

Bericht und Antrag des staatlichen Rechnungsprüfungsausschusses

Haushaltsrechnung der Freien Hansestadt Bremen für das Jahr 2019 (Mitteilung des Senats vom 8. Dezember 2020 (Drucksache 20/746) und Jahresbericht 2021 – Land – des Rechnungshofs vom 11. März 2021 (Drucksache 20/868)

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss hat sich in seinen Sitzungen am 1. Oktober 2021, 24. November 2021, 2. Februar 2022 und 2. März 2022 mit der Haushaltsrechnung für das Jahr 2019 und insbesondere mit den Prüfungsergebnissen des Rechnungshofs befasst und dabei den Rechnungshof, die Finanzverwaltung sowie diejenigen Ressorts, zu deren Haushaltsführung der Rechnungshof Bemerkungen für erforderlich hielt, hinzugezogen. Die Ergebnisse dieser Beratungen und die Bemerkungen des Rechnungsprüfungsausschusses sind nachfolgend aufgeführt. Die Überschriften und die Textzahlen (Tz.) zu 1. beziehen sich auf den Jahresbericht 2021 des Rechnungshofs.

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

1. Jahresbericht des Rechnungshofs 2021

1.1. Vorbemerkungen, Tz. 1 bis 13

Die Bremische Bürgerschaft entlastete den Senat für das Haushaltsjahr 2017 am 13. Mai 2020 (Beschluss der Bürgerschaft [Landtag] Nummer 20/173, Ziffer 4). Die Beratung über die Entlastung des Senats für das Haushaltsjahr 2018 stand bis zum Redaktionsschluss des Jahresberichts 2021 noch aus.

Die Bremische Bürgerschaft hatte bei Redaktionsschluss pandemiebedingt die Einnahmen und Ausgaben des Rechnungshofs für das Haushaltsjahr 2019 noch nicht geprüft.

1.2. Haushaltsgesetz, Haushaltsrechnung, Haushaltsverlauf, Tz. 14 bis 45

Der Senat legte der Bremischen Bürgerschaft die Haushaltsrechnung für das Jahr 2019 am 8. Dezember 2020 vor (Drucksache 20/746).

Haushaltsüberschreitungen verstoßen gegen das Budgetrecht des Parlaments. Zum Abschluss des Haushaltsjahres 2019 hat der Rechnungshof 20 Haushaltsüberschreitungen von insgesamt rund 643 500 Euro festgestellt, die in der Übersicht der Haushaltsrechnung ausgewiesen sind. Auch im Verlauf des Jahres gab es zeitweilig Haushaltsüberschreitungen, für die erst nachträglich eine haushaltsrechtliche Ermächtigung eingeholt wurde. Zum Zeitpunkt der Zahlung der Ausgaben lagen jedoch weder eine ausreichende Ermächtigung im Haushaltsplan noch eine vorherige Nachbewilligung vor.

Eine Haushaltsüberschreitung von rund 2,4 Millionen Euro wies das Finanzressort nicht in der Übersicht aus. Diesen Betrag hatte es als im Jahr 2019 verbliebenen Überschuss ohne Ermächtigung durch die Bremische Bürgerschaft zur Kredittilgung eingesetzt, weil eine solche Ermächtigung

nach Auffassung des Ressorts nicht erforderlich gewesen wäre. Der Auffassung des Finanzressorts, nach § 25 Absatz 2 Satz 1 Landeshaushaltsordnung (LHO) zur Leistung dieser Tilgungsausgabe ermächtigt gewesen zu sein, tritt der Rechnungshof entgegen. Die Vorschrift ermöglicht der Verwaltung nicht, ohne Ermächtigung des Haushaltsgesetzgebers, über die Verwendung von kassenmäßigen Überschüssen zu entscheiden. Der Senator für Finanzen hat im Rahmen der Vorgespräche mit dem Rechnungshof zur RPA-Berichterstattung die Absicht geäußert, künftig durch eine eindeutige Ermächtigungsgrundlage für eine Klarstellung zu sorgen.

Das Finanzressort beabsichtigte im Jahr 2019 für die Dienststellen einen Report im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen-System (HKR-System) einzurichten, um Haushaltsüberschreitungen früh erkennen zu können. Inzwischen plant das Finanzressort, den Ressorts im letzten Quartal eines Jahres eine Übersicht zu den sich abzeichnenden Haushaltsüberschreitungen zur Verfügung zu stellen. Der Rechnungshof gibt jedoch zu bedenken, dass auch in den ersten drei Quartalen Haushaltsüberschreitungen zu verzeichnen waren. Um zeitweilige Haushaltsüberschreitungen effektiv zu verhindern, muss ihre drohende Entstehung frühzeitig erkannt werden. Eine erst im vierten Quartal zur Verfügung gestellte Übersicht erfüllt diesen Zweck nicht.

Zur Umschuldung wurden über den Haushaltsansatz hinaus Tilgungsausgaben von rund 924,2 Millionen Euro geleistet, ohne vorher – wie erforderlich – das Soll auf der Ausgabehaushaltsstelle zu erhöhen. Das Finanzressort hat dazu erläutert, Ursache für Tilgungsausgaben von 815,0 Millionen Euro sei eine veraltete Überleitungsregelung im HKR-System gewesen. Für die darüber hinausgehenden Ausgaben von rund 109,2 Millionen Euro fehlte überdies der notwendige Haushaltsvermerk. Das Finanzressort hat das eingeräumt und mit einem Versehen erklärt. Der Rechnungshof erwartet, dass künftig rechtzeitig geprüft wird, ob die im HKR-System hinterlegten Überleitungsregeln noch aktuell sind. Ausgaben ohne vorherige Erhöhung des Haushaltssolls bedürfen der Erläuterung in der Haushaltsrechnung.

Die in das Jahr 2020 übertragenen Haushaltsreste lagen bei rund 68,7 Millionen Euro. Mit Abschluss des Haushalts 2019 wurden Rücklagen von rund 544,0 Millionen Euro und Verluste von rund 38,1 Millionen Euro festgestellt.

Im Gegensatz zu den im Haushaltsplan veranschlagten Minderausgaben von 20,52 Millionen Euro, die vollständig erwirtschaftet wurden, konnten in den Ressorthaushalten Einnahmeausfälle von rund 6,3 Millionen Euro nicht kompensiert werden. Diese Einnahmeausfälle wurden allerdings im gesamten Haushalt des Landes rechnerisch ausgeglichen.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss nimmt die Ausführungen des Rechnungshofs zur Kenntnis. Er bittet den Senator für Finanzen, die detaillierte Berichterstattung über Haushaltsüberschreitungen fortzusetzen und darauf hinzuwirken, dass die Ressorts für rechtzeitige haushaltsrechtliche Ausgabeermächtigungen sorgen. Zudem bittet er den Senator für Finanzen, eine eindeutige Ermächtigungsgrundlage bezüglich der Entscheidung über die Verwendung von kassenmäßigen Überschüssen zu schaffen und sicherzustellen, dass die für die Leistung von Ausgaben notwendigen Sollerhöhungen im HKR-System umgesetzt sowie alle notwendigen Haushaltsvermerke angebracht werden.

1.3. Haushaltsentwicklung und Vermögensnachweis, Tz. 46 bis 119

Bremen erstellt neben den kameralen Haushaltsrechnungen für das Land und die Stadtgemeinde Bremen einen Geschäftsbericht mit dem doppelten Jahresabschluss. Aus buchungstechnischen Gründen wurde der

Jahresabschluss für das Land und die Stadtgemeinde Bremen gemeinsam vorgelegt. Unter anderem aufgrund der Einführung einer verpflichtenden kaufmännischen Rechnungslegung nach den Grundsätzen der staatlichen Doppik muss Bremen die bisherige Praxis aufgeben und die Buchung der Gebietskörperschaften in unterschiedlichen Buchungskreisen darstellen.

Kameral und doppisch weichen die Einnahmen und Erträge sowie die Ausgaben und Aufwendungen voneinander ab. Dies ist insbesondere aufgrund unterschiedlicher zeitlicher Zuordnungen in den beiden Buchungssystemen begründet. Ferner bleiben kameral noch nicht liquiditätswirksame Vorgänge unberücksichtigt. Hierbei handelt es sich beispielsweise um Erträge aus der Auflösung von Sonderposten, Abschreibungen oder Rückstellungen. Insbesondere bei der Bemessung des Personalaufwands ist der Unterschied zwischen Kameralistik und Doppik gravierend. Dies zeigt sich bei der Entwicklung der nur doppisch zu berücksichtigenden Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen. Diese betragen Ende 2019 rund 17,0 Milliarden Euro. Erstmals überstiegen die Pensionsrückstellungen für aktiv Beschäftigte die der Versorgungsberechtigten.

Der kamerale Vermögensnachweis umfasst in Anlagen zu den Haushaltsrechnungen Übersichten über Beteiligungen, Anstalten des öffentlichen Rechts, Hochschulen, Sondervermögen einschließlich Eigenbetrieben, Sachanlagen, Forderungen, Rücklagen sowie Flächenangaben zum Grundbesitz. Der doppischen Vermögensrechnung des Landes und der Stadtgemeinde Bremen liegt eine ganzheitliche Betrachtungsweise zugrunde. Erfasst werden alle Erträge und Aufwendungen nach ihrem tatsächlichen Verbrauch. Der doppische Ausweis vermittelt somit einen Gesamtüberblick über das vorhandene Vermögen mit den Anschaffungskosten, bisherigen Abschreibungen sowie den Restbuchwert zum jeweiligen Bilanzstichtag. Ferner weist die Aktivseite der Vermögensrechnung die Mittelverwendung aus, während die Passivseite die Mittelherkunft aufzeigt.

Bremens Schulden beliefen sich 2019 nach der Haushaltsrechnung kameral auf rund 19,99 Milliarden Euro. Da nach der doppischen Sichtweise auch Rückstellungen einbezogen werden, beispielsweise für Ansprüche auf künftige Pensionen, betragen die Schulden hiernach rund 47,42 Milliarden Euro. Für Land und Stadtgemeinde Bremen war doppisch ein negatives Gesamtergebnis von rund 2,24 Milliarden Euro zu verzeichnen. Zwar verbesserte es sich im Vergleich zum Vorjahr um rund 1,74 Milliarden Euro. Gleichwohl bestanden zum Jahresende zahlungswirksame Verpflichtungen von rund 28,61 Milliarden Euro, die nicht durch Vermögenswerte gedeckt waren.

1.4. Haushaltssanierung, Tz. 120 bis 141

Für das Haushaltsjahr 2019 betrug der zulässige strukturelle Finanzierungssaldo für den Stadtstaat rund -125,0 Millionen Euro. Davon entfielen auf die Gebietskörperschaft Land rund -50,0 Millionen Euro. Tatsächlich erreichte der Stadtstaat einen strukturellen Finanzierungssaldo von rund -26 Millionen Euro und die Gebietskörperschaft Land von rund 13,0 Millionen Euro. Damit liegen die strukturellen Finanzierungssalden unter der jeweils zulässigen Höchstgrenze. Bremen hielt somit auch im Jahr 2019, wie in den vergangenen Jahren, den Konsolidierungspfad ein. Es konnte sogar ein positiver struktureller Finanzierungssaldo ausgewiesen werden. Zusätzlich zu den hohen Altschulden werden die pandemiebedingten Kredite dazu führen, dass Bremen weiterhin ein Haushaltsnotland bleiben wird.

1.5. Bremen-Fonds, Tz. 142 bis 149

Im Haushaltsjahr 2020 wurde ein Bremen Fonds eingerichtet, um die Pandemiefolgen in Bremen zu mildern. Der Fonds hatte ein Volumen von 1,2 Milliarden Euro als globale Ausgabeermächtigung, davon 900,0 Millionen Euro im Landeshaushalt und 300,0 Millionen Euro im Stadthaushalt. Er wurde als neu einzurichtender Produktplan 95 in die Haushalte 2020 eingestellt. Zur Finanzierung des Fonds durften Kredite aufgenommen werden, wenn es keine andere, vorrangig zu nutzende Finanzierungsmöglichkeit gab. Über die Verwendung der Mittel beschloss der Senat und die Haushalts- und Finanzausschüsse der Bremischen Bürgerschaft.

Unter Berücksichtigung der tatsächlichen Bedarfsentwicklung in 2020, die verdeutlichte, dass die Pandemiefolgenbekämpfung sich zeitlich ins Folgejahr ausdehnt und verschiebt, wurden im Haushaltsjahr 2021 erneut Globalmittel für den Bremen-Fonds im Produktplan 95 ausgewiesen. Im Landeshaushalt wurden Mittel in Höhe von bis zu 650,0 Millionen Euro zur Verfügung gestellt, im Haushalt der Stadtgemeinde bis zu 280,0 Millionen Euro.

Die verfassungsrechtlichen Anforderungen für die Aufnahme von Krediten geben vor, dass nur Maßnahmen kreditfinanziert werden dürfen, die geeignet und erforderlich sind, Pandemieschäden zu beseitigen, zu mindern oder zu vermeiden.

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die pandemiebedingte Neuverschuldung zu erheblichen Risiken für künftige Haushalte führt. Neben den jährlich durchschnittlich 80,0 Millionen Euro zu leistenden Tilgungen aufgrund des Sanierungshilfengesetzes und der hierzu geschlossenen Verwaltungsvereinbarung sind auch die neuen Schulden zu tilgen. Zudem müssen zu den Tilgungsleistungen auch die dazugehörigen Zinslasten aus den jährlichen Haushalten aufgebracht werden. Für die bisher beschlossenen und die noch künftig zu beschließenden Maßnahmen zur Bekämpfung der Pandemie sind überdies die Folgekosten zu berücksichtigen. Die sich auch kurzfristig abzeichnende Mehrbelastung der Haushalte wird durch Steuermindereinnahmen verschärft, die 2020 bereits eingetreten sind und in den Folgejahren drohen.

1.6. Personalhaushalt, Tz. 150 bis 175

Die Personalausgaben stiegen im Jahr 2019 gegenüber dem Vorjahr um rund 6,0 Prozent auf rund 2,1 Milliarden Euro. Das ist sowohl auf Tarifsteigerungen als auch auf die Erhöhung der Besoldungs- beziehungsweise Versorgungsbezüge sowie auf eine Zunahme der Zahl der Beschäftigten zurückzuführen.

Der Anteil der Personalausgaben an den Gesamtausgaben hatte seit dem Jahr 2013 mit leichten Schwankungen bei rund 26,0 Prozent gelegen und stieg im Jahr 2019 auf rund 26,8 Prozent.

Das Beschäftigungsvolumen stieg im Kernbereich gegenüber dem Vorjahr um 321 Vollzeiteinheiten beziehungsweise rund 2,3 Prozent auf 13 996 Vollzeiteinheiten. Über die letzten zehn Jahre betrachtet wuchs es im Kernbereich um rund 450 VZE (rund 3,3 Prozent).

Das Versorgungsvolumen nahm im Jahr 2019 gegenüber 2018 um rund 0,5 Prozent auf 7 642 Einheiten zu. Damit entspricht der Zuwachs in etwa dem des Vorjahrs.

Der Rechnungshof hat zu den bestehenden Versorgungsrücklagen darauf hingewiesen, dass in Anbetracht der auf absehbare Zeit kreditfinanzierten Haushalte mit vorhandenen Mitteln unterlegte Rücklagen besonderer Rechtfertigung bedürfen. Vor einer Neuverschuldung seien alle finanziellen Möglichkeiten zur Deckung der Ausgaben auszuschöpfen.

Dazu gehöre es auch, vorhandene Rücklagen aufzulösen. Der Rechnungshof unterstützt deshalb das Vorhaben des Senats, neben dem Sondervermögen Versorgungsrücklage auch die Rücklage bei der Anstalt zur Bildung einer Rücklage für Versorgungsvorsorge schrittweise aufzulösen und dem Gesamthaushalt zuzuführen. Dies würde dazu beitragen, dass Bremen in seiner Haushaltsnotlage die Versorgungsausgaben finanzieren könne.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss bittet das Finanzressort, über die weitere Entwicklung bei der beabsichtigten Auflösung beider Versorgungsrücklagen bis zum 4. November 2022 zu berichten.

1.7. IT-Sicherheit in der Freien Hansestadt Bremen, Tz. 176 bis 196

Die im Mai 2017 vom Senat beschlossene Informationssicherheitsleitlinie der Freien Hansestadt Bremen enthält eine Selbstverpflichtung, die Standards des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) sowie weitere Vorgaben zur Umsetzung der IT-Sicherheit einzuhalten. Bereits mit dem Inkrafttreten der Informationssicherheitsleitlinie wurde den Behörden aufgetragen, binnen Jahresfrist Sicherheitsbeauftragte für ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereich zu bestellen.

Eine Erhebung in 80 Dienststellen und Einrichtungen ergab erhebliche Umsetzungsdefizite. So waren nur in gerade einmal knapp der Hälfte der Stellen IT-Sicherheitsbeauftragte bestellt. Auf Bestandsaufnahmen beruhende IT-Sicherheitskonzepte gab es nur in 16 Stellen und eine Notfallvorsorge war ebenfalls überwiegend nicht gewährleistet.

Der Rechnungshof erwartet, dass zentrale IT-Sicherheitsvorgaben von allen dazu verpflichteten Stellen erfüllt werden. Er bittet das Finanzressort zu prüfen, inwieweit die Aufgaben der Informationssicherheit in den Stellen personell unterstützt und organisatorisch verankert werden können. Außerdem hat er angeregt, dem für zentrale Vorgaben zuständigen Finanzressort umfangreichere Weisungsbefugnisse zu erteilen.

Dataport wurde vom Finanzressort mit der Wahrnehmung operativer Aufgaben, wie der Verwaltung der Datendienste der Telekommunikation betraut. Da die Migration des Netzanschlusses von der Brekom zu Dataport noch nicht abgeschlossen ist, erfüllt Bremen die vom BSI und IT-Planungsrat geforderten Anschlussbedingungen an das Verbindungsnetz des Bundes und der Länder zurzeit nicht vollständig. So wurde der notwendige Schutzbedarf des Bremer Verwaltungsnetzes aufgrund mangelnder Informationen nicht qualitativ ermittelt, sondern beruht nur auf Annahmen. Auch fehlt es an einem Sicherheitskonzept für das Bremer Verwaltungsnetz, das vorgibt wie einzelne Sicherheitsrisiken zu bewerten sind und darauf bezogen konkrete Sicherheitsmaßnahmen benennt. Der Rechnungshof erwartet vom Finanzressort, dafür Sorge zu tragen, dass der Schutzbedarf des Bremer Verwaltungsnetzes methodisch korrekt festgestellt und ein Sicherheitskonzept dafür erstellt wird.

Nach den Anforderungen des BSI ist ebenfalls eine vollständige und nachhaltig gepflegte Dokumentation des Netzes einschließlich eines Netzplans erforderlich. Eine solche Dokumentation gibt es in Bremen nicht.

Der Rechnungshof erwartet vom Finanzressort, für eine Dokumentation des Netzes einschließlich eines Netzplans zu sorgen. Weiterhin empfiehlt der Rechnungshof die Erstellung eines zentralen Notfallkonzepts.

Das Finanzressort weist auf die Problematiken hin, dass keine Weisungsbefugnisse in Bezug auf andere Ressorts bestehen und die Dokumentation vorhandener Netzstrukturen aufgrund des Erhebungsaufwands zu einem enormen Verwaltungsaufwand führen würde.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich den Forderungen und Empfehlungen des Rechnungshofs an und bittet das Finanzressort, ihm bis zum 4. November 2022 darüber zu berichten,

- ob in allen verpflichteten Stellen Sicherheitsbeauftragte eingesetzt und eigene Regelungen getroffen wurden, etwa auf Bestandsaufnahmen beruhende IT-Sicherheitskonzepte, Notfallkonzepte und Notfallhandbücher erarbeitet wurden;
- ob die entsprechenden Aufgaben personell unterstützt und organisatorisch verankert werden konnten;
- ob dem Finanzressort umfangreichere Weisungsbefugnisse erteilt wurden;
- ob der Schutzbedarf des Bremer Verwaltungsnetzes methodisch korrekt ermittelt und ein Sicherheitskonzept dafür erstellt wurde;
- ob das Bremer Verwaltungsnetz einschließlich eines Netzplans umfassend dokumentiert wurde und
- ob ein Notfallkonzept mit festgelegten Notfallvorsorgemaßnahmen für das Netz erstellt wurde.

1.8. Buchung investiver Ausgaben, Tz. 197 bis 228

Die in der kameralen Haushaltsrechnung und im doppelischen Jahresabschluss ausgewiesenen Investitionen wichen in den letzten Jahren ohne erkennbaren Grund stark voneinander ab. Obwohl sich die Erfassung von Investitionen in der Kameralistik und der Doppik letztlich nicht grundlegend unterscheiden, war aus dem Jahresabschluss ein den kameral verbuchten Investitionen vergleichbarer Vermögenszuwachs nicht einmal annähernd abzulesen. Die Ressorts ordneten rund 76,6 Prozent der kameral gebuchten Investitionsausgaben, nämlich rund 882,0 Millionen Euro, doppisch direkt den Aufwendungen zu. Im Anlagevermögen stellten die Ressorts rund 19,4 Prozent und im Umlaufvermögen rund 4,0 Prozent der Investitionsausgaben dar.

Die Ressorts stellten häufig Erhaltungsausgaben wie Malerarbeiten, aber auch Teilsanierungen fehlerhaft als Investitionen dar. Bei Sanierungsmaßnahmen, selbst wenn sie umfangreich sind, handelt es sich grundsätzlich nicht um Investitionen. Eine Ausnahme gilt nur, wenn von einer erheblichen Veränderung ausgegangen werden kann. Außerdem wurden in Einzelfällen Ausgaben für Baumpflegearbeiten oder die Reparatur eines Zauns als Bauinvestitionen ausgewiesen, obwohl es sich um Erhaltungsaufwendungen handelte. Der Rechnungshof hat die Erwartung geäußert, dass zukünftig nur Neu-, Um- und Erweiterungsbauten sowie größere Instandsetzungen, die eine erhebliche Veränderung oder Erweiterung der eigenen baulichen Anlagen bewirken, als Bauinvestitionen ausgewiesen werden.

Der Erwerb von beweglichen Sachen ist als Investition dazustellen, wenn der erworbene Gegenstand einen Wert von mehr als 800,00 Euro netto hat. Ausnahmen hiervon stellen sogenannte Geschlossene Einzelmaßnahmen und Beschaffungsprogramme dar, bei denen der Gesamtwert der Gegenstände über 800,00 Euro netto liegen muss. Häufig haben die Ressorts Ausgaben, wie einzeln nutzbares Büromobiliar, zu Unrecht als eine geschlossene Einzelmaßnahme zu einer Position zusammengefasst. Zudem haben Ressorts oftmals Anschaffungen als ein Beschaffungsprogramm gewertet, ohne dass es sich um den abgrenzbaren Erwerb einer größeren Menge an Gegenständen zur Erreichung eines übergeordneten gemeinsamen Ziels gehandelt hätte. Der Rechnungshof erwartet von den Ressorts, künftig, unter Beachtung aller Vorgaben und Maßstäbe, sorgfältig zu prüfen, ob Ausgaben für bewegliche Sachen Investitionen darstellen.

Die Ressorts behandelten in einigen Fällen nicht zurückzuzahlende Leistungen als Darlehen oder wiesen Ausgaben als Darlehen aus, obwohl es fraglich war, ob es sich um solche handelte. Doppisch verbuchten Ressorts zudem Darlehensrückzahlungen oftmals als Ertrag in der Erfolgsrechnung, obwohl sie ergebnisneutral dem Anlage- oder Umlaufvermögen zuzuordnen gewesen wären. Der Rechnungshof erwartet, dass nur solche Zahlungen als Darlehen ausgewiesen werden, bei denen eine Rückzahlung vereinbart ist. Um eine korrekte Darstellung des Anlage- und Umlaufvermögens zu gewährleisten, empfiehlt der Rechnungshof, die Höhe der noch offenen Forderungen zu überprüfen und deren Werthaltigkeit festzustellen.

Mit über 70,0 Prozent stellen Zuweisungen und Zuschüsse den größten Teil der kameral gebuchten Investitionen dar. Zuweisungen und Zuschüsse sind zweckgebundene Zahlungen, mit denen bei Dritten aktivierungsfähiges Anlagevermögen geschaffen wird. Für Bremen als Geberin handelt es sich nur dann um Investitionen, wenn auf Empfängerseite eine mehrjährige Gegenleistungspflicht besteht. Doppisch wurden die Zuweisungen und Zuschüsse ausschließlich den Aufwendungen zugeordnet. Da kamerale Investitionszuweisungen und -zuschüsse doppisch grundsätzlich in das Anlagevermögen zu buchen sind, kann von Fehlern in erheblichem Ausmaß ausgegangen werden. Ferner buchten Ressorts Zuweisungen und Zuschüsse für konsumtive Ausgaben von rund 52,0 Millionen Euro unzutreffend investiv. Das betraf Personalausgaben, Betriebs- und Erhaltungskosten, jährlich wiederkehrende Lizenzausgaben, Miet- und Leasingzahlungen sowie Zins- und Tilgungsleistungen. Der Rechnungshof erwartet, dass Zuweisungen und Zuschüsse richtig zugeordnet werden. Angesichts der festgestellten Mängel ist ein Abgleich der Buchungen in den beiden Systemen auf Plausibilität notwendig.

Nicht alle Ressorts achteten darauf, ob für Rückzahlungen von Darlehen ein Haushaltsvermerk auf einer Ausgabehaushaltsstelle die Einnahmebuchung erlaubte. Das galt auch für Einnahmen von Dritten, die eine Maßnahme mitfinanziert hatten. Es ist unverzichtbar, darauf zu achten, dass die Voraussetzung für Einnahmebuchungen auf Ausgabehaushaltsstellen vorliegen.

Der Rechnungshof erwartet von den Ressorts, die Buchungsgrundsätze der Kameralistik und der Doppik vollständig einzuhalten. Um Unsicherheiten bei der kameralen sowie doppischen Zuordnung zu vermeiden und um sicherzustellen, dass gleiche Sachverhalte gleich bewertet werden, hält der Rechnungshof, neben intensiven Fortbildungsmaßnahmen, eine handlungsleitende Buchungsrichtlinie für erforderlich.

Im Gespräch mit dem Berichterstatter hat das Finanzressort dargelegt, es unternehme bereits verschiedene Anstrengungen, um auf eine einheitliche konsistente Buchungspraxis hinzuwirken. So biete es Schulungen an und verweise überdies auf bereits vorliegende Verwaltungsvorschriften. Diese zu aktualisieren sei nicht sachdienlich und zu kleinteilig. Das Problem uneinheitlicher Buchungen entstehe vornehmlich dezentral durch eine teils unterschiedliche Praxis der Ressorts, gegen die man aber aufgrund von deren Eigenverantwortung keine unmittelbare Handhabe besitze. Mittelfristig sei eine Zentralisierung aller Buchungen bei der Landeshauptkasse im Finanzressort angestrebt, so der Haushaltsgesetzgeber für dieses Vorhaben die notwendigen Mittel zur Verfügung stelle. Im Nachgang des Gesprächs hat das Finanzressort erklärt, dass das Projekt „Zentrale Buchhaltung“ im 1. Quartal 2022 initiiert werden soll, bis dahin solle auch eine Projektplanung vorliegen.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich den Ausführungen und Empfehlungen des Rechnungshofs an. Er bittet das Finanzressort im Einvernehmen mit dem Rechnungshof bis zum 4. November 2022 eine handlungsleitende Buchungsrichtlinie zu erstellen und dem

Ausschuss vorzulegen sowie dazu über bis dahin erzielte Fortschritte bei der Vereinheitlichung der Buchungspraxis, insbesondere den Fortgang des Projekts „Zentrale Buchhaltung“, zu berichten.

1.9. Leistungen an Religionsgemeinschaften, Tz. 229 bis 244

Die Freie Hansestadt Bremen hat mit fünf Religionsgemeinschaften jeweils Verträge geschlossen, die unter anderem Vereinbarungen und Regelungen zur Freiheit der Religionsausübung und zum Schutz religiöser Feiertage enthalten. Eine dieser Religionsgemeinschaften erhält zur Deckung ihrer laufenden Ausgaben – vertraglich zugesichert – jährliche Zahlungen als sogenannte Landesleistung von derzeit rund 490 000 Euro. Die Höhe der Leistung wird zu Beginn einer jeden Legislaturperiode der Bürgerschaft (Landtag) von den Vertragspartnern auf Angemessenheit überprüft.

Die Gemeinschaft hat zwar gegenüber dem Land die zweckentsprechende Verwendung der Mittel zu verantworten, muss darüber aber keinen Nachweis erbringen. Sie stellt allerdings der Senatskanzlei ihre Jahresabschlüsse zur Verfügung. Der Rechnungshof hält die Vorlage der Jahresabschlüsse für nicht ausreichend, da die Senatskanzlei auf deren Grundlage von der Gemeinschaft geltend gemachte künftige Bedarfe im Verfahren zur Anpassung der Landesleistung nur eingeschränkt bewerten kann. Er hat deshalb angeregt, das Verfahren zum Nachweis der Verwendung der Landesleistung mit der Religionsgemeinschaft zu erörtern und dabei die Regelungen anderer Länder, die Nachweispflichten festgelegt haben, beispielgebend heranzuziehen.

Nach dem Wortlaut des mit der betreffenden Religionsgemeinschaft geschlossenen Vertrags sind mit der Landesleistung sämtliche Ansprüche auf Fördermaßnahmen abgegolten, soweit sie nicht auf einer anderen rechtlichen Verpflichtung beruhen. Gleichwohl gewährte die Senatskanzlei dieser Religionsgemeinschaft Zuwendungen zur Projektförderung.

Der Rechnungshof hat zwar die Motive für die Projektförderung anerkannt, gleichzeitig aber darauf hingewiesen, dass die Förderung nach dem Vertrag rechtlich unzulässig ist.

Um die Zuwendungspraxis abzusichern, ist es unverzichtbar, den Vertrag mit der Religionsgemeinschaft so anzupassen, dass eine Gewährung von Zuwendungen ermöglicht wird.

Die Senatskanzlei teilt die Auffassung des Rechnungshofs nicht und leitet die Zulässigkeit neben der Landesleistung gezahlter Zuwendungen aus der vertraglichen Präambel her, in der Motive und Ziele für den Vertragsschluss beschrieben sind. Dem ist der Rechnungshof entgegengetreten, da die eine gleichzeitige Zuwendungsgewährung ausschließende Regelung im Vertragstext gesondert und spezifisch getroffen worden ist und den in der Präambel genannten Motiven keineswegs widerspricht.

Die Senatskanzlei will mit der Religionsgemeinschaft die Herstellung einer eindeutigen vertraglichen Grundlage thematisieren.

Der Rechnungshof hat ferner festgestellt, dass die Senatskanzlei auch andere Zuwendungsverfahren nicht immer fehlerfrei abgewickelt hatte. Die Senatskanzlei will interne Ablaufprozesse überprüfen, um die festgestellten Fehler zu vermeiden.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss nimmt die Ausführungen des Rechnungshofs zur Kenntnis und bittet die Senatskanzlei, bis zum 1. Dezember 2023 über die getroffenen Maßnahmen zu berichten.

1.10. Werkbetriebe in der Justizvollzugsanstalt, Tz. 245 bis 256

Das Land Bremen unterhält für den Strafvollzug und die Untersuchungshaft eine Justizvollzugsanstalt (JVA). Um die Gefangenen an ein strukturiertes Arbeitsleben heranzuführen und so ihre Resozialisierung zu fördern, wird ihnen auf gesetzlicher Grundlage Arbeit zugewiesen. Die JVA betrieb dazu zur Zeit der Prüfung zwei Küchen, eine Bäckerei, eine Schlosserei sowie weitere 18 Werkbetriebe. Im Jahr 2019 waren im Schnitt 171 Gefangene gleichzeitig in den Werkbetrieben beschäftigt – bei einer durchschnittlichen Gesamtbelegungszahl der JVA von rund 610 Gefangenen.

Um die wirtschaftliche Situation ihrer Werkbetriebe einschätzen zu können, erhebt die JVA verschiedene Kennzahlen, unter anderem die Auslastungsquoten für die einzelnen Werkbetriebe. Während seiner Prüfung stellte der Rechnungshof fest, dass die angestrebten Auslastungsquoten nicht für alle Werkbetriebe erreichbar waren. Er hat daher dem Justizressort empfohlen, die Zielzahlen an realistischen Vorgaben auszurichten. Dabei ist es nach Auffassung des Rechnungshofs ratsam, für die jeweiligen Werkbetriebe spezifische Vorgaben zu formulieren und die Anzahl vorgehaltener Arbeitsplätze daran zu orientieren. Um die Auslastungsquoten zu erhöhen, hat das Justizressort bereits Betriebsstrukturen – etwa durch Zusammenlegung einzelner Betriebe – geändert und zugesagt, die angestrebten Auslastungsquoten bei einigen Betrieben zu überprüfen.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich der Empfehlung des Rechnungshofs an und bittet das Justizressort, über das Ergebnis der Überprüfung der Auslastungsquoten bis zum 4. November 2022 zu berichten.

1.11. Zuwendungen an das Berufsbildungswerk, Tz. 257 bis 280

Der Rechnungshof hat die Zuwendungen an die Berufsbildungswerk Bremen gGmbH, einen Ausbildungsbetrieb für junge Menschen mit Beeinträchtigungen, geprüft. Neben Ausbildungsstätten und einem Internat unterhält das Berufsbildungswerk eine Berufsschule. Lediglich der Betrieb der Berufsschule wird durch institutionelle Zuwendungen Bremens finanziert. Diese beliefen sich in den Jahren 2016 bis 2019 auf jährlich durchschnittlich rund 2,1 Millionen Euro.

Das Berufsbildungswerk konnte keine hinreichende Auskunft darüber geben, nach welchen Kriterien es Gemeinkosten (zum Beispiel für Geschäftsleitung, Verwaltung, Reinigungs- und Sicherheitsdienstleistungen) auf den Berufsschulbetrieb umlegte.

Die Einhaltung des Besserstellungsverbots der Verwaltung und Geschäftsführung prüfte das Ressort nicht.

Für die Jahre 2016 bis 2018 legte das Berufsbildungswerk mit dem Verwendungsnachweis jeweils keinen schriftlichen Sachbericht vor. Das Ressort ließ sich auch über wesentliche Sachverhalte nicht berichten. So konnte es zum Beispiel nicht bewerten, ob die Unterrichtsversorgung an der Berufsschule des Berufsbildungswerks – wie vertraglich vereinbart – mit derjenigen öffentlicher Berufsschulen vergleichbar war und die Auszubildenden die für ihre Ausbildung notwendigen Unterrichtsstunden erhalten hatten. Aufgrund der personellen Unterversorgung seit dem Schuljahr 2017/2018 war kein Sportunterricht mehr erteilt worden.

Das Ressort führte keine vertieften Nachweisprüfungen durch. Dadurch blieben fehlerhafte Abrechnungen und nicht zuwendungsfähige Aufwendungen unentdeckt. Das Berufsbildungswerk hatte zudem die bei der Verwendung von Zuwendungsmitteln vorgeschriebenen Vergabeverfahren nicht beachtet. Das Ressort beanstandete dies nicht.

Schließlich erfasste das Ressort die Daten für die Förderung des Berufsbildungswerks der Jahre 2016 bis 2019 weder zeitnah noch vollständig in der Zuwendungsdatenbank ZEBRA. Die Berichte des Senators für Finanzen über geleistete Zuwendungen wiesen daher fehlerhafte Daten aus. In der Berichterstattung für die Jahre 2016 bis 2019 wurden Zuwendungen an das Berufsbildungswerk in Höhe von insgesamt rund 6,5 Millionen Euro ausgewiesen, obwohl rund 8,3 Millionen Euro geflossen waren. Auch für das erste Halbjahr 2020 waren die Berichte fehlerhaft.

- Das Ressort hat bereits zugesagt,
- die Verteilungsschlüssel zu überprüfen,
- die Einhaltung des Besserstellungsverbots zu prüfen,
- zu prüfen, inwieweit die am Berufsbildungswerk tatsächlich geleisteten Lehrkraftwochenstunden pro Bildungsgang ermittelt werden könnten,
- Kapazitäten für vertiefte Nachweisprüfungen zu schaffen und
- Daten in der Zuwendungsdatenbank ZEBRA ordnungsgemäß zu erfassen.

Zudem hat das Ressort mitgeteilt, das Berufsbildungswerk habe die beanstandeten zweckwidrigen Aufwendungen inzwischen erstattet.

Darüber hinaus hat der Rechnungshof es für erforderlich gehalten, dass das Ressort auf die jährliche Einreichung der Sachberichte besteht und die Einhaltung des Vergaberechts durchsetzt.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich den Forderungen des Rechnungshofs an. Er bittet das Bildungsressort, der Deputation für Kinder und Bildung sowie dem Rechnungsprüfungsausschuss bis zum 14. Dezember 2022 über die Umsetzung der Empfehlungen des Rechnungshofs, insbesondere über das Ergebnis der vertieften Verwendungsnachweisprüfung zu berichten.

1.12. Haushalts- und Wirtschaftsführung des Studierendenwerks, Tz. 281 bis 299

Das Studierendenwerk hatte zum Ende des Jahres 2019 für verschiedene Zwecke Rücklagen in Höhe von rund 14,7 Millionen Euro gebildet. Der Gesamtbestand der Rücklagen hatte sich seit Beginn des Jahres 2016 um rund 7,1 Millionen Euro erhöht. Erst im Jahr 2020 legte das Studierendenwerk in einem Grobkonzept Grundsätze zur Rücklagendotierung schriftlich fest. Es verfügte zudem über keine Planung, aus der hervorgeht, für welche seiner Gebäude künftig Aufwendungen für Sanierungs- und Instandhaltungsmaßnahmen erforderlich sein werden. Damit fehlt auch die Planungsgrundlage für den Einsatz der Rücklage. Mit den Mitteln aus der Mietrücklage, die zum Ende des Jahres 2019 rund 1,1 Millionen Euro betrug, könnte das Studierendenwerk jährliche Mietausfälle für mehr als 30 Jahre ausgleichen, wenn diese ähnlich wie in den letzten Jahren anfallen würden. Im Jahr 2020 verhandelte es mit dem Ressort die Übernahme von Mehrkosten, obwohl es zum 31. Dezember 2019 für den Neubau Rücklagen von rund 5,6 Millionen Euro gebildet hatte, die um 1,1 Millionen Euro höher waren als der vorgesehene Eigenbeitrag für den Neubau.

Der Rechnungshof hat es für dringend erforderlich gehalten, dass das Studierendenwerk sein Rücklagenmanagement überarbeitet. Der voraussichtliche Mittelbedarf und die Inanspruchnahme der Rücklagen zur Finanzierung bedürfen einer grundlegenden Planung. Zudem ist es erforderlich, der Rücklage für Mietausfälle keine weiteren Mittel mehr zuzuführen, bis sie sich auf einen Bestand vermindert hat, der tatsächliche Ausfallrisiken angemessen berücksichtigt.

Das Studierendenwerk hat angekündigt, die notwendige Höhe der Rücklagen zu bestimmen und einzelnen Vorhaben klar zuzuordnen. Es erarbeite derzeit einen langfristigen Gebäudesanierungsplan. Zudem hat es zugesagt, die Höhe der Mietrücklage zu verringern. Zur Finanzierung des Neubaus werde es Eigenmittel entsprechend dem Baufortschritt einsetzen.

Im Gespräch mit der Berichterstatterin hat das Ressort dargelegt, inzwischen seien die Rücklagen verringert worden. Eine ordnungsgemäße Aufstellung, die nach Auffassung des Ressorts nun den Anforderungen entspricht, wurde erstellt und werde nachgeliefert. Eine anschließend übersandte Übersicht schlüsselt zwar einzelne Positionen auf, enthält aber weiterhin keine nachvollziehbare Herleitung zur jeweiligen Höhe. Die Arbeiten am Gebäudesanierungsplan erforderten überdies umfassende Einzelbegehungen aller Objekte, für diese Aufgaben und die anschließende Dokumentation sei aktuell nicht ausreichend Personal verfügbar, da dieses größtenteils in anderen Projekten gebunden sei. Nach Fertigstellung der Wohnanlage in der Emmy-Noether-Straße im Frühjahr 2022 werden die Arbeiten zur Aufstellung eines langfristigen Gebäudesanierungsplans nach Auskunft des Ressorts intensiviert.

Für die Bewirtschaftung von Wohnanlagen, die sich im Eigentum des Landes befinden, liegen keine schriftlichen Vereinbarungen vor. So ist nicht festgelegt, welche mit den Wohnanlagen zusammenhängenden Aufwendungen das Studierendenwerk zu begleichen hat und welche Aufwendungen Bremen als Eigentümer der Wohnanlagen zu tragen hat.

Das Studierendenwerk und das Wissenschaftsressort haben die Auffassung vertreten, weitere schriftliche Vereinbarungen seien nicht zwingend erforderlich, da regelmäßig über Modernisierungen und die damit verbundenen Aufwendungen verhandelt werde.

Demgegenüber hat der Rechnungshof es für erforderlich gehalten, schriftliche Nutzungsvereinbarungen für Wohnanlagen zu treffen, die im Eigentum Bremens stehen, aber vom Studierendenwerk bewirtschaftet werden, um Verantwortlichkeiten grundsätzlich festzulegen. Insbesondere bedarf es einer Regelung, wer für Sanierungs- und Instandhaltungsmaßnahmen sowie für Grundbesitzabgaben aufkommt.

Gegenüber der Berichterstatterin hat das Ressort seine Auffassung bekräftigt, es sei keine zusätzliche schriftliche Fixierung bezüglich der Nutzung von Landesimmobilien zwingend notwendig, da die Verantwortlichkeiten feststünden. Grundsätzlich seien Aufwendungen im Zusammenhang mit dem Unterhalt der Gebäude ausschließlich vom Studierendenwerk aus seinen Einnahmen zu erwirtschaften, nur bei großen unvorhersehbaren Schäden und bei größeren Investitionsvorhaben sei eine Finanzierung aus Landesmitteln ausnahmsweise denkbar. Uneinigkeiten zwischen Ressort und Studierendenwerk habe es in dieser Frage bislang nicht gegeben, daher ergebe sich auch keine Notwendigkeit für eine neue Vereinbarung.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich den Feststellungen und Empfehlungen des Rechnungshofs an und bittet das Ressort, ihm bis zum 14. Dezember 2022 über deren Umsetzung zu berichten, insbesondere bezüglich der Erarbeitung eines langfristigen Gebäudesanierungsplans, zur Entwicklung des Rücklagenbestands des Studierendenwerks, zum Umfang des Einsatzes von Rücklagenmitteln des Studierendenwerks im Jahr 2020 für Sanierungen, Instandhaltungen und den Neubau der Wohnanlage und der Vereinbarung schriftlicher Nutzungsvereinbarungen für die Wohnanlagen zwischen Studierendenwerk und Ressort.

1.13. Finanzierung des Studierendenwerks, Tz. 300 bis 328

Für die Erfüllung seiner Aufgaben erhält das Studierendenwerk neben Beiträgen und Nutzungsentgelten von Studierenden sowie Einnahmen aus eigener wirtschaftlicher Betätigung Zuschüsse der Freien Hansestadt Bremen. Das Wissenschaftsressort gewährte dem Studierendenwerk für den laufenden Betrieb in den Jahren 2016 bis 2019 jährlich steigende Zuschüsse von insgesamt rund 24,5 Millionen Euro. Im selben Zeitraum erzielte das Studierendenwerk insgesamt Jahresüberschüsse von rund 7,1 Millionen Euro und verdoppelte seine Rücklagen nahezu von rund 7,6 Millionen Euro auf rund 14,7 Millionen Euro.

Nach den Feststellungen des Rechnungshofs überstiegen die bewilligten Mittel den Bedarf des Studierendenwerks. Das Ressort habe dem Studierendenwerk den jeweils möglichen Höchstbetrag bewilligt, ohne die Angemessenheit der Zuschüsse zu prüfen. So habe das Risiko einer Überfinanzierung aus öffentlichen Mitteln bestanden. Auch habe das Ressort die Angemessenheit des Rücklagenbestands beim Studierendenwerk nicht beurteilen können, da beim Studierendenwerk ein fundiertes Rücklagenkonzept fehlte. Der Rechnungshof hat gefordert, den Bedarf an öffentlichen Mitteln anhand der wirtschaftlichen Gesamtsituation des Studierendenwerks so genau wie möglich zu ermitteln, um Zuschüsse nur im notwendigen Umfang zu bewilligen.

Das Ressort hat darauf geantwortet, dass es die finanzielle Situation des Studierendenwerks sowohl auf Grundlage der Managementreports und der geprüften Jahresabschlüsse als auch anhand der Informationen im Zusammenhang mit geschlossenen Zielvereinbarungen überblicke. Das Studierendenwerk müsse mit unregelmäßigen Mittelbedarfen rechnen, insbesondere wegen des Mittelabflusses für den Bau der Wohnanlage Emmy-Noether-Straße (ENS) im Gesamtumfang von 35,4 Millionen Euro sowie notwendiger Instandhaltungsmaßnahmen für den alten Gebäudebestand. Der Großteil der Rücklagen sei dementsprechend auf Mittel für die Erhaltung der Wohnanlagen sowie auf den Bau der Wohnanlage ENS mit 380 Wohnplätzen entfallen.

Das Ressort hat gleichwohl zugesagt, auf ein verbessertes Rücklagenmanagement des Studierendenwerks hinzuwirken und dieses laut Auskunft an den Berichterstatter bereits umgesetzt.

Der Rechnungshof hat weiter kritisiert, dass das Ressort die Zuschüsse für den laufenden Betrieb regelmäßig auf Anforderung des Studierendenwerks ausgezahlt habe, ohne zu prüfen, ob zu diesem Zeitpunkt tatsächlich ein Bedarf bestand. So wurden am 6. Dezember 2019 auf Anforderung Abschläge von rund 2,3 Millionen Euro geleistet, obwohl das Studierendenwerk am 5. Dezember 2019 über ein Guthaben von insgesamt rund 14,0 Millionen Euro bei der Landeshauptkasse und bei Kreditinstituten verfügte. Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, Zuschüsse nur bei Bedarf auszuführen.

Das Ressort hat darauf geantwortet, dass die Auszahlung bedarfsgerecht erfolgt und vorhandene Liquidität nicht beliebig verwendbar sei, da die Mittel weitgehend der Zweckbindung unterlägen. Die für den Bau zur Verfügung gestellten Mittel müssten für den Bau eingesetzt werden, auch wenn sich der Bau verzögere. Vor diesem Hintergrund hält das Ressort die beim Studierendenwerk vorhandene Liquidität für angemessen. Aufgrund eines Haushaltsvermerks, der in Absprache mit dem Finanzressort und dem Rechnungshof erstellt worden sei, seien nicht verbrauchte Mittel einem außerhaushaltsmäßigen Konto zuzuführen. Damit stünden die Mittel dem Cash-Management des Landes zur Verfügung. Der gewährte Zuschuss könne daher als Festbetrag grundsätzlich in voller Höhe ausgezahlt werden. Die Höhe des Zuschusses richte sich dabei nach dem Bedarf auf der Grundlage des Wissenschaftsplans, der Zielvereinbarungen und der Wirtschaftspläne.

Der Rechnungshof hat an seiner Forderung festgehalten, Zuschüsse ausschließlich bedarfsgerecht auszusahlen. Er bewertet den Umstand, dass das Studierendenwerk dem Land über längere Zeit größere Beträge für das Cash-Management überlassen kann, als Indiz für eine Überausstattung mit Mitteln. Abgesehen davon seien zum Ende der Jahre 2016 bis 2018 durchschnittlich jeweils rund 3,4 Millionen Euro auf einem Bankkonto des Studierendenwerks angelegt gewesen und hätten damit dem Cash-Management des Landes nicht zur Verfügung gestanden. Zum Ende des Jahres 2019 habe das Bankkonto sogar einen Bestand von rund 8,3 Millionen Euro aufgewiesen.

Das Ressort hat sich zu den Kontenständen an den Jahresenden 2016 bis 2018 nicht geäußert. Es bewertet den hohen Kontenstand am Jahresende 2019 aber als eine Ausnahme, die sich ausschließlich auf das Jahr 2019 beziehe und mit dem zu gewährleistenden Mittelabfluss für die Baumaßnahme ENS zusammenhänge.

Der Rechnungshof hat weiter beanstandet, dass für einen Antrag auf Mittel in Höhe von rund 3,8 Millionen Euro aus dem Bremen-Fonds zum Ausgleich pandemiebedingter finanzieller Mehrbelastungen die Voraussetzungen nicht vorlagen. Mit dem Zuschuss hätte das Studierendenwerk zum einen nach den im Juni 2020 vorliegenden Schätzungen einen Jahresüberschuss von rund 143 000 Euro erwirtschaftet und ursprünglich geplante Rücklagen von rund 773 000 Euro nicht einsetzen müssen. Zudem wäre es mit seinen liquiden Mitteln von rund 11,5 Millionen Euro Ende 2020 in der Lage gewesen, seinen laufenden Zahlungsverpflichtungen nachzukommen.

Das Ressort teilte dazu mit, dass die Entwicklung aufgrund der Pandemie vor allem in den gastronomischen Betrieben sowie bei der Belegung der Studierendenwohnheimplätze anfänglich – wie in vielen anderen Bereichen – nicht absehbar gewesen sei. Zwischenzeitlich habe sich gezeigt, dass nur 500 000 Euro der beantragten Mittel erforderlich gewesen seien, die letztlich aber nicht in Anspruch genommen wurden und in den Bremen-Fonds zurückgeflossen seien. Ergänzend hat das Ressort angemerkt, dass die beim Studierendenwerk vorhandene Liquidität aufgrund der Mittelbindung an dieser Stelle nicht hätte eingesetzt werden dürfen.

Der Rechnungshof hat darüber hinaus angeregt, das Studierendenwerk in das Beteiligungsinformationssystem (BISy) aufzunehmen. Das Ressort hat hierzu ausgeführt, seine Prüfung, ob dies erfolgen solle, sei noch nicht abgeschlossen.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss greift die Kritik des Rechnungshofes auf und bittet das Wissenschaftsressort, dem staatlichen Ausschuss für Wissenschaft, Medien, Datenschutz und Informationsfreiheit sowie dem staatlichen Rechnungsprüfungsausschuss bis zum 14. Dezember 2022 darüber zu berichten,

- inwieweit das Ressort dem Studierendenwerk im Jahr 2020 bedarfsgerechte Zuschüsse gewährt hat und welches Jahresergebnis das Studierendenwerk im Jahr 2020 erzielte;
- wie das Ressort sicherstellt, dass dem Studierendenwerk nur Zuschüsse in der Höhe ausgezahlt werden, die den aktuellen Liquiditätsbedarfen entsprechen;
- wie sich der Bestand des Bankkontos sowie des Guthabens bei der Landeshauptkasse zum Ende des Jahres 2020 darstellen und
- ob das Studierendenwerk in das BISy aufgenommen wurde.

1.14. Erweiterungsbau an der Hochschule Bremen, Tz. 329 bis 338

Die Hochschule Bremen begann aufgrund steigender Studierendenzahlen im Jahr 2016 mit der Planung und im Jahr 2017 mit der Ausführung

eines Erweiterungsbaus an ihrem Standort Werderstraße. Hierfür beauftragte die Hochschule ein Architekturbüro, eine Machbarkeitsstudie zu erstellen. Darin waren verschiedene Ausführungsvarianten für einen Erweiterungsbaus, der Investitionsbedarf, die Klärung der planungs- und baurechtlichen Voraussetzungen sowie der Terminrahmen einer Realisierung darzustellen und zu bewerten. Die im August 2016 fertiggestellte Studie sah eine Erweiterung der Hochschule in zwei Bauabschnitten vor, von denen letztlich aber nur ein Bauabschnitt für rund 4,1 Millionen Euro fertiggestellt wurde. Das sind etwa zwei Drittel der ursprünglich geplanten Fläche. Dafür wurden aber rund 84,0 Prozent der bereitgestellten Mittel verausgabt. Im Ergebnis entspricht dies einer Kostensteigerung von rund 830 000,00 Euro und damit rund 26,0 Prozent. Diese Kostensteigerung konnte weder von der Hochschule noch vom Wissenschaftsressort hinreichend erklärt werden.

Die Hochschule Bremen versäumte es, für den Erweiterungsbaus eine erforderliche Entscheidungsunterlage Bau sowie eine Entwurfsunterlage Bau zu erstellen. Daher lag auch die hierfür unabdingbare Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nach § 7 LHO nicht vor. Es fehlte das Bautagebuch, in dem der Fortschritt der Arbeiten sowie festzuhaltende Ereignisse während der Ausführung möglichst lückenlos niedergeschrieben werden müssen.

Das zuständige Wissenschaftsressort unterließ es seinerseits, die vorgeschriebenen Bauunterlagen zur Prüfung anzufordern. Es fällte daher die Entscheidung der Mittelfreigabe ohne die erforderliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Als Ursache führte die Hochschule Bremen das damals noch nicht geregelte Verfahren für die Genehmigung von Vorhaben durch das Wissenschaftsressort an.

Die Versäumnisse lagen somit bei der Planung, der Baudokumentation sowie der Kostendarstellung. Mit diesem Vorgehen wurde auch gegen Haushaltsrecht verstoßen.

Im Gespräch mit dem Berichtersteller hat das Ressort Mängel im Verfahren eingeräumt. Die Abweichung von den haushaltsrechtlichen Verfahren sei erst im Rahmen der Prüfung des Rechnungshofs aufgefallen. Man wolle Fälle wie diesen zukünftig ausschließen und habe nach eigenen Angaben bereits interne personelle und strukturelle Konsequenzen gezogen. So habe man nun im Verfahren die Eigenständigkeit der zuständigen Mitarbeiter eingeschränkt und auch an weiteren Stellen nachgeschärft.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich den Feststellungen und der Kritik des Rechnungshofs an. Er bittet die Verwaltung, die Umsetzung der Vorschriften genau zu beachten und ihm bis zum 14. Dezember 2022 einen Bericht über das zwischen Hochschule und Wissenschaftsressort geregelte Verfahren für die Genehmigung von Vorhaben vorzulegen sowie über die Neuordnung des internen Verfahrens in der senatorischen Behörde bei der ministeriellen Begleitung und Überwachung von Bauprojekten der Hochschulen.

1.15. Lebensmittelüberwachung, Tz. 339 bis 364

EU-Richtlinien und bundeseinheitliche Regelungen bilden die Grundlage für die Lebensmittelüberwachung in Bremen. Sie geben unter anderem vor, Betriebe in bestimmten Zeitabständen routinemäßig zu kontrollieren und die zuständigen Behörden hierfür mit ausreichend Personal auszustatten. Vermutete oder festgestellte Mängel erfordern zudem außerplanmäßige Betriebskontrollen. In Bremen obliegen die amtlichen Kontrollen dem Lebensmittelüberwachungs-, Tierschutz- und Veterinärdienst des Landes Bremen (LMTVet). Nach den Feststellungen des Rechnungshofs erfüllte der LMTVet die vorgeschriebene Quote an Routinekontrollen in den Jahren 2018 und 2019 nur zu jeweils weniger als

50,0 Prozent. Der LMTVet führt dies unter anderem auf einen unzureichenden Personalbestand zurück. Eine belastbare Personalbedarfsberechnung für den Bereich der Lebensmittelkontrolle existiert jedoch nicht.

Der Rechnungshof hat daher gefordert, eine solche Berechnung zu erstellen. Nur so kann festgestellt werden, ob dem LMTVet ausreichend Personal zur Verfügung steht, um seinen gesetzlichen Auftrag zu erfüllen und die Lebensmittelsicherheit nach den gesetzlichen Vorgaben in Bremen zu gewährleisten. Das Gesundheitsressort hat dem Rechnungshof mitgeteilt, eine verbesserte personelle Ausstattung der Lebensmittelüberwachung bleibe trotz strenger Haushaltsvorgaben sein erklärtes Ziel. Die vom LMTVet im Anschluss an die Prüfung durch den Rechnungshof bereits erstellte Personalbedarfsberechnung solle um weitere Erkenntnisse ergänzt werden, um so den erforderlichen Personalbedarf zu ermitteln.

Das Fachressort wies im Rahmen des Gesprächs mit dem Berichtersteller nachdrücklich darauf hin, dass im Bereich der Lebensmittelkontrolle ein genereller Fachkräftemangel auf dem Arbeitsmarkt herrsche. Es wurde erklärt, dass Lebensmittelkontrolleure nur sukzessive ausgebildet würden und in den meisten Fällen bereits vorab an ihre zukünftigen Dienststellen vermittelt seien. Ein kurzfristiger Personalaufwuchs sei dementsprechend nicht möglich.

Die Gebühren in der Lebensmittelüberwachung werden nach der Gesundheits-Kostenverordnung erhoben. Diese ist zum 1. Januar 2020 neu gefasst worden. Nach den Feststellungen des Rechnungshofs haben Gesundheitsressort und LMTVet die Gebühren nicht auf Grundlage der Kosten- und Leistungsrechnung kalkuliert. Das widerspricht der Verfahrensrichtlinie des Finanzressorts zur Überprüfung von Gebühren auf ihre Kostendeckung. Dieselbe Richtlinie verpflichtet die Ressorts ferner, Vorschläge zur Einführung neuer Gebühren zu unterbreiten. Die Kostendeckung in der Lebensmittelkontrolle lag im Jahr 2019 bei rund 13,0 Prozent, für das Jahr 2020 strebte der LMTVet rund 24,0 Prozent an.

Der Rechnungshof hat daher gefordert, dass der LMTVet die Kosten- und Leistungsrechnung nutzt, um mit ihrer Hilfe kostendeckende Gebühren zu kalkulieren. Er hat gebeten zu prüfen, ob sich für weitere Leistungen eine Gebührenpflicht anbietet. Das Gesundheitsressort hat zugesagt, die Kosten- und Leistungsrechnung des LMTVet künftig für die Gebührekalkulation zu nutzen, sich zur Möglichkeit weiterer Gebühren hingegen nicht geäußert.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich den Bewertungen und den Empfehlungen des Rechnungshofs an. Er bittet über getroffene Maßnahmen bis zum 4. November 2022 zu berichten.

1.16. Zentralstelle für die Verwirklichung der Gleichberechtigung der Frau, Tz. 365 bis 375

Die Bremische Zentralstelle für die Verwirklichung der Gleichberechtigung der Frau (ZGF) hat die gesetzliche Aufgabe, im Land Bremen darüber zu wachen, dass das Gebot der Gleichberechtigung der Frau in Arbeitswelt, Bildung und Gesellschaft erfüllt wird und Neben diesem Auftrag ist sie als kommunale Frauenbeauftragte für die Städte Bremen und Bremerhaven tätig. Sie erhält dafür von den Stadtgemeinden insgesamt circa 330 000 Euro. Zusätzlich hat die ZGF mit der für Frauen zuständigen Senatorin vereinbart, dass sie als Abteilung im Ressort frauenpolitische Aufgaben mit 0,5 VZE wahrnimmt sowie mit nicht bemessenen Zeitanteilen weitergehende Zuarbeit leistet. Leiterin dieser Behörde ist die Landesfrauenbeauftragte.

Die ZGF konnte während der Prüfung 2019/2020 nicht belegen, welche personellen Ressourcen sie für die einzelnen Aufgaben mit welchen Zeiteinheiten für die jeweiligen Gebietskörperschaften einsetzt. Deshalb ließ sich auch nicht nachvollziehen, ob die Personalausstattung sowie die Zahlungen der Stadtgemeinden angemessen sind. Um dafür belastbare Grundlagen zu erhalten, verständigten sich Rechnungshof und ZGF darauf, dass die ZGF die notwendigen Daten erhebt. Die ZGF hat das umgesetzt und im Februar 2021 durch Zeitaufschreibungen die Verteilung ihrer Ressourcen auf das Land sowie die beiden Städte ermittelt.

Die ZGF unterhält eine Außenstelle in Bremerhaven. Sie hat dafür Flächen in einem Objekt des Landes Bremen angemietet. Immobilien Bremen, Anstalt öffentlichen Rechts (IB), nimmt für das Land die Vermieterfunktion wahr. In diesem Objekt sind weitere Flächen an bremische Behörden und an Private vermietet. Nach dem Mietvertrag hat IB für Betriebs- und Heizkosten Vorauszahlungen festzulegen und abzurechnen. Dies geschah aber nicht, vielmehr übernahm die ZGF faktisch die Hausverwaltung, indem sie die Nebenkosten für das gesamte Objekt vorauszahlte und abrechnete. Zuletzt erfolgte eine Abrechnung für das Jahr 2016.

Die Hausverwaltung ist zwar nicht Aufgabe der ZGF. Da sie aber die Verwaltung faktisch übernommen hatte, hätte sie die Abrechnung der Nebenkosten nicht ohne Absprache mit IB als Vermieterin beenden dürfen. Der Rechnungshof Bremen und die ZGF verständigten sich schon während der Prüfung darauf, dass die ZGF eine Übergabe der Verwaltung mit IB klärt und prüft, welche Nebenkosten für die Jahre nach 2016 noch abgerechnet werden können.

ZGF und IB vereinbarten die Übergabe der Hausverwaltung an IB mit Wirkung ab 1. Juli 2020. Die Nebenkosten für die Jahre 2018 und 2019 hat die ZGF inzwischen abgerechnet. Für 2017 konnte das nicht mehr nachgeholt werden.

Der Rechnungshof hatte deutlich gemacht, dass damit möglicherweise eingetretene finanzielle Nachteile es notwendig machen zu prüfen, ob pflichtwidrige Versäumnisse zu Schadensersatzansprüchen gegen Beschäftigte führen könnten.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich den Ausführungen des Rechnungshofs an. Die ZGF wird gebeten, bis zum 4. November 2022 über die Auswirkungen der Zeitaufschreibungen auf die Vereinbarungen mit den Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven und dem Frauenressort sowie über das Ergebnis der Prüfung von Schadensersatzansprüchen zu berichten.

1.17. Jugendberufsagentur, Tz. 376 bis 400

Mit der im Jahr 2015 gegründeten Jugendberufsagentur hält das Land Bremen ein Netzwerk vor, das die Zusammenarbeit von Schule, Jugendhilfe, Jobcenter sowie Bundesagentur für Arbeit sowie der beteiligten Senatsressorts rund um das Thema Ausbildung verbessern soll. Ziel war und ist es, die Anzahl Jugendlicher mit einem qualifizierten Berufsabschluss deutlich zu steigern und auf diese Weise sowohl der Jugendarbeitslosigkeit als auch dem Fachkräftemangel entgegenzuwirken. Kein Jugendlicher sollte nach der Schule auf dem Weg in eine Ausbildung verloren gehen.

Die beteiligten Akteure entwickelten gemeinsam übergeordnete Ziele, die den Erfolg der Jugendberufsagentur überprüfbar machen sollten und legten dazu eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vor. Sie vereinbarten eine begleitende Evaluation und verständigten sich auf ein gemeinsames Controlling. Um das Konzept der Jugendberufsagentur umzusetzen, war der Einsatz zusätzlichen Personals notwendig. Die Partner waren sich ei-

nig, dass der damit verbundene finanzielle Aufwand nur dann gerechtfertigt sein würde, wenn langfristig die Ausgaben übersteigende Einsparereffekte erzielt werden könnten. So war beabsichtigt, die Anzahl junger Menschen im Leistungsbezug der Grundsicherung für Arbeitsuchende, der Hilfen zur Erziehung für junge Volljährige und der Angebote im schulischen Übergangssystem zu verringern. Die Partner entwickelten dazu konkrete Zielzahlen. Für das Jahr 2019 erwarteten sie erstmalig, dass die aufgrund der Arbeit der Jugendberufsagentur erreichten Einsparungen die Ausgaben übersteigen würden.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in den folgenden Jahren weder fortgeschrieben noch hinsichtlich der prognostizierten Synergieeffekte überprüft wurde. Auch ein gemeinsames Controlling zu Wirkung und Erfolg der Jugendberufsagentur bauten die beteiligten Ressorts nicht auf. Das Arbeitsressort berichtete der zuständigen Deputation zwar regelmäßig, unter anderem über den Stand der Organisationsentwicklung. Auf die prognostizierten Refinanzierungseffekte und Zielerwartungen ging es dabei aber nicht ein. Ein externes Beratungsunternehmen hielt im Rahmen der Evaluation fest, dass es mit den bisherigen Kennzahlen nur bedingt möglich war, die Effekte der Jugendberufsagentur eindeutig zu messen und empfahl, mit Hilfe eines Monitoringsystems einen Orientierungsrahmen dafür zu entwickeln, wie die gemeinsame Begleitung junger Menschen beim Übergang von der Schule in den Beruf gelingen könne.

Der Rechnungshof hat betont, dass die beteiligten Ressorts bei Gründung der Jugendberufsagentur zwar Zielzahlen formuliert hatten, um die zusätzlichen Ausgaben durch verminderte soziale Transferleistungen auszugleichen. Nach fünf Jahren Arbeit war jedoch nicht belegt, inwieweit dieses Ziel erreicht werden konnte. Der Rechnungshof hat das Arbeitsressort daher aufgefordert, die im Jahr 2015 gesetzten Ziele zu überprüfen. Es sei nunmehr geboten, die Wirtschaftlichkeit der Jugendberufsagentur zu betrachten und erreichte Refinanzierungseffekte darzulegen. Unter Einbeziehung der Empfehlungen aus der Evaluation sei es notwendig, Ziele zu benennen, die einer Überprüfung im Rahmen eines Controllings zugänglich sind. Schließlich hat der Rechnungshof gefordert, den Personalbedarf der im Rahmen der Jugendberufsagentur tätigen Fachberatung Jugendhilfe zu untersuchen, da ihm deren Fallzahl relativ gering erschien.

Das Arbeitsressort hat die Auffassung geäußert, inhaltlich seien die Ziele der Jugendberufsagentur überwiegend erreicht worden. Auf Grundlage von Maßstäben für künftige eindeutige und realistische Ziele sei beabsichtigt, dem Senat ein neues Berichts- und Monitoringsystem vorzulegen. Das für die Fachberatung Jugendhilfe zuständige Sozialressort will die Datenlage zur Auslastung auf Grundlage eines künftigen neuen IT-Fachverfahrens verbessern. Der Rechnungshof hält eine Klärung des Personalbedarfs schon vorher für geboten.

Im Gespräch mit dem Berichtersteller hat das Ressort betont, die Messung der Zielerreichung gestalte sich schwierig und sei nach eigener Einschätzung nicht im Wege der ursprünglich geplanten Output-Analyse durchführbar. Der Nachweis einer Kausalität zwischen der eigenen Arbeit und einer Verbesserung der gesamtwirtschaftlichen Arbeitsmarktdaten sei kaum zu führen. Das Ressort wolle daher zukünftig stärker inputorientierte und qualitative Berichte liefern. Übergeordnetes Ziel sei die mittelfristige Halbierung der Anzahl weiterhin suchend gemeldeter Bewerber und der unbesetzt gemeldeten Ausbildungsstellen. In der Pandemie seien nach Auffassung des Ressorts auch aufgrund der Anstrengungen der Jugendberufsagentur im Gegensatz zum Bundestrend weder die Bewerber- noch die Ausbildungszahlen eingebrochen.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich den Bewertungen und Empfehlungen des Rechnungshofs an. Er bittet bis zum 14. Dezember 2022 um eine Darstellung des neu konzipierten Berichtssystems, die auch die Frage der Wirtschaftlichkeit und Refinanzierung der Jugendberufsagentur einbezieht.

1.18. Versorgungslastenteilung bei Dienstherrnwechsel, Tz. 401 bis 421

Der Rechnungshof hat die Umsetzung des Versorgungslastenteilungs-Staatsvertrags durch die bremische Verwaltung geprüft. Dieser Staatsvertrag regelt Abfindungszahlungen für künftige Versorgungslasten, die bei einem länderübergreifenden Dienstherrnwechsel einer Beamtin oder eines Beamten vom abgehenden Dienstherrn an den aufnehmenden Dienstherrn zu leisten sind. Bremen zahlt bei Abgängen einen Abfindungsbetrag an den neuen Dienstherrn, weil die in Bremen verbrachten Beamtenzeiten bei der Versorgung der oder des Beamt:in, die der neue Dienstherr zu tragen hat, zu berücksichtigen sind. Daher ist die Beteiligung an den Versorgungslasten des aufnehmenden Dienstherrn notwendig.

Die bremische Verwaltung bearbeitete in den Jahren 2017 bis 2019 insgesamt 575 Fälle der Versorgungslastenteilung. Im Saldo überstiegen die Einnahmen aus Erstattungen abgebender Dienstherrn die von Bremen zu leistenden Beträge pro Jahr um rund 1,0 bis rund 2,9 Millionen Euro. Diese Überschüsse führte das Finanzressort an eine Rücklage bei der Anstalt für Versorgungsvorsorge zur Risikovorsorge ab. Ende 2019 betrug die Risikovorsorge rund 18,5 Millionen Euro.

Bei der Bearbeitung der Einzelfälle führten Mängel in der Sachbearbeitung sowie unzureichende technische Unterstützung zu erheblichen finanziellen Risiken. Die personalverwaltenden Dienststellen prüften bei Zu- oder Abgängen die Voraussetzungen für eine Teilung der Versorgungslasten nicht immer fehlerfrei und gaben die notwendigen Informationen auch nicht immer unverzüglich an die für die Abrechnung zuständige Stelle beim Eigenbetrieb Performa Nord weiter. Außerdem war es nicht möglich, die von den Dienststellen im Personalverwaltungssystem erfassten Daten elektronisch an Performa Nord zur Weiterbearbeitung zu übermitteln. Der Großteil der Dienststellen behielt sich deshalb damit, die ausgedruckten Einstellungsformulare handschriftlich zu ergänzen.

Der Rechnungshof hat das Finanzressort aufgefordert, die Mängel zu beheben und das Verfahren neu zu gestalten. Er hat empfohlen, die Bearbeitung der Versorgungslastenteilung bei Performa Nord zu konzentrieren oder auf andere Weise zu gewährleisten, dass die Dienststellen alle Fälle vollständig und fehlerfrei an Performa Nord übermitteln.

Das Finanzressort hat die Dienststellen mit Rundschreiben auf ihre Pflichten im Verfahren hingewiesen. Die Einstellungsformulare würden um Felder zum Dienstherrnwechsel ergänzt.

Der Empfehlung, neben der Abwicklung auch die Prüfung der Voraussetzungen einer Versorgungslastenteilung bei Performa Nord zu konzentrieren, will das Finanzressort hingegen nicht folgen. Die Zuständigkeit für Vorgänge, die mit dem Dienstverhältnis verbunden sind, liege allein bei den dezentral personalverwaltenden Stellen.

Der Rechnungshof ist demgegenüber der Auffassung, angesichts der getroffenen Feststellungen bestehe Anlass, Zuständigkeitsregelungen in Frage zu stellen und erforderlichenfalls zu ändern.

Verpflichtungen aus Dienstherrnwechseln die vor Inkrafttreten des Staatsvertrags im Jahre 2011 entstanden sind (sogenannte Schwebefälle), kann Bremen ebenfalls durch Zahlung von Abfindungsbeträgen an die neuen Dienstherrn abschließend erfüllen. Für jedes Jahr, für das

Bremen die Abfindungen später zahlt, sind Zinslasten in Höhe von 4,5 Prozent per anno in Bezug auf den jeweiligen Abfindungsbetrag zu tragen. Zwar wurde im März 2019 damit begonnen, bekannte Schwebefälle vorzeitig abzurechnen und an den neuen Dienstherrn die Abfindungsbeträge zu zahlen, jedoch sind zahlreiche Schwebefälle nach wie vor nicht abschließend bearbeitet. Der Rechnungshof hat gefordert, die noch offenen Zahlungsverpflichtungen so schnell wie möglich vollständig abzulösen. Mittel dafür stünden aus der Risikovorsorge in Höhe von rund 18,5 Millionen Euro hinreichend zur Verfügung.

Das Finanzressort hat zugesagt, sich erneut darum zu bemühen, weitere Schwebefälle über die Dienststellen ermitteln zu lassen und umgehend abzulösen. Die Informationen über die sogenannten Schwebefälle liegt bei den Dienststellen, die die Beamten:innen länderübergreifend versetzt haben.

Der Rechnungshof hat ferner darauf hingewiesen, dass in Anbetracht der auf absehbare Zeit kreditfinanzierten Haushalte mit vorhandenen Mitteln unterlegte Rücklagen einer besonderen Rechtfertigung bedürfen. Der vorhandene Bestand der Rücklage in Höhe von rund 18,5 Millionen Euro sei bei weitem nicht notwendig. Der Rechnungshof befürwortete eine Auflösung der Rücklage zur Risikovorsorge.

Das Finanzressort hat angekündigt zu prüfen, ob die Auflösung der Rücklage in die Beratungen zum Haushalt 2022 eingebracht werden kann.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich den Feststellungen und Bewertungen des Rechnungshofs an. Das Finanzressort wird gebeten, bis zum 4. November 2022 über den Stand der Ablösung von Verpflichtungen aus Schwebefällen, die getroffenen Maßnahmen zur Verbesserung des Verfahrens und die Entwicklung hinsichtlich der Rücklage zur Risikovorsorge zu berichten.

1.19. Vergleich der dezentralen Personalsachbearbeitung, Tz. 422 bis 439

Im Jahr 2012 hatte der Rechnungshof Bremen in einer Querschnittsprüfung die überwiegend dezentrale Personalsachbearbeitung aller bremischen Dienststellen miteinander verglichen. Er hatte eine Bündelung der Zuständigkeiten beim Integrierten Personalservice (IPS) von Performa Nord angeregt. Mit einer Nachschau bei ausgewählten Dienststellen hat der Rechnungshof nunmehr untersucht, wie wirtschaftlich Aufgaben der Personalsachbearbeitung inzwischen wahrgenommen werden. Seit dem Jahr 2012 haben 15 Dienststellen ihre Personalsachbearbeitung an den IPS übertragen und weitere Dienststellen diese Aufgabe innerhalb des eigenen Ressorts zusammengefasst.

Die für die Nachschau ausgewählten Dienststellen mit weiterhin dezentraler Personalsachbearbeitung hat der Rechnungshof anhand der sogenannten Personalsachbearbeitungsquote miteinander verglichen. Diese gibt an, wie viele Beschäftigte eine Vollzeitkraft der Personalabteilung betreut. Für die Berechnung des Optimierungspotenzials wurde ein gegenüber 2012 aktualisierter Richtwert von 270 festgelegt, der sich an der von Performa Nord erreichten Personalsachbearbeitungsquote orientierte. Bei den in die Nachschau einbezogenen Dienststellen hat sich die Personalsachbearbeitungsquote im Durchschnitt um rund 57,0 Prozent von 108 im Jahr 2012 auf 170 im Jahr 2019 erhöht. Die Mehrzahl dieser Dienststellen konnte ihre Personalsachbearbeitungsquote steigern, in einem Fall wurde der Richtwert sogar leicht übertroffen. Höhere Quoten konnten vor allem jene Dienststellen vorweisen, die seit dem Jahr 2012 ihre Personalsachbearbeitung gebündelt hatten. Die anderen Dienststellen erreichten nicht einmal den Richtwert des Jahres 2012 von 250, bei vier von ihnen verringerte sich die Quote sogar.

Sowohl die Übertragung der Personalsachbearbeitung an Performa Nord als auch die Zusammenlegung innerhalb eines Ressortbereichs haben die

erwarteten deutlich positiven Effekte in der Entwicklung der Personalsachbearbeitungsquote gezeigt. Gleichzeitig bestehen nach wie vor erhebliche Einsparpotenziale. Deshalb ist es nicht nur möglich, sondern auch wirtschaftlich geboten, die Entwicklung der Quoten zu verbessern. Insbesondere Dienststellen mit weiterhin großen Abweichungen vom Richtwert können die Wirtschaftlichkeit nennenswert steigern. Würden alle betrachteten Dienststellen den Richtwert in der Personalsachbearbeitung erreichen, ergäbe sich rechnerisch ein Einsparvolumen von fast neun VZE beziehungsweise von rund 543 000 Euro jährlich.

Der Rechnungshof hat das Finanzressort gebeten, Maßnahmen und Projekte zu koordinieren und zu begleiten, um die Personalsachbearbeitung noch wirtschaftlicher auszurichten. Das Ressort strebt an, mit der Digitalisierungsoffensive eine wirtschaftlichere Wahrnehmung der Aufgaben zu gewährleisten. Der effizienten Personalsachbearbeitung soll auch die elektronische Personalakte dienen. Das Finanzressort beabsichtigt, bestehende Verfahren der Personalarbeit technisch zu aktualisieren und mit der elektronischen Personalakte in ein Gesamtverfahren zu integrieren.

Im Gespräch mit dem Berichtersteller hat das Ressort weiter ausgeführt, es unterstütze Vorhaben der Ressorts zur Zentralisierung der Personalsachbearbeitung bei Performa Nord, obgleich dort teils noch die Nähe eines ressortinternen Sachbearbeiters durchaus geschätzt werde. Der Fachkräftemangel werde aber womöglich eine weitere Zusammenlegung begünstigen.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich den Empfehlungen des Rechnungshofs an. Das Finanzressort wird gebeten, Maßnahmen zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der Personalsachbearbeitung weiter zu unterstützen und dem staatlichen Rechnungsprüfungsausschuss – insbesondere über den Stand der technischen Umsetzungen und den Fortgang der Zentralisierung bei Performa Nord – bis zum 4. November 2022 zu berichten.

1.20. Besteuerung nicht entnommener Gewinne, Tz. 440 bis 452

Nach § 34a Einkommensteuergesetz (EStG) können nicht entnommene Gewinne aus Einzelunternehmen oder aus Beteiligungen an einer Personengesellschaft auf Antrag zunächst mit einem ermäßigten Steuersatz in Höhe von 28,25 Prozent besteuert werden.

Um die spätere Nachversteuerung mit pauschal weiteren 25,0 Prozent zu gewährleisten, werden die Gewinne als nachversteuerungspflichtige Beträge festgeschrieben und jeweils jährlich zum 31. Dezember bis zum Zeitpunkt der Nachversteuerung fortgeschrieben. Diese temporäre Steuerbegünstigung soll zu einer höheren Eigenkapitalausstattung von Unternehmen führen und wird insbesondere von Steuerpflichtigen mit hohen Gewinneinkünften in Anspruch genommen.

In den vom Rechnungshof geprüften Vorgängen zu 60 Steuernummern hatte das Finanzamt auf den 31. Dezember 2017 nachversteuerungspflichtige Beträge in Höhe von mehr als 362,0 Millionen Euro festgestellt.

Aus der Überprüfung dieser Vorgänge durch den Rechnungshof ergab sich Folgendes:

- Das in der Finanzverwaltung bei der Bearbeitung von Einkommensteuererklärungen eingesetzte Risikomanagementsystem (RMS), das automatisch Hinweise zu bestimmten Sachverhalten mit mutmaßlich erheblicher steuerlicher Auswirkung gibt, unterstützt die Bearbeitung von Steuerfällen mit begünstigt besteuerten Gewinnen nur eingeschränkt. Eine Dienstanweisung für die Bearbeitung dieser speziellen Steuerfälle fehlt.

- Der Rechnungshof hat bei der Bearbeitung betroffener Einkommensteuererklärungen zahlreiche Fehler festgestellt. So fehlten Angaben oder eine sorgfältige Prüfung dieser fand nicht statt. Das Finanzamt hatte daher in mehreren Fällen Sachverhalte nicht erkannt, die zu Nachversteuerungen mit Mehrsteuern in Höhe von rund 457 000 Euro hätten führen müssen.
- In Fällen mit einem Steuernummernwechsel war der zum 31. Dezember des Vorjahres festgestellte nachversteuerungspflichtige Betrag im Folgejahr nicht auf die neue Steuernummer übertragen und damit nicht weiter fortgeführt worden. Durch diese Fehler drohte ein endgültiger Steuerausfall von mehr als 19,0 Millionen Euro.
- In anderen Fällen, in denen sich die nachversteuerungspflichtigen Beträge nachträglich zum Beispiel durch Betriebsprüfungen oder Einspruchsverfahren änderten, hatten die Beschäftigten diese Anpassungen nicht in allen Folgejahren fortgeschrieben. Dadurch waren die nachversteuerungspflichtigen Beträge um insgesamt rund 825 000 Euro mit einem Steuervolumen in Höhe von rund 206 000 Euro zu gering ausgefallen.

Aufgrund der Hinweise des Rechnungshofs hat das Finanzamt die Steuerbescheide korrigiert und die Steuereinnahmen gesichert.

Die steuerliche Bearbeitung nicht entnommener Gewinne ist dringend verbesserungsbedürftig. Der Rechnungshof hat das Finanzressort aufgefordert, auf eine sorgfältige Bearbeitung solcher Fälle hinzuwirken.

Zudem hält der Rechnungshof es für geboten, in einer Dienstanweisung klarzustellen, dass die Veranlagung dieser Fälle neben der genauen Beachtung vom RMS erzeugter Risikohinweise manuelle Prüfungsschritte erfordert. So ist durchgehend auf die Vollständigkeit der Angaben in den Steuererklärungen zu achten. Außerdem sind die Angaben in den Steuererklärungen stets mit den der Finanzverwaltung zur Verfügung stehenden Daten sorgfältig abzugleichen. Schließlich ist es erforderlich in der Dienstanweisung auch ein Verfahren festzulegen, das nachversteuerungspflichtige Beträge auch bei einem Wechsel der Steuernummern berücksichtigt.

Das Ressort hat sich den Feststellungen und Empfehlungen des Rechnungshofs angeschlossen und diese bereits in einen Erlass zur Bearbeitung betroffener Steuerfälle aufgenommen. Ferner sei die Bearbeitung der Steuerfälle zentralisiert und ein Zeichnungsvorbehalt für die Sachgebietsleitungen eingeführt worden. Das Finanzamt-Bremen hat zugesagt, die Steuerfälle, die Sachverhalte zu § 34 a EStG aufweisen, aber nicht in der Stichprobe der vom Rechnungshof überprüften Fälle enthalten waren, im Herbst 2020 überprüfen und gegebenenfalls korrigieren zu wollen.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich den Feststellungen und Empfehlungen des Rechnungshofs an und begrüßt die Umsetzung der Maßnahmen durch das Ressort. Er bittet das Ressort bis zum 4. November 2022 über das Ergebnis der vom Finanzamt Bremen vorgenommenen weiteren Überprüfung zu berichten und dabei auch zu informieren, bis zu welchem Jahr insbesondere mögliche Fälle mit einem Steuernummernwechsel zurückverfolgt und überprüft werden konnten.

1.21. Betriebsnahe Veranlagung, Tz. 453 bis 461

Um steuerlich relevante Sachverhalte vor Ort klären zu können, hatte der Rechnungshof bereits vor einigen Jahren empfohlen (vergleiche Jahresbericht 2017 – Land, Tz. 527 ff.), eine sogenannte betriebsnahe Veranlagung einzurichten. Das Finanzressort hatte seinerzeit sowohl dem Rechnungshof als auch gegenüber dem Rechnungsprüfungsausschuss zugesagt, dies umzusetzen.

In seiner Nachschauprüfung stellte der Rechnungshof fest, dass das Ressort entgegen dieser Zusage die betriebsnahe Veranlagung bisher nicht etabliert hat. Es führte nach einem halbjährigen Pilotversuch 2018 die betriebsnahe Veranlagung nicht mehr fort. Zur Begründung berief sich das Ressort gegenüber dem Rechnungshof auf Personalmangel. Der Rechnungshof hält dem entgegen, dass der Pilotversuch seinerzeit ohne zusätzliches Personal ausgekommen war. Zudem konnte das Ressort nicht benennen, ob und in welchem Umfang für die Einrichtung einer betriebsnahen Veranlagung überhaupt zusätzliches Personal erforderlich wäre. Der Rechnungshof hat daher erneut darauf hingewiesen, dass schon das bloße Wissen um die Möglichkeit einer Prüfung vor Ort geeignet ist, Steuerpflichtige zu steuerehrlicherem Verhalten zu bewegen. Dieser Umstand und auch die Ergebnisse des von der Finanzverwaltung seinerzeit durchgeführten Pilotversuchs haben den Rechnungshof veranlasst, an seiner Empfehlung, die betriebsnahe Veranlagung in der Finanzverwaltung einzurichten, festzuhalten.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich den Feststellungen und der Empfehlung des Rechnungshofs an. Er bittet das Finanzressort, bis zum 14. Dezember 2022 darüber zu berichten, wie viel Personal für die Einrichtung einer betriebsnahen Veranlagung notwendig ist und bis wann die betriebsnahe Veranlagung in der bremischen Finanzverwaltung etabliert werden kann.

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 Rechnungshofberichten der vorausgegangenen Jahre nachgegangen. Im Einzelnen:

Jahresbericht des Rechnungshofs 2017

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

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

Jahresbericht des Rechnungshofs 2018

Weiterer Beratungsbedarf besteht noch zu den Prüfergebnissen Tz 125 bis 173 und RH Land 2019 – Tz 94 bis 116, Haushaltssanierung und Tz. 216 bis 223, Zuwendungsdatenbank ZEBRA.

Jahresbericht des Rechnungshofs 2019

- Tz. 152 bis 172, Kennzahlen in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen,
- Tz. 373 bis 418, Beschaffung von Informationstechnologie.

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

Weiterer Beratungsbedarf besteht noch zu den Prüfergebnissen zu

- Tz. 199 bis 222, Fachverfahren für die Marktverwaltung,
- Tz. 252 bis 288, Aufsicht über Ersatzschulen,
- Tz. 307 bis 320, Zuwendungen an einen Forschungsförderungsverein.

Jahresbericht des Rechnungshofs 2020

- Tz. 43 bis 48, Haushaltsentwicklung,
- Tz. 258 bis 275, Gerichtsvollzieherwesen,
- Tz. 324 bis 352, Weiterbildung an der Universität und der Hochschule Bremen,

- Tz. 353 bis 362, Weiterbildung an der Hochschule für Künste Bremen,
- Tz. 363 bis 383, Weiterbildung an der Hochschule Bremerhaven,
- Tz. 433 bis 444, Steuerpflichtige mit bedeutenden Einkünften,
- Tz. 445 bis 460, Workflow-Software zur elektronischen Rechnungsbearbeitung,
- Tz. 461 bis 473, Netznahe Dienste – Folgen für den Grundschutz,
- Tz. 500 bis 511, Beteiligungsinformationssystem.

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

Weiterer Beratungsbedarf besteht noch zu den Prüfergebnissen zu

Tz. 174 bis 196, Personalhaushalt,

Tz. 243 bis 257, Wirtschaftsführung der Landesvertretung beim Bund,

Tz. 276 bis 299, Erstaufnahmeeinrichtungen für geflüchtete Menschen,

Tz. 300 bis 323, Finanzierung des Hanse-Wissenschaftskollegs,

Tz. 384 bis 432, Wasserentnahmegebühren,

Tz. 474 bis 499, IT und Rechenzentrum bei Immobilien Bremen.

Die Beschlüsse des staatlichen Rechnungsprüfungsausschusses wurden einstimmig gefasst.

Der Ausschuss empfiehlt einstimmig, dem Senat Entlastung für das Haushaltsjahr 2019 zu erteilen.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss empfiehlt der Bürgerschaft (Landtag) einstimmig, dem Senat Entlastung für das Haushaltsjahr 2019 zu erteilen.

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

Klaus-Rainer Rupp
Vorsitzender