

Bericht und Antrag des staatlichen Rechnungsprüfungsausschusses

Haushaltsrechnung der Freien Hansestadt Bremen für das Jahr 2015 (Mitteilung des Senats vom 20. Dezember 2016 (Drs. 19/885) und Jahresbericht 2017 - Land - des Rechnungshofs vom 16. März 2017 (Drs. 19/974)

I. Bericht

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss hat sich in seinen Sitzungen am 8. September 2017, 24. November 2017, 9. Januar 2018, 20. April 2018 und 1. Juni 2018 mit der Haushaltsrechnung für das Jahr 2015 und insbesondere mit den Prüfungsergebnissen des Rechnungshofs befasst und dabei den Rechnungshof, die Finanzverwaltung sowie diejenigen Ressorts, zu deren Haushaltsführung der Rechnungshof Bemerkungen für erforderlich hielt, hinzugezogen. Die Ergebnisse dieser Beratungen und die Bemerkungen des Rechnungsprüfungsausschusses sind nachfolgend aufgeführt. Die Überschriften und die Textzahlen (Tz.) zu I. 1. beziehen sich auf den Jahresbericht 2017 (Land) des Rechnungshofs.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss ist darüber hinaus unter I. 2. der Umsetzung seiner Beschlüsse zu den vorausgegangenen Berichten des Rechnungshofs nachgegangen.

1. Jahresbericht des Rechnungshofs 2017**1.1. Vorbemerkungen, Tz. 1 bis 13**

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss nimmt zur Kenntnis, dass die Bürgerschaft (Landtag) über die Entlastung des Senats für das Haushaltsjahr 2013 am 25. August 2016 beschlossen hatte, Beschluss der Bürgerschaft (Landtag) Nr. 19/426, und dass die Bürgerschaft (Landtag) über die Entlastung des Senats für das Haushaltsjahr 2014 bis zum Redaktionsschluss des Jahresberichts 2017 noch nicht beschlossen hatte.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss nimmt ferner zur Kenntnis, dass die Bürgerschaft (Landtag) dem Rechnungshof für seine Rechnungslegung zum Haushaltsjahr 2015 am 14. Dezember 2016 Entlastung erteilt hat (Beschluss der Bürgerschaft (Landtag) Nr. 19/505 Ziffer 3).

1.2. Haushaltsgesetz (einschließlich Haushaltsplan) und Haushaltsrechnung 2015, Tz. 14 bis 39 und 54 bis 70

Der Senat hat die Haushaltsrechnung für das Jahr 2015 am 20. Dezember 2016 vorgelegt (Drs. 19/885). Für das Haushaltsjahr 2015 betrug der zulässige strukturelle Finanzierungssaldo für den Stadtstaat -627 Millionen Euro. Davon entfielen auf die Gebietskörperschaft Land Bremen rund -249 Millionen Euro. Tatsächlich erreichte der Stadtstaat einen strukturellen Finanzierungssaldo von rund -517 Millionen Euro und die Gebietskörperschaft Land einen von rund -179 Millionen Euro. Damit liegen die tatsächlichen strukturellen Finanzierungssalden unter der jeweils zulässigen Höchstgrenze.

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass es für den Nachweis, ob die verfassungsrechtlichen Anforderungen erfüllt worden sind, unabding-

bar ist, den strukturellen Finanzierungssaldo in einer Anlage zur Haushaltsrechnung darzustellen. Dabei sind neben den Vorgaben für den Stadtstaat und die drei einzelnen Gebietskörperschaften auch die jeweiligen strukturellen Finanzierungssalden und ihre Berechnungen von Bedeutung.

Mit Abschluss der Haushalte 2015 des Landes und der Stadtgemeinde Bremen sind Verluste von insgesamt rund 6,3 Millionen Euro festgestellt und in das Folgejahr übertragen worden. Die Höhe der Rücklagen und Reste betrug rund 134,9 Millionen Euro.

Zum Zeitpunkt der Rechnungslegung für den Haushalt 2015, Ende Dezember 2016, legte das Finanzressort der Bürgerschaft (Landtag) und dem Rechnungshof noch nicht alle erforderlichen Unterlagen zu den Vermögensnachweisen vor. Somit waren Teile der Haushaltsrechnung erst verspätet prüfbar. Der Rechnungshof hat die verspätete Vorlage beanstandet. Das Finanzressort hat bereits organisatorische Schritte eingeleitet, um künftig vor Ablauf des auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres vollständig und nachprüfbar Rechnung zu legen.

Der Rechnungshof hat in 16 Fällen Haushaltsüberschreitungen des Landes festgestellt, die das Budgetrecht des Parlaments verletzen. Die Gesamtsumme ist mit rund 0,9 Millionen Euro gegenüber dem Vorjahr gestiegen. Die Senatorin für Finanzen hat den Haushalts- und Finanzausschüssen darüber am 4. November 2016 detailliert berichtet (Vorlage 19/244 L zugleich 19/264 S).

Die haushaltsgesetzlichen Kreditermächtigungen sowie die Obergrenzen für Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen sind 2015 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 zu verringern.

1.3. Übereinstimmung zwischen Haushaltsrechnung und Büchern (Abschnitt 5 aus dem Kapitel „Haushaltsgesetz und Haushaltsrechnung 2015“), Tz. 40 bis 53

Der Rechnungshof hat für das Jahr 2015 stichprobenhaft die Haushaltsführung des Landes Bremen auf ihre Ordnungsmäßigkeit hin geprüft und sich dabei auf die Ausgaben konzentriert. Personalausgaben, Zins- und Tilgungszahlungen sowie Verrechnungen hat er dabei nicht einbezogen. Da nicht alle mit der Zahlungsabwicklung befassten Personen im System des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens (HKR-System) erkennbar waren, hat der Rechnungshof weitere Unterlagen hinzugezogen.

Die Prüfung hat ergeben, dass 58,0 Prozent aller Belege zu beanstanden waren. Diese Belege wiesen mindestens einen, zum Teil sogar mehrere Fehler auf. Bei 40,0 Prozent der geprüften Belege war die „sachliche und rechnerische Richtigkeit“ nicht korrekt dokumentiert. Bei fast zwei Drittel der beanstandeten Belege fehlte jegliche Dokumentation.

Insgesamt wiesen 12,0 Prozent der Belege ein unzutreffendes Sachkonto oder nicht die korrekte Haushaltsstelle aus. In jeweils 6,0 Prozent aller geprüften Fälle war zu spät oder vor Fälligkeit gezahlt worden. Für 3,0 Prozent der Belege fehlten die zahlungsbegründenden Unterlagen. In 2,0 Prozent der Fälle wich das in der Rechnung angegebene Bankkonto des Zahlungsempfängers von dem Konto ab, auf das überwiesen worden war. Unterschlagungen waren damit nicht verbunden.

Trotz der Vielzahl haben diese Fehler insgesamt keine nennenswerten finanziellen Auswirkungen gehabt. Dennoch muss die Haushaltsführung verbessert werden, weil ordnungsgemäßes Vorgehen das materielle Risiko für den Haushalt grundsätzlich verringert. Die buchenden und anordnenden Beschäftigten in den Ressorts und Dienststellen sind darauf hinzuweisen, sorgfältiger zu arbeiten und die Bestimmungen des Haushaltsrechts

zu beachten. Ferner sollte bei der Buchung im HKR-System das Feld „Aktenzeichen“ ausgefüllt werden. Zur Dokumentation der „sachlichen und rechnerischen Richtigkeit“ sollten Unterschriftslisten geführt werden. Zudem ist erforderlichenfalls auf die Einrichtung passender Haushaltsstellen oder Sachkonten hinzuwirken. Ferner sollten alle mit der Zahlungsabwicklung befassten Personen im HKR-System identifizierbar sein.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich den Empfehlungen des Rechnungshofs an, weil die Einhaltung des Haushaltsrechts keine reine Formsache ist. Insbesondere sollten alle mit der Zahlungsabwicklung befassten Personen im HKR-System identifizierbar sein. Er bittet bis spätestens zum 4. September 2018 um einen Bericht darüber, welche Maßnahmen zur Verbesserung der Haushaltsführung eingeleitet worden sind.

1.4. Bremen bilanziert, Tz. 71 bis 115

Zum sechsten Mal hat Bremen in einem doppelischen Jahresabschluss die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Landes und der Stadtgemeinde Bremen zusammen dargestellt. Das Finanzressort nutzt für beide Kernhaushalte immer noch einen gemeinsamen Buchungskreis. Dies steht einer getrennten Bilanzierung des Vermögens der Stadtgemeinde Bremen und des Landes entgegen. Die Aussagefähigkeit des Jahresabschlusses ist somit weiterhin eingeschränkt. Auch steht in der Stadtgemeinde Bremerhaven der politische Beschluss aus, die Grundlagen für die Bilanzierung zu schaffen. Das Finanzressort erkennt die vom Rechnungshof vorgebrachte Kritik an der Nutzung eines gemeinsamen Buchungskreises für Land und Stadtgemeinde an. Eine Trennung der Buchungskreise sei jedoch mit einem erheblichen finanziellen und organisatorischen Mehraufwand verbunden, der derzeit nicht realisiert werden könne. Als Zwischenschritt prüft das Ressort nun, ob eine bessere Trennung der Buchungskreise im Rahmen der Einführung des E-Haushalts vollzogen werden kann.

Nach Ansicht des Rechnungshofs hat das Finanzressort zudem weitere Vorschriften wie Konsolidierungsrichtlinien oder Vorschriften zur Umsetzung der Standards noch nicht entwickelt. Der Rechnungshof erwartet, dass das Finanzressort die Aussagefähigkeit des Jahresabschlusses weiter verbessert. Dieser Erwartungshaltung entspricht das Finanzressort und befindet sich nach eigenen Angaben bereits in der Erarbeitung einer Konsolidierungs- und einer Bilanzierungsrichtlinie.

Der Rechnungshof regt an, dass das Landesuntersuchungsamt für Chemie, Hygiene und Veterinärmedizin, das Sondervermögen Versorgungsrücklage des Landes Bremen und der Bremer Kapitaldienstfonds zukünftig mit einem eigenen doppelischen Rechnungswesen ausgestattet werden. Nur so ist gewährleistet, dass das Vermögen von Land und Stadt vollständig dargestellt wird. Das Finanzressort sichert zu, die Einführung des doppelischen Rechnungswesens in bisher kameral buchenden Einheiten zu prüfen und durchzuführen, sofern Kosten und Nutzen in einem vertretbaren Verhältnis stehen.

Nach den Bestimmungen der LHO ist alle drei Jahre eine Bestandsprüfung durchzuführen. Dies ist nicht bei allen Dienststellen geschehen. Der Rechnungshof erwartet, dass die fehlenden Bestandsaufnahmen schnellstmöglich nachgeholt werden.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass alle Ressorts Forderungen im SAP-System ausnahmslos unverzüglich buchen müssen.

Ferner hat der Rechnungshof dem Finanzressort vorgeschlagen zu prüfen, ob im Jugend- und Sozialbereich Rechnungsabgrenzungen vorgenommen werden müssen, weil Leistungen der Sozial- und Jugendhilfe generell im Dezember bereits für den Januar des Folgejahres ausgezahlt werden. Dies gilt auch für weitere aktive Rechnungsabgrenzungen wie Zinsen oder Leasingsonderzahlungen.

Das Finanzressort hat für Überstunden und Gleitzeitguthaben weiterhin keine Rückstellungen gebildet, obwohl zumindest für angeordnete Mehrarbeitsstunden die notwendigen Informationen vorliegen. Alle Dienststellen kann das Finanzressort auffordern, ihm die Gesamtsumme der Überstunden aus den manuellen Zeiterfassungen zu übermitteln. Daraus lässt sich der Rückstellungsbetrag mithilfe von Durchschnittskosten ermitteln. Das Finanzressort hat zugesichert, die Gesamtsumme der in den einzelnen Ressorts angeordneten Mehrarbeitsstunden zukünftig einmal jährlich abzufragen und zu erfassen. Anhand dieser Meldungen beabsichtigt das Ressort mittels der vom Rechnungshof vorgeschlagenen Methode zur Ermittlung von Durchschnittskosten Rückstellungen zu bilden.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich den Hinweisen des Rechnungshofs an und bittet die Verwaltung die vorgeschlagenen Maßnahmen zügig umzusetzen.

1.5. Verbund von Geschäftsbericht und Haushaltsrechnungen, Tz. 116 bis 139

Mit der gemeinsamen Veröffentlichung des doppelischen Geschäftsberichts und der kameralen Haushaltsrechnungen des Landes und der Stadtgemeinde Bremen in einem Bericht verfolgt Bremen das Ziel, die Transparenz über die Haushaltslage weiter zu verbessern. Dafür ist es künftig jedoch notwendig, fehlerhafte Abweichungen zu beseitigen und systembedingte Abweichungen zwischen den Daten des Geschäftsberichts und denen der Haushaltsrechnungen zu erläutern. So ist für die Beteiligungen und für die Sondervermögen dieselbe aktuelle Datenbasis zu verwenden. Auch Differenzen in den Angaben über die Bürgschaften können nicht akzeptiert werden. Ferner bedürfen Abweichungen zwischen kameralem und doppelischem Schuldenausweis künftig der Erläuterung. Außerdem sind weitere Verbesserungen hinsichtlich Datenqualität und Vollständigkeit der Angaben unerlässlich.

Die Darstellung wird künftig an Transparenz gewinnen, wenn die Angaben vollständig, die Zahlen zutreffend, die Summen korrekt und die Bezüge nachvollziehbar sind. Der Rechnungshof hat dem Finanzressort zudem empfohlen zu prüfen, ob Doppelungen zum Beispiel durch Verweise innerhalb des gemeinsamen Berichts von Geschäftsbericht und Haushaltsrechnungen vermieden werden können. Angeregt hat er darüber hinaus, den Finanzierungssaldo in seinen unterschiedlichen Ausprägungen, also dem Finanzierungssaldo nach Haushaltsrechnung, dem strukturellen Finanzierungssaldo gemäß den Kennzahlen zur drohenden Haushaltsnotlage und dem strukturellen Finanzierungssaldo gemäß Konsolidierungspfad, in den Bericht aufzunehmen. Hierzu gibt das Finanzressort an, dass die Kriterien für die Definition des strukturellen Finanzierungssaldos gemäß den Kennzahlen zur Haushaltsnotlage derzeit inhaltlich neu definiert werden und die Aufnahme des strukturellen Finanzierungssaldos gemäß Konsolidierungspfad auf Grund des Auslaufens der Konsolidierungshilfe im Jahr 2019 wenig praktikabel erscheint.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss nimmt die Hinweise des Rechnungshofs zur Kenntnis und bittet das Finanzressort sie umzusetzen.

1.6. Sanierungsphase, Tz. 140 bis 185

Bei der Aufstellung und Durchführung der bremischen Haushalte wurde zunächst erwartet, dass die Vorgaben des Konsolidierungspfades, bedingt durch die flüchtlingsbezogenen Nettomehrausgaben, nur durch die Inanspruchnahme einer Ausnahmeregelung für eine außergewöhnliche Notsituation eingehalten werden können. Der vorläufige Haushaltsabschluss für das Jahr 2016 hat ergeben, dass Bremen den Konsolidierungspfad auch ohne die Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung eingehalten und unter Berücksichtigung der Konsolidierungshilfen von 300 Millionen Euro sogar einen ausgeglichenen Haushalt erreicht hat. Günstige Faktoren, wie gesunkene Flüchtlingskosten mit stärkerer Bundesbeteiligung sowie niedrigere Zinsausgaben als ursprünglich geplant und Steuermehreinnahmen, haben zu diesem Ausgleich maßgeblich beigetragen.

Ein vom Rechnungshof angestellter Vergleich der Konsolidierungsländer ab dem Jahr 2010 zeigt auf, dass Bremens Konsolidierungsfortschritte stärker auf die Einnahmenentwicklung als auf eine Begrenzung der Ausgaben zurückzuführen sind. Der Finanzierungssaldo Bremens ist wie der des Saarlands weiterhin negativ. Für beide Länder ist jedoch im gleichen Zusammenhang festzustellen, dass die Einnahmebasis zum Beginn des vom Rechnungshof gewählten Vergleichszeitraums deutlich geringer war als in anderen Ländern. Das Finanzressort merkt an, dass sich dies für Bremen mit seiner stark exportorientierten Wirtschaftsstruktur insbesondere auf die internationale Finanzmarktkrise und die sich daran anschließende weltweite Rezession zurückführen lasse. Das starke Wachstum der Einnahmen in den vergangenen Jahren lasse sich aus Sicht des Finanzressorts somit auch auf die besonders niedrige Ausgangsbasis – auch zum Beginn des Konsolidierungszeitraums 2012 – zurückführen. Die Schulden Bremens haben sich im Vergleichszeitraum weiter erhöht. Diese Entwicklung ist auch im Saarland als einzigem anderem Konsolidierungsland festzustellen. Ein Grund hierfür ist unter anderem die bereits 1992 vom Bundesverfassungsgericht festgestellte extreme Haushaltsnotlage Bremens. Diese zu überwinden ist das Ziel der 2011 mit dem Bund geschlossenen Konsolidierungsvereinbarung.

Aufgrund der bestehenden Risiken, wie notwendig werdende Erhaltungsinvestitionen, steigende Zinsen sowie verminderte Steuermehreinnahmen, ist die Einhaltung des Konsolidierungspfades bis zum Jahr 2020 für das Land Bremen eine Herausforderung. Aus Sicht des Rechnungshofs erfordert eine konsequente Haushaltskonsolidierung stärkere Anstrengungen auf der Ausgabenseite als bisher. Beispielsweise schlägt er vor, die Sozialleistungen kontinuierlich auf ihre Wirksamkeit zu überprüfen und - wo möglich - zu begrenzen. Zudem fehle nach wie vor eine übergeordnete Strategie für eine gezielte Steuerung der freiwilligen Leistungen. Die zwischen Bund und Ländern getroffene Vereinbarung zur Neugestaltung der Bund-LänderFinanzbeziehungen ab dem Jahr 2020 wird es Bremen aus Sicht des Finanzressorts jedoch ermöglichen, dass Neuverschuldungsverbot einzuhalten, sofern die Haushaltskonsolidierung bis dahin erfolgreich abgeschlossen werden kann.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss unterstützt die Forderung nach einer kontinuierlichen Haushaltskonsolidierung. Im Übrigen nimmt er den Bericht des Rechnungshofs zur Kenntnis.

1.7. Neuordnung des Finanzausgleichssystems, Tz. 186 bis 209

Der Rechnungshof hat auf Basis des Gesetzentwurfs der Bundesregierung aus Dezember 2016 die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen dargestellt. Bremen soll durch die Neuordnung des Finanzausgleichs netto rund 70 Millionen Euro mehr Einnahmen als bisher erhalten, die ausschließlich aus einer Erhöhung der Bundesergänzungszuweisungen resultieren.

Gleichwohl bleiben die erheblichen, stadtstaatenspezifischen Probleme, auch über das Jahr 2019 hinaus, bestehen. Deshalb soll Bremen - nach Auslaufen der Konsolidierungshilfen von 300 Millionen Euro - ab dem Jahr 2020 einen Betrag von 400 Millionen Euro als Sanierungshilfen erhalten, um damit Maßnahmen zur eigenständigen Einhaltung der Schuldenbremse durchführen zu können. Von diesen Hilfen soll Bremen durchschnittlich jährlich 80 Millionen Euro für die Reduzierung des Schuldenstands einsetzen. Die weiteren Mittel sollen ebenfalls zum Schuldenabbau, aber auch für Maßnahmen zur Stärkung der Wirtschafts- und Finanzkraft genutzt werden.

Der Rechnungshof hat aus diesem Grund die Wirtschafts- und Finanzstärke Bremens dargestellt. Bremen ist nach Auswertung amtlicher statistischer Daten durch den Rechnungshof deutlich wirtschaftsstärker als der Durchschnitt der Länder, erzielt jedoch aus seiner Wirtschaftskraft vergleichsweise die geringsten Steuereinnahmen.

Nach Meinung des Rechnungshofs beeinflusst der Sanierungsstau der Infrastruktur das von der Einwohnerzahl abhängige Steueraufkommen ungünstig. Zudem wirkt der Sanierungsstau, nach Ansicht des Rechnungshofs, wie eine Verschuldung. Er empfiehlt daher, vorrangig den Sanierungsstau abzubauen und die Infrastruktur zu erhalten oder - wenn es die wirtschaftlichere Variante ist - den Schuldenstand zu reduzieren, um nachhaltige Effekte für die Sanierung der bremischen Haushalte zu erzielen.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss nimmt den Bericht des Rechnungshofs zur Kenntnis.

1.8. Personalhaushalt, Tz. 210 bis 236

Die Personalausgaben für das bremische Personal insgesamt stiegen im Jahr 2015 gegenüber dem Vorjahr um 2,1 Prozent auf 1 738,4 Millionen Euro. Das ist sowohl auf Tarifsteigerungen als auch auf die Erhöhung der Besoldungs- und Versorgungsbezüge zurückzuführen.

Der Anteil der Personalausgaben an den Gesamtausgaben wuchs im Jahr 2015 gegenüber dem Vorjahr leicht um 0,2 Prozentpunkte auf 26,1 Prozent. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Personalausgaben mit 2,1 Prozent stärker stiegen als die Gesamtausgaben mit 1,4 Prozent.

Das Beschäftigungsvolumen sank im Kernbereich gegenüber dem Vorjahr um 134 Vollzeiteinheiten beziehungsweise 1,0 Prozent auf 13 325 Vollzeiteinheiten.

Das Finanzressort hat - wie vom Rechnungshof im Jahr 2014 gefordert - ein Konzept über die strategische Neuausrichtung der bremischen Versorgungsrücklagen entwickelt, das im Ergebnis den Kernhaushalt entlasten soll. Das Sondervermögen Versorgungsrücklage wies Ende 2015 zur Deckung künftiger Versorgungsausgaben des Landes und der Stadtgemeinde Bremen einen Bestand rund 68,9 Millionen Euro aus. Die Anstalt Versorgungsvorsorge verfügte zur Deckung künftiger Versorgungsausgaben Ende 2015 über einen Bestand von rund 424,5 Millionen Euro.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss nimmt den Bericht des Rechnungshofs zur Kenntnis.

1.9. Problematische Dienst- und sogenannte Werkverträge, Tz. 237 bis 262

Bremische Dienststellen beschäftigten in erheblichem Umfang Personal auf einzelvertraglicher Grundlage außerhalb der Tarifverträge und des Beamtenverhältnisses. Im Prüfungszeitraum von 2012 bis 2014 waren dies 794 Verträge.

Probleme zeigten sich bei der Abgrenzung von Werk- und Dienstverträgen mit Folgen für die haushaltsrechtliche Zuordnung der Ausgaben. Werden Dienstverträge unrichtigerweise als Werkverträge klassifiziert, so werden Personalausgaben aus dem Sachhaushalt statt, wie vorgeschrieben, aus dem Personalbudget finanziert.

Verträge wurden mit Außenstehenden, aber auch mit ehemaligen und sogar aktiv Beschäftigten geschlossen. Kritische Punkte waren bei Verträgen mit Beschäftigten der bremischen Verwaltung insbesondere die Beachtung des Nebentätigkeitsrechts und bei Verträgen mit ehemaligen Beamtinnen und Beamten die gesetzlich vorgeschriebene Anrechnung von Einkommen auf die Versorgungsbezüge.

Der Rechnungshof hat gefordert, zusätzliche Verträge mit Beschäftigten der bremischen Verwaltung so weit wie möglich zu vermeiden und sicherzustellen, dass für ehemalige Beamtinnen und Beamten die Anrechnungsvorschriften beachtet werden.

Die Dienststellen zogen verschiedene Maßstäbe für die Bemessung des Entgelts heran. Teilweise wichen sie aber von diesen wieder ab. Gleichwertige Tätigkeiten wurden um bis zu 40,0 Prozent unterschiedlich vergütet. Der Rechnungshof hat empfohlen, das Entgelt nach den Grundsätzen

für die Vergütung von Mehrarbeit der Beamtinnen und Beamte zu bemessen.

Der Rechnungshof hält eine zentrale Koordinierung und einheitliche Leitlinien für nötig, um der rechtlich bedenklichen und unwirtschaftlichen Verwendung von Haushaltsmitteln zu begegnen. Es empfehle sich, einen verbindlichen Maßstab für die Höhe der Entgelte zu erarbeiten, um eine einheitliche und wirtschaftliche Verwendung von Haushaltsmitteln sicherzustellen.

Das Finanzressort hat sich mit dem Rechnungshof darauf verständigt, dass es die bestehenden Regelungen in diesem Themenfeld noch einmal aufbereitet und diese, soweit sinnvoll, mit Beispielen und ergänzenden Erläuterungen den Dienststellen zur Verfügung stellt.

Inzwischen hat das Finanzressort in Abstimmung mit dem Rechnungshof zur Ausgestaltung der Beschäftigungsverhältnisse außerhalb des für den öffentlichen Dienst geltenden Tarifrechts oder des öffentlichen Dienstrechts erläuternde Hinweise an die Dienststellen gegeben.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss legt auf die Feststellung wert, dass die haushaltsrechtlich unterschiedlichen Auswirkungen von Dienst- und Werkverträgen, die Informationspflichten in Richtung Performa Nord und die Grundsätze einer regelkonformen Entgeltbemessung uneingeschränkte Beachtung finden müssen.

Der Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich den Feststellungen des Rechnungshofs an und nimmt den erreichten Sachstand zur Kenntnis.

1.10. Dienstgruppe Sportschiffahrt der Wasserschutzpolizei Bremen, Tz. 263 bis 280

Die Wasserschutzpolizei Bremen hatte für die Sportschiffahrt eine gesonderte Dienstgruppe gebildet. Deren Beamte waren nur zu rund einem Viertel ihrer Dienstzeit auf dem Wasser tätig. Ganz überwiegend leisteten sie Innendienst und Präventionsarbeit, zum Beispiel durch Vorträge für Sportbootvereine und die Codierung von Motoren. Für diese Arbeit wurde ein deutlich zu hoher zeitlicher Bedarf angesetzt. Zudem wurden die Vorträge zum Teil außerhalb der örtlichen Zuständigkeit der Wasserschutzpolizei Bremen gehalten. Der Rechnungshof hielt Aufwand und die Organisation der Aufgabenwahrnehmung für nicht nachvollziehbar. Für Controllingzwecke nutzbare Daten der Dienstgruppe wertete die Wasserschutzpolizei nicht regelmäßig aus. So konnte sie auffällig lange Bearbeitungszeiten pro Vorgang sowie den hohen Aufwand zum Beispiel für Vorträge und die Codierung von Motoren nicht hinterfragen.

Das Ressort hat die Notwendigkeit eingeräumt, den Aufwand zu reduzieren, das Controlling zu verbessern und eine aufgabenkritische Neuorganisation in diesem Bereich zu realisieren. Die Polizei hat zwischenzeitlich vor dem Hintergrund eines veränderten Aufgabenverständnisses, differenzierterer Controlling- und Berichtsinstrumente sowie eines gewachsenen Optimierungsbedarf polizeilicher Aufgabenwahrnehmung im Rahmen einer insgesamt veränderten Struktur auch diesen Bereich, orientiert am sogenannten „KOP-Modell“, reorganisiert und personell mit reduziertem Ansatz neu bemessen. Die Aufgaben sollen grundsätzlich nur auf bremsendem Gebiet wahrgenommen werden. Unbeschadet der Notwendigkeit, auch zukünftig präventiv in diesem Bereich zu wirken, wurde der Dienstbereich zudem enger an die übrigen Gliederungen der Wasserschutzpolizei/ der Direktion „Einsatz“ angebunden.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich den Empfehlungen des Rechnungshofes an. Er stellt fest, dass Reorganisationsmaßnahmen im Sinne der Empfehlungen des Rechnungshofes inzwischen erfolgt und umgesetzt wurden. Er bittet das Ressort, ihm bis zum 13. November 2018 über die Erfahrungen der Aufgabenwahrnehmung in neuer Struktur, Organisation und Einbindung zu berichten.

1.11. Haushalts- und Wirtschaftsführung eines Forschungsinstituts, Tz. 281 bis 326

Bei einem mit Landesmitteln finanzierten Forschungsinstitut hatten sich bei einer Prüfung durch den Rechnungshof im Jahr 2010 wesentliche Mängel der Haushalts- und Wirtschaftsführung und der Steuerung des Instituts durch das Wissenschaftsressort gezeigt. Da das Ressort dem Institut für die Jahre 2013 und 2015 nachträglich erhebliche zusätzliche Mittel zur Sicherstellung dessen Liquidität bewilligt hatte, überprüfte der Rechnungshof die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Instituts erneut.

Bis zum Jahr 2014 wies das Institut jeweils steigende Verluste aus. Im Jahr 2015 erzielte es zwar ein positives Jahresergebnis in Höhe von rund 420 000 Euro. Dies steht jedoch vor allem im Zusammenhang mit zusätzlichen Hilfen des Landes.

Die wirtschaftlich angespannte Situation des Forschungsinstituts ist nicht zuletzt auf erhebliche Mängel in seiner Haushalts- und Wirtschaftsführung zurückzuführen.

Der Rechnungshof sieht Versäumnisse sowohl des Ressorts als auch des Instituts.

Im Einzelnen geht es um folgende Beanstandungen:

- Trotz wiederkehrender finanzieller Engpässe haben Ressort und Institut die Ursachen für diese Engpässe nicht behoben.
- Bis zum Zeitpunkt der Prüfung gab es noch kein funktionierendes Risikomanagementsystem, obwohl Mängel im System mindestens seit dem Jahr 2010 bekannt waren. Das Institut hat inzwischen begonnen, ein Risikomanagement einzurichten und zu dokumentieren.
- Bei stichprobenartig ausgewählten Drittmittelprojekten konnte das Institut keine vollständigen Unterlagen zum Beispiel zu deren Kalkulation und Kostendeckung beibringen. Das Institut arbeitet allerdings zwischenzeitlich daran, das Projektmanagement zu verbessern.
- Zahlreiche wirtschaftliche Drittmittelprojekte führte das Institut nicht kostendeckend durch.
- Bereits im Jahr 2010 hatte der Rechnungshof gerügt, dass das Forschungsinstitut seinem Zweck zuwider Buchführungsdienstleistungen erbracht und hiermit Verluste erwirtschaftet hatte. Das Ressort hat eingeräumt, das Institut verzichte teilweise auf Kostendeckung, um sein Personal auszulasten. Zudem sei es politisch gewollt, Buchführungsdienstleistungen für andere Forschungseinrichtungen auszuführen. Aus Landessicht sei dies kostenneutral und insoweit keine Änderung geplant. Das Institut stellte jedoch in den Jahren 2011 und 2016 für frei werdende Stellen in der Verwaltung neues Personal ein, anstatt die defizitären Tätigkeiten einzustellen.
- Das Institut zahlte Zulagen an Beschäftigte, ohne diese Zulagen hinreichend zu begründen beziehungsweise ohne dass die rechtlichen Voraussetzungen dafür vorlagen.
- Personalkostenverrechnungen mit der Tochtergesellschaft des Instituts waren weder ausdrücklich geregelt, noch war deren Angemessenheit anders nachgewiesen.
- Das Institut beachtete entgegen der eigenen Organisationsanweisung die Vorgaben des Bremischen Reisekostengesetzes vielfach nicht. Regelungen, um die Vorgaben des Zuwendungsbescheids zu Beschaffungen umzusetzen, fehlten gänzlich. Ressort und Institut hatten angekündigt, Verfahren und Organisationsanweisungen zu überarbeiten.

- Für seine Bibliothek verwendet das Institut jährlich mehr als 300 000 Euro, die zu einem hohen Anteil für Personalkosten anfallen. Die Zahl der Nutzerinnen und Nutzer der Bibliothek nimmt seit Jahren ab, die Anfragen an die und Besuche in der Bibliothek verringerten sich zwischen 2012 und 2015 um die Hälfte. Das Ressort argumentiert, die Bibliothek stelle ein Alleinstellungsmerkmal des Instituts dar. Einen wirtschaftlich relevanten Nutzen konnte es allerdings nicht nachweisen. Es habe untersucht, ob die Bibliothek mit der Staats- und Universitätsbibliothek zusammengelegt werden könne, sich jedoch dafür entschieden, die Bibliothek am Standort des Instituts beizubehalten.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich den Beanstandungen des Rechnungshofes an. Er bittet das Wissenschaftsressort, ihm und dem Ausschuss für Wissenschaft, Medien, Datenschutz und Informationsfreiheit bis 4. September 2018 über die Neuausrichtung des Instituts mit einem zukunftsorientierten Konzept zu berichten. Die Neuausrichtung sollte auch zu folgenden Punkten eine Aussage treffen:

- eine Analyse der Gründe für die finanziellen Engpässe des Instituts, insbesondere derer für den Rückgang der Drittmittelannahmen,
- eine Untersuchung, ob sich gegebenenfalls nicht profitable Bereiche einstellen und neue Geschäftsbereiche erschließen lassen,
- die Einrichtung eines funktionierenden Risikomanagementsystems,
- die weitere Optimierung des Projektmanagements einschließlich einer systematischen Auswertung der finanziellen Projektergebnisse,
- die kostendeckende Umsetzung wirtschaftlicher Drittmittelprojekte,
- eine Entscheidung über die Einstellung beziehungsweise - sofern dieses wirtschaftlicher sein sollte - Beibehaltung der Buchführungsdienstleistungen im Institut,
- eine Regelung zur Zahlung von Zulagen, die auch die wirtschaftliche Situation des Instituts berücksichtigt,
- eine Regelung zur Personalkostenverrechnung mit anderen Gesellschaften,
- ein Verfahren zur Einhaltung der Vorgaben des Bremischen Reisekostengesetzes und zu Beschaffungen durch das Institut,
- eine Entscheidung über der Fortführung der Bibliothek anhand konkreter Vergleichsszenarien und einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung.

1.12. Zielkonflikt der Hochschulentwicklung, Tz. 327 bis 353

Der Rechnungshof hat die Wissenschaftsplanung des Landes Bremen und deren Umsetzung geprüft.

Feststellungen

Im Jahr 2014 zeigte der Wissenschaftsrat auf, dass die Ausstattung der bremischen Hochschulen mit Personal und Infrastruktur in verschiedenen Bereichen Missstände aufwies, die behoben werden müssen. Daneben muss Bremen zusätzliche Studienplätze schaffen, um auf die Mittel aus dem zwischen Bund und Ländern geschlossenen Hochschulpakt zugreifen zu können. Außerdem hat Bremen Mittel zur Kofinanzierung der Exzellenzförderung aufzubringen. Gleichzeitig ist das Budget des Ressorts für den Ausbau und die Unterhaltung der Hochschulen durch die Konsolidie-

derungserfordernisse begrenzt. Weil sich diese widersprüchlichen Anforderungen nicht miteinander vereinbaren lassen, befinden sich die Hochschulen und das Ressort in einem Zielkonflikt, der bislang nicht gelöst ist.

Darüber hinaus hat der Rechnungshof festgestellt, dass die zwischen dem Ressort und den Hochschulen getroffenen Ziel- und Leistungsvereinbarungen für die Jahre 2015 bis 2017 zwar Maßnahmen benennen, mit denen Synergien erreicht werden sollen. Die damit verbundenen geplanten finanziellen Effekte werden jedoch nicht beziffert. Zudem wurden einige der Ziele, die der Senat im geltenden Wissenschaftsplan beschlossen hatte, in die Ziel- und Leistungsvereinbarungen der Jahre 2015 bis 2017 nicht aufgenommen. Für das Jahr 2014 hatten Ressort und Hochschulen keine Zielvereinbarungen, für andere Jahre teilweise erst rückwirkend Vereinbarungen geschlossen. Dabei definierten Ressort und Hochschulen Ziele oftmals zu kleinteilig und ungenau.

Außerdem stellte das Ressort den Hochschulen zusätzliche Mittel in zweckgebundenen Fonds zur Verfügung. Diese Art der Mittelaufstockung überzeugt nicht. Zum einen waren die wesentlichen Ziele dieser neuen Fonds bereits seit Jahren Gegenstand der Grundfinanzierung der Hochschulen. Zudem entsteht mit der Beantragung, Bewilligung und Prüfung der Finanzierungen aus den Fonds zusätzlicher Verwaltungsaufwand. Die Bewilligungen von Mitteln aus den Fonds knüpfte das Ressort nicht an überprüfbare Kennzahlen.

Bezüglich des aufgezeigten Zielkonflikts hat das Ressort dargelegt, das Land habe sich mit der Unterzeichnung des Hochschulpakts verpflichtet, zusätzliche Studienanfängerinnen und -anfänger aufzunehmen. Allerdings plane die Hochschule Bremen, mit Auslaufen des Hochschulpakts die Zahl der grundfinanzierten Plätze für Studienanfängerinnen und -anfänger zu reduzieren. Das Ressort hat ferner mitgeteilt, es werde die bisher nicht in die Ziel- und Leistungsvereinbarungen übernommenen Ziele aus dem Wissenschaftsplan in die Verhandlungen über künftige Vereinbarungen einbringen. Es hält eine zielvereinbarungsfreie Zeit von einem halben bis zu einem dreiviertel Jahr für notwendig, um sich auf der Grundlage der Ergebnisse der abgelaufenen über neue Vereinbarungen zu verständigen, und begründet die Praxis, bewilligte Fondsmittel nicht mit überprüfbaren Kennzahlen zu verknüpfen, mit der Verschiedenheit der Maßnahmen.

Der Rechnungshof hat das Ressort gebeten, angesichts der Konsolidierungsziele des Landes bezüglich des aufgezeigten Zielkonflikts Prioritäten zu setzen und die aufgezeigten Mängel bei den Ziel- und Leistungsvereinbarungen künftig abzustellen. Er hat zudem empfohlen, etwaige, den Hochschulen zusätzlich zur Verfügung gestellte Mittel nicht erneut in Fonds zu bewirtschaften, sondern die Grundfinanzierung der Hochschulen zu erhöhen, um Verwaltungsaufwand zu sparen. Sollte das Ressort jedoch die Mittel weiterhin über Fonds bewilligen wollen, so wäre es zumindest notwendig, Kennzahlen zu vereinbaren, mit denen das Ressort den Erfolg der geförderten Maßnahmen bewerten kann.

Das Ressort hat erklärt, es erarbeite derzeit den Wissenschaftsplan 2025. Nach Verabschiedung des Wissenschaftsplans 2025 würden die bestehenden Zielvereinbarungen überrollt. Der Wissenschaftsplan 2025 gelte dann als Basis für die Zielvereinbarungen 2019 bis 2021.

Daher ist es notwendig, dass das Ressort den Ausschuss sowohl über den aktuellen Stand als auch über die Maßnahmen nach Verabschiedung des Wissenschaftsplans 2025 informiert.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich den Ausführungen des Rechnungshofs an. Er bittet das Wissenschaftsressort, dem Ausschuss für Wissenschaft, Medien, Datenschutz und Informationsfreiheit bis zum 13. November 2018 darüber zu berichten,

- welche konkreten Maßnahmen das Ressort mit den einzelnen Hochschulen des Landes in der Ziel- und Leistungsvereinbarung für das Jahr 2018 vereinbart hat, um die vom Wissenschaftsrat im

Jahr 2014 aufgezeigten Missstände, beispielsweise in der Personal- und Infrastrukturausstattung der Hochschulen zu beseitigen,

- welche finanziellen Mittel für diese Maßnahmen vorgesehen sind und aus welchen Quellen diese Mittel stammen (zum Beispiel Hochschulpakt, Landeshaushalt, andere Bundesmittel),
- wie sich die Kennzahlen, anhand derer die Studienbedingungen an den bremischen Hochschulen bemessen werden können, zum Beispiel Betreuungsrelation, Erfolgsquoten, Quote Studierender in Regelzeit, Stellenzahl des wissenschaftlichen Personals, in den Jahren 2016 und 2017 entwickelt haben,
- welche konkreten Maßnahmen das Ressort mit den einzelnen Hochschulen in der Ziel- und Leistungsvereinbarung für das Jahr 2018 vereinbart hat, um die Konsolidierungserfordernisse des Landes umzusetzen und in welcher Höhe hierdurch Einsparungen erzielt werden sollen,
- welche konkreten Maßnahmen das Ressort mit den einzelnen Hochschulen des Landes in der Ziel- und Leistungsvereinbarung für das Jahr 2018 vereinbart hat, um den Hochschulpakt zu erfüllen und welche finanziellen Mittel für diese Maßnahmen vorgesehen sind,
- welche Verbesserungen in der Personal- und Infrastrukturausstattung der Hochschulen das Land bis zum Jahr 2025 plant, welche Finanzausstattung den Hochschulen in den Jahren bis 2025 hierfür zur Verfügung gestellt werden soll und welche Mittel dafür eingesetzt werden sollen.

Er bittet das Wissenschaftsressort ferner, dem Ausschuss für Wissenschaft, Medien, Datenschutz und Informationsfreiheit nach Beschluss des Wissenschaftsplans 2025 darüber zu berichten,

- welche konkreten Maßnahmen das Ressort mit den einzelnen Hochschulen des Landes in den Ziel- und Leistungsvereinbarungen für die Jahre 2019 bis 2021 vereinbart hat, um die vom Wissenschaftsrat im Jahr 2014 aufgezeigten Missstände, beispielsweise in der Personal- und Infrastrukturausstattung der Hochschulen zu beseitigen,
- welche finanziellen Mittel für diese Maßnahmen vorgesehen sind und aus welchen Quellen diese Mittel stammen (zum Beispiel Hochschulpakt, Landeshaushalt, andere Bundesmittel),
- wie sich die Kennzahlen, anhand derer die Studienbedingungen an den bremischen Hochschulen bemessen werden können, zum Beispiel Betreuungsrelation, Erfolgsquoten, Quote Studierender in Regelzeit, Stellenzahl des wissenschaftlichen Personals, in den Jahren ab 2018 entwickelt haben,
- welche konkreten Maßnahmen das Ressort mit den einzelnen Hochschulen in den Ziel- und Leistungsvereinbarungen für die Jahre 2019 bis 2021 vereinbart hat, um die Konsolidierungserfordernisse des Landes umzusetzen und in welcher Höhe hierdurch Einsparungen erzielt werden sollen,
- welche konkreten Maßnahmen das Ressort mit den einzelnen Hochschulen des Landes in den Ziel- und Leistungsvereinbarungen für die Jahre 2019 bis 2021 vereinbart hat, um den Hochschulpakt zu erfüllen und welche finanziellen Mittel für diese Maßnahmen vorgesehen sind,
- welche Verbesserungen in der Personal- und Infrastrukturausstattung der Hochschulen das Land bis zum Jahr 2025 plant, welche Finanzausstattung den Hochschulen in den Jahren bis 2025 hierfür zur Verfügung gestellt werden sollen und welche Mittel dafür eingesetzt werden sollen.

1.12. Sanierung und Umbau des Deutschen Schiffahrtsmuseums, Tz. 354 bis 375

Das Deutsche Schiffahrtsmuseum (DSM) gehört durch Votum der Leibniz-Gemeinschaft zu den acht wichtigsten Forschungsmuseen Deutschlands. Dieser Status sichert Förderungen von Bund und Land. Eine hochwertige Museumsqualität ist dafür Voraussetzung. Grundsätzlich alle sieben Jahre überprüft die Leibniz-Gemeinschaft die Qualität des Forschungsmuseums. Seit Jahren ist eine Sanierung und Modernisierung notwendig, ohne die Status und Betrieb des DSM gefährdet sind.

Im Jahr 2012 plante die Verwaltung eine Baumaßnahme für 42 Millionen Euro, die Bund und Land je zur Hälfte finanzieren wollten. Die für die Vorplanung erforderliche Entscheidungsunterlage Bau (ES-Bau) wollte das damals zuständige Kulturressort dem Senat im selben Jahr vorlegen. Bis zum Jahr 2015 gab die Verwaltung Planungsmittel von über zwei Millionen Euro aus. Eine ES-Bau für die Sanierung und den Umbau des DSM hat sie bis Ende 2016 nicht erstellt.

Da die nächste Bewertung des DSM für Mai 2017 angekündigt war, beschloss die Verwaltung im Jahr 2015 als vorgezogenen Teil der Baumaßnahme die Herrichtung einer Ausstellungshalle für die Bremer Hansekogge. Die Planung dafür wurde im gleichen Jahr begonnen; das Vorhaben sollte bis Ende 2016 fertiggestellt sein.

Der Rechnungshof hat bei der Prüfung der Pläne für diese Teilmaßnahme Folgendes festgestellt:

- Es wurden vom Rechnungshof Mängel und Fehler festgestellt, die zu finanziellen und rechtlichen Risiken geführt haben.
- Für die Prüfung des Rechnungshofes lagen die Planungsunterlagen nur verspätet vor. Eine ES-Bau für die Gesamtmaßnahme haben die Projektverantwortlichen nicht erstellt; lediglich Planungsunterlagen für den Umbau der Kogge-Halle.
- Im Rahmen der Prüfung der Kogge-Halle hat der Rechnungshof festgestellt, dass bereits Risiken für die Sanierung des DSM erkennbar sind.
- Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu alternativen Bauausführungen eines kostenintensiven Bauteils (Aufzug) war nicht ange stellt worden.
- Die Terminplanung enthielt Zeitverzögerungen und fehlende Pufferzeiten.

Schon in der langen Planungszeit für die Sanierung und den Umbau des DSM wurde zudem deutlich, dass für alle zwingend notwendigen Baumaßnahmen am Museum mehr Mittel benötigt werden als bisher veranschlagt. Bereits im April 2015 schätzten die Planer Mehrkosten von 10 bis 14 Millionen Euro. Die Verwaltung hatte dazu dargestellt, die geplante Summe von 42 Millionen Euro sei als nicht zu überschreitender Kostendeckel definiert.

Festzustellen ist, dass im März 2017 das seit Anfang 2016 zuständige Wissenschaftsressort die ES-Bau dem Senat sowie dem Haushalts- und Finanzausschuss vorgelegt hat.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich den Bewertungen des Rechnungshofs an und bittet die Wissenschaftsverwaltung, bei der Fortsetzung des Bauvorhabens die Prüfungserkenntnisse zu berücksichtigen und die maßgeblichen Vorschriften für die Planung und Durchführung von Bauaufgaben zu beachten, um sicherzustellen, dass weder Zeitdruck noch Mehrkosten das Gesamtvorhaben beeinträchtigen.

1.14. Förderung von Kultur und Sportveranstaltungen, Tz. 376 bis 394

Bremen fördert Kultur- und Sportveranstaltungen unter regionalwirtschaftlichen Gesichtspunkten. Die Fördermittel von rund 1,1 Millionen Euro im Jahr 2015 wurden zu 75,0 Prozent in Bremen und zu 25,0 Prozent in Bremerhaven eingesetzt. Das Zuwendungsverfahren führt gemäß des entsprechenden Beleihungsvertrages die WFB Wirtschaftsförderung Bremen GmbH (WFB) durch. Sie förderte 2013 bis 2015 83 Kultur- und 32 Sportveranstaltungen.

Der Rechnungshof hat in sämtlichen Zuwendungsverfahren Mängel festgestellt. Die WFB hat zugesagt diese zu beheben.

Die WFB übertrug das zum Jahresende nicht ausgeschöpfte Förderbudget regelmäßig auf das nächste Jahr, um daraus Veranstaltungen in Folgejahren zu fördern. Der Beleihungsvertrag bietet für dieses Vorgehen keine Rechtsgrundlage. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und empfohlen, neu zu verhandeln, in welchen Fällen die WFB ein nicht ausgeschöpftes Förderbudget in den Folgejahren einsetzen darf. Das Wirtschaftsressort will dieser Empfehlung nachkommen.

Von den geförderten 115 Veranstaltungen waren 84 mehrfach beziehungsweise regelmäßig stattfindende Ereignisse. Auf sie entfielen rund 3,2 Millionen Euro Fördermittel. Aufgrund der hohen Zahl von regelmäßig geförderten Veranstaltungen und vor dem Hintergrund der bremischen Haushaltslage hat der Rechnungshof empfohlen, die grundsätzliche Ausrichtung der Förderung, die in den politischen Gremien zuletzt im Jahr 2004 ein Thema war, dort erneut zu diskutieren. Zudem bedarf es einer Untersuchung, in der die mit der Förderung erzielten Erfolge erhoben und bewertet werden. Hierbei sind auch Überlegungen notwendig, wie durch die Förderung neuer Veranstaltungen weitere Besucherinnen und Besucher gewonnen werden könnten. Ressort und WFB haben zugesagt, zukünftig Daten zu erheben und auszuwerten, um aussagefähige veranstaltungs- und programmbezogene Datenreihen zu erstellen. Zudem sei geplant, ein Konzept zur Evaluierung zu entwickeln, mit dem die überregionalen Wirkungen von Veranstaltungen bewertet werden könnten, allerdings – so das Ressort im Vorgespräch mit dem Berichterstatter – sei es der WFB nicht möglich, diese Evaluation aus Eigenmitteln zu finanzieren. Außerdem wolle es den politischen Gremien im Jahr 2017 einen Bericht zur Kultur- und Sportförderung vorlegen; dieser sei – so das Ressort gegenüber dem Berichterstatter – so wie jedes Jahr im Controllingbericht der WFB enthalten. Die Rahmendaten der Sport- und Kulturförderung seien im Controllingbericht aufgeführt.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich den Ausführungen des Rechnungshofs an. Er bittet das Wirtschaftsressort,

- der zuständigen Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen sowie dem Rechnungsprüfungsausschuss bis zum 4. September 2018 einen Bericht über die grundsätzliche Ausrichtung und Zielsetzung der Förderung in diesem Bereich vorzulegen. Im Rahmen dieses Berichts soll ferner geprüft werden, ob die vor 13 Jahren beschlossenen Grundsätze nach wie vor zeitgemäß und angemessen sind und dargelegt werden, welche Erfolge mit den geförderten Maßnahmen der vergangenen drei Jahre verbunden sind.
- der zuständigen Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen sowie dem Rechnungsprüfungsausschuss über das Ergebnis der Verhandlungen mit der WFB zur Festlegung und Übertragbarkeit der Fördergelder im Beleihungsvertrag bis zum 4. September 2018 zu berichten.

1.15. Vergabepaxis der Wirtschaftsförderungsgesellschaft, Tz. 395 bis 413

Der Rechnungshof prüfte in 2015 stichprobenartig, wie die Wirtschaftsförderung Bremen GmbH (WFB) bei Vergabeverfahren vorgeht. Die Prüfung

führte zu Ergebnissen im Bereich der Leistungsbeschreibung, Dokumentation und Präventionsmaßnahmen zur Vermeidung von Korruption.

Leistungsbeschreibung

Nach § 7 Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen/Teil A sind Leistungen eindeutig und erschöpfend zu beschreiben, um im Sinne eines fairen Wettbewerbs unter gleichlautenden Bedingungen vergleichbare Angebote zu erhalten.

In einem vom Rechnungshof geprüften Vergabeverfahren, in dem es um handwerkliche Leistungen mit künstlerischen Elementen ging, hat die WFB das Leistungsverzeichnis unterschiedlich interpretierbar aufgestellt, sodass Angebote eingingen, die nicht vergleichbar waren. Die WFB wertete diese Angebote und behandelte damit die Bietenden ungleich. Das hat der Rechnungshof kritisiert.

In einem anderen Vergabeverfahren hat die WFB mit zwei der beteiligten Unternehmen ein Aufklärungsgespräch geführt und anschließend Korrekturangebote angefordert. Kritisiert hat der Rechnungshof in diesem Fall die unzulässige Nachverhandlung. Die WFB betont, dass es sich hierbei um keine Nachverhandlung des Angebotspreises gehandelt hätte. Vielmehr sei die irreführende Leistungsbeschreibung zu erörtern gewesen, die aufgrund inhaltlicher Anpassungen zu nachjustierten Angeboten führte; diese Korrektur hätte von der WFB im Rahmen der rechnerischen Prüfung durchgeführt werden müssen. Einem dieser Angebote erteilte die WFB den Zuschlag. Die WFB räumt im Konsens mit dem Wirtschaftsressort den Prozessfehler in diesem Fall ein und verweist nachdrücklich auf die grundsätzliche Regularientreue.

Dokumentation

Aufgrund der inhaltlichen und rechtlichen Komplexität sind Vergabeverfahren fehleranfällig. Daher ist eine vollständige und rechtssichere Dokumentation der Abläufe für eine rechtssichere Abwicklung besonders wichtig.

Die Auswirkung einer unvollständigen Dokumentation liegt – im Rahmen einer rechtlichen Überprüfung – in der Erschwernis, mit zeitlicher Distanz ein ordnungsgemäßes Verfahren nachweisen zu können. Der Rechnungshof stellte bei stichprobenartiger Prüfung fest, dass einzelne Vergabevorgänge nicht nachvollziehbar dokumentiert worden waren. So fehlten beispielsweise Informationen zur Bedarfsbeschreibung, also zu Grund, Art und Umfang der zu beschaffenden Leistung. Ebenso fehlten für einige geplante Beschaffungsvorgänge die Auftragswertschätzungen. Das hat die WFB damit begründet, dass es eine strikte Aufgabentrennung zwischen Fachabteilung und Vergabestelle gäbe. Die Ermittlung des Beschaffungsbedarfs sei Aufgabe der Fachabteilung. Den Rechnungshof hat diese Argumentation nicht überzeugt, weil nur dann ein rechtssicheres Verfahren durchgeführt werden kann, wenn der Vergabestelle der zu vergebende Leistungsumfang umfassend bekannt ist.

Der Rechnungshof hat an die WFB appelliert, im Sinne einer umfassenden Transparenz für Dritte lückenlos für jeden Fall eine rechtssichere Dokumentation durchzuführen. Aus gesamtbremischer Sicht komme es auf die präventive Vermeidung dieses Risikos an.

Präventionsmaßnahmen zur Vermeidung von Korruption

Mit dem Ziel einer wirksamen Korruptionsprävention ist unter anderem vorgeschrieben, dass aus den Vergabeunterlagen weder direkt noch durch Rückschlüsse erkennbar sein darf, welches Planungsbüro am Verfahren beteiligt ist. Der Rechnungshof stellte fest, dass die WFB Verfahren durchführte, in denen Planungsbüros als auskunftserteilende Stelle aufgeführt waren oder deren Briefbögen mit Absenderadresse im Leistungstext verwendet wurden. Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass Planungsbüros einen in Frage kommenden Bieterkreis nicht kontaktieren dürfen. Er erinnerte an die Vorschriften, mit denen Bremen das Ziel einer wirksamen Korruptionsprävention verfolgt.

Die WFB und das Wirtschaftsressort räumen einen Prozessfehler in einem konkreten Fall ein, distanzieren sich jedoch grundsätzlich von dieser Verfahrensweise und verweisen auf die bei der WFB implementierten systemischen und organisatorischen Vorgaben und Maßnahmen zur Korruptionsprävention. Die WFB betont, dass aus Gründen der Korruptionsprävention eine strikte Aufgabentrennung zwischen Vergabestelle und Fachabteilung gelebt werde.

Die WFB erörtert, dass der Zeitpunkt der Überprüfung durch den Rechnungshof parallel zur Einführung neuer Vergabestrukturen stattfand. Nachdem Mitte 2014 verbindliche Leitfäden für die Vergabe diverser Leistungsarten eingeführt worden waren, wurde Anfang 2015 die weitere Optimierung des Vergabesystems initiiert. Im Einvernehmen mit dem Wirtschaftsressort und dem Aufsichtsrat der WFB folgte das Konzept zur Errichtung einer Zentralen Vergabestelle (ZVS). Für dieses nunmehr gelebte Konstrukt werden insbesondere die Vorteile in einer Verbesserung und Vereinheitlichung der Dokumentation und Prozesse, im Aufbau von internem Know-How sowie in der Funktionsübernahme eines einheitlichen Ansprechpartners für intern und extern benannt. Zwischenzeitlich wurde die Stabstelle „Einkaufsunterstützung“ aufgelöst, die als Relikt aus dem Fusionsjahr 2009 bis dahin geführt wurde.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss nimmt den Bericht des Rechnungshofes sowie die Ausführungen der WFB und des Wirtschaftsressorts zur Kenntnis und schließt den Empfehlungen des Rechnungshofs an.

1.16. Erstattung von Fahrgeldausfällen, Tz. 414 bis 429

Schwerbehinderte Menschen können unter bestimmten Voraussetzungen den öffentlichen Personennahverkehr unter Vorlage des mit gültiger Wertmarke versehenen Schwerbehindertenausweises unentgeltlich nutzen.

Als Ausgleich für die Fahrgeldausfälle erhalten Verkehrsbetriebe auf Antrag grundsätzlich eine pauschalierte Erstattung durch das Amt für Versorgung und Integration Bremen (AVIB), die sich nach einem jährlich festgelegten Prozentsatz der nachgewiesenen Fahrgeldeinnahmen richtet. Einzelheiten zu den Anspruchsvoraussetzungen sowie zum Antrags- und Erstattungsverfahren regelt eine durch den Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen (Ressort) erlassene Richtlinie, die nach den Feststellungen des Rechnungshofs nicht hinreichend genau formuliert worden ist. Hierdurch bedingte Defizite in der Nachweisführung zu den Fahrgeldeinnahmen haben der Sachbearbeitung im AVIB erhöhten Prüfungsaufwand bereitet.

Der Rechnungshof hat deshalb empfohlen, die Richtlinie präziser zu fassen und dabei insbesondere verbindlich geltende Anforderungen an Form und Inhalt der Nachweisführung zu stellen. Das AVIB hat diese Anforderungen bereits verschärft. Das Ressort hat zugesichert, den Empfehlungen des Rechnungshofs zu folgen und die Richtlinie zu überarbeiten.

Verkehrsunternehmen können eine Individualerstattung wählen, wenn sie durch eigene Erhebungen nachweisen, dass der Anteil Anspruchsberechtigter am gesamten Fahrgastaufkommen den für die Pauschalierung festgesetzten Prozentsatz um mindestens ein Drittel übersteigt. Die in den Anträgen auf Individualerstattung geltend gemachten Werte schwankten - wie der Rechnungshof festgestellt hat - zwischen den Erhebungsperioden erheblich und erreichten teilweise das Dreifache des Prozentsatzes für die pauschalierte Erstattung. Dies führte im Zeitraum von 2013 bis 2015 zu Mehrausgaben von knapp 1,4 Millionen Euro.

Der Rechnungshof hat das AVIB aufgefordert, Zählresultate wegen mangelnder Plausibilität umfassender als bisher zu überprüfen. Er hat zudem unangemeldete Kontrollen angeregt und auf die Möglichkeit verwiesen, Erhebungsergebnisse der Verkehrsunternehmen bei nachgewiesenen Fehlern nicht als Basis für die beantragte Individualerstattung anzuerkennen, sondern lediglich pauschaliert zu erstatten.

Das AVIB hat zugesagt, den Forderungen und Empfehlungen des Rechnungshofs nachzukommen.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich den Bewertungen und Empfehlungen des Rechnungshofs an und bittet das Ressort, bis 4. September 2018 über den Stand der getroffenen Maßnahmen zu berichten.

1.17. Entgelte für IT - Dienstleistungen, Tz. 430 bis 468

Bremen bezieht den ganz überwiegenden Teil von IT-Dienstleistungen bei der Dienstleisterin Dataport. Der Rechnungshof prüfte stichprobenhaft von Dataport gestellte Rechnungen im Umfang von insgesamt rund 8 Millionen Euro für vier zwischen Dezember 2011 und September 2016 geltende Verträge.

Der Rechnungshof stellte Mängel im Vertragsmanagement und bei der Vertragsgestaltung fest. Zum Teil wurden Leistungsbedingungen nicht definiert und vertragliche Regelungen nicht eingehalten. Ein Auftrag wurde erteilt, bevor die zuständigen Gremien zugestimmt hatten. Zudem fehlten Schlussrechnungen für drei Verträge. Guthaben wurden teilweise jahrelang nicht verrechnet, beispielsweise bestand ein Guthaben von mindestens 1,5 Millionen Euro mehr als drei Jahre lang. Rechnungen wurden teilweise auch dann beglichen, wenn ein Nachweis über die erbrachte Leistung fehlte. Um Prozesse zu vereinfachen, ging das Ressort dazu über - insbesondere für Personaldienstleistungen - Festpreise zu vereinbaren.

Das Ressort hatte angekündigt, Vereinbarungen (wie zum Beispiel Preise) künftig grundsätzlich schriftlich und somit klar und nachvollziehbar festzulegen. Es hat mitgeteilt, es habe auch das Guthaben von 1,5 Millionen Euro zwischenzeitlich verrechnet. Die dem Rechnungshof dazu am 28. März 2017 sowie am 8. Juni 2017 bereitgestellten Unterlagen genügen jedoch nicht, um den Abschluss der Verrechnung der 1,5 Millionen Euro - im haushaltsrechtlichen Sinne - nachzuweisen. Es handelt sich lediglich um eine rein gedankliche Verrechnung, ohne dass Rechnungen und Guthabenschriften gemäß Haushaltsrecht gestellt und gebucht worden wären.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich den Ausführungen des Rechnungshofs an. Er erwartet, dass Leistungen in Verträgen präzise abgegrenzt und vertragliche Regelungen eingehalten werden. Festpreise für Personaldienstleistungen bei komplexen Aufgaben erschweren eine Leistungskontrolle und sind grundsätzlich durch eine Abrechnung mit Leistungsnachweisen zu ersetzen. Die Qualität von Leistungsnachweisen muss es ermöglichen, Rechnungen kontrollieren zu können. Abrechnungen sind vertragsgemäß und zeitnah durchzuführen. Guthaben sind schnellstmöglich einzufordern und rechtskonform im Haushalt zu erfassen. Auch ist die Genehmigung von Aufträgen durch die zuständigen Gremien nicht als reine Formsache zu betrachten.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss bittet das Ressort, ihm erstmalig bis zum 13. November 2019 einen Zwischenbericht zum Überarbeitungsstand vorzulegen und Ende 2019 - nach der Überarbeitung der Verträge mit Dataport - abschließend darüber zu berichten, wie es die Erwartungen des Ausschusses umgesetzt hat, insbesondere wie präzise und detailliert vertragliche Regelungen zu Leistungsnachweisen, Festpreisen und Abrechnungen (Schlussrechnungen) in den seit Mitte des Jahres 2017 mit Dataport geschlossenen Verträgen formuliert worden sind und ob die Vereinbarungen auch tatsächlich eingehalten werden.

1.18. IT - Einsatz in der Innenrevision, Tz. 469 bis 493

Auf Empfehlung der IT-Dienstleisterin beschaffte die Innenrevision der Senatorin für Finanzen (Ressort) zehn Notebooks zum Preis von jeweils 2 569,08 Euro, ohne vorher zu prüfen, ob günstigere Geräte ebenfalls geeignet gewesen wären. Das Ressort hat sich darauf berufen, keine Entscheidungsspielräume hinsichtlich der Beschaffung gehabt zu haben, weil Dataport die Lösung vorgegeben hätte. Auch bei in Auftrag zu gebenden Beschaffungen bleibt das Ressort jedoch für eine ordnungsgemäße Wirtschaftlichkeitsuntersuchung selbst verantwortlich. Zudem waren die im März 2015 gelieferten Geräte erst über ein Jahr später, nämlich im April 2016, einsatzbereit.

Seit dem Jahr 2012 besteht in der Freien Hansestadt Bremen ein Rahmenvertrag mit einem bestimmten Anbieter für mobile Kommunikationsleistungen. Wegen der darin vom Ressort ausgehandelten – günstigen – Vertragsbedingungen sind alle Dienststellen gehalten, diesen Rahmenvertrag zu nutzen. Die Innenrevision des Ressorts hat für ihre mobile Kommunikation jedoch einen Vertrag mit einem anderen Anbieter und begründet dies mit Verbindungsproblemen bei der Nutzung des Netzes aus dem Rahmenvertrag. Es ist nicht akzeptabel, dass das Ressort sich nicht an die für alle geltenden Vorgaben hält und sich einen Anbieter außerhalb der Rahmenvereinbarung sucht, während anderen Dienststellen vermeintlich unzureichende Leistungen aus dem Rahmenvertrag zugemutet werden.

Anders als die anderen Innenrevisionen hat die Innenrevision des Ressorts den Schutzbedarf für ihre Datenverarbeitung nicht als „normal“, sondern teilweise als „hoch“ sowie sogar als „sehr hoch“ eingestuft und sich dafür darauf berufen, dass es das Korruptionsregister führe. Die Schutzbedarfskategorie „sehr hoch“ ist regulär nur für Schadensrisiken von existenziell bedrohlichen, katastrophalen Ausmaßen vorgesehen. Dieser gesteigerte Schutzbedarf ist hier nicht nur zweifelhaft, sondern führt auch zu erheblichen Bereitstellungs- und Betriebskosten für einen eigenen Server sowie zu eigenem Personalaufwand für dessen Administration. Eine Registerführung in dieser Form ist nicht wirtschaftlich, zumal das Register lediglich 71 Eintragungen enthält (Stand: Oktober 2016). Der Rechnungshof hat empfohlen, die SchutzbedarfsEinstufung für das Korruptionsregister kritisch zu überprüfen. Sollte das Ressort am gesteigerten Schutzbedarf festhalten wollen, könnten die ihm geschuldeten Mehrkosten ebenso mit einer Registerführung auf einem nicht vernetzten Rechner wie auch auf Papier vermieden werden.

Eine Nachfrage im Ressort durch den Berichterstatter ergab, dass das Ressort nach wie vor eine Registerführung in der bisherigen Form mit der Begründung, dass die gespeicherten Daten in der Regel einen sehr hohen Schutzbedarf hätten, für erforderlich hält.

Der Rechnungsprüfungsausschuss nimmt die Ausführungen des Rechnungshofs zur Kenntnis. Er bittet das Ressort und den zuständigen IT-Sicherheitsbeauftragten, ihm bis zum 4. September 2018 darüber zu berichten, ob der Rahmenvertrag für mobile Kommunikation genutzt wird und ob der eigene Server sowie der damit verbundene Sach- und Personalaufwand eingespart werden können und ob das Sicherheitskonzept modifiziert werden kann.

1.19. Bearbeitung von Anträgen in Krankheitsfällen, Tz. 494 bis 526

Der Eigenbetrieb Performa Nord hat die Aufgabe, für die Dienststellen des Landes und der Stadtgemeinde Bremen Personal-, Finanz-, Versicherungs- und Verwaltungsdienstleistungen zu erbringen. Dies schließt unter anderem die Gewährung von Beihilfen ein. Auf Grundlage von Beihilfeanträgen werden Kosten in Krankheits-, Pflege- und Geburtsfällen in gesetzlich bestimmtem Umfang Beamtinnen und Beamten, Ruhestandsbeamtinnen und -beamten sowie deren beihilfeberechtigten Angehörigen erstattet.

Das mit dem Finanzressort abgestimmte Ziel ist es, Beihilfeanträge möglichst innerhalb von 14, spätestens aber von 28 Kalendertagen zu bescheiden. Die durchschnittliche Bearbeitungszeit betrug dabei in zwei Jahren sogar weniger als 14 Kalendertage. Ausnahmen bildeten die Jahre 2013 sowie 2015 und das erste Halbjahr 2016. In diesen Zeiten lag die durchschnittliche Bearbeitungszeit bei annähernd 30 Kalendertagen. Entsprechend der Bearbeitungszeit veränderte sich im Jahresdurchschnitt auch die Zahl der Rückstände. Waren es im Jahr 2014 noch rund 1 800 Anträge jahresdurchschnittlich, stieg die Zahl der Rückstände im darauffolgenden Zeitraum bis Juni 2016 auf bis zu 5 000 Anträge an.

Im Jahr 2014 schloss der Eigenbetrieb mit zwei Berufsgenossenschaften Verwaltungsvereinbarungen ab, nach denen er für sie die Berechnung und

Festsetzung von Beihilfen nach den Beihilfavorschriften des Bundes erledigen sollte. Der Eigenbetrieb ging in seiner Preiskalkulation davon aus, dass er für die Bearbeitung dieser zusätzlichen Aufgaben rund 1,5 Volleinheiten (VZE) benötigen würde. Er beabsichtigte, dafür drei Beschäftigte anteilig einzusetzen, die bis dahin ausschließlich bremische Beihilfefälle bearbeitet hatten. Noch im Jahr 2014 stellte er weitere Beschäftigte ein, damit die Übernahme der Bundesbeihilfefälle ab dem 1. Januar 2015 nicht zulasten der Erledigung der bremischen Beihilfefälle erfolge. Da sich im Laufe des Jahres 2015 aber herausstellte, dass die Bearbeitung der Anträge nach den Beihilfavorschriften des Bundes viel aufwändiger war als erwartet, bearbeiteten die drei Beschäftigten fast ausschließlich Anträge auf Bundesbeihilfe. Die Bearbeitung der bremischen Beihilfeanträge verzögerte sich – zum einen wegen der ansteigenden Zahl von bremischen Beihilfefällen und stark ansteigenden Anzahl von Krankheitstagen der Beschäftigten, zum Teil aber auch wegen der zusätzlichen Bearbeitung der Bundesbeihilfeanträge.

Zudem führte der Abschluss der Vereinbarungen mit den Berufsgenossenschaften nach Berechnungen des Rechnungshofs bei korrekter Personalzuordnung zu einem negativen Gesamtergebnis von rund 145 000 Euro. Dabei sind anteilige Gemeinkosten nicht berücksichtigt. Schon die Personalkosten ließen sich mit den erzielten Erlösen nicht decken. Der Eigenbetrieb geht für das Jahr 2015 von einem Defizit in Höhe von 50 000 Euro aus. Für das Jahr 2016 gab es in diesem Bereich ein Minus von circa 15 000 Euro, und auch für 2017 wird ein geringer Fehlbetrag befürchtet.

Der Rechnungshof hält es für geboten, Kalkulationen zeitnah auf ihre Plausibilität hin zu überprüfen. Nur so lassen sich im Bedarfsfall Maßnahmen zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit auf gesicherter Grundlage treffen. Er hat Performa Nord aufgefordert, umgehend das Geschäft mit den Berufsgenossenschaften wirtschaftlich neu auszurichten. Der Rechnungshof hat empfohlen, den Personaleinsatz im Geschäft mit den Berufsgenossenschaften soweit wie möglich zu reduzieren, um die Dienstleistung kostendeckend erbringen zu können. Freigesetztes Personal könnte wieder im Aufgabenbereich der bremischen Beihilfe eingesetzt werden. Dadurch ließen sich die Bearbeitungszeiten verkürzen und Rückstände reduzieren.

Eine Erhöhung des mit den Berufsgenossenschaften vereinbarten Entgelts war erstmalig zum 1. Januar 2017 möglich, und dann auch nur um höchstens 5,0 Prozent, wenn kein Sonderkündigungsrecht der Vertragspartnerinnen ausgelöst werden sollte. Eben diese Preissteigerung (knapp unter 5,0 Prozent) hatte der Eigenbetrieb den Berufsgenossenschaften bereits Mitte 2016 angekündigt, da die von ihm kalkulierten Preise nicht kostendeckend seien. Nach exakter Kalkulation eines Entgelts in wirtschaftlicher Höhe stellte der Eigenbetrieb fest, dass er den nahezu doppelten Preis pro Fall nehmen müsse, um wirtschaftlich zu arbeiten. Die Berufsgenossenschaften fanden diesen Preis zwar auch angemessen, übten aber trotzdem ihr Sonderkündigungsrecht aus, denn sie waren vom Bundesversicherungsamt als ihrer Rechtsaufsicht angewiesen worden, für die Bearbeitung und Abrechnung ihrer Bundesbeihilfeangelegenheiten eine Bundeseinrichtung zu beauftragen und keine Landeseinrichtung. Die Geltungsdauer der Verwaltungsvereinbarung endete also zum 31. Dezember 2017. Der Eigenbetrieb wird das Geschäftsfeld Bundesbeihilfe – nach Abwicklung von Restarbeiten – 2018 komplett einstellen.

Ferner hat der Rechnungshof Performa Nord gebeten zu prüfen, ob nicht auch die Beihilfeanträge der Abgeordneten der Bremischen Bürgerschaft – die zeitweise von der Referatsleitung zügig innerhalb von fünf Arbeitstagen beschieden wurden – von den für bremische Beihilfe zuständigen Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter bearbeitet werden könnten. Die Referatsleitung könnte sich dann stärker ihren originären Aufgaben widmen. Diese Änderung hat der Eigenbetrieb bereits umgesetzt: die Referatsleitung hat diese Aufgabe abgegeben. Auch eine Zusage, die Beihilfeanträge der Abgeordneten in besonders kurzer Zeit zu bearbeiten, gibt es nicht.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich den Empfehlungen des Rechnungshofs an, dass der Ausbau des Drittkunden-/Vertragskundengeschäfts keinesfalls zulasten der Kernaufgaben des Eigenbetriebs gehen darf und zumindest kostendeckend sein muss. Er erwartet, dass Performa Nord Kalkulationen zeitnah auf ihre Plausibilität hin überprüft, damit im Bedarfsfall Maßnahmen zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit auf gesicherter Grundlage getroffen werden können. Er bittet Performa Nord, bis zum 4. September 2018 über den Fortgang des Akquirierens weiterer Aufträge zu berichten, insbesondere über ihre Kalkulationen zur wirtschaftlichen Abwicklung solcher Geschäfte.

1.20. Steuern: Betriebsnahe Veranlagung, Tz. 527 bis 545

Bundesweit ersetzt ein elektronisches Risikomanagementsystem das personelle Verfahren zur Bearbeitung von Steuererklärungen. Erkennt das System ein Risiko bei den Angaben in der Steuererklärung, gibt es einen Hinweis aus, der zu einer personellen Prüfung des Sachverhalts führt. Diese personelle Prüfung ist in den Ländern unterschiedlich organisiert. In Bremen beschränkt sie sich regelmäßig darauf, Rechnungen mit dem geltend gemachten Aufwand abzugleichen. Im Gegensatz zu anderen Ländern nutzt Bremen keine sogenannte Betriebsnahe Veranlagung, um Sachverhalte näher aufzuklären. Im Rahmen der Betriebsnahen Veranlagung kann kurzfristig vor Ort überprüft werden, ob ein in der Steuererklärung dargestellter Sachverhalt den tatsächlichen Gegebenheiten entspricht.

Zudem werden in Bremen wegen langer Prüfungsturnusse bei Klein-, Kleinstbetrieben und Freiberuflern Investitionen in teils zu beruflichen, teils zu privaten Zwecken genutzte Immobilien von den Steuerbehörden nur selten geprüft. Auch hier eignet sich das Instrument der Betriebsnahen Veranlagung zur Verbesserung der Prüfungsdichte.

Auch weist Bremen im Bereich steuerlich anerkannter häuslicher Arbeitszimmer im Bundesvergleich einen auffallend hohen Anteil anerkannter Werbungskosten auf. Das Finanzressort hat mitgeteilt, dass hierfür uunter anderem eine zu geringe Prüfungstiefe ursächlich sein könnte. Die Betriebsnahe Veranlagung könnte die Beschäftigten bei der Überprüfung der Voraussetzungen für die steuerliche Anerkennung der Arbeitszimmer unterstützen und so die Prüfungstiefe verbessern.

Das Ressort hatte bereits angekündigt, das Instrument der Betriebsnahen Veranlagung testen zu wollen und danach über eine dauerhafte Einrichtung zu entscheiden.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich den Ausführungen des Rechnungshofs an. Er bittet das Finanzressort, das Instrument der Betriebsnahen Veranlagung zügig umzusetzen, die Ergebnisse zu evaluieren und dem Rechnungsprüfungsausschuss darüber bis zum 13. November 2018 zu berichten.

1.21. Steuern: Mehrfachschatzungen, Tz. 546 bis 559

Unternehmen sind nach dem Umsatzsteuergesetz (§ 18 UStG) verpflichtet, eine Umsatzsteuervoranmeldung, in der sie die Steuer selbst berechnen, bis zum zehnten Tag nach Ablauf eines Voranmeldungszeitraumes auf elektronischem Weg an das Finanzamt zu übermitteln. Kommen sie trotz Erinnerung dieser Verpflichtung nicht nach, erstellt das elektronische System einen Schätzungsvorschlag mit elektronisch generierten Besteuerungsgrundlagen, auf dessen Grundlage die Steuer festgesetzt wird. Reicht das Unternehmen weiterhin keine Umsatzsteuervoranmeldungen ein und steht die vierte Schätzung in Folge an, so erstellt das System neben dem Schätzungsvorschlag einen von den Beschäftigten zu bearbeitenden Hinweis, der ihnen aufgibt, durch weitergehende Erkundigungen Anhaltspunkte zu tatsächlichen Besteuerungsgrundlagen zu ermitteln. Das Ergebnis dieser Ermittlung ist zu dokumentieren.

Im Zeitraum vom 1. Juli 2015 bis zum 31. Dezember 2015 war ein mit der vierten Schätzung in Folge verbundener Prüfhinweis in 511 Dauerschät-

zungsfällen erteilt worden. 115 dieser Fälle hat der Rechnungshof überprüft. Nur in 13 der 115 überprüften Dauerschätzungsfälle enthielt die elektronische Akte einen Bearbeitungsvermerk. Von diesen war nur in fünf Fällen erkennbar, was die Beschäftigten veranlasst und welche Folgen sich hieraus für die nachfolgende Schätzung ergeben hatten. Ohne Dokumentation der ergriffenen Maßnahmen ist nicht nachvollziehbar, ob ausschließlich die automatisiert gewonnenen Besteuerungsgrundlagen oder Erkenntnisse aus der Bearbeitung des Prüfhinweises Grundlage für das Schätzverfahren waren. Mangels Dokumentation ist ebenfalls nicht erkennbar, welche Informationen in die Schätzung eingeflossen sind. Nur in einem von elf Fällen berücksichtigten die Beschäftigten bei der Schätzung Informationen aus Vollstreckungsakten, wie zum Beispiel die Einstellung des Geschäftsbetriebes. In den anderen Fällen waren die automatisch erstellten Vorschläge zur Schätzung der Besteuerungsgrundlagen unverändert übernommen worden.

Das Ressort hat sich den Feststellungen des Rechnungshofs zu den Dokumentationsmängeln angeschlossen und angekündigt, diese künftig vermeiden zu wollen. Ein sogenannter Koordinator solle künftig bei Prüfhinweisen zu Dauerschätzungsfällen verstärkt vor Ort ermitteln. Der Rechnungshof hält diese Maßnahme nicht für ausreichend. Nach § 162 AO sind bei der Schätzung von Besteuerungsgrundlagen alle Umstände zu berücksichtigen, die für die Schätzung von Bedeutung sind. In der Finanzverwaltung vorhandene Informationen sind daher bei der Schätzung der Besteuerungsgrundlagen zu berücksichtigen.

Nachforschungen im Ressort ergaben, dass insbesondere die Vollstreckungsstelle häufig bereits Informationen zu der finanziellen Lage der Unternehmen gewonnen hat, die über Monate keine Umsatzsteuervoranmeldung mehr einreichen. Es wäre daher anzustreben, dass auch die Vollstreckungsstelle die Umsatzsteuerstelle über relevante Informationen (zum Beispiel Insolvenz des fraglichen Unternehmens) zeitnah in Kenntnis setzt.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich den Ausführungen des Rechnungshofs an. Er bittet das Finanzressort, bis zum 13. November 2018 darüber zu berichten, durch welche Maßnahmen sichergestellt worden ist, dass die in der Finanzverwaltung vorhandenen Informationen bei den Schätzungen berücksichtigt werden und in welchem Umfang dies zu Abweichungen von den elektronisch generierten Schätzungsvorschlägen bei der vierten Schätzung in Folge geführt hat.

1.22. Prüfung der Senatskanzlei - Ordnungsmäßigkeit der Haushaltsführung (aus einer vertraulichen Anlage zur Mitteilung des Rechnungshofs der Freien Hansestadt Bremen)

Der Rechnungshof hat der Bremischen Bürgerschaft einen Bericht zur Prüfung der Senatskanzlei vorgelegt, der aus Gründen des Schutzes des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung vertraulich behandelt werden soll und daher nicht in den Jahresbericht des Rechnungshofs 2017 aufgenommen wurde.

Bei seiner Prüfung der Senatskanzlei hat der Rechnungshof festgestellt, dass es im Rahmen eines Zuwendungsverfahrens zu Verstößen gegen haushaltsrechtliche Vorschriften gekommen ist. Die Senatskanzlei hat die Fehler im Verfahren anerkannt und wird sicherstellen, dass es in Zukunft nicht erneut zu haushaltsrechtlichen Verstößen im Rahmen von Zuwendungsverfahren kommt. Gleichzeitig hat eine von der Senatskanzlei veranlasste Prüfung die korrekte Verwendung der Zuwendung ergeben.

Darüber hinaus hat der Rechnungshof ein Auftragsverhältnis mit einem Dritten beanstandet. Er hat darauf hingewiesen, dass dieses Auftragsverhältnis inhaltlich einen Arbeitsvertrag darstellte und beanstandet, dass die Senatskanzlei auf diese Weise Personalausgaben in den Sachhaushalt verlagerte und damit gegen Haushaltsrecht verstieß. Die Senatskanzlei hat der Kritik des Rechnungshofs in vollem Umfang Rechnung getragen und

das Auftragsverhältnis in ein tarifvertragliches Arbeitsverhältnis überführt. Nach Ansicht der Senatskanzlei ist der Freien Hansestadt Bremen durch das vom Rechnungshof beanstandete Auftragsverhältnis mit einem Dritten gegenüber einem tarifvertraglichen Arbeitsverhältnis jedoch kein finanzieller Schaden entstanden.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich den Beanstandungen des Rechnungshofs an.

2. Umsetzung der Beschlüsse des 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 2015

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

- Tz. 255 bis 276, Zuwendungen durch das Justizressort,
- Tz. 391 bis 417, ESF - Projekte im Beschäftigungspolitischen Aktionsprogramm.

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

Jahresbericht des Rechnungshofs 2016

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

- Tz. 183 bis 205, Förderung eines überregionalen Forschungsinstituts,
- Tz. 234 bis 258, Zuwendungen zur Altenpflege,
- Tz. 259 bis 284, Wirtschaftsförderung durch Wagniskapital,
- Tz. 335 bis 363, Zentralisierung von IT-Dienstleistungen,
- Tz. 364 bis 381, Anrechnung von Renten auf Versorgungsbezüge.

Der Rechnungsprüfungsausschuss hat sich auf Grundlage der von den jeweiligen Ressorts vorgelegten Berichte mit diesen Sachverhalten auseinandergesetzt. Er sieht die Angelegenheiten als erledigt an. Zu den Prüfergebnissen Tz. 54 bis 92, Bremen bilanziert; Tz. 206 bis 233, Haushalts- und Wirtschaftsführung des International Graduate Centers; Tz. 285 bis 307, Vertrag zur Weiterentwicklung der Jacobs University Bremen und Tz. 319 bis 334, Erbschaftssteuerstelle des Finanzamtes Bremerhaven liegen bislang noch keine abschließenden Berichte der zuständigen Ressorts vor, so dass zu diesen Angelegenheiten weiterhin Beratungsbedarf besteht.

Die Beschlüsse des staatlichen Rechnungsprüfungsausschusses wurden mit Ausnahme zu Punkt 1.7. (Neuordnung des Finanzausgleichssystems) einstimmig gefasst. Die Beschlussfassung zu Punkt 1.7. erfolgte mehrheitlich mit den Stimmen der Ausschussmitglieder der Fraktionen der SPD, Bündnis 90/Die Grünen und DIE LINKE gegen die Stimmen der Ausschussmitglieder der Fraktionen der CDU und FDP.

Der Ausschuss empfiehlt einstimmig, dem Senat Entlastung für das Haushaltsjahr 2015 zu erteilen.

II. Antrag

Der Rechnungsprüfungsausschuss (Land) empfiehlt der Bürgerschaft (Landtag) einstimmig, dem Senat Entlastung für das Haushaltsjahr 2015 zu erteilen.

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

Prof. Hauke Hilz

(Vorsitzender)