

Bericht des Rechnungshofs der Freien Hansestadt Bremen**Jahresbericht 2024 – 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. Gleichmaßen 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 2024 – Land und Stadt – am 7. März 2024 der Bremischen Bürgerschaft und dem Senat zugeleitet (hier als Anlage beigefügt).

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 7. März 2024, veröffentlicht.

Dr. Sommer

(Präsidentin des Rechnungshofs)

**Rechnungshof
der Freien Hansestadt Bremen**

**Jahresbericht 2024
- Land -**



Impressum

Herausgegeben vom: Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen
Birkenstraße 20/21
28195 Bremen

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

Redaktionsschluss: 16. Februar 2024



Creative Commons
Namensnennung · Nicht-kommerziell · Keine Bearbeitung

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Abkürzungsverzeichnis	3
Vorbemerkungen	5
I Haushalt	9
II Personalhaushalt	47
III Prüfungsergebnisse	
Wissenschaft	
Zuwendungen zur Finanzierung des AI Center for Health Care	57
Maßnahmen zur Deckung des Lehrkräftebedarfs im Fach Sport	65
Arbeit, Soziales, Jugend und Integration	
Verfahren zur Feststellung einer Behinderung	71
Klimaschutz, Umwelt, Mobilität, Stadtentwicklung und Wohnungsbau	
Erfolgskontrollen und Kosten von Förderprogrammen	77
Wirtschaft	
Förderung von Clustern und Netzwerken	83
Finanzen	
Energieverbrauch in Dienststellen	89
Energieverbrauch bei der Dataport AÖR	97
Beurlaubung von Beamtinnen und Beamten ohne Dienstbezüge	105
Unfälle von Angehörigen des öffentlichen Dienstes	113
Informationsfluss bei der Bekämpfung von Geldwäsche	119



Abkürzungsverzeichnis

AO	Abgabenordnung
BAB	Bremer Aufbau-Bank GmbH
Brem.GBl.	Bremisches Gesetzblatt
Drs.	Drucksache
HaFA	Haushalts- und Finanzausschuss
HG	Haushaltsgesetz der Freien Hansestadt Bremen
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
HKR	Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen
IB	Immobilien Bremen
LHO	Landeshaushaltsordnung
RLBau	Richtlinie für die Planung und Durchführung von Bauaufgaben
RPrG	Gesetz über die Rechnungsprüfung in der Freien Hansestadt Bremen
SGB	Sozialgesetzbuch
T€	Tausend Euro
Tz.	Textziffer
VE	Verpflichtungsermächtigungen
VV-LHO	Verwaltungsvorschriften zur Haushaltsordnung der Freien Hansestadt Bremen
VZE	Vollzeiteinheit
WFB	Wirtschaftsförderung Bremen GmbH



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 Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen (Landesverfassung) 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 im Haushaltsteil vor allem Bemerkungen zum Haushaltsjahr 2022. Soweit darin auch Feststellungen zu anderen Haushaltsjahren getroffen sind, sind sie kenntlich gemacht.
- 3 Der Rechnungshof stellt nicht nur sein Prüfungsergebnis zu den Haushaltsrechnungen dar, sondern geht auch auf die getrennten doppelischen Jahresabschlüsse des Landes und der Stadtgemeinde zum 31. Dezember 2022 ein. Seine Jahresberichte leitet der Rechnungshof der Bürgerschaft und gleichzeitig dem Senat zu. Sie dienen dem Landtag und der Stadtbürgerschaft als eine der Grundlagen für die Entlastung des Senats.
- 4 Der Umfang des Prüfungsstoffs lässt es nicht zu, sämtliche finanzwirtschaftliche 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, in seinen Berichten vor allem beanstandete Sachverhalte darzustellen. 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 16. Februar 2024 wieder.
- 12 Die Präsidentin des Rechnungshofs hat an der Beratung nicht mitgewirkt, soweit die Voraussetzungen des § 6 Abs. 2 RPrG vorlagen.

2 Entlastung des Senats für die Haushaltsjahre 2020 und 2021

- 13 Die Bremische Bürgerschaft entlastete den Senat nach § 114 Abs. 1 Satz 2 LHO am 22. März 2023 für das Haushaltsjahr 2020 (Beschluss der Bremischen Bürgerschaft - Landtag - Nr. 20/946, Ziffer 7). Bei Redaktionsschluss für diesen



Jahresbericht stand die Entlastung des Senats für das Haushaltsjahr 2021 durch die Bremische Bürgerschaft noch aus.

3 Rechnung des Rechnungshofs

- 14 Nach § 101 LHO prüft die Bremische Bürgerschaft die Einnahmen und Ausgaben des Rechnungshofs. Sie hat ihn am 12. Oktober 2023 für seine Rechnungslegung zum Haushaltsjahr 2022 (Beschluss der Bremischen Bürgerschaft - Landtag - Nr. 21/47) entlastet.



I Haushalt

1 Haushaltsgesetz

- 15 Der Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2022 wurde von der Bremischen Bürgerschaft mit Haushaltsgesetz (HG) der Freien Hansestadt Bremen vom 14. Dezember 2021 (Brem.GBl. S. 838), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. November 2022 (Brem.GBl. S. 811), beschlossen. Danach betragen die Anschläge für Ausgaben und Einnahmen insgesamt 6.706.600.320 €. Sie waren damit um 451.259.270 € niedriger als im Vorjahr. Kredite zur Deckung von Ausgaben durften bis zu einem Betrag von 32.652.350 € aufgenommen werden.
- 16 Das für den Personalhaushalt ausgewiesene Stellenvolumen wurde mit 419 Stellen mehr als im Vorjahr auf 8.213 festgesetzt. Der Stellenindex, der die durchschnittliche Entgelt- und Besoldungsgruppe der besetzten Stellen beschreibt, erhöhte sich gegenüber dem Vorjahr von 1,20 auf 1,23. Das entsprach einer Veränderung gegenüber 2021 auf eine durchschnittliche Besetzung sämtlicher Stellen zwischen den Entgeltgruppen E 11 und E 12 bzw. den Besoldungsgruppen A 11 und A 12. Im Vorjahr waren die Stellen noch durchschnittlich zwischen E 10 und E 11 bzw. A 10 und A 11 besetzt gewesen.
- 17 Für die Sonderhaushalte - u. a. die Universität Bremen - wurde das Stellenvolumen gegenüber dem Vorjahr um 40 erhöht und auf 2.961 festgesetzt. Der Stellenindex stieg von 1,48 auf 1,49. Dies entsprach - wie im Jahr 2021 - einer durchschnittlichen Wertigkeit aller besetzten Stellen zwischen den Entgeltgruppen E 13 und E 14 bzw. den Besoldungsgruppen A 13 und A 14.

2 Haushaltsrechnung

- 18 Mit einer Mitteilung vom 5. Dezember 2023 (Drs. 21/196) legte der Senat der Bremischen Bürgerschaft nach Art. 133 Landesverfassung die vom Senator für Finanzen (Finanzressort) aufgestellte Haushaltsrechnung der Freien Hansestadt Bremen für das Haushaltsjahr 2022 mit Erläuterungen vor.
- 19 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.
- 20 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.

- 21 Mit der Haushaltsrechnung 2022 legte der Senat der Bremischen Bürgerschaft weitere Anlagen vor, dabei als Anlage 3 den Vermögensnachweis zum 31. Dezember 2022. Hierdurch wies das Finanzressort nach § 73 LHO das Vermögen und die Schulden des Landes nach. Der Senat legte diesen Nachweis für 2022 der Bremischen Bürgerschaft und dem Rechnungshof - wie in § 86 LHO vorgesehen - zusammen mit der Haushaltsrechnung vor Ende des Folgejahres vor.
- 22 Das Finanzressort übernahm in Anlage 4 der Haushaltsrechnung 2022 zumeist die veröffentlichten Bilanzen u. a. der Eigenbetriebe, Sondervermögen und Hochschulen. Im Übrigen verwendete das Finanzressort die zur Veröffentlichung vorgesehenen Jahresabschlüsse.
- 23 Der Abschluss des bremischen Landeshaushalts für das Haushaltsjahr 2022 ist in der Haushaltsrechnung dargestellt. Er weist als kassenmäßigen Abschluss Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben in Höhe von jeweils 7.494.442.140,83 € aus.

3 Haushaltsverlauf

3.1 Haushaltsüberschreitungen

- 24 Sollen Ausgaben getätigt werden, für die im Haushaltsgesetz und dem dazugehörigen Haushaltsplan festgesetzte Ausgabeermächtigungen nicht ausreichen oder nicht vorgesehen sind, ist rechtzeitig vor ihrer Leistung eine Nachbewilligung einzuholen oder ein Nachtragshaushalt zu beschließen. Bei Nachbewilligungen ist die Deckung dieser über- bzw. außerplanmäßigen Bedarfe durch Einsparungen oder Mehreinnahmen im Haushaltsvollzug nachzuweisen. Abhängig von der Höhe des benötigten Betrags entscheidet der Haushalts- und Finanzausschuss (HaFA), das Finanzressort oder die für Produktplan, -bereich bzw. -gruppe verantwortliche Person über die Bewilligung der über- bzw. außerplanmäßigen Ausgaben.
- 25 Ausgabehaushaltsstellen sind so zu bewirtschaften, dass die darauf veranschlagten Mittel zur Deckung aller Ausgaben ausreichen, die unter die jeweilige Zweckbestimmung fallen. Dies gilt auch für Ermächtigungen, die nach § 3 HG 2022 oder durch Haushaltsvermerk deckungsfähig und zu einem gemeinsamen Deckungskreis zusammengefasst sind. Werden Ausgaben ohne haushaltsrechtliche Ermächtigung geleistet, entstehen Haushaltsüberschreitungen. Diese verstoßen nicht nur gegen das Haushaltsrecht, sondern verletzen auch das Budgetrecht des Parlaments.



- 26 Im Jahr 2022 wurden die meisten Haushaltsüberschreitungen spätestens im Rahmen der Jahresabschlussarbeiten durch nachgeholte Ermächtigungen betragsmäßig bereinigt. Geheilt werden können die mit den Haushaltsüberschreitungen verbundenen Rechtsverstöße dadurch allerdings nicht.
- 27 Das Buchungssystem wies zum Abschluss des Haushaltsjahres 2022 Überschreitungen von insgesamt 360.907.479,95 € aus, davon 360.424.661,39 € auf 29 Einzelhaushaltsstellen und 482.818,56 € in sechs Deckungskreisen. Das Finanzressort führte hierzu aus, dass für Beträge von insgesamt 360.424.637,74 € die notwendigen Beschlüsse des HaFA und damit die haushaltsrechtlichen Ermächtigungen rechtzeitig vorgelegen hätten, in dieser Höhe jedoch die entsprechenden Soll-Buchungen unterblieben seien. Zudem habe für eine Umbuchung in Höhe von 129.719,43 € zwar eine Ermächtigung durch einen Kapitelvermerk im Haushaltsplan vorgelegen. Das Haushaltssoll sei dafür aber im Buchungssystem versehentlich nicht erhöht worden. Anhand der HaFA-Beschlüsse und des Haushaltsvermerks lässt sich nachvollziehen, dass Ermächtigungen über einen Gesamtbetrag von 360.554.357,17 € rechtzeitig vorlagen und die ausgewiesenen Überschreitungen daher weit überwiegend auf Buchungsfehler zurückzuführen waren. Gleichwohl verblieben Haushaltsüberschreitungen in Höhe von 353.122,78 €, die im Wesentlichen auf den festgestellten Deckungskreisüberschreitungen beruhten. Auch wenn die Überschreibungsbeträge durch verringerte Reste- und Rücklagenbildungen im Rahmen des Buchungsabschlusses letztlich rechnerisch noch ausgeglichen wurden, änderte dies nichts an dem rechtswidrigen Handeln.
- 28 Der Rechnungshof erwartet, dass die Ressorts die haushaltsrechtlichen Bestimmungen zur Leistung außer- bzw. überplanmäßiger Ausgaben einhalten und das Budgetrecht des Parlaments nicht verletzen. Ebenso sind die vom Finanzressort regelmäßig erteilten Hinweise und Informationen zu Haushaltsüberschreitungen zu beachten. Die richtige und vollständige Umsetzung der haushaltsrechtlichen Ermächtigungen im Buchungssystem ist unabdingbar.

3.2 Ausgabereste, Rücklagen und Verlustvorträge

- 29 Die Ressorts haben dem Finanzressort die Höhe der in das nächste Jahr übertragbaren Ausgabereste und rücklagenfähigen Beträge mitzuteilen. Grundlage für diese Ermittlungen sind der Produktgruppenhaushalt und die Ergebnisse des buchungstechnisch vorgesehenen 13. Abrechnungsmonats. Ebenso ist von den Ressorts festzustellen, in welcher Höhe veranschlagte Einnahmen nicht erzielt oder Mehrausgaben geleistet wurden und wie diese Positionen ausgeglichen werden können. Nicht ausgeglichene Beträge müssen als Verlust in das neue Haushaltsjahr vorgetragen werden.

- 30 Ausgabereste können bis zur Höhe der nicht in Anspruch genommenen Ermächtigungen gebildet werden. Voraussetzung ist, dass die Übertragbarkeit der Ausgaben durch haushaltsrechtliche Regelung zugelassen ist. Werden Reste in folgenden Haushaltsjahren in Anspruch genommen, sind sie in gleicher Höhe durch Mehreinnahmen oder Einsparungen an anderer Stelle des jeweiligen Haushalts auszugleichen. Ausgabereste bleiben für die jeweilige Zweckbestimmung bis zum Ende des auf die Bewilligung folgenden übernächsten Haushaltsjahres verfügbar, danach sind sie grundsätzlich zu streichen. Das Finanzressort bildete im Jahr 2022 Ausgabereste von insgesamt rd. 66,22 Mio. € und übertrug sie in das Jahr 2023.
- 31 Zudem führte es die nicht genutzten und noch benötigten Ermächtigungen für investive Ausgaben den Rücklagen zu. Diese werden auf Bestandskonten außerhalb des Haushalts geführt und über das Haushaltsjahr hinaus fortgeschrieben. So bleiben die Kreditermächtigungen der Rücklagen überjährig verfügbar.
- 32 Die Bildung einer neuen sowie die Erhöhung einer bestehenden Rücklage wirken sich belastend auf den Haushalt und die strukturelle Nettokreditaufnahme des Jahres aus, in dem sie erfolgten. Eine Rücklagenentnahme wird als Einnahme im laufenden Haushaltsjahr erfasst. Dies verbessert das Haushaltsergebnis und wirkt sich mindernd auf die strukturelle Nettokreditaufnahme aus. Somit haben Rücklagen eine wesentliche Bedeutung für den Haushaltsausgleich und ermöglichen, die Verpflichtungen aus der Schuldenbremse sowie der Vereinbarung zum Sanierungshilfengesetz einzuhalten.
- 33 Im Jahr 2022 blieb der Gesamtbestand aus Budget- und Sonderrücklagen in Höhe von rd. 728,4 Mio. € gegenüber dem Vorjahr fast unverändert. Er verringerte sich nach dem buchungstechnisch vorgegebenen 14. Abrechnungsmonat nur um knapp 1,23 Mio. €.
- 34 Den Budgetrücklagen für allgemeine und investive Zwecke wurden rd. 9,2 Mio. € entnommen. Dieser Betrag setzte sich zusammen aus der Verringerung der allgemeinen Budgetrücklagen um knapp 4,32 Mio. € auf rd. 18,49 Mio. € und der investiven Rücklagen um gut 4,88 Mio. € auf rd. 64,04 Mio. €.
- 35 Die Sonderrücklagen, zu denen auch die Rücklage für den Bremen-Fonds gehörte, erhöhten sich um insgesamt gut 7,97 Mio. €. Eine Veränderung ergab sich aus der Entnahme von etwa 34,5 Mio. € aus der zentralen Stabilitätsrücklage, die sich auf rd. 265,79 Mio. € verringerte. Zudem wurden der Kassenverstärkungsrücklage sämtliche Mittel in Höhe von rd. 2,1 Mio. € entnommen. Die Bestände der sonstigen Sonderrücklagen, z. B. für EFRE-Programme, gingen um insgesamt rd. 22,42 Mio. € auf nahezu 150,12 Mio. € zurück.



- 36 Der Sonderrücklage Bremen-Fonds wurden dagegen über 66,99 Mio. € zugeführt, sodass sich ihr Bestand zum 31. Dezember 2022 auf rd. 229,97 Mio. € erhöhte. Nach den Grundsätzen der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts im Urteil vom 15. November 2023 (2 BvF 1/22) zur Einhaltung der Jährlichkeit und Jährigkeit bei Notlagenkrediten war diese Rücklagenbildung rechtswidrig. Das Gericht stellte in der Entscheidung fest, dass Notlagenkredite, die in einem bestimmten Haushaltsjahr ausgebracht werden, sich auf die Deckung von Ausgaben beschränken müssen, die für Maßnahmen zur Notlagenbekämpfung in eben diesem Haushaltsjahr anfallen. Die Sonderrücklage wurde sodann aufgrund des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes für das Haushaltsjahr 2023 vom 20. Dezember 2023 durch das Finanzressort aufgelöst.
- 37 Die überjährig fortzuschreibenden Verlustvorträge aus Mindereinnahmen erhöhten sich zum buchungstechnischen Abschluss des Haushaltsjahres 2022 um saldiert knapp 7,39 Mio. € auf rd. 28,76 Mio. €. Für verschiedene EU-Förderprogramme wurden Mindereinnahmen in Höhe von etwa 11,98 Mio. € und nachträglich eingegangene Einnahmen zum Ausgleich bestehender Verlustvorträge von rd. 4,59 Mio. € ausgewiesen.

3.3 Globale Minderausgaben

- 38 Da bei Haushaltsaufstellung nicht feststellbar ist, bei welchen Einzelansätzen ein Minderbedarf eintreten wird, werden globale Minderausgaben veranschlagt, wenn voraussichtlich für die Aufgabenerfüllung nicht benötigte Mittel bereits zum Ausgleich des Haushalts genutzt werden sollen. Im Haushaltsplan veranschlagte Minderausgaben sind im Vollzug des Haushalts durch Mehreinnahmen oder Einsparungen zu erwirtschaften. Haushaltsrechtliche Bedenken gegen die Veranschlagung von globalen Minderausgaben bestehen jedenfalls dann, wenn sie so bemessen werden, dass sie die erfahrungsgemäß verbleibenden Mittel überschreiten.
- 39 Im Haushalt 2022 waren globale Minderausgaben von 100 Mio. € veranschlagt. Hinzu kam eine durch globale Minderausgaben zu deckende Nachbewilligung in Höhe von rd. 1,7 Mio. €. Bei sächlichen Verwaltungsausgaben waren zudem Minderausgaben in Höhe von etwa 0,2 Mio. € im Haushalt 2022 veranschlagt, sodass insgesamt globale Minderausgaben von über 101,9 Mio. € auszugleichen waren. Damit war die Gesamtsumme der globalen Minderausgaben um rd. 72,2 Mio. € höher als im Vorjahr.
- 40 Nach der Umsetzung der vom HaFA beschlossenen Auflösungskonzepte wurden die Minderausgaben - u. a. durch Entnahmen aus Rücklagen von rd. 22,9 Mio. € - vollständig ausgeglichen. Dabei wurden nicht nur die allgemeine

Budgetrücklage von etwa 1,5 Mio. €, sondern vor allem auch für andere Zwecke gebildete Rücklagen im Umfang von rd. 21,4 Mio. € herangezogen. Insgesamt konnten somit etwa 22,5 %, also fast ein Viertel, der auszugleichenden Minderausgaben zunächst nicht aus dem laufenden Haushalt gedeckt werden. Im Rahmen des Jahresabschlusses war es aufgrund der tatsächlichen Haushaltsentwicklung möglich, einen Betrag von mehr als 16,3 Mio. € einzelnen zuvor beanspruchten Rücklagen wieder zuzuführen. Damit verblieb es bei einer Rücklageninanspruchnahme in Höhe von rd. 6,6 Mio. € zur Auflösung der globalen Minderausgaben.

- 41 Die geplanten Minderausgaben machten im Jahr 2021 gut 0,4 % und im Jahr 2022 etwa 1,5 % des jeweiligen planerischen Ausgabevolumens aus. Dieser Anstieg auf einen nicht unerheblichen Anteil der geplanten Ausgaben verdeutlicht die gewachsene Bedeutung der globalen Minderausgaben als Steuerungsmöglichkeit, um im Aufstellungsverfahren einen Haushaltsausgleich zu erreichen. Die Entnahmen aus Rücklagen zeigen, dass die Minderausgaben nicht im laufenden Haushalt durch Einsparungen bei Einzelansätzen zu erwirtschaften waren.
- 42 Globale Minderausgaben schränken den Haushaltsgrundsatz der Einzelveranschlagung ein, wonach auch Ausgaben einzeln nach ihrem Zweck zu veranschlagen sind. Hierdurch soll sichergestellt werden, dass der Haushaltsgesetzgeber über die Verwendung von Haushaltsmitteln entscheidet. Aus dem Budgetrecht folgt auch eine entsprechende Budgetpflicht der Bürgerschaft, sich in maßgeblicher Weise mit den Einnahmen sowie Ausgaben Bremens auseinanderzusetzen und die Haushaltswirtschaft zu steuern. Durch eine Nutzung des Instruments der globalen Minderausgabe in übermäßiger Höhe besteht jedoch das Risiko, diese Pflicht des Gesetzgebers in unzulässiger Weise auf Regierung sowie Verwaltung zu verlagern. Um dies zu vermeiden, und zur Förderung der Transparenz des Haushaltsplans fordert der Rechnungshof das Finanzressort auf, globale Minderausgaben nur in der Höhe zu veranschlagen, in der sie im laufenden Haushalt aus erfahrungsgemäß nicht benötigten Mitteln erwirtschaftet werden können.
- 43 Das Finanzressort hat darauf hingewiesen, der Haushaltsgesetzgeber werde in Form des HaFA eng in die Realisierung der globalen Minderausgaben eingebunden. Zudem habe sich der Senat mit Beschluss vom 26. September 2023 verpflichtet, bei der Haushaltsaufstellung 2026/2027 die globalen Minderausgaben der Höhe nach grundsätzlich auf höchstens 0,5 % der bereinigten Ausgaben zu reduzieren.



- 44 Dem ist entgegen zu halten, dass es der Budgetpflicht des Haushaltsgesetzgebers nicht genügt, den HaFA im Haushaltsverlauf bei der Realisierung übermäßig hoher globaler Minderausgaben einzubinden. Die Ankündigung des Finanzressorts, die globalen Minderausgaben zukünftig zu begrenzen, wird befürwortet. Der Rechnungshof empfiehlt, bereits bei der Haushaltsaufstellung für die Jahre 2024 und 2025 die globalen Minderausgaben nur in der Höhe zu veranschlagen, in der Mittel erfahrungsgemäß nicht benötigt werden.

3.4 Nicht erreichte Einnahmeanschläge

- 45 Nicht erreichte Einnahmeanschläge sollen ebenfalls durch anderweitige Mehreinnahmen, Einsparungen oder verringerte Rücklagen- oder Restebildung gedeckt werden. Sofern Einnahmeausfälle nicht ausgeglichen werden können, sind sie als Verlustvortrag ins Folgejahr zu übernehmen. Solche Einnahmeausfälle betragen im Jahr 2022 rd. 11,98 Mio. € bei EU-Förderprogrammen und flossen in dieser Höhe in den Verlustvortrag ein (s. Tz. 37).

3.5 Verpflichtungsermächtigungen

3.5.1 Grundlagen

- 46 Sollen für künftige Jahre schon Verpflichtungen zur Leistung von Ausgaben rechtlich verbindlich eingegangen werden, sind dafür im Haushaltsplan Verpflichtungsermächtigungen (VE) einzustellen, etwa für Mietverträge oder Baumaßnahmen. VE dürfen nur dann veranschlagt werden, wenn sie notwendig sind. Dies ist nach den Grundsätzen für die Aufstellung und Steuerung der Haushalte grundsätzlich nur der Fall, wenn die Verpflichtung im Veranschlagungsjahr auch tatsächlich eingegangen werden soll.
- 47 Wie Haushaltsmittel sind die VE in der Regel zweckgebunden in Höhe des voraussichtlich benötigten Betrags zu veranschlagen. Nur so können Haushaltspläne ein zutreffendes Bild möglicher Vorbelastungen für künftige Haushalte vermitteln.

3.5.2 Veranschlagung und Bewirtschaftung im Jahr 2020

- 48 Der Rechnungshof hat im Nachgang zu den Feststellungen über VE in seinem letzten Jahresbericht (vgl. Jahresbericht 2023 - Land, Tz. 41 ff.) deren Veranschlagung und Bewirtschaftung im Jahr 2020 geprüft. Ursächlich war die geringe Inanspruchnahme der Ermächtigungen auf Einzelhaushaltsstellen.
- 49 Im Haushaltsgesetz für das Jahr 2020 vom 8. Juli 2020 belief sich die Gesamtsumme aller VE auf rd. 634,4 Mio. €. Davon entfielen 200 Mio. € auf die global veranschlagte Haushaltsstelle „Investitionsreserve“ und etwa 434,4 Mio. € auf Einzelhaushaltsstellen. Tatsächlich wurden die VE u. a. im Bereich Hochschulen

der Senatorin für Umwelt, Klima und Wissenschaft (Wissenschaftsressort) sowie im Bereich Immobilienwirtschaft und -management des Finanzressorts jedoch kaum in Anspruch genommen.

3.5.3 Hochschulbauten

- 50 Das Wissenschaftsressort veranschlagte für Baumaßnahmen der Universität Bremen VE in Höhe von insgesamt knapp 220 Mio. €. Im Haushaltsverlauf wurde eine Inanspruchnahme dieser VE aber nur in Höhe von 5,3 Mio. € beantragt und damit lediglich für rd. 2,4 % der Anschläge.
- 51 Eine VE betraf mit 67 Mio. € den Bau eines Hörsaal- und Veranstaltungszentrums (HVZ). Tatsächlich waren allerdings nach einer Vorlage für den HaFA vom 27. November 2019 im Jahr 2020 zunächst nur weitere Planungsmittel notwendig, um eine Detailplanung durchzuführen und ein für 2023 vorgesehenes Vergabeverfahren vorbereiten zu können. Damit war schon vor Einbringung des Haushaltsgesetzentwurfs im Mai 2020 klar, dass im Jahr 2020 eine Gesamtvergabe der Planungs- und Bauleistungen nicht stattfinden würde. Die Veranschlagung einer VE von 67 Mio. € war damit größtenteils nicht notwendig gewesen. Von der für die Planung in Höhe von 5,3 Mio. € bewilligten VE wurde überdies nur ein Betrag von rd. 0,5 Mio. € benötigt.
- 52 Ferner war im Haushaltsjahr 2020 für die Sanierung der Sportstätten eine VE in Höhe von 27,7 Mio. € veranschlagt. Nach Angaben des Wissenschaftsressorts hätte diese VE zur Absicherung des gesamten Budgetrahmens gedient. Bereits in einer Vorlage für den Ausschuss für Wissenschaft, Medien, Datenschutz und Informationsfreiheit (WMDI) vom 12. Mai 2020 war zu der Sanierung der Sportstätten jedoch ausgeführt worden, dass erst ab 2021 weitere Planungsmittel in Höhe von 0,3 Mio. € zur Verfügung stünden. Also war auch die Veranschlagung der VE im Jahr 2020 für die Sanierung der Sportstätten nicht erforderlich gewesen.
- 53 Für energetische Sanierungsmaßnahmen war eine weitere VE in Höhe von mehr als 37 Mio. € vorgesehen. Ob die VE bereits im Veranschlagungsjahr 2020 notwendig war, ist aus den vom Wissenschaftsressort hierzu vorgelegten Unterlagen nicht ersichtlich. Unabhängig davon wurde auch diese VE letztlich nicht in Anspruch genommen.
- 54 Für die Sanierung der Trakte A und B des Gebäudes NW 2 war eine VE in Höhe von rd. 87,5 Mio. € im Haushaltsjahr 2020 veranschlagt, die nicht in Anspruch genommen wurde. Nach Angaben des Wissenschaftsressorts wäre es zum Zeitpunkt der Haushaltsberatungen Mitte 2020 davon ausgegangen, im Jahr 2020 die gesamte Maßnahme verpflichten zu können. Nach einer



Beschlussempfehlung für den WMDI vom 10. August 2018 war die Freigabe der Baumittel durch die Gremien jedoch erst für Anfang 2021 beabsichtigt gewesen. Eine Notwendigkeit für eine Veranschlagung bereits 2020 bestand damit ebenfalls nicht.

- 55 Das Wissenschaftsressort führte im Verlauf der Prüfung zum HVZ sowie zu den Sanierungen der Sportstätten und des NW 2 an, nach den ergänzenden Regeln der Richtlinien für die Planung und Durchführung von Bauaufgaben (RL-Bau) für Hochschulen sei eine Gesamtveranschlagung angestrebt worden. Es habe sich überdies alle Realisierungsmöglichkeiten bei der Umsetzung des HVZ und der Sanierung der Sportstätten offenhalten wollen.
- 56 Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass sich die Notwendigkeit einer VE nicht allein aus der Absicht ergeben kann, sich Möglichkeiten für die Realisierung von Vorhaben offen zu halten. Auch eine Gesamtveranschlagung nach den RLBau hat keine Auswirkung auf die Erfüllung rechtlicher Voraussetzungen von VE. Die absehbare Notwendigkeit einer VE muss im Einzelfall für das jeweilige Jahr in entsprechender Höhe gegeben sein.
- 57 Zudem bestand ausweislich der Gremiovorlagen spätestens zu den Haushaltsberatungen keine Notwendigkeit mehr, die genannten VE im Haushalt 2020 zu veranschlagen. Zusätzlich zu den mit den unzulässigen Anschlägen bewirkten Haushaltsrechtsverstößen entstand damit auch ein Haushaltsplan, der kein zutreffendes Bild realisierbarer Maßnahmen vermittelte.
- 58 Der Rechnungshof hat das Wissenschaftsressort aufgefordert, die Notwendigkeit von VE intensiver zu prüfen. Das Wissenschaftsressort hat sich auf den zwischen Aufstellung des Haushaltsplans und den Beschluss darüber liegenden Zeitraum sowie auf häufigere Planänderungen bei Baumaßnahmen berufen. Eine zu geringe Veranschlagung von VE ginge zulasten der begrenzten zentralen Investitionsreserve oder anderer veranschlagter VE.
- 59 Das Wissenschaftsressort hat aber letztlich die zu hohen und verfrühten Veranschlagungen eingeräumt. Der Rechnungshof betont, dass für die Prüfung der Notwendigkeit alle dem Ressort vorliegenden Erkenntnisse einzubeziehen sind. Unsicherheiten hinsichtlich des tatsächlich benötigten Umfangs an VE ist mit einer sorgfältigen Planung - gerade auch bei Baumaßnahmen - und nicht durch eine übermäßige Veranschlagung auf Vorrat zu begegnen.
- 60 Eine Dokumentation darüber, ob und mit welchen Ergebnissen zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung die Notwendigkeit der einzelnen VE geprüft worden wäre, legte das Wissenschaftsressort nicht vor. Der Rechnungshof erwartet, solche Prüfungen wie auch die Prüfungsergebnisse zu dokumentieren. Dem ist das Ressort nicht entgegengetreten.

3.5.4 Immobilienwirtschaft und -management

- 61 Im Zuständigkeitsbereich des Finanzressorts wurden VE für Zuführungen an das Sondervermögen Immobilien und Technik Land in Höhe von insgesamt 37,4 Mio. € veranschlagt, die nicht in dieser Höhe oder auch gar nicht benötigt wurden.
- 62 In dem Anschlag von 37,4 Mio. € war eine VE in Höhe von 30 Mio. € für die Durchführung von Sanierungsmaßnahmen im Rahmen des Gebäudesanierungsprogramms des Landes enthalten. Von dem Anschlag für 2020 wurden nur rd. 2,5 Mio. €, mithin etwa 8 %, für eine Verpflichtung benötigt. Die Quote war im Folgejahr mit knapp 3 % (rd. 0,9 Mio. €) von 30 Mio. € sogar noch geringer. Im Jahr 2022 wurde der zusätzlich erhöhte Anschlag von 32 Mio. € nicht für den vorgesehenen Zweck beansprucht.
- 63 Eine weitere VE betraf Klimaschutzmaßnahmen an öffentlichen Gebäuden. In den Haushaltsplänen für 2020 und 2021 wurden jeweils 7,4 Mio. € berücksichtigt. Für das Jahr 2022 war der Anschlag mit 4,8 Mio. € etwas geringer. In allen drei Haushaltsjahren wurde keine der VE zu dem ursprünglich vorgesehenen Zweck eingesetzt.
- 64 Bei Aufstellung des jeweiligen Haushaltsplans sind nur die VE zu berücksichtigen, die voraussichtlich zur Erfüllung der Aufgaben notwendig sind, also für die im Veranschlagungsjahr auch tatsächlich Verpflichtungen eingegangen werden sollen. Aus der geringen Inanspruchnahme für den jeweils vorgesehenen Zweck lässt sich schließen, dass der Betrag für die VE zu hoch angesetzt worden war.
- 65 Der Rechnungshof hat das Finanzressort aufgefordert, die Schätzungssystematik zu hinterfragen und neben der Wirtschafts- und Investitionsplanung auch die Erfahrungswerte der Vorjahre einzubeziehen. Für jede VE ist deren Notwendigkeit zu prüfen. Das Finanzressort hat zugesagt, dieser Forderung nachzukommen. Bei Investitionsmaßnahmen seien jedoch Verzögerungen möglich, z. B. wegen fehlender Fachkräfte, Materialmangel oder akuter Krisenentwicklungen. Wenn Doppelhaushalte aufgestellt werden, könnten damit kaum absehbare Verschiebungen bei der Inanspruchnahme von VE verbunden sein.
- 66 Der Rechnungshof verkennt nicht, dass es aufgrund des teilweise großen Zeitfensters für Haushaltsplanungen zu solchen Verschiebungen kommen kann. Die Haushalte 2020 und 2021 wurden allerdings jeweils nicht als Doppelhaushalt verabschiedet, sodass etwaige Verzögerungen größtenteils hätten einbezogen werden können. Dennoch beliefen sich die veranschlagten VE, die letztlich nur gering oder gar nicht beansprucht wurden, überwiegend auf gleichem Niveau.



- 67 Der Rechnungshof hält deshalb an seiner Auffassung fest, dass die Schätzungssystematik einer Überarbeitung bedarf. Gegen die weitere Erwartung des Rechnungshofs, die Prüfung und das Prüfungsergebnis zu dokumentieren, hat das Finanzressort keine Einwände erhoben.

4 Nachweis des Vermögens

4.1 Land-Stadt-Trennung

4.1.1 Trennung der Buchungskreise

- 68 Seit dem Jahr 2003 nutzt die Freie Hansestadt Bremen für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen dasselbe digitale Buchungssystem. Bis Ende 2020 bestand für die Kernhaushalte der Gebietskörperschaften Land und Stadtgemeinde Bremen ein gemeinsamer Buchungskreis. Entsprechend wurden der jährliche Geschäftsbericht und Jahresabschluss bis einschließlich 2020 jeweils für beide Gebietskörperschaften gemeinsam erstellt.

- 69 Zum 1. Januar 2021 richtete das Finanzressort für die laufende Buchführung zwei getrennte Buchungskreise ein. Deswegen werden seitdem jährlich jeweils eigene doppische Jahresabschlüsse für das Land und die Stadtgemeinde Bremen erstellt. Die Stadtgemeinde Bremerhaven ist weiterhin nicht Bestandteil der doppischen Berichterstattung, weil Bremerhaven bisher nicht bilanziert.

- 70 Im Geschäftsbericht erläutert das Finanzressort seit dem Jahr 2021 die einzelnen Positionen der Vermögens- und Erfolgsrechnung nicht mehr. Es begründete dies mit personellen Engpässen. Durch die verkürzte Berichterstattung ist die Transparenz und Aussagekraft der Vermögens- und Erfolgsrechnung für die Abgeordneten und die Öffentlichkeit eingeschränkt. Es fehlen insbesondere Erläuterungen einzelner Positionen sowie wesentlicher finanzieller Abweichungen gegenüber dem Vorjahr (vgl. Jahresbericht 2023 - Land, Tz. 63).

- 71 Der Rechnungsprüfungsausschuss hat die Personalprobleme beim Senator für Finanzen anerkannt. Er hält es gleichwohl für geboten, dass die bis zum Jahr 2020 übliche Berichterstattung mit Erläuterungen ab dem Haushaltsjahr 2025 wieder aufgenommen wird.

4.1.2 Korrekturen für vergangene Jahre

- 72 Das Finanzressort nutzte auch im Jahr 2022 die Möglichkeit, fehlerhafte Buchungen vergangener Jahre zu korrigieren. Für das Land betragen die vom Finanzressort vorgenommenen Korrekturen saldiert etwa 198,5 Mio. €, wobei in Höhe von gut 157,1 Mio. € Buchungen von Forderungen gegenüber der Anstalt für Versorgungsvorsorge korrigiert wurden. Weitere Korrekturbuchungen

betrafen insbesondere Bestandsveränderungen beim Anlagevermögen. Zusammen mit den bereits im Geschäftsjahr 2021 korrigierten Buchungen wurden damit für das Land bisher Korrekturen von knapp rd. 1,1 Mrd. € vorgenommen.

4.1.3 Umgliederungen

- 73 Das Finanzressort gliederte im Jahr 2022 ergebnisneutral Konten im Bereich der Forderungen und sonstigen Vermögensgegenstände sowie der Verbindlichkeiten um. Wäre eine solche Gliederung bereits in der Vermögensrechnung 2021 zugrunde gelegt worden, hätte sich die Bilanzsumme für das Jahr 2021 aufgrund von Saldierungen um knapp 18,8 Mio. € auf rd. 50,4 Mrd. € reduziert. Bei dem Vergleich der Werte in den Vermögensrechnungen der Jahre 2021 und 2022 wurden die geänderten Kontenzuordnungen berücksichtigt.

4.2 Kamerale und doppelische Buchungssystematik

- 74 Bremen bucht seine Geschäftsvorfälle sowohl kameral als auch doppisch. Eine Umstellung von der Kameralistik auf die Doppik als führendes Buchungssystem ist ab dem Jahr 2028 geplant.
- 75 Der kamerale Vermögensnachweis umfasst in Anlagen zu den Haushaltsrechnungen Daten zu 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.
- 76 Demgegenüber liegt der doppelischen Vermögensrechnung eine ganzheitlichere Betrachtungsweise zugrunde. Das Vermögen wird dem Eigen- sowie Fremdkapital gegenübergestellt und somit ein vollständiges Bild über die Vermögens- sowie Schuldensituation einer Körperschaft vermittelt. In die Erfolgsrechnung fließen alle Erträge zum Zeitpunkt ihres Entstehens und Aufwendungen nach ihrem tatsächlichen Verbrauch ein. Während in der Kameralistik sämtliche Ausgaben für Vermögensgegenstände im Jahr der Anschaffung ergebnismindernd zu verbuchen sind, werden Anschaffungskosten für Vermögensgegenstände in der Doppik jährlich nur in Höhe des Abschreibungsbetrags ergebnismindernd berücksichtigt, sofern sie nicht als geringwertig einzustufen sind. Auf diese Weise wird der Anschaffungsaufwand über die Nutzungsdauer des Vermögensgegenstandes verteilt und ein periodengerechteres Jahresergebnis erzielt. Neben einer Übersicht des vorhandenen Vermögens bietet die Doppik auch einen Gesamtüberblick der Anschaffungskosten, der bisherigen Abschreibungen und des Restbuchwerts zum jeweiligen Bilanzstichtag.



- 77 Die Aktivseite der Vermögensrechnung zeigt, wie Mittel verwandt wurden. Sie umfasst das Anlage- und 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.

4.3 Vermögen

4.3.1 Immaterielles Vermögen

- 78 Zum 31. Dezember 2022 betrug der Wert der immateriellen Vermögensgegenstände rd. 1,1 Mrd. €. Er umfasste fast ausschließlich geleistete Investitionszuweisungen und -zuschüsse. Der Wert des immateriellen Vermögens sank gegenüber dem Vorjahr leicht um knapp 33,6 Mio. €.
- 79 Um das Jahresergebnis möglichst periodengerecht zu erfassen, werden von Bremen geleistete Investitionszuweisungen und -zuschüsse nur aktiviert, soweit hierfür auch entsprechende Sonderposten für empfangene Zuwendungen und Zuschüsse passiviert werden. Darüber hinaus ist eine Aktivierung immaterieller Vermögensgegenstände nur zulässig, wenn die jeweilige Gegenleistungsverpflichtung genau beschrieben ist und deren Wert sowie zeitliche Bindung im jeweiligen Bescheid exakt benannt sind. Im kameralen Vermögensnachweis wird das immaterielle Vermögen nicht ausgewiesen.

4.3.2 Sachanlagen

- 80 Das Land und die Stadtgemeinde Bremen haben ihr Sachanlagevermögen doppisch zum Großteil in Sondervermögen ausgegliedert. Hierzu gehören insbesondere die Sondervermögen Immobilien und Technik, Gewerbeflächen sowie Fischereihafen. Die Sondervermögen erhalten Zuweisungen aus den Kernhaushalten.
- 81 Das Sachanlagevermögen betrug zum 31. Dezember 2022 insgesamt rd. 34,4 Mio. €. Der Betrag reduzierte sich gegenüber dem Vorjahr um etwa 11,1 Mio. €. 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 betrugen am 31. Dezember 2022 für das Land insgesamt gut 4,5 Mio. €. Der Wert verringerte sich gegenüber dem 31. Dezember 2021 um rd. 10,3 Mio. €.

4.3.3 Finanzanlagen

- 82 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 darüber hinaus 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.
- 83 Zum 31. Dezember 2022 betrug das Finanzanlagevermögen gut 1,1 Mrd. €. Dieser Wert war um rd. 36 Mio. € geringer als im Vorjahr. Der größte Rückgang betraf mit rd. 20 Mio. € die Anteile an verbundenen Unternehmen und Einrichtungen.

4.3.4 Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände

- 84 Die Position Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände umfasst in der Doppik u. a. Forderungen aus Steuern, Steuerverteilung und Finanzausgleichsbeziehungen sowie aus Lieferungen und Leistungen. Weitere unter der Position aufgeführte Forderungen richten sich gegen verbundene Unternehmen und Einrichtungen sowie gegen Sondervermögen ohne eigenverantwortliche Betriebsleitung. Zum 31. Dezember 2022 beliefen sich die Forderungen und sonstigen Vermögensgegenstände des Landes auf rd. 1,9 Mrd. €. Davon betrug Forderungen aus Lieferungen und Leistungen insgesamt knapp 100,9 Mio. €.
- 85 Der kamerales Vermögensausweis umfasst nur einen vergleichsweise kleinen Teil der Forderungen wie ausgewählte Darlehen und sonstige Forderungen, beispielsweise gegen die Anstalt für Versorgungsvorsorge.

4.3.5 Kassenbestand und Bankguthaben

- 86 Der Kassenbestand sowie die Bankguthaben reduzierten sich zum 31. Dezember 2022 gegenüber dem Vorjahr um gut 13 Mrd. € auf knapp 3,5 Mrd. €. Dies beruhte insbesondere darauf, dass es weniger Barsicherheiten im Zusammenhang mit Zinssicherungsgeschäften (Derivate) bedurfte, weil mit höheren Marktzinsen auch die Marktwerte der Derivate gestiegen waren.



4.3.6 Aktive Rechnungsabgrenzung

- 87 Die doppische Vermögensrechnung weist auf der Aktivseite Zahlungen vor dem Abschlussstichtag aus, soweit sie Aufwand im Folgejahr darstellen. Hierbei handelt es sich insbesondere um bereits für den Januar des Folgejahres geleistete Besoldungszahlungen und um Disagios.
- 88 Zum 31. Dezember 2022 betrug die aktive Rechnungsabgrenzung rd. 124,6 Mio. €. Sie ist gegenüber dem Vorjahr um gut 4,1 Mio. € niedriger. Der kamerale Vermögensnachweis sieht eine solche Abgrenzung von bereits gezahlten, aber künftigen Zeiträumen zuzuordnenden Beträgen nicht vor.

4.3.7 Eigenkapital

- 89 Die Vermögensrechnung wies für das Land zum 31. Dezember 2022 einen nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag von rd. 30,5 Mrd. € aus. Er erhöhte sich gegenüber dem Vorjahr um knapp 1,2 Mrd. € und bestand überwiegend aus zahlungswirksamen Verpflichtungen, die zum Betrachtungszeitpunkt nicht durch Vermögenswerte gedeckt waren.

4.4 Vermögensfinanzierung

4.4.1 Passivseite der Vermögensrechnung

- 90 Auf der Passivseite der doppischen 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 2022 ausgewiesene Bilanzsumme betrug rd. 38,3 Mrd. €. Sie verringerte sich gegenüber dem Vorjahr um gut 12,1 Mrd. €, u. a. wegen geringerer Barsicherheiten (s. Tz. 86).
- 91 In den kameralen Vermögensnachweisen werden zwar Bürgschafts- und Eventualverpflichtungen angegeben, Schulden aber nur teilweise erfasst.

4.4.2 Sonderposten für Investitionen

- 92 Sonderposten für Investitionen werden für Zuweisungen und Zuschüsse von anderen Gebietskörperschaften oder von Dritten ausgewiesen, die zur Finanzierung aktivierungsfähiger Vermögensgegenstände bestimmt sind. Zum 31. Dezember 2022 betrug der Sonderposten rd. 545 Mio. €. Die Position verringerte sich gegenüber dem Vorjahr um fast 27 Mio. €.

4.4.3 Rückstellungen

- 93 Um später zu erwartende Ausgaben den Perioden ihrer Verursachung zurechnen zu können, sind in der Doppik Rückstellungen vorgesehen für hinsichtlich ihres Eintritts, ihrer Höhe oder ihrer Fälligkeit ungewisse Verbindlichkeiten. Die Rückstellungen werden insbesondere für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen sowie zusätzlich für weiteren Personalaufwand wie Altersteilzeit, nicht genommenen Urlaub, Über- und Mehrarbeitsstunden, Jubiläen, Sabbaticals und für ausstehende Rechnungen gebildet. Zum 31. Dezember 2022 wurden die Rückstellungen mit insgesamt etwas mehr als 12 Mrd. € ausgewiesen. Sie waren damit um gut 0,9 Mrd. € höher als zum 31. Dezember 2021.
- 94 Von den Rückstellungen entfiel mit knapp 12 Mrd. € der größte Betrag auf Pensionen und ähnliche Verpflichtungen. Er umfasste Pensionsrückstellungen für aktiv und passiv Beschäftigte sowie Rückstellungen für Beihilfen und Unterstützungen. Die sonstigen Rückstellungen wurden mit fast 68 Mio. € ausgewiesen.

4.4.4 Bremen-Fonds

- 95 Im Produktplan 95 Bremen-Fonds zur Bewältigung der Pandemiefolgen wurden im Haushaltsjahr 2022 ein Mittelabfluss von im Saldo rd. 153,24 Mio. € gebucht und der Sonderrücklage Bremen-Fonds etwa 66,99 Mio. € zugeführt. Zusammen mit der Notlagenkreditaufnahme des Jahres 2021 in Höhe von rd. 415,16 Mio. € ergab sich ein zu tilgender Betrag von insgesamt etwa 635,39 Mio. €. Davon entfielen zum 31. Dezember 2022 rd. 229,97 Mio. € auf Rücklagen. Das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2023 sieht in Folge der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023 (s. Tz. 36) eine Auflösung der Rücklagen und eine Sondertilgung im Jahr 2023 vor.

4.4.5 Kreditaufnahmen für Ausgaben und Tilgungen

- 96 Das Finanzressort war nach dem Nachtragshaushaltsgesetz 2022 ermächtigt, Kredite für Ausgaben bis zur Höhe von rd. 32,65 Mio. € aufzunehmen. Grundsätzlich hätten im Jahr 2022 Notlagenkredite in Höhe von mehr als 455,83 Mio. € aufgenommen werden können. Dieser Betrag war jedoch aufgrund positiver konjunktureller Entwicklungen und finanzieller Transaktionen um rd. 343,18 Mio. € zu bereinigen. Der sich daraus ergebende regulär zulässige Ermächtigungsumfang für Kreditaufnahmen in Höhe von etwa 112,65 Mio. € wurde anschließend um die nach dem Sanierungshilfengesetz und der dazugehörigen Verwaltungsvereinbarung mit dem Bund jahresdurchschnittlich aufzubringende strukturelle Tilgungssumme von 80 Mio. € reduziert.



- 97 Zur Tilgung von im Haushaltsjahr 2022 fällig werdenden Krediten durfte das Finanzressort Kreditverpflichtungen von bis zu rd. 1,36 Mrd. € eingehen. Außerdem wären im Vorgriff auf die Kreditermächtigungen des Jahres 2023 von Oktober 2022 an zusätzliche Kreditaufnahmen von knapp 402,4 Mio. € möglich gewesen, die das Finanzressort tatsächlich in einem Umfang von rd. 2,38 Mio. € beanspruchte. Mit Kreditaufnahmen von etwa 1,39 Mrd. € hielt das Finanzressort im Jahr 2022 die für Ausgaben und Tilgungen eingeräumten gesetzlichen Kreditermächtigungen von insgesamt rd. 1,79 Mrd. € ein.

4.4.6 Kassenverstärkungskredite und weitere Kredite

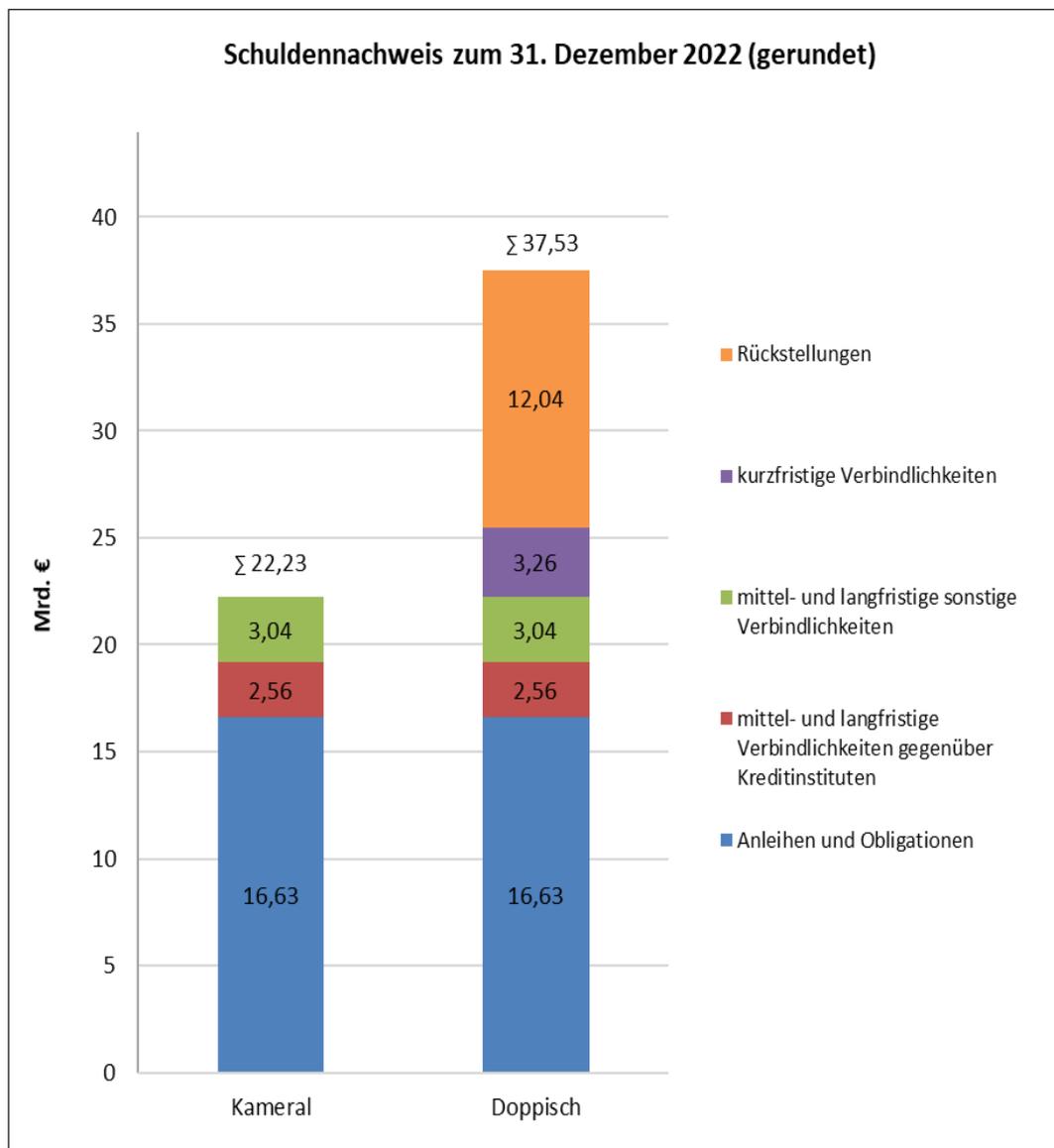
- 98 Das Finanzressort nahm die im Haushaltsgesetz 2022 enthaltene Ermächtigung nicht in Anspruch, nach § 2 Abs. 4 HG 2022 Kassenverstärkungskredite in Höhe von bis zu 12 % der in § 1 Abs. 1 HG 2022 festgestellten Einnahmen und Ausgaben aufzunehmen. Dies wäre bis zu einer Höhe von gut 804,79 Mio. € möglich gewesen. Ebenso wenig nutzte es die weiteren in § 2 Abs. 2 HG 2022 vorgesehenen Kreditermächtigungen, wie z. B. Kreditaufnahmen zur vorzeitigen Tilgung von Schulden oder zum Kauf von Inhaberschuldverschreibungen. Die übrigen Kreditermächtigungen nach § 2 Abs. 3 und 7 HG 2022 schöpfte das Finanzressort nicht vollständig aus.

4.4.7 Staatsschuldbuch

- 99 In das für das Land und seine Sondervermögen zu führende Staatsschuldbuch werden Forderungen eingetragen, die gegen die Gebietskörperschaft Land einschließlich ihrer Sondervermögen bestehen. Diese Staatsschulden können in Schuldverschreibungen verbrieft werden. Tatsächlich sind die Forderungen jedoch nicht verbrieft, sondern die Ansprüche entstehen mit dem Eintrag in das Staatsschuldbuch.
- 100 Das Staatsschuldbuch ist ein öffentliches Register. Es dient auch der Dokumentation und Verwaltung der Schulden und sonstigen Verbindlichkeiten nach § 2 Bremisches Schuldbuchgesetz. Andere als die dort genannten Forderungen werden darin nicht berücksichtigt, sodass dem Staatsschuldbuch der aktuelle Gesamtbestand der Verbindlichkeiten des Landes und seiner Sondervermögen nicht entnommen werden kann.
- 101 Zum Stichtag 31. Dezember 2022 waren Verpflichtungen von insgesamt rd. 12,93 Mrd. € im Staatsschuldbuch eingetragen. Somit war der Stand um 10,25 Mrd. € niedriger als zum Vorjahresstichtag. Während die Kassenkredite zur Besicherungen von Derivatgeschäften in Höhe von 10,75 Mrd. € vollständig ausliefen (s. Tz. 86), erhöhten sich die übrigen Verpflichtungen insgesamt um 0,5 Mrd. €.

4.4.8 Doppisch ausgewiesene Schulden

- 102 Doppisch werden Schulden als Rückstellungen und Verbindlichkeiten auf der Passivseite der Vermögensrechnung dargestellt. Die Verbindlichkeiten umfassten im Wesentlichen die Positionen Anleihen und Obligationen sowie Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten, aus Lieferungen und Leistungen, gegenüber verbundenen Unternehmen und Einrichtungen sowie Verbindlichkeiten gegenüber Sondervermögen ohne eigenverantwortliche Betriebsleitung und Verbindlichkeiten aus Steuerverteilung und Finanzausgleichsbeziehungen.
- 103 Zum 31. Dezember 2022 sanken die Verbindlichkeiten gegenüber dem Vorjahr von knapp 38,7 Mrd. € auf rd. 25,5 Mrd. €, insbesondere aufgrund geringerer Besicherung von Derivaten (s. Tz. 101). Die Vorjahresverbindlichkeiten wurden aufgrund von Umgliederungen um rd. 18,6 Mio. € niedriger ausgewiesen (s. Tz. 73). Neben den Anleihen und Obligationen mit gut 16,6 Mrd. € bildeten die kurzfristigen Verbindlichkeiten mit fast 3,3 Mrd. € die größten Positionen. Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten beliefen sich auf fast 2,6 Mrd. €.
- 104 Die folgende Grafik zeigt die Unterschiede zwischen der kameral ausgewiesenen Verschuldung und den doppisch dargestellten Schulden zum Bilanzstichtag.



- 105 Für das Land Bremen wies die Haushaltsrechnung zum 31. Dezember 2022 gut 22,2 Mrd. € Schulden aus. Dabei wurden kurzfristige Verbindlichkeiten, beispielsweise aus Lieferungen und Leistungen sowie aus Steuerverteilung und Finanzausgleichsbeziehungen, von insgesamt fast 3,3 Mrd. € kameral nicht berücksichtigt. In den doppisch ausgewiesenen Schuldenstand flossen sie jedoch ebenso ein wie die Rückstellungen von rd. 12 Mrd. €.

4.4.9 Passive Rechnungsabgrenzung

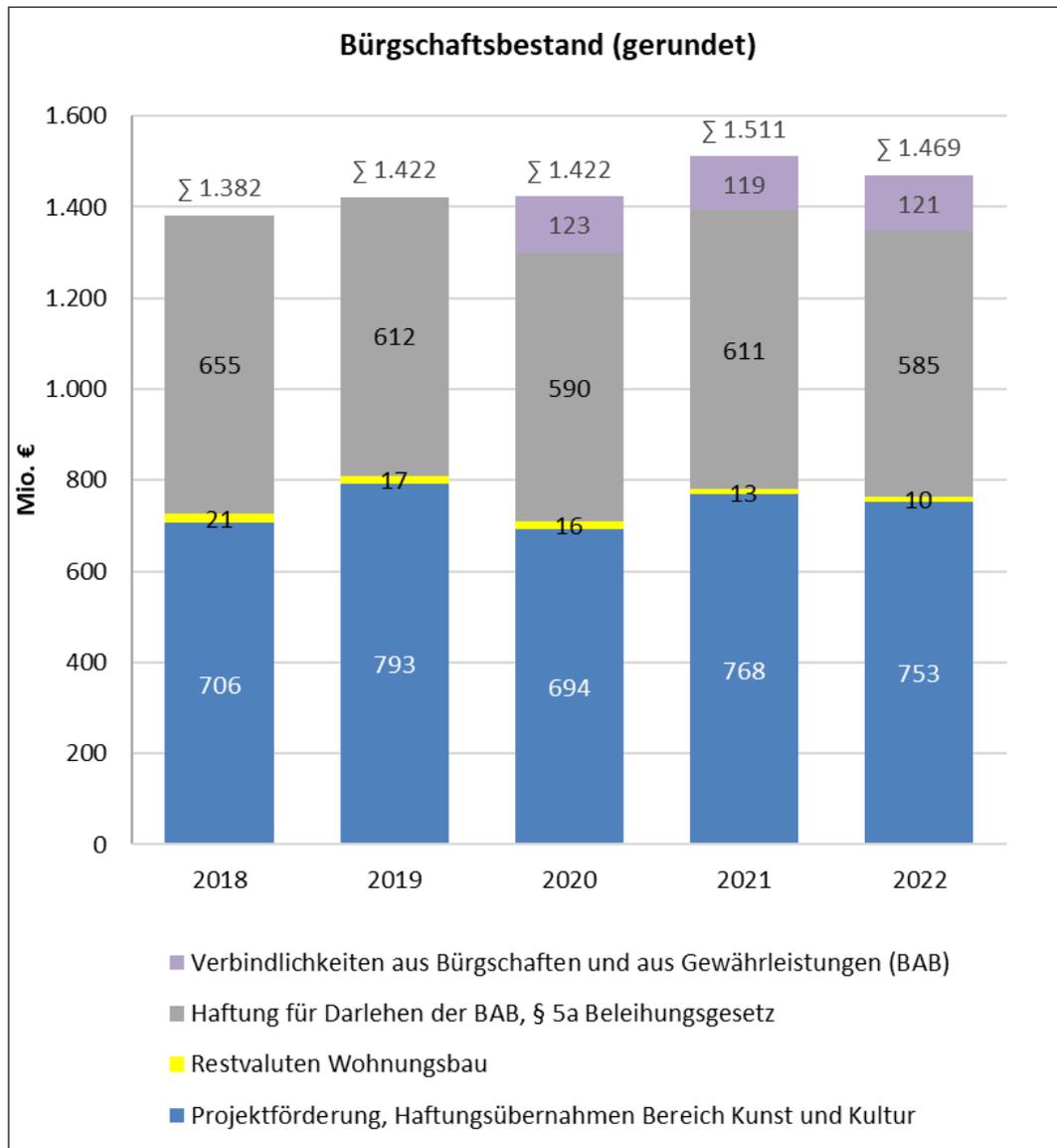
- 106 Die doppische Vermögensrechnung weist auf der Passivseite Einnahmen aus, die erst in einem der folgenden Jahre als Erträge erfasst werden. Hierbei handelt es sich z. B. um Agiobeträge aus der Ausgabe von Schuldverschreibungen.

- 107 Zum 31. Dezember 2022 wurde die passive Rechnungsabgrenzung mit knapp 217,1 Mio. € gebucht. Im Vorjahr hatte die passive Rechnungsabgrenzung noch gut 87,9 Mio. € betragen. Im kameralen Vermögensnachweis ist eine solche periodengerechte Abgrenzung nicht vorgesehen.
- 108 Ein passiver Rechnungsabgrenzungsposten in Höhe von rd. 152,7 Mio. € betraf Bestandsanpassungen im Zusammenhang mit der Anstalt für Versorgungsvorsorge. In der Vermögensrechnung der Stadt wurde zum selben Stichtag ein in der Höhe gleicher Betrag als aktiver Rechnungsabgrenzungsposten ausgewiesen. Das Finanzressort begründete dies mit einer Abgrenzung des Vermögens des Landes von dem Vermögen der Stadt, weil über die Anstalt Vermögen der Stadt im Vermögen des Landes berücksichtigt worden wäre.
- 109 Aus dem vorgetragenen Sachverhalt ist nicht erkennbar, dass mit dieser Buchung Einnahmen ausgewiesen wurden, die erst in auf den Abschluss folgenden Jahren zu Erträgen führen. Die Voraussetzungen für eine passive Rechnungsabgrenzung lagen danach nicht vor. Zudem ist nicht ersichtlich, welche direkten Finanzbeziehungen zwischen Land und Stadt aus der Versorgungsvorsorge über die Anstalt entstehen, die solcher Abgrenzungen bedürften. Das Finanzressort folgt den vorstehenden Ausführungen des Rechnungshofs zum Ausweis der Abgrenzungsposten. Es beabsichtigt daher, zeitnah gemeinsam mit dem Rechnungshof einen den Grundsätzen der staatlichen Doppik entsprechenden Ausweis dieser Posten zu erörtern. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass es auch angesichts der beabsichtigten Umstellung auf die Doppik als das führende System notwendig ist, Bilanzpositionen korrekt auszuweisen.

4.5 Bürgschaften, Garantien und Treuhandvermögen

- 110 Das Finanzressort konnte nach dem Haushaltsgesetz 2022 wie schon im Vorjahr neue Bürgschaften, Garantien oder sonstige Gewährleistungen von bis zu 636 Mio. € übernehmen. Davon durften bis zu 610 Mio. € für Mithaftungen bei der Förderung von Projekten übernommen werden, wozu auch die Mithaftungen für von der Bremer Bürgschaftsbank vergebene Bürgschaften und Garantien gehören. Überdies besteht die Möglichkeit bis zu 26 Mio. € zur Deckung des Risikos aus der Mithaftung für Leihgaben von Kunst- sowie Kulturobjekten zu übernehmen. Insgesamt machte das Finanzressort davon mit rd. 115 Mio. € Gebrauch.
- 111 Nach dem Gesetz zur Übertragung von Aufgaben staatlicher Förderung auf juristische Personen des privaten Rechts (Beleihungsgesetz) haftet die Freie Hansestadt Bremen zudem für von der Bremer Aufbau-Bank GmbH (BAB) aufgenommene Darlehen sowie für Verbindlichkeiten aus Bürgschaften und Gewährleistungen. Eine betragsmäßige Begrenzung sieht das Gesetz nicht vor.

- 112 Der Bestand der Bürgschaften entwickelte sich im Zeitraum von 2018 bis 2022 kameral wie folgt.



- 113 Im Jahr 2022 gab es Zugänge beim Gesamtbestand an Bürgschaften für Projektförderungen sowie Haftungsübernahmen im Bereich Kunst und Kultur von rd. 115 Mio. €. Zum Ende des Jahres 2022 waren Abgänge von gut 118 Mio. € und Tilgungen von knapp 12 Mio. € zu verzeichnen, sodass sich der Bestand zum 31. Dezember 2022 um rd. 15 Mio. € auf etwas über 753 Mio. € reduzierte. In diesem Betrag sind die Bürgschaften für Ausfallrisiken der Bremer Bürgschaftsbank GmbH enthalten, die sich auf fast 18 Mio. € beliefen. Sie wurden in der Vermögensrechnung des Landes versehentlich auch noch gesondert und damit zweimal ausgewiesen. Die Restwertstellungen der Bürgschaften für den Wohnungsbau beliefen sich zum Jahresende auf mehr als 10 Mio. € und waren

damit um rd. 3 Mio. € geringer als im Vorjahr. Die Darlehensverpflichtungen der BAB betragen zum 31. Dezember 2022 knapp 585 Mio. €. Die Verbindlichkeiten aus Bürgschaften und Gewährleistungen betragen gut 121 Mio. €.

- 114 Das Finanzressort berichtete bis zum Geschäftsjahr 2020 im Anhang des Geschäftsberichts unter den sonstigen Angaben über die Haftungsverhältnisse aus Bürgschaften und zu Finanzanlagen mit negativem Eigenkapital. Hierzu stellte es doppisch als verbleibendes Haftungsrisiko den Bürgschaftsbestand abzüglich der gebildeten Rückstellungen dar.
- 115 Für das Geschäftsjahr 2022 legte das Finanzressort wie im Vorjahr nur einen verkürzten doppischen Jahresabschluss für das Land Bremen ohne Anhang vor (s. Tz. 70). Anders als in der Berichterstattung bis 2020 wurden darin Risiken aus Haftungsverhältnissen und Finanzanlagen mit negativem Eigenkapital doppisch nicht ausgewiesen. Kameral wurden die Eventualverbindlichkeiten systemgerecht nicht benannt.

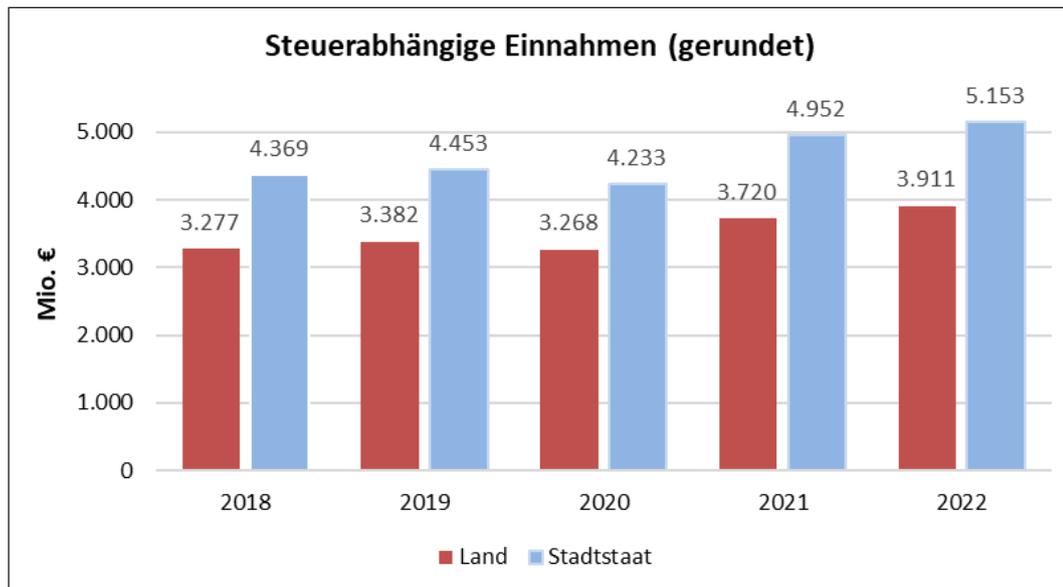
5 Haushaltsentwicklung

5.1 Kameral und doppische Buchung

- 116 Seit der Land-Stadt-Trennung zum 1. Januar 2021 werden in den jeweiligen Haushaltsjahren sowohl die kameral zu erfassenden Einnahmen und Ausgaben als auch die doppisch zu buchenden Erträge und Aufwendungen allein für das Land ausgewiesen. Insbesondere aufgrund von unterschiedlichen zeitlichen Zuordnungen können die kameral und doppisch erfassten Beträge voneinander abweichen.
- 117 Gegenüber dem Bund berichtet Bremen weiterhin ausschließlich über die kameralen Daten des Stadtstaats, bestehend aus dem Land Bremen sowie den Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven. Im Folgenden werden die Daten des Stadtstaats daher zusätzlich zu denen des Landes aufgeführt.

5.2 Steuern und steuerähnliche Erträge sowie Sanierungshilfen

- 118 Steuerabhängige Einnahmen bzw. Erträge sind die wesentliche Einnahmequelle des Landes. Kameral setzten sich die Einnahmen im Jahr 2022 aus den Steuern und den allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen zusammen. Doppisch wird unterteilt in Steuern und steuerähnliche Erträge sowie in Erträge aus Finanzausgleichsbeziehungen, Zuweisungen und Zuschüssen.
- 119 Die folgende Grafik zeigt die kameral erfassten steuerabhängigen Einnahmen des Landes und des Stadtstaats für die Jahre 2018 bis 2022.

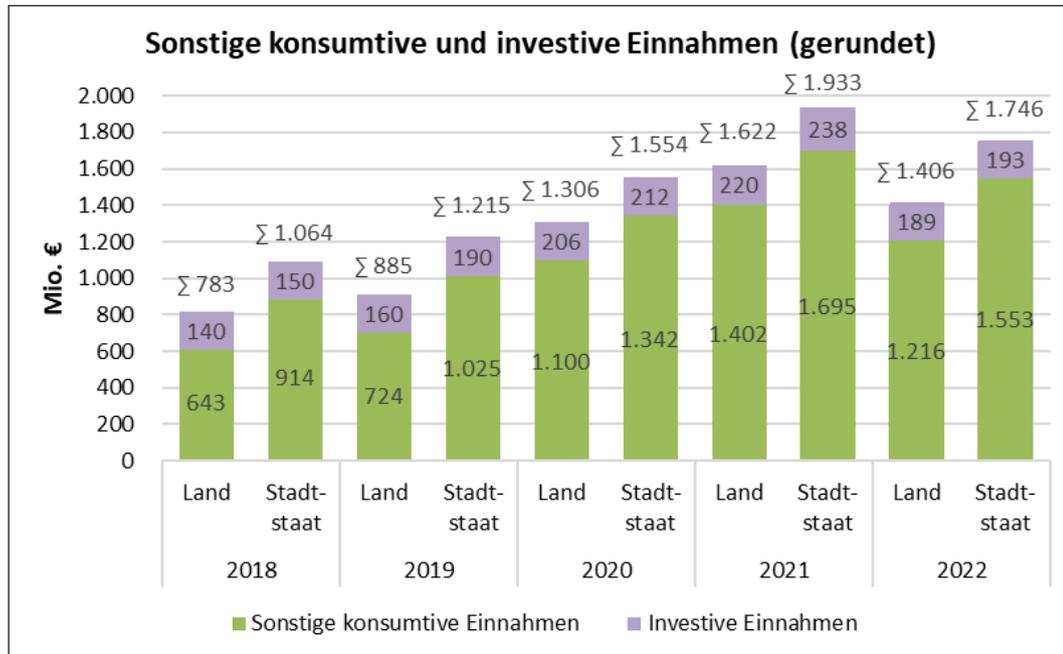


- 120 Die steuerabhängigen Einnahmen des Landes erhöhten sich 2022 gegenüber dem Vorjahr um knapp 0,2 Mrd. € auf gut 3,9 Mrd. €. Dies entsprach einer Steigerung von mehr als 5,1 %. Die steuerabhängigen Einnahmen des Stadtstaats betragen 2022 rd. 5,2 Mrd. €. Gegenüber dem Vorjahr erhöhten sie sich ebenfalls um rd. 0,2 Mrd. €. Dies entsprach einer Steigerung von gut 4,1 %. Daneben erhielt Bremen die Sanierungshilfen in Höhe von 400 Mio. € nach dem Sanierungshilfengesetz und der dazugehörigen Verwaltungsvereinbarung.
- 121 Die Summe der doppisch erfassten Erträge aus Steuern und steuerähnlichen Erträgen sowie Finanzausgleichsbeziehungen betrug für das Land im Jahr 2022 gut 4,3 Mrd. €. Anders als im kameralen Ausweis waren darin auch die Sanierungshilfen enthalten.

5.3 Sonstige konsumtive und investive Einnahmen sowie Erträge

- 122 Zusätzlich zu den steuerabhängigen Einnahmen erzielt das Land noch eine Vielzahl weiterer Einnahmen, z. B. Kostenerstattungen des Bundes, Einnahmen aus Gebühren und Bußgeldern sowie aus Vermögensveräußerungen. Auch bei diesen Einnahmearten kann es systembedingt, beispielsweise aufgrund unterschiedlicher zeitlicher Zuordnung, 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, z. B. aus der Auflösung von Sonderposten oder Rückstellungen. Kameral werden die vorgenannten Positionen als Einnahmen gebucht mit Ausnahme von Positionen, die ertragswirksam aufgelöst werden müssen.

- 123 Die folgende Grafik zeigt die kamerale Entwicklung der sonstigen konsumtiven und investiven Einnahmen des Landes und des Stadtstaats Bremen für die Jahre 2018 bis 2022.



- 124 Die sonstigen konsumtiven und investiven Einnahmen des Landes Bremen betragen 2022 rd. 1,4 Mrd. €. Sie fielen gegenüber dem Vorjahr um insgesamt rd. 0,2 Mrd. €. Dies entsprach gut 13,3 %. Für den Stadtstaat lagen die saldierten sonstigen konsumtiven und investiven Einnahmen 2022 bei rd. 1,7 Mrd. € und im Vorjahr noch bei rd. 1,9 Mrd. €.
- 125 Doppisch beliefen sich im Jahr 2022 die Erträge aus Zuweisungen, Zuschüssen sowie Verwaltungstätigkeit und die Umsatzerlöse sowie die sonstigen Erträge für das Land auf rd. 1,3 Mrd. €.

5.4 Personalausgaben und Personalaufwand

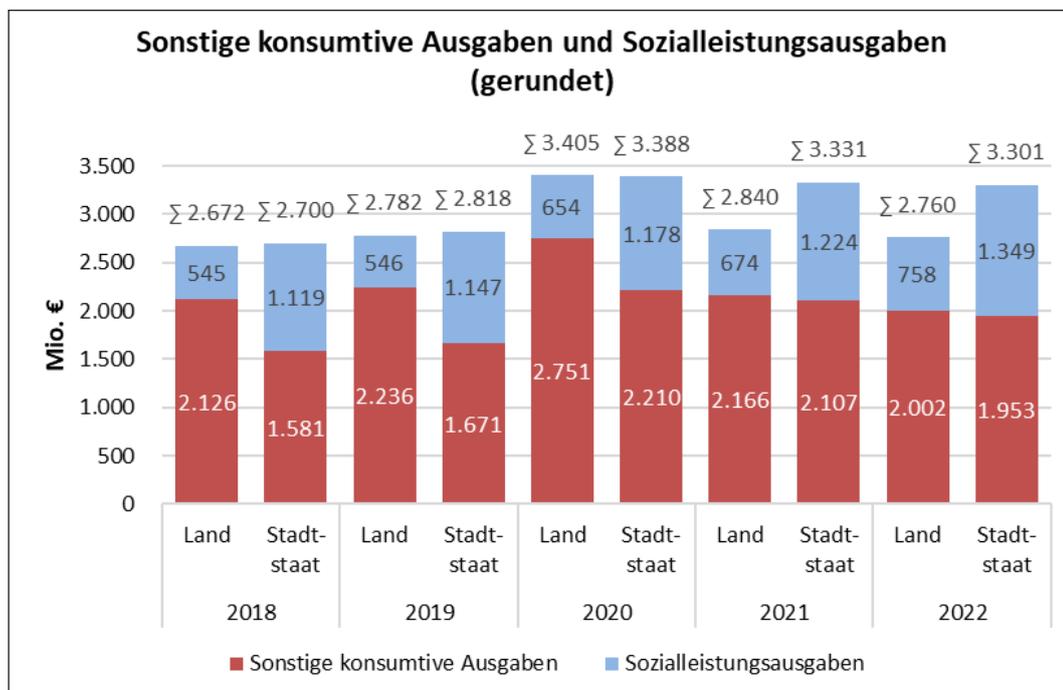
- 126 Kameral und doppisch weichen die Personalausgaben bzw. der Personalaufwand deutlich voneinander ab. In der Kameralistik wird der Versorgungsanspruch, den Beamtinnen und Beamte während ihrer aktiven Phase erwerben, nicht berücksichtigt. Doppisch wird dieser Anspruch in Form von Rückstellungen erfasst. 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.



- 127 Die kameralen Personalausgaben des Landes betragen für aktiv Beschäftigte und Versorgungsempfangende im Jahr 2022 gut 0,8 Mrd. €. Dabei wurden Personalkostenzuschüsse z. B. an Hochschulen - wie schon im Jahr 2021 - gesondert ausgewiesen. Sie beliefen sich 2022 auf rd. 1,1 Mrd. €. Für den Stadtstaat lagen die kameralen Personalausgaben des Jahres 2022 bei etwa 2,1 Mrd. €. Daneben wurden für Personalkostenzuschüsse gut 0,7 Mrd. € ausgegeben. Doppisch betrug der Personalaufwand für das Land rd. 1,7 Mrd. €. Darin enthalten war die Zuführung zur Rückstellung für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen von rd. 0,9 Mrd. €. Die Personalkostenzuschüsse in Höhe von rd. 1,1 Mrd. € wurden doppisch bei den Aufwendungen für Zuweisungen und Zuschüsse erfasst.

5.5 Weitere konsumtive Ausgaben sowie Aufwendungen

- 128 Kameral werden bei den weiteren konsumtiven Ausgaben die Sozialausgaben gesondert ausgewiesen. 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.
- 129 Die folgende Grafik zeigt in kameraler Darstellung die sonstigen konsumtiven Ausgaben sowie die Sozialleistungsausgaben des Landes für die Jahre 2018 bis 2022. Diese Ausgaben werden denen des Stadtstaats gegenübergestellt.



- 130 Kameral wurden sonstige konsumtive Ausgaben des Landes im Jahr 2022 mit etwas über 2 Mrd. € und Ausgaben für Sozialleistungen mit fast 0,8 Mrd. € erfasst. Gegenüber dem Vorjahr reduzierten sich die sonstigen konsumtiven Ausgaben um insgesamt knapp 0,2 Mrd. €. Bereits in 2021 hatten sich die abgebildeten konsumtiven Ausgaben verringert, weil Personalkostenzuschüsse seitdem gesondert ausgewiesen werden. Die Sozialleistungsausgaben des Landes stiegen - wie schon in den Vorjahren - auch 2022 weiterhin an. Im Stadtstaat beliefen sich die sonstigen konsumtiven Ausgaben 2022 auf knapp 2 Mrd. € und damit auf rd. 0,2 Mrd. € weniger als im Vorjahr. Die Ausgaben für Sozialleistungen erhöhten sich gegenüber dem Vorjahr und betrugen 2022 mehr als 1,3 Mrd. €. Insgesamt sind die Ausgaben für den Stadtstaat 2022 aber gegenüber dem Vorjahr erneut leicht gesunken.
- 131 Für das Land betrugen 2022 doppisch die Aufwendungen für Verwaltungstätigkeit etwas über 2,3 Mrd. €, die Abschreibungen gut 0,1 Mrd. €, die Aufwendungen für Zuweisungen und Zuschüsse fast 1,9 Mrd. € und die sonstigen Aufwendungen rd. 0,1 Mrd. €.

5.6 Zinsausgaben und Finanzergebnis

- 132 Kameral sind Zinszahlungen Bestandteil 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 2022 betrugen die Zinszahlungen des Landes Bremen gut 566 Mio. € und lagen damit nur knapp unter denen des Stadtstaats von rd. 567 Mio. €.
- 133 Ein anderes Bild zeigte sich in der Doppik beim Finanzergebnis, das sich aus Erträgen aus Beteiligungen, Erträgen aus anderen Wertpapieren sowie Ausleihungen, sonstigen Zinsen und ähnlichen Erträgen, Abschreibungen aus Finanzanlagen sowie Zinsen und ähnlichen Aufwendungen zusammensetzt. Für das Jahr 2022 betrug das Finanzergebnis rd. -559 Mio. €, wobei Finanzerträgen von knapp 119 Mio. € Finanzaufwendungen von rd. 678 Mio. € gegenüberstanden.

5.7 Investitionen

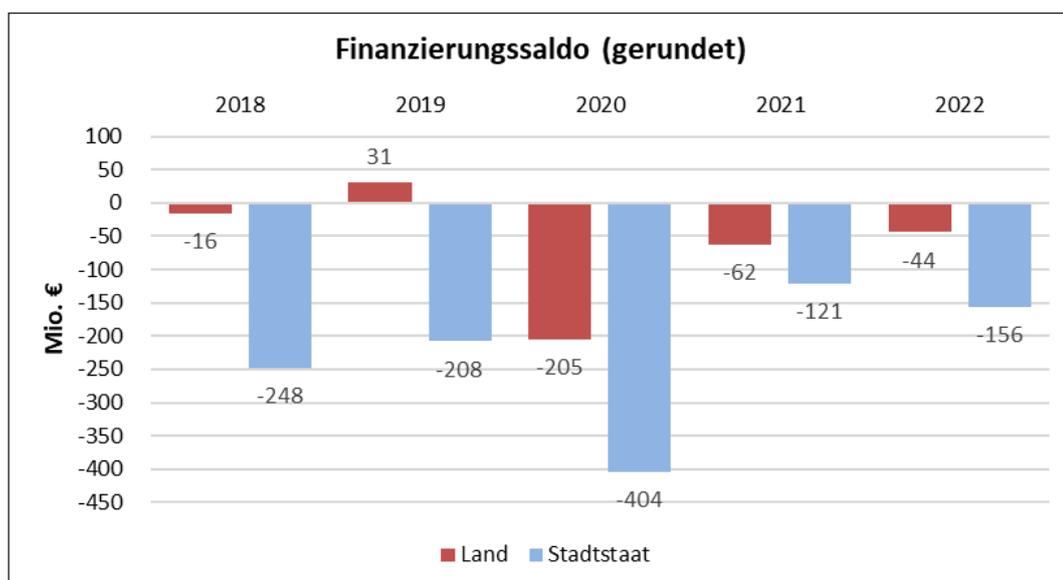
- 134 Investitionen sind kameral wie doppisch im Wesentlichen nach gleichen Maßstäben zu behandeln. Kameral werden sie ausschließlich als Ausgaben dargestellt. Doppisch sind die Investitionen im Anlage- sowie Umlaufvermögen und damit in der Vermögensrechnung auszuweisen. Der weit überwiegende Teil der kameralen Investitionen ist doppisch dem Anlagevermögen zuzurechnen. Im Umlaufvermögen werden lediglich Ausgaben für kurzfristige Maßnahmen

erfasst, d. h. solche mit Mittelbindungen von weniger als einem Jahr. Solche kurzfristigen Bindungen stellen jedoch die Ausnahme dar.

- 135 Kameral wurden Investitionsausgaben des Landes für das Jahr 2022 mit rd. 489,6 Mio. € gebucht. Die Vermögensrechnung wies Investitionsausgaben des Stadtstaats von etwa 801,1 Mio. € aus.
- 136 Doppisch wurden im Jahr 2022 bei den ausgewiesenen Investitionen Anlagenzugänge von knapp 79,2 Mio. € für das Land erfasst. Dem standen insbesondere Anlagenabgänge im Bereich der Finanzanlagen von rd. 18,5 Mio. € gegenüber. Die Abschreibungen betragen etwa 130,6 Mio. € und die Zuschreibungen knapp 0,1 Mio. €.
- 137 Da sich die Erfassung von Investitionen in der Kameralistik und Doppik letztlich nicht grundlegend unterscheidet, deutet die Abweichung bei den erfassten Investitionsausgaben von rd. 410,4 Mio. € darauf hin, dass die Buchungsgrundsätze der Kameralistik sowie der Doppik weiterhin nicht vollständig eingehalten wurden.

5.8 Haushaltsabschluss

- 138 Kameral ergibt die Differenz zwischen den bereinigten Einnahmen und den bereinigten Ausgaben den Finanzierungssaldo. Die folgende Grafik zeigt die Entwicklung des Saldos der bereinigten Einnahmen und Ausgaben des Landes sowie des Stadtstaats für die Jahre 2018 bis 2022.



- 139 Der Finanzierungssaldo des Jahres 2022 betrug für das Land Bremen gut -44 Mio. € und für den Stadtstaat rd. -156 Mio. €. Gegenüber dem Vorjahr verbesserte

er sich für das Land um rd. 18 Mio. €. Für den Stadtstaat verschlechterte er sich um etwa 35 Mio. €.

- 140 Doppisch betrug das Verwaltungsergebnis des Landes für das Jahr 2022 rd. -509,7 Mio. €. Erträgen von knapp 5,7 Mrd. € standen Aufwendungen von fast 6,2 Mrd. € gegenüber.

5.9 Gesamtergebnis

- 141 Das in der Doppik dargestellte Gesamtergebnis setzt sich im Wesentlichen aus dem Verwaltungsergebnis, bestehend aus Verwaltungserträgen und Verwaltungsaufwendungen, sowie dem Finanzergebnis zusammen. Wie in den Vorjahren ergab sich für das Land auch 2022 als Gesamtergebnis ein Jahresfehlbetrag. Er belief sich auf knapp 1,1 Mrd. € und setzte sich insbesondere aus dem Verwaltungsergebnis mit rd. -509,7 Mio. € und dem Finanzergebnis mit rd. -558,9 Mio. € zusammen.

6 Haushaltssanierung

6.1 Strukturelle Nettokreditaufnahme

- 142 Wegen der in der bremischen Landesverfassung verankerten Schuldenbremse mit ihren Ausführungsbestimmungen in der Landeshaushaltsordnung ist es seit dem Haushaltsjahr 2020 nur ausnahmsweise und unter engen Voraussetzungen gestattet, im Saldo neue Kredite aufzunehmen. Grundsätzlich sind die Haushalte ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Maßgeblich für die Einhaltung der Schuldenbremse ist die strukturelle Nettokreditaufnahme.
- 143 Für die Berechnung der strukturellen Nettokreditaufnahme wird zunächst die Nettokreditaufnahme ermittelt, die sich u. a. aus dem Saldo der bereinigten Einnahmen und Ausgaben sowie den Rücklagenbewegungen ergibt. Im Anschluss sind bei der Nettokreditaufnahme noch finanzielle Transaktionen und die Konjunkturkomponente zu berücksichtigen, sodass daraus die strukturelle Nettokreditaufnahme folgt. Dem Grundsatz des Haushaltsausgleichs ist dann entsprochen, wenn die strukturelle Nettokreditaufnahme Null oder negativ ist.
- 144 Zu den von der Schuldenbremse ausnahmsweise erlaubten Kreditaufnahmen zählen Kredite, die unter bestimmten weiteren Voraussetzungen zur Bekämpfung einer Naturkatastrophe oder außergewöhnlichen Notsituation zu verwenden sind. Auch solche Notlagenkredite sind bei der Berechnung der strukturellen Nettokreditaufnahme zu berücksichtigen. Bürgerschaft (Landtag) sowie Stadtbürgerschaft als auch die Stadtverordnetenversammlung Bremerhaven stellten für das Haushaltsjahr 2022 eine solche Notsituation pandemiebedingt fest.



- 145 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. Ebenso ergeben sich Abweichungen durch Rundungen.

Strukturelle Nettokreditaufnahme nach Haushaltsabschluss 2022 (in Mio. €, gerundet)				
	Land	Stadt- gemeinde Bremen	Stadt- gemeinde Bremer- haven	Stadtstaat
Bereinigte Einnahmen	5.716	3.518	819	7.299
Bereinigte Ausgaben	5.760	3.601	849	7.456
Finanzierungssaldo	-44	-83	-29	-156
Rücklagenbewegungen	1	-187	0	-185
Nettokreditaufnahme	43	270	29	342
Finanzielle Transaktionen	-19	6	0	-13
Konjunkturkomponente	314	246	51	611
Strukturelle Nettokreditaufnahme (Normalsituation)	338	522	81	940
Notlagenkredite	-418	-522	-81	-1.020
Strukturelle Nettokreditaufnahme (Notsituation)	-80	0	0	-80

- 146 Die strukturelle Nettokreditaufnahme des Stadtstaates Bremen betrug unter Berücksichtigung der Notlagenkredite im Jahr 2022 -80 Mio. €. Damit wurde das Jahr mit einem strukturellen Überschuss abgeschlossen. Ursächlich hierfür waren finanzielle Transaktionen in Höhe von knapp 13 Mio. €, Effekte aufgrund der Konjunkturkomponente von gut 611 Mio. € und die pandemiebedingten Kreditaufnahmen in Höhe von etwa 1,02 Mrd. €. Trotz einer Nettokreditaufnahme von fast 342 Mio. € war es somit strukturell möglich, in Höhe von rd. 80 Mio. € zu tilgen. Damit erfüllte Bremen seine Sanierungsverpflichtungen.
- 147 Für das Land sowie die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven wurde bei der Aufstellung des jeweiligen Haushalts 2022 die Steuerschätzung vom Mai 2021 für die Veranschlagung der steuer- bzw. steuerabhängigen Einnahmen

und Ausgaben zugrunde gelegt. Nach der im Mai 2022 veröffentlichten Schätzung war zwar mit erheblich höheren Steuereinnahmen für den Haushalt 2022 zu rechnen. Soweit diese aber die Schätzung aus dem Mai 2021 überstiegen, standen sie wegen der gesetzlichen Regelungen zur Konjunkturkomponente nicht zur Deckung regulärer Ausgaben zur Verfügung, sondern mussten zur Schuldenreduzierung verwendet werden. Dadurch wurden, wie bereits im Haushaltsjahr 2021, auch im Jahr 2022 weiterhin pandemiebedingte Kredite zur Ausgabenfinanzierung herangezogen.

- 148 Mit der Erhöhung der Bestände der Sonderrücklagen Bremen-Fonds Land (s. Tz. 36) und Stadt (vgl. Jahresbericht 2024 - Stadt, Tz. 27) sowie Bremerhaven-Fonds in 2022 war beabsichtigt, Folgefinanzierungsbedarfe von Maßnahmen zur Bewältigung der Pandemie zu decken. Deshalb sollte ab dem Jahr 2023 auf die Feststellung einer pandemiebedingten Notsituation und damit verbundene Kreditaufnahmen verzichtet werden. Für die im Jahr 2022 im Stadtstaat Bremen wegen der pandemiebedingten Notlage aufgenommenen Kredite in Höhe von rd. 1,02 Mrd. € war nach den von Bürgerschaft (Landtag), Stadtbürgerschaft und Stadtverordnetenversammlung beschlossenen Tilgungsplänen vorgesehen, sie innerhalb von 30 Jahren zurückzuzahlen.
- 149 Aufgrund der vom Bundesverfassungsgericht (s. Tz. 36) zur Einhaltung der Jährlichkeit und Jährigkeit definierten strengen Voraussetzungen steht fest, dass Notlagenkredite, die in einem bestimmten Haushaltsjahr ausgebracht werden, sich auf die Deckung von Ausgaben beschränken müssen, die für Maßnahmen zur Notlagenbekämpfung in eben diesem Haushaltsjahr anfallen. Deshalb war die Finanzierung pandemiebedingter Maßnahmen aus dafür gebildeten Rücklagen nicht zulässig. Entgegen der ursprünglichen Absicht wurde daher für 2023 die Notlage wegen der Auswirkungen und Nachsorge der Pandemie festgestellt, um die Aufnahme weiterer Notlagenkredite für den Stadtstaat in Höhe von bis zu rd. 258 Mio. € zu ermöglichen. Daneben wurde die Auflösung der Sonderrücklagen Bremen-Fonds und Bremerhaven-Fonds sowie eine Sondertilgung beschlossen.

6.2 Haushaltsüberwachung

6.2.1 Kennziffern des Stabilitätsrats

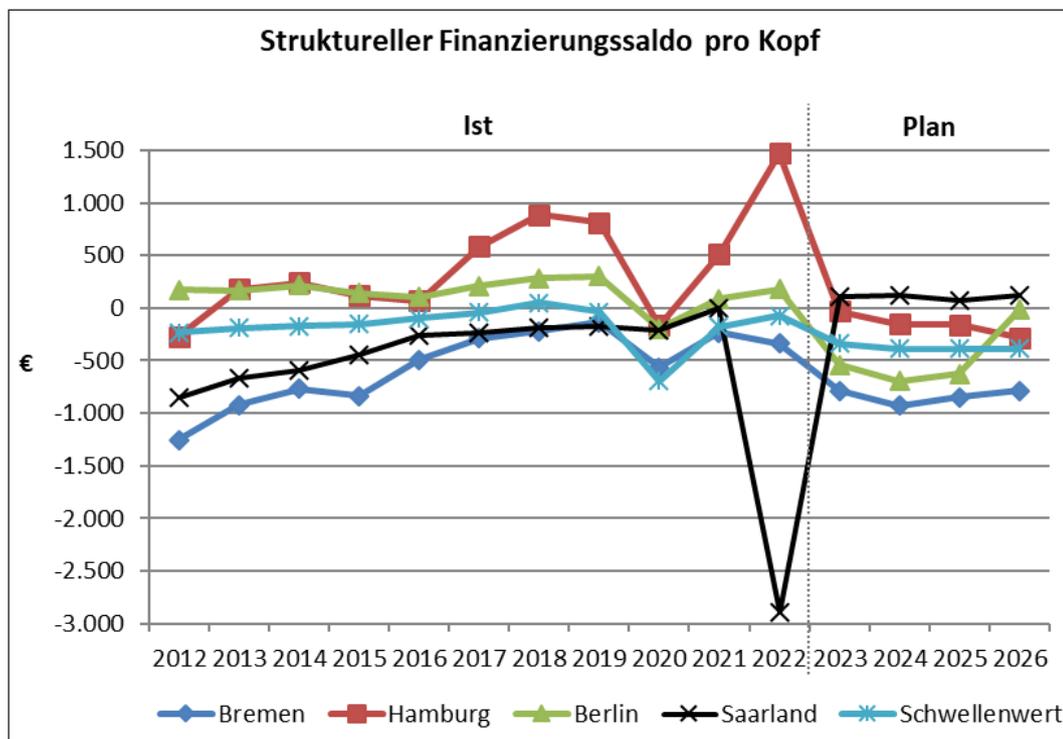
- 150 Der Stabilitätsrat hat die Aufgabe, auf drohende Haushaltsnotlagen im Bund und in den Ländern hinzuweisen sowie nach Feststellung einer drohenden Haushaltsnotlage ein Sanierungsprogramm mit der betreffenden Gebietskörperschaft zu vereinbaren. Grundlagen für diese Haushaltsüberwachung sind die jährlichen Berichte des Bundes und der Länder. Darin werden die Werte der vom Stabilitätsrat festgelegten Kennziffern zur Haushaltslage und zur

Finanzplanung abgebildet. Die Berichte enthalten zusätzlich eine Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung. Die nachfolgenden Grafiken zeigen die Entwicklung der für den Stabilitätsrat maßgeblichen Kennziffernwerte verschiedener Länder. Neben den Werten für die Stadtstaaten wurden auch die Werte für das Saarland in die Darstellung aufgenommen, weil das Saarland neben Bremen ebenfalls Sanierungshilfen erhält.

- 151 Der Stabilitätsrat überwacht die Haushalte anhand der Kennziffern struktureller Finanzierungssaldo pro Kopf, Kreditfinanzierungsquote, Zins-Steuer-Quote und Schuldenstand pro Kopf. Für die einzelnen Kennziffern 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 Struktureller Finanzierungssaldo pro Kopf

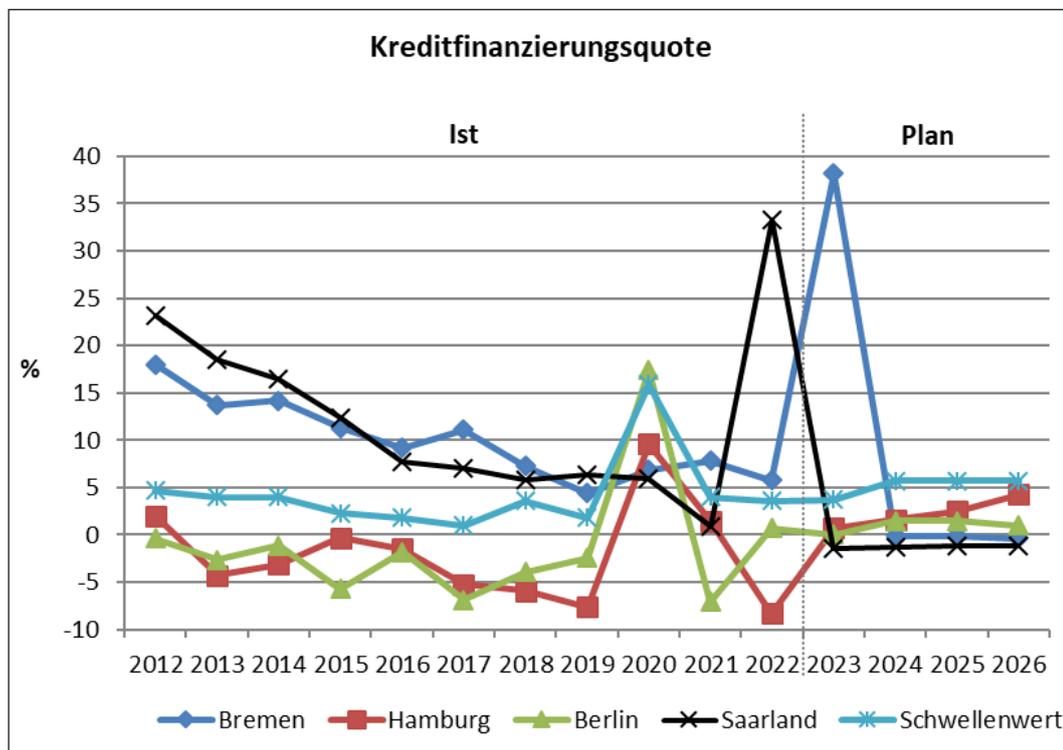
- 152 Der strukturelle Finanzierungssaldo pro Kopf ist eine der Kennziffern zur Beurteilung der Lage der öffentlichen Haushalte. Die Kennziffer ist auf die Kopffzahl bezogen, um die Salden der Länder miteinander vergleichen zu können. Zur Bewertung wird ein Schwellenwert gebildet.
- 153 Die folgende Grafik zeigt neben dem jährlichen Schwellenwert die strukturellen Finanzierungssalden pro Kopf für die Stadtstaaten und das Saarland auf Grundlage der abgeschlossenen Haushalte sowie der Haushalts- und Finanzplanungen für die Jahre 2012 bis 2026.



- 154 Nachdem Bremen im Jahr 2012 noch einen deutlich unter dem Schwellenwert liegenden Finanzierungssaldo pro Kopf zu verzeichnen hatte, konnte dieser Abstand bis zum Jahr 2019 fast vollständig geschlossen werden. In den Jahren 2020 und 2021 befand Bremen sich jeweils etwa auf Höhe des Schwellenwerts, bevor es im Jahr 2022 wieder deutlicher unter dem Schwellenwert lag. Das Saarland befand sich 2019 ungefähr gleichauf mit Bremen, wies für die Haushalte 2020 und 2021 jedoch erheblich bessere Finanzierungssalden als Bremen aus. Dieses änderte sich im Jahr 2022, weil das Saarland ein Sondervermögen mit einem Ausgabevolumen von insgesamt 3 Mrd. € einrichtete. Dadurch fiel der Finanzierungssaldo erheblich unter den Schwellenwert. Die Werte für die Stadtstaaten Berlin und Hamburg waren im Zeitraum 2013 bis 2022 stets und manchmal sogar deutlich höher als der Schwellenwert. Ab dem Jahr 2023 prognostiziert allein das Saarland positive Finanzierungssalden, während die jährlichen Einnahmen der drei Stadtstaaten der Planung nach nicht ausreichen werden, um ihre jährlichen Ausgaben zu decken.
- 155 Für den Planungszeitraum 2023 bis 2026 weist Bremen mit negativen Finanzierungssalden zwischen -788 € im Jahr 2023 und -931 € im Jahr 2024 durchgängig die höchsten geplanten Finanzierungsdefizite der vier genannten Länder aus. Die Planwerte für den Stadtstaat Bremen berücksichtigen noch nicht die sich aus dem Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2023 Land ergebenden Änderungen.

6.2.3 Kreditfinanzierungsquote

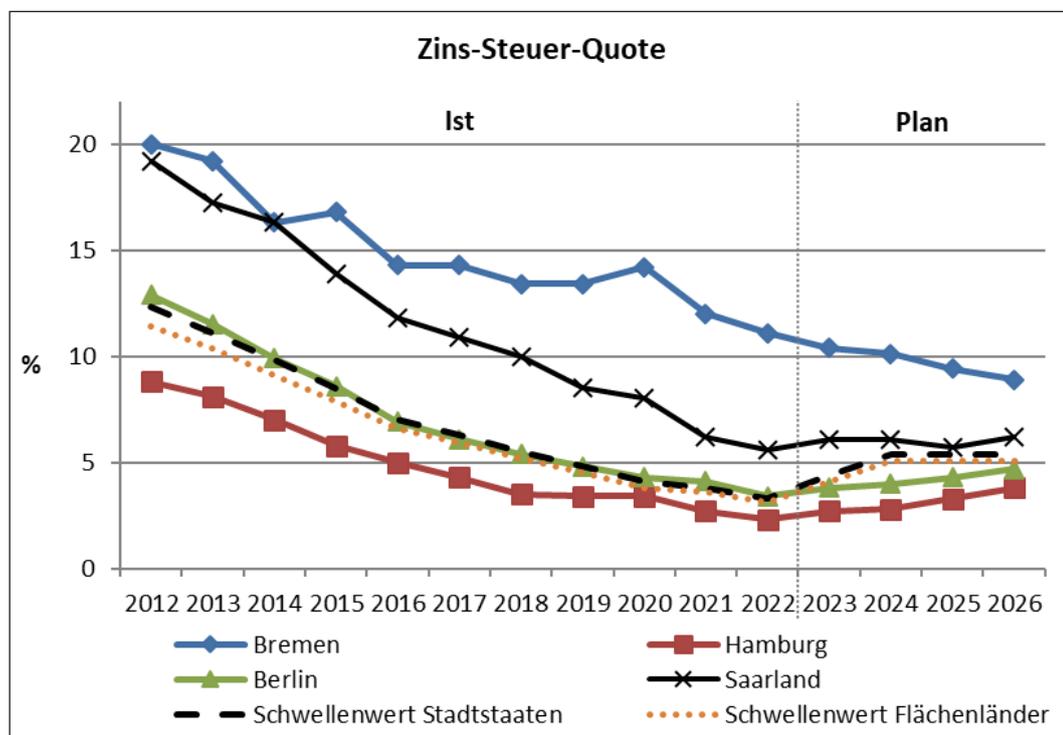
- 156 Die Kreditfinanzierungsquote zeigt, welchen Anteil die Kredite an der Finanzierung der Ausgaben haben. Dabei wird auf die bereinigten Ausgaben abgestellt, also insbesondere die Kreditfinanzierung von Tilgungen (Umschuldungen) nicht eingerechnet. Auch hier wird zur Bewertung ein Schwellenwert gebildet.
- 157 Die folgende Grafik zeigt neben dem jährlichen Schwellenwert die Kreditfinanzierungsquoten der Stadtstaaten Bremen, Hamburg und Berlin sowie des Flächenlands Saarland auf Grundlage der abgeschlossenen Haushalte sowie der Haushalts- und Finanzplanungen für die Jahre 2012 bis 2026.



- 158 Die Neuverschuldung Bremens ging in der Zeit von 2012 bis 2019 deutlich zurück. Infolgedessen sank die Kreditfinanzierungsquote. Nachdem Bremen im Jahr 2012 noch 18 % seiner Ausgaben durch Kredite finanziert hatte, wies es im Jahr 2019 nur noch 4,4 % als Kreditfinanzierungsquote aus. Der Schwellenwert sank im gleichen Zeitraum von 4,7 % auf 1,8 %. Aufgrund der konjunktur- bzw. pandemiebedingten Kreditaufnahmen stieg die Quote Bremens im Jahr 2020 auf 6,9 %, unterschritt aber dennoch den einmalig stark erhöhten Schwellenwert von 15,9 %. In den Folgejahren 2021 und 2022 lag Bremen mit 7,8 % bzw. 5,8% wieder über den Schwellenwerten von 4 % bzw. 3,6 %. Berlin kam von 2012 und Hamburg von 2013 an jeweils bis zum Jahr 2019 ohne die Aufnahme von Krediten für die Finanzierung der Ausgaben aus. Dies änderte sich im Jahr 2020, in dem Hamburg und Berlin Kreditfinanzierungsquoten von 9,6 % bzw. 17,4 % aufwiesen. Berlin lag damit über dem Schwellenwert von 15,9 %. Die mit 33,3 % höchste Kreditfinanzierungsquote der abgeschlossenen Haushalte verzeichnete das Saarland durch die Einrichtung des Sondervermögens 2022. Noch übertroffen wurde dieser Wert von Bremen in der Planung für das Jahr 2023 mit 38,2 % aufgrund der Notlagenkredite zur Bewältigung der Belastungen aufgrund der Klima- und Energiekrise sowie des Ukraine-Kriegs. Aufgrund des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes des Landes wird die tatsächliche Kreditfinanzierungsquote im Jahr 2023 aber unter diesem Planwert liegen. Alle genannten Länder planen ab dem Jahr 2024 den Schwellenwert einzuhalten.

6.2.4 Zins-Steuer-Quote

- 159 Die Zins-Steuer-Quote drückt das Verhältnis der Zinsausgaben zu den Steuereinnahmen aus. Zur Bewertung werden für Stadtstaaten und Flächenländer jeweils eigene Schwellenwerte gebildet.
- 160 Die folgende Grafik zeigt neben den jährlichen Schwellenwerten die Zins-Steuer-Quoten für die Stadtstaaten und das Saarland auf Grundlage der abgeschlossenen Haushalte sowie der Haushalts- und Finanzplanungen für die Jahre 2012 bis 2026.

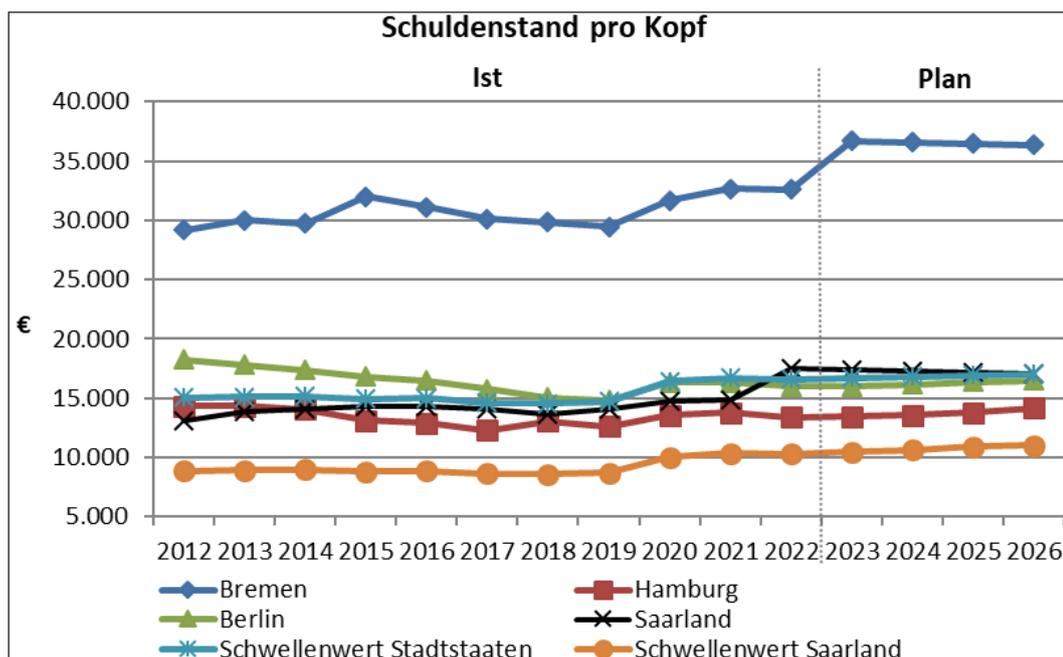


- 161 Für das Jahr 2012 hatte Bremen dem Stabilitätsrat eine Zins-Steuer-Quote von 20 % gemeldet. Ein Fünftel der Steuereinnahmen war damals für Zinsausgaben benötigt worden. Die Quote nahm ab und betrug im Jahr 2014 - wie im Saarland auch - 16,3 %. Seitdem bewegten sich die Zins-Steuer-Quoten wieder auf unterschiedlichen Ebenen. Während das Saarland die Quote bis zum Jahr 2022 kontinuierlich reduzierte, entwickelte sich die Bremer Kennziffer nicht stetig, jedoch immer auf einem höheren Niveau als die des Saarlands. Sie sank zwar im Jahr 2022 auf 11,1 %, überstieg den maßgeblichen Schwellenwert von 3,3 % aber um mehr als das Dreifache. Die hohe Zins-Steuer-Quote verdeutlicht das nach wie vor bestehende Problem Bremens im Vergleich zum Saarland, aber insbesondere auch im Vergleich zu den Stadtstaaten, einen erheblich höheren Teil der Einnahmen für Zinsen aufwenden zu müssen.

Während Bremen im Jahr 2022 etwa jeden neunten Euro seiner Steuereinnahmen für Zinsen aufwandte, betraf dies in Hamburg nur etwa jeden drei- und vierzigsten Euro. Das schränkt die finanziellen Gestaltungsmöglichkeiten Bremens nach wie vor deutlich ein. Für den Planungszeitraum 2023 bis 2026 weist Bremen - im Gegensatz zu den anderen genannten Ländern - eine sinkende Zins-Steuer-Quote aus.

6.2.5 Schuldenstand pro Kopf

- 162 Eine weitere Kennziffer ist der Schuldenstand pro Kopf. Er wird jeweils zum 31. Dezember eines Jahres betrachtet. Neben unterschiedlichen Schwellenwerten für Stadtstaaten und Flächenländer wird bei dieser Kennziffer für das Saarland ein eigener Schwellenwert gebildet.
- 163 Die folgende Grafik zeigt neben den jährlichen Schwellenwerten den Schuldenstand pro Kopf für die Stadtstaaten und das Saarland auf Grundlage der abgeschlossenen Haushalte sowie der Haushalts- und Finanzplanungen für die Jahre 2012 bis 2026.



- 164 In den Jahren 2016 bis 2019 gelang es Bremen, den Schuldenstand pro Kopf zu reduzieren. Allerdings stieg er in den Jahren 2020 und 2021 wieder so erheblich an, dass er 2021 mit 32.682 € einen neuen Höchststand erreichte. Im Jahr 2022 sank er leicht auf 32.583 €. Der Schuldenstand pro Kopf lag durchgehend erheblich über dem Schwellenwert und war im Vergleich mit den anderen Stadtstaaten im Jahr 2022 mehr als doppelt so hoch. Das Saarland verzeichnete einen Anstieg des Schuldenstands pro Kopf von 14.840 € im Jahr 2021

auf 17.458 € im Jahr 2022, lag damit aber weiterhin deutlich unter den Werten Bremens. Im Vergleich konnten Hamburg seit 2012 und Berlin seit 2020 den Schwellenwert jeweils einhalten. Nach den gemeldeten Planungsdaten soll sich Bremens Schuldenstand pro Kopf weiter sowohl vom Schwellenwert als auch von den Werten der anderen genannten Länder entfernen. Aufgrund des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2023 Land wird die Steigerung im Jahr 2023 aber deutlich geringer ausfallen als geplant.

6.2.6 Drohende Haushaltsnotlage

- 165 Nachdem Bremen die Konsolidierungsphase im Jahr 2019 erfolgreich hatte abschließen können und im Jahr 2020 Kredite überwiegend aus konjunkturellen Gründen aufnehmen musste, um einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen, kamen in den Jahren 2021 und 2022 pandemiebedingte Kreditaufnahmen in erheblicher Höhe hinzu. Nicht nur aufgrund des damit gestiegenen Schuldenstands stellt sich die Finanzsituation Bremens - insbesondere gemessen an den Kennziffern des Stabilitätsrats - zunehmend problematischer dar. Der Rechnungshof weist seit langer Zeit darauf hin, dass die hohen Schulden Bremens die Haushaltssituation stetig belasten und mit großen Risiken für die Zukunft behaften (vgl. Jahresbericht 2023 - Land, Tz. 151 mit weiteren Nachweisen). Dies gilt insbesondere angesichts der gestiegenen Zinsen.
- 166 Hinsichtlich der Kennziffern des Stabilitätsrats ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Vergleichbarkeit der Länderdaten eingeschränkt ist. Die Länder wählten unterschiedliche finanztechnische Herangehensweisen, um die pandemiebedingten Lasten zu bewältigen. Anders als andere Länder, die Sondervermögen dafür einrichteten, bildete Bremen seine Notlagenkredite unmittelbar im Haushalt mit einem eigenen Produktplan ab. Während sich ausgelagerte Sondervermögen, die ohne eigene Kreditermächtigungen mit Zuweisungen aus dem Haushalt gebildet werden, ausschließlich im Jahr ihrer Schaffung auf bestimmte Kennziffern auswirken, verschlechtern sich diese Kennziffern zwangsläufig über längere Zeit, wenn Notlagenkredite jeweils innerhalb des Haushalts verortet werden. Gleichwohl besitzt diese Vorgehensweise nicht nur im Hinblick auf die vergleichsweise größeren Möglichkeiten parlamentarischer Einflussnahme und eine transparente Darstellung im Haushalt ihre Vorzüge, sondern ist auch aufgrund der strengen Vorgaben zu Notlagenkrediten in der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (s. Tz. 36) vorzuziehen.
- 167 Mit Beschluss vom 16. Dezember 2022 stellte der Stabilitätsrat für die Freie Hansestadt Bremen eine drohende Haushaltsnotlage fest mit der gesetzlichen Folge der Einleitung eines Sanierungsverfahrens. Zudem empfahl der Stabilitätsrat Bremen nachdrücklich, alle Anstrengungen zu unternehmen, etwaige notsituationsbedingte Kreditaufnahmen auf ein Minimum zu begrenzen.



-
- 168 Aufgrund des Urteils des Bundesverfassungsgerichts legte der Senat am 5. Dezember 2023 einen Zweiten Nachtragshaushalt vor, der erhebliche Auswirkungen auf das Haushaltsjahr 2023 und die Finanzplanung hatte. Der Stabilitätsrat beauftragte deshalb in seiner Sitzung am 18. Dezember 2023 den Evaluationsausschuss, die Abstimmung über den von Bremen im Herbst 2023 fristgerecht vorgelegten Entwurf auf Arbeitsebene für ein Sanierungsprogramm zunächst fortzusetzen und erst zur Sitzung in der zweiten Jahreshälfte 2024 eine Sanierungsvereinbarung vorzulegen. Das dem Stabilitätsrat vorgelegte Sanierungsprogramm sei vor diesem Hintergrund anzupassen.
- 169 Die Entwicklung der vom Stabilitätsrat herangezogenen Kennziffernwerte, die auch Notlagenkredite uneingeschränkt berücksichtigt, und die Feststellung einer drohenden Haushaltsnotlage zeigen ebenso wie die steigenden Tilgungs- und Zinslasten einige der vielen Herausforderungen, vor denen Bremen bei der Aufstellung der kommenden Haushalte steht.



II Personalhaushalt

Die Personalausgaben der Verwaltung erhöhten sich im Jahr 2022 gegenüber dem Vorjahr um rd. 3,9 % auf etwa 2,34 Mrd. €. Das Beschäftigungsvolumen in der Kernverwaltung stieg um 320 Vollzeiteinheiten.

1 Personaleinsatz in der bremischen Verwaltung

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

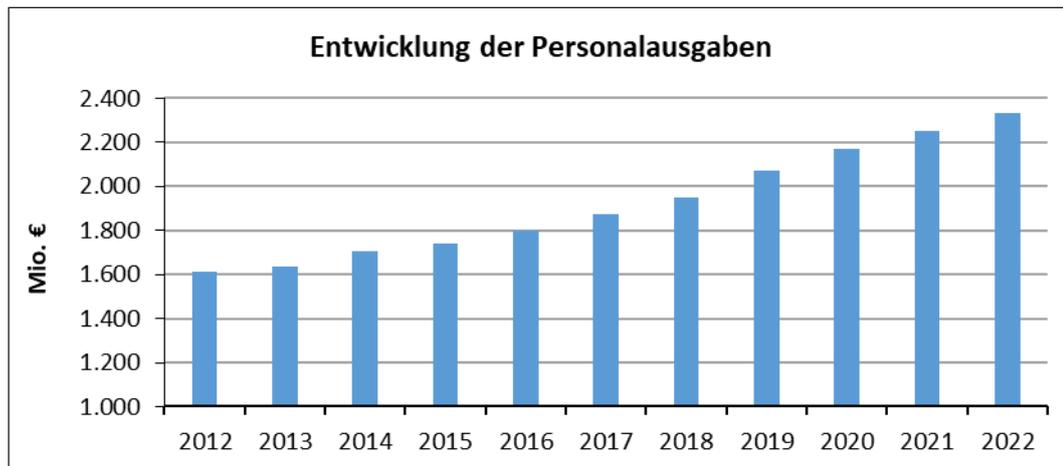
- der Kernverwaltung (Ressorts und Ämter, z. B. Senatorin für Kinder und Bildung, Amt für Straßen und Verkehr),
- den Sonderhaushalten (z. B. Hochschulen) und
- den Eigenbetrieben sowie Anstalten des öffentlichen Rechts und Stiftungen (z. B. KiTa Bremen, Die Bremer Stadtreinigung und Übersee-Museum).

171 Mittelbar sind Ausgaben für Personal auch in Leistungen an Dritte enthalten, die nicht aus dem Personalhaushalt, sondern aus sonstigen konsumtiven Mitteln finanziert werden. Dabei handelt es sich beispielsweise um Bestandteile von Zuwendungen, Entgelte an freie Träger und Verlustausgleiche für bremische Beteiligungen.

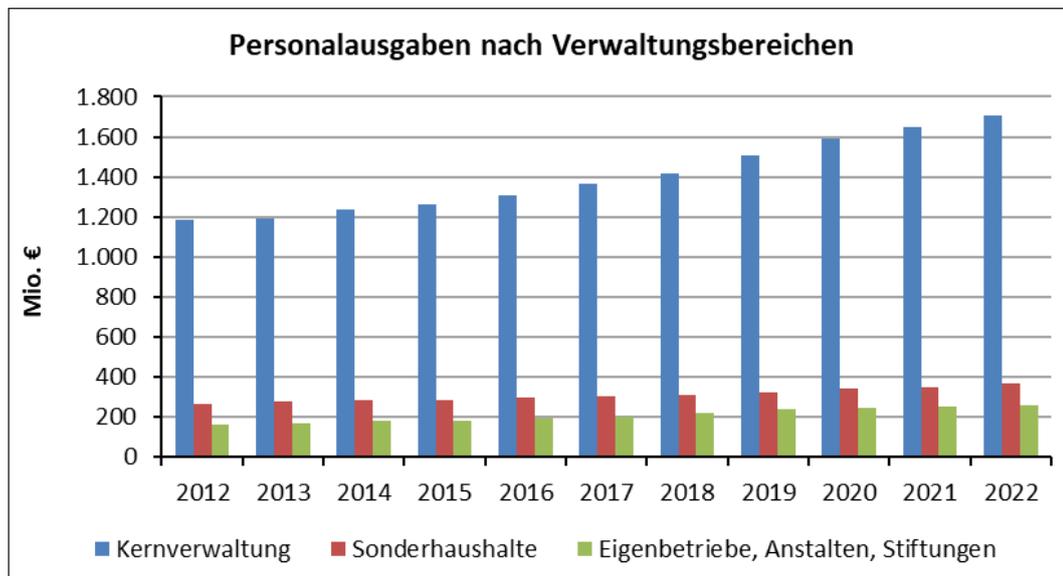
2 Personalausgaben in der Verwaltung

2.1 Bremische Verwaltung insgesamt

172 Die Personalausgaben der Verwaltung 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 2012 bis 2022 entwickelten.



- 173 Die Personalausgaben stiegen von etwa 1,61 Mrd. € im Jahr 2012 auf ungefähr 2,34 Mrd. € im Jahr 2022. Das entsprach einer Zunahme um rd. 44,8 %. Im Jahr 2022 erhöhten sich die Personalausgaben gegenüber 2021 um etwa 3,9 %. Dies ist sowohl auf Tarifsteigerungen als auch auf die Erhöhung der Besoldungs- und Versorgungsbezüge sowie auf eine Zunahme der Zahl der Beschäftigten zurückzuführen. Zudem leistete Bremen Sonderzahlungen aufgrund der Pandemie und der Energiekrise.
- 174 Die folgende Grafik zeigt die Entwicklung der Personalausgaben von 2012 bis 2022 getrennt nach Kernverwaltung, Sonderhaushalten sowie Eigenbetrieben, Anstalten und Stiftungen.



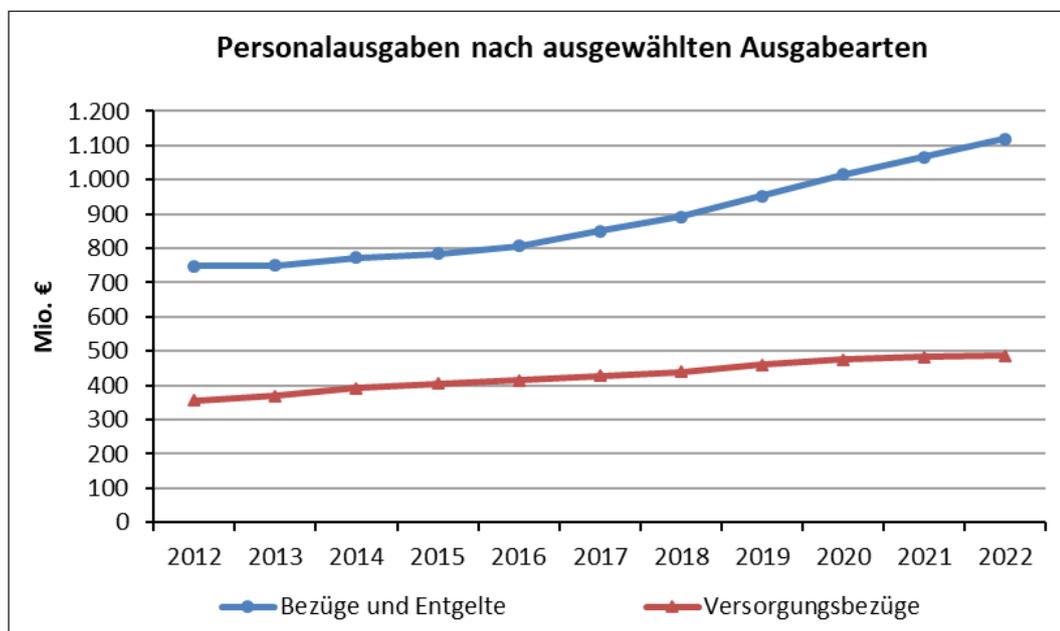
- 175 In der Kernverwaltung wuchsen die Personalausgaben von ca. 1,18 Mrd. € im Jahr 2012 auf knapp 1,71 Mrd. € im Jahr 2022 und damit um etwa 44,3 %. Gegenüber dem Vorjahr erhöhten sie sich 2022 um rd. 3,7 %.



- 176 In den Sonderhaushalten - das sind im Wesentlichen die Hochschulen - stiegen die Personalausgaben von ungefähr 267,7 Mio. € im Jahr 2012 auf etwa 366,1 Mio. € im Jahr 2022. Das entsprach einer Zunahme um rd. 36,7 %. Im Vorjahresvergleich erhöhten sich die Personalausgaben 2022 um rd. 4,8 %.
- 177 Die Personalausgaben der Eigenbetriebe, Anstalten und Stiftungen stiegen von ca. 162,1 Mio. € im Jahr 2012 um etwa 61,8 % auf ungefähr 262,2 Mio. € im Jahr 2022. Sie erhöhten sich im Jahr 2022 gegenüber dem Vorjahr um rd. 3,8 %.

2.2 Kernverwaltung

- 178 In der folgenden Grafik ist dargestellt, wie sich die Bezüge und Entgelte der Beschäftigten in der Kernverwaltung sowie die Versorgungsbezüge von 2012 bis 2022 entwickelten.



- 179 Die Ausgaben für die Bezüge und Entgelte der Beschäftigten bilden den größten Anteil der Personalausgaben. Sie erhöhten sich von 2012 bis 2022 um etwa 369,9 Mio. € auf knapp 1,12 Mrd. € und damit um rd. 49,4 %. Von 2021 auf 2022 stiegen sie um beinahe 52,5 Mio. €, das entsprach ungefähr 4,9 %.
- 180 Bei den Versorgungsbezügen wuchs das Ausgabenvolumen im Zeitraum von 2012 bis 2022 um knapp 130,3 Mio. € auf fast 486,2 Mio. €, d. h. um ungefähr 36,6 %. Im Jahr 2022 stiegen die Versorgungsbezüge gegenüber dem Vorjahr um etwa 3,5 Mio. € und damit um rd. 0,7 %.
- 181 Zu den Personalausgaben zählen auch die Ausgaben für Beihilfen und Unterstützungen, die von 2012 bis 2022 um ungefähr 29,1 Mio. € und damit um

rd. 52,1 % zunehmen. Im Jahr 2022 erhöhten sich diese Ausgaben gegenüber dem Vorjahr um rd. 5,6 % auf etwa 84,9 Mio. €. Ursächlich für die Kostensteigerungen sind neben beihilferechtlichen Änderungen u. a. auch stetig steigende Kosten im medizinischen Bereich.

3 Personalaufwand in bremischen Mehrheitsbeteiligungen

182 Im öffentlichen Interesse liegende Aufgaben werden auch durch Unternehmen in privater Rechtsform mit bremischer Beteiligung erbracht. Das dort beschäftigte Personal wird je nach den Umständen anteilig oder vollständig aus selbst erwirtschafteten oder öffentlichen Mitteln bezahlt. In den Gesellschaften, an denen Bremen mehrheitlich beteiligt ist, erhöhte sich der Personalaufwand von rd. 0,96 Mrd. € im Jahr 2012 auf ungefähr 1,36 Mrd. € im Jahr 2022. Damit entsprach der Personalaufwand in den Mehrheitsbeteiligungen knapp 58,2 % der Personalausgaben in der bremischen Verwaltung.

4 Beschäftigungsvolumen

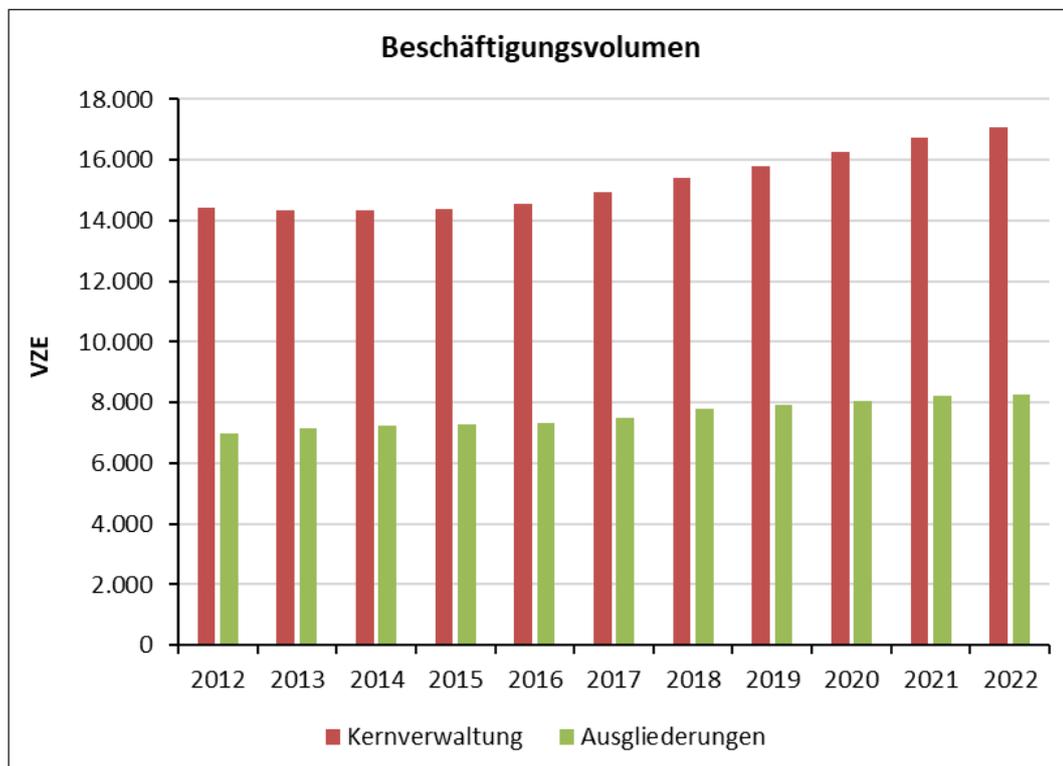
4.1 Kernverwaltung und Ausgliederungen

183 Die Kernverwaltung setzt sich zusammen aus den Beschäftigten der Ressorts und Ämter (Kernbereich). Darüber hinaus umfasst sie auch

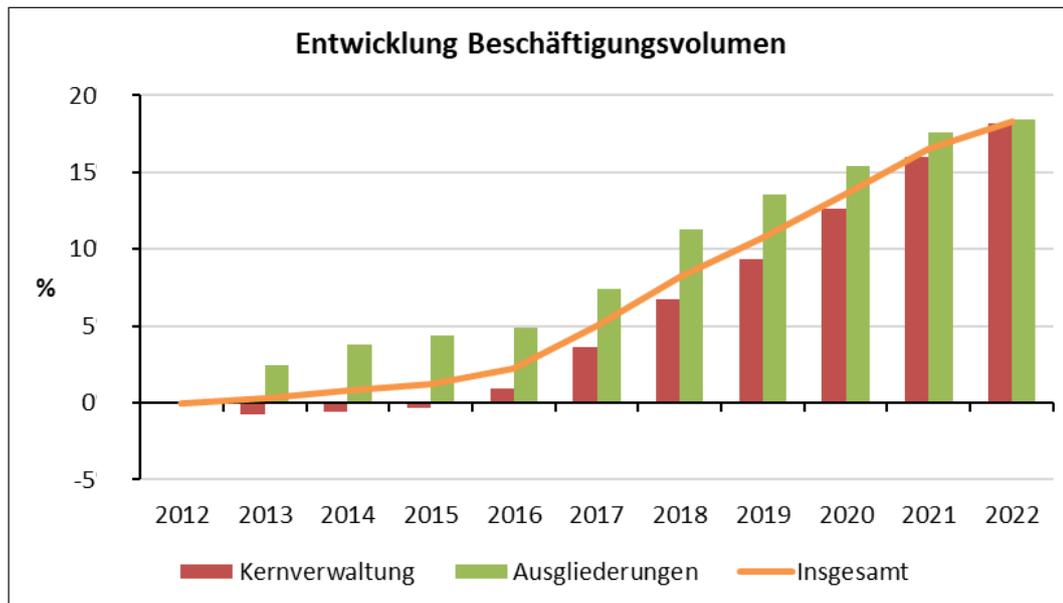
- die refinanzierten Beschäftigten,
- die über temporäre Personalmittel finanzierten Beschäftigten (z. B. für Projekte) sowie
- die aus Flexibilisierungsmitteln finanzierten Beschäftigten (z. B. für pandemiebedingte Maßnahmen).

Außerhalb der Kernverwaltung beschäftigt Bremen zudem in nicht geringer Zahl Personal in Ausgliederungen wie Eigenbetrieben, Anstalten, Stiftungen und Sonderhaushalten (s. Tz. 170).

184 Die nachstehende Grafik zeigt das Beschäftigungsvolumen in Vollzeitinheiten (VZE) der Jahre 2012 bis 2022 in der Kernverwaltung und in den Ausgliederungen.



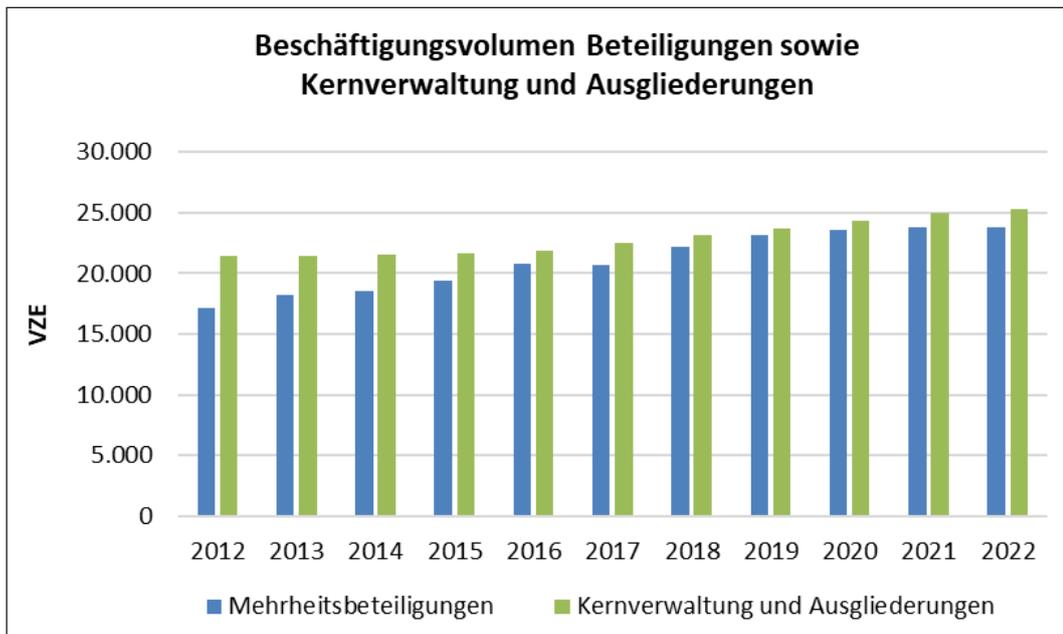
- 185 Das Beschäftigungsvolumen in der Kernverwaltung stieg im Jahr 2022 auf 17.054 VZE. Gegenüber dem Vorjahr wuchs es in der Kernverwaltung damit um 320 VZE. Insgesamt erhöhte sich das Beschäftigungsvolumen in den letzten zehn Jahren um 2.629 VZE.
- 186 Im Bereich der Ausgliederungen wuchs das Beschäftigungsvolumen stetig von 6.985 VZE im Jahr 2012 auf 8.273 VZE im Jahr 2022 und so um insgesamt 1.288 VZE in den letzten zehn Jahren.
- 187 Ausgehend von 21.411 VZE im Jahr 2012 stieg das Beschäftigungsvolumen in der Kernverwaltung sowie den Ausgliederungen insgesamt auf 25.328 VZE im Jahr 2022 und damit um 3.917 VZE. Gegenüber dem Vorjahr erhöhte es sich in beiden Bereichen zusammen um 380 VZE.
- 188 Die folgende Grafik zeigt die prozentuale Entwicklung des Beschäftigungsvolumens in den Jahren 2012 bis 2022.



- 189 Über die letzten zehn Jahre betrachtet wuchs das Beschäftigungsvolumen in der gesamten bremischen Verwaltung um beinahe 18,3 %. In der Kernverwaltung stieg das Beschäftigungsvolumen zwischen 2012 und 2022 um rd. 18,2 %. Bei den Ausgliederungen erhöhte es sich in vergleichbarem Ausmaß um rd. 18,4 %, was insbesondere am Zuwachs bei KiTa-Bremen in den letzten zehn Jahren lag. Hier nahm das Beschäftigungsvolumen um 523 VZE (rd. 41,6 %) zu.
- 190 Im Vergleich zum Vorjahr stieg das Beschäftigungsvolumen insgesamt um etwa 1,5 %. In der Kernverwaltung wuchs es um rd. 1,9 %, bei den Ausgliederungen betrug die Erhöhung gut 0,7 %.

4.2 Mehrheitsbeteiligungen

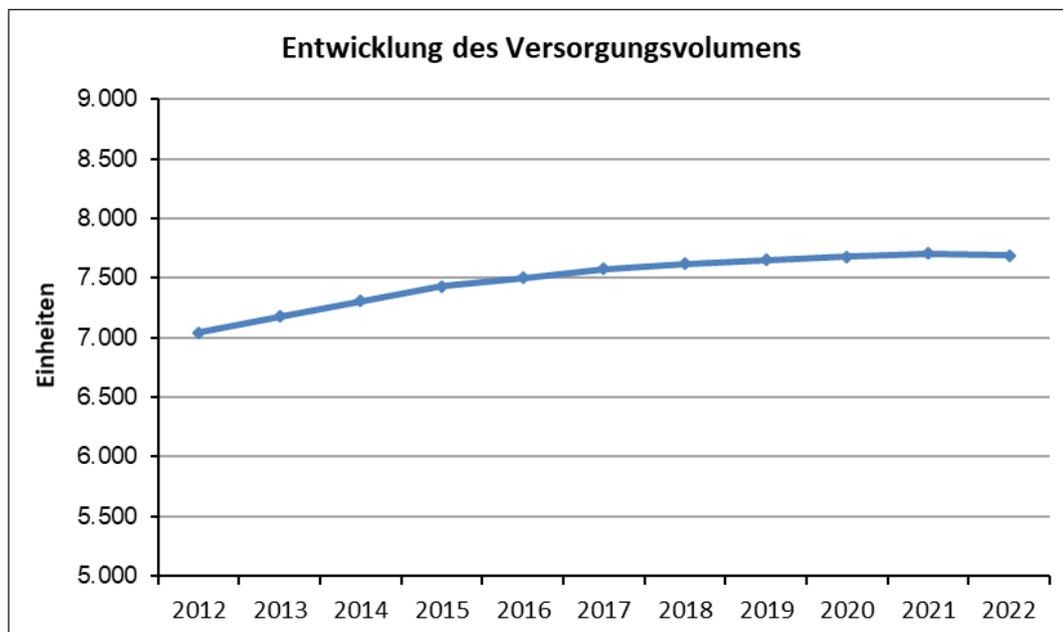
- 191 Das Beschäftigungsvolumen in den Mehrheitsbeteiligungen erhöhte sich seit dem Jahr 2012 von 17.115 VZE auf 23.736 VZE im Jahr 2022. Dies entspricht einem Anstieg von rd. 38,7 %. Gründe hierfür waren u. a. Veränderungen im Beteiligungsportfolio sowie teils deutliche Personalzuwächse bei einzelnen Beteiligungen.
- 192 Die nachstehende Grafik zeigt für die Jahre 2012 bis 2022 die Entwicklung des Beschäftigungsvolumens in den Mehrheitsbeteiligungen sowie in der Kernverwaltung und den Ausgliederungen.



193 Im Jahr 2022 erreichte das Beschäftigungsvolumen der Mehrheitsbeteiligungen etwa 93,7 % des Beschäftigungsvolumens von Kernverwaltung und Ausgliederungen zusammen. Im Jahr 2012 hatte das Verhältnis noch bei ungefähr 79,9 % gelegen. In der Summe aus Kernverwaltung, Ausgliederungen und Mehrheitsbeteiligungen stieg das Beschäftigungsvolumen von 38.526 VZE im Jahr 2012 um rd. 27,4 % auf 49.064 VZE im Jahr 2022.

5 Versorgungsvolumen

194 Das Versorgungsvolumen wird aus der Summe individueller Versorgungsätze gebildet. Liegt der Versorgungssatz einer Person unter dem Versorgungshöchstsatz, so wird dies als Versorgungsfall nur anteilig gezählt. Die folgende Grafik zeigt, wie sich das Versorgungsvolumen zwischen 2012 und 2022 entwickelte.



- 195 Das Versorgungsvolumen sank im Jahr 2022 gegenüber 2021 leicht um rd. 0,2 % auf 7.691 Einheiten. Im Zehnjahreszeitraum von 2012 bis 2022 stieg das Versorgungsvolumen um 647 Einheiten, das entspricht ungefähr 9,2 %.
- 196 In der Versorgungsstatistik werden grundsätzlich die Dezemberdaten eines Jahres verwendet. Aufgrund der Besoldungsanpassung im Dezember 2022 konnte das Versorgungsvolumen für das Jahr 2022 aus technischen Gründen vom Finanzressort nicht in der richtigen Höhe ausgewiesen werden. Eine rückwirkende Bereinigung der Daten ist für den Jahresbericht 2025 zu erwarten.

6 Personalbedarfsermittlung

- 197 Die öffentliche Verwaltung ist zum wirtschaftlichen und sparsamen Handeln verpflichtet. Daher ist regelmäßig zu prüfen, ob die vorgegebenen Aufgaben einer Organisationseinheit aufgrund einer sachgerechten Personalplanung und mit einem zweckmäßigen Personaleinsatz wahrgenommen werden. Ohne eine solche Personalbedarfsermittlung, zu der auch eine vorgeschaltete Aufgabenkritik gehört, besteht die Gefahr, dass Personalbedarfe nicht an tatsächlichen Erfordernissen ausgerichtet werden. Dies kann im Einzelfall zu einer unkontrollierten Erhöhung des Personalbestands, aber auch zu einer Verstärkung eines Fachkräftemangels führen.
- 198 Der Koalitionsvertrag für die 20. Wahlperiode der Bremischen Bürgerschaft sah die Einrichtung einer Fachstelle für Personalbedarfsermittlung und -planung beim Finanzressort vor. Sie sollte zusammen mit den Ressorts und der Senatskanzlei aufgabenbezogene sowie methodengestützte Untersuchungen



zur Personalbemessung durchführen und den Senat bei Entscheidungen unterstützen. Dieses Vorhaben wird vom Senat inzwischen nicht weiterverfolgt. Die entsprechenden Aufgaben sollen im Rahmen der dezentralen Ressourcenverantwortung ausschließlich durch die Dienststellen wahrgenommen werden.

- 199 Die Dienststellen entscheiden aufgrund gesetzlicher Vorgaben sowie politischer Zielsetzungen eigenverantwortlich darüber, welchen Aufgaben sie nachkommen und in welchem Umfang dafür Personal einzusetzen ist. Gleichwohl ist das Finanzressort wegen seiner zentralen Zuständigkeit für die Verwaltungsmodernisierung gehalten, einheitliche Vorgaben zu entwickeln und die Dienststellen bei der Umsetzung von Maßnahmen zu unterstützen. Zwar befasste sich das Finanzressort bereits mit konzeptionellen Überlegungen zur Personalbedarfsermittlung, verzichtete aber bislang darauf, den Dienststellen eine Handlungshilfe zur Durchführung der Verfahren zur Verfügung zu stellen.
- 200 Der Rechnungshof hält es daher für dringend erforderlich, Grundsätze zum methodischen Vorgehen bei Aufgabenkritik sowie Personalbedarfsermittlung in einer Handlungshilfe für die Dienststellen zusammenzufassen. Auch die Umsetzung solcher Maßnahmen wäre durch das Finanzressort im erforderlichen Umfang zu unterstützen.



III Prüfungsergebnisse

Wissenschaft

Zuwendungen zur Finanzierung des AI Center for Health Care

Es war verfassungsrechtlich nicht zulässig, das Projekt im ersten Jahr aus Mitteln des Bremen-Fonds zu finanzieren.

Das Ressort beachtete zuwendungsrechtliche Vorgaben für die Berücksichtigung von Eigenbeiträgen und für die Festlegung von Zielen nicht ausreichend.

1 Projekt AI Center for Health Care

- 201 In der sog. „U Bremen Research Alliance“ kooperieren die zwölf überregional finanzierten Forschungseinrichtungen des Landes und die Universität Bremen (Universität), um gemeinsame Vorhaben in der Wissenschaft zu fördern. Hierzu gründeten sie im Jahr 2020 den Verein „U Bremen Research Alliance e. V.“ (UBRA). Er beschäftigte zum Ende des Jahres 2022 drei Personen, die in den Räumlichkeiten der Universität tätig waren.
- 202 Seit April 2021 führt die UBRA das Projekt „AI Center for Health Care“ (AICHC) durch, das mit Zuwendungen aus dem Wissenschaftsressort (Ressort) gefördert wird. Im Projektzeitraum, der sich über die Jahre 2021 bis 2025 erstreckt, sind dafür Mittel in Höhe von insgesamt rd. 6,1 Mio. € vorgesehen, deren Anteil von 532 T€ für das erste Jahr der Projektförderung aus dem Bremen-Fonds stammte. Im Zuwendungsbescheid für das Jahr 2021 wurde als Zweck des Projekts benannt: „Die Maßnahme dient der Gründung und dem Aufbau der Strukturen des AI-Center for Health Care und hier im Besonderen der Rekrutierung von Doktorand*innen mit Mitteln des Bremen-Fonds und soll perspektivisch ein KI-basiertes Gesundheitswissen liefern, das insbesondere in Pandemiesituationen von Kommunen und Staaten dringend nachgefragt wird.“
- 203 Seit dem Jahr 2022 bewilligt das Ressort der UBRA für das AICHC jährlich Projektförderungen aus dem laufenden Haushalt. Über 80 % der Projektmittel sollen in den Jahren 2021 bis 2025 zur Finanzierung von Personalkosten für neun Forschungsprojekte eingesetzt werden, die von insgesamt sieben Mitgliedseinrichtungen der UBRA (Projekträgerinnen) in wechselnder Konstellation umgesetzt werden. Die übrigen Mittel dienen dazu, Koordinations- und Sachaufwand sowie die Öffentlichkeitsarbeit zu finanzieren.

2 Finanzierung aus Mitteln des Bremen-Fonds

- 204 Im Januar 2021 beantragte das Ressort, das Projekt AICHC mit einem Betrag in Höhe von 532 T€ aus dem kreditfinanzierten Bremen-Fonds zu fördern, weil das AICHC u. a. darauf abziele, aus großen Datensätzen schnell Wissen zu generieren, das eine Orientierung vor allem in der Pandemiebekämpfung biete. Außerdem würden mit der Förderung des AICHC Bedarfe im Forschungs- und Handlungsfeld der digitalen Gesundheitsversorgung aufgegriffen. Die Kombination der in Bremen vorhandenen KI-Kompetenz mit der Expertise zu Datenbanken im Bereich der Gesundheitswissenschaften könne einen wesentlichen Beitrag zur Bekämpfung der Pandemie leisten. Zudem werde die Zusammenarbeit in der Bremer Wissenschaft wie auch von Wissenschaft, Wirtschaft und Gesellschaft gestärkt sowie die Resilienz sowohl der kleinen und mittleren Unternehmen als auch der Gründerszene erhöht.
- 205 Die Bereitstellung von Mitteln für die aus dem Bremen-Fonds bewilligten Maßnahmen ist mit Belastungen künftiger Haushalte aus langfristigen Kreditfinanzierungen verbunden. Das verfassungsrechtliche Neuverschuldungsverbot erlaubt Kreditfinanzierungen nur in Notlagen und damit in eng begrenzten Ausnahmefällen, etwa zur Bewältigung von Pandemiefolgen. Dabei ist ein inhaltlich und zeitlich enger Ursachenzusammenhang mit der Notlagenbekämpfung eingehend begründet darzulegen.
- 206 Mangels eines solchen Ursachenzusammenhangs, insbesondere weil Bremen schon vor der Pandemie die Landesstrategie „Künstliche Intelligenz Bremen“ verfolgt hatte, hätte das Projekt nicht aus dem Bremen-Fonds finanziert werden dürfen. Die einzelnen Forschungsvorhaben betreffen außerdem Themen, die keinen Beitrag zur Pandemiebekämpfung leisten können, u. a. die Verbesserung chirurgischer Assistenzsysteme mittels KI und die KI-gestützte Entwicklung von Strukturen zum Aufbau von Endo-Prothesen. Zudem dienten Projektmittel in Höhe von 66 T€ der Öffentlichkeitsarbeit. Auch hier ist nicht ersichtlich, worin der Beitrag zur Pandemiebekämpfung gelegen haben sollte. Folglich hat der Rechnungshof die Finanzierung des Projekts aus dem Bremen-Fonds beanstandet.
- 207 Dem haben Ressort sowie Verein entgegengehalten, KI könne dazu beitragen, das Gesundheitssystem umfassend zu revolutionieren, zu entlasten und resilienter zu machen. In der Landesstrategie „Künstliche Intelligenz Bremen“ sei die Schnittstelle zur Gesundheitsforschung bislang nicht erfasst. Zudem wäre die Förderung der Öffentlichkeitsarbeit zum Erreichen der Projektziele unmittelbar erforderlich gewesen. Im Gutachten der iw Consult vom 31. August 2020 sei das Handlungsfeld KI ausdrücklich im Rahmen der Kategorie



mittel- und langfristiger Maßnahmen zur Unterstützung des gesellschaftlichen Neustarts nach der Krise benannt worden.

- 208 Dies überzeugt nicht. In der Landesstrategie „Künstliche Intelligenz Bremen“ kündigte das Wissenschaftsressort an, die Strategie im Rahmen des geltenden Wissenschaftsplans zu unterstützen. Dieser war bereits im Jahr 2019 beschlossen worden und benannte ausdrücklich auch Forschungsthemen im Bereich Gesundheit. Damit gehört die Bündelung KI-basierten Wissens im Rahmen des AICHC zu Maßnahmen, die auch ohne eine Pandemie in Erwägung gezogen worden wären. Selbst nach der im Auftrag des Senats erstellten rechtsgutachterlichen Stellungnahme von Korioth aus dem September 2020 sind mittel- und langfristige Maßnahmen nur in Ausnahmefällen mit Notlagenkrediten finanzierbar, etwa „wenn mit ihnen ausschließlich coronaverursachte Einschränkungen beginnend 2020 ausgeglichen werden sollen“ (Korioth, S. 36). Daran fehlt es hier jedoch. Der Rechnungshof bleibt daher dabei, dass die Mittel des Bremen-Fonds zur Finanzierung nicht hätten herangezogen werden dürfen.

3 Bewilligung der Zuwendungen durch das Ressort

3.1 Im Projekt einzusetzende Mittel der UBRA

- 209 Das Ressort berücksichtigte bei seiner Prüfung des Projektförderantrags im April 2021 die der UBRA zur Verfügung stehenden Eigenmittel nicht. Der Verein erzielte im Jahr 2020 einen Überschuss in Höhe von ungefähr 83 T€. Dies war zum Zeitpunkt der Antragsprüfung absehbar. Insofern hätten zumindest teilweise Mittel für das Projekt zur Verfügung gestanden.
- 210 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, das geltende Recht einzuhalten und vorhandene Mittel einer zuwendungsempfangenden Stelle bei der Festlegung der Zuwendungshöhe stets zu berücksichtigen. Das Ressort hat angekündigt, bei der abschließenden Verwendungsnachweisprüfung untersuchen zu wollen, ob vorhandene Eigenmittel abzuziehen seien.
- 211 Dies ist mindestens für die Prüfung der Jahre 2022 und 2023 geboten. Für das Jahr 2021 steht dem allerdings entgegen, dass die Verwendung der Projektmittel bereits abschließend geprüft wurde, ohne dass Eigenmittel berücksichtigt worden waren. Der Rechnungshof verweist daher erneut auf die Rechtslage und bleibt bei seiner Forderung, schon bei der Bewilligung von Zuwendungen Eigenmittel angemessen zu berücksichtigen. Dies gilt es bei der Projektförderung in den Jahren 2024 und 2025 zu beachten.
- 212 Das Ressort hat zugesagt, die Hinweise des Rechnungshofs in der weiteren Umsetzung des Projekts zu berücksichtigen.

3.2 Festlegung von Förderzielen

- 213 Die Bezeichnung des Zweckes ist nach den Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO nach Zielsetzung, Qualität und Umfang so eindeutig sowie detailliert zu bestimmen, dass die so festgelegten Kriterien auch als Grundlage für begleitende und abschließende Erfolgskontrollen dienen können. Das Ressort beachtete dies nicht ausreichend:
- Im Bescheid für das Jahr 2021 wurde eine Kennzahl hinsichtlich einzuwerbender Drittmittel festgelegt. Diese Kennzahl war von vornherein nicht erreichbar, weil die UBRA keine Forschungseinrichtung und damit nicht berechtigt ist, Forschungsprojekte zu beantragen.
 - Zu dem Teil des Zweckes, in den einzelnen Forschungsprojekten Promovierende einzustellen, wurden keine Ziele vereinbart. Tatsächlich nutzten die geförderten Einrichtungen in den Jahren 2021 und 2022 nur weniger als die Hälfte der Fördermittel für die Finanzierung von Promotionsstellen.
 - Im Zuwendungsbescheid für das Jahr 2022 benannte das Ressort nur wenige Ziele zur Ausrichtung von zwei Konferenzen, hinterlegte diese jedoch nicht mit Kennzahlen. Darüber hinausgehende Ziele für die Forschungsprojekte legte das Ressort nicht fest.
 - Für das Jahr 2023 nahm das Ressort verschiedene Ziele in den Zuwendungsbescheid auf, beispielsweise „Strukturelle Beiträge zur Forschungs Kooperation“ oder „Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses“, hinterlegte sie jedoch ebenfalls nicht mit Kennzahlen.
 - Der Förderbescheid für das Jahr 2023 enthielt Ziele, die nicht das Projekt AICHC betrafen, sondern übergreifende Themen der UBRA. Dazu gehörten insbesondere „strategische Weiterentwicklung der Kooperation am Standort Bremen im Bereich KI“ und „Bekanntmachung der UBRA“.
- 214 Die UBRA hat erläutert, Forschungseinrichtungen hätten im Rahmen des AICHC bereits Drittmittel beantragt oder eingeworben. Zudem sei in den Projektanträgen der geplante Personaleinsatz festgelegt. Die eigentliche Herausforderung sei, diese Stellen mit geeigneten Personen zu besetzen.
- 215 Ziele sind zuwendungsrechtlich nur verbindlich, wenn sie im Zuwendungsbescheid festgelegt sind. Daten, die lediglich in den Anträgen gegenüber der UBRA aufgeführt werden, stellen keine ausreichende Zielvorgabe dar und werden deshalb im Rahmen der Erfolgskontrolle vom Ressort auch nicht ausgewertet.



Unabhängig von erreichten Wirkungen des Projekts ist es zuwendungsrechtlich erforderlich, spezifisch projektbezogene und realistische Ziele zu formulieren sowie Kennzahlen festzulegen, anhand derer die Erreichung der Ziele bewertet werden können. Nur so kann der Erfolg einer zuwendungsfinanzierten Maßnahme gemessen werden.

- 216 Der Rechnungshof regt an, das Projekt AICHC zum Ende des Förderzeitraums hin zu evaluieren. Zur Beurteilung der Zielerreichung könnten in den Zuwendungsbescheiden für die Jahre 2024 und 2025 Kennzahlen, etwa zur Schaffung zusätzlicher Doktorandenstellen, zur Einwerbung von Drittmitteln im Zusammenhang mit dem AICHC sowie zur Entwicklung neuer Forschungsthemen an der Schnittstelle von KI und Gesundheitswissenschaft, festgelegt werden.
- 217 Nach Angaben des Ressorts wird es die Hinweise des Rechnungshofs in der weiteren Umsetzung des Projekts berücksichtigen.

3.3 Mittelweiterleitung und Verwendungsnachweisprüfung

- 218 Die UBRA leitet den Großteil der ihr für das AICHC vom Ressort bewilligten Mittel an die Trägerinnen der neun Einzelprojekte weiter. Zu diesem Zweck schließt sie mit den Projektträgerinnen jährlich sog. Weiterleitungsverträge, die sich inhaltlich an den Bewilligungsbedingungen orientieren, die das Ressort für die jeweilige jährliche Projektförderung an die UBRA stellt. Benötigen die Projektträgerinnen nach Abschluss der Verträge Mittel, wenden sie sich an die UBRA, die ihrerseits die Mittel beim Ressort abrufen und den Projektträgerinnen in angeforderter Höhe überweist.
- 219 Die Weiterleitungsverträge wurden in der Regel rückwirkend und teilweise mit erheblichen Verzögerungen geschlossen. So lagen beispielsweise im April 2023 noch keine Verträge für das laufende Jahr vor. In einzelnen Fällen leitete die UBRA die ihr vom Ressort überwiesenen Mittel im Jahr 2021 erst nach Wochen weiter. Zudem hatte der Verein von den Projektträgerinnen bis Mai 2023 keine Belege angefordert, um die teilweise widersprüchlichen Angaben in deren Verwendungsnachweisen aufzuklären. Die UBRA forderte Mittel von einzelnen Projektträgerinnen erst zurück, nachdem das Ressort im Jahr 2023 den Verwendungsnachweis der UBRA für das Jahr 2021 vertieft geprüft hatte.
- 220 Wegen der Verzögerungen beim Abschluss der Weiterleitungsverträge berief sich der Verein darauf, er habe die Förderbescheide des Ressorts verspätet erhalten und auch manche Projektträgerinnen hätten nur zögerlich reagiert. Zudem seien Verzögerungen dadurch entstanden, dass in einem Einzelfall individuelle Vertragsinhalte ausgehandelt worden seien und in anderen Fällen

die Unterzeichnung der Verträge länger gedauert habe. Zu den verzögerten Mittelweiterleitungen verwies er für das Jahr 2021 auf die pandemische Situation. Den Projekten wäre dadurch kein Schaden entstanden. Widersprüche in den Verwendungsnachweisen hätte er nicht erkennen müssen und auf eine Belegprüfung habe er verzichtet, weil letztlich das Ressort die Verwendungsnachweise geprüft hätte. Das Ressort verwies im Zusammenhang mit den aufgezeigten Verzögerungen auf Anlaufschwierigkeiten.

- 221 Der Rechnungshof hat die Verzögerungen bei der Abwicklung der Projektförderung kritisiert. Da Forschungseinrichtungen und die Universität neues Personal für ein Projekt erst verpflichten dürfen, wenn eine Finanzierungszusage vorliegt, führen verzögerte Zusagen zu einem späteren Projektbeginn. Ohnehin nimmt das Verfahren zur Gewinnung und Einstellung von Personal üblicherweise mehrere Monate in Anspruch. Zudem führen verzögerte Vertragschlüsse regelmäßig zu administrativem Mehraufwand, z. B. durch erforderliche Umbuchungen. Außerdem ist es insbesondere in Zuwendungsjahren, in denen die Forschungseinrichtungen weniger Mittel erhalten, als ihnen zu Projektbeginn in Aussicht gestellt wurden, notwendig, die Weiterleitungsverträge zeitnah zu Beginn des Förderjahres zu schließen, damit sich die Institute möglichst frühzeitig auf eine Mittelreduzierung einstellen können.
- 222 Nach Abschluss der Verträge darf sich auch die Auszahlung der Mittel an die Projektträgerinnen nicht durch die Zwischenschaltung der UBRA unnötig verzögern. Es ist unwirtschaftlich, an die UBRA ausgezahlte Projektmittel erst nach Wochen den Projektträgerinnen zuzuleiten, statt sie unverzüglich für die Forschungsprojekte zur Verfügung zu stellen, für die sie bestimmt sind. Der Verein ist verpflichtet, im Rahmen seines Verwendungsnachweises widerspruchsfreie Unterlagen beim Ressort einzureichen. Hierzu gehört es, widersprüchliche Dokumentationen der Projektmittel aufzuklären.
- 223 Der Rechnungshof hat das Ressort daher aufgefordert, darauf hinzuwirken, dass die einzelnen Schritte der Projektabwicklung zeitnah vorgenommen werden. Dazu gehört es auch, Rückforderungsansprüche umgehend geltend zu machen.

4 Überblick über die Gesamtaufwendungen des AICHC

- 224 Das Ressort hat keinen Überblick über die Gesamtaufwendungen, die mit dem Projekt AICHC zusammenhängen. Neben der Projektförderung erhält das AICHC weitere Leistungen, deren Kosten es nicht zu tragen hat. So ist die Stelle der Geschäftsführung des Vereins mit vielen Tätigkeiten für das AICHC an der Universität angesiedelt und von ihr aus Landesmitteln finanziert, ohne



dass sich die Universität diese Kosten von der UBRA erstatten ließe. Zudem überließ die Universität dem Projektpersonal des AICHC unentgeltlich ihre Räumlichkeiten. Sie ist allerdings von den Mitgliedsbeiträgen für den Verein befreit. Außerdem werden über das Projekt Kosten abgerechnet, die für den Betrieb des Vereins anfallen. Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, sämtliche Kosten der Projektdurchführung zu ermitteln und in die Erfolgskontrolle einzubeziehen.

- 225 Die UBRA hat mitgeteilt, sie habe zwischenzeitlich einen Mietvertrag mit der Universität abgeschlossen. Das Ressort hat zugesagt, im weiteren Projektverlauf die Kosten und den Nutzen des AICHC transparent darzustellen.

5 Darstellung im Zuwendungsbericht

- 226 Die Zuwendungen, die das Ressort dem Verein zur Finanzierung der Projekte gewährt, werden im Zuwendungsbericht des Landes zutreffend als Förderungen der UBRA ausgewiesen. Da die UBRA aber fast die gesamte Zuwendungssumme an die Universität und die beteiligten Forschungseinrichtungen weiterleitet, ergibt sich aus dem Zuwendungsbericht kein den tatsächlichen Umständen entsprechendes Bild. Im Ergebnis erhalten nämlich die Forschungseinrichtungen und die Universität erheblich mehr Landesmittel als aus dem Bericht erkennbar wäre.
- 227 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, für eine den tatsächlichen Umständen entsprechende, transparente Darstellung im Zuwendungsbericht zu sorgen. Das Ressort hat zugesagt, mit dem Senator für Finanzen eine transparentere Darstellung im Bericht abzusprechen.



Wissenschaft

Maßnahmen zur Deckung des Lehrkräftebedarfs im Fach Sport

Ohne aktualisierte Bedarfsermittlung fehlte eine wesentliche Grundlage bei der Planung des wieder einzurichtenden Studiengangs Sport für das Lehramt.

Mit der derzeit vorgesehenen Zahl an Studienplätzen kann zeitnah der Bedarf Bremens an Lehrkräften im Fach Sport nicht gedeckt werden.

1 Studiengang Sport für das Lehramt

- 228 Aufgrund von Einsparvorgaben des Landes beschloss der Akademische Senat der Universität Bremen (Universität) im Jahr 2008, keine neuen Studierenden mehr im Studiengang Sport für das Lehramt aufzunehmen. Einen Bedarf, Sportlehrerinnen und Sportlehrer in Bremen auszubilden, sah das Wissenschaftsressort zu diesem Zeitpunkt auf längere Sicht nicht. Im Studienjahr 2013/2014 beendeten die letzten Sportstudierenden für das Lehramt ihre Ausbildung.
- 229 Im Jahr 2017 thematisierte das Bildungsressort den Lehrkräftemangel u. a. im Fach Sport. Um dem allgemeinen Lehrkräftemangel entgegenzuwirken, wurde neben anderen Maßnahmen im März 2018 ein universitäres Seiteneinstiegsprogramm entwickelt. Beabsichtigt war, hierüber auch zusätzliche Sportlehrkräfte zu gewinnen. Anfang 2019 beschloss der Senat zudem, die Ausbildung für das Lehramt Sport für Grundschulen, Oberschulen und Gymnasien an der Universität wieder aufzunehmen.

2 Seiteneinstieg

- 230 Im März 2018 stimmte die Universität mit dem Bildungsressort und dem Landesinstitut für Schule (LIS) die Rahmenbedingungen für den sog. Seiteneinstieg U ab, mit dem zusätzliche Lehrkräfte in verschiedenen Fächern gewonnen werden sollten. Zugangsvoraussetzung für die als „Lehrkräfte in Ausbildung“ einzustellenden Teilnehmenden war u. a. ein abgeschlossenes wissenschaftliches Hochschulstudium in einem ausgewiesenen schulspezifischen Bedarfsfach. Die auszubildenden Lehrkräfte sollten in diesem Fach an einer Schule unterrichten, berufsbegleitend eine Ausbildung am LIS absolvieren und parallel dazu ein zweites Schulfach studieren. Da es an der Universität keinen Studiengang Sport gab, konnten über den Seiteneinstieg U zusätzliche Sportlehrkräfte nur gewonnen werden, wenn die betreffenden Personen bereits ein außerschulisches Sportstudium abgeschlossen hatten. Hinzu kam, dass

Studierenden im Lehramt für weiterführende Schulen als Zweitstudienfächer lediglich wenig nachgefragte Fächer wie Physik oder Musik offenstanden. Das Zweitfach für Grundschulen konnten Bremer Seiteneinsteiger zudem nur auf der Grundlage einer Kooperationsvereinbarung an der TU Chemnitz studieren. Grund für beides war, dass an der Universität Bremen keine zusätzlichen Lehrkapazitäten zur Verfügung gestellt wurden.

- 231 Der Seiteneinstieg U war daher nicht geeignet, um die Anzahl von Sportlehrkräften nennenswert zu erhöhen. Tatsächlich wurden seit dem Wintersemester 2019/2020 bis zum Jahr 2023 lediglich zwei Lehrkräfte für Sport an Grundschulen und drei für Gymnasien und Oberschulen ausgebildet.
- 232 Die Universität und das Bildungsressort haben sich der Bewertung des Rechnungshofs angeschlossen, dass die Rahmenbedingungen des Seiteneinstiegs U für Studierende ungünstig waren. Das Bildungsressort hat mitgeteilt, inzwischen sei das Programm „back to school“ entwickelt worden. Dieses führe zwar nicht zu einer Lehramtsqualifikation, aber zu einer Lehrbefähigung in einem Fach. Das Programm werde ausgesprochen gut angenommen.
- 233 Auch das neue Konzept kann in Bezug auf die Ausbildung von Sportlehrkräften nur Personen ansprechen, die bereits ein Sportstudium absolviert haben. Zur Deckung des Bedarfs an Sportlehrenden dürfte daher auch dieses Seiteneinstiegsprogramm kaum beitragen.

3 Studienplatzbedarfe in den neuen Studienfächern

- 234 Das Wissenschaftsressort bat die Universität im April 2019, die Einrichtung des Studienfachs Sport für das Lehramt an Grundschulen, Gymnasien und Oberschulen zu planen. Zuvor hatte das Bildungsressort der Deputation für Kinder und Bildung im Februar 2019 Prognosedaten zu den Bedarfen an Lehrkräften, u. a. im Unterrichtsfach Sport vorgelegt. Benötigt wurden danach bis zum Jahr 2023 nahezu 300 Sportlehrkräfte.
- 235 Eine Senatsmitteilung aus dem Oktober 2021 prognostizierte einen Ersatz- und Zusatzbedarf von 142 Sportlehrkräften bis zum Jahr 2031. Anlässlich der Prüfung durch den Rechnungshof teilte das Bildungsressort im Sommer 2023 mit, die im Oktober 2021 bereits fehlende Anzahl von Lehrkräften sei bei der Prognose des Senats nicht berücksichtigt worden. Die Angabe des Bildungsressorts lässt den Rückschluss zu, dass die Bedarfe höher liegen, als vom Senat mitgeteilt. Eine Bedarfsanfrage der Universität bei den Schulämtern im Januar 2022 blieb unbeantwortet, sodass es letztlich keine aktuelle Zahl zum mittel- und langfristigen Bedarf an Lehrkräften im Fach Sport in den Schulen Bremens gab.



- 236 Das von der Universität im Frühjahr 2022 vorgelegte Rahmenkonzept für die Sportstudienfächer orientierte sich am Umfang der vom Wissenschaftsressort dafür eingeplanten Mittel. Es sah für die Ausbildung im Lehramt Sport eine jährliche Aufnahmekapazität für 60 Bachelorstudierende ab Oktober 2024 und 49 Masterstudierende ab Oktober 2027 vor. Damit würden unter Berücksichtigung der von der Universität zugrunde gelegten hohen Erfolgsquote nach der Mindeststudiendauer von fünf Jahren für das Bachelor- und Masterstudium rechnerisch jährlich 41 Lehrkräfte im Fach Sport zur Verfügung stehen, davon 20 für das Lehramt an Grundschulen sowie 21 für das Lehramt an Gymnasien und Oberschulen. Vor der Schließung des bisherigen Studiengangs hatte die Universität mehr als dreimal so viele Sportlehrende ausgebildet.
- 237 Mit den 2022 erwogenen Ausbildungskapazitäten würde selbst bei planmäßigen Studienverläufen der im Jahr 2019 ursprünglich prognostizierte Bedarf von knapp 300 Lehrkräften im Fach Sport rechnerisch erst im Jahr 2036 gedeckt werden können. Es wird daher nicht möglich sein, die mittelfristig in Bremen erforderlichen Lehrkräfte im Fach Sport in ausreichender Anzahl selbst auszubilden. Zu berücksichtigen ist außerdem, dass die Erfolgsquote geringer sein kann als von der Universität angenommen.
- 238 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass der Bedarf an Studienplätzen für künftig an Grundschulen und an weiterführenden Schulen benötigte Sportlehrkräfte nicht belastbar ermittelt wurde. Der wiederaufzunehmende Studiengang wird allenfalls mittelfristig sowie nicht in ausreichendem Maße dazu beitragen, Sportlehrkräfte auszubilden. Er hat gefordert, hier umgehend den aktuellen Bedarf zu ermitteln.
- 239 Das Wissenschaftsressort hat darauf hingewiesen, eine am aktuellen Bedarf ausgerichtete Ausbildung von Sportlehrkräften sei von ausreichenden Haushaltsmitteln abhängig, könne aber ohnehin nicht die einzige Maßnahme des Senats zur Gewinnung von Sportfachpersonal sein. Denkbar und erforderlich seien zusätzliche Steuerungsmaßnahmen des Bildungsressorts beim Einsatz des Sportlehrpersonals, um den Sportunterricht an den Schulen zu gewährleisten.
- 240 Der Rechnungshof bleibt bei seiner Forderung, die Bedarfe zu ermitteln. Dabei sind auch die Steuerungsmaßnahmen des Bildungsressorts zum effektiven Einsatz der Sportlehrkräfte und alternative Möglichkeiten zur Gewinnung von Sportlehrkräften zu berücksichtigen. Sollte sich danach ein erheblicher Mehrbedarf an Ausbildungskapazitäten ergeben, wäre der erforderliche finanzielle Aufwand für zusätzliche Studienplätze festzustellen und sodann zu entscheiden, in welchem Umfang zusätzliche Studienplätze geschaffen werden sollen.

4 Zeitplanung

- 241 Die Ausgangsbedingungen zur Wiederaufnahme des Sportstudiengangs waren der Universität und dem Wissenschaftsressort bekannt, insbesondere die der Universität inzwischen fehlende sportfachliche Kompetenz und die maroden Sportstätten. Deren Sanierungsbedarf war schon im Jahr 2018 mit etwa 15,7 Mio. € beziffert worden. Trotzdem weckten Universität und Ressort lange Zeit unrealistische Erwartungen hinsichtlich des Zeitpunkts, zu dem der neue Studiengang Sport hätte beginnen können. Nachdem sich die im Januar 2018 ursprünglich vorgesehene Wiederaufnahme des Sportstudiums zum Wintersemester 2018/2019 schnell als nicht umsetzbar erwiesen hatte, wurde im Dezember 2021 ein Start zum Wintersemester 2023/2024 erwartet. Allerdings konnten die von der Universität für die Planung beauftragten externen Fachleute pandemiebedingt ihre Arbeit erst später aufnehmen. Zudem musste geklärt werden, wie die Sportstätten zur Nutzung in Stand zu setzen waren. Uneinigkeit in Finanzierungsfragen führte zu weiteren Verzögerungen. Angesichts der benötigten und noch nicht besetzten Stellen für den Sportstudiengang erscheint es nicht ausgeschlossen, dass sich auch der nunmehr in Aussicht gestellte Startzeitpunkt zum Wintersemester 2024/2025 nicht halten lässt.
- 242 Der Rechnungshof hat das Wissenschaftsressort und die Universität aufgefordert, zu berücksichtigende Umstände so umfassend in die Planung einzu beziehen, dass Zielsetzungen realistisch sind und letztlich ohne großen Zeitverzug verwirklicht werden können. Die Universität und das Ressort haben sich dazu nicht geäußert.

5 Planung laufender Kosten

- 243 Nach einer ersten Schätzung aus dem Jahr 2018 sollten die Personal- und Sachkosten für den neuen Studiengang bei ungefähr 1 Mio. € pro Jahr liegen. Im September 2022 wurden die laufenden Betriebs- und Funktionserhaltungskosten für die bestehenden Sportstätten auf rd. 700 T€ pro Jahr geschätzt.
- 244 Die für die Planung des Studiengangs einbezogenen externen Fachleute hatten im Jahr 2021 die ursprüngliche Personalplanung aufgrund der Gruppengröße Studierender in den einzelnen Studienmodulen nicht für realistisch gehalten. Die daraufhin angepasste Personalplanung führte bis Mai 2023 zu einer erhöhten Kostenschätzung für das Personal des Studiengangs auf etwa 2 Mio. € pro Jahr. Erstmals bezog die Universität auch Kosten für zusätzlich benötigte personelle Kapazitäten in den Erziehungswissenschaften ein. Personalbezogene Sachkosten sowie Lehrveranstaltungsstunden in Zweitfächern



berücksichtigte diese Kostenschätzung aber immer noch nicht. Der Rechnungshof hat Ressort und Universität aufgefordert, nunmehr zeitnah die mit der Einführung des Studiengangs verbundenen Kosten vollständig zu ermitteln.

- 245 Im Dezember 2023 legte die Universität daraufhin eine aktualisierte Kostenschätzung vor. Danach belaufen sich die jährlichen Kosten - einschließlich personalbezogener Sachkosten sowie Lehrveranstaltungsstunden in Zweitfächern - ab dem Jahr 2025 auf mehr als 3 Mio. €. Nicht enthalten sind in dieser Berechnung die Betriebs- und Funktionserhaltungskosten für die Sportstätten, die mindestens bis zur geplanten Fertigstellung des Neubaus im Jahr 2027 anfallen werden. Zudem wären ab Fertigstellung des Neubaus auch dessen laufende Kosten zu berücksichtigen.
- 246 Der Rechnungshof erwartet, dass sämtliche Kosten in die Kostenberechnung einbezogen werden, damit der Finanzbedarf der Einrichtung des Studiengangs insbesondere auch vor dem Hintergrund der noch ausstehenden Ermittlung des tatsächlichen Ausbildungsbedarfs realistisch geplant werden kann.

6 Entscheidung für den Neubau

- 247 Das Wissenschaftsressort entschied auf Grundlage einer Machbarkeitsstudie aus Oktober 2021, einen Sportstättenneubau errichten zu lassen. In der Studie waren zwei Varianten untersucht worden. Variante 1 sah die Sanierung des Sportturms im Umfang von ungefähr 12.500 m² einschließlich nicht für die Sportfächer benötigter Büroflächen vor und Variante 2 betrachtete den Sportstättenneubau mit einer Fläche von etwa 4.400 m² allein für den Sportstudiengang.
- 248 Der Rechnungshof hat gerügt, dass die Entscheidung für den Neubau auf der Grundlage dieser Machbarkeitsstudie getroffen wurde, obwohl die darin betrachteten Varianten nicht miteinander vergleichbar waren.
- 249 Ressort und Universität haben den Variantenvergleich als Grundlage der Entscheidung für den Neubau für zielführend erachtet. Büroräume und Sportflächen im Sportturm seien miteinander verzahnt und eine Sanierung der Sportstätten ohne Büroräume sei nicht in Frage gekommen. Um ein zutreffendes Bild über die zu erwartenden Kosten zu erhalten, hätten daher sämtliche mit der Sanierung verbundenen Kosten dargestellt werden müssen. In der Neubauvariante sei die Fläche bedarfsgerecht für den Studiengang sowie für die Schul- und Vereinsnutzung ermittelt worden.
- 250 Diese Argumentation überzeugt nicht. Um die beiden Varianten miteinander vergleichen zu können, hätten bei einer geplanten Fortsetzung der Nutzung



der Büroflächen im Sportturm die Kosten für die erforderlichen Büroflächen auch in die Bewertung der Neubauvariante einfließen müssen. Alternativ wäre hinsichtlich der Sanierung des Sportturms zumindest überschlägig zwischen den Kosten für die Sportflächen und den nur für die Büroflächen anfallenden Sanierungskosten zu trennen gewesen, um eine geeignete Grundlage für einen Vergleich mit dem Neubau zu haben.

Verfahren zur Feststellung einer Behinderung

Ohne eine Personalbedarfsberechnung lässt sich nicht ermitteln, wieviel ärztliches Personal notwendig ist, um Verfahren zur Feststellung einer Behinderung in angemessener Zeit zu bearbeiten.

Durch den verstärkten Einsatz externer Gutachterinnen und Gutachter können Bearbeitungsrückstände abgebaut werden.

1 Grundlagen des Verfahrens

- 251 Nach § 2 Sozialgesetzbuch (SGB) IX - Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen - gelten Menschen als behindert, wenn ihre körperlichen, seelischen, geistigen oder Sinnesbeeinträchtigungen sie in der Wechselwirkung mit weiteren Umständen für länger als sechs Monate an der gleichberechtigten gesellschaftlichen Teilhabe hindern. Bei der zuständigen Behörde kann beantragt werden, das Vorliegen einer Behinderung sowie den Grad der Behinderung (GdB) festzustellen. Liegt er bei mindestens 50, werden Menschen als schwerbehindert eingestuft, und es kann ein Schwerbehindertenausweis ausgestellt werden.
- 252 Behinderte Menschen können - abhängig vom GdB - unterschiedliche Nachteilsausgleiche in Anspruch nehmen, z. B. Steuerfreibeträge oder Eintrittsermäßigungen. Erwerbstätige Schwerbehinderte stehen zudem unter einem besonderen Kündigungsschutz. Neben der erstmaligen Feststellung eines GdB kann auch dessen Neufeststellung beantragt werden, wenn Antragstellende sich auf eine Verschlechterung ihres Gesundheitszustandes berufen.
- 253 Zuständig für die Feststellung einer Behinderung im Land Bremen ist das Amt für Versorgung und Integration Bremen (AVIB). Fach- und Rechtsaufsicht liegen bei der Senatorin für Arbeit, Soziales, Jugend und Integration (Ressort). Im Zeitraum von 2020 bis 2022 wurden beim AVIB durchschnittlich etwa 4.900 Erst- und knapp 4.400 Neufeststellungsanträge pro Jahr gestellt.
- 254 Das AVIB verfolgt das Ziel einer durchschnittlichen Bearbeitungszeit von vier Monaten für das Feststellungsverfahren. Hatten die durchschnittlichen Bearbeitungszeiten im Jahr 2021 noch bei etwa sechs Monaten gelegen, stiegen sie im Jahr 2022 auf gut elf Monate an. Lediglich die Anträge Erwerbstätiger und Karzinomerkrankter bearbeitete das AVIB wegen gesetzlicher Fristen

bzw. besonderer Eilbedürftigkeit in der Regel in wenigen Wochen. Die langen Bearbeitungszeiten bei der Feststellung einer Behinderung führten dazu, dass die Berechtigten Nachteilsausgleiche erst verspätet in Anspruch nehmen konnten.

2 Ärztlicher Dienst

- 255 Die Feststellung einer Behinderung und die Bestimmung des GdB erfordern grundsätzlich eine medizinische Stellungnahme durch den ärztlichen Dienst des AVIB. Dessen Bewertung ist Grundlage für den Feststellungsbescheid, der die Ausstellung eines Schwerbehindertenausweises rechtfertigen kann.
- 256 Als Gründe für die stark angestiegenen Bearbeitungszeiten führte das AVIB insbesondere anhaltende personelle Engpässe im ärztlichen Dienst an. Aufgrund des bundesweiten Fachkräftemangels bei ärztlichem Personal hätten Stellen über mehrere Jahre nicht oder nur sehr zeitverzögert wiederbesetzt werden können.
- 257 Der ärztliche Dienst des AVIB ist neben der Begutachtung im Verfahren zur Feststellung einer Behinderung nach dem SGB IX zuständig für medizinische Stellungnahmen aus weiteren Rechtsgebieten, u. a. für das Soziale Entschädigungsrecht. Gesetzliche Änderungen haben die Aufgaben des ärztlichen Dienstes seit Januar 2024 erweitert.
- 258 Alle Aufgabenfelder werden durch die Beschäftigten des ärztlichen Dienstes gemeinsam abgedeckt. Es gibt keine interne Geschäftsverteilung, die mit der Festlegung bestimmter Personalkapazitäten für einzelne Aufgaben einherginge.
- 259 Abgesehen von dem erklärten Ziel einer durchschnittlichen Bearbeitungszeit von vier Monaten fehlen im AVIB für Schwerbehindertenangelegenheiten realistisch zu erreichende Zielindikatoren sowie eine verbindliche Prioritäten- und Rahmensetzung bezogen auf die unterschiedlichen Aufgaben des ärztlichen Dienstes. Das AVIB erstellt zwar monatliche Controllingberichte über die Bearbeitungszeiten sowie Erledigungszahlen im Feststellungsverfahren für das Ressort und ist mit ihm darüber im Austausch. Eine interne Steuerung der Arbeit des ärztlichen Dienstes folgt daraus jedoch nicht.
- 260 Ob die vom ärztlichen Dienst im Verfahren zur Feststellung einer Behinderung bislang erledigte Arbeitsmenge, auch in Verbindung mit seinen weiteren Aufgaben, als angemessen zu bewerten gewesen wäre, überprüfte bisher weder das Ressort noch das AVIB im Rahmen einer Organisationsuntersuchung. Das AVIB nahm bezüglich der Aufgaben des ärztlichen Dienstes insbesondere keine Personalbedarfsberechnungen vor. Auch hinsichtlich der seit Januar 2024 erweiterten Aufgaben schätzte es den Personalbedarf nur überschlägig.



- 261 Es lässt sich daher nicht belastbar feststellen, welcher Personalbestand im ärztlichen Dienst erforderlich wäre, um die von Ressort und AVIB als angemessen erachtete Bearbeitungszeit von durchschnittlich vier Monaten im Feststellungsverfahren nach dem SGB IX zu erreichen. Gerade bei einer wegen personeller Engpässe eingeschränkten Aufgabenwahrnehmung können systematische Betrachtungen von Organisationen dabei helfen, Abläufe zu optimieren und Arbeitsprozesse wirtschaftlich zu gestalten.
- 262 Fehlen über den Richtwert für eine durchschnittliche Bearbeitungszeit hinausgehende quantitative und qualitative Zielvorgaben, kann das AVIB die Arbeit des ärztlichen Dienstes nicht bedarfsgerecht organisieren. Angesichts der seit Januar 2024 erweiterten Anforderungen im Sozialen Entschädigungsrecht besteht das Risiko, dass es nicht gelingen wird, in absehbarer Zeit wieder vertretbare Bearbeitungszeiten im Feststellungsverfahren nach dem SGB IX zu erreichen.
- 263 Der Rechnungshof hat Ressort und AVIB aufgefordert, alle Tätigkeiten des ärztlichen Dienstes mittels einer Organisationsuntersuchung zu analysieren und auf dieser Grundlage den benötigten Personalbedarf zu berechnen. Es ist erforderlich, an qualitativen und quantitativen Zielzahlen ausgerichtete Steuerungsinstrumente zu schaffen, um auf lange Bearbeitungsdauern sowie wachsende Bearbeitungsrückstände zeitnah reagieren zu können (s. Tz. 270).
- 264 Das Ressort hat mitgeteilt, die angestrebte Bearbeitungszeit von vier Monaten sei der intern maßgebliche Zielindikator, der durch organisatorische Maßnahmen flankiert würde. So hätten seit Anfang 2022 organisatorische Regelungen im AVIB das Ziel, die Aktenzuleitung an den ärztlichen Dienst auf ein Minimum zu reduzieren. Zudem ermögliche das monatliche Controlling eine Steuerung in diesem Sinne. Ressort und AVIB ständen einer Organisationsuntersuchung zwar grundsätzlich positiv gegenüber, möchten sie vor dem Hintergrund zu erwartender Neueinstellungen im ärztlichen Dienst und der Entwicklungen im Sozialen Entschädigungsrecht aber erst zum Jahreswechsel 2024/2025 in den Blick nehmen. Zudem bezweifle das Ressort, dass eine Organisationsuntersuchung mit Personalbedarfsberechnung die erhofften Ergebnisse bewirke. So lasse sich ein Wert für eine durchschnittliche Bearbeitungszeit je Akte im ärztlichen Dienst kaum ermitteln, weil Umfang und Komplexität der Sachverhalte sowohl im Schwerbehindertenrecht als auch im Sozialen Entschädigungsrecht stark variierten.
- 265 Ob die organisatorischen Maßnahmen zur Entlastung des ärztlichen Dienstes beitragen und inwieweit sich diese Maßnahmen tatsächlich positiv auf die Bearbeitungszeiten auswirken, hat das Ressort bisher nicht belegt. Wie

die monatlichen Controllingberichte zur Steuerung eingesetzt werden, bleibt ebenso unklar. Daher hält der Rechnungshof eine zeitnahe Berechnung des Personalbedarfs für den ärztlichen Dienst sowie eine an Zielen orientierte interne Steuerung der unterschiedlichen Aufgaben nach wie vor für unabdingbar, um den organisatorischen und rechtlichen Herausforderungen begegnen sowie absehbar angemessene Bearbeitungszeiten erreichen zu können. Er weist darauf hin, dass es auch komplexe und stark variierende Sachverhalte erlauben, durchschnittliche Bearbeitungszeiten zu ermitteln, wenn ein hinreichend langer Zeitraum gewählt und eine ausreichende Anzahl von Akten berücksichtigt werden.

3 Begutachtungen in Schwerbehindertenangelegenheiten

- 266 Um die Vorgangsbearbeitung zu beschleunigen, setzt das AVIB seit Anfang 2022 u. a. bereits für andere Versorgungsämter tätige Ärztinnen und Ärzte als Außengutachterinnen sowie -gutachter ein. Sie bearbeiten auf der Grundlage von Werkverträgen ausschließlich Erst- und Neufeststellungsanträge in Schwerbehindertenangelegenheiten und erledigten bis Ende August 2023 monatlich im Schnitt etwa 460 Anträge. Die durchschnittliche Bearbeitungsdauer konnte so auf neun Monate verkürzt werden. Das eigentliche Ziel einer Bearbeitungsdauer von durchschnittlich vier Monaten wurde jedoch nicht erreicht.
- 267 Die externen Kräfte werden angelehnt an das Justizvergütungs- und -entschädigungsgesetz bezahlt. Der Bemessung ihres Honorars liegt die Annahme eines Zeitaufwands von etwa 15 Minuten für eine ärztliche Stellungnahme in Erst- und Neufeststellungsverfahren zugrunde.
- 268 Der Senator für Finanzen nimmt für Tarifbeschäftigte im ärztlichen Dienst des AVIB eine jährliche Arbeitszeit von 1.740 Stunden an. Die kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement empfiehlt, diesen Ansatz um einen pauschalen Zeitbedarf für personenbezogene Verlust- und Erholungszeiten in Höhe von 10 % zu reduzieren. So ergibt sich eine Netto-Arbeitszeit für Tarifbeschäftigte von 1.566 Arbeitsstunden. Mit einem solchen Zeitaufwand könnten von einer Vollzeitkraft rein rechnerisch jährlich etwa 6.260 Erst- und Neufeststellungsanträge in Schwerbehindertenangelegenheiten (ohne die zeitaufwändigeren Widerspruchs- und Klageverfahren) bearbeitet werden.
- 269 Bei gleichbleibenden Erledigungszahlen der externen Kräfte von etwa 460 Anträgen monatlich und damit etwa 5.520 Anträgen jährlich könnte demnach rein rechnerisch bereits die Kapazität einer Vollzeitkraft im ärztlichen Dienst gemeinsam mit den externen Kräften jährlich etwa 11.800 Gutachten (ohne Widerspruchs- und Klageverfahren) erstellen. Dieser Wert übersteigt die



bisher durchschnittlich eingegangenen 9.300 Erst- und Neufeststellungsanträge pro Jahr (s. Tz. 253) deutlich. Auch diese rein rechnerische Annahme möglicher Erledigungszahlen wäre im Rahmen einer Personalbedarfsberechnung einzubeziehen.

- 270 Der Rechnungshof hat dem AVIB empfohlen, als kurzfristige Maßnahme verstärkt externe Gutachterinnen und Gutachter einzusetzen, um die Arbeitsrückstände abzubauen. Zudem wäre im Rahmen einer Aufgabenkritik zu prüfen, ob die gutachterlichen Tätigkeiten in einfach gelagerten Fällen in einem deutlich erhöhten Umfang oder in Gänze dauerhaft durch externe Gutachterinnen und Gutachter wahrgenommen werden können.
- 271 Das Ressort hat erwidert, die Zahl der externen Kräfte deutlich zu steigern, sei nicht realistisch, weil alle Bundesländer Außengutachterinnen und -gutachter einsetzen und sich auch hier der ärztliche Fachkräftemangel niederschlägt. Daneben nehme deren Einarbeitung und Betreuung zeitliche und personelle Kapazitäten in Anspruch.
- 272 Der Rechnungshof schlägt dem Ressort vor, sich dafür einzusetzen, einen länderübergreifenden Pool externer Kräfte aufzubauen, um Synergieeffekte z. B. im Bereich der Einarbeitung und Betreuung zu erzeugen. Zudem regt er an, die Gewinnung externer Kräfte durch weitere Maßnahmen zu unterstützen, etwa durch öffentliche Ausschreibungen und Kontaktaufnahmen zu Ärztekammern.



Klimaschutz, Umwelt, Mobilität, Stadtentwicklung und Wohnungsbau

Erfolgskontrollen und Kosten von Förderprogrammen

Der Erfolg von Förderprogrammen ist vielfach nicht belegt, auch weil Vorgaben für Erfolgskontrollen unbeachtet bleiben.

Kosten für die Durchführung der Förderprogramme sind häufig nicht annähernd bekannt, sodass die Wirtschaftlichkeit der Förderungen nicht bewertet werden kann.

1 Zuwendungen aufgrund von Förderprogrammen

- 273 Das Land und die Stadtgemeinde Bremen gewähren Zuwendungen, um Maßnahmen von erheblichem öffentlichen Interesse zu fördern, die ohne Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang durchgeführt werden könnten. Nach den Zuwendungsberichten zahlte die Senatorin für Klimaschutz, Umwelt, Mobilität, Stadtentwicklung und Wohnungsbau (Ressort) in den Jahren 2019 bis 2021 Mittel in Höhe von etwa 95 Mio. € aus.
- 274 Der Rechnungshof prüfte in den Geschäftsbereichen des Ressorts für die Jahre 2019 bis 2022 bei 27 Förderprogrammen, wie Richtlinien erstellt und fortgeschrieben sowie Erfolgskontrollen geplant und durchgeführt wurden, um einen wirtschaftlichen Einsatz von Zuwendungen sicherzustellen. Die geprüften Geschäftsbereiche sind seit dem 5. Juli 2023 der Senatorin für Bau, Mobilität und Stadtentwicklung (Bauressort) sowie der Senatorin für Umwelt, Klima und Wissenschaft (Umweltressort) zugeordnet. Fördergegenstände waren u. a. Dachbegrünungen, Flächenentsiegelungen, Projekte zur Umweltforschung sowie der Neubau und der Erhalt von sozialem Mietwohnraum.

2 Planung und Konzeption von Förderprogrammen

- 275 Wenn die Verwaltung Förderprogramme plant, ist ein Förderkonzept zu erstellen, in dem festgelegt wird, was mit der Förderung in welchem Zeitraum, in welcher Art und Weise, mit welchen Mitteln und mit welchem Verwaltungsaufwand erreicht werden soll. Dazu müssen u. a. der Ausgangszustand analysiert, eindeutige Förderziele bestimmt sowie der Förderbedarf ermittelt werden. Um messen und bewerten zu können, ob Ziele erreicht werden, sind Kennzahlen festzulegen, d. h. Kriterien für die Erfolgskontrolle wie Maßeinheiten, Messgrößen und Zeitpunkte.

- 276 Bei mehr als der Hälfte der Programme belegte das Ressort nicht, dass es den jeweiligen Ausgangszustand analysiert und inwieweit es den Förderbedarf nach Art und Umfang ermittelt hätte. Zu acht Programmen bestimmte es den Förderbedarf nicht hinreichend. Außerdem schuf es nur in wenigen Fällen die Voraussetzungen dafür, den Erfolg der Förderprogramme sachgerecht messen zu können. Bei zwölf Programmen wurden keine Kennzahlen festgelegt. Zu den übrigen Programmen gab das Ressort zwar Kennzahlen an, doch bestimmte es nur wenige davon vollständig nach Maßeinheit, Messgröße und Zeitpunkt. Teilweise wurden Kennzahlen angegeben, die in keinem Zusammenhang mit den Förderzielen standen. Mehrfach reduzierte das Ressort Kennzahlen auf zählbare Anträge oder eingesetzte Fördermittel und erhob damit die Förderung selbst zum Ziel.
- 277 Der Rechnungshof hat das Bau- und das Umweltressort aufgefordert, künftig anforderungsgerechte Förderkonzepte zu erstellen und dabei Grundlagen für Erfolgskontrollen zu schaffen. Messbare Ziele sowie daraus abgeleitete Kennzahlen sind bereits in der Planungsphase konkret zu benennen. Zudem hat er empfohlen, Förderziele nach einheitlichen Standards zu bestimmen und regelmäßig zu überprüfen, ob diese Standards eingehalten werden.
- 278 Das Bau- und das Umweltressort haben das zugesagt. Sie beabsichtigen, ressortweite Standards einzuführen und diese zentral zu überwachen.

3 Wirtschaftlichkeit

3.1 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

- 279 Das Handeln der Verwaltung muss wirtschaftlich sein. Dieser Grundsatz gilt für alle finanzwirksamen Maßnahmen, zu denen auch Förderprogramme zählen. Um die wirtschaftlichste Maßnahme bestimmen zu können, hat die Verwaltung nach § 7 LHO die Wirtschaftlichkeit bei der Abwägung verschiedener Alternativen angemessen zu untersuchen.
- 280 Die wenigen vom Ressort als Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vorgelegten Unterlagen entsprachen nicht den haushaltsrechtlichen Anforderungen. Insbesondere mangelte es ihnen an Kostenberechnungen sowie an einer Abwägung von Alternativen. Zu zwei Programmen gab das Ressort an, es wäre nicht möglich, deren Wirtschaftlichkeit zu untersuchen. Zu einem weiteren Fall äußerte es, die Wirtschaftlichkeit wäre nur nachrangig zu betrachten.
- 281 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Wirtschaftlichkeit von Fördervorhaben vom Ressort nicht oder nur unzureichend untersucht worden war und damit notwendige Informationen über die Effektivität und Effizienz der



Zuwendungen fehlten. Er hat vom Bau- und vom Umweltressort gefordert, hier künftig Abhilfe zu schaffen.

3.2 Erfolgskontrollen

282 Nach den haushaltsrechtlichen Vorschriften hat die Verwaltung bei einem Förderprogramm mit Hilfe von Erfolgskontrollen festzustellen,

- inwieweit angestrebte Programmziele erreicht wurden,
- ob das Förderprogramm geeignet und ursächlich für die Zielerreichung war sowie
- ob das Programm und dessen Durchführung wirtschaftlich waren.

Außerdem müssen Erfolgskontrollen Informationen dazu liefern, ob der Einsatz von Mitteln noch notwendig ist und die Förderung unverändert oder bedarfsgerecht angepasst fortgesetzt werden soll.

283 Bei der weit überwiegenden Anzahl an Förderprogrammen mangelte es an konkreten Regelungen zu Erfolgskontrollen. Hinsichtlich begleitender und abschließender Erfolgskontrollen hielt sich das Ressort weder an die verbindlichen Mindestanforderungen der Landeshaushaltsordnung noch stellte es einen unmittelbaren Bezug zu programmspezifischen Zielen her. Es fehlte insbesondere an differenzierten Vergleichen der Ausgangs- und Zielzustände sowie an Angaben zur Vollzugswirtschaftlichkeit. Die Berichterstattung über den Erfolg von Förderprogrammen orientierte sich weitestgehend am Mittelabfluss und nicht an Zielen sowie Wirkungen.

284 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass vom Ressort über mehrere Jahre Haushaltsmittel ausgegeben wurden, ohne erforderliche Erfolgskontrollen durchzuführen und Planungsmängel (s. Tz. 276) nachträglich zu beheben. Verzichtet die Verwaltung auf solche Kontrollen, geht sie das Risiko unnötiger Ausgaben ein. Auch kann sie nicht aus ihrer Praxiserfahrung lernen. Dies birgt die Gefahr, erforderliche Korrekturen zu unterlassen und am Bedarf sowie an Zielen vorbei zu fördern. Der Rechnungshof hat gefordert, künftig umfassende Erfolgskontrollen vorzunehmen. Das Bau- und das Umweltressort haben dem zugestimmt.

3.3 Durchführungskosten

285 Die Verwaltung hat Förderprogramme so zu gestalten, dass ein möglichst großer Teil der bereitgestellten Haushaltsmittel für die Zuwendungen zur Verfügung steht. Die Darstellung von Durchführungskosten ist insbesondere für

politische Gremien bei der Ausübung ihres Budgetrechts ein wesentlicher Faktor, um die Effektivität und Effizienz eines Förderprogramms bewerten zu können.

- 286 Für kein Programm belegte das Ressort, ob und wie es vor Einführung oder Fortschreibung einer Förderung die Durchführungskosten kalkuliert hatte. Insbesondere konnte das Ressort nicht belegen, ob und wie es den ressorteigenen Personalaufwand ermittelt und fortgeschrieben hatte. Während es sich für eine Vielzahl der Programme im Wesentlichen auf Schätzungen aufgrund von Erfahrungen und Anpassungen im Rahmen von Jahresgesprächen berief, räumte es bei neun Programmen ein, den Personalaufwand nicht ermittelt zu haben.
- 287 Nur zu 15 von 27 Programmen konnte das Ressort Informationen liefern, die es dem Rechnungshof ermöglichten, Durchführungskosten näherungsweise zu bestimmen und in Bezug zu den verausgabten Zuwendungsmitteln zu setzen. Die anhand dieser Ausgaben errechnete Durchführungskostenquote lag bei zwölf Förderprogrammen teilweise weit über 20 %.
- 288 Die Vergütungen, die an Dritte für die Durchführung von Förderprogrammen gezahlt wurden, waren zuweilen nur lückenhaft dokumentiert oder nicht plausibel. Für acht Förderprogramme schloss das Ressort hierzu keine Einzelvereinbarungen ab. Bei sechs Programmen akzeptierte es Vergütungsbedingungen, ohne die Kostenkalkulationen der beliebigen Gesellschaften sorgfältig zu überprüfen.
- 289 Der Rechnungshof hat das Vorgehen des Ressorts beanstandet. Grundsätzlich sind nur Vergütungsbedingungen zu akzeptieren, die den Arbeitsaufwand abbilden. Außerdem muss die Höhe der Vergütung nachvollziehbar dokumentiert sein. Dem Ressort sind Kosten für die Durchführung der Förderprogramme häufig nicht annähernd bekannt. Es ermittelte die Kosten weder durch vorherige Kalkulationen noch hinterfragte es sie im Laufe der Zeit regelmäßig. An der Höhe der Durchführungskosten orientierte Bewertungen von umgesetzten Fördermaßnahmen sind so nicht möglich. Überdies war nicht ersichtlich, dass die Durchführungskosten bei Entscheidungen über das Förderverfahren und die Programmkonzeption berücksichtigt worden waren. Durchführungskostenquoten von über 20 % sind grundsätzlich zu hoch und jedenfalls zu hinterfragen.
- 290 Der Rechnungshof hat das Bau- und das Umweltressort aufgefordert, die Kosten für die Durchführung von Förderprogrammen bei der Entscheidung, ob und wie gefördert wird, künftig zu beachten und den politischen Gremien



transparent darüber zu berichten. Das setzt voraus, die Durchführungskosten regelmäßig zu ermitteln und bei neuen Förderkonzepten mindestens näherungsweise zu bestimmen.

4 Organisation haushaltsrechtlicher Pflichten

- 291 Dienststellen sind verpflichtet, Mindestanforderungen für die Organisation, das Verfahren sowie die Qualität von Förderprogrammen und Erfolgskontrollen festzulegen. Außerdem ist zu überprüfen, ob Fachreferate die festgelegten Standards und haushaltsrechtlichen Vorgaben einhalten.
- 292 Eine vollständige Übersicht über seine Förderprogramme legte das Ressort nicht vor. Sämtliche übermittelten Listen waren lückenhaft oder wiesen andere Finanzierungsinstrumente als Förderprogramme aus.
- 293 Ein zentrales Zuwendungscontrolling sowie einheitliche Vorgaben für die Erstellung und die Durchführung von Förderprogrammen sowie deren haushaltstechnische Umsetzung im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen (HKR) gab es im Ressort nicht. Insbesondere überwachte niemand, ob Förderrichtlinien den haushaltsrechtlichen Vorgaben entsprachen und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sowie Erfolgskontrollen ordnungsgemäß durchgeführt worden waren.
- 294 Der Rechnungshof hat das Bau- und das Umweltressort aufgefordert, entsprechende Organisationsstrukturen und einheitliche Qualitätsstandards zu schaffen. Regelungen und regelmäßige Überprüfungen sollen u. a. dazu beitragen, dass anforderungsgerechte Förderkonzepte erstellt und Richtlinien erlassen werden, welche die Grundlage für aussagekräftige Erfolgskontrollen schaffen. Sie bieten darüber hinaus die Möglichkeit, die Programmdurchführung anhand eines an Zielgrößen orientierten Berichtswesens zu steuern. Eine einheitliche haushaltstechnische Umsetzung von Förderprogrammen im HKR würde zudem eine Auswertung der Förderkosten getrennt nach Ausgaben für Zuwendungen und für Durchführung erheblich vereinfachen und zu mehr Transparenz führen.
- 295 Das Bau- und das Umweltressort haben zugesagt, entsprechende Regelungen und Strukturen zu schaffen.



Wirtschaft

Förderung von Clustern und Netzwerken

Ohne systematische Auswertung von Fördermaßnahmen lässt sich deren Wirksamkeit nicht belegen.

1 Vernetzung von Branchen

- 296 Die Senatorin für Wirtschaft, Häfen und Transformation (Ressort) unterstützt mit verschiedenen Maßnahmen die Vernetzung bremischer Schlüsselbranchen. Dazu zählen die Luft- und Raumfahrt, die maritime Wirtschaft/Logistik, die regenerative Energiewirtschaft/Windenergie, die Automobilindustrie, die Nahrungs- und Genussmittelwirtschaft sowie die Gesundheitswirtschaft. Auch eine Zusammenarbeit bei den sog. Schlüsseltechnologien wird gefördert. Als solche gelten etwa die künstliche Intelligenz, der Leichtbau und die additive Fertigung.
- 297 In den genannten Bereichen bestehen Cluster- und Netzwerkvereine, die ihre Mitglieder zu geeigneten Förder- und Finanzierungsmöglichkeiten beraten, den Standort Bremen vermarkten und zur überregionalen sowie internationalen Vernetzung beitragen. In einigen dieser Vereine ist Bremen Mitglied. Wahrgenommen wird eine solche Mitgliedschaft entweder vom Wirtschaftsressort, von der Wirtschaftsförderung Bremen GmbH (WFB) oder von der Bremerhavener Gesellschaft für Investitionsförderung und Stadtentwicklung mbH (BIS), teilweise aber auch gemeinschaftlich. Dafür zahlt Bremen jährliche Mitgliedsbeiträge zwischen 0,7 T€ und 30 T€.
- 298 Mit dem Cluster- und Netzwerkmanagement sind sechs Personen im Ressort sowie noch weitere in der WFB und in der BIS beschäftigt. Bremen wandte für das Cluster- und Netzwerkmanagement in den Jahren 2019 bis 2021 insgesamt rd. 4 Mio. € aus dem EFRE-Programm auf, das zur Hälfte mit Landesmitteln finanziert wurde. Mit diesen Mitteln organisierten das Ressort und die Wirtschaftsfördergesellschaften Veranstaltungen und Messeauftritte, Öffentlichkeits- und Gremienarbeit sowie Transfer- und Kooperationsprojekte. Zudem bewilligte Bremen einzelnen Cluster- und Netzwerkvereinen Projektförderungen aus Landesmitteln, die sich von 2019 bis 2021 für elf Projekte auf insgesamt rd. 1,7 Mio. € beliefen.

2 Erfolgskontrolle

- 299 Grundlagen der bremischen Innovationspolitik waren bis zum Jahr 2021 das Innovationsprogramm 2020 und die daraus abgeleitete Clusterstrategie 2020 für nachhaltiges Wachstum und Beschäftigung. Nach dem vom Senat im Jahr 2014 beschlossenen EFRE-Programm 2014-2020 hätte neben der Standortentwicklung Bremens die Wirksamkeit von mit EFRE-Mitteln geförderten Maßnahmen des Innovationsprogramms alle zwei Jahre mit einem Monitoringbericht dargestellt werden sollen, für den neben Outputindikatoren auch übergreifende Ergebnis- und Wirkungsindikatoren auszuwerten gewesen wären. Solche Berichte liegen bislang nicht vor. Als Nachfolge beschloss der Senat im Juni 2021 eine Innovationsstrategie Land Bremen 2030, die bisherige innovationspolitische Ansätze aus den Vorgängerprogrammen zusammenführte und erweiterte. Auch das darin vorgesehene Monitoring- und Evaluationssystem ist bislang nicht eingeführt.
- 300 Der Rechnungshof hat gerügt, dass die Innovationsmaßnahmen, welche die Förderung von Clustern und Netzwerken betreffen, nicht systematisch ausgewertet worden waren. Er hat das Ressort aufgefordert, die in Strategiepapieren geplanten Überwachungs- sowie Steuerungsinstrumente nunmehr wie vorgesehen umzusetzen, auch um einen wirtschaftlichen Mitteleinsatz durch messbare Ergebnis- und Wirkungsindikatoren sicherzustellen.
- 301 Das Ressort hat entgegnet, es habe Publikationen und Studien auf Landesebene sowie Monitoringberichte auf Bundes- und EU-Ebene im Blick gehabt. Auf dieser Grundlage sei im Jahr 2018 die bremische Innovationspolitik neu ausgerichtet worden. Wegen des verspäteten Anlaufens des EFRE-Programms 2021-2027 sei ein Monitoringkonzept noch nicht erstellt worden, die Auftragsvergabe aber für Ende 2023, spätestens Anfang 2024 geplant. Es sei vorgesehen, bis Ende 2024 die Datenbasis zu aktualisieren und Anfang 2025 den 1. Monitoringbericht zu erstellen. Ein 2. Monitoringbericht sei für Anfang 2028 mit Datenanalyse bis Ende 2027 beabsichtigt.
- 302 Die Argumentation des Ressorts geht an der Sache vorbei. Die Wirksamkeit der vom Ressort mitfinanzierten Projekte lässt sich nur durch eine systematische Auswertung der konkreten Fördermaßnahmen und deren Ergebnissen nachweisen. Eine solche Auswertung bildet die Grundlage, um über die Fortsetzung von Förderungen entscheiden zu können. Um den Erfolg der Maßnahmen bewerten zu können, ist es dringend geboten, messbare Ergebnis- und Wirkungsindikatoren systematisch, zeitnah und regelmäßig auszuwerten.



3 Gremienbefassung bei Aufträgen an Externe

- 303 Im Juni 2020 beauftragte das Ressort ein Beratungsunternehmen damit, das Innovationssystem des Landes Bremen zu untersuchen und eine Innovationsstrategie 2030 zu erstellen. Obgleich das Auftragsvolumen rd. 140 T€ betrug, verzichtete das Ressort darauf, zuvor die Zustimmung des Haushalts- und Finanzausschusses (HaFA) einzuholen. Dies wäre aber nach den Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung erforderlich gewesen. Für den Folgeauftrag in Höhe von 22 T€ wäre ein Senatsbeschluss einzuholen gewesen. Auch dies unterblieb. Der Rechnungshof hat die haushaltsrechtlichen Verstöße beanstandet.
- 304 Das Ressort hat sich darauf berufen, die externe Expertise wäre europarechtlich geboten gewesen und deshalb auf Grundlage einer gesetzlichen Vorschrift eingeholt worden. Damit hätte nach den Verwaltungsvorschriften zu § 55 LHO ein Ausnahmetatbestand gegriffen. Eine Befassung des HaFA wäre daher nicht erforderlich gewesen. Der Rechnungshof teilt die Auffassung des Ressorts nicht. Die Regelungen der EU-Verordnung zur EFRE-Förderung sehen nicht vor, die für eine solche Förderung inhaltlich relevanten Kriterien durch eine externe Expertise nachweisen zu lassen.
- 305 Das Ressort hat angekündigt, künftig eine Gremienbefassung vorzusehen.

4 Zuwendungen an Cluster- und Netzwerkvereine

4.1 Eigenmittel und Beiträge Dritter

- 306 Bei der Prüfung von Projektförderanträgen hatte sich das Ressort keine betriebswirtschaftlichen Auswertungen der Cluster- und Netzwerkvereine vorlegen lassen. Bei den Bewilligungen der Zuwendungen fehlte ihm sogar der Überblick über die vollständige Einnahmesituation der Antragstellenden, so dass zur Verfügung stehende etwaige Eigenmittel bei einer Reihe von Förderungen nicht hinreichend berücksichtigt wurden. Sofern auch Dritte ein wirtschaftliches Interesse an diesen Projekten hatten, ließ sich den schriftlichen Unterlagen nicht entnehmen, dass das Ressort überprüft hätte, ob die Dritten angemessen hätten beteiligt werden können.
- 307 Nach den haushaltsrechtlichen Vorgaben sind Zuwendungen wirtschaftlich und sparsam zu vergeben. Sie dürfen nur nachrangig zu verfügbaren Eigenmitteln der Zuwendungsempfänger für die Finanzierung von Projektgesamtsummen gewährt werden. Soweit Dritte ein wirtschaftliches Interesse an den geförderten Projekten haben, ist eine entsprechende Finanzierungsbeteiligung an den Projektkosten zu erwägen.

- 308 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, künftig bei der Bearbeitung von Zuwendungsanträgen die haushaltsrechtlichen Vorschriften einzuhalten und die Vorgaben zur Finanzierungsbeteiligung zu beachten.
- 309 Das Ressort hat hierzu ausgeführt, die Höhe des jeweils verfügbaren Eigenanteils sowie eine mögliche Beteiligung Dritter an der Projektfinanzierung würde mit den Antragstellenden bei der Antragsberatung hinreichend erörtert und entsprechend bewertet. Angaben zur Finanzierungszusammensetzung wären zudem Teil der Antragstellung und das Prüfergebnis des Ressorts würde im Antragsprüfvermerk dokumentiert. Damit wäre der Überprüfung der Finanzierungsbeteiligung durch Antragstellende und Dritte Genüge getan. Dennoch werde sich das Ressort künftig in geeigneten Einzelfällen eine betriebswirtschaftliche Auswertung der Antragstellenden vorlegen lassen.
- 310 Der Rechnungshof bleibt bei seiner Kritik. Die Prüfung, ob und in welcher Höhe Zuwendungsempfangende Eigenmittel einsetzen und an den Projekten wirtschaftlich interessierte Dritte Mittel zur Verfügung stellen können, steht nach den Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO nicht zur Wahl und ist zu dokumentieren. Es ist daher stets geboten, sich die Angaben der Antragstellenden zur Finanzierungsbeteiligung belegen zu lassen und das schriftlich festzuhalten. Dies auf Einzelfälle zu beschränken, erfüllt die zuwendungsrechtlichen Vorgaben nicht, zumal das Ressort so nicht in jedem Fall sicherstellen kann, dass die Zuwendungsempfangenden ihre Einnahmen und Ausgaben in klarer Zuordnung zum geförderten Projekt nachvollziehbar belegen und mit eigenen Mitteln zur Deckung der Projektkosten beitragen.

4.2 Zielkennzahlen

- 311 In den Zuwendungsbescheiden zur Cluster- und Netzwerkförderung gab das Ressort keine messbaren Wirkungsziele vor. So wurden zumeist bloße Umsetzungsmaßnahmen als Ziele bezeichnet oder es wurden keine Kennzahlen vereinbart, die für die Erfolgsmessung tatsächlich geeignet gewesen wären. Das Ressort griff nicht einmal die von den antragstellenden Organisationen selbst in ihren Zuwendungsanträgen benannten Wirkungseffekte auf, um Zielkennzahlen festzulegen. Es ist der Meinung, dass weitere Kennzahlen die Erfolgskontrolle nicht maßgeblich verbesserten und zudem die Anforderungen des EFRE-Programms an Outputindikatoren erfüllt wären. Auch fehle es an personellen und finanziellen Ressourcen, um weitere Wirkungsziele festzulegen und zu prüfen.
- 312 Für alle haushaltswirksamen Maßnahmen sind Erfolgskontrollen vorgeschrieben. Damit anhand eines Soll-Ist-Vergleichs Zielerreichung, Wirkung und



Wirtschaftlichkeit einer Förderung beurteilt werden können, ist es erforderlich, bereits im Zuwendungsbescheid das beabsichtigte Wirkungsziel genau zu benennen sowie geeignete und messbare Zielkennzahlen damit zu verknüpfen. Bloße Umsetzungsmaßnahmen zu benennen, genügt dem nicht, weil damit keine Aussagekraft zur Zielerreichung verbunden ist.

- 313 Der Rechnungshof hat das Ressort dazu aufgefordert, künftig bei der Zuwendungsbewilligung messbare Wirkungsziele zu vereinbaren. EFRE-Outputindikatoren vermögen diese Anforderungen nicht zu ersetzen, weil sie nur die Umsetzung und Zielerreichung des EFRE-Programms messen, nicht hingegen die mit der Förderung in Bremen verfolgten Wirkungen.
- 314 Das Ressort hat zugesagt, künftig bei der Zuwendungsbewilligung verstärkt darauf zu achten, geeignete Wirkungskennzahlen festzulegen.

4.3 Sonstige Mängel im Zuwendungsverfahren

- 315 In den Zuwendungsbescheiden fanden sich teilweise unzutreffende Verweise auf anzuwendende Rechtsvorschriften. In Einzelfällen lagen Verwendungsnachweise nicht oder nur unvollständig vor, ohne dass fehlende Unterlagen aktenkundig nachgefordert worden wären. Daneben hatte das Ressort in knapp einem Drittel der Fälle die Verwendungsnachweisprüfung mit erheblicher Verzögerung durchgeführt. In einem dieser Fälle war die Überprüfung nach mehr als zwei Jahren noch nicht abgeschlossen, sodass auch die abschließende Entscheidung über etwaig rückzuzahlende Zuwendungsbeträge ausstand. In weiteren Einzelfällen wurde statt einer vertieften nur eine vereinfachte Verwendungsnachweisprüfung vorgenommen. Das Ressort führte die Verstöße auf Ressourcen- und Kapazitätsengpässe zurück.
- 316 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, bei der Bearbeitung der Zuwendungsverfahren die haushaltsrechtlichen Vorgaben zu beachten und insbesondere die Verwendungsnachweise ohne Verzögerung zu prüfen.
- 317 Das Ressort hat zugesagt, die Verwendungsnachweise mithilfe veränderter administrativer Prozesse und personeller Verstärkung künftig zeitiger und zügiger zu bearbeiten.



Energieverbrauch in Dienststellen

Die für eine Kontrolle und Steuerung von Energieverbräuchen benötigten Daten lagen in mehr als 45 % der bremischen Dienststellen entweder nicht vollständig oder nicht zeitnah vor.

Um den Energieverbrauch von IT-Geräten weiter zu reduzieren und eine nachhaltige Verwertung ausgemusterter Smartphones und Tablets zu gewährleisten, fehlen noch Konzepte.

Der Stromverbrauch von etwa 22.000 teils sehr stromintensiven privat genutzten Elektrogeräten wird aus dem bremischen Haushalt finanziert, ohne dass dies ausreichend geregelt ist.

1 Verbrauchskontrolle

- 318 Mit dem Wissen über Verbrauchswerte ist es möglich, besonders energieintensive Elektrogeräte oder unnötige Energieverbräuche - etwa beim Nutzungsverhalten - zu identifizieren und Einsparmöglichkeiten zu entwickeln. Der Rechnungshof bat 48 Dienststellen, ihm für die Jahre von 2019 bis 2022 die Verbrauchswerte zu Wärme und Strom für ihre Gebäudestandorte zu benennen.
- 319 In 22 und damit in mehr als 45 % der Dienststellen lagen Verbrauchswerte nur unvollständig vor. Auch vorhandene Abrechnungen waren vielfach wenig aussagekräftig, weil sie keine Verbrauchswerte enthielten. Die Entwicklung der Werte über mehrere Jahre hinweg war zudem oft kaum oder gar nicht nachvollziehbar, weil die Unterlagen nur lückenhaft oder nicht zeitnah genug für ein Energiecontrolling vorlagen. Manche Dienststellen erkundigten sich überhaupt erst auf Nachfrage des Rechnungshofs bei Immobilien Bremen (IB) oder der ansonsten für sie zuständigen Abrechnungsstelle nach ihren Verbrauchswerten. In vier Fällen waren daher Verbrauchswerte erst mehr als ein Jahr nach Abschluss des betreffenden Verbrauchsjahrs oder gar nicht vorhanden. In sechs Fällen wurde trotz eines deutlichen Anstiegs der Verbrauchswerte das eigene Nutzungsverhalten nicht hinreichend kritisch hinterfragt.
- 320 Fehlen Verbrauchs- und Abrechnungsdaten ganz oder teilweise oder liegen sie nicht zeitnah vor, kann der Energieverbrauch nicht überwacht werden. Wenn Einsparungsmöglichkeiten nicht erkannt werden können, führt dies zu finanziellen Nachteilen für Bremen. Der Rechnungshof erwartet, dass die Dienststellen ihre Energieverbräuche regelmäßig systematisch erfassen und auf mögliche Einsparpotenziale kontrollieren.

- 321 Der Rechnungshof hat darüber hinaus den Senator für Finanzen (Finanzressort) gebeten, dafür Sorge zu tragen, dass IB bei den von ihm für Bremen angemieteten sowie verwalteten Liegenschaften auf transparente Abrechnungen achtet und die geprüften oder selbst erstellten Abrechnungsunterlagen mit Verbrauchsdaten den Dienststellen unverzüglich übermittelt.
- 322 Das Finanzressort hat mitgeteilt, IB informiere in seinem Zuständigkeitsbereich die Dienststellen bestmöglich über Energieverbräuche. Verzögerungen oder Lücken aufgrund begrenzter Personalkapazitäten seien allerdings nicht ausgeschlossen.
- 323 Die oftmals mangelnden Informationen zum Energieverbrauch in den Dienststellen deuten auf Schwächen bei der Aufgabenwahrnehmung hin. Daher hält der Rechnungshof es für notwendig, hier Verbesserungen zu erreichen.

2 Umgang mit IT-Geräten

2.1 Abschaltbare Steckdosenleisten

- 324 Rechner (Desktops und Notebooks), Monitore, Arbeitsplatzdrucker und mögliche weitere Geräte werden gemeinsam an so gut wie allen Arbeitsplätzen über Steckdosenleisten mit Strom versorgt. Beim Verlassen des Arbeitsplatzes war ursprünglich mit dem Kippschalter der Leiste ein verlässliches Abschalten aller Geräte und damit ihres Stromverbrauchs gewährleistet. Seit 2015 existiert auf Initiative des IT-Dienstleisters Dataport die zentrale Anweisung, an den Arbeitsplätzen vorhandene Rechner auch bei Abwesenheit der Beschäftigten niemals ganz vom Stromnetz zu trennen, damit im Falle notwendiger Updates auch nachts, am Wochenende oder bei sonstigen Abwesenheitsgründen jederzeit eine Zugriffsmöglichkeit auf die Rechner besteht.
- 325 Für die genannte Anweisung mögen gewichtige Gründe des Managements der IT-Sicherheit und der Serviceorientierung sprechen. Vor dem Hintergrund der stark gewachsenen Anzahl von Beschäftigten, die mit ihren Notebooks von Fall zu Fall in der Dienststelle oder an einem anderen Ort arbeiten, war sie jedoch schon seit mehreren Jahren nicht mehr übergreifend praktikabel, weil für Updates eine Zugriffsmöglichkeit auf die Rechner, die sich außerhalb der Dienststelle befinden, ohnehin nicht beständig gegeben ist. Wegen der Notwendigkeit, verstärkt Energie einzusparen, wurde diese Anweisung seit dem 1. Oktober 2022 auch praktisch gegenstandslos, weil an diesem Tag die in der Senatskanzlei eingerichtete Geschäftsstelle des Koordinierungsstabs Gasmangellage neben anderen Einsparmaßnahmen dazu aufforderte, zum Feierabend alle Geräte abzuschalten statt die Standby-Nutzung beizubehalten und auch Steckdosenleisten auszuschalten. Einzelne Dienststellen trafen



solche Regelungen sogar schon im September 2022. Seitdem die bundesweite Energiesparverordnung am 15. April 2023 ausgelaufen ist, liegt die weitere Ausgestaltung der im Herbst 2022 getroffenen Maßnahmen bei den Ressorts.

- 326 Um unnötige Verbräuche und dafür zu entrichtende Entgelte zu vermeiden, hat der Rechnungshof angeregt, dass das Finanzressort als zentrale Steuerungseinheit in IT-Angelegenheiten gemeinsam mit Dataport eine sichere, alltagsgerechte und sparsame Lösung herbeiführt, die dann für ganz Bremen verbindlich gemacht werden kann.
- 327 Das Finanzressort hält eine Trennung der Rechner vom Stromnetz aus Gründen von IT-Servicemanagementprozessen und verbundenen IT-Sicherheitsmanagementprozessen nicht für vertretbar. Es hat sich jedoch nicht dazu geäußert, dass sich viele Rechner aufgrund von Arbeit im häuslichen Umfeld nicht mehr regelmäßig in den Dienststellen befinden und damit schon jetzt keine jederzeitige Zugriffsmöglichkeit auf diese Geräte besteht. Der weiteren Anregung des Rechnungshofs, vorübergehend nicht genutzte IT-Peripheriegeräte am Büroarbeitsplatz auszuschalten, also etwa Monitore, will das Ressort aber folgen.
- 328 Dem Rechnungshof liegen keine Erkenntnisse dazu vor, dass es aufgrund der seit dem Pandemiezeitraum erheblich ausgeweiteten Möglichkeiten von Arbeit im häuslichen Umfeld - und der dadurch veränderten Zeiten für die Installation von Updates - zu vermehrten Problemen beim Management der IT-Services oder der IT-Sicherheit gekommen wäre. Gerade vor dem Hintergrund der seit September 2023 geltenden Dienstvereinbarung „Ortsflexibles Arbeiten“ bleibt der Rechnungshof bei seiner Anregung zur Herbeiführung einer sicheren, alltagsgerechten sowie sparsamen Lösung. Zudem bittet er das Finanzressort, die dann entsprechend geänderten Leitlinien zum Umgang mit Rechnern und IT-Peripheriegeräten noch einmal systematisch und verbindlich für alle Nutzungsorte bekannt zu machen.

2.2 Energiesparmodus von IT-Geräten

- 329 Auch im laufenden Betrieb können IT-Geräte möglichst energiesparend genutzt werden. Dies wird allerdings weit überwiegend ins Belieben der Beschäftigten gestellt. Nur sechs Dienststellen nahmen sich dieses Themas mit eigenen Regelungen und Erläuterungen an. Vielfach dürften den Beschäftigten somit ihre Möglichkeiten, zu Kostenersparnis und Klimaschutz beizutragen, auch nicht bekannt sein.
- 330 Rechner werden in Bremen mit vier Standardeinstellungen im Betriebssystem für das Zeitlimit zum Einschalten des Energiesparmodus bei Rechnern

und Monitoren ausgeliefert. Teilweise können diese Einstellungen von den Beschäftigten geändert werden. Arbeitsplatzdrucker werden ohne Voreinstellungen ausgeliefert. Im Rahmen der Prüfung durch den Rechnungshof veranlasste das Finanzressort bereits im April 2023, die bisherige Voreinstellung für Etagendrucker von 15 Minuten, nach denen die Geräte ohne Druck-, Scan- oder Kopierauftrag in den Energiesparmodus gehen, auf 5 Minuten herabzusetzen.

- 331 Der Rechnungshof hat angeregt, die Beschäftigten über das Finanzressort darüber zu informieren, wie sie mit eigenen Einstellungen an den Geräten Energie sparen können. Zudem hat er empfohlen, die bisherigen Voreinstellungen im Betriebssystem der Rechner zu überprüfen sowie - wenn möglich - wie bei den Etagendruckern herabzusetzen. Gleiches gilt für Arbeitsplatzdrucker.
- 332 Das Finanzressort hat zugesagt zu prüfen, ob der Vorschlag zur Sensibilisierung der Beschäftigten in einem zentralen oder dezentralen Prozess aufbereitet werden könnte und ob eine zentral vorgegebene Option im Bereich „Energieeinsparung“ auf der Betriebssystemebene möglich ist.

2.3 Verbleib von Smartphones und Tablets

- 333 Smartphones und Tablets enthalten wertvolle Materialien, etwa Kobalt, Tantal und Seltenerdmetalle, aber auch Kupfer, Nickel, Silber und Gold. Das Vorkommen der Bodenschätze ist endlich, ihr Abbau häufig mit hohen Umweltbelastungen verbunden. Für ausrangierte Smartphones und Tablets sind zudem von Fall zu Fall durchaus hohe Preise am Markt erzielbar.
- 334 In der Bremer Verwaltung waren im Jahr 2017 ca. 800 Smartphones und Tablets in Betrieb (vgl. Jahresbericht 2018 - Land -, Tz. 401). Ihre Anzahl erhöhte sich seitdem noch erheblich und belief sich bereits im Jahr 2021 auf etwa 2.800, wobei die an den Schulen vorhandenen Geräte nicht in dieser Zahl enthalten waren. Dataport betreibt für Smartphones und Tablets seit November 2018 ein Mobile Device Management (MDM). Das MDM ist ausschließlich für Apple-Geräte konzipiert. Die Geräte werden damit überwacht, mit notwendigen Updates versorgt und ausschließlich mit genehmigter Software betrieben. Nach etwa vier bis fünf Jahren werden die Geräte aus dem MDM-Betrieb genommen, weil dann in der Regel der Hersteller-Updatesupport endet und die Geräte nicht mehr sicher genug genutzt werden können. Obwohl Apple-Geräte auch nach einer mehrjährigen Nutzungszeit noch einen hohen Restverkaufswert haben, fehlt ein ressortübergreifendes Konzept für eine wirtschaftliche Weiterverwendung und Verwertung der Altgeräte.
- 335 Einige Dienststellen entsorgen nicht mehr verwendete Geräte, andere geben sie an Dataport ab. Teilweise verbleiben die Smartphones aber auch in



den Dienststellen für einen eventuellen späteren Gebrauch oder sie werden schlicht vergessen. Die Möglichkeit eines Verkaufs der Geräte wird von den Dienststellen kaum geprüft.

- 336 Einen Sonderfall stellen die im Jahr 2020 für die Schulen gekauften ungefähr 100.000 Tablets dar. Zwar sollen zu ersetzende Geräte künftig über einen Leasingvertrag bezogen werden, gleichwohl muss ein wirtschaftlicher und nachhaltiger Umgang mit den gekauften Geräten nach Ende ihrer Nutzungszeit gefunden werden.
- 337 Um finanzielle Nachteile für Bremen zu vermeiden und Nachhaltigkeit im Ressourcenverbrauch zu fördern, hat der Rechnungshof angeregt, dass das Finanzressort als zentrale Steuerungseinheit in IT-Angelegenheiten gemeinsam mit Dataport ein umfassendes Konzept zur Weiterverwendung und Verwertung von Smartphones, Tablets sowie weiteren IT-Geräten entwickelt und für dessen Umsetzung sorgt. Hierzu gehört es auch, bereits im Rahmen der Auftragsvergabe und der Aufnahme in die zentrale Beschaffungsliste eine nach Nutzungsende mögliche Rückgabe der Geräte zu prüfen, um günstigere Preise zu erzielen.
- 338 Das Finanzressort erkennt an, dass die Erstellung eines Konzepts für einen möglichen Verkauf oder zur Rückführung der Altgeräte in den Rohstoffkreislauf zusammen mit dem Dienstleister geprüft werden sollte.

2.4 Arbeitsplatzdrucker

- 339 Die Neigung, mehr Informationen als unbedingt nötig auf Papier auszudrucken, wird gemindert, wenn kein Drucker mehr am Arbeitsplatz steht, sondern Etagendrucker gemeinschaftlich genutzt werden. Dies schont die Ressourcen Papier, Energie und Geld.
- 340 Nach Angaben der Dienststellen hatte sich die Anzahl der Arbeitsplatzdrucker von 6.654 Druckern im Jahr 2018 auf 10.106 Drucker im Jahr 2021 erhöht (vgl. Jahresbericht 2023 - Land -, Tz. 411). Zum Stand Januar 2023 teilte das Finanzressort die von Dataport stammende Zahl von 6.563 Arbeitsplatzdruckern in Bremen mit, wohingegen die Dienststellen dem Rechnungshof gegenüber das Vorhandensein von insgesamt 7.125 Arbeitsplatzdruckern angaben. An der mangelnden Übereinstimmung der Zahlen wird deutlich, dass ein genauer und verlässlicher Überblick über die Anzahl der vorhandenen Arbeitsplatzdrucker sowie über die Anzahl der tatsächlich genutzten Arbeitsplatzdrucker und deren Nutzungsumfang fehlt.

- 341 Zwar hat sich nach den Angaben der Dienststellen mittlerweile zunehmend auch der Einsatz gemeinschaftlich genutzter Etagendrucker etabliert. Gleichwohl ist die Anzahl der gemeldeten Arbeitsplatzdrucker immer noch sehr hoch. Unnötiger Ressourcenverbrauch sowie vermeidbare Kosten sind die Folgen.
- 342 Um die Anzahl der Arbeitsplatzdrucker zu reduzieren, hatte der Rechnungshof dem Finanzressort bereits mit dem Jahresbericht 2023 - Land -, Tz. 413, dringend empfohlen, ein zentrales Druckerkonzept zu erarbeiten. Um Ressourcen größtmöglich zu schonen, gehört dazu zunächst auch die genaue Kenntnis des Druckerbestands sowie Überlegungen zu Maßnahmen des weiteren Umgangs mit auszusortierenden Geräten, etwa dem Verkauf oder der ökologisch verträglichen Entsorgung, wie in Richtlinien für den Einsatz von Altgeräten bereits vorgesehen. Diese Empfehlung hat weiter Bestand.
- 343 Das Finanzressort stimmt dem Rechnungshof grundsätzlich zu und ergänzt, in jüngerer Zeit sei die Anzahl - zumindest der im Rahmen des zentralen und standardisierten IT-Betriebs - neu beschafften Arbeitsplatzdrucker rückläufig. Mittlerweile habe auch der ressortübergreifende IT-Ausschuss beschlossen, dass Arbeitsplatzdrucker die Ausnahme bilden sollten. Entsprechende Konzepte habe das Finanzressort von den anderen Ressorts bereits angefordert und selbst eine mehrstufige Planung für die Reduzierung von Arbeitsplatzdruckern erarbeitet. Es müsse jedoch abgewogen werden, inwieweit eine verbindliche Regelung über die Ressortgrenzen hinweg spezifischen Anforderungen vor Ort ausreichend Rechnung trage.
- 344 Der Rechnungshof bevorzugt nach wie vor ein zentrales Konzept, erkennt die Bemühungen aber als erste Schritte zur Verringerung der Druckeranzahl an.

3 Private Elektrogeräte

- 345 Derzeit werden in den Dienststellen ca. 22.000 private Elektrogeräte mit Netzanschluss genutzt. Dies sind ganz überwiegend Ladegeräte (u. a. auch für Elektrofahrräder), Kaffeemaschinen, Wasserkocher, Leuchten, Rundfunkempfänger und Ventilatoren sowie vereinzelt sogar Kühlschränke.
- 346 Eine zentrale Regelung zum Umfang der erlaubten Nutzung privater Geräte in der bremischen Verwaltung gibt es nicht. In 35 Dienststellen bestehen auch keine dezentralen Regelungen. Nur einige Dienststellen haben entweder die Nutzung privater Elektrogeräte vollständig oder zumindest den Anschluss bestimmter Geräte an das Stromnetz (z. B. Ladegeräte für Akkus von Elektrofahrrädern) untersagt. Die Kosten für den Energieverbrauch der etwa 22.000 Geräte trägt bislang allein Bremen.



- 347 Der Rechnungshof hat dem Finanzressort in seiner leitenden Koordinierungsfunktion für Personalangelegenheiten empfohlen, darauf hinzuwirken, die Beschäftigten an den Stromkosten ihrer Privatgeräte und an deren regelmäßig notwendiger technischer Überprüfung beispielsweise in Form einer angemessenen Pauschale zu beteiligen.
- 348 Das Finanzressort vertritt die Auffassung, dass in Bremen eine sog. „betriebliche Übung“ entstanden sei, nach der die Beschäftigten berechtigt wären, ihre privaten Elektrogeräte auf Kosten Bremens zu betreiben. Eine kostenpflichtige Stromnutzung zu privaten Zwecken müsse nach Ansicht des Finanzressorts vertraglich geregelt werden. Auch stünden bei der Erhebung einer Kostenpauschale Aufwand und Ertrag nicht mehr in einem angemessenen Verhältnis.
- 349 Dem Personal im öffentlichen Dienst steht zu privaten Zwecken kein Aneignungsrecht auf Dienst- oder Sachleistungen zu, die für die Aufgabenerfüllung der Verwaltung aus dem öffentlichen Haushalt bezahlt werden. Arbeitsmittel, wie Druckerpatronen oder sonstiges IT-Zubehör, aber auch Papierpakete oder neue Aktenordner, dürfen im öffentlichen Dienst nicht zu privaten Zwecken verwendet werden. Gleiches gilt grundsätzlich für das Arbeitsmittel Energie in Form von Strom. Der Einwand eines unangemessenen Aufwands zur Erhebung einer Kostenpauschale überzeugt ebenfalls nicht, weil eine solche Pauschale etwa bei der zeitlich begrenzten täglichen Internetnutzung zu privaten Zwecken bereits seit Jahren ohne großen Aufwand praktiziert wird.
- 350 Zudem widerspricht die bisherige Praxis dem Haushaltsrecht. Nach § 52 LHO dürfen Angehörige des öffentlichen Dienstes Nutzungen – zu denen auch der Stromverbrauch privater Geräte in den Diensträumen gehören – nur gegen angemessenes Entgelt gewährt werden, soweit nicht durch Gesetz, durch Tarifvertrag oder im Haushaltsplan etwas anderes bestimmt ist. Damit lässt sich eine unentgeltliche Stromnutzung ebenfalls nicht mit der im öffentlichen Recht ohnehin nur eingeschränkt geltenden Rechtsfigur der „betrieblichen Übung“ begründen. Auch bei einer langjährigen Nichtbeachtung des § 52 LHO dürfen Beschäftigte nicht auf eine unbefristete Weitergewährung vertrauen, sondern müssen vielmehr mit der Korrektur einer fehlerhaften Rechtsanwendung rechnen (so z. B. Arbeitsgericht Köln, Urt. vom 7. Oktober 2009 - 2 Ca 6269/09).
- 351 Angesichts dessen ist es erforderlich, die Nutzung der privaten Elektrogeräte zu regeln und dabei insbesondere eine angemessene Kostenerstattung für stromintensive Geräte vorzusehen.



Energieverbrauch bei der Dataport AÖR

Der Anstalt öffentlichen Rechts Dataport mangelt es an einem systematischen automatisierten Energiemanagementsystem, mit dem Energieverbräuche vollständig sowie zeitnah erfasst und gesteuert werden.

Für die Beschaffung energieverbrauchsrelevanter Geräte wurde in zwei Verfahren die Energieeffizienz nicht angemessen einbezogen.

Die Ausstattung mit Rechnern, Monitoren und lokalen Arbeitsplatzdruckern ist auf das unverzichtbare Maß zu reduzieren. Für ausgesonderte IT-Geräte ist die Möglichkeit des Verkaufs verstärkt zu überprüfen.

1 Nachhaltigkeit

- 352 Klimaschutz und Wirtschaftlichkeit zwingen zu einem nachhaltigen Umgang mit technischen Geräten sowie zum geringstmöglichen Energieverbrauch bei Errichtung und Nutzung von Gebäuden. Die in der Verwaltung immer umfassendere Digitalisierung führt zu einem wachsenden Ressourcenverbrauch für IT-Ausstattungen und Rechenzentrumskapazitäten. Für Bremen übernimmt Dataport als Anstalt öffentlichen Rechts (AÖR) mit mehreren Standorten fast vollständig die Beschaffungen im IT-Bereich, den IT-Support von Endgeräten, den Betrieb des Rechenzentrums und weitere Dienstleistungen.

2 Verbrauchskontrolle

- 353 Eine effektive Steuerung der Energieverbräuche von Gebäuden oder technischen Geräten ist nur möglich, wenn die Verbräuche regelmäßig ausgewertet werden. Die Dataport AÖR konnte für den Zeitraum 2019 bis 2022 nur unvollständige Verbrauchswerte zu Wärme und Strom übermitteln. Für das Jahr 2020 fehlten die Verbrauchszahlen aller Standorte. In den anderen drei Jahren lagen sie für einzelne Standorte nicht oder nur teilweise vor.
- 354 Dem Hinweis des Rechnungshofs auf die Notwendigkeit jährlicher systematischer Verbrauchskontrollen entgegnete die Anstalt, die Daten seien zu großen Teilen nur manuell und mit hohem Aufwand erfassbar. Die Pandemie habe zudem Datenerhebungen erschwert. Es werde aber daran gearbeitet, die Verbrauchsmengen zu Steuerungszwecken automatisiert zentral auswerten zu können. Prozessuale Veränderungen in der Zulieferung der Verbrauchsdaten seien zudem bereits mit den Vermietenden besprochen, um

Nebenkostenabrechnungen künftig zeitnah zu erhalten. Der Rechnungshof erwartet, dass die Anstalt öffentlichen Rechts Dataport - auch zur Vermeidung finanzieller Nachteile - die Energieverbräuche ihrer Standorte baldmöglichst jährlich systematisch sowie vollständig erfasst und auf mögliche Einsparpotenziale kontrolliert.

3 Energiemanagementsystem

- 355 Ein systematisches Energiemanagement kann die Energieeffizienz in einer Organisation fortlaufend erhöhen sowie den Energieverbrauch und die damit verbundenen Treibhausgasemissionen mindern. Hierzu ist es notwendig, Energieflüsse für alle bedeutsamen Einrichtungen und Tätigkeiten einer Organisation zu erfassen sowie zu analysieren. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse können sowohl zu technischen Maßnahmen als auch zu strategischen und organisatorischen Managementansätzen führen, die dazu beitragen, nachhaltiger sowie wirtschaftlicher zu handeln.
- 356 Bei der AÖR Dataport gab es kein Energiemanagementsystem (z. B. nach ISO 50001), das die gesamte Organisation berücksichtigte. Ein entsprechendes Projekt sei nach Angaben der AÖR Dataport über die nächsten fünf Jahre allerdings budgetiert worden. Den Energieverbrauch des Twin Data Center (Rechenzentrum) steuerten die Vermieter mit dem dortigen Energiemanagement.
- 357 Ohne ein umfassendes Energiemanagementsystem mit einer längerfristigen systematischen Bewertung und daran orientierter Umsetzung von Maßnahmen ist es nur bedingt möglich, ungenutzte Potenziale zu erschließen, Energiekosten zu verringern und den Ausstoß von Treibhausgasen sowie andere schädliche Umweltauswirkungen von Energieverbräuchen zu reduzieren. Der Rechnungshof erwartet, dass ein umfassendes Energiemanagementsystem zeitnah eingeführt wird.

4 Energiekriterien bei Ausschreibungen

4.1 Anforderungen der Vergabeverordnung

- 358 Insbesondere Rechenzentren mit der stetig steigenden Anzahl von Servern und wachsendem Speicherbedarf machen einen immer größeren Anteil der Energieverbräuche aus. Die zunehmende Verbreitung und der sich vergrößernde Nutzungsumfang immer leichter verfügbarer, neuer technischer Möglichkeiten wie Videokonferenzen und künstliche Intelligenz verstärken den Effekt noch. Vor diesem Hintergrund kann bereits mit der Beschaffung von energieeffizienter Hardware ein Beitrag zu einem sparsamen IT-Betrieb geleistet werden.



359 Aus diesem Grund sieht § 67 Vergabeverordnung (VgV) für öffentliche Stellen bei der Beschaffung energieverbrauchsrelevanter Waren, technischer Geräte oder Ausrüstungen besondere Regelungen vor. Grundsätzlich soll bereits die Leistungsbeschreibung für technische Ausstattungen das höchste Niveau an Energieeffizienz und, soweit vorhanden, die höchste Effizienzklasse verlangen. Angebote, die diese Vorgaben nicht erfüllen, wären dann zwingend auszuschließen. Können Energieeffizienzklassifizierungen nicht in der Leistungsbeschreibung berücksichtigt werden, weil es sie für Beschaffungsgegenstände nicht gibt, sind von den Bietenden in der Regel Angaben zum Energieverbrauch zu fordern. Die so ermittelte Energieeffizienz ist dann angemessen als Zuschlagskriterium zu berücksichtigen.

4.2 Vergabe „Technologiepartnerschaft“ Rechenzentrumsinfrastruktur

360 Für eine „Technologiepartnerschaft“ zur Rechenzentrumsinfrastruktur schrieb die AÖR Dataport im Jahr 2017 einen Rahmenvertrag mit einer Laufzeit von ursprünglich sechs Jahren sowohl für das eigene Rechenzentrum als auch für die dezentralen Standorte der Dataport-Kunden aus. Inzwischen wurde die Laufzeit auf acht Jahre verlängert. Gegenstand der Ausschreibung war sowohl die Beschaffung von Hardware als auch die Gewinnung eines Dienstleisters, der die AÖR Dataport mit seiner Technologiekompetenz unterstützt. In der Leistungsbeschreibung formulierte die AÖR Dataport gegenüber den Bietenden lediglich abstrakt, dass die Beachtung von Energieeffizienz- und Umweltschutzziele über den gesamten Lebenszyklus von IT-Produkten einen sehr hohen Stellenwert habe und mit Abgabe eines Angebots die Bietenden diese Rahmenbedingung anerkennen und zusichern, dass das Thema Green-IT bei der Angebotserstellung berücksichtigt worden sei. Da die Beschaffungen zu den einzelnen IT-Komponenten erst der Vergabe nachgelagert durch Abrufe aus dem Rahmenvertrag mit dem „Technologiepartner“ stattfinden sollten, verzichtete die AÖR Dataport bewusst darauf, Kriterien zur Energieeffizienz (z. B. Energieeffizienzklassen, Gütesiegel oder Lebenszykluskosten) der angebotenen Hardware in der Leistungsbeschreibung oder bei der Angebotswertung festzulegen.

361 In den Ausschreibungsunterlagen benannte die AÖR Dataport weder ausdrücklich, dass die Anforderungen nach § 67 VgV im Weiteren zu erfüllen wären noch wurden darin Festlegungen zur Art der Energiekriterien und ihrer Gewichtung für Beschaffungsentscheidungen getroffen. Dadurch fehlen zwischen der AÖR Dataport und ihrem „Technologiepartner“ bei der Durchführung des Rahmenvertrags verbindliche Regelungen, um eine höchstmögliche Energieeffizienz der Beschaffungsgegenstände gewährleisten zu können. Dass diese Anforderungen gleichwohl eingehalten worden wären, hat die AÖR Dataport nicht belegt.

- 362 Der Rechnungshof erwartet, dass die AÖR Dataport bei der Beschaffung energieverbrauchsrelevanter technischer Ausstattung auch die besonderen Anforderungen an die Energieeffizienz berücksichtigt.
- 363 Die Anstalt teilte mit, Energieeffizienz und Energiekosten seien bei zentralen Komponenten ein Thema des Betriebsmodells und nur sehr bedingt eines der Hardware. Seit Umwandlung des Betriebsmodells in virtuelle bzw. Cloud-Systeme betreibe die AÖR Dataport mehr als dreimal so viele Applikationen für ihre Kunden bei gleichzeitiger Halbierung des IT-Stromverbrauchs. Die Energieverbräuche der unterschiedlichen IT-Systeme seien daher vernachlässigbar.
- 364 Ein Einfluss des Betriebsmodells auf Energieverbräuche ist unstrittig. Allerdings verbleiben auch nach der Umstellung auf Virtualisierung und Cloud-Systeme weiterhin die in Host-Systemen zusammengefassten physischen IT-Hardware-Komponenten, für die sich nach wie vor die Frage der Energieeffizienz stellt. Gleiches gilt für die in Folge der damaligen Ausschreibung beschafften IT-Komponenten an den dezentralen Kundenstandorten. Der Rechnungshof bleibt daher bei seiner Kritik.

4.3 Vergabe Drucktechnik

- 365 Im Jahr 2020 schrieb die AÖR Dataport die Beschaffung von Einzelblatt-Digitaldrucktechnik für ihre Druckzentren aus. In der zugehörigen Leistungsbeschreibung forderte die AÖR Dataport für die Geräte lediglich abstrakt das höchste Niveau an Energieeffizienz und, soweit vorhanden, die höchste Effizienzklasse.
- 366 Für das zu beschaffende Druckersystem gab es keine definierten Energieeffizienzklassen, die in einer Leistungsbeschreibung hätten berücksichtigt werden können. Von den Bietenden wären daher Angaben zum Energieverbrauch zu fordern gewesen, um die Energieeffizienz anhand von Zuschlagskriterien differenziert bewerten zu können. Jedoch legte die AÖR Dataport weder Zuschlagskriterien zur Energieeffizienz fest noch forderte sie von den Bietenden Angaben zum Energieverbrauch. Demzufolge wurden Energiekriterien auch nicht als Zuschlagskriterien nach § 67 Abs. 5 VgV berücksichtigt und bewertet. Damit wurde bei der Beschaffung die Energieeffizienz nicht angemessen einbezogen.
- 367 Der Rechnungshof fordert die AÖR Dataport auf, bei der Beschaffung energieverbrauchsrelevanter Geräte das Vergaberecht einzuhalten.



5 Mehrfachausstattung mit Rechnern und Monitoren

- 368 Nachhaltiger Umgang mit Endgeräten bedeutet auch, die Anzahl von Endgeräten pro beschäftigter Person bzw. pro Arbeitsplatz auf das notwendige Maß zu beschränken. Nach eigenen Angaben verfolgt die Dataport AÖR die Ein-Gerät-Strategie bei Rechnern (Desktops oder Notebooks). Bei Dataport sind Präsenzarbeitsplätze mit Rechnern, Tastaturen und Monitoren ausgestattet. Sofern Beschäftigte mobil arbeiten, haben sie stattdessen ein Notebook. Bereitgestellt werden auf Anforderung bei mobiler Arbeit auch ein Mobilfunktelefon sowie zusätzlich zum Notebook ebenfalls ein portabler Monitor, der alle drei Jahre ausgetauscht werden kann.
- 369 Im Auswertungszeitraum gab es nach den von der Anstalt vorgelegten Zahlen jeweils weitaus mehr Rechner als beschäftigte Personen, wie die nachfolgende Tabelle zeigt.

Anzahl beschäftigter Personen und Anzahl Rechner			
	2020	2021	2022
Beschäftigte Personen (ohne Externe und Nachwuchskräfte)	3.975	4.387	4.700
Anzahl Rechner	6.587	7.196	7.911
Differenz	2.612	2.809	3.211

- 370 Auch unter Berücksichtigung von bei der AÖR Dataport beschäftigten Studierenden und Auszubildenden ergab sich für das Jahr 2022, dass - entgegen der Ein-Gerät-Strategie - fast zwei Drittel der Beschäftigten über zwei Rechner verfügten. Die AÖR Dataport verwies dazu auf ihr großes Entwicklungsteam. Alle ungefähr 500 dort beschäftigten Personen hätten regelmäßig mehrere Geräte. Aufgrund der extrem hohen Sicherheitsanforderungen stellte die Anstalt auch externe Personen (z. B. Beraterinnen und Berater) mit Rechnern aus. Dies betraf etwa 1.200 Geräte. Selbst abzüglich dieser Zahlen lag die Ausstattung in den Jahren 2020 bis 2022 mit weiteren gut 900 bis rd. 1.500 Rechnern noch immer deutlich über dem, was eine „Ein-Geräte Strategie“ ausmachen würde. Der Anstieg kann nur zum Teil durch den Personalaufwuchs erklärt werden. Der Rechnungshof hat die Erwartung, dass die AÖR Dataport die Mehrfachausstattung mit Rechnern auf das fachlich erforderliche Maß beschränkt.
- 371 Auch bei Monitoren ergab sich anhand der von der AÖR Dataport gemeldeten Zahlen, dass es in den Jahren 2020 bis 2022 jeweils weitaus mehr Geräte als beschäftigte Personen gab.

Anzahl beschäftigter Personen und Anzahl Monitore			
	2020	2021	2022
Beschäftigte Personen (ohne Externe und Nachwuchskräfte)	3.975	4.387	4.700
Anzahl Monitore	10.116	10.417	11.085
Differenz	6.141	6.030	6.385

- 372 Der Ausstattungsfaktor für Monitore lag im Jahr 2020 bei gut 2,5 und für die Jahre 2021 sowie 2022 bei etwa 2,4. Über ein Drittel der Beschäftigten wäre damit in diesem Zeitraum mit mehr als zwei Monitoren ausgestattet gewesen. Selbst unter Berücksichtigung von bei der AÖR Dataport beschäftigten Studierenden und Auszubildenden wären es noch mehr als ein Viertel. Die Anstalt verwies darauf, die Ausstattung mit zwei Monitoren sei aus Gründen der Arbeitseffizienz an den Arbeitsplätzen der Administration aktuell ihr Standard. In bestimmten Fällen seien sogar drei Monitore erforderlich. Durch das mobile Arbeiten sowie Co-Working komme es zu einer höheren Anzahl, weil alle Beschäftigten die Möglichkeit hätten, mobile Monitore zu erhalten. Weitere Monitore zählten zur Ausstattung von Poolräumen.
- 373 Ob eine solche Mehrfachausstattung mit Monitoren im Einzelfall auch tatsächlich erforderlich wäre, wird von der AÖR Dataport nicht regelhaft geprüft. Nicht benötigte Mehrfachausstattungen stehen aber im Widerspruch zu einem ressourcensparenden, nachhaltigen Umgang mit IT-Geräten. Sie verursachen unnötige Investitionen sowie vermeidbare Energieverbräuche bei Herstellung, Betrieb und Entsorgung der Geräte. Der Rechnungshof erwartet, dass die Ausstattung mit Rechnern und Monitoren auf das notwendige Maß reduziert wird.

6 Nutzungszeiten, Weiterverwendung und Verwertung

- 374 Der ökologische Fußabdruck eines technischen Geräts besteht nicht nur aus dem Energieverbrauch während des Betriebs, sondern auch aus dem Ressourcenverbrauch bei Produktion, Transport und Verwertung. Beispielsweise entsteht der größte Teil der CO₂-Emissionen eines Notebooks bei seiner Herstellung. Damit bekommt die Nutzungszeit eines IT-Geräts eine entscheidende Bedeutung: Je länger es genutzt wird, desto besser wird seine Energiebilanz. Allerdings spielt für die Nutzungszeit ebenfalls der wirtschaftliche und sichere Betrieb des Geräts eine Rolle, der auch vom verfügbaren Support und der verbleibenden Leistungsfähigkeit bestimmt wird.



- 375 Im Jahr 2022 hatte die AÖR Dataport knapp 8.000 Rechner, mehr als 11.000 Monitore sowie 450 Drucker in Betrieb. Die Anstalt teilte mit, Rechner grundsätzlich fünf Jahre lang zu nutzen, Monitore und Arbeitsplatzdrucker sogar erheblich länger. Nach der seit dem 1. Mai 2023 geltenden Dienstvereinbarung „Mobiles Arbeiten“ sind allerdings für mobile Monitore nur drei Jahre Nutzungszeit vorgesehen. Keine Angaben machte die AÖR Dataport zur Nutzungszeit von Tablets und Smartphones. Alle Geräte, teilte die Anstalt ergänzend mit, würden am Ende ihrer Nutzungszeit fachgerecht entsorgt, gespendet oder intern z. B. für Testbereiche im Rechenzentrum weiterhin verwendet. Ein umfassendes Konzept zur Verwendung- und Verwertung der Geräte gibt es bei der Dataport AÖR allerdings nicht. Somit fehlt es u. a. an klaren Vorgaben zu Maßnahmen während der Nutzungsdauer (z. B. Reparaturen, Ersatzteilstrategie, Verlängerung der Nutzungsdauer durch bedarfsorientierte Ausrüstung) und nach dem Nutzungsende (z. B. Aufbereitung, Veräußerung oder Nachnutzung an anderen Arbeitsplätzen). Der Rechnungshof hat angeregt, ein Verwendungs- und Verwertungskonzept zu erstellen.
- 376 Seit dem Jahr 2014 wurden fast 84.000 IT-Geräte von der AÖR Dataport u. a. an gemeinnützige oder öffentliche Einrichtungen gespendet, davon gut 45.000 Desktops, knapp 25.000 Notebooks, rd. 200 Tablets und Smartphones, knapp 13.000 Monitore sowie mehr als 200 Drucker und Scanner. Die Spenden bestanden aber nicht nur aus von der Anstalt selbst genutzten IT-Geräten, sondern in großem Umfang auch aus ausgesonderten IT-Geräten, die von den Dataport-Trägerländern bezahlt und genutzt worden waren. Spenden sind zwar aner kennenswert und stellen gegenüber der Entsorgung auch einen nachhaltigeren Umgang mit IT-Geräten dar. Es handelte sich dabei jedoch größtenteils um aus öffentlichen Mitteln finanzierte Geräte. Somit wäre ein möglicher Verkauf solcher Geräte vorzugswürdig, insbesondere auch angesichts ihrer großen Zahl. Der Rechnungshof hat angeregt, dass die Dataport AÖR im Rahmen der Überlegungen zur Weiterverwendung und Verwertung ausgesonderter IT-Geräte diese Möglichkeit verstärkt überprüft.
- 377 Darüber hinaus hat der Rechnungshof der Dataport AÖR empfohlen zu prüfen, ob längere Nutzungszeiten (ggf. mit Austausch von Einzelkomponenten) realisierbar sind. Dabei wäre auch zu klären, ob bei den Ausschreibungskriterien ggf. längere Supportzeiten berücksichtigt werden können.
- 378 Die Anstalt hat zugesagt, die Empfehlung zum Weiterverwendungs- und Verwertungskonzept für ausgesonderte IT-Geräte, die ressourcenschonende Reduzierung der IT-Geräte sowie ihre Nutzungszeiten unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit zu prüfen und zu bewerten.

7 Arbeitsplatzdrucker

- 379 Durch den Einsatz von gemeinschaftlich genutzten Etagendruckern kann die Anzahl ausgedruckter Dokumente verringert werden. Nach Angaben der AÖR Dataport werden aus Gründen der Vertraulichkeit oder der Ergonomie vereinzelt Arbeitsplatzdrucker eingesetzt. Auf Nachfrage zu Bedarfsbegründungen und Genehmigungsprozessen verwies die AÖR Dataport lediglich darauf, die Verantwortung dafür liege bei den Führungskräften.
- 380 Der Rechnungshof hat empfohlen, den Einsatz von Arbeitsplatzdruckern an festgelegte Kriterien zu knüpfen, deren Erfüllung für Ersatz- sowie Neuanschaffungen zu überprüfen und in der Folge die Anzahl der Drucker auf das notwendige Maß zu begrenzen. Die AÖR Dataport hat zugesagt, die Nutzung der Arbeitsplatzdrucker unter wirtschaftlichen und organisatorischen Gesichtspunkten zu überprüfen.

8 Steuerungsverantwortung

- 381 Dem Senator für Finanzen (Ressort) obliegt die Steuerungsverantwortung für die zentralen IT-Dienstleistungen, die von der AÖR Dataport erbracht werden. Der Rechnungshof hat das Ressort gebeten, sich den vom Rechnungshof gegenüber der Anstalt ausgesprochenen Erwartungen sowie Empfehlungen anzuschließen und auf ihre Umsetzung hinzuwirken.
- 382 Das Finanzressort hat zugesagt, seiner Steuerungsverantwortung zum Energieverbrauch bei der Dataport AÖR in den trägerlandübergreifenden Gremien nachzukommen, indem es die Feststellungen zum Jahresberichtsbeitrag „Energieverbrauch bei der Dataport AÖR“ mit Dataport erörtert. Hierzu werde es sich regelmäßig über die Bearbeitung der Feststellungen zu den Themen Nachhaltigkeit, Verbrauchskontrolle, Energiemanagementsystem, Energiekriterien bei Ausschreibungen sowie Mehrfachausstattung mit Rechnern und Monitoren, Nutzungszeiten, Weiterverwendung und Verwertung älterer Arbeitsplatzdrucker von der Anstalt berichten lassen, um den zukünftigen Energieverbrauch auch im Sinne von § 7 LHO zu senken und die vergaberechtlichen Vorgaben einzuhalten.

Finanzen

Beurlaubung von Beamtinnen und Beamten ohne Dienstbezüge

Entscheidungserhebliche Gründe für Beurlaubungen wurden nicht in ausreichendem Maße dokumentiert. In Einzelfällen waren Bewilligungen rechtswidrig.

Beamtenrechtliche Maßnahmen wie Umsetzung, Abordnung, Versetzung oder Zuweisung sind Beurlaubungen grundsätzlich vorzuziehen.

1 Rahmenbedingungen

- 383 Beamtinnen und Beamten kann auf Antrag Urlaub ohne Dienstbezüge gewährt werden (Beurlaubung). In diesem Zeitraum entfällt die Verpflichtung, Dienst zu leisten, das zugrunde liegende Beamtenverhältnis besteht jedoch unverändert fort.
- 384 Für die Beurlaubung von Beamtinnen und Beamten in Bremen gibt es zahlreiche Regelungen. Nach dem Bremischen Beamtengesetz ist Urlaub unter Wegfall der Bezüge aus familiären Gründen ebenso möglich wie sachgrundlose Beurlaubungen oder Beurlaubungen nach Vollendung des 50. Lebensjahrs bis zum Ruhestand. Wird nach dem Beamtengesetz beurlaubt, dürfen Nebentätigkeiten nur in dem Umfang ausgeübt werden, wie es Vollzeitbeschäftigten gestattet ist. Demgegenüber ist bei Sonderurlaub aus wichtigem Grund sowie aus dienstlichem oder öffentlichem Interesse nach der Verordnung über den Urlaub von bremischen Beamtinnen und Beamten und Richterinnen und Richtern (Urlaubsverordnung) die gleichzeitige Übernahme einer anderen hauptberuflichen Tätigkeit möglich.
- 385 Die Durchführung der Beurlaubungsverfahren obliegt den personalsachbearbeitenden Dienststellen. Der Rechnungshof hat in einer Stichprobe 158 Fälle aus den Jahren 2021 und 2022 geprüft, in denen Beurlaubungen von mehr als vier Wochen genehmigt worden waren.

2 Antrag und Bewilligung

- 386 Eine Beurlaubung ergeht auf Antrag. Für Beurlaubungen nach dem Beamtengesetz stellten die Dienststellen eigene Antragsformulare zur Verfügung, deren Aufbau, Inhalt und Aktualität jedoch sehr unterschiedlich waren. Sonderurlaube nach der Urlaubsverordnung beantragten Beamtinnen und Beamte

meist formlos. In der überwiegenden Anzahl der Fälle bewilligten die Dienststellen Beurlaubungen mit kurzem schriftlichen Bescheid.

- 387 Zu den Anträgen und den Bewilligungsverfahren ergaben sich u. a. folgende Feststellungen.
- Häufig wurden Beurlaubungen oder deren Verlängerungen sehr spät beantragt. In Einzelfällen erfolgten Anträge oder Bewilligungen sogar erst nach Beginn oder nach bereits abgelaufenen Beurlaubungen. Späte Beantragungen führen in den Dienststellen zu Schwierigkeiten bei der Personalplanung und bei der Organisation des Dienstbetriebs.
 - Stützten sich Anträge auf eine falsche Rechtsgrundlage oder waren sie unklar formuliert, entschieden die Dienststellen oftmals im angenommenen Interesse der Beamtin oder des Beamten. Die Auslegung des Begehrens wurde jedoch weder in den Vorgängen dokumentiert noch in den Bescheiden erläutert, obwohl dies im Rahmen eines ordnungsgemäßen Verwaltungsverfahrens erforderlich gewesen wäre.
 - In etlichen Fällen benannten die Bewilligungsbescheide eine unzutreffende Rechtsgrundlage, weil irrtümlich ein falsches Standardschreiben als Vorlage verwendet wurde.
 - Bei Beurlaubungen ohne Dienstbezüge ist Performa Nord mit einer Zahlungsanweisung darüber zu informieren, für welchen Zeitraum die Zahlung der Bezüge einzustellen ist. Vielfach enthielten die über das Personalverwaltungssystem PuMa generierten Zahlungsanweisungen falsche Angaben zum Beurlaubungsgrund.
- 388 Da die Folgen einer Beurlaubung je nach Rechtsgrundlage unterschiedlich sind, ist es notwendig, die einzelnen Beurlaubungsarten eindeutig zuordnen zu können. Bescheide sind ordnungsgemäß zu erteilen, die entscheidungserheblichen Gründe in der Personalakte zu dokumentieren sowie die Abwesenheitszeiten und die Beurlaubungsgründe in PuMa richtig zu erfassen.
- 389 Der Rechnungshof hat dem Finanzressort empfohlen, den Dienststellen einen einheitlichen Antragsvordruck zur Verfügung zu stellen, der auch einen Hinweis auf eine angemessene Antragsfrist enthält. Er hat außerdem gebeten, die Personalstellen darauf hinzuweisen, dass die Dokumentationen in den Personalakten sowie in PuMa korrekt und vollständig sein müssen.
- 390 Das Finanzressort hat mitgeteilt, es werde den Dienststellen im Rahmen eines Rundschreibens einen Vordruck zur Verfügung stellen, der die benannten



Hinweise enthält. Außerdem werde das Rundschreiben auch über die Dokumentationspflichten informieren. Daneben hat das Finanzressort zugesichert, in PuMa-Schulungen nochmals verstärkt auf die korrekte und rechtlich einwandfreie Erfassung hinzuweisen, insbesondere bei der Angabe des Beurlaubungsgrunds.

3 Höchstgrenzen

- 391 Aus dem Lebenszeitprinzip des Art. 33 Abs. 5 Grundgesetz leitet sich die Pflicht einer Beamtin oder eines Beamten ab, sich mit voller Kraft dem Dienst zu widmen. Die Begründung eines Beamtenverhältnisses und die Gewährung von Alimentation einschließlich einer lebenslangen Versorgung sind nur dann gerechtfertigt, wenn die verbeamtete Person tatsächlich für ihren Dienstherrn dauerhaft Dienst leistet. Eine Abwesenheit vom Dienst kann deshalb grundsätzlich nur vorübergehend gestattet sein.
- 392 Beurlaubungen sind auf in der jeweiligen Bewilligungsgrundlage vorgesehene zeitliche Höchstgrenzen beschränkt. Bei Beurlaubungen nach Vollendung des 50. Lebensjahrs bis zum Ruhestand darf die Höchstdauer von 15 Jahren ausnahmsweise überschritten werden, wenn eine Rückkehr zur Voll- oder Teilzeitbeschäftigung nicht mehr zumutbar ist. Hierfür sind strenge Maßstäbe anzulegen und die wesentlichen Gründe für eine Ausnahme zu dokumentieren.
- 393 Die Personalstellen sichteten für jeden neuen Beurlaubungsantrag die jeweilige Personalakte. In Einzelfällen berechneten sie Beurlaubungszeiträume dennoch unzutreffend oder nahmen die Überschreitung der zeitlichen Höchstgrenzen für eine Beurlaubung bis zum Ruhestand in Kauf, ohne zuvor eine Unzumutbarkeit der Rückkehr in Voll- oder Teilzeitbeschäftigung festgestellt zu haben. Beurlaubungen wurden somit rechtswidrig bewilligt.
- 394 Gegenwärtig steigt die gesetzliche Altersgrenze für den Eintritt in den Ruhestand für Beamtinnen und Beamte stufenweise auf 67 Jahre. Aufgrund der derzeitigen Beurlaubungsregelung wird somit eine Überschreitung der Höchstgrenze von 15 Jahren von vornherein in Kauf genommen. Andere Länder haben in ihren Beamtengesetzen für eine Beurlaubung ohne Dienstbezüge bis zum Ruhestand nicht die Vollendung des 50., sondern des 55. Lebensjahres vorausgesetzt.
- 395 Der Rechnungshof hat das Finanzressort aufgefordert, die Dienststellen darauf hinzuweisen, bei der Bewilligung von Beurlaubungen die zeitlichen Höchstgrenzen zu beachten und alle entscheidungserheblichen Gründe zu dokumentieren. Er hat ebenso darum gebeten, eine Erhöhung der Altersgrenze für Beurlaubungen bis zum Ruhestand zu prüfen. Das Finanzressort hat dies zugesagt.

4 Beurlaubung zur Übernahme einer anderen Tätigkeit

4.1 Fehlende Befristungen

- 396 Als Ausnahme von den gesetzlich geregelten Beurlaubungsarten ermöglicht die Urlaubsverordnung Sonderurlaub, wenn ein wichtiger Grund vorliegt und dienstliche Gründe nicht entgegenstehen. Sonderurlaub darf grundsätzlich nur bis zur Dauer von sechs Monaten gewährt werden. Die oberste Dienstbehörde kann Ausnahmen hiervon beschließen.
- 397 In den geprüften Einzelfällen aus den Jahren 2021 und 2022 waren rund ein Drittel der Beamtinnen und Beamten beurlaubt worden, um eine andere entgeltliche Tätigkeit in einem privatrechtlichen Arbeitsverhältnis innerhalb oder außerhalb des öffentlichen Dienstes zu übernehmen. Die privatrechtlichen Arbeitsverhältnisse wurden hauptsächlich im Auslandsschuldienst, in bremischen Beteiligungsgesellschaften oder im Rahmen von Kooperationsprofessuren bei außeruniversitären Forschungsinstituten aufgenommen und dauerten bis auf wenige Ausnahmen länger als sechs Monate an.
- 398 Die Bewilligungspraxis bei der Beurlaubung ohne Dienstbezüge zur Ausübung einer anderen Tätigkeit war überwiegend großzügig. In mindestens zehn der geprüften Fälle wurden Beurlaubungen ohne Befristung oder für die Dauer der Tätigkeit ausgesprochen. Gleichzeitig fehlten in nahezu allen Fällen die Dokumentationen zum Vorliegen eines wichtigen Grundes oder zu Ausnahmetatbeständen, die eine Beurlaubung von mehr als sechs Monaten hätten rechtfertigen können. Das bisherige Vorgehen der Dienststellen, Sonderurlaube auch ohne Befristung zu bewilligen, verstößt gegen den Grundsatz der Dienstleistungspflicht.
- 399 Eine Beurlaubung kann grundsätzlich nur für einen vorübergehenden Zeitraum in Betracht kommen (s. Tz. 391). Eine unbefristete Freistellung ist daher ebenso unzulässig wie eine Beurlaubung für die Dauer einer Tätigkeit, deren Ende nicht feststeht. Fehlt eine Befristung, nimmt sich der Dienstherr damit selbst die Möglichkeit, auf geänderte tatsächliche oder rechtliche Umstände reagieren zu können, etwa den eigenen Bedarf an Fachkräften.
- 400 Je länger ein Urlaub dauern soll, umso stärker ist das öffentliche Interesse an der Wiederaufnahme der vollen Dienstleistung der Beamtin oder des Beamten zu bewerten. Daher steigen mit zunehmender Urlaubsdauer die Anforderungen, die an das Gewicht des geltend gemachten Urlaubsgrunds zu stellen sind. Seit der Neufassung der Urlaubsverordnung im Juni 2023 kann Sonderurlaub nun bis zu einer Dauer von zwölf Jahren gewährt und unter Anlegung strenger Maßstäbe auch verlängert werden, wenn die Beurlaubung



dienstlichen oder öffentlichen Interessen dient. Die Neufassung lässt damit die rechtlich notwendige restriktive Handhabung der Gewährung von Sonderurlaub aufgrund dienstlicher oder öffentlicher Interessen vermissen, soweit sie - zumindest bis zu einer Beurlaubungsdauer von zwölf Jahren - keinen an der Dauer der Abwesenheit bemessenen Grund verlangt.

- 401 Der Rechnungshof hat das Finanzressort gebeten, die Dienststellen darauf hinzuweisen, dass unbefristete Beurlaubungen zur Übernahme einer anderen Tätigkeit nicht zulässig sind. Bereits bewilligte Einzelfälle sind zügig auf das Vorliegen der rechtlichen Voraussetzungen zu überprüfen und angemessen zu befristen oder ggf. zu beenden. Der Rechnungshof hält es ebenso für erforderlich, die Dienststellen mit einer Handlungsanweisung auf Besonderheiten im Bewilligungsverfahren hinzuweisen, um zu erreichen, dass Beurteilungs- und Ermessensspielräume erkannt und dokumentiert werden.
- 402 Das Finanzressort hat erwidert, es könne die Dienststellen nicht anweisen, bereits bewilligte Beurlaubungen auf ihre Rechtmäßigkeit zu überprüfen. Das Ressort werde sich allerdings bemühen, eine Handlungshilfe über Beurteilungs- und Ermessensspielräume in das angekündigte Rundschreiben aufzunehmen.
- 403 Die dezentrale Ressourcenverantwortung steht einer leitenden Koordinierungsfunktion des Finanzressorts für eine möglichst einheitliche Gestaltung von Beurlaubungsverfahren nicht entgegen. Hierzu gehört es auch, die Dienststellen auf die Bedeutung ordnungsgemäßer Befristungen hinzuweisen. Der Rechnungshof hält daher an seiner Forderung fest, den Dienststellen zu empfehlen, bereits bewilligte Einzelfälle zu überprüfen.

4.2 Versorgungsrechtliche Folgen

- 404 Grundsätzlich wird die Zeit einer Beurlaubung ohne Dienstbezüge nicht als ruhegehaltfähige Dienstzeit berücksichtigt. Sie kann anerkannt werden, wenn die Beschäftigungsdienststelle spätestens bei Beendigung der Beurlaubung zugesteht, dass die Beurlaubung öffentlichen Belangen oder dienstlichen Interessen dient. In Fällen einer Beurlaubung zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit ist die Anerkennung der Ruhegehaltfähigkeit zudem daran zu knüpfen, dass die zu beurlaubende Person einen Versorgungszuschlag in Höhe von 30 % leistet. Die oberste Dienstbehörde kann dem Grunde und der Höhe nach Ausnahmen von der Erhebung des Versorgungszuschlags zulassen.
- 405 Für die Anerkennung einer Beurlaubung als ruhegehaltfähige Dienstzeit waren nur in wenigen Fällen die der Entscheidung zugrunde gelegten Erwägungen nachvollziehbar dokumentiert. Damit fehlte der Beleg, dass den gebotenen strengen Prüfungsmaßstäben bei der Entscheidung Rechnung getragen

worden wäre. Einige Bundesländer und der Bund haben Verwaltungsvorschriften zur ruhegehaltfähigen Dienstzeit erlassen. Sie regeln für bestimmte Fälle u. a. die Anerkennung eines dienstlichen Interesses oder öffentlicher Belange sowie den (teilweisen) Verzicht auf die Erhebung eines Versorgungszuschlags. Das Finanzressort hat den Erlass einer entsprechenden Verwaltungsvorschrift angekündigt.

- 406 In Bremen ist Performa Nord für die Anerkennung ruhegehaltfähiger Dienstzeiten und die Erhebung des Versorgungszuschlags zuständig. Gegenwärtig muss nach einer Mitteilung des Finanzressorts an die Dienststellen die Versorgungsfestsetzungsstelle über alle Fälle, in denen zur Ausübung einer anderen Tätigkeit beurlaubt wird, stets unverzüglich unterrichtet werden. Die Einzelheiten zum Meldeverfahren waren nicht geregelt. In einigen Fällen unterblieb eine Unterrichtung. Die betreffende Dienststelle verwies darauf, es gäbe durchaus Konstellationen, in denen kein Versorgungszuschlag zu erheben sei. Dies müsse der Versorgungsfestsetzungsstelle dann auch nicht mitgeteilt werden.
- 407 Der Rechnungshof hat das Finanzressort aufgefordert, die wenigen Ausnahmefälle, in denen von der Erhebung eines Versorgungszuschlags abgesehen werden kann, in der angekündigten Verwaltungsvorschrift zu regeln. Ebenso ist das Meldeverfahren eindeutig zu beschreiben.
- 408 Das Finanzressort hat dies zugesagt und mitgeteilt, es habe die Personalstellen im Dezember 2023 zunächst mit einem Schreiben über ihre Mitteilungspflichten bei Beurlaubungen ohne Dienstbezüge zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit informiert. Ebenso sei eine Verwaltungsanweisung an die Versorgungsfestsetzungsstelle bei Performa Nord ergangen, die die Ausnahmetatbestände aufliste, in denen von der Erhebung eines Versorgungszuschlags abgesehen werden könne.

4.3 Vorrangige dienstrechtliche Maßnahmen

- 409 Eine Beurlaubung ist in der Regel nur zulässig für eine Tätigkeit bei einer anderen Stelle, die keine Dienstherrnfähigkeit besitzt. Ansonsten schließen die speziellen dienstrechtlichen Maßnahmen der Umsetzung, Abordnung oder Versetzung eine Beurlaubung grundsätzlich aus. Eine Beurlaubung für eine Tätigkeit bei einer anderen Stelle ohne Dienstherrnfähigkeit ist zudem dann unzulässig, wenn die neue Tätigkeit auch auf einem anderen, für den Dienstherrn womöglich wirtschaftlich oder anderweitig vorteilhafterem Weg aufgenommen werden kann, etwa mittels einer Zuweisung.



- 410 Zwei Dienststellen bewilligten je eine Beurlaubung zum Zweck des Erwerbs der Laufbahnbefähigung für die Laufbahngruppe 2, 2. Einstiegsamt, damit die betreffenden Personen im Angestelltenverhältnis eine andere höherwertige Tätigkeit im selben Ressort ausüben konnten. In beiden Fällen lag die Formalqualifikation durch einen Masterabschluss vor, es fehlten jedoch die Voraussetzungen einer entsprechenden hauptberuflichen Tätigkeit für die Laufbahn.
- 411 In einem Fall war ein Beamter für seine Tätigkeit als Geschäftsführer zunächst einer bremischen Beteiligungsgesellschaft zugewiesen worden. Nach zwei Monaten wurde die Zuweisung jedoch beendet und stattdessen im unmittelbaren Anschluss eine unbefristete Beurlaubung bewilligt. Erst mit Beginn der Beurlaubung zahlte die Beteiligungsgesellschaft dem Geschäftsführer eine Vergütung, die deutlich über der bisherigen Besoldung lag. Nach Angaben der Dienststelle erfolgten die Aufhebung der Zuweisung sowie die anschließende Beurlaubung in der Annahme, eine Beurlaubung sei mindestens wegen des ab diesem Zeitpunkt erhobenen Versorgungszuschlags wirtschaftlicher als eine Zuweisung. Eine schriftliche Begründung sowie eine eingehende wirtschaftliche Betrachtung dieser Entscheidung fehlten.
- 412 Eine Beurlaubung kann generell nicht dazu dienen, laufbahnrechtliche Voraussetzungen zu erwerben, die in Verbindung mit der hauptberuflichen Tätigkeit beim selben Dienstherrn stehen. Die Einstellungen als Tarifbeschäftigte und die damit einhergehende Umgehung des Beamtenrechts diene in den beiden Fällen (s. Tz. 410) dazu, den Beschäftigten schnellstmöglich höhere Vergütungen zu verschaffen. Schon allein aus Gründen der Gleichbehandlung aller Beschäftigten hätte deshalb eine Verwendung auf einer höherwertigen Stelle allenfalls im laufenden Beamtenverhältnis - also im jeweiligen Statusamt bei gleichbleibendem Grundgehalt - im Wege einer Umsetzung erfolgen können.
- 413 Außerdem konnte ohne eine umfassende Betrachtung der dienstrechtlichen und wirtschaftlichen Auswirkungen keine belastbare Aussage dazu getroffen werden, ob die Beurlaubung für die Tätigkeit als Geschäftsführer gegenüber einer Zuweisung vorteilhafter gewesen wäre. Allein auf den Erhalt eines Versorgungszuschlags abzustellen, lässt außer Acht, dass bei einer Zuweisung die Beteiligungsgesellschaft gehalten gewesen wäre, einen angemessenen Betrag für die Tätigkeit des Beamten als Geschäftsführer an das Land zu erstatten. Auch können dienstliche Gründe, z. B. eine weiterhin enge Anbindung des Beamten an den Dienstherrn, eine Zuweisung erforderlich machen. Das allein private Interesse des Beamten an einer höheren Vergütung als angestellter Geschäftsführer darf dagegen nicht den Ausschlag für eine Beurlaubung geben.

- 414 Der Rechnungshof hat das Finanzressort aufgefordert, die Dienststellen darüber zu informieren, dass die speziellen dienstrechtlichen Maßnahmen der Umsetzung, Abordnung oder Versetzung eine Beurlaubung für eine Tätigkeit bei einer Stelle mit Dienstherrnfähigkeit in der Regel ausschließen. Gleichzeitig ist es erforderlich, die Dienststellen darauf hinzuweisen, vor einer Entscheidung über eine Beurlaubung für eine Tätigkeit bei einer anderen Stelle ohne Dienstherrnfähigkeit deren Vorteilhaftigkeit für Bremen festzustellen. Dazu sind neben öffentlichen Belangen sowie dienstlichen Interessen auch wirtschaftliche Auswirkungen zu bewerten und es ist zu prüfen, ob nicht eine andere - für Bremen günstigere - Maßnahme zu treffen wäre.
- 415 Das Finanzressort teilt die Auffassung des Rechnungshofs, dass regelmäßig andere beamtenrechtliche Maßnahmen einer Beurlaubung vorzuziehen sind. Es beabsichtigt, die Dienststellen im angekündigten Rundschreiben auf die bestehenden Beurteilungs- und Ermessensspielräume hinzuweisen, bei denen auch wirtschaftliche oder anderweitige Vorteile zu berücksichtigen sind. Einer Zuweisung sei jedoch kein grundsätzlicher Vorrang einzuräumen, weil sie nur bei einer dem bisherigen Amt entsprechenden Tätigkeit in Betracht komme.
- 416 Dem steht jedoch entgegen, dass Beamtinnen oder Beamten mit deren Zustimmung auch eine höherwertige als die bisherige Tätigkeit zugewiesen werden kann. Die Bedingung einer dem Amt entsprechenden Tätigkeit ist lediglich als Mindestanforderung zu verstehen, die zwar nicht unter- aber überschritten werden darf. Auch folgt aus dem beamtenrechtlichen Lebenszeitprinzip (s. Tz. 391), dass eine rechtlich zulässige sowie für den Dienstherrn wirtschaftlich oder anderweitig vorteilhafte Zuweisung grundsätzlich einer Beurlaubung vorzuziehen ist. Der Rechnungshof bleibt daher bei seiner Auffassung.

Finanzen

Unfälle von Angehörigen des öffentlichen Dienstes

Verfahren zu Unfällen von bremischen Beschäftigten wurden häufig mangelhaft bearbeitet.

Dienststellen informierten Performa Nord vielfach nicht über Arbeitsunfälle von Tarifbeschäftigten, für die Dritte verantwortlich waren. Dadurch wurden Schadenersatzansprüche in Höhe von schätzungsweise 160 T€ nicht verfolgt und Forderungsausfälle von etwa 30 T€ verursacht.

1 Grundlagen

- 417 Bei einem Dienstunfall erleidet eine Beamtin oder ein Beamter während oder infolge der dienstlichen Tätigkeit einen Körperschaden, für den Performa Nord eine Dienstunfallfürsorge nach dem Bremischen Beamtenversorgungsgesetz leistet. Für Arbeitsunfälle von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern gewährt die Unfallkasse Bremen entsprechende Leistungen. Bei allen Unfällen von Angehörigen des öffentlichen Dienstes ist zudem zu prüfen, ob eine dritte Person den Unfall schuldhaft verursachte und deshalb Bremen gegenüber zum Schadenersatz verpflichtet ist.
- 418 Der Rechnungshof hatte im Jahr 2005 die Bearbeitung von Dienstunfällen und die Geltendmachung von Schadenersatzansprüchen geprüft (vgl. Jahresbericht 2006 - Land, Tz. 193 ff.). Ergebnisse waren u. a., dass Verfahren zum Teil lange dauerten, Schadenersatzansprüche nicht immer erkannt oder Informationen dazu nicht weitergegeben wurden. Außerdem wurde eine fehlende technische Unterstützung kritisiert. Ob und wie sich die Bearbeitung von Fürsorgeleistungen nach Unfällen und die Geltendmachung von Schadenersatzansprüchen verändert haben, war Gegenstand einer neuerlichen Prüfung.

2 Unfälle von Beamtinnen und Beamten

- 419 Performa Nord ist für die Anerkennung von Dienstunfällen, die Auszahlung der Unfallfürsorgeleistungen sowie die Prüfung von Schadenersatzansprüchen gegen Dritte zuständig. Die Unfallfürsorge und die Bearbeitung von Schadenersatzansprüchen sind verschiedenen Referaten zugewiesen.
- 420 Im Jahr 2019 bearbeitete Performa Nord 458 Dienstunfallanzeigen von Beamtinnen und Beamten. Davon wurden 87 Sachverhalte nicht als Dienstunfälle

anerkannt. Im Jahr 2020 waren es 102 Sachverhalte von insgesamt 452 Anzeigen. Im Durchschnitt erfolgte eine Anerkennung knapp fünf Monate nach dem Unfallereignis.

- 421 Haben Dritte einen Unfall innerhalb oder außerhalb des Dienstes zumindest mitverschuldet, macht Performa Nord für Bremen Schadenersatzforderungen geltend. Von insgesamt 209 in den Jahren 2018 bis 2020 bei Performa Nord eingegangenen Schadenersatzfällen wurden 85 bis September 2022 zum Abschluss gebracht. Die Verfahrensdauer betrug durchschnittlich etwa zwei Jahre.
- 422 In einigen Fällen lagen Performa Nord medizinische Behandlungsberichte vor, die auf das Vorliegen eines Dienstunfalls mit Drittverschulden hindeuteten. Stellten Beschäftigte keine Dienstunfallanzeige, wurden diese Vorgänge selbst dann nicht weiterverfolgt, wenn konkrete Anhaltspunkte für Schadenersatzansprüche Bremens bestanden. Damit verstieß Performa Nord gegen die haushaltsrechtliche Pflicht, Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erheben. Der Rechnungshof hat Performa Nord aufgefordert, erkennbare Schadenersatzansprüche auch ohne eine Dienstunfallanzeige geltend zu machen.
- 423 Performa Nord hat sich darauf berufen, es sei nicht ihre Aufgabe, aufgrund von Informationen, die sie von Dritten erhalte, tätig zu werden. Aufgrund der knappen personellen Ressourcen werde die zusätzliche Auswertung von Arztberichten zu immensen Rückständen führen. Personalstellen und Beschäftigte seien vielmehr auf ihre Verpflichtungen hinzuweisen. Gleichwohl werden zukünftig bei Erkennen eines Drittverschuldens Informationen zur Prüfung eines möglichen Schadenersatzanspruchs an das zuständige Referat weitergereicht.
- 424 Der Rechnungshof erwartet, dass Sachverhalte nicht nur in Zukunft auf Drittverschulden geprüft, sondern auch die bereits aus den Vorjahren vorliegenden Behandlungsberichte ausgewertet werden, um finanzielle Nachteile für Bremen zu vermeiden.
- 425 Zur Bearbeitung von Schadenersatzfällen forderte Performa Nord benötigte Informationen regelmäßig nacheinander an und versah die Vorgänge anschließend jeweils mit einer Wiedervorlagefrist von bis zu drei Monaten. Selbst wenn Antworten bereits früher eingegangen waren, wurde der Fall häufig erst nach Ablauf der gesetzten Frist weiterbearbeitet. Bei unterbliebenen Rückmeldungen wurden Erinnerungsschreiben oftmals mit einer erneuten dreimonatigen Frist versehen. Da sogar bei hausintern erbetenen Auskünften in Einzelfällen bis zu vier Mal erinnert werden musste, ergaben sich unnötige, aber umso erheblichere Verzögerungen. Der Rechnungshof hat Performa Nord gebeten, die Verfahren zu beschleunigen, damit sichergestellt wird, dass zwischen den einzelnen Arbeitsschritten möglichst wenig Zeit vergeht.



- 426 Das für die Schadensverfolgung zuständige Referat führt für seine Fälle gesonderte Akten, die nach abschließender Bearbeitung mit den Dienstunfallakten im Referat der Dienstunfallfürsorge zusammengeführt werden. Zu Controllingzwecken und um Schadenersatzfälle auch nach Abgabe der Akten noch nachvollziehen zu können, wird im Referat für Schadensfälle neben den Papierakten eine Excel-Liste geführt. Deren Pflege war insgesamt mangelbehaftet. Die Liste stellt in diesem Referat nach Abschluss der Verfahren die einzige Datengrundlage dar. Aufgrund fehlender Angaben zum Verfahrensstand ließen sich jedoch z. B. abgeschlossene und laufende Fälle nicht verlässlich unterscheiden. Somit ist ein wirksames Controlling zur internen Überprüfung nicht möglich, also die Auswertung von Fallzahlen, die Bestimmung der Gesamthöhe der Forderungen oder der Durchsetzungsquoten. Der Rechnungshof hält es für unerlässlich, die Excel-Liste vollständig und ohne große zeitliche Verzögerung zu führen.
- 427 Performa Nord teilte mit, wegen der hohen Arbeitsbelastung sollten Mitarbeitende nicht noch zusätzlich durch enge Vorlagefristen unter Druck gesetzt werden. Eine Beschleunigung des Verfahrens hätte keine Vorteile. Die bisherige Arbeitsweise stellte sicher, dass Forderungen nicht verjährten. Die in die Excel-Listen einzupflegenden Daten seien in den vergangenen Jahren immer wieder erweitert worden. Allerdings würden zusätzlich aufgenommene Informationen nicht für bereits erledigte Fälle nacherfasst.
- 428 Der Rechnungshof bleibt bei seiner Erwartung, angemessene - am jeweiligen Sachverhalt orientierte - Wiedervorlagefristen zu verfügen, um eine zügige Vorgangsbearbeitung sicherzustellen. Nach der Landeshaushaltsordnung sind Forderungen bei Fälligkeit zu erheben. Werden sie nicht unmittelbar aufgrund von Rechtsvorschriften fällig, sind unverzüglich die dafür notwendigen Voraussetzungen zu schaffen. Eine Verfahrensbeschleunigung mit dem Hinweis auf Verjährungsfristen von mehreren Jahren abzulehnen, verstößt daher gegen Haushaltsrecht. Zudem steigt mit längerer Bearbeitungsdauer das Risiko eines Forderungsausfalls. Aussagekräftige Auswertungen der geführten Excel-Liste sind nur möglich, wenn Angaben dort vollständig erfasst werden.

3 Unfälle von Tarifbeschäftigten

- 429 Arbeitsunfälle von Tarifbeschäftigten sind von der jeweiligen Dienststelle an die Unfallkasse Bremen zu melden. Von dort werden Leistungen gewährt und für Heilbehandlungskosten wird Schadenersatz gefordert, wenn Dritte den Unfall verschuldet haben. Führt ein Unfall mit Drittverschulden - egal ob inner- oder außerhalb der Arbeitszeit verursacht - zu einer Arbeitsunfähigkeit, macht Performa Nord für Bremen als Arbeitgeber Schadenersatzansprüche

für das fortgezahlte Arbeitsentgelt geltend. Wie bereits im Jahr 2005 musste der Rechnungshof feststellen, dass die Dienststellen nicht alle Fälle dieser Art an Performa Nord gemeldet hatten.

- 430 Um ein ordnungsgemäßes Verfahren zu gewährleisten, sind Beschäftigte nach einem Unfall zur Mitwirkung verpflichtet. Dazu gehören auch wahrheitsgemäße und umfassende Angaben zum Unfallhergang und zum Drittverschulden. Zeigen nicht bereits die Beschäftigten selbst bei ihren Krankmeldungen einen Arbeitsunfall an, obliegt es Vorgesetzten und Personalstellen, dies aufzuklären, wenn sich hierfür konkrete Anhaltspunkte ergeben.
- 431 Der Rechnungshof hat abgeglichen, in welchen Fällen die Unfallkasse Bremen und Performa Nord Schadenersatzansprüche verfolgten. Eine Vielzahl von Arbeitsunfällen war Performa Nord nicht bekannt. Bereits während der Prüfung wurden die Dienststellen deshalb aufgefordert, für diese Fälle ein mögliches Drittverschulden zu prüfen und die Vorgänge ggf. an Performa Nord weiterzuleiten. Daraufhin sagten die Dienststellen zu, insgesamt 67 Fälle zur Geltendmachung eines möglichen Schadenersatzanspruches nachzumelden. Gelänge es nur bei etwa der Hälfte dieser Fälle Forderungen durchzusetzen, ergäben sich daraus Einnahmen von näherungsweise 130 T€. In 16 weiteren Fällen, in denen die Unfallkasse Bremen Schadenersatzansprüche verfolgt hatte, waren aufgrund des Zeitablaufs keine nachträglichen Feststellungen durch die Dienststellen mehr möglich, etwa weil ehemalige Beschäftigte unbekannt verzogen waren. Unter der Annahme, dass auch in ungefähr der Hälfte dieser Fälle Schadenersatzforderungen durchsetzbar gewesen wären, führte dies zu einem Forderungsausfall für Bremen in Höhe von ungefähr 30 T€.
- 432 Auch für Unfälle außerhalb des Dienstes mit Drittverschulden lagen im geprüften Zeitraum nur vereinzelte Meldungen vor. Da anzunehmen ist, dass diese Schadenersatzfälle - ebenso wie Arbeitsunfälle von Tarifbeschäftigten - nicht verlässlich und vollumfänglich angezeigt worden waren, entstanden Bremen daraus weitere finanzielle Nachteile.
- 433 Ein Grund für die fehlenden Meldungen liegt darin, dass die verfahrenstechnischen Grundlagen bei Unfällen vielen Beschäftigten, aber auch den Sachbearbeitungen in den dezentralen Personalstellen nicht oder nur eingeschränkt bekannt sind. So war beispielsweise im System zur Krankmeldung in etlichen Fällen nicht erkennbar, dass überhaupt ein Unfall vorgelegen hatte. In vielen weiteren Fällen mit bekanntem Unfall fehlten Angaben zu einem möglichen Drittverschulden.



- 434 Der Rechnungshof hat das Finanzressort gebeten, mit einem neuen Rundschreiben sowie in Fortbildungsveranstaltungen umfassend über das gesamte Verfahren zu unterrichten und dies regelmäßig zu wiederholen. Das Finanzressort hat das zugesagt.

4 Kostenermittlung

- 435 Bei Unfällen mit Drittverschulden ist durch Performa Nord die genaue Forderungshöhe zu ermitteln. Der Schadenersatz umfasst in jedem Fall die während einer unfallbedingten Dienst- oder Arbeitsunfähigkeit geleistete Vergütungsfortzahlung (s. Tz. 429). Für Dienstunfälle von Beamtinnen und Beamten kann Bremen außerdem die Unfallfürsorgeleistungen geltend machen.
- 436 Nach Anerkennung eines Dienstunfalls sind Heilbehandlungskosten mit Antrag auf Kostenerstattung deshalb nicht über die Beihilfe, sondern über die Dienstunfallfürsorge abzurechnen. In einigen Fällen wurden dennoch unfallbedingte Aufwendungen von der Beihilfe erstattet, obwohl sie eigentlich von der Dienstunfallfürsorge hätten getragen werden müssen.
- 437 Ausnahmen gelten für Beamtinnen und Beamte bei Polizei und Feuerwehr. Da diese Beschäftigtengruppe im Regelfall nicht für privat abgerechnete Behandlungskosten in Vorleistung treten muss, stellt die Freie Heilfürsorge die verauslagten Aufwendungen der Dienstunfallfürsorge in Rechnung.
- 438 In einigen Fällen lagen der Dienstunfallfürsorge auch länger als ein Jahr nach Anerkennung des Dienstunfalls keine Unterlagen zu Heilverfahrenskosten vor, obwohl offensichtlich Kosten angefallen sein mussten. Vor allem für die Freie Heilfürsorge ist die Kostenermittlung sehr zeitaufwendig und mitunter fehleranfällig, weil Daten nicht in elektronisch auswertbarer Form vorliegen. In einigen Fällen ermittelte die Freie Heilfürsorge unfallbedingte Kosten gar nicht erst, obwohl ihr eine Übersicht zu anerkannten Dienstunfällen zur Verfügung stand. In Einzelfällen wurden nach Aufforderung durch den Rechnungshof Kosten von bis zu etwa 3.200 € nachträglich abgerechnet.
- 439 Die aufgezeigten Mängel bei der Kostenermittlung haben für Bremen einen finanziellen Schaden in nicht abschließend bezifferbarer Höhe zur Folge. Der Rechnungshof hat Performa Nord aufgefordert sicherzustellen, dass unfallbedingte Kosten im Bereich der Freien Heilfürsorge vollumfänglich sowie zeitnah ermittelt und abgerechnet sowie die Vorgänge zur Geltendmachung von Schadenersatzansprüchen weitergeleitet werden. Außerdem hat er zur einfacheren Zuordnung angeregt, das Antragsformular für die Beihilfe bei den einzelnen Aufwendungen um eine Spalte „unfallbedingt ja / nein“ zu ergänzen.

- 440 Performa Nord hat zugesagt, die Antragstellenden in der Beihilfe durch einen weiteren Hinweis zur Angabe von möglichem Drittverschulden zu sensibilisieren. Die Sachbearbeitenden der Beihilfestelle seien zudem nochmals aufgefordert worden, Anträge auf Kostenerstattungen abzulehnen, wenn Diagnosen auf ein Unfallereignis schließen ließen.

5 IT-Unterstützung

- 441 Bereits bei seiner Prüfung im Jahr 2005 hatte der Rechnungshof eine technisch unterstützte Bearbeitung gefordert. Der Austausch von notwendigen Informationen zwischen den zuständigen Bereichen bei Performa Nord findet aber weiterhin vorwiegend in Papierform statt. Mangels bereichsübergreifenden Einsatzes von IT ist gegenwärtig jeweils nur der eigene Bearbeitungsstand bekannt. Es ist jedoch erforderlich, den gesamten Bearbeitungsprozess übergreifend informationstechnisch zu unterstützen.
- 442 Die verschiedenen und teilweise sehr aufwändigen Arbeitsschritte - insbesondere zwischen den einzelnen Bereichen bei Performa Nord - erfordern die stetige Überprüfung der Aufbau- und Ablauforganisation. Der Rechnungshof hat daher empfohlen, nach einer Analyse der Geschäftsprozesse Abläufe mit dem Ziel einer engeren fachlichen und räumlichen Aufgabenwahrnehmung effektiver zu gestalten.
- 443 Performa Nord hat mitgeteilt, die Prüfung der Digitalisierungsmöglichkeiten einzelner Prozessabläufe finde bereits statt. Der Rechnungshof erwartet eine zeitnahe Umsetzung.

Informationsfluss bei der Bekämpfung von Geldwäsche

Die Finanzverwaltung wertet die ihr zur Verfügung stehenden Informationen, die einen Geldwäscheverdacht begründen könnten, nicht hinreichend aus. Werden gesetzliche Mitteilungspflichten nicht eingehalten, laufen abgabenrechtliche Vorschriften zur Bekämpfung von Geldwäsche ins Leere.

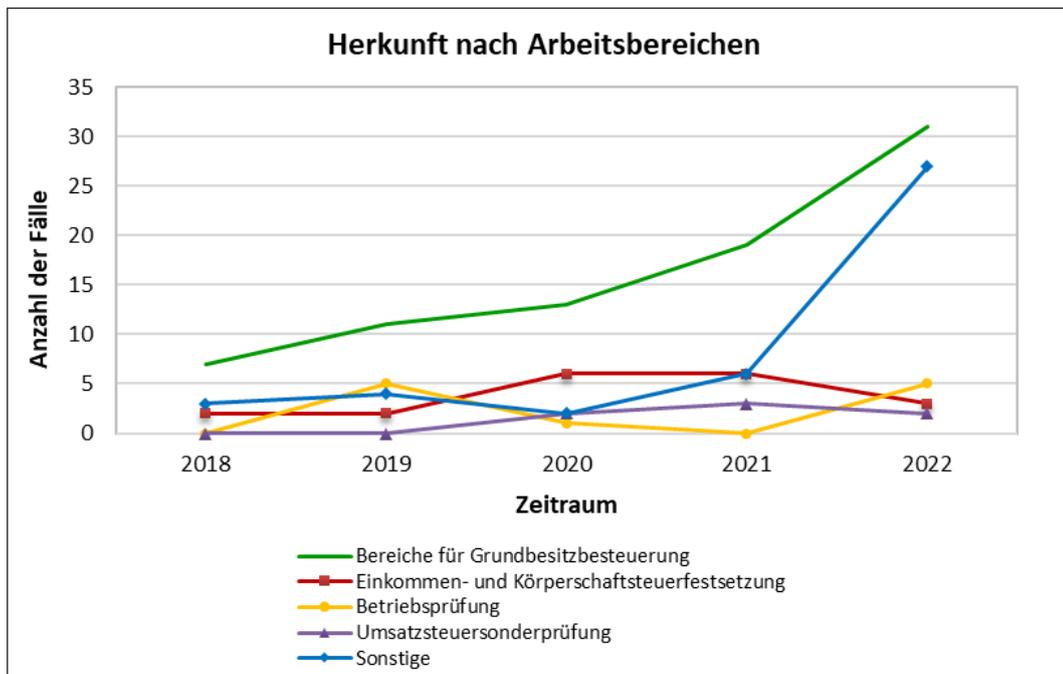
1 Aufgaben der Finanzämter zur Bekämpfung von Geldwäsche

- 444 Unter Geldwäsche wird das Einschleusen von illegal erwirtschafteten Vermögenswerten in den legalen Wirtschaftskreislauf verstanden. So kann beispielsweise bei Geldtransfers, bei Erwerb von hochwertigen Immobilien oder Luxusgütern oder auch bei Unternehmensgründungen die Herkunft der Mittel und die Zuordnung des Geschäfts zu den tatsächlich wirtschaftlich Berechtigten verschleiert werden. Geldwäsche ist strafbar.
- 445 Bei der Bekämpfung von Geldwäsche obliegen der Finanzverwaltung nach der Abgabenordnung (AO) besondere Mitteilungspflichten. So ist sie u.a. verpflichtet, Fälle, bei denen sich im Besteuerungsverfahren ein Verdacht auf Geldwäscheaktivitäten ergab, an die der Bundeszollverwaltung zugeordnete Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen (Financial Intelligence Unit - FIU) zu melden.
- 446 Auf Länderebene eingesetzte Aufsichtsbehörden überprüfen zudem, ob bestimmte nach dem Gesetz über das Aufspüren von Gewinnen aus schweren Straftaten - Geldwäschegesetz (GwG) Verpflichtete ihren Aufgaben nachkommen. Die Finanzverwaltungen haben die Aufsichtsbehörden durch die Mitteilung bestimmter Sachverhalte bei ihrer Tätigkeit zu unterstützen.
- 447 Zur Gruppe der Verpflichteten zählen Unternehmen, deren Geschäfte in besonderem Maße dazu geeignet sind, die Herkunft von Zahlungsmitteln zu verschleiern oder illegal erworbene Mittel in den regulären Geldkreislauf einzuschleusen. Für diese Unternehmen gelten besondere Sorgfalts- und Dokumentationspflichten. Sie müssen u. a. Maßnahmen vorsehen, die geeignet sind, Geldwäscherisiken im Tagesgeschäft zu erkennen und zu vermeiden.

2 Geldwäscheverdachtsanzeigen

2.1 Sachverhalte und Zahl der Verdachtsmeldungen

- 448 Beschäftigte der Finanzämter sollen Anhaltspunkte, die ihnen bei der Bearbeitung von Steuersachverhalten auffallen und die einen Verdacht auf Geldwäsche begründen können, über die Geldwäschebeauftragte oder den Geldwäschebeauftragten ihres Finanzamts an eine dafür eingerichtete Stelle bei der Steuerfahndung weiterleiten. Diese Stelle, die sog. SPOC (Single Point of Contact), prüft die Meldungen und entscheidet über eine Weiterleitung an die FIU.
- 449 In den Jahren 2018 bis 2022 gingen bei der SPOC insgesamt 160 Verdachtsanzeigen aus verschiedenen Bereichen der Finanzverwaltung ein. Die nachfolgende Grafik zeigt die Herkunft der Verdachtsanzeigen aufgliedert nach Arbeitsbereichen.



- 450 Die Verdachtsanzeigen stammten zum einen hauptsächlich aus Arbeitsbereichen, in denen es um die Übertragung von Vermögen und Grundbesitz ging, also der Grunderwerbsteuer- und der Erbschaftsteuerstelle, sowie zum anderen aus sonstigen Bereichen, die nicht mit der eigentlichen Feststellung von Besteuerungsgrundlagen befasst waren, wie beispielsweise der Landeshauptkasse. Vergleichsweise wenige Anzeigen kamen aus dem Steuerfestsetzungsbereich für Einzelpersonen, Kapital- und Personengesellschaften oder aus Außenprüfungen, obwohl diese Arbeitsbereiche den Beschäftigten vertiefte Einblicke in die wirtschaftlichen Verhältnisse der Steuerpflichtigen und damit verbundene Finanzströme ermöglichen.



- 451 Der Senator für Finanzen (Ressort) lässt sich vierteljährlich von der SPOC über die Vorgänge im Bereich Geldwäsche informieren. Das Ressort ging allerdings nicht der Frage nach, warum aus den Bereichen der Finanzverwaltung, in denen vertiefte Einblicke in Besteuerungssachverhalte gewonnen werden können, kaum Geldwäscheverdachtsfälle angezeigt worden waren. Während der Prüfung führte das Ressort dazu aus, die Entdeckung von Geldwäschesachverhalten durch die Betriebsprüfung sei nur eingeschränkt möglich. Oftmals legten die Steuerpflichtigen der Betriebsprüfung Nachweise vor, die lediglich sehr schwer auf ihre Richtigkeit hin zu überprüfen seien. Häufig seien auch Geldflüsse verworren und gingen über den geprüften Betrieb hinaus.
- 452 Dem ist der Rechnungshof entgegengetreten. Er hat gerügt, dass darauf verzichtet worden war, den Gründen der geringen Anzahl von Geldwäscheverdachtsanzeigen vertieft nachzugehen. Insbesondere Betriebsprüfungen, bei denen den Steuerpflichtigen besondere Mitwirkungs- und Nachweispflichten obliegen, bieten dazu Gelegenheiten.
- 453 Das Ressort hat darauf hingewiesen, dass in den Jahren 2018 und 2019 zur Steigerung des Meldeaufkommens Fortbildungen zum Thema Geldwäsche stattgefunden hätten, die sich dadurch erhoffte Zunahme der Verdachtsanzeigen wie auch die weiteren Fortbildungen aber 2020 und 2021 pandemiebedingt unterblieben seien. Nunmehr habe die SPOC sich bei dem Finanzamt für Außenprüfung um eine Sensibilisierung der Beschäftigten für das Thema bemüht, um damit gezielt ein besseres Meldeverhalten zu erreichen. Außerdem würden die Fortbildungsveranstaltungen wiederaufgenommen.

2.2 Erkenntnisse aus nicht weitergeleiteten Fällen

- 454 Beschäftigte sollen die bei der Fallbearbeitung festgestellten Sachverhalte zunächst an die Geldwäschebeauftragten der Finanzämter herantragen. Nur ein Teil der hier angezeigten Sachverhalte gelangt im Anschluss an die SPOC. Aufzeichnungen über die auf der Ebene der Geldwäschebeauftragten nicht aufgegriffenen Fälle gibt es in der Finanzverwaltung nicht. Das Ressort hat daher keinen Überblick darüber, in wie vielen Fällen die Beschäftigten von einem Geldwäscheverdacht ausgegangen waren, die Geldwäschebeauftragten kontaktiert hatten und um welche Art von Fällen es sich hierbei gehandelt hatte. Damit bleiben auch die Ursachen für die geringe Anzahl der an die SPOC gemeldeten Geldwäscheverdachtsanzeigen, beispielsweise aus dem Steuerfestsetzungsbereich, unerkannt.
- 455 Der Rechnungshof hat empfohlen, Aufzeichnungen über die von den Beschäftigten an die Geldwäschebeauftragten herangetragenen Fälle zu führen und die darin enthaltenen Daten regelmäßig auszuwerten. Nur auf diese Weise

lässt sich feststellen, ob in denjenigen Aufgabenbereichen Handlungsbedarf besteht, aus denen nur eine vergleichsweise geringe Anzahl von Verdachtsfällen gemeldet worden war. Das Ressort hat diesen Vorschlag aufgegriffen. Es wird künftig alle an die Geldwäschebeauftragten herangetragenen Fälle auswerten.

- 456 Zudem war den Akten in einzelnen Fällen nicht zu entnehmen, warum die Beschäftigten der SPOC die ihnen vorgelegten Sachverhalte nicht als geldwäscheverdachtsrelevant erachteten. Der Rechnungshof hat empfohlen, die für die Einschätzung der SPOC maßgeblichen Gründe ausreichend zu dokumentieren und der zuleitenden Stelle bei abweichender Beurteilung eine Rückmeldung zu geben, um auf Dauer Verwaltungsmehraufwand zu vermeiden. Das Ressort teilt diese Auffassung.

3 Mitteilungspflichten der Finanzbehörden

3.1 Mitteilungspflicht nach § 31b Abs. 3 Nr. 1 AO

- 457 Nach § 31b Abs. 3 Nr. 1 AO haben die Finanzämter der Aufsichtsbehörde Sachverhalte unverzüglich mitzuteilen, die darauf schließen lassen, dass eine nach § 2 Abs. 1 Nr. 13 bis 16 GwG verpflichtete Person eine Ordnungswidrigkeit nach § 56 GwG begangen hat. Hierzu zählen beispielsweise Verstöße gegen Aufzeichnungs- und Aufbewahrungspflichten oder eine unterbliebene Risikoermittlung.
- 458 Der Rechnungshof sichtete aus den im Jahr 2020 beim Finanzamt für Außenprüfungen abgeschlossenen Betriebsprüfungen zwölf Fälle, in denen es um Tätigkeiten von nach § 2 Abs. 1 Nr. 13 bis 16 GwG besonders verpflichteten Personen ging. In vier Fällen hatten die Beschäftigten der Betriebsprüfung Verstöße gegen Aufzeichnungs- und Aufbewahrungspflichten dokumentiert. Teilweise waren am Geschäft beteiligte Personen und wirtschaftlich Berechtigte nicht namentlich benannt worden. In keinem der Fälle hatte die Betriebsprüfung diese bußgeldbewehrten Verstöße gegen das Geldwäschegesetz der Aufsichtsbehörde gemeldet.
- 459 Tätigkeiten besonders verpflichteter Personen betrafen im Jahr 2020 auch 28 Verfahren aus der Umsatzsteuersonderprüfung. In sieben dieser Fälle hatten die Beschäftigten grobe Mängel bei den Aufzeichnungen bis hin zu gänzlich fehlenden Aufzeichnungen festgestellt. Auch diese Erkenntnisse waren nicht an die Aufsichtsbehörde weitergeleitet worden.
- 460 Seit Einführung der Regelungen zur Meldepflicht im Jahr 2017 war der Aufsichtsbehörde lediglich ein Fall übermittelt worden. Allein aus den im Jahr 2020



abgeschlossenen Verfahren hätten der Aufsichtsbehörde jedoch aus der Betriebsprüfungsstelle vier und aus der Umsatzsteuersonderprüfungsstelle sieben Fälle mitgeteilt werden müssen. Mangels Kenntnis der maßgeblichen Sachhalte konnte die Aufsichtsbehörde keine ordnungsrechtlichen Schritte gegen die Verpflichteten einleiten.

- 461 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, die Beschäftigten erneut deutlich auf ihre Pflichten hinzuweisen. Zumindest in den Fällen, in denen Verstöße bei Verpflichteten festgestellt und dokumentiert worden waren, hätte die Aufsichtsbehörde informiert werden müssen.
- 462 Das Ressort hat mitgeteilt, die Thematik sei den Beschäftigten zwar über Anweisungen und Informationen bekannt gemacht, jedoch auch aufgrund fehlender Ressourcen nicht in der gebotenen Tiefe in die Verfahrensabläufe eingebunden worden. Deshalb sei nun u. a. geplant, die aufgrund der Pandemie nicht durchgeführten Fortbildungsveranstaltungen nachzuholen. Mit diesen Maßnahmen sei bereits im November 2023 begonnen worden. Die vom Rechnungshof aufgegriffenen Beispiele würden in die Schulungen eingebunden.

3.2 Mitteilungspflicht nach § 31b Abs. 3 Nr. 2 AO

- 463 Damit die Aufsichtsbehörde die Einhaltung bestimmter Auflagen, wie etwa die Benennung von Geldwäschebeauftragten, in verpflichteten Unternehmen überwachen kann, muss sie wissen, wer zur Gruppe dieser Unternehmen zählt. Die hierzu notwendigen Informationen erlangt die Aufsichtsbehörde zunächst aus dem Gewereregister. Um auch Unternehmen erfassen zu können, die neben einer gewerberechtlich angemeldeten Tätigkeit noch andere Geschäfte betreiben, die den Behörden nicht angezeigt wurden, aber eine Verpflichteteneigenschaft begründen, hat die Finanzbehörde nach § 31b Abs. 3 Nr. 2 AO die Aufsichtsbehörde umgehend zu informieren, wenn ihr aus einem Besteuerungsverfahren entsprechende Erkenntnisse bekannt werden.
- 464 In mehr als einem Drittel der durch den Rechnungshof eingesehenen Fälle war eine Verpflichteteneigenschaft gegeben. Mehrfach war diese Verpflichtung nur im Rahmen der Außenprüfung erkennbar, weil Erlöse aus gewerberechtlich nicht angezeigten Tätigkeiten festgestellt worden waren. Die Finanzverwaltung hatte der Aufsichtsbehörde diese Fälle jedoch nicht gemeldet. Der Rechnungshof hat dies beanstandet. Das Finanzressort hat sich dieser Kritik im Grundsatz angeschlossen.
- 465 Der Rechnungshof erwartet von der Finanzverwaltung, ihre gesetzlichen Mitteilungspflichten einzuhalten. Unterbleibt dies, laufen abgabenrechtliche Vorschriften zur Bekämpfung von Geldwäsche ins Leere.



Rechnungshof
der Freien Hansestadt Bremen



Bremen, den 16. Februar 2024

Dr. Sommer

Löffler

Dr. Otten

Helberg