BREMISCHE BÜRGERSCHAFT
Landtag **Drucksache 19 / 1188**
Stadtbürgerschaft **Drucksache 19 / 558 S**

19. Wahlperiode

Veröffentlicht am 18. August 2017

Rechnungshof
der Freien Hansestadt Bremen

Die Präsidentin des Rechnungshofs
- Gemeindeprüfung -

Gemeinsame Beratende Äußerung nach § 88 Abs. 2 LHO zu den

Finanzzuweisungen des Landes an die Gemeinden Bremen und Bremerhaven für die Wahrnehmung von Landesaufgaben

Impressum

Herausgeber: Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen
Die Präsidentin des Rechnungshofs - Gemeindeprüfung -
Birkenstraße 20/21
28195 Bremen

Telefon: 0421 / 361-3908
Fax: 0421 / 361-3910
E-Mail: office@rechnungshof.bremen.de
Internet: www.rechnungshof.bremen.de

Druck: Hohnholt GmbH, 28195 Bremen, www.hohnholt.com

Bremen, August 2017

Creative Commons
Namensnennung - Nicht-kommerziell - Keine Bearbeitung

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis 3

Zusammenfassung 5

1 Gegenstand der Beratenden Äußerung 7

2 Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden 7

3 Zuweisungen des Landes an die Gemeinden 8

4 Polizei 11

4.1 Finanzierung in Bremerhaven 11

4.2 Finanzierung in Bremen 13

4.3 Vergleich der Personalausstattung 14

4.4 Analyse der Schwachstellen 15

5 Schulwesen 17

5.1 Finanzierung in Bremerhaven 17

5.2 Finanzierung in Bremen 20

5.3 Vergleich der Personalausstattung 24

5.4 Analyse der Schwachstellen 25

6 Vermessungs- und Katasterwesen 27

6.1 Finanzierung in Bremerhaven 27

6.2 Finanzierung in Bremen 28

6.3 Vergleich der Personalausstattung 29

6.4 Analyse der Schwachstellen 31

7 Empfehlungen 33

7.1 Grundlagen 33

7.2 Empfehlungen an die Bürgerschaft 35

7.2.1 Budgetierung oder Spitzabrechnung 35

7.2.2 Vereinbarungsmodell 35

7.2.3 Einbeziehung bisher nicht erfasster Aufgabenübertragungen 37

7.2.4 Berücksichtigung von Einnahmen 37

7.3 Empfehlungen an Senat und Magistrat 38

7.3.1 Handlungsbedarf auf Verwaltungsebene 38

7.3.2 Polizei 38

7.3.3 Schulwesen 39

7.3.4 Vermessungs- und Katasterwesen 39

Abkürzungsverzeichnis

ALKIS	Automatisiertes Liegenschaftskataster-Informationssystem
Brem.GBl.	Bremisches Gesetzblatt
Drs.	Drucksache
FZG	Gesetz über Finanzzuweisungen an die Gemeinden Bremen und Bremerhaven
LHO	Landeshaushaltsordnung
LV	Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen
T€	Tausend Euro
Tz.	Textziffer
VZE	Vollzeiteinheiten

Zusammenfassung

Das Land Bremen hat Landesaufgaben auf seine beiden Gemeinden, die Städte Bremen und Bremerhaven, übertragen. So nimmt Bremerhaven auf seinem Gebiet dem Land obliegende Aufgaben der Polizei sowie des Vermessungs- und Katasterwesens wahr, beiden Gemeinden ist außerdem die Anstellung des unterrichtenden Personals als Element der inneren Schulverwaltung zugewiesen.

Für das unterrichtende Personal legt das Finanzzuweisungsgesetz fest, dass den Gemeinden ihre damit verbundenen Ausgaben vollständig auf der Grundlage von vereinbarten Zielzahlvorgaben und Budgetvereinbarungen erstattet werden. Gleiches gilt für die Polizei Bremerhaven. Die Ausgaben für wahrgenommene Landesaufgaben im Vermessungs- und Katasterwesen erstattet das Land an Bremerhaven ohne gesetzliche Grundlage.

Die Zuweisungen tragen den Vorschriften der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen Rechnung, nach der das Land seinen Gemeinden eine angemessene Finanzausstattung zu gewährleisten und im Fall übertragener Landesaufgaben Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen hat. Bei der Bemessung der Zuweisungen ist auch die verfassungsrechtlich verankerte Verpflichtung des Landes zu berücksichtigen, auf gleichwertige Lebensverhältnisse in den Gemeinden hinzuwirken.

Rechnungshof und Gemeindeprüfung haben eine Reihe von Schwachstellen der gegenwärtigen Praxis der Mittelzuweisung für übertragene Landesaufgaben festgestellt. So fehlt es schon an Grundlagen, die einen Vergleich zwischen den Gemeinden Bremen und Bremerhaven im Hinblick auf gleichwertige Verhältnisse ermöglichen würden. Das liegt nicht nur an schwierig abzugrenzenden Zuständigkeiten im Einzelfall, z. B. bei der Polizei, sondern auch daran, dass die Haushalte des Landes und der Stadtgemeinde Bremen im Bildungsbereich sowie im Vermessungs- und Katasterwesen nicht stringent voneinander getrennt sind. Darüber hinaus haben fehlende gesetzliche Regelungen dazu geführt, dass Einnahmen nicht oder uneinheitlich mit den Zuweisungen verrechnet werden.

Vorgaben des Finanzzuweisungsgesetzes sind nicht durchgehend beachtet worden. So fehlte es beispielsweise lange Zeit an den vorgeschriebenen Vereinbarungen für die Erstattung von Ausgaben der Polizei in Bremerhaven. Allerdings sind die gesetzlichen Regelungen auch nicht klar genug und überdies teilweise unvollständig.

Rechnungshof und Gemeindeprüfung empfehlen dem Gesetzgeber, die für die Ausgabenerstattung maßgebliche Vorschrift des Finanzzuweisungsgesetzes zu novellieren und dabei insbesondere

- die Grundlagen der Ausgabenerstattungen (Budgetierung oder Spitzabrechnung) festzulegen,
- genauere Regelungen für die Bemessung der Zuweisungshöhe zu treffen,
- bisher nicht erfasste Aufgabenübertragungen in das Gesetz einzubeziehen und
- auch die Verrechnung von Einnahmen zu regeln.

An den Senat der Freien Hansestadt Bremen und den Magistrat der Stadt Bremerhaven appellieren Rechnungshof und Gemeindeprüfung, zeitnah Lösungsvorschläge für erkannte Probleme zu erarbeiten und insbesondere solche Schwächen der bisherigen Praxis zu beseitigen, die ihre Ursache im Verwaltungsvollzug haben. Dazu gehört es, gesetzliche Vorschriften konsequent einzuhalten, insbesondere die Haushalte des Landes und der Stadt Bremen stringent zu trennen, belastbare Datengrundlagen für die Berechnung der Zuweisungshöhe zu schaffen und fachliche Standards zu vereinbaren, die aufgabenkritische Ansätze einbeziehen.

1 Gegenstand der Beratenden Äußerung

1 In der Vergangenheit gab es unterschiedliche Auffassungen zwischen dem Land, der Gemeinde Bremen und der Gemeinde Bremerhaven über die Ausgabenerstattungen für Landesaufgaben, die von den Gemeinden wahrgenommen werden. Diese Beratende Äußerung soll dazu beitragen, die wirtschaftliche und zweckentsprechende Verwendung der Mittel und die transparente Haushaltsführung im Land und in den Gemeinden Bremen und Bremerhaven zu gewährleisten.

2 Nach § 88 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung (LHO) kann der Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen auf Grund von Prüfungserfahrungen die Bürgerschaft, den Senat und einzelne Mitglieder des Senats beraten. Seine Zuständigkeit beschränkt sich nach § 88 Abs. 1 und § 118 Abs. 1 LHO auf die Prüfung und Überwachung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Freien Hansestadt Bremen (Land und Stadt) einschließlich ihrer Sondervermögen und Betriebe. Da die Beratende Äußerung auch Sachverhalte betrifft, für die Dienststellen des Magistrats Bremerhavens zuständig sind, ist der Bericht gemeinsam mit der Gemeindeprüfung als überörtliche Stelle für die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Gemeinde Bremerhaven erarbeitet worden. Für die Gemeindeprüfung gelten nach § 17 des Gesetzes über die Rechnungsprüfung in der Freien Hansestadt Bremen vom 20. Dezember 1966 (Brem.GBl. S. 221), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. Dezember 2009 (Brem.GBl. 2010, S. 17), die für den Rechnungshof maßgebenden Bestimmungen entsprechend.

2 Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden

3 Aus dem in Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz eingeräumten Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden folgt das Recht auf eine angemessene Finanzausstattung. Auch die Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen (LV) enthält Vorschriften zur kommunalen Selbstverwaltung. Nach Art. 144 Satz 2 LV haben die Gemeinden das Recht auf eine selbstständige Gemeindeverfassung und innerhalb der Schranken der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung. Im Rahmen seiner eigenen Leistungsfähigkeit ist das Land nach Art. 146 Abs. 2 Satz 1 LV verpflichtet, den Gemeinden eine angemessene Finanzausstattung zu gewährleisten.

4 Besondere Regelungen bestehen im Land Bremen für die Polizei und die Schulverwaltung. Die Wahrnehmung der Polizeiaufgaben ist nach dem Grundgesetz generell Landesaufgabe. Das Land Bremen hatte mit dem Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Polizei vom 2. August 1947 (Brem.GBl. S. 128) die

Polizeiaufgaben den Gemeinden als Selbstverwaltungsangelegenheit zugewiesen. Die Zuständigkeit für den Polizeivollzugsdienst in der Stadt Bremen wurde später wieder dem Land übertragen. Für die Gemeinde Bremerhaven blieb es bei der kommunalen Zuständigkeit, allerdings als Auftragsangelegenheit.

5 Die Aufgaben der äußeren Schulverwaltung, z. B. Schulen zu bauen und einzurichten, wies das Land Bremen schon mit dem Bremischen Schulverwaltungsgesetz vom 31. Januar 1950 (Brem.GBl. S. 21) der kommunalen Zuständigkeit als Selbstverwaltungsangelegenheit zu. Beide Gemeinden sind zudem für die Anstellung ihres unterrichtenden Personals gesetzlich zuständig. Die Gemeinde Bremerhaven nimmt zusätzlich die Aufgabenanteile an der örtlichen Schulaufsicht wahr, die dem Land obliegen.

6 Mit dem Vermessungs- und Katastergesetz übertrug der Senat im Jahr 1971 ferner die Landesvermessung und die Führung des Liegenschaftskatasters auf dem Gebiet der Stadtgemeinde Bremerhaven und des Ortsteiles Stadtbremisches Überseehafengebiet der Stadt Bremerhaven.

3 Zuweisungen des Landes an die Gemeinden

7 Die Gemeinden Bremen und Bremerhaven erhalten vom Land Finanzzuweisungen (Schlüsselzuweisungen, Ergänzungszuweisungen, Strukturhilfen, Konsolidierungshilfen, sonstige Zuweisungen) nach dem Gesetz über Finanzzuweisungen an die Gemeinden Bremen und Bremerhaven (FZG). Mit den Zuweisungen soll nicht nur der allgemeine Finanzbedarf der Gemeinden gedeckt werden. Die Verpflichtung des Landes nach Art. 65 Abs. 3 LV, auf gleichwertige Lebensverhältnisse in den Gemeinden hinzuwirken, ist bei der Bemessung der Zuweisung zu berücksichtigen.

8 Die Bremische Bürgerschaft beschloss das Finanzzuweisungsgesetz erstmals am 13. Mai 1959 (Brem.GBl. S. 56). Das Gesetz billigte den Gemeinden Bremen und Bremerhaven 30 % des Landesanteils am Einkommen- und Körperschaftsteueraufkommen zu, die im Verhältnis der Bevölkerungszahlen verteilt wurden. Die Zuweisungen und ihre eigenen Einnahmen waren die Basis für die Gemeinden, um ihre kommunalen Aufgaben zu finanzieren.

9 In den vergangenen Jahrzehnten wurde das Finanzzuweisungsgesetz mehrfach novelliert. § 5 FZG sieht derzeit für die vom Land den Gemeinden zugewiesenen Aufgaben folgende Erstattungsregelungen vor:

- Das Land erstattet den Gemeinden Bremen und Bremerhaven jährlich 100 % der laufenden Personalausgaben, der Versorgungsbezüge, der

Beihilfen und der sonstigen Personalausgaben für das aktive und das ehemalige unterrichtende Personal im Bereich Bildung.

- Das Land erstattet der Gemeinde Bremerhaven jährlich 100 % der laufenden Personalausgaben, der Versorgungsbezüge, der Beihilfen und der sonstigen Personalausgaben für das aktive und ehemalige Personal der Polizei. Das Land erstattet der Gemeinde Bremerhaven ferner jährlich 100 % der Sachausgaben der Polizei.

- Die Ausgabenerstattungen erfolgen nach zwischen dem zuständigen Ressort und dem Magistrat der Stadt Bremerhaven vereinbarten sowie mit der Senatorin für Finanzen abgestimmten Zielzahlvorgaben und Budgetvereinbarungen. Die Zielzahl definiert die ausfinanzierte Personalmenge, also die Soll-Beschäftigung in Vollzeiteinheiten (VZE).

- Die für die Veranschlagung maßgebenden Haushaltsstellen der Empfängerhaushalte für die Ausgabenerstattungen sind den jeweiligen Haushaltsplänen des Landes als Anlagen beizufügen.

- Die Zahlungen und Abrechnungen der Ausgabenerstattungen erfolgen im jeweiligen Produktplan des zuständigen Ressorts.

10 In der Anlage des Haushaltsplans des Landes sind die Haushaltsdaten der Gemeinden dargestellt, die Grundlage für die Höhe der Zuweisungen sind. Daraus werden auch Einnahmen deutlich, die aus der Erfüllung der Landesaufgaben erwachsen und in der Praxis bei der Höhe der Zuweisungen mindernd berücksichtigt werden.

11 Auf Seiten des Landes ist das Bildungsressort dafür verantwortlich, die Gemeinden Bremerhaven und Bremen mit Mitteln für unterrichtendes Personal in hinreichendem Umfang auszustatten, damit beide die ihnen übertragenen Landesaufgaben wahrnehmen können. Das Innenressort hat die Aufgabe, die Polizei Bremerhaven mit ausreichend Personal- und Sachmitteln auszustatten. Die Vollzugspolizei auf stadtbremischem Gebiet ist eine Landespolizei.

12 Nach § 7 FZG vom 18. Dezember 2012 (Brem.GBl. S. 552) sollte das Gesetz bis zum Ablauf des Jahres 2016 einer weiteren Revision unterzogen werden, insbesondere im Hinblick auf die Wirkung und die Höhe der Strukturhilfen in Bezug auf den weiteren Konsolidierungspfad.

13 Auch wegen der im Finanzzuweisungsgesetz vorgesehenen Revision des Gesetzes haben der Senat der Freien Hansestadt Bremen und der Magistrat der Stadt Bremerhaven im September 2015 eine Arbeitsgruppe eingerichtet. Teil

ihres Arbeitsauftrags ist es, Vorschläge zur Neuordnung der innerbremischen Finanzbeziehungen zu unterbreiten. Diese Vorschläge sollen Empfehlungen zu den Ausgabenerstattungen an die beiden Gemeinden unter Berücksichtigung einheitlicher Standards in den Bereichen Bildung und Polizei umfassen.

14 Schon vor abschließenden Ergebnissen der Arbeitsgruppe hat das Land mit der Gemeinde Bremerhaven im März 2016 aus Anlass der Haushaltsaufstellung für die Jahre 2016 und 2017 eine Vereinbarung zu Eckpunkten für die Bereiche Lehrerversorgung, Polizeiausstattung, Personalabrechnung und Personalservice sowie für ein Landesprogramm zur Haushaltssicherung geschlossen.

15 Für die Polizei sieht die Vereinbarung u. a. vor, von der jeweiligen Personalausstattung unabhängige Synergien zu generieren. So sollen die IT-Organisation vereinheitlicht und die gemeinsame Beschaffung ausgeweitet werden. Ziel ist es dabei, die Vergleichbarkeit zu verbessern und die Kosten durch günstigere Einkaufsbedingungen zu reduzieren. Die Zuweisungen für unterrichtendes Personal an Schulen sollen - anders als bis dahin - am Jahresende spitz abgerechnet werden.

16 Um überdurchschnittliche Standards identifizieren zu können, beabsichtigt die Stadt Bremerhaven ebenfalls wie die Freie Hansestadt Bremen, am innerbremischen Kennzahlenvergleich teilzunehmen und sich darüber hinaus mit Gemeinden ähnlicher Größenordnung zu vergleichen.

17 Teil der Vereinbarung war auch die Vergabe eines externen Gutachtenauftrags. Das Finanzressort beabsichtigt, nach Auswertung des am 31. Mai 2017 vorgelegten Gutachtens unter Berücksichtigung seiner Ergebnisse einen Neuordnungsvorschlag zu den innerbremischen Finanzbeziehungen vorzulegen.

18 Über die im Finanzzuweisungsgesetz vorgesehenen Ausgabenerstattungen hinaus finanziert das Land in nennenswertem Umfang auch die von der Gemeinde Bremerhaven in ihrem Hoheitsgebiet wahrgenommenen Landesaufgaben des Vermessungs- und Katasterwesens, ohne dass dies gesetzlich geregelt wäre. Deshalb haben Rechnungshof und Gemeindeprüfung diesen Aufgabenbereich in die Beratende Äußerung einbezogen.

4 Polizei

4.1 Finanzierung in Bremerhaven

19 Die nach § 5 FZG als Grundlage für die Ausgabenerstattungen des Landes an die Gemeinde Bremen vorgesehene Vereinbarung ist erst im Jahr 2016 für den Doppelhaushalt 2016/2017 geschlossen worden (s. Tz. 14 ff.). Bis dahin war das Finanzressort davon ausgegangen, dass die Zielzahl nicht der Finanzierung des tatsächlichen Personalbestands diene, sondern Ausdruck der vom Haushaltsgesetzgeber vorgegebenen Ausgabenermächtigung sei. Auch das Innenressort hat bestätigt, die Zielzahl sei nicht zwischen Ressort und Magistrat vereinbart worden, sondern Bestandteil des Senatsbeschlusses zur Aufstellung des Landeshaushalts gewesen.

20 Ohne dass es zu Vereinbarungen mit Bremerhaven gekommen wäre, wurde die Zielzahl ausgehend von dem für das Haushaltsjahr 2011 festgeschriebenen Wert von 474 VZE in den Haushalten 2013 bis 2015 um eine jährliche Einsparvorgabe abgesenkt. Diese Absenkung basierte auf dem Beschluss, dass auch die Polizei einen Einsparbeitrag erbringen müsse, und dem Umstand, dass Bremerhaven keine wirkungsgleichen Sparmaßnahmen bei seiner Polizei umgesetzt hatte.

21 Die folgende Tabelle zeigt den tatsächlichen Personalbestand (Ist) der Polizei Bremerhaven sowie die vom Land Bremen finanzierte Zahl der Beschäftigten der Jahre 2013 bis 2015 (Zielzahl).

Personalbestand und Zielzahl in VZE			
Jahr	**Ist**	**Zielzahl**	**Differenz**
2013	475,7	460,2	15,5
2014	487,5	454,0	33,5
2015	498,5	447,8	50,7

22 Der Personalbestand stieg von 475,7 VZE im Jahr 2013 auf 498,5 VZE im Jahr 2015. Die Höhe des Personalbestands wurde beeinflusst vom starken Einstellungsjahrgang 2010 und von der im Jahr 2011 beschlossenen Verlängerung der Lebensarbeitszeit, die Regelabgänge entsprechend verschob.

23 In den Jahren 2013 bis 2015 führte die Überschreitung der Zielzahlen dazu, dass die Zuweisung des Landes die Ausgaben der Polizei Bremerhaven jeweils

nicht abdeckte. Das Finanzressort ging davon aus, dass die mit den Haushaltsgesetzen beschlossenen Budgets durch personalwirtschaftliche Maßnahmen eingehalten werden würden.

24 Die folgende Tabelle zeigt die Personalausgaben für die Polizei Bremerhaven laut Haushaltsrechnungen nach Abzug der im Landeshaushalt nachrichtlich ausgewiesenen Einnahmen (s. Tz. 10) sowie die Höhe der Zuweisungen des Landes an Bremerhaven für die Jahre 2013 bis 2015.

Personalausgaben in T€			
Jahr	**Ausgaben**	**Zuweisung des Landes**	**Differenz**
2013	35.381	35.099	282
2014	36.775	36.343	432
2015	37.369	36.938	431

25 In den Jahren 2013 bis 2015 überstiegen die Ausgaben die Zuweisungen, es kam jeweils zu einem Defizit. Die Polizei Bremerhaven konnte den Fehlbetrag im Jahr 2013 durch Entnahme aus einer Rücklage ausgleichen, die aus nicht verbrauchten Zuweisungen der Vorjahre innerhalb des kommunalen Haushalts gebildet worden war. Das Defizit im Jahr 2014 glich die Gemeinde Bremerhaven nach Aufzehrung der Rücklage aus kommunalen Mitteln aus. Ein Ersuchen Bremerhavens an das Innenressort, das nach der Auflösung der Rücklage verbleibende Defizit aus Landesmitteln zu finanzieren, hatte das Innenressort mit Hinweis auf das System der Budgetierung abgelehnt. Hinsichtlich der Verwendung zugewiesener Mittel sieht das Innenressort keine Steuerungsmöglichkeiten, da die Verantwortung für die Polizei Bremerhaven beim Magistrat liege. Im Jahr 2015 glich Bremerhaven das Defizit vollständig aus kommunalen Mitteln aus.

26 Die Polizei Bremerhaven setzt Vollzugskräfte auch auf Dienstposten ein, auf denen ausschließlich Nicht-Vollzugstätigkeiten zu leisten sind. Das erhöht die Personalausgaben und damit grundsätzlich auch die Höhe der Zuweisung, da Polizeivollzugskräfte eine sog. Vollzugszulage erhalten. Die Praxis der Polizei Bremerhaven entspricht dem Verfahren der Polizei Bremen. Der Rechnungshof hatte diese Praxis dort bereits früher beanstandet (zuletzt vgl. Jahresbericht 2012 - Land -, Tz. 197 bis 213). Das Innenressort hat inzwischen ein Umsetzungskonzept zur laufbahngerechten Verwendung von Polizeivollzugskräften für die Polizei Bremen entwickelt.

27 Die folgende Tabelle zeigt die Höhe der tatsächlichen Ausgaben für Investitionen und Sachmittel und die vom Land dafür zugewiesenen Mittel in den Jahren 2013 bis 2015.

Investitionen und konsumtive Sachausgaben in T€			
Jahr	**Ausgaben**	**Zuweisung des Landes**	**Differenz**
2013	2.588	2.606	-18
2014	2.883	2.575	308
2015	2.895	2.544	351

28 Im Jahr 2013 deckte die Zuweisung die Sachausgaben vollständig ab. Demgegenüber glich die Gemeinde Bremerhaven in den Jahren 2014 und 2015 ein Defizit von jeweils über 300 T€ aus kommunalen Mitteln aus. Das Innenressort hinterfragte den tatsächlichen Mittelbedarf für eine wirtschaftliche Aufgabenwahrnehmung nicht, da es von der Maßgeblichkeit des bewilligten Budgets ausging.

29 Der Polizei Bremerhaven zufließende Einnahmen, die ihr inhaltlich zuzuordnen sind - wie solche aufgrund polizeilich angeordneter Abschleppmaßnahmen - wurden bei der Ermittlung der Höhe der Zuweisungen durch das Land nicht in allen Fällen berücksichtigt. Auf der für diese Einnahmen vorgesehenen Haushaltsstelle werden auch Einnahmen gebucht, die inhaltlich nicht der Polizei Bremerhaven zuzuordnen sind. Weil eine Auswertung nach einzelnen Sachverhalten aufwändig ist, werden die Einnahmebeträge nicht ermittelt.

4.2 Finanzierung in Bremen

30 In der Gemeinde Bremen ist der Polizeivollzugsdienst allein Angelegenheit des Landes. Personal- und Sachkosten - auch für Landesaufgaben, die in ihrer Wirkung zugleich der Gemeinde Bremerhaven zugutekommen - trägt nur der Landeshaushalt. Dies gilt beispielsweise für Tätigkeiten der Wasserschutzpolizei oder des Landeskriminalamts. Darüber hinaus nehmen sowohl die Polizei Bremen als auch die Polizei Bremerhaven Aufgaben wahr, deren Wirkung sich nicht unmittelbar auf die Gemeinden erstreckt, sondern vollständig oder ganz überwiegend dem Land zugutekommt, etwa im Statistikwesen. Das Innenressort geht von jeweiligen Anteilen am Gesamtaufwand von 18 % bei der Landespolizei bzw. 2 % bei der Polizei Bremerhaven aus.

4.3 Vergleich der Personalausstattung

31 Vor dem Hintergrund knapper Mittel ist die Finanzierung polizeilicher Aufgaben oft Inhalt öffentlicher und politischer Diskussionen. Dabei werden häufig Kosten oder zugewiesene Mittel in Relation zur Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner gesetzt.

32 Die folgende Tabelle stellt das Verhältnis der jährlichen Ausgaben für die Polizei zur Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner der Gemeinden Bremen und Bremerhaven nach der Bevölkerungsstatistik des Statistischen Landesamts Bremen in den Jahren 2013 bis 2015 dar.

Ausgaben für Polizei je Einwohnerin / Einwohner in €		
Jahr	**Bremen**	**Bremerhaven**
2013	347,75	352,50
2014	360,70	362,49
2015	362,06	354,90

33 Die Tabelle zeigt, dass ein am Maßstab der Einwohnerzahl orientierter Kostenvergleich nur geringe Unterschiede zwischen den Polizeien Bremen und Bremerhaven offenbart. Da ein derartiger quantitativer Vergleich organisatorische Unterschiede unberücksichtigt lässt (s. Tz. 30), ist seine Eignung als Bemessungsgröße begrenzt.

34 Für den Zeitraum bis zum Ende der laufenden Legislaturperiode im Frühjahr 2019 vereinbarte das Land im März 2016 mit der Gemeinde Bremerhaven (s. Tz. 14 f.), die Zielzahl für die Personalausstattung der Polizei Bremerhaven konstant auf 474 VZE festzulegen. Die Vereinbarung sieht in diesem Zusammenhang vor, dass auf Bremerhaven 15 neue Polizeianwärterinnen und Polizeianwärter des im Jahr 2016 begonnenen Ausbildungsjahrgangs entfallen. Auch für das Jahr 2017 ist die Zielzahl für den Ausbildungsjahrgang nach zwischen Bremen und Bremerhaven abgestimmten Kriterien vorgenommen worden.

4.4 Analyse der Schwachstellen

35 Bis zum Jahr 2016 entsprach das Verfahren zur Ausgabenerstattung nicht den Regelungen des Finanzzuweisungsgesetzes. Das Gesetz sieht zwischen dem zuständigen Innenressort und dem Magistrat vereinbarte sowie mit der Senatorin für Finanzen abgestimmte Zielzahlvorgaben und Budgetvereinbarungen vor. Die erforderliche Vereinbarung ist Grundlage für eine vollständige (100 %) Erstattung der gesetzlich festgelegten Ausgabenarten.

36 Die Praxis wich - im Ergebnis finanziell zu Lasten des Gemeindehaushalts von Bremerhaven - von der Regelung ab. Das Land legte einseitig den vom Haushalt vorgegebenen Rahmen zugrunde und setzte die Ziel- und Budgetwerte fest, ohne dass es darüber zu einer Vereinbarung mit dem Magistrat gekommen wäre. Da der Entwurf des Haushaltsgesetzes nach § 29 Abs. 1 LHO vom Senat eingebracht wird, haben die zuständigen Senatsbehörden erheblichen Einfluss auf die in den Haushalten eingestellten Ansätze. § 5 Abs. 5 FZG, wonach eine Vereinbarung zu schließen ist, wurde damit nicht beachtet.

37 Insbesondere die einseitige Absenkung der Zielzahl für den Personalbestand führte letztlich dazu, dass der gesetzliche Grundsatz der Ausgabenerstattung von 100 % nicht beachtet wurde. Da die festgesetzte Zielzahl in den Jahren 2013 bis 2015 stets - und zum Teil deutlich - unter dem tatsächlichen Personalbestand lag, war eine vollständige Ausgabenerstattung nicht gesichert. Die Ausgaben überstiegen in der Folge die Landeszuweisungen.

38 Zwar ging das Finanzressort davon aus, dass die mit den Haushaltsgesetzen beschlossenen Budgets durch personalwirtschaftliche Maßnahmen eingehalten werden würden (s. Tz. 23). Ohne eine Vereinbarung mit dem Magistrat, die diese Annahme hätte absichern können, fehlte einer solchen Erwartung aber die notwendige Grundlage.

39 Den für das Land handelnden Ressorts ist indessen zugutezuhalten, dass die Regelung des Finanzzuweisungsgesetzes unvollständig und unklar ist. Angesichts der Notwendigkeit, einen Landeshaushalt aufzustellen, der den Konsolidierungserfordernissen Rechnung trägt, sind einvernehmliche Festlegungen zur Verteilung der knappen Mittel nicht leicht zu erreichen. Das Gesetz trifft indessen keine Regelung für den Fall, dass eine Vereinbarung nicht erreicht wird.

40 Eine solche Vereinbarung ist zwar für den Doppelhaushalt 2016/2017 zustande gekommen und das gesetzliche Verfahren somit beachtet worden. Doch ist das Problem damit nicht strukturell gelöst. Die Vereinbarung hat erkennbar

vorläufigen Charakter und steht unter der Prämisse, dass eine Neuordnung der innerbremischen Finanzbeziehungen angestrebt wird.

41 Unklar ist auch das Verhältnis zwischen dem gesetzlichen Grundsatz der Ausgabenerstattung zu 100 % und dem ebenfalls im Gesetz angelegten Budgetgedanken. Das Innenressort hat sich bisher konsequent auf den Standpunkt gestellt, maßgeblich sei das bewilligte Budget. So hat es Defizite der Gemeinde Bremerhaven bei der Finanzierung der Polizei nicht ausgeglichen, andererseits aber auch keine Einwände erhoben, als die Gemeinde Überschüsse in eine Rücklage einstellen konnte. Das Gesetz sieht zwar vor, dass die Zahlungen und Abrechnungen der Ausgabenerstattungen im jeweiligen Produktplan des zuständigen Ressorts erfolgen. Es enthält jedoch keine Regelung dazu, wie bei einer Divergenz zwischen Budget und tatsächlichen Ausgaben zu verfahren ist.

42 Regelungsbedürftig, wenn auch nicht zwingend auf Ebene des Gesetzes, sind ferner Detailfragen, die den Umfang der Ausgabenerstattungen beeinflussen können. Die Grundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Notwendigkeit gelten auch für die vom Land an die Gemeinde Bremerhaven zu zahlenden Ausgabenerstattungen. Derzeit fehlt eine belastbare und nach sachgerechten Maßstäben ermittelte Grundlage für die personelle und sachliche Ausstattung der Polizei Bremerhaven, die sich an der Ausstattung der Landespolizei orientiert. Zwar weichen die Ausgaben der Polizei je Einwohnerin oder Einwohner auf den ersten Blick nicht signifikant voneinander ab. Dabei darf jedoch nicht außer Acht gelassen werden, dass

- die Landespolizei Aufgaben auch in Bremerhaven wahrnimmt (s. Tz. 30),
- sowohl die Landespolizei als auch die Polizei Bremerhaven in unterschiedlichem Umfang Aufgaben wahrnehmen, die reinen Landesbezug haben und für die Polizeidichte in der jeweiligen Gemeinde ohne großen Belang sind.

43 Einheitliche Verfahrensweisen für den sachlich begründeten Einsatz von Vollzugsbeamten auf Verwaltungsstellen (s. Tz. 26) und für die vollständige Anrechnung zufließender Einnahmen, die auf polizeilicher Tätigkeit beruhen (s. Tz. 29), sind ebenfalls noch nicht erreicht.

44 Die Vereinbarung vom März 2016 hat die Zielzahl für die Polizei Bremerhaven bis zum Ende der laufenden Legislaturperiode festgelegt und auch eine Regelung für die Zuweisung von Polizeianwärterinnen und -anwärtern getroffen. Die beschriebenen Probleme sind damit vertagt, aber nicht gelöst.

5 Schulwesen

5.1 Finanzierung in Bremerhaven

45 Das Land erstattet auf der Grundlage des Finanzzuweisungsgesetzes die Kosten für unterrichtendes Personal auf Basis der zwischen dem Bildungsressort und der Gemeinde Bremerhaven vereinbarten Zielzahl. Die folgende Tabelle zeigt die Zahl der tatsächlich besetzten Stellen sowie die Zielzahl jeweils in VZE für die Jahre 2014 und 2015 nach den Angaben Bremerhavens. Allerdings wurde in allen Jahren auch weiteres Personal im Lehrbetrieb unzutreffend dem unterrichtenden Personal im Sinne des Finanzzuweisungsgesetzes zugerechnet. Für das Jahr 2013 konnte das Schulamt Bremerhaven die Ist-Zahl nicht liefern.

Ist-Besetzung und Zielzahl für unterrichtendes Personal in VZE

Jahr	Ist	Zielzahl	Differenz
2013	liegt nicht vor	1.109,6	
2014	1.123,6	1.135,8	-12,2
2015	1.134,4	1.122,6	11,8

In den Jahren 2014 und 2015 entsprach danach die Ist-Besetzung annähernd der Zielzahl.

46 In den Jahren 2013 bis 2015 finanzierte die Gemeinde Bremerhaven aus den Finanzzuweisungen auch die Personalausgaben in Höhe von rd. 6,0 Mio. € für fälschlich einbezogenes nicht-unterrichtendes Personal. Das galt bis April 2014 für 25,9 VZE sonderpädagogischer Zweitkräfte sowie bis Ende 2015 für Lehrmeisterinnen und Lehrmeister im Umfang von 24,7 VZE. Die für beide Beschäftigtengruppen aufzuwendenden Personalausgaben sind nach der derzeitigen Fassung des Finanzzuweisungsgesetzes nicht durch Zuweisungen des Landes zu finanzieren. § 5 Abs. 1 FZG bezieht sich ausdrücklich nur auf die Ausgabenerstattungen für unterrichtendes Personal. Allerdings hat die Bürgerschaft den Senat am 5. April 2017 aufgefordert, „im Rahmen von Verhandlungen über die Finanzbeziehungen zwischen dem Land einerseits und den beiden Gemeinden andererseits einen Lösungsvorschlag zu erarbeiten, der die bisherige Mischfinanzierung der Personalkosten des „Systems Schule“ bei einem Kosten- oder Aufgabenträger zusammenführt und sicherstellt, dass in beiden Gemeinden vergleichbare Versorgungsstandards angeboten und ggf. bestehende Synergien gehoben werden. Dabei ist sicherzustellen,

dass die verschiedenen Ebenen von Beginn an einbezogen werden. Hinsichtlich der in diesem Zusammenhang zu verabredenden Zuständigkeiten sind auch die Themen Personalentwicklung, Schulverwaltung und Personalvertretung zu klären“ (Drs. 19/1014).

47 Die folgende Tabelle zeigt die von Bremerhaven abgerechneten Personalausgaben nach Abzug der in der Anlage zum Landeshaushalt ausgewiesenen Einnahmen (s. Tz. 10) sowie die vom Land gezahlten Zuweisungen für die Jahre 2013 bis 2015.

Abgerechnete Personalausgaben in T€			
Jahr	**Ist-Ausgaben**	**Zuweisung des Landes**	**Differenz**
2013	97.525	97.072	453
2014	101.499	102.867	-1.368
2015	102.808	104.274	-1.466

48 Im Jahr 2013 überschritten die Ausgaben die Zuweisungen um rd. 0,45 Mio. €. Sie konnten aus einer Rücklage gedeckt werden. Im Jahr 2014 unterschritt die Gemeinde Bremerhaven die Zielzahl um 12,2 VZE und gab rd. 1,37 Mio. € der Zuweisungen nicht aus. Im Jahr 2015 überschritt sie die Zielzahl um 11,8 VZE, benötigte jedoch rd. 1,47 Mio. € der Zuweisungen nicht. Im Ergebnis zahlte das Land in den Jahren 2014 und 2015 insgesamt rd. 2,83 Mio. € mehr als benötigt.

49 Bildungsressort und Magistrat ermittelten nach Ende des jeweiligen Haushaltsjahres die Über- und Unterzahlungen. Überzahlungen wurden der Rücklage im Bremerhavener Haushalt für kommende Haushaltsjahre zugeführt und Unterzahlungen wurden durch Entnahme aus der Rücklage ausgeglichen. Die folgende Tabelle zeigt die Entwicklung der Rücklage in den Jahren 2013 bis 2015.

Entwicklung der Rücklage aus Zuweisungen in T€		
Jahr	**Zuführung / Entnahmen**	**Bestand am Jahresende**
2013	-453	765
2014	1.368	2.133
2015	1.466	3.599

50 Der Rücklagenbestand erhöhte sich von rd. 1,2 Mio. € Ende des Jahres 2012 auf rd. 3,6 Mio. € Ende des Jahres 2015. Obwohl die Gemeinde Bremerhaven rd. 0,45 Mio. € zum Ausgleich von Mehrausgaben im Jahr 2013 entnommen hatte, verdreifachte sich der Bestand der Rücklage bis Ende 2015.

51 Senat und Magistrat haben in der Verwaltungsvereinbarung (s. Tz. 14 f.) klargestellt, dass die Lehrmeisterinnen und Lehrmeister ab dem Jahr 2016 von der Gemeinde Bremerhaven zu finanzieren sind. Darüber hinaus ist vereinbart worden, dass die Gemeinde Bremerhaven die Rücklage aus den nicht verausgabten Finanzzuweisungen für unterrichtendes Personal in Höhe von rd. 3,6 Mio. € (Stand 1. Januar 2016) für folgende Personalkosten verwenden kann:

- Zusätzliches Personal im Umfang von 15 VZE zur Abdeckung des Mehrbedarfs, der sich aus der Angleichung des Niveaus der Inklusionsausstattung Bremerhavens an das der Gemeinde Bremen ergibt.
- Personal der Schulsozialarbeit im Umfang von 10 VZE.
- Zusätzliches Personal im Umfang von 9,16 VZE, welches für neue Klassenverbände aufgrund von Mehrbedarfen für innereuropäische Zuwanderung evtl. benötigt wird.

52 Nimmt die Gemeinde Bremerhaven diese Finanzierungsmöglichkeiten in Anspruch, wäre die Rücklage Ende des Jahres 2017 nahezu aufgebraucht. Für die Zeit danach ist die Finanzierung bisher nicht geklärt. Die Bürgerschaft hat den Senat zu einer Lösung aufgefordert (s. Tz. 46).

53 Nach den Finanzzuweisungen des Landes Bremen stellen die Gastschulgelder die zweitgrößte Einnahmequelle der Gemeinde Bremerhaven im Schulbereich dar. Sie werden bei den Zuweisungen des Landes an Bremerhaven als Einnahme gegengerechnet. Es handelt sich um Gebühren für den Besuch von Schulen in Bremerhaven durch Schülerinnen und Schüler aus umliegenden Gemeinden. Grundlage für die Erhebung der Gastschulgelder ist die Gebührenordnung für die Schulen der Gemeinde Bremerhaven aus dem Jahr 2002.

54 Für den Landkreis Cuxhaven gibt es eine Sonderregelung. Der Magistrat hatte mit dem Landkreis im Jahr 1981 eine Vereinbarung über die Beschulung von Schülerinnen und Schülern in beruflichen Vollzeit- und Teilzeitbildungsgängen geschlossen, die im Jahr 2007 um die Beschulung in den gymnasialen Oberstufen ergänzt wurde. Die Vereinbarung sieht eine regelmäßige Erhöhung der Gastschulgelder vor. Für Umschülerinnen und Umschüler vereinbarte das

Schulamt Bremerhaven mit Kostenträgern wie den Job-Centern Bremerhaven bzw. Cuxhaven Entgelte in Anlehnung an die Gebührenordnung.

55 Die folgende Tabelle zeigt die Einnahmen der Gemeinde Bremerhaven von Dritten in den Jahren 2013 bis 2015.

Gastschulgelder und Entgelte Dritter in T€				
Jahr	**Gastschulgeld gymnasiale Oberstufe**	**Beiträge von anderen Schulträgern**	**Entgelt für Umschülerinnen und Umschüler**	**Summe**
2013	2.206	2.201	394	4.801
2014	2.237	2.066	394	4.697
2015	2.211	2.132	361	4.704

56 In den Jahren 2013 bis 2015 nahm die Gemeinde Bremerhaven jährlich zwischen rd. 4,7 und rd. 4,8 Mio. € aus Gastschulgeldern und Entgelten Dritter ein.

57 Über die Regelungen des Finanzzuweisungsgesetzes hinaus erstattet das Land Bremen der Gemeinde Bremerhaven nach einem geschätzten Anteil jährlich 50 % der Personalausgaben für aktiv Beschäftigte der Schulaufsicht im Umfang von derzeit 3,0 VZE. Im Gegensatz zu den Finanzzuweisungen für unterrichtendes Personal nach dem Finanzzuweisungsgesetz umfasst dies nicht die Versorgungsausgaben für das Personal im Ruhestand. Die Erstattungen für die Schulaufsicht betrugen in den Jahren 2013 bis 2015 insgesamt rd. 346 T€.

5.2 Finanzierung in Bremen

58 Mangels hinreichend differenzierter Datengrundlagen ist die Situation in Bremen schwer mit der in Bremerhaven vergleichbar. Für das unterrichtende Personal der Gemeinde Bremen war bis 2015 keine gesonderte Zielzahl festgelegt, die für die Berechnung der Höhe der Zuweisung des Landes hätte herangezogen werden können. Eine Zielzahl gab es nur übergreifend für das gesamte den Schulen zuzuordnende Personal, das in einer Produktgruppe zusammengefasst war. Dazu gehörte auch sämtliches nicht-unterrichtendes Personal. In der folgenden Tabelle sind die Ist-Daten für die Jahre 2013 bis 2015 aus dem Personalcontrolling den Zielzahlen gegenübergestellt.

Den Schulen zugeordnetes Personal in VZE (Ist-Besetzung und Zielzahl)			
Jahr	**Ist**	**Zielzahl**	**Differenz**
2013	4.480,9	4.489,4	-8,5
2014	4.543,0	4.588,5	-45,5
2015	4.489,0	4.530,6	-41,6

59 Der Vergleich der Ist-Daten mit den Zielzahlen zeigt, dass die Gemeinde Bremen in den Jahren 2013 bis 2015 etwas weniger Personal in den Schulen beschäftigte als vereinbart.

60 Seit dem Haushaltsjahr 2016 wird in den Produktplänen wieder zwischen unterrichtendem und nicht-unterrichtendem Personal unterschieden. Getrennte Produktgruppen sind neu eingerichtet und gesonderte Zielzahlen für beide Personalgruppen festgelegt worden.

61 Die Zuweisungen des Landes wurden für die Jahre 2013 bis 2015 aus den Anschlägen der für die Bezahlung des unterrichtenden Personals eingerichteten Haushaltsstellen abzüglich der zu berücksichtigenden Einnahmen ermittelt, ohne dass dem eine förmliche Festlegung zugrunde gelegen hätte. In der folgenden Tabelle sind die Ist-Ausgaben der Gemeinde Bremen in den Jahren 2013 bis 2015 den Zuweisungen des Landes gegenübergestellt.

Personalausgaben für unterrichtendes Personal in T€			
Jahr	**Ist-Ausgaben**	**Zuweisung des Landes**	**Differenz**
2013	397.068	386.354	10.714
2014	419.490	409.781	9.709
2015	426.137	424.172	1.965

62 In den Jahren 2013 bis 2015 deckten die Zuweisungen die Ausgaben nicht. Im Ergebnis finanzierte die Gemeinde Bremen in erheblicher Höhe Aufwendungen für Landesaufgaben aus kommunalen Mitteln. Weder das Bildungs- noch das Finanzressort ermittelten, ob das Land der Gemeinde Bremen für die Wahrnehmung der Landesaufgabe eine zu hohe oder zu geringe Zuweisung zahlte, um dann einen Ausgleich zwischen den Haushalten herbeizuführen.

63 Die Defizite für die Haushaltsjahre 2013 bis 2015 sind insbesondere darauf zurückzuführen, dass die Anschläge für Versorgungsausgaben um geplante Entnahmen der Kapitalerträge aus der Versorgungsrücklage vermindert wurden. Die im Haushaltsvollzug gebuchten Entnahmen aus der Versorgungsrücklage wurden jedoch an anderer Stelle im kommunalen Haushalt als Einnahme erfasst und blieben somit bei der Landeszuweisung unberücksichtigt.

64 Seit dem Haushalt 2016 werden die Anschläge der Versorgungsausgaben für pensionierte Lehrkräfte im Haushalt der Gemeinde Bremen nicht mehr um die entnommenen Kapitalerträge verringert, sodass es keine Unterveranschlagung mehr gibt. Die Einnahmen aus den Kapitalerträgen der Versorgungsrücklage werden bei der Berechnung der Landeszuweisung an die Gemeinde Bremen - anders als für die Gemeinde Bremerhaven - nicht mehr berücksichtigt. Allerdings vertritt das Finanzressort den Standpunkt, die Zuweisungen der Gemeinde Bremerhaven an die Versorgungsrücklage für das Personal der Polizei und die Lehrkräfte seien bereits durch die Zuweisungen des Landes finanziert gewesen. Deshalb stünden die Erträge dem Land zu.

65 Im Unterschied zum Verfahren für die Gemeinde Bremen werden die Entnahmen aus der Versorgungsrücklage im Gemeindehaushalt Bremerhaven seit jeher auf einer Einnahmehaushaltsstelle geführt. Sie wird bei der Berechnung und Bewirtschaftung der Zuweisung nach dem Finanzzuweisungsgesetz mit einbezogen. Damit vermindert sich für die Gemeinde Bremerhaven bei einer Entnahme der Kapitalerträge die Höhe der Zuweisungen des Landes. Für die Gemeinde Bremen ändert eine Entnahme die Höhe der Zuweisung nicht.

66 Das Bildungsressort hat im Haushalt der Gemeinde Bremen Deckungskreise eingerichtet, die Haushaltsstellen für die Wahrnehmung von Landesaufgaben und Haushaltsstellen für die Wahrnehmung von kommunalen Aufgaben zusammenfassen. So sind im Kapitel 3210 „Schulen des Primarbereichs“ Haushaltsstellen einem gemeinsamen Deckungskreis zugeordnet, auf denen Personalausgaben für unterrichtendes Personal gebucht werden. Dabei handelt es sich um Ausgaben, für deren Wahrnehmung die Gemeinde Bremen Finanzzuweisungen des Landes erhält. Daneben umfasst der Deckungskreis auch Haushaltsstellen, auf denen Personalausgaben für nicht-unterrichtendes Personal gebucht werden. Dieses Personal nimmt Aufgaben wahr, die allein von der Gemeinde Bremen zu finanzieren sind.

67 In den Jahren 2013 und 2014 sind innerhalb des Deckungskreises nicht gedeckte Ausgaben für unterrichtendes Personal durch Personalmittel für nicht-unterrichtendes Personal ausgeglichen worden. So flossen im Jahr 2013 im Deckungskreis der Schulen des Primarbereichs rd. 499 T€ und im Jahr 2014

rd. 360 T€ aus dem kommunalen Haushalt in die Finanzierung der Landesaufgabe. Im Jahr 2015 wurden demgegenüber rd. 407 T€ der Personalausgaben für kommunale Aufgaben aus Landesmitteln finanziert.

68 Für Gastschulgelder für den Besuch öffentlicher Schulen der Gemeinde Bremen hatte das Land Bremen mit dem Land Niedersachsen eine „Vereinbarung der Gegenseitigkeit des Besuchs öffentlicher Schulen“ (Gegenseitigkeitsvereinbarung) abgeschlossen. Diese Vereinbarung berücksichtigte, dass Schülerinnen und Schüler aus Niedersachsen in weitaus größerer Zahl öffentliche Schulen des Landes Bremen besuchen als umgekehrt. Bremen erhält deshalb von Niedersachsen jährlich einen pauschalen Ausgleichsbetrag, der sich im Jahr 2014 auf rd. 3,9 Mio. € belief.

69 Da der Ausgleichsbetrag die Kosten für die Gastbeschulung nicht deckte, kündigte Bremen nach mehr als zweijährigen Verhandlungen mit dem Land Niedersachsen die Gegenseitigkeitsvereinbarung im Juli 2016. Ein Vorschlag für eine Neuregelung soll demnächst vorgelegt werden.

70 Die Zahlungen aufgrund der bisherigen Vereinbarung fließen dem Land Bremen zu, nicht der Gemeinde. Somit mindern die Einnahmen aus Gastschulgeldern - im Gegensatz zu dem Verfahren in Bremerhaven - nicht die Zuweisungen des Landes an die Gemeinde Bremen.

71 Darüber hinaus erzielt die Gemeinde Bremen eigene Einnahmen durch Gastschulgelder und Entgelte für den Besuch von Berufsschulen durch Umschülerinnen und Umschüler. Diese Entgelte werden bei der Höhe der Zuweisung angerechnet. Die Gemeinde Bremen erzielte in den Jahren 2013 bis 2015 daraus Einnahmen von insgesamt rd. 1,3 Mio. €. Diese Gastschulgelder beruhen auf einem gesonderten Vertrag mit der Gemeinde Stuhr aus dem Jahr 1977. Der Vertrag blieb unberührt von der Gegenseitigkeitsvereinbarung mit Niedersachsen, die 1996 in Kraft trat.

72 Das Bildungsressort nimmt die Aufgaben der Schulaufsicht in Bremen wahr, ohne nach Landes- und Gemeindeaufgaben zu differenzieren. Die Trennung bildet sich auch in der Aufbauorganisation nicht ab. Die Aufgaben nehmen Schulaufsichtsbeamtinnen und -beamte im Umfang von 9 VZE sowie 17 Beschäftigte in der Sachbearbeitung mit jeweils einem geringen Anteil ihrer Arbeitszeit wahr.

73 Das Personal der Schulaufsicht für Bremen wird zunächst aus dem Landeshaushalt finanziert. Der finanzielle Ausgleich mit dem kommunalen Haushalt wird durch innerbremische Verrechnungen aufgrund der Leitlinien des Finanzressorts sichergestellt. Das Bildungsressort hat eine prozentuale Aufteilung der

Ausgaben von 51 % für die Wahrnehmung von Landesaufgaben und 49 % für die Wahrnehmung von Gemeindeaufgaben zugrunde gelegt. Die zu verrechnenden Ausgaben umfassen sowohl die Personalausgaben für aktives Personal als auch die Versorgungsausgaben.

5.3 Vergleich der Personalausstattung

74 Das Bildungsressort stellte im Jahr 2014 Unterschiede der Ausstattung mit unterrichtendem Personal der beiden Gemeinden fest. So seien die Ressourcen für die Unterrichtsversorgung an den öffentlichen Schulen in den Gemeinden zu einem erheblichen Teil nach unterschiedlichen Kriterien zugewiesen worden.

75 Um Lehrerwochenstunden nach einheitlichen, anerkannten Maßstäben zuzuweisen und sie damit transparent sowie verlässlich auf die Schulen zu verteilen, erließ das Land Bremen im Jahr 2016 eine Landeszuweisungsrichtlinie. Die Gemeinden erließen kommunale Zuweisungsrichtlinien. Die Ressourcen für das Schuljahr 2016/2017 wurden bereits nach den Grundsätzen dieser Richtlinien zugewiesen.

76 Als Steuerungsinstrument wird das Produktbereichscontrolling eingesetzt. Es dient dazu, Abweichungen von festgelegten Zielen zu erkennen. In den Controllingberichten stellt das Bildungsressort die Kennzahl der Personalausgaben pro Schülerin oder Schüler dar. Allerdings differenziert diese Kennzahl nicht nach Ausgaben für unterrichtendes und nicht-unterrichtendes Personal. Die nachfolgende Tabelle weist auf dieser Grundlage sowohl die Höhe der Personalausgaben pro Schülerin oder Schüler als auch die prozentuale Steigerung gegenüber dem jeweiligen Vorjahr für die Jahre 2013 bis 2015 aus.

Personalausgaben pro Schülerin / Schüler 2013 bis 2015				
Jahr	**Bremen**		**Bremerhaven**	
2013	4.700 €	0,0 %	4.861 €	2,3 %
2014	4.980 €	6,0 %	5.047 €	3,8 %
2015	5.050 €	1,4 %	5.464 €	8,3 %

77 In den Jahren 2013 bis 2015 lagen die Personalausgaben pro Schülerin oder Schüler in der Gemeinde Bremerhaven höher als in der Gemeinde Bremen. Für das Jahr 2015 begründete das Bildungsressort die Steigerung der Ausgaben in Bremerhaven um 8,3 % im Bericht über den 13. Monat des

Produktbereichscontrollings mit der Erhöhung der Besoldung. Die Steigerung um 6,0 % für das Jahr 2014 in Bremen erläuterte das Bildungsressort im Controllingbericht genauso wenig wie die deutlichen Abweichungen der Steigerungsraten beider Gemeinden im betrachteten Zeitraum.

5.4 Analyse der Schwachstellen

78 Anders als im Bereich Polizei sind die Landesaufgaben im Bereich Bildung auf beide Gemeinden übertragen worden. Folgerichtig nennt das Gesetz auch beide Gemeinden als Empfängerinnen von Erstattungsleistungen des Landes. Anders als für Bremerhaven fehlt es für die Gemeinde Bremen an Vorgaben für die Ausgabenerstattung.

79 Das Fehlen solcher Vorgaben hat dazu beigetragen, dass es keine Vergleichsgrundlage gibt und damit ein Vergleich beider Gemeinden mit dem Ziel, die gleichwertige finanzielle Ausstattung zu überprüfen, derzeit kaum möglich ist. So

- waren bis 2015 für Bremen keine Zielzahlen für das allein für die Bemessung der Zuweisung maßgebliche unterrichtende Personal festgelegt; die Zielzahlen bezogen vielmehr das ausschließlich von der Gemeinde zu finanzierende nicht-unterrichtende Personal mit ein (s. Tz. 58),

- wurden erstattungspflichtige Ausgaben, die von der Zuweisung nicht gedeckt waren, im Ergebnis vom Haushalt der Gemeinde Bremen getragen,

- hat das Land zwar beginnend mit dem Haushaltsjahr 2016 die Ursache für die jahrelange Unterdeckung abgestellt (s. Tz. 64); die nunmehr gewählte Methode unterscheidet sich aber von der gegenüber Bremerhaven praktizierten, sodass die Zuweisungen immer noch nicht unmittelbar vergleichbar sind,

- hat die Gemeinde Bremen die in ihrem Haushalt eingerichteten Deckungskreise genutzt, um Landes- und gemeindliche Ausgaben aus dafür jeweils nicht bestimmten Mitteln zu finanzieren (s. Tz. 67 f.),

- fließen eingenommene Erstattungsleistungen Dritter, z. B. Gastschulgelder, nur teilweise der Gemeinde Bremen zu und werden so bei der Zuweisung berücksichtigt. Mittel in dreifacher Höhe, die dem Land zufließen, bleiben unberücksichtigt.

80 Auch die ergänzend zum Finanzzuweisungsgesetz geleistete Erstattung der Ausgaben für die Schulaufsicht ist unterschiedlich. Der Gemeinde Bremen

werden über Verrechnungen auch anfallende Versorgungsausgaben erstattet, die Gemeinde Bremerhaven erhält dafür keine Mittel.

81 Die jedenfalls bis 2015 geltende Praxis belegt, dass im Bereich Bildung nicht durchgehend trennscharf zwischen dem Land und der Gemeinde Bremen unterschieden worden ist. Im Ergebnis hat sich die Praxis der einer Einheitsgemeinde angenähert.

82 Ebenfalls bis zum Jahr 2015 ist das Finanzzuweisungsgesetz bei der Bemessung der Zuweisung an Bremerhaven unrichtig angewendet worden. Entgegen der ausdrücklichen gesetzlichen Regelung erhielt Bremerhaven auch Leistungen für nicht-unterrichtendes Personal vom Land. Das deutet auf Defizite bei der Prüfung angemeldeter Bedarfe hin, die den getroffenen Vereinbarungen zugrunde lagen.

83 Eine Ursache dafür liegt auch in nicht hinreichenden Datengrundlagen. So wird die Kennzahl „Personalausgaben pro Schülerin oder Schüler“ nicht zutreffend nach unterrichtendem und nicht-unterrichtendem Personal differenziert. Erhebliche Schwankungen dieser Kennzahl, die sich von Jahr zu Jahr zwischen Bremen und Bremerhaven z. T. deutlich verändert, hat das Bildungsressort nicht überzeugend erklärt (s. Tz. 77).

84 Wie bereits dargestellt (s. Tz. 41) ist das Verhältnis zwischen dem Grundsatz der vollständigen Ausgabenerstattung und der vorgegebenen Budgetierung im Finanzzuweisungsgesetz nicht klar geregelt.

85 Über die Jahre hat Bremerhaven eine Rücklage aus nicht verbrauchten Mitteln aus der Landeszuweisung aufbauen können, die sich Ende 2015 auf rd. 3,6 Mio. € belief. Die Höhe der Zuweisung lässt sich - ungeachtet ihrer gesetzeswidrigen Bemessung (s. Tz. 82) - zwar nicht beanstanden, da sie nur um wenig mehr als 1 % von den Ist-Ausgaben abwich. Das ist als Planabweichung hinnehmbar. Der Aufbau einer Rücklage ist im Finanzzuweisungsgesetz jedoch nicht vorgesehen.

86 Die Vereinbarung zur Auflösung der Rücklage (s. Tz. 51) eröffnet zumindest teilweise die Möglichkeit, aus der Rücklage Personal zu finanzieren, das nicht von der Zweckbestimmung der Mittel erfasst ist, aus denen die Rücklage aufgebaut worden ist. Das gilt jedenfalls für Personal der Schulsozialarbeit. Nach in naher Zukunft bevorstehender vollständiger Auflösung der Rücklage besteht das Problem der Anschlussfinanzierung, das bisher nicht gelöst ist.

6 Vermessungs- und Katasterwesen

6.1 Finanzierung in Bremerhaven

87 Das Vermessungs- und Katasteramt Bremerhaven nimmt die übertragenen Landesaufgaben und darüber hinaus nicht nur seine kommunalen Aufgaben für Bremerhaven, sondern auch die kommunalen Aufgaben der Gemeinde Bremen für das stadtbremische Überseehafengebiet in Bremerhaven wahr. Als Landesaufgabe führt es beispielsweise das Liegenschaftskataster. Als kommunale Aufgabe erstellt das Amt die Stadtgrundkarte und schreibt sie fort. Die Aufgaben sind teilweise eng miteinander verbunden. So ist die Kaufpreissammlung in der amtlichen Wertermittlung eine Landes-, die Kaufpreisprüfung in Sanierungsgebieten demgegenüber eine kommunale Aufgabe.

88 Aufgrund des Anteils der auf Bremerhaven übertragenen Aufgaben an den Gesamtaufgaben wurde zunächst vereinbart, dass das Land Bremen an Bremerhaven 40 % der Kosten abzgl. der Gebühreneinnahmen erstattet. So wurde bis in die 90er Jahre verfahren, wobei statt der Kosten die Gesamtausgaben als Bemessungsgrundlage gewählt wurden. Im Jahr 1995 forderte der Magistrat, den Erstattungssatz auf 57 % zu erhöhen. Dies erkannte das Bauressort grundsätzlich an, aufgrund von Haushaltsengpässen erfüllte das Land Bremen die Forderung in der Folge aber nicht in vollem Umfang. Der Erstattungssatz schwankte zwischen rd. 40 % und rd. 48 %, wobei der Höhe der Erstattung keine fachliche Bemessung zugrunde lag. Steuergrößen, z. B. Zielzahlen für den Personalbestand, vereinbarten die Beteiligten für diesen personalkostenintensiven Bereich nicht.

89 Für die Jahre 2013 bis 2015 zeigt die folgende Tabelle die Höhe der Ausgaben und der Gebühreneinnahmen des Vermessungs- und Katasteramts Bremerhaven sowie der Zuweisungen des Landes an Bremerhaven. Zu berücksichtigen ist dabei, dass Ausgaben auch für die Wahrnehmung kommunaler Aufgaben Bremerhavens anfallen. Das Bauressort hat zudem darauf hingewiesen, dass in den Ausgaben Mittel in Höhe von 0,21 Mio. € für Aufgaben enthalten sind, die üblicherweise nicht einer Vermessungs- und Katasterbehörde übertragen werden (u. a. Bereitstellung eines Informationssystems für Magistratszwecke).

Ausgaben und Einnahmen in T€			
Jahr	**Ausgaben**	**Gebühren-einnahmen**	**Zuweisung Land**
2013	2.721	760	1.125
2014	2.946	926	1.128
2015	2.884	1.017	1.128

90 In den Jahren 2013 bis 2015 schrieb das Land Bremen die Höhe der Zuweisung an Bremerhaven aus dem Vorjahr nahezu unverändert fort. Das Bauressort hinterfragte jedoch nicht regelmäßig, ob die Mittel zur Finanzierung der Landesaufgaben in Bremerhaven für eine wirtschaftliche Aufgabenwahrnehmung in voller Höhe benötigt würden. Detaillierte Auswertungen, die eine solche Beurteilung ermöglicht hätten, lagen dem Ressort nicht vor.

91 Beginnend mit dem Jahr 2016 hat das Land die jährliche Zuweisung um 100 T€ gekürzt. Außerdem wurden auf Initiative des Bauressorts für den Haushalt 2017 durch Haushaltsvermerk weitere 200 T€ gesperrt, da es durch die Einführung des neuen automatisierten Liegenschaftskataster-Informationssystems (ALKIS) im Dezember 2014 eine Einsparung von 30 % der Personalkosten für realistisch hält. Das Vermessungs- und Katasteramt Bremerhaven hat hingegen darauf hingewiesen, dass eine Einsparung erst zeitversetzt um mehrere Jahre realisierbar sei.

6.2 Finanzierung in Bremen

92 GeoInformation Bremen nimmt als Landesamt für Kataster, Vermessung, Immobilienbewertung und Informationssysteme sowohl die Landes- als auch die kommunalen Aufgaben für das Gebiet der Gemeinde Bremen mit Ausnahme des stadtbremischen Überseehafengebiets in Bremerhaven wahr. Seine Ausgaben sind insgesamt im Landeshaushalt veranschlagt. Die Gemeinde Bremen leistet dem Landeshaushalt keine Erstattung für die Wahrnehmung der kommunalen Aufgaben durch das Landesamt.

93 Anders als das Vermessungs- und Katasteramt in Bremerhaven nimmt GeoInformation Bremen auch Aufgaben im Auftrag des Bundes gegen Kostenerstattung wahr. Andererseits sind ähnlich wie in Bremerhaven in den Ausgaben des Landesamts nach Auskunft des Bauressorts auch Mittel in Höhe von 1,31 Mio. € für die Wahrnehmung von Aufgaben enthalten, die üblicherweise nicht einer Vermessungs- und Katasterbehörde übertragen werden (u. a.

Mitwirkung an ministeriellen Aufgaben des Ressorts). Die folgende Tabelle zeigt die Ausgaben sowie die Einnahmen des Landesamts getrennt nach Gebühreneinnahmen und Erstattungen vom Bund für die Jahre 2013 bis 2015.

Ausgaben und Einnahmen GeoInformation Bremen in T€			
Jahr	**Ausgaben**	**Gebühren-einnahmen**	**Erstattungen Bund**
2013	8.866	3.352	1.574
2014	9.024	3.442	1.640
2015	8.710	3.534	1.695

94 GeoInformation Bremen gab in den Jahren 2013 bis 2015 zwischen rd. 8,7 und rd. 9,0 Mio. € aus. Die Gebühreneinnahmen betrugen durchschnittlich im Jahr rd. 3,4 Mio. €. Weitere erhebliche Einnahmen erzielte GeoInformation Bremen durch Erstattungen für die Wahrnehmung von Aufgaben des Bundes in Höhe von durchschnittlich jährlich rd. 1,6 Mio. €.

95 Die zentralen Kosten für das Liegenschaftskataster ALKIS in Höhe von rd. 0,5 Mio. € trägt allein GeoInformation Bremen. ALKIS wird sowohl für Aufgaben des Landes als auch der Gemeinden eingesetzt. GeoInformation Bremen hat versucht, Bremerhaven an diesen Kosten zu beteiligen und für das Jahr 2015 eine Rechnung in Höhe von 72 T€ an Bremerhaven gesandt. Diese ist bisher nicht beglichen worden. Bremerhaven vertritt die Auffassung, es müsse vorher geklärt werden, wie der Gesamtzuschuss künftig bemessen werde.

6.3 Vergleich der Personalausstattung

96 Die folgende Tabelle zeigt die personelle Ausstattung für Landes- und Kommunalaufgaben der Bremerhavener und Bremer Vermessungs- und Katasterverwaltungen für die Jahre 2013 bis 2015.

Ist-Besetzung und Zielzahl in VZE				
Jahr	**Bremerhaven**		**Bremen**	
	Ist	**Zielzahl**	**Ist**	**Zielzahl**
2013	42,9	nicht definiert	99,2	102,4
2014	45,3	nicht definiert	95,0	97,5
2015	44,5	nicht definiert	90,8	91,8

97 Die Ist-Besetzung in Bremerhaven schwankte in den Jahren 2013 bis 2015 zwischen rd. 43 und rd. 45 VZE. Zielzahlen für den Personalbestand in Bremerhaven sind nicht vereinbart worden. Das Bauressort hatte aber gebeten, frei werdende Stellen möglichst nicht nachzubesetzen. Für Bremen ist erkennbar, dass die Zielzahlen in den Jahren 2013 bis 2015 unterschritten und damit Einsparverpflichtungen übererfüllt wurden. In Bremen sind weitere Personaleinsparungen von jährlich 1,6 % geplant. Bremerhaven beabsichtigt, bis zum Jahr 2018 zwei Stellen abzubauen.

98 Im Folgenden wird der Personalbestand in VZE ins Verhältnis zur Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner, der Flurstücke und der betreuten Fläche gesetzt. Dabei haben Rechnungshof und Gemeindeprüfung berücksichtigt, dass Bremen in höherem Maße als Bremerhaven Aufträge an öffentlich bestellte Vermessungsingenieure vergibt. Bremerhaven nimmt etwa 95 % der Vermessungen selbst wahr, in Bremen sind dies nur etwa 50 %. Nach Angaben des Vermessungs- und Katasteramts Bremerhaven ist dort Personal im Umfang von rd. 15 VZE mit Vermessungen betraut, sodass der Personalbestand rechnerisch um rd. sieben VZE vermindert werden müsste, um mit dem Bremer Amt vergleichbar zu sein.

99 Als Grundlage für die nachstehende Tabelle haben Rechnungshof und Gemeindeprüfung folgende Kennzahlen verwendet: Einwohnerinnen und Einwohner, Flurstücke sowie Fläche, jeweils pro VZE. Dabei wurde der Personalbestand des Vermessungs- und Katasteramts Bremerhaven jeweils rechnerisch um sieben VZE vermindert. Außerdem sind die vom Bund bei GeoInformation Bremen refinanzierten Stellen nicht in den Vergleich eingeflossen.

**Vergleich Vermessungs- und Katasterwesen
Stand: 2015**

Kennzahl	Bremen	Bremerhaven
Einwohnerinnen und Einwohner je VZE	6.139	3.041
Flurstücke je VZE	1.909	895
km^2 je VZE	3,5	2,7

100 Alle drei Vergleiche weisen für Bremerhaven deutlich geringere Werte je VZE aus. Bei den Einwohnerinnen und Einwohnern sowie den Flurstücken je VZE ist die Kennzahl für Bremen sogar mehr als doppelt so hoch wie für Bremerhaven.

101 Nach einer Prüfung des Vermessungswesens in Nordrhein-Westfalen hat die dortige Gemeindeprüfanstalt die Auffassung vertreten, vor allem die Einwohnerrelation sei als Kennzahl geeignet, weil ein hoher statistischer Zusammenhang zur finanziellen Ausstattung bestehe.

102 Zum Vergleich des personellen Ausstattungsniveaus haben Rechnungshof und Gemeindeprüfung auch Daten der Vermessungs- und Katasterverwaltung in Hamburg herangezogen, weil auch dort kommunale Aufgaben und Landesaufgaben von einer Dienststelle wahrgenommen werden. Werden die unterschiedlichen Anteile vom Amt selbst durchgeführter Vermessungen berücksichtigt, entfallen in Hamburg 5.328 Einwohnerinnen und Einwohner auf eine VZE. Die Kennzahl für Bremerhaven fällt damit deutlich aus dem Rahmen.

103 Die Vergleiche sind indessen differenziert zu betrachten, da beide Dienststellen Aufgaben unterschiedlich wahrnehmen. Insbesondere sind folgende Aspekte zu berücksichtigen:

- Anders als in Bremen ist in Bremerhaven das Vermessungs- und Katasteramt für Straßenbenennungen, Widmungen und Hausnummerierungen zuständig.
- Das Vermessungs- und Katasteramt Bremerhaven übernimmt zunehmend koordinierende und unterstützende Aufgaben für andere Fachämter; das gilt für die Geofachdatenerstellung, den Bereich Geoinformationssysteme und die Geodateninfrastruktur.
- GeoInformation Bremen nimmt Landesaufgaben wahr, die in diesem Umfang in Bremerhaven nicht anfallen (z. B. Koordinierung ALKIS).
- Im Gemeindegebiet Bremen bestehen anders als in Bremerhaven Bearbeitungsrückstände. GeoInformation Bremen hat ein Programm aufgelegt, um in den nächsten drei Jahren Rückstände z. B. bei der Einmessung von Gebäuden und der Stadttopographie aufzuarbeiten.

Die gravierenden Unterschiede in der Personalausstattung lassen sich damit im Ergebnis aber nicht vollständig erklären.

6.4 Analyse der Schwachstellen

104 Die Erstattungen des Landes Bremen an die Gemeinde Bremerhaven zum Ausgleich des mit der Wahrnehmung von Landesaufgaben verbundenen Aufwands machen nur einen Bruchteil der Beträge aus, die aus gleichem Grund

für die Bereiche Polizei und Bildung gezahlt werden. Möglicherweise aufgrund ihres deutlich geringeren Volumens fehlt für die Zuweisungen jede gesetzliche Regelung.

105 Die Maßstäbe, an denen sich die Zuweisungshöhe seit 1971 orientiert, sind nicht nachvollziehbar. Es liegt nahe, dass ihr ursprünglich eine Pauschalierung aufgrund einer Schätzung des übertragenen Aufwands zugrunde lag. Die seit 1995 schwankenden Erstattungssätze erwecken den Eindruck, dass sich die Zuweisung weniger am auszugleichenden Aufwand als an den finanziellen Möglichkeiten des Landes orientiert (s. Tz. 88). Bemessungsgrundlagen, die sich an nachvollziehbare Steuerungsgrößen wie Ziel- oder andere Kennzahlen anlehnen, zieht weder das Land Bremen noch die Gemeinde Bremerhaven heran. Das erschwert nicht nur die Definition fachlicher Standards, sondern vor allem die Festlegung des Ressourcenbedarfs für die Aufgabenerfüllung. So ist es bezeichnend, dass selbst in Detailfragen - wie der Finanzierung des ALKIS-Verfahrens oder der Beurteilung der durch dieses Verfahren erzielbaren Einspareffekte (s. Tz. 91 und 95) - keine Einigkeit zwischen dem Land und der Gemeinde Bremerhaven erreicht werden konnte.

106 Auf beiden Seiten fehlt schon der Überblick, welcher Aufwand zur Erledigung der verschiedenen Aufgabenträgern zuzurechnenden Tätigkeiten anfällt. So erfüllt das Vermessungs- und Katasteramt Bremerhaven

- eigene Aufgaben Bremerhavens,
- übertragene Landesaufgaben für das Gebiet Bremerhaven und das stadtbremische Überseehafengebiet Bremerhaven und
- auch kommunale Aufgaben Bremens für dieses Überseehafengebiet.

GeoInformation Bremen obliegt - jeweils für das Gebiet der Gemeinde Bremen mit Ausnahme des stadtbremischen Überseehafengebiets Bremerhavens - neben der Erfüllung von Landesaufgaben auch die Wahrnehmung kommunaler Aufgaben. Darüber hinaus nimmt es refinanzierte Bundesaufgaben wahr.

107 Schon dieser „Zuständigkeitsmix“ erschwert den Vergleich zwischen den Kostenstrukturen der Ämter in Bremerhaven und Bremen und damit letztlich auch die Ermittlung der angemessenen Zuweisung des Landes an Bremerhaven. Hinzu kommt, dass

- beide Ämter - wenn auch in geringem Umfang - Aufgaben wahrnehmen, die üblicherweise nicht dem Vermessungs- und Katasterwesen zugeordnet sind (s. Tz. 89 und 93),

- unklar ist, ob die Landeszuweisung auch Anteile enthält, die zum Ausgleich des Aufwands für von Bremerhaven wahrgenommene kommunale Aufgaben Bremens bestimmt sind und

- die Ausgaben für die Vermessungs- und Katasterverwaltung in Bremen vollständig im Landeshaushalt veranschlagt sind und die Gemeinde Bremen für die Wahrnehmung der kommunalen Aufgaben keinen finanziellen Beitrag leistet (s. Tz. 92); das Land finanziert also eine Aufgabe der Gemeinde.

108 Auch wenn eine exakte Berechnung der angemessenen Zuweisungshöhe auf vorhandener Datengrundlage kaum möglich erscheint, fällt doch auf, dass schon die Bemessungsgrundlage, nämlich der von Bremerhaven betriebene Aufwand, klärungsbedürftig ist. Gemessen an der Kennzahl „Einwohnerinnen und Einwohner je VZE“ liegt der Personalaufwand in Bremerhaven mehr als doppelt so hoch wie in Bremen. Das ist auch mit vorhandenen Unterschieden im Aufgabenzuschnitt und der Aufgabenerledigung nicht vollständig zu erklären (s. Tz. 103). Es ist fraglich, ob gemeinsame fachliche Standards vorhanden sind, die eine Personalbemessung nach einheitlichen Kriterien erleichtern würden.

7 Empfehlungen

7.1 Grundlagen

109 Die aufgezeigten Schwachstellen lassen sich auf verschiedene Ursachen zurückführen. Regelungen des Finanzzuweisungsgesetzes sind unvollständig und unklar, die Verwaltungspraxis hat das Gesetz nicht immer beachtet. Bemessungsgrundlagen für eine Finanzausstattung, die sich an der verfassungsrechtlichen Pflicht zum Hinwirken auf gleichwertige Lebensverhältnisse in beiden Gemeinden des Stadtstaats orientiert, sind nicht in allen Bereichen hinreichend geklärt. Diese Defizite gilt es zu korrigieren.

110 Seit 2015 bestimmt Art. 146 Abs. 2 LV nicht nur, dass das Land seinen Gemeinden zur Erfüllung ihrer Aufgaben im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit eine angemessene Finanzausstattung gewährleistet. Die Verfassung legt auch fest, dass bei der Übertragung von Landesaufgaben gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen und mit der Übertragung verbundene Mehrbelastungen der Gemeinden finanziell auszugleichen sind. Die maßgeblichen Regelungen obliegen dem Gesetzgeber. Er ist dabei nicht völlig frei, sondern hat für eine vollständige Deckung der Kosten zu sorgen

(vgl. Wieland in Fischer-Lescano u. a., Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, 2016, Art. 146, Rn. 9). Dieses Verfassungsgebot gilt ausdrücklich zwar erst seit 2015. Rechnungshof und Gemeindeprüfung sehen darin jedoch eine grundsätzliche Leitentscheidung des Verfassungsgebers, die auch für die Finanzierung bereits vorher übertragener Landesaufgaben zu beachten ist.

111 Art. 146 Abs. 2 Satz 2 LV stellt aber auch klar, dass dem Land mit der Übertragung seiner Aufgaben nicht jeglicher Einfluss auf die Höhe der Erstattungen entzogen ist. Es kann die Anforderungen an die Erfüllung von Aufgaben definieren und so - über die Festlegung von Standards, die von den Gemeinden zu beachten sind - die Kosten auch begrenzen. Die Letztverantwortung des Landes für die ordnungsgemäße Erfüllung übertragener überörtlicher Aufgaben kommt insbesondere dadurch zum Ausdruck, dass es dem Land freisteht, diese Aufgaben weisungsgebunden auszugestalten (vgl. Bovenschulte in Fischer-Lescano u. a., Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, 2016, Art. 144, Rn. 19). Dies schließt das Recht ein, Standards für die Aufgabenerledigung zu setzen, die sich insbesondere auf den Personal- und somit auf den Finanzbedarf entscheidend auswirken.

112 Daraus wird zugleich deutlich, dass die zu ermittelnde Erstattung von Kosten für die Wahrnehmung übertragener Landesaufgaben maßgeblich von Festlegungen abhängig ist, die das Land zu treffen hat. Dabei hat das Land auch seine Pflicht zu beachten, auf gleichwertige Lebensverhältnisse in beiden Gemeinden hinzuwirken. Dies setzt voraus, dass ein Vergleich zwischen den Gemeinden Bremen und Bremerhaven - beispielsweise auf Grundlage einheitlich definierter Kennzahlen - möglich ist und auch stattfindet. Rechnungshof und Gemeindeprüfung haben festgestellt, dass diese Voraussetzung bisher größtenteils nicht erfüllt ist. Das kann einerseits, wie am Beispiel des Landeskriminalamts deutlich wird (s. Tz. 30), an der Aufgabenstellung einer Verwaltungseinheit liegen, andererseits aber auch, wie Details des Schulwesens in Bremen zeigen (s. Tz. 58 ff.), an der nicht immer trennscharfen Differenzierung zwischen Landes- und Kommunalebene in Bremen (vgl. dazu auch Bovenschulte in Fischer-Lescano u. a., Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, 2016, Art. 144, Rn. 18; im gleichen Sinne Schefold, a. a. O., Art. 148, Rn. 23-25).

113 Aus den festgestellten Schwachstellen und den verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen leiten Rechnungshof und Gemeindeprüfung Empfehlungen sowohl an die Bürgerschaft - Landtag - als Landesgesetzgeber als auch an den Senat der Freien Hansestadt Bremen sowie den Magistrat der Stadt Bremerhaven ab. Dem Landesgesetzgeber empfehlen sie insbesondere, die in § 5 FZG enthaltenen Regelungen für Ausgabenerstattungen zu präzisieren und zu ergänzen.

7.2 Empfehlungen an die Bürgerschaft

7.2.1 Budgetierung oder Spitzabrechnung

114 Zunächst bedarf es der grundsätzlichen Entscheidung, ob die Ausgaben mit den Gemeinden zur eigenverantwortlichen Bewirtschaftung überlassenen Budgets oder mit jährlich nachträglich spitz abzurechnenden Zuweisungen im Sinne einer reinen Auslagenerstattung finanziert werden sollen. Das Finanzzuweisungsgesetz enthält bisher beide Elemente. In § 5 Abs. 7 FZG ist die Abrechnung der Erstattungen geregelt und in Abs. 5 derselben Vorschrift sind als Grundlage u. a. Budgetvereinbarungen genannt. Sowohl im Polizei- als auch im Bildungsbereich ist es zu Abweichungen zwischen Budget und tatsächlichen Ausgaben gekommen (s. Tz. 25 und 62). Dies führte einerseits zu einer gesetzwidrigen Unterfinanzierung der Polizei Bremerhaven, andererseits zum Aufbau einer im Finanzzuweisungsgesetz nicht vorgesehenen Rücklage erheblichen Umfangs für das Schulwesen Bremerhavens.

7.2.2 Vereinbarungsmodell

115 Über die Jahre betrachtet hat sich die Vorschrift des § 5 Abs. 5 FZG nicht bewährt, wonach die Ausgabenerstattungen nach zwischen dem zuständigen Senatsmitglied und dem Magistrat der Stadt Bremerhaven vereinbarten sowie mit der Senatorin für Finanzen abgestimmten Zielzahlvorgaben und Budgetvereinbarungen erfolgen.

116 Im Polizeibereich ist der Vereinbarungsgrundsatz über Jahre nicht beachtet worden (s. Tz. 35 ff.). Die im Jahr 2016 erzielte Vereinbarung hat erkennbar vorläufigen Charakter und löst nicht das Problem, dass gesetzlich keine Regelung für den Fall einer Nichteinigung vorgesehen ist. Das gilt grundsätzlich auch für den Bildungsbereich, auch wenn - ebenfalls seit 2016 - die Personalbemessung durch Zuweisungsrichtlinien geregelt ist und damit zunächst streitfrei bleiben dürfte.

117 § 5 Abs. 5 FZG wirft auch deshalb Probleme auf, weil die Vorschrift dem Wortlaut nach die Erstattungen des Landes an die Gemeinde Bremen im Bildungsbereich in die Vereinbarungspflicht zwischen Senatsmitglied und Magistrat einbezieht. Das ist verfassungsrechtlich insoweit bedenklich, wie damit dem Magistrat der Gemeinde Bremerhaven ein Mitspracherecht über bedeutsame Teile des stadtbremischen Haushalts zukäme (vgl. dazu Spitta, Kommentar zur Bremischen Verfassung von 1947, zu Art. 144). Da das zuständige Senatsmitglied sowohl für das Land als auch für die Stadt Bremen verantwortlich ist,

hätten Vereinbarungen ohne Beteiligung Bremerhavens wiederum den Charakter eines „In-sich-Geschäfts“ und wären nicht zielführend.

118 Folgerichtig sind Vereinbarungen zwischen Land und Stadt Bremen für den Bildungsbereich nicht abgeschlossen worden. Fehlende Festlegungen für das Erstattungsverfahren haben aber dazu geführt, dass ein Vergleich der finanziellen Ausstattung Bremens und Bremerhavens im Schulwesen - trotz der nunmehr geltenden Regelungen zur Personalbemessung - kaum möglich ist (s. Tz. 79 ff.).

119 Rechnungshof und Gemeindeprüfung regen daher an, das Vereinbarungsmodell in der bisherigen Form - auch im Interesse der Gleichbehandlung Bremerhavens und Bremens - zu überdenken. Die Bürgerschaft (Landtag) kann, besser als die Mitglieder des Senats in ihrer Doppelfunktion für Land und Stadt Bremen, Interessengegensätze zwischen Land und beiden Gemeinden des Stadtstaats mit der Autorität des Gesetzgebers ausgleichen. Abgeordnete aus Bremerhaven sind im Landtag angemessen vertreten und können die Belange ihrer Heimatgemeinde mit erheblichem Gewicht einbringen. Deshalb spricht viel dafür, Senat und Magistrat stärker als bisher an Gesetzesnormen zu binden. Ähnlich wie bei den Schlüsselzuweisungen nach § 1 FZG ließen sich für die Erstattung von Ausgaben für übertragene Landesaufgaben kennzahlengestützte Maßstäbe definieren und gesetzlich vorgeben. Daraus würden entweder unmittelbare Erstattungsansprüche folgen oder die Grundlagen für Vereinbarungen bzw. sonstige Festlegungen zwischen Land und Gemeinden gebildet.

120 Bei der Definition kennzahlgestützter Maßstäbe wird es darauf ankommen, einerseits die Bedarfe der Gemeinden im Hinblick auf gleichwertige Lebensverhältnisse zu berücksichtigen, andererseits die mit der Beurteilung der Gleichwertigkeit verbundene Komplexität zu reduzieren.

121 Insbesondere für die Festlegung der Personalausstattung der Gemeinden, die den weitaus größten Teil der Erstattung von Ausgaben für übertragene Landesaufgaben nach sich zieht, halten Rechnungshof und Gemeindeprüfung ein solches Verfahren für zweckmäßig und durchführbar. Im Schulwesen ist anzuraten, es zunächst bei der Ressourcenzuweisung auf Grundlage der erlassenen Richtlinien zu belassen und die Ergebnisse in angemessener Zeit zu evaluieren. Für die Polizei bietet sich ein Verteilerschlüssel zwischen Bremen und Bremerhaven auf Basis der Einwohnerzahl der Gemeinden an. Da Organisationseinheiten der Landespolizei - insbesondere das Landeskriminalamt und die Wasserschutzpolizei - für beide Gemeindegebiete wirken (s. Tz. 30) und es keinen Polizeivollzug der Kommune Bremen gibt, würden solche Einheiten bei der Aufteilung der Personalausstattung vollständig außer Betracht

bleiben können. Der Verteilungsschlüssel wäre auf die Bedarfe für die verbleibenden Teile der Polizei anzuwenden, die nicht schon aus ihrer Funktion überörtlich wirken. Verbleibende Unschärfen, die sich daraus ergeben, dass die Polizei sowohl in Bremen als auch in Bremerhaven in Teilen „rein landesnützige“ Aufgaben erfüllt, erscheinen hinnehmbar. Eine objektiv richtige Zuweisung von Ressourcen kann es ohnehin nicht geben.

122 Bevorzugt der Gesetzgeber die Fortsetzung des Vereinbarungsmodells zwischen Land und Bremerhaven in der bisherigen Form, wäre eine gesetzliche Regelung für den Fall erforderlich, dass eine Vereinbarung, wie in der Vergangenheit geschehen, nicht zustande kommt. So ließe sich vorsehen, dass der Senat die Nichteinigung feststellt und die Bürgerschaft abschließend entscheidet.

7.2.3 Einbeziehung bisher nicht erfasster Aufgabenübertragungen

123 Für die aufgrund des Vermessungs- und Katastergesetzes an Bremerhaven übertragenen Landesaufgaben fehlt eine Regelung zur Ausgabenerstattung. Rechnungshof und Gemeindeprüfung empfehlen angesichts der zwischenzeitlich geschaffenen Verpflichtung in Art. 146 Abs. 2 LV, das Finanzzuweisungsgesetz zu ergänzen.

124 Ohnehin auf der Agenda der Bürgerschaft steht eine Klärung des Umfangs übertragener Aufgaben im Schulbereich (s. Tz. 46). Rechnungshof und Gemeindeprüfung bitten, bei gesetzlichen Neuregelungen auch über die Finanzierung der Schulaufsicht sowie des bisher entgegen dem Finanzzuweisungsgesetz aus Landesmitteln bezahlten nicht-unterrichtenden Personals zu entscheiden.

7.2.4 Berücksichtigung von Einnahmen

125 § 5 FZG bestimmt nur die Pflicht zur Erstattung von Ausgaben, die zur Erfüllung übertragener Landesaufgaben anfallen. Die Berücksichtigung damit zusammenhängender Einnahmen sieht das Gesetz nicht vor. Die Praxis der Anrechnung solcher Einnahmen ist nicht nur uneinheitlich (s. Tz. 43 und 70 ff.), sondern trägt im Bildungsbereich dazu bei, dass ein Vergleich der finanziellen Ausstattung der Gemeinden zumindest deutlich erschwert wird (s. Tz. 79). Rechnungshof und Gemeindeprüfung schlagen vor, die Anrechnung erzielter Einnahmen auf die Erstattung von Ausgaben im Finanzzuweisungsgesetz - einheitlich für beide Gemeinden - zu regeln.

7.3 Empfehlungen an Senat und Magistrat

7.3.1 Handlungsbedarf auf Verwaltungsebene

126 Die beschriebenen Schwachstellen verdeutlichen dringenden Handlungsbedarf auf Seiten sowohl des Senats als auch des Magistrats der Stadt Bremerhaven, und zwar unabhängig von der anstehenden und von Rechnungshof sowie Gemeindeprüfung empfohlenen Neufassung des Finanzzuweisungsgesetzes.

127 Es ist notwendig, zeitnah Lösungsvorschläge zu erarbeiten, die erkannte Probleme schon auf der bisherigen gesetzlichen Grundlage angehen und ggf. in eine Neufassung des Finanzzuweisungsgesetzes einfließen können. Einige Schwächen der Praxis haben ihre Ursache ohnehin nicht in der Gesetzeslage, sondern im Verwaltungsvollzug.

128 Trotz der empfohlenen Überprüfung des im Finanzzuweisungsgesetz angelegten Vereinbarungsmodells steht außer Frage, dass einvernehmlich abgesprochene Verfahrensweisen jeder strittigen Konfliktlösung vorzuziehen sind. Dies gilt namentlich im Verhältnis zwischen dem Land Bremen und der Stadt Bremerhaven. Rechnungshof und Gemeindeprüfung erinnern jedoch daran, dass - sollte Einvernehmen in Streitfragen nicht erzielbar sein - dem Land weitgehende Rechte zustehen, über die Erfüllung auch solcher Landesaufgaben zu bestimmen, die es auf die Gemeinden übertragen hat (s. Tz. 111).

7.3.2 Polizei

129 Für den Doppelhaushalt 2016/2017 besteht zur Polizeiausstattung die gesetzlich geforderte Vereinbarung, an der es zuvor fehlte. Rechnungshof und Gemeindeprüfung gehen davon aus, dass rechtzeitig auch für den kommenden Doppelhaushalt eine inhaltliche Verständigung gefunden wird, und zwar unabhängig davon, ob bis dahin die angestrebte Neuordnung der innerbremischen Finanzbeziehungen bzw. eine Novellierung des Finanzzuweisungsgesetzes erreicht ist.

130 Rechnungshof und Gemeindeprüfung bitten ferner darum, in künftigen Fällen von Divergenz zwischen tatsächlichen Ausgaben und zur Verfügung gestelltem Budget dem Finanzzuweisungsgesetz Rechnung zu tragen, das weder eine Finanzierung der Polizei in Bremerhaven aus kommunalen Mitteln noch die Bildung von Rücklagen vorsieht.

131 Die Höhe der Ausgabenerstattung wird auch durch den Einsatz von Vollzugskräften auf Verwaltungsstellen und durch die Anrechnung auf polizeilicher

Tätigkeit beruhender Einnahmen beeinflusst. Einheitliche Verfahrensweisen in Bremen und Bremerhaven sind anzuraten.

132 Sollte der Gesetzgeber keine kennzahlengestützten Maßstäbe - insbesondere für die Personalbemessung - definieren, obliegt dies der Verwaltungsebene. Rechnungshof und Gemeindeprüfung haben dazu Vorschläge unterbreitet (s. Tz. 119 ff.)

7.3.3 Schulwesen

133 Die bis zum Jahr 2015 praktizierte Finanzierung nicht-unterrichtenden Personals in Bremerhaven aus Landesmitteln ist zwischenzeitlich abgestellt. Die Bürgerschaft hat eine Lösung angemahnt, die einem Kosten- oder Aufgabenträger die Finanzierung der Personalkosten zuweist und dabei sicherstellt, dass in beiden Gemeinden vergleichbare Versorgungsstandards angeboten werden. Dabei darf nicht außer Acht gelassen werden, dass die Anschlussfinanzierung des bisher aus Rücklagen bezahlten Personals zu klären ist (s. Tz. 86).

134 Derzeit stößt der auch von der Bürgerschaft geforderte Vergleich insbesondere der Finanzausstattung auf erhebliche Schwierigkeiten (s. Tz. 79 ff.). Um dem entgegenzuwirken ist es erforderlich,

- Kenn- und Zielzahlen auf gleicher Grundlage festzulegen,
- die Haushalte des Landes und der Stadtgemeine Bremen anders als bisher stringent voneinander zu trennen,
- Einnahmen, insbesondere aus Gastschulgeldern, vollständig dem Stadthaushalt zufließen zu lassen und
- die Erstattung der Ausgaben für die Schulaufsicht einheitlich zu gestalten.

135 Dem Bildungsressort ist anzuraten, angemeldete Bedarfe gründlicher zu prüfen und offenen Fragen, die sich aus vorliegenden Kennzahlen ergeben, vertieft nachzugehen (s. Tz. 82 f.).

7.3.4 Vermessungs- und Katasterwesen

136 Soll es bei der Übertragung von Landesaufgaben des Vermessungs- und Katasterwesens an die Gemeinde Bremerhaven verbleiben, bedarf es einer Ausgabenerstattung, die sich an nachvollziehbaren Bemessungsgrundlagen orientiert. Dabei ist das Vermessungsamt Bremerhaven sowohl nach allgemeinen

Grundsätzen für die Übertragung von Landesaufgaben als auch nach der ausdrücklichen Bestimmung in § 2 Abs. 3 Satz 2 Vermessungs- und Katastergesetz an fachliche Weisungen des Bauressorts gebunden.

137 Aus der Weisungsbefugnis des Ressorts folgt im Interesse der sparsamen Mittelbewirtschaftung seine Verpflichtung, für die Höhe der Ausgabenerstattung maßgebliche fachliche Standards im Weisungswege zu setzen, wenn Einvernehmen mit dem kommunalen Amt nicht zu erzielen ist.

138 Rechnungshof und Gemeindeprüfung legen dem Bauressort und dem Magistrat der Stadt Bremerhaven angesichts der erheblichen Schwachstellen nahe,

- belastbare Datengrundlagen für eine Berechnung der Zuweisungshöhe zu schaffen und
- fachliche Standards, die aufgabenkritischen Ansätzen folgen, zu vereinbaren oder erforderlichenfalls von Landesseite vorzugeben, und so insbesondere der Überbesetzung der Vermessungsverwaltung in Bremerhaven abzuhelfen.

139 Dem Bauressort wird schließlich empfohlen, die Subventionierung des Stadthaushalts aus Landesmitteln (s. Tz. 107) abzustellen.

Rechnungshof
der Freien Hansestadt Bremen

Bremen, den 31. Juli 2017

Sokol

Meyer-Stender

Dr. Brockmüller

Dr. Otten

Die Präsidentin des Rechnungshofs
- Gemeindeprüfung -

Bremen, den 31. Juli 2017

Sokol