrekten Aktivierung der Zuwendungen und Zuschüsse geschaffen werden. Um die für die Aufstellung des doppelten Jahresabschlusses benötigten Daten gewinnen zu können, ist es erforderlich, die Zuwendungsdatenbank ZEBRA zu ergänzen und diese Daten zeitnah in die Finanzbuchhaltung zu übernehmen. Bis dahin sollte Bremen auf eine Aktivierung verzichten. Das Finanzressort hat mit den Arbeiten zur Anbindung der Zuwendungsdatenbank ZEBRA an die in SAP geführte Finanzbuchhaltung bereits begonnen und sagt zu, die Projektarbeiten prioritär fortzuführen. Bis zur Fertigstellung der Arbeiten wird auf eine Aktivierung verzichtet.

Ferner erwartet der Rechnungshof, dass alle wesentlichen Rückstellungen, einschließlich der für Überstunden und Gleitzeitguthaben, gebildet werden. Zumindest für Mehrarbeitsstunden liegen ausreichend Informationen vor. Das Finanzressort begründet die unterlassene Rückstellungsbildung im Wesentlichen mit dem Fehlen einer flächendeckenden elektronischen Arbeitszeiterfassung.

Aus dem Koalitionsvertrag vom Juli 2015 geht hervor, dass eine für alle verbindliche einheitliche Bilanzrichtlinie zu entwickeln ist, um die Vergleichbarkeit zu verbessern. Um dieses Ziel 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 vordringliches Ziel, um einen aussagefähigen Geschäftsbericht zu erhalten. Das Finanzressort hat im Rahmen des Programms „Zukunftsorientierte Verwaltung“ (ZOV) bereits ein Teilprojekt für die Erstellung einer Bilanzierungsrichtlinie eingerichtet.

Für die Verbesserung der Aussagekraft des doppelten Jahresabschlusses ist es unabdingbar, baldmöglichst den bisher gemeinsamen Finanzkreis für Land und Stadtgemeinde Bremen systemtechnisch zu trennen, damit zwei Buchungskreise geschaffen werden können.

Einen alle drei Gebietskörperschaften umfassenden Konzernabschluss für Bremen erstellen zu können, bleibt aus der Sicht des Rechnungshofs wünschenswert. Dafür ist es erforderlich, die Finanzbuchhaltung in Bremerhaven so umzustellen, dass sie die staatliche Doppik unterstützt.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich den Hinweisen des Rechnungshofs an, und bittet das Finanzressort,

- die Anbindung der Zuwendungsdatenbank ZEBRA an die in SAP geführte Finanzbuchhaltung zügig umzusetzen;
- zu berichten, wie und in welchem Umfang zukünftig eine Rückstellungsbildung für Überstunden und Gleitzeitguthaben bzw. zumindest für die Mehrarbeitsstunden erfolgen kann;
- das Teilprojekt für die Erstellung einer Bilanzierungsrichtlinie fristgerecht umzusetzen, parallel zu überprüfen, ob zusätzlich ein Kontierungshandbuch erforderlich ist und nach Erstellung der Bilanzierungsrichtlinie über die Erforderlichkeit des Kontierungshandbuchs zu berichten;
- mit den konzeptionellen Arbeiten zur systemtechnischen Trennung des bisher gemeinsamen Finanzkreises für das Land und die Stadtgemeinde Bremen zu beginnen und über die notwendigen Umsetzungsschritte und die in diesem Zusammenhang entstehenden Aufwendungen zu berichten.

Um eine entsprechende Berichterstattung wird bis zum 30. September 2017 gebeten.

1.4 Steuern, Schulden und Zinsen 2015, Tz. 93 bis 106

Die steuerabhängigen Einnahmen des Stadtstaats sind im Jahr 2015 erneut angestiegen, und zwar um rd. 4,1 % im Vergleich zum Vorjahr, auf nunmehr gut 3,6 Mrd. €. Sowohl bei den Steuereinnahmen (rd. + 5,3 %) als auch bei den Einnahmen aus Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen (rd. + 0,5 %) ist ein Anstieg zu verzeichnen gewesen.

Bei der Neuverschuldung stellt sich die Entwicklung in den einzelnen Gebietskörperschaften wie folgt dar. Das Land hatte Ende 2015 fast 11 Mrd. € Schulden. Die Schulden in der Stadtgemeinde Bremen haben sich um rd. 1,7 % auf jetzt rd. 8,9 Mrd. € und in der Stadtgemeinde Bremerhaven um rd. 3,9 % auf fast 1,7 Mrd. € erhöht. Das Land und seine Stadtgemeinden zusammen weisen einen Schuldenstand von jetzt insgesamt rd. 21,5 Mrd. € auf.

Sowohl die Zinsausgaben der Stadtgemeinde Bremen (um rd. 7 Mio. € auf rd. 243,5 Mio. €) als auch die der Stadtgemeinde Bremerhaven (um rd. 4,6 Mio. € auf rd. 50,8 Mio. €) sind im Vergleich zum Jahr 2014 gesunken. Demgegenüber sind die Zinsen des Landes Bremen erheblich gestiegen (um rd. 47,1 Mio. € auf rd. 335,5 Mio. €), sodass die Zinsausgaben des Stadtstaats im Jahr 2015 insgesamt gestiegen sind und zwar um rd. 6,0 % auf rd. 629,8 Mio. €. Angesichts des wachsenden Schuldenstands lässt sich nur ein Teil der Zinsmehrbelastungen durch Zinssicherungsgeschäfte auffangen.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss nimmt den Bericht des Rechnungshofs zur Kenntnis.

1.5 Sanierungsphase – Haushaltsüberwachung durch den Stabilitätsrat, Tz. 107 bis 143

Der Stabilitätsrat überwacht anhand von Kennzahlen wie Pro-Kopf-Verschuldung, Zins-Steuer-Quote, Kreditfinanzierungsquote und Finanzierungssaldo pro Kopf die Konsolidierung der Haushalte von Bund und Ländern. Auch wenn bei einzelnen Kennzahlen ein positiver Trend erkennbar ist, bleibt Bremen auf absehbare Zeit Haushaltsnotlageland. Die von Bremen aufgezeigten finanziellen Risiken sowie die nicht abschätzbaren Auswirkungen der hohen Zahl an Flüchtlingen stellen eine haushaltspoli-

tische Herausforderung dar. Um Bremen bei seinen Konsolidierungsanstrengungen nachhaltig unterstützen zu können, hat der Stabilitätsrat im Dezember 2015 eine Verlängerung der Vereinbarung zum Sanierungsprogramm über das Jahr 2016 hinaus angeregt.

Die Vorgaben zur Gewährung von Konsolidierungshilfen konnten bislang aufgrund von Zinsminderausgaben und ständig wachsenden Steuereinnahmen eingehalten werden, obwohl Steuermehreinnahmen vorrangig für Mehrausgaben verwandt worden sind. Diese Einhaltung ist ab dem Jahr 2018 ohne weitere Haushaltsverbesserungen jedoch gefährdet, so dass eine stärkere Haushaltskonsolidierung auf der Ausgabenseite für unabdingbar gehalten wird.

Das Verwaltungshandeln ist weiter zu optimieren und die Förderung freiwilliger Aufgaben zu hinterfragen. Investitionsmittel sollten zudem vorrangig für den Erhalt der vorhandenen Infrastruktur eingesetzt werden. Neuinvestitionen sind nur dann wirtschaftlich vertretbar, wenn die erwarteten Erträge nachweislich höher sind, als die mit dem Abbau des Sanierungsstaus zu erzielenden Vorteile.

Es wird immer schwieriger werden, künftige Budgetrisiken durch Haushaltsumsichtungen auszugleichen, weil der haushaltsmäßige Spielraum – bei Zinssatzsteigerungen nicht zuletzt durch fehlende Zinsminderausgaben – immer enger wird.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss nimmt die Ausführungen des Rechnungshofs zur Kenntnis. Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss erwartet, dass die bekannten Haushaltsrisiken angemessen in der mittelfristigen Finanzplanung berücksichtigt werden und die zukünftigen Haushalte am Ziel der Haushaltskonsolidierung ausgerichtet werden.

1.6 Personalhaushalt, Tz. 144 bis 166

Die Personalausgaben stiegen im Jahr 2014 gegenüber dem Vorjahr um 4 % auf 1 702,9 Mio. €. Das ist sowohl auf Tarifsteigerungen und die Erhöhung der Besoldungs- und Versorgungsbezüge als auch auf ein größeres Beschäftigungs- und Versorgungsvolumen zurückzuführen.

Der Anteil der Personalausgaben an den Gesamtausgaben sank im Jahr 2014 gegenüber dem Vorjahr leicht um 0,1-%-Punkte auf 25,9 %. Diese Entwicklung ist jedoch dadurch zu erklären, dass die Gesamtausgaben mit 4,4 % noch stärker als die Personalausgaben stiegen.

Das Beschäftigungsvolumen erhöhte sich im Kernbereich gegenüber dem Vorjahr um 55 Vollzeiteinheiten bzw. 0,4 % auf 13 459 Vollzeiteinheiten. Das seit dem Jahr 2010 bestehende personalwirtschaftliche Einsparziel von 200 VZE für das Jahr 2014 wurde damit im Kernbereich nicht erreicht.

Mehrere Produktpläne haben ihre Zielzahlen zum Jahresende 2015 nicht eingehalten und insgesamt um 156,3 VZE überschritten. Die Überschreitungen wären noch höher ausgefallen, wenn nicht Produktpläne, die ihre Beschäftigungszielzahl noch im November 2015 überschritten, nicht verbrauchte Haushaltsmittel für temporäre Zielzahlerhöhungen für Dezember 2015 genutzt hätten. Daraus wird deutlich, dass eine rein an der Beschäftigungszielzahl orientierte Betrachtung der Konsolidierung des Personalhaushalts nicht zu belastbaren Erkenntnissen führt.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich den Feststellungen des Rechnungshofs an.

1.7 Dolmetsch- und Übersetzungsleistungen, Tz. 167 bis 182

Gerichte, Staatsanwaltschaften und Polizei ziehen bei Bedarf in Gerichtsverfahren und Vernehmungen externe Dienstleister für Dolmetsch- oder Übersetzungsleistungen heran, die für die mündliche Verständigung sorgen oder Schriftgut übersetzen. Die Vergütung der Dienstleister richtet sich für Gerichte und Staatsanwaltschaften nach dem Justizvergütungs- und Entschädigungsgesetz (JVEG), das ebenfalls für Teile der Polizeiarbeit anzuwenden ist.

Um Verwaltungsaufwand zu reduzieren und so Kosten zu sparen, ist es nach JVEG möglich, mit häufiger in Anspruch genommenen Dienstleistern Vergütungsvereinbarungen mit geringeren – nicht aber höheren – als den gesetzlichen Vergütungen abzuschließen. Diese Möglichkeit haben Gerichte und Staatsanwaltschaften genutzt und einheitliche Vergütungsvereinbarungen mit einigen Dienstleistern abgeschlossen. Darin sind u. a. pauschal zu vergütende Mindestreisezeiten festgelegt. Da Anreiseorte von Dienstleistern teilweise in unmittelbarer Nähe zu Gerichten und Staatsanwaltschaften liegen, führten abrechenbare Mindestreisezeiten dazu, dass höhere Vergütungen als nach dem JVEG vorgesehen gezahlt wurden. 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.

Verschiedene Dienstleister haben – sowohl für Dolmetschleistungen als auch für Fahrzeiten – deutlich geringere Vergütungen angeboten oder berechnet als jene Dienstleister, mit denen Vergütungsvereinbarungen bestehen. 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.

In Einzelfällen hat der Rechnungshof bei Gerichten, Staatsanwaltschaften und der Polizei Abrechnungsmängel festgestellt, die vor Zahlung zu Nachfragen und gegebenenfalls korrigierten Abrechnungen hätten führen müssen. Dies ist unterblieben und hat zu nicht erforderlichen Ausgaben geführt. Der Rechnungshof hat beide Ressorts gebeten, darauf hinzuwirken, dass ihre Dienststellen Rechnungen der Dienstleister ordnungsgemäß bearbeiten. Das Justizressort hat mitgeteilt, es habe die Dienststellenleitungen gebeten, dafür zu sorgen, dass Rechnungen gemäß den Vorschriften geprüft werden. Das Innenressort hat darauf verwiesen, die Polizei werde im Zuge einer beabsichtigten Neuregelung die vom Rechnungshof benannten Mängel abstellen.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich den Empfehlungen des Rechnungshofs an.

1.8 Förderung eines überregionalen Forschungsinstituts, Tz. 183 bis 205

Das geprüfte Forschungsinstitut gehörte bis zum Jahr 2011 zur Universität Bremen und wurde zum 1. Januar 2012 in eine GmbH ausgegründet. Zum 1. Januar 2013 wurde es in die überregionale Förderung aufgenommen. Der Rechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Instituts für die Jahre 2012 bis 2014 geprüft.

Der Rechnungshof bemängelt Fälle von nicht ordnungsgemäßer Haushalts- und Wirtschaftsführung. Er sieht Versäumnisse sowohl des Ressorts als auch des Instituts. Im Einzelnen geht es um folgende Beanstandungen und Konsequenzen:

- Es gab einen Antrag auf Sonderfinanzierung für den Erwerb von Anlagevermögen, obwohl noch genügend Eigenmittel zur Verfügung standen. Das Institut wollte seine Liquidität schonen. Die Mittel wurden an das Ressort zurückerstattet.
- Das Ressort hatte einen Sicherheitszuschlag für „Unvorhergesehenes“ für eine Baumaßnahme pauschal ausgezahlt. Dies ist nach Auffassung des Rechnungshofs nicht zulässig. Das Ressort gibt an, diese Praxis inzwischen beendet zu haben; solche Zahlungen würden nur noch nach nachgewiesener Kostensteigerung spezifischer Leistungen ausgezahlt.
- Für die Finanzierung von Anlagen wurden durch das Institut gleichzeitig Anträge beim Bund und beim Land gestellt. Beide Anträge wurden bewilligt. Das Ressort war über diese „Doppelbeantragung“ nicht informiert. Die Endabrechnung der Maßnahme steht noch aus. Das Ressort berechnet regelmäßig Zinsen auf diese Forderung.
- Der Rechnungshof bemängelt das Vorgehen des Instituts bei der Übertragung nicht verwendeter Zuwendungsmittel von einem Jahr auf das

nächste. Dies sei nur zulässig für hinreichend bestimmte Investitionen, aber nicht für Eventualitäten und schon gar nicht im Falle von Doppelförderung. Das Ressort hat erklärt, dass diese Praxis inzwischen abgestellt worden sei.

- Der Rechnungshof stellte bei dem Institut eine mangelhafte Trennungsbuchrechnung fest. Institute, die sowohl wirtschaftliche als auch nicht wirtschaftliche Tätigkeiten ausführen, sind verpflichtet sicherzustellen, dass es nicht zu einer Quersubventionierung der wirtschaftlichen durch die nicht wirtschaftlichen Geschäftsbereiche kommt. Einige wirtschaftliche Aufträge des Instituts führten zu Verlusten. Dies lag teilweise an den für ein Forschungsinstitut zu niedrig kalkulierten Gemeinkosten für Projekte, die es von der Universität übernommen hatte. Teilweise erwirtschaftete das Institut aber auch Verluste aus Projekten, die es für das Gesundheitsressort ausführte, weil es gegenüber dem Gesundheitsressort keine kostendeckenden Entgelte durchzusetzen vermochte. Institut bzw. Ressort haben erklärt, dass inzwischen Aufträge an Dritte auf der Basis einer Vollkostenkalkulation angeboten werden und das Projektcontrolling insbesondere für mehrjährige Projekte verbessert worden sei.

Die Herauslösung des Instituts aus der Universität und die Gründung einer GmbH war ein sehr komplexer Vorgang. Eine leistungsfähige Geschäftsführung, die sicher auf der Basis der neuen Aufgaben und Regeln operieren konnte, war nicht von Anfang an gegeben.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich den Ausführungen des Rechnungshofs an und nimmt die Stellungnahmen des Ressorts zur Kenntnis. Er bittet das Wissenschaftsressort, dem Ausschuss für Wissenschaft, Medien, Datenschutz und Informationsfreiheit bis zum 31. August 2017 zu berichten:

- über das Ergebnis der Schlussabrechnung der Sonderfinanzierung und die sich daraus ergebenden Rückforderungs- und Zinsansprüche sowie
- über das Ergebnis der Verhandlungen zwischen dem Forschungsinstitut und dem Gesundheitsressort zur Kostendeckung künftig zu beauftragender Dienstleistungen.

1.9 Haushalts- und Wirtschaftsführung des International Graduate Centers, Tz. 206 bis 233

Das International Graduate Center (IGC) ist eine Graduiertenschule, die an der Hochschule Bremen (Hochschule) angesiedelt ist. Der Rechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung des IGC der Jahre 2011 bis 2013 geprüft.

Das IGC gewährte einem Teil seiner Studierenden Rabatte auf Studienentgelte. Solche Ermäßigungen sieht die Entgeltordnung der Hochschule für das Studium in weiterbildenden Masterstudiengängen (EntgeltO) jedoch nicht vor.

Zwischen dem Buchführungssystem der Hochschule (SAP) und dem IGC-eigenen System zur Verwaltung der Studienverläufe (CRM), in das auch Rechnungs- und Zahlungsdaten eingetragen werden, gibt es keine Schnittstelle. Die Beschäftigten des IGC tragen Daten getrennt voneinander in beide Systeme ein. Manuelle Abgleiche sind erforderlich. Diese Arbeitsschritte verursachen Mehrarbeit, in einigen Fällen fehlerhafte Daten sowie teilweise unzutreffende und zu selten verschickten Mahnungen.

Für Professorinnen und Professoren, die Lehrveranstaltungen nebenamtlich durchführen, ist die Nebentätigkeits-Vergütungsverordnung (NVergVO) einschlägig. Danach ist die Tätigkeit der Lehrenden in der Regel mit Stundensätzen von 29,05 € zu vergüten. Tatsächlich vergütete das IGC deren Lehrtätigkeit jedoch ohne Rechtsgrundlage mit Stundensätzen zwischen 50 € und 75 €. Das Ressort duldet das Vorgehen des IGC.

Der Wissenschaftsplan des Landes enthält für das IGC die Vorgabe, sämtliche durch seinen Betrieb entstehenden Kosten (Vollkosten) durch Erträ-

ge zu decken und nicht kostendeckende Studiengänge einzustellen. Die Hochschule erstellte bisher jedoch keine Vollkostenrechnung für das IGC. Insgesamt erzielte das IGC in den Jahren 2011 bis 2013 bereits ohne Berücksichtigung der zu den Vollkosten fehlenden anteiligen Gemeinkosten einen Fehlbetrag von rd. 213 T€. Aus Auswertungen des IGC ergab sich nicht, welche Studiengänge kostendeckend waren.

Die Hochschule hat mitgeteilt, sie werde

- die EntgeltO überarbeiten und eindeutige Regelungen für die Reduzierung von Studienentgelten schaffen,
- für Rechnungs- und Zahlungsdaten sowie für das Mahnwesen des IGC künftig nur das SAP-System nutzen. Sie ermittle zurzeit die technischen Umsetzungsmöglichkeiten, die Finanzdaten über eine Schnittstelle vom SAP-System in das CRM-System zu überführen.
- für das IGC die Vollkostenrechnung einführen, Maßnahmen zur Kostendeckung ergreifen und künftig Gebühren erheben, die sämtliche Kosten berücksichtigen.

Die Hochschule und das Wissenschaftsressort sind der Auffassung, eine an der NVergVO orientierte Vergütung für nebenamtlich Lehrende führe mangels Personal, das bereit wäre, zu diesen Sätzen zu lehren, zur Einstellung des IGC. Damit sei ein hoher finanzieller Schaden und ein Prestigeverlust verbunden.

Der Rechnungshof hat die Hochschule aufgefordert,

- die Studienentgelte vor der Überarbeitung der EntgeltO neu zu kalkulieren und dabei mögliche Entgeltreduzierungen einzubeziehen.
- die Handlungsalternativen – Anpassung des SAP-Systems bzw. Programmierung einer Schnittstelle zwischen beiden Systemen – in einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gegenüberzustellen sowie
- künftig keine höheren Vergütungen an nebenamtlich Lehrende zu zahlen, als es die NVergVO vorsieht.

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass es einer politischen Entscheidung zur Lösung des Problems bedarf, wenn die Position der Hochschule zutrifft, dass die Existenz des IGC ohne erhöhte Stundensätze infrage stünde.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich den Ausführungen des Rechnungshofs an. Er bittet das Wissenschaftsressort, dem Ausschuss für Wissenschaft, Medien, Datenschutz und Informationsfreiheit sowie dem staatlichen Rechnungsprüfungsausschuss bis zum 30. September 2017 darüber zu berichten, inwieweit die Anregungen des Rechnungshofs

- zur Überarbeitung der Entgeltordnung der Hochschule,
- zur Umsetzung von Maßnahmen hinsichtlich der Kostendeckung des IGC,
- zur Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hinsichtlich der Anpassung des SAP-Systems einerseits und der Programmierung einer Schnittstelle zwischen dem SAP- und dem CRM-System andererseits sowie
- zur Gewährung von Vergütungen an nebenamtlich Lehrende, die der NVergVO entsprechen, berücksichtigt worden sind.

1.10 Zuwendungen für Altenhilfe, Tz. 234 bis 258

Seit 2001 besteht die Möglichkeit, niedrighschwellige Betreuungsangebote und Modellvorhaben zur Erprobung neuer Versorgungskonzepte – insbesondere für demenzkranke Pflegebedürftige – finanziell zu fördern. Als förderfähig gelten z. B. Betreuungsgruppen und die stundenweise Entlastung pflegender Angehöriger. Der Spitzenverband Bund der Pflegekassen stellt für solche Vorhaben im Wege der Anteilsfinanzierung Mittel des sogenannten Ausgleichsfonds zur Verfügung. Für das Land Bremen beläuft sich der Förderrahmen daraus auf rd. 310 T€ jährlich. Die Mittel des Fonds ergänzen die jeweiligen Landesmittel für einzelne Projekte um den gleichen Betrag.

Das zuständige Sozialressort hat Projekte der Altenhilfe jedoch zu einem erheblichen Teil ausschließlich aus dem Bremer Haushalt gefördert. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass es trotz enger Zusammenarbeit mit den freien Trägern und Selbsthilfeinitiativen nicht im gebotenen Umfang darauf hingewirkt habe, deren Projekte an den Förderkriterien des Ausgleichsfonds zu orientieren. Zudem habe es bereits laufende Projekte nicht in der notwendigen Tiefe auf eine mögliche Förderfähigkeit aus dem Ausgleichsfonds überprüft. Das Sozialressort hat in den Jahren 2009 bis 2014 nicht in ausreichendem Maß alle Möglichkeiten ausgeschöpft, Mittel des Ausgleichsfonds für eine Refinanzierung von Bremen geförderter Projekte zu nutzen. Für die Jahre 2009 bis 2014 sind dem Land möglicherweise erhebliche Einnahmen verloren gegangen.

Das Ressort hat entgegnet, ein vollständiger Abruf der Mittel aus dem Ausgleichsfonds entspräche nicht einer gezielten Förderung und effizienten Nutzung der Gelder. Im Übrigen seien alle eingehenden Anträge auf ihre Förderfähigkeit aus Mitteln des Ausgleichsfonds überprüft worden. Ob noch weitere Anträge eingehen würden, sei nicht absehbar. Im Übrigen beständen keine verlässliche Förderbasis und keine Planungssicherheit bedingt durch Haushaltssperren und Planungsreserven bzw. Umlagen.

Den Rechnungshof hat die Argumentation des Ressorts nicht überzeugt. Er hält es nach wie vor für geboten, den fachlich-inhaltlichen Rahmen für Projekte der Altenhilfe so zu setzen, dass sie so weit wie möglich aus dem Ausgleichsfonds gefördert werden können und damit die von Bremen eingesetzten Mittel refinanziert werden können.

Inzwischen ist das Sozialressort dabei, die Richtlinien für die Vergabe von Mitteln für Projekte der Altenhilfe neu zu strukturieren, sodass Antragstellende sich besser und einfacher zurecht finden. Bis dahin – so das Sozialressort – werden Antragstellende wie auch schon in der Vergangenheit so beraten, dass sie zum einen möglichst Projekte und Maßnahmen beantragen, die die schon bestehenden guten Strukturen der Altenhilfe in Bremen ergänzen oder bestehende Versorgungslücken schließen. Zum anderen werde aber nach wie vor darauf geachtet und auch entsprechend beraten, dass diese Projekte auch aus dem Ausgleichsfonds finanziert werden könnten. Zum Bedauern des Ressorts würden aber nicht alle Antragstellenden diese Beratung auch umsetzen, sodass Anträge auch häufiger abgelehnt werden müssten. Das Ressort legt großen Wert darauf, nur Projekte zu fördern, die die bremischen Besonderheiten und Gegebenheiten berücksichtigen – das passe aber nicht immer unter die Vorgaben, die für eine Förderung aus dem Ausgleichsfonds gelten. Das Ressort rechnet damit, bis Ende des Jahres die neuen Richtlinien fertiggestellt zu haben.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss nimmt die Bewertungen und Empfehlungen des Rechnungshofs zur Kenntnis und bittet das Sozialressort, bis zum 30. September 2017 über den Stand der getroffenen und bereits durchgeführten Maßnahmen, insbesondere zu den neuen Richtlinien und den ersten Erfahrungen mit ihr, zu berichten. Der Ausschuss bittet das Sozialressort, in diesem Bericht auch darzulegen, welche Projekte der offenen Altenhilfe, die mit bremischen Mitteln gefördert wurden, im Jahr 2016 auch eine Förderung aus dem Ausgleichsfonds erhalten haben, und bei welchen dies nicht möglich war.

1.11 Wirtschaftsförderung durch Wagniskapital, Tz. 259 bis 284

Die Förderung durch Wagniskapital erfolgt über eine Tochtergesellschaft der Bremer Aufbau-Bank GmbH (BAB), die sich an Unternehmen still oder offen beteiligt. Nach den Rahmenrichtlinien für die Förderung mit Wagniskapital soll sich die Beteiligungsgesellschaft nur dann an Unternehmen beteiligen, wenn dies der Finanzierung eines innovativen oder auf Wachstum ausgerichteten Vorhabens dient.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass das von der Beteiligungsgesellschaft vergebene Wagniskapital häufig nicht zur Finanzierung eines Vorhabens im Sinne der Rahmenrichtlinien diene. Unternehmen, die Beteiligungskapital erhielten, benötigten dieses häufig deshalb, weil sie zu geringe Eigenkapitalquoten aufwiesen oder weil deren Hausbanken eine Finanzie-

rung des laufenden Geschäftsbetriebs oder benötigter Waren an die Einbindung eines weiteren Kapitalgebers geknüpft hatten. Zudem überprüfte die Beteiligungsgesellschaft die tatsächliche Verwendung des Beteiligungskapitals durch die Unternehmen nur unzureichend. Schließlich ermittelte sie auch die Wirksamkeit der Fördermaßnahmen nicht systematisch.

In einem von der BAB verwalteten Haftungsfonds befinden sich seit 2010 rd. 6 Mio. €, die bisher mangels Nachfrage nicht als Wagniskapital in Anspruch genommen wurden.

Der Rechnungshof hat empfohlen, Förderungen mit Wagniskapital nur unter Einhaltung der dafür vorgesehenen Rahmenrichtlinie zu vergeben, Verwendungsprüfungen vorzunehmen und konkrete Wirkungen der Förderung mit Wagniskapital zu erheben. Zudem hat er empfohlen, zu überprüfen, ob die in dem Haftungsfonds für Wagniskapital von der BAB verwalteten Mittel noch in dem gegenwärtig zur Verfügung stehenden Umfang erforderlich sind.

Der Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen hat bereits auf die Ergebnisse der Prüfung reagiert, indem die Förderrichtlinie präzisiert wurde. Es wurde des Weiteren ein verbindliches, produktgerechtes Bewertungsraster für den Verwendungsnachweis mit der Beteiligungs- und Managementgesellschaft Bremen mbH abgestimmt.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich den Ausführungen des Rechnungshofs an. Er bittet das Wirtschaftsressort, ihm bis zum 30. September 2017 darüber zu berichten,

- wie zukünftig sichergestellt wird, dass die Vergabe von Wagniskapital sich auf jene Unternehmen beschränkt, die nach der Rahmenrichtlinie förderfähig sind,
- welche Wirkungen mit den Wagniskapitalförderungen der Jahre tatsächlich erzielt werden konnten, und inwieweit die tatsächlichen Wirkungen von den geplanten Förderwirkungen abwichen und
- wie die von der BAB in dem Haftungsfonds verwalteten Mittel für Wagniskapital zukünftig verwendet werden sollen.

1.12 Vertrag zur Weiterentwicklung der Jacobs University Bremen, Tz. 285 bis 307

Der Rechnungshof überprüfte, ob das Wirtschaftsressort angemessen überwachte, dass die Jacobs University Bremen (JUB) ab 2013 die vertraglich vereinbarten Maßnahmen (insbesondere Einsparungen von Personal, Konzentration auf Schwerpunkte, Steigerung der Erträge aus Studienentgelten) in ausreichender Qualität und Intensität umsetzte, um ab 2018 ohne weitere Unterstützung des Landes ein ausgeglichenes Jahresergebnis zu erreichen.

Gemäß dem 2013 mit dem Land Bremen und der Jacobs Foundation geschlossenen Vertrag ist die JUB verpflichtet, kontinuierlich Rechenschaft darüber abzulegen, ob die verabredeten Ziele erreicht werden. Zur Dokumentation der Zielerreichung muss sie dem Begleitausschuss über ihren Entwicklungsprozess berichten, eine jährliche Sonderprüfung durch eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft durchführen lassen und ihre weiteren Berichtspflichten aus den Zuwendungsverträgen erfüllen. Der Erhalt der jährlichen Zuwendungen seitens Bremens in Höhe von 3 Mio. € bis 2017 war und ist daran geknüpft, dass die JUB eine entsprechende Entwicklung einschlägt.

Der gemäß dem Vertrag 2013 vorgesehene Begleitausschuss begleitet den Entwicklungsprozess der JUB und kontrolliert, ob die JUB die vereinbarten Ziele zeitgerecht und in ausreichendem Maß erreicht. Er 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. Das Controlling und die Vorbereitung der Begleitaus-

schusssitzungen 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 wurden die genannten Aufgaben von einer Beschäftigten mit 0,4 Vollzeiteinheiten wahrgenommen.

Der Rechnungshof überprüfte, inwiefern anhand der Protokolle des Begleitausschusses eine angemessene Kontrolle der JUB-Fortschritte seitens des Ressorts nachvollziehbar war.

Dabei stellte der Rechnungshof fest, dass die Unterlagen zur Vorbereitung der Sitzungen des Begleitausschusses erhebliche Lücken aufwiesen. Seit Mitte des Jahres 2014 hat das Ressort keine schriftliche Analyse zum Umsetzungsstand der im Vertrag vereinbarten Maßnahmen 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.

Der Rechnungshof wies auf die Notwendigkeit hin, 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 sei es erforderlich, Absprachen und vereinbarte Maßnahmen schriftlich festzuhalten. Der Rechnungshof forderte das Ressort auf, 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.

Das Ressort räumte ein, dass die Dokumentation des Controllings phasenweise nicht allen Erfordernissen entsprochen habe, 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. Eine vollständige Dokumentation aller Gesprächsergebnisse sei nach Auffassung des Ressorts dagegen nicht notwendig. Dagegen verwies der Rechnungshof darauf, dass gegenwärtig und künftig mit dem Controlling betreute Personen ihre Tätigkeit nur auf der Grundlage vollständiger Informationen angemessen erfüllen könnten, weshalb eine hinreichende Dokumentation aller maßgeblichen Gesprächsergebnisse unverzichtbar sei.

Zusätzliche Recherchen im Ressort ergaben, dass das Controlling der JUB inzwischen von einem Mitarbeiter des Ressorts durchgeführt wird, dem auch das Controlling anderer großer Beteiligungsgesellschaften unterliegt. Die zusätzliche, nur mit dem Controlling der JUB befasste Stelle ist also nicht mehr eingerichtet worden.

Des Weiteren überprüfte der Rechnungshof, ob die von der JUB jährlich vorzulegenden Sonderprüfungsberichte aussagekräftig im Hinblick auf die Umsetzung der vertraglich vereinbarten Maßnahmen der JUB waren, und ob diese Berichte vom Ressort entsprechend ausgewertet und zur Ableitung von konkreten Fragen, Zielvorgaben oder Ähnliches an die JUB verwendet wurden. Er stellte fest, dass der von der JUB für das Jahr 2012 vorgelegte Prüfbericht vom Ressort analysiert und zu klärende Fragen formuliert wurden. Ob und mit welchem Ergebnis diese Fragen seitens der JUB beantwortet wurden, wurde dagegen nicht dokumentiert. Ob und wie das Ressort die Jahresabschlussberichte 2013 und 2014 ausgewertet hat, war aus den vorgelegten Unterlagen des Ressorts für den Rechnungshof nicht nachzuvollziehen.

Zudem stellte der Rechnungshof fest, dass der Sonderprüfungsbericht 2013 nur unvollständig über die fristgemäße Umsetzung der vertraglich vereinbarten Maßnahmen seitens der JUB berichtete, der Sonderprüfungsbericht 2014 gar nicht. Der Bericht für das Jahr 2014 beschränke sich im Wesentlichen auf die Plausibilitätsprüfung der Planungsrechnung. Er bilde damit aber keine ausreichende Grundlage für das Controlling. Selbst wenn die Planungsrechnung angesichts der Ist-Zahlen plausibel erscheine, ließe dies

nicht den Schluss zu, dass die im Vertrag festgelegten Maßnahmen vereinbarungsgemäß umgesetzt wurden, da die Wirkungen der vereinbarten Maßnahmen sich im finanziellen Ergebnis der Universität regelmäßig erst mittel- bis langfristig zeigen würden. Zudem lag der Sonderprüfungsbericht zum Jahr 2014 erst Ende September 2015 vor.

Das Ressort räumte ein, nicht alle Erläuterungen zum Sonderprüfungsbericht für das Jahr 2014 dokumentiert zu haben. Es habe den Bericht allerdings analysiert und seine Ergebnisse im Begleitausschuss vorgestellt, dort habe auch eine umfassende Diskussion stattgefunden. Das Ressort sagte zu, seine Controllingtätigkeiten besser zu dokumentieren.

Der Rechnungshof forderte das Ressort auf,

- 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 sei es möglich zu bewerten, ob die JUB die Vertragsziele erreichen kann oder nicht.

Der Rechnungshof wies darauf hin, dass in den Zuwendungsverträgen für 2013 und 2014 geregelt war, welche Unterlagen die JUB zu welchem Zeitpunkt vorzulegen hatte. Da nach den Recherchen des Rechnungshofs im Ressort nur ein Teil dieser Unterlagen vorhanden war, liegt laut Rechnungshof der Schluss nahe, dass das Ressort nicht konsequent überwachte, ob die JUB diesen Verpflichtungen fristgerecht nachgekommen war.

Des Weiteren stellte der Rechnungshof fest, dass das Ressort den Zeitpunkt für die Vorlage der Verwendungsnachweise für die öffentlichen Zuwendungen auf den 30. Juni 2017 festgesetzt hatte. Damit habe es sich selbst die Möglichkeit genommen, vor diesem Datum zu beurteilen, ob die JUB die öffentlichen Mittel zweckentsprechend und sparsam verwendet habe oder nicht.

Der Rechnungshof forderte daher das Ressort auf, 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.

Der Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich den Ausführungen des Rechnungshofs an.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss bittet das Wirtschaftsressort, ihm bis zum 30. September 2017 über die erfolgten Verbesserungen im Controlling der JUB zu berichten. Insbesondere ist zu den folgenden Fragen zu berichten:

- Wann wurde seitens der JUB die Sonderprüfungsberichte für 2015 und 2016 vorgelegt?
- Enthielten diese Sonderprüfungsberichte ausführliche Dokumentationen der von der JUB getroffenen Maßnahmen, insbesondere im Hinblick auf die vereinbarten Einsparungen von Personal, Konzentration auf Schwerpunkte sowie Steigerung der Erträge aus Studienentgelten?
- Welche Fragestellungen oder Zielvorgaben sind anhand der Sonderprüfungsberichte 2015 und 2016 vom Ressort aufgeworfen worden, und wie wurden sie von der JUB beantwortet?
- Welchen Niederschlag fand die Behandlung dieser Fragen und der Reaktionen der JUB im Begleitausschuss, und inwiefern wurde dieser Niederschlag in den Protokollen dokumentiert?
- Kommt das Ressort anhand der zu berichtenden Fakten zu dem Schluss, dass die JUB ab dem Sonderbericht 2015 in vereinbartem Umfang über die vertraglich vereinbarten Entwicklungsschritte berichtet hat?
- Kommt das Ressort anhand der zu berichtenden Fakten zu dem Schluss, dass es die JUB ab dem Sonderbericht 2015 in der geforderten Art und Weise kontrolliert und dies dokumentiert hat?

- Welche Ergebnisse hatte die Prüfung der von der JUB bis 30. Juni 2017 vorzulegenden Verwendungsnachweise für die öffentlichen Zuwendungen?
- Zu welcher eigenen Einschätzung kommt das Ressort in der Zusammenschau aller zur Verfügung stehender Informationen im Hinblick auf die Umsetzung der einzelnen vertraglich eingeforderten Maßnahmen sowie das Ziel der JUB, ab 2018 ohne weitere Unterstützung des Landes ein ausgeglichenes Jahresergebnis zu erreichen?

1.13 Maritime Forschungs- und Entwicklungsmeile, Tz. 308 bis 318

Bremerhaven entwickelt im Stadtteil Geestemünde eine sogenannte maritime Forschungs- und Entwicklungsmeile (F&E-Meile). Ansässige Forschungsinstitute werden erweitert, weitere Forschungsinstitute und forschungsnahe Unternehmen angesiedelt und Gebäude saniert sowie Freiflächen neu gestaltet.

Das Wirtschaftsressort stellte den politischen Gremien im Juni und im November 2013 verschiedene Projekte vor, um die F&E-Meile weiter auszubauen. Neben einer energetischen Sanierung von Gebäuden sollten Kajen saniert und Promenaden ausgebaut werden. Die Kosten für die Kajensanierung und den Promenadenausbau bezifferte das Ressort auf rd. 4,6 Mio. €, die es zu 55 % mit europäischen Mitteln finanzieren wollte.

In den Vorlagen führte das Ressort aus, dass die Kajensanierungen keine regionalwirtschaftlichen Effekte auslösen würden. Beim Unterlassen der Kajensanierung würden erhebliche Schäden entstehen, die zu Nutzungseinschränkungen für den dort ansässigen Weserjachtclub führen könnten. Ein Verzicht auf den Promenadenausbau würde eine städtebauliche Anbindung an angrenzende Stadtteile unterbinden.

Der Rechnungshof hat kritisiert, dass das Ressort bezüglich des Promenadenausbaus und der Kajensanierung auf eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung verzichtet hat. Das Ressort hätte sowohl bei der Kajensanierung als auch beim Promenadenausbau Ausführungsalternativen untersuchen müssen.

Der Einsatz von europäischen Mitteln, die dem Land Bremen sonst verloren gehen würden, sind aus Sicht des Ressorts für das Land ein wirtschaftlicher Gewinn und somit eine gesamtwirtschaftliche Begründung für die frühzeitige Umsetzung der Maßnahmen gewesen. Es werde aber in Abstimmung mit der Senatorin für Finanzen regionalwirtschaftliche Berechnungen umfassender in Entscheidungsgrundlagen darstellen.

Der Rechnungshof hat gefordert, dass auch bei Projekten, für die europäische Mittel eingesetzt werden, stets Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vorzunehmen sind, bei denen Ausführungsalternativen monetär bewertet und gegeneinander abgewogen werden. Im Übrigen ist es nicht zwingend wirtschaftlich, Vorhaben nur durchzuführen, um Restmittel aus Förderprogrammen zu verbrauchen.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich den Ausführungen des Rechnungshofs an und nimmt den Bericht zur Kenntnis.

1.14 Erbschaftssteuerstelle des Finanzamts Bremerhaven, Tz. 319 bis 334

Bei der Prüfung der Erbschaftssteuerstelle des Finanzamts Bremerhaven hat der Rechnungshof festgestellt, dass die zuletzt im Jahr 2008 geänderte Arbeitsanweisung aufgrund des Erbschaftssteuerreformgesetzes 2009 dringend überarbeitet werden muss. Das Ressort hat dies zugesagt.

In rd. 50 % der Erbschaftssteuerfälle werden Grundstücke vererbt oder verschenkt. Zur Besteuerung ist der sogenannte Bedarfswert des Grundstücks zu ermitteln. Zuständig für die Ermittlung dieses Werts ist das Finanzamt, in dessen Bereich das Grundstück belegen ist. In 70 % der Erbschaftssteuerfälle, in denen ein Grundstück vererbt oder verschenkt worden war, lag das Grundstück im Stadtgebiet Bremens. Das für die Ermittlung des Bedarfswerts in diesen Fällen zuständige Finanzamt Bremen-Nord stellte die Bedarfswerte vielfach erst nach drei Jahren oder später fest. Demgegenüber wurden die Bedarfswerte für Grundstücke, die außer-

halb Bremens belegen waren, von den auswärtigen Finanzämtern regelmäßig in angemessener Zeit mitgeteilt.

Der Rechnungshof hat die langen Bearbeitungszeiten des Finanzamts Bremen-Nord kritisiert, wodurch die Steuern nicht zeitnah zutreffend festgesetzt und erhoben werden können. Auch kann es infolge des Zeitablaufs zu Steuerausfällen kommen, etwa weil Erben bzw. Erben nicht mehr zahlungsfähig sind. Der Rechnungshof hat dem Finanzressort empfohlen, die Gründe für die lange Bearbeitungsdauer von Anfragen an das Finanzamt Bremen-Nord zu ermitteln und nach Möglichkeiten zu suchen, die Verfahren zu beschleunigen.

Das Ressort hat die lange Bearbeitungsdauer eingeräumt, sieht aber eine Mitverantwortung beim Gutachterausschuss der GeoInformation Bremen. Trotzdem wolle es untersuchen, ob organisatorische Änderungen möglich seien.

Darüber hinaus hat der Rechnungshof festgestellt, dass Besteuerungssachverhalte teilweise unzureichend ermittelt und dokumentiert worden waren. Das Ressort hat die Feststellungen zwischenzeitlich bei einer Erbschaftssteuerbesprechung mit den Beschäftigten besprochen und diese gebeten, die Angaben in der Steuererklärung künftig verstärkt auf Plausibilität zu prüfen, gegebenenfalls ergänzende Unterlagen bzw. Informationen anzufordern und die Ermittlungs- und Prüfergebnisse künftig nachvollziehbar zu dokumentieren.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich den Bemerkungen des Rechnungshofs an und bittet das Finanzressort, ihm bis zum 31. August 2017 zu berichten, welche Maßnahmen es ergriffen hat, um die Bearbeitungszeiten der Bedarfsbewertungen zu beschleunigen und wie die Qualität der Bearbeitung der Erbschaftssteuererklärungen inzwischen überprüft wird.

1.15 Zentralisierung von IT-Dienstleistungen, Tz. 335 bis 363

Für einen vernetzten Bildschirmarbeitsplatz sind zentrale Dienste wie Active Directory (AD) und E-Mail erforderlich. Das AD ist eine Art Datenbank, in der alle Computer, Nutzer und die Berechtigungen dazu innerhalb eines Datennetzes (wie z. B. dem bremischen Verwaltungsnetz) zentral verwaltet werden. Es ist ein Dienst, der gegenüber anderen IT-Anwendungen erbracht wird, die beim AD laufend diese Informationen abrufen. Auch das zentrale Mail-System der bremischen Verwaltung nutzt das AD, um z. B. E-Mail-Adressbücher, Verteilerlisten und weitere Information für den E-Mail-Betrieb abzurufen. Es dient außerdem als zentrale Datenquelle für den IT-Support (User Help Desk, zentrales Rechnerverzeichnis). Dadurch ist das AD eine notwendige Basiskomponente für einen ordnungsgemäßen IT-Betrieb größerer Organisationen.

Zwei parallele AD-Dienste

Laut Feststellungen des Rechnungshofs wurde zusätzlich zum AD aus dem Jahr 2002 auf Veranlassung des Finanzressorts 2008 ein technisch und organisatorisch aktualisiertes Landes-AD eingeführt. Dadurch, dass das Ressort laut Auffassung des Rechnungshofs die Abschaltung des veralteten Systems nicht mit dem nötigen Nachdruck verfolgte, verursachte es vermeidbare Kosten und Sicherheitsrisiken. Dies stritt das Ressort zum Prüfungszeitpunkt ab, äußerte aber auch sein Bestreben, das System so schnell wie möglich außer Betrieb zu nehmen. Der Rechnungshof hat an seiner Beanstandung festgehalten und die Absicht, das System abzuschalten, nachdrücklich unterstützt.

Bei Recherchen im Ressort hat dieses demgegenüber darauf hingewiesen, dass es gleich mehrere Male die nötigen Beschlüsse des IT-Ausschusses herbeigeführt habe und damit alles in seiner Macht stehende getan hätte. Dagegen wurde von einzelnen, aber wesentlichen Bedarfsträgern die Dringlichkeit des vorübergehenden Weiterbetriebs des alten AD aus dem Jahr 2002 dargelegt, da hier immer noch wichtige Fachverfahren betrieben würden, z. B. aus der Sozial- und Innenverwaltung. Zwischenzeitlich konnte jedoch die technische Außerbetriebnahme des Alt-AD vollzogen werden.

Migration AD-Dienste zu Dataport

Nach den Feststellungen des Rechnungshofs kostete der Betrieb beider Dienste (AD und E-Mail) zum Prüfungszeitpunkt insgesamt jährlich über 1 Mio. €. Zwischen April 2014 und April 2015 sollten die Dienste mit einem Migrationsprojekt, das allein für die Projektarbeit durch Dataport Kosten von 400 T€ verursachte, auf den Dienstleister Dataport übergehen. Statt der nach § 7 LHO vorgeschriebenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung mit einer monetären Bewertung des Vorhabens erstellte das Ressort lediglich eine Nutzwertanalyse. Für den Regelbetrieb der Dienste unterblieben im Vorfeld konkrete Verhandlungen über Leistungen sowie Preise und der Abschluss eines schriftlichen Vertrags. Das Ressort ließ sich nur im Vertrag über das Migrationsprojekt zusichern, dass die Aufwände für den Regelbetrieb bei gleichbleibender Qualität und Teilnehmerzahl die zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses bestehenden Aufwände nicht übersteigen würden.

Auf die Kritik des Rechnungshofs an diesem Vorgehen antwortete das Ressort, die vorgeschriebene monetäre Bewertung sei unterblieben, weil ihr Ergebnis ohnehin keinen Einfluss auf die aus strategischen Gründen getroffene Entscheidung hätte haben können.

Die Zusicherung gleichbleibender Kosten sei angemessen gewesen. Konkretere Verhandlungen über Leistungen und Preise seien im Vorfeld nicht möglich gewesen. Sie hätten nämlich eine genaue Analyse der technischen Rahmenbedingungen der bremischen IT-Infrastruktur vorausgesetzt, die bis dahin nicht vorhanden war. Um dieses Kenntnis zu erlangen, hätte es einer detaillierten Bestandsaufnahme bedurft, die zu Zeitverzögerungen und Kostensteigerungen geführt hätte. Da dem Ressort die zentrale IT-Steuerung Bremens obliegt, hat der Rechnungshof beanstandet, dass das Ressort keine solche Kenntnis besitzt, ohne die es an maßgeblichen Entscheidungsgrundlagen fehlt.

Bei den Recherchen im Ressort vertrat dieses weiterhin die Auffassung, dass die Übertragung der betroffenen Dienstleistungen von der Brekom an Dataport eine strategische Notwendigkeit für die laufende IT-Konsolidierung war. In keinem anderen größeren IT-Verbund gäbe es eine Trennung des AD vom übrigen IT-Betrieb, wie es in der Freien Hansestadt Bremen vor der Migration des AD zu Dataport der Fall war.

Die Festlegung von betriebstechnischen Details in einem Vertrag mit Dataport hätte außerdem den Aufbau von personellen Ressourcen mit dem entsprechenden Know-how in der Verwaltung erfordert, ohne dass eine Verbesserung des Ergebnisses absehbar gewesen wäre. Es sei gerade das Ziel des Finanzressorts, die Verwaltung von Aufgaben in dieser Detailtiefe zu entlasten und den Ansatz einer ergebnisorientierten Steuerung des IT-Einsatzes zu verfolgen. Das Finanzressort weist außerdem auf die Verhandlungen mit Dataport vor Vertragsschluss hin, aus denen erhebliche qualitative Verbesserungen des Vertrags zur Migration resultieren würden.

Weiterhin stellte der Rechnungshof in seinem Bericht fest, dass im Februar 2016 das AD aus dem Jahr 2002 noch in Betrieb war, das Migrationsprojekt nicht beendet und kein schriftlicher Vertrag über den Regelbetrieb der Dienste abgeschlossen, obwohl das Landes-AD aus dem Jahr 2008 seit Juli 2015 auf Dataport übergegangen war. Für den Zeitraum des Jahres 2016 legte das Ressort „Modellzahlen“ vor, mit denen im Ergebnis die Kosten etwa gleichbleibend wären. Eine mögliche künftige Umsatzsteuerpflicht für Dataport wurde dabei allerdings nicht berücksichtigt. Der Rechnungshof hält seine Kritik am Vorgehen des Ressorts aufrecht und Kostensteigerungen nach wie vor nicht für ausgeschlossen. Vor dem Eingehen von Verbindlichkeiten ist die Wirtschaftlichkeit eines Vorhabens zu prüfen. Die Kenntnis von konkreten Leistungen und Preisen ist genauso unverzichtbar wie die grundsätzlich schriftliche, detaillierte Fixierung von Verträgen. Ob aufgrund der nunmehr veränderten Berechnungsgrundlage mögliche Preiserhöhungen überhaupt transparent werden, ist ebenso fraglich wie der Zeitpunkt, zu dem – wie beim früheren Dienstleister – auch beim neuen Dienstleister Umsatzsteuer anfallen wird. Ungewiss ist eben-

falls, ob und gegebenenfalls wie lange es mit der tatsächlichen Abrechnung bei den in Aussicht genommenen „Modellzahlen“ bleibt. Das Ressort hat zugesagt, die Kosten für AD- und E-Mail-Dienste zu überprüfen.

Bei den Recherchen im Ressort nahm dieses wie folgt Stellung: Einen Vergleich der Aufwendungen vor der Migration zu den jetzigen Aufwendungen habe das Finanzressort für die Verwaltung anhand der veränderten Betriebspauschalen durchgeführt. Dieser Vergleich weise Kostensenkungen von ca. 10 % pro Arbeitsplatz aus (von jährlich 121 € auf 108 € pro Arbeitsplatz).

Die erheblichen nachhaltigen Vorteile für die Freie Hansestadt Bremen seien der grundschutzkonforme Betrieb nach Standards des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) in einem öffentlich-rechtlichen Rechenzentrum. Die Einhaltung dieser Standards sei eine Voraussetzung für die Nutzung der länderübergreifenden Verwaltungsnetze spätestens ab 2018.

In Bezug auf die Transparenz der Leistungen sei ebenfalls durch den Übergang eine Verbesserung gegeben, da die Leistung von Dataport in einem umfassenden BASIS-Controlling gegenüber den Trägerländern ausgewiesen werde. Dies beziehe – anders als bisher – auch die Leistungen von Dataport an bremische Einrichtungen außerhalb des Kernhaushalts ein.

Das Finanzressort schließt daraus, dass die Zielvorgabe des Vertrags zwischen der Freien Hansestadt Bremen und Dataport erfüllt worden seien. Durch die zusätzliche Nutzung des zentralen Mail-Systems durch andere Trägerländer könnten weitere Kostensenkungen erzielt werden, die der Freien Hansestadt Bremen zugute kommen würden.

Der Abschluss der Migration und der Abschluss eines Vertrags über den laufenden Betrieb seien mittlerweile erfolgt. Der Vertrag mit Dataport sei am 29. August 2016 unterschrieben worden, er gelte rückwirkend ab 1. Januar 2016 und werde auch so fakturiert.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss nimmt in Bezug auf Prüfungsgegenstand 1 (zwei parallele AD-Dienste) die Ausführungen des Rechnungshofs und des Ressorts zur Kenntnis. In Bezug auf den Prüfungsgegenstand 2 (Migration AD-Dienste zu Dataport) schließt sich der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss den Ausführungen des Rechnungshofs an. Er erwartet, dass mit IT-Dienstleistern detaillierte Verträge abgeschlossen werden und die Dienstleister zu einer transparenten Leistungsabwicklung angehalten werden. Strategische Entscheidungen entheben nicht von der Pflicht, Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Außerdem ist es geboten, die Entwicklung der Kosten für IT – hier insbesondere für den Betrieb von AD und E-Mail – zu überwachen. Darüber hinaus erscheint es dem staatlichen Rechnungsprüfungsausschuss geboten, im Ressort das notwendige Know-how vorzuhalten, um derartige Verträge zu formulieren und zu kontrollieren. Schlussendlich erwartet der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss die Gewährleistung einer wirksamen Kostenkontrolle mit Unternehmen wie Dataport.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss bittet das Finanzressort, ihm bis zum 30. September 2017 zu folgenden Punkten zu berichten:

- Entwicklung der Ausgaben für AD-Dienste seit 2012,
- Entwicklung der Ausgaben für E-Mail-Dienste der Kernverwaltung bei der BREKOM seit 2012,
- detaillierte Aufschlüsselung der Leistungen und Preise der BREKOM für die AD- und E-Mail-Dienste anhand der letzten gültigen Preisliste vor dem Migrationsprojekt,
- detaillierte Aufschlüsselung der Leistungen und Preise von Dataport für die AD- und E-Mail-Dienste ab dem Zeitpunkt, zu dem die endgültigen Preise berechnet werden, spätestens ab 2017,
- Darlegung eines Verfahrens zur Kostenkontrolle bei Dataport.

1.16 Anrechnung von Renten auf Versorgungsbezüge, Tz. 364 bis 381

Beziehen Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger neben ihren Versorgungsbezügen Renten aus früheren versicherungspflichtigen Tätigkeiten, so haben sie nur bis zu einer gesetzlich bestimmten Höchstgrenze Anspruch auf Versorgungsbezüge. In Bremen ist der Eigenbetrieb Performa Nord als zentraler Dienstleister für die Versorgungsbeurteilung, die Zahlung der Versorgungsbezüge und damit auch für die Anrechnung von Renten zuständig.

Der Rechnungshof hat die Versorgungsdaten mit Daten der Rentenversicherung automatisiert abgeglichen. Auf dieser Grundlage hat Performa Nord Überzahlungen von insgesamt 413 T€ ermittelt und die überzahlten Beträge – soweit rechtlich möglich – zurückgefordert. In der Zukunft hätten sich ohne den Datenabgleich wahrscheinlich weitere Überzahlungen in Höhe von 554 T€ ergeben.

Die Ergebnisse des Abgleichs verdeutlichen, dass Performa Nord nicht immer bekannt war, dass Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger neben den Versorgungsbezügen auch anrechenbare Renten erhielten. Trotz geringer Fehlerquote waren zu hohe Versorgungszahlungen in beträchtlichem Umfang die Folge.

Der Rechnungshof hat Performa Nord empfohlen, einen umfassenden Abgleich der Versorgungsdaten mit den Daten der Rentenversicherung zunächst zumindest alle drei Jahre durchzuführen. Das hat Performa Nord zugesagt und beabsichtigt, weitere verfahrenstechnische Maßnahmen zu ergreifen, damit künftig keine erneuten Überzahlungen entstehen.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich den Empfehlungen des Rechnungshofs an und bittet Performa Nord, bis zum 31. August 2017 über den Stand der ergriffenen Maßnahmen zu berichten.

1.17 Verwendung der staatlichen Geldleistungen, Tz. 382 bis 399

Die Fraktionen und Gruppen der Bürgerschaft (Landtag) haben zur Erfüllung ihrer Aufgaben Anspruch auf Geld- und Sachleistungen aus dem Haushalt der Freien Hansestadt Bremen. Der Rechnungshof hat schwerpunktmäßig die von den Fraktionen und einer Gruppe in den Jahren 2013 bis 2014 geleisteten Ausgaben für Veranstaltungen, Öffentlichkeitsarbeit, Repräsentation, Bewirtungen und Geschenke geprüft.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Fraktionen und die Gruppe die von der Bürgerschaftskanzlei erhaltenen Geldleistungen mit wenigen Ausnahmen bestimmungsgemäß verwendet haben.

Soweit der Rechnungshof Mängel festgestellt hat, handelte es sich um Ausgaben für öffentlichkeitswirksame Maßnahmen, die einen nach seiner Auffassung unmittelbaren Bezug zur Fraktionsarbeit nicht erkennen ließen oder nach seiner Einschätzung um nicht statthafte Ausgaben für interne Zwecke. In keinem Fall ist es dabei zu Rückforderungen von Fraktionsmitteln gekommen.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich den Ausführungen des Rechnungshofs im Wesentlichen an und nimmt zur Kenntnis, dass in Ausnahmen zur Verwendung von Fraktionsmitteln Meinungsverschiedenheiten zwischen dem Rechnungshof und einigen in der Bürgerschaft (Landtag) vertretenen Fraktionen bestehen.

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

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

Jahresbericht des Rechnungshofs 2014

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

- Tz. 115 bis 149, Bremen bilanziert,
- Tz. 247 bis 268, Organisationshoheit in der bremischen Verwaltung,
- Tz. 419 bis 436, Steueraufsicht über die Spielbanken in Bremen und Bremerhaven,
- Tz. 367 bis 388, City- und Stadtteilmarketing und -management.

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

Jahresbericht des Rechnungshofs 2015

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

- Tz. 277 bis 302, Gewährung von Leistungsbezügen an der Universität Bremen,
- Tz. 303 bis 333, Haushalts- und Wirtschaftsführung einer Forschungseinrichtung,
- Tz. 350 bis 390, Elektrifizierung einer Eisenbahnstrecke in Bremen-Nord,
- Tz. 418 bis 429, Lizenzverträge für IT-Standardsoftware,
- Tz. 430 bis 438, Durchsetzung der Haftung nach § 13c Umsatzsteuergesetz (UStG),
- Tz. 439 bis 453, Vollstreckung steuerlicher Großrückstände,
- Tz. 454 bis 471, Bearbeitung von Einsprüchen gegen Steuerbescheide.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss hat sich auf Grundlage der von den jeweiligen Ressorts vorgelegten Berichte mit diesen Sachverhalten auseinandergesetzt. Er sieht die Angelegenheiten als erledigt an. Auch zu dem Prüfergebnis Tz. 224 bis 254, Dienstsport bei der Feuerwehr und Polizei Bremen wurde ein Bericht vorgelegt, jedoch sieht der Ausschuss hier noch weiteren Beratungsbedarf.

Zu den Prüfergebnissen Tz. 255 bis 276, Zuwendungen durch das Justizressort und Tz. 391 bis 417, ESF-Projekte im Beschäftigungspolitischen Aktionsprogramm liegen bislang noch keine Berichte der zuständigen Ressorts vor, sodass zu diesen Angelegenheiten weiterhin Beratungsbedarf besteht.

Die Beschlüsse des staatlichen Rechnungsprüfungsausschusses wurden mit Ausnahme zu Punkt 1.5 (Sanierungsphase – Haushaltsüberwachung durch den Stabilitätsrat) einstimmig gefasst. Die Beschlussfassung zu Punkt 1.5 erfolgte mehrheitlich mit den Stimmen der Ausschussmitglieder der Fraktionen der SPD, Bündnis 90/Die Grünen, der CDU und der FDP gegen die Stimme des Ausschussmitglieds der Fraktion DIE LINKE.

Der Ausschuss empfiehlt einstimmig, dem Senat Entlastung für das Haushaltsjahr 2014 zu erteilen.

II. Antrag

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss empfiehlt der Bürgerschaft (Landtag) einstimmig, dem Senat Entlastung für das Haushaltsjahr 2014 zu erteilen.

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

Prof. Hauke Hilz
(Vorsitzender)