

Bericht und Antrag des staatlichen Rechnungsprüfungsausschusses zur Haushaltsrechnung der Freien Hansestadt Bremen für das Jahr 2011 (Mitteilung des Senats vom 20. November 2012, Drs. 18/667) und zum Jahresbericht 2013 – Land – des Rechnungshofs vom 25. April 2013 (Drs. 18/882)**I. Bericht**

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss hat sich in seinen Sitzungen am 20. September 2013, 8. November 2013, 6. Dezember 2013, 21. Februar 2014 und 21. März 2014 mit der Haushaltsrechnung für das Jahr 2011 und insbesondere mit den Prüfungsergebnissen des Rechnungshofs befasst und dabei den Rechnungshof, die Finanzverwaltung sowie diejenigen Ressorts, zu deren Haushaltsführung der Rechnungshof Bemerkungen für erforderlich hielt, hinzugezogen. Die Ergebnisse dieser Beratungen und die Bemerkungen des Rechnungsprüfungsausschusses sind nachfolgend aufgeführt. Die Überschriften und die Textzahlen (Tz.) zu I.1. beziehen sich auf den Jahresbericht 2013 (Land) des Rechnungshofs.

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

1. Jahresbericht des Rechnungshofs 2013**1.1. Vorbemerkungen, Tz. 1 bis 12**

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss nimmt zur Kenntnis, dass die Bürgerschaft (Landtag) über die Entlastung des Senats für das Haushaltsjahr 2010 bis zum Redaktionsschluss des Jahresberichts noch nicht beschlossen hatte. Ein Beschluss der Bürgerschaft über die Entlastung des Senats für das Haushaltsjahr 2010 erfolgte am 17. April 2013, Beschluss der Bürgerschaft (Landtag) Nr. 18/679.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss nimmt ferner zur Kenntnis, dass die Bürgerschaft dem Rechnungshof für seine Rechnungslegung zum Haushaltsjahr 2011 am 20. Februar 2013 und zum Haushaltsjahr 2012 am 12. Dezember 2013 Entlastung erteilt hat, Beschlüsse der Bürgerschaft (Landtag) Nr. 18/598 und Nr. 18/866.

1.2. Haushaltsgesetz (einschließlich Haushaltsplan) und Haushaltsrechnung 2011, Tz. 13 bis 52

Der Senat hat die Haushaltsrechnung für das Jahr 2011 am 20. November 2012 vorgelegt, Drs. 18/667. Die Kreditaufnahmegrenze nach Artikel 131a LV ist 2011 für Land und Stadt zusammen um rd. 142,0 Mio. € überschritten worden.

Mit Abschluss der Haushalte 2011 des Landes und der Stadtgemeinde Bremen sind Verluste von insgesamt rd. 8,1 Mio. € festgestellt und in das Folgejahr übertragen worden. Die Höhe der Rücklagen und Reste betrug rd. 110,4 Mio. €. Die Haushaltsrechnung des Landes Bremen wies beim Finanzierungssaldo eine Unterdeckung von rd. 244,3 Mio. € aus.

Der Rechnungshof hat in 16 Fällen Haushaltsüberschreitungen des Landes festgestellt, die das Budgetrecht des Parlaments verletzen. Die Gesamtsumme ist mit rd. 1,1 Mio. € gegenüber dem Vorjahr gesunken. Die Senatorin

für Finanzen hat den Haushalts- und Finanzausschüssen darüber am 6. Juli 2012 detailliert berichtet (Vorlage 18/171 L zugleich 18/196 S), für das Jahr 2012 am 14. Juni 2013 (Vorlage 18/305 L zugleich 18/354 S).

Die haushaltsgesetzlichen Kreditermächtigungen sowie der Rahmen für Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen sind 2011 eingehalten worden. Der Gesamtbestand solcher Verpflichtungen des Landes hat sich erhöht.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss bittet die Senatorin für Finanzen, die detaillierte Berichterstattung über Haushaltsüberschreitungen fortzusetzen, auch mit dem Ziel, Anzahl und Umfang weiter zu verringern.

Im Übrigen nimmt der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss Kenntnis.

1.3. Steuern, Schulden und Zinsen, Tz. 53 bis 66

Wie im Jahr 2011 haben die steuerabhängigen Einnahmen des Stadtstaates auch im Jahr 2012 nahezu das Niveau des Jahres 2008 erreicht. Die Steuereinnahmen sind im Jahr 2012 gegenüber dem Vorjahr insgesamt um rd. 1,6 % leicht gesunken, was hauptsächlich auf Steuermindereinnahmen in der Stadtgemeinde Bremen zurückzuführen ist. Durch den weiterhin starken Anstieg der Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich und den Bundesergänzungszuweisungen konnte dies jedoch kompensiert werden.

Durch die gute Einnahmeentwicklung hat sich die Neuverschuldung erneut verlangsamt. Das Land hatte Ende 2012 gut 10 Mrd. € Schulden. Das Land und seine Stadtgemeinden zusammen hatten mit insgesamt rd. 19,3 Mrd. € etwa 3,8 % höhere Schulden als im Vorjahr. Während der Schuldenanstieg im Land Bremen und in der Stadtgemeinde Bremerhaven im Vergleich zum Vorjahr geringer ausfiel, nahm der Schuldenanstieg in der Stadtgemeinde Bremen wieder zu. Trotz massiver Entschuldung, insbesondere der Stadtgemeinde Bremerhaven durch das Land in den Jahren 1989, 1993 und 2000, macht der Anteil der Schulden der Stadtgemeinden am Schuldenstand des Stadtstaates mittlerweile fast die Hälfte aus.

Obwohl das Zinsniveau weiterhin niedrig ist, sind die Zinsausgaben des Stadtstaates im Jahr 2012 auf rd. 650 Mio. € gestiegen. Lediglich die Zinsausgaben der Stadtgemeinde Bremerhaven konnten aufgrund der seit 2011 stattfindenden gemeinsamen Kreditaufnahme durch günstigere Konditionen leicht gesenkt werden.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss nimmt Kenntnis.

1.4. Bremen bilanziert, Tz. 67 bis 106

Das Land und die Stadtgemeinde Bremen haben zum Stichtag 31. Dezember 2011 erneut einen doppelischen Jahresabschluss vorgelegt, der unter anderem aus einer Vermögensrechnung (Bilanz) und einer Erfolgsrechnung (Gewinn- und Verlustrechnung) besteht. Das Finanzressort hat den Jahresabschluss grundsätzlich nach den von den Finanzressorts von Bund und Ländern erarbeiteten bundeseinheitlichen „Standards staatlicher Doppik“ erstellt.

Wie im Vorjahr umfasst die Bilanzierung das Land und die Stadtgemeinde Bremen. Da diese Daten noch nicht getrennt dargestellt werden, können sie nicht mit denen anderer Städte und Länder verglichen werden.

Erst wenn die Daten der Sonderhaushalte, Sondervermögen und Eigenbetriebe und der bremischen Gesellschaften sowie die der Stadtgemeinde Bremerhaven einbezogen werden, kann eine konsolidierte Konzernbilanz erstellt werden. Der Rechnungshof hat dem Finanzressort empfohlen, sich weiter dafür einzusetzen, dass dafür die Voraussetzungen geschaffen werden.

Das Finanzressort hat dem staatlichen Rechnungsprüfungsausschuss auf seiner Sitzung am 8. März 2013 den Geschäftsbericht zum doppelischen Jahresabschluss 2011 und die Planungen für weitere – auch angesichts der geringen Personalressourcen nur schrittweise – Ausweitungen und Verbesserungen erläutert.

Das Finanzressort hat von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, die Eröffnungsbilanzwerte erneut anzupassen. Trotz der erneuten Anpassungen

hat es noch nicht alle bilanziellen Risiken berücksichtigt. Hierzu gehören im Wesentlichen Rückstellungen für Sabbatjahre oder Verpflichtungen aus Überstunden. Der Rechnungshof hat das Finanzressort aufgefordert, künftig diese Verpflichtungen zu bilanzieren.

Bei den Finanzanlagen hat das Finanzressort den Eigenkapitalansatz zum Eröffnungsbilanzstichtag beibehalten, obwohl das nicht dem Niederstwertprinzip entspricht, wonach dauerhafte Wertminderungen zu berücksichtigen sind. Das Finanzressort hat zugesagt, die Entwicklung der einzelnen Beteiligungen über einen längeren Zeitraum bei der Bewertung zu berücksichtigen und in der Vermögensrechnung zum 31. Dezember 2012 gegebenenfalls Wertanpassungen vornehmen.

Nicht alle Verpflichtungen Bremens werden in Form von Verbindlichkeiten oder Rückstellungen innerhalb der Vermögensrechnung dargestellt. Um die Risiken möglichst vollständig darzustellen, hat der Rechnungshof das Finanzressort aufgefordert, sowohl über Verpflichtungen aus schwebenden Geschäften als auch über die sonstigen finanziellen Verpflichtungen zu berichten. Die Risiken sollten als Eventualverbindlichkeiten dargestellt werden. Im Geschäftsbericht sollte das Finanzressort erläutern, worin die Risiken im Einzelnen bestehen. Das Finanzressort hat zugesagt, dieses zu prüfen und, sofern es sinnvoll erscheint, Wertgrenzen für diese Risiken festzulegen.

Ferner hat der Rechnungshof empfohlen, künftig im Lagebericht schwerpunktmäßig Planungen und Entwicklungen zu behandeln sowie Risiken aufzuzeigen und zu bewerten, damit sich ein vollständiges und realistisches Bild der Lage ergibt.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss tritt den Forderungen und Empfehlungen des Rechnungshofs bei.

1.5. Personalhaushalt, Tz. 107 bis 129

Im Gegensatz zu den Vorjahren konnte der Rechnungshof nur über die Entwicklung der Personalausgaben und den Personalhaushalt in der Kernverwaltung berichten, da die vom Finanzressort bisher jährlich in einem Personalbericht veröffentlichten Daten zu den Sonderhaushalten, Eigenbetrieben, Stiftungen und Anstalten des öffentlichen Rechts nicht rechtzeitig vorlagen. Da der Personalbericht vom Finanzressort in den letzten Jahren immer erst spät veröffentlicht wurde, hält es der Rechnungshof für vertretbar, diesen in einem zweijährigen Zyklus zu erstellen. Dieser Bericht sollte Aus- und Eingliederungseffekte berücksichtigen.

Im Jahr 2011 sind in der Kernverwaltung die Personalausgaben gegenüber dem Vorjahr um 1,8 % auf 1 161 Mio. € gestiegen. Die Steigerung beruht auf Besoldungs-, Versorgungs- und Tariferhöhungen sowie auf einer höheren Zahl von Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfängern.

Das Beschäftigungsvolumen hat sich in der Kernverwaltung im Jahr 2011 gegenüber dem Vorjahr um 112 Vollezeiteinheiten bzw. 0,8 % auf 13 597 Vollezeiteinheiten verringert. Insgesamt (unter Einbeziehung von temporären Personalmitteln) wurde die Beschäftigung im Jahr 2011 um 161 Vollezeiteinheiten verringert. Die Einsparvorgabe von 223 Vollezeiteinheiten wurde damit verfehlt.

In seinem Bericht hat der Rechnungshof festgestellt, dass acht der 19 Produktpläne Ende 2012 die Zielvorgaben nicht eingehalten, sondern diese um insgesamt 71,3 Vollezeiteinheiten überschritten haben.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss nimmt den Bericht des Rechnungshofs zur Kenntnis. Er fordert das Finanzressort auf, frühzeitig auf Zielzahlüberschreitungen zu reagieren und die Ressorts stärker in die Verantwortung zu nehmen.

1.6. Buchungsauffälligkeiten im Haushaltsjahr 2012, Tz. 130 bis 134

Der Rechnungshof hat für 20 Fälle festgestellt, dass aus zentral veranschlagten Mitteln heraus Ausgaben getätigt wurden ohne vorhandene Deckung und notwendige Befassung des Haushalts- und Finanzausschusses. Das Budgetrecht des Parlaments sei dadurch verletzt worden. Zudem habe das

Finanzressort unter dem Namen anderer Dienststellen Nachbewilligungen unterzeichnet, obwohl dies nur der Produktverantwortliche dürfe.

Als Reaktion auf den Bericht des Rechnungshofes beabsichtigt das Finanzressort, das Controlling auszubauen und die Ressorts auf die Einhaltung der haushaltsrechtlichen Gegebenheiten, insbesondere im Hinblick auf die Zeichnungsberechtigung und Deckung der Mehrausgaben, hinzuweisen.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss nimmt den Bericht des Rechnungshofs zur Kenntnis. Er begrüßt die Absicht des Finanzressorts, den beschriebenen Entwicklungen entgegen zu wirken.

1.7. Pilotprojekt „BASIS.bremen“ beim Senator für Umwelt, Bau und Verkehr, Tz. 135 bis 154

Die Freie Hansestadt Bremen hat es sich zum Ziel gesetzt, die IT-Unterstützung weiter zu professionalisieren, Personal einzusparen und die IT-Sicherheit in den Dienststellen Bremens zu erhöhen. Um diese Ziele zu erreichen, sollen die Arbeitsplätze in der Bremer Kernverwaltung grundsätzlich mit einheitlicher und standardisierter Informationstechnik ausgestattet werden. Betreut werden soll die IT von einem externen Dienstleister. Der Rechnungshof hat mit einem Soll-Ist-Vergleich zum Stichtag 31. Dezember 2012 geprüft, wie die Standardisierung (BASIS.bremen) in einem Pilotbereich, der senatorischen Behörde des Senators für Umwelt, Bau und Verkehr (SUBV), bisher umgesetzt worden ist.

Nach den Feststellungen des Rechnungshofs ist die IT bei SUBV nicht vereinheitlicht und standardisiert worden, weil durch BASIS.bremen

- rd. 40 % der Arbeitsplätze nicht standardisiert werden konnten (hier sind zusätzliche Programme installiert, die vom Dienstleister nicht betreut werden),
- für unterschiedliche Probleme verschiedene Ansprechpartner zuständig sind (es muss geklärt werden, wer gerade für das spezielle Problem zuständig ist) und
- nach der Konsolidierung der Warenkörbe noch immer zu viele verschiedene Programme im Einsatz sind (von ursprünglich 150 sind noch immer 64 vorhanden).

Das Ressort führt dagegen aus, dass die Grenze der Vereinheitlichung der Software nahezu erreicht sei und dass die Standardisierung des Basis-PCs voll greife. Die Aufgabenvielfalt in der Behörde mache den Einsatz weiterer unterschiedlicher Programme nötig, auch solcher, die sich nicht im Warenkorb des externen Dienstleisters befinden. Für die Aufnahme dieser Programme in den Warenkorb sei die Anzahl der Arbeitsplätze, an denen diese Programme genutzt werden, hingegen zu gering. Die Erweiterung des Warenkorbes wäre auch mit weiteren Kosten verbunden.

Nach Auffassung des Rechnungshofs hat das Projekt außerdem zu Mehrausgaben bei SUBV geführt, weil durch BASIS.bremen

- die erwarteten Einsparungen durch den vollständigen Betrieb von Fachverfahren beim Dienstleister nicht eingetreten sind (z. B. keine vollständige Konsolidierung der Fachverfahren und der Server im Rechenzentrum des Dienstleisters, sondern weiterhin Betrieb im eigenen Rechenzentrum vor Ort),
- nicht so viel Personal eingespart werden konnte wie geplant, da nach wie vor viel Arbeitsaufwand vor Ort anfällt und
- zusätzliche Hardware angeschafft werden musste (z. B. für ein Steuerungsinstrument, sogenannte Managed Ports).

Das Ressort erklärt diesbezüglich, dass nicht das gesamte IT-Personal im Ressort durch BASIS.Bremen eingespart werden könne. Der externe Dienstleister übernehme nur die Wartung der Rechner und die Administration der Standardsoftware. Er übernehme keine IT-Tätigkeiten, die im Rahmen der speziellen Aufgabenerfüllung anfallen, z. B. die Konvertierung unterschiedlicher Datenformate im Bereich Geoinformation. Im ersten Jahr des

Pilotprojekts 2012 sei es nicht zu Kosteneinsparungen durch BASIS.bremen gekommen.

Nicht zuletzt ist die IT bei SUBV aus Sicht des Rechnungshofes nicht sicherer geworden, weil durch BASIS.bremen kein einheitliches Sicherheitsniveau entstanden sei. Nur ein Teil der Verantwortung für die Sicherheit liege beim Dienstleister. Bei SUBV verbleibe die Verantwortung für die Sicherheit der eigenen Server.

Das Fachressort und die Senatorin für Finanzen als Verantwortliche für das Gesamtvorhaben sind sich jedoch einig, dass die Sicherheit des IT-Betriebes durch BASIS.bremen insgesamt gestiegen sei.

Der Rechnungshof empfiehlt, noch ausstehende Nachweise für Personaleinsparungen zu erbringen und die entstandene IT-Struktur (Eigen- und Fremdbetreuung von Servern, Fachverfahren und IT-Arbeitsplätzen) unter Kostengesichtspunkten zu verbessern.

Die Senatorin für Finanzen hält aus grundsätzlichen Überlegungen die Überprüfung nur eines Pilotprojektes zu einem Zeitpunkt, als die eigentliche Umstellung noch gar nicht in Gänze erfolgt war, für nicht aussagekräftig genug, um die Fragen nach der Wirtschaftlichkeit zu beantworten.

Stattdessen hält sie die kontinuierliche Überprüfung der Projektergebnisse im Rahmen einer laufenden Erfolgskontrolle für geeignet, die Validität der entsprechenden Annahmen zu überprüfen.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss nimmt die Ausführungen des Rechnungshofes zur Kenntnis. Er bittet den Senator für Bau, Umwelt und Verkehr und die Senatorin für Finanzen, die Ergebnisse der laufenden Erfolgskontrolle mit den Echtzahlen aus dem Betrieb bei SUBV zu aktualisieren und ihm darüber bis zum 1. Oktober 2014 zu berichten.

1.8. Hinterlegungsstellen, Tz. 155 bis 165

Der Rechnungshof hat bei der Überprüfung der Abwicklung von Hinterlegungsgeschäften an den drei Amtsgerichten Bremen, Bremen-Blumenthal und Bremerhaven keine wesentlichen Mängel festgestellt. Er hat jedoch zur Optimierung empfohlen:

- für die Verwahrung und Verwaltung von hinterlegten Wertpapieren eine Zusammenarbeit mit der Deutschen Bundesbank zu prüfen. Andere Bundesländer nutzen die Möglichkeit, hinterlegte Wertpapiere von der Deutschen Bundesbank unentgeltlich verwahren und verwalten zu lassen.
- einheitliche IT-Systeme für Aktenführung und -verwaltung in den Hinterlegungsstellen einzuführen, um Daten besser auswerten und vergleichen zu können.

Angesichts der geringen Fallzahlen am Amtsgericht Bremen-Blumenthal hält es der Rechnungshof nicht für erforderlich, dort den spezialisierten Sachverstand für Hinterlegungen vorzuhalten. Er hat deshalb angeregt, von der im Gesetz vorhandenen Möglichkeit Gebrauch zu machen, das Amtsgericht Bremen auch als Hinterlegungsstelle für den Amtsgerichtsbezirk Bremen-Blumenthal zu bestimmen.

Der Rechnungshof hat ferner angeregt, das Bremische Hinterlegungsgesetz dahingehend zu ändern, die Verpflichtung Bremens zu Zinszahlungen aufzuheben. Gegenwärtig sind Geldhinterlegungen ab 10 000 € und ab einer Hinterlegungsdauer von drei Monaten mit jährlich 1 % vom Land zu verzinsen. Gebühren für Geldhinterlegungen erhebt Bremen nicht. Der Wegfall der Verzinsungspflicht wird vom Justizressort befürwortet. Eine entsprechende Gesetzesänderung werde von dort vorbereitet.

Hinsichtlich der Abwicklung von Hinterlegungsgeschäften macht das Justizressort den Vorschlag, die Konzentration aller drei Hinterlegungsstellen zu prüfen. Es bittet aber zu beachten, dass derzeit mit der Bearbeitung der Hinterlegungssachen im Amtsgericht Bremen-Blumenthal lediglich 0,5 Vollzeiteinheiten befasst und durch eine Zusammenlegung kaum nennenswerte Einsparpotentiale zu erwarten sind. Es neigt deshalb dazu, zu Gunsten

der Bürgerfreundlichkeit und Vermeidung weiter Wege die Hinterlegungsstelle vor Ort, beim Amtsgericht Bremen-Blumenthal, zu belassen.

Nach Auffassung des Justizressorts spreche nichts dagegen, die Deutsche Bundesbank mit der Verwahrung und Verwaltung von hinterlegten Wertpapieren zu betrauen. Die Empfehlung des Rechnungshofes, einheitliche IT-Systeme für Aktenführung und -verwaltung einzuführen, werde nach Angaben des Ressorts bereits umgesetzt.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss nimmt die Empfehlungen des Rechnungshofes zur Kenntnis und bittet das Justizressort, dem Rechtsausschuss bis zum 1. Oktober 2014 über die Umsetzung der Maßnahmen zu berichten.

1.9. Werkstätten der Universität Bremen, Tz. 166 bis 189

Die Universität Bremen benötigt zur Durchführung ihrer Aufgaben unterstützende technische Dienstleistungen, die überwiegend neun hauseigene Werkstätten erbringen. Fünf dieser Werkstätten sind als Zentralwerkstätten für die Betriebstechnik der universitären Gebäude zuständig. In der Regel erbringen sie keine universitätsspezifischen Dienstleistungen. Die übrigen vier Werkstätten sind wissenschaftliche Werkstätten, die vorrangig Leistungen für Forschung und Lehre erbringen.

Die Universitätswerkstätten erfassen bisher nicht konsequent die Stunden, die sie für ihre Dienstleistungen benötigen. Ohne Stundennachweise lässt sich jedoch nicht feststellen, wie die Werkstätten ausgelastet sind und welche Kosten der Universität Bremen durch einzelne Dienstleistungen entstehen. Zwei Zentralwerkstätten sind seit mehreren Jahren weit überwiegend für einen Fachbereich tätig. Die Personal- und Raumkosten dieser Zentralwerkstätten von rd. 930 T€ (2011) werden jedoch von allen Fachbereichen anteilig getragen. Die Kostenzuordnung ist damit nicht verursachungsgerecht. In drei wissenschaftlichen Werkstätten, in denen jeweils nur eine Person beschäftigt ist, richten sich die Öffnungszeiten nach der Anwesenheitszeit der Beschäftigten. Da dort teilweise gefahrgeneigte Arbeiten ausgeführt werden, sind die Schutzmaßnahmen und Unfallverhütungsmaßnahmen kostenintensiv.

Die Universität Bremen hat mit dem Studentenwerk Bremen einen Vertrag über die Nutzung von Räumlichkeiten für zwei Mensen und Cafeterien abgeschlossen. Danach hat das Studentenwerk Bremen alle Kosten für Dienstleistungen der Werkstätten zu erstatten. Bisher stellt die Universität Bremen dem Studentenwerk Bremen jedoch lediglich einen Teil der Leistungen in Rechnung.

Die Werkstätten verfügen über einen relativ alten Anlagenbestand. Rund 70 % der Anlagen waren zum Prüfungszeitpunkt älter als 15 Jahre. Der Rechnungshof hat auf die Gefahr hingewiesen, dass die Werkstätten aufgrund knapper Investitionsmittel ihre Aufträge – vor allem für die Forschung – nicht mehr angemessen erfüllen können. Die Universität Bremen bildet im Auftrag des Landes und der Stadtgemeinde Bremen weit mehr Jugendliche in technischen Berufen aus, als für den eigenen Bedarf notwendig. Der Rechnungshof vertritt die Ansicht, dass die Ausbildung aufgrund des relativ alten Anlagenbestands nicht mehr dem aktuellen Stand der Technik entspreche.

Der Rechnungshof hat die Universität Bremen aufgefordert,

- in allen Werkstätten verpflichtend aussagefähige Stundennachweise führen zu lassen,
- mithilfe der Nachweise zu prüfen, ob es wirtschaftlicher ist, Leistungen durch eigene Werkstätten oder durch Fremdfirmen ausführen zu lassen,
- die Werkstattkosten künftig verursachungsgerecht zuzuordnen,
- anhand von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu prüfen, ob die Ein-Personen-Werkstätten erhalten werden können,
- Dienstleistungen der Zentralwerkstätten für das Studentenwerk Bremen künftig vollständig abzurechnen,

- hinsichtlich des relativ alten Anlagenbestands ihre Investitionsplanung mit dem Wissenschaftsressort abzustimmen sowie
- zu prüfen, ob sie in Anbetracht der Rahmenbedingungen den Umfang ihrer Ausbildungstätigkeit beibehalten will.

Die Universität Bremen hat zugesagt, die Forderungen des Rechnungshofs umzusetzen. Stundennachweise werde sie bis Ende des Jahres 2015 in allen Werkstätten führen lassen und anhand dieser Informationen prüfen, ob die Eigenfertigung oder Fremdvergabe wirtschaftlicher sei.

Zwei der drei Ein-Personen-Werkstätten wolle die Universität Bremen nach dem altersbedingten Ausscheiden der Beschäftigten schließen. Die dritte Werkstatt zu erhalten sei jedoch unabdingbar, um zusätzliche Kosten von Fremdvergaben sowie einen hohen Abstimmungsaufwand zu vermeiden. Die Struktur der Berufsausbildung untersuche sie derzeit.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich den Ausführungen des Rechnungshofs an und bittet das Wissenschaftsressort, bis zum 1. Dezember 2014 dem Ausschuss für Wissenschaft, Medien, Datenschutz und Informationsfreiheit zu berichten, inwieweit die Universität Bremen die Forderungen des Rechnungshofs umgesetzt hat.

1.10. Drittmittelverwaltung bei zwei bremischen Hochschulen, Tz. 190 bis 221

Die bremischen Hochschulen werben von öffentlichen und privaten Institutionen Mittel zur Kofinanzierung von Forschungs- und Entwicklungsprojekten ein (Drittmittel). Der Rechnungshof hat die Verwaltung von Drittmittelprojekten bei der Universität Bremen und der Hochschule Bremerhaven schwerpunktmäßig für die Jahre 2009 bis 2011 geprüft. Mit der Prüfung sollte festgestellt werden, wie die Abläufe organisiert sind und in welchem Umfang die Hochschulen eigene Ressourcen einsetzen, wenn sie Drittmittelprojekte durchführen. Der Rechnungshof hat dabei folgende Feststellungen getroffen:

Die Vertretung der Hochschulen nach außen ist grundsätzlich dem Rektor oder seiner Stellvertretung vorbehalten. Entgegen dieser Vorschrift haben Projektleitungen Drittmittelverträge unterzeichnet. Die Hochschulleitungen hatten somit von Vertragsabschlüssen teilweise keine Kenntnis, obwohl damit erhebliche finanzielle Verpflichtungen verbunden waren.

Nach den Vorgaben des Beihilferahmens (2009) der Europäischen Kommission sind Hochschulen verpflichtet, die Kosten und Erträge ihrer Tätigkeiten im nichtwirtschaftlichen und im wirtschaftlichen Bereich getrennt auszuweisen (Trennungsrechnung). Die Erträge aus Dienstleistungsaufträgen und Auftragsforschung müssen die Kosten der Aufträge decken. Die Projekte müssen zudem einen angemessenen Gewinn erwirtschaften. Die Hochschulen haben die Vorgaben der Trennungsrechnung nicht konsequent umgesetzt.

Die Universität Bremen ermöglicht es Projektleitungen in Ausnahmefällen Drittmittelprojekte zu beginnen, bevor eine verbindliche Finanzierungszusage der potenziellen Mittelgeberinnen bzw. Mittelgeber vorliegt. Wenn nachvollziehbare Gründe dargelegt werden, bewilligt die Universität Bremen eine sogenannte Ausfallbürgschaft. Damit verpflichtet sie sich gegenüber den Projektleitungen, eigene Mittel für den Fall bereitzustellen, dass vorvertraglich erbrachte Leistungen nicht vergütet werden. Die Universität Bremen hatte zum Prüfungszeitpunkt keine Übersicht über die von ihr erteilten Ausfallbürgschaften. Sie hatte diese weder zeitlich noch betraglich begrenzt; erteilte Auflagen wurden nicht überwacht.

Öffentliche Mittelgeber übernehmen in der Regel nur einen Teil der Projektausgaben. Die Hochschulen und die Universität hatten daher für die geprüften Projekte eigene Mittel von rund 850 T€ eingeplant. Tatsächlich mussten sie rund 1,4 Mio. € aufbringen. Gründe hierfür waren bei der Universität Bremen u. a. Projekte, die ohne finanzielle Zusage der Mittelgeber begonnen worden waren und die sie schließlich zu 100 % finanzieren musste. Darüber hinaus hat bei beiden Hochschulen mangelhaftes Projektcontrolling zu zusätzlichen Kosten geführt.

Den Lieferungen und Leistungen für Drittmittelprojekte liegen Sachverhalte zugrunde, deren steuerliche Einordnung Fachwissen, insbesondere zu Fragen der Umsatzsteuer voraussetzt. Bisher gibt es jedoch an keiner bremischen Hochschule eine Stelle, die sich schwerpunktmäßig mit Steuerfragen befasst.

Die Projektverantwortlichen haben der Drittmittelverwaltung zahlungsrelevante Informationen nicht immer zeitnah und häufig nur mündlich weitergegeben. Vorfinanzierungen sind die Folge gewesen.

Der Rechnungshof hat die Hochschulen aufgefordert,

- die Regelungen zur Außenvertretung zu beachten,
- die Vorgaben zur Trennungsrechnung konsequent umzusetzen,
- ihre Drittmittelordnungen an die Vorgaben zur Trennungsrechnung anzupassen,
- die finanziellen Risiken ihrer Projekte regelmäßig zu bewerten,
- ihr Projektcontrolling zu verbessern sowie
- zahlungsrelevante Informationen zeitnah an die Drittmittelverwaltung weiterzuleiten.

Er hat die Universität Bremen zusätzlich aufgefordert,

- Ausfallbürgschaften betraglich und zeitlich zu begrenzen,
- sich eine Übersicht über die erteilten Ausfallbürgschaften zu verschaffen sowie
- ihr daraus resultierendes finanzielles Risiko zu ermitteln.

Ferner hat der Rechnungshof die Universität Bremen gebeten zu prüfen, ob es wirtschaftlicher ist, eine eigene Stelle zur Klärung steuerlicher Fragen einzurichten oder externen steuerlichen Sachverstand zu nutzen. Bei ihren Überlegungen sollte sie die anderen Hochschulen einbeziehen und deren Bedarf an steuerlichem Sachverstand erfragen, um gegebenenfalls eine gemeinsame Stelle zur Klärung steuerlicher Probleme zu schaffen.

Beide Hochschulen haben zugesagt, die Forderungen des Rechnungshofs zu berücksichtigen. Hinsichtlich der Klärung steuerlicher Fragen hat die Universität Bremen erklärt, sie sehe aufgrund der Einstellungssperre keine Möglichkeit, eine eigene Stelle einzurichten und zu finanzieren. Sie wolle jedoch mit den anderen Hochschulen ein gemeinsames Vorgehen diskutieren.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich den Ausführungen des Rechnungshofs an. Er bittet das Wissenschaftsressort dem Ausschuss für Wissenschaft, Medien, Datenschutz und Informationsfreiheit bis zum 1. Oktober 2014 über den Stand der Umsetzung des Optimierungsprozesses der Drittmittelverwaltung bei der Universität Bremen sowie der Hochschule Bremerhaven zu berichten.

1.11. Wohnraumförderung in Bremen, Tz. 222 bis 230

Die Wohnraumförderung dient der Schaffung von Sozialwohnungen. Bremen hat den Neu- bau von Sozialwohnungen mit 35 T€ sowie die Modernisierung von Sozialwohnungen mit 30 T€ pro Wohneinheit (WE) im Darlehenswege gefördert. Die geförderten Objekte unterliegen für 15 Jahre der Sozialbindung.

Mit dem Wohnraumförderungsprogramm 2008/2009 hat das Bauressort in 18 Gebäuden für insgesamt 212 WE Modernisierungen gefördert. Zudem sollten neun Gebäude mit zusammen 116 WE neu errichtet werden. Tatsächlich waren im März 2012 erst vier Neubauten mit 14 WE fertiggestellt.

Der Bestand an Sozialwohnungen geht in Bremen seit Jahren zurück. Der Rechnungshof hat auf das vom Senat in den Jahren 2009 und 2010 formulierte Ziel hingewiesen, 14 000 neue Wohnungen bis zum Jahr 2020 zu schaffen und eine ausreichende Versorgung mit Sozialwohnungen zu gewährleisten. Wenn dieses Ziel erreicht werden soll, sei es notwendig,

mit künftigen Wohnraumförderungsprogrammen zu Lasten des Anteils an Modernisierungen vermehrt den Neubau von Sozialwohnungen zu fördern. Der Rechnungshof hat empfohlen, die Förderbeträge für Neubauten zu erhöhen. Das vom Senat im August 2012 beschlossene Wohnraumförderungsprogramm 2012/2013 sieht unter anderem bereits eine Erhöhung der Förderbeträge für den Neubau von Sozialwohnungen von 35 T€ auf 60 T€ pro Wohneinheit vor.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss unterstützt den Vorschlag des Rechnungshofs, mit künftigen Wohnraumförderprogrammen zu Lasten des Anteils an Modernisierungen vermehrt den Neubau von Sozialwohnungen zu fördern. Durch den Beschluss des Senats vom August 2012 erfolgt hier bereits eine Umsetzung.

1.12. Finanzierung des Offshore-Terminal Bremerhaven, Tz. 231 bis 254

Der Rechnungshof hat Entscheidungen zur Realisierung eines Offshore-Terminals in Bremerhaven (OTB) geprüft. Der Senat beschloss im Jahr 2010, ein Konzept für ein Offshore-Terminal in Bremerhaven unter Einbindung privater Investoren erarbeiten zu lassen. Da private Investoren für das Vorhaben nicht gewonnen werden konnten, beschloss der Senat im Jahr 2012, den Terminal durch das Land Bremen errichten und von Privaten betreiben zu lassen (Öffentliches Hafenmodell).

Die Mittel für die Errichtung des Terminals in Höhe von 180 Mio. € sollten allein aus bremischen Mitteln aufgebracht werden. Eine zu dem Vorhaben erstellte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung kam zu dem Ergebnis, dass sich der Bau des OTB im günstigsten Fall ab dem Jahr 2029, im Normalfall ab 2047/2048 als fiskalisch rentabel erweisen wird.

Der Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen stellte in Abstimmung mit der Senatorin für Finanzen eine über fünf Jahre laufende Vorhabenfinanzierung dar. Die Mittel für das Gesamtprojekt sollen bis 2018 erbracht werden. Der Senat hat in seiner Sitzung am 4. Dezember 2012 dem Vorhaben und der vorgeschlagenen Finanzierung zugestimmt; die Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen sowie der Haushalts- und Finanzausschuss stimmten in ihren Sitzungen am 7. Dezember 2012 zu.

Der Rechnungshof hat sich bei seiner Prüfung auf die Finanzierung des OTB konzentriert. Ob die Investition wirtschaftlich ist oder die Baukosten realistisch geschätzt worden sind, hat er nicht untersucht.

Das Wirtschaftsressort hat in seinen Vorlagen drei verschiedene Finanzierungsmöglichkeiten für das Modell eines öffentlichen OTB genannt:

- die bauzeitbegleitende Finanzierung über fünf Jahre aus dem Kernhaushalt,
- eine längerfristige Finanzierung außerhalb des Kernhaushaltes und
- alternativ eine Ausweitung des investiven Finanzrahmens bzw. der Nettokreditaufnahme.

Der Rechnungshof hat kritisiert, dass der Bau des OTB den bremischen Haushalt nicht lediglich fünf Jahre, sondern langfristig belastet. Eine Finanzierung, die künftige Haushalte nicht belastet, gebe es im Ergebnis nicht, solange der Schuldenstand Bremens jährlich wachse. Vorlagen, die den Blick für die langfristige Belastung der Haushalte zugunsten einer scheinbar kurzfristigen Finanzierungsmöglichkeit verstellten, würden eine abgewogene Entscheidungsfindung erschweren. Sie erhöhten das Risiko, der im Grundgesetz vorgegebenen Konsolidierungsverpflichtung nicht nachzukommen.

Das Wirtschaftsressort weist demgegenüber auf die Ausführungen in der Beschlussvorlage hin, mit denen die Präferenz für das fünfjährige Finanzierungsmodell begründet wurde: „Die Finanzierung über fünf Jahre entspricht im Wesentlichen dem erwarteten Baufortschritt; Abweichungen können im Rahmen der Liquiditätssteuerung aufgefangen werden. Eine längerfristige Finanzierung würde eine Kreditaufnahme außerhalb des Kernhaushalts erfordern. Mit der Finanzplanung 2010 bis 2014 hat der Senat jedoch die Aussage getroffen, die bisherige Praxis von Vorfinanzierungen in ausgelagerten

Bereichen mit Beginn des Konsolidierungs-Zeitraums nunmehr zu beenden'. Diese Festlegung dient der Haushaltsklarheit. Insofern ist eine Vorfinanzierung ebenso zu vermeiden wie eine Überschreitung des beschlossenen Finanzrahmens. Im Übrigen wären mit einer längerfristigen Finanzierung längerfristige Belastungen des Investitionshaushaltes verbunden, die angesichts absehbarer weiterer Investitionsbedarfe in weiterer Zukunft zu nicht gewünschten Einschränkungen von Handlungsmöglichkeiten führen.“

Das Wirtschaftsressort teilt die allgemeinen Anmerkungen des Rechnungshofs zu langfristigen Belastungen der Haushalte durch Investitionen. Es hat jedoch ebenso wie das Finanzressort darauf hingewiesen, dass es den Fachressorts obliege, im Rahmen ihrer Investitionseckwerte Prioritäten zu setzen und diese den Gremien zur Beschlussfassung vorzulegen. Der Rechnungshof, so hat es insbesondere das Finanzressort betont, habe überdies nur die Finanzierung überprüft. Die Entscheidung, den OTB zu bauen und ausschließlich aus Haushaltsmitteln zu finanzieren, sei aber auch aufgrund anderer Entscheidungskriterien getroffen worden, und zwar vor allem aufgrund der durch ein externes Gutachten im Detail nachgewiesenen Wirtschaftlichkeit.

Der Rechnungshof stellt die Prioritätensetzung zugunsten der OTB-Investitionen nicht in Frage. Er mahnt aber an, dass die Verwaltung den Gremien die Rahmenbedingungen und wesentlichen Überlegungen für die Prioritätensetzung, die dabei infrage kommenden Alternativen sowie insbesondere die Auswirkungen auf die künftigen Haushalte klarer verdeutlichen müsse.

Das Finanzressort hat dazu angemerkt, dass bei der Frage der Prioritätensetzung künftig ein Vergleich – und mögliches Ranking – der Wirtschaftlichkeit verschiedener Investitionsprojekte ein sinnvoller Weg sein könnte. Ob die dann im Ranking oben stehenden, wirtschaftlichsten Projekte tatsächlich vorgezogen würden, bleibe der politischen Entscheidung überlassen.

Das Finanzressort hat zudem hervorgehoben, dass der gewählte Realisierungsweg einer kurzfristigen und direkten Finanzierung ein substanzieller Beitrag zur Schuldenbegrenzung sei. Auch bei fortdauernder Neuverschuldung mache es einen wesentlichen Unterschied, ob ein solches Großvorhaben durch Priorisierung innerhalb der in den nächsten Jahren verfügbaren Investitionsvolumina unter Wahrung der geltenden Verschuldungsgrenzen ermöglicht oder ob die Belastung durch eine zusätzliche Kreditaufnahme außerhalb des Haushalts in weiten Teilen auf eine ferne Zukunft verschoben werde.

Der Rechnungshof ist anderer Auffassung: Angesichts der Verschuldungslage Bremens sei es ohne Belang, wie der OTB finanziert werde. Im Ergebnis habe Bremen Zinsen entweder für neu aufgenommene Darlehen oder für nicht verringerte Verschuldung zu zahlen. Eine Investition, die sich bei normalem Verlauf erst nach mehr als 30 Jahren amortisiere, belaste künftige Generationen.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss nimmt die Ausführungen des Rechnungshofs zur Kenntnis.

Er bittet die Senatorin für Finanzen, bei der Fortschreibung der Investitionsplanung im Jahr 2015 bei neuen bzw. noch nicht begonnenen größeren Vorhaben den Gremien für die Entscheidungsfindung und Prioritätensetzung differenzierte und vergleichende Informationen zur Wirtschaftlichkeit und zu den Folgewirkungen auf zukünftige Haushalte vorzulegen.

1.13. Vergleich der dezentralen Personalsachbearbeitung, Tz. 255 bis 278

Der Rechnungshof hat in den Dienststellen, den Eigenbetrieben, den Hochschulen sowie den Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts geprüft, wie die Personalsachbearbeitung wahrgenommen wird. Hierzu hat er zu einem Stichtag den Personalaufwand erhoben und diesen über die Kennzahl „Personalbetreuungsquote“ verglichen. Die Personalbetreuungsquote sagt aus, wie viele Beschäftigte von einer Personalsachbearbeiterin oder einem Personalsachbearbeiter betreut werden.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Kennzahlen der Dienststellen stark voneinander abweichen. Der vom Rechnungshof ermittelte Richtwert

für die Kennzahl, der sich an dem von Performa Nord erreichten Wert orientiert, wird lediglich von rd. 17 % der Dienststellen erreicht oder übertroffen. Würde die Personalbetreuungsquote der verbleibenden 83 % der Dienststellen so erhöht, dass sie den Richtwert erreichen, ergäbe sich rechnerisch ein Einsparvolumen von rd. 43 Vollzeiteinheiten. Das entspreche im Ergebnis Personalausgaben von rd. 2,4 Mio. € jährlich.

Der Rechnungshof hat den Dienststellen empfohlen, den Personaleinsatz und die betrieblichen Abläufe zu überprüfen sowie Maßnahmen zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit zu entwickeln und umzusetzen. Die Prüfungsfeststellungen belegen, dass sich die Wirtschaftlichkeit durch eine zentrale Wahrnehmung der Personalsachbearbeitung in größeren Organisationseinheiten steigern lasse. Die Personalsachbearbeitung kleinerer Dienststellen sollte gebündelt werden.

Das Finanzressort teilt die Auffassung des Rechnungshofs. Mittelfristig strebe es an, die Personalsachbearbeitung in großen Einheiten wie Ressorts oder Hochschulen zu konzentrieren oder bei Performa Nord als zentralem Dienstleister zu bündeln.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich den Feststellungen des Rechnungshofs an und erwartet, dass die Personalsachbearbeitung möglichst schnell optimiert wird. Eine wirtschaftliche Aufgabenwahrnehmung ist angesichts der Einsparverpflichtungen im Personalbereich frühestmöglich notwendig. Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss bittet das Finanzressort, dem staatlichen Haushalts- und Finanzausschuss über die getroffenen Maßnahmen und den erreichten Stand bis zum 1. Oktober 2014 zu berichten.

1.14. Risikomanagementsystem in den Finanzämtern Bremen-Ost und Bremen-West, Tz. 279 bis 314

In den Finanzämtern wird in den Arbeitnehmerstellen ein Risikomanagementsystem (RMS) eingesetzt, das risikobehaftete Steuererklärungen erkennt und die Beschäftigten durch entsprechende Prüfhinweise auf die Risiken hinweist. Die Beschäftigten der Arbeitnehmerstellen werden vom RMS von der Bearbeitung der risikolosen Fälle weitgehend entlastet. Von den Arbeitnehmerfällen des Jahres 2010 brauchten sie daher fast jeden zweiten Fall materiell-rechtlich nicht zu prüfen und die übrigen Steuererklärungen lediglich hinsichtlich der aufgezeigten Risiken zu untersuchen.

Der Rechnungshof hat geprüft, ob die Arbeitnehmerstellen der Finanzämter Bremen-Ost und Bremen-West Bearbeitungs- und Dokumentationsmängel abgestellt haben, die eine Geschäftsprüfung des Finanzressorts in 2010 festgestellt hatte.

Nach Feststellung des Rechnungshofs ist die Dokumentation weiterhin verbesserungswürdig. Bei rund der Hälfte der vom Rechnungshof untersuchten Fälle mit Risikohinweisen waren die Bearbeitungshinweise nicht aussagekräftig. Die Beschäftigten bearbeiteten die Risikohinweise oft nicht regelgerecht, indem sie unterschiedliche, von ihnen selbst gewählte und von den Vorgesetzten geduldete Maßstäbe für den Umfang der Prüfung der Risikohinweise anlegten. Als Begründung führen die Finanzämter den allgemeinen Grundsatz der risikoorientierten Bearbeitung an, der jedoch nach Auffassung des Rechnungshofs durch die gesonderten RMS-Vorschriften spezifiziert werde.

Eine unzureichende Bearbeitung der risikobehafteten Steuererklärungen hat der Rechnungshof bei rund einem Drittel der von ihm geprüften Fälle festgestellt. Die fehlerhafte Bearbeitung in den beiden Finanzämtern führe zu Steuerausfällen von jährlich mindestens 1 Mio. €. Da die Finanzämter Bremen-Nord und Bremerhaven nach denselben Grundsätzen arbeiten, dürften die Steuerausfälle nach Auffassung des Rechnungshofs deutlich mehr als 1 Mio. € betragen.

Die Ermittlungs- und Festsetzungsfehler konzentrierten sich im Wesentlichen auf Werbungskosten für Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte, Aufwendungen für Arbeitsmittel, Reise- und Fortbildungskosten sowie auf Sonderausgaben hinsichtlich der berücksichtigungsfähigen Krankenver-

sicherungsbeiträge. Der Rechnungshof hat das Finanzressort gebeten, bei den Finanzämtern darauf hinzuwirken, diese Bereiche bei der Bearbeitung besonders zu beachten. Das Finanzressort bezweifelt, ob in jedem Fall der zeitliche Aufwand für eine weitergehende Prüfung der Risiken aus wirtschaftlicher Sicht zu rechtfertigen ist.

Der Rechnungshof weist allgemein darauf hin, dass Sachverhaltsaufklärungen mit vertretbarem Arbeitsaufwand durchzuführen sind und im Verhältnis zum steuerlichen Erfolg stehen müssen. Es dürfe aber nicht zugelassen werden, dass die Bearbeitungsqualität von nichtsteuerlichen Faktoren wie etwa der Personalsituation abhängig gemacht werde. Das RMS sei ein geeignetes Instrument, aber die praktische Umsetzung müsse verbessert werden. Gleichwohl wird nicht verkannt, dass die Personallage durch den Personalabbau der vergangenen Jahre angespannt ist.

Das Ressort hat erklärt, das auf Bundes- und Länderebene konzipierte RMS würde gegenwärtig unter der Federführung von Nordrhein-Westfalen dahingehend weiterentwickelt, dass eine hinreichende Dokumentation künftig Voraussetzung für den Abschluss eines Steuerfalls werde. Das Ressort wirke dabei auf eine dem einzelnen Risikohinweis zugeordnete Kommentierung hin.

Der Rechnungshof hat das Ressort gebeten zu veranlassen, dass bis zu dieser Programmänderung die Sachgebietsleitungen in den Finanzämtern die Bearbeitung der Hinweise und deren Dokumentation regelmäßig prüfen. Das Ressort hat inzwischen eine entsprechende Klarstellung der Dienstanweisung „ALDA-FEST“ mit eindeutigen Anweisungen zur Risikohinweisprüfung und -dokumentation vorgenommen. Entscheidend ist danach, dass die Dokumentation auch für Dritte nachvollziehbar ist.

Inzwischen hat das Ressort Workshops auf Sachgebietsleiterinnenebene/Sachgebietsleiterebene und auf Bearbeiterinnenebene/Bearbeiterebene in allen Finanzämtern durchgeführt, in denen die Mitarbeiterinnen/Mitarbeiter eindringlich auf die Notwendigkeit hingewiesen worden, individuelle Erledigungsvermerke zu den einzelnen Risikohinweisen zu schreiben. Begleitend wurde auf Ämterebene eine ständige Arbeitsgruppe eingerichtet. Zusätzliche Effekte erhofft sich das Ressort aus der Neustrukturierung der Finanzämter. Dadurch könne der Einfluss des Ressorts auf die mittlere Führungsebene optimiert werden und verstärkt einheitliche Standards angewendet werden. Ein Handbuch für Sachgebietsleitungen ist nach Auskunft des Ressorts in Arbeit.

Um die Beschäftigten zugunsten der Bearbeitungsqualität von nicht steuerlichen Arbeiten zu entlasten, hat der Rechnungshof vorgeschlagen, die Erfassung der Daten der in Papierform eingereichten Steuererklärungen mithilfe von Scannern elektronisch vorzunehmen oder alternativ nicht steuerlich ausgebildete Kräfte mit der Erfassungstätigkeit zu betrauen. Das Ressort wird einen Scannereinsatz in Bremen prüfen, weist aber auf die erheblichen Lizenzkosten (rund 300 000 €/Jahr) hin. Eine Erfassung der Daten der Steuererklärungen durch steuerlich nicht ausgebildete Beschäftigte hat das Ressort verworfen, weil die Einstellung dieser Kräfte zu Lasten des übrigen Personalbudgets (ausgebildete Steuerfachkräfte) gehen würde.

Eine weitere Entlastung der Beschäftigten könnte erreicht werden, wenn Steuerbescheide für in elektronischer Form eingereichte Steuererklärungen, die vom RMS nicht mit einem Prüfhinweis versehen wurden, automatisch erteilt würden. Nach Angaben des Ressorts wird die automatische Bescheiderteilung bereits auf Bundes- und Länderebene entwickelt, der Einsatz in der Praxis könne aber noch einige Jahre dauern.

Die Finanzämter Bremen-West und Bremen-Ost wurden 2013 im „Finanzamt Bremen“ zusammengefasst. In den Vorbereitungsarbeiten hierzu stellte das Ressort einen besorgniserregenden Arbeitsrückstand des Finanzamts Bremen-West fest. Um den Rückstand aufzuholen und beide Finanzämter mit einem etwa gleichen Arbeitsstand in das „Finanzamt Bremen“ zu überführen, haben das Ressort und die Amtsleitung des Finanzamt Bremen-West sogenannte Aktionswochen vereinbart, in denen die Steuererklärungen in der Arbeitnehmerstelle ungeprüft blieben.

Diese „Aktion“ wird sowohl unmittelbar als auch in den Folgejahren Steuerausfälle nach sich ziehen. Falsche Angaben werden nicht korrigiert und vom RMS in den Folgejahren beim Abgleich mit dem Vorjahr nicht als Risiko erkannt.

Das Verfahren ist nach Auffassung des Rechnungshofs darüber hinaus rechtlich nicht haltbar, es verletzt sowohl den Grundsatz des § 34 Landeshaushaltsordnung, Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erheben als auch die Besteuerungs- und Untersuchungsgrundsätze des § 88 Abgabenordnung.

Das Ressort ist der Auffassung, dass für Steuerausfälle nur ein begrenztes Risiko bestanden habe, da die Aktionswochen nach außen nicht bekannt geworden seien. Es hat zudem keine Bedenken, weil grundsätzlich Risikomanagementsysteme vom Gesetzgeber ausdrücklich zugelassen seien, die risikobehafteten Fälle damit gekennzeichnet und ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Arbeitsaufwand und steuerlichem Erfolg hergestellt werde. Nach Auffassung des Rechnungshofs filtert das RMS aber nur die Angaben in den Steuererklärungen heraus, die als Risiko erkannt werden und damit der Ermittlungspflicht unterliegen. Das Ressort selbst hatte anlässlich seiner Geschäftsprüfung 2010 darauf hingewiesen, dass die Risikohinweise vollumfänglich zu prüfen sind.

Der Rechnungshof hält es für dringend erforderlich festzustellen, welche Ursachen den Bearbeitungsrückständen zugrunde lagen und wie sich die Situation im neuen Finanzamt Bremen nach der Zusammenlegung darstellt.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich den Ausführungen des Rechnungshofs an. Er bittet das Ressort, dem staatlichen Haushalts- und Finanzausschuss bis zum 31. Dezember 2014 über die Maßnahmen zur Behebung der Mängel und deren Wirkung zu berichten; insbesondere auch zur bundesweiten Weiterentwicklung von RMS, zur Anschaffung von Scannern, zum Leitfaden und zur Bearbeitungssituation im Finanzamt Bremen.

1.15. Verwendung der Fraktionsmittel, Tz. 315 bis 342

Die Fraktionen der Bremischen Bürgerschaft erhalten zur Erfüllung ihrer Aufgaben Geld- und Sachleistungen aus dem Haushalt der Freien Hansestadt Bremen.

Der Rechnungshof hat die wirtschaftliche und ordnungsgemäße Verwendung der den gegenwärtig in der Bürgerschaft vertretenen Fraktionen in den Jahren 2009 bis 2011 zur Verfügung gestellten staatlichen Geldleistungen geprüft.

Die Fraktionen haben die erhaltenen Geldleistungen überwiegend für die Beschäftigung von Personal, den laufenden Geschäftsbetrieb sowie die Miete und Bewirtschaftung von Räumlichkeiten eingesetzt.

Der Rechnungshof hat nur geringfügige Mängel festgestellt. Insgesamt haben die Fraktionen die Geldleistungen fast uneingeschränkt zweckentsprechend, wirtschaftlich und sparsam verwendet und ordnungsgemäß Rechnung gelegt. Das Gebot der Trennung der Finanzierung von Fraktions- und Parteiaufgaben haben die Fraktionen – von wenigen nicht schwerwiegenden Ausnahmen in ihrer Öffentlichkeitsarbeit abgesehen – beachtet.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss nimmt den Bericht des Rechnungshofs zur Kenntnis.

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

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

Jahresbericht des Rechnungshofs 2010

Der Ausschuss hat sich aufgrund eines vom Senator für Inneres und Sport vorgelegten Berichtes mit Tz. 386 bis 400, Nachschauprüfung Statistisches Landesamt, beschäftigt. Er sieht die Angelegenheiten als erledigt an.

Jahresbericht des Rechnungshofs 2011

Der Ausschuss hat sich aufgrund von vorgelegten Berichten der zuständigen Ressorts mit Tz. 412 bis 436, Zuwendungen des Landes an den 32. Deutschen Evangelischen Kirchentag, und mit Tz. 465 bis 514, Erfüllung der Lehrverpflichtung an den Fachhochschulen des Landes, befasst. Er sieht die Angelegenheiten als erledigt an.

Jahresbericht des Rechnungshofs 2012

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

- Tz. 64 bis 107, Bremen bilanziert,
- Tz. 147 bis 155, Einnahmewirtschaftung,
- Tz. 156 bis 175, Personalausgaben für refinanziertes Personal,
- Tz. 197 bis 213, Einsatz von Polizisten und Polizistinnen in der Verwaltung,
- Tz. 214 bis 233, IT-Dienstleistungen für die Polizei Bremen,
- Tz. 234 bis 245, Personalbedarf für Verwaltungsaufgaben der Justizvollzugsanstalt,
- Tz. 246 bis 268, Drittmittelverwaltung in der Hochschule für Künste,
- Tz. 269 bis 301, Staats- und Universitätsbibliothek Bremen,
- Tz. 302 bis 326, IT-gestützte Rechnungsbearbeitung,
- Tz. 327 bis 349, Organisation des Sozialen Entschädigungsrechts,
- Tz. 350 bis 368, Eichamt des Landes Bremen,
- Tz. 397 bis 411, Bewertungsstelle des Finanzamtes Bremen Mitte,
- Tz. 428 bis 456, Standardisierung des IT-Supports in der bremischen Verwaltung.

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

Die Beschlüsse des staatlichen Rechnungsprüfungsausschusses wurden mit Ausnahme zu Punkt 1.7. (Pilotprojekt „BASIS.bremen“ beim Senator für Umwelt, Bau und Verkehr) einstimmig gefasst. Die Beschlussfassung zu Punkt 1.7. erfolgte mehrheitlich mit den Stimmen der Ausschussmitglieder der Fraktionen der SPD, Bündnis 90/Die Grünen und der CDU gegen die Stimme des Ausschussmitgliedes der Fraktion DIE LINKE. Der Ausschuss kam darin überein, den vom Ausschuss nicht beschlossenen Berichtsentwurf des Abgeordneten Rupp – hinsichtlich der darin abweichend zur Ausschussmehrheit vertretenen Positionen – im Sinne eines Minderheitenvotums als Anlage zu diesem Bericht zu nehmen.

Der Ausschuss empfiehlt einstimmig, dem Senat Entlastung für das Haushaltsjahr 2011 zu erteilen.

II. Antrag

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss empfiehlt der Bürgerschaft (Landtag) einstimmig, dem Senat Entlastung für das Haushaltsjahr 2011 zu erteilen.

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

Dr. Hermann Kuhn
(Vorsitzender)

Anlage

Anlage – Berichtsentwurf des Berichterstatters Abg. Rupp zum Jahresbericht des Rechnungshofs 2013 (Land)

Berichtsthema: „Pilotprojekt BASIS.bremen beim Senator für Umwelt, Bau und Verkehr“ (Tz 135 bis 154)

Berichterstatter: Herr Rupp

Die Freie Hansestadt Bremen hat es sich zum Ziel gesetzt, die IT-Unterstützung weiter zu professionalisieren, Personal einzusparen und die IT-Sicherheit in den Dienststellen Bremens zu erhöhen. Um diese Ziele zu erreichen, sollen die Arbeitsplätze in der Bremer Kernverwaltung grundsätzlich mit einheitlicher und standardisierter Informationstechnik ausgestattet werden. Betreut werden soll die IT von einem externen Dienstleister. Der Rechnungshof hat mit einem Soll-Ist-Vergleich zum Stichtag 31. Dezember 2012 geprüft, wie die Standardisierung (BASIS.bremen) in einem Pilotbereich, der senatorischen Behörde des Senators für Umwelt, Bau und Verkehr (SUBV), bisher umgesetzt worden ist. Folgendes ist festgestellt worden:

Die IT ist bei SUBV nicht vereinheitlicht und standardisiert worden, weil durch BASIS.bremen

- rd. 40 % der Arbeitsplätze nicht standardisiert werden konnten (hier sind zusätzliche Programme installiert, die vom Dienstleister nicht betreut werden),
- für unterschiedliche Probleme verschiedene Ansprechpartner zuständig sind (es muss geklärt werden, wer gerade für das spezielle Problem zuständig ist) und
- nach der Konsolidierung der Warenkörbe noch immer zu viele verschiedene Programme im Einsatz sind (von ursprünglich 150 sind noch immer 64 vorhanden).

SUBV führt dagegen aus, dass die Grenze der Vereinheitlichung der Software nahezu erreicht ist. Die Aufgabenvielfalt in der Behörde macht den Einsatz unterschiedlicher Programme nötig, auch solcher, die sich nicht im Warenkorb des externen Dienstleisters befinden. Für die Aufnahme dieser Programme in den Warenkorb ist die Anzahl der Arbeitsplätze, an denen diese Programme genutzt werden, hingegen zu gering. Die Erweiterung des Warenkorbes wäre auch mit weiteren Kosten verbunden.

Laut Rechnungshof hat das Projekt außerdem zu Mehrausgaben bei SUBV geführt, weil durch BASIS.bremen

- die erwarteten Einsparungen durch den vollständigen Betrieb von Fachverfahren beim Dienstleister nicht eingetreten sind (z. B. keine vollständige Konsolidierung der Fachverfahren und der Server im Rechenzentrum des Dienstleisters, sondern weiterhin Betrieb im eigenen Rechenzentrum vor Ort),
- nicht so viel Personal eingespart werden konnte wie geplant, da nach wie vor viel Arbeitsaufwand vor Ort anfällt und
- zusätzliche Hardware angeschafft werden musste (z. B. für ein Steuerungsinstrument, sogenannte Managed Ports).

SUBV erklärt diesbezüglich, dass ein Teil des IT-Personals nicht durch BASIS.bremen eingespart werden kann. Der externe Dienstleister übernimmt nur die Wartung der Rechner und die Administration der Standardsoftware. Er übernimmt keine IT-Tätigkeiten, die im Rahmen der Aufgabenerfüllung anfallen. Z. B. die Konvertierung unterschiedlicher Datenformate im Bereich Geoinformation. SUBV bestätigt, dass es bisher nicht zu Kosteneinsparungen durch BASIS.bremen gekommen ist.

Nicht zuletzt ist die IT bei SUBV nicht sicherer geworden, weil durch BASIS.bremen kein einheitliches Sicherheitsniveau entstanden ist. Nur ein Teil der Verantwortung für die Sicherheit liegt beim Dienstleister. Bei SUBV verbleibt die Verantwortung für die Sicherheit der eigenen Server.

Insgesamt zeigt das Pilotprojekt, wie es aussieht, die Grenzen der Standardisierung und damit die Grenzen von BASIS.bremen auf. Es muss bezweifelt werden, ob alle für BASIS.bremen formulierten Ziele, insbesondere das Ziel der Kosteneinsparung, erreicht werden können. Da es sich um ein Pilotprojekt handelt, scheint eine nochmalige Überprüfung des Sachstandes notwendig, bevor BASIS.bremen an anderer Stelle zum Einsatz kommt.

Der Rechnungshof empfiehlt, noch ausstehende Nachweise für Personaleinsparungen zu erbringen und die entstandene IT-Struktur (Eigen- und Fremdbetreuung von Servern, Fachverfahren und IT-Arbeitsplätzen) unter Kostengesichtspunkten zu verbessern.

Beschlussvorschlag

Der Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich den Empfehlungen des Rechnungshofes an. Er bittet das Ressort, ihm bis zum 1. Oktober 2014 einen Sachstandsbericht mit einer Gegenüberstellung der IT-Kosten vor und nach der Umstellung auf den zentralen IT-Dienstleister sowie einer Erfolgskontrolle (insbesondere Nachweise zur Produktivitätssteigerung, Zahlen zum eingesparten IT-Personal, Zahlen zu Modelllinien) vorzulegen. In diesem Bericht sollte auch dargelegt werden, wo BASIS.bremen an seine Grenzen stößt. Er bittet auch darum, die erwähnten Erfolgskontrollen ebenfalls für die weiteren Dienststellen durchzuführen, die an BASIS.bremen teilnehmen. Ferner hält es der Rechnungsprüfungsausschuss für erforderlich, dass eine unabhängige Stelle, die weder im IT-Referat bei der SF noch in einem betroffenen Ressort angesiedelt ist, die Preisgestaltung und die Angemessenheit der Angebote des Dienstleisters prüft und die Preisverhandlungen begleitet.