

Bericht und Antrag des Rechnungsprüfungsausschusses (Land)

Haushaltsrechnung der Freien Hansestadt Bremen für das Jahr 2020, Mitteilung des Senats vom 14. Dezember 2021 (Drs. 20/1278) und Jahresbericht 2022 - Land – des Rechnungshofs vom 10. März 2022 (Drs. 20/1391)

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss hat sich in seinen Sitzungen am 4. November 2022, 4. Dezember 2022, 2. Februar 2023 und 2. März 2023 mit der Haushaltsrechnung für das Jahr 2020 und insbesondere mit den Prüfungsergebnissen des Rechnungshofs befasst und dabei den Rechnungshof, die Finanzverwaltung sowie diejenigen Ressorts, zu deren Haushaltsführung der Rechnungshof Bemerkungen für erforderlich hielt, hinzugezogen. Die Ergebnisse dieser Beratungen und die Bemerkungen des Rechnungsprüfungsausschusses sind nachfolgend aufgeführt. Die Überschriften und die Textzahlen (Tz.) zu 1. beziehen sich auf den Jahresbericht 2022 des Rechnungshofs.

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

1. Jahresbericht des Rechnungshofs 2022

1.1. Vorbemerkungen, Tz. 1 bis 13

Die Bürgerschaft entlastete den Senat für das Haushaltsjahr 2018 am 5. Mai 2021 (Beschluss der Bürgerschaft (Landtag) Nr. 20/464, Ziffer 8). Die Beratung über die Entlastung des Senats für das Haushaltsjahr 2019 stand bis zum Redaktionsschluss des Jahresberichts 2022 noch aus.

Die Bürgerschaft hatte dem Rechnungshof am 15. September 2021 für seine Rechnungslegung zum Haushaltsjahr 2019 (Beschluss der Bürgerschaft (Landtag) Nr. 20/548, Ziffer 2) und zum Haushaltsjahr 2020 (Beschluss der Bürgerschaft (Landtag) Nr. 20/548, Ziffer 3) Entlastung erteilt.

1.2. Haushalt 2020, Tz. 14 bis 158

Der Senat hat der Bremischen Bürgerschaft die Haushaltsrechnung für das Jahr 2020 am 14. Dezember 2021 vorgelegt (Drs. 20/1278).

Der Rechnungshof hat zum Abschluss des Haushaltsjahres 2020 fünf Haushaltsüberschreitungen von Deckungskreisen mit insgesamt rd. 0,5 Mio. € und Überschreitungen auf sechs Einzelhaushaltsstellen von zusammen rd. 0,3 Mio. € festgestellt. Diese Haushaltsüberschreitungen in einer Gesamthöhe von rd. 0,8 Mio. € verletzten sowohl das Budgetrecht des Parlaments als auch das Haushaltsrecht.

Zum Ende des Jahres 2020 betrugen die Ausgabereste insgesamt rd. 196 Mio. €. Dabei handelte es sich um rd. 97 Mio. € für erstmals - anstelle von Rücklagen - gebildete investive Reste

und insgesamt rd. 99 Mio. € für Personalausgaben, für konsumtive sowie verschiedene andere Ausgaben. Der Einsatz von Resten statt Rücklagen bei den investiven Ausgabeermächtigungen wurde mit den Auswirkungen auf die ab dem Jahr 2020 geltende sogenannte Schuldenbremse begründet. Die Bildung von Ausgaberesten wirkt sich nicht auf die Höhe der Nettokreditaufnahme aus. Eine Zuführung zu den Rücklagen erhöht sie jedoch. Daher verzichtete der Senator für Finanzen teilweise auf die Bildung von Rücklagen. Die Einhaltung der Schuldenbremse ist Voraussetzung dafür, dass der Bund die Sanierungshilfen für Bremen leistet. Nach dem buchungstechnisch vorgegebenen 14. Abrechnungsmonat betrug der Gesamtbestand der Rücklagen rd. 439,3 Mio. €. Die Verlustvorträge verringerten sich gegenüber dem Vorjahr um rd. 1,1 Mio. € auf rd. 37 Mio. €.

Im Verlauf des Haushaltsjahres 2020 wurden die veranschlagten Minderausgaben von insgesamt rd. 45,8 Mio. € vollständig erwirtschaftet. Einnahmeausfälle in Höhe von rd. 6,8 Mio. € konnten die Ressorts nicht kompensieren.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss nimmt die Ausführungen des Rechnungshofs zur Kenntnis. Er bittet den Senator für Finanzen, die detaillierte Berichterstattung über Haushaltsüberschreitungen fortzusetzen und darauf hinzuwirken, dass die Ressorts für rechtzeitige haushaltsrechtliche Ausgabeermächtigungen sorgen.

Das Land und die Stadtgemeinde Bremen erstellten erstmals für das Jahr 2010 und seitdem jährlich neben dem kameralen Vermögensnachweis auch eine doppische Vermögensrechnung. Der kamerale Vermögensnachweis wird nach Land und Stadtgemeinde Bremen getrennt ausgewiesen. Letztmalig für das Jahr 2020 wurde die doppische Vermögensrechnung des Landes und der Stadtgemeinde Bremen zusammengefasst dargestellt. Seit dem 1. Januar 2021 sind die Vermögen nach Land und Stadtgemeinde getrennt auszuweisen.

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

Kameral und doppisch weichen die Einnahmen und Erträge sowie die Ausgaben und Aufwendungen voneinander ab. Dies ist insbesondere durch unterschiedliche zeitliche Zuordnungen in den beiden Buchungssystemen begründet. Ferner bleiben kameral noch nicht liquiditätswirksame Vorgänge unberücksichtigt. Hierbei handelt es sich beispielsweise um Erträge aus der Auflösung von Sonderposten, Abschreibungen oder Rückstellungen. Insbesondere bei der Bemessung des Personalaufwands ist der Unterschied zwischen Kameralistik und Doppik gravierend. Dies zeigt sich bei der Entwicklung der nur doppisch zu berücksichtigenden Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen. Diese betragen Ende 2020 rd. 19,85 Mrd. €. Sie stiegen gegenüber dem Vorjahr um rd. 2,85 Mrd. €.

Bremens Schulden beliefen sich 2020 nach der Haushaltsrechnung kameral auf rd. 21,58 Mrd. €. Da nach der doppischen Sichtweise auch Rückstellungen einbezogen werden, beispielsweise für Ansprüche auf künftige Pensionen, betragen die Schulden hiernach rd. 61,33 Mrd. €. Für Land und Stadt Bremen war doppisch ein negatives Gesamtergebnis von rd. 3,36 Mrd. € zu verzeichnen. Es verschlechterte sich im Vergleich zum Vorjahr um rd. 1,12 Mrd. €. Zum Jahresende bestanden zahlungswirksame Verpflichtungen von rd. 33,51 Mrd. €, die nicht durch Vermögenswerte gedeckt waren.

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 als bei der Steuerschätzung im Herbst 2019 prognostiziert. So war es trotz einer Nettokreditaufnahme von rd. 334 Mio. € 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 strukturelle Tilgungssumme. Es ist anzunehmen, dass voraussichtlich die Einhaltung der Sanierungsvorgaben durch Bremen festgestellt werden wird.

Das größte Problem bleiben die sog. Altschulden und das damit einhergehende hohe Zinsänderungsrisiko.

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. Der Rechnungshof weist auf die Notwendigkeit einer Strategie hin, um den Sanierungsstau schrittweise abzubauen.

1.3. Personalhaushalt, Tz. 159 bis 188

Die Personalausgaben stiegen im Jahr 2020 gegenüber dem Vorjahr um rd. 5,7 % auf rd. 2,19 Mrd. €. Das ist sowohl auf Tarifsteigerungen als auch auf die Erhöhung der Besoldungs- bzw. Versorgungsbezüge sowie auf eine Zunahme der Zahl der Beschäftigten zurückzuführen.

In der Kernverwaltung stiegen die Personalausgaben gegenüber dem Vorjahr um rd. 5,4 %. Im Jahr 2020 trug der Bremen-Fonds zur Pandemiebewältigung mit Personalausgaben von rd. 2,5 Mio. € nur geringfügig zur Erhöhung bei.

Das Beschäftigungsvolumen stieg in der Kernverwaltung und in den Ausgliederungen seit dem Jahr 2010 um 2.587 VZE auf insgesamt 24.318 VZE (+ 11,9 %). Gegenüber dem Vorjahr erhöhte es sich in beiden Bereichen zusammen um 608 VZE (+ 2,6 %). Über die letzten zehn Jahre betrachtet wuchs es dabei in der Kernverwaltung um rd. 1.368 VZE auf 16.254 Vollzeiteinheiten (+ 9,2 %), im Vergleich zum Jahr 2019 um 478 Vollzeiteinheiten (+ 3,0 %). Überproportional erhöhte sich das Beschäftigungsvolumen seit dem Jahr 2010 mit rd. 17,8 % in den Ausgliederungen, zum Beispiel allein bei KiTa-Bremen um 583 VZE seit dem Jahr 2010.

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.

Nach dem Auslaufen des Personalentwicklungsprogramms soll der Personalbedarf seit dem Jahr 2020 mit aufgabenbezogenen und methodengestützten Untersuchungen zielgerichtet gesteuert werden. Die Koalitionsvereinbarung für die Jahre 2019 bis 2023 sieht dafür die Einrichtung einer zentralen Fachstelle für Personalbedarfsermittlung im Finanzressort vor. Diese ist bislang nicht eingerichtet worden. Um zeitnah und kontinuierlich Personalbestand sowie wahrgenommene Aufgaben kritisch überprüfen zu können, hat der Rechnungshof darauf hingewiesen, dass es notwendig ist, den Abstimmungsprozess zur Einrichtung der zentralen Fachstelle für Personalbedarfsermittlung fortzusetzen.

Der Rechnungsprüfungsausschuss nimmt den Bericht des Rechnungshofs zur Kenntnis und bittet das Finanzressort, über die weitere Entwicklung zur Einrichtung der zentralen Fachstelle für Personalbedarfsermittlung bis zum 4. Quartal 2023 zu berichten.

1.4. Informationssystem BISy erweitern, Tz. 189 bis 203

Das Land und die Stadt Bremen nehmen ihre Aufgaben nicht nur über die Kernverwaltung wahr, sondern auch über andere Organisationsformen wie zum Beispiel Beteiligungen an privatrechtlich verfassten Unternehmen, Eigenbetrieben, Anstalten und Stiftungen. Das „Handbuch Beteiligungsmanagement der Freien Hansestadt Bremen“ regelt die Berichterstattung gegenüber dem Senat und den parlamentarischen Gremien, diese erfolgt über Quartalsberichte und den jährlichen Beteiligungsbericht. Um einen schnelleren Zugriff auf die Kennzahlen der Institutionen zu gewährleisten, führte das Finanzressort im Jahr 2019 ein elektronisches Beteiligungs-Informationssystem (BISy) ein, aus dem der Beteiligungsbericht automatisch erstellt wird.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass in den vergangenen Jahren Institutionen in der Verantwortung des Wissenschafts- und Häfenressorts, bei denen Bremen sich personell und finanziell engagiert, mit bremischen Mitteln in erheblicher Höhe aus wirtschaftlichen Schwierigkeiten geholfen wurde. Bei diesen Institutionen handelt es sich nicht um Beteiligungen im Sinne des Haushaltsrechts. Da diese Institutionen bislang nicht in das BISy aufgenommen wurden, wird den Gremien über deren wirtschaftliche Situation weder im Beteiligungsbericht noch in den Quartalsberichten berichtet.

Zwar werden diese Institutionen, soweit sie Zuwendungen erhalten, im Zuwendungsbericht aufgeführt. Dieser Bericht liefert jedoch keine Daten zur wirtschaftlichen Lage der zuwendungsempfangenden Stelle. Finanzielle Risiken, die den bremischen Haushalt belasten könnten, sind daher auch aus diesen Berichten nicht erkennbar.

Mangels einer Berichterstattung über solche Institutionen werden die mit ihnen verbundenen Haushaltsrisiken den parlamentarischen Gremien nicht regelmäßig transparent, sondern allenfalls dann bekannt, wenn wegen unmittelbar drohender finanzieller Belastungen der Haushaltsgesetzgeber zu befassen ist.

Das Wissenschafts- und das Häfenressort lehnten eine Aufnahme dieser Institutionen in das BISy mit der Begründung ab, es handele sich nicht um Beteiligungen im Rechtssinne. Durch das laufende Controlling seien steuerungsrelevante Daten ohnehin vorhanden. Eine Aufnahme in das BISy führe zu höherem Aufwand, der für das Ressort ohne zusätzlichen Nutzen sei.

Der Rechnungshof hat dem entgegengehalten, dass bereits jetzt in BISy Informationen über Institutionen enthalten seien, die keine Beteiligung im Rechtssinne darstellten, beispielsweise Anstalten und Stiftungen öffentlichen Rechts. Zudem hat er den angeführten Umfang an Mehrarbeit aufgrund

einer Aufnahme der Institutionen in das BISy bezweifelt. Bereits jetzt erstellen die Ressorts Managementreports auf Formblättern, die den in anderen Ressorts verwendeten Formularen zur Berichterstattung für den Beteiligungsbericht im Wesentlichen entsprechen.

Der Rechnungshof hat dem Wissenschafts- und dem Häfenressort empfohlen, 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.

Das Wissenschafts- und Häfenressort hat gegenüber dem Berichtersteller dargelegt, es lehne eine Aufnahme von Forschungseinrichtungen in das BISy weiterhin ab. Die beschriebenen Fälle wie das Wegfallen von Sonderforschungsbereichen hätten auch mit dem Berichtswesen BISY nicht frühzeitig erkannt werden können. Da es sich bei diesen Einrichtungen nicht um Beteiligungen handele, sei eine Aufnahme der Einrichtungen in das „Beteiligungsinformationssystem“ nicht angebracht und würde zu unterschiedlichen Irritationen führen.

Ein Informationsbedürfnis der parlamentarischen Gremien werde jedoch gesehen. Deshalb sei ein Berichtsformat für den zuständigen Fachausschuss für Wissenschaft, Medien, Datenschutz und Informationsfreiheit (WMDI) entwickelt worden. Der Bericht basiere auf den Jahresabschlüssen der Institute und beinhalte eine Darstellung zur Situation der Forschungsinstitute sowie einen zahlenmäßigen Überblick zentraler wirtschaftlicher und wissenschaftsbezogener Kennzahlen. Er sei dem WMDI erstmals im Dezember 2022 vorgelegt und dort einheitlich positiv bewertet worden. Es sei beabsichtigt, den Bericht künftig jährlich jeweils im 3. Quartal eines Jahres für das vorangegangene Jahr vorzulegen. Durch die jährliche Vorlage zum vergleichbaren Termin lasse sich die Entwicklung der Institute zukünftig auch in Zeitreihen längerfristig verfolgen und einordnen.

Im Januar 2023 hat ein Austausch zwischen Rechnungshof und Ressort zu der Berichterstattung für die bremischen Landesforschungsinstitute stattgefunden. Auf Anregung des Rechnungshofs wird das Ressort das Berichtsformat modifizieren und in das Berichtswesen zusätzliche Kennzahlen zum Eigenkapital, zur Liquidität und zum Personalaufwand aufnehmen. Dem Vorschlag des Rechnungshofs, zeitnäher über die Institute zu berichten, wird das Ressort nicht nachkommen. Eine regelmäßige Berichterstattung über die wirtschaftliche Entwicklung des Studierendenwerks hat das Ressort in Aussicht gestellt.

Mit dem vorliegenden Bericht kann die lfd. Nr. 27 der Auftragsliste des RPA als erledigt angesehen werden. Aus der Beratung über die Prüfung des

VFwF ergab sich ebenfalls die Diskussion zur Berichterstattung über die wirtschaftliche Lage der bremischen Forschungsinstitute.

Der Rechnungsprüfungsausschuss nimmt den vorgelegten Bericht zur Kenntnis. Er schließt sich der Forderung des Rechnungshofs an, dass über die im Verantwortungsbereich des Wissenschafts- und Häfenressorts liegenden Institutionen ein transparentes Berichtswesen installiert werden sollte, um die mit diesen Institutionen verbundenen finanziellen Risiken abzubilden. Dabei muss dieselbe Zeitnähe und inhaltliche Qualität strukturierter Informationen wie bei einer Berichterstattung mittels BISO gewährleistet sein.

Er begrüßt die zukünftig geplante Berichterstattung gegenüber dem Ausschuss für Wissenschaft, Medien, Datenschutz und Informationsfreiheit. Zudem bittet der Rechnungsprüfungsausschuss das Wissenschaftsressort um Vorlage des Berichtes für das Geschäftsjahr 2022 bis zum 1. Oktober 2023, und darum, Berichte auf dessen Anforderung auch dem Haushalts- und Finanzausschuss zur Verfügung zu stellen.

1.5. Informationstechnik des Statistischen Landesamts, Tz. 204 bis 231

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.

Das Statistische Landesamt erfüllt die bundes- und bremenweit vorgegebenen IT-Sicherheitsstandards für den IT-Grundschutz nur unvollständig. So hat das StaLA 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. Außerdem leitet der bestellte IT-Sicherheitsbeauftragte gleichzeitig das Referat "Informationstechnologie" und ist für sämtliche relevante Bereiche der IT-Sicherheit im StaLA verantwortlich, wodurch die Gefahr von Interessenkollisionen besteht. Darüber hinaus gibt es bauliche Mängel beim Brandschutz und beim Zutritt zum Rechenzentrum. Es sind veraltete Betriebssysteme im Einsatz und es fehlt die regelmäßige Überprüfung der Datensicherungen sowie die Dokumentation eigenentwickelter Software. Der Rechnungshof hat das StaLA zudem aufgefordert, ausgemusterte Festplatten und Geräte sicher zu entsorgen, die Inventarisierung der IT-Geräte zu überprüfen sowie zu vervollständigen und eine Bündelung der genutzten Datenleitungen zu untersuchen.

Das Ressort hat dem Rechnungshof im Oktober 2021 mitgeteilt, dass bereits folgende Maßnahmen umgesetzt seien:

- Einrichtung einer Zugangskontrolle zu den Serverräumen,
- sichere Entsorgung von ausgemusterten Festplatten und Endgeräten,
- Prüfung der genutzten Datenleitungen auf Bündelung, sodass zwei DSL-Verträge gekündigt wurden und
- Überprüfung und Vervollständigung der Inventarisierung der IT-Geräte.

Dem Berichterstatter gegenüber berichtete das StaLA im Mai 2022 zudem über die zwischenzeitige Umsetzung folgender Maßnahmen:

- Abschluss eines Wartungsvertrages für die Anlagen zur unterbrechungsfreien Stromversorgung (USV)
- Etablierung einer regelmäßigen Dokumentation der Datensicherungen
- Schulung des IT-Sicherheitsbeauftragten zum Thema IT-Sicherheit

Um die verbliebenen Mängel zeitnah zu beheben, hat das StaLA Konzepte und einen Maßnahmenplan erarbeitet.

Der Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich den Forderungen und Empfehlungen des Rechnungshofs an. Er bittet das Ressort, ihm bis zum 4. Quartal 2023 darüber zu berichten,

- ob den Anforderungen genügende IT-Sicherheitskonzepte und der IT-Notfallplan in Kraft gesetzt wurden,
- wie mögliche Interessenkollisionen bezüglich des IT-Sicherheitsbeauftragten vermieden werden,
- wie die baulichen Mängel behoben wurden,
- ob veraltete Betriebssysteme vollständig abgelöst wurden,
- ob und wie Datensicherungen regelmäßig überprüft werden und
- ob die Dokumentation zu eigenentwickelter Software erstellt wurde.

1.6. Zentraler Objektschutz, Tz. 232 bis 253

Die Polizei Bremen schützt gefährdete Gebäude im Regelfall durch dauernde Bewachung oder Streifendienste. Dies betrifft z. B. symbolträchtige Gebäude, religiöse Einrichtungen und bestimmte Landesbehörden. Um dafür zunächst überwiegend eingesetzte Polizeivollzugskräfte für andere polizeiliche Aufgaben verfügbar zu machen, schufen Innenressort und Polizei im Jahr 2017 die neue Organisationseinheit „Zentraler Objektschutz“. Darin nehmen seither etwa 30 Angestellte im Polizeidienst Objektschutzaufgaben wahr, die zuvor neben Polizeivollzugskräften in geringem Umfang und im Auftrag der Polizei auch gewerbliche Sicherheitsunternehmen erledigt hatten. Ihre Vollzugskräfte zieht die Polizei seitdem zu Objektschutzaufgaben nur noch heran, wenn es aus Kapazitätsgründen oder aus fachlicher Sicht geboten erscheint, etwa bei akuten Bedrohungslagen.

Die im Zuge der Umorganisation erstellte Wirtschaftlichkeitsberechnung berücksichtigte nicht alle in Betracht kommenden Varianten. Sie bezog z. B. nicht ein, gewerbliche Sicherheitsunternehmen mit Objektschutzmaßnahmen zu betrauen, obwohl dies die Polizei in Einzelfällen bereits praktiziert hatte. Das Innenressort wies darauf hin, der Einsatz gewerblicher Sicherheitsunternehmen sei nur eine Übergangslösung gewesen. Nach Auffassung des Rechnungshofs verdeutlichte dieser – selbst nur vorübergehende – Einsatz jedoch, dass Objektschutzmaßnahmen bei niedriger Gefährdungstufe auch ohne polizeiliche Objektschutzkräfte durchgeführt werden können. Daher wäre diese Variante der Aufgabenerledigung in die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung einzubeziehen und polizeifachlich sowie wirtschaftlich zu bewerten gewesen. Der Rechnungshof hat Ressort und Polizei aufgefordert, in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, alle in Betracht kommenden Handlungsmöglichkeiten einzubeziehen.

Das Innenressort legte dar, es handle sich bei Schutzaufgaben, welche von polizeilichen Objektschutzkräften vorgenommen werden, ausnahmslos um Schutzobjekte, die aus polizeifachlicher Sicht nicht ausreichend durch private Sicherheitsdienste geschützt werden könnten. Die Polizei nähme diese hoheitliche Aufgabe mit eigenem Personal wahr, wenn Vorkehrungen des Selbstschutzes noch nicht getroffen wurden, nicht ausreichen würden oder keinen Erfolg versprächen. So käme sie den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der LHO nach.

Die Polizei plane bereits erneut eine organisatorische und damit einhergehende personelle Veränderung des zentralen Objektschutzes und beabsichtige, die Zahl ihrer Objektschutzkräfte zu reduzieren. Sie will die Soll-Stärke ihrer Einsatzzüge der Bereitschaftspolizei verringern und dadurch freiwerdende Haushaltsmittel bei Bedarf zur Finanzierung von Stellen des zentralen Objektschutzes verwenden.

Der Rechnungshof merkte dazu an, dass bei Umsetzung dieser Planungen Mittel für Vollzugsstellen rechnerisch für Aufgaben des zentralen Objektschutzes herangezogen werden. Das

ursprünglich mit der Einrichtung eines zentralen Objektschutzes vorrangig verfolgte Ziel, Polizeivollzugskräfte zu entlasten, um diese für ihre originären Aufgaben verfügbar zu machen, ist so nicht erreichbar. Der Rechnungshof hat daher empfohlen, bei der erneuten organisatorischen Veränderung zunächst den notwendigen Umfang der Aufgaben belastbar zu ermitteln. Sodann wäre zu prüfen, wie und durch wen die Aufgaben am besten - sowohl aus wirtschaftlicher als auch aus polizeifachlicher Sicht - erledigt werden könnten.

Der Rechnungshof beanstandete ferner, dass die Polizei auf den Objektschutz bezogenen Dokumentationspflichten in den sog. Schutzakten nicht vollumfänglich einhielt. Das Ressort teilte dazu mit, die Polizei sei aufgrund bestehender Personalengpässe nur mit verbesserter Personalausstattung in der Lage, Schutzakten für gefährdete Objekte zu führen. Der Rechnungshof wies darauf hin, dass Vorgaben zur Dokumentation und Aktenführung stets zu beachten seien. Er erwartet deshalb, dass Vorgaben zur Dokumentation umgesetzt werden.

Das Innenressort verwies darauf, dass aufgrund der prekären Personalsituation bei der Polizei der Schwerpunkt auf dem Notruf- und Soforteinsatz läge. Die Polizei sei gezwungen zu priorisieren. Die Schutzakten für die Schutzobjekte würden sukzessive erstellt. Hierbei werde nach Priorisierung der Objekte vorgegangen, jedoch sei die Vervollständigung aller Akten nicht kurzfristig darstellbar. Bei nur für kurze Zeitdauer zu schützenden Objekten, werde bezüglich von Schutzakten eine Kosten-Nutzen-Rechnung auch weiterhin erforderlich sein.

Letztlich kritisierte der Rechnungshof, dass die Polizei bei der Beschaffung von Serienfahrzeugen - die sie später mit polizeispezifischer Ausstattung für den Objektschutz nachrüstete - nicht so mit der Beschaffungsstelle kooperierte, wie es aus Gründen der Wirtschaftlichkeit geboten gewesen wäre. Das Ressort hat zugesagt, bei künftigen Beschaffungen mit der zentralen Beschaffungsstelle zu kooperieren.

Der Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich den Ausführungen des Rechnungshofs an. Das Innenressort wird gebeten, bis zum 4. Quartal 2023 über die ergriffenen Maßnahmen in Bezug auf die geforderte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, die erneute organisatorische Veränderung des zentralen Objektschutzes sowie die Einhaltung der Dokumentationsanforderungen zu berichten.

1.7. Zuwendungen an ein Forschungsinstitut (BIAS), Tz. 254 bis 278

Die Bremer Institut für angewandte Strahltechnik GmbH (BIAS GmbH) soll als Technologietransfereinrichtung für den industriellen Lasereinsatz u. a. Ergebnisse ihrer Grundlagenforschung und Entwicklungen aus aktuellen Forschungsprojekten in die industrielle Anwendung bringen.

Aufgrund von Gutachten war dem Ressort seit dem Jahr 2009 bekannt, dass die anwendungsbezogene Forschung an der BIAS GmbH ausgeweitet werden musste, um dem Zweck der Forschungseinrichtung zu genügen. Sowohl der geringe Anteil an Drittmitteln für anwendungsbezogene Forschungsprojekte als auch an privaten Mitteln aus Industrieaufträgen stehen dem Profil einer außeruniversitären Technologietransfereinrichtung entgegen. Daher forderte das Gutachtergremium eine Steigerung des Drittmittelaufkommens aus diesen Feldern. Hierfür im Jahr 2018 festgelegte Zielzahlen erreichte die BIAS GmbH bislang nicht vollständig. Der Anteil an Drittmitteln für anwendungsbezogene Forschungsprojekte, der 30 % der Drittmittel betragen soll, wurde im Jahr 2020 nur durch eine relative Verbesserung erreicht, weil die Drittmittelerträge in den anderen Bereichen deutlicher zurückgegangen waren. Eine Steigerung der absoluten Zahlen konnte jedoch nicht erreicht werden: Während die Summe der anwendungsbezogenen und industrienahen Drittmittel in den Jahren 2014 bis 2016 durchschnittlich noch rd. 1.350 T€ betragen hatte, fiel der jährliche Durchschnittswert im Prüfungszeitraum 2017 bis 2020 auf rd. 1.101 T€.

Auch die geforderte Zielquote für privat finanzierte Industrieaufträge erreichte die BIAS GmbH bis 2020 nicht, die Erträge aus Industrieaufträgen reduzierten sich im Prüfungszeitraum sogar

erheblich. Gleichwohl knüpfte das Ressort an die Bewilligung der institutionellen Förderung über Jahre keine ausreichenden Vorgaben, um die Industriemittel zu steigern. Der Rechnungshof hält es für erforderlich, dass das Ressort die Entwicklung der anwendungsbezogenen und industrienahen Drittmittel und den Prozess der industriellen Ausrichtung unter Zugrundelegung belastbarer Daten engmaschig begleitet und die ihm zustehenden zuwendungsrechtlichen Maßnahmen nutzt, um die mit der Förderung verbundenen Interessen Bremens sicherzustellen. Im Gespräch mit dem Berichterstatter hat das Ressort dargelegt, dass es das bremische Förderinteresse an seinen Forschungsinstituten fortlaufend prüfe. Es liegen Kennzahlen zur wirtschaftlichen Situation inklusive Drittmittelträgen, über Kooperationen bis hin zu wissenschaftlichen Publikationen vor, die regelmäßig ausgewertet werden. Im Fall der BIAS GmbH sei der vom Rechnungshof aufgegriffene Aspekt der rückläufigen Industriemittel nur ein Aspekt der Institutsentwicklung, der eng begleitet wird. Eine weitere Förderung aus öffentlichen Mitteln sei auch zukünftig in bremischem Interesse.

Auch das Management der Drittmittelprojekte wies verschiedene Mängel auf, die die BIAS GmbH eingeräumt hat. Der Rechnungshof hat das Ressort als zuwendungsgebende Stelle aufgefordert, bei der BIAS GmbH auf ein verlässliches Projektcontrolling hinzuwirken. Das Ressort und die BIAS GmbH haben angekündigt, das bestehende Controllingsystem zu verbessern. Das Ressort zahlte Mittel der institutionellen Zuwendungen aus, obwohl ein Liquiditätsbedarf in der angeforderten Höhe zu dem jeweiligen Zeitpunkt nicht immer bestanden hatte. Außerdem nutzte die BIAS GmbH Zuwendungsmittel für Investitionen zum Teil für konsumtive Zwecke, ohne die Mittel zuvor umwidmen zu lassen. Das Ressort ließ sich die zweckentsprechende Verwendung der Investitionszuwendungen nicht ausreichend nachweisen. Der Rechnungshof hat die Behebung der zuwendungsrechtlichen Mängel gefordert. Im Gespräch mit dem Berichterstatter hat das Ressort erklärt, es erfolge mittlerweile ressortseitig ein Abgleich der investiven Zuschüsse mit der Entwicklung des Anlagevermögens und bei der der BIAS GmbH sei auf die Kritik des Rechnungshofs mit dem Einsatz einer neuen Projektmanagementsoftware und der Anbindung eines Industriekoordinators an die kaufmännische Geschäftsführung reagiert worden.

Zudem hat der Rechnungshof die Finanzierung der Geräteanschaffung zur Wasserstoffforschung aus Mitteln des Bremen-Fonds gerügt. Es fehlt an dem - verfassungsrechtlich erforderlichen - inhaltlich und zeitlich engen Ursachenzusammenhang zwischen der finanzierten Maßnahme mit der Pandemiebekämpfung. Die Notwendigkeit des Ausbaus der wasserstoffbezogenen Forschung war bereits vor der Pandemie bekannt. Zudem diene die Maßnahme auch nicht dem Ziel, das Land zeitlich und inhaltlich unmittelbar wieder auf einen nachhaltigen Wachstumspfad zu führen. Im Gespräch mit dem Berichterstatter hat das Ressort ausgeführt, die Förderung sei in Umsetzung der parlamentarischen Beschlüsse zur Bewältigung der Folgen der Corona-Pandemie erfolgt. Durch den starken Bezug der BIAS GmbH zu Partnern aus der (metallverarbeitenden) Industrie sei das Institut in besonderem Maß von den Auswirkungen der Corona-Pandemie betroffen gewesen, was sich sowohl bei den Industrieaufträgen als auch der Beteiligung der Industrie an Forschungsprojekten deutlich bemerkbar machte.

Der Rechnungsprüfungsausschuss nimmt die Feststellungen und Empfehlungen des Rechnungshofs zur Kenntnis.

Er begrüßt die Bemühungen des Ressorts, das Förderinteresse des Landes Bremen anhand konkreter Kennzahlen nachzuweisen und dabei auch den Anteil direkter Industrieaufträge als wichtigen Aspekt zu berücksichtigen. Eine Überarbeitung des bestehenden Kennzahlensystems, welches die einbezogenen Faktoren und deren Gewichtung in dieser Prüfung transparenter macht, sollte in Abstimmung mit dem Rechnungshof erfolgen.

Er bittet das Ressort, dem Rechnungsprüfungsausschuss bis zum 4. Quartal 2023 über die weitere Entwicklung der Drittmittelakquise bei der BIAS GmbH und über seine jüngste Herleitung des bremischen Interesses an der weiteren Förderung der BIAS GmbH durch öffentliche Mittel anhand konkreter Kennzahlen zu berichten.

1.8. Landesprogramm gegen Langzeitarbeitslosigkeit, Tz. 279 bis 303

Die Quote der langzeitarbeitslosen Personen im Land Bremen liegt seit Jahren auf einem konstant hohen Niveau. Vor diesem Hintergrund beschloss der Senat im Juni 2016 das vom Arbeitsressort verantwortete und aus Mitteln der Europäischen Union kofinanzierte Landesprogramm „Perspektive Arbeit: Öffentlich geförderte Beschäftigung für 500 Langzeitarbeitslose im Land Bremen“. Es richtet sich an langzeitarbeitslose Menschen und hat zum Ziel, die Beschäftigungsfähigkeit der Teilnehmenden zu erhalten, ihre sozialen Teilhabemöglichkeiten zu verbessern, ihre Integration in den Arbeitsmarkt zu fördern sowie zu einem späteren Zeitpunkt ihre Eingliederung in den allgemeinen Arbeitsmarkt zu erreichen.

Die Jobcenter Bremen und Bremerhaven beraten langzeitarbeitslose Menschen und bieten ihnen Leistungen zur Eingliederung in Arbeit nach dem SGB II an – u. a. geförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse, bei denen die Jobcenter für maximal fünf Jahre zwischen 50 % und 100 % der Lohnkosten übernehmen können. Mit den Mitteln des Landesprogramms werden u. a. verbleibende Lohnkosten für die am Programm Teilnehmenden finanziert. Die Ausgaben des Landes Bremen für das Landesprogramm betragen in den Jahren 2016 - 2020 insgesamt rd. 18,7 Mio. €.

Das Ressort erstellte für das Landesprogramm keine den Anforderungen der Landeshaushaltsordnung genügende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, zu der auch Erfolgskontrollen gehören. Für die beabsichtigte Eingliederung langzeitarbeitsloser Menschen in den allgemeinen 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. Dies ist bislang nicht im erforderlichen Umfang geschehen.

Die Wirtschaftlichkeit des Landesprogramms lässt sich zudem nur umfassend bewerten, wenn das Ressort überprüft, ob angenommene Einsparungen bei den Sozialleistungen auch eingetreten sind.

Der Rechnungshof hat das Ressort bei Fortführung des Landesprogramms aufgefordert,

- messbare Zielgrößen bezüglich der Wirkung zu definieren,
- angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Erfolgskontrollen durchzuführen und die Informationsübermittlung durch eine Kooperationsvereinbarung mit den Jobcentern sowie der Agentur für Arbeit zu unterstützen und
- vermehrt geförderte Beschäftigungsverhältnisse mit nachhaltigen Anschlussperspektiven einzuwerben.

Das Arbeitsressort hat dem Rechnungshof entgegnet, es verfolge bei der Bewertung des Landesprogramms eher qualitative Steuerungsansätze und lege nicht den alleinigen Schwerpunkt auf das Erreichen nicht geförderter Beschäftigungsverhältnisse. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass das Ziel einer Eingliederung der Teilnehmenden in den allgemeinen Arbeitsmarkt im Landesprogramm festgelegt ist, weshalb im Rahmen einer Erfolgskontrolle auch überprüft werden müsse, ob dieses Ziel mit den durchgeführten Maßnahmen in wirtschaftlicher Weise erreicht wurde. Das Arbeitsressort hält den Abschluss einer Kooperationsvereinbarung mit Jobcentern und Agentur für Arbeit für möglich und wird künftig zu den Einsparungen bei den Sozialleistungen berichten.

Im Gespräch mit dem Berichterstatter hat das Ressort weiter ausgeführt, es beabsichtige anhand einer Stichprobe regelmäßig nachzuprüfen und nachzuweisen, in welchem Verhältnis Kosten aufgrund des Landesprogramms und dadurch realisierte Einsparungen bei den Sozialleistungen zueinanderstehen. Eine statistische Totalerhebung sei technisch zu aufwendig, weil dafür derzeit noch jeder Fall einzeln ausgelesen werden müsste.

Die Verfolgung des Ziels einer Eingliederung in den allgemeinen Arbeitsmarkt begegnet nach Angaben des Ressorts gegenüber dem Berichterstatter erheblichen Schwierigkeiten. Insbesondere sei es eine Herausforderung, Akzeptanz bei potenziellen Arbeitgebern und ihren Beschäftigten zu schaffen. Ein länderübergreifender Vergleich innerhalb des Bundesprogramms zeige, dass eine solche Eingliederung in Regionen mit geringer Arbeitslosigkeit und daher entsprechendem Druck auf die Arbeitgeber erfolgversprechender sei. Primäres Ziel sei in der Tat, Personen aus sehr langer Arbeitslosigkeit heraus zunächst einen regelmäßigen Tagesablauf und eine sinnstiftende Tätigkeit zu geben. Dies werde auch bei arbeitsmarktpolitischen Dienstleistern erreicht.

Nichtsdestoweniger erscheint es aus Sicht des Berichterstatters ratsam, die schrittweise Heranführung an den allgemeinen Arbeitsmarkt nicht aus dem Blick zu verlieren, etwa indem die geförderten Beschäftigungsverhältnisse arbeitsmarktnah in Unternehmen und nicht ausschließlich bei Trägern oder der öffentlichen Hand geschaffen werden. Darüber hinaus müssen spätere Eingliederungserfolge bzw. -misserfolge besser messbar gemacht werden, gerade vor dem Hintergrund der Befristung der Beschäftigungsmaßnahmen, die ansonsten das Risiko eines Übergangs in Arbeitslosigkeit bzw. von Drehtüreffekten birgt.

Der Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich den Bewertungen und Empfehlungen des Rechnungshofs an. Er bittet bis zum 4. Quartal 2023 über getroffene Maßnahmen zu berichten sowie um Vorlage einer anhand messbarer Ziele erstellten Wirtschaftlichkeitsuntersuchung mit Erfolgskontrollen.

1.9. Corona-Soforthilfen für kleine Unternehmen, Tz. 304 bis 331

Der Rechnungshof hat die Umsetzung der Soforthilfeprogramme Corona-Soforthilfe I und II geprüft, die im März 2020 durch das Wirtschaftsressort aufgelegt wurden. Im Rahmen der Soforthilfe I wurden knapp 2.300 Anträge mit einem Volumen von rd. 9,5 Mio. € bewilligt. Leistungen aus der Soforthilfe II wurden in 500 Fällen positiv beschieden und beliefen sich auf ein Gesamtvolumen von rd. 8,9 Mio. €.

Die Richtlinien zu den Soforthilfeprogrammen sahen eine Leistung bei durch die Pandemie entstandenen existenzbedrohlichen Wirtschaftslagen oder Liquiditätsengpässen vor, bestimmten diese Voraussetzungen aber nicht näher. Antragsstellende hatten lediglich zu bestätigen, dass sie einen Liquiditätsengpass erwarteten. Diesen hatten sie anhand der absehbaren Zahlungsverpflichtungen für die kommenden drei Monate darzulegen. Nähere Angaben zu eigenen Mitteln, wie Liquiditätsbeständen oder voraussichtlichen Umsätzen, waren nicht vorgesehen.

In die Berechnung des Liquiditätsbedarfs bezogen Antragstellende im Rahmen der Corona-Soforthilfe I häufig einen kalkulatorischen Unternehmerlohn ein. Dass ein kalkulatorischer Unternehmerlohn erstattungsfähig war ergab sich jedoch weder aus der Richtlinie noch dem Antragsformular. Erst einige Tage nach Programmstart hatte das Ressort entschieden, diese Position als erstattungsfähig anzuerkennen. Es wies daher nur in der individuellen Kommunikation mit den Antragsstellenden auf die Erstattungsfähigkeit dieser Position hin. Der Rechnungshof hat es aus Gründen der Transparenz und der Gleichbehandlung für erforderlich gehalten, die Antragsvoraussetzungen stets vollständig zu veröffentlichen und die betreffenden Informationen auf aktuellem Stand zu halten.

Die Richtlinie zur Corona-Soforthilfe II sah eine Sonderregelung vor, für deren Inanspruchnahme auf dem Antragsformular aber keine Angaben abgefragt wurden. Bei der Bearbeitung der Anträge war nicht erkennbar, ob die Sonderregelung in Anspruch genommen werden

sollte. Damit war, weder die Richtigkeit der bewilligten Mittelhöhe noch die Wirksamkeit der Sonderregelung konnten überprüfbar.

Der Rechnungshof hat zudem gerügt, dass die mit Antragstellung einzureichenden Dokumente nicht durchgehend dazu geeignet waren, die im Antrag dargestellten Sachverhalte nachzuweisen. Zudem hat der Rechnungshof festgestellt, dass in fast einem Fünftel der geprüften Fälle Mittel bewilligt wurden, ohne dass die wenigen geforderten Nachweise vollständig vorgelegen hätten.

Die Antragsformulare und Bewilligungsbescheide zur Corona-Soforthilfe I sahen umfangreiche Prüfungsrechte für die Bewilligungsstellen vor. Trotzdem überprüften die Bewilligungsstellen die betriebswirtschaftliche Plausibilität der Antragsdaten regelmäßig nicht. Das Ressort beabsichtigte auch nicht, die Daten nachträglich überprüfen zu lassen. Der Rechnungshof hat dies gerügt und eine zumindest stichprobenartige nachträgliche Überprüfung auch deswegen für notwendig gehalten, weil es sich bei den Soforthilfen um Billigkeitsleistungen handelt.

Bestimmte aus Landesmitteln geleistete Soforthilfen können gemäß einer Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Bremen durch Bundesmittel ersetzt werden, soweit die Voraussetzungen für eine Abrechnung mit dem Bund vorliegen. Nach den Fördervoraussetzungen des Bundes war allerdings eine Förderung des kalkulatorischen Unternehmerlohns nicht vorgesehen. Das Ressort teilte dem Rechnungshof im Rahmen der Prüfung mit, Fälle, in denen ein kalkulatorischer Unternehmerlohn berücksichtigt worden sei, würden 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. €. Der Rechnungshof hat angeregt, mit dem Bund zu klären, ob die von Bremen ausgezahlten Soforthilfen, insoweit sie nicht auf den kalkulatorischen Unternehmerlohn entfielen, mit dem Bund abgerechnet werden können.

Das Ressort hat aufgrund der Forderungen und Empfehlungen des Rechnungshofs zugesagt,

- künftig Antragsformulare mit klar gefassten Leistungsvoraussetzungen zu verwenden sowie alle Angaben abzufragen, mit denen Anträge spätestens im Nachhinein plausibel geprüft werden können;
- Antragsvoraussetzungen für Hilfsprogramme stets vollständig zu veröffentlichen und auf aktuellem Stand zu halten;
- künftig im Rahmen sofortiger Hilfen auf Sonderregelungen möglichst zu verzichten;
- zu prüfen, wie unter Beachtung wirtschaftlicher Erfordernisse elektronische Antragsverfahren entwickelt werden können, die eine Antragstellung nur unter Beifügung der notwendigen Nachweise ermöglichen;
- für eine stichprobenartige nachträgliche Prüfung der Corona-Soforthilfen Sorge zu tragen und die Möglichkeit einer anteiligen Abrechnung mit dem Bund zu prüfen.

Der Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich den Forderungen des Rechnungshofs an. Er bittet das Wirtschaftsressort, der Deputation für Wirtschaft und Arbeit sowie dem Rechnungsprüfungsausschuss bis zum 4. Quartal 2023 über die Umsetzung der Empfehlungen des Rechnungshofs zu berichten.

1.10. Gebäudebewirtschaftung bei der WFB, Tz. 332 bis 357

Die WFB verfügt neben ihrem Bestand an Gewerbeflächen über eine Reihe von Immobilien. So ist sie u.a. Eigentümerin historischer Bauten in der Innenstadt Bremens und hat auch ei-

gens zu Wirtschaftsförderzwecken errichtete Gebäude in Gewebezentren und universitätsnahen Lagen in ihrem Bestand. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass im Gewerbezentrum am Hochschulring neben einer universitären Einrichtung ausschließlich Großunternehmen oder deren Tochterunternehmen ansässig sind, mit denen langfristige Mietverträge abgeschlossen wurden. Weder Vertragsdauer noch Vertragspartner entsprechen damit den von der WFB für dieses Gewerbezentrum selbst formulierten Zielen. Der Rechnungshof hat angeregt, von der WFB ein Nutzungskonzept erstellen zu lassen, auf dessen Grundlage die ursprünglich formulierten Ziele besser erreicht werden können. Das Ressort hat sich dieser Kritik angeschlossen.

In 2015 wurde für einen Teil der Liegenschaften der WFB ein Gesamtbarwert von rd. 87,3 Mio. € ermittelt. Zwischen dem festgestellten Wert der Immobilien und dem Betrag, der aus dem Jahresabschluss erkennbar wird, liegt eine erhebliche Differenz, die stille Reserven der WFB begründen. Über stille Reserven ist nach den Verwaltungsvorschriften zu § 53 HGrG und § 68 LHO gesondert zu berichten, wenn es sich dabei um wesentliche Beträge handelt, die ohne Schwierigkeiten ermittelt werden können. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Berichterstattung der WFB den Anforderungen bislang nicht entsprochen hat und selbst dann, wenn Beträge ermittelt wurden, diese nicht in die Berichterstattung eingeflossen waren. Das Ressort hält eine Berichterstattung über stille Reserven in Immobilien nur dann für erforderlich, wenn diese realisiert werden sollen, wie etwa beim Verkauf des Kontorhauses. § 53 Abs. 1 Nr. 2 HGrG hat die Funktion, dem Staat als Mehrheitsgesellschafter und zuwendungsgewährende Stelle zusätzliche Informationsrechte, u.a. auch über die in Rücklagen gebundenen Vermögenswerte zu verschaffen. Der Rechnungshof sieht das Ressort in der Pflicht, dafür Sorge zu tragen, dass vorhandene und leicht zu beschaffende Angaben zu stillen Reserven in die Berichterstattung aufgenommen werden.

Um eine sachgerechte Zuwendungshöhe festlegen zu können, hat der Rechnungshof das Ressort zudem aufgefordert, sich von der WFB mit dem Wirtschaftsplan auch die auf die Bewirtschaftung der Immobilien anfallenden Kosten aufschlüsseln zu lassen. Zudem hat er es für notwendig gehalten, über die Wirtschaftlichkeit einer möglichen Reinvestition im Jahr des Mittelzuflusses neu zu entscheiden und die der WFB aus dem Verkauf des Kontorhauses zufließenden Erträge ggf. zumindest anteilig als eigene Mittel bei der Bemessung der Zuwendungen mindernd zu berücksichtigen.

Der Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich den Forderungen des Rechnungshofs an. Er bittet das Wirtschaftsressort, der Deputation für Wirtschaft und Arbeit sowie dem Rechnungsprüfungsausschuss bis zum 1. März 2024 über die Umsetzung der Empfehlungen des Rechnungshofs zu berichten.

1.11. Manuell erfasste Zahlungen in der Bezügeabrechnung, Tz. 358 bis 373

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. Das finanzielle Volumen dieser unregelmäßig anfallenden Bezügebestandteile lag im Jahr 2019 bei rd. 26,6 Mio. €. Abrechnung und Auszahlung obliegen zentral Performa Nord.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass bei der Abrechnung von Bezügen eine nahezu nicht mehr überschaubare Vielfalt an Geschäftsprozessen besteht. Die Prozesse zwischen den Per-

sonalverwaltungen der Dienststellen und Performa Nord sind aufgrund fehlender Schnittstellen zum Bezügeabrechnungsprogramm größtenteils noch papiergebunden und verursachen einen doppelten Erfassungsaufwand bei den abrechnungsrelevanten Sachverhalten.

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.

Seit dem Jahr 2010 strebt das Finanzressort bereits an, ein integriertes Personalverwaltungssystem mit medienbruchfreien Prozessketten einzuführen. Eng damit verbunden ist die Notwendigkeit, in diesem Zusammenhang bestehende Geschäftsprozesse und Vorkontrollsysteme zu überprüfen. 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 bei den Vorverfahren zu schaffen.

Im Gespräch mit dem Berichterstatter hat sich das Ressort dafür ausgesprochen, die technischen und organisatorischen Anforderungen von Schnittstellen im Rahmen der Projektarbeit zu erfassen. Die Arbeiten hierzu werden im Jahr 2023 durchgeführt. Eine vorherige Einführung standardisierter Verfahren zur Übermittlung von Anweisungen zu unregelmäßigen Gehaltsbestandteilen werde vom Ressort nicht verfolgt.

Der Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich den Feststellungen und Empfehlungen des Rechnungshofs an. Das Finanzressort wird gebeten, dem Rechnungsprüfungsausschuss über die Weiterentwicklung des integrierten Personalverwaltungssystems bis zum 1. Dezember 2023 zu berichten.

1.12. Nachversicherung und Altersgeld, Tz. 374 bis 407

Scheiden bremische Beamtinnen und Beamte vor Erreichen der Altersgrenze aus dem Dienst aus, sind sie für die Dauer der geleisteten Dienstzeit in der gesetzlichen Rentenversicherung nachzuversichern. Seit dem Jahr 2015 besteht für Beamtinnen und Beamte in Bremen die Möglichkeit, statt einer Nachversicherung unter bestimmten Voraussetzungen ein Altersgeld zu beantragen. Der Eigenbetrieb Performa Nord führt die Nachversicherungen durch und ist auch für Entscheidungen über Anträge auf Altersgeld zuständig. Die personalverwaltenden Dienststellen liefern hierfür notwendige Informationen zu.

Ausscheidende Beamtinnen und Beamten sind in einigen Fällen nicht bzw. zu spät über die Möglichkeit des Altersgeldes informiert worden. Eine Nichtbeantragung von Altersgeld kann für die Betroffenen erhebliche Auswirkungen auf die finanziellen Mittel im Ruhestand haben, da das Altersgeld in den meisten Fällen deutlich über dem aus der Nachversicherung resultierenden Rentenbetrag liegt.

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 Beamten zum Altersgeldanspruch aufzuklären. Performa Nord beabsichtigt eine bessere Information mit einem Hinweisschreiben und Informationen auf der Webseite.

Performa Nord musste in drei Fällen insgesamt rd. 118 T€ an Säumniszuschlägen zahlen, weil aus nicht mehr zu klärenden Gründen zum Zeitpunkt des Ausscheidens in den Jahren 1983, 1993 und 2006 nicht zeitgerecht nachversichert worden war. Seit dem Jahr 2010 gleicht Performa Nord jährlich die Nachversicherungen mit der Liste der ausgeschiedenen Beamtinnen und Beamten ab. Ein darüber hinaus gehender Abgleich sei nicht möglich, so dass Säumniszuschläge noch für weitere ältere Fälle auftreten können.

Der Rechnungshof hatte bereits bei seiner Prüfung im Jahr 2009 eine Reform der gesetzlichen Regelungen der Beamtenversorgung und der gesetzlichen Rentenversicherung angeregt, da sie einen hohen Verwaltungsaufwand verursacht und zu finanziellen Nachteilen für Bremen führen kann.

Das Ressort sieht wegen der bundesgesetzlichen Ausgestaltung der Nachversicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung den Bundesgesetzgeber in der Pflicht, hat aber zugesagt, die Problematik im Bund-Länder-Arbeitskreis für Fragen zum Beamtenversicherungsrecht zu erörtern.

Das Verwaltungsverfahren für Nachversicherung und Altersgeld ist weitgehend papiergebunden, zeitaufwändig und verhindert eine zeitgleiche Bearbeitung unterschiedlicher Sachverhalte an mehreren Stellen der Verwaltung.

Der Rechnungshof hatte bereits im Jahr 2009 auf die notwendige Verbesserung der technischen Unterstützung hingewiesen. Nachdem das Ressort seit dem Jahr 2000 zunächst eine Schnittstelle zwischen beiden Programmen schaffen wollte, plant es seit dem Jahr 2010, ein integriertes IT-Verfahren einzuführen. Die Einführung ist schrittweise bis zum Ende des Jahres 2024 vorgesehen. Nach mittlerweile mehr als 20 Jahren ist aus Sicht des Rechnungshofs eine zügige Umsetzung geboten.

Der Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich den Empfehlungen des Rechnungshofs an. Das Finanzressort wird gebeten, dem Rechnungsprüfungsausschuss über die Verfahrensverbesserungen und die Ergebnisse der Beratungen im Bund-Länder-Arbeitskreis bis zum 1. Dezember 2023 zu berichten.

1.13. Kontrollmitteilungen im Besteuerungsverfahren, Tz. 408 bis 421

Mittels Kontrollmitteilungen können Informationen, die in einem Besteuerungsverfahren bekannt geworden sind, soweit sie sich bei der Besteuerung anderer Personen auswirken, an andere Finanzämter übersandt werden. Solche Informationen ergeben sich u.a. im Rahmen von Betriebsprüfungen, z.B. zu Bewirtschaftungsrechnungen, Wareneinkäufen oder verdeckten Gewinnausschüttungen. 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 dienen auch der Gleichmäßigkeit der Besteuerung.

Bundeseinheitliche oder landesinterne Vorgaben zu der Frage, aus welchem Anlass Kontrollmitteilungen im Rahmen einer Betriebsprüfung zu erstellen sind, gab es zum Zeitpunkt der Prüfung nicht.

Die Betriebsprüfungsstelle des Finanzamts Bremen erstellte in den vergangenen Jahren nur wenig Kontrollmitteilungen. Nur in 16 der 308 stichprobenartig ausgewählten Betriebsprüfungsverfahren waren ausweislich der Abschlussverfügungen Kontrollmitteilungen erstellt worden. Dies entspricht einem Anteil von rd. 5 % der Verfahren. Im Vergleich zu rd. 30 Prozent

einer vergleichbaren Prüfung des Bayerischen Obersten Rechnungshofs ist dies ein sehr niedriger Wert. Auch wurden die Kontrollmitteilungen nicht zentral erfasst und auf etwaige Schwerpunktthemen überprüft.

Das Ressort hat bezweifelt, dass tatsächlich nur so wenige Kontrollmitteilungen geschrieben würden, wie vom Rechnungshof festgestellt. Es hat angenommen, dass schon während der Betriebsprüfungen Kontrollmaterial erstellt und versandt würde, ohne dies in der jeweiligen Abschlussverfügung zu vermerken. Während der örtlichen Prüfung gab es für diese Annahme des Ressorts aber keine Hinweise. Der Rechnungshof hält es erforderlich, dass sich die Finanzverwaltung über die tatsächliche Anzahl der erstellten Kontrollmitteilungen einen Überblick verschafft. Nur so kann überprüft werden, ob dieses Instrument hinreichend genutzt wird. Außerdem kann ausschließlich durch eine inhaltliche Auswertung der Kontrollmitteilungen sichergestellt werden, dass das mit ihnen verbundene Aufklärungspotential erschlossen und die Gleichmäßigkeit der Besteuerung stärker durchgesetzt wird. Auch die Auswertung der dem Innendienst übersandten Kontrollmitteilungen ist verbesserungsbedürftig.

Der Rechnungshof hat die Praxis des Finanzamts zur Erstellung und Auswertung der Kontrollmitteilungen gerügt und gefordert, die notwendigen Bearbeitungsschritte im Umgang mit Kontrollmaterial einzuhalten und die noch ausstehenden Auswertungen nachzuholen. Das Ressort hat sich der Kritik weitgehend angeschlossen und bereits erste Maßnahmen zur Verbesserung der Praxis unternommen und mit der Auswertung der ausstehenden Kontrollmitteilungen begonnen.

Der Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich den Ausführungen des Rechnungshofs an. Er bittet das Finanzressort, dem Rechnungsprüfungsausschuss über die umgesetzten Verbesserungen bis zum 1. Februar 2024 zu berichten.

1.14. Verwendung staatlicher Geldleistungen, Tz. 422 bis 454

Nach dem Bremischen Abgeordnetengesetz haben Fraktionen und Gruppen zur Erfüllung ihrer Aufgaben Anspruch auf Geld- und Sachleistungen aus dem Haushalt der Freien Hansestadt Bremen. Die Leistungen dürfen sie nur für die ihnen nach der Verfassung, dem Abgeordnetengesetz und der Geschäftsordnung der Bremischen Bürgerschaft obliegenden Aufgaben verwenden. Die Mittelverwendung ist damit einer Zweckbindung unterworfen, die u. a. einen Einsatz für Parteiaufgaben ausschließt.

Eine der durch den Rechnungshof geprüften Fraktionen hatte im Jahr 2018 eine repräsentative Befragung von ausschließlich wahlberechtigten Personen im Land Bremen durchführen lassen, um Meinungsbilder zu unterschiedlichen Politikfeldern zu gewinnen. Die Fraktion setzte hierfür öffentliche Mittel in Höhe von rd. 26 T€ ein.

Meinungsumfragen aus Fraktionsmitteln zu finanzieren, ist unter Beachtung des verfassungsrechtlichen Gebots der Abgrenzung von Fraktions- und Parteiangelegenheiten nur zulässig, wenn sich solche Umfragen auf Sachthemen beziehen und nachvollziehbar dazu beitragen, der Ausrichtung der Politik für die Zukunft zu dienen, etwa zur Vorbereitung parlamentarischer Initiativen. Befragungen ohne konkretes Sachthema mit Bezug zur parlamentarischen Arbeit sind Angelegenheiten der Parteien und dürfen nicht aus Fraktionsmitteln finanziert werden. Nach Auffassung des Rechnungshofs zielte der weit überwiegende Teil der gestellten Fragen u. a. auf Einschätzungen im Hinblick auf die Problemlösungskompetenz der Parteien ab und wies keinen Bezug zu politischen Sachthemen auf. Der Rechnungshof hat die Meinungsumfrage mit ihrem auf Parteipolitik gerichteten Schwerpunkt - anders als die betreffende Fraktion - in großen Teilen als unzulässig bewertet. Er hat die ausschließliche Finanzierung der Umfrage aus Fraktionsmitteln als Verstoß gegen die Bestimmungen des Bremischen Abgeordnetengesetzes beanstandet.

Daneben nutzten zwei Fraktionen öffentliche Fraktionsmittel u. a. für interne Feierlichkeiten, wie die Verabschiedung ausgeschiedener Abgeordneter, einen Freimarktbesuch und eine

Weihnachtsfeier. Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass eine Verwendung öffentlicher Mittel für aus saisonalem oder gesellschaftlichem Anlass ausgerichtete Feiern und Bewirtungen den gesetzlichen Grundlagen widerspricht. Die Fraktionen verwiesen darauf, dass mindestens ein Teil der Kosten aus Eigenbeiträgen bestritten wurde.

Der Rechnungshof ist bei seiner Kritik geblieben, da nach seiner Rechtsauffassung auch Eigenbeiträge von Abgeordneten der gesetzlichen Zweckbindung unterliegen. Er verkennt jedoch nicht, dass die Zweckbindung von Eigenbeiträgen rechtlich umstritten ist. 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.

Die Fraktionen teilen die Rechtsauffassung des Rechnungshofes hinsichtlich der Zweckbindung von Eigenbeiträgen - mit Ausnahme des Verbots der Parteienfinanzierung - nicht und sehen insbesondere die Gefahr, dass Eigenbeiträge der Abgeordneten nicht korrekt verbucht würden, sollten diese nicht über die Kassen, Konten und Buchhaltung der Fraktion abgerechnet werden können. Die Fraktionen haben die Beratungen über eine Änderung der Ausführungsbestimmungen aufgenommen.

Bezogen auf die Vergütung von Mitarbeitenden stellte der Rechnungshof fest, dass eine in der Bürgerschaft vertretene Gruppe einer wissenschaftlich tätigen Person eine überhöhte Vergütung zahlte. Die Gruppe rechtfertigte dies mit Schwierigkeiten bei der Personalgewinnung. Der Rechnungshof hat mit Blick auf einen wirtschaftlichen und sparsamen Umgang mit öffentlichen Mitteln auf die Notwendigkeit hingewiesen, Beschäftigte gemäß den Ausführungsbestimmungen auf Grundlage zu erstellender Tätigkeitsbeschreibungen nach Qualifikation und Tätigkeitsmerkmalen zu bezahlen. Die durch den Vorstand der Bremischen Bürgerschaft vorgeschriebenen Tätigkeitsbeschreibungen lagen ohnehin lediglich bei einer Fraktion vor. Zusätzlich gewährte die Gruppe eine „Corona-Sonderzahlung“, welche sich jedoch aus keinen zusätzlichen Erschwernissen für die Beschäftigten begründete. Die Zahlung widersprach dem Gebot von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

Eine Fraktion übernahm für zwei Beschäftigte die Kosten für jeweils einen Sprachkurs im Rahmen einer Bildungszeit bzw. für eine Sprachreise mit touristischem Programm. Der Rechnungshof stellt nicht in Abrede, dass derartige Sprachkenntnisse - so wie von der Fraktion dargelegt - wichtig für die Beschäftigten von Fraktionen sein können. Der Einsatz von Fraktionsmitteln für Fortbildungsangebote im Zusammenhang einer Reise mit 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 Rechnungsprüfungsausschuss nimmt den Bericht des Rechnungshofs zur Kenntnis.

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

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

Jahresbericht des Rechnungshofs 2018

Weiterer Beratungsbedarf besteht noch zu den Prüfergebnissen:

- Tz. 125 bis 173, Haushaltssanierung,
- Tz. 216 bis 223, Zuwendungsdatenbank ZEBRA.

Jahresbericht des Rechnungshofs 2019

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

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

Weiterer Beratungsbedarf besteht noch zu dem Prüfergebnis Tz. 94 bis 116, Haushaltssanierung.

Jahresbericht des Rechnungshofs 2020

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

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

Weiterer Beratungsbedarf besteht noch zu den Prüfergebnissen:

- Tz. 174 bis 196, Personalhaushalt,
- Tz. 276 bis 299, Erstaufnahmeeinrichtungen für geflüchtete Menschen,
- Tz. 300 bis 323, Finanzierung des Hanse-Wissenschaftskollegs,
- Tz. 243 bis 257, Wirtschaftsführung der Landesvertretung beim Bund,
- Tz. 384 bis 432, Wasserentnahmegebühren.

Jahresbericht des Rechnungshofs 2021

- Tz. 150 bis 175, Personalhaushalt
- Tz. 176 bis 196, IT-Sicherheit in der Freien Hansestadt Bremen
- Tz. 245 bis 256, Werkbetriebe in der Justizvollzugsanstalt
- Tz. 281 bis 299, Haushalts- und Wirtschaftsführung des Studierendenwerks
- Tz. 300 bis 328, Finanzierung des Studierendenwerks
- Tz. 329 bis 338, Erweiterungsbau an der Hochschule Bremen
- Tz. 339 bis 364, Lebensmittelüberwachung
- Tz. 365 bis 375, Zentralstelle für die Verwirklichung der Gleichberechtigung der Frau
- Tz. 376 bis 400, Jugendberufsagentur
- Tz. 401 bis 421, Versorgungslastenteilung bei Dienstherrnwechsel

- Tz. 440 bis 452, Besteuerung nicht entnommener Gewinne

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

Weiterer Beratungsbedarf besteht noch zu den Prüfergebnissen

- Tz. 197 bis 228, Buchung investiver Ausgaben
- Tz. 229 bis 244, Leistungen an Religionsgemeinschaften
- Tz. 257 bis 280, Zuwendungen an das Berufsbildungswerk
- Tz. 422 bis 439, Vergleich der dezentralen Personalsachbearbeitung
- Tz. 453 bis 461, Betriebsnahe Veranlagung.

Der Ausschuss hat den Bericht „1.7. Zuwendungen an ein Forschungsinstitut (BIAS), Tz. 254 bis 278“ mit den Stimmen der Fraktionen der SPD, Bündnis 90/Die Grünen und DIE LINKE gegen die Stimmen der CDU- und FDP-Fraktion mehrheitlich beschlossen. Alle weiteren Beschlüsse des staatlichen Rechnungsprüfungsausschusses wurden einstimmig gefasst.

Der Ausschuss empfiehlt einstimmig, dem Senat Entlastung für das Haushaltsjahr 2020 zu erteilen.

Beschlussempfehlung:

Der Rechnungsprüfungsausschuss (Land) empfiehlt der Bürgerschaft (Landtag) einstimmig, dem Senat Entlastung für das Haushaltsjahr 2020 zu erteilen.

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

Klaus-Rainer Rupp