

**Bericht und Antrag des staatlichen Rechnungsprüfungsausschusses****Haushaltsrechnung der Freien Hansestadt Bremen für das Jahr 2018 (Mitteilung des Senats vom 10. Dezember 2019, Drucksache 20/206) und Jahresbericht 2020 – Land – des Rechnungshofs vom 13. März 2020 (Drucksache 20/324)**

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss hat sich in seinen Sitzungen am 27. Oktober 2020, 24. November 2020, 4. Februar 2021 und 27. April 2021 mit der Haushaltsrechnung für das Jahr 2018 und insbesondere mit den Prüfungsergebnissen des Rechnungshofs befasst und dabei den Rechnungshof, die Finanzverwaltung sowie diejenigen Ressorts, zu deren Haushaltsführung der Rechnungshof Bemerkungen für erforderlich hielt, hinzugezogen. Die Ergebnisse dieser Beratungen und die Bemerkungen des Rechnungsprüfungsausschusses sind nachfolgend aufgeführt. Die Überschriften und die Textzahlen (Tz.) zu 1. beziehen sich auf den Jahresbericht 2019 (Land) des Rechnungshofs.

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

**1. Jahresbericht des Rechnungshofs 2020****1.1 Vorbemerkungen, Tz. 1 bis 13**

Die Bürgerschaft (Landtag) hatte die Entlastung des Senats für das Haushaltsjahr 2016 am 8. Mai 2019 beschlossen (Beschluss der Bürgerschaft [Landtag] Nr. 19/1299, Ziffer 9). Sie hatte über die Entlastung des Senats für das Haushaltsjahr 2017 bis zum Redaktionsschluss des Jahresberichts 2020 noch nicht beraten.

Die Bürgerschaft (Landtag) hatte dem Rechnungshof für seine Rechnungslegung zum Haushaltsjahr 2018 am 11. Dezember 2019 Entlastung erteilt (Beschluss der Bürgerschaft [Landtag] Nr. 20/78, Ziffer 2).

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss nimmt Kenntnis.

**1.2 Haushaltsgesetz, Haushaltsrechnung, Haushaltsverlauf, Tz. 14 bis 42**

Der Senat hat der Bremischen Bürgerschaft die Haushaltsrechnung für das Jahr 2018 am 10. Dezember 2019 vorgelegt (Drucksache 20/206).

Im Verlauf des Haushaltsjahres 2018 lagen die Haushaltsüberschreitungen im Zeitraum Januar bis Dezember zwischen monatlich rund 1,4 Millionen Euro und rund 36,4 Millionen Euro. Die Ressorts holten die erforderlichen Nachbewilligungen für die Ausgaben nicht rechtzeitig ein. Die Überschreitungen wurden überwiegend erst im Rahmen der Jahresabschlussarbeiten bereinigt. Dennoch verblieben zum Jahresabschluss insgesamt zwölf Überschreitungen in einer Gesamthöhe von rund 2,3 Millionen Euro, für die keine Nachbewilligungen vorlagen. Mit den Überschreitungen beachtete die Verwaltung haushaltsrechtliche Bestimmungen nicht ausreichend und verstieß gegen die Budgethoheit des Parlaments. Die Gesamthöhe der Überschreitungen zum Jahresabschluss ist gegenüber dem Vorjahr um rund 1,4 Millionen Euro gestiegen. Das Finanzressort wird die Dienststellen auf die Möglichkeit der Mittelbindung

im System des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens hinweisen und beabsichtigt, ihnen einen gesonderten Report zur Früherkennung und Auswertung von Haushaltsüberschreitungen zur Verfügung zu stellen.

Die Verlustvorträge verringerten sich um knapp 20,0 Millionen Euro auf rund 39,0 Millionen Euro. Dies war insbesondere möglich, weil die Einnahmen aus verschiedenen EU-Förderprogrammen, die sachlich dem Haushaltsjahr 2017 zuzuordnen gewesen wären, im Haushaltsjahr 2018 zu buchen waren. Ausgabereste wurden in Höhe von nahezu 88,0 Millionen Euro gebildet. Sie waren um rund 18,7 Millionen Euro höher als im Vorjahr. Die Rücklagen erhöhten sich gegenüber dem Jahr 2017 um rund 100,1 Millionen Euro auf rund 464,1 Millionen Euro.

Die veranschlagten Minderausgaben von rund 20,5 Millionen Euro wurden ausgeglichen. Im Haushaltsplan berücksichtigte Einnahmeanschlüsse, die nicht in der erwarteten Höhe erreicht wurden, konnten nicht vollständig durch Einsparungen, Mehreinnahmen und verminderte Reste- und Rücklagenbildungen kompensiert werden. Es verblieben rund 5,7 Millionen Euro, die nicht gedeckt waren und als Verlust vorgetragen wurden.

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

### 1.3 Haushaltsentwicklung, Tz. 43 bis 88

Bremen beabsichtigt, auf den Stichtag 1. Januar 2021 eine Eröffnungsbilanz für jede der beiden Gebietskörperschaften zu erstellen. Mit der Trennung der Gebietskörperschaften in zwei Buchungskreise und mit der Erstellung von zwei Jahresabschlüssen wird auch die Grundlage für eine Konsolidierung dieser beiden Gebietskörperschaften mit ihren Sondervermögen und Eigenbetrieben zu einem Konzernabschluss geschaffen. Zur Vereinfachung der Konsolidierungen sollte das Finanzressort darauf hinwirken, dass zumindest die Sondervermögen und Eigenbetriebe künftig nach den Vorgaben der staatlichen Doppik bilanzieren.

Pensionsrückstellungen werden unter anderem durch die Zinsentwicklung beeinflusst und haben durch ihre derzeitige Berechnungsart einen erheblichen und bestimmenden Einfluss auf das Jahresergebnis. Das Finanzressort sollte deshalb bei den neu zu erstellenden Eröffnungsbilanzen prüfen, ob im Rahmen der Standards staatlicher Doppik die Pensionsrückstellungen auf eine neue Art bewertet werden könnten, die das Ergebnis des operativen Geschäfts weniger stark als bisher beeinflussen.

Teilweise werden Zinsausgaben in Bremen doppisch und kameral unterschiedlich gebucht, da im Haushaltsplan angebrachte Haushaltsvermerke bei der doppischen Rechnungslegung nicht berücksichtigt werden. Kameral dürfen Einnahmen aus Zinssicherungsgeschäften bei den Zinsausgaben in Abzug gebracht werden. Es bleibt unbefriedigend, dass gleiche Sachverhalte abhängig von der Methode der Rechnungslegung unterschiedlich bewertet und behandelt werden.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich den Hinweisen des Rechnungshofs an und bittet die Verwaltung die vorgeschlagenen Maßnahmen zügig umzusetzen. Er bittet das Finanzressort, zu prüfen, auf welche Art und Weise die doppische und kameral Buchung von Zinsausgaben in einheitlicher Art und Weise durchgeführt werden kann, und dem staatlichen Rechnungsprüfungsausschuss darüber bis zum 1. Oktober 2021 zu berichten.

### 1.4 Vermögensnachweis zum 31. Dezember 2018, Tz. 89 bis 140

Zum Stichtag 31. Dezember 2018 war zum dritten Mal nach Erstellung der Eröffnungsbilanz zum 1. Januar 2010 eine Inventur des Anlagevermögens durchzuführen. Eine Dienststelle ist ihrer Pflicht zur Inventur nicht nachgekommen.

Die Dienststelle, die diese Pflicht nicht zeitgerecht erfüllte, hat die Inventur unverzüglich nachzuholen.

Anlagenbestandslisten und Inventurlisten können voneinander abweichen, wenn im Anlagenstammsatz des SAP-Systems Anlagegüter nicht entsprechend markiert sind. Um solche Abweichungen zu vermeiden, obliegt es dem Finanzressort, sicherzustellen, dass nur eine zuverlässige Liste genutzt wird, in der das Anlagevermögen vollständig erfasst ist.

Bei der Erfassung von Stammsätzen werden die zugehörigen Anlagegüter nicht immer eindeutig beschrieben. Aus der Bezeichnung muss klar erkennbar sein, worum es sich im Einzelnen handelt. Bei der Erfassung von IT-Hardware empfiehlt sich die Angabe der Seriennummer im Anlagenstammsatz.

Zu- und Abgänge sind zeitnah und so einzutragen, dass der Bestand an beweglichem Verwaltungsvermögen jederzeit aus der Anlagenbuchhaltung ermittelt werden kann. Viele Dienststellen erfüllten diese Anforderungen nicht. Das Finanzressort sollte die Dienststellen erneut darauf hinweisen, nicht mehr vorhandene Anlagegüter zeitnah auszubuchen.

Bisher hat das Finanzressort keine gesonderte Inventurrichtlinie erlassen. In der vom Finanzressort zu erarbeitenden Inventurrichtlinie sollten die bereits vorhandenen Unterlagen aufgenommen und gebündelt werden.

Die haushaltsgesetzlichen Kreditermächtigungen sowie die Obergrenzen für Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen wurden 2018 eingehalten. Der Gesamtbestand der Verpflichtungen aus Bürgschaftsgeschäften des Landes in Höhe von rund 696,0 Millionen Euro hat sich gegenüber dem Vorjahr um rund 65,0 Millionen Euro verringert.

Der kameral und der doppisch ausgewiesene Bürgschaftsbestand müssen – abgesehen von den doppisch gebildeten Rückstellungen – deckungsgleich sein. Zudem müssen die Bürgschaftsbestände vollständig sein und die Beträge übereinstimmen. Die Haftung für Darlehen der Bremer Aufbau-Bank sind bisher weder kameral noch doppisch berücksichtigt worden. Das Finanzressort sagte zu, die Abweichungen im nächsten Haushaltsabschluss zu bereinigen.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich den Empfehlungen des Rechnungshofs an. Er bittet die Verwaltung, die vorgeschlagenen Maßnahmen zügig umzusetzen.

#### 1.5 Haushaltssanierung und Schuldenbremse, Tz. 141 bis 173

Für das Haushaltsjahr 2018 betrug der zulässige strukturelle Finanzierungssaldo für den Stadtstaat -251,0 Millionen Euro. Davon entfielen auf die Gebietskörperschaft Land rund -99,0 Millionen Euro.

Tatsächlich erreichte der Stadtstaat einen strukturellen Finanzierungssaldo von rund -172,0 Millionen Euro und die Gebietskörperschaft Land einen von rund -51,0 Millionen Euro. Damit liegen die strukturellen Finanzierungssalden unter der jeweils zulässigen Höchstgrenze.

Ab dem Jahr 2020 gilt für Bremen die Schuldenbremse, die es Bremen nur noch erlaubt, unter sehr engen Voraussetzungen Kredite aufzunehmen. Im Unterschied zur bisherigen Messung des Konsolidierungsfortschritts an der Verringerung des strukturellen Finanzierungsdefizits wird der Fokus nun auf die strukturelle Nettokreditaufnahme gerichtet. Danach dürfen Rücklagen zum Ausgleich des Haushalts herangezogen werden.

Die für die Bewertung der Haushaltslage vom Stabilitätsrat bestimmten Kennzahlen haben sich für Bremen positiv entwickelt. Gleichwohl wird Bremen noch lange ein Haushaltsnotlageland bleiben. Solange aber die Altschulden nicht deutlich verringert werden, ändert sich an der Haushaltsnotlage kaum etwas.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss nimmt die Ausführungen des Rechnungshofs zur Kenntnis.

## 1.6 Personalhaushalt, Tz. 174 bis 196

Die Personalausgaben stiegen im Jahr 2018 gegenüber dem Vorjahr um rund 4,3 Prozent auf rund 2,0 Milliarden Euro. Das ist sowohl auf Tarifsteigerungen als auch auf die Erhöhung der Besoldungs- beziehungsweise Versorgungsbezüge sowie auf eine Zunahme der Zahl der Beschäftigten zurückzuführen.

Der Anteil der Personalausgaben an den Gesamtausgaben veränderte sich im Jahr 2018 gegenüber dem Vorjahr nicht spürbar und lag nach wie vor bei rund 26 Prozent.

Das Beschäftigungsvolumen stieg im Kernbereich gegenüber dem Vorjahr um 444 Vollzeiteinheiten beziehungsweise rund 3,4 Prozent auf 13 675 Vollzeiteinheiten. Über die letzten zehn Jahre betrachtet ging es im Kernbereich um rund 36 VZE (rund 0,3 Prozent) zurück.

Das Finanzressort beabsichtigt, die Methode für die Personalbemessung in der Verwaltung auf eine neue Grundlage zu stellen, um so den Personalbedarf besser ermitteln zu können. Der Rechnungshof hatte bereits in der Vergangenheit darauf hingewiesen, dass nur mit einer vorausgehenden Aufgabenkritik nachhaltig wirkende wirtschaftliche Verbesserungen zu erwarten sind.

Das Versorgungsvolumen nahm im Jahr 2018 gegenüber 2017 um rund 0,5 Prozent auf 7 601 Einheiten zu. Ein Jahr zuvor hatte der Anstieg rund 1,0 Prozent betragen.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss nimmt den Bericht des Rechnungshofs zur Kenntnis und bittet den Senator für Finanzen die angekündigte Senatsvorlage zur neuen Methodik für die Personalbemessung in der Verwaltung nach Beschlussfassung durch den Senat auch an den Rechnungsprüfungsausschuss zu übermitteln.

## 1.7 Dienstunfähigkeit von Beamtinnen und Beamten, Tz. 197 bis 222

Können Beamtinnen und Beamte wegen ihres körperlichen Zustands oder aus gesundheitlichen Gründen ihre Dienstpflichten dauerhaft nicht mehr erfüllen, sind sie in den Ruhestand zu versetzen. Der Rechnungshof Bremen hat die Verfahren zur Feststellung einer Dienstunfähigkeit oder einer begrenzten Dienstfähigkeit in den Dienststellen und beim Gesundheitsamt Bremen geprüft. In den Jahren 2017 und 2018 wurden insgesamt 66 Beamtinnen und Beamte vorzeitig in den Ruhestand versetzt, weil sie ihre Dienstpflichten dauerhaft nicht mehr erfüllen konnten. In 30 weiteren Fällen wurde festgestellt, dass die Betroffenen nur noch begrenzt dienstfähig sind.

Bei der Bearbeitung der Vorgänge hat der Rechnungshof Mängel festgestellt. Dienststellen hatten vielfach sehr lange gewartet, bevor sie den amtsärztlichen Dienst beauftragten, die Dienstfähigkeit zu beurteilen. Zudem hatten sie Personalakten unzulänglich geführt. Neben Dokumentationsdefiziten waren datenschutzrechtliche Mängel festzustellen. Lange Verfahrenszeiten bis zur Klärung der Dienstfähigkeit begründen die Gefahr erheblicher finanzieller und personalwirtschaftlicher Nachteile. Bis zum Abschluss des Verwaltungsverfahrens werden die Bezüge in voller Höhe weitergezahlt, die ruhegehaltfähige Dienstzeit verlängert sich und die erkrankte Person muss vertreten werden.

Die geprüften Dienststellen haben die festgestellten Mängel weitgehend anerkannt und Abhilfe zugesagt. Das Finanzressort hat inzwischen die Personalaktenrichtlinien den Anforderungen des Datenschutzes für sensible Gesundheitsdaten angepasst.

Die Begutachtung von Beschäftigten mit Ausnahme der Polizeivollzugskräfte übernimmt das Gesundheitsamt Bremen. Nach der Patientenkartei der Geschäftsstelle lag die Bearbeitungszeit im Jahr 2017 bei durchschnittlich 74 Tagen. Im Jahr 2018 stieg sie auf durchschnittlich 99 Tage. Das Gesundheitsamt führt die langen Bearbeitungsdauern unter anderem auf die angespannte Personalsituation zurück. So seien seit Mitte 2018 nur 2,5 besetzte Vollzeiteinheiten (VZE) von durchschnittlich vorgesehenen rund 4,5 VZE des ärztlichen

Dienstes besetzt gewesen. Die festgestellten Bearbeitungszeiten geben dem Gesundheitsamt Anlass, die Geschäftsprozesse zu überprüfen und Optimierungsmöglichkeiten zu erschließen. Dies gilt erst recht, wenn die angespannte Personalsituation weitere ungünstige Entwicklungen der Verfahrensdauer nach sich zieht.

Der Rechnungshof hat auf Verbesserungsmöglichkeiten für Verfahrensabläufe hingewiesen und empfohlen, eine belastbare Datengrundlage für systematische Auswertungen auch der Dauer verschiedener Verfahrensschritte im Gesundheitsamt zu schaffen. Er hat angeregt, die Abläufe insgesamt zu überprüfen und gegebenenfalls zu optimieren sowie die seit 2010 ruhende Berichterstattung wiederaufzunehmen.

Das Gesundheitsamt beabsichtigt, das Verfahren zur Führung der Patientenkartei weiterzuentwickeln und Berichte auf neuer Grundlage zu erstatten. Das Finanzressort hat inzwischen die Verfahrenshinweise zur Klärung der Dienstfähigkeit neu gefasst. Für alle am Verfahren Beteiligten wird ausführlich dargestellt, wie in solchen Fällen vorzugehen ist.

Der Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich den Empfehlungen des Rechnungshofs an. Er erwartet, dass die Verfahren zur Feststellung der Dienstunfähigkeit von Beamtinnen und Beamten ohne vermeidbare Verzögerungen betrieben werden.

#### 1.8 Ausgaben für parlamentarische Untersuchungsausschüsse, Tz. 223 bis 242

Der Rechnungshof hat das Verwaltungshandeln der Bürgerschaftskanzlei im Zusammenhang mit den parlamentarischen Untersuchungsausschüssen „Krankenhausneubau“ sowie „Sozialbetrugsverdacht“ geprüft. Die Bürgerschaftskanzlei hatte für den Untersuchungsausschuss „Krankenhausneubau“ einen Mittelbedarf in Höhe von rund 1,3 Millionen Euro, für den Untersuchungsausschuss „Sozialbetrugsverdacht“ in Höhe von rund 1,5 Millionen Euro veranschlagt. Die tatsächlichen Ausgaben beliefen sich jedoch nur auf rund 581 000 Euro beziehungsweise rund 558 000 Euro.

Die Bürgerschaftskanzlei hat ihre Prognosen zum Finanzbedarf mit Erfahrungswerten aus bisherigen Untersuchungsausschüssen begründet. Die beiden geprüften Untersuchungsausschüsse hätten nicht so lange gedauert wie erwartet. Auch sei vermehrt auf eigenes Personal zurückgegriffen worden, mit der Folge geringerer als der veranschlagten Kosten.

Der Rechnungshof hat die Bürgerschaftskanzlei gebeten zu untersuchen, welche Ausgabeposten besonders stark von den prognostizierten Werten abgewichen waren, um künftige Mittelbedarfe mit größerer Genauigkeit schätzen zu können.

Die Bürgerschaftskanzlei hat zugesichert, künftige Prognosen zu verbessern.

Um einen reibungslosen Ablauf der Ausschussarbeit sicherzustellen, sorgte die Bürgerschaftskanzlei unter anderem für den Einsatz freiberuflich tätiger Fachkräfte für Parlaments- und Verhandlungsstenografie sowie von Dolmetscherdiensten. Einige der Abrechnungen für diese Dienstleistungen wiesen Fehler auf, die unbemerkt blieben. Im Ergebnis kam es zu Überzahlungen.

Der Rechnungshof hat die Bürgerschaftskanzlei gebeten, für zu Unrecht gezahlte Beträge Erstattungen zu fordern und ein auf Standardsoftware basierendes Erfassungsinstrument zu schaffen, um Zahlungsvorgänge zu überwachen.

Die Bürgerschaftskanzlei hat zu viel gezahlte Beträge inzwischen zurückgefordert und zugesagt, künftig sämtliche Forderungen lückenlos zu prüfen und den Vorschlag des Rechnungshofs hinsichtlich einer technikgestützten Forderungsverwaltung aufzugreifen.

Nach dem Bremischen Abgeordnetengesetz erhalten die in der Bremischen Bürgerschaft vertretenen Fraktionen neben Geld- und Sachleistungen für die

parlamentarische Arbeit weitere Geldleistungen aus Anlass von Untersuchungsausschüssen.

Einige Fraktionen bewältigten den durch Untersuchungsausschüsse ausgelösten Aufwand mit externen Kräften, andere setzten hierfür eigene Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ein. Wenn Fraktionen keine externen Kräfte, sondern bereits aus regulären Geldleistungen für die parlamentarische Arbeit finanziertes Stammpersonal für Aufgaben im Zusammenhang mit einem Untersuchungsausschuss einsetzen, stellt sich die Frage nach dem dadurch ausgelösten zusätzlichen Aufwand. Abgrenzungsprobleme zur täglichen Fraktionsarbeit können letztlich dazu führen, dass der zusätzlich gezahlte Aufwendersatz den tatsächlich entstandenen Personalmehraufwand übersteigt.

Der Rechnungshof hat der Bürgerschaftskanzlei empfohlen, dem Vorstand der Bremischen Bürgerschaft das Problem darzulegen und zur Diskussion zu stellen, ob eine inhaltliche Präzisierung der den Aufwendersatz betreffenden gesetzlichen Anspruchsgrundlage angezeigt ist.

Die Bürgerschaftskanzlei hat dies zugesagt.

Die Bürgerschaftskanzlei hat gegenüber der Berichterstatterin angegeben, dass sich der Vorstand der Bremischen Bürgerschaft inzwischen gegen eine entsprechende Änderung der gesetzlichen Anspruchsgrundlagen entschieden hat.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich den Empfehlungen des Rechnungshofs an.

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

Zur Landesvertretung der Freien Hansestadt Bremen beim Bund in Berlin gehört das mit ihr verbundene Gästehaus, in dem regelmäßig Mitglieder des Senats sowie andere bremische Mandatsträger übernachten. Es steht daneben auch bremischen Dienstreisenden und Gästen außerhalb der Verwaltung zur Verfügung, wenn freie Kapazitäten vorhanden sind.

Nach den Feststellungen des Rechnungshofs lag die jährliche Auslastung des Gästehauses in den Jahren 2016 bis 2018 zwischen rund 25,0 Prozent und rund 35,0 Prozent. Die letztmalig im Jahr 2017 erhöhten Entgelte führten nicht zu gestiegenen Gesamteinnahmen. Die geringe Auslastungsquote ist auch auf die parlamentarischen Sommer- und Winterpausen zurückzuführen, in denen das Gästehaus nur eingeschränkt betrieben wird.

Um die Auslastung durch Dienstreisende des bremischen öffentlichen Dienstes zu steigern, hat der Rechnungshof unter anderem vorgeschlagen, schon im Antragsverfahren für Dienstreisen nach Berlin auf das Gästehaus als Übernachtungsmöglichkeit hinzuweisen und nur in begründeten Fällen andere Übernachtungsmöglichkeiten zu nutzen. Der Bevollmächtigte der Freien Hansestadt Bremen beim Bund hat daraufhin alle bremischen Ressortspitzen und Zentralen Dienste gebeten, die Bediensteten auf die Verpflichtung zur vorrangigen Nutzung des Gästehauses hinzuweisen. Er hat das Finanzressort um Prüfung ersucht, ob das elektronische Verfahren zur Beantragung und Abrechnung von Dienstreisen in diesem Sinne angepasst werden kann.

Für das kulinarische Angebot bei Veranstaltungen betreibt die Landesvertretung in Berlin eine Küche und beschäftigt seit Anfang des Jahres 2019 zwei Köche in Vollzeit. Zuvor hatte sie eine Köchin sowie einen Koch mit einem Stellenumfang von zusammen anderthalb Vollzeiteinheiten beschäftigt. Zusätzlich hatte sie häufig Caterer oder Mietköche gebucht. Die Verwaltung prüfte Mitte des Jahres 2018, ob der Betrieb der eigenen Küche wirtschaftlich ist. Sie kam zu dem Ergebnis, dass die Nutzung der Küche mit eigenem Personal im Vergleich mit der Vergabe von Aufträgen an Dritte vorteilhaft sei.

Die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung war jedoch nicht in vollem Umfang schlüssig. So wurden unter anderem Arbeitgeberrisiken nicht bewertet und Personalkosten nicht vollständig berücksichtigt. Der Rechnungshof hat daher den Be-

vollmächtigten zunächst aufgefordert, spätestens nach zwei Jahren die Wirtschaftlichkeit des Küchenbetriebs erneut zu überprüfen und die bis dahin gewonnenen Erkenntnisse in die Bewertung einfließen zu lassen. Der Bevollmächtigte der Freien Hansestadt Bremen beim Bund hat dies zugesagt.

Aufgrund der Corona bedingten Schließung des Gästehauses sowie des ruhenden Veranstaltungsbetriebs im Jahr 2020 haben sich der Rechnungshof und der Bevollmächtigte der Freien Hansestadt Bremen beim Bund inzwischen darauf verständigt, die Wirtschaftlichkeitsüberprüfung auf das Jahr 2024 zu verschieben.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich den Empfehlungen des Rechnungshofs an und bittet den Bevollmächtigten der Freien Hansestadt Bremen beim Bund Ende des Jahres 2024 über das Ergebnis der Maßnahmen für eine verbesserte Auslastung des Gästehauses und das Ergebnis der erneuten Wirtschaftlichkeitsbetrachtung des Küchenbetriebs zu berichten.

#### 1.10 Gerichtsvollzieherwesen, Tz. 258 bis 275

Die Vergütung der Gerichtsvollzieherinnen und Gerichtsvollzieher setzt sich aus der Beamtenbesoldung sowie einem variablen Betrag zusammen, der die Vollstreckungsvergütung und Bürokostenentschädigung zusammenfasst. Dessen Höhe bemisst sich nach Zahl und Art erledigter Dienstgeschäfte. Bei der Gestaltung der Berechnungsgrundlage für diesen Betrag stützte sich die Senatorin für Justiz und Verfassung nicht auf bremische, sondern auf Datengrundlagen verschiedener Flächenländer.

Der Rechnungshof hat bezweifelt, dass die herangezogenen Daten auf bremische Verhältnisse übertragbar sind. Er hat das Ressort aufgefordert, auf Bremen bezogenes Datenmaterial zu erheben und für eine zeitnahe Überprüfung der Grundlage für die variablen Bezüge zu verwenden. Das Ressort hat eine Prüfung zugesagt.

Gegenüber dem Berichtersteller hat das Ressort ausgeführt, dass derzeit die Planung und Abstimmung mit dem Hanseatischen Oberlandesgericht für die Arbeitsgruppe unter Beteiligung von Gerichtsvollzieherprüfungsbeamtinnen und -beamten, Vertreterinnen und Vertretern der Gerichtsvollzieherinnen und Gerichtsvollzieher sowie der aufsichtführenden Gerichte erfolgt. Eine Präsenzveranstaltung konnte bisher aufgrund der Einschränkungen infolge der Corona-Pandemie noch nicht durchgeführt werden. Allerdings seien in den letzten Monaten bereits verschiedenste Informationen und Berichte gesammelt und zwischen den Beteiligten ausgetauscht worden. Diese werden die Grundlage einer demnächst stattfindenden ersten Präsenzsitzung sein.

Gerichtsvollzieherinnen und Gerichtsvollzieher unterliegen der sogenannten Geschäftsprüfung. Deren Berichte werden den jeweils für die Dienstaufsicht zuständigen Amtsgerichten zugeleitet. Festgestellte Mängel wurden dort aber nicht nach Häufigkeit und Auswirkungen ausgewertet.

Der Rechnungshof hat kritisiert, dass fehlende Informationen die notwendige Risikoanalyse und die Bildung von Prüfschwerpunkten verhindern. Er hat daher angeregt, Prüfberichte im Hinblick auf festgestellte Mängel auszuwerten und daraus gegebenenfalls Korrekturvorschläge abzuleiten. Das Ressort hat auf ein Projekt hingewiesen, in dem auch Prüfberichte evaluiert werden sollen.

Seit Anfang des Jahres 2019 orientiert sich der Schlüssel zur Festlegung des Personalbedarfs im Gerichtsvollzieherwesen an der durchschnittlichen Bearbeitungsdauer der Dienstgeschäfte. Dabei verwendete Werte stammen aus einer im Jahr 2015 fertiggestellten Erhebung eines Flächenlands. Über Daten zur Bearbeitungsdauer in Bremen verfügten weder das Ressort noch die Amtsgerichte. Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass Daten eines Flächenlands aufgrund unterschiedlicher Sozialstrukturen nicht ohne weiteres auf bremische Verhältnisse übertragbar sind. Er hat die Monatsstatistiken über die Dienstgeschäfte der Gerichtsvollzieherinnen und Gerichtsvollzieher ausgewertet und dabei festgestellt, dass Personalbestand und -einsatz nicht in dem nach

der Zahl der Dienstgeschäfte erwartbaren Maß gesteuert worden waren. Bestimmte Dienstgeschäfte waren über Jahre ungleich verteilt, nicht alle – teilweise beträchtlichen Aufwand verursachende – Tätigkeiten waren durch die Struktur der Monatsstatistik erfasst und Anpassungen von Bezirkszuschnitten nicht dokumentiert worden. Der Rechnungshof hat empfohlen,

- Daten zum Aufwand, der mit den Dienstgeschäften verbunden ist, spezifisch für Bremen zu erheben und dabei bisher nicht erfasste Tätigkeiten ergänzend zu berücksichtigen sowie
- Änderungen im Zuschnitt von Gerichtsvollzieherbezirken und ihre Gründe zu dokumentieren, sodass sich Erkenntnisse in vergleichbaren Fällen nutzen lassen.

Das Ressort hat mitgeteilt, die Amtsgerichte beabsichtigten die Anregungen des Rechnungshofs aufzugreifen, eine valide Berechnungsgrundlage für den Personalbedarf zu erarbeiten und Änderungen im Zuschnitt der Bezirke künftig zu dokumentieren.

Dem Berichterstatter teilte das Ressort mit, die Amtsgerichte hätten bei der zwischenzeitlich erfolgten Prüfung festgestellt, die bisher verwendeten Daten seien nach wie vor auch für Bremen zutreffend, deshalb sollen diese auch weiterhin verwendet werden. Außerdem seien auch im regelmäßig mit dem Verband der Gerichtsvollzieher stattfindenden Austausch keinerlei Hinweise auf falsche oder auf nicht mehr zutreffende Berechnungen gegeben worden.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich den Empfehlungen des Rechnungshofs an und bittet das Ressort, bis zum 1. Oktober 2021 über den Sachstand zu berichten.

#### 1.11 Erstaufnahmeeinrichtungen für geflüchtete Menschen, Tz. 276 bis 299

Nach dem Asylgesetz sind die Länder verpflichtet, Aufnahmeeinrichtungen zur Unterbringung Asylbegehrender zu schaffen und zu unterhalten. Im Jahr 2016 mietete das Sozialressort das ehemalige Verwaltungsgebäude eines großen bremischen Unternehmens sowie ein kleineres Objekt an anderer Stelle als neue Erstaufnahmeeinrichtungen mit zusammen rund 1 000 Plätzen an. Beide Einrichtungen betreibt ein freier Träger der Wohlfahrtspflege. Das Sozialressort finanziert dies mittels Zuwendungen und hat hierzu eine Förderrichtlinie erlassen. Neben der integrativen Betreuung aller Bewohnerinnen und Bewohner gehören zu den Aufgaben des Zuwendungsempfängers unter anderem die Essenversorgung und die Reinigung der Erstaufnahmeeinrichtungen.

Das Asylbewerberleistungsgesetz sieht eine Vollversorgung aller Bewohnerinnen und Bewohner in den Erstaufnahmeeinrichtungen und die Deckung ihres notwendigen Bedarfes durch Sachleistungen vor. Dies sicherzustellen ist damit eine Pflichtaufgabe des Landes. Soweit das Land diese Aufgaben nicht selbst erfüllt, kann es sie Dritten übertragen und dafür entgeltliche Liefer- oder Dienstleistungsverträge mit auf dem freien Markt agierenden Unternehmen abschließen. In diesen Fällen bedarf es nach der LHO öffentlicher Ausschreibungen, sofern nicht besondere Umstände eine Ausnahme rechtfertigen. Aufträge, die nicht direkt von der öffentlichen Hand erteilt werden, sondern vom Zuwendungsempfänger unter Einsatz der Fördermittel, unterliegen ebenso den Vergabevorschriften, soweit unter Verwendung der Zuwendung Waren beschafft oder Dritte mit der Erbringung einer Leistung beauftragt werden. Dadurch sollen Haushaltsmittel im Wettbewerb wirtschaftlich und sparsam vergeben werden.

Nach den Feststellungen des Rechnungshofs wurden diese Grundsätze nicht hinreichend beachtet. Die Beträge für die Reinigung beider Erstaufnahmeeinrichtungen durch ein externes Reinigungsunternehmen fließen in die Projektförderung ein, die der freie Träger erhält. Der freie Träger wählte das Reinigungsunternehmen jedoch entgegen den Bestimmungen ohne Vergabeverfahren aus. Die Sachleistungen zur Vollverpflegung sind entgegen der Förderrichtlinie kein Bestandteil der Zuwendungen an den freien Träger. Die



Essenversorgung in den Aufnahmeeinrichtungen wird durch externe Dienstleister erbracht. In der größeren Einrichtung hat der freie Träger mit einem externen Dienstleister einen Zehnjahresvertrag über die Vollverpflegung geschlossen. In der kleineren Einrichtung liefert ein weiterer Anbieter täglich portioniertes Essen. Das Sozialressort hat die Organisation der Essenversorgung dem freien Träger überlassen. Dieser rechnet mit beiden Anbietern direkt ab und lässt sich seine Kosten vom Sozialressort erstatten. Vertragspartner der beiden externen Unternehmen ist der freie Träger, obwohl die Versorgungsverpflichtung für die Erstaufnahmeeinrichtungen das Sozialressort trifft und es deshalb die Kosten dafür erstattet. Hätte das Sozialressort auch die Vollverpflegung – wie es der Förderrichtlinie entspräche – in die Zuwendung einbezogen, wäre der freie Träger verpflichtet gewesen, Vergaberecht zu beachten.

Der Rechnungshof hat betont, das vom Sozialressort gewählte Vorgehen werfe eine Vielzahl vergaberechtlicher Fragen auf. Mit der Beauftragung eines selbstständig handelnden Dritten verliere das Sozialressort nicht seine Stellung als Verantwortlicher für die Vollverpflegung in den Erstaufnahmeeinrichtungen. Auch deshalb wäre das Sozialressort verpflichtet gewesen, vergaberechtliche Fragen zu prüfen. Diese Prüfung versäumte das Sozialressort. Der Rechnungshof hat das Sozialressort aufgefordert, die gesetzlichen Bestimmungen zu Vergabeverfahren einzuhalten beziehungsweise deren Einhaltung durch den freien Träger zu überwachen. Vieles spreche dafür, die Vollverpflegung künftig in die Projektförderung an den freien Träger aufzunehmen. Das Sozialressort hat dem Rechnungshof zugestimmt und strebt eine Klärung der vergaberechtlichen Fragen an.

Im Gespräch mit der Berichterstatterin hat das Ressort dargelegt, es habe die Reinigungsleistung und die Essensversorgung für neue Einrichtungen inzwischen in die Zuwendung aufgenommen und fordere die Zuwendungsempfänger auf, diese Leistungen entsprechend dem Vergaberecht auszuschreiben. Bei der größeren Einrichtung habe es bislang keine konkreten Maßnahmen gegeben, man habe mit dem Zuwendungsempfänger das grundsätzliche Erfordernis regulärer Ausschreibungsverfahren erörtert.

Nach einer weiteren Feststellung des Rechnungshofs hat das Sozialressort eine langjährige Vereinbarung mit einer Wohnungsbaugesellschaft bezüglich Managementaufgaben rund um die Unterkünfte noch nicht gekündigt, obwohl diese dem Prinzip der Immobilienverwaltung aus einer Hand durch Immobilien Bremen (IB) widerspricht. Auf eine Empfehlung des Rechnungshofs hin hat das Sozialressort diesem gegenüber angekündigt, den Vertrag zum Jahresende 2020 zu kündigen und die Aufgaben an IB zu übertragen.

Im Gespräch mit der Berichterstatterin hat das Ressort dargelegt, man habe den Vertrag mit der Wohnungsbaugesellschaft nunmehr zum 31. März 2021 gekündigt, strebe jetzt aber die Übertragung eines Teils der Aufgaben an die BREBAU an.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich den Bewertungen und den Empfehlungen des Rechnungshofs an. Er bittet über getroffene Maßnahmen bis zum 1. Oktober 2021 zu berichten.

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

Das Hanse-Wissenschaftskolleg (HWK) wurde im Jahr 1995 gemeinsam von den Ländern Niedersachsen und Bremen sowie der Stadt Delmenhorst als gemeinnützige Stiftung bürgerlichen Rechts mit Sitz in Delmenhorst errichtet. Die Stifter Niedersachsen und Bremen haben sich verpflichtet, dem HWK jährlich Mittel in Höhe von jeweils rund 1,2 Millionen Euro auf unbestimmte Zeit zukommen zu lassen. Stiftungszweck des HWK ist nach seiner Satzung die Förderung der Wissenschaft und Forschung. Die Stiftung soll im Zusammenwirken mit den Universitäten Oldenburg und Bremen die nationale und internationale interdisziplinäre Zusammenarbeit besonders qualifizierter Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler fördern. Zu diesem Zweck beruft es Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler aus dem In- und Ausland für mehrere Monate als

sogenannte Fellows an das HWK und zahlt ihnen Stipendien und Reisekosten, damit diese dort forschen.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass das HWK hohe Überschüsse erwirtschaftet hat und über einen erheblichen Wertpapierbestand verfügt. In den Jahren 2013 bis 2017 erzielte das HWK insgesamt Jahresüberschüsse von rund 688 000 Euro. Ein Teil der jährlichen Überschüsse wurde stets verwendet, um die Rücklagen aufzustocken. Die nicht den Rücklagen zugeführten Jahresüberschüsse wurden im Ergebnisvortrag ausgewiesen. Zum Ende des Jahres 2017 betrug die Summe aus Rücklagen und Ergebnisvorträgen rund 2,7 Millionen Euro.

Daneben verfügt das HWK über ein Grundstockvermögen von rund 9,4 Millionen Euro. Einen Teil seines Vermögens legt das HWK in Wertpapieren an. Am 31. Dezember 2017 betrug der Wert rund 6,2 Millionen Euro. Für die Verwaltung des Vermögens durch zwei Kreditinstitute fielen im Jahr 2017 Gebühren in fünfstelliger Höhe an. Der Rechnungshof hat die Höhe des Wertpapierbestands kritisiert und auf die mit dieser Anlageform verbundenen Kursrisiken hingewiesen. Er hat betont, dass eine gemeinnützige Stiftung nicht auf das Erwirtschaften erheblicher Überschüsse ausgerichtet ist.

Die hohen Rücklagen und Ergebnisvorträge zeigen, dass die laufenden Mittel bereits seit Jahren nicht vollständig benötigt wurden.

Der Rechnungshof hat dem HWK empfohlen,

- den Wertpapierbestand konsequent abzubauen und die frei werdenden Mittel dem laufenden Stiftungsgeschäft zuzuführen,
- zu überprüfen, welche bisher in Rücklagen eingestellten Mittel für konkrete Projekte oder für Instandhaltungsmaßnahmen tatsächlich benötigt werden, und die Rücklagenhöhe daran zu orientieren sowie
- eigene Maßnahmen zu ergreifen, um Jahresfehlbeträge gar nicht erst entstehen zu lassen.

Gegenüber dem Wissenschaftsressort hat er angeregt,

- sich dafür einzusetzen, dass die Stifter die finanzielle Ausstattung sowie die Rechtsform des HWK überdenken. Im Stiftungsrat wäre außerdem zu klären, wie mit nicht benötigten Mitteln künftig verfahren werden soll, ob also beispielsweise die Länder ihre Zahlungspflichten später als bisher und bedarfsgerecht erfüllen.
- die vom HWK erbetene Erhöhung der laufenden Mittel erst dann zu gewähren, wenn die Rücklagen und Ergebnisvorträge absehbar nicht mehr ausreichen, um die satzungsgemäßen Aufgaben der Stiftung zu finanzieren.

Das HWK hat gegenüber dem Rechnungshof entgegnet,

- es sei stiftungsrechtlich verpflichtet, sein Vermögen ungeschmälert und dauerhaft zu erhalten. Das Grundstockvermögen habe sich per 31. Dezember 2017 auf rund 9,4 Millionen Euro belaufen.
- das Finanzamt habe die Rücklagenbildung bislang nicht beanstandet. Einige Rücklagen dienten unmittelbar der Förderung von Wissenschaft und Forschung, andere dem Erhalt des Stiftungsvermögens. Insbesondere würden vermehrt Mittel für Instandhaltungsaufwendungen benötigt.
- der Wertpapierbestand werde sich in den nächsten Jahren permanent vermindern, da es künftig von Jahresfehlbeträgen ausgehe. Seine erbetene Erhöhung der jährlichen Finanzierung ab dem Jahr 2020 gleiche die seit dem Jahr 2009 eingetretenen Kostensteigerungen nur teilweise aus. Angesichts der Entwicklung der Finanzen der Stiftung sehe es einen Aufschub der Mittelерhöhung äußerst kritisch.

Das Wissenschaftsressort hat dem Rechnungshof zugesagt, die Empfehlungen des Rechnungshofs mit den Stiftern abzustimmen und die vom HWK beantragte Mittelerrhöhung zu prüfen. Es werde sich anlässlich der Prüfung durch den Rechnungshof auch mit dem Wertpapierbestand befassen und das weitere Verfahren vor dem Hintergrund der Strategie für die kommenden Jahre beraten.

Das HWK hat gegenüber dem Berichterstatter darauf hingewiesen, dass das heutige Wertpapiervermögen zu zwei Drittel bereits in den ersten beiden Jahren nach der Gründung entstanden sei, als die Stellen noch nicht besetzt waren, gleichwohl die Zuwendungen der Länder Bremen und Niedersachsen gezahlt wurden. Der weitere Aufwuchs in den letzten Jahren sei maßgeblich dadurch entstanden, dass gehobene Stellen zweitweise nicht besetzt werden konnten und überdies Instandhaltungsarbeiten verschoben wurden.

In der Hauptsache macht das HWK geltend, dass ein wesentlicher Teil des Wertpapiervermögens gebildet werden musste, um das Stiftungsvermögen zu erhalten. Dieses Vermögen bestand zwar ursprünglich lediglich aus den Grundstücken, Gebäuden und Inventaren. Da diese fortlaufend abgeschrieben wurden, gleichwohl aber das Stiftungsvermögen erhalten werden musste, sei der Gegenwert der Abschreibungen – soweit diese nicht durch aktivierte Instandsetzungsinvestitionen ausgeglichen wurden – in dem Wertpapiervermögen angesammelt worden. Es habe zwar Überlegungen gegeben, diese Gelder in Erweiterungsbauten auf dem Grundstück zu investieren, das habe aber im Stiftungsrat keine Mehrheiten gefunden.

Die in den letzten Geschäftsjahren gebildeten Rücklagen seien von der FIDES Treuhand dem Grunde und der Höhe nach geprüft und als sachlich richtig und der Höhe als zutreffend und angemessen bestätigt worden. Es liege dazu eine eigens in Auftrag gegebene Stellungnahme der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft vor.

Zusätzlich zum wertmäßigen Ausgleich der Abschreibungen seien im Berichtszeitraum auch Gelder aus den Rücklagen in Wertpapieren angelegt worden. Der Hinweis des Rechnungshofes auf damit verbundenen Risiken sei zwar richtig; in den letzten Jahren sei aber zu berücksichtigen gewesen, dass bei festverzinslichen Wertpapieren nach Abzug von Gebühren und Inflation ein realer Verlust gedroht hätte.

Das HWK habe mittlerweile umfangreiche Investitionen in die Instandhaltung der Gebäude, in die Digitalisierung und die strukturelle Stärkung der Öffentlichkeitsarbeit in Angriff genommen. Seit Anfang des Jahres seien zudem alle Stellen besetzt. Die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung bis 2024 weise daher dauerhafte und nachhaltige Verluste aus, die durch die Zuwendungen der Stifter nicht gedeckt werden können. In den nächsten zwei bis drei Jahren könne diese Unterdeckung aus dem Wertpapiervermögen ausgeglichen werden, danach ergebe sich aber der Bedarf nach einer Erhöhung der Zuwendungen für den laufenden Betrieb.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss stimmt der Kritik des Rechnungshofs zu, dass es nicht Sinn und Zweck einer gemeinnützigen Stiftung sein kann, über mehrere Jahre hinweg hohe Überschüsse zu erwirtschaften. Er hält es für geboten, dass der Wertpapierbestand auf das für den Vermögenserhalt der Stiftung und für konkrete Projekte und Instandhaltungsmaßnahmen erforderliche Maß abgebaut und in den laufenden Betrieb eingebracht werden sollte, und eine Erhöhung der laufenden Mittel erst dann zu gewähren, wenn die Rücklagen und Ergebnisvorträge absehbar nicht mehr ausreichen, um die satzungsgemäßen Aufgaben der Stiftung zu finanzieren. Er nimmt zur Kenntnis, dass nach aktueller Auskunft gegenüber dem Berichterstatter in dessen mittelfristiger Finanzplanung bereits Investitionen und Mehrausgaben für Personal vorgesehen sind, die nicht durch die laufenden Zuschüsse abgedeckt werden und eine Finanzierung aus dem Wertpapiervermögen erfordern. Er bittet das Wissenschaftsressort, dem Ausschuss für Wissenschaft, Medien, Datenschutz und Informationsfreiheit sowie dem Rechnungsprüfungsausschuss nach Vorliegen

des testierten Jahresabschlussberichts 2021 des HWK über die Umsetzung der in diesem Bericht benannten Empfehlungen und Anregungen des Rechnungshofs zu berichten.

#### 1.13 Weiterbildung an der Universität und der Hochschule Bremen, Tz. 324 bis 352

Weder die Universität noch die Hochschule Bremen kalkulierten für ihre überwiegend privat finanzierten Weiterbildungsangebote durchgehend Entgelte, die sämtliche Kosten berücksichtigen. Beide Hochschulen legten ihre Entgeltordnungen in einer Weise aus, die zu beihilferechtlichen Risiken führte. Zudem vermochten beide Hochschulen es nicht, ihre überwiegend mit privaten Mitteln finanzierten Weiterbildungen in den Jahren 2015 bis 2018 vollkostendeckend anzubieten.

In den Jahren 2015 bis 2018 erzielte die Universität Bremen Erträge aus Weiterbildungsangeboten von insgesamt mehr als 8,8 Millionen Euro. Rund 5,0 Millionen Euro davon betrafen Drittmittelzuwendungen und Kooperationsvereinbarungen, insbesondere aus dem bundesfinanzierten Programm „Offene Hochschulen“, das im Jahr 2020 ausläuft. Den Erträgen standen Personal- und Sachkosten von insgesamt etwa 10,1 Millionen Euro gegenüber. Die Kosten für die Weiterbildungsangebote, die die Universität über ihr Zentrum für Arbeit und Politik (zap) anbot, konnte sie nicht vollständig beziffern. Grund dafür war insbesondere, dass für ein weiterbildendes Studium mit Zertifikatsabschluss weder die Personalkosten der Lehre noch die vollständigen Sach- und Gemeinkosten bei der Kalkulation berücksichtigt worden waren.

Bei der Hochschule Bremen ergab sich bei den weiterbildenden Masterstudiengängen des International Graduate Centers (IGC) für die Jahre 2016 bis 2018 eine Kostenunterdeckung. Allein für das Jahr 2018 betrug sie rund 186 000 Euro, verursacht vor allem aus zwei Studiengängen. Für die außerhalb des IGC angebotenen Weiterbildungen erhob die Hochschule Bremen als Kalkulationsgrundlage lediglich die mit den Angeboten zusammenhängenden direkten Personal- und Sachkosten. Anteilige Gemeinkosten ordnete sie den einzelnen Veranstaltungen nicht zu. Daher bestehen Zweifel, ob die Weiterbildungsangebote außerhalb des IGC kostendeckend waren.

Der Rechnungshof hat die Universität und die Hochschule Bremen aufgefordert,

- die Entgelte für Weiterbildungen, die als wirtschaftliche Tätigkeiten eingeordnet werden, stets vollkostendeckend zu kalkulieren,
- die Kosten für die am zap angebotenen Weiterbildungen künftig vollständig zu ermitteln,
- die Entgeltordnungen klarer zu formulieren,
- zu prüfen, welche Mittelbedarfe beim Ausbau der Weiterbildung bestehen und welche Möglichkeiten der Finanzierung sich bieten.

Die Universität Bremen hat mitgeteilt, sie sehe wie der Rechnungshof die Notwendigkeit, die Kosten und Erlöse vollständig und nachvollziehbar zuzuordnen. Sie hat zugesagt, die Kosten transparent zu machen.

Der Hochschule Bremen hat der Rechnungshof zudem empfohlen,

- Maßnahmen zur Kostendeckung zu ergreifen,
- für nicht kostendeckende Studiengänge, zu überprüfen, inwieweit absehbar Kostendeckung erreicht werden kann.

Die Hochschule Bremen hat angegeben, sie strebe für das IGC nach wie vor Vollkostendeckung an und habe auf Zahlungsausfälle bereits reagiert. Sie hat die Auffassung vertreten, Weiterbildungsangebote von großem öffentlichen Interesse, die sich an finanziell weniger zahlungskräftige Zielgruppen richteten,

sollten auch ohne Vollkostendeckung durchgeführt werden können. Sie werde aber künftig die Vorgaben der Trennungsrechnung berücksichtigen.

Beide Hochschulen haben damit begonnen, ihre Entgeltordnungen neu zu fassen.

Im Gespräch mit dem Berichterstatter hat das Ressort dargelegt, eine Vollkostenrechnung werde bei der Kalkulation der Entgelte inzwischen durchgeführt. Zur Entgeltbefreiung seien in der Tat klare rechtliche Regelungen notwendig; diese seien inzwischen umgesetzt. Zu beachten und oft kompliziert sei jedoch auch die Abgrenzung zwischen Angeboten, die gegebenenfalls in Konkurrenz mit Privaten stehen, und Weiterbildungen im Rahmen originärer staatlicher Aufgaben; für letztere sei keine vollständige Kostendeckung notwendig. Gegenüber den Hochschulen arbeite man grundsätzlich mit Zielvereinbarungen, interne Organisationsfragen unterliegen der Autonomie der Hochschulen. An einer Sicherung der Weiterbildungsangebote sei das Ressort interessiert. Grundsätzlich liege die Finanzierung notwendiger Strukturen in der Verantwortung der Hochschulen, die dafür im Rahmen bestehender Zielvereinbarungen zur Verfügung gestellte Globalmittel zu nutzen haben.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich den Feststellungen und Empfehlungen des Rechnungshofs an. Er bittet das Ressort, ihm bis zum 1. Oktober 2021 über vorgenommene Maßnahmen zur Umsetzung der Empfehlungen zu berichten.

#### 1.14 Weiterbildung an der Hochschule für Künste Bremen, Tz. 353 bis 362

Der Rechnungshof hat die Weiterbildung an der Hochschule für Künste (HfK) geprüft. Die HfK entwickelte in den Jahren 2014 bis 2020 in einem Bundesprojekt einen berufsbegleitenden weiterbildenden Masterstudiengang zur musikalisch-kulturellen Bildung. Die HfK plante, diesen Masterstudiengang ab dem Wintersemester 2020/2021 zu veranstalten. Zusätzlich will sie die Module des Studiengangs als Zertifikatsstudium anbieten. Sowohl den Masterstudiengang als auch das Zertifikatsstudium will die Hochschule entgeltpflichtig durchführen. Da sie jedoch von begrenzten finanziellen Möglichkeiten der Zielgruppe ausgeht, plant sie, keine vollkostendeckenden Entgelte zu erheben. Sie erwägt eine teilweise Entgeltbefreiung und bemüht sich zudem um die Einwerbung privater oder öffentlicher Fördermittel. Nach dem Wissenschaftsplan 2025 sollen die Hochschulen dabei unterstützt werden, die in den Bundesprojekten entwickelten Angebote zu verstetigen. Eine Finanzierungszusage ist damit allerdings nicht verbunden. Die HfK bietet Weiterbildungen auch in den Hauptfächern ihrer Studiengänge im Fachbereich Musik an. Das Entgelt für die Weiterbildung wurde zwar mit Wirkung zum Wintersemester 2017/2018 angehoben, eine Kalkulation lag der Festsetzung jedoch nicht zugrunde. In den Jahren 2016 bis 2018 beschäftigte die HfK für dieses Weiterbildungsangebot auch Lehrbeauftragte. Allein die Personalkosten dafür waren in den Jahren 2016 und 2017 höher als die Einnahmen aus Entgelten. Ob das inzwischen von den Teilnehmenden zu entrichtende Entgelt von 950 Euro pro Semester die anfallenden Personal-, Sach- und Gemeinkosten deckt, ist nicht dokumentiert. Die HfK verfügt in ihrer Aufbau- und Ablauforganisation bislang über keine festgelegten Strukturen, um Weiterbildungen anbieten zu können. Das Rektorat verfolgt die Aufgabe auf Leitungsebene gegenwärtig nicht. Der HfK fehlten nach eigenen Angaben bislang die finanziellen Mittel, um dafür Organisationsstrukturen einrichten zu können.

Der Rechnungshof hat der HfK empfohlen,

- mit dem Ressort die Absicherung der Master- und Zertifikatsstudiengänge zur musikalisch-kulturellen Bildung zu erörtern,
- Entgelte vollkostendeckend zu kalkulieren, um beihilferechtlichen Risiken zu begegnen,
- eine Aufbau- und Ablauforganisation für die Weiterbildung an der HfK festzulegen,

- zu prüfen, welche Mittelbedarfe beim Ausbau der Weiterbildung bestehen und welche Möglichkeiten der Finanzierung sich bieten.

Im Gespräch mit dem Berichterstatter hat das Ressort dargelegt, eine Vollkostenrechnung werde bei der Kalkulation der Entgelte inzwischen durchgeführt. Zur Entgeltbefreiung seien in der Tat klare rechtliche Regelungen notwendig; diese seien inzwischen umgesetzt. Zu beachten und oft kompliziert sei jedoch auch die Abgrenzung zwischen Angeboten, die gegebenenfalls in Konkurrenz mit Privaten stehen, und Weiterbildungen im Rahmen originärer staatlicher Aufgaben; für letztere sei keine vollständige Kostendeckung notwendig. Gegenüber den Hochschulen arbeite man grundsätzlich mit Zielvereinbarungen, interne Organisationsfragen unterliegen der Autonomie der Hochschulen. An einer Sicherung der Weiterbildungsangebote sei das Ressort interessiert. Grundsätzlich liege die Finanzierung notwendiger Strukturen in der Verantwortung der Hochschulen, die dafür im Rahmen bestehender Zielvereinbarungen zur Verfügung gestellte Globalmittel zu nutzen haben.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich den Feststellungen und Empfehlungen des Rechnungshofs an. Er bittet das Ressort, ihm bis zum 1. Oktober 2021 über vorgenommene Maßnahmen zur Umsetzung der Empfehlungen zu berichten.

#### 1.15 Weiterbildung an der Hochschule Bremerhaven, Tz. 363 bis 383

Der Rechnungshof hat die Weiterbildung an der Hochschule Bremerhaven geprüft. Die Hochschule Bremerhaven führte von August 2014 bis Mitte 2020 das mit Bundesmitteln finanzierte „Aufwind“-Projekt durch. Ziel des Projekts war es, Studienmodule für einen berufsbegleitenden Bachelor-Studiengang im Bereich Windenergie zu entwickeln. Zwar war nach dem Wissenschaftsplan 2025 vorgesehen, das Angebot der Hochschule Bremerhaven um diesen entgeltfreien weiterbildenden Bachelor-Studiengang „Windenergietechnik“ zu ergänzen. Die Hochschule Bremerhaven sah sich jedoch nicht in der Lage, den Studiengang aus eigenen Mitteln zu finanzieren. Sie entschied daher, die im Projekt entwickelten Module in einem entgeltpflichtigen Zertifikatsstudiengang anzubieten. Die Hochschule Bremerhaven führte zudem berufsbegleitende Weiterbildungsveranstaltungen zu steuerrechtlichen Themen in Kooperation mit einer privaten Beratungsgesellschaft durch. Die für ihre Leistungen anfallenden Kosten konnte die Hochschule Bremerhaven nicht beziffern. Daher ließ sich auch nicht ermitteln, ob ihre Kosten durch die Einnahmen aus der Kooperation gedeckt waren.

Den größten Teil der Weiterbildungen bietet die Hochschule Bremerhaven über einen gemeinnützigen Verein an. Mitglieder des Vereins sind derzeit und ehemals Beschäftigte der Hochschule Bremerhaven und des Wissenschaftsressorts. Sie sind als Privatpersonen für den Verein ehrenamtlich tätig. Die Hochschule Bremerhaven ist nicht Mitglied des Vereins. Ein Kooperationsvertrag regelt, dass zwischen der Hochschule und dem Verein für jede Veranstaltung eine Einzelvereinbarung abzuschließen ist. Schriftliche Einzelvereinbarungen wurden jedoch nicht geschlossen. Die Hochschule Bremerhaven verzichtete damit darauf, die Organisation und Durchführung der Weiterbildungen an schriftlich festgelegte Qualitätskriterien zu binden. Die Hochschule Bremerhaven ließ Erträge, die ihr aus der Zusammenarbeit mit der Beratungsgesellschaft zustanden, an den Verein überweisen. Ein Rechtsgrund für diese Zahlungen ist nicht ersichtlich. Nach dem Bremischen Hochschulgesetz sollen die Hochschulen für die Inanspruchnahme von Personal, Sachmitteln und Einrichtungen durch Dritte ein angemessenes Entgelt erheben. Dies hat die Hochschule gegenüber dem Verein nicht durchgängig eingehalten.

Obwohl die Hochschule Bremerhaven bestrebt ist, ihre Weiterbildungsaktivitäten in den nächsten Jahren auszubauen, verfügt sie in ihrer Aufbau- und Ablauforganisation jedoch bislang nicht über die notwendigen Strukturen, um selbst Weiterbildungen anbieten zu können. Nach ihrer Einschätzung fehlen die finanziellen Mittel, um solche Strukturen einzurichten. Außerdem hat sie darauf hingewiesen, auch der Verein, dessen Arbeit auf dem ehrenamtlichen

Engagement seiner Mitglieder beruhe, könne nicht mehr Weiterbildungsveranstaltungen anbieten als bisher.

Der Rechnungshof hat empfohlen,

- Entgelte für weiterbildende Zertifikatsangebote vollkostendeckend zu kalkulieren, um beihilferechtlichen Risiken zu begegnen,
- die Kostendeckung für Leistungen für eine private Beratungsgesellschaft sicherzustellen,
- für sämtliche Leistungen für den Verein ein angemessenes Entgelt zu erheben, Einzelvereinbarungen schriftlich abzuschließen und dem Verein Mittel künftig nicht ohne Rechtsgrund zukommen zu lassen,
- die Möglichkeit einer organisatorischen Integration gegenwärtiger und geplanter Weiterbildungsaktivitäten in ihre Aufbau- und Ablauforganisation zu prüfen, die hierfür entstehenden Kosten zu ermitteln und den Kosten für die Übertragung von Weiterbildungen auf den Verein gegenüberstellen,
- zu prüfen, welche Mittelbedarfe beim Ausbau der Weiterbildung bestehen und welche Möglichkeiten der Finanzierung sich bieten.

Die Hochschule Bremerhaven hat die Umsetzung dieser Empfehlungen zugesagt. Im Gespräch mit dem Berichterstatter hat das Ressort dargelegt, eine Vollkostenrechnung werde bei der Kalkulation der Entgelte inzwischen durchgeführt. Zur Entgeltbefreiung seien in der Tat klare rechtliche Regelungen notwendig; diese seien inzwischen umgesetzt. Zu beachten und oft kompliziert sei jedoch auch die Abgrenzung zwischen Angeboten, die gegebenenfalls in Konkurrenz mit Privaten stehen, und Weiterbildungen im Rahmen originärer staatlicher Aufgaben; für letztere sei keine vollständige Kostendeckung notwendig. Gegenüber den Hochschulen arbeite man grundsätzlich mit Zielvereinbarungen, interne Organisationsfragen unterliegen der Autonomie der Hochschulen. An einer Sicherung der Weiterbildungsangebote sei das Ressort interessiert. Grundsätzlich liege die Finanzierung notwendiger Strukturen in der Verantwortung der Hochschulen, die dafür im Rahmen bestehender Zielvereinbarungen zur Verfügung gestellte Globalmittel zu nutzen haben.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich den Feststellungen und Empfehlungen des Rechnungshofs an. Er bittet das Ressort, ihm bis zum 1. Oktober 2021 über vorgenommene Maßnahmen zur Umsetzung der Empfehlungen zu berichten.

#### 1.16 Wasserentnahmegebühren, Tz. 384 bis 432

Seit 1993 erhebt Bremen für Entnahmen aus dem Grundwasser eine verbrauchsabhängige Wasserentnahmegebühr. Das damals hierzu erlassene Gesetz wurde 2004 durch das Gesetz über die Erhebung einer Wasserentnahmegebühr für Entnahmen aus Grundwasser und oberirdischen Gewässern (BremWEGG) abgelöst. Zweck des Gesetzes ist es, die knappe natürliche Ressource Wasser zu schützen und Wasserentnehmende zu effizientem und sparsamem Verbrauch anzuhalten. Daher haben die Gebühren diese Lenkungsfunktion, sollen aber auch den wirtschaftlichen Vorteil abschöpfen, der sich aus der erlaubnispflichtigen Wassernutzung ergibt. Die Wasserentnahmegebühren bemessen sich nach der Herkunft des Wassers, der Menge und dem Verwendungszweck. Insgesamt wurden in den Jahren von 2015 bis 2018 zwischen rund 800 Millionen Kubikmeter und 883 Millionen Kubikmeter Wasser jährlich entnommen, rund 99 Prozent der Menge aus Oberflächengewässern. Die Gebühreneinnahmen lagen in diesen Jahren zwischen rund 3,4 Millionen Euro und 4,1 Millionen Euro.

Der Rechnungshof hat Folgendes festgestellt:

- Seit ihrer Einführung sind die Gebührensätze für Grund- und für Oberflächenwasserentnahmen nicht verändert worden.

- Im Ländervergleich befinden sich die bremischen Gebührensätze am unteren Rand.
- Das Bremer Wasserentnahmegesetz weist – im Vergleich zu den Regelungen anderer Länder – mit acht Gebührentatbeständen eine sehr differenzierte Gebührenstruktur auf, wodurch die Gebührenerhebung vergleichsweise fehleranfällig ist.
- In einem Fall wurde ein unzutreffender Gebührensatz zugrunde gelegt. Das führte zu erheblich zu niedrigen Einnahmen, und zwar in Höhe von 1,9 Millionen Euro.
- Die Gebührenregelung sieht vor, dass die Gebühren sinken, wenn die Entnahmemenge über einen bestimmten Wert steigt. Das steht nicht im Einklang mit der Lenkungsfunktion.
- Eine Ermäßigung der Grundwassergebühr um 75 Prozent setzt keine Minderung der Entnahmemenge voraus. Auch diese Regelung wirkt der mit den Gebühren verbundenen Zielsetzung entgegen.

Der Rechnungshof hat empfohlen,

- die Gebührensätze zu erhöhen und zumindest regelmäßig an die Preisentwicklung anzupassen,
- die bisherigen fünf Verwendungszwecke für die Entnahme von Grundwasser zu überprüfen sowie die nach der Menge unterschiedenen Gebühren für die Entnahme von Oberflächenwasser aufzugeben, also nur noch einen Gebührensatz zu erheben und
- zu prüfen, ob auf Gebührenermäßigungen künftig verzichtet werden kann.

Durch diese Maßnahmen ließen sich die Fehleranfälligkeit und der Verwaltungsaufwand reduzieren, die Lenkungsfunktion der Wasserentnahmegebühren stärken und der Anreiz zum sparsamen Umgang mit der Ressource Wasser erhöhen. Das Ressort hat dem Rechnungshof mitgeteilt, es werde die Differenzierung und die Höhe der Gebührensätze unter den Aspekten Lenkungsfunktion, Fehleranfälligkeit sowie Dynamisierung im Zeitablauf und im Vergleich mit anderen Ländern überprüfen. Das gelte auch für die Ermäßigungsregelung bei der Grundwasserentnahme. Es sehe dabei „die Lenkungswirkung als wesentliches Kriterium gegenüber der höchstmöglichen Einnahme als Maßstab an“. Im Gespräch mit dem Berichterstatter hat das Ressort mitgeteilt, es arbeite an einem Gesetzentwurf zur Überarbeitung des Gesetzes und werde dabei die Empfehlungen des Rechnungshofs in zahlreichen Punkten berücksichtigen.

Das Umweltressort hat im Fall der fehlerhaften Berechnung den Betrag bisher noch nicht nacherhoben.

Das BremWEGG sieht vor, dass die Gebühreneinnahmen für den Schutz und die Sicherung von Umweltressourcen und die öffentliche Trinkwasserversorgung zu verwenden sind. Eine weitere Konkretisierung hat das Ressort nicht vorgenommen.

Der Rechnungshof hat das Ressort gebeten, die Maßnahmen näher zu bestimmen und hierfür wirkungsorientierte Ziele zu formulieren. Das Ressort hat erklärt, es werde die Anregung aufgreifen und die Zweckbindung um Wirkungsziele ergänzen. Im Gespräch mit dem Berichterstatter hat das Ressort ergänzt, es prüfe derzeit eine weitere Konkretisierung von Möglichkeiten der Verwendung des Gebührenaufkommens, diese Prüfung sei aber noch nicht abgeschlossen.

Das Umweltressort nutzt ein IT-Programm, mit dem auch das verpflichtend zu führende Wasserbuch abgebildet wird. Mit diesem Programm können zwar die Gebührenbescheide für Grundwasserentnahmen, aber nicht die für Oberflächenwasserentnahmen erstellt werden. Darüber hinaus nutzen die Projektverantwortlichen des Umweltressorts eine spezielle Projektdatenbank, in der sie



die Einzelprojekte eintragen. Sie dient dem internen Controlling der Verwendung des Gebührenaufkommens. Die Daten aus diesem System stimmen häufig nicht mit denen des Haushaltsverfahrens überein. Die Nutzung dieser beiden Verfahren in der derzeitigen Form ist fehleranfällig und personalaufwendig.

Der Rechnungshof hält es für dringend erforderlich, beide IT-Programme zu modernisieren. Nur so lässt sich eine dauerhafte Fortführung des Wasserbuchs sicherstellen und das Controlling verbessern. Das Umweltressort teilt die Einschätzung des Rechnungshofs und will diese Projekte nach Abschluss der Haushaltsaufstellung aufgreifen. Im Gespräch mit dem Berichtersteller hat das Ressort mitgeteilt, die ordnungsgemäße Fortführung des Wasserbuchs und Mittel für die notwendigen IT-Projekte seien inzwischen sichergestellt. Mit der Umsetzung werde in Kürze begonnen.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich den Ausführungen und Empfehlungen des Rechnungshofs an. Er bittet das Ressort, ihm bis zum 1. Oktober 2021 über die Ergebnisse der Prüfungen und über den Stand der umgesetzten Maßnahmen sowie der geltend gemachten Nachforderung zu berichten. Im Bereich der Überarbeitung der Gebühren bittet der Ausschuss hilfsweise darum, ihm zeitnah den Senatsentwurf zur Überarbeitung des Gesetzes vorzulegen und dazu die vorgesehene Berücksichtigung beziehungsweise Nichtberücksichtigung von Empfehlungen des Rechnungshofs zu erläutern.

#### 1.17 Steuerpflichtige mit bedeutenden Einkünften, Tz. 433 bis 444

Steuerfälle mit positiven Überschusseinkünften im Sinne des § 2 Absatz 1 Nummer 4 bis 7 Einkommensteuergesetz (EStG) von mehr als 500 000 Euro pro Jahr werden als Fälle mit bedeutenden Einkünften bezeichnet. Diese Fälle werden nach finanzverwaltungsinternen Regelungen als Großbetriebe eingestuft und unterliegen der Außenprüfung.

In der Praxis werden Fälle mit bedeutenden Einkünften nach Abgabe der Einkommensteuererklärung wie alle übrigen Steuerfälle zunächst durch Beschäftigte des Innendienstes geprüft und nur vereinzelt zusätzlich noch einer Außenprüfung unterzogen.

Bei der Veranlagung im Innendienst kommt ein Risikomanagementsystem (RMS) zum Einsatz, das anhand von Plausibilitätsprüfungen sowie Datenabgleichen mit Vorjahreswerten Prüfhinweise zu erkannten Risiken erstellt. Diese Hinweise haben die Beschäftigten des Innendienstes zu bearbeiten und dies entsprechend zu dokumentieren. Anschließend wird die Steuer in einem Steuerbescheid festgesetzt.

Der Rechnungshof hat Steuerfälle, die zum Stichtag 1. Januar 2016 als Fälle mit bedeutenden Einkünften eingestuft worden waren, untersucht und dabei Folgendes festgestellt:

- In einem Viertel der überprüften Vorgänge hatten die Beschäftigten des Innendienstes die Steuern festgesetzt, Prüfhinweise mit dem Verweis auf eine mögliche Außenprüfung jedoch nicht abschließend bearbeitet. Dies geschah auch dann, wenn noch nicht entschieden war, ob die Fälle in den Prüfungsplan der Außenprüfung aufgenommen worden waren oder werden sollten.
- Soweit Fälle mit bedeutenden Einkünften einer Außenprüfung unterzogen wurden, gingen die Beschäftigten der Außenprüfung den Prüfhinweisen, die vom Innendienst nicht bearbeitet worden waren, nur in weniger als einem Drittel der Fälle nach. Nicht immer war ersichtlich, ob die bedeutenden Einkünfte überhaupt in die Außenprüfung einbezogen worden waren.

Prüfen weder der Innendienst noch der Außendienst die vom RMS aufgezeigten Sachverhalte, birgt dies die Gefahr von Steuerausfällen. Prüfhinweise betreffen regelmäßig Sachverhalte, die sowohl in aktuellen als auch in künftigen

Veranlagungszeiträumen erhebliche steuerliche Auswirkungen haben können.

Der Rechnungshof hat das Finanzressort aufgefordert, die Zuständigkeiten für die Bearbeitung von Prüfhinweisen bei der Veranlagung von Steuerpflichtigen mit bedeutenden Einkünften in einer Dienstanweisung klar zu regeln. Das Ressort hat dies zugesagt.

Das Ressort teilte der Berichterstatterin mit, der Entwurf der Dienstanweisung sei erstellt worden und befinde sich bereits in der Abstimmung; lediglich einige technische Fragen seien noch zu klären.

Bei der Bearbeitung von Steuerfällen mit bedeutenden Einkünften im Innendienst wird aufgrund der Einstufung als Großbetrieb automatisch der Vorbehalt der Nachprüfung gesetzt. Nach Abschluss einer Außenprüfung wird der Vorbehalt der Nachprüfung aufgehoben. Kommt es jedoch nicht zu einer Außenprüfung, ist eine abschließende Prüfung durch den Innendienst unverzichtbar. Eine solche Prüfung muss aber innerhalb der Steuerfestsetzungsfrist stattfinden. Um die abschließende Prüfung durch den Innendienst fristgemäß zu gewährleisten, gibt es bestimmte Sicherungsmechanismen. So erhalten die Beschäftigten beispielsweise bei der Veranlagung der Steuererklärung einen Hinweis, dass es Steuerfestsetzungen der Vorjahre gibt, die noch unter Vorbehalt der Nachprüfung stehen und somit Sachverhalte noch nicht geprüft sind. Auch die Sachgebietsleitungen können sich jederzeit alle Vorbehaltfestsetzungen in elektronischer Form auflisten lassen.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass trotz dieser Sicherungsmechanismen einige Fälle mit bedeutenden Einkünften nicht abschließend innerhalb der Festsetzungsfrist durch den Innendienst geprüft wurden, sodass der Vorbehalt der Nachprüfung entfiel und damit offene Sachverhalte nicht mehr aufgegriffen und geklärt werden konnten.

Der Rechnungshof hat die verbesserte Überwachung der unter Vorbehalt festgesetzten bedeutsamen Steuerfälle angemahnt. Das Ressort hat sich auch dieser Kritik angeschlossen und beabsichtigt, in der zu schaffenden Dienstanweisung für die Bearbeitung der Fälle mit bedeutenden Einkünften für den Innendienst und den Außendienst auch hierzu Regelungen aufzunehmen.

Auch zu dieser Frage, so das Ressort gegenüber der Berichterstatterin, sei eine Dienstanweisung im Sinne der Anmahnung des Rechnungshofs entworfen worden.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich den Ausführungen und Empfehlungen des Rechnungshofs an. Er bittet das Ressort, ihm bis zum 1. Oktober 2021 darüber zu berichten, wie die Empfehlungen des Rechnungshofs umgesetzt wurden.

#### 1.18 Workflow-Software zur elektronischen Rechnungsbearbeitung, Tz. 445 bis 460

Nach der europäischen Richtlinie zur elektronischen Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen aus dem Jahr 2014 war Bremen gehalten, bis spätestens zum 18. April 2020 elektronische Rechnungen zu verarbeiten. Elektronische Rechnungen werden in einem strukturierten elektronischen Format ausgestellt, übermittelt und empfangen (XRechnungen). Bremen hatte sich gesetzlich dazu verpflichtet, die Richtlinie vorzeitig bis zum 27. November 2018 umzusetzen. Über die Annahme von XRechnungen hinaus beabsichtigte Bremen, für eine Übergangszeit die noch eingehenden Papierrechnungen zu scannen und als digitale Dokumente mit einer Workflow-Software zu verarbeiten. Das Finanzressort gab am 28. November 2018 die Workflow-Software zur elektronischen Rechnungsbearbeitung zur Nutzung in der gesamten bremischen Kernverwaltung frei.

Der Rechnungshof stellte gravierende Mängel bei der Software fest, die sich auf die Ordnungsmäßigkeit der Rechnungsbearbeitung sowie auf die Kassensicherheit auswirkten und zusätzlichen Arbeitsaufwand auslösten.

Eine Protokollierung von Belegänderungen findet in der Workflow-Software nicht statt, sodass die Änderungen von Belegen weder zeitlich noch inhaltlich nachvollzogen werden können. Nicht in jedem Fall wurde den anordnenden Personen die Bankverbindung angezeigt, die später bei der Buchung verwandt wurde. Auch ist nicht eindeutig identifizierbar, wer die Prüfung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit für die verarbeiteten Rechnungen verantwortet. Weiterhin entstanden ungültige Buchungsvorgänge. Auch waren erfolglose Buchungsvorgänge für die anordnende Person nicht immer erkennbar. Die Software war vor ihrem Einsatz nicht ausreichend getestet worden.

Zusätzlichen Arbeitsaufwand verursachten die fehlende Möglichkeit, wie gewohnt Gutschriften über den Workflow zu buchen, ein teilweise fehlender Zugriff auf selbst bearbeitete Vorgänge, eine zum Teil irreführende Benutzungsführung in den Menüs der Software, das Fehlen verbindlicher Regelungen für relevante Bearbeitungsprozesse mit der Folge praktizierter Behelfslösungen sowie die Unzuverlässigkeit der Ergebnisse von Such- und Anzeigefunktionen und eine teilweise wenig ergonomische Arbeitsoberfläche. Auch fehlte es an einer zentralen Plattform für Arbeitsanweisungen und Schulungsunterlagen.

Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, unverzüglich für die Ordnungsmäßigkeit der Rechnungsbearbeitung in der Workflow-Software zu sorgen. Er hat dem Ressort außerdem dringend empfohlen, eindeutige Vorgaben zum Umgang mit Gutschriften, Mahnungen und zahlungsbegründenden Unterlagen festzulegen, die Benutzungsfreundlichkeit der Software zu verbessern, eine zentrale Plattform für Informationen einzurichten und Schulungsunterlagen vollständig sowie aktuell zu halten.

Hinsichtlich der Einschätzung, ob es zu einer Beeinträchtigung der Ordnungsmäßigkeit gekommen ist, gibt es einen Dissens zwischen dem Rechnungshof und dem Finanzressort. Das Finanzressort erklärt, dass es nicht zu Auswirkungen auf die Ordnungsmäßigkeit der Rechnungsbearbeitung oder auf die Kassensicherheit gekommen ist und führt aus, dass es hinsichtlich Softwareergonomie und Handhabung Optimierungsbedarf gab. Der Rechnungshof ergänzt, dass das Finanzressort hinsichtlich der Ordnungsmäßigkeit der Rechnungsbearbeitung davon ausgehe, dass es keine Auswirkungen auf Zahlungsvorgänge gab, weil diese nicht bekannt wurden und deshalb davon ausgehe, dass es keine gegeben hätte. Die Ordnungsmäßigkeit der Rechnungsbearbeitung sei durch die Mängel beeinträchtigt, weil zum Beispiel ungültige Buchungsvorgänge entstanden seien.

Das Finanzressort erläutert, dass seit Einführung der Workflow-Software verschiedene Updates zur Optimierung durchgeführt wurden. Beispielsweise wurden die Mängel bei der Protokollierung oder Anzeige der Bankverbindung durch Updates behoben. Die Standardfehlermeldung wurde im Zuge eines Updates textlich angepasst. Fehlermeldungen werden jetzt zielgerichteter ausgegeben.

Es bestand die Problematik, dass Buchungsvorgänge aufgrund von periodenübergreifender Bearbeitung ungültig wurden. Hier werden nun Fehlermeldungen angezeigt, die die Buchungen periodenübergreifend nicht mehr zulassen.

Allerdings führen andere Fehlermeldungen bei der Freigabe einer Buchung im Workflow nach wie vor zu ungültigen Buchungsvorgängen. Die bisher noch existierenden und neu entstehenden ungültigen Vorgänge führen fälschlicherweise zu einem Ausweis von vorerfassten offenen Kreditoren-Posten in der Buchhaltung. Der Senator für Finanzen und der Rechnungshof stehen über ein geeignetes Vorgehen in dieser Frage im Austausch.

Nach Angaben des Finanzressorts ist eine zentrale Informationsplattform eingerichtet. Alle Informationen sind dort zentral archiviert. Dieser Punkt wurde zudem in die Schulungsunterlagen aufgenommen.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich den Forderungen und Empfehlungen des Rechnungshofs an.

Er bittet das Ressort, ihm bis zum 1. Oktober 2021 darüber zu berichten,

- mit welchen Maßnahmen die Ordnungsmäßigkeit der Rechnungsbearbeitung bezüglich der Aspekte Protokollierung, eindeutige Identifizierbarkeit der Verantwortlichkeit für die Prüfung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit und Verhinderung und Löschung ungültiger Buchungsvorgänge gewährleistet wird,
- welche Vorgaben für einen besseren Umgang mit Gutschriften, Mahnungen und zahlungsbegründende Unterlagen umgesetzt wurden,
- mit welchen Maßnahmen die Benutzungsfreundlichkeit verbessert wurde und
- welche Änderungen an der Testkonzeption vorgenommen wurden, um künftig auch bei Releasewechseln eine ausreichende Testdurchführung sowie deren Dokumentation zu gewährleisten.

#### 1.19 Netznahe Dienste – Folgen für den Grundschutz, Tz. 461 bis 473

Datendienste der Telekommunikation werden als netznahe Dienste bezeichnet. Dabei handelt es sich im Wesentlichen um Leistungen im Zusammenhang mit einer Firewall, mit Faxservern, mit E-Mail-, Multifunktions- und VPN-Gateways sowie im Zusammenhang mit Public-Key-Infrastrukturen, also Berechtigungszertifikaten.

Um Kosten zu sparen, war ursprünglich beabsichtigt gewesen, diese Dienste ab 2019 im Rahmen der Generalunternehmerschaft im Telekommunikationsbereich von Dataport erbringen zu lassen. Dataport gelang es jedoch nicht, die netznahen Dienste fristgerecht selbst bereitzustellen und die beabsichtigte Kostensenkung zu realisieren. Dadurch entstanden Mehrausgaben für das Jahr 2019 in Höhe von rund 450 000,- Euro. Dies wäre vermeidbar gewesen, wenn das Finanzressort Dataport frühzeitig dazu angehalten hätte, den Vertrag zur Bereitstellung netznaher Dienste vollständig zu erfüllen. Der Rechnungshof hat dem Finanzressort empfohlen, künftig darauf zu achten, dass durch die Konsolidierung der netznahen Dienste in die Generalunternehmerschaft keine Zusatzkosten entstehen, weil diese Dienstleistungen bereits mit dem Festpreis für die Generalunternehmerschaft abgegolten sind.

Um das einen Grundschutz gewährleistende Sicherheitsniveau – wie es vom Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) definiert ist – gewährleisten zu können, ist die Kenntnis aller im Netz laufenden Dienste unverzichtbar. Gleiches gilt für das Wissen darum, wer – auch von außerhalb – mit dazu berechtigenden Zertifikaten auf die im Bremer Verwaltungsnetz betriebenen Dienste zugreifen kann. Derzeit gibt es rund 2 000 solcher personengebundenen Zertifikate, die nicht einem Ressort oder einer Dienststelle zugeordnet sind. Fehlen solche Kenntnisse, bestehen Sicherheitsrisiken mit der Folge mangelnder Grundschutzkonformität.

Das Finanzressort hat eingeräumt, dass keine zentrale Übersicht über die Verwendung solcher erteilten Zertifikate besteht. Die Konsolidierung der Public-Key-Infrastruktur bei Dataport werde jedoch noch im Laufe des Jahres 2020 angestrebt.

Der Rechnungshof hat das Finanzressort aufgefordert sicherzustellen, dass Dataport alle im Umlauf befindlichen Public-Key-Infrastruktur-Zertifikate schnellstmöglich ermittelt und klärt, welche Zertifikate davon weiterbestehen sollen.

Darüber hinaus erwartet der Rechnungshof vom Ressort, die Dienststellen stärker als in der Vergangenheit dazu anzuhalten, Dataport regelgerecht als zentrale IT-Beschaffungs- und Vergabestelle unter frühzeitiger Beteiligung der behördlichen IT-Sicherheitsbeauftragten zu beauftragen und die Informationssicherheitsleitlinie einzuhalten. Nur wenn Dataport auch die Dienste und Anwendungen im Behördennetz bekannt sind, können die Voraussetzungen für einen grundschutzkonformen Netzbetrieb dauerhaft geschaffen werden.

Dataport hat bereits große Teile der Public Key Infrastruktur übernommen. Die Konsolidierung soll in großen Teilen bis 31. März 2021 abgeschlossen sein. Die nach der Konsolidierung verbleibenden nicht zugeordneten Zertifikate werden ungültig. Für weitere Dienste soll die Konsolidierung ebenfalls bis Ende März 2021 abgeschlossen sein. Dazu zählen die Konsolidierung von Netzzugang zum Verbindungsnetz des Bundes und der Länder, WLAN und der VPN-Gateways. Der Internetzugang soll bis spätestens Ende 2021 auf Dataport übergehen. Die Konsolidierung der Firewall- und Faxdienste gestaltet sich schwieriger.

Hinsichtlich der Einhaltung der Beschaffungsordnung und der Informationsleitlinie hat der Senator für Finanzen die Ressorts im Dezember 2019 darüber informiert, dass der Geltungsbereich erweitert wurde und die Informationssicherheit nur durch Einhaltung der Beschaffungsordnung sichergestellt werden könne.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich den Forderungen und Empfehlungen des Rechnungshofs an und bittet das Finanzressort, ihm bis zum 1. Oktober 2021 darüber zu berichten,

1. ob alle Public-Key-Infrastruktur-Zertifikate identifiziert wurden und geklärt wurde, welche davon weiterhin bestehen sollen;
2. welche weiteren Maßnahmen ergriffen wurden, um die Einhaltung der Beschaffungsordnung und der Informationssicherheitsleitlinie sicherzustellen;
3. ob die netznahen Dienste in die Generalunternehmenschaft von Dataport konsolidiert wurden und
4. welche Kosten für die netznahen Dienste im Jahr 2020 entstanden sind, und wie hoch sie in den Folgejahren sein werden.

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

Immobilien Bremen, Anstalt des öffentlichen Rechts (IB) betreibt mit eigenem Personal und mehreren Servern eine umfangreiche IT-Infrastruktur sowie zentrale IT-Fachverfahren. Hierzu zählen etwa 90 Server, rund 80 Fachverfahren und rund 340 Endgeräte. Immobilien Bremen betreut auch Fachanwendungen für die Bremische Verwaltung. Bremen hat sich mit seiner Informationssicherheitsleitlinie zur Einhaltung der vom BSI bundesweit definierten IT-Sicherheitsstandards des Grundschutzes bekannt.

IB erfüllte wesentliche Elemente des Grundschutzes nicht und hat zugesagt, 2020 sowohl eine Person für die IT-Sicherheit zu benennen als auch ein IT-Sicherheitskonzept sowie einen IT-Notfallplan zu erstellen. Weitere Sicherheitsrisiken beabsichtigt IB ebenfalls zu beheben. Dies betrifft die systematische Prüfung und Dokumentation der Wiederherstellbarkeit von Daten ebenso wie die Dokumentation, Prüfung und Optimierung der stattfindenden IT-Serviceprozesse.

Zusätzlich zum Zugang zum Bremer Verwaltungsnetz nutzt IB für administrative Tätigkeiten und um den Beschäftigten einen WLAN-Zugang mit ihren privaten Smartphones und Tablets zu ermöglichen, seit Jahren eine externe DSL-Leitung. Diese Zusatzleitung verursachte über sechs Jahre hinweg vermeidbare Kosten in Höhe von monatlich rund 1 100 Euro. Selbst wenn die Kosten nunmehr auf 250 Euro monatlich gesunken sein sollten, sind damit darüber hinaus nach wie vor Sicherheitsrisiken verbunden, weil die Leitung über weniger Sicherheitsvorkehrungen verfügt als das Bremer Verwaltungsnetz. Der Rechnungshof hat IB aufgefordert, die Zusatzleitung schnellstmöglich aufzugeben. Dies findet auch die Zustimmung des Finanzressorts.

Der Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich den Forderungen und Empfehlungen des Rechnungshofs an und bittet das Finanzressort, ihm bis zum 1. Oktober 2021 darüber zu berichten,

- ob das IT-Sicherheitskonzept und der IT-Notfallplan erstellt worden sind,

- ob eine/ein IT-Sicherheitsbeauftragte/IT-Sicherheitsbeauftragter bestellt worden ist,
- ob und wie die Wiederherstellbarkeit von Daten systematisch überprüft sowie dokumentiert wird und
- ob die externe Zusatzdatenleitung aufgegeben wurde.

#### 1.21 Beteiligungsinformationssystem, Tz. 500 bis 511

Im Jahr 2018 richtete das Finanzressort eine Beteiligungsdatenbank ein. Ein Ziel des Beteiligungsinformationssystems (BISy) war es, bisherige Doppelerfassungen von Daten zu vermeiden sowie den Zugriff auf Kerndaten von Beteiligungsunternehmen und deren steuerungsrelevante Kennzahlen zu beschleunigen und zu vereinheitlichen.

Die Fachressorts pflegen die Daten für die Beteiligungen ihres Zuständigkeitsbereichs in das BISy ein. Das geschah bisher nicht immer zeitnah, gelegentlich erst Monate später. Der Rechnungshof hat das Finanzressort gebeten, darauf hinzuwirken, dass die Fachressorts die Jahresabschlussdaten unmittelbar nach Vorlage der geprüften Abschlüsse in das BISy eintragen.

Aus dem BISy wird der Beteiligungsbericht gewonnen. Die Kriterien, nach denen eine Organisationseinheit in diesen Bericht einbezogen wurde, waren bislang nicht eindeutig definiert. Der Rechnungshof hat auf die Notwendigkeit hingewiesen, anhand gut nachvollziehbarer Kriterien zu bestimmen, welche Organisationseinheiten für Bremen von besonderer Bedeutung und daher in den Beteiligungsbericht aufzunehmen sind.

Das BISy enthält neben den Daten der bremischen Beteiligungen auch bereits die Daten von Stiftungen und Anstalten des öffentlichen Rechts. Da es noch viele andere Institutionen gibt, für die ähnliche Informationsbedarfe bestehen, jedoch keine Beteiligungen im Sinne der LHO darstellen, hat der Rechnungshof angeregt, die Datenbank um diese Einrichtungen zu erweitern. Dadurch können Informationen auch über diese Einrichtungen einheitlich und strukturiert vorgehalten und verarbeitet werden.

Das Finanzressort hat mitgeteilt, es habe die Fachressorts auf die Notwendigkeit hingewiesen, die Beteiligungsdaten zeitnah einzupflegen. Für die Aufnahme in den Beteiligungsbericht hat es neue Kriterien erarbeitet, die schon vom Senat beschlossen worden sind. Zugesagt hat das Finanzressort, diese Kriterien auch bei der Überarbeitung des Handbuchs für das Beteiligungsmanagement zu berücksichtigen.

Auch das Finanzressort hält eine Erweiterung des BISy um die Organisationseinheiten für wünschenswert, für die ähnliche Informationsbedarfe wie für Beteiligungsunternehmen bestehen. Angekündigt hat das Finanzressort, mit dem hauptsächlich betroffenen Wissenschaftsressort darüber zu sprechen.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich den Hinweisen und Empfehlungen des Rechnungshofs an und bittet die Verwaltung, sie baldmöglichst umzusetzen. Ferner bittet er, ihm über den Sachstand hinsichtlich der Aufnahme weiterer Organisationseinheiten in das BISy bis zum 14. Dezember 2021 zu berichten.

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

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

### Jahresbericht des Rechnungshofs 2017

Zu dem Prüfergebnis Tz. 430 bis 468, Entgelte für IT-Dienstleistungen sieht der Ausschuss noch weiteren Beratungsbedarf. Die Angelegenheit ist damit noch nicht erledigt.

## Jahresbericht des Rechnungshofs 2018

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

- Tz. 224 bis 247, Finanzierung des Übersee-Museums,
- Tz. 271 bis 305, Haushalt- und Wirtschaftsführung eines Forschungsinstituts.

Der Rechnungsprüfungsausschuss hat sich auf Grundlage der von den jeweiligen Ressorts vorgelegten Berichte mit diesen Sachverhalten auseinandergesetzt und sieht die Angelegenheiten als erledigt an. Zu den Prüfergebnissen Tz. 125 bis 173, Sachstand zur Erhebung von Informationen zum Sanierungsstau; Tz. 216 bis 223, Zuwendungsdatenbank ZEBRA und sieht der Ausschuss noch weiteren Beratungsbedarf.

## Jahresbericht des Rechnungshofs 2019

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

- Tz. 140 bis 151, Wegstreckenentschädigung für Dienstreisen,
- Tz. 223 bis 251, Kfz-Wesen der Polizei Bremen,
- Tz. 289 bis 306, Leistungen nach dem Landespflegegeldgesetz,
- Tz. 355 bis 372, Technologie- und Gründerzentren in Bremerhaven,
- Tz. 419 bis 439, Betätigung bei der Bremer Toto und Lotto GmbH,
- Tz. 447 bis 454, Einkünfte aus Grundbesitz bei beschränkter Steuerpflicht,
- Tz. 440 bis 446, Biersteuer.

Der Rechnungsprüfungsausschuss hat sich auf Grundlage der von den jeweiligen Ressorts vorgelegten Berichte mit diesen Sachverhalten auseinandergesetzt und sieht die Angelegenheiten als erledigt an. Zu den Prüfergebnissen Tz. 94 bis 116 Haushaltssanierung (Sanierungsstau); Tz. 152 bis 172, Kennzahlen in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen; Tz. 199 bis 222, Fachverfahren für die Marktverwaltung; Tz. 252 bis 288, Aufsicht über Ersatzschulen; Tz. 307 bis 320, Zuwendungen an einen Forschungsförderungsverein; Tz. 373 bis 418, Beschaffung von Informationstechnologie sieht der Ausschuss noch weiteren Beratungsbedarf.

Die Beschlüsse des staatlichen Rechnungsprüfungsausschusses wurden einstimmig gefasst.

Der Ausschuss empfiehlt einstimmig, dem Senat Entlastung für das Haushaltsjahr 2018 zu erteilen.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss empfiehlt der Bürgerschaft (Landtag) einstimmig, dem Senat Entlastung für das Haushaltsjahr 2018 zu erteilen.

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

Rainer Rupp  
Vorsitzender