

**Bericht des Rechnungshofs der Freien Hansestadt Bremen****Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen:  
Jahresbericht 2022 – Land – nach § 97 Landeshaushaltsordnung (LHO)**

Der Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen nimmt die externe Finanzkontrolle wahr. Er prüft und überwacht nach Artikel 133a Absatz 1 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Bremen einschließlich seiner Sondervermögen und Betriebe. Gleichermaßen prüft und überwacht er auch die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Stadtgemeinde Bremen (§ 88 Absatz 1 in Verbindung mit § 118 Absatz 1 LHO). Das Ergebnis seiner Prüfungen fasst er jährlich in getrennten Berichten für die Bürgerschaft (Landtag) und die Stadtbürgerschaft zusammen.

Der Rechnungshof hat seine Jahresberichte 2022 – Land und Stadt – am 10. März 2022 der Bremischen Bürgerschaft und dem Senat zugeleitet. Wegen des digitalen Sitzungsmanagements bei der Bremischen Bürgerschaft und auf Wunsch der Rechnungsprüfungsausschüsse übermittelt der Rechnungshof seine Jahresberichte in elektronischer Form.

Nach dem Bremer Informationsfreiheitsgesetz sind die Berichte auch im Transparenzportal, dem zentralen elektronischen Informationsregister, und auf der Internetseite des Rechnungshofs <https://www.rechnungshof.bremen.de> (Stand 10. März 2022) veröffentlicht.

Bettina Sokol  
Präsidentin des Rechnungshofs

Jahresbericht 2022

Freie Hansestadt Bremen

- Land -

Rechnungshof  
der Freien Hansestadt Bremen



---

## Inhaltsverzeichnis

	Seite
<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	3
<b>Vorbemerkungen</b>	5
<b>I Haushalt</b>	9
<b>II Personalhaushalt</b>	49
<b>III Prüfungsergebnisse</b>	
Informationssystem BISy erweitern	57
<b>Inneres</b>	
Informationstechnik des Statistischen Landesamts	63
Zentraler Objektschutz	69
<b>Wissenschaft</b>	
Zuwendungen an ein Forschungsinstitut (BIAS)	75
<b>Arbeit</b>	
Landesprogramm gegen Langzeitarbeitslosigkeit	83
<b>Wirtschaft</b>	
Corona-Soforthilfen für kleine Unternehmen	89
Gebäudebewirtschaftung bei der WFB	95
<b>Finanzen</b>	
Manuell erfasste Zahlungen in der Bezügeabrechnung	101
Nachversicherung und Altersgeld	105
Kontrollmitteilungen im Besteuerungsverfahren	113
<b>Fraktionen und Gruppen der Bremischen Bürgerschaft</b>	
Verwendung staatlicher Geldleistungen	117
<b>Anhang: Länderübergreifende Zusammenarbeit</b>	127
Dataport: Kosten- und Leistungsrechnung und Preiskalkulation (Landesrechnungshof Schleswig-Holstein, 2021)	129



---

## Abkürzungsverzeichnis

BAB	Bremer Aufbau-Bank GmbH
Brem.GBl.	Bremisches Gesetzblatt
Drs.	Drucksache
HaFA	Haushalts- und Finanzausschuss
HG	Haushaltsgesetz der Freien Hansestadt Bremen
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
LHO	Landeshaushaltsordnung
LV	Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen
RPrG	Gesetz über die Rechnungsprüfung in der Freien Hansestadt Bremen
SGB	Sozialgesetzbuch
T€	Tausend Euro
Tz.	Textziffer
VV-LHO	Verwaltungsvorschriften zur Haushaltsordnung der Freien Hansestadt Bremen
VZE	Vollzeiteinheiten



---

## Vorbemerkungen

### 1 Gegenstand des Jahresberichts

- 1 Der Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen nimmt die externe Finanzkontrolle wahr. Er prüft und überwacht nach Art. 133a Abs. 1 LV die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Bremen einschließlich seiner Sondervermögen und Betriebe. Gleichermaßen prüft und überwacht er die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Stadtgemeinde Bremen (§ 88 Abs. 1 i. V. m. § 118 Abs. 1 LHO). Das Ergebnis seiner Prüfungen veröffentlicht er jährlich in getrennten Berichten für die Bremische Bürgerschaft (Landtag) und die Stadtbürgerschaft.
- 2 Der vorliegende Jahresbericht über die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes enthält vor allem Bemerkungen zum Haushaltsjahr 2020. Soweit der Jahresbericht nach § 97 Abs. 5 LHO auch Feststellungen enthält, die andere Haushaltsjahre betreffen, sind sie kenntlich gemacht.
- 3 Der Rechnungshof stellt, wie in den Vorjahren, nicht nur sein Prüfungsergebnis zu den Haushaltsrechnungen dar, sondern geht auch auf den doppelten Jahresabschluss Bremens zum 31. Dezember 2020 ein. Seine Jahresberichte leitet der Rechnungshof dem Parlament und gleichzeitig dem Senat zu (§ 97 Abs. 1 LHO). Sie dienen dem Landtag und der Stadtbürgerschaft als eine der Grundlagen für den Beschluss über die Entlastung des Senats.
- 4 Der Umfang des Prüfungsstoffs lässt es nicht zu, sämtliche Tatbestände finanzwirtschaftlicher Vorgänge eines Jahres zu prüfen. Der Rechnungshof hat wie bisher nach § 89 Abs. 2 LHO seine Prüfung auf ausgewählte Teile des Verwaltungshandelns konzentriert.
- 5 Wenn der Rechnungshof nach Prüfungen Mängel und Defizite aufzeigt, sagen die geprüften Stellen oft Verbesserungen zu. Nicht immer erfüllt die Verwaltung ihre Zusagen. Deswegen nimmt der Rechnungshof Nachschauprüfungen vor. Zudem führt der Rechnungsprüfungsausschuss eine Restantenliste, mit der er die Umsetzung seiner Beschlüsse durch die Ressorts verfolgt.
- 6 Der Rechnungshof hat auch nach § 88 Abs. 2 LHO beraten. Er hat im Berichtszeitraum Arbeitsgruppen der Verwaltung begleitet und auf andere Weise beratend an Vorhaben mitgewirkt.
- 7 Ein Ziel der Finanzkontrolle ist es, mit ihren Feststellungen und Vorschlägen einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung zu leisten. Einige Empfehlungen des Rechnungshofs können einmalige Einsparungen oder Mehreinnahmen

bewirken. Andere Empfehlungen haben längerfristige Auswirkungen, weil sie zu jährlichen Minderausgaben oder Mehreinnahmen führen. Wieder andere Empfehlungen dienen in erster Linie dazu, die Qualität des Verwaltungshandelns zu verbessern und die Effizienz zu steigern.

- 8 Die finanziellen Auswirkungen der Prüfungs- und Beratungstätigkeit des Rechnungshofs lassen sich nur teilweise quantifizieren. Mehreinnahmen und Minderausgaben, die sich beziffern lassen, gibt der Rechnungshof an. Im Übrigen weist er darauf hin, dass
- der Jahresbericht nicht die gesamte Prüfungstätigkeit wiedergibt,
  - Verbesserungsvorschläge sich erst finanziell auswirken können, wenn sie tatsächlich umgesetzt werden,
  - Prüfungen mit dem Schwerpunkt Ordnungsmäßigkeit des Verwaltungshandelns nicht immer finanzielle Auswirkungen haben und
  - sich nicht alle Vor- oder Nachteile einer veränderten Aufgabenwahrnehmung monetär bewerten lassen.
- 9 Es liegt in der Eigenart der Arbeit des Rechnungshofs, dass er in seinen Berichten vor allem beanstandete Sachverhalte darstellt. Die geprüften Stellen hatten Gelegenheit, sich zu den Prüfungsergebnissen zu äußern. Die Äußerungen sind mit ihrem wesentlichen Inhalt im Bericht berücksichtigt.
- 10 Für die Stadtgemeinde Bremerhaven obliegt nach § 15 Abs. 1 des Gesetzes über die Rechnungsprüfung in der Freien Hansestadt Bremen (RPrG) dem Senat die überörtliche Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung. Nach § 15 Abs. 2 RPrG ist diese Prüfung der Präsidentin des Rechnungshofs übertragen. Das Ergebnis der Prüfung wird in einem gesonderten Bericht dargestellt.
- 11 Der vorliegende Bericht gibt den Beratungsstand vom 17. Februar 2022 wieder.

## **2 Entlastung des Senats für die Haushaltsjahre 2018 und 2019**

- 12 Die Bremische Bürgerschaft entlastete den Senat nach § 114 Abs. 1 Satz 2 LHO am 5. Mai 2021 für das Haushaltsjahr 2018 (Beschluss der Bremischen Bürgerschaft - Landtag - Nr. 20/464, Ziffer 8). Bei Redaktionsschluss für diesen Jahresbericht stand die Beratung der Bremischen Bürgerschaft über die Entlastung des Senats für das Haushaltsjahr 2019 noch aus.



---

### **3 Rechnung des Rechnungshofs**

- 13 Nach § 101 LHO prüft die Bremische Bürgerschaft die Einnahmen und Ausgaben des Rechnungshofs. Sie hat ihn am 15. September 2021 für seine Rechnungslegung zum Haushaltsjahr 2019 (Beschluss der Bremischen Bürgerschaft - Landtag - Nr. 20/548, Ziffer 2) und zum Haushaltsjahr 2020 (Beschluss der bremischen Bürgerschaft - Landtag - Nr. 20/548, Ziffer 3) entlastet.



---

# I Haushalt

## 1 Haushaltsgesetz

- 14 Der Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020 wurde von der Bremischen Bürgerschaft mit Haushaltsgesetz (HG) der Freien Hansestadt Bremen vom 14. Juli 2020 (Brem.GBl. S. 650) beschlossen. Danach betragen die Anschläge für Ausgaben und Einnahmen insgesamt 8.515.616.600 €. Sie waren damit um 2.681.714.980 € höher als im Vorjahr. Kredite zur Deckung von Ausgaben durften bis zu einem Betrag von 1.150.610.150 € aufgenommen werden.
- 15 Das für den Personalhaushalt ausgewiesene Stellenvolumen wurde mit 371 Stellen mehr als im Vorjahr auf 7.771 festgesetzt. Der Stellenindex, der die durchschnittliche Entgelt- und Besoldungsgruppe der besetzten Stellen beschreibt, belief sich auf 1,19. Das entsprach dem Vorjahreswert und einer durchschnittlichen Besetzung sämtlicher Stellen zwischen den Entgeltgruppen E 10 und E 11 bzw. den Besoldungsgruppen A 10 und A 11.
- 16 Für die Sonderhaushalte - u. a. die Universität Bremen - wurde das Stellenvolumen gegenüber dem Vorjahr um 208 erhöht und auf 2.909 festgesetzt. Wie im Jahr 2019 betrug der Stellenindex 1,47. Dies entspricht einer durchschnittlichen Wertigkeit aller besetzten Stellen zwischen den Entgeltgruppen E 13 und E 14 bzw. den Besoldungsgruppen A 13 und A 14.

## 2 Haushaltsrechnung

- 17 Mit einer Mitteilung vom 14. Dezember 2021 (Drs. 20/1278) legte der Senat der Bremischen Bürgerschaft nach Art. 133 LV die vom Senator für Finanzen (Finanzressort) aufgestellte Haushaltsrechnung der Freien Hansestadt Bremen (Land) für das Haushaltsjahr 2020 mit Erläuterungen vor.
- 18 Die Haushaltsrechnung enthält die Gesamtbeträge der Kapitel und Einzelpläne sowie die zusammengefassten Einzelplansummen. Außerdem weist sie die Abweichungen zwischen dem Haushaltssoll und den Rechnungsergebnissen der Einzelpläne aus. Die Gesamtrechnungsnachweisungen enthalten die Ergebnisse der einzelnen Haushaltsstellen. Besondere Buchungsauffälligkeiten werden in der Haushaltsrechnung erläutert.
- 19 Die Haushaltsrechnung weist den Haushaltsabschluss in Form eines Ist-Abschlusses nach § 25 Abs. 1 LHO aus. Darin sind das kassenmäßige Jahresergebnis nach § 82 Nr. 1 LHO und das rechnungsmäßige Jahresergebnis einschließlich der Haushaltsreste nach § 83 LHO dargestellt. Aus der Haushaltsrechnung geht auch der Finanzierungssaldo nach § 82 LHO hervor.

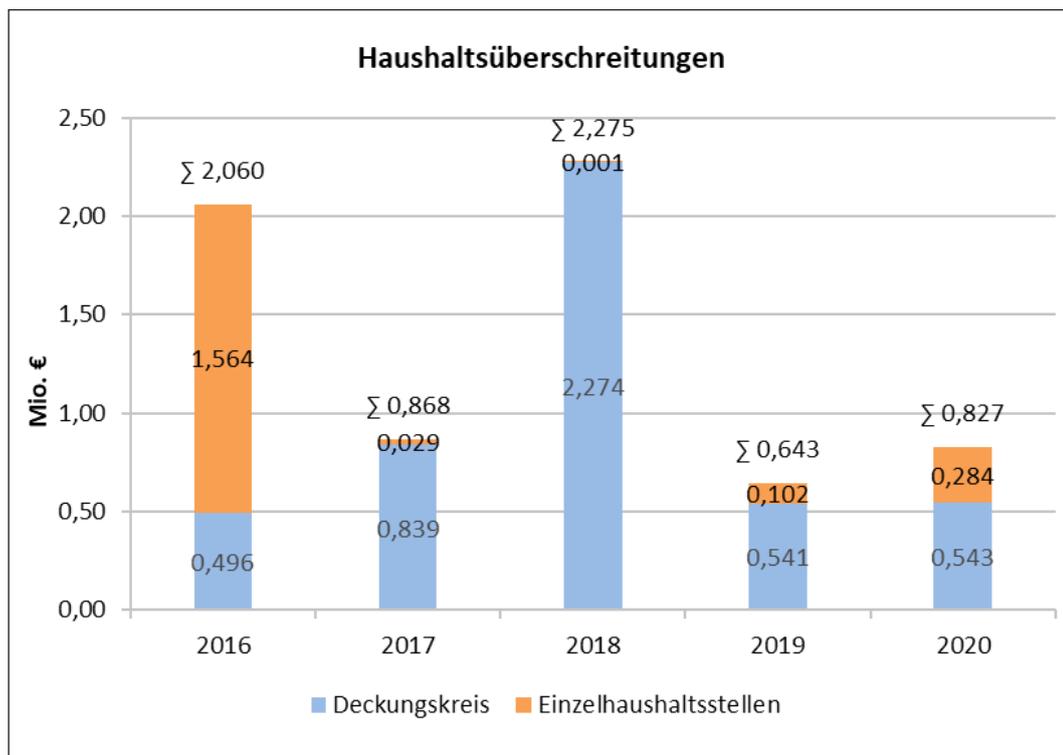
- 
- 20 Mit der Haushaltsrechnung 2020 legte der Senat der Bremischen Bürgerschaft weitere Anlagen vor, dabei als Anlage 3 den Vermögensnachweis zum 31. Dezember 2020. Hierdurch wies das Finanzressort nach § 73 LHO das Vermögen und die Schulden des Landes nach. Der Senat legte diesen Nachweis für 2020 der Bremischen Bürgerschaft und dem Rechnungshof - wie in § 86 LHO vorgesehen - zusammen mit der Haushaltsrechnung vor Ende des Folgejahres vor.
- 21 Das Finanzressort übernahm in Anlage 4 der Haushaltsrechnung 2020 zumeist die veröffentlichten Bilanzen der Eigenbetriebe, Sondervermögen, Hochschulen und von Immobilien Bremen, Anstalt des öffentlichen Rechts (IB). Im Übrigen verwendete das Finanzressort die zur Veröffentlichung vorgesehenen Jahresabschlüsse.
- 22 Der Abschluss des bremischen Landeshaushalts für das Haushaltsjahr 2020 ist in der Haushaltsrechnung dargestellt. Er weist als kassenmäßigen Abschluss Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben in Höhe von jeweils 7.979.169.081,22 € aus.

### **3 Haushaltsverlauf**

#### **3.1 Haushaltsüberschreitungen**

- 23 Haushaltsüberschreitungen entstehen, wenn Ausgaben zu verzeichnen sind, obwohl eine haushaltsrechtliche Ausgabeermächtigung dafür nicht vorhanden ist oder nicht ausreicht. Hierin liegt nicht nur ein Verstoß gegen das Haushaltsrecht, sondern auch eine Verletzung des Budgetrechts des Parlaments. Über die Haushaltsüberschreitungen im Jahr 2020 wird in der Haushaltsrechnung berichtet.
- 24 Wenn die Verwaltung von den Festlegungen im Haushaltsgesetz und dem zugehörigen Haushaltsplan abweichen oder über die Ermächtigung hinausgehend Ausgaben leisten möchte, bedarf es einer vorherigen Nachbewilligung nach § 37 LHO i. V. m. § 3 HG 2020. Abhängig von der Größenordnung des zusätzlichen Bedarfs ist dafür der Haushalts- und Finanzausschuss (HaFA), das Finanzressort oder die für Produktplan, -bereich bzw. -gruppe verantwortliche Person zuständig.
- 25 Nachbewilligungen stellen eine Ausnahme von § 34 Abs. 2 Satz 2 LHO dar. Grundsätzlich sind Ausgabehaushaltsstellen danach so zu bewirtschaften, dass sie zur Deckung aller Ausgaben ausreichen, die unter die einzelne Zweckbestimmung fallen. Das gilt ebenso für Ausgaben, die nach § 2 HG 2020 oder durch Haushaltsvermerk in einem gemeinsamen Deckungskreis zusammengefasst sind.

- 26 Eine Nachbewilligung ist so rechtzeitig zu beantragen, dass eine angemessene Frist zur sorgfältigen Prüfung verbleibt und die Mittel vor Fälligkeit der Ausgabe bewilligt sein können. Ferner muss die Deckung des zusätzlichen Bedarfs durch eine entsprechende Einsparung oder Mehreinnahme an anderer Stelle nachgewiesen werden.
- 27 In den Jahren 2016 bis 2020 bestanden zum Ende des jeweiligen Haushaltsjahres stets Überschreitungen, die verschiedene Ressorts betrafen. Folgende Grafik zeigt, wie sich die Haushaltsüberschreitungen in diesem Zeitraum entwickelten.



- 28 Im Jahr 2016 gab es Überschreitungen bei zehn Einzelhaushaltsstellen mit insgesamt rd. 1,6 Mio. € und bei 17 Deckungskreisen mit einem Gesamtbetrag von rd. 0,5 Mio. €. Die Überschreitungen erreichten im Jahr 2018 einen Höchststand; sie betragen auf drei Einzelhaushaltsstellen und in neun Deckungskreisen zusammen rd. 2,3 Mio. €. Als Haushaltsüberschreitungen wies die Haushaltsrechnung 2019 auf elf Einzelhaushaltsstellen und in neun Deckungskreisen mit insgesamt rd. 0,6 Mio. € deutlich niedrigere Ausgaben aus. Diese Summe erhöhte sich im Jahr 2020 um rd. 0,2 Mio. €. Zum Abschluss des Haushaltsjahres 2020 wurden fünf Überschreitungen von Deckungskreisen mit einem Gesamtbetrag von rd. 0,5 Mio. € und Überschreitungen auf sechs Einzelhaushaltsstellen von zusammen rd. 0,3 Mio. € festgestellt. Das waren insgesamt elf Haushaltsüberschreitungen in einer Gesamthöhe von rd. 0,8 Mio. €, für

die keine Nachbewilligungen vorlagen. Die festgestellten Überschreitungen wurden jeweils nach Beschluss des HaFA rechnerisch durch verringerte Res-  
te- und Rücklagenbildung bei den Ressorts ausgeglichen.

- 29 Das Finanzressort wies alle Fachressorts, zuletzt in der Jahresabschlussverfü-  
gung, darauf hin, bei der Mittelbewirtschaftung die haushaltsrechtlichen Re-  
gelungen einzuhalten. Auch wenn sämtliche Überschreitungen im Rahmen  
der Jahresabschlussarbeiten rechnerisch ausgeglichen wurden, lag zum Zeit-  
punkt der Ausgabe wegen jeweils fehlender Nachbewilligung ein Verstoß ge-  
gen die Budgethoheit des Parlaments und gegen Haushaltsrecht vor.
- 30 Der Rechnungshof erwartet von den Ressorts, die haushaltsrechtlichen Be-  
stimmungen zur Leistung über- und außerplanmäßiger Ausgaben einzuhalten.  
Das Budgetrecht des Parlaments darf nicht verletzt werden. Daher ist recht-  
zeitig vor einer Ausgabe zu prüfen, ob eine ausreichende Ausgabeermächti-  
gung vorliegt. Wenn das nicht der Fall ist, muss grundsätzlich auf die Ausga-  
be verzichtet oder vorher eine Nachbewilligung eingeholt werden.
- 31 Um künftig drohende Haushaltsüberschreitungen erkennen und verhindern  
zu können, stellt das Finanzressort seit dem Jahr 2021 den Ressorts - wie be-  
absichtigt (vgl. Jahresbericht 2021 - Land, Tz. 31) - Übersichten zu sich abzeich-  
nenden Haushaltsüberschreitungen im letzten Quartal des jeweiligen Haus-  
haltsjahres zur Verfügung. Der Rechnungshof bekräftigt seine schon damals  
gegebene Anregung, den Ressorts regelmäßig auch unterjährig die notwen-  
digen Daten über sich abzeichnende Haushaltsüberschreitungen zu übermit-  
teln. Damit verbunden ist die Erwartung, dass die Ressorts diese vom Finanz-  
ressort bereitgestellten Informationen nutzen, um der Entstehung von Haus-  
haltsüberschreitungen rechtzeitig entgegenzuwirken.

### **3.2 Haushaltsreste, Rücklagen und Verlustvorträge**

- 32 Die Fachressorts stellen in Abstimmung mit dem Finanzressort die auf das  
jeweils nächste Jahr zu übertragenden Haushaltsreste und rücklagenfähigen  
Beträge getrennt für das Land und die Stadtgemeinde Bremen fest. Ermittelt  
werden diese Daten auf der Basis des beide Gebietskörperschaften umfas-  
senden Produktgruppenhaushalts, und zwar zum Zeitpunkt des buchungs-  
technisch vorgesehenen 13. Abrechnungsmonats. Werden die veranschlag-  
ten Einnahmen nicht erzielt oder sind Mehrausgaben unabweisbar, haben  
die Ressorts im zugehörigen Produktgruppenhaushalt die an anderer Stelle  
erhaltenen Mehreinnahmen sowie Minderausgaben auszuweisen. Die so be-  
anspruchten Ausgleichsbeträge stehen dann nicht mehr für die Bildung von  
Haushaltsresten und Rücklagen zur Verfügung.



- 33 Haushaltsreste können gebildet werden, wenn die Übertragbarkeit nicht in Anspruch genommener Ausgabeermächtigungen durch gesetzliche Regelungen vorgesehen ist. Die gebildeten Reste bleiben dann bis zum Ende des auf die Bewilligung folgenden übernächsten Haushaltsjahres auf den jeweiligen Haushaltspositionen verfügbar. Danach sind sie grundsätzlich zu streichen. Allerdings dürfen diese Reste nur verwendet werden, wenn sie durch Nichtinanspruchnahme eines Anschlags oder Mehreinnahmen in Höhe des benötigten Betrags im neuen Haushaltsjahr liquiditätswirksam ausgeglichen werden können. Wie in den Vorjahren wurden im Jahr 2020 die nicht verausgabten Mittel der übertragbaren Ausgaben für Personal und konsumtive Zwecke im Folgejahr als Haushaltsrest wieder zur Verfügung gestellt. Ebenso verfuhr das Finanzressort mit den zum ersten Mal im Jahr 2020 - anstelle von Rücklagen - gebildeten Resten für investive Ausgaben.
- 34 Die Ausgabereste betragen zum Ende des Jahres 2020 insgesamt rd. 196 Mio. €. Die erstmals gebildeten investiven Reste beliefen sich dabei auf rd. 97 Mio. €. Die in das Jahr 2021 übertragenen Haushaltsreste für Personalausgaben, für konsumtive und verschiedene andere Ausgaben machten einen Betrag von insgesamt rd. 99 Mio. € aus.
- 35 Begründet wurde die Umstellung bei den investiven Ausgabeermächtigungen - weg von der Rücklagenbildung hin zum Einsatz von Resten - mit den Auswirkungen auf das ab dem Jahr 2020 geltende Nettoneuverschuldungsverbot, die sog. Schuldenbremse. Die Bildung von Ausgaberesten hat keine Auswirkungen auf die Höhe der Nettokreditaufnahme. Das gilt auch für die Inanspruchnahme von Resten, wenn der erforderliche Liquiditätsausgleich vorgenommen wurde. Demgegenüber stellt die Entnahme aus den Rücklagen eine Einnahme und damit eine Verbesserung für den Haushalt dar. Eine Zuführung zu den Rücklagen wirkt wiederum wie eine Ausgabe, erhöht also die Nettokreditaufnahme. Deshalb verzichtete der Senator für Finanzen entgegen den Anträgen von Ressorts teilweise auf die Bildung von Rücklagen. Statt investive Rücklagen von rd. 96 Mio. € und die Sonderrücklage Digitale Dividende von rd. 1 Mio. € zu bilden, übertrug er die Reste in Höhe von insgesamt rd. 97 Mio. € für investive Ausgaben in das Jahr 2021. Den Tilgungspflichten nachzukommen und die Schuldenbremse einzuhalten, sind Voraussetzungen dafür, dass der Bund die Sanierungshilfen für Bremen leistet.
- 36 Gebildete Rücklagen werden außerhalb des Haushalts auf Bestandskonten geführt und überjährig fortgeschrieben. Es handelt sich um Mittel, die neben den Ausgabeermächtigungen des Haushaltsplans für die Aufgabenerfüllung in Anspruch genommen werden können. Im Gegensatz zu den Vorjahren enthält das HG 2020, mit Ausnahme der Bestimmungen zu der Rücklage für

Versorgungsvorsorge in § 6, erstmals keine § 62 LHO ergänzenden Regelungen für die Bildung von Rücklagen. Zu ihrer Bildung müssen nicht oder nicht in voller Höhe benötigte Ausgabeermächtigungen oder Mehreinnahmen zur Verfügung stehen.

- 37 Rücklagenentnahmen, -zuführungen und -neubildungen dienen u. a. dazu, den notwendigen Ausgleich des Haushalts herbeizuführen. So wurde der zentralen Sonderrücklage ein Betrag von 35 Mio. € entnommen, um den Haushalt 2020 auszugleichen.
- 38 Nach dem buchungstechnisch vorgegebenen 14. Abrechnungsmonat betrug der Gesamtbestand der allgemeinen Budgetrücklage, der Altersteilzeitrücklage, der investiven Rücklage und der Sonderrücklagen rd. 439,3 Mio. €. Er verringerte sich gegenüber dem Vorjahr um rd. 104,7 Mio. €. Die allgemeine Budgetrücklage veränderte sich von rd. 23,6 Mio. € um rd. 3,6 Mio. € auf rd. 27,2 Mio. €. Die Altersteilzeitrücklage in Höhe von rd. 0,4 Mio. € wurde aufgelöst. Der investiven Rücklage waren saldiert rd. 65,4 Mio. € entnommen worden, wodurch sich der neue Bestand zum Jahresende auf rd. 0,4 Mio. € belief.
- 39 Die Sonderrücklagen betrugen insgesamt rd. 411,7 Mio. € und verringerten sich um rd. 42,6 Mio. €, wovon 35 Mio. € auf die Entnahme aus der zentralen Sonderrücklage entfielen. Ende 2020 belief sich die zentrale Sonderrücklage auf 300 Mio. €. Der Kassenverstärkungsrücklage wurden saldiert rd. 0,4 Mio. € entnommen, sodass sich ihr Bestand auf rd. 7 Mio. € belief. Außerdem verringerten sich die sonstigen Sonderrücklagen um rd. 7,2 Mio. € auf rd. 104,7 Mio. €.
- 40 Reichen die Ausgleichsbeträge für die Deckung der Mindereinnahmen und Mehrausgaben bis zum Ende des Haushaltsjahres nicht aus, wird der verbleibende Betrag als Verlust auf das neue Jahr vorgetragen. Beträge, die zum Ausgleich vorhandener Verlustvorträge eingehen, werden gegengerechnet. Unter Berücksichtigung der sich im Haushaltsjahr ergebenden Veränderungen werden Verlustvorträge überjährig fortgeschrieben.
- 41 Im Jahr 2020 verringerten sich die Verlustvorträge nach dem 14. Abrechnungsmonat um rd. 1,1 Mio. € auf rd. 37 Mio. €. Diese Verbesserung ist wesentlich auf die Abrechnung verschiedener EU-Förderprogramme zurückzuführen.

### **3.3 Geplante Minderausgaben und nicht erreichte Einnahmeanschläge**

- 42 Sind im Haushaltsplan Minderausgaben veranschlagt, folgen daraus pauschale Einsparverpflichtungen, die im Haushaltsvollzug durch Mehreinnahmen oder Einsparungen zu erwirtschaften sind. Für das Haushaltsjahr 2020 wurden zum



Ausgleich des Haushaltsplans globale Einsparungen in Höhe von rd. 45 Mio. € und zusätzlich konsumtive Minderausgaben von rd. 0,8 Mio. € veranschlagt. Insgesamt waren somit rd. 45,8 Mio. € auszugleichen. Dieser Betrag wurde im Verlauf des Haushaltsjahres vollständig erwirtschaftet.

- 43 Einnahmeanschlüsse, die im Haushaltsverlauf nicht in der erwarteten Höhe erzielt worden sind, sollen durch Einsparungen oder Mehreinnahmen bei anderen Haushaltsstellen ausgeglichen werden. Die Ressorts haben Verlustvorträge durch nicht ausgeschöpfte Ausgabeanschlüsse, Mehreinnahmen oder Streichung von Haushaltsresten bzw. Rücklagen zu kompensieren. Sofern das nicht möglich war, wurden die nicht gedeckten Beträge als Verlust in das Folgejahr vorgetragen. Die Einnahmeausfälle betragen im Jahr 2020 rd. 6,8 Mio. €.

## **4 Nachweis des Vermögens**

### **4.1 Kamerales und doppelte Systematik**

- 44 Das Land und die Stadtgemeinde Bremen erstellten erstmals für das Jahr 2010 und seitdem jährlich neben dem kameralem Vermögensnachweis auch eine doppelte Vermögensrechnung. Der kamerale Vermögensnachweis wird nach Land und Stadtgemeinde Bremen getrennt ausgewiesen. Letztmalig für das Jahr 2020 wurde die doppelte Vermögensrechnung des Landes und der Stadtgemeinde Bremen zusammengefasst dargestellt. Seit dem 1. Januar 2021 sind die Vermögen nach Land und Stadtgemeinde Bremen getrennt auszuweisen. Durch den getrennten Ausweis wird eine Grundlage für die Konsolidierung der Abschlüsse dieser beiden Gebietskörperschaften mit ihren jeweiligen Sondervermögen und Eigenbetrieben zu einem Konzernabschluss geschaffen. Zudem können die Jahresabschlussdaten des Landes und der Stadtgemeinde Bremen mit denen anderer Gebietskörperschaften verglichen werden.
- 45 Der kamerale Vermögensnachweis umfasst in Anlagen zu den Haushaltsrechnungen Übersichten über Beteiligungen, Anstalten des öffentlichen Rechts, Hochschulen, Sondervermögen einschließlich Eigenbetrieben, Sachanlagen, Forderungen, Rücklagen und Flächenangaben zum Grundbesitz. Außerdem enthält er Angaben zu Schulden sowie Bürgschafts- und Eventualverpflichtungen.
- 46 Der doppelten Vermögensrechnung des Landes und der Stadtgemeinde Bremen liegt eine andere, eher ganzheitliche Betrachtungsweise zugrunde. Erfasst werden davon alle Erträge und Aufwendungen nach ihrem tatsächlichen Verbrauch. Während in der Kameralistik sämtliche Ausgaben für Vermögensgegenstände im Jahr der Anschaffung ergebniswirksam verbucht sind, werden doppelt jährlich Abschreibungen ausgewiesen, um den Aufwand über die Nutzungsdauer zu verteilen. Der doppelte Ausweis vermittelt eine

Übersicht über das vorhandene Vermögen. Ferner ermöglicht die Doppik einen Gesamtüberblick über die Anschaffungskosten, die bisherigen Abschreibungen und den Restbuchwert zum jeweiligen Bilanzstichtag.

- 47 Die Aktivseite der Vermögensrechnung zeigt die Mittelverwendung. Sie umfasst Anlagevermögen, Umlaufvermögen, aktive Rechnungsabgrenzungsposten und den nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag. Die Passivseite zeigt die Mittelherkunft. Sie enthält Sonderposten für Investitionen, Rückstellungen, Verbindlichkeiten und passive Rechnungsabgrenzungsposten.

## **4.2 Vermögen**

### **4.2.1 Immaterielles Vermögen**

- 48 Nach dem doppisch erstellten Jahresabschluss betrug der Wert der immateriellen Vermögensgegenstände des Landes und der Stadtgemeinde Bremen am 31. Dezember 2020 knapp 1,62 Mrd. €. Er verringerte sich gegenüber dem Vorjahr um rd. 32 Mio. €. Bremen aktiviert seit dem Jahr 2015 ihm geleistete Investitionszuweisungen und -zuschüsse nur noch, soweit es entsprechende Sonderposten für empfangene Zuwendungen und Zuschüsse passiviert. Darüber hinaus ist eine Aktivierung immaterieller Vermögensgegenstände ausschließlich zulässig, wenn die jeweilige Gegenleistungsverpflichtung genau beschrieben ist und deren Wert sowie zeitliche Bindung im Zuwendungsbescheid exakt benannt sind.
- 49 Kameral wird das immaterielle Vermögen nicht berücksichtigt, weil die geleisteten Investitionszuweisungen und -zuschüsse im Jahr des Mittelabflusses als Ausgaben erfasst werden.

### **4.2.2 Sachanlagen**

- 50 Das Land und die Stadtgemeinde Bremen haben ihr Sachanlagevermögen doppisch zum Großteil in Sondervermögen ausgegliedert. Hierzu gehören insbesondere die Sondervermögen Immobilien und Technik, Infrastruktur, Gewerbeflächen, Fischereihafen, Hafen, Überseestadt sowie die kommunale Abfallentsorgung. Die Sondervermögen erhalten Zuweisungen aus den Kernhaushalten.
- 51 Während in der Doppik die Bilanz das vollständige Sachanlagevermögen ausweist, werden in kameralen Haushaltsrechnungen der Kernhaushalte geleistete Anzahlungen auf Sachanlagen und Anlagen im Bau nicht dargestellt. Diese Anzahlungen betragen am 31. Dezember 2020 rd. 20 Mio. €. Das in der Bilanz ausgewiesene Sachanlagevermögen umfasste insgesamt rd. 117 Mio. €.



Dies bedeutete eine Steigerung gegenüber dem Vorjahr von rd. 58 %. Die Erhöhung war insbesondere auf Zugänge bei Hardware zurückzuführen.

#### **4.2.3 Finanzanlagen**

- 52 Die doppische Vermögensposition Finanzanlagen weist Anteile an verbundenen Unternehmen und Einrichtungen, unmittelbare Beteiligungen, die länger als ein Jahr im Vermögen verbleiben, Sondervermögen ohne eigenverantwortliche Betriebsleitung sowie sonstige Ausleihungen aus. In den Vermögensnachweisen der kameralen Haushaltsrechnungen wird ebenfalls über mittelbare Beteiligungen berichtet. Ferner stellen diese Vermögensnachweise den jeweiligen Grundbesitz des Landes und der Stadtgemeinde Bremen innerhalb des bremischen Staatsgebiets dar. Ausgewiesen werden Nutzungsart sowie Flächengröße in Quadratmetern der in den Sondervermögen erfassten Grundstücke, grundstücksgleiche Rechte und Bauten einschließlich der Bauten auf fremden Grundstücken.
- 53 Etwa drei Viertel des doppisch ausgewiesenen Anlagevermögens entfiel auf die Finanzanlagen. Sie betragen zum 31. Dezember 2020 rd. 4,58 Mrd. €. Gegenüber dem Vorjahr reduzierte sich ihr Wert um rd. 803 Mio. €, also um rd. 14,9 %.

#### **4.2.4 Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände**

- 54 Die Position Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände umfasst in der Doppik u. a. Forderungen aus Steuern, Steuerverteilung und Finanzausgleichsbeziehungen sowie aus Lieferungen und Leistungen. Weitere Forderungen richten sich gegen verbundene Unternehmen und Einrichtungen sowie gegen Sondervermögen ohne eigenverantwortliche Betriebsleitung. Zum 31. Dezember 2020 betrug die Position Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände rd. 1,86 Mrd. €. Im Vorjahr lag sie bei rd. 1,52 Mrd. €.
- 55 Der kameraler Vermögensausweis umfasst nur einen vergleichsweise kleinen Teil der Forderungen wie ausgewählte Darlehensforderungen und sonstige Forderungen, beispielsweise gegen die Anstalt für Versorgungsvorsorge oder das Sondervermögen Versorgungsrücklage. Forderungen aus Lieferungen und Leistungen betragen zum 31. Dezember 2020 rd. 76 Mio. €. Sie werden kameral nicht dargestellt.

#### **4.2.5 Aktive Rechnungsabgrenzung**

- 56 Die doppische Vermögensrechnung weist auf der Aktivseite Auszahlungen vor dem Abschlussstichtag aus, soweit sie Aufwand im Folgejahr darstellen.

Hierbei handelt es sich insbesondere um Besoldungszahlungen für den Januar des folgenden Jahres, Agio und Disagio sowie Mietaufwand des Folgejahres.

- 57 Zum 31. Dezember 2020 betrug die aktive Rechnungsabgrenzung rd. 85 Mio. €. Damit war sie um rd. 45 Mio. € geringer als im Vorjahr. Der kamerale Vermögensnachweis sieht eine solche Abgrenzung nicht vor.

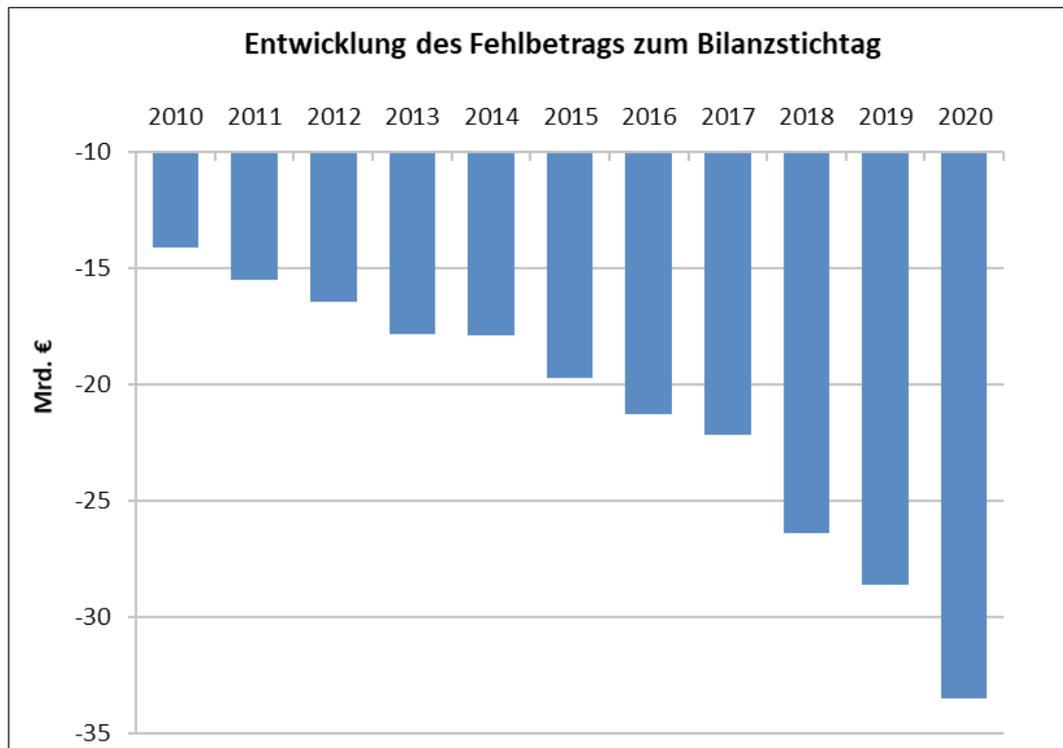
#### **4.2.6 Eigenkapital**

- 58 Die Vermögensrechnung wies zum 31. Dezember 2020 einen nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag von rd. 33,51 Mrd. € aus. In dieser Höhe bestanden überwiegend zahlungswirksame Verpflichtungen, die zum Betrachtungszeitpunkt nicht durch Vermögenswerte gedeckt waren.

### **4.3 Vermögensfinanzierung**

#### **4.3.1 Passivseite der Vermögensrechnung**

- 59 Auf der Passivseite der doppelischen Vermögensrechnung ist die Herkunft der Mittel abgebildet, mit denen das auf der Aktivseite dargestellte Vermögen finanziert wird. Die Passiva setzen sich zusammen aus Sonderposten für Investitionen, Rückstellungen, Verbindlichkeiten und passiven Rechnungsabgrenzungsposten. Die zum 31. Dezember 2020 ausgewiesene Bilanzsumme des Landes und der Stadtgemeinde Bremen belief sich auf rd. 61,93 Mrd. €. Gegenüber dem Vorjahr stieg sie um rd. 14 Mrd. €, was einem Zuwachs von rd. 29,2 % entspricht. In den kameralen Vermögensnachweisen werden zwar Bürgschafts- und Eventualverpflichtungen angegeben, die Schulden aber nur teilweise erfasst.
- 60 Grundsätzlich wird auf der Passivseite der Bilanz auch das Eigenkapital abgebildet. Bremen konnte seit Beginn der doppelischen Rechnungslegung im Jahr 2010 kein positives Eigenkapital ausweisen. Die Entwicklung des Fehlbetrags zeigt die folgende Grafik.



- 61 Der nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag wuchs von rd. 14,11 Mrd. € im Jahr 2010 auf rd. 33,51 Mrd. € im Jahr 2020. Er stieg damit seit Beginn der Bilanzierung auf mehr als das 2,3-fache an. Die Schulden erhöhten sich über den Bilanzierungszeitraum jährlich um durchschnittlich rd. 1,94 Mrd. €. Für das Jahr 2020 war die Steigerung mit rd. 4,9 Mrd. € überdurchschnittlich.

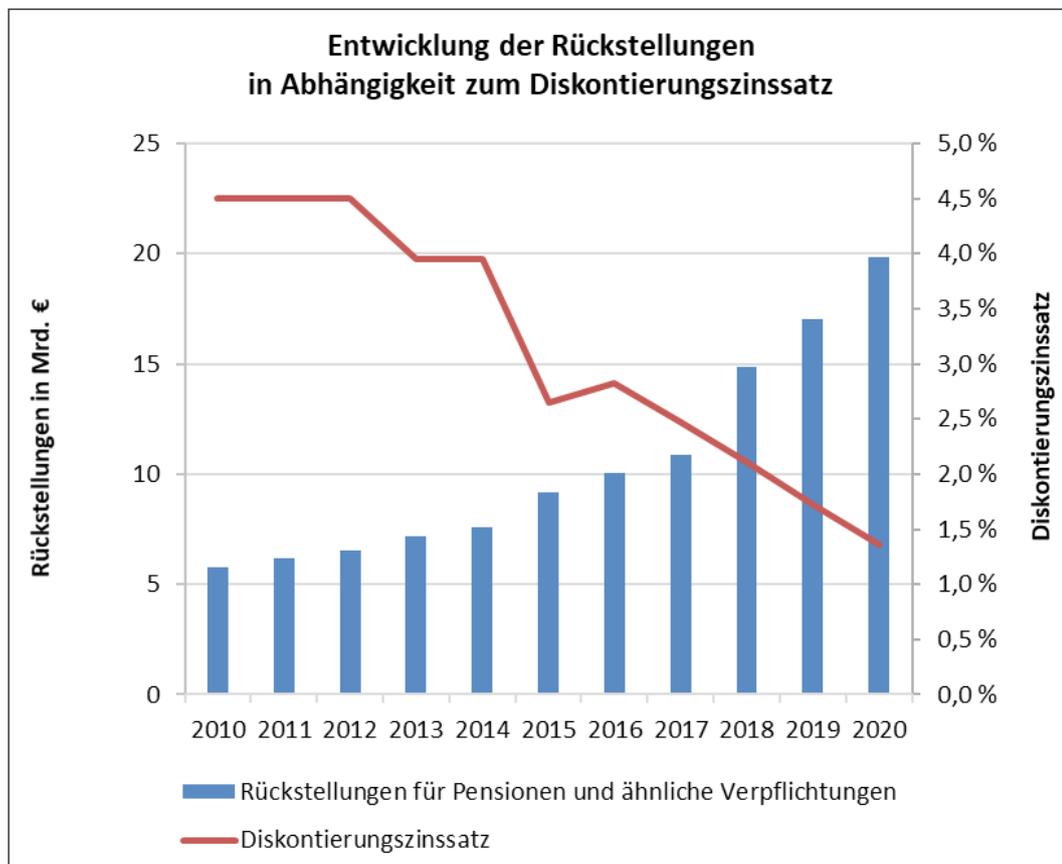
#### 4.3.2 Sonderposten für Investitionen

- 62 In der Doppik werden in diesem Posten Zuweisungen und Zuschüsse von anderen Gebietskörperschaften oder von Dritten ausgewiesen, die zur Finanzierung aktivierungsfähiger Vermögensgegenstände bestimmt sind. Zum 31. Dezember 2020 betrug der Sonderposten für Investitionen rd. 528 Mio. €.

#### 4.3.3 Rückstellungen

- 63 Für Verbindlichkeiten, die hinsichtlich ihres Eintritts, ihrer Höhe oder ihrer Fälligkeit ungewiss sind, werden allein in der Doppik Rückstellungen gebildet. Durch die Bildung der Rückstellungen sollen die später zu leistenden Ausgaben den Perioden ihrer Verursachung zugerechnet werden. Zu den Rückstellungen gehören insbesondere solche für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen, für weiteren Personalaufwand wie Altersteilzeit, nicht genommenen Urlaub, Über- und Mehrarbeitsstunden, Jubiläen, Sabbaticals sowie für ausstehende Rechnungen.

- 64 Wie in den Vorjahren waren die Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen die größte Position auf der Passivseite. Sie umfassen Pensionsrückstellungen für aktiv und passiv Beschäftigte sowie Rückstellungen für Beihilfen und Unterstützungen. Diese Rückstellungen bilden den von den verbeamteten Beschäftigten bereits erworbenen zukünftigen Versorgungsanspruch ab. Sie sind in besonderem Maße abhängig von der Entwicklung des Diskontierungszinssatzes. Der Zinssatz und die Höhe der Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen entwickeln sich dabei gegenläufig. Die folgende Grafik zeigt, dass bei sinkendem Diskontierungszinssatz diese Rückstellungen steigen.



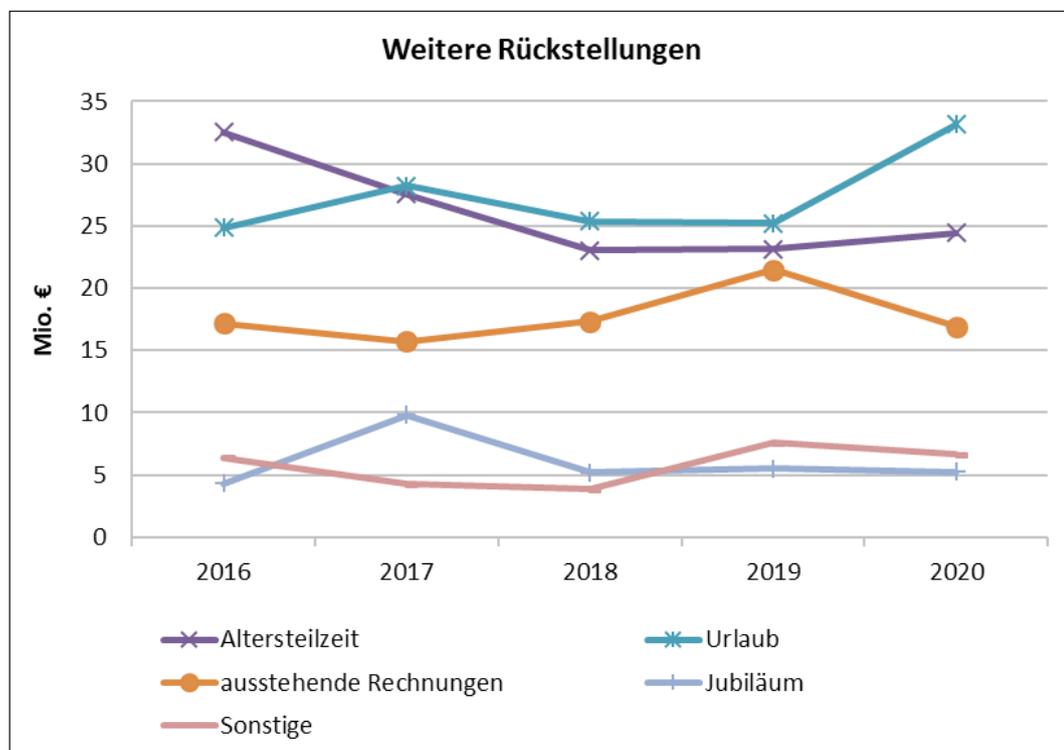
- 65 Die Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen betragen zum 31. Dezember 2020 rd. 19,85 Mrd. €. Sie stiegen gegenüber dem Vorjahr um rd. 2,85 Mrd. €. Der Zinssatz sank im Zeitraum 2010 bis 2020 von 4,5 % auf 1,36 %. Allein im Jahr 2020 reduzierte sich der Abzinsungssatz um 0,36 Prozentpunkte.
- 66 Zum Stichtag 31. Dezember 2020 überstiegen die Pensionsrückstellungen für aktiv Beschäftigte wie schon im Vorjahr die Rückstellungen für Versorgungsberechtigte, und zwar um rd. 2,01 Mrd. €. Während die Pensionsrückstellungen für Versorgungsberechtigte von rd. 3,98 Mrd. € im Jahr 2010 auf rd. 8,17 Mrd. €

im Jahr 2020 stiegen und sich damit mehr als verdoppelten, erhöhte sich der Betrag für aktiv Beschäftigte um etwa das 9,2-fache von rd. 1,11 Mrd. € im Jahr 2010 auf rd. 10,19 Mrd. € im Jahr 2020.

- 67 Die Rückstellungen für Beihilfen und Unterstützungen beliefen sich zum Stichtag 31. Dezember 2020 auf rd. 1,49 Mrd. €. Sie wuchsen gegenüber dem Vorjahr um rd. 599 Mio. €.

#### 4.3.4 Weitere Rückstellungen

- 68 Die weiteren Rückstellungen betragen zum Bilanzstichtag knapp 99 Mio. €. Sie waren gegenüber dem Vorjahr in der Summe nahezu unverändert. Die folgende Grafik zeigt die Entwicklung der weiteren Rückstellungen im Zeitraum 2016 bis 2020.



- 69 Die Rückstellung für nicht genommenen Urlaub im Jahr 2020 erhöhte sich um rd. 8 Mio. € auf rd. 33 Mio. €, die Rückstellung für Altersteilzeit um rd. 1 Mio. € auf rd. 24 Mio. €. Unter den weiteren Rückstellungen werden auch solche für Überstunden und Mehrarbeitsstunden, ausstehende Rechnungen, Gewährleistungen aufgrund rechtlicher Verpflichtungen, Prozesskosten, Schadenersatzverpflichtungen und Haftungsansprüche sowie Steuerrückstellungen erfasst.

### 4.3.5 Schuldenbremse

- 70 Bremen hat die grundgesetzlich vorgegebene Schuldenbremse mit der Aufnahme von Bestimmungen in die Bremische Verfassung und die Haushaltsordnung landesrechtlich ausgestaltet. Seit dem Haushaltsjahr 2020 gilt es danach, Einnahmen und Ausgaben grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Neue Schulden aufzunehmen, ist somit nur in streng zu verstehenden Ausnahmefällen zulässig, etwa bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen. Auch können ausnahmsweise bei einer von der Normallage abweichenden negativen konjunkturellen Entwicklung zum Ausgleich des Haushalts Kredite aufgenommen werden, die allerdings im Aufschwung gleichermaßen zu tilgen sind. Zudem ermöglichen finanzielle Transaktionen eine Aufnahme neuer Kredite, soweit die Ausgaben die Einnahmen insgesamt übersteigen.

### 4.3.6 Bremen-Fonds

- 71 Mit dem Bremen-Fonds zur Bewältigung der Pandemiefolgen wurde für das Haushaltsjahr 2020 ein neuer Produktplan mit einer globalen Ausgabeermächtigung in Höhe von 900 Mio. € geschaffen, zu deren Finanzierung auf den Ausnahmetatbestand der Schuldenbremse gestützte Notlagenkredite aufgenommen werden durften. Die tatsächlichen Ist-Ausgaben für Maßnahmen des Bremen-Fonds beliefen sich nach Abschluss des Haushaltsjahres auf rd. 442,3 Mio. €. Dem standen Einnahmen aus Bundesmitteln in Höhe von rd. 263,7 Mio. € gegenüber.
- 72 Anders als bei der Haushaltsaufstellung geplant, ergaben sich zum Jahresende im Haushaltsvollzug anderweitige Deckungsmöglichkeiten insbesondere, weil durch die von der Normallage abweichende konjunkturelle Entwicklung zusätzliche Kredite aufgenommen werden durften. Daher konnten die Ausgaben für Maßnahmen des Bremen-Fonds ohne die Inanspruchnahme von Notlagenkrediten finanziert werden.

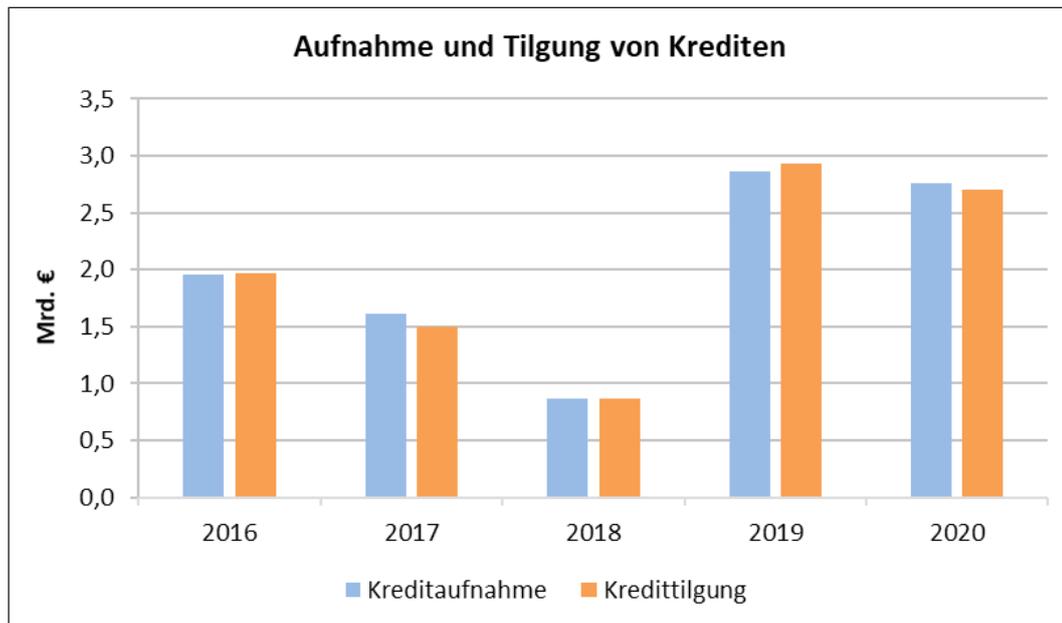
### 4.3.7 Kreditermächtigungen für das Jahr 2020

- 73 Seit dem Jahr 2020 ist das Finanzressort neben den oben genannten Ausnahmen nur zur Aufnahme von Krediten befugt, wenn die Kreditaufnahmen haushaltsrechtlich nicht als Einnahmen gelten oder aus weiteren Gründen nicht vom Nettoneuverschuldungsverbot erfasst werden.



### 4.3.8 Kreditaufnahmen für Ausgaben und Tilgungen

- 74 Haushaltsrechtlich waren für das Jahr 2020 Kreditaufnahmen u. a. für Ausgaben sowie Tilgungen bereits bestehender Schulden zulässig. Außerdem wurden hierfür Vorgriffe auf die Kreditermächtigung des Folgejahres gestattet.
- 75 Zur Deckung von Ausgaben ermächtigte das Haushaltsgesetz das Finanzressort, für das Jahr 2020 neue Kredite bis zu einem Höchstbetrag von rd. 1.150,6 Mio. € aufzunehmen. In dieser Kreditermächtigung waren auch die Mittel für den Bremen-Fonds in Höhe von 900 Mio. € enthalten. Einbußen aufgrund des Konjunkturabschwungs durften durch die Inanspruchnahme von Krediten in Höhe von rd. 307,8 Mio. € kompensiert werden. Die Bereinigung um finanzielle Transaktionen wirkte sich erhöhend auf die Kreditermächtigung aus. Die im Ergebnis zulässige Kreditaufnahme wurde um die nach der Verwaltungsvereinbarung zum Sanierungshilfengesetz zu erbringende Tilgung von 80 Mio. € gemindert. Neben dem Betrag von rd. 1.150,6 Mio. € durften Kreditverpflichtungen zur Tilgung von im Haushaltsjahr 2020 fällig werdenden Krediten von bis zu rd. 2.786,3 Mio. € eingegangen werden.
- 76 Von dem sich hieraus ergebenden Gesamtbetrag von rd. 3.936,9 Mio. € waren Vorgriffe auf die Kreditermächtigungen für das Jahr 2020 in Höhe von rd. 109,2 Mio. € abzuziehen. Zugleich durften von Oktober bis Dezember 2020 im Vorgriff auf das Folgejahr 6 % der festgestellten Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsplans 2020 zusätzlich in Anspruch genommen werden. So lag die Grenze des erlaubten Vorgriffs bei rd. 510,9 Mio. €. Insgesamt ergab sich damit für das Jahr 2020 eine Kreditermächtigung von rd. 4.338,6 Mio. €.
- 77 Da im Jahr 2020 sämtliche pandemiebedingten Ausgaben ohne Inanspruchnahme der Kreditermächtigung des Bremen-Fonds finanziert werden konnten, verblieb danach ein Kreditrahmen von rd. 3.438,6 Mio. €. Diesen hielt das Finanzressort mit einer tatsächlichen Kreditaufnahme von rd. 2.761,4 Mio. € ein. Die Kreditaufnahmen wurden ausschließlich über Schuldverschreibungen des Landes umgesetzt.
- 78 Inwieweit sich aus den tatsächlichen Inanspruchnahmen der jeweiligen Kreditermächtigungen unter Berücksichtigung der geleisteten Tilgungen eine Erhöhung oder Minderung der Schulden ergab, zeigt die nachfolgende Gegenüberstellung der Jahre 2016 bis 2020.



- 79 In den Jahren 2017 und 2020 überstiegen die Kreditaufnahmen die Tilgungen. Im Jahr 2017 wurden Kredite von rd. 1,61 Mrd. € aufgenommen und von rd. 1,50 Mrd. € getilgt. Den im Jahr 2020 tatsächlich aufgenommenen Krediten von rd. 2,76 Mrd. € standen Tilgungen von rd. 2,70 Mrd. € gegenüber. Hieraus ergab sich ein Schuldzuwachs im Jahr 2017 von rd. 0,11 Mrd. € und im Jahr 2020 von rd. 0,06 Mrd. €. In den Jahren 2016 und 2018 überstiegen die Tilgungen die Kreditneuverpflichtungen mit Beträgen von rd. 4,63 Mio. € für 2016 und rd. 4,46 Mio. € für 2018. Im Jahr 2019 konnten die Schulden um rd. 0,07 Mrd. € vermindert werden, weil den Kreditaufnahmen von rd. 2,86 Mrd. € höhere Tilgungen von rd. 2,93 Mrd. € gegenüberstanden.

#### 4.3.9 Gemeinsame Kreditaufnahmen

- 80 Außerdem hatte das Land die Möglichkeit, zur Erzielung günstigerer Konditionen Kredite nicht nur für den eigenen Bedarf, sondern auch für den der Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven aufzunehmen. Derartige Kredite durfte das Land als eigene Schulden mit übernehmen, während Zins- und Tilgungsleistungen sowie weitere Kreditkosten wirtschaftlich von den Stadtgemeinden zu tragen sind. Im Jahr 2020 nahm das Land Kredite in Höhe von 250 Mio. € für die Stadtgemeinde Bremen auf. Demgegenüber nutzte die Stadtgemeinde Bremerhaven die Möglichkeit der Kreditaufnahme durch das Land im Jahr 2020 nicht.



#### 4.3.10 Cashmanagement

- 81 Mit der Ermächtigung zum zentralen Cashmanagement war es dem Finanzressort möglich, eine aktive, zielorientierte Steuerung, Planung und Kontrolle der Zahlungsfähigkeit zu betreiben. Durch das Cashmanagement sollen die Liquidität sichergestellt und der reibungslose Zahlungsverkehr gewährleistet werden.
- 82 Das Cashmanagement umfasst neben dem Kernhaushalt die Eigenbetriebe, Sondervermögen, Körperschaften, Anstalten und Stiftungen öffentlichen Rechts, angegliederte Hochschulinstitute sowie Eigengesellschaften, die zuvor Teile des Landes Bremen waren oder dessen Aufgaben wahrnehmen. Ausgenommen sind Aktiengesellschaften und die Bremer Aufbau-Bank GmbH (BAB). Ziel ist es, die Liquidität der teilnehmenden Einheiten zu nutzen und folglich weniger Kassenverstärkungskredite aufnehmen zu müssen. Ferner soll der teilnehmende Kreis an der besseren Bonität Bremens und somit an besseren Zinskonditionen teilhaben.
- 83 Grundsätzlich überlassen die teilnehmenden Einheiten ihr jeweiliges Guthaben der Landeshauptkasse. In Ausnahmefällen kann ihnen nach Zustimmung des HaFA eine Kreditlinie eingeräumt werden.
- 84 Vor dem Hintergrund der erwarteten pandemiebedingten Einnahmeausfälle beschloss der HaFA in seiner Sitzung am 18. März 2020 erleichterte Bedingungen für die Teilnahme am Cashmanagement. Den mehrheitlich von Bremen beherrschten Beteiligungen wurde die Möglichkeit eröffnet, an einem sogenannten temporären Cash-Pooling (TCP) teilzunehmen. Ziel dieses TCP war es, pandemiebedingte Liquiditätsengpässe abzufedern. Eine Finanzierung struktureller Defizite war unzulässig. Die Gesellschaften, die bereits am regulären Cashmanagement teilnahmen, konnten ebenfalls das TCP nutzen. Das Volumen wurde zunächst auf 50 Mio. € begrenzt. Mit Beschluss vom 5. Juni 2020 erhöhte der HaFA das Volumen auf 120 Mio. €.
- 85 Zum 31. Dezember 2020 bestanden Kreditlinien von insgesamt rd. 95,8 Mio. €. Tatsächlich in Anspruch genommen waren zu diesem Stichtag 13,2 Mio. €. Sämtliche Kredite aus dem TCP 2020 wurden entsprechend den Vorgaben zum 31. Juli 2021 zurückgeführt.
- 86 Da die Pandemie weiter anhielt, beschloss der HaFA in seiner Sitzung am 19. März 2021 erneut ein TCP in Höhe von wiederum 120 Mio. € anzubieten. Die Mittel aus diesem TCP sollten zunächst bis zum 31. Juli 2022 zurückgeführt werden. Um in Einzelfällen eine bilanzielle Überschuldung und drohende Zahlungsunfähigkeit von Gesellschaften zu verhindern, beschloss

der HaFA am 10. September 2021, die Rückzahlungsfrist bis zum 30. November 2022 zu verlängern.

#### **4.3.11 Kassenverstärkungskredite**

- 87 Das Finanzressort war ebenfalls ermächtigt, Kassenverstärkungskredite bis zu 1.021,9 Mio. € aufzunehmen, was 12 % der in § 1 Abs. 1 HG 2020 für Einnahmen und Ausgaben aufgeführten Summe entspricht. Diese Kredite dienen zur Sicherstellung der Liquidität des Landes. Ihre Laufzeit ist auf 18 Monate begrenzt. Da das Finanzressort die Liquidität ausschließlich im Rahmen des Cashmanagements sicherstellte, nahm es im Jahr 2020 keine Kassenverstärkungskredite auf.

#### **4.3.12 Derivate**

- 88 Die Ermächtigung, neue Derivatgeschäfte zur Absicherung künftiger Zinszahlungen abzuschließen, nahm Bremen im Jahr 2020 nicht in Anspruch. Zinskonditionen für Altverträge waren weiterhin über bereits bestehende Derivate abgesichert. Das Finanzressort nahm ausschließlich neue Besicherungen für Altverträge vor. Die Besicherungen wurden über Kredite mit einer Laufzeit von bis zu zwei Jahren finanziert.

#### **4.3.13 Weitere Kreditermächtigungen**

- 89 Das Finanzressort nahm auch die Ermächtigungen nicht in Anspruch, die es ihm erlaubt hätten, unter bestimmten Voraussetzungen Kreditverpflichtungen für verschiedene Zwecke einzugehen, beispielsweise zur vorzeitigen Tilgung von Schulden oder zum Kauf von Inhaberschuldverschreibungen.

#### **4.3.14 Entschuldung der Stadtgemeinden**

- 90 In Bremen gilt die Schuldenbremse nicht nur für das Land, sondern auch für die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven. Das Land entschuldete beide Stadtgemeinden zum 1. Januar 2020. Es übernahm Schulden der Stadtgemeinde Bremen in Höhe von rd. 8,6 Mrd. € und der Stadtgemeinde Bremerhaven in Höhe von rd. 1,7 Mrd. €. Das Land hat seit dem 1. Januar 2020 den für diese Verbindlichkeiten fällig werdenden Schuldendienst zu tragen.

#### **4.3.15 Staatsschuldbuch**

- 91 Für das Land und seine Sondervermögen wird ein Staatsschuldbuch geführt (§ 1 Bremisches Schuldbuchgesetz). In das Staatsschuldbuch werden Forderungen gegen die Gebietskörperschaft Land einschließlich ihrer Sondervermögen eingetragen. Diese Staatsschulden können in Schuldverschreibungen

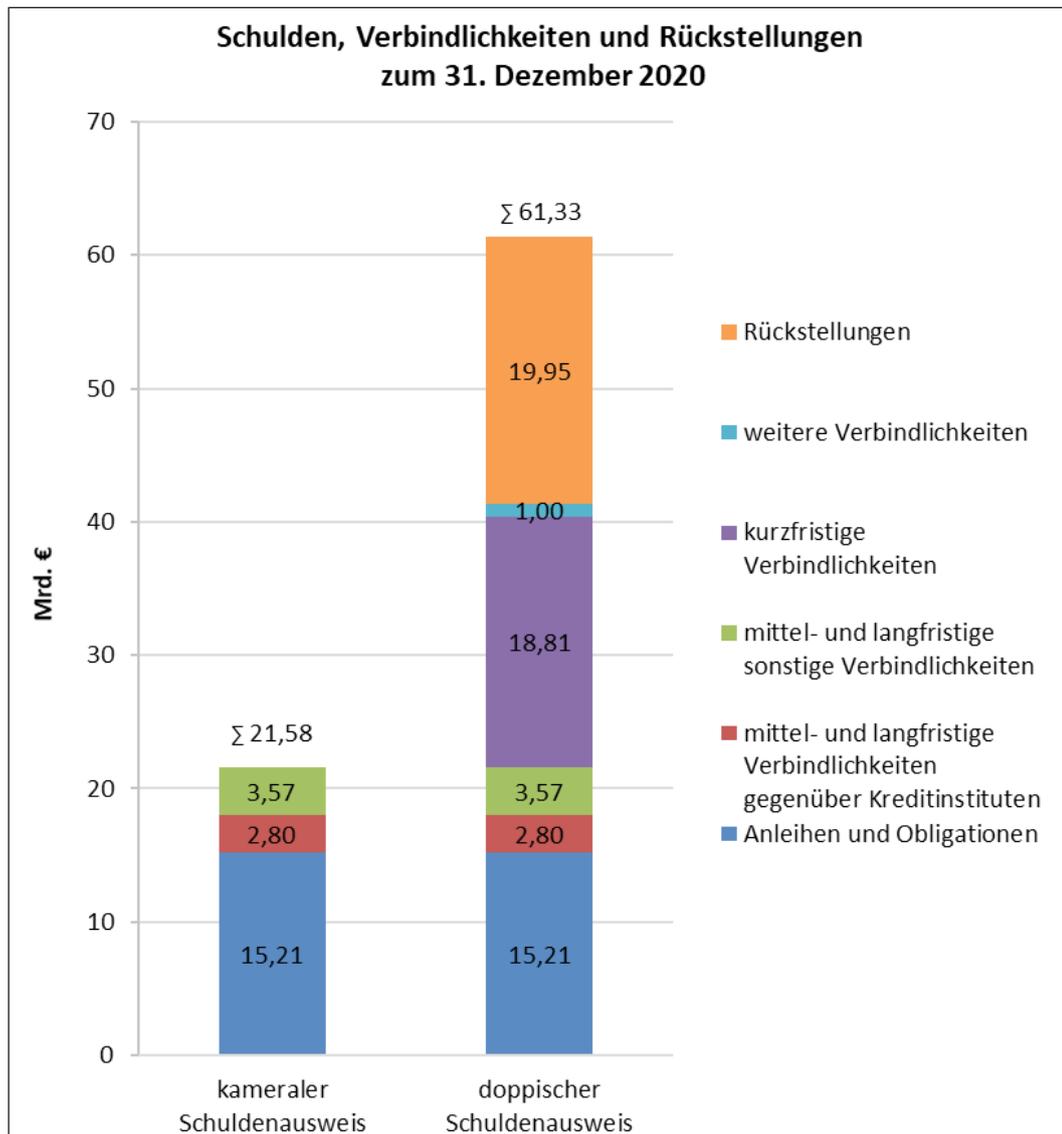


verbrieft werden. Tatsächlich sind die Forderungen der Gläubigerinnen und Gläubiger jedoch nicht verbrieft, sondern ihre Ansprüche entstehen mit dem Eintrag in das Staatsschuldbuch.

- 92 Überdies dient das Staatsschuldbuch der Dokumentation und Verwaltung der dort eingetragenen Schulden und sonstigen Verbindlichkeiten. Es ist ein öffentliches Register und enthält nur die in § 2 Bremisches Schuldbuchgesetz definierten Schuldbuchforderungen. Da es keine weiteren Schulden berücksichtigt, kann der aktuelle Gesamtbestand der Verbindlichkeiten des Landes und seiner Sondervermögen dem Staatsschuldbuch nicht entnommen werden.
- 93 Das Finanzressort legt jährlich eine stichtagsbezogene Aufstellung zum 31. Dezember über die Veränderungen der im Staatsschuldbuch erfassten Verbindlichkeiten vor. Im Jahr 2020 gab es zwölf Abgänge von insgesamt rd. 9 Mrd. € und 19 Zugänge von insgesamt rd. 16,8 Mrd. €. Die Summe der Verbindlichkeiten erhöhte sich von rd. 17,6 Mrd. € zum 31. Dezember 2019 um rd. 7,8 Mrd. € auf rd. 25,4 Mrd. € zum 31. Dezember 2020. Die Besicherung von Derivaten führte wie schon im Jahr 2019 zu der größten Veränderung gegenüber dem Vorjahr. Das Schuldbuch wies dafür am Jahresende 2020 Kredite von rd. 13,8 Mrd. € aus.

#### **4.3.16 Doppisch ausgewiesene Schulden**

- 94 Doppisch werden Schulden als Verbindlichkeiten auf der Passivseite der Vermögensrechnung dargestellt. Die Verbindlichkeiten umfassten im Jahr 2020 im Wesentlichen die Positionen Anleihen und Obligationen sowie Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten, aus Lieferungen und Leistungen, gegenüber verbundenen Unternehmen und Einrichtungen mit und ohne Beteiligungsverhältnis sowie Verbindlichkeiten aus Steuerverteilung und Finanzausgleichsbeziehungen. Wie im Vorjahr bildeten die Anleihen und Obligationen mit rd. 15,2 Mrd. € eine der größten Positionen der Verbindlichkeiten. Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten betragen zum 31. Dezember 2020 rd. 2,8 Mrd. €.
- 95 In der folgenden Grafik ist die kameral ausgewiesene Verschuldung den doppisch dargestellten Schulden zum Bilanzstichtag gegenübergestellt.

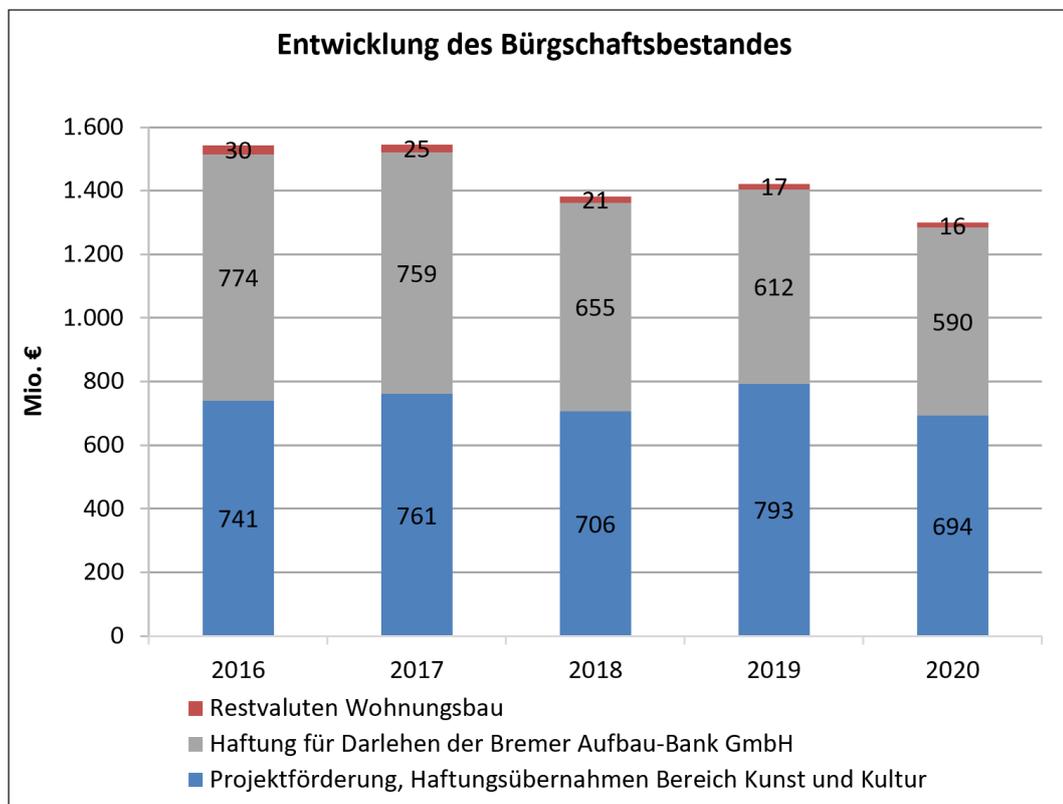


- 96 Für das Land und die Stadtgemeinde Bremen wiesen die Haushaltsrechnungen zum 31. Dezember 2020 rd. 21,58 Mrd. € Schulden aus. Dabei wurden kurzfristige sowie weitere Verbindlichkeiten, beispielsweise Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen sowie aus Steuerverteilung und Finanzausgleichsbeziehungen, von insgesamt rd. 19,81 Mrd. € kameral nicht berücksichtigt. In den doppisch ausgewiesenen Schuldenstand flossen sie jedoch ebenso ein wie die Rückstellungen von rd. 19,95 Mrd. €.
- 97 Schulden der Eigenbetriebe und Sondervermögen werden kameral grundsätzlich als Schulden des Landes ausgewiesen. Doppisch sind diese Positionen auf der Aktivseite unter den Anteilen an verbundenen Unternehmen und Einrichtungen enthalten, weil die Haushalts- und Wirtschaftszahlen bisher nicht in einer sog. Konzernbilanz konsolidiert werden.



#### 4.4 Bürgschaften, Garantien und Treuhandvermögen

- 98 Das Finanzressort konnte nach dem HG 2020 neue Bürgschaften, Garantien oder sonstige Gewährleistungen von bis zu 636 Mio. € übernehmen. Dieser Betrag teilte sich auf in die Förderung von Projekten, für die Mithaftungen bis zu 610 Mio. € eingegangen werden durften, und die Deckung des Risikos aus der Mithaftung für Leihgaben von Kunst- sowie Kulturobjekten bis zu 26 Mio. €. Davon machte das Finanzressort keinen Gebrauch.
- 99 Die Senatorin für Klimaschutz, Umwelt, Mobilität, Stadtentwicklung und Wohnungsbau war nach dem HG 2020 ermächtigt, Bürgschaften von bis zu insgesamt 5 Mio. € für die Förderung des Wohnungsbaus sowie die Modernisierung und Instandsetzung von Wohnungen einzugehen. Die Ermächtigung wurde nicht in Anspruch genommen.
- 100 Nach dem Gesetz zur Übertragung von Aufgaben staatlicher Förderung auf juristische Personen des privaten Rechts (Beleihungsgesetz) haftet die Freie Hansestadt Bremen zudem u. a. für von der Bremer Aufbau-Bank GmbH aufgenommene Darlehen. Eine betragsmäßige Begrenzung sieht das Gesetz nicht vor.
- 101 Der Bestand der Bürgschaften entwickelte sich im Zeitraum von 2016 bis 2020 kameral wie folgt.



- 102 Der Gesamtbestand an Bürgschaften betrug für Projektförderungen sowie Haftungsübernahmen im Bereich Kunst und Kultur zum 31. Dezember 2020 rd. 694 Mio. €. Im Jahr 2020 gab es keine Zugänge. Zum Ende des Jahres 2020 waren Abgänge von rd. 90 Mio. € und Tilgungen von rd. 9 Mio. € zu verzeichnen, sodass sich der Bestand um rd. 99 Mio. € reduzierte. Die Restwertstellungen der Bürgschaften für den Wohnungsbau beliefen sich zum Jahresende auf rd. 16 Mio. € und waren damit um rd. 1 Mio. € geringer als im Vorjahr. Die Darlehensverpflichtungen der Bremer Aufbau-Bank GmbH betragen zum 31. Dezember 2020 rd. 590 Mio. €.
- 103 Das Finanzressort wies demgegenüber im Vermögensnachweis zur Haushaltsrechnung des Jahres 2020 fälschlicherweise einen Betrag von rd. 123 Mio. € als Endbestand für die Darlehensverpflichtungen der Bremer Aufbau-Bank GmbH aus. Zudem gab es einen Anfangsbestand für das Jahr 2020 von rd. 128 Mio. € an. Der korrekte Wert betrug rd. 612 Mio. €. Das Finanzressort legte dabei den im Vermögensnachweis angegebenen Beträgen jeweils irrtümlicherweise die Eventualverbindlichkeiten aus Bürgschaften sowie aus Gewährleistungen der Bremer Aufbau-Bank GmbH und nicht deren Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten zugrunde. Es hat diesen Fehler eingeräumt.
- 104 Das Finanzressort berichtete im Anhang des Geschäftsberichts unter den sonstigen Angaben über die Haftungsverhältnisse aus Bürgschaften. Hierzu stellte es doppisch als verbleibendes Haftungsrisiko einen Bürgschaftsbestand von knapp 1,41 Mrd. € abzüglich der gebildeten Rückstellungen von 278 T€ dar.
- 105 Ferner weist der Geschäftsbericht Finanzanlagen der Freien Hansestadt Bremen mit negativem Eigenkapital als Eventualverbindlichkeiten aus und bildet damit das sich daraus ergebende Risiko ab. Im Geschäftsjahr 2020 waren unter den Eventualverbindlichkeiten drei Einrichtungen mit einem bremischen Anteil am Eigenkapital von rd. -3,2 Mio. € dargestellt. Kameral wurden Eventualverbindlichkeiten systemgerecht nicht benannt.

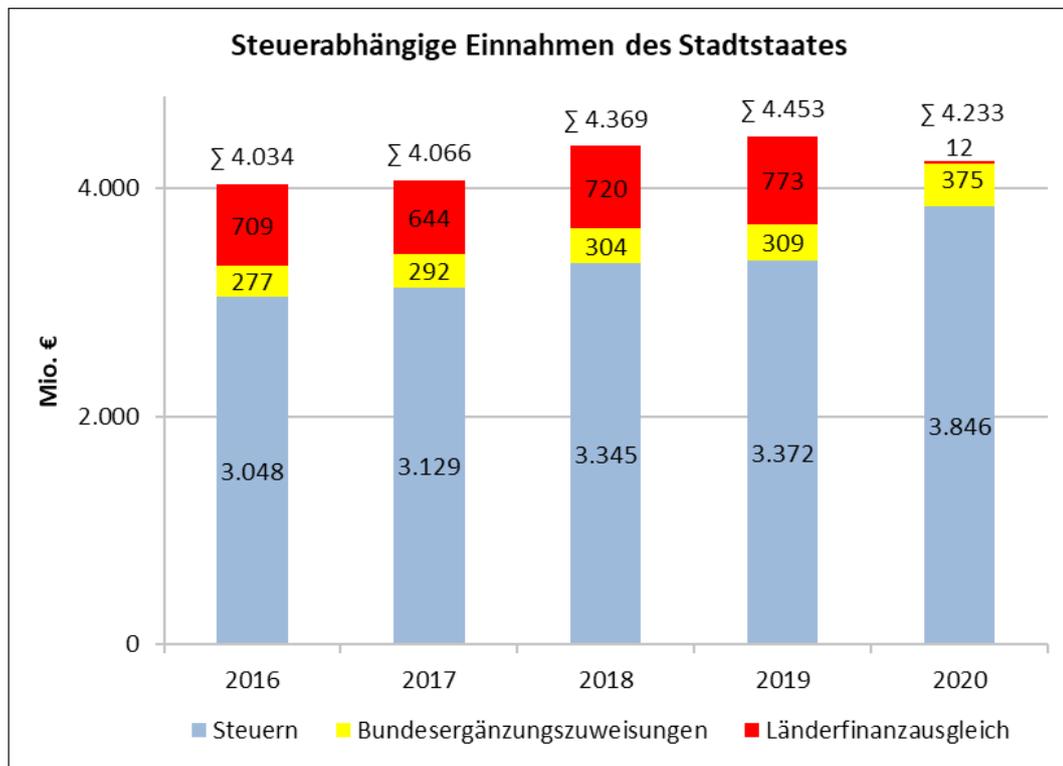
## **5 Haushaltsentwicklung des Stadtstaates**

### **5.1 Steuern und steuerähnliche Erträge**

- 106 Der Stadtstaat Bremen besteht aus den drei Gebietskörperschaften Land Bremen und den beiden Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven. Steuerabhängige Einnahmen bzw. Erträge sind die wesentliche Einnahmequelle Bremens. Kameral setzten sie sich 2020 aus den Steuern, einer Nachzahlung aus dem abgelösten Länderfinanzausgleich sowie den allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen zusammen. Doppisch wird unterteilt in Steuern und

ähnliche Erträge, solche aus Finanzausgleichsbeziehungen sowie aus Zuweisungen und Zuschüssen.

- 107 Die folgende Grafik zeigt die Entwicklung der steuerabhängigen Einnahmen des Stadtstaates in kameraler Darstellung im Zeitraum von 2016 bis 2020.



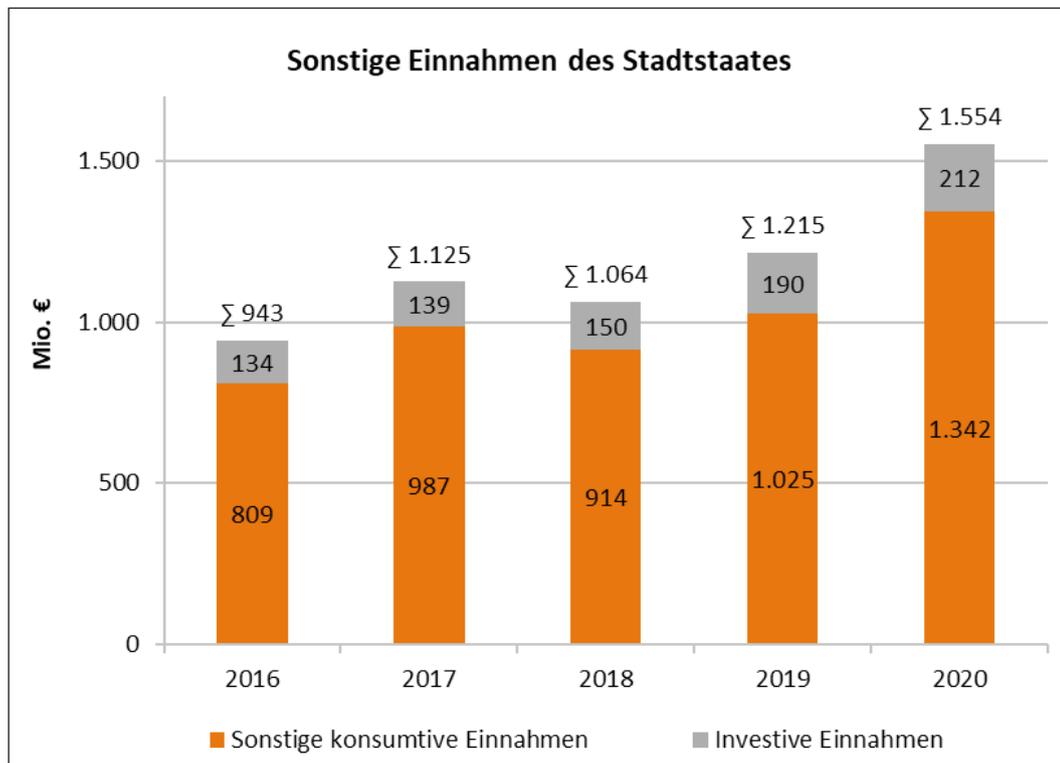
- 108 Die steuerabhängigen Einnahmen fielen 2020 von rd. 4,45 Mrd. € im Vorjahr auf rd. 4,23 Mrd. €. Mit rd. 220 Mio. € entspricht dies einer Reduzierung von knapp 5 %.
- 109 Die Summe der doppisch erfassten Erträge aus Steuern und steuerähnlichen Erträgen sowie Finanzausgleichsbeziehungen war nur leicht rückgängig um rd. 41 Mio. €, und zwar von rd. 4,65 Mrd. € im Jahr 2019 auf rd. 4,61 Mrd. € im Jahr 2020. Das von der Kameralistik abweichende Ergebnis ist insbesondere mit unterschiedlichen zeitlichen Zuordnungen in den beiden Buchungssystemen zu erklären.

## 5.2 Sanierungshilfen

- 110 Im Jahr 2020 erhielt Bremen nach dem Sanierungshilfengesetz und der dazu abgeschlossenen Verwaltungsvereinbarung erstmalig Sanierungshilfen in Höhe von 400 Mio. €. Diese Hilfen lösten die bis einschließlich 2019 vorgesehenen Konsolidierungshilfen in Höhe von jährlich 300 Mio. € ab.

### 5.3 Sonstige konsumtive und investive Einnahmen sowie Erträge

- 111 Zusätzlich zu den steuerabhängigen Einnahmen erzielt Bremen noch eine Vielzahl weiterer Einnahmen, z. B. Kostenerstattungen des Bundes, Einnahmen aus Gebühren und Bußgeldern sowie aus Vermögensveräußerungen. Auch bei diesen Einnahmearten kann es aufgrund unterschiedlicher zeitlicher Zuordnung oder systembedingt zu abweichenden Ergebnissen in der kameralen und der doppischen Rechnungslegung kommen. Doppisch werden neben Erträgen aus Zuweisungen und Zuschüssen auch Erträge aus Verwaltungstätigkeit, Umsatzerlöse und sonstige Erträge erfasst, beispielsweise Erträge aus der Auflösung von Sonderposten oder Rückstellungen. Diese beiden Positionen werden kameral nicht berücksichtigt.
- 112 Die folgende Grafik zeigt die kameralen Entwicklung der sonstigen konsumtiven und der investiven Einnahmen des Stadtstaates im Zeitraum von 2016 bis 2020.



- 113 Die investiven und sonstigen konsumtiven Einnahmen betragen im Jahr 2019 rd. 1,22 Mrd. €. Wie im Vorjahr stiegen sie auch 2020, und zwar um rd. 339 Mio. € auf rd. 1,55 Mrd. €.
- 114 Doppisch beliefen sich die Erträge aus Zuweisungen und Zuschüssen sowie aus Verwaltungstätigkeit, Umsatzerlöse und sonstige Erträge im Jahr 2020 auf rd. 1,54 Mrd. €. Im Vorjahr waren es rd. 931 Mio. € gewesen.

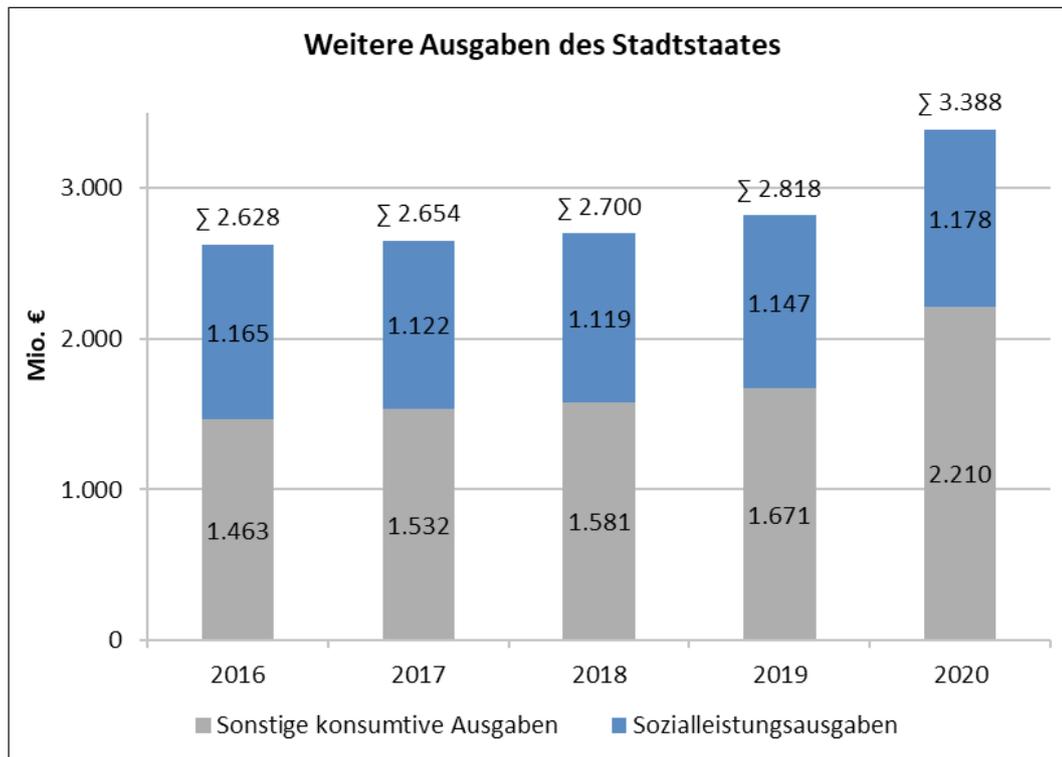


#### 5.4 Personalausgaben und Personalaufwand

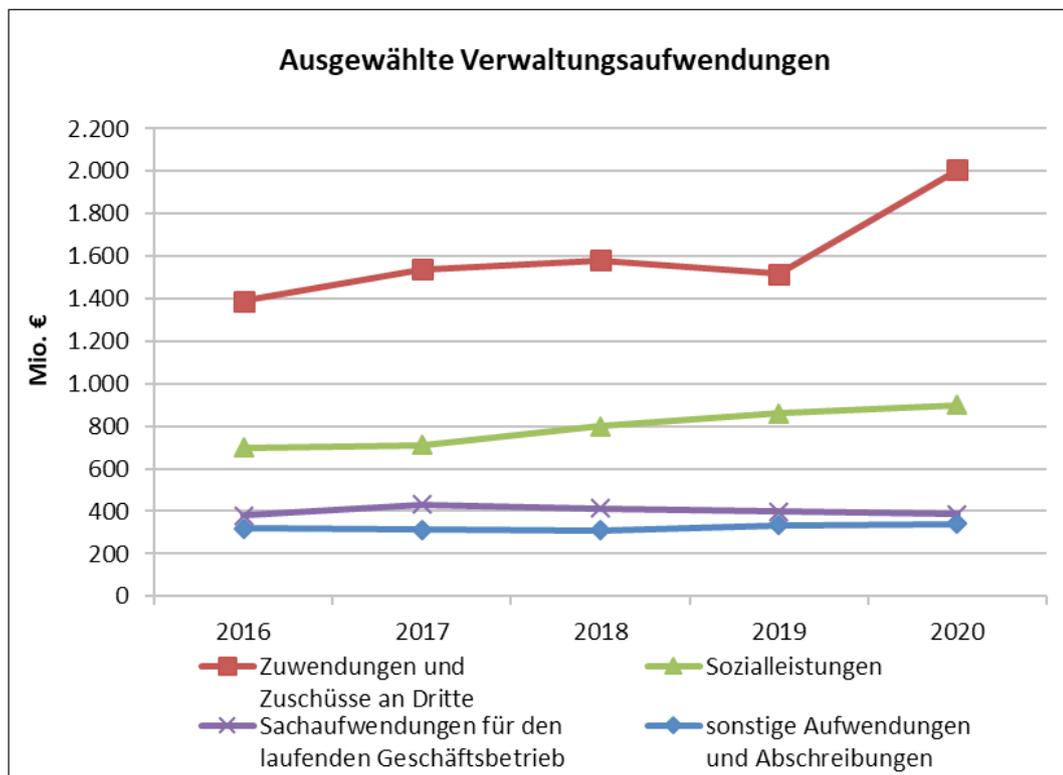
- 115 Kameral und doppisch weichen die Personalausgaben bzw. der Personalaufwand deutlich voneinander ab. In der Kameralistik wird der Versorgungsanspruch, den Beamtinnen und Beamte während ihrer aktiven Phase erwerben, nicht berücksichtigt. Doppisch wird dieser Anspruch in Form von Rückstellungen erfasst. Dazu wird berechnet, wie hoch die zum 31. Dezember des jeweiligen Jahres zurückzulegende Summe sein müsste, um künftig die Ansprüche bedienen zu können. Die saldierten Zu- und Abgänge gegenüber dem Vorjahr werden als Personalaufwand ausgewiesen.
- 116 Kameral setzen sich die Personalausgaben aus Ausgaben für aktiv Beschäftigte und Versorgungsausgaben zusammen. Der Stadtstaat wendete im Jahr 2020 für aktiv Beschäftigte rd. 1,29 Mrd. € auf, während im Vorjahr der Betrag noch bei rd. 1,21 Mrd. € gelegen hatte. Seine Versorgungsausgaben stiegen von rd. 533 Mio. € im Jahr 2019 auf rd. 551 Mio. € im Jahr 2020. Doppisch setzt sich der Personalaufwand mit rd. 330 Mio. € aus Entgelten, rd. 624 Mio. € aus Bezügen sowie 3,47 Mrd. € aus sozialen Abgaben und Aufwendungen für Altersversorgung und Unterstützung zusammen. Ein Bestandteil der Aufwendungen für Altersversorgung und Unterstützung ist die Zuführung zur Rückstellung für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen. Sie betrug im Jahr 2020 rd. 2,85 Mrd. €. Gegenüber dem Vorjahr erhöhte sie sich um rd. 683 Mio. €.

#### 5.5 Weitere konsumtive Ausgaben sowie Aufwendungen

- 117 Kameral weist Bremen bei den weiteren konsumtiven Ausgaben die Sozialausgaben gesondert aus. Alle darüber hinausgehenden konsumtiven Ausgaben werden als sonstige konsumtive Ausgaben in einer Summe dargestellt. Doppisch wird differenziert nach Aufwendungen für Verwaltungstätigkeit, Sozialleistungen, Personalaufwand, Abschreibungen, Aufwendungen für Zuweisungen und Zuschüsse sowie nach sonstigen Aufwendungen.
- 118 Die folgende Grafik zeigt die kamerale Entwicklung der weiteren konsumtiven Ausgaben des Stadtstaates im Zeitraum von 2016 bis 2020.



- 119 Wie in den Vorjahren stiegen sowohl die sonstigen konsumtiven Ausgaben als auch die Ausgaben für Sozialleistungen an. Die Steigerung belief sich im Jahr 2020 insgesamt auf rd. 570 Mio. € im Vergleich zum Jahr 2019. Die sonstigen konsumtiven Ausgaben erhöhten sich um rd. 539 Mio. € auf rd. 2,21 Mrd. €, wovon allein rd. 315 Mio. € auf pandemiebedingte Ausgaben entfielen. Die Sozialleistungen stiegen um rd. 31 Mio. € auf rd. 1,18 Mrd. €.
- 120 Demgegenüber stellten sich ausgewählte Aufwendungen in den Jahren 2016 bis 2020 doppisch wie folgt dar.



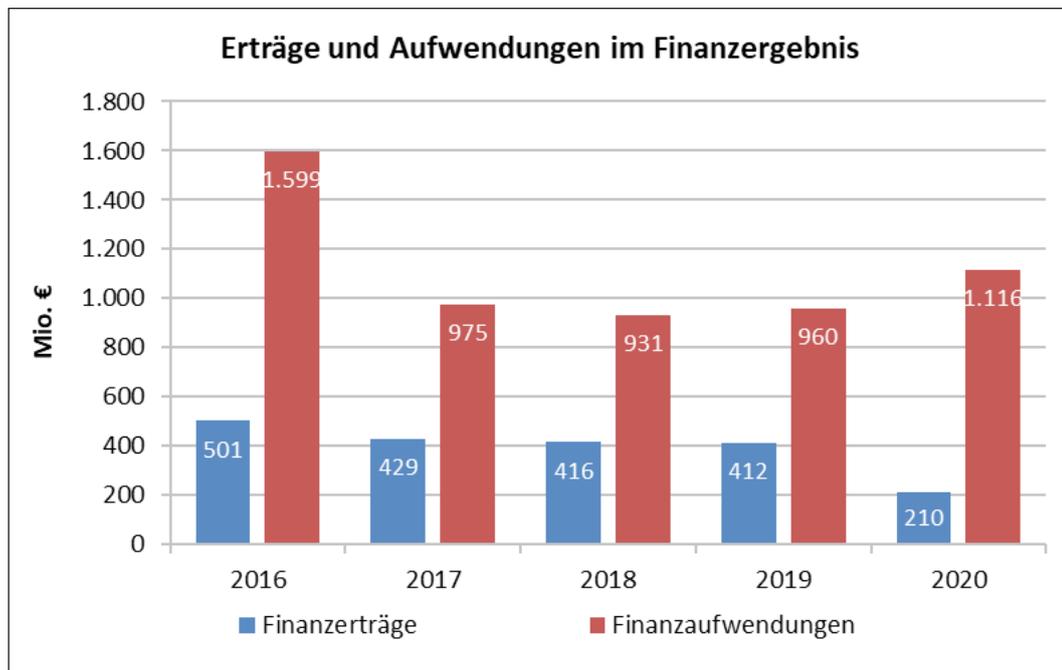
- 121 Die Verwaltungsaufwendungen betragen im Jahr 2020 ohne den Personalaufwand (s. Tz. 116) insgesamt rd. 4,18 Mrd. €. Sie umfassten die in der Grafik dargestellten ausgewählten Aufwendungen für Zuwendungen und Zuschüsse an Dritte (ohne Bremerhaven) mit rd. 2,01 Mrd. €, Sozialleistungen mit rd. 901 Mio. € und Sachaufwendungen für den laufenden Geschäftsbetrieb mit rd. 388 Mio. €. Ferner enthielten sie Zuweisungen an Bremerhaven von rd. 543 Mio. €, Abschreibungen mit rd. 146 Mio. € und rd. 195 Mio. € für sonstige Aufwendungen.

## 5.6 Zinsen

- 122 Zinszahlungen werden kameral und doppisch ebenfalls unterschiedlich bewertet. Kameral sind Zinszahlungen Bestandteil der bereinigten Ausgaben und somit der Verwaltungsausgaben, während sie sich doppisch nicht im Verwaltungsergebnis, sondern im Finanzergebnis auswirken. Der Haushaltsplan kann durch Haushaltsvermerke zulassen, dass kameral Einnahmen aus Zinssicherungsgeschäften bei den Zinsausgaben abgezogen werden. Im Jahr 2020 reduzierten sich die Zinszahlungen des Stadtstaates um rd. 19 Mio. € auf rd. 603 Mio. €.
- 123 Ein anderes Bild zeigte sich in der Doppik beim Finanzergebnis, das sich aus Erträgen aus Beteiligungen, Erträgen aus anderen Wertpapieren und Ausleihungen,

sonstigen Zinsen und ähnlichen Erträgen, Abschreibungen aus Finanzanlagen sowie Zinsen und ähnlichen Aufwendungen zusammensetzt.

- 124 Die Entwicklung der Erträge und Aufwendungen des Finanzergebnisses von 2016 bis 2020 ist der folgenden Grafik zu entnehmen.



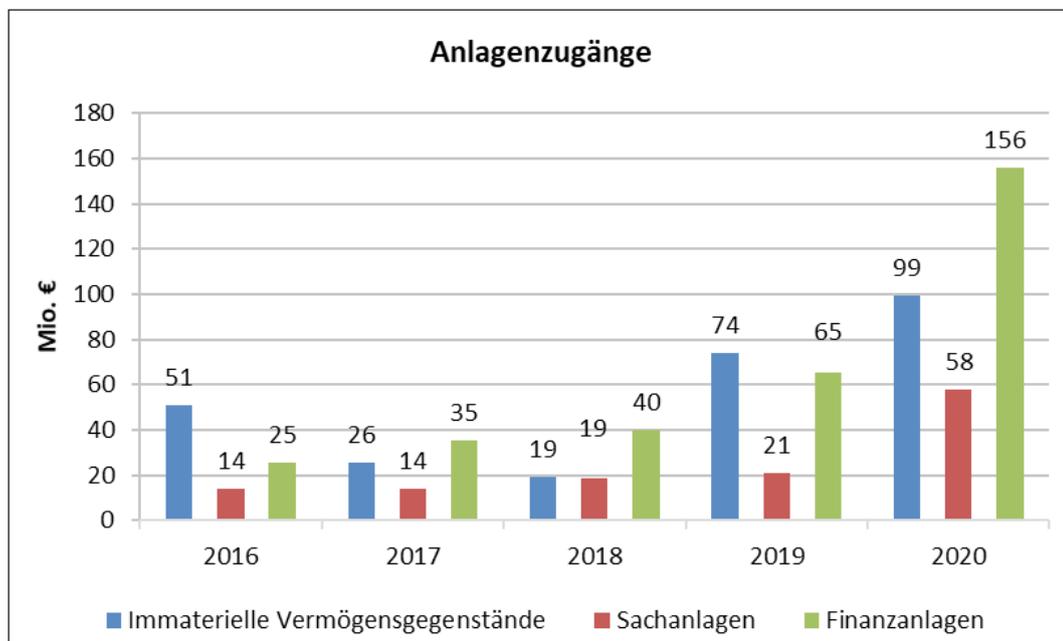
- 125 Die Finanzerträge und Finanzaufwendungen hielten sich zwischen den Jahren 2017 und 2019 mit nur leichten Schwankungen auf jeweils nahezu konstantem Niveau. Im Jahr 2020 halbierten sich die Erträge auf rd. 210 Mio. €, während die Aufwendungen insbesondere durch Abschreibungen auf Finanzanlagen auf rd. 1.116 Mio. € anstiegen.

## 5.7 Investitionen

- 126 Investitionen sind kameral wie doppisch im Wesentlichen nach gleichen Maßstäben zu behandeln. Kameral werden Investitionen ausschließlich als Ausgabe dargestellt. Doppisch sind die Investitionen im Anlage- sowie Umlaufvermögen und damit in der Vermögensrechnung auszuweisen. Der weit überwiegende Teil der kameralen Investitionen ist doppisch dem Anlagevermögen zuzurechnen. Im Umlaufvermögen werden lediglich Ausgaben für kurzfristige Maßnahmen ausgewiesen, d. h. solche mit Mittelbindungen von weniger als einem Jahr. So kurzfristige Bindungen stellen jedoch die Ausnahme dar.
- 127 Die nachstehende Grafik zeigt die Entwicklung der kameral gebuchten Investitionsausgaben des Stadtstaates von 2016 bis 2020.



- 128 Seit dem Jahr 2016 stiegen die Investitionen des Stadtstaates von rd. 457 Mio. € um rd. 215 Mio. € auf rd. 672 Mio. € im Jahr 2020. Dies entspricht einer Steigerung innerhalb von fünf Jahren um rd. 47 %.
- 129 Doppisch stellten sich die Anlagenzugänge für die Jahre 2016 bis 2020 wie folgt dar.

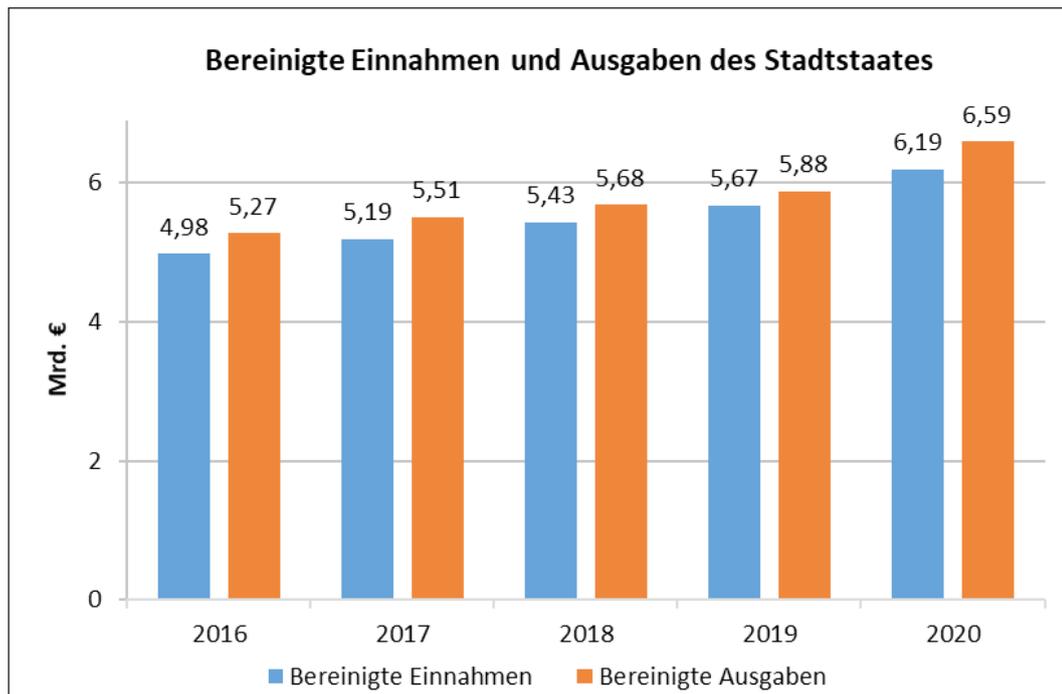


- 130 Die meisten Anlagenzugänge des Jahres 2020 waren mit rd. 99 Mio. € im Bereich der immateriellen Vermögensgegenstände und mit rd. 156 Mio. € bei den Finanzanlagen zu verzeichnen. Bei den immateriellen Vermögensgegenständen

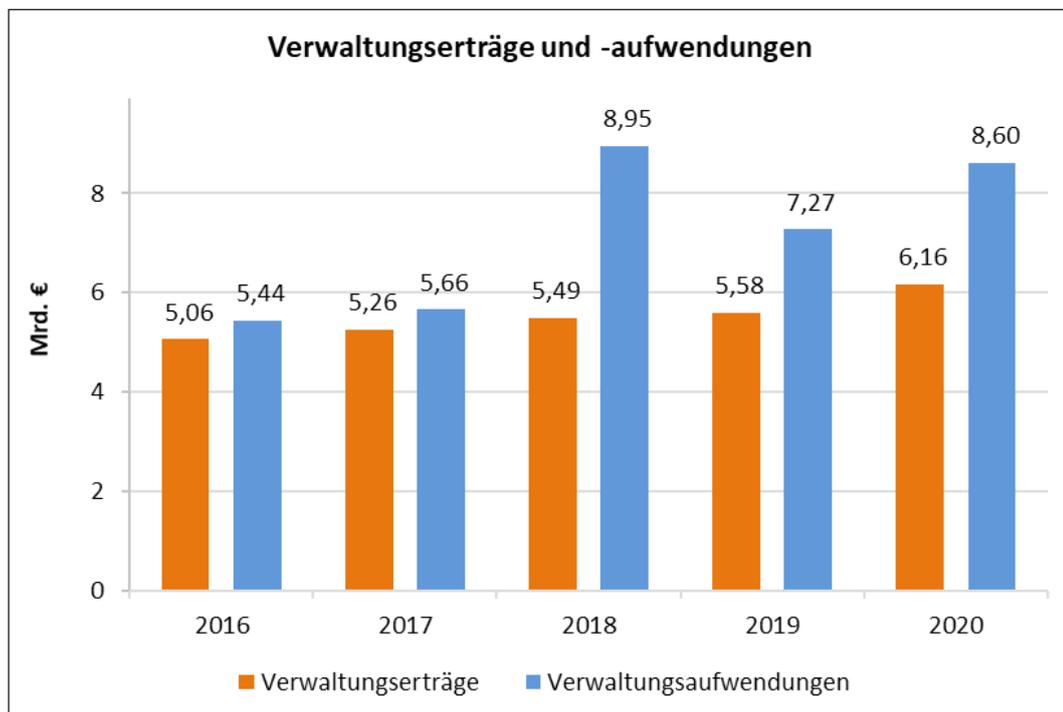
handelte es sich mit rd. 93 Mio. € um Zugänge bei der Position geleistete Investitionszuweisungen und -zuschüsse.

## 5.8 Haushaltsabschluss

- 131 Kameral ergibt die Differenz zwischen den bereinigten Einnahmen und Ausgaben den Finanzierungssaldo. Die folgende Grafik zeigt die Entwicklung der bereinigten Einnahmen und Ausgaben des Stadtstaates im Zeitraum von 2016 bis 2020.



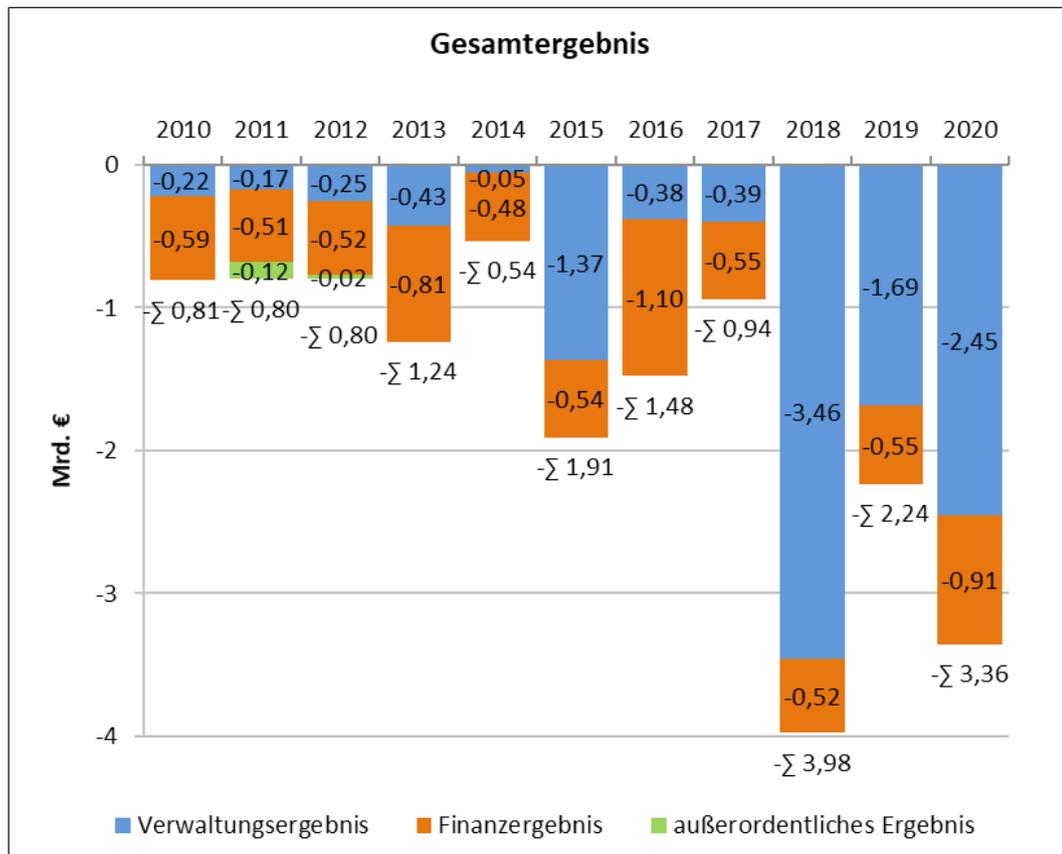
- 132 Der Trend bei den bereinigten Einnahmen war auch im Jahr 2020 mit einem Zuwachs von rd. 518 Mio. € auf rd. 6,19 Mrd. € weiterhin positiv. Die bereinigten Ausgaben stiegen allerdings ebenfalls, und zwar auf rd. 6,59 Mrd. €. Die Steigerungsrate gegenüber dem Vorjahr war mit rd. 716 Mio. € höher als die der bereinigten Einnahmen. Wie in den Vorjahren ergab sich somit ein negativer Finanzierungssaldo, und zwar von rd. 405 Mio. €.
- 133 Die folgende Grafik zeigt die Entwicklung der doppelischen Verwaltungserträge und -aufwendungen des Landes und der Stadtgemeinde Bremen von 2016 bis 2020.



- 134 Im Jahr 2020 stiegen die Verwaltungserträge um rd. 573 Mio. € auf rd. 6,16 Mrd. €. Die Verwaltungsaufwendungen erhöhten sich aber ebenfalls gegenüber dem Vorjahr um rd. 1,33 Mrd. €. Sie betragen für das Jahr 2020 rd. 8,6 Mrd. €. Diese Erhöhung ergab sich insbesondere aus einer gegenüber dem Vorjahr um rd. 683 Mio. € höheren Zuführung zur Rückstellung für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen. Die Differenz zwischen den Verwaltungserträgen und den Verwaltungsaufwendungen betrug im Jahr 2020 rd. 2,45 Mrd. €. Das bedeutete eine Verschlechterung gegenüber dem Vorjahr um rd. 760 Mio. €.

## 5.9 Gesamtergebnis

- 135 Das in der Doppik dargestellte Gesamtergebnis setzt sich im Wesentlichen aus dem Verwaltungsergebnis, bestehend aus Verwaltungserträgen und Verwaltungsaufwendungen, sowie dem Finanzergebnis zusammen. Wie es sich seit dem Jahr 2010 entwickelte, zeigt die nachstehende Grafik.



- 136 Wie in den Vorjahren wies Bremen auch im Jahr 2020 für das Land und die Stadtgemeinde Bremen ein negatives Gesamtergebnis aus, und zwar in Höhe von rd. 3,36 Mrd. €. Es verschlechterte sich im Jahr 2020 im Vergleich zum Vorjahr um rd. 1,12 Mrd. €. Das Verwaltungsergebnis verringerte sich insgesamt um rd. 0,76 Mrd. €. Allein der Aufwand zur Erhöhung der Rückstellung für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen belastete das Verwaltungsergebnis mit rd. 2,85 Mrd. € (s. Tz. 65). Die Zuführung zu dieser Rückstellung war damit um rd. 0,68 Mrd. € höher als im Vorjahr. Das Finanzergebnis veränderte sich im Saldo um rd. 0,36 Mrd. €. Es war insbesondere durch um rd. 0,17 Mrd. € verringerte Erträge aus anderen Wertpapieren und Ausleihungen gesunken. Hierbei handelte es sich vor allem um entfallene Zinserträge aufgrund der Entschuldung der Kommunen Bremen und Bremerhaven. Überdies ist das Finanzergebnis mit rd. 0,19 Mrd. € aufgrund von höheren Abschreibungen auf Finanzanlagen belastet.



## 6 Haushaltssanierung

### 6.1 Strukturelle Nettokreditaufnahme

- 137 Die in der bremischen Landesverfassung verankerte Schuldenbremse mit ihren Ausführungsbestimmungen in der Landeshaushaltsordnung gestattet es seit 2020 nur ausnahmsweise und unter sehr engen Voraussetzungen, im Saldo neue Kredite aufzunehmen (s. Tz. 70 ff.). Ein ausgeglichener Haushalt ist für die Aufstellung und den Abschluss des Haushalts grundsätzlich vorgeschrieben.
- 138 Anders als im bisherigen Verfahren zur Überprüfung der Einhaltung der Konsolidierungsverpflichtung anhand des strukturellen Finanzierungssaldos wird nach dem Sanierungshilfengesetz der Fokus auf die strukturelle Nettokreditaufnahme gerichtet. Bei öffentlichen Haushalten ist die Nettokreditaufnahme die Summe der zugeflossenen finanziellen Mittel aus der Aufnahme neuer Kredite abzüglich der Tilgungen vorhandener Kredite. Diese Summe wird nach der Verwaltungsvereinbarung zum Sanierungshilfengesetz um finanzielle Transaktionen sowie um die Steuerabweichungskomponente (Konjunkturfekte) bereinigt und stellt sodann die strukturelle Nettokreditaufnahme dar.
- 139 Einer der wesentlichen Unterschiede zwischen der Konsolidierungs- und der Sanierungsphase betrifft den Umgang mit Rücklagen. Im Konsolidierungszeitraum 2010 bis 2019 spielten Rücklagen nur eine untergeordnete Rolle, weil sich deren Veränderungen nicht auf den strukturellen Finanzierungssaldo auswirkten. Mit dem Nettoneuverschuldungsverbot kommt den Rücklagen nun besondere Bedeutung zu, weil eine Entnahme aus einer Rücklage zwar eine Einnahme darstellt, eine Zuführung an sie aber eben auch eine Ausgabe (s. Tz. 35).
- 140 Für die Berechnung der strukturellen Nettokreditaufnahme wird in einem ersten Schritt die Nettokreditaufnahme ermittelt. Diese ergibt sich aus dem Finanzierungssaldo, den Rücklagenbewegungen und den Abrechnungen der Vorjahre. Bei der Ermittlung der Nettokreditaufnahme handelt es sich ausschließlich um einen rechnerischen Vorgang. Rücklagen sind in Bremen in der Regel nicht mit Geldmitteln hinterlegt, sondern stellen nur die Inanspruchnahme einer Ermächtigung dar, die sich auf die Aufnahme von Krediten beziehen kann. Kredite werden in diesem Fall erst zu dem Zeitpunkt aufgenommen, zu dem die Rücklagen tatsächlich zum Haushaltsausgleich herangezogen werden.
- 141 Die Nettokreditaufnahme ist anschließend um finanzielle Transaktionen und die Konjunkturkomponente zu bereinigen, mit dem Ergebnis der strukturellen Nettokreditaufnahme. Zu den finanziellen Transaktionen zählen Darlehensvergaben und -rückflüsse, Kreditaufnahmen und -tilgungen im öffentlichen Bereich sowie der Erwerb oder die Veräußerung von Beteiligungen. Die

Konjunkturkomponente berücksichtigt eine von der Normallage abweichende wirtschaftliche Entwicklung. Hierzu werden die steuerabhängigen Einnahmen u. a. um die Steuerabweichungskomponente unter Einbeziehung von Steuerrechtsänderungen bereinigt. Die Steuerabweichungskomponente bemisst sich dabei nach der Differenz zwischen tatsächlichen steuerabhängigen Ist-Einnahmen und in der Mai-Steuerschätzung des Vorjahres prognostizierten Einnahmen. Weitere Effekte konjunktureller Schwankungen werden durch ein hierfür festgelegtes Verfahren ermittelt.

- 142 Um die vom Stabilitätsrat veröffentlichten Daten zur strukturellen Nettokreditaufnahme des Stadtstaates mit denen für die Gebietskörperschaft Land vergleichen zu können, sind nachfolgend auch die Daten der Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven dargestellt. Die Ergebnisse für den Stadtstaat Bremen lassen sich allerdings nicht aus der Summe der sich für die drei Gebietskörperschaften jeweils ergebenden Haushaltsdaten ableiten, weil dafür die Bereinigungsbeträge zwischen den Gebietskörperschaften berücksichtigt werden müssten.

<b>Strukturelle Nettokreditaufnahme nach Haushaltsabschluss 2020, in Mio. €, gerundet</b>				
	<b>Land</b>	<b>Stadt- gemeinde Bremen</b>	<b>Stadt- gemeinde Bremer- haven</b>	<b>Stadtstaat</b>
Bereinigte Einnahmen	4.974	3.087	713	6.187
Bereinigte Ausgaben	5.179	3.281	718	6.592
<b>Finanzierungssaldo</b>	<b>-205</b>	<b>-194</b>	<b>-5</b>	<b>-404</b>
Rücklagenbewegung	105	-103	-32	-30
Abrechnung der Vorjahre (Konsolidierungshilfen für 2019, netto)	40	50	10	100
Nettokreditaufnahme	60	247	27	334
Strukturelle Bereinigungen	-140	-247	-27	-414
<b>Strukturelle Nettokreditaufnahme</b>	<b>-80</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>-80</b>

- 143 Die strukturelle Nettokreditaufnahme betrug im Jahr 2020 rd. -80 Mio. €. Damit schloss Bremen das Jahr mit einem strukturellen Überschuss ab. Ursache hierfür war u. a. die konjunkturelle Bereinigung um rd. 380 Mio. € infolge niedrigerer steuerabhängiger Einnahmen im Jahr 2020 als bei der Steuerschätzung prognostiziert. So war es trotz einer Nettokreditaufnahme von



rd. 334 Mio. € sogar möglich, strukturell in Höhe von rd. 80 Mio. € zu tilgen. Damit leistete Bremen - wie beabsichtigt - die nach dem Sanierungshilfengesetz und der zugehörigen Verwaltungsvereinbarung jahresdurchschnittlich vorgesehene Tilgungssumme. Obwohl die tatsächliche Einnahmesituation 2020 deutlich schlechter war als im Vorjahr, ist anzunehmen, dass voraussichtlich die Einhaltung der Sanierungsvorgaben durch Bremen festgestellt werden wird.

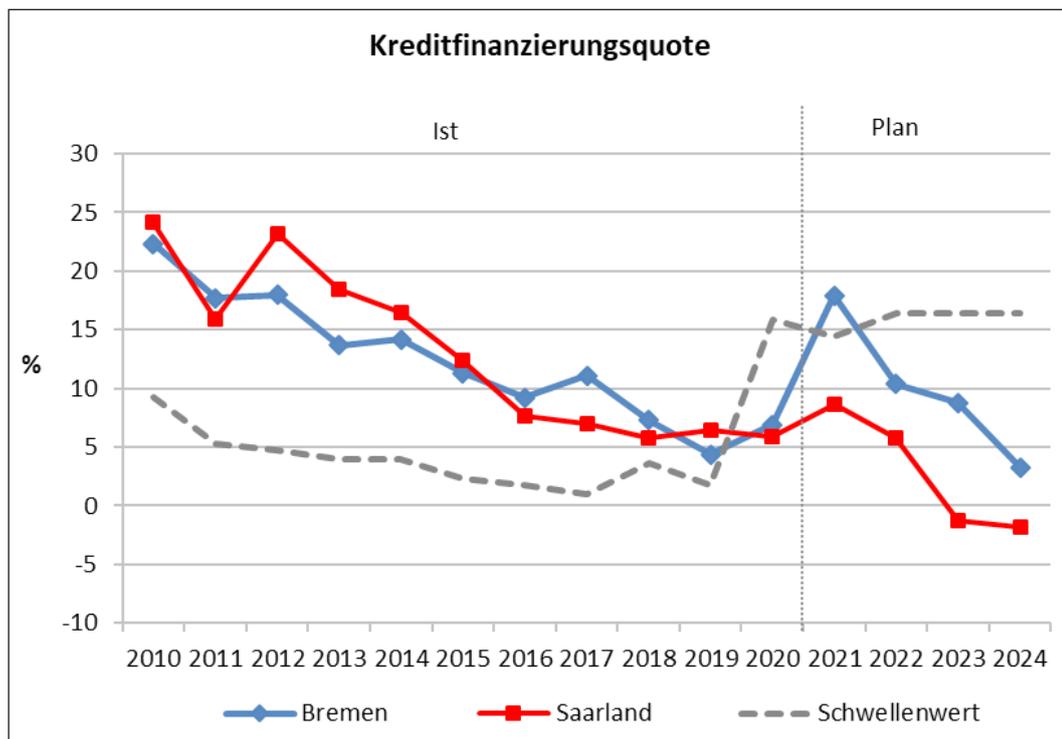
## **6.2 Haushaltsüberwachung**

### **6.2.1 Kennzahlen des Stabilitätsrats**

- 144 Der Stabilitätsrat hat die Aufgabe, auf drohende Haushaltsnotlagen im Bund und in den Ländern hinzuweisen sowie erforderlichenfalls ein Sanierungsprogramm zu vereinbaren. Grundlagen für diese Haushaltsüberwachung sind die jährlichen Berichte des Bundes und der Länder. Darin werden die Werte der vom Stabilitätsrat festgelegten Kennzahlen zur Haushaltslage und zur Finanzplanung abgebildet. Die Berichte enthalten zusätzlich eine Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung. Nach Beendigung der Konsolidierungshilfen erhält Bremen neben dem Saarland nach dem Sanierungshilfengesetz und der zugehörigen Verwaltungsvereinbarung unter bestimmten Bedingungen 400 Mio. € an Sanierungshilfen, um dauerhaft ausgeglichene Haushalte zu erreichen.
- 145 Der Stabilitätsrat überwacht die Haushalte anhand der Kennzahlen Kreditfinanzierungsquote, struktureller Pro-Kopf-Finanzierungssaldo, Pro-Kopf-Verschuldung und Zins-Steuer-Quote. Für die einzelnen Kennzahlen veröffentlicht er jährlich Schwellenwerte und zieht sie als Maßstab für seine Beurteilung heran, ob beim Bund oder in einem Land eine Haushaltsnotlage droht.

### **6.2.2 Kreditfinanzierungsquote**

- 146 Die Kreditfinanzierungsquote zeigt, welchen Anteil die Kredite an der Finanzierung der Ausgaben haben. Dabei wird auf die bereinigten Ausgaben abgestellt, also insbesondere die Kreditfinanzierung von Tilgungen (Umschuldungen) nicht eingerechnet. Der Schwellenwert gilt als überschritten, wenn im Berichtsjahr die Kreditfinanzierungsquote den Länderdurchschnitt um mehr als drei Prozentpunkte übersteigt. Für den Planungszeitraum wird dieser Schwellenwert um nochmals zwei Prozentpunkte erhöht.
- 147 Die folgende Grafik zeigt neben dem jährlichen Schwellenwert die Kreditfinanzierungsquoten für die beiden Sanierungshilfeneempfänger Bremen und Saarland auf Grundlage der abgeschlossenen Haushalte sowie der Haushalts- und der Finanzplanungen für die Jahre 2010 bis 2024.



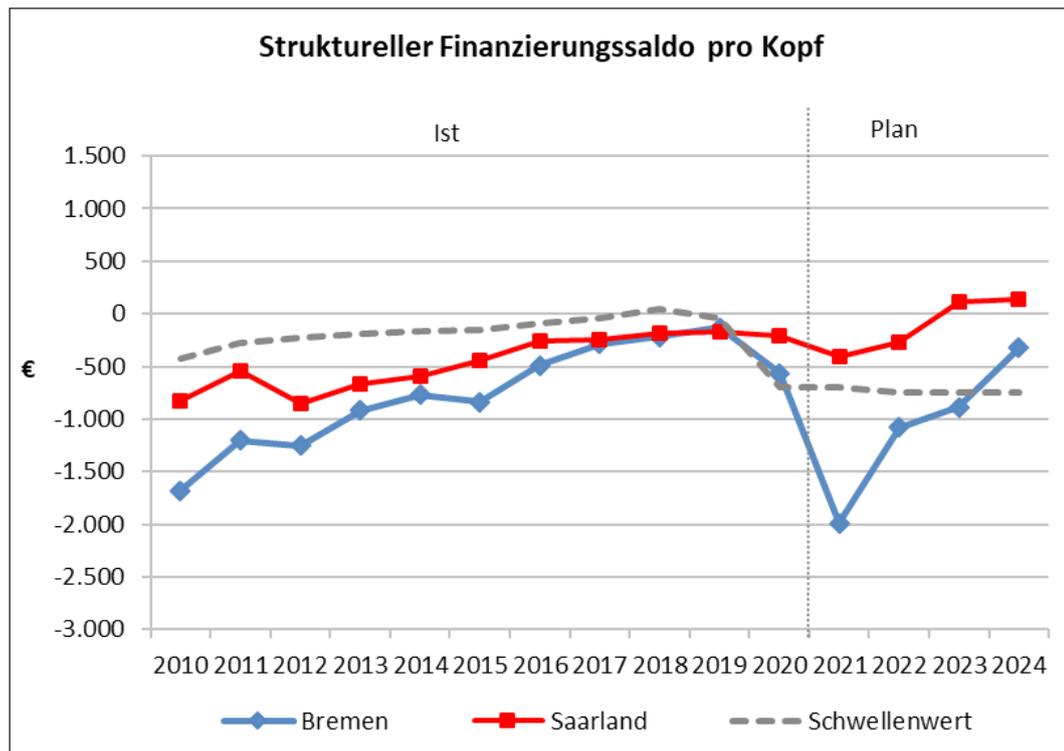
148 Die Einhaltung des Konsolidierungspfades führte in Bremen dazu, dass die Neuverschuldung in der Zeit von 2010 bis 2019 deutlich zurückging. Infolgedessen sank die Kreditfinanzierungsquote. Nachdem Bremen im Jahr 2010 noch mehr als 22 % seiner Ausgaben durch Kredite finanziert hatte, wies es im Jahr 2019, dem letzten Jahr des Konsolidierungszeitraums, nur noch 4,4 % als Kreditfinanzierungsquote aus. Trotz der konjunkturbedingten Kreditaufnahme konnte Bremen dem Stabilitätsrat für das Jahr 2020 mit 6,9 % eine nur um 2,5 Prozentpunkte höhere Kreditfinanzierungsquote als im Vorjahr melden. Damit lag die Quote unter dem Schwellenwert. Voraussichtlich wird sie im Jahr 2021 allerdings deutlich auf 17,9 % ansteigen und wieder über dem Schwellenwert liegen. Die Entwicklung im Saarland verlief ähnlich. Auch hier sank die Kreditfinanzierungsquote im Konsolidierungszeitraum stark ab. Danach stieg sie an, dürfte aber - der Prognose nach - erheblich unter dem Schwellenwert bleiben.

### 6.2.3 Struktureller Finanzierungssaldo pro Kopf

149 Der strukturelle Finanzierungssaldo pro Kopf ist eine weitere Kennzahl zur Beurteilung der Lage der öffentlichen Haushalte. Die Kennziffer ist auf die Kopfzahl der Bevölkerung bezogen, um die strukturellen Finanzierungssalden der Länder miteinander vergleichen zu können. Wenn der strukturelle Finanzierungssaldo pro Kopf im Berichtsjahr um mehr als 200 € niedriger als

im Länderdurchschnitt ausfällt, gilt der Schwellenwert für diese Kennzahl als überschritten. Für den Planungszeitraum wird er nochmals um 50 € verringert.

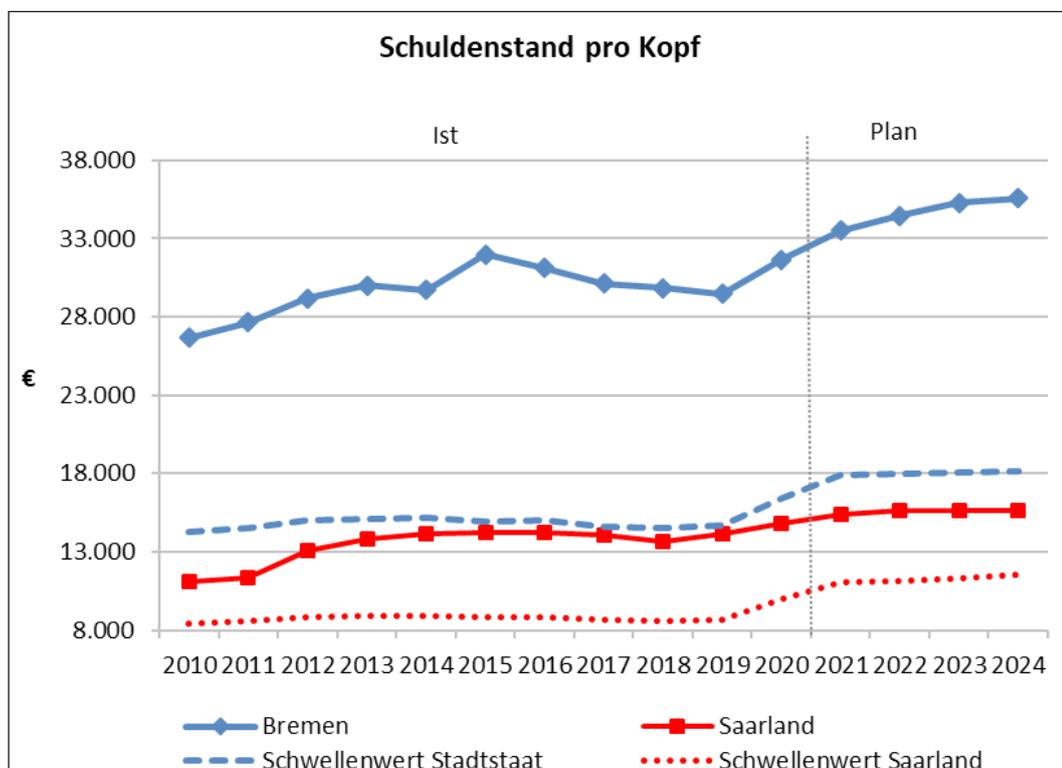
- 150 Die folgende Grafik zeigt neben dem jährlichen Schwellenwert die strukturellen Finanzierungssalden pro Kopf für Bremen und das Saarland auf Grundlage der abgeschlossenen Haushalte sowie der Haushalts- und Finanzplanungen für die Jahre 2010 bis 2024.



- 151 Nachdem Bremen im Jahr 2010 im Vergleich zum Saarland mit einem deutlich schlechteren strukturellen Finanzierungssaldo pro Kopf die Konsolidierungsphase begonnen hatte, näherten sich die Werte im Laufe der Zeit an und waren vom Jahr 2017 bis zum Ende der Konsolidierungsphase nahezu gleich. Bremen und das Saarland haben jedoch nach wie vor negative strukturelle Finanzierungssalden. Ihre Einnahmen reichten somit nicht aus, um ihre Ausgaben zu decken. Der strukturelle Finanzierungssaldo pro Kopf betrug in Bremen -568 € im Jahr 2020. Dieser Wert bewegte sich noch oberhalb des Schwellenwerts von -692 €. Das Saarland wies für das Jahr 2020 einen deutlich geringeren strukturellen Finanzierungssaldo aus. Er war mit -210 € nicht einmal halb so hoch wie der in Bremen. Für 2021 erwarten Bremen und das Saarland ebenfalls einen negativen Finanzierungssaldo. In Bremen wird er - anders als im Saarland - allerdings deutlich unterhalb des Schwellenwerts prognostiziert und soll sogar seinen bisherigen Tiefststand erreichen.

## 6.2.4 Pro-Kopf-Verschuldung

- 152 Eine weitere Kennzahl ist die Pro-Kopf-Verschuldung. Sie wird jeweils zum 31. Dezember eines Jahres betrachtet. Der Schwellenwert ist überschritten, wenn im Berichtsjahr der Schuldenstand pro Kopf bei Stadtstaaten 220 % und bei Flächenländern 130 % des Länderdurchschnitts übersteigt. Für den Planungszeitraum wird der Wert jährlich um je 100 € erhöht.
- 153 Die folgende Grafik zeigt neben den jährlichen Schwellenwerten die Pro-Kopf-Verschuldung für Bremen und das Saarland auf Grundlage der abgeschlossenen Haushalte sowie der Haushalts- und Finanzplanungen für die Jahre 2010 bis 2024.

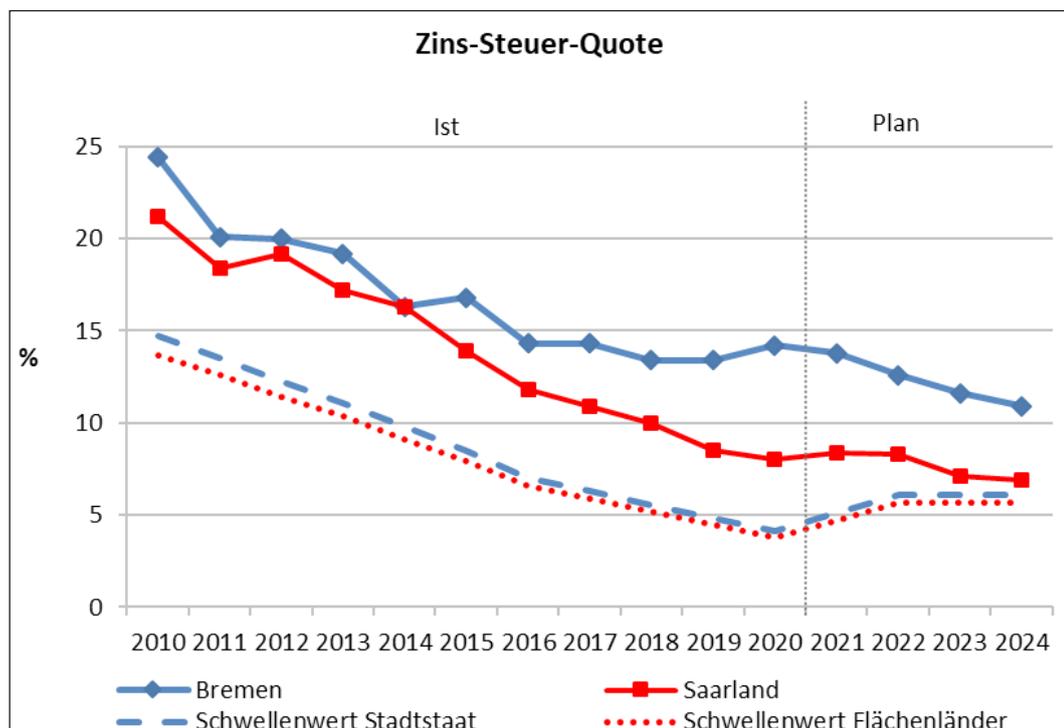


- 154 Die Pro-Kopf-Verschuldung in Bremen hatte im Jahr 2015 mit 31.989 € ihren Höchstwert erreicht und sich bis 2019, also bis zum Ende der Konsolidierungsphase, auf 29.446 € verringert. Ein Vergleich mit dem Saarland zeigt, dass trotz dieser Entwicklung die Pro-Kopf-Verschuldung Bremens immer noch deutlich höher ist. Sie war 2019 mehr als doppelt so hoch wie im Saarland. Bremen überschritt auch den für Stadtstaaten festgelegten Schwellenwert der Pro-Kopf-Verschuldung um einiges deutlicher als das Saarland den Schwellenwert der Flächenländer. Im Jahr 2020 stieg die Pro-Kopf-Verschuldung in Bremen stark an, und zwar auf 31.646 €. Der Stabilitätsrat billigte dem Saarland aufgrund der Übernahme von kommunalen Altschulden in den Kernhaushalt

seit dem Jahr 2020 einen von den übrigen Flächenländern abweichenden höheren Schwellenwert zu. 2020 stieg die Pro-Kopf-Verschuldung im Saarland zwar an, aber nicht in gleichem Maße wie dieser Schwellenwert. Die Planungen beider Länder ab dem Jahr 2021 gehen weiterhin von Steigerungen aus. Bremen erwartet, ebenso wie das Saarland, eine höhere Pro-Kopf-Verschuldung als beim letzten Höchststand.

### 6.2.5 Zins-Steuer-Quote

- 155 Die Zins-Steuer-Quote drückt das Verhältnis der Zinsausgaben zu den Steuereinnahmen aus. Der Schwellenwert gilt als überschritten, wenn diese Quote im Berichtsjahr bei Stadtstaaten den Wert von 150 % und in den Flächenländern den Wert von 140 % des Länderdurchschnitts übersteigt. Für den Planungszeitraum wird der Schwellenwert jeweils um einen Prozentpunkt erhöht.
- 156 Die folgende Grafik zeigt neben den jährlichen Schwellenwerten die Zins-Steuer-Quoten für Bremen und das Saarland auf Grundlage der abgeschlossenen Haushalte sowie der Haushalts- und Finanzplanungen für die Jahre 2010 bis 2024.



- 157 Für das Jahr 2010 hatte Bremen dem Stabilitätsrat eine Zins-Steuer-Quote von 24,4 % gemeldet. Nahezu ein Viertel der Steuereinnahmen war damals für Zinsausgaben benötigt worden. Die Quote nahm inzwischen deutlich ab und betrug im Jahr 2014, wie im Saarland auch, 16,3 %. Von da an entwickelten

sich die Zins-Steuer-Quoten unterschiedlich. Während das Saarland die Quote bis zum Ende des Konsolidierungszeitraums kontinuierlich reduzierte und dem Schwellenwert annäherte, entwickelte sich die Bremer Kennzahl nicht so stetig. In 2019 betrug die Quote in Bremen 13,4 % und im Saarland 8,5 %. Im Jahr 2020 stieg die Kennzahl in Bremen auf 14,2 %, im Saarland sank sie auf 8 %. Anhand der - auch im Vergleich zum Saarland - sehr hohen Zins-Steuer-Quote zeigt sich für Bremen ein nach wie vor großes Problem. Bremen musste im Jahr 2020 etwa jeden siebten Euro seiner Steuereinnahmen für Zinsen aufwenden und damit fast doppelt so viel wie das Saarland. Das Saarland gab lediglich jeden dreizehnten Euro dafür aus. Auch in Zukunft wird Bremen einen erheblichen Teil der Einnahmen aufgrund seiner hohen Verschuldung für Zinsen aufwenden müssen. Das schränkt die politischen Gestaltungsmöglichkeiten deutlich ein. Nach den vorliegenden Planungen soll in Bremen die Zins-Steuer-Quote künftig langsam sinken.

- 158 Die Zins-Steuer-Quote sowie der Schuldenstand pro Kopf zeigen sehr deutlich, dass Bremens größtes Problem die sog. Altschulden sind. Damit trägt Bremen auch ein erheblich höheres Zinsänderungsrisiko als sämtliche anderen Länder einschließlich des Saarlands. Die Unterstützung durch den Bund mit Sanierungshilfen soll dazu beitragen, den extrem hohen Schuldenstand langsam abzubauen. Nur durch einen nachhaltigen Schuldenabbau wird Bremen Handlungsspielräume zurückgewinnen können. Daneben darf der Zustand der vorhandenen Infrastruktur nicht aus dem Blick geraten. Da unterlassene Erhaltungsinvestitionen zu höheren Haushaltsbelastungen in der Zukunft führen, hat ein Sanierungsstau ähnliche Wirkungen wie eine Verschuldung. Darauf weist der Rechnungshof erneut ebenso hin (vgl. Jahresbericht 2017 - Land, Tz. 209; Jahresbericht 2018 - Land, Tz. 166) wie auf die Notwendigkeit einer Strategie, um den Sanierungsstau schrittweise abzubauen (vgl. Jahresbericht 2014 - Land, Tz. 244; Jahresbericht 2016 - Land, Tz. 135).

---

## II Personalhaushalt

Die Personalausgaben erhöhten sich im Jahr 2020 gegenüber dem Vorjahr um rd. 5,7 % auf rd. 2,19 Mrd. €. Das Beschäftigungsvolumen in der Kernverwaltung stieg um 478 Vollzeiteinheiten.

### 1 Personaleinsatz in der bremischen Verwaltung

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

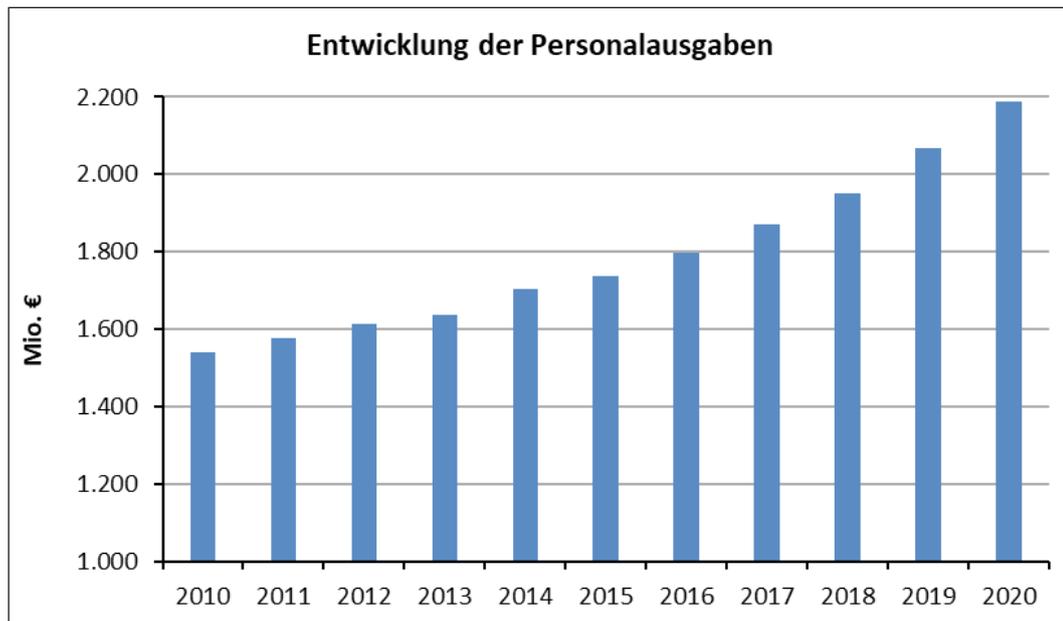
- der Kernverwaltung (Ressorts und Ämter, z. B. Senatorin für Kinder und Bildung, Amt für Straßen und Verkehr),
- den Sonderhaushalten (z. B. Hochschulen) und
- den Eigenbetrieben sowie Anstalten des öffentlichen Rechts und Stiftungen (z. B. KiTa Bremen, Immobilien Bremen und Übersee-Museum).

160 Mittelbar sind Ausgaben für Personal auch in Leistungen an Dritte enthalten, die aus dem jeweiligen sonstigen konsumtiven Haushalt finanziert werden und deshalb nicht Gegenstand dieses Beitrags sind. Dabei handelt es sich beispielsweise um Bestandteile von Zuwendungen, Entgelte an freie Träger und Verlustausgleiche für bremische Beteiligungen.

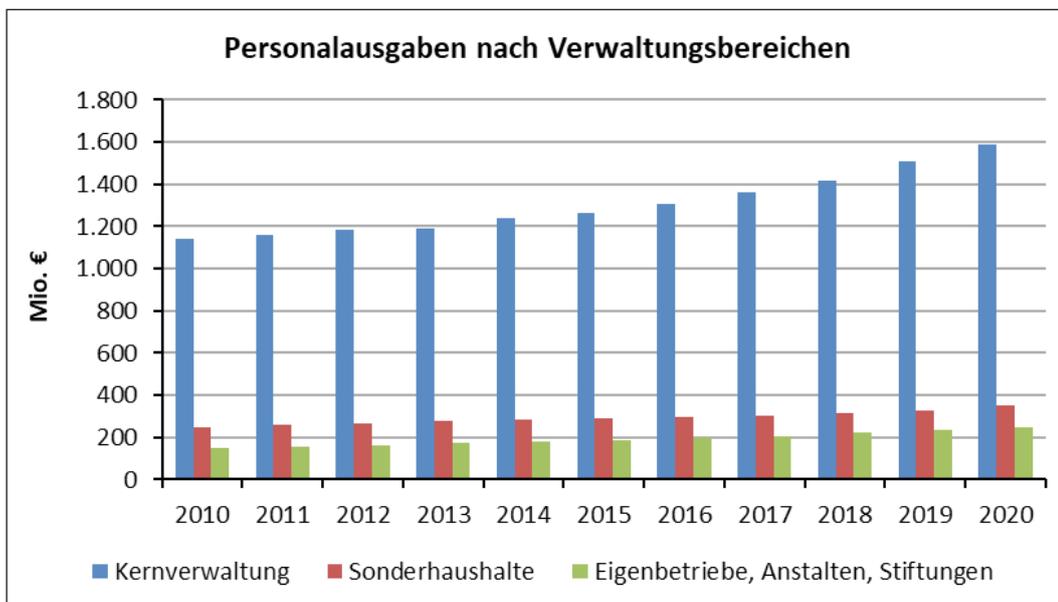
### 2 Entwicklung der Personalausgaben

#### 2.1 Bremische Verwaltung insgesamt

161 Die Personalausgaben setzen sich hauptsächlich aus den Bezügen und Entgelten der Beschäftigten, den Versorgungsbezügen der Personen im Ruhestand und den Beihilfen zusammen. In der nachfolgenden Grafik ist dargestellt, wie sich die Personalausgaben von 2010 bis 2020 entwickelten.



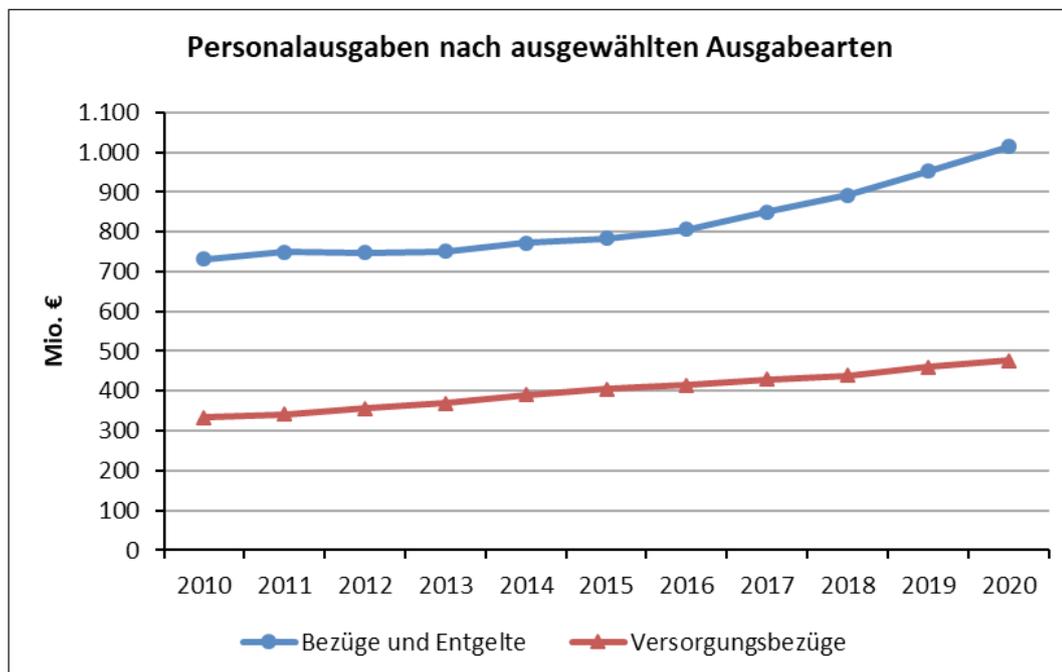
- 162 Die Personalausgaben stiegen von rd. 1,54 Mrd. € im Jahr 2010 auf rd. 2,19 Mrd. € im Jahr 2020. Das entsprach einer Zunahme um rd. 41,9 %. Allein im Jahr 2020 erhöhten sich die Personalausgaben gegenüber 2019 um rd. 5,7 %. Dies ist sowohl auf Tarifsteigerungen als auch auf die Erhöhung der Besoldungs- und Versorgungsbezüge sowie auf eine Zunahme der Zahl der Beschäftigten zurückzuführen.
- 163 Auch die Pandemie trug im Jahr 2020 zur Erhöhung der Personalausgaben bei. Über den zentralen Bremen-Fonds zur Bewältigung der Folgen der Pandemie wurden dafür rd. 2,5 Mio. € abgerechnet. Ausgabenschwerpunkte lagen im Bereich der Gesundheitsverwaltung für Kontaktnachverfolgung und bei den Ordnungsbehörden für Kontrollen der Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie. Die Personalausgaben dienten vor allem der Finanzierung befristet eingestellter Kräfte und von Mehrarbeit des vorhandenen Personals. Ergänzend zu den Ausgaben aus dem zentralen Bremen-Fonds wurden nach Angaben des Finanzressorts aus den Ressorthaushalten rd. 0,3 Mio. € pandemiebedingte Personalausgaben geleistet.
- 164 Die folgende Grafik zeigt die Entwicklung der Personalausgaben getrennt nach Kernverwaltung, Sonderhaushalten sowie Eigenbetrieben, Anstalten und Stiftungen.



- 165 In der Kernverwaltung wuchsen die Personalausgaben von rd. 1,14 Mrd. € im Jahr 2010 auf rd. 1,59 Mrd. € im Jahr 2020, und damit um rd. 39,3 %. Im Jahr 2020 erhöhten sie sich gegenüber dem Vorjahr um rd. 5,4 %.
- 166 In den Sonderhaushalten - das sind im Wesentlichen die Hochschulen - stiegen die Personalausgaben von rd. 250 Mio. € im Jahr 2010 auf rd. 354 Mio. € im Jahr 2020. Das entsprach einer Zunahme um rd. 41,6 %. Im Jahr 2020 erhöhten sich die Personalausgaben gegenüber dem Vorjahr um rd. 8,8 %.
- 167 Die Personalausgaben der Eigenbetriebe, Anstalten und Stiftungen stiegen von rd. 152 Mio. € im Jahr 2010 um rd. 61,8 % auf rd. 245 Mio. € im Jahr 2020. Sie erhöhten sich im Jahr 2020 gegenüber dem Vorjahr um rd. 3,3 %.

**2.2 Personalausgaben in der Kernverwaltung**

- 168 In der folgenden Grafik ist dargestellt, wie sich die Bezüge und Entgelte der Beschäftigten der Kernverwaltung sowie deren Versorgungsbezüge von 2010 bis 2020 entwickelten.



- 169 Die Ausgaben für die Bezüge und Entgelte der Beschäftigten bilden den größten Anteil an den Personalausgaben. Sie erhöhten sich von 2010 bis 2020 um rd. 282,9 Mio. € auf rd. 1 Mrd. € und damit um rd. 38,7 %. Von 2019 auf 2020 stiegen sie um rd. 61,5 Mio. €, das entsprach rd. 6,5 %.
- 170 Bei den Versorgungsbezügen wuchs das Ausgabenvolumen im Zeitraum von 2010 bis 2020 um rd. 142,8 Mio. € auf rd. 475,8 Mio. €, d. h. um rd. 42,9 %. Im Jahr 2020 stiegen die Versorgungsbezüge gegenüber dem Vorjahr um rd. 15,1 Mio. € und damit um rd. 3,3 %.
- 171 Zu den Personalausgaben zählen auch die Ausgaben für Beihilfen und Unterstützungen, die von 2010 bis 2020 um rd. 27,5 Mio. € und damit um rd. 53,8 % zunahmen. Im Jahr 2020 erhöhten sich diese Ausgaben gegenüber dem Vorjahr um rd. 4,6 % auf rd. 78,6 Mio. €.

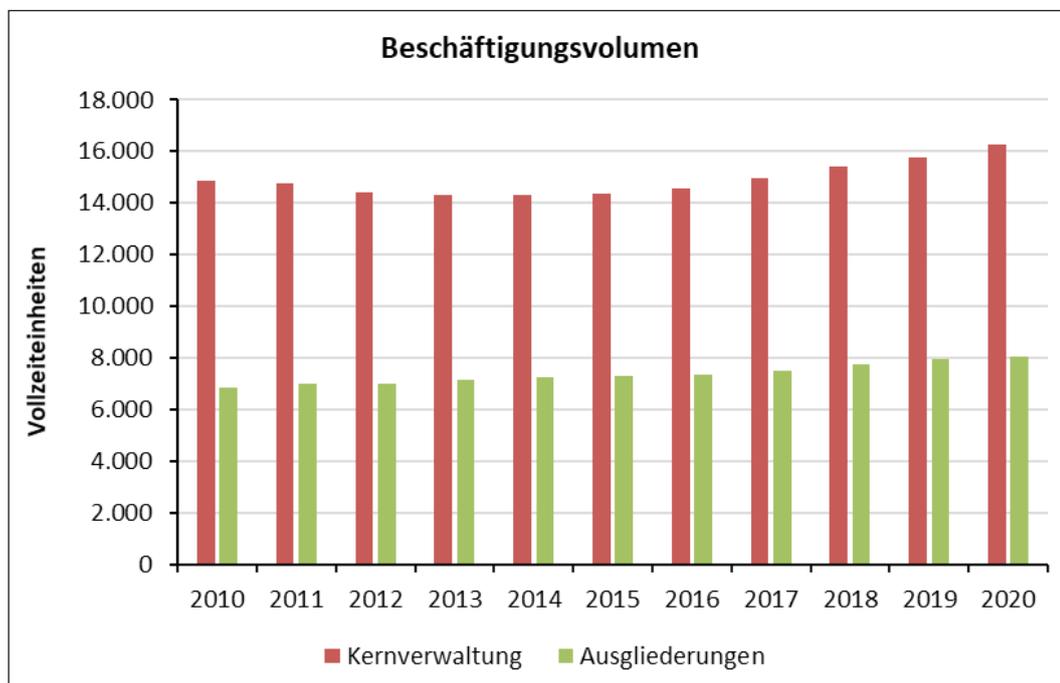
### 3 Beschäftigungs- und Versorgungsvolumen

- 172 Die Kernverwaltung setzt sich zusammen aus den Beschäftigten der Ressorts und Ämter (Kernbereich). Darüber hinaus umfasst sie auch
- die refinanzierten Beschäftigten,
  - die über temporäre Personalmittel finanzierten Beschäftigten (z. B. für Projekte) sowie

- die aus Flexibilisierungsmitteln finanzierten Beschäftigten (z. B. für pandemiebedingte Mehrausgaben).

Außerhalb der Kernverwaltung beschäftigt Bremen zudem in nicht geringer Zahl Personal in Ausgliederungen wie Eigenbetrieben, Anstalten, Stiftungen und Sonderhaushalten (s. Tz. 159).

- 173 Die nachstehende Grafik zeigt das Beschäftigungsvolumen in Vollzeitinheiten (VZE) der Jahre 2010 bis 2020 in der Kernverwaltung und in den Ausgliederungen.

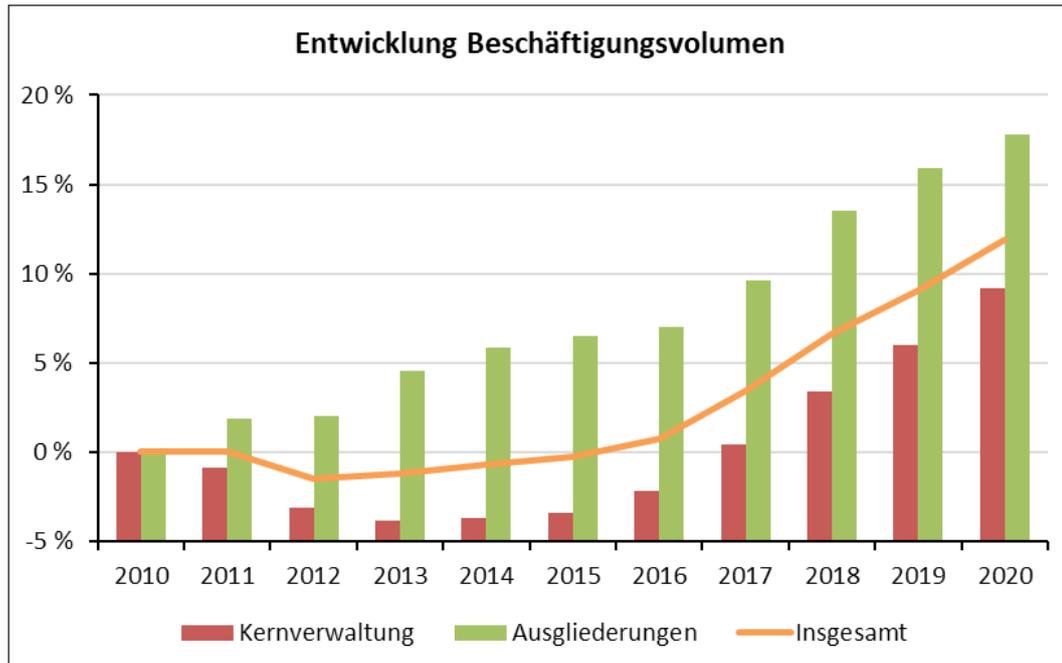


- 174 Das Beschäftigungsvolumen in der Kernverwaltung sank ausgehend von 14.886 VZE im Jahr 2010 bis zum Jahr 2013 auf 14.317 VZE und stieg dann kontinuierlich auf 16.254 VZE im Jahr 2020. Insgesamt erhöhte sich das Beschäftigungsvolumen in den letzten zehn Jahren um 1.368 VZE.

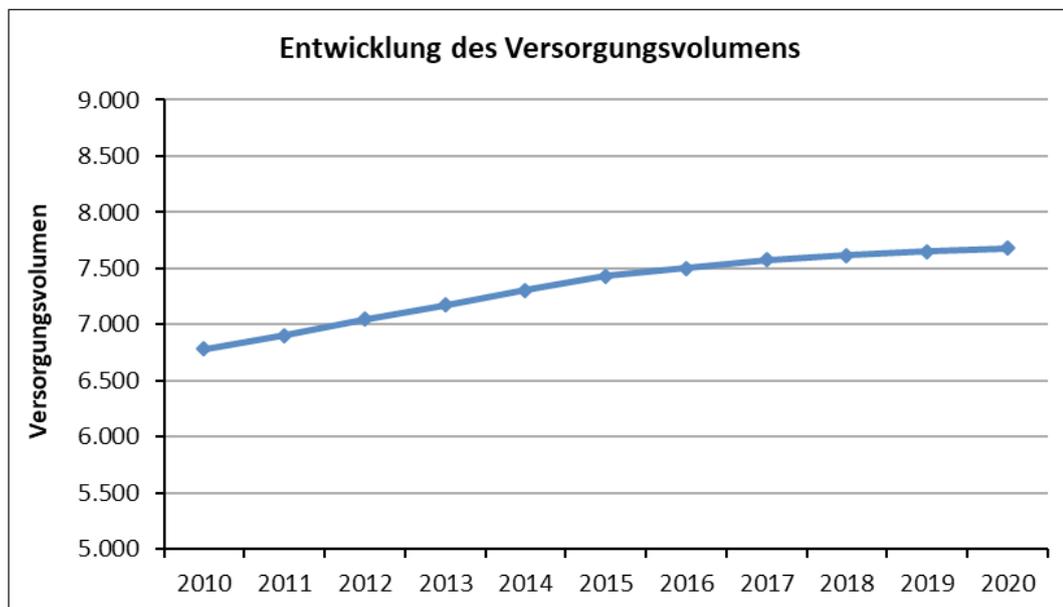
- 175 Gegenüber dem Vorjahr wuchs das Beschäftigungsvolumen in der Kernverwaltung um 478 VZE. Aus Mitteln des Bremen-Fonds finanziert und unmittelbar auf die Pandemiebewältigung zurückzuführen waren davon nur 30,6 VZE, also rd. 6,4 %.

- 176 Im Bereich der Ausgliederungen wuchs das Beschäftigungsvolumen stetig von 6.846 VZE im Jahr 2010 auf 8.064 VZE im Jahr 2020 und so um insgesamt 1.218 VZE in den letzten zehn Jahren.

- 177 Ausgehend von 21.731 VZE im Jahr 2010 stieg das Beschäftigungsvolumen in der Kernverwaltung und den Ausgliederungen insgesamt auf 24.318 VZE im Jahr 2020 und damit um 2.587 VZE. Gegenüber dem Vorjahr erhöhte es sich in beiden Bereichen zusammen um 608 VZE.
- 178 Die folgende Grafik zeigt die prozentuale Entwicklung des Beschäftigungsvolumens in den Jahren 2010 bis 2020.



- 179 Über die letzten zehn Jahre betrachtet wuchs das Beschäftigungsvolumen in der gesamten bremischen Verwaltung um rd. 11,9 %. In der Kernverwaltung stieg es um rd. 9,2 %, in den Ausgliederungen erhöhte es sich überproportional um rd. 17,8 %. Dieser hohe Anstieg ist insbesondere durch den Zuwachs bei KiTa-Bremen in den letzten zehn Jahren zu erklären. Hier nahm das Beschäftigungsvolumen um 583 VZE (rd. 48,7 %) zu.
- 180 Im Vergleich zum Vorjahr stieg das Beschäftigungsvolumen insgesamt um rd. 2,6 %. In der Kernverwaltung wuchs es um rd. 3,0 %, bei den Ausgliederungen betrug die Erhöhung lediglich rd. 1,6 %.
- 181 Das Versorgungsvolumen wird aus der individuellen Höhe der Versorgungsätze gebildet. Liegt der Versorgungsatz einer Person unter dem Versorgungshöchstsatz, so wird dies als Versorgungsfall nur anteilig gezählt. Die folgende Grafik zeigt, wie sich das Versorgungsvolumen zwischen 2010 und 2020 entwickelte.



- 182 Das Versorgungsvolumen nahm im Jahr 2020 gegenüber 2019 um rd. 0,4 % auf 7.681 Einheiten zu. Damit ist der Zuwachs etwas geringer als im Vorjahr. Im Zehnjahreszeitraum von 2010 bis 2020 stieg das Versorgungsvolumen um 897 Einheiten, das entspricht rd. 13,2 %.
- 183 Die in Tz. 173 bis 182 dargestellten Daten weichen hinsichtlich der Vorjahre von denen der letzten Jahresberichte ab, weil sie vom Finanzressort um Ein- und Umgliederungseffekte aus den bremischen Haushalten bereinigt wurden. So ist seit dem Jahr 2020 die Musikschule wieder als Dienststelle in die Kernverwaltung eingegliedert worden.

#### **4 Steuerung des Personalbedarfs**

- 184 In der Kernverwaltung sind seit dem Jahr 2020 keine Personaleinsparvorgaben mehr vorgesehen. Die Personaleckwerte wurden ab diesem Zeitpunkt anhand der vormaligen Beschäftigungszielzahlen weitgehend fortgeschrieben. Damit endete das im Jahr 1993 begonnene Personalentwicklungsprogramm (PEP), das durch verschiedene Personalbemessungsvorgaben zur Begrenzung der steigenden Personalausgaben beitragen sollte.
- 185 Nach der Koalitionsvereinbarung für die Jahre 2019 bis 2023 soll mit dem Auslaufen des PEP der Personalbedarf und -einsatz mit aufgabenbezogenen und methodengestützten Untersuchungen zielgerichtet gesteuert werden. Hierzu war vorgesehen, im Finanzressort eine zentrale Fachstelle für Personalbedarfsermittlung und -planung einzurichten, die in Abstimmung mit den Ressorts und der Senatskanzlei Personalbedarfe nach fachlich anerkannten Methoden ermittelt. Der Senat hatte deshalb im Oktober 2019 bei der Aufstellung

---

der Haushalte 2020/2021 das Finanzressort gebeten, kurzfristig ein Konzept zur Einrichtung der zentralen Fachstelle vorzulegen.

- 186 Das Finanzressort entwarf daraufhin eine Senatsvorlage mit einem detaillierten Konzept zur Vorgehensweise sowie zu den anzuwendenden Methoden. Angelehnt an Handlungsempfehlungen des Bundesverwaltungsamts beschreibt das Konzept die analytischen Verfahren und den Ablauf der Personalbedarfsbemessung. Damit verbunden sind Methoden wie Aufgabenkritik, Geschäftsprozessoptimierung und Benchmarking. Ziel war es, die einzelnen Aufgabenbereiche mittelfristig - unter Wahrung der Ressortverantwortung - einheitlich und transparent auf eine Über- oder Unterausstattung zu untersuchen. Im November 2020 wurde die Senatsvorlage in die Ressortabstimmung gegeben. Da die Abstimmung bislang zu keinem Ergebnis geführt hat, steht die Senatsbefassung noch aus.
- 187 Der Rechnungshof hatte in der Vergangenheit wiederholt darauf hingewiesen (vgl. zuletzt Jahresbericht 2020 - Land, Tz. 194), dass nachhaltige Einsparungen nur dann erzielt werden können, wenn der Personalbedarfsermittlung eine kritische Überprüfung der wahrgenommenen Aufgaben vorausgeht. Als Grundlage sind Vorgaben nötig, die Prioritäten festlegen und damit auch nachrangige Aufgaben identifizierbar machen. Aufgabenkritische Prozesse lassen sich etwa durch Geschäftsprozessanalysen, Reorganisation des inneren Dienstbetriebs oder Festlegung von Standards für öffentliche Leistungen unterstützen. Es bedarf für die gesamte bremische Verwaltung Entscheidungen darüber, ob und welche Aufgabenbereiche nur eingeschränkt oder gar nicht mehr wahrgenommen werden sollen sowie wofür und mit welcher Intensität das Personal einzusetzen ist.
- 188 Ohne eine Personalbedarfsermittlung mit vorgeschalteter Aufgabenkritik besteht die Gefahr, dass Personalbedarfe uneinheitlich geplant und nicht an tatsächlichen Erfordernissen ausgerichtet werden. Dies kann im Einzelfall zu einer unkontrollierten Erhöhung des Personalbestands, aber auch zu einer Verfestigung eines Fachkräftemangels führen. Der Rechnungshof hält es für notwendig, den Abstimmungsprozess zur Einrichtung der zentralen Fachstelle fortzusetzen, um den Anforderungen an eine zielgerichtete Personalbedarfsbemessung zeitnah gerecht werden zu können.

---

## III Prüfungsergebnisse

### Informationssystem BISy erweitern

**Um haushaltsrelevante Transparenz zu schaffen und finanziellen Risiken begegnen zu können, sind umfassende Informationen über von Bremen wesentlich beeinflusste Institutionen erforderlich.**

#### 1 Transparenz staatlicher und gemeindlicher Betätigung

- 189 Das Land und die Stadtgemeinde Bremen nehmen ihre Aufgaben nicht nur über die Kernverwaltung wahr, sondern auch über andere Organisationsformen wie Beteiligungen an privatrechtlich verfassten Unternehmen, Eigenbetriebe sowie Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts. Nach dem „Handbuch Beteiligungsmanagement der Freien Hansestadt Bremen“ ist dem Senat und den parlamentarischen Gremien darüber zu berichten (Beteiligungsbericht).
- 190 Die Anzahl der in die jährlich veröffentlichten Beteiligungsberichte aufgenommenen Institutionen ist im Laufe der Jahre gewachsen. Für das Jahr 2020 wurde über 64 Beteiligungen der Freien Hansestadt Bremen, sechs Eigenbetriebe sowie vier Anstalten und zwei Stiftungen des öffentlichen Rechts berichtet. Die Beteiligungsberichte enthalten eine Vielzahl von Informationen. So geben sie u. a. Auskunft über den Unternehmenszweck sowie ausgewählte Jahresabschlussdaten, aber auch über Zuwendungen aus dem Haushalt und Rückführungen an ihn. Nach dem Beteiligungsbericht 2020 erhielten die 76 dort aufgeführten Institutionen Haushaltsmittel in Höhe von insgesamt rd. 258,6 Mio. €.
- 191 Ergänzend zum jährlichen Beteiligungsbericht werden dem Senat und den Controllingausschüssen (Land und Stadt) in vertraulicher Sitzung Quartalsberichte vorgelegt, in denen vor allem Plan- und Ist-Zahlen zu den Jahresabschlüssen der Institutionen sowie ausgewählte Personal- und Leistungskennzahlen enthalten sind. Diese Daten sollen den parlamentarischen Gremien und damit dem Haushaltsgesetzgeber einen Überblick über die wirtschaftliche Lage der Institutionen und etwaige für Bremen damit verbundene finanzielle Risiken verschaffen.
- 192 Um einen schnelleren Zugriff auf die Kennzahlen der Institutionen zu gewährleisten, führte der Senator für Finanzen (Finanzressort) im Jahr 2019 ein elektronisches Beteiligungs-Informationssystem (BISy) ein. Beteiligungsberichte und Beteiligungsübersichten werden automatisch aus diesem System erstellt, Controllingberichte sollen zeitnah ebenfalls hieraus generiert werden.

## 2 Finanzielle Risiken

193 Bremen ist - ohne dass im Sinne der haushaltsrechtlichen Begriffsbestimmung von einer Beteiligung gesprochen werden könnte - bei weiteren Institutionen finanziell und personell engagiert, deren jeweilige wirtschaftliche Situation sich negativ auf den bremischen Haushalt auswirken kann. So hat der Rechnungshof in den vergangenen Jahren mehrfach festgestellt, dass Institutionen, über deren wirtschaftliche Verhältnisse nicht regelmäßig berichtet wird, mit bremischen Mitteln in erheblicher Höhe aus wirtschaftlichen Schwierigkeiten geholfen wurde.

- Bremen gewährte dem Institut für Seeverkehrswirtschaft und Logistik, einer vom Land Bremen errichteten Stiftung privaten Rechts, im Jahr 2013 zusätzlich zur laufenden institutionellen Förderung Mittel in Höhe von 450 T€, um eine Insolvenz abzuwenden. Im Jahr 2015 bewilligte Bremen, das sein Engagement in der Stiftung fortführen wollte, erneut zusätzliche Mittel in Höhe von 400 T€ zum Ausgleich einer bilanziellen Überschuldung. Da das satzungsgemäße Vermögen der Stiftung vor allem aus Zuwendungsansprüchen gegen die Freie Hansestadt Bremen besteht, konnte die finanzielle Notlage nur durch weitere Mittelzuführungen ausgeglichen werden.
- Dem Verein zur Förderung des Technologietransfers an der Hochschule Bremerhaven (ttz) bewilligte Bremen jeweils neben der laufenden institutionellen Förderung für das Jahr 2011 eine nachträgliche Zuwendung von 344 T€ und für die Jahre 2012 bis 2016 insgesamt mehr als 1 Mio. € für zusätzliche Projektförderungen, um die Jahresergebnisse aufzubessern. Im Jahr 2013 übernahm Bremen zudem eine Bürgschaft über 600 T€, die mittlerweile bis zum Jahr 2026 verlängert wurde. Im Jahr 2018 wurden weitere Mittel in Höhe von 1,85 Mio. € nachbewilligt, um das Eigenkapital des Vereins aufzustocken und dessen wirtschaftliche Situation zu stabilisieren.
- Für das Bremer Institut für angewandte Strahltechnik kompensierte das Ressort im Jahr 2019 den Wegfall von Einnahmen aus einem Sonderforschungsbereich, indem es die laufende institutionelle Förderung gegenüber dem Vorjahr um 300 T€ erhöhte. Für das Jahr 2020 hob es die Zuwendung um weitere 130 T€ an.
- Daneben wendet Bremen verschiedenen anderen Institutionen Mittel in erheblichem Umfang zu. So erhält etwa das Studierendenwerk, eine Anstalt öffentlichen Rechts, Zuschüsse auf der Grundlage des



Studierendenwerksgesetzes, die im Jahr 2019 rd. 6,2 Mio. € betragen. Das Hanse-Wissenschafts-Kolleg, eine Stiftung des privaten Rechts, die Bremen zusammen mit Niedersachsen gründete, erhält zur Finanzierung seines laufenden Betriebs auf unbestimmte Zeit Mittel, gegenwärtig in Höhe von jährlich rd. 1,2 Mio. €.

- 194 Soweit Bremen den vorgenannten Institutionen Zuwendungen gewährt, werden sie im Zuwendungsbericht genannt. Dieser Bericht liefert jedoch keine Daten zur wirtschaftlichen Lage der zuwendungsempfangenden Stellen. Finanzielle Risiken, die den bremischen Haushalt belasten könnten, sind daher auch aus den Zuwendungsberichten nicht erkennbar. Ohne eine Aufnahme in das Informationssystem BISy fehlt es schon an einer Grundlage, um Transparenz schaffen zu können, weil das Berichtswesen aus BISy generiert wird. Mangels einer Berichterstattung über solche Institutionen werden die mit ihnen verbundenen Haushaltsrisiken derzeit den parlamentarischen Gremien nicht regelmäßig transparent, sondern allenfalls dann bekannt, wenn wegen unmittelbar drohender finanzieller Belastungen der Haushaltsgesetzgeber zu befassen ist.
- 195 Das Ausmaß der finanziellen Belastung durch solche, bislang nicht in BISy geführten Institutionen, für die Bremen aber aus verschiedenen Gründen über die laufende Förderung hinaus finanzielle Risiken trägt, ist beträchtlich. Allein die Ressorts Wissenschaft und Häfen gewährten den 26 in ihren Bereichen angesiedelten Institutionen im Jahr 2020 insgesamt rd. 58,7 Mio. € aus Mitteln des Landes Bremen.

### **3 Aufnahme weiterer Institutionen in BISy**

- 196 Bereits vor zwei Jahren regte der Rechnungshof gegenüber dem Finanzressort an, künftig auch die Daten jener Institutionen in das System aufzunehmen, die zwar keine Beteiligungen Bremens im Sinne der Landeshaushaltsordnung sind, für die jedoch ähnliche Informationsbedarfe bestehen (vgl. Jahresbericht 2020 - Land, Tz. 510). Das Finanzressort erklärte sich bereit, zusätzliche Institutionen aufzunehmen, wenn die für die betroffenen Institutionen zuständigen Fachressorts dies befürworteten. Das in erster Linie dazu angesprochene Wissenschaftsressort lehnte eine Aufnahme der bei ihm angesiedelten Institutionen in BISy jedoch ab. Das Häfenressort, das etliche Beteiligungen hält, deren Daten bereits in BISy eingepflegt werden, schloss sich dieser Meinung in Bezug auf die Aufnahme des Vereins zur Förderung des Technologietransfers an der Hochschule Bremerhaven (ttz) an.
- 197 Beide Ressorts beriefen sich darauf, der rechtliche Beteiligungsbegriff sei nicht erfüllt. Sie seien aber jederzeit bereit, Auskünfte zu erteilen. Durch das

laufende Controlling seien steuerungsrelevante Daten ohnehin vorhanden, sodass eine Aufnahme weiterer Institutionen in BISy nur Mehraufwand bedeute, ohne dass für die Ressorts ein zusätzlicher Nutzen damit verbunden wäre. Risiken wären außerdem nicht früher erkennbar, als dies mit dem Produktgruppencontrolling möglich wäre.

- 198 Die Ausführungen des Wissenschafts- und des Häfenressorts vermögen nicht zu überzeugen. Darauf, dass es sich bei den in BISy aufzunehmenden Institutionen nicht um Beteiligungen im Sinne des Rechtsbegriffs handelt, kommt es nicht an. Schon jetzt enthält BISy auch Informationen zu Institutionen, die keine Beteiligungen sind, nämlich zu Eigenbetrieben sowie Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts. Entscheidendes Kriterium für eine Aufnahme in das Informationssystem muss es sein, ob bei diesen Institutionen vergleichbare Informationsbedürfnisse bestehen wie bei Beteiligungen. Ein solches Bedürfnis besteht jedenfalls dann, wenn maßgebliche finanzielle Interessen Bremens betroffen sein können. Außerdem werden Haushaltsrisiken im Produktgruppencontrolling nur zusammengefasst und nicht einrichtungsbezogen dargestellt. Den Gremien werden einzelne finanzielle Daten zu den Wissenschaftseinrichtungen zudem gegenwärtig auch nicht regelhaft mitgeteilt. Insofern würde die Aufnahme in BISy eine Transparenz, wie sie bereits für andere Einrichtungen besteht, erstmals auch für die Wissenschaftseinrichtungen ermöglichen.
- 199 Auch der behauptete Umfang zusätzlicher Arbeit kann letztlich keine ablehnende Haltung begründen. Bereits jetzt erstellen die Ressorts für das Controlling der Einrichtungen u. a. halbjährlich oder quartalsweise Management-Reports auf Formblättern, die den in anderen Ressorts verwendeten Formularen zur Berichterstattung über die Beteiligungen im Wesentlichen entsprechen. Zudem sind die für eine Aufnahme in BISy erforderlichen Daten nach eigenen Angaben der Ressorts ohnehin vorhanden. Angesichts dieser Gesamtumstände leuchtet das behauptete Ausmaß der mit einer Aufnahme in BISy verursachten zusätzlichen Arbeit nicht ein.
- 200 Die mit BISy verbundenen bremenweiten Transparenzvorteile sind insgesamt größer als der verhältnismäßig geringe zusätzliche Arbeitsaufwand für die Aufnahme der Daten in das Informationssystem. Der Rechnungshof bekräftigt daher erneut seine Anregung aus dem Jahr 2020 (s. Tz. 196).
- 201 Das Finanzressort plant gegenwärtig, im Rahmen der laufenden Überarbeitung des Handbuchs Beteiligungsmanagement die sonstigen Institutionen näher zu bezeichnen, über die im Quartalscontrolling berichtet werden soll. Hierzu beabsichtigt es, nach Merkmalen vorzugehen, die sowohl die maßgebliche



Verantwortung Bremens abbilden als auch der Bedeutung der jeweiligen Unternehmen für den bremischen Haushalt entsprechen.

- 202 Der Rechnungshof empfiehlt, sowohl für die Beteiligungsberichte als auch für das Quartalscontrolling diejenigen Institutionen in BISy aufzunehmen, bei denen - unabhängig vom Vorliegen einer Beteiligung im Rechtssinne - von einer vergleichbaren wesentlichen Bedeutung für den bremischen Haushalt auszugehen ist, weil sie
- im bremischen Interesse unterhalten werden,
  - von Bremen unmittelbar oder mittelbar (z. B. über einen zwischengeschalteten Verein) wesentlich beeinflusst werden und
  - finanzielle Risiken für Bremen darstellen können.
- 203 Nur mit einer umfassenden Berichterstattung über die von Bremen ganz oder teilweise getragenen Institutionen können die parlamentarischen Gremien und damit der Haushaltsgesetzgeber einen Überblick über deren aktuelle Lage erlangen sowie möglichen finanziellen Risiken begegnen.



Inneres

## Informationstechnik des Statistischen Landesamts

**Das Statistische Landesamt erfüllt die bundesweit vorgegebenen Standards für den IT-Grundschutz nur teilweise. Die Inventarisierung von IT-Geräten ist verbesserungsbedürftig.**

### 1 IT-Konzepte und IT-Sicherheitsbeauftragte

- 204 Das Statistische Landesamt Bremen (StaLa) stellt sowohl allein als auch gemeinsam mit den anderen Statistikämtern von Bund und Ländern (Statistikverbund) amtliche statistische Informationen bereit, die auf gesetzlicher Grundlage erhoben werden. Im Rahmen der Erfüllung seiner Aufgaben betreut das StaLa eine umfangreiche IT-Infrastruktur mit eigenem Personal. Seine beiden miteinander verbundenen Serverräume stellen im Sinne der Definitionen des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) ein Rechenzentrum dar.
- 205 Um das gebotene Informationssicherheitsniveau zu gewährleisten, sind nach der Informationssicherheitsleitlinie Bremens die Standards des BSI maßgeblich. Nach dem IT-Grundschutz-Kompendium des BSI ist u. a. ein IT-Sicherheitskonzept zu erstellen und fortzuschreiben, in welchem insbesondere der Schutzbedarf der zu verarbeitenden Daten festgelegt wird. Zudem ist es nach den Anforderungen des BSI erforderlich, einen IT-Notfallplan zu erarbeiten und eine Beauftragte oder einen Beauftragten für IT-Sicherheit zu bestellen.
- 206 Das StaLa hat für die Bereiche „Zentrale IT-Produktion und Datenhaltung“ sowie „ZENSUS“ weder den Schutzbedarf der bei ihm vorhandenen Daten ermittelt noch jeweils IT-Sicherheitskonzepte erarbeitet. Es verfügt auch nicht über einen IT-Notfallplan. Zwar hat das StaLa einen IT-Sicherheitsbeauftragten bestellt, allerdings leitet er gleichzeitig das Referat „Informationstechnologie“ und ist für sämtliche relevanten Bereiche der IT-Sicherheit im StaLa verantwortlich. Diese Kombination birgt die Gefahr von Interessenkollisionen, weil der unabhängige IT-Sicherheitsbeauftragte letztlich seine eigene Tätigkeit als weisungsgebundener IT-Referatsleiter zu kontrollieren hätte.
- 207 Der Rechnungshof hat das StaLa aufgefordert, unverzüglich eine Schutzbedarfsfeststellung durchzuführen und die fehlenden IT-Sicherheitskonzepte sowie den IT-Notfallplan zu erstellen. Zudem hat er empfohlen, eine nicht im IT-Bereich beschäftigte, aber qualifizierte Person zur oder zum IT-Sicherheitsbeauftragten

zu bestellen oder - sofern die personellen Kapazitäten dies nicht zulassen - eine externe Stelle damit zu beauftragen.

## 2 Sicherheit von Serverräumen

- 208 Nach den Anforderungen des BSI-Grundschutz-Kompendiums müssen Brand- und Rauchabschnitte geeignet sein, eine Ausbreitung von Brand und Rauch zu verhindern. Außerdem sollen sie die in den Räumen vorhandenen technischen Einrichtungen und deren Verfügbarkeit schützen. Anlagen zur unterbrechungsfreien Stromversorgung (USV) sind regelmäßig zu warten und auf Funktionsfähigkeit zu testen. Zudem müssen Fenster einen dem Sicherheitsniveau angemessenen Schutz gegen Angriffe sowie Umgebungseinflüsse bieten und sind mit einem Sichtschutz zu versehen. Sie sind ferner so herzurichten, dass sie auch zeitintensiveren Einbruchsmethoden standhalten. Ebenfalls ist der Zutritt zu Serverräumen bzw. Rechenzentren zu kontrollieren. Dafür ist zu regeln, welche internen und externen Personen für welchen Zeitraum, für welche Bereiche und zu welchem Zweck Zutritt erhalten. Alle Personen sind von der Zutrittskontrolle individuell zu erfassen.
- 209 Einer der beiden Serverräume erfüllt wegen einer lediglich aus Leichtbaumaterial bestehenden Seitenwand nicht die baulichen Anforderungen an einen eigenen Brandschutzabschnitt. Alle zwei Jahre werden durch einen IT-Beschäftigten des StaLa die Batterien der USV getauscht. Regelmäßige Funktionstests und Wartungen lässt das StaLa für die USV nicht durchführen. In den beiden Serverräumen des StaLa gibt es je ein einfach verglastes Fenster ohne besondere Schließmechanismen, das zum Innenhof gerichtet ist. Als Sonnen- und Sichtschutz dienen einfache helle Gardinen. Die vorhandenen Fenster entsprechen nicht den Anforderungen an eine geeignete Sicherung (Zugang und Sichtschutz). Für die zwei Serverräume bzw. das Rechenzentrum des StaLa gibt es insgesamt fünf Schlüssel. Vier davon sind einzelnen Personen im IT-Bereich zugeordnet und einer befindet sich in der Verwaltung. Das StaLa hat den Zutritt somit auf bestimmte Personen begrenzt. Es gibt jedoch keine Zutrittskontrollen, sodass nicht nachvollzogen werden kann, wer die Räume wann betritt. Ungewollte Änderungen oder im schlimmsten Fall Manipulationen an der Hardware wären nicht zuordenbar und eine Aufklärung eines solchen Sachverhalts deutlich erschwert.
- 210 Der Rechnungshof hat das StaLa aufgefordert, die baulichen Brandschutzanforderungen in wirtschaftlicher Weise zu erfüllen und regelmäßige Funktionstests und Wartungen für die USV durchführen zu lassen. Zudem sind ergänzende Sicherungsmaßnahmen für die Fenster der Serverräume zu treffen

und die Vorkehrungen zur Zutrittskontrolle den Anforderungen des BSI entsprechend zu gestalten.

### **3 Einsatz veralteter Betriebssystemversionen**

- 211 Der Einsatz veralteter Betriebssysteme führt zu Sicherheitsrisiken, weil die Hersteller auftretende Sicherheitslücken nach einer gewissen Laufzeit des Systems regelmäßig nicht mehr beheben. Es besteht dann die Gefahr, beispielsweise rechtliche Anforderungen nicht mehr erfüllen zu können, etwa die der Datenschutz-Grundverordnung.
- 212 Zum Prüfungszeitpunkt im Januar 2021 waren auf mehreren virtuellen Servern des StaLa Betriebssystemversionen im Einsatz, für die entweder kein über die normale Laufzeit hinausgehender Support abgeschlossen worden war oder für die der Hersteller keine Sicherheits-Updates mehr anbot und keine Softwarefehler mehr behob. Im Übrigen entsprach der Einsatz dieser Betriebssysteme auch nicht mehr den Anforderungen des Statistikverbunds.
- 213 Der Rechnungshof hat das StaLa aufgefordert, die veralteten Betriebssysteme schnellstmöglich abzulösen.

### **4 Tests zur Wiederherstellung von Daten**

- 214 Werden Daten gespeichert, besteht das Risiko, dass sie durch defekte Hardware oder Angriffe von außen verändert werden oder verloren gehen. Dieses Risiko lässt sich durch regelmäßige Datensicherungen mindern, weil damit Datenbestände auch kurzfristig wieder vervollständigt werden können und der IT-Betrieb so fortgesetzt werden kann. Um eine funktionierende Datensicherung zu gewährleisten, sieht das IT-Grundschutz-Kompendium vor, die Wiederherstellbarkeit der Daten regelmäßig zu testen.
- 215 Das StaLa speichert eine Vielzahl von statistischen Daten auf seinen Servern. Die Daten werden zwar laufend gesichert, aber ihre Wiederherstellbarkeit wird nicht regelmäßig überprüft. Wären sie im Bedarfsfall nicht wiederherstellbar, könnte dies u. a. zu erheblichen finanziellen Schäden führen.
- 216 Der Rechnungshof hat das StaLa aufgefordert, die Datensicherungen regelmäßig zu überprüfen und diese Prüfungen zu dokumentieren.

### **5 Umgang mit ungenutzten IT-Geräten**

- 217 Aus Datenschutz- und Datensicherheitsgründen sind nicht mehr nutzbare IT-Geräte möglichst unverzüglich anforderungsgerecht zu entsorgen, um das Risiko von Datenmissbrauch zu verhindern.

- 218 Das StaLa besitzt in zwei Lagerräumen einige nicht mehr einsatzfähige Endgeräte sowie eine Vielzahl von ausgemusterten Festplatten, auf denen aber noch Daten vorhanden sind. Da diese Geräte außerdem nicht mehr in der Bestandsliste des StaLa aufgeführt sind, könnten sie vergessen werden. Die weitere Lagerung ist nicht nur unnötig und nimmt ohnehin knapp bemessenen Platz in Anspruch, sondern birgt auch ein fortdauerndes Diebstahlrisiko.
- 219 Der Rechnungshof hat das StaLa aufgefordert, diese Endgeräte und Festplatten unverzüglich und sicher zu entsorgen.

## **6 Datenleitungen und technische Dokumentation**

- 220 Das StaLa hat sechs Datenleitungen für verschiedene Anwendungen bei unterschiedlichen Providern im Einsatz. Es hat bislang nicht untersucht, ob die Anzahl von Leitungen durch Bündelung von Aufgaben je Leitung reduziert werden könnte. Auch sind Angaben technischer und verfahrensmäßiger Art nicht schriftlich festgehalten, sodass die notwendige Dokumentation zu den Leitungen fehlt.
- 221 Über mehrere Leitungen bei unterschiedlichen Providern zu verfügen, kann Sicherheitsrisiken und Kosten erhöhen. Sind wesentliche Bereiche der IT-Infrastruktur zudem nicht dokumentiert, ist der nötige Überblick nicht vorhanden. Somit können Sicherheitslücken und andere Risiken für den IT-Betrieb entstehen.
- 222 Der Rechnungshof hat das StaLa darum gebeten zu prüfen, inwieweit Anwendungen gebündelt über eine geringere Anzahl von Leitungen betrieben werden können und dazu aufgefordert, seine Leitungen im Rahmen der zu erstellenden Sicherheitskonzepte (s. Tz. 207) zu dokumentieren.

## **7 Dokumentation selbst entwickelter Software-Produkte**

- 223 Für bestimmte statistische Aufgaben setzt das StaLa selbst entwickelte Access-Anwendungen ein, z. B. „Stadt-Finzen-Kasse“ (SFK3) oder „Haushaltsansatzstatistik“. Da mit diesen Anwendungen folgenreiche Daten für den Bund zur Verfügung gestellt werden - beispielsweise die Datenbasis für spätere Konsolidierungszahlungen an Bremen - bestehen erhöhte Anforderungen an die Verfügbarkeit und Verlässlichkeit.
- 224 Für die selbst entwickelten Anwendungen liegen weder Verfahrensbeschreibungen noch Dokumentationen zur Programmierung vor. Damit besteht das Risiko, dass sich bei einem Ausfall der die Anwendungen betreuenden Person niemand in angemessener Zeit einen Überblick über die Anwendungen



verschaffen kann, sie somit nicht verlässlich zu betreuen sind. Dies ist angesichts der genannten Verfügbarkeits- und Verlässlichkeitsanforderungen nicht hinnehmbar.

- 225 Der Rechnungshof hat das StaLa aufgefordert, auch zu selbst entwickelter Software Verfahrensbeschreibungen sowie die weiteren erforderlichen Dokumentationen zu erstellen.

## **8 Inventarisierung von Endgeräten**

- 226 Um einen vollständigen und zeitnahen Überblick über Zahl und Art der IT-Geräte zu haben, bedarf es ihrer Inventarisierung. Bei der stichprobenhaften Prüfung der Anlagenbestandsliste waren von 26 zufällig ausgewählten Geräten nur 15 tatsächlich noch vorhanden. In dieser Liste wurden somit viele IT-Geräte geführt, die es nicht mehr gab. Ausgemusterte Geräte waren der Buchhaltung nicht durchgängig und verlässlich gemeldet worden.

- 227 In der seit November 2020 neu eingeführten Inventarisierungssoftware waren die IT-Geräte bis Ende April 2021 zudem noch nicht vollständig erfasst. Das StaLa besaß damit über einen längeren Zeitraum keinen umfassenden Überblick über seinen IT-Gerätebestand.

- 228 In dem im Buchhaltungssystem enthaltenen jeweiligen Anlagenstammsatz der IT-Geräte fehlen Informationen, mit deren Hilfe es der Anlagenbuchhaltung möglich wäre, ein Gerät dem Bestand in der IT-Abteilung eindeutig zuzuordnen. Ein Abgleich zwischen Anlagenbuchhaltung und Bestand ergibt somit keine verlässlichen Informationen. Ein Überblick über den tatsächlichen Bestand fehlt. Die Mängel der Inventarisierung führen auch zu einem fehlerhaft ausgewiesenen Anlagevermögen im Anlagenpiegel und zu einem unzutreffenden Ausweis des Vermögens in der bremischen Gesamtbilanz.

- 229 Der Rechnungshof hat das StaLa aufgefordert, die Inventarisierung unverzüglich zu vervollständigen, die im Anlagenbestand ausgewiesenen mit den tatsächlich vorhandenen IT-Geräten abzugleichen und notwendige Korrekturen vorzunehmen. Auch hat er darauf hingewiesen, dass Abgänge zeitnah und mit den erforderlichen Informationen zur eindeutigen Bestimmbarkeit des Anlageguts im Anlagevermögen an die Anlagenbuchhaltung zu melden sind.

## **9 Stellungnahmen des StaLa und des Senators für Inneres**

- 230 Das StaLa hat in seiner Stellungnahme die Feststellungen des Rechnungshofs anerkannt und begonnen, einen Maßnahmenplan zu erarbeiten, um die festgestellten Mängel zu beheben. Wegen der Vorbereitung der Bundestagswahl 2021

und des Zensus sowie aufgrund von Krankheitsausfällen sei es aber schwierig, einen verbindlichen Zeitplan dafür aufzustellen. Die Beseitigung der baulichen Mängel, etwa beim Brandschutz und bei den Zutrittsmöglichkeiten zum Rechenzentrum, hänge zudem zeitlich auch von den Kapazitäten beim Vermieter, Immobilien Bremen, ab. Der Senator für Inneres hat Ende Oktober 2021 mitgeteilt, die vom Rechnungshof getroffenen Feststellungen seien anerkannt worden. Um die festgestellten Mängel zeitnah zu beheben, sei begonnen worden, Konzepte und einen Maßnahmenplan zu erarbeiten. Bereits erledigt seien

- die Einrichtung einer Zugangskontrolle zu den Serverräumen (s. Tz. 210),
- die sichere Entsorgung von ausgemusterten Festplatten und Endgeräten (s. Tz. 219),
- die Prüfung der genutzten Datenleitungen auf Bündelung, sodass zwei DSL-Verträge hätten gekündigt werden können (s. Tz. 222), und
- die Überprüfung und Vervollständigung der Inventarisierung der IT-Geräte (s. Tz. 229).

231 Der Rechnungshof sieht die schwierige Situation des StaLa und seine Abhängigkeit von Dritten. Er begrüßt die begonnenen Maßnahmen und erwartet angesichts der erforderlichen Ordnungsmäßigkeit des Verwaltungshandelns eine schnellstmögliche weitere Mängelbeseitigung.

Inneres

## Zentraler Objektschutz

**Bei der wirtschaftlichen Bewertung von Planungsalternativen sind alle in Betracht kommenden Varianten einzubeziehen.**

### 1 Aufgaben und Organisation

- 232 Die Polizei Bremen schützt gefährdete Gebäude im Regelfall durch dauernde Bewachung oder Streifendienste. Dies betrifft symbolträchtige Gebäude, religiöse Einrichtungen, Wohnsitze von gefährdeten Personen, ausländische Einrichtungen und bestimmte Landesbehörden.
- 233 Im Jahr 2016 entschlossen sich Innenressort und Polizei, die Organisation des bis dahin überwiegend von Polizeivollzugskräften ausgeübten Objektschutzes zu verändern. Gründe dafür waren die abnehmende Anzahl von Vollzugskräften, u. a. ausgelöst durch Pensionierungen, aber auch zusätzliche Aufgaben der Polizei infolge des Zustroms geflüchteter Menschen. Ziel war es, bislang im Objektschutz eingesetzte Polizeivollzugskräfte für andere polizeiliche Aufgaben verfügbar zu machen.
- 234 Die neue Organisationseinheit „Zentraler Objektschutz“ wurde im Jahr 2017 eingerichtet. Darin nahmen etwa 30 Angestellte im Polizeidienst Objektschutzaufgaben wahr, die zuvor Polizeivollzugskräfte und in geringem Umfang im Auftrag der Polizei eingesetzte Kräfte zweier gewerblicher Sicherheitsunternehmen erledigt hatten. Das Innenressort bestellte die angestellten polizeilichen Objektschutzkräfte zu sog. Hilfspolizeibeamtinnen und -beamten und übertrug ihnen bestimmte Befugnisse nach dem Bremischen Polizeigesetz. Mit vollständigen Befugnissen ausgestattete Polizeivollzugskräfte zieht die Polizei seitdem zu Objektschutzaufgaben heran, wenn es aus Kapazitätsgründen oder aus fachlicher Sicht geboten erscheint, etwa im Falle akuter Bedrohungslagen.
- 235 Die Polizei setzt ihre Objektschutzkräfte auch für weitere Aufgaben ein, deren Erledigung den Einsatz von Polizeivollzugskräften nicht erfordert. Hierbei handelt es sich insbesondere um Tätigkeiten wie die Bewachung von Bombenfundorten oder die Verkehrsregelung bei Fußballeinsätzen.

### 2 Wirtschaftlichkeit

- 236 Polizei und Innenressort erstellten im Zuge der Umorganisation des Objektschutzes (s. Tz. 233) eine Wirtschaftlichkeitsberechnung. Dabei berücksichtigten

sie nicht alle in Betracht kommenden Varianten. So bezogen sie beispielsweise nicht ein, gewerbliche Sicherheitsunternehmen mit Objektschutzmaßnahmen zu betrauen, obwohl die Polizei dies im Einzelfall bereits praktiziert hatte.

- 237 In der Wirtschaftlichkeitsberechnung waren ferner methodische Regeln beim Vergleichen von Varianten nicht immer vollständig beachtet worden, etwa die gleichmäßige Berücksichtigung von Zeit- und Kostenaufwand. Dadurch wurde eine fachliche Bewertung zusätzlich erschwert. Zwar stellte sich auf Grundlage des Variantenvergleichs der Einsatz angestellter polizeilicher Objektschutzkräfte im Verhältnis zu dem Einsatz der wesentlich besser bezahlten Polizeivollzugskräfte als wirtschaftlich dar. Gleichwohl ist dieses Ergebnis nur eingeschränkt belastbar, weil in die vergleichende Betrachtung nicht alle in Frage kommenden Varianten einbezogen sowie Vorgaben zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nach § 7 LHO nicht vollständig beachtet worden waren.
- 238 Bereits im Verlauf der Prüfung wies die Polizei darauf hin, gegen eine Vergabe an gewerbliche Sicherheitsunternehmen spräche die grundsätzliche Festlegung, dass der Objektschutz Staatsaufgabe und damit Aufgabe der Polizeibehörden wäre. Auf Grundlage polizeifachlicher Einschätzungen wäre es nicht vertretbar, Objektschutzaufgaben an Dritte zu vergeben. Das gelte auch für nach der Gewerbeordnung geprüfte und zertifizierte Unternehmen im Bewachungsgewerbe. In ihrer Präventionswirkung auf potenzielle Täterinnen und Täter sowie bei der Gefahrenforschung und -abwehr überträfen zudem von der Polizei durchgeführte Objektschutzmaßnahmen jene von gewerblichen Sicherheitsunternehmen.
- 239 Dem steht entgegen, dass die Befugnisse polizeilicher Objektschutzkräfte begrenzt und aufgabenbezogen sind. Deutlich wird dies insbesondere bei kritischen Einsatzlagen, bei denen sie gehalten sind, Polizeivollzugskräfte des Einsatzdienstes so früh wie möglich hinzuzuziehen, um erforderliche Maßnahmen von den Vollzugskräften treffen zu lassen. Diese Praxis gleicht dem Einsatz gewerblicher Sicherheitsdienstleister. Auch beauftragte die Polizei - zum Teil über Jahre hinweg - Sicherheitsunternehmen mit Objektschutzmaßnahmen. Der Rechnungshof hat darin deutliche Anhaltspunkte gesehen, die es geboten hätten, eine Wahrnehmung von Objektschutzaufgaben durch zertifizierte Unternehmen des Bewachungsgewerbes in eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung einzubeziehen.
- 240 Das Ressort hat darauf hingewiesen, der Einsatz von Kräften gewerblicher Sicherheitsunternehmen sei lediglich eine Übergangslösung gewesen, bis ausreichend eigene polizeiliche Objektschutzkräfte zur Verfügung gestanden hätten. Eine solche Praxis - selbst nur für eine Übergangszeit - zeigt allerdings



gerade, dass Objektschutzmaßnahmen bei einer niedrigen Gefährdungsstufe auch ohne polizeiliche Objektschutzkräfte durchgeführt werden können. Diese Variante der Aufgabenerledigung wäre damit ebenfalls als mögliche Alternative in die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung einzubeziehen und polizeifachlich sowie wirtschaftlich zu bewerten gewesen.

- 241 Der Rechnungshof hält an seiner Forderung fest, bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen alle in Betracht kommenden Handlungsmöglichkeiten einzubeziehen und methodische Regeln zu beachten.

### **3 Planungen**

- 242 In den Jahren 2018 und 2020 wertete die Polizei die Praxis des zentralen Objektschutzes aus. Trotz grundsätzlich positiver Ergebnisse plant die Polizei bereits erneut eine organisatorische Veränderung. Sie begründet dies damit, dass eine nach der Koalitionsvereinbarung aus dem Jahr 2019 erwartete Zielzahlerhöhung für den Personalhaushalt der Polizei bislang ausgeblieben ist. Dies führe dazu, die Aufgaben des Objektschutzes im bisherigen Zuschnitt und mit unveränderter Personalstärke nicht mehr ohne unververtretbare Einschnitte in zwingend notwendige andere Aufgaben wahrnehmen zu können. Daher beabsichtigt die Polizei, die Anzahl ihrer Objektschutzkräfte zu reduzieren und sie von anderen Aufgaben zu entlasten (s. Tz. 235). In diesem Zusammenhang will sie die Soll-Stärke ihrer sechs Einsatzzüge der Bereitschaftspolizei verringern und die dadurch freiwerdenden Mittel bei Bedarf zur Finanzierung von Stellen des zentralen Objektschutzes verwenden.
- 243 Während die Organisationsänderung ab dem Jahr 2017 dem Ziel diene, Polizeivollzugskräfte zu entlasten und sie so verstärkt für ihre originären Aufgaben verfügbar zu machen, würden nunmehr die Mittel für Vollzugsstellen rechnerisch für Aufgaben des zentralen Objektschutzes herangezogen werden. Da die polizeilichen Objektschutzkräfte ferner bisher von ihnen erledigte zusätzliche Aufgaben (s. Tz. 235) nicht mehr wahrnehmen sollen, müssten künftig auch dafür wieder Polizeivollzugskräfte eingesetzt werden. Die ursprünglich mit der Einrichtung eines zentralen Objektschutzes verfolgten Ziele können so nicht erreicht werden.
- 244 Die Planungen der Polizei machen deutlich, dass Zielsetzungen in Koalitionsvereinbarungen allein keine verlässliche Finanzierungsgrundlage sein können (s. Tz. 242). Die Begründung der Polizei, sie könne sich die bisherige Personalstärke im Objektschutz nicht mehr leisten, ohne unververtretbare Einschnitte in zwingend notwendige andere Aufgaben vorzunehmen, zeigt zudem, dass Art und Umfang des zur Aufgabenerfüllung eingesetzten Personals nicht nur von

der Aufgabe selbst bestimmt werden. Vielmehr wirkt sich in der Praxis auch die Höhe der dafür zur Verfügung gestellten Mittel aus. Das Ressort teilt diese Einschätzung.

- 245 Der Rechnungshof hat Innenressort und Polizei geraten, bei einer organisatorischen Veränderung des zentralen Objektschutzes zunächst den notwendigen Umfang der Aufgaben belastbar zu ermitteln. Anschließend wäre zu prüfen, wie und durch wen die Aufgaben am besten - sowohl aus wirtschaftlicher als auch aus polizeifachlicher Sicht - erledigt werden könnten.

#### **4 Dokumentation**

- 246 Nach der Polizeidienstvorschrift „Personen- und Objektschutz“ (PDV) sind alle Informationen, Entscheidungen, Anordnungen und Maßnahmen zum Objektschutz zu dokumentieren. Für gefährdete Objekte sind sog. Schutzakten anzulegen, für die es detaillierte Vorgaben gibt. In den Schutzakten sind u. a. das Objekt genau zu beschreiben und die Gefährdungslage zu beurteilen. Ferner sind Schwachstellen zu analysieren und zu dokumentieren.
- 247 Die Polizei hielt diese Dokumentationspflichten nicht vollumfänglich ein. Das Ressort teilte hierzu mit, die Polizei sei aufgrund bestehender Personalengpässe derzeit nicht in der Lage, Schutzakten für gefährdete Objekte zu führen. Auch künftig sei dies nur im Falle einer verbesserten Personalausstattung möglich.
- 248 Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass Vorgaben zur Dokumentation und Aktenführung zu beachten sind. Dies gilt unabhängig von Personalengpässen und umso mehr, als Vorgaben zu Struktur und Inhalt der Schutzakten auch dazu dienen, den Informationsaustausch mit anderen Dienststellen zu vereinheitlichen. Drohen Angriffe auf Gebäude, kann es von entscheidender Bedeutung sein, Informationen durch einheitlich strukturierte Akten schnellstmöglich zu finden, auszuwerten und - wenn notwendig - auszutauschen. Der Rechnungshof erwartet deshalb, dass die Vorgaben der genannten Polizeidienstvorschrift zur Dokumentation und Aktenführung umgesetzt werden.

#### **5 Fahrzeuge**

- 249 Nach der „Verwaltungsvorschrift für die Beschaffung der Freien Hansestadt Bremen - Land und Stadtgemeinde Bremen“ sind alle Fahrzeuge bremischer Dienststellen über die zentrale Beschaffungsstelle des Umweltbetriebs Bremen (UBB) zu erwerben. Ausnahmen gelten nach einer Handlungshilfe des Senators für Finanzen aufgrund von Sondervereinbarungen u. a. für die Polizei.



In der Praxis beschafft die Polizei als fahrzeughaltende Stelle Fahrzeuge - insbesondere mit polizeispezifischer Ausstattung - eigenständig oder in Kooperation mit dem Logistikzentrum Niedersachsen (LZN).

- 250 Nach einem selbst durchgeführten Preisvergleich erwarb die Polizei für den Einsatz im Objektschutz zwei Serienfahrzeuge. Mit dem UBB oder dem LZN kooperierte sie dabei nicht.
- 251 Der Rechnungshof hat die Beschaffung von Fahrzeugen eigenständig durch die Polizei oder in Kooperation mit dem LZN als zweckmäßig bewertet, soweit es um polizeispezifische Anforderungen an Fahrzeuge geht. Für Serienfahrzeuge ist es jedoch aus Gründen der Wirtschaftlichkeit geboten, mit dem UBB zusammenzuarbeiten. So kann die Polizei von dessen Expertise und möglicherweise auch von günstigeren Preisen wegen eines insgesamt größeren Beschaffungsvolumens oder aufgrund höherer Behördenrabatte profitieren.
- 252 Das Ressort hat zugesagt, sich bei der Beschaffung von Serienfahrzeugen mit dem UBB abzustimmen. Es hat jedoch darauf verwiesen, von der Polizei wären Einsatzfahrzeuge beschafft worden, die mit polizeispezifischer Ausstattung, wie etwa spezieller Signaltechnik oder besonderer Folierung, hätten aus- oder nachgerüstet werden sollen. Solche Fahrzeuge wären nicht über den UBB beschaffbar gewesen.
- 253 Diese Argumentation überzeugt nicht. Bei den beschafften Fahrzeugen handelte es sich zunächst um Serienfahrzeuge, die erst zu einem späteren Zeitpunkt mit polizeispezifischer Ausstattung nachgerüstet wurden. Daher gab es keinen sachlichen Grund auf die Kooperation mit dem UBB zu verzichten. Der Rechnungshof bleibt somit bei seiner Forderung, mit dem UBB zu kooperieren. Das Ressort hat dies nunmehr zugesagt.



---

Wissenschaft

## Zuwendungen an ein Forschungsinstitut (BIAS)

**Aus dem Bremen-Fonds finanzierte Maßnahmen müssen einen inhaltlich und zeitlich engen Ursachenzusammenhang mit der Pandemiebekämpfung aufweisen.**

### 1 Institutsentwicklung

- 254 Das als GmbH organisierte Bremer Institut für angewandte Strahltechnik (BIAS GmbH) wurde im Jahr 1977 als Technologietransfereinrichtung für den industriellen Lasereinsatz gegründet und unterhält zwei wissenschaftliche Bereiche sowie einen Verwaltungsbereich. Die BIAS GmbH soll u. a. Ergebnisse ihrer Grundlagenforschung und Entwicklungen aus aktuellen Forschungsprojekten in die industrielle Anwendung bringen. Dieses Ziel kommt auch im Leitbild der BIAS GmbH „Wissen schafft Wirtschaft“ zum Ausdruck. Einziger Gesellschafter der BIAS GmbH ist der Verein zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung in der Freien Hansestadt Bremen e. V. (VFwF), dessen Gründungsmitglieder die Freie Hansestadt Bremen und die Universität Bremen sind.
- 255 Die BIAS GmbH beschäftigte im Jahr 2020 durchschnittlich 56 festangestellte Personen mit insgesamt etwa 54 Vollzeiteinheiten (VZE) sowie 34 studentische Hilfskräfte mit insgesamt etwa 7 VZE. Zum Zeitpunkt der Prüfung waren bei der BIAS GmbH zwei Kooperationsprofessoren der Universität Bremen als wissenschaftliche Geschäftsführer tätig.
- 256 Das Wissenschaftsressort förderte die BIAS GmbH in den Jahren 2017 bis 2020 mit institutionellen Zuwendungen von insgesamt rd. 10,5 Mio. €. Außerdem warb das Institut öffentlich finanzierte Drittmittel und in geringem Umfang auch Industriaufträge ein. Die Erträge des Instituts entwickelten sich von 2017 bis 2020 wie folgt:

<b>Entwicklung der Erträge (in T€, gerundet)</b>				
	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
Institutionelle Zuwendungen	2.508	2.408	2.708	2.838
Drittmittel	4.147	4.872	4.043	3.494
davon				
- Mittel für Grundlagenforschung (öffentlich finanziert)	3.373	3.721	2.783	2.275
- Industriemittel (öffentlich oder privat finanzierte anwendungsbezogene Forschungsprojekte)	774	1.151	1.260	1.219
- davon öffentliche Mittel	394	828	993	1.155
- davon private Mittel (Industrieaufträge)	380	323	267	64
Sonstige Erträge	416	431	521	433
<b>Erträge gesamt</b>	<b>7.071</b>	<b>7.711</b>	<b>7.272</b>	<b>6.765</b>

- 257 Die Drittmittelerträge waren im Zeitraum zwischen 2017 und 2020 insgesamt rückläufig. Aus den Jahresabschlüssen ergibt sich, dass sie von rd. 4.147 T€ im Jahr 2017 auf rd. 3.494 T€ im Jahr 2020 fielen. Die Mittel für die Grundlagenforschung, die im Wesentlichen von der Deutschen Forschungsgemeinschaft stammten, sanken u. a. aufgrund der Beendigung eines Sonderforschungsbereichs zwischen den Jahren 2018 und 2019 um rd. 938 T€ auf rd. 2.783 T€. Die Industriemittel setzten sich zum einen aus für Forschungsprojekte zugeflossenen öffentlichen Mitteln, beispielsweise der Europäischen Union, des Bundes und der industriellen Gemeinschaftsforschung, zusammen und zum anderen aus Mitteln von privat finanzierten Industrieaufträgen. Während die Industriemittel insgesamt von rd. 774 T€ auf rd. 1.219 T€ im Jahr 2020 stiegen, gingen die Erträge aus den privat finanzierten Industrieaufträgen kontinuierlich über den gesamten Zeitraum zurück. Sie fielen von rd. 380 T€ im Jahr 2017 auf rd. 64 T€ im Jahr 2020.
- 258 Das Ressort ließ die BIAS GmbH in den Jahren 2009 und 2018 begutachten, um deren wissenschaftliche Leistungen bewerten zu können. Seit dem Gutachten aus dem Jahr 2009 wussten sowohl das Ressort als auch die BIAS GmbH um die Notwendigkeit, die anwendungsbezogene Forschung auszuweiten und das Drittmittelaufkommen aus der Industrie zu steigern, um dem Konzept einer Technologietransfereinrichtung gerecht zu werden. Trotz eines dafür eingestellten Industriekoordinators lag aber beispielsweise bis zum Jahr 2020 kein Vertriebskonzept vor und wurden die beiden wissenschaftlichen Institutsbereiche



nicht gemeinschaftlich vermarktet. Das Ziel einer verstärkten Zusammenarbeit mit der Industrie konnte so nicht erreicht werden.

- 259 Ein weiteres vom Ressort in Auftrag gegebenes Gutachten aus dem Jahr 2018 sah das Institut in der Grundlagenforschung zwar exzellent aufgestellt, hielt es jedoch für erforderlich, Zielzahlen vorzusehen, mit denen mittelfristig die Industriemittel auf 30 % der Drittmittel gesteigert werden sollten. Dieses Ziel erreichte die BIAS GmbH im Jahr 2020, aber nur weil ihre Drittmittelträge im Vergleich zum Jahr 2018 insgesamt um rd. 28 % zurückgegangen waren. Im Zeitraum 2014 bis 2020 hatte die absolute Summe der Industriemittel nicht gesteigert werden können. Während die Summe der Industriemittel in den Jahren 2014 bis 2016 durchschnittlich noch rd. 1.350 T€ betragen hatte, fiel der jährliche Durchschnittswert im Prüfungszeitraum 2017 bis 2020 sogar auf rd. 1.101 T€.
- 260 Nach den gutachterlichen Empfehlungen sollte zudem die Hälfte der Industriemittel mit privat finanzierten Industriaufträgen erwirtschaftet werden. Der Anteil dieser Aufträge an den Industriemitteln hatte 2018 noch fast 30 % betragen, stieg aber nicht an, sondern sank bereits im Jahr 2019 deutlich und belief sich 2020 nur noch auf gut 5 %.
- 261 Über Jahre hinweg knüpfte das Ressort an die Gewährung der institutionellen Förderung keine ausreichenden Vorgaben für eine Steigerung der Industriemittel. Mit den wissenschaftlichen Geschäftsführern wurden beispielsweise keine festen Zielanteile der einzuwerbenden privat finanzierten Industriaufträge vereinbart. Das Ressort akzeptierte zudem, dass der Industriekoordinator in der BIAS GmbH bis 2021 nur für einen der beiden wissenschaftlichen Bereiche tätig war und dass die Industriekoordination in der Vergangenheit nicht eindeutig anwendungs- und industrieorientiert gewesen war (s. Tz. 257). Da die Drittmittelträge auch wegen der Beendigung eines Sonderforschungsbereichs kontinuierlich zurückgegangen waren, erhöhte das Ressort im Vergleich zu 2018 die institutionellen Zuwendungen vielmehr für das Jahr 2019 um 300 T€ und für 2020 um 430 T€.
- 262 Der Rechnungshof hat es für erforderlich gehalten, schnellstmöglich ergebnisoffen zu hinterfragen, ob angesichts der langjährig festzustellenden Defizite beim Technologietransfer eine weitere Förderung aus öffentlichen Mitteln noch im bremischen Interesse wäre. Er hat das Ressort und die BIAS GmbH aufgefordert, das Ergebnis dieser Überprüfung anhand belastbarer Fakten zu belegen.

- 263 Das Ressort und die BIAS GmbH haben entgegnet, nach seinem aktuellen Gesellschaftsvertrag sei es Aufgabe des Instituts, Forschung und Entwicklung auf dem Gebiet der angewandten Strahltechnik in Zusammenarbeit mit öffentlichen Fördergebern oder mit anderen Forschungseinrichtungen und Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft zu betreiben. Diesem Auftrag komme das Institut durch anwendungsorientierte Grundlagenforschung und deren Umsetzung in die Praxis nach. Unternehmen beteiligten sich vorzugsweise an öffentlich finanzierten Drittmittelprojekten, weil damit weniger eigene Investitionen für sie erforderlich wären. Einen hälftigen Anteil privat finanzierter Aufträge an den Industriemitteln einzuwerben, sei für das Institut schwer zu erreichen, werde aber weiterhin angestrebt. Schwankungen in der Drittmittelinwerbung seien unvermeidbar. Der pandemiebedingte Rückgang der privat finanzierten Aufträge sei durch eine Steigerung der öffentlich finanzierten Forschungsprojekte mit Industriebeteiligung weitgehend aufgefangen worden. Aufgrund der Brückenfunktion zwischen Grundlagenforschung sowie wirtschaftsrelevanter Anwendung betrachte das Ressort das Institut auch in der jetzigen Entwicklungsphase und unter den gegebenen Umständen als wichtigen und erfolgreichen Bestandteil der bremischen Forschungs- und Industrielandschaft.
- 264 Zwar sind im Jahr 2020 pandemiebedingt Umsätze aus Aufträgen der Industrie erheblich zurückgegangen. Allerdings zeigte bereits der Trend der Vorjahre eine negative Entwicklung der Einnahmen aus den rein privat finanzierten Industriaufträgen. Ungeachtet dessen verdeutlichen die gutachterlichen Äußerungen seit dem Jahr 2009, dass der durch das Institut betriebene Technologietransfer bisher nicht den angestrebten Erfolg aufweisen konnte. Der Rechnungshof hält es daher nach wie vor für erforderlich, anhand belastbarer Daten zu überprüfen, welches öffentliche Interesse Bremen mit der Förderung der BIAS GmbH verfolgt.

## **2 Haushalts- und Wirtschaftsführung**

- 265 Die BIAS GmbH führt wirtschaftliche und nicht wirtschaftliche Drittmittelprojekte durch. Das Projektmanagement der Drittmittelprojekte wies dabei folgende Mängel auf.
- Angebote für wirtschaftliche Drittmittelprojekte wurden vereinzelt ohne vorherige Projektkalkulationen abgegeben.
  - Bei den Kalkulationen nicht wirtschaftlicher Projekte berücksichtigte die BIAS GmbH interne Kosten nicht vollständig und ermittelte so die zu erbringenden Eigenbeiträge für diese Projekte nicht.



- Nachweise der für Projekte geleisteten Stunden wurden in einzelnen Fällen verspätet an die Buchhaltung übermittelt oder waren unvollständig.
- Das Projektcontrolling der BIAS GmbH stellte Plan- und Ist-Kosten nicht gegenüber, auch waren die Berechnungen zur Kostendeckung teilweise nicht belastbar.

266 Grundlage für ein aussagekräftiges Projektcontrolling ist die vollständige Kalkulation sowohl wirtschaftlicher als auch nicht wirtschaftlicher Projekte. Sämtliche für ein Projekt geleisteten Stunden sind zu erfassen und zeitnah zu verbuchen. Um belastbare Deckungsbeiträge und finanzielle Risiken zu ermitteln, ist es erforderlich, Abweichungen tatsächlicher Kosten von den kalkulierten Kosten auszuwerten. Nur so können Rückschlüsse auf einen Verbesserungsbedarf bei der Kalkulation gezogen werden.

267 Der Rechnungshof hat das Ressort als zuwendungsgebende Stelle aufgefordert, bei der BIAS GmbH auf ein verlässliches Projektcontrolling hinzuwirken. Das Ressort sowie die BIAS GmbH haben Mängel im Projektcontrolling eingeräumt und mitgeteilt, die BIAS GmbH habe begonnen, das bestehende Controllingsystem zu verbessern.

### **3 Zuwendungsverfahren**

268 Das Ressort als zuwendungsgebende Stelle hat das Haushaltsrecht einzuhalten. Es erfüllte die Anforderungen der Landeshaushaltsordnung und der zugehörigen Verwaltungsvorschriften nicht durchgehend. So zahlte es in den Jahren 2017 bis 2019 quartalsweise Mittel aus, obwohl ein Liquiditätsbedarf in der angeforderten Höhe zu dem jeweiligen Zeitpunkt nicht immer bestanden hatte. Die tatsächlichen Liquiditätsbestände der BIAS GmbH überstiegen die Planwerte in den Jahren 2017 bis 2019 durchschnittlich um rd. 380 T€.

269 Außerdem nutzte die BIAS GmbH im Jahr 2017 die ihr vom Ressort ausgezahlten Zuwendungsmittel für Investitionen zum Teil für konsumtive Zwecke, ohne die Mittel zuvor umwidmen zu lassen. Das Ressort hatte die überzahlten Investitionsmittel nicht zurückgefordert, aber auch einer Umwidmung der Mittel für konsumtive Zwecke nicht zugestimmt.

270 Als Grundlage für die jährliche Prüfung der zweckentsprechenden Verwendung der Investitionszuwendungen nutzte das Ressort jeweils die Jahresabschlussberichte der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft. Aus diesen Berichten ging lediglich die Höhe der in dem betreffenden Jahr getätigten Investitionen hervor, nicht hingegen, in welchem Umfang hierfür investive Zuwendungsmittel des Ressorts verbraucht worden waren. Das Ressort fragte im Rahmen der

Verwendungsnachweisprüfung auch nicht nach, ob und in welchem Umfang die zugewiesenen Investitionsmittel zweckgemäß verwendet worden waren.

- 271 Der Rechnungshof hat die zuwendungsrechtlichen Mängel gerügt. Eine ausschließlich auf der Grundlage des vorgelegten Jahresabschlusses basierende Verwendungsnachweisprüfung ermöglicht keine Überprüfung, inwieweit die zugewiesenen Mittel zweckentsprechend verwendet wurden. Daher obliegt es dem Ressort, zusätzliche Informationen über nicht benötigte Investitionsmittel anzufordern und eine Entscheidung darüber zu treffen, ob die Mittel zurückgefordert oder mit Mittelzuweisungen der Folgejahre verrechnet werden sollen.
- 272 Hinsichtlich der Mittelauszahlungen hat das Ressort mitgeteilt, die quartalsweisen Mittelabrufe seien sinnvoll. Die im Vergleich zur Planung hohen Liquiditätsbestände wären im Wesentlichen auf im Vorfeld abzurufende gebundene Drittmittel zurückzuführen. Bezüglich der Investitionszuwendungen hat die BIAS GmbH für das Jahr 2017 die zweckfremde Verwendung der investiven Mittel für konsumtive Zwecke eingeräumt. Im Übrigen haben BIAS GmbH und Ressort der Kritik des Rechnungshofs zugestimmt. Die Verwendung der investiven Mittel sei nicht ausreichend nachgewiesen. Das Ressort hat zugesichert, sich über die Verwendung der Investitionsmittel künftig in geeigneter Weise berichten zu lassen.
- 273 Das Ressort hat zu seinen neuen Ausführungen keine Unterlagen beigefügt, aus denen die Höhe etwaig gebundener Drittmittel zu entnehmen gewesen wäre. Auch die im Rahmen der Prüfung von der BIAS GmbH vorgelegte Liquiditätsplanung lässt keinen Rückschluss auf den Umfang gebundener Drittmittel zu. Die vom Ressort zur Begründung der hohen Liquiditätsbestände zunächst angeführten gebundenen EU-Mittel, die ausweislich der Jahresabschlüsse in den Jahren 2017 bis 2019 durchschnittlich 128 T€ jährlich betragen, vermögen die Höhe der Liquiditätsbestände ebenfalls nicht aufzuklären. Der nunmehr pauschale Hinweis auf gebundene Drittmittel kann schließlich auch nicht hinreichend deutlich machen, wie sich die Höhe der Liquiditätsbestände genau zusammensetzt. Der Rechnungshof hält daher an seiner Forderung fest, entsprechend den zuwendungsrechtlichen Vorgaben die Liquiditätslage der BIAS GmbH vor Auszahlung zu überprüfen, etwa über eine Abfrage der verfügbaren, nicht gebundenen Liquidität zum Zeitpunkt der Mittelabforderung.

#### **4      Projektförderung aus dem Bremen-Fonds**

- 274 Maßnahmen, für die Mittel aus dem Bremen-Fonds bewilligt werden, sind mit Belastungen künftiger Haushalte aus langfristigen Kreditfinanzierungen



verbunden. Das verfassungsrechtliche Neuverschuldungsverbot, die sog. Schuldenbremse, erlaubt Kreditfinanzierungen nur in eng begrenzten Ausnahmefällen, etwa zur Bewältigung von Pandemiefolgen. Daher muss für die Zulässigkeit einer Kreditaufnahme ein inhaltlich und zeitlich enger Ursachenzusammenhang einer geplanten Maßnahme mit einer Notlagenbekämpfung bestehen, der mittels einer umfassenden Begründung nachzuweisen ist.

- 275 Mit Bescheid aus dem März 2021 gewährte das Ressort der BIAS GmbH eine Zuwendung in Höhe von rd. 3 Mio. € aus Mitteln des Bremen-Fonds für eine Geräteinfrastruktur zur Wasserstoffforschung. Die Mittel sind Teil mehrerer, vom Senat im Februar 2021 beschlossener mittel- und langfristiger Maßnahmen zur Unterstützung des gesellschaftlichen Neustarts nach der Krise auf dem Feld der ökologischen Transformation. Damit soll die Forschungs- und Entwicklungsinfrastruktur für Wasserstoffforschung in Bremen gestärkt werden, hier die Geräteausstattung.
- 276 In seiner dem Senatsbeschluss anliegenden Vorlage führte das Ressort aus, dass die BIAS GmbH durch die Ausstattung mit zusätzlichem Gerät zukunftsfähig und krisenresilient gemacht würde. Der darauf geäußerten Kritik des Rechnungshofs, es fehle der geförderten Geräteanschaffung an dem - verfassungsrechtlich erforderlichen - inhaltlich und zeitlich engen Ursachenzusammenhang mit der Pandemiebekämpfung, hat das Ressort widersprochen. Die Pandemie habe nicht nur die Arbeiten der BIAS GmbH erheblich eingeschränkt, sondern auch Begutachtungszeiten verlängert, Bewilligungsquoten sinken lassen und direkte Kooperationen mit der Industrie fast vollkommen zum Erliegen gebracht. Darüber hinaus sei der Ausbau der Wasserstoffforschung insgesamt von starker Bedeutung für eine Zukunftssicherung und die Stärkung der Krisenresilienz von Industriezweigen, die von der Pandemie besonders betroffen seien. Dass die Entwicklung der Wasserstoffwirtschaft durch die Pandemie eine Dringlichkeit erfahren habe, sei im Übrigen durch ein vom Senat eingeholtes wirtschaftswissenschaftliches Gutachten bestätigt. Mit einer Förderung aus dem Bremen-Fonds würden die vielfältigen negativen, eng miteinander verknüpften und sich verstärkenden Folgen der Pandemie abgemildert.
- 277 Das Ressort hat dies nicht belegt. Gemessen an den Darlegungs- und Begründungspflichten sind seine Ausführungen zudem viel zu allgemein. Auch nach dem wirtschaftswissenschaftlichen Gutachten, auf das sich das Ressort stützen will, sind nicht alle strukturpolitisch sinnvollen Maßnahmen mit Mitteln des Bremen-Fonds finanzierbar. Die Maßnahmen müssen vielmehr so spezifisch sein, dass sie die Krisenfolgen mindern. Das pauschale Argument, das Handlungsfeld Wasserstoff sei als Förderschwerpunkt benannt worden, kann allein

als Begründung für die Förderung einzelner, spezieller Maßnahmen nicht ausreichen. Denn auch das wirtschaftswissenschaftliche Gutachten hält unter Hinweis auf das ebenfalls vom Senat eingeholte Rechtsgutachten (Korioth 2020) einen kausalen Pandemiebezug für erforderlich. Außerdem sind die Ausführungen des Ressorts unplausibel und widersprüchlich, weil es an anderer Stelle (s. Tz. 263) ausgeführt hat, die BIAS GmbH habe die pandemiebedingten Umsatzeinbrüche aufgrund wegfallender Industrieaufträge nahezu vollständig durch andere, allerdings öffentliche Drittmittelinnahmen kompensiert.

- 278 Ungeachtet dessen verfolgte Bremen den Ausbau der wasserstoffbezogenen Forschung bereits vor der Pandemie. Zu solchen Fallgestaltungen im Bereich mittel- und langfristiger Maßnahmen zur Unterstützung des gesellschaftlichen Neustarts nach der Krise, zu denen die Geräteanschaffung nach eigener Zuordnung des Ressorts zählen soll, heißt es in dem vom Senat in Auftrag gegebenen Rechtsgutachten, dass es bei den in dieser Kategorie genannten Maßnahmen „um die fortgesetzte Bewältigung von Problemen geht, die ihren Ursprung nicht in der Krise, sondern bereits zuvor hatten. Es sind also Handlungsfelder, die in der Krise eine Rolle spielen, aber auch ohne Krise zu bewältigen wären“ (Rechtsgutachten Korioth 2020, S. 35). Die notwendige Kausalität, so das Gutachten weiter, dürfte dabei nur in Ausnahmefällen gegeben sein. Fehlt es insoweit am objektiven sachlichen Zusammenhang zwischen Pandemiefolgenbewältigung und kreditfinanzierter Maßnahme, sind die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für die Inanspruchnahme von Kreditmitteln nicht erfüllt. Diese nicht nur auch vom Rechnungshof Bremen schon früher vertretene Auffassung (vgl. Jahresbericht 2021 - Land, Tz. 147, 149) hat sich in der Fachliteratur und in ersten gerichtlichen Entscheidungen mittlerweile etabliert. Der Rechnungshof bleibt daher bei seiner Kritik, dass die Geräteanschaffung nicht in dem verfassungsrechtlich notwendigen inhaltlich und zeitlich erforderlichen Ursachenzusammenhang mit der Pandemiebekämpfung steht.

Arbeit

## Landesprogramm gegen Langzeitarbeitslosigkeit

**Ohne messbare Ziele ist es nicht möglich, die Wirkung von Maßnahmen zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Menschen in den Arbeitsmarkt zu bewerten.**

### 1 Eingliederung in den Arbeitsmarkt

- 279 Die Arbeitslosenquote im Land Bremen liegt seit Jahren auf einem konstant hohen Niveau. Ein erheblicher Teil der Erwerbslosen ist seit mindestens einem Jahr ohne Arbeit und gilt damit nach dem Sozialgesetzbuch (SGB) II - Grundsicherung für Arbeitsuchende - als langzeitarbeitslos. Vor diesem Hintergrund beschloss der Senat im Juni 2016 das Landesprogramm „Perspektive Arbeit: Öffentlich geförderte Beschäftigung für 500 Langzeitarbeitslose im Land Bremen“. Er setzte sich damit das politische Ziel, die Integration in den Arbeitsmarkt zu fördern, anstatt dauerhafte Arbeitslosigkeit zu finanzieren.
- 280 Das Landesprogramm ist eingebettet in das von der Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa (Ressort) verantwortete „Beschäftigungspolitische Aktionsprogramm“. Weitere Beteiligte sind die Jobcenter Bremen und Bremerhaven. Sie sind jeweils gemeinsame Einrichtungen der Stadtgemeinde Bremen oder des Magistrats Bremerhaven mit der Agentur für Arbeit Bremen-Bremerhaven. Hinsichtlich der kommunalen Trägerschaft der Jobcenter liegt die Federführung beim Ressort.
- 281 Zielgruppen des Landesprogramms sind langzeitarbeitslose, erwerbsfähige Leistungsberechtigte nach dem SGB II, die motiviert sind, jedoch aufgrund von Vermittlungshemmnissen wie fehlenden Schul- oder Ausbildungsabschlüssen, gesundheitlichen Einschränkungen oder mangelnden Sprachkenntnissen kaum Chancen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt haben. Das Landesprogramm richtet sich vor allem an Frauen - insbesondere Alleinerziehende - sowie Personen, die über 50 Jahre alt sind oder einen Migrationshintergrund aufweisen.
- 282 Die Jobcenter beraten diese Menschen mit dem Ziel, Hilfebedürftigkeit zu verringern oder zu beenden und bieten ihnen Leistungen zur Eingliederung in Arbeit nach dem SGB II an. Hierzu gehören auch geförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse, bei denen die Jobcenter - aus Bundesmitteln finanziert - seit einer Ausweitung der gesetzlichen Fördermöglichkeiten zum 1. Januar 2019 für maximal fünf Jahre zwischen 50 % und 100 % der

Lohnkosten übernehmen können. Verbleiben Lohnkosten, die grundsätzlich Arbeitgebende zu tragen hätten, können sie über das Landesprogramm finanziert werden. Bis Ende 2018 geschah dies anteilig, seit dem Jahr 2019 wird der verbleibende Anteil der Arbeitgebenden vollständig übernommen. Mit den Mitteln des Landesprogramms werden auch begleitende Maßnahmen wie Auswahlverfahren oder die allgemeine Verfahrensbegleitung der Beteiligten finanziert. Gleiches gilt für Personalkosten, die u. a. im Ressort zur Umsetzung des Programms anfallen.

- 283 Geförderte Stellen sind vorrangig bei Beschäftigungsträgern, in Vereinen sowie im öffentlichen Dienst des Landes und der Stadtgemeinde Bremen entstanden. Stellen in der freien Wirtschaft konnten nach Mitteilung des Ressorts nicht in erhofftem Umfang eingeworben werden, weil sie sich aufgrund hoher Anforderungen in den Stellenprofilen oder auch wegen bestehender Vorurteile nur schwer mit Personen aus den definierten Zielgruppen besetzen ließen.
- 284 Ursprünglich sollte das Landesprogramm mit Ablauf des Jahres 2018 enden. Seitdem wurde es mehrfach verlängert und nach Ausweitung der Fördermöglichkeiten auch die Anzahl der Teilnehmenden deutlich erhöht. Eine Weiterführung des Programms ist beabsichtigt, um die Förderinstrumente auch in Zukunft nutzen zu können.
- 285 Die Ausgaben des Landes Bremen für das Landesprogramm betragen in den Jahren 2016 bis 2020 insgesamt rd. 18,7 Mio. €. Das Programm wurde aus Mitteln der Europäischen Union grundsätzlich zu 50 % kofinanziert.

## **2 Wirkung und Ziele des Landesprogramms**

- 286 Das Landesprogramm zielt zentral darauf ab, die Beschäftigungsfähigkeit der Teilnehmenden zu erhalten, ihre Kompetenzen zu steigern und soziale Teilhabemöglichkeiten sowie Lebensumstände zu verbessern. Darüber hinaus soll über die geförderten Beschäftigungsverhältnisse zu einem späteren Zeitpunkt eine Eingliederung der Teilnehmenden in den allgemeinen Arbeitsmarkt erreicht werden.
- 287 Das Ressort erstellte für das Landesprogramm keine an diesen Zielen orientierte und den Anforderungen der Landeshaushaltsordnung genügende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. In seiner konzeptionellen Planung aus dem Juni 2016 nahm das Ressort lediglich an, pro teilnehmender Person pauschal rd. 330 € monatlich an Kosten der Unterkunft nach dem SGB II einsparen zu können. Ausgehend von 500 Teilnehmenden und einer Förderungsdauer von 24 Monaten errechnete es mögliche Gesamteinsparungen an Sozialleistungen von rd. 4 Mio. € bis zum Ende des Jahres 2018.



- 288 In den Jahren 2017 und 2018 legte das Ressort der zuständigen Deputation Zwischenevaluationen zum bisherigen Verlauf und Erfolg des Landesprogramms vor. Darin erläuterte es u. a., ob die Zielgruppen erreicht und wie viele Stellen geschaffen und besetzt worden waren. Zum Programmziel der Eingliederung in den allgemeinen Arbeitsmarkt benannte das Ressort zwar die Personenzahl, bewertete sie aber nicht. Dies war auch nicht möglich, weil das Ressort eine Zielzahl, in wie vielen Fällen eine Eingliederung bis zu welchem Zeitpunkt hätte gelingen sollen, nicht festlegt hatte. Die Höhe der eingesparten Sozialleistungen ermittelte es ebenfalls nicht.
- 289 Verzichtet das Ressort auf eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, zu der auch Erfolgskontrollen gehören, bleibt offen, ob den haushaltsrechtlichen Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei der Durchführung des Landesprogramms Genüge getan wurde. Der Rechnungshof verkennt nicht, dass Programmziele, wie Kompetenzsteigerungen oder verbesserte soziale Teilhabe, unter Umständen nur mittel- oder langfristig zu messen sind und sich teilweise einer monetären Bewertung entziehen. Gleichwohl lassen sich auch für solche Programmziele Maßstäbe festlegen, die einer Erfolgskontrolle zugänglich sind.
- 290 Für die mit dem Landesprogramm beabsichtigte Eingliederung langzeitarbeitsloser Menschen in den Arbeitsmarkt ist eine aussagekräftige Erfolgskontrolle nur möglich, wenn das Ressort messbare Ziele als Maßstab für den Eingliederungserfolg festlegt und sicherstellt, dass Informationen über die Zielerreichung vorliegen. Wirtschaftliche Effekte würden im Wesentlichen durch Schaffung und Besetzung von geförderten Stellen in der freien Wirtschaft oder im öffentlichen Dienst eintreten, wenn diese Stellen im Anschluss als nicht geförderte Beschäftigungsverhältnisse bestehen blieben. Als Maßstab für eine erfolgreiche Eingliederung bietet sich deshalb grundsätzlich das Erreichen eines nicht geförderten Beschäftigungsverhältnisses auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt an. Zudem kann das Ressort die wirtschaftlichen Auswirkungen der Maßnahme nur umfassend bewerten, wenn es ebenfalls überprüft, ob die angenommenen Einsparungen bei den Sozialleistungen (s. Tz. 287) auch tatsächlich eingetreten sind. Vor diesem Hintergrund reicht es nicht aus, Erfolgskontrollen allein auf die Fragen zu beschränken, ob die Zielgruppen erreicht werden, wie zufrieden die Teilnehmenden sind und ob alle Plätze besetzt werden (s. Tz. 288).
- 291 Für Erfolgskontrollen stehen dem Ressort u. a. Daten von Arbeitgebern zu den Beschäftigungsverhältnissen zur Verfügung. Außerdem werden die Teilnehmenden mittels eines Formulars um freiwillige Auskunft zur Zufriedenheit mit der Maßnahme und zu ihrem weiteren beruflichen Weg nach dem Ende des

geförderten Beschäftigungsverhältnisses gebeten. Da nicht in jedem Fall eine Auskunft erteilt wird, kann das Ressort die Daten der am Landesprogramm Teilnehmenden auf diesem Wege nur unvollständig erfassen und daher nur eingeschränkt für Auswertungen einsetzen.

- 292 Darüber hinaus gibt § 61 SGB II den Jobcentern die Möglichkeit, Daten über den Eingliederungserfolg von Maßnahmen zu erheben. Zwar erfolgt dies regelmäßig, gleichwohl haben nach Auskunft des Ressorts die Jobcenter den Eingliederungserfolg der am Landesprogramm Teilnehmenden nicht separat ausgewertet.
- 293 Die fehlenden Auswertungen erschweren es, zu bemessen und zu bewerten, wie vielen Teilnehmenden im Anschluss an die Maßnahme ein - dauerhafter - Wechsel in ein nicht gefördertes sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis gelang. Eine die Evaluation erleichternde Kooperationsvereinbarung zwischen Ressort, Jobcentern und Agentur für Arbeit zur Datenübermittlung und -auswertung existiert nicht. Eine solche Vereinbarung könnte auf der Grundlage des § 61 SGB II, auch unter Berücksichtigung der Belange des Sozialdatenschutzes, getroffen werden, wenn Daten in anonymisierter Form an das Ressort übermittelt würden. In einem solchen Fall bestünde für das Ressort auch keine Notwendigkeit mehr, den Eingliederungserfolg direkt bei den Teilnehmenden zu erfragen.
- 294 Der Rechnungshof hat das Ressort gebeten zu prüfen, ob die mit dem Landesprogramm beabsichtigten Wirkungen eingetreten sind. Bei Fortführung des Landesprogramms erwartet der Rechnungshof vom Ressort,
- seine Zielsetzung bezüglich der Wirkung, insbesondere hinsichtlich des Verbleibs der Teilnehmenden in Beschäftigung, zu konkretisieren und messbare Zielgrößen zu definieren,
  - hieran angelehnte angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zum Landesprogramm durchzuführen, sie mit Erfolgskontrollen zu begleiten und durch eine Kooperationsvereinbarung mit den Jobcentern sowie der Agentur für Arbeit zu unterstützen und
  - vermehrt geförderte Beschäftigungsverhältnisse mit nachhaltigen Anschlussperspektiven einzuwerben.
- 295 Das Ressort hält den Abschluss einer Kooperationsvereinbarung mit den Jobcentern und der Agentur für Arbeit grundsätzlich für möglich. Auch werde es künftig zu den Einsparungen bei den Sozialleistungen anhand von ermittelten Durchschnittswerten berichten. Allerdings verfolge das Ressort bei der



Bewertung des Landesprogramms eher qualitative Steuerungsansätze und lege - anders als der Rechnungshof - bei der Programmdurchführung keinen Schwerpunkt auf das Erreichen von nicht geförderten Beschäftigungsverhältnissen.

- 296 Nicht der Rechnungshof, sondern das Landesprogramm verfolgt das Ziel einer Eingliederung der Teilnehmenden in den Arbeitsmarkt. Schon deshalb muss im Rahmen einer Erfolgskontrolle auch überprüft werden, ob dieses Ziel mit den durchgeführten Maßnahmen in wirtschaftlicher Weise erreicht wurde.

### **3 Leitstelle**

- 297 Das Ressort hatte sich mit dem Jobcenter Bremen bereits zu Beginn des Landesprogramms darauf verständigt, die am besten geeigneten Teilnehmenden über ein Auswahlverfahren auszusuchen. Mit dieser Maßnahme beauftragte das Ressort einen Träger. Im Jahr 2017 erweiterte es dessen Aufgabenbereich u. a. um

- die Gewinnung von Teilnehmenden und Arbeitsplätzen,
- ein passgenaues Zusammenführen von Teilnehmenden und für sie geeigneten Arbeitsplätzen und
- die Verfahrensbegleitung der Beteiligten.

Mit dieser Aufgabenerweiterung verband das Ressort die Funktion einer Leitstelle. So wollte es eine Unterstützungsstruktur schaffen, um gezielt mehr sowie andere Teilnehmende und Stellen - auch in der freien Wirtschaft - zu gewinnen. Es bewilligte hierfür Zuwendungen in Höhe von insgesamt rd. 800 T€ für eine Gesamtlaufzeit bis Ende 2021.

- 298 Mit Änderung der Förderbedingungen zum Januar 2019 ging das Jobcenter Bremen dazu über, die durch das Landesprogramm geförderten Arbeitsplätze verstärkt selbst mit geeigneten Teilnehmenden zu besetzen. In der Folge verringerten sich die Vermittlungszahlen der Leitstelle. Dies veranlasste das Ressort dazu, deren Tätigkeit in der bisherigen Form zu beenden, sie für das Jahr 2021 stark zu verkleinern und nur noch mit der Betreuung kleinerer Arbeitgeber zu beauftragen.

- 299 Die Jobcenter sind nach dem SGB II dafür zuständig, erwerbsfähige Leistungsberechtigte bei der Aufnahme oder Beibehaltung einer Erwerbstätigkeit zu unterstützen. Dies umfasst auch die Beratung zur Eingliederung in Arbeit. Für Stellenakquise und Kontakte zu Arbeitgebenden verfügen das Jobcenter Bremen und die Agentur für Arbeit über einen gemeinsamen Arbeitgeberservice.

Wesentliche Aufgabenschwerpunkte der damaligen Leitstelle, wie Beratung, passgenaues Zusammenführen von Teilnehmenden und Stellen öffentlich geförderter Beschäftigung sowie Stellenakquise, fielen somit in die originäre Zuständigkeit des Jobcenters Bremen.

- 300 Mit der Beauftragung des Trägers entstand daher eine aus Mitteln des Landesprogramms finanzierte teilweise Doppelstruktur für den Bereich der Eingliederung in Arbeit. Selbst für die reduzierten Aufgaben der Leitstelle war eine Projektförderung nicht notwendig. Kleinere Arbeitgeber hätten ebenso vom eigenen - über das Landesprogramm finanzierten - Verwaltungspersonal des Ressorts (s. Tz. 282) betreut werden können. Nach der Landeshaushaltsordnung dürfen Zuwendungen nur gewährt werden, wenn die Freie Hansestadt Bremen an der Erfüllung des hiermit verbundenen Zweckes durch den Zuwendungsempfänger ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht in notwendigem Umfang erfüllt werden kann.
- 301 Das Ressort argumentierte, das erhebliche Interesse habe darin bestanden, die Plätze im Landesprogramm besonders zeitnah besetzen zu wollen. Die gelungene Besetzung der Stellen durch das Jobcenter Bremen nach Änderung der Förderbedingungen Anfang 2019 (s. Tz. 298) zeigt aber, dass es für eine Auslastung der Plätze lediglich zielgenauerer Abstimmungen mit dem Jobcenter bedurft hätte. Spätestens zu diesem Zeitpunkt hätte das Ressort die Förderung der Leitstelle zeitnah beenden müssen.
- 302 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, Aufgaben grundsätzlich durch die nach den rechtlichen Regelungen sowie der Verwaltungsorganisation zuständigen Stellen erfüllen zu lassen und auf die Leitstelle in ihrer bisherigen Form zu verzichten.
- 303 Das Ressort hat mitgeteilt, eine Weiterführung der Leitstelle sei nicht mehr beabsichtigt. Gleichwohl wäre die Leitstelle erforderlich gewesen, weil es mit der speziellen Zielgruppenausrichtung (s. Tz. 281) des Landesprogramms besondere inhaltliche Anforderungen gegeben hätte, denen das Jobcenter nicht vollständig hätte gerecht werden können. Dem ist entgegenzuhalten, dass die Aufgaben der Leitstelle vorrangig Tätigkeiten umfassten, deren Erledigung in der Verantwortung des Jobcenters lag. Die Finanzierung solcher Doppelstrukturen ist weder mit dem Zuwendungsrecht vereinbar noch wirtschaftlich.

Wirtschaft

## Corona-Soforthilfen für kleine Unternehmen

**Nur klar gefasste Leistungsvoraussetzungen stellen die notwendige Transparenz her. Bei Leistungen, mit denen ein künftiger, noch nicht bezifferbarer Schaden schon vorab ausgeglichen werden soll, ist es erforderlich, die Mittelbewilligung nachträglich zu überprüfen.**

### 1 Programme zur Soforthilfe

- 304 Im März 2020 legte die Freie Hansestadt Bremen zwei Programme zur Soforthilfe mit Billigkeitsleistungen auf, um Unternehmen und Selbstständige im Land Bremen zu unterstützen, die pandemiebedingt finanzielle Einbußen zu verzeichnen hatten. Mit dem Programm Corona-Soforthilfe I sollten Kleinstunternehmen, Solo-Selbstständige und freiberuflich Tätige Beträge bis zu 5 T€ erhalten, um pandemiebedingte Liquiditätsengpässe zu überwinden. Als Kleinstunternehmen galten Betriebe mit weniger als zehn Beschäftigten und einem Jahresumsatz von unter 2 Mio. €. Darüber hinaus konnten bremische Kleinunternehmen mit mehr als 10 und weniger als 50 Beschäftigten sowie einem Jahresumsatz von bis zu 10 Mio. € auf der Grundlage des Programms Corona-Soforthilfe II jeweils Mittel bis zu 20 T€ beantragen.
- 305 Die Anträge wurden durch die Bewilligungsstellen Bremer Aufbau-Bank GmbH (BAB) und BIS Bremerhavener Gesellschaft für Investitionsförderung und Stadtentwicklung mbH (BIS) bearbeitet.
- 306 Von den im Rahmen der Corona-Soforthilfe I insgesamt etwa 3.400 gestellten Anträgen wurden knapp 2.300 bewilligt und Mittel in Höhe von insgesamt rd. 9,5 Mio. € ausgezahlt. Leistungen aus dem Programm Corona-Soforthilfe II beantragten etwa 700 Unternehmen. Die ungefähr 500 positiv beschiedenen Fälle beliefen sich auf ein Gesamtvolumen von rd. 8,9 Mio. €.

### 2 Liquiditätsengpass als Bewilligungsvoraussetzung

- 307 Die Richtlinien zu den Soforthilfeprogrammen sahen eine Leistung bei durch die Pandemie entstandenen existenzbedrohlichen Wirtschaftslagen oder Liquiditätsengpässen vor, bestimmten diese Voraussetzungen aber nicht näher.
- 308 Von einem Liquiditätsengpass ist auszugehen, wenn finanzielle Mittel nicht mehr ausreichen, um den laufenden und planmäßigen Zahlungsverpflichtungen fristgemäß nachzukommen. Ein durch die Pandemie verursachter

Liquiditätsengpass lässt sich nur ermitteln, wenn voraussichtliche Umsätze, absehbare Zahlungsverpflichtungen und vorhandene Mittel einbezogen werden.

- 309 In den Antragsformularen hatten die Antragstellenden allerdings lediglich zu bestätigen, dass sie einen Liquiditätsengpass erwarteten. Den Liquiditätsbedarf hatten sie anhand der absehbaren Zahlungsverpflichtungen für die kommenden drei Monate darzulegen. Nähere Angaben zu eigenen Mitteln, wie Beständen oder voraussichtlichen Umsätzen, waren nicht vorgesehen.
- 310 Da die Bewilligungsstellen nur den Liquiditätsbedarf abgefragt hatten, konnten sie die Plausibilität des jeweils behaupteten Liquiditätsengpasses nicht überprüfen.
- 311 Der Rechnungshof hat empfohlen, Antragsformulare mit klar gefassten Leistungsvoraussetzungen zu verwenden und darin außerdem alle notwendigen Angaben abzufragen, mit denen die Plausibilität eines Antrags spätestens im Nachhinein überprüfbar ist. Das Wirtschaftsressort hat die Anregungen aufgenommen.

### **3 Vollständigkeit und Aktualität von Richtlinien**

- 312 In die Berechnung des Liquiditätsbedarfs bezogen Antragstellende häufig einen kalkulatorischen Unternehmerlohn ein, der von den Bewilligungsstellen anerkannt wurde, obwohl sich die Erstattungsfähigkeit dieser Kosten weder aus der Richtlinie noch aus dem Antragsformular der Corona-Soforthilfe I ergab.
- 313 Das Ressort teilte hierzu während der Prüfung mit, die Entscheidung, auch einen kalkulatorischen Unternehmerlohn als berücksichtigungsfähig anzuerkennen, sei erst einige Tage nach dem Programmstart getroffen worden. Nach der Entscheidung über die Berücksichtigungsfähigkeit hätten die Bewilligungsstellen in der individuellen Kommunikation mit Antragstellenden bedarfsgerecht auf diese Regelung hingewiesen.
- 314 Aus Gründen der Transparenz und der Gleichbehandlung ist es erforderlich, Antragsvoraussetzungen für Hilfsprogramme stets vollständig zu veröffentlichen und diese Informationen auf aktuellem Stand zu halten. Das Ressort hat sich dem angeschlossen.

### **4 Transparenz von Sonderregelungen**

- 315 Die Richtlinie zur Corona-Soforthilfe II sah eine Sonderregelung vor, wenn den Antragstellenden in einem unternehmensbezogenen Miet- oder Pachtverhältnis ein Nachlass von mindestens 20 % gewährt worden war. In diesen Fällen konnte der Zeitraum für die Berechnung der Höhe des Liquiditätsengpasses



und der sich daraus ergebenden Leistungen von drei auf fünf Monate ausgeweitet werden.

- 316 Das Antragsformular wies zwar auf diese Sonderregelung hin, konkrete Angaben dazu wurden aber nicht erfragt. Vielmehr war die beantragte Soforthilfe auch nur mit einem Gesamtbetrag zu benennen. Da somit nicht erkennbar war, ob der geltend gemachte Liquiditätseingpass für drei oder für fünf Monate berechnet worden war, konnte weder die Richtigkeit der bewilligten Mittel ihrer Höhe nach noch die Wirksamkeit der Sonderregelung überprüft werden.
- 317 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, im Rahmen sofortiger Hilfen auf Sonderregelungen und Ausnahmetatbestände möglichst zu verzichten. Falls sie dennoch für erforderlich gehalten würden, bedürfte es nachprüfbarer Angaben zum Vorliegen der Antragsvoraussetzungen. Das Ressort ist dem nicht entgegengetreten.

## **5 Geeignete Nachweise**

- 318 Der Zugang zu den Corona-Soforthilfen war niedrigschwellig gestaltet. Die Antragsformulare sahen im Wesentlichen Selbstauskünfte vor. Daneben waren zur Identitätsprüfung Ausweisdokumente beizufügen. Zum Nachweis eines bestehenden Gewerbes genügte es, Unterlagen wie einen Steuerbescheid oder eine Gewerbeanmeldung vorzulegen.
- 319 Dass eine gewerbliche oder selbstständige Tätigkeit zum Zeitpunkt der Antragstellung tatsächlich ausgeübt wurde, war durch die genannten Dokumente nicht belastbar nachzuweisen, weil sie lediglich über einen schon damals vergangenen Zeitraum Auskunft geben konnten. Demgegenüber verfügen andere staatliche Stellen wie etwa die Finanzämter aufgrund laufender Steueranmeldungen und wegen des Datenaustausches mit anderen Stellen über aktuelle Daten zu fast allen Unternehmen. Bestünde eine gesetzliche Grundlage für die Nutzung dieser Daten, könnte dies das Antragsverfahren vereinfachen, Prüfungen beschleunigen und Fehlbewilligungen aufgrund falscher Angaben vermeiden.
- 320 In einer Stichprobenprüfung bei der BAB stellte der Rechnungshof in fast einem Fünftel der geprüften Fälle zudem fest, dass Mittel bewilligt worden waren, ohne dass auch nur die wenigen geforderten Nachweise vollständig vorgelegen hätten.
- 321 Die BAB teilte bereits während der Prüfung durch den Rechnungshof mit, sie hätte die Anspruchsvoraussetzungen stets vollständig überprüft, vor dem

Hintergrund schneller, unbürokratischer Entscheidungen wäre dies nur nicht durchgängig dokumentiert worden.

- 322 Für das Antragsprüfverfahren ist es sachlich geboten, mit Nachweisen zu arbeiten, die geeignet sind, die Leistungsvoraussetzungen zum Zeitpunkt der Antragstellung zu belegen. Darüber hinaus hat der Rechnungshof empfohlen zu untersuchen, wie unter Beachtung wirtschaftlicher Erfordernisse elektronische Antragsverfahren entwickelt werden können, die eine Antragstellung nur unter Beifügung der notwendigen Nachweise ermöglichen. Das Ressort hat eine entsprechende Prüfung zugesagt.

## **6 Nachprüfung von Bewilligungen**

- 323 Die Antragsformulare und Bewilligungsbescheide zur Corona-Soforthilfe I sahen umfangreiche Prüfungsrechte für die Bewilligungsstellen sowie Mitteilungspflichten für die Antragstellenden vor. Um über die Anträge schnell und unbürokratisch zu entscheiden, beschränkten sich die Prüfungen der Bewilligungsstellen aber im Wesentlichen auf die Personenidentität sowie auf das Gewerbe. Die betriebswirtschaftliche Plausibilität der Antragsdaten wurde regelmäßig nicht überprüft.
- 324 Im Interesse einer kurzfristigen Antragsbearbeitung kann die Richtigkeit der in den Anträgen enthaltenen betriebswirtschaftlichen Daten auch im Nachhinein geprüft werden. Dieses Vorgehen ermöglicht es, unberechtigt beantragte Zuschüsse jedenfalls später noch zu entdecken. Möglicherweise kann damit sogar eine abschreckende Wirkung gegenüber vorsätzlich unberechtigten Antragstellungen bewirkt werden. Das Ressort teilte allerdings während der Prüfung zunächst mit, dass eine nachträgliche Überprüfung nicht vorgesehen sei.
- 325 Dies ist nicht hinnehmbar. Eine nachträgliche Überprüfung ist sowohl zur Entdeckung etwaiger Mitnahmeeffekte erforderlich als auch, weil die Mittelgewährung hier als Billigkeitsleistung ausgestaltet ist. Voraussetzung für die Gewährung von Billigkeitsleistungen ist grundsätzlich ein zum Antragszeitpunkt dem Grund und der Höhe nach bestimmbarer Schaden. Üblicherweise werden Billigkeitsleistungen somit im Nachhinein gewährt. Die Corona-Soforthilfen wurden demgegenüber zu einem Zeitpunkt beantragt und ausgekehrt, als die Bewilligungsstellen die Höhe der zu leistenden Mittel nur aufgrund von Selbsteinschätzungen und Prognosen der Antragstellenden beziffern konnten.
- 326 Angesichts der Unsicherheiten und des prognostischen Charakters der Entscheidungen über die Soforthilfen ist ein Verzicht auf nachträgliche Prüfungen der Leistungsvoraussetzungen nicht akzeptabel. Denn bei einer im Vergleich zur Prognose positiven Geschäftsentwicklung könnte die Soforthilfe den



entstandenen Schaden überkompensieren. Die Richtlinien zu den Soforthilfen schließen eine solche Überkompensation aber gerade aus.

- 327 Der Rechnungshof hat das Ressort daher aufgefordert, zumindest für eine stichprobenartige nachträgliche Überprüfung der Bewilligungsverfahren Sorge zu tragen.
- 328 Das Ressort hat mitgeteilt, es habe bereits eine Reihe von Fällen im Rahmen von Widerspruchsverfahren überprüft. Es werde der Forderung des Rechnungshofs nach weiteren stichprobenartigen Prüfungen der Soforthilfen nun aber nachkommen.

## **7 Abrechnung mit dem Bund**

- 329 Nach einer Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Bund und Bremen können die bereits aus Landesmitteln geleisteten Soforthilfen durch Bundesmittel ersetzt werden, soweit die Voraussetzungen für eine Abrechnung mit dem Bund vorliegen. Abgerechnet werden soll zum 30. Juni 2022.
- 330 Die Bedingungen des Bundes sehen keine Beträge für einen kalkulatorischen Unternehmerlohn vor. Leistungen, die Bremen dafür erbracht hat, können daher mit dem Bund nicht abgerechnet werden. Das Ressort teilte während der Prüfung mit, Fälle, in denen ein kalkulatorischer Unternehmerlohn anteilig berücksichtigt worden sei, würden in Gänze nicht in die Abrechnung mit dem Bund einbezogen. Die Mittel, die auf diese als nicht abrechenbar erachteten Fälle entfielen, beliefen sich zum 31. Dezember 2020 auf insgesamt rd. 5,2 Mio. €.
- 331 Der Rechnungshof forderte das Ressort bereits während der Prüfung auf, jedenfalls für die nicht auf den kalkulatorischen Unternehmerlohn entfallenden Beträge zu klären, ob sie mit dem Bund abgerechnet werden könnten. Das Ressort hat zugesagt die Möglichkeit einer anteiligen Abrechnung mit dem Bund zu prüfen und den Rechnungshof über das Ergebnis zu informieren.



Wirtschaft

## **Gebäudebewirtschaftung bei der WFB**

**In Beteiligungsunternehmen gebundene Vermögen bedürfen transparenter Darstellung. Eigene Mittel von Zuwendungsempfängenden sind stets in die Bemessung des Zuwendungsbedarfs einzubeziehen.**

### **1 Gesellschaftszweck und Gebäudebestand**

- 332 An der WFB Wirtschaftsförderung Bremen GmbH (WFB) hält das Land Bremen mehr als 90 % der Anteile. Daneben sind auch die Stadtgemeinden Bremen sowie Bremerhaven als Minderheitsgesellschafterinnen beteiligt. Für die WFB gelten die Rechnungslegungsvorschriften für große Kapitalgesellschaften. Mit der Gesellschaft werden Zwecke der Wirtschaftsförderung, der Verbesserung von Wirtschaftsgefüge sowie Infrastrukturen und der städtebaulichen Entwicklung verfolgt.
- 333 Die WFB verfügt über einen umfangreichen Immobilienbestand. Zu ihrem Portfolio gehören historische Bauten im Innenstadtbereich sowie die Sitze der Landesvertretungen in Brüssel und Berlin. Außerdem ist sie Eigentümerin von eigens zu Wirtschaftsförderzwecken errichteten Gebäuden in Gewerbezentren und in universitätsnahen Lagen. Der Rechnungshof hat einzelne Aspekte der Gebäudebewirtschaftung geprüft.

### **2 Vermietung von Flächen in einem Gewerbezentrum**

- 334 Mit dem Betrieb von Gewerbezentren verfolgt die WFB das Ziel, flexibel nutzbare, kleinteilige Gewerbeeinheiten anzubieten und damit vor allem neu gegründete Gewerbebetriebe, junge Gewerbetreibende sowie freiberuflich Tätige und weitere Unternehmen anzusprechen, die zumeist nicht viel Platz benötigen. Die Gewerbezentren sind dauerhaft hoch, teilweise sogar vollständig ausgelastet.
- 335 Aktuell sind im Gewerbezentrum am Hochschulring allerdings neben einer universitären Einrichtung ausschließlich Großunternehmen oder deren Tochterfirmen mit langfristigen Mietverträgen ansässig. Weder die Vermietungsdauer noch die Vertragspartner entsprechen damit den von der WFB selbst formulierten Zielen. Vielmehr verhindert das Vorgehen der WFB eine kleinteilige und kurzfristige Nutzung der Flächen für neugegründete, kleine Betriebe.

- 336 Der Rechnungshof hat der Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa (Resort) empfohlen, sich von der WFB ein Flächennutzungskonzept vorlegen zu lassen, das einen Weg aufzeigt, auf dem die gesetzten Ziele erreicht werden können, sowie zumindest bei Neuvermietungen darauf zu achten, Flächen kleinteiliger zu vergeben und Mietverträge befristet abzuschließen. Das Resort hat diese Kritik akzeptiert.

### **3 Berichtspflichten**

- 337 Den Wert eines Teils ihrer Immobilien ließ die WFB letztmalig im Jahr 2015 detailliert ermitteln. Die beiden Landesvertretungen und das in der Bremer Innenstadt am Schüsselkorb 15/16 gelegene Geschäftshaus wurden dabei jedoch nicht einbezogen. Für die bewerteten Liegenschaften wurde im Jahr 2015 ein Gesamtbarwert von rd. 87,3 Mio. € ermittelt. Unter Einbeziehung der Brüsseler Landesvertretung und des Objekts Schüsselkorb 15/16 sowie der Wertentwicklung seit 2015 dürfte sich inzwischen ein deutlich höherer Barwert für die im Eigentum der Gesellschaft befindlichen Immobilien ergeben.
- 338 Im Jahresabschluss wird ein aktueller Wert für die Liegenschaften der WFB nicht ausgewiesen, weil dort nur die Restbuchwerte anzusetzen sind. Zwischen dem im Jahresabschluss der WFB aufgeführten Buchwert des Immobilienvermögens und dessen tatsächlichem Wert besteht daher ein erheblicher Unterschied, der die stillen Reserven der WFB abbildet.
- 339 Nach den Verwaltungsvorschriften zu § 53 HGrG und § 68 LHO ist bei der Berichterstattung über die Abschlussprüfung einer Gesellschaft die Höhe und die Entwicklung der stillen Reserven darzustellen, wenn es sich dabei um wesentliche Beträge handelt, die ohne Schwierigkeiten ermittelt werden können.
- 340 Die WFB verfügt über wesentliche stille Reserven und hätte sie auch spätestens seit 2015 für die bewerteten Gebäude beziffern können. Gleichwohl wurden die stillen Reserven in der Berichterstattung nach § 53 HGrG nicht konkret benannt. In der Berichterstattung für das Jahr 2019 findet sich hierzu lediglich der Hinweis: „Im Immobilien- und Finanzanlagevermögen der Gesellschaft könnten stille Reserven vorhanden sein“.
- 341 Diese Bemerkung ist nicht aussagekräftig. Zudem sind die Abweichungen zwischen den ausgewiesenen Buchwerten und den tatsächlichen Werten beträchtlich und bezifferbar.
- 342 Der Rechnungshof hat den Nichtausweis der stillen Reserven gerügt und die Erwartung zum Ausdruck gebracht, dass den Vorgaben der Verwaltungsvorschriften Genüge getan wird. Das Ressort hat entgegnet, den Berichtspflichten



wäre jeweils hinreichend entsprochen worden. Eine Pflicht, stille Reserven bei Immobilien betragsmäßig anzugeben, bestünde nicht. In der Vergangenheit hätten die Wirtschaftsprüfer auf stille Reserven hingewiesen, wenn diese hätten gehoben werden sollen, allerdings ohne Beträge zu nennen.

- 343 Zwar besteht nach dem Haushaltsgrundsätzegesetz keine ausdrückliche gesetzliche Verpflichtung, die stillen Reserven eines Unternehmens bei der Berichterstattung nach § 53 Abs. 1 Nr. 2 HGrG auszuweisen. Diese Norm verschafft dem Staat als Mehrheitsgesellschafter eines privatrechtlichen Unternehmens jedoch zusätzliche Informationsrechte, die weiter reichen als diejenigen, die Gesellschaftern nach den handelsrechtlichen Vorschriften zustehen. Zweck der Regelung ist es, wegen der in diese Unternehmen investierten öffentlichen Mittel eine engmaschige und transparente Kontrolle zu gewährleisten. Welche Inhalte die erweiterte Berichterstattung nach § 53 HGrG erfasst, ist in den Verwaltungsvorschriften in der Anlage Nr. 1 zu § 68 LHO genauer benannt, die wortgleich auch in das Beteiligungshandbuch übernommen worden sind. Als ein für die erweiterte Berichterstattung in Betracht zu ziehender Inhalt werden dort die stillen Reserven aufgeführt. Darüber ist, wie oben bereits ausgeführt, bei wesentlichen Beträgen jedenfalls dann zu berichten, wenn ihre Höhe und Entwicklung ohne Schwierigkeiten ermittelt werden kann.
- 344 Zudem kommt in den Verwaltungsvorschriften zum Ausdruck, dass die Berichterstattung jeweils an die Lage des Unternehmens anzupassen ist. Angesichts der sich bei der WFB bereits zum Ende des Jahres 2015 abzeichnenden Notwendigkeit einer Umstrukturierung war auch aus diesem Grund eine möglichst genaue und transparente Darstellung der Vermögenslage geboten, um sämtliche damit verbundenen finanziellen Aspekte umfassend berücksichtigen zu können.
- 345 Die bisherige Berichterstattung genügt den Anforderungen der Verwaltungsvorschriften weder im Hinblick auf das Vorhandensein stiller Reserven noch bezüglich der Aussagekraft ihres Umfangs. Aufgrund der Tatsache, dass die Immobilien - selbst ohne die nicht bewerteten Gebäude - einen wesentlichen Teil des Vermögens der WFB ausmachen, die darin enthaltenen stillen Reserven erheblich und für das Jahr 2015 auch bezifferbar waren, wäre überdies ein betragsmäßiger Ausweis der stillen Reserven zumindest in der erweiterten Berichterstattung auf den 31. Dezember 2015 geboten gewesen. Der Rechnungshof hat darum gebeten, zu überprüfen, ob es zur Einhaltung der Verwaltungsvorschriften mit vertretbarem Aufwand möglich ist, ermittelte Werte fortzuschreiben und Angaben zu den stillen Reserven in die laufende Berichterstattung aufzunehmen.

- 346 Das Ressort hat erwidert, die stillen Reserven im Immobilienvermögen seien grundsätzlich nicht ohne größeren Aufwand regelmäßig verifizierbar, weil sie methodisch sachgerecht nur bezogen auf Einzelobjekte und unter Einbeziehung von Gutachtern ermittelt werden könnten. Darüber hinaus seien im konkreten Fall der WFB komplexe strukturpolitische Überlegungen durch die Gutachter in die Wertermittlung einzubeziehen, wodurch sich der Aufwand zusätzlich erhöhen würde.
- 347 Die Ausführungen des Ressorts überzeugen nicht. Die Daten aus der Wertermittlung im Jahr 2015 hätten ohne weiteren Aufwand zur Verfügung gestanden. Auf Grundlage dieser Wertermittlung und der im Rahmen der Jahresabschlusserstellung ohnehin notwendigen Prüfung von Wertabweichungen hätte die WFB für die nachfolgenden Jahre gegenüber den Wirtschaftsprüfern jeweils angeben können, ob wesentliche wertbeeinflussende Veränderungen zu verzeichnen gewesen wären. Diese Angaben hätten die Wirtschaftsprüfer bei der Berichterstattung berücksichtigen können. Ein separates Gutachten wäre hierfür nicht erforderlich gewesen. Da die derzeit praktizierte Darstellung keine Rückschlüsse auf den erheblichen Umfang vorhandener stiller Reserven zulässt, erhält der Rechnungshof seine Empfehlung aufrecht, eine Lösung dafür zu finden, wie es mit vertretbarem Aufwand möglich ist, aussagekräftige Angaben zu den stillen Reserven in die Berichterstattung aufzunehmen.

#### **4 Zuwendungsfinanzierung der Immobilienbewirtschaftung**

- 348 Die WFB finanziert sich durch eigene Einnahmen aus dem operativem Geschäft und mit Zuwendungen aus dem bremischen Haushalt. In den Jahren 2014 bis 2017 erhielt sie den Angaben im Jahresabschluss nach jährlich Zuwendungen zwischen rd. 4,5 Mio. € und rd. 9,4 Mio. € als institutionelle Förderung. Infolge einer Neustrukturierung verringerten sich die institutionellen Zuwendungen an die WFB im Jahr 2018 zwar auf rd. 1,6 Mio. €, seit dem Jahr 2019 stiegen die Zuwendungen - auch infolge neuer Aufgabenzuordnungen - jedoch wieder an und erreichten im Jahr 2020 rd. 4,7 Mio. €. Für die Zukunft zeichnet sich weiterhin ein hoher Zuwendungsbedarf ab.
- 349 Das Ressort gewährt der WFB jährlich Zuwendungen auf Grundlage des von ihr eingereichten Wirtschaftsplans. In welcher Höhe Zuwendungen für die Bewirtschaftung der Liegenschaften notwendig wären, geht daraus allerdings nicht hervor. Um bemessen zu können, wie sich die Bewirtschaftung der einzelnen Immobilien auf den laufenden Zuwendungsbedarf der WFB auswirkt, wäre es notwendig, die mit den Objekten zusammenhängenden Kosten zu ermitteln.



- 350 Die WFB ordnet eigenen Angaben zufolge die Kosten der Bewirtschaftung in ihrer Kostenrechnung nicht vollständig den einzelnen Immobilien zu. Weder die mit der Gebäudebewirtschaftung zusammenhängenden direkten Personal- und Sachkosten noch die darauf entfallenden mittelbaren Overheadkosten werden bei der Kostenrechnung erfasst. Schon der mit der Verwaltung der Immobilien verbundene Personalaufwand ist nicht gering. Nach Auskunft der WFB ist Personal im Umfang von 2 Vollzeiteinheiten (VZE) mit der Bewirtschaftung befasst. Zusätzlich seien weitere Beschäftigte mit 1,2 VZE zeitweise in die Verwaltung und Betreuung der Mietverhältnisse eingebunden.
- 351 Um eine belastbare Grundlage für eine sachgerechte Entscheidung über die Zuwendungshöhe zu schaffen, muss Kenntnis darüber bestehen, welche Immobilien in welchem Umfang ggf. anteilig mittels Zuwendungen bewirtschaftet werden. Der Rechnungshof hat das Ressort daher aufgefordert, eine sachgerechte und vollständige Zuordnung der jeweiligen Bewirtschaftungskosten mit der Vorlage des Wirtschaftsplans von der WFB einzufordern.
- 352 Hierzu hat das Ressort mitgeteilt, in Summe erziele die WFB mit der Immobilienvermietung Überschüsse. Dies ändere sich auch nicht, wenn alle direkten und indirekten Kosten einschließlich des Overheads zugeordnet würden. Es sähe daher keine Notwendigkeit, von der WFB im Rahmen des Wirtschaftsplans eine sachgerechte und vollständige Kostenzuordnung einzufordern.
- 353 Dem ist entgegenzuhalten, dass es nicht nur auf eine summarische Betrachtung ankommt, sondern auf eine genaue Zuordnung. Es ist unverzichtbar, die Wirtschaftlichkeit jeder einzelnen Liegenschaft zu überblicken, um den haushaltsrechtlichen Grundsätzen beim Umgang mit öffentlichen Mitteln gerecht werden zu können.

## **5 Verkaufserlös Kontorhaus**

- 354 Ihren bisherigen Firmensitz, das Kontorhaus am Markt, hat die WFB zu einem Preis von 17,2 Mio. € verkauft. Der Kaufvertrag wurde im Jahr 2018 unterzeichnet. Der Besitz an dem Objekt wird nach dem Auszug der WFB voraussichtlich im Jahr 2022 übergeben. Das Grundstück ist im Jahresabschluss 2019 mit einem Buchwert von rd. 6,4 Mio. € ausgewiesen. Im Jahr 2022 wird der Restbuchwert bei rd. 5,2 Mio. € liegen. Insoweit könnte sich aus dem Verkauf des Kontorhauses im Zeitpunkt des Besitzübergangs ein Ertrag in Höhe von rd. 12 Mio. € und zusätzliche Liquidität von rd. 17,2 Mio. € ergeben. Die WFB beabsichtigt, den Ertrag aus dem Verkauf des Kontorhauses zu reinvestieren und ihn nicht zur Finanzierung des laufenden Betriebs einzusetzen.

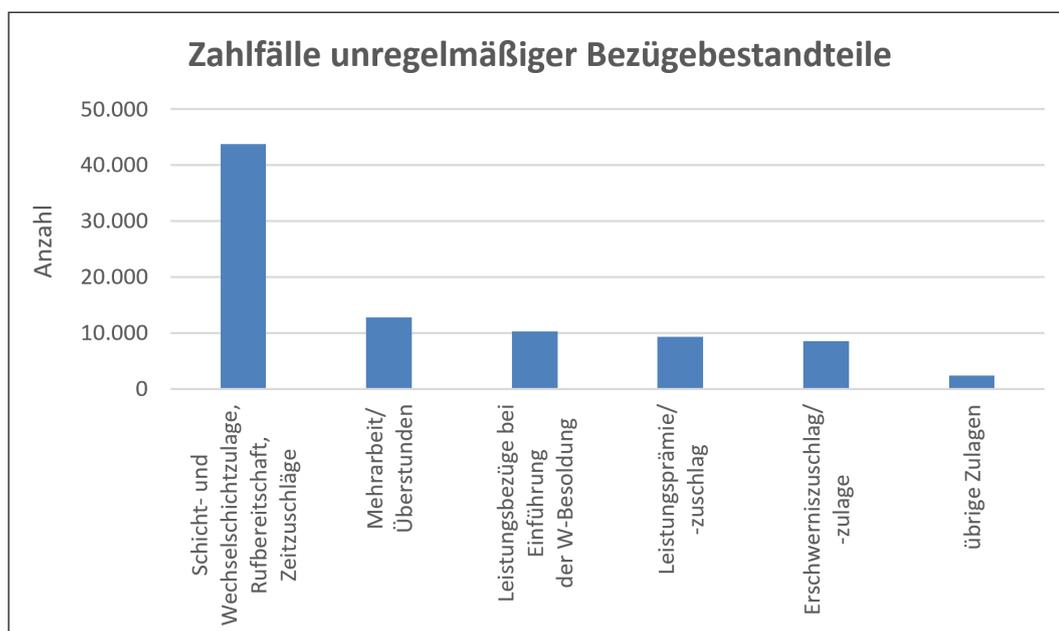
- 355 Der Rechnungshof hat das Ressort darauf hingewiesen, dass nach dem Zuwendungsrecht eigene Mittel bei der Bemessung der Zuwendungshöhe mindernd zu berücksichtigen sind.
- 356 Das Ressort hat hierzu ausgeführt, die Reinvestition solle die Rentabilität der WFB langfristig verbessern und damit künftige Haushalte entlasten. Zudem sei der Liquiditätsfluss deutlich geringer als vom Rechnungshof angenommen, weil der Ertrag aus dem Verkauf des Kontorhauses auch zu einer Steuerlast führe, die in Abzug zu bringen sei.
- 357 Dem ist der Grundsatz einer wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung von Haushaltsmitteln entgegenzuhalten. Es ist somit notwendig, über die Wirtschaftlichkeit einer möglichen Reinvestition im Jahr des Mittelzuflusses zu entscheiden. Ein Aufwuchs des immobiliengebundenen Kapitals der WFB bei gleichzeitig ansteigendem Zuwendungsbedarf bedürfte einer überzeugenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und transparenter Kommunikation.

## Manuell erfasste Zahlungen in der Bezügeabrechnung

**Papiergebundene Prozesse im Bezügeabrechnungsverfahren steigern dessen Fehleranfälligkeit und verursachen einen deutlich erhöhten Erfassungsaufwand.**

### 1 Manuell erfasste Zahlungen

- 358 Ein Teil der Beschäftigten im öffentlichen Dienst erhält neben dem Grundgehalt zusätzliche Zahlungen. Mit solchen meist unregelmäßig gezahlten Bezügebestandteilen und Zulagen werden unterschiedliche Sachverhalte wie Erschwernisse, herausragende Leistungen oder zusätzlich geleistete Arbeitszeiten abgegolten.
- 359 Das finanzielle Volumen der unregelmäßig anfallenden Bezügebestandteile lag im Jahr 2019 bei rd. 26,6 Mio. €. Die folgende Grafik zeigt die Verteilung der Zahlfälle auf die verschiedenen Bezugsarten.



- 360 Im Jahr 2019 entfielen die meisten Zahlfälle mit rd. 44.000 auf die Bezugsart „Schicht- und Wechselschichtzulage, Rufbereitschaft, Zeitzuschläge“. Jeweils mehr als 10.000 Zahlfälle waren durch „Mehrarbeit/Überstunden“ sowie „Leistungsbezüge bei Einführung der W-Besoldung“ begründet. „Leistungsprämien bzw. -zuschläge“ und „Erschwerniszuschläge bzw.

-zulagen“ wurden in jeweils etwas weniger als 10.000 Fällen gezahlt. Knapp 2.400 Zahlfälle verteilten sich auf übrige Zulagen.

- 361 Abrechnung und Auszahlung obliegen zentral Performa Nord. Die Beschäftigungsdienststellen ermitteln im Regelfall die dafür maßgeblichen Daten und geben sie in vielen Fällen über manuell erstellte oder ausgedruckte Formulare in Papierform an Performa Nord weiter.
- 362 Für eine Reihe von Zahlungen wie Schichtzulagen oder Erschwerniszuschläge verwenden die Dienststellen ein standardisiertes und teilweise vorausgefülltes Formular, das ihnen von Performa Nord zur Verfügung gestellt wird. Sie tragen die jeweils zu vergütenden Sachverhalte ein und schicken das ausgedruckte Formular an Performa Nord. Je nach Abrechnungsgrund stehen den Dienststellen weitere Formulare zur Verfügung. So übermitteln sie zusätzliche Leistungsbezüge im Hochschulbereich oder Vergütungen bei der Wahrnehmung einer höherwertigen Tätigkeit über ein ausgedrucktes Formular aus dem Personalverwaltungsprogramm PuMa. Mitteilungen zu anderen Sachverhalten, wie die Abrechnung von Leistungsprämien, senden sie im Einzelfall formlos auf dem Postweg an Performa Nord.
- 363 Für einige Dienststellen erledigt Performa Nord neben der Bezügeabrechnung ebenfalls die Personalsachbearbeitung (integrierter Personalservice). Auch in diesen Fällen erfassen und übersenden die Beschäftigungsdienststellen die Grunddaten für die Abrechnung. Zudem melden die Beschäftigten selbst einige Daten an Performa Nord.
- 364 Die Dienststellen ermitteln die Daten auf unterschiedliche Weise. Die Grunddaten für die Abrechnung erfassen sie in vielen Fällen in selbst erstellten Dokumenten, meist auf Basis von Word- oder Excel-Dateien. Teilweise stammen Daten auch aus Zeiterfassungs- oder anderen Vorsystemen und müssen für die Weitergabe an Performa Nord aufbereitet werden. In den Dienststellen sind wiederum unterschiedliche Beteiligte und Bereiche einbezogen, die Daten zu erfassen, zu prüfen und zu übersenden. Hierzu gehören neben den betroffenen Beschäftigten deren unmittelbare Vorgesetzte, die Referatsleitungen, die Personalstelle und die Haushaltsabteilung.
- 365 Einige Dienststellen übermitteln einzelne Abrechnungsdaten elektronisch an Performa Nord, z. B. für Erschwerniszulagen, Schichtzulagen oder Mehrarbeit. Auch für andere monatliche Abrechnungsbestandteile ist eine elektronische Verarbeitung der Datensätze bereits realisiert, dennoch verbleibt eine hohe Anzahl von manuell zu erfassenden Daten sowohl auf Seiten der Dienststellen als auch im Abrechnungsprozess bei Performa Nord.



## 2 IT-Unterstützung

- 366 Seit dem Jahr 1996 unterstützt das vom Finanzressort entwickelte Personalverwaltungssystem PuMa die Sachbearbeitung in den Personalstellen. Parallel hat Performa Nord im Jahr 1999 das Programm KIDICAP für die Personalabrechnung eingeführt. Eine Schnittstelle zwischen PuMa und KIDICAP gibt es allerdings nicht, sodass abrechnungsrelevante Sachverhalte separat in beiden Systemen zu erfassen sind.
- 367 Das Finanzressort beabsichtigt bereits seit dem Jahr 2010, ein integriertes IT-Verfahren für Personalverwaltung und -abrechnung einzuführen. Nachdem ein Projekt wegen fehlender Belastbarkeit der seinerzeit ausgewählten Softwarelösung im Jahre 2015 beendet worden war, konzentrierte sich das Finanzressort zunächst auf den Weiterbetrieb der Altsysteme PuMa und KIDICAP. Im Vordergrund stand dabei die Aufrechterhaltung eines sicheren und zuverlässigen Betriebs dieser Programme. Seit 2018 strebt das Finanzressort nunmehr im Rahmen seiner Digitalisierungsprojekte eine neue Softwarelösung an, die eine medienbruchfreie Prozesskette sowie eine höhere Effizienz der Personalarbeit ermöglichen soll. Damit würden Geschäftsprozesse im Personalmanagement weiter standardisiert. Auch die doppelte manuelle Erfassung von Personalvorgängen wäre dann entbehrlich.
- 368 Das Finanzressort plant, bis Ende des Jahres 2023 die abrechnungsrelevanten Personalprozesse in einem integrierten Personalverwaltungssystem abzubilden und damit die Datenübermittlung der Dienststellen an Performa Nord für die Bezügeabrechnung nahezu komplett elektronisch durchzuführen. Bis Ende des Jahres 2024 sollen das integrierte Personalverwaltungssystem vollständig eingeführt und damit auch PuMa und das Mitarbeiterinnen- und Mitarbeiterportal abgelöst sein.

## 3 Optimierung von Datenübertragung und Geschäftsprozessen

- 369 Im Bezügeabrechnungsverfahren besteht eine nahezu nicht mehr überschaubare Vielfalt an Geschäftsprozessen. Aufgrund fehlender Schnittstellen zum Bezügeabrechnungsprogramm sind die Prozesse zwischen den Personalverwaltungen und Performa Nord größtenteils noch papiergebunden und verursachen einen doppelten Erfassungsaufwand bei den abrechnungsrelevanten Sachverhalten. Werden Daten bereits von einzelnen Dienststellen in elektronischer Form übermittelt, so wird dies auf unterschiedliche Art gehandhabt.
- 370 Diese Prozessvielfalt verursacht nicht nur mehr Zeitaufwand, sondern auch das Risiko von Erfassungs- und Übertragungsfehlern. Solche Fehler können sowohl zu unrichtigen Zahlungen führen, als auch zusätzlichen Aufwand durch

erforderliche Neuberechnung und Nachzahlungen oder Rückforderungen auslösen. Das Finanzressort hat eingeräumt, die Abläufe seien aufwendig und fehleranfällig. Dennoch würde das Verfahren zuverlässig funktionieren, auch wenn die Übermittlung auf Papier nicht mehr zeitgemäß sei.

- 371 Eine möglichst sofortige Umstellung der manuellen auf eine elektronische Datenübertragung ist geboten. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Einführung eines integrierten Personalverwaltungssystems bereits seit dem Jahr 2010 angestrebt wird. Eng damit verbunden ist die Notwendigkeit, in diesem Zusammenhang bestehende Geschäftsprozesse und Vorkontrollsysteme zu überprüfen. Wenn es gelingt, möglichst viele Daten in elektronischer Form für die Bezügeabrechnung zur Verfügung zu stellen, ließe sich nicht nur der Erfassungsaufwand, sondern auch das Risiko von Fehlzahlungen verringern.
- 372 Der Rechnungshof hat deshalb das Finanzressort gebeten, neben der Arbeit an der Einführung eines zentralen Verfahrens gemeinsam mit den Dienststellen die technischen und organisatorischen Voraussetzungen dafür bei den Vorverfahren zu schaffen. Das Finanzressort befürwortet ein einheitliches Verfahren zur Anweisung von unregelmäßig gezahlten Bezügen, hat aber gleichzeitig auf die dezentrale Verantwortung der Ressorts hingewiesen. Aufgrund der Besonderheiten in einzelnen Dienststellen könne ein einheitlich vorgegebenes Muster für den Ablauf nicht die Bedürfnisse aller Dienststellen abdecken. Nötig sei im Rahmen des Projekts zur Einführung des integrierten Personalverwaltungssystems, dass die Ressorts die Schnittstellen entsprechend definierten.
- 373 Die Argumente des Finanzressorts überzeugen nicht. Zwar wird ein einziges Muster für den Ablauf nicht die Bedürfnisse aller Dienststellen erfassen, dennoch gibt es eine große Anzahl gleichgelagerter Prozesse in den Dienststellen, für die das Finanzressort bereits eine standardisierte Lösung erarbeiten könnte. Gleichzeitig käme eine Optimierung oder möglichst weitgehende Standardisierung einzelner Prozesse auch einem künftigen integrierten Personalverwaltungssystem zugute. Der Rechnungshof sieht das Finanzressort deshalb gemeinsam mit den Dienststellen in der Pflicht, im Rahmen des Digitalisierungsprojekts (s. Tz. 368) die Vorverfahren zum Bezügeabrechnungsverfahren zeitnah effizient und wirtschaftlich zu gestalten.

## Nachversicherung und Altersgeld

**Der Eigenbetrieb Performa Nord bearbeitete die Nachversicherung und das Altersgeld nicht immer fehlerfrei. Über den Anspruch auf Altersgeld wurden ausscheidende Beamtinnen und Beamte teilweise nicht oder erst sehr spät informiert.**

**Um finanzielle Nachteile für Bremen zu vermeiden, ist eine Reform der bundesrechtlichen Regelungen zur Nachversicherung von Beamtinnen und Beamten erforderlich.**

### 1 Alterssicherung ausscheidender Beamtinnen und Beamter

- 374 Scheiden bremische Beamtinnen und Beamte vor Erreichen der Altersgrenze ohne Anspruch auf Versorgung aus dem Dienst aus, sind sie für die Dauer der geleisteten Dienstzeit in der gesetzlichen Rentenversicherung nachzuversichern. Eine Nachversicherung wird aufgeschoben, wenn zu erwarten ist, dass die Betroffenen innerhalb von zwei Jahren nach dem Ausscheiden wieder eine versicherungsfreie Tätigkeit aufnehmen werden.
- 375 Seit dem Jahr 2015 besteht für Beamtinnen und Beamte in Bremen die Möglichkeit, statt einer Nachversicherung unter bestimmten Voraussetzungen ein Altersgeld zu beantragen. Damit soll es erleichtert werden, zwischen dem öffentlichen Dienst und der Privatwirtschaft zu wechseln, womit auch ein Erfahrungs- und Wissensaustausch gefördert wird. Insgesamt neun Bundesländer sowie der Bund haben solche Regelungen zum Altersgeld getroffen.
- 376 Der Eigenbetrieb Performa Nord führt die Nachversicherungen durch und ist auch für Entscheidungen über Anträge auf Altersgeld zuständig. Hierfür notwendige Informationen sind von den Dienststellen zu liefern.

### 2 Nachversicherung

- 377 Bremen zahlte in den Jahren 2018 bis 2020 zwischen rd. 1,5 und 2 Mio. € jährlich, um ausgeschiedene Beamtinnen und Beamte nachzuversichern. Die nachfolgende Tabelle zeigt, wie sich die 580 durchgeführten als auch die 697 zunächst aufgeschobenen Nachversicherungen auf die Jahre 2018 bis 2020 verteilen.

Jahr	Anzahl nachversicherter Beamtinnen und Beamter	Anzahl Aufschubbescheinigungen	Summe
2018	150	207	357
2019	192	256	448
2020	238	234	472

- 378 Von den in diesem Zeitraum jährlich steigenden Fallzahlen betrafen die weitestmeisten Fälle ehemalige Lehramtsanwärterinnen und -anwärter mit 255 durchgeführten und 320 aufgeschobenen Nachversicherungen sowie ehemalige Rechtsreferendarinnen und -referendare mit 133 durchgeführten und 52 aufgeschobenen Nachversicherungen.
- 379 Der Rechnungshof hat Mängel durch eine verzögerte oder unterbliebene Bearbeitung festgestellt:
- In zwei Fällen verzögerte sich die Zahlung der Nachversicherung über den jeweiligen Jahreswechsel hinaus. Die Ursachen waren eine verspätete Information über das Ausscheiden durch die Dienststelle sowie ein Fehler beim Eintragen einer Wiedervorlage. In der Folge war der gestiegene Bemessungssatz des neuen Jahres anzuwenden, was zu höheren Ausgaben führte.
  - Performa Nord musste in drei Fällen insgesamt rd. 118 T€ an Säumniszuschlägen zahlen, weil aus nicht mehr zu klärenden Gründen in diesen Fällen zum Zeitpunkt des Ausscheidens in den Jahren 1983, 1993 und 2006 nicht zeitgerecht nachversichert worden war.
- 380 Bereits in seiner Prüfung der Nachversicherung aus dem Jahr 2009 (vgl. Jahresbericht 2009 - Land, Tz. 322 bis 367) hatte der Rechnungshof Performa Nord gebeten, Maßnahmen zu treffen, die einen rechtzeitigen Zahlungslauf am Jahresende gewährleisten. Der Eigenbetrieb hatte zugesagt, dies organisatorisch sicherzustellen. Nunmehr beabsichtigt er, die Dienststellen erneut darauf hinzuweisen, Nachversicherungsvorgänge rechtzeitig vor dem Jahreswechsel zu übersenden.
- 381 Um Säumniszuschläge zu vermeiden, generiert Performa Nord seit dem Jahr 2010 aus dem Bezügeabrechnungsprogramm jährlich eine Liste der ausgeschiedenen Beamtinnen und Beamten. Mit der Liste werden die tatsächlich durchgeführten Nachversicherungen abgeglichen. Da es nach Angaben des Eigenbetriebs keine Möglichkeit gibt, eine solche Liste für die Jahre vor 2010 zu erstellen, könnten weitere nachträglich nachzuversichernde Einzelfälle auftreten.



### **3 Altersgeld**

#### **3.1 Voraussetzungen und Inanspruchnahme**

382 Beamtinnen und Beamten wird auf Antrag ein Anspruch auf Altersgeld zuerkannt, wenn sie freiwillig aus dem Dienstverhältnis ausgeschieden sind und eine altersgeldfähige Dienstzeit von mindestens fünf Jahren abgeleistet haben. Der Antrag muss innerhalb von sechs Wochen nach der Entlassung gestellt werden. Das Altersgeld wird wie die Versorgung in monatlichen Beträgen bei Erreichen der Altersgrenze gezahlt.

383 Altersgeld wurde im Zeitraum von 2018 bis 2020 in 13 Fällen beantragt. Die durchschnittliche altersgeldfähige Dienstzeit betrug etwas mehr als acht Jahre. Das ergab einen durchschnittlichen monatlichen Altersgeldanspruch in Höhe von rd. 607 €.

#### **3.2 Beratung der Betroffenen und Antragsbearbeitung**

384 Performa Nord prüft bei Beendigung des Beamtenverhältnisses, ob ein Anspruch auf Altersgeld besteht. Wird dies bejaht, übersendet Performa Nord den Betroffenen ein Formular, mit dem abgefragt wird, ob die betroffene Person die Zahlung von Altersgeld wünscht oder in der gesetzlichen Rentenversicherung nachversichert werden möchte. Dem Formular sind jedoch weder weitere Informationen über das Altersgeld noch ein Auskunftsangebot dazu beigefügt.

385 Die Information über den Altersgeldanspruch der in Frage kommenden ausscheidenden Beamtinnen und Beamten durch die Beschäftigungsdienststellen und Performa Nord war unzureichend:

- In fünf Fällen waren Altersgeldberechtigte nicht über die Möglichkeit des Altersgeldes informiert worden.
- In sechs Fällen wurden die Betroffenen erst informiert, nachdem sie bereits ausgeschieden waren. Hierdurch verkürzte sich der Zeitraum für eine mögliche Antragstellung um durchschnittlich drei Wochen.

386 Bei der weiteren Fallbearbeitung durch Performa Nord hat der Rechnungshof folgende Mängel festgestellt.

- Bei drei Betroffenen im Beamtenverhältnis auf Zeit kam Performa Nord rechtlich unzutreffend zu dem Ergebnis, dass die Voraussetzungen für einen Altersgeldanspruch nicht vorlägen. In zwei Fällen wurde nachversichert.

Eine Person hatte eigeninitiativ Altersgeld beantragt und widersprach der Würdigung durch Performa Nord.

- Bei einer Betroffenen wurde bei der Berechnung eine Mutterschutzzeit nicht als altersgeldfähige Dienstzeit berücksichtigt.

387 Diese Mängel können erhebliche Auswirkungen auf die Höhe der den Betroffenen nach Eintritt in den Ruhestand zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel haben. Die Differenz zwischen Altersgeld und aus der Nachversicherung resultierendem Rentenbetrag kann sich über Jahrzehnte auswirken.

388 Der Rechnungshof hat Performa Nord gebeten, dafür Sorge zu tragen, dass alle potenziell Betroffenen rechtzeitig und umfassend über einen möglichen Anspruch auf Altersgeld informiert werden. Da die Entscheidung ohne Vorkenntnisse schwer zu treffen ist, hat er empfohlen, ausscheidende Beamtinnen und Beamte zum Altersgeldanspruch aufzuklären und in den Verfahrensabläufen sicherzustellen, dass bereits die Beschäftigungsdienststellen auf diese Möglichkeit hinweisen.

389 Auch das Ressort sieht diese Notwendigkeiten. Einige Dienststellen informierten die Betroffenen bereits vor oder bei Ende des Beamtenverhältnisses. Performa Nord werde die Dienststellen erneut auf dieses notwendige Vorgehen hinweisen. Außerdem plane Performa Nord, den Betroffenen ein Informationsschreiben zum Altersgeld zur Verfügung zu stellen sowie das Schreiben allgemein zugänglich auf der Webseite zu veröffentlichen. Die Dienststellen werde es zudem auffordern, die Fälle frühzeitig an Performa Nord zu melden, damit die 6-Wochen-Frist eingehalten werden könne.

390 Um künftig Berechnungsfehler zu vermeiden, beabsichtigt Performa Nord, das interne Prüf- und Berechnungsformular entsprechend den Anregungen des Rechnungshofs zu überarbeiten.

### **3.3      Aufschubgründe**

391 Nach § 83 Bremisches Beamtenversorgungsgesetz darf Altersgeld nur gewährt werden, wenn die entlassene Person nach § 8 Abs. 2 Sozialgesetzbuch (SGB) VI - Gesetzliche Rentenversicherung - nachzuversichern wäre. Eine Nachversicherung findet nicht statt, wenn Gründe für einen Aufschub der Beitragszahlung vorliegen, etwa eine mögliche erneute Berufung in ein Beamtenverhältnis. Das kann einen Zeitraum von bis zu zwei Jahren umfassen. Altersgeld ist allerdings innerhalb von sechs Wochen nach Beendigung des Beamtenverhältnisses zu beantragen. Dies gilt auch bei einem Aufschub der



Nachversicherung. Es kann jedoch erst nach dem Wegfall der Aufschubgründe über den Antrag entschieden werden.

- 392 In einem Fall erließ Performa Nord - trotz vorliegender Aufschubgründe - einen positiven Bescheid über Altersgeld. Der Eigenbetrieb ging zu Unrecht davon aus, ein Aufschub stünde der Bewilligung von Altersgeld nicht entgegen. Damit ist Bremen selbst dann zur Zahlung von Altersgeld verpflichtet, wenn die betroffene Person später von einem anderen Dienstherrn wieder in ein Beamtenverhältnis berufen wird, obwohl in einem solchen Fall grundsätzlich allein der neue Dienstherr für die Gewährung von Versorgungsleistungen - auch unter Berücksichtigung der Dienstzeit in Bremen - verantwortlich wäre.
- 393 Der Rechnungshof hat Performa Nord aufgefordert, über Anträge auf Altersgeld erst dann zu entscheiden, wenn Aufschubgründe abschließend geklärt worden sind.
- 394 Diese Verfahrensweise hält auch das Ressort für notwendig. Es beabsichtigt, zur Klarstellung eine Änderung des Bremischen Beamtenversorgungsgesetzes vorzulegen. Danach soll künftig über die Bewilligung von Altersgeld erst entschieden werden, wenn die Aufschubgründe weggefallen sind.

#### **4 Reform der gesetzlichen Regelungen**

- 395 Der Rechnungshof hatte bereits im Jahr 2009 (s Tz. 380) eine Reform der gesetzlichen Regelungen der Beamtenversorgung und der gesetzlichen Rentenversicherung (SGB VI) hin zu einer Trennung der Systeme angeregt. Mit Ausnahme der Einführung des Altersgeldes hat sich bislang nichts an den Regelungen geändert.
- 396 Die Verknüpfung zwischen Beamtenversorgung und gesetzlicher Rentenversicherung fußt nach wie vor auf komplizierten Vorschriften und verursacht hohen Verwaltungsaufwand. Im Beamtenversorgungsrecht gibt es Ruhens- und Anrechnungsvorschriften, um eine doppelte Versorgung zu vermeiden. Trotzdem können die Regelungen für Bremen zu finanziellen Nachteilen und unnötigen Nachversicherungen führen:
- Aus einer Nachversicherung entsteht für die Betroffenen bei Rückkehr in ein Beamtenverhältnis kein Rentenanspruch, wenn die Mindestwartezeit von fünf Jahren nicht erfüllt ist. Da die gesetzliche Rentenversicherung die Nachversicherungsbeiträge nicht zurückzahlen muss, erhält sie bremische Haushaltsmittel ohne Gegenleistung. Die nachversicherte Zeit wird aber bei der Versorgung berücksichtigt und damit bei Rückkehr in ein Beamtenverhältnis in Bremen im Ergebnis „doppelt bezahlt“.

- Wenn Beamtinnen und Beamte aus früherer Tätigkeit in einem privatrechtlichen Arbeitsverhältnis einen Rentenanspruch haben und nachversichert werden, so erhöhen diese Zeiten bei späterer Wiederverbeamtung im Regelfall die ruhegehaltfähige Dienstzeit und die zu zahlenden Versorgungsbezüge. Zwar werden Renten teilweise auf die Versorgungsleistungen angerechnet, die Versorgungszahlungen für diese Vordienstzeiten sind in der Regel jedoch erheblich höher als die Renten.
  - Es muss auch dann nachversichert werden, wenn Betroffene sich nicht zu ihrem weiteren beruflichen Werdegang äußern oder zunächst eine Übernahme in ein Beamtenverhältnis nicht abzusehen war. Werden sie innerhalb von zwei Jahren wieder verbeamtet, sind Beiträge zur Nachversicherung unnötig geleistet worden.
- 397 Der Rechnungshof hält eine Änderung der für die Nachversicherung maßgeblichen rechtlichen Regelungen für erforderlich:
- Die Nachversicherung sollte frühestens zwei Jahre nach dem Ausscheiden geprüft und ggf. durchgeführt werden, weil die berufliche Entwicklung dann genauer beurteilt werden könnte. Das aufwendige Aufschiebungsverfahren entfiere. Ausgaben für nicht notwendige Nachversicherungen würden eingespart.
  - Nachversicherungsbeiträge für Zeiten, die später als Vordienstzeiten bei der Beamtenversorgung berücksichtigt werden, sollten von der gesetzlichen Rentenversicherung zurückgezahlt werden. Ein Nebeneinander von Beamtenversorgung und Rentenbezug würde so vermieden.
- 398 Der Rechnungshof hat das Ressort gebeten, auf Bundes- und Länderebene auf eine Trennung der Versorgungssysteme, jedenfalls aber auf die dargestellten Änderungen im Nachversicherungsrecht hinzuwirken.
- 399 Das Ressort sieht wegen der bundesgesetzlichen Ausgestaltung den Bundesgesetzgeber in der Pflicht, hat aber zugesagt, die Problematik der Nachversicherung im Bund-Länder-Arbeitskreis für Fragen zum Beamtenversicherungsrecht zu erörtern.

## **5 Technische Unterstützung**

- 400 Das Verwaltungsverfahren für Nachversicherung und Altersgeld enthält Medienbrüche und ist weitgehend papiergebunden. Erst nachdem die personalverwaltende Dienststelle alle Eingaben zum Ausscheiden aus dem öffentlichen Dienst im elektronischen Personalmanagementsystem PuMa vorgenommen



hat, leitet sie diese als Ausdruck zusammen mit der in Papierform geführten Personalakte an Performa Nord weiter. Medienbrüche in der Personalsachbearbeitung problematisiert der Rechnungshof in seiner Prüfung „Manuell erfasste Zahlungen in der Bezügeabrechnung“ (s. Tz. 358 bis 373).

- 401 Bei Performa Nord werden sowohl Belege aus der Personalakte als auch aus dem dort eingesetzten Bezügeabrechnungsprogramm KIDICAP ausgedruckt und eine Altersgeld- oder Nachversicherungsakte angelegt. Zusätzlich werden Daten aus der Personalakte sowie aus KIDICAP in Berechnungstabellen eingetragen. Eine Kopie des Bescheides mit den Berechnungsgrundlagen versendet Performa Nord wiederum in Papierform an die personalverwaltende Dienststelle, die sie in der Personalakte ablegt.
- 402 Zeitgleich zur Altersgeld- und Nachversicherungsstelle benötigen zum Teil weitere Stellen die Personalakte. Wird beispielsweise nach Ausscheiden einer Beamtin oder eines Beamten auf Zeit Übergangsgeld von einer anderen Stelle bei Performa Nord ermittelt, kann die Nachversicherungsstelle nicht zeitgleich die Nachversicherung prüfen und das Verfahren einleiten.
- 403 Der Rechnungshof hatte bereits im Jahr 2009 (s. Tz. 380) auf die notwendige Verbesserung der technischen Unterstützung hingewiesen. Schon vorher, im Jahr 2000, hatte der Senat das Ressort beauftragt, eine direkte Schnittstelle zwischen dem Personalmanagement- und dem Bezügeabrechnungsprogramm zu entwickeln. Bisher scheiterte dies u. a. an finanziellen und systemischen Problemen.
- 404 Seit dem Jahr 2010 beabsichtigt das Ressort, ein integriertes IT-Verfahren für Personalverwaltung und -abrechnung einzuführen, um Medienbrüche zu reduzieren, Geschäftsprozesse im Personalmanagement zu standardisieren und doppelte Erfassungen zu vermeiden.
- 405 Das Ressort und Performa Nord planen nunmehr, bis zum Ende des Jahres 2024 ein integriertes Personalverwaltungssystem zu realisieren. Dieses System werde sowohl die elektronische Personalakte enthalten als auch das Verfahren PuMa ablösen.
- 406 Im Verwaltungsverfahren für Altersgeld und Nachversicherung ließen sich dadurch Arbeitsaufwand und zeitliche Verzögerungen deutlich verringern. Zusätzlich böten digitale Personalakten die Möglichkeit, zeitgleich an mehreren Stellen der Verwaltung auf die Daten zugreifen zu können.
- 407 Nach mittlerweile mehr als 20 Jahren ist eine zügige Umsetzung geboten. Der Rechnungshof erwartet, dass die Prozesse für die Nachversicherung sowie für



die Gewährung des Altersgeldes optimiert und im geplanten integrierten Personalverwaltungssystem einschließlich der elektronischen Personalakte abgebildet werden.

## Kontrollmitteilungen im Besteuerungsverfahren

**Mithilfe von Kontrollmitteilungen können sowohl einzelne weitere Sachverhalte aufgeklärt als auch mögliche Schwerpunktthemen für steuerliche Prüfungen erkannt werden. Da dieses Instrument außerdem der Gleichmäßigkeit der Besteuerung dient, empfiehlt es sich, stärker damit zu arbeiten.**

### 1 Informationsaustausch innerhalb der Finanzverwaltung

- 408 Informationen, die in einem Besteuerungsverfahren bekannt geworden sind, können sich auf die Besteuerung anderer Personen auswirken. Ist dies der Fall, besteht die Möglichkeit, Kontrollmitteilungen zu erstellen und an das für das andere Besteuerungsverfahren zuständige Finanzamt weiterzuleiten. Kontrollmitteilungen werden insbesondere im Rahmen von Betriebsprüfungen aus verschiedenen Anlässen angefertigt, z. B. bei Bewirtschaftungsrechnungen, Wareneinkäufen oder verdeckten Gewinnausschüttungen.
- 409 Kontrollmitteilungen dienen in erster Linie der Einzelfallüberprüfung. Ihre Auswertung kann aber auch dabei helfen, beispielsweise typische Branchenfehler zu erkennen, die Anlass zu weiterführenden Prüfungen geben können. Kontrollmitteilungen sollen somit ebenfalls zur Gleichmäßigkeit der Besteuerung beitragen.

### 2 Vorgaben

- 410 Bundeseinheitliche oder landesinterne Vorgaben, aus welchem Anlass Kontrollmitteilungen im Rahmen einer Betriebsprüfung zu erstellen sind, gab es zum Zeitpunkt der Prüfung nicht. Zwar wurde das Thema Kontrollmitteilungen unregelmäßig in internen Sachgebietsleitungsbesprechungen aufgegriffen, konkrete Arbeitsanweisungen folgten daraus aber nicht. Die Beschäftigten entschieden daher nach eigener Einschätzung, ob sie im Einzelfall Kontrollmitteilungen erstellten.
- 411 Die Kontrollmitteilungen wurden nicht zentral erfasst. Die Finanzverwaltung nahm sich damit die einfache Möglichkeit, einen Überblick darüber zu gewinnen, aus welchem Anlass und in welchem Umfang bei Betriebsprüfungen Kontrollmitteilungen erstellt worden waren. So wurde auch etwaigen Hinweisen auf inhaltliche Schwerpunktthemen nicht nachgegangen, die sich aus einer Gesamtbetrachtung der Kontrollmitteilungen hätten ergeben können.

- 412 Der Rechnungshof hat der Finanzverwaltung empfohlen, eine Arbeitsanweisung mit Sachverhaltsbeispielen zu erstellen, die Anlässe für Kontrollmitteilungen sein könnten. Der Senator für Finanzen (Ressort) hat angekündigt, eine solche Arbeitsanweisung vorzubereiten. Kontrollmitteilungen systematisch für Schwerpunktprüfungen einzusetzen, hat die Finanzverwaltung unter Hinweis auf die seit 2020 genutzte risikoorientierte Software zur Fallauswahl für Betriebsprüfungen jedoch abgelehnt. Mit dieser Software seien die Sachgebietsleitungen in der Lage, anhand von Listen bestimmte mit Risikopunkten bewertete Fallkonstellationen zur Prüfung aufzugeben.
- 413 Der Einsatz der Software steht einer Auswertung der Kontrollmitteilungen auf inhaltliche Schwerpunktthemen nicht entgegen. Mit nur geringem zusätzlichen Aufwand wäre es möglich, Fallkonstellationen prüfen zu lassen, die sich aus solchen Schwerpunktthemen ergeben. Der Rechnungshof betont seine Anregung daher nochmals.

### **3 Kontrollmitteilungen im Rahmen von Betriebsprüfungen**

- 414 Nur in 16 der 308 stichprobenartig ausgewählten Betriebsprüfungsverfahren waren ausweislich der Abschlussverfügungen Kontrollmitteilungen erstellt worden. Dies entspricht einem Anteil von rd. 5 % der Verfahren. Verglichen mit den Prüfungsergebnissen des Bayerischen Obersten Rechnungshofs, der in Bayern für die Jahre 2013 bis 2017 einen durchschnittlichen Anteil von rd. 30 % ermittelt hatte, ist die in Bremen festgestellte Quote auffällig niedrig.
- 415 Der Rechnungshof hat die Finanzverwaltung auf die geringe Menge von Kontrollmitteilungen hingewiesen und angeregt, sich nach Abschluss von Betriebsprüfungen auch über die Anzahl der Kontrollmitteilungen einen Überblick zu verschaffen.
- 416 Das Ressort hat bezweifelt, dass nur so wenige Kontrollmitteilungen geschrieben würden wie vom Rechnungshof festgestellt. Schon während der Betriebsprüfungen würde Kontrollmaterial erstellt und versandt, ohne dies in der jeweiligen Abschlussverfügung zu vermerken. Zudem könnten Beschäftigte im Stadtstaat Bremen in vielen Fällen bereits vor dem Verfassen einer Kontrollmitteilung prüfen, ob ein Sachverhalt bei einem anderen in Bremen ansässigen Steuerpflichtigen zutreffend erfasst worden wäre. Darüber hinaus hat die Finanzverwaltung die Vergleichbarkeit der in Bayern ermittelten Kontrollmitteilungsquoten in Frage gestellt.
- 417 Während der örtlichen Erhebung ergaben sich keine Erkenntnisse darüber, dass Kontrollmitteilungen oder vergleichbares Kontrollmaterial in anderen als den genannten Fällen bereits im Rahmen der Betriebsprüfungen erstellt



worden wären. Auch der Bayerische Oberste Rechnungshof wählte seine Prüfungsfälle stichprobenartig aus den Außenprüfungen Bayerns aus. Insofern erschließt sich nicht, warum die Ergebnisse der dortigen Prüfung für einen Vergleich nicht geeignet sein sollten. Zudem bestehen in bayerischen Finanzämtern im Rahmen des Steuergeheimnisses dieselben Möglichkeiten wie in Bremen, Sachverhalte bereits während einer Betriebsprüfung zu klären. Auch die Bezugnahme auf Bremen als Stadtstaat vermag die geringe Anzahl der angefertigten Kontrollmitteilungen daher nicht hinreichend zu erklären.

- 418 Der Rechnungshof weist auf die Notwendigkeit hin, die Beschäftigten der Außenprüfung dazu anzuhalten, Kopien des gefertigten Kontrollmaterials zu den Akten zu nehmen. Zudem ist es erforderlich, sich über die tatsächliche Anzahl der erstellten Kontrollmitteilungen einen Überblick zu verschaffen. Nur so kann überprüft werden, ob dieses Instrument hinreichend genutzt wird. Außerdem kann ausschließlich durch eine inhaltliche Auswertung der Kontrollmitteilungen sichergestellt werden, dass mit ihnen verbundene Aufklärungspotential zu erschließen und die Gleichmäßigkeit der Besteuerung stärker durchzusetzen.

#### **4 Auswertung im Finanzamt**

- 419 Soweit bereits ein Steuerkonto geführt wird, muss nach den Vorgaben zur Auswertung von Kontrollmitteilungen etwaiges Kontrollmaterial bei Posteingang in den sog. Festsetzungsnahen Daten erfasst werden. Liegt dort ein entsprechender Vermerk vor, wird bei der nächsten Veranlagung ein elektronischer Hinweis zur Auswertung der Kontrollmitteilung erteilt.
- 420 In neun der 16 Fälle, in denen die Außenprüfung Kontrollmitteilungen erstellt hatte, waren die Mitteilungen dem Finanzamt Bremen übersandt worden, sieben Kontrollmitteilungen waren hingegen an auswärtige Finanzämter gegangen. Nur vier der neun Kontrollmitteilungen hatte das Finanzamt mehr oder weniger zeitnah ausgewertet. In den fünf anderen Fällen waren die Kontrollmitteilungen hingegen nicht oder nicht vollständig ausgewertet worden. Selbst von den wenigen an das Finanzamt Bremen versandten Kontrollmitteilungen waren somit nicht einmal die Hälfte hinreichend bearbeitet worden.
- 421 Der Rechnungshof hat gefordert, die notwendigen Bearbeitungsschritte im Umgang mit Kontrollmaterial einzuhalten und die noch ausstehenden Auswertungen nachzuholen. Das Ressort hat sich der Kritik angeschlossen und mit der Auswertung der Kontrollmitteilungen begonnen.



## Verwendung staatlicher Geldleistungen

**Fraktionen und Gruppen dürfen öffentliche Mittel nur für die in den Gesetzen und Ausführungsbestimmungen definierten Aufgaben sowie unter Beachtung der Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verwenden.**

### 1 Staatliche Leistungen

- 422 Fraktionen sind rechtsfähige Vereinigungen von Abgeordneten sowie als Teile der organisierten Staatlichkeit notwendige Einrichtungen des Verfassungslebens. Rechtlicher Status, Aufgaben und Finanzierung der in der Bremischen Bürgerschaft vertretenen Fraktionen sowie Gruppen sind in der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen, im Bremischen Abgeordnetengesetz (BremAbgG) und in der Geschäftsordnung der Bremischen Bürgerschaft geregelt. Ausführungsbestimmungen des Vorstands der Bremischen Bürgerschaft (Ausführungsbestimmungen) enthalten ergänzende Richtlinien zur Haushalts- und Wirtschaftsführung der Fraktionen. Aus dem Haushalt der Freien Hansestadt Bremen haben Fraktionen und Gruppen zur Erfüllung ihrer Aufgaben Anspruch auf Geld- und Sachleistungen, die sie ausschließlich für Zwecke verwenden dürfen, welche ihnen nach der Verfassung, dem Abgeordnetengesetz und der Geschäftsordnung der Bremischen Bürgerschaft obliegen. Die Mittelverwendung ist damit einer Zweckbindung unterworfen.
- 423 Der Rechnungshof hat im Jahr 2020 mit einer Stichprobe die von den beiden größten Fraktionen in den Haushaltsjahren 2018 und 2019 aus öffentlichen Mitteln geleisteten Zahlungen auf ihre rechtmäßige sowie wirtschaftliche Verwendung geprüft. Im Jahr 2021 wurde die Prüfung erweitert und es schloss sich eine ebenfalls stichprobenartige Verwendungsprüfung der an die übrigen Fraktionen sowie eine Gruppe in der Bremischen Bürgerschaft veranlasseten Zahlungen an.

### 2 Finanzierung von Parteiaufgaben

- 424 Gemäß § 40 Abs. 4 BremAbgG dürfen Fraktionsmittel ausschließlich entsprechend ihrer Zweckbindung (s. Tz. 422) und nicht für Parteiaufgaben verwendet werden. Die einfachgesetzliche Ausgestaltung der Zweckbindung ist bereits verfassungsrechtlich vorgezeichnet, weil eine ungehinderte Weiterleitung von Fraktionsmitteln an die Parteien den Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien betreffen kann. Das Bundesverfassungsgericht hat hierzu

in mehreren Entscheidungen ausgeführt, dass es Fraktionen oder Gruppen verfassungsrechtlich verwehrt ist, die ihnen als Gliederungen eines Parlaments zur Verfügung gestellten staatlichen Leistungen zur Finanzierung von Parteiaufgaben einzusetzen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. September 2017 - 2 BvC 46/14 -, Rn. 50 ff. mit weiteren Nachweisen). Um eine verfassungswidrige verdeckte Parteienfinanzierung zu verhindern, bedarf es deshalb einer strikten Abgrenzung zwischen den Aufgaben der Fraktionen oder Gruppen und denjenigen der Parteien.

- 425 Eine Fraktion hatte im letzten Jahr der 19. Legislaturperiode eine repräsentative Befragung im Land Bremen durchführen lassen. Das beauftragte Meinungsforschungsinstitut interviewte telefonisch ungefähr 1.000 ausschließlich wahlberechtigte Personen mit deutscher Staatsangehörigkeit, um Meinungsbilder zu unterschiedlichen Politikfeldern zu gewinnen. Die Fraktion setzte hierfür öffentliche Mittel in Höhe von rd. 26 T€ ein.
- 426 Meinungsumfragen aus Fraktionsmitteln zu finanzieren ist unter Beachtung des verfassungsrechtlichen Gebots der Abgrenzung von Fraktions- und Parteiangelegenheiten nur zulässig, wenn sich die Umfragen auf Sachthemen beziehen und nachvollziehbar dazu beitragen, der Ausrichtung der Politik für die Zukunft zu dienen, etwa zur Vorbereitung parlamentarischer Initiativen. Befragungen, die kein konkretes Sachthema mit Bezug zur parlamentarischen Arbeit zum Inhalt haben, sind Angelegenheiten der Parteien und dürfen nicht aus Fraktionsmitteln finanziert werden.
- 427 Der im Auftrag der Fraktion erstellte Fragenkatalog enthielt 30 Fragen. Die weit überwiegende Anzahl davon zielte auf Einschätzungen ab, mit denen die Kompetenz der Parteien beurteilt werden sollte, politische Probleme zu lösen. Hinzu kamen Fragen zur Bewertung der Arbeit des Senats und der Regierungskoalition. So wurde beispielsweise nach dem Grad der Zufriedenheit mit den Leistungen des Senats gefragt und um Auskunft gebeten, welche Partei nach Meinung der Befragten am besten die momentanen wirtschaftlichen Probleme im Land Bremen lösen könne.
- 428 Knapp zwei Drittel der Fragen wies keinen Bezug zu politischen Sachthemen auf. Damit waren die aus den Antworten gewinnbaren Informationen auch nicht unmittelbar für die künftige Ausrichtung der Fraktionsarbeit nutzbar. Reine Stimmungsbilder, die sich etwa auf die Arbeit des Senats und der ihn tragenden Parteien beziehen, erfüllen diesen Zweck nicht. Die Finanzierung aus Fraktionsmitteln war schon deshalb unzulässig.



- 429 Nutznießerin der Umfrage war in erheblichem Umfang die hinter der Fraktion stehende Partei, der die Befragungsergebnisse zur Vorbereitung des seinerzeit bevorstehenden Wahlkampfes dienten. Überdies bezogen sich die Fragestellungen ausdrücklich auf Parteien - auch solche, die nicht im Parlament vertreten waren - und nicht auf Fraktionen. Zwar ist der Einwand der Fraktion nicht von der Hand zu weisen, dass Wahlberechtigte oft nicht klar zwischen den Begriffen „Partei“ und „Fraktion“ unterschieden. Gerade wegen des Einsatzes öffentlicher Mittel ist aber besonders auf eine klare Abgrenzung zwischen Fraktion und Partei zu achten. Bei der Umfrage zeigte sich deutlich, dass nicht die Gewinnung von Informationen für Zwecke der parlamentarischen Arbeit der Fraktion im Vordergrund stand, sondern überwiegend ein allgemeines Stimmungsbild, das sich nicht zuletzt aus den Kompetenzeinschätzungen der befragten Wählerschaft im Hinblick auf politische Parteien ergab.
- 430 Da die Meinungsumfrage einen auf Parteipolitik gerichteten Schwerpunkt besaß, hat der Rechnungshof ihre ausschließliche Finanzierung aus Fraktionsmitteln als Verstoß gegen die Bestimmungen des § 40 Abs. 4 BremAbgG beanstandet.
- 431 Dem hat die Fraktion entgegengehalten, die Ergebnisse der Umfrage seien in die Arbeit der Fraktion in der 19. sowie 20. Legislaturperiode eingegangen und hätten als Grundlage für Veranstaltungen der Fraktion sowie verschiedene parlamentarische Initiativen gedient. Es habe sich auch nicht um eine Wahlkampfunterstützung durch Parlamentsarbeit der Fraktion für die Partei gehandelt. Eine rein spekulative, theoretisch mögliche anderweitige Verwendungsmöglichkeit der Umfrageergebnisse könne nicht zu einer Beanstandung der Finanzierung der Umfrage führen.
- 432 Der Rechnungshof stellt nicht in Abrede, dass die Umfrage in Teilen für die parlamentarische Arbeit der Fraktion nutzbringend gewesen sein mag. Ein weit überwiegender Teil der Umfrageergebnisse wies jedoch keinerlei Bezug zu politischen Sachthemen auf, sondern erfragte die allgemeine Zufriedenheit mit der Politik von Parteien. Dieser Teil der Befragung diene damit allein einer Unterstützung der hinter der Fraktion stehenden Partei zur Vorbereitung des bevorstehenden Wahlkampfes.
- 433 Der Rechnungshof bleibt bei seiner Kritik, dass die Finanzierung der Befragung allein aus Fraktionsmitteln gegen § 40 Abs. 4 BremAbgG verstieß.

### **3 Ausgaben für fraktionsinterne Zwecke**

- 434 Zwei Fraktionen nutzten öffentliche Fraktionsmittel unter anderem für interne Feierlichkeiten, wie die Verabschiedung ausgeschiedener Abgeordneter,

einen Freimarktbesuch und eine Weihnachtsfeier sowie für Konditoreiprodukte anlässlich von Geburtstagen von Abgeordneten. Nach den Ausführungsbestimmungen sind Bewirtungen aus Fraktionsmitteln unbedenklich, wenn sie der Repräsentation nach außen dienen. Zudem sind Bewirtungen im sparsamen Umfang ebenfalls zulässig, wenn sie im Rahmen von Arbeits- oder Klausurtagungen stattfinden, zu denen der oder die Vorsitzende der Fraktion eingeladen hat, oder die in ihrem oder seinem Auftrag durchgeführt werden.

- 435 Die Verwendung öffentlicher Mittel für aus saisonalem oder gesellschaftlichem Anlass ausgerichtete Feiern und Bewirtungen steht nicht im Einklang mit den Ausführungsbestimmungen. Solche Veranstaltungen dienen weder der Repräsentation nach außen, noch stehen sie im Zusammenhang mit einer Arbeits- oder Klausurtagung. Der Rechnungshof hat deshalb darauf hingewiesen, dass die Ausgaben nicht aus den Fraktionsbudgets hätten geleistet werden dürfen, und die Fraktionen aufgefordert, für diese Zwecke keine öffentlichen Mittel einzusetzen.
- 436 Beide Fraktionen haben sich darauf berufen, Eigenbeiträge der Abgeordneten und Deputierten hätten als Einnahmen die aus Fraktionsmitteln getätigten Ausgaben mitfinanziert. Eine Fraktion hat den Standpunkt vertreten, von den Abgeordneten monatlich zu leistende Eigenbeiträge unterlägen ohnehin nicht den Ausführungsbestimmungen. Die Beiträge dienten bei einer Fraktion der Teilfinanzierung von Feiern. Die andere Fraktion erhob monatliche Eigenbeiträge, um - buchhalterisch entsprechend deklariert - einen Teil der Kosten für die Nutzung der in der Geschäftsstelle für Abgeordnete bereitgehaltenen Büroinfrastruktur zu decken.
- 437 Der Rechnungshof bleibt bei seiner Kritik an der aus Fraktionsmitteln vorgenommenen Finanzierung von Feiern, Veranstaltungen und Bewirtungen, denen der unmittelbare Zusammenhang zur Fraktionsarbeit fehlt. Er weist überdies darauf hin, dass die Heranziehung von Eigenbeiträgen der Fraktionsmitglieder zur Deckung von Leistungen, die sich außerhalb der gesetzlichen Zweckbindung der Fraktionsmittel nach § 40 Abs. 4 BremAbgG bewegen, problematisch ist. Fraktionen dürfen erhaltene Geld- und Sachleistungen nur für Aufgaben verwenden, die ihnen nach der Verfassung, dem Abgeordnetengesetz und der Geschäftsordnung der Bürgerschaft obliegen. Diese gesetzliche Zweckbindung ist dabei umfassend zu verstehen und erstreckt sich nicht nur auf die staatlichen Zuschüsse in Form von Geld- und Sachleistungen, sondern - unabhängig von ihrer Herkunft - auf sämtliche Mittel einer Fraktion. Andernfalls könnten sich Abgrenzungsschwierigkeiten ergeben, die nicht im Einklang mit dem im Fraktionshaushalt praktisch geltenden Gesamtdeckungsprinzip stünden.



- 438 Der Rechnungshof verkennt dabei nicht, dass die Fragestellung, ob sich die Zweckbindung nach § 40 Abs. 4 BremAbgG nur auf staatliche Mittel bezieht oder auch die sonstigen Einnahmen einer Fraktion erfasst, rechtlich umstritten ist.
- 439 Sofern der Vorstand und die Fraktionen der Bremischen Bürgerschaft - anders als der Rechnungshof - ausnahmsweise eine Verwendung von Eigenbeiträgen für fraktionsfremde Zwecke für zulässig erachten wollten, wäre es notwendig, dafür Vorgaben in die Ausführungsbestimmungen aufzunehmen. Zur Unterstreichung des Ausnahmecharakters dieser Mittelverwendung und zur Verhinderung von nach dem Parteiengesetz unzulässigen Geld- oder sonstigen Leistungen aller Art einer Fraktion an eine Partei wären dann mindestens Regelungen zur Zweckbestimmung und zur Kostendeckung eingenommener Eigenbeiträge zu treffen sowie deren erlaubter Einsatz für fraktionsfremde Zwecke auch in der Höhe auf einen angemessenen jährlichen Betrag zu begrenzen.

#### **4 Vergaben**

- 440 Fraktionen sind öffentliche Auftraggeber im Sinne des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen. Sie haben deshalb das Bremische Gesetz zur Sicherung von Tariftreue, Sozialstandards und Wettbewerb bei öffentlicher Auftragsvergabe sowie die sonstigen einschlägigen vergaberechtlichen Vorschriften zu beachten. Diese Regelungen betreffen u. a. Ausschreibungspflichten ab bestimmten Wertgrenzen sowie die Dokumentation von Vergabeentscheidungen.
- 441 Eine Fraktion war ihren Ausschreibungs- und Dokumentationspflichten bei mehreren Vergaben nicht nachgekommen. Sie verwies auf eigenständige, allerdings nur teilweise dokumentierte Internetrecherchen. Derartige Recherchen genügen jedoch nicht den an öffentliche Auftragserteilungen gestellten gesetzlichen Anforderungen.
- 442 Der Rechnungshof hat die Fraktion aufgefordert, vergaberechtliche Vorgaben stets einzuhalten. Dies betrifft insbesondere das Einholen von Vergleichsangeboten ab bestimmten Wertgrenzen, aber auch die vollständige Dokumentation der Vergabeverfahren. Die Fraktion hat zugesagt, diesen Verpflichtungen umfassend nachzukommen.

#### **5 Vergütungen der Beschäftigten**

- 443 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Fraktionen sowie Gruppen sind keine Beschäftigten des öffentlichen Dienstes. Nach den Ausführungsbestimmungen ist ihre Vergütung auf Grundlage zu erstellender Tätigkeitsbeschreibungen an der für die Wahrnehmung der Aufgaben erforderlichen Qualifikation

aus Vorbildung, Fortbildung und Berufserfahrung auszurichten. Bei der Gesamtbetrachtung des Gehaltsgefüges ist den Besonderheiten einer Beschäftigung bei einem Tendenzbetrieb Rechnung zu tragen, der keine dem öffentlichen Dienst vergleichbare Sicherheit des Arbeitsplatzes bietet. Dieses Risiko kann - wenn auch höchstens teilweise - in der Gestaltung des Vergütungsrahmens abgebildet werden.

- 444 Tätigkeitsbeschreibungen im Sinne der Ausführungsbestimmungen, aus denen eine angemessene Vergütung abgeleitet werden kann, lagen bis auf eine Ausnahme bei keiner Fraktion und auch nicht bei der Gruppe vor. Eine wissenschaftlich tätige Person der Gruppe erhielt ein Monatseinkommen analog der Entgeltgruppe 15 des Tarifvertrags für den öffentlichen Dienst der Länder, obwohl sie mit einem Bachelorabschluss nicht über eine dementsprechende Qualifikation verfügte. Als Grund für diese Gehaltshöhe führte die Gruppe bereits im Verlauf der örtlichen Erhebungen Schwierigkeiten bei der Personalgewinnung an. Ein Gehaltsangebot auf höherem Niveau habe die Entscheidung für eine Mitarbeit erleichtert.
- 445 Probleme bei der Gewinnung von Personal ändern nichts daran, dass jede Fraktion oder Gruppe verpflichtet ist, bei der Verwendung der ihr nach § 40 Abs. 1 BremAbgG zur Verfügung gestellten öffentlichen Mittel wirtschaftlich zu handeln. Die Gruppe setzte eine Vergütung fest, die sich nicht aus einer Tätigkeitsbeschreibung ableitete und die Qualifikationen sowie Vorbildungen unberücksichtigt ließ. Dies entsprach nicht den Vorgaben der Ausführungsbestimmungen und führte im Ergebnis dazu, dass mit der betroffenen Person eine Vergütung vereinbart worden war, die sich auch im Vergleich zu dem üblichen Gehaltsgefüge der Fraktionen als unangemessen hoch und damit darüber hinaus als unwirtschaftlich erwies.
- 446 Der Rechnungshof hat auf die Notwendigkeit hingewiesen, Beschäftigte auf Grundlage der zu erstellenden Tätigkeitsbeschreibungen nach Qualifikation und Tätigkeitsmerkmalen zu bezahlen.
- 447 Eine Fraktion gab an, dass sie auch in Zukunft nicht in der Lage sein werde, Tätigkeitsbeschreibungen anzufertigen. Die Gruppe äußerte sich nach Übermittlung der Prüfungsmitteilung weder zu den fehlenden Tätigkeitsbeschreibungen noch zu der kritisierten Gehaltshöhe.
- 448 Der Rechnungshof verweist erneut auf die Ausführungsbestimmungen, nach denen Tätigkeitsbeschreibungen zu erstellen sind. Die Behauptung einer Fraktion, diese auch in Zukunft nicht anfertigen zu können, ist inhaltlich nicht nachvollziehbar und missachtet die an den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit



und Sparsamkeit ausgerichteten Vorgaben des Vorstands der Bremischen Bürgerschaft.

## **6 Besondere Leistungen für Beschäftigte**

- 449 Eine Fraktion übernahm für eine dort beschäftigte Person die Kosten eines Intensivsprachkurses auf der Kanalinsel Jersey sowie für eine andere Person die Auslagen für einen im Zuge einer Bildungszeit absolvierten Sprachkurs. Die aus öffentlichen Mitteln getragenen Gesamtaufwendungen für diese Kurse betragen rd. 1.600 €.
- 450 Die Gruppe hatte auf Grundlage einer im Dezember 2020 geschlossenen Vereinbarung ihren Beschäftigten eine pandemiebedingte einmalige Zahlung in Höhe von jeweils 500 € gewährt. Damit war u. a. beabsichtigt, Aufwendungen zur Schaffung der notwendigen Infrastruktur für das Homeoffice zu kompensieren. Ausweislich der Arbeitsverträge war eine wissenschaftlich beschäftigte Person der Gruppe ohnehin ausschließlich in häuslicher Umgebung tätig, eine weitere erfüllte ihre arbeitsvertraglichen Pflichten bereits vor Beginn der Pandemie sowohl im Büro als auch im Homeoffice.
- 451 Die Ausgaben einer aus öffentlichen Mitteln finanzierten Fraktion oder Gruppe unterliegen dem Gebot der Erforderlichkeit sowie den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit. Eine Sprachreise mit touristischem Programm dient in erster Linie individuellen Interessen. Dasselbe gilt für einen in der Bildungszeit absolvierten Sprachkurs, für den die beschäftigte Person lediglich von der Pflicht zur Arbeitsleistung freigestellt wird, den Kurs aber selbst zu bezahlen hat. Die Finanzierung aus öffentlichen Mitteln verstieß somit gegen die in den Ausführungsbestimmungen genannten Grundsätze im Umgang mit Haushaltsmitteln.
- 452 Gleiches gilt für die Entscheidung, Beschäftigten aus Anlass der Pandemie besondere Leistungen zukommen zu lassen. Bei zwei wissenschaftlich Mitarbeitenden waren keine Kompensationserfordernisse ersichtlich, die einen finanziellen Nachteilsausgleich hätten vertretbar erscheinen lassen, weil sie schon zuvor mindestens teilweise ihre Arbeitsleistung von zu Hause aus erbracht hatten. Somit waren diese Zahlungen als Verstöße gegen das Gebot der wirtschaftlichen Verwendung von Haushaltsmitteln zu beanstanden.
- 453 Die Fraktion hat mitgeteilt, die beanstandeten Fortbildungsmaßnahmen - zur Erweiterung der Fremdsprachenkenntnisse und Verbesserung der Recherchemöglichkeiten der Mitarbeitenden - seien der Fraktionsarbeit förderlich gewesen und hätten daher aus Fraktionsmitteln finanziert werden dürfen. Bezogen

auf die besonderen Leistungen im Zuge der Pandemie (s. Tz. 450) erhielt der Rechnungshof keine Äußerung der Gruppe dazu.

- 454 Der Rechnungshof wendet sich nicht grundsätzlich gegen eine aus öffentlichen Mitteln vorgenommene Finanzierung erforderlicher und geeigneter Fortbildungen für Mitarbeitende der Fraktionen. Inwieweit Fremdsprachenkompetenz zu den tatsächlich notwendigen Kenntnissen für eine Tätigkeit als Mitarbeiterin oder Mitarbeiter einer Fraktion in einem Landesparlament gehören könnte, mag einer vertieften Prüfung anhand der ausgeübten Tätigkeit im Einzelfall vorbehalten bleiben. Der Einsatz von Fraktionsmitteln für Fortbildungsangebote im Zusammenhang mit einer Reise und touristischem Programm oder im Rahmen einer Bildungszeit überschreitet jedoch den zulässigen Rahmen des wirtschaftlichen Einsatzes von öffentlichen Geldern. Derartige Fortbildungsangebote bestehen kostengünstiger auch wohnortnah. Der Rechnungshof bleibt daher bei seiner Kritik.

---

Rechnungshof  
der Freien Hansestadt Bremen



Bremen, den 17. Februar 2022

Sokol  
Dr. Otten

Löffler  
Helberg



---

## Anhang: Länderübergreifende Zusammenarbeit

Auf immer mehr Verwaltungsgebieten und in den unterschiedlichsten Formen arbeiten Länder mittlerweile eng zusammen. Dies kann beispielsweise ebenso mit der arbeitsteiligen Betreuung einheitlich eingesetzter IT-Programme geschehen wie mit Zusammenschlüssen zur Bildung gemeinsamer Institutionen. So ist die IT-Dienstleisterin Dataport eine Anstalt öffentlichen Rechts, die von mehreren Ländern gemeinsam getragen wird, zu denen auch Bremen gehört.

Die Rechnungshöfe der Trägerländer von Dataport gehen auf der Grundlage einer von ihnen geschlossenen Prüfungsvereinbarung bei ihrer Kontrolltätigkeit ebenfalls gemeinsam und arbeitsteilig vor. Bremen ist als Trägerland und Auftraggeber bei Dataport finanziell verhältnismäßig stark engagiert. Daher veröffentlicht der Rechnungshof Bremen nachrichtlich Ergebnisse von Prüfungen anderer Rechnungshöfe, die unter den Rechnungshöfen der Trägerländer abgestimmt sind.



---

## **Dataport: Offene Baustellen in der Kosten- und Leistungsrechnung und Preiskalkulation angehen** (Landesrechnungshof Schleswig-Holstein, 2021)

**Die Kosten- und Leistungsrechnung von Dataport weist Schwächen auf. Die internen Verrechnungssätze für Serviceleistungen sind veraltet und bilden die tatsächlichen Kosten nicht zutreffend ab. Hinzu kommt, dass nicht alle angefallenen Kosten auf die Produkte verteilt werden. Beides beeinträchtigt die Aussagekraft der Kosten- und Leistungsrechnung; kostenrechnerische Auswertungen sind dadurch weniger belastbar. Hier muss nachgesteuert werden.**

**Bei der Preiskalkulation ist nicht sichergestellt, dass die Preise in einem engen Verhältnis zu den Kosten stehen. In der Folge überrascht es nicht, dass einige Dataport-Produkte mit einem deutlichen Überschuss oder Defizit abschließen. Eine systematische Berichterstattung hierüber gegenüber dem Verwaltungsrat findet nicht statt.**

**Die Preiskalkulation sollte sich künftig stärker an den tatsächlichen Kosten orientieren. Wenn dennoch hohe Über- oder Unterdeckungen von Produkten auftreten, sollten diese transparent gemacht und ihre Ursachen im Verwaltungsrat diskutiert werden.**

### **1 Kosten- und Leistungsrechnung ist wichtiges Steuerungsinstrument**

Als öffentliches IT-Unternehmen mit umfangreichem Produktportfolio und einem Jahresumsatz von etwa 750 Mio. € (2019) wirtschaftet Dataport als Anstalt öffentlichen Rechts nach kaufmännischen Grundsätzen. Dies bedingt eine aussagekräftige Kosten- und Leistungsrechnung (KLR).

Die KLR ist ein wesentlicher Bestandteil des internen Rechnungswesens. Ihre Aufgabe ist es, Informationen zur Wirtschaftlichkeit der betrieblichen Leistungserstellung zu liefern. Von Interesse ist, welche Kosten in den unterschiedlichen Bereichen des Unternehmens anfallen und wie sich diese Kosten den einzelnen Leistungen bzw. Produkten des Unternehmens zurechnen lassen.

Die detaillierte Kenntnis über die eigenen Kosten ist wiederum Voraussetzung für die Kalkulation kostendeckender Preise. Sie ermöglicht zudem, die Ergebnisse der einzelnen Produkte zu ermitteln und hieraus Handlungsbedarfe abzuleiten.

Der LRH hat das interne Rechnungswesen und insbesondere die KLR von Dataport dahingehend geprüft, inwieweit sie die o. g. Anforderungen erfüllen. Festzustellen ist, dass Dataport über eine KLR verfügt, die in Aufbau und Systematik zwar grundsätzlich geeignet ist, die für die Unternehmenszwecke notwendigen Informationen zu liefern. So ist die Kostenstellenstruktur angemessen, und es existieren definierte Regelungen zur Verrechnung innerbetrieblicher Leistungen. Zudem können über das Instrument der Kostenträger- und Produktergebnisrechnung prinzipiell Über- und Unterdeckungen einzelner Dataport-Produkte erkannt werden.

Schwächen in ihrer konkreten Ausgestaltung und im Umgang mit ihren Ergebnissen führen aber dazu, dass die KLR Dataports ihrer Aufgabe als wirtschaftliches Steuerungsinstrument derzeit nicht ausreichend gerecht wird.

## **2 Aussagekraft der Kosten- und Leistungsrechnung muss verbessert werden**

Aus der KLR lassen sich nur dann die richtigen Schlussfolgerungen ziehen, wenn die im Unternehmen anfallenden Kosten auf nachvollziehbare Weise und möglichst vollständig auf einzelne Kostenträger bzw. Produkte verteilt werden. Dies ist bei Dataport nicht immer der Fall. Die Prüfung hat insbesondere die folgenden beiden Schwachstellen aufgezeigt:

- Viele Kosten sind einem Produkt nicht direkt zuordenbar. Dieses Problem wird in der KLR dadurch gelöst, dass die entsprechenden Kosten über interne Verrechnungsschlüssel auf die unterschiedlichen Produkte verteilt werden. Für technische Serviceleistungen (hierzu gehören u. a. Druck- und Speicherleistungen des Rechenzentrums) griff Dataport zum Prüfungszeitpunkt 2019/2020 auf veraltete Verrechnungssätze zurück. Diese wurden seit Jahren nicht auf Basis der tatsächlichen Kosten nachkalkuliert. Folge ist, dass die Verrechnung der entsprechenden Leistungen nicht auf zutreffenden Zahlen beruht. Dataport ist diese Problematik seit längerer Zeit bewusst und man ist seit 2017 bestrebt, die Verrechnungssätze der Serviceleistungen neu zu kalkulieren.
- Am Jahresende bleiben regelmäßig Kosten in substantieller Höhe auf Kostenstellen stehen. Das bedeutet, dass diese Kosten nicht auf die Produkte des Unternehmens verteilt werden. Einzelne Kostenstellen weisen aber auch Überdeckungen auf, das heißt, sie haben zu viele Kosten weiterverrechnet. Im Zeitraum 2014 bis 2018 wurden netto (Saldo aus Unter- und Überdeckungen) zwischen 22 und 32 Mio. € Kosten nicht auf die Produktebene weiterverrechnet. Dies entspricht zwischen 4 und 6 % des



Umsatzes. Die Ergebnisse auf Produktebene wurden dadurch verzerrt und in der Tendenz zu positiv ausgewiesen.

Dataport hat darauf verwiesen, dass sich die KLR bei den Verrechnungen auf planerische und kalkulatorische Werte beziehe. Der Verrechnungssatz werde für jede Kostenstelle auf Basis der Ist-Kosten des Vorjahres zuzüglich zu berücksichtigender Kostensteigerungen festgelegt. Veränderte Mengenabnahmen und/oder ungeplante Preisveränderungen führten zu Unter- oder Überschüssen auf den Kostenstellen.

Dass der interne Verrechnungssatz für Servicearten die Kosten nicht adäquat abbilde, resultiere aus einem Beschluss des Verwaltungsrats zur Refinanzierung der Kosten des Twin Data Rechenzentrums. Die Finanzierung der Rechenzentren sei mittlerweile abgeschlossen. Aktuell würden die Serviceleistungen neu kalkuliert, dadurch würden die Kosten transparenter.

Der LRH bleibt bei seiner Feststellung, dass die Aussagekraft der KLR leidet, wenn Kostenstellen regelmäßig mit deutlichen Unterdeckungen abschließen. Die Bemühungen sollten verstärkt werden, die Kosten möglichst vollständig auf Produktebene zu verteilen. Dies könnte etwa über ergänzende Umlagen bei den Kostenstellen geschehen, die am Jahresende noch Kosten aufweisen.

Zudem ist die Neukalkulation der Verrechnungssätze für Serviceleistungen überfällig. Der LRH nimmt zur Kenntnis, dass zum Teil bewusst höhere Verrechnungssätze festgelegt wurden, um die Refinanzierung der Rechenzentren zu sichern. Dies ist nun erfolgt. Jetzt muss die Neukalkulation zügig zum Abschluss gebracht und der Verwaltungsrat darüber unterrichtet werden.

### **3 Preiskalkulation muss stärker an den Kosten ausgerichtet werden**

Dataport ist ein öffentliches Unternehmen, dessen Kunden vorwiegend die eigenen Träger (Länder und Kommunen) sind. Die Gewinnerzielung ist nicht Zweck des Unternehmens. Von daher verfolgt Dataport auch keine primär marktorientierte Preispolitik im Sinne einer Abschöpfung der maximalen Zahlungsbereitschaft der Kunden. Stattdessen gebieten es die o. g. Rahmenbedingungen, dass Dataport die Preise kostenorientiert kalkuliert. Dies schließt nicht aus, dass auch Aspekte wie der Vergleich mit den Preisen anderer Anbieter ihre Berücksichtigung finden. Ohne besondere Rechtfertigung sollten Produkte aus Sicht des LRH aber nicht dauerhaft deutlich unter- oder oberhalb der eigenen Kosten angeboten werden.

Die Prüfung hat gezeigt, dass das derzeitige System der Preiskalkulation bei Standardangeboten keinen durchgängig engen Bezug zwischen den Preisen und den zugrundeliegenden Kosten eines Produkts sicherstellt.

Direkte Material- und Sachkosten werden dabei zwar noch aus der Kostenrechnung übernommen. Bei der Bepreisung von Personal- und Serviceleistungen ist dies allerdings nicht mehr gegeben:

- Personalleistungen werden auf Grundlage externer Stundenpreise in Rechnung gestellt. Dabei wird der Preis nach Qualifikation der in Anspruch genommenen Leistungen differenziert. Diese Stundensätze beruhen aber nicht auf Daten der KLR. Denn intern ermittelt Dataport die Verrechnungssätze für Personalleistungen nach einem völlig anderen Schema. Dort wird für jede Kostenstelle ein individueller Verrechnungssatz auf Basis der tatsächlich angefallenen Kosten ermittelt und jährlich überprüft. Eine Unterscheidung nach Qualifikation gibt es hier nicht. Kosten und Preise für Personalleistungen werden damit nach grundlegend unterschiedlichen Herangehensweisen abgeleitet.

Die fehlende Verknüpfung zwischen den Kosten und den externen Preisen für Personalleistungen zeigt sich auch daran, dass die Preise nicht regelmäßig an veränderte Kostenstrukturen angepasst werden. Von 2009 bis 2018 blieben die externen Personalpreise unverändert. 2018 wurden sie dann pauschal um 3,6 % angehoben. Informationen, in welchem Verhältnis die neuen Preise zu den tatsächlichen Kosten stehen und ob aus kostenrechnerischer Sicht auch grundlegendere Anpassungen der Preisstruktur geboten sein könnten, enthielt die Verwaltungsratsvorlage zur Neukalkulation nicht.

- Auch bei den Serviceleistungen ist fraglich, ob deren Preise die tatsächlichen Kosten adäquat abbilden. Dies liegt schon allein daran, dass die KLR Dataports wie unter Tz. 2 dargestellt derzeit keine verlässlichen Daten zu den Kosten der Serviceleistungen liefert. Aktuell ergeben sich die Preise, indem die (veralteten) internen Verrechnungssätze mit unterschiedlichen Aufschlägen etwa für Unternehmensgemeinkosten versehen werden. Der LRH hält dies für nicht sachgerecht.

Zusammengefasst bedeutet das, dass die Preiskalkulation in mehreren Punkten losgelöst von den tatsächlichen Kosten erfolgt. Es existiert auch kein Mechanismus, der dafür sorgt, dass sich Kostenänderungen zeitnah in den verlangten Preisen widerspiegeln.



Dataport sollte diesen Mangel beheben und sicherstellen, dass ein regelmäßiger und belastbarer Abgleich zwischen den in Rechnung gestellten externen Preisen und den dahinterstehenden Kosten möglich wird. Anpassungen externer Preise sollten auf einer soliden kostenrechnerischen Grundlage erfolgen. Dies schließt nicht aus, wie bisher Marktpreise anderer Anbieter als zusätzliches Kriterium für die Preisfindung heranzuziehen.

Dataport verweist darauf, dass die Preise generell auf der Basis der Kosten kalkuliert würden. Zusätzlich würden Risiko- und/oder Finanzierungsaufschläge erhoben. Die internen Verrechnungssätze dienen der Unternehmenssteuerung, der externe Preis hingegen der Erwirtschaftung von Umsätzen. Im Sinne des öffentlichen Handelns sei man gefordert, die Preise möglichst konstant zu halten bzw. zu senken. Daher seien Preissteigerungen nur selten möglich.

Der LRH bleibt bei seiner Feststellung, dass Kosten und Preise auf einer vergleichbaren Grundlage ermittelt und in einem engeren Verhältnis zueinander stehen sollten.

#### **4 Produktergebnisse spiegeln die Schwächen in der Kosten- und Leistungsrechnung und der Preiskalkulation wider**

Die Produktergebnisrechnung von Dataport zeigt, dass sich bei mehreren Produkten auffällige und über einen längeren Zeitraum anhaltende Über- oder Unterdeckungen ergeben haben. Einige der Überschüsse oder Defizite waren auf Ungenauigkeiten in der KLR zurückzuführen. Das bedeutet, dass in die Produktergebnisse nicht alle relevanten Kosten oder Erträge eingeflossen waren, was die Ergebnisse verfälschte. Der LRH erwartet, dass diese Mängel behoben werden. Ansonsten kann die Produktergebnisrechnung ihre Funktion nicht erfüllen, ein realistisches Bild über den Erfolg der einzelnen Dataport-Produkte zu liefern.

In den übrigen Fällen unterstreichen die Ergebnisse, dass die Preise über einen längeren Zeitraum entweder nicht kostendeckend oder deutlich oberhalb der Kosten kalkuliert worden waren. Dies überrascht vor dem Hintergrund der unter Tz. 3 getroffenen Feststellungen zur Preiskalkulation nicht.

Im Ergebnis finanzieren damit die Überschüsse der gewinnbringenden Produkte die Defizite der Verlustbringer. Setzen sich die Kundengruppen für die jeweiligen Produkte unterschiedlich zusammen, führt dies auch zu Quersubventionierungen zwischen den Kunden bzw. Trägern Dataports. Auch wenn es hierfür im Einzelfall Gründe geben mag, muss hierüber zumindest eine größere Transparenz für den Verwaltungsrat als dem Kontrollorgan und damit für die Träger hergestellt werden.

Derzeit sind Auszüge aus der Produktergebnisrechnung nicht Gegenstand des standardisierten Berichtswesens gegenüber dem Verwaltungsrat. Der LRH erwartet, dass der Verwaltungsrat künftig regelmäßig über bedeutende Über- und Unterdeckungen von Produkten informiert wird und Quersubventionierungen transparent gemacht werden. Nur so kann gegengesteuert werden.

Im Sinne einer kostenorientierten Aufgabenerfüllung und Bepreisung sollte Dataport zudem Strategien entwickeln, wie mit dauerhaft stark defizitären Produkten umzugehen ist. Umgekehrt ist auch bei Produkten mit hohen Überschüssen zu prüfen, inwieweit die verlangten Preise angemessen sind und evtl. einer Anpassung bedürfen. Eine stärker an den Kosten orientierte Angebotskalkulation könnte hierbei eine wichtige Hilfestellung sein.

Dataport bestätigt die mehrjährigen Über- und Unterdeckungen einzelner Produkte. Ziel sei es, die Abweichungen zu minimieren. Dies werde u. a. dann erschwert, wenn Kunden keine Preiserhöhungen akzeptierten oder Produkte sich schlechter oder besser als erwartet durchsetzten. Es würden laufend Maßnahmen zur Reduzierung von Unter- oder Überschüssen geprüft und gegebenenfalls eingeleitet.

Das Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung (Digitalisierungsministerium) hat mitgeteilt, es unterstütze den Ansatz, dass der Verwaltungsrat über die Berichtsformate künftig auch kostenorientiert informiert werde und sich dadurch stärker in die Produkt- und Preisstrategien von Dataport einbringen und steuern könne. Es werde den Verwaltungsrat bitten, die Prüfungsergebnisse in einer der nächsten Verwaltungsratssitzungen zu besprechen und verstärkt Maßnahmen zu den Empfehlungen zu vereinbaren.