

Bericht des Rechnungshofs der Freien Hansestadt Bremen

Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen: Jahresbericht 2026 – Land – nach § 97 Landeshaushaltsordnung (LHO)

Der Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen nimmt die externe Finanzkontrolle wahr.

Er prüft und überwacht nach Artikel 133a Absatz 1 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Bremen einschließlich seiner Sondervermögen und Betriebe. Gleichermaßen prüft und überwacht er auch die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Stadtgemeinde Bremen (§ 88 Absatz 1 in Verbindung mit § 118 Absatz 1 Landeshaushaltsordnung).

Das Ergebnis seiner Prüfungen fasst er jährlich in getrennten Berichten für die Bürgerschaft (Landtag) und die Stadtbürgerschaft zusammen.

Der Rechnungshof hat seine Jahresberichte 2026 – Land und Stadt – am 20. März 2026 der Bremischen Bürgerschaft und dem Senat zugeleitet (hier als Anlage beigefügt).

Nach dem Bremer Informationsfreiheitsgesetz sind die Berichte auch im Transparenzportal, dem zentralen elektronischen Informationsregister, und auf der Internetseite des Rechnungshofs (<https://www.rechnungshof.bremen.de>) (Stand 20. März 2026) veröffentlicht.

Dr. Sommer
Präsidentin des Rechnungshofs

**Rechnungshof
der Freien Hansestadt Bremen**

**Jahresbericht 2026
- Land -**



Impressum

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

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

Redaktionsschluss: 02. März 2026



Creative Commons
Namensnennung · Nicht-kommerziell · Keine Bearbeitung

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Abkürzungsverzeichnis	3
Vorbemerkungen	5
Haushalt	9
Globale Minderausgaben	13
Geleistete Anzahlungen und Anlagen im Bau	21
Personalhaushalt	53
Bau	
Förderung sozialen Wohnraums	65
Finanzen, Bildung, Kultur, Sport, Wissenschaft	
Billigkeitsleistungen zum Ausgleich von Energiemehrkosten	75
Finanzen, Häfen, Kultur, Wirtschaft	
Berichterstattungen zur Nachhaltigkeit bei Mehrheitsbeteiligungen	85
Finanzen	
Erstattung von Aufwendungen für Mutterschaftsleistungen	93
Inneres	
Gebühren für polizeiliche Amtshandlungen	101
Senatskanzlei	
Unterstützungsfonds für gemeinnützige Organisationen	107
Soziales	
Verwendung der Ausgleichsabgabe nach dem SGB IX	111
Wirtschaft	
Volksfeste und Jahrmärkte - Zulassungsverfahren und Gebühren	117

**Wirtschaft, Wissenschaft**

Zuwendungen an die InnoWi GmbH 123

Wissenschaft

Zuwendungen an den Verein „Haus der Wissenschaft“ 129

Mittelbedarf und Kennzahlen bremischer Forschungseinrichtungen 133

Fraktionen in der Bremischen Bürgerschaft

Verwendung der Geldleistungen nach § 40 Absatz 1 BremAbgG 143

Abkürzungsverzeichnis

AVIB	Amt für Versorgung und Inklusion Bremen
BAB	Bremer Aufbau-Bank GmbH
BIAS	Bremer Institut für angewandte Strahltechnik GmbH
BIBA	Bremer Institut für Produktion und Logistik GmbH
BIS	Bremerhavener Gesellschaft für Investitionsförderung und Stadtentwicklung mbH
BremAbgG	Bremisches Abgeordnetengesetz
CSRD	Corporate Sustainability Reporting Directive
DPMA	Deutsches Patent- und Markenamt
FIBRE	Faserinstitut Bremen e. V.
HaFA	Haushalts- und Finanzausschuss
HG	Haushaltsgesetz
IfiB	Institut für Informationsmanagement Bremen GmbH
InKostV	Kostenverordnung für die innere Verwaltung
ISL	Stiftung „Institut für Seeverkehrswirtschaft und Logistik“
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
LHO	Landeshaushaltsordnung
LVG	Landesverfassungsgericht
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
PCGK	Public Corporate Governance Kodex
PuMa	Personalverwaltungs- und -managementsystem
RPrG	Gesetz über die Rechnungsprüfung in der Freien Hansestadt Bremen
SGB	Sozialgesetzbuch
StGH	Staatsgerichtshof



T€	Tausend Euro
Tariftreue- und Vergabegesetz	Bremisches Gesetz zur Sicherung von Tariftreue, Sozialstandards und Wettbewerb bei öffentlicher Auftragsvergabe
Tz.	Textziffer
VSME	Voluntary Standard for small and medium entities
VZE	Vollzeiteinheiten
WFB	Wirtschaftsförderung Bremen GmbH
WoFG	Gesetz über die soziale Wohnraumförderung

Vorbemerkungen

1 Gegenstand des Jahresberichts

- 1 Der Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen nimmt die externe Finanzkontrolle wahr. Er prüft und überwacht nach Artikel 133a Absatz 1 Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen (Landesverfassung) die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Bremen einschließlich seiner Sondervermögen und Betriebe. Gleichermaßen prüft und überwacht er die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Stadtgemeinde Bremen (§ 88 Absatz 1 in Verbindung mit § 118 Absatz 1 Landshaushaltsordnung [LHO]). Das Ergebnis seiner Prüfungen veröffentlicht er jährlich in getrennten Berichten für die Bremische Bürgerschaft (Landtag) und die Stadtbürgerschaft.
- 2 Der vorliegende Jahresbericht über die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes enthält im Haushaltsteil vor allem Bemerkungen zum Haushaltsjahr 2024. Soweit darin auch Feststellungen zu anderen Haushaltsjahren getroffen sind, sind sie kenntlich gemacht.
- 3 Der Rechnungshof stellt nicht nur sein Prüfungsergebnis zu den Haushaltsrechnungen dar, sondern geht auch auf die getrennten doppelischen Jahresabschlüsse des Landes und der Stadtgemeinde zum 31. Dezember 2024 ein. Seine Jahresberichte leitet der Rechnungshof der Bürgerschaft und gleichzeitig dem Senat zu. Sie dienen dem Landtag und der Stadtbürgerschaft als eine der Grundlagen für die Entlastung des Senats.
- 4 Der Umfang des Prüfungsstoffs lässt es nicht zu, sämtliche finanzwirtschaftliche Vorgänge eines Jahres zu prüfen. Der Rechnungshof hat wie bisher nach § 89 Absatz 2 LHO seine Prüfung auf ausgewählte Teile des Verwaltungshandelns konzentriert. Aus Gründen der Übersichtlichkeit wurden die Betragsangaben im Jahresbericht gerundet. Hierdurch können sich bei im Bericht ausgewiesenen Summen rundungsbedingte Abweichungen ergeben.
- 5 Wenn der Rechnungshof nach Prüfungen Mängel und Defizite aufzeigt, sagen die geprüften Stellen oft Verbesserungen zu. Nicht immer erfüllt die Verwaltung ihre Zusagen. Deswegen nimmt der Rechnungshof Nachschauprüfungen vor. Zudem führt der Rechnungsprüfungsausschuss eine Restantenliste, mit der er die Umsetzung seiner Beschlüsse durch die Ressorts verfolgt.
- 6 Der Rechnungshof hat auch nach § 88 Absatz 2 LHO beraten. Er hat im Berichtszeitraum Arbeitsgruppen der Verwaltung begleitet und auf andere Weise beratend an Vorhaben mitgewirkt.

- 7 Ein Ziel der Finanzkontrolle ist es, mit ihren Feststellungen und Vorschlägen einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung zu leisten. Einige Empfehlungen des Rechnungshofs können einmalige Einsparungen oder Mehreinnahmen bewirken. Andere Empfehlungen haben längerfristige Auswirkungen, weil sie zu jährlichen Minderausgaben oder Mehreinnahmen führen. Wieder andere Empfehlungen dienen in erster Linie dazu, die Qualität des Verwaltungshandelns zu verbessern und die Effizienz zu steigern.
- 8 Die finanziellen Auswirkungen der Prüfungs- und Beratungstätigkeit des Rechnungshofs lassen sich nur teilweise quantifizieren. Mehreinnahmen und Minderausgaben, die sich beziffern lassen, gibt der Rechnungshof an. Im Übrigen weist er darauf hin, dass
 - der Jahresbericht nicht die gesamte Prüfungstätigkeit wiedergibt,
 - Verbesserungsvorschläge sich erst finanziell auswirken können, wenn sie tatsächlich umgesetzt werden,
 - Prüfungen mit dem Schwerpunkt Ordnungsmäßigkeit des Verwaltungshandelns nicht immer finanzielle Auswirkungen haben und
 - sich nicht alle Vor- oder Nachteile einer veränderten Aufgabenwahrnehmung monetär bewerten lassen.
- 9 Die Berichte des Rechnungshofs stellen die wesentlichen Ergebnisse seiner Prüfungstätigkeit dar. Sie enthalten Feststellungen zu geprüften Sachverhalten, bei denen sich Beanstandungen oder weiterer Handlungsbedarf für die geprüfte Stelle ergeben haben. Über nicht zu beanstandende Sachverhalte wird nur berichtet, soweit sie für das Verständnis der Prüfungsergebnisse oder der Empfehlungen von Bedeutung sind. Die geprüften Stellen hatten Gelegenheit, sich zu den Prüfungsergebnissen zu äußern. Die Äußerungen sind mit ihrem wesentlichen Inhalt im Bericht berücksichtigt.
- 10 Für die Stadtgemeinde Bremerhaven obliegt nach § 15 Absatz 1 des Gesetzes über die Rechnungsprüfung in der Freien Hansestadt Bremen (RPrG) dem Senat die überörtliche Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung. Nach § 15 Absatz 2 RPrG ist diese Prüfung der Präsidentin des Rechnungshofs übertragen. Das Ergebnis der Prüfung wird in einem gesonderten Bericht dargestellt.
- 11 Der vorliegende Bericht gibt den Beratungsstand vom 02. März 2026 wieder.
- 12 Soweit die Voraussetzungen des § 6 Absatz 2 RPrG vorlagen, hat die Präsidentin des Rechnungshofs an der Beratung nicht mitgewirkt.



2 Entlastung des Senats für die Haushaltsjahre 2022 und 2023

- 13 Die Bremische Bürgerschaft entlastete den Senat nach § 114 Absatz 1 Satz 2 LHO am 26. März 2025 für das Haushaltsjahr 2022 (Beschluss der Bremischen Bürgerschaft - Landtag - Nummer 21/454). Bei Redaktionsschluss für diesen Jahresbericht stand die Entlastung des Senats für das Haushaltsjahr 2023 durch die Bremische Bürgerschaft noch aus.

3 Rechnung des Rechnungshofs

- 14 Nach § 101 LHO prüft die Bremische Bürgerschaft die Einnahmen und Ausgaben des Rechnungshofs. Sie hat ihn am 10. Dezember 2025 für seine Rechnungslegung zum Haushaltsjahr 2024 (Beschluss der Bremischen Bürgerschaft - Landtag - Nummer 21/606) entlastet.



Haushalt

1 Haushaltsgesetz

- 15 Der Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2024 wurde von der Bremischen Bürgerschaft mit Haushaltsgesetz (HG) der Freien Hansestadt Bremen vom 19. Juni 2024 (Bremisches Gesetzblatt Seite 227) beschlossen. Danach betragen die Anschläge für Ausgaben und Einnahmen jeweils insgesamt 8.960.644.410 €. Sie waren damit um 1.765.199.425 € höher als im Vorjahr. Kredite zur Deckung von Ausgaben durften nach dem Haushaltsgesetz bis zu einem Betrag von 579.193.700 € aufgenommen werden.
- 16 Das für den Personalhaushalt ausgewiesene Stellenvolumen wurde mit 493 Stellen mehr als im Vorjahr auf 8.704 festgesetzt. Der Stellenindex, der die durchschnittliche Entgelt- und Besoldungsgruppe der besetzten Stellen beschreibt, blieb mit 1,24 gegenüber dem Vorjahr unverändert. Das entsprach - wie im Jahr 2023 - einer durchschnittlichen Besetzung sämtlicher Stellen zwischen den Entgeltgruppen E 11 und E 12 beziehungsweise den Besoldungsgruppen A 11 und A 12.
- 17 Für die Sonderhaushalte - unter anderem die Universität Bremen - wurde das Stellenvolumen gegenüber dem Vorjahr um 3 erhöht und auf 2.983 festgesetzt. Der Stellenindex stieg leicht von 1,49 auf 1,5. Dies entsprach - wie im Jahr 2023 - einer durchschnittlichen Wertigkeit aller besetzten Stellen zwischen den Entgeltgruppen E 13 und E 14 beziehungsweise den Besoldungsgruppen A 13 und A 14.

2 Haushaltsrechnung

- 18 Mit einer Mitteilung vom 9. Dezember 2025 (Drucksache 21/1518) legte der Senat der Bremischen Bürgerschaft nach Artikel 133 Landesverfassung die vom Senator für Finanzen (Finanzressort) aufgestellte Haushaltsrechnung der Freien Hansestadt Bremen für das Haushaltsjahr 2024 mit Erläuterungen vor.
- 19 Die Haushaltsrechnung enthält die Gesamtbeträge der Kapitel und Einzelpläne sowie die zusammengefassten Einzelplansummen. Außerdem weist sie die Abweichungen zwischen dem Haushaltssoll und den Rechnungsergebnissen der Einzelpläne aus. Die Gesamtrechnungsnachweisungen enthalten die Ergebnisse der einzelnen Haushaltsstellen. Besondere Buchungsauffälligkeiten werden in der Haushaltsrechnung erläutert.
- 20 Die Haushaltsrechnung weist den Haushaltsabschluss in Form eines Ist-Abschlusses nach § 25 Absatz 1 Landeshaushaltsordnung (LHO) aus. Darin sind

das kassenmäßige Jahresergebnis nach § 82 Nummer 1 LHO und das rechnungsmäßige Jahresergebnis einschließlich der Haushaltsreste nach § 83 LHO dargestellt. Aus der Haushaltsrechnung geht auch der Finanzierungssaldo nach § 82 LHO hervor.

- 21 Mit der Haushaltsrechnung 2024 legte der Senat der Bremischen Bürgerschaft weitere Anlagen vor, dabei als Anlage 3 den Vermögensnachweis zum 31. Dezember 2024. Hierdurch wies das Finanzressort nach § 73 LHO das Vermögen und die Schulden des Landes nach. Der Senat legte diesen Nachweis für 2024 der Bremischen Bürgerschaft und dem Rechnungshof - wie in § 86 LHO vorgesehen - zusammen mit der Haushaltsrechnung vor Ende des Folgejahres vor.
- 22 Das Finanzressort übernahm in Anlage 4 der Haushaltsrechnung 2024 zumeist die veröffentlichten Bilanzen unter anderem der Eigenbetriebe, Sondervermögen und Hochschulen. Im Übrigen verwendete das Finanzressort die zur Veröffentlichung vorgesehenen Jahresabschlüsse.
- 23 Der Abschluss des bremischen Landeshaushalts für das Haushaltsjahr 2024 ist in der Haushaltsrechnung dargestellt. Er weist als kassenmäßigen Abschluss Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben in Höhe von jeweils 9.063.937.544,95 € aus.

3 Haushaltsverlauf

3.1 Haushaltsüberschreitungen

- 24 Sollen Ausgaben getätigt werden, für die im Haushaltsgesetz und dem dazugehörigen Haushaltsplan festgesetzte Ausgabeermächtigungen nicht ausreichen oder nicht vorgesehen sind, ist rechtzeitig vor ihrer Leistung eine Nachbewilligung einzuholen oder ein Nachtragshaushalt zu beschließen. Bei Nachbewilligungen ist die Deckung dieser über- beziehungsweise außerplanmäßigen Bedarfe durch Einsparungen oder Mehreinnahmen im Haushaltsvollzug nachzuweisen. Abhängig von der Höhe des benötigten Betrags entscheidet der Haushalts- und Finanzausschuss (HaFA), das Finanzressort oder die für Produktplan, -bereich beziehungsweise -gruppe verantwortliche Person über die Bewilligung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben.
- 25 Ausgabehaushaltsstellen sind so zu bewirtschaften, dass die darauf veranschlagten Mittel zur Deckung aller Ausgaben ausreichen, die unter die jeweilige Zweckbestimmung fallen. Dies gilt auch für Ermächtigungen, die nach § 3 HG 2024 oder durch Haushaltsvermerk deckungsfähig und zu einem gemeinsamen Deckungskreis zusammengefasst sind. Werden Ausgaben ohne haushaltsrechtliche Ermächtigung geleistet, entstehen Haushaltsüberschreitungen.



Diese verstoßen nicht nur gegen das Haushaltsrecht, sondern verletzen auch das Budgetrecht des Parlaments.

- 26 Im Jahr 2024 wurden die meisten Haushaltsüberschreitungen spätestens im Rahmen der Jahresabschlussarbeiten durch nachgeholte Ermächtigungen betragsmäßig bereinigt. Geheilt werden können die mit den Haushaltsüberschreitungen verbundenen Rechtsverstöße dadurch allerdings nicht.
- 27 Das Buchungssystem wies zum Abschluss des Haushaltsjahres 2024 Überschreitungen von insgesamt 291.803,77 € aus, davon 29.053,51 € auf einer Einzelhaushaltsstelle und 262.750,26 € in fünf Deckungskreisen. Auch wenn die Überschreibungsbeträge 2024 durch verringerte Reste- und Rücklagenbildungen im Rahmen des Buchungsabschlusses letztlich rechnerisch noch ausgeglichen wurden, änderte dies nichts an dem rechtswidrigen Handeln.
- 28 Der Rechnungshof erwartet, dass die Ressorts im Haushaltsverlauf die haushaltsrechtlichen Bestimmungen zur Leistung außer- und überplanmäßiger Ausgaben einhalten und das Budgetrecht des Parlaments nicht verletzen. Ebenso sind die vom Finanzressort regelmäßig erteilten Hinweise und Informationen zu Haushaltsüberschreitungen zu beachten. Die richtige und vollständige Umsetzung der haushaltsrechtlichen Ermächtigungen im Buchungssystem ist unabdingbar.

3.2 Ausgabereste, Rücklagen und Verlustvorträge

- 29 Die Ressorts haben dem Finanzressort die Höhe der in das nächste Jahr übertragbaren Ausgabereste und rücklagenfähigen Beträge mitzuteilen. Grundlage für diese Ermittlungen sind der Produktgruppenhaushalt und die Ergebnisse des buchungstechnisch vorgesehenen 13. Abrechnungsmonats. Ebenso ist von den Ressorts festzustellen, in welcher Höhe veranschlagte Einnahmen nicht erzielt oder Mehrausgaben geleistet wurden und wie diese Positionen ausgeglichen werden können. Nicht ausgeglichene Beträge müssen als Verlust in das neue Haushaltsjahr vorgetragen werden.
- 30 Ausgabereste können bis zur Höhe der nicht in Anspruch genommenen Ermächtigungen gebildet werden. Voraussetzung ist, dass die Übertragbarkeit der Ausgaben durch haushaltsrechtliche Regelung zugelassen ist. Werden Reste in folgenden Haushaltsjahren in Anspruch genommen, sind in gleicher Höhe Mehreinnahmen oder Einsparungen an anderer Stelle des jeweiligen Haushalts zu erzielen. Ausgabereste bleiben für die jeweilige Zweckbestimmung bis zum Ende des auf die Bewilligung folgenden übernächsten Haushaltsjahres verfügbar, danach sind sie grundsätzlich zu streichen. Das

Finanzressort bildete im Jahr 2024 Ausgabereste von insgesamt 30,52 Mio. € und übertrug sie in das Jahr 2025.

- 31 Zudem führte es die nicht genutzten und noch benötigten Ermächtigungen für investive Ausgaben den Rücklagen zu. Diese werden auf Bestandskonten außerhalb des Haushalts geführt und über das Haushaltsjahr hinaus fortgeschrieben. So bleiben die Kreditermächtigungen der Rücklagen überjährig verfügbar.
- 32 Die Bildung einer neuen sowie die Erhöhung einer bestehenden Rücklage wirken sich belastend auf den Haushalt und erhöhend auf die strukturelle Nettokreditaufnahme des Jahres aus, in dem sie erfolgten. Eine Rücklagenentnahme wird als Einnahme im laufenden Haushaltsjahr erfasst. Dies verbessert das Haushaltsergebnis und wirkt sich mindernd auf die strukturelle Nettokreditaufnahme aus. Somit haben Rücklagenzuführungen und -entnahmen eine wesentliche Bedeutung für den Haushaltsabschluss. Entnahmen können dazu beitragen, die Verpflichtungen aus der Schuldenbremse sowie der Vereinbarung zum Sanierungshilfengesetz einzuhalten.
- 33 Im Jahr 2024 sank der Gesamtbestand aus Budget- und Sonderrücklagen von 496,15 Mio. € auf 459,53 Mio. €. Somit war er nach dem buchungstechnisch vorgegebenen 14. Abrechnungsmonat um 36,62 Mio. € niedriger als im Vorjahr.
- 34 Den Budgetrücklagen für allgemeine und investive Zwecke wurden 4,47 Mio. € entnommen. Dieser Betrag setzte sich zusammen aus der Verringerung der allgemeinen Budgetrücklagen um 3,7 Mio. € auf 4,87 Mio. € und der investiven Rücklagen um 0,77 Mio. € auf 65,44 Mio. €.
- 35 Die Sonderrücklagen reduzierten sich um insgesamt 32,15 Mio. €, was insbesondere an der Entnahme von 74,99 Mio. € aus der zentralen Stabilitätsrücklage lag, die sich auf 183,62 Mio. € verringerte. Die Bestände der sonstigen Sonderrücklagen, zum Beispiel für EFRE-Programme, erhöhten sich um insgesamt 42,84 Mio. € auf 205,59 Mio. €. Somit wiesen die Sonderrücklagen zum Abschluss des Haushaltsjahres insgesamt einen Bestand von 389,21 Mio. € aus.
- 36 Die überjährig fortzuschreibenden Verlustvorträge aus Mindereinnahmen sind zum buchungstechnischen Abschluss des Haushaltsjahres 2024 wie auch im Vorjahr erneut angestiegen. Sie erhöhten sich um saldiert 9,08 Mio. € auf 56,43 Mio. €. Wie schon im Jahr 2023 ist die Veränderung allein durch abrechnungstechnisch bedingte Mindereinnahmen für verschiedene EU-Förderprogramme entstanden.

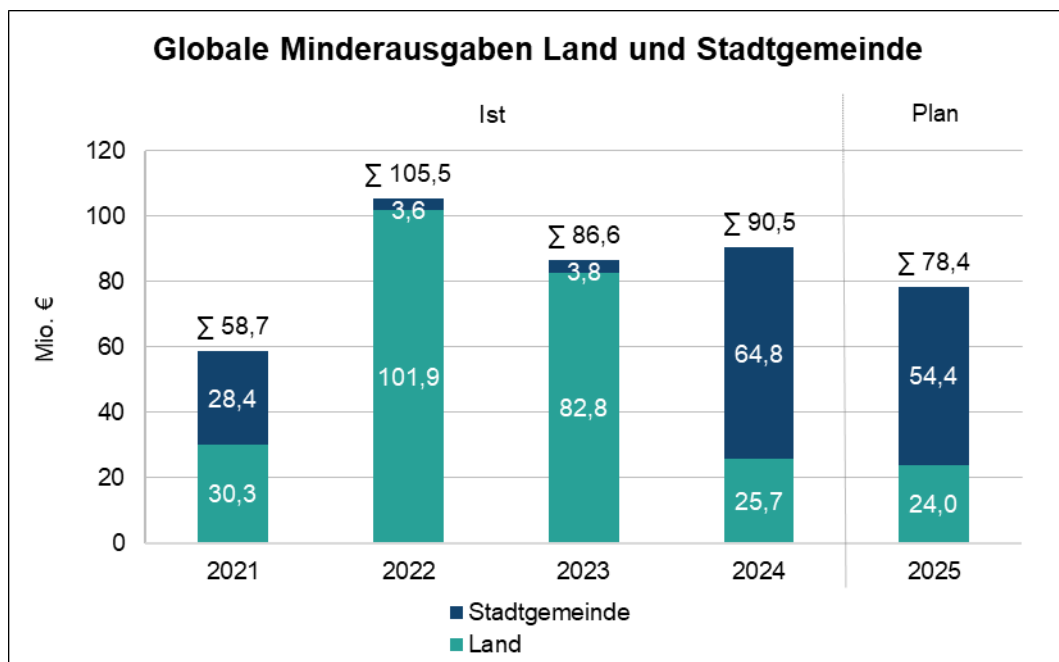


3.3 Globale Minderausgaben

- 37 Im Haushaltsvollzug werden regelmäßig nicht alle veranschlagten Mittel verausgabt. Da bei Haushaltsaufstellung aber noch nicht absehbar ist, bei welchen Einzelansätzen ein Minderbedarf eintreten wird, werden globale Minderausgaben veranschlagt. Hierbei handelt es sich um voraussichtlich für die Aufgabenerfüllung nicht benötigte Mittel, die zum Ausgleich des Haushalts genutzt werden sollen. Globale Minderausgaben sind im Vollzug des Haushalts durch Einsparungen oder Mehreinnahmen zu erwirtschaften.
- 38 Haushaltsrechtliche Bedenken gegen die Veranschlagung von globalen Minderausgaben bestehen jedenfalls dann, wenn sie so bemessen werden, dass sie die erfahrungsgemäß verbleibenden Mittel überschreiten. Werden mehr globale Minderausgaben veranschlagt, als es diesem Erfahrungswert entspricht, wird der Haushalt nur scheinbar ausgeglichen aufgestellt. Tatsächlich reichen dann die Ausgabeanschlüsse nicht zur Deckung der Ausgabebedarfe aus. Es obliegt der Regierung, in den dem Parlament vorzulegenden Haushaltsentwürfen globale Minderausgaben nur in realitätsgerechter Höhe festzulegen. Das Parlament hat sich als Haushaltsgesetzgeber mit den voraussichtlichen Einnahmen und Ausgaben auseinanderzusetzen und durch Prioritätensetzung Einsparungen vorzunehmen beziehungsweise Mehreinnahmen festzulegen, um auch inhaltlich einen Haushaltsausgleich zu erreichen. Nur so kommt es seiner Budgetpflicht nach (Jahresbericht 2025 - Land, ab Tz. 38).
- 39 Nach dem Eckwertebeschluss 2024/2025 war mit globalen Minderausgaben für den Haushalt 2024 von 25,7 Mio. € geplant. Der Betrag wurde im Gegensatz zu den Vorjahren vollständig auf die Produktpläne nach einem Quotenmodell umgelegt. Die auf die einzelnen Produktpläne entfallenden Minderausgaben waren dezentral durch die Ressorts aufzulösen. Bereits in der Aufstellungsphase des Haushalts haben die Produktpläne „Hochschulen und Forschung“, „Justiz“ und „Zentrale Finanzen“ eine vollständige sowie „Inneres“ eine anteilige Auflösung ihrer jeweiligen Beträge vorgenommen. Dies hat dazu geführt, dass im Haushaltsgesetz 2024 von den 25,7 Mio. € insgesamt noch 16,55 Mio. € globale Minderausgaben veranschlagt worden sind.
- 40 Für die Auflösung der verbleibenden globalen Minderausgaben wurden verschiedene Mehreinnahmen mit einem Gesamtbetrag von 3,61 Mio. €, davon 3,22 Mio. € Rücklagenentnahmen, herangezogen. Der Anteil der Einsparungen lag bei etwa 12,95 Mio. €. Hierbei handelte es sich um endgültig oder um temporär im Haushaltsjahr 2024 nicht benötigte Mittel, zum Beispiel aufgrund von Verzögerungen bei eingeplanten Maßnahmen. Für die vorgenommenen Einsparungen bei temporär nicht benötigten, aber bereits gebundenen

Mitteln wurden ersatzweise Verpflichtungsermächtigungen von 3,63 Mio. € nachbewilligt. Diese Ermächtigungen machten insgesamt mehr als 21,9 % der veranschlagten globalen Minderausgaben aus. Sie stellen eine Vorbelastung künftiger Haushalte dar, weil die zur Abdeckung der Verpflichtungen notwendigen Mittel zu einem späteren Zeitpunkt - zum Beispiel im nächsten Haushaltsjahr - erneut bereitzustellen sind.

- 41 Wie bereits für den Haushalt 2023 hat der HaFA die vom Finanzressort dargestellte Realisierung der für das Jahr 2024 veranschlagten globalen Minderausgaben in den jeweiligen Produktplänen lediglich zur Kenntnis genommen. Das Finanzressort hat insofern auf den Beschluss aus dem Jahr 2024 über die Generellen Ermächtigungen durch den HaFA hingewiesen, nach dem es auch in diesem Jahr berechtigt sei, die für die Auflösung von globalen Minderausgaben notwendigen Nachbewilligungen durchzuführen. Es obliege letztlich dem Haushaltsgesetzgeber, inwiefern von dieser Verfahrensweise zukünftig Abstand genommen werden solle. Der Rechnungshof verkennt nicht, dass das Finanzressort auf der Grundlage der ihm erteilten Ermächtigungen gehandelt hat. Er vertritt jedoch nach wie vor die Auffassung, dass die bloße Kenntnisnahme der Nachbewilligungen durch den HaFA der Budgetpflicht des Haushaltsgesetzgebers nicht genügt (Jahresbericht 2025 - Land, ab Tz. 38).
- 42 Die nachfolgende Grafik stellt den Gesamtbetrag der globalen Minderausgaben für die Haushalte des Landes und der Stadtgemeinde Bremen im Zeitraum 2021 bis 2025 dar.





- 43 Im Jahr 2021 beliefen sich die globalen Minderausgaben auf 30,3 Mio. € im Landeshaushalt und 28,4 Mio. € im Haushalt der Stadtgemeinde. In den beiden Folgejahren sanken die Beträge der Stadtgemeinde auf 3,6 Mio. € beziehungsweise 3,8 Mio. €, während das Land 101,9 Mio. € im Jahr 2022 und 82,8 Mio. € im Jahr 2023 auszugleichen hatte. Für das Jahr 2024 waren die globalen Minderausgaben des Landes mit 25,7 Mio. € wieder geringer veranschlagt als die der Stadtgemeinde mit 64,8 Mio. €. Der Haushaltsplan 2025 der Stadtgemeinde sah einen Anteil von 54,4 Mio. € vor. Für das Land waren ursprünglich 14 Mio. € veranschlagt. Im Haushaltsverlauf wurde der Betrag durch das 2. Nachtragshaushaltsgesetz um 10 Mio. € auf 24 Mio. € erhöht.
- 44 Insgesamt mussten in den Jahren 2021 bis 2025 jährlich globale Minderausgaben zwischen 58,7 Mio. € und 105,5 Mio. € im Haushaltsverlauf ausgeglichen werden. Zwar waren die Haushalte des Landes und der Stadtgemeinde in den einzelnen Jahren durch aufzulösende Minderausgaben unterschiedlich hoch belastet, insgesamt ist aber trotzdem deren anhaltend große Bedeutung für die jeweiligen planerischen Haushaltsausgleiche erkennbar.
- 45 Die jeweils aufzubringenden Anteile an den globalen Minderausgaben wurden von einigen Ressorts in den Begründungen für die von ihnen zur Ausgabenreduzierung erlassenen Bewirtschaftungsmaßnahmen genannt. Die betreffenden Ressorts gingen aufgrund eigener Erfahrungen oder Prognosen (zum Beispiel auf der Basis von Controllingergebnissen) nicht davon aus, ihre jeweiligen Budgets ohne eine Steuerung und Begrenzung von Ausgaben einhalten zu können. Sie hielten es somit nicht für wahrscheinlich, dass zum Ende des Haushaltsjahres ausreichende Mittel zur Auflösung der globalen Minderausgaben verbleiben würden. Die unterjährigen Einschätzungen zeigten, dass die den jeweiligen Produktplänen zugeordneten globalen Minderausgaben zu hoch veranschlagt waren und deren Zweck verfehlt wurde, nur die erfahrungsgemäß verbleibenden Mittel abzuschöpfen.
- 46 Der Eckwertebeschluss 2026/2027 des Senats enthält globale Minderausgaben für den Landeshaushalt 2026 in Höhe von insgesamt 3,8 Mio. €. Für den Haushalt 2027 sind 8,9 Mio. € geplant. Für beide Jahre handelt es sich um noch durch konkrete Kürzungen nachzuweisende Einsparungsbeträge aus dem mit dem Stabilitätsrat abgestimmten Sanierungsprogramm. Weitere globale Minderausgaben sollten nach den Ausführungen des Finanzressorts in den Haushalten 2026 und 2027 nicht veranschlagt werden. Hierdurch würden alle Produktpläne entlastet und gewinnen erheblich an Handlungsspielraum, weil die Ressorts ihr verfügbares Budget für 2026 und 2027 nunmehr wieder in voller Höhe ohne eine globale Minderausgabe einsetzen könnten. Zudem hat der Senat das Finanzressort gebeten, die Bemühungen

zur Reduzierung der globalen Minderausgaben auch für die Aufstellung der Eckwerte 2028/2029 fortzusetzen.

- 47 Die Fortschreibung der Eckwerteaufstockungen für 2028/2029 sieht im Widerspruch dazu ressortbezogene dezentrale globale Minderausgaben für 2028 von 114,15 Mio. € und für 2029 von 114,75 Mio. € zum Ausgleich von Mehrbedarfen vor. Nach der hierzu veröffentlichten Vorlage gehe der Senat davon aus, dass es sich um rein planerische Minderausgaben handele, die infolge einer positiven Wirtschaftsentwicklung und damit verbundener steigender Steuereinnahmen aller Wahrscheinlichkeit nach faktisch voraussichtlich nicht zum Tragen kämen.
- 48 Dem ist entgegenzuhalten, dass globale Minderausgaben nicht dazu dienen, erwartete oder benötigte (Steuer-)Mehreinnahmen haushalterisch einzuplanen. Vielmehr sollen Minderausgaben genutzt werden, die sich nicht durch aktives Zutun ergeben. Das zulässige Maß der Veranschlagung globaler Minderausgaben bestimmt sich danach, wieviel Mittel erfahrungsgemäß aus Gründen, die sich einer Steuerung bei der Bewirtschaftung entziehen, nicht ausgegeben werden. Die Minderausgaben sind danach gerade nicht anhand von ausgleichenden Mehrbedarfen zu ermitteln. Hierzu ist vielmehr bereits bei der Erstellung der Haushaltsentwürfe eine realitätsgerechte, fundierte Prognose abzugeben. Von einer realitätsgerechten Veranschlagung globaler Minderausgaben kann grundsätzlich ausgegangen werden, wenn diese anhand belastbarer Erfahrungswerte vergangener Haushaltsjahre hergeleitet werden (Urteil des Landesverfassungsgerichts Sachsen-Anhalt vom 30.06.2025 - LVG 13/24).
- 49 Nach den Angaben des Finanzressorts sollen die für die Finanzplanjahre 2028 und 2029 vorgesehenen globalen Minderausgaben technische Planungsgrößen sein. Bis zur Aufstellung der Haushalte 2028/2029 könnten sich noch zahlreiche Veränderungen ergeben. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass die Beträge nicht nur in der Fortschreibung der Eckwerte 2028/2029 ausgewiesen, sondern bereits produktplanbezogen aufgeteilt und veröffentlicht wurden. Überdies legt das Finanzressort Annahmen zur positiven Entwicklung der Steuereinnahmen zugrunde, die lediglich als möglich erachtet wurden. Zusammengefasst deutet dies darauf hin, dass spätere Veranschlagungen als globale Minderausgaben jedenfalls nicht ausgeschlossen sind. Vor diesem Hintergrund erscheint eine Einordnung der Ansätze als bloße technische Planungsgrößen nicht sachgerecht.
- 50 Der Rechnungshof erkennt die seit dem Jahr 2022 bis zum Jahr 2025 gesunkenen globalen Minderausgaben und die angestrebten weiteren Absenkungen an. Dies zeigt, dass die Funktion globaler Minderausgaben beachtet



wurde und diese bestimmungsgemäß eingesetzt werden sollen. Im Widerspruch hierzu steht jedoch die im Haushaltsverlauf 2025 vorgenommene Erhöhung globaler Minderausgaben zum Ausgleich von erwarteten Mehrausgaben. Der Rechnungshof blickt mit Sorge auf die bei der Fortschreibung der Eckwerteaufstockungen für die Haushaltsjahre 2028 und 2029 aufgezeigten Bedarfe. Sofern sich die vom Finanzressort erwartete positive Wirtschaftsentwicklung mit steigenden Steuereinnahmen nicht einstellt, liegt es in der alleinigen Verantwortung des Haushaltsgesetzgebers, im Rahmen seiner Budgetpflicht über konkrete Einsparungen oder zu erzielende Mehreinnahmen zu entscheiden (Tz. 38). Wird von globalen Minderausgaben Gebrauch gemacht, ist unter Einbeziehung der aktuellen Planungsdaten und eventuell bekannter bremischer Besonderheiten realitätsgerecht und fundiert zu prognostizieren, in welcher Höhe Mittel im Haushaltsvollzug nicht abgerufen werden. Die Herleitung der Prognose ist zu dokumentieren.

3.4 Nicht erreichte Einnahmeanschläge

- 51 Nicht erreichte Einnahmeanschläge sollen ebenfalls durch anderweitige Mehreinnahmen, Einsparungen oder verringerte Rücklagen- oder Restebildung gedeckt werden. Sofern Einnahmeausfälle nicht ausgeglichen werden können, sind sie als Verlustvortrag ins Folgejahr zu übernehmen. Im Jahr 2024 wurden veranschlagte Einnahmen für EU-Förderprogramme in Höhe von 9,08 Mio. € nicht erreicht, sodass dieser Betrag in den Verlustvortrag eingeflossen ist (Tz. 36).

4 Nachweis des Vermögens

4.1 Land-Stadt-Trennung

4.1.1 Trennung der Buchungskreise

- 52 Seit dem Jahr 2003 nutzt die Freie Hansestadt Bremen für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen dasselbe digitale Buchungssystem. Bis Ende 2020 bestand für die Kernhaushalte der Gebietskörperschaften Land und Stadtgemeinde Bremen ein gemeinsamer Buchungskreis. Entsprechend wurden der jährliche Geschäftsbericht und Jahresabschluss bis einschließlich 2020 jeweils für beide Gebietskörperschaften gemeinsam erstellt.
- 53 Zum 1. Januar 2021 richtete das Finanzressort für die laufende Buchführung zwei getrennte Buchungskreise ein. Deswegen werden seitdem jährlich jeweils eigene doppische Jahresabschlüsse für das Land und die Stadtgemeinde Bremen erstellt. Die Stadtgemeinde Bremerhaven ist weiterhin nicht Bestandteil der doppischen Berichterstattung, weil Bremerhaven bisher nicht bilanziert.

- 54 Im Geschäftsbericht erläutert das Finanzressort seit dem Jahr 2021 die einzelnen Positionen der Vermögens- und Erfolgsrechnung nicht mehr. Es begründete dies mit personellen Engpässen. Durch die verkürzte Berichterstattung sind die Transparenz und die Aussagekraft der Vermögens- und Erfolgsrechnung für die Abgeordneten und die Öffentlichkeit eingeschränkt. Es fehlen insbesondere Erläuterungen einzelner Positionen sowie wesentlicher finanzieller Abweichungen gegenüber dem Vorjahr (Jahresbericht 2025 - Land, Tz. 51).
- 55 Der Rechnungsprüfungsausschuss hat zwar in seiner Sitzung am 23. November 2023 die vom Senator für Finanzen vorgetragene fehlende Personalressourcen als Erklärung für die verkürzte Berichterstattung akzeptiert. Er hat es aber gleichzeitig für geboten gehalten, die Berichterstattung mit Erläuterungen ab dem Haushaltsjahr 2025 wieder aufzunehmen.

4.1.2 Korrekturen für vergangene Jahre

- 56 Wenn aufgrund von Bilanzierungsfehlern ein nicht den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage ausgewiesen wurde, ist die Bilanz zu korrigieren. Eine rückwirkende Korrektur durch eine Anpassung der vorangegangenen Jahresabschlüsse an die tatsächliche Vermögenslage ist nicht vorgesehen. Stattdessen werden die für die Eröffnungsbilanz zum 1. Januar 2021 ermittelten Werte innerhalb eines Zeitraums von vier Jahren nach dem Eröffnungsbilanzstichtag in der ersten bei Entdeckung des Fehlers noch offenen Bilanz erfolgsneutral korrigiert. Derartige Korrekturen der Eröffnungsbilanzwerte waren letztmalig mit der Bilanz zum 31. Dezember 2024 möglich. Ab dem Jahr 2025 müssen Korrekturen in der ersten noch offenen Bilanz erfolgswirksam gebucht werden.
- 57 Das Finanzressort nutzte auch im Jahr 2024 die Möglichkeit, in der Eröffnungsbilanz enthaltene fehlerhafte Buchungen zu korrigieren. Für das Land betragen die vom Finanzressort vorgenommenen Korrekturen saldiert 1,7 Mio. €. Sie ergaben sich insbesondere aus der Land-Stadt-Trennung. Zusammen mit den bereits in den Geschäftsjahren 2021 bis 2023 korrigierten Buchungen wurden damit für das Land bisher Korrekturen im Umfang von 1,23 Mrd. € vorgenommen.

4.1.3 Korrekturen der laufenden Buchhaltung

- 58 Das Finanzressort nahm im Jahr 2024 ergebnisneutral Kapitalveränderungen von saldiert 13,54 Mio. € vor. Gegenüber dem Sondervermögen Klimatransformation wurde eine Forderung von 13,65 Mio. € in die Bilanz eingebucht. Ein Anspruch gegenüber dem Sondervermögen bestand zum 31. Dezember 2024



jedoch nicht. Durch die fälschlicherweise eingebuchte Forderung wurde das Vermögen um 13,65 Mio. € zu hoch ausgewiesen.

- 59 Zudem wurden für den Bund vorgenommene Zahlungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz in der laufenden Buchhaltung als Aufwand und Ertrag erfasst. Weil diese Zahlungen sich nicht auf das Jahresergebnis auswirken dürfen, wurde für den Abschluss eine Korrektur über das Kapitalveränderungskonto gebucht. Die ergebniswirksame Erfassung dieser Zahlungen sowie deren Korrektur über Kapitalveränderungskonten entsprechen nicht den Standards staatlicher Doppik. Die Geschäftsvorfälle sind daher künftig unmittelbar über Bestandskonten und damit ergebnisneutral zu buchen.
- 60 Der Rechnungshof erwartet, dass nur tatsächlich bestehende Forderungen in die Bilanz aufgenommen und die Standards staatlicher Doppik auch im Rahmen der laufenden Buchführung eingehalten werden.

4.2 Kamerale und doppische Buchungssystematik

- 61 Bremen bucht seine Geschäftsvorfälle sowohl kameral als auch doppisch. Eine Umstellung der Haushaltsbewirtschaftung von der Kameralistik auf die Doppik als führendes Buchungssystem ist ab dem Jahr 2027 geplant. Für 2028/2029 soll auch die Haushaltsaufstellung erstmals doppisch erfolgen.
- 62 Der kamerale Vermögensnachweis umfasst in Anlagen zu den Haushaltsrechnungen Daten zu Beteiligungen, Anstalten des öffentlichen Rechts, Hochschulen, Sondervermögen einschließlich Eigenbetrieben, Sachanlagen, Forderungen, Rücklagen und Flächenangaben zum Grundbesitz. Außerdem enthält er Angaben zu Schulden sowie Bürgschafts- und Eventualverpflichtungen.
- 63 Demgegenüber liegt der doppischen Vermögensrechnung eine ganzheitliche Betrachtungsweise zugrunde. Das Vermögen wird dem Eigen- sowie Fremdkapital gegenübergestellt und somit ein vollständiges Bild über die Vermögens- sowie Schuldensituation einer Körperschaft vermittelt. In die Erfolgsrechnung fließen alle Erträge zum Zeitpunkt ihres Entstehens und Aufwendungen nach ihrem tatsächlichen Verbrauch ein. Während in der Kameralistik sämtliche Ausgaben für Vermögensgegenstände im Jahr der Anschaffung ergebnismindernd zu verbuchen sind, werden Anschaffungskosten für Vermögensgegenstände in der Doppik jährlich nur in Höhe des Abschreibungsbetrags ergebnismindernd berücksichtigt, sofern sie nicht als geringwertig einzustufen sind. Auf diese Weise wird der Anschaffungsaufwand über die Nutzungsdauer des Vermögensgegenstandes verteilt und ein periodengerechteres Jahresergebnis erzielt. Neben einer Übersicht des vorhandenen Vermögens bietet die Doppik auch einen Gesamtüberblick der

Anschaffungskosten, der bisherigen Abschreibungen und des Restbuchwerts zum jeweiligen Bilanzstichtag.

- 64 Die Aktivseite der Vermögensrechnung zeigt, wie Mittel verwandt wurden. Sie umfasst das Anlage- und Umlaufvermögen, aktive Rechnungsabgrenzungsposten und den nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag. Die Passivseite zeigt die Mittelherkunft. Sie enthält Sonderposten für Investitionen, Rückstellungen, Verbindlichkeiten und passive Rechnungsabgrenzungsposten.
- 65 Die Bilanzsumme zum 31. Dezember 2024 wurde auf der Aktiv- und der Passivseite mit jeweils 43,74 Mrd. € ausgewiesen. Sie erhöhte sich gegenüber dem Vorjahr um 0,76 Mrd. €.

4.3 Vermögen

4.3.1 Immaterielles Vermögen

- 66 Zum 31. Dezember 2024 betrug der Wert der immateriellen Vermögensgegenstände 1 Mrd. €. Er umfasste fast ausschließlich geleistete Investitionszuweisungen und -zuschüsse. Der Wert des immateriellen Vermögens sank gegenüber dem Vorjahr leicht um 0,04 Mrd. €.
- 67 Um das Jahresergebnis möglichst periodengerecht zu erfassen, werden von Bremen geleistete Investitionszuweisungen und -zuschüsse aktiviert, soweit hierfür auch entsprechende Sonderposten für empfangene Zuwendungen und Zuschüsse passiviert werden. Darüber hinaus ist eine Aktivierung immaterieller Vermögensgegenstände nur zulässig, wenn die jeweilige Verpflichtung der Empfangenden genau beschrieben ist und deren Wert sowie zeitliche Bindung im jeweiligen Bescheid exakt benannt sind. Im kameralen Vermögensnachweis wird das immaterielle Vermögen nicht ausgewiesen.

4.3.2 Sachanlagen

- 68 Das Land und die Stadtgemeinde Bremen haben ihr Sachanlagevermögen doppisch zum Großteil in Sondervermögen ausgegliedert. Hierzu gehören insbesondere die Sondervermögen Immobilien und Technik, Gewerbeflächen sowie Fischereihafen. Die Sondervermögen erhalten Zuweisungen aus den Kernhaushalten.
- 69 Das Sachanlagevermögen betrug zum 31. Dezember 2024 insgesamt 47,91 Mio. €. Der Betrag erhöhte sich gegenüber dem Vorjahr um 8,95 Mio. €.



4.3.3 Inventur

- 70 Nach den Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung besteht eine Inventarisierungspflicht für bewegliches Verwaltungsvermögen. Das Vorhandensein der in der Anlagenbuchhaltung beziehungsweise den sonstigen Verzeichnissen abgebildeten Gegenstände ist mindestens alle drei Jahre durch eine körperliche Bestandsaufnahme zu prüfen. Über diese Bestandsaufnahme ist eine Niederschrift zu fertigen. Zum 31. Dezember 2023 war eine Inventur der Anlagen durchzuführen. Drei Dienststellen hielten diese Verpflichtung weder zum 31. Dezember 2023 ein, noch holten sie die Inventur zum 31. Dezember 2024 nach.
- 71 Fehlende Inventuren können zu fehlerhaften Darstellungen des Vermögens führen, wenn beispielsweise Anlagenabgänge nicht regelkonform erfasst wurden. Das Finanzressort hat mitgeteilt, dass die nächste körperliche Bestandsaufnahme zum 31. Dezember 2025 durchgeführt werden soll und es deshalb auf eine Nachholung der fehlenden Inventuren verzichtet hat. Der Rechnungshof erwartet, dass künftig die rechtlichen Vorgaben eingehalten und die Inventuren vollständig durchgeführt werden sowie das Anlagevermögen aktualisiert wird.

4.3.4 Geleistete Anzahlungen und Anlagen im Bau

- 72 Während in der Doppik die Bilanz das vollständige Sachanlagevermögen ausweist, werden in kameralen Haushaltsrechnungen der Kernhaushalte geleistete Anzahlungen auf Sachanlagen und Anlagen im Bau nicht dargestellt. Die geleisteten Anzahlungen umfassen noch nicht gelieferte oder erstellte Vermögensgegenstände. Unter Anlagen im Bau wird der Wert noch nicht fertiggestellter Sachanlagen auf eigenem oder fremdem Grund und Boden abgebildet. Bei geleisteten Anzahlungen sind die tatsächlich gezahlten Beträge, bei Anlagen im Bau die bis zum Bilanzstichtag entstandenen Aufwendungen anzusetzen.
- 73 Sobald eine Anlage im Bau fertiggestellt wird oder angezahlte Gegenstände geliefert werden, sind diese in der Bilanz auf ein entsprechendes Sachkonto - zum Beispiel „Bauwerke“ oder „Betriebs- und Geschäftsausstattung“ - umzubuchen und dort zu aktivieren. Ab diesem Zeitpunkt sind außerdem bei abnutzbaren Vermögensgegenständen Abschreibungen über die betriebsgewöhnliche Nutzungsdauer vorzunehmen, um - zum Beispiel bei Gebäuden oder Fahrzeugen - die alters- und nutzungsbedingte Wertminderung in der Erfolgsrechnung abzubilden.

- 74 Werden fertiggestellte oder gelieferte Vermögensgegenstände nicht aktiviert, lässt sich ein Substanzverzehr nicht durch entsprechende Abschreibungen nachvollziehen. Dadurch wird das Vermögen in der jeweiligen Bilanz mit einem höheren Wert ausgewiesen, als es tatsächlich noch besteht. Zudem kommt es durch die unterbliebenen Abschreibungen zu einer Ergebnisverbesserung, weil den Erträgen ein geringerer Aufwand gegenübersteht. Ein Jahresüberschuss erhöht sich, ein Jahresfehlbetrag verringert sich. Über die Erfolgsrechnung wirkt sich die Ergebnisverbesserung positiv auf das Eigenkapital aus. Diese Folge des unzutreffenden Ausweises des Vermögens tritt auch ein, wenn laufende Ausgaben - beispielsweise für Teilnahmegebühren - nicht als Aufwand, sondern als Anzahlung oder Anlage im Bau ausgewiesen werden.
- 75 Wird in Folgejahren eine Aktivierung oder eine Umbuchung in den Aufwand vorgenommen, sind die Ergebnisse auch dieser Jahre fehlerhaft ausgewiesen, weil den jeweiligen Geschäftsjahren ein zu hoher Aufwand zugeordnet ist. Diese fehlerhafte Zuordnung stellt einen Verstoß gegen den Grundsatz der periodengerechten Gewinnermittlung dar. Außerdem werden die Beträge in der Bilanz nicht korrekt ausgewiesen. Es handelt sich um einen Verstoß gegen das Prinzip der Bilanzwahrheit und damit gegen die Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung.
- 76 Der Rechnungshof hat das aktivierte Vermögen auf der Bilanzposition „Geleistete Anzahlungen auf Sachanlagen und Anlagen im Bau“ geprüft. Die Bilanzposition umfasste zum 31. Dezember 2023 das Konto „Geleistete Anzahlungen Sachanlagen und Anlagen im Bau“ mit einem Bestand von 4,26 Mio. € und das Konto „Anlagenzugänge IT Budget FHB“ mit einem Bestand von 0,55 Mio. €. Auf den Konten waren unter anderem seit dem Jahr 2012 ein Betrag von 87,5 T€ für Einbaumöbel einer Aufwärmküche, seit 2016 ein Betrag von 2,49 Mio. € mit der Bezeichnung „E-Haushalt“ bzw. „E-Rechnung“ und seit 2022 ein Betrag von 22,8 T€ für ein Carport bei einem Hubschrauberlandeplatz erfasst.
- 77 Im Rahmen der Prüfung des Rechnungshofs haben das Finanzressort und die Fachressorts die Bestände auf den genannten Konten überprüft und bereits vor dem endgültigen Abschluss der Bücher des Haushaltsjahres 2024 festgestellt, dass der Bilanzausweis in den Vorjahren fehlerhaft gewesen ist. Daraufhin wurde der Bestand auf dem Konto „Anlagenzugänge IT Budget FHB“ in Höhe von 0,55 Mio. € vollständig mit Wirkung für das Jahr 2024 umgebucht, weil es sich nach den Angaben des Finanzressorts nur um ein Verrechnungskonto handelt. Verrechnungskonten müssen am Ende des Haushaltsjahres ausgeglichen sein und nicht erst durch Umbuchungen in Folgejahren.



- 78 Die Korrekturen des Kontos „Anlagen im Bau“ wurden durch die Ressorts erst für das zum Zeitpunkt der Prüfung laufende Haushaltsjahr 2025 vorgenommen. Dadurch ist auch der ausgewiesene Betrag von 5 Mio. € in der Bilanz zum 31. Dezember 2024 fehlerhaft. Die zugehörige Erfolgsrechnung weist folglich ebenfalls fehlerhafte Werte einschließlich eines falschen Jahresfehlbetrages aus.
- 79 Die Buchung und Pflege der geprüften Bilanzposition liegt in der Verantwortung der Fachressorts. Sie müssen einerseits zwischen laufendem Aufwand und aktivierungsfähigen Vermögensgegenständen unterscheiden sowie andererseits als Anlage im Bau oder Anzahlung ausgewiesene Vermögensgegenstände nach ihrer Fertigstellung oder Lieferung auf das entsprechende Sachkonto umbuchen, aktivieren und über die Nutzungsdauer abschreiben. Das Finanzressort hat mitgeteilt, es prüfe die Bestände auf Plausibilität und stelle die Übereinstimmung des Saldos des Sachkontos mit dem Bestand der Anlagen im Bau im Anlagevermögen sicher. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass bereits das Alter der aktivierten Anzahlungen und Anlagen im Bau bei einer Plausibilitätsprüfung hinreichenden Anlass dafür gegeben hätte, die Bestände zu hinterfragen und eine möglicherweise notwendige Umbuchung einzuleiten.
- 80 Er fordert die Ressorts auf, die Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung einzuhalten. Die Bilanzpositionen sind nicht nur durch das Finanzressort, sondern auch durch die Fachressorts zumindest jährlich auf gegebenenfalls notwendige Anpassungsbuchungen zu prüfen. Bezüglich der auch nach dem 31. Dezember 2024 weiterhin bestehenden falschen Bestände erwartet der Rechnungshof eine zeitnahe Kontenklärung und die Nachholung unterbliebener oder eine Korrektur fehlerhafter Buchungen.

4.3.5 Finanzanlagen

- 81 Die doppelte Vermögensposition Finanzanlagen weist Anteile an verbundenen Unternehmen und Einrichtungen, unmittelbare Beteiligungen, die länger als ein Jahr im Vermögen verbleiben, Sondervermögen ohne eigenverantwortliche Betriebsleitung sowie sonstige Ausleihungen aus. In den Vermögensnachweisen der kameralen Haushaltsrechnungen wird darüber hinaus über mittelbare Beteiligungen berichtet. Ferner stellen diese Vermögensnachweise den jeweiligen Grundbesitz des Landes und der Stadtgemeinde Bremen innerhalb des bremischen Staatsgebiets dar. Ausgewiesen werden Nutzungsart sowie Flächengröße in Quadratmetern der in den Sondervermögen erfassten Grundstücke, grundstücksgleiche Rechte und Bauten einschließlich der Bauten auf fremden Grundstücken.

- 82 Zum 31. Dezember 2024 betrug das Finanzanlagevermögen 1,8 Mrd. €. Dieser Wert war aufgrund von Darlehen an die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven um 0,44 Mrd. € höher als im Vorjahr.

4.3.6 Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände

- 83 Die Position Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände umfasst in der Doppik unter anderem Forderungen aus Steuern, Steuerverteilung und Finanzausgleichsbeziehungen sowie aus Lieferungen und Leistungen. Weitere unter der Position aufgeführte Forderungen richten sich gegen verbundene Unternehmen und Einrichtungen sowie gegen Sondervermögen ohne eigenverantwortliche Betriebsleitung. Zum 31. Dezember 2024 beliefen sich die Forderungen und sonstigen Vermögensgegenstände des Landes auf 565,39 Mio. €. Davon betrug Forderungen aus Lieferungen und Leistungen insgesamt 61,92 Mio. €.
- 84 Der kamerale Vermögensausweis umfasst nur einen vergleichsweise kleinen Teil der Forderungen wie ausgewählte Darlehen und sonstige Forderungen, beispielsweise gegen die Anstalt für Versorgungsvorsorge.

4.3.7 Kassenbestand und Bankguthaben

- 85 Der Kassenbestand sowie die Bankguthaben reduzierten sich zum 31. Dezember 2024 gegenüber dem Vorjahr um 0,44 Mrd. € auf 2,62 Mrd. €.

4.3.8 Aktive Rechnungsabgrenzung

- 86 Die doppische Vermögensrechnung weist auf der Aktivseite Zahlungen vor dem Abschlussstichtag aus, soweit sie Aufwand in Folgejahren darstellen. Nach den Standards staatlicher Doppik sind vorschüssig gezahlte Beträge wie Besoldungszahlungen für das Folgejahr grundsätzlich als aktive Rechnungsabgrenzungsposten auszuweisen. Der kamerale Vermögensnachweis sieht eine solche Abgrenzung von bereits gezahlten, - aber künftigen Zeiträumen zuzuordnenden Beträgen - nicht vor.
- 87 Zum 31. Dezember 2024 betrug die aktive Rechnungsabgrenzung 411,38 Mio. €. Sie ist gegenüber dem Vorjahr um 205,18 Mio. € gestiegen. Hierbei handelt es sich insbesondere um Zinsaufwand für ein Darlehen sowie die periodengerechte Zuordnung der Beamtenbesoldung für den Januar des Folgejahres (Jahresbericht 2025 - Land, Tz. 81).



4.3.9 Eigenkapital

- 88 Die Vermögensrechnung wies für das Land zum 31. Dezember 2024 einen nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag von 37,3 Mrd. € aus. Insoweit waren die bestehenden Schulden nicht durch Vermögenswerte gedeckt. Der Fehlbetrag erhöhte sich gegenüber dem Vorjahr um 0,89 Mrd. €.

4.4 Vermögensfinanzierung

4.4.1 Passivseite der Vermögensrechnung

- 89 Auf der Passivseite der doppischen Vermögensrechnung ist die Herkunft der Mittel abgebildet, mit denen das auf der Aktivseite in gleicher Höhe dargestellte Vermögen (Tz. 65) finanziert wird. Die Passiva setzen sich zusammen aus Sonderposten für Investitionen, Rückstellungen, Verbindlichkeiten und passiven Rechnungsabgrenzungsposten.
- 90 In den kameralen Vermögensnachweisen werden zwar Bürgschafts- und Eventualverpflichtungen angegeben, Schulden aber nur teilweise erfasst.

4.4.2 Sonderposten für Investitionen

- 91 Sonderposten für Investitionen werden für Zuweisungen und Zuschüsse von anderen Gebietskörperschaften oder von Dritten ausgewiesen, die zur Finanzierung aktivierungsfähiger Vermögensgegenstände bestimmt sind. Zum 31. Dezember 2024 betrug der Sonderposten 588,09 Mio. €. Die Position erhöhte sich gegenüber dem Vorjahr um 18,17 Mio. €.

4.4.3 Rückstellungen

- 92 Um später zu erwartende Ausgaben den Perioden ihrer Verursachung zurechnen zu können, sind in der Doppik Rückstellungen für hinsichtlich ihres Eintritts, ihrer Höhe oder ihrer Fälligkeit ungewisse Verbindlichkeiten vorgesehen. Die Rückstellungen werden insbesondere für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen sowie zusätzlich für weiteren Personalaufwand, wie Alterszeit, nicht genommenen Urlaub, Über- und Mehrarbeitsstunden, Jubiläen, Sabbaticals und für ausstehende Rechnungen, gebildet. Zum 31. Dezember 2024 wurden die Rückstellungen mit insgesamt 17,9 Mrd. € ausgewiesen. Sie waren damit um 0,29 Mrd. € höher als zum 31. Dezember 2023.
- 93 Von den Rückstellungen entfiel mit 17,83 Mrd. € der größte Betrag auf Pensionen und ähnliche Verpflichtungen. Er umfasste Pensionsrückstellungen für aktiv und passiv Beschäftigte sowie Rückstellungen für Beihilfen und Unterstützungen. Für das Jahr 2024 betrugen die Zuführungen für Pensionen

0,29 Mrd. €. Das Finanzressort hat bei der Ermittlung dieses Zuführungsbeitrags neben einer geringen Änderung des Abzinsungssatzes unverändert zum Vorjahr die für zukünftige Jahre erwarteten Besoldungssteigerungen in Höhe von 3,5 % zugrunde gelegt. Für Beihilfen wurden Rückstellungen im Umfang von 0,04 Mrd. € aufgelöst. Die sonstigen Rückstellungen waren mit 0,08 Mrd. € ausgewiesen.

4.4.4 Bremen-Fonds

- 94 Im Produktplan 95 Bremen-Fonds zur Bewältigung der Pandemiefolgen wurden im Haushaltsjahr 2024 Einnahmen in Höhe von 10,36 Mio. € und Ausgaben von insgesamt 54,57 Mio. € gebucht. In den Ausgaben enthalten war die Überführung von 20,28 Mio. € für Krankenhausinvestitionen auf ein Verwahrkonto. Diese Bundesmittel wurden im Jahr 2022 im Bremen-Fonds vereinnahmt und im Rahmen der vollständigen Rücklagenauflösung im Haushaltsjahr 2023 (Jahresbericht 2025 - Land, Tz. 89) zweckwidrig einer Sondertilgung zugeführt. Durch die erneute Bereitstellung stehen die Mittel nun wieder für eine zweckentsprechende Verwendung zur Verfügung. Insgesamt erhöhte der Saldo aus Einnahmen und Ausgaben von 44,21 Mio. € den zu tilgenden Betrag aus pandemiebedingten Notlagenkrediten für den Bremen-Fonds von 520,57 Mio. € auf 564,78 Mio. €.

4.4.5 Kreditaufnahmen für Ausgaben und Tilgungen

- 95 Das HG 2024 sah eine Kreditaufnahme für Ausgaben bis zur Höhe von 579,2 Mio. € vor. Zudem enthielt es die Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation, die sich der Kontrolle des Staates entzieht und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt. Damit verbunden war die Möglichkeit, Maßnahmen zur Bekämpfung der Notsituation beziehungsweise ihrer Auswirkungen, die in einem Veranlassungszusammenhang stehen, mit sogenannten Notlagenkrediten zu finanzieren, sofern die Mittel für die notwendigen Ausgaben nicht anders aus dem Haushalt aufgebracht werden können. Aus den Haushaltsanschlagen ergaben sich Ermächtigungen für Notlagenkredite zur Finanzierung von Maßnahmen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie bis zur Höhe von 55,9 Mio. € und für die vom Senat als verschränkte Notsituation bezeichneten drei Krisenelemente - Klimakrise, Energiekrise und Auswirkungen des Ukraine-Kriegs - bis zur Höhe von 660,45 Mio. €.
- 96 Mehrere Vorschriften des HG 2024 waren Gegenstand einer verfassungsrechtlichen Prüfung des Staatsgerichtshofs der Freien Hansestadt Bremen (StGH). Dieser hat in seinem Urteil vom 23.10.2025 (St 3/24) entschieden, dass sich der Haushaltsgesetzgeber auf die verschiedenen Notsituationen im Haushaltsjahr



2024 habe stützen können. Jedoch seien weitere Voraussetzungen für notlagenbedingte Kreditaufnahmen nicht beziehungsweise nicht ausreichend dargelegt worden. Dies betraf sowohl die erhebliche Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage als auch den sachlichen Veranlassungszusammenhang zwischen Notlagen und den in diesem Zusammenhang durch Kreditaufnahmen zu finanzierenden Maßnahmen. Deshalb hat der StGH die Unvereinbarkeit der geprüften Vorschriften des HG 2024 mit der Landesverfassung festgestellt. In seinem Urteil führt er aus, dass sich hieraus grundsätzlich keine Rückabwicklungspflichten bereits verausgabter Mittel ergeben.

- 97 Der Gesamtbetrag von 716,3 Mio. € an möglichen Notlagekrediten (Tz. 95) wurde aufgrund der zu berücksichtigenden konjunkturellen Entwicklungen und finanziellen Transaktionen um 57,1 Mio. € gemindert. Daraus ergab sich ein Ermächtigungsumfang für Kreditaufnahmen in Höhe von 659,2 Mio. €. Dieser Betrag wurde anschließend um 80 Mio. € reduziert, weil nach dem für das Haushaltsjahr 2024 geltenden Sanierungshilfengesetz und der dazugehörigen Verwaltungsvereinbarung mit dem Bund Kredite in Höhe von durchschnittlich 80 Mio. € pro Jahr strukturell zu tilgen waren.
- 98 Zur Tilgung von im Haushaltsjahr 2024 fällig werdenden Krediten durfte das Finanzressort neue Kreditverpflichtungen von bis zu 2,65 Mrd. € eingehen. Ab Oktober 2024 wäre ein Vorgriff auf die Kreditermächtigungen für das Jahr 2025 in Höhe von 537,6 Mio. € möglich gewesen, von dem kein Gebrauch gemacht wurde. Mit Kreditaufnahmen von 2,96 Mrd. € hielt das Finanzressort im Jahr 2024 die für Ausgaben und Tilgungen eingeräumten gesetzlichen Kreditermächtigungen von insgesamt 3,77 Mrd. € ein.

4.4.6 Kassenverstärkungskredite, weitere Kreditermächtigungen

- 99 Das Finanzressort war nach § 2 Absatz 4 HG 2024 ermächtigt, Kassenverstärkungskredite in Höhe von bis zu 1,08 Mrd. € - also 12 % der in § 1 Absatz 1 HG 2024 festgestellten Einnahmen und Ausgaben - aufzunehmen. Davon nahm es 2,4 Mio. € in Anspruch. Nicht genutzt wurden die weiteren in § 2 Absatz 2 HG 2024 vorgesehenen Kreditermächtigungen wie zum Beispiel Kreditaufnahmen zur vorzeitigen Tilgung von Schulden oder zum Kauf von Inhaberschuldverschreibungen. Die übrigen Kreditermächtigungen nach § 2 Absatz 3 und 7 HG 2024 schöpfte das Finanzressort nicht vollständig aus.

4.4.7 Staatsschuldbuch

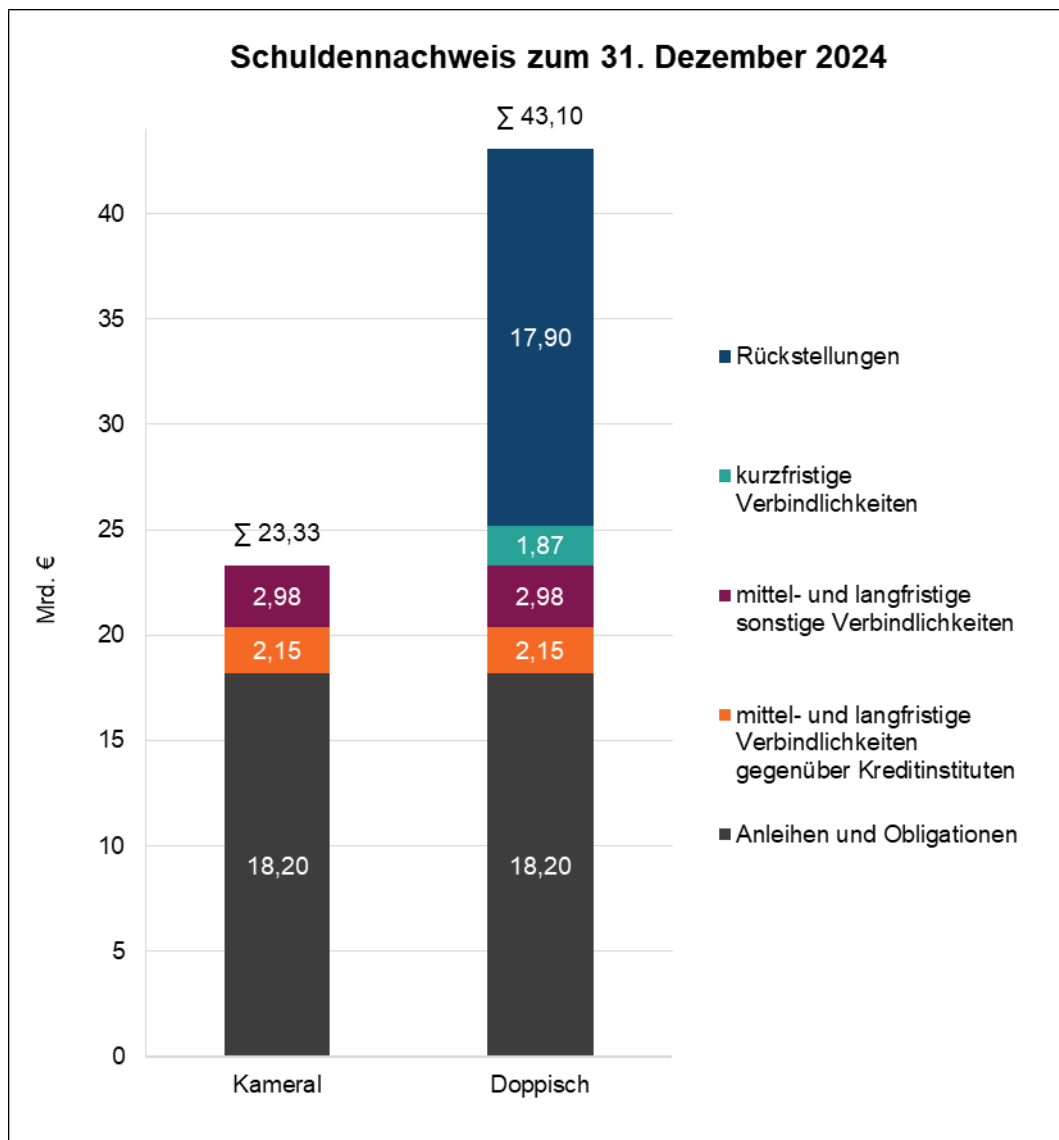
- 100 In das für das Land und seine Sondervermögen zu führende Staatsschuldbuch werden Forderungen eingetragen, die gegen die Gebietskörperschaft Land einschließlich ihrer Sondervermögen bestehen. Diese Staatsschulden

können in Schuldverschreibungen verbrieft werden. Tatsächlich sind die Forderungen jedoch nicht verbrieft, sondern die Ansprüche entstehen mit dem Eintrag in das Staatsschuldbuch.

- 101 Das Staatsschuldbuch ist ein öffentliches Register. Es dient auch der Dokumentation und Verwaltung der in § 2 Bremisches Schuldbuchgesetz genannten Schulden und sonstigen Verbindlichkeiten. Andere gegen die Gebietskörperschaft Land einschließlich ihrer Sondervermögen bestehende Forderungen werden darin nicht berücksichtigt, sodass dem Staatsschuldbuch der aktuelle Gesamtbestand der Verbindlichkeiten des Landes und seiner Sondervermögen nicht entnommen werden kann.
- 102 Zum Stichtag 31. Dezember 2024 waren Verpflichtungen von insgesamt 15,1 Mrd. € im Staatsschuldbuch eingetragen. Gegenüber dem Vorjahresstichtag betrug der Anstieg 1,15 Mrd. €. Im Jahresverlauf machten, wie schon in 2023, Landesschatzanweisungen einen großen Anteil der genutzten finanziellen Mittel aus. Der Gesamtbetrag der aus Krediten und Anleihen zunächst vereinnahmten Mittel einschließlich gemeinsamer Kreditaufnahmen für die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven betrug 3,3 Mrd. € und wurde zu 2,9 Mrd. € durch die Ausgabe von Landesschatzanweisungen und zu 0,4 Mrd. € durch die Beteiligung an Länderschatzanweisungen (Länderjumbos) finanziert.

4.4.8 Doppisch ausgewiesene Schulden

- 103 Doppisch werden Schulden als Rückstellungen und Verbindlichkeiten auf der Passivseite der Vermögensrechnung dargestellt. Die Verbindlichkeiten umfassen im Wesentlichen die Positionen Anleihen und Obligationen sowie Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten, aus Lieferungen und Leistungen, gegenüber verbundenen Unternehmen und Einrichtungen sowie Verbindlichkeiten gegenüber Sondervermögen ohne eigenverantwortliche Betriebsleitung und Verbindlichkeiten aus Steuerverteilung und Finanzausgleichsbeziehungen.
- 104 Zum 31. Dezember 2024 stiegen die Verbindlichkeiten gegenüber dem Vorjahr von 24,75 Mrd. € auf 25,2 Mrd. €, insbesondere aufgrund der Aufnahme von Schatzanweisungen mit einer Laufzeit von mehr als fünf Jahren. Die Anleihen und Obligationen in Höhe von 18,2 Mrd. € sowie die sonstigen Verbindlichkeiten in Höhe von 3,37 Mrd. € bildeten - wie im Vorjahr - die größten Positionen. Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten beliefen sich auf 2,15 Mrd. €.
- 105 Die folgende Grafik zeigt die Unterschiede zwischen der kameral ausgewiesenen Verschuldung und den doppisch dargestellten Schulden zum Bilanzstichtag.



- 106 Für das Land Bremen wies die Haushaltsrechnung zum 31. Dezember 2024 Schulden von 23,33 Mrd. € aus. Dabei wurden kurzfristige Verbindlichkeiten, beispielsweise aus Lieferungen und Leistungen sowie aus Steuerverteilung und Finanzausgleichsbeziehungen, von insgesamt 1,87 Mrd. € kameral nicht berücksichtigt. In den doppisch ausgewiesenen Schuldenstand flossen sie jedoch ebenso ein wie die Rückstellungen von 17,9 Mrd. €.

4.4.9 Passive Rechnungsabgrenzung

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

Im kameralen Vermögensnachweis ist eine solche periodengerechte Abgrenzung nicht vorgesehen.

- 108 Zum 31. Dezember 2024 waren 51,06 Mio. € als passive Rechnungsabgrenzung gebucht. Im Vorjahr betragen sie 56,66 Mio. €.

4.5 Treuhandvermögen

- 109 Bei Treuhandvermögen handelt es sich um Vermögensgegenstände, deren Erwerb und Verwaltung treuhänderisch im Auftrag der FHB übernommen wird. Die Treuhandvermögen werden sowohl von der Bremer Aufbau-Bank GmbH (BAB) als auch von der WFB Wirtschaftsförderung Bremen GmbH (WFB) verwaltet.

- 110 Das Finanzressort berichtet im Vermögensnachweis über die Treuhandvermögen. Erstmals werden sie im Vermögensnachweis einzeln dargestellt. Bisher war dies nur für ausgewählte Treuhandvermögen der Fall.

- 111 Das von der BAB verwaltete Treuhandvermögen betrug 499,14 Mio. €. Der größte Anteil entfiel mit 296,62 Mio. € auf das Treuhandvermögen Important Projects of Common European Interest. Hierbei handelt es sich um Landesmittel zur Kofinanzierung von Maßnahmen zur Bewältigung der klimaneutralen Transformation der bremischen Wirtschaft zum Beispiel bei den Stahlwerken. Die zweitgrößte Position bezog sich mit 198,43 Mio. € auf das Treuhandvermögen Wohnraumförderung. Weitere von der BAB verwaltete Treuhandvermögen betragen insgesamt 4,57 Mio. €.

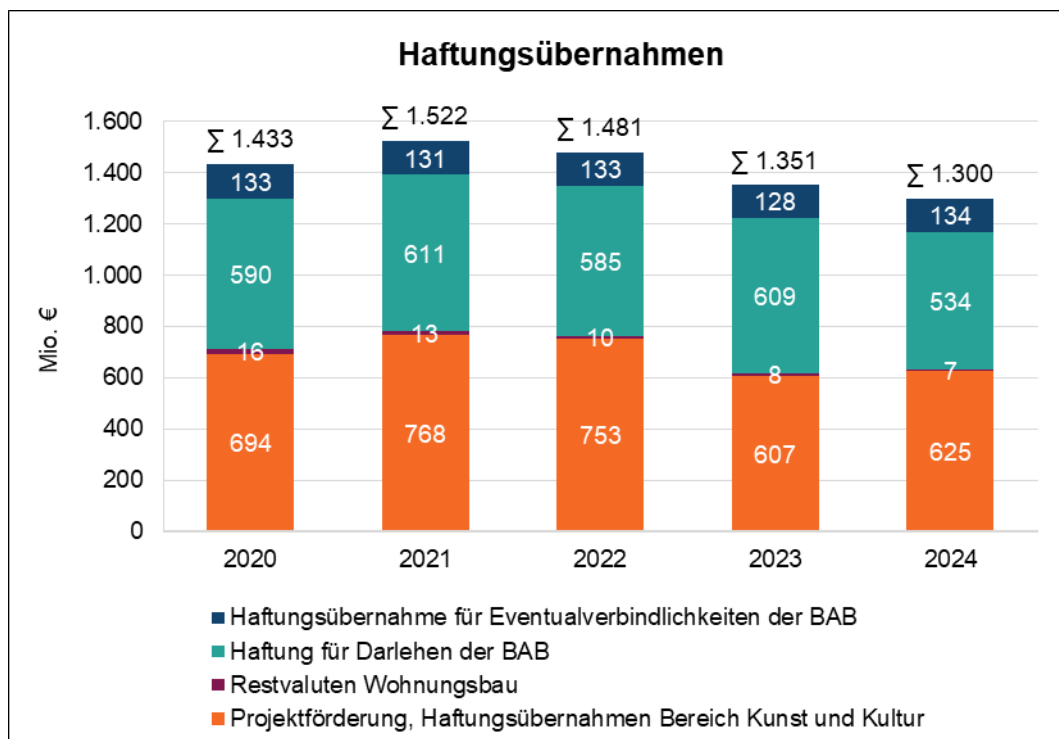
- 112 Das Treuhandvermögen bei der WFB belief sich zum 31. Dezember 2024 auf 58,77 Mio. €. Hierbei handelte es sich beispielsweise um Geschäftsanteile an der HIBEG Verwaltungs- und Beteiligungsgesellschaft mbH.

4.6 Bürgschaften, Garantien, sonstige Gewährleistungen

- 113 Das Finanzressort konnte nach dem HG 2024 neue Bürgschaften, Garantien oder sonstige Gewährleistungen von bis zu 986 Mio. € übernehmen. Davon durften bis zu 610 Mio. € für Mithaftungen bei der Förderung von Projekten übernommen werden, wozu auch solche für von der Bürgschaftsbank Bremen GmbH vergebene Bürgschaften und Garantien gehören. Ferner durften erstmalig Bürgschaften, Garantien oder sonstige Gewährleistungen bis zu 350 Mio. € zur Beseitigung von Finanzierungsengpässen bei Produzenten von Hochspannungs-Gleichstromübertragungstechnologie und bei Herstellern von Konverterplattformen im Zusammenhang mit der netzseitigen Anbindung von Windkraftanlagen übernommen werden. Diese wurden aber nicht in Anspruch genommen. Überdies bestand die Möglichkeit, Risiken aus

der Mithaftung für Leihgaben von Kunst- sowie Kulturobjekten bis zu einem Betrag von 26 Mio. € zu tragen. Insgesamt betragen die Zugänge bei Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen 9,25 Mio. €.

- 114 Nach § 5a des Gesetzes zur Übertragung von Aufgaben staatlicher Förderung auf juristische Personen des privaten Rechts haftet die Freie Hansestadt Bremen sowohl für von der BAB aufgenommene Darlehen als auch für Verbindlichkeiten aus Bürgschaften und Gewährleistungen der BAB. Eine betragsmäßige Begrenzung sieht das Gesetz nicht vor.
- 115 Der Bestand der Haftungsübernahmen entwickelte sich im Zeitraum von 2020 bis 2024 kameral wie folgt.



- 116 Aufgrund von Zugängen im Jahr 2024 von 9 Mio. €, Abgängen von 4 Mio. €, Tilgungen von 6 Mio. € und Zuschreibungen zu Verträgen vergangener Jahre von 19 Mio. € erhöhte sich der Gesamtbestand an Bürgschaften für Projektförderungen sowie Haftungsübernahmen im Bereich Kunst und Kultur zum 31. Dezember 2024 um 18 Mio. € auf 625 Mio. €. In diesem Betrag sind die Bürgschaften für Ausfallrisiken der Bürgschaftsbank Bremen GmbH enthalten, die sich auf 20 Mio. € beliefen. Die Restwertstellungen der Bürgschaften für den Wohnungsbau zum Jahresende 2024 betragen 7 Mio. € und waren damit um 1 Mio. € geringer als im Vorjahr. Zum 31. Dezember 2024 beliefen sich die Darlehensverpflichtungen der BAB auf 534 Mio. € und reduzierten

sich damit um 75 Mio. € im Vergleich zum Vorjahr. Die Haftungsübernahme für Eventualverbindlichkeiten der BAB aus Bürgschaften und Gewährleistungen betrug 134 Mio. €.

- 117 Das Finanzressort berichtete bis zum Geschäftsjahr 2020 im Anhang des Geschäftsberichts unter den sonstigen Angaben über die Haftungsverhältnisse aus Bürgschaften und zu Finanzanlagen mit negativem Eigenkapital. Hierzu stellte es doppisch als verbleibendes Haftungsrisiko den Bürgschaftsbestand abzüglich der gebildeten Rückstellungen dar.
- 118 Für das Geschäftsjahr 2024 legte das Finanzressort wie im Vorjahr nur einen verkürzten doppischen Jahresabschluss für das Land Bremen ohne Anhang vor (Tz. 54). Anders als in der Berichterstattung bis 2020 wurden darin Risiken aus Haftungsverhältnissen und Finanzanlagen mit negativem Eigenkapital doppisch nicht ausgewiesen. Kameral wurden die Eventualverbindlichkeiten systemgerecht nicht benannt.

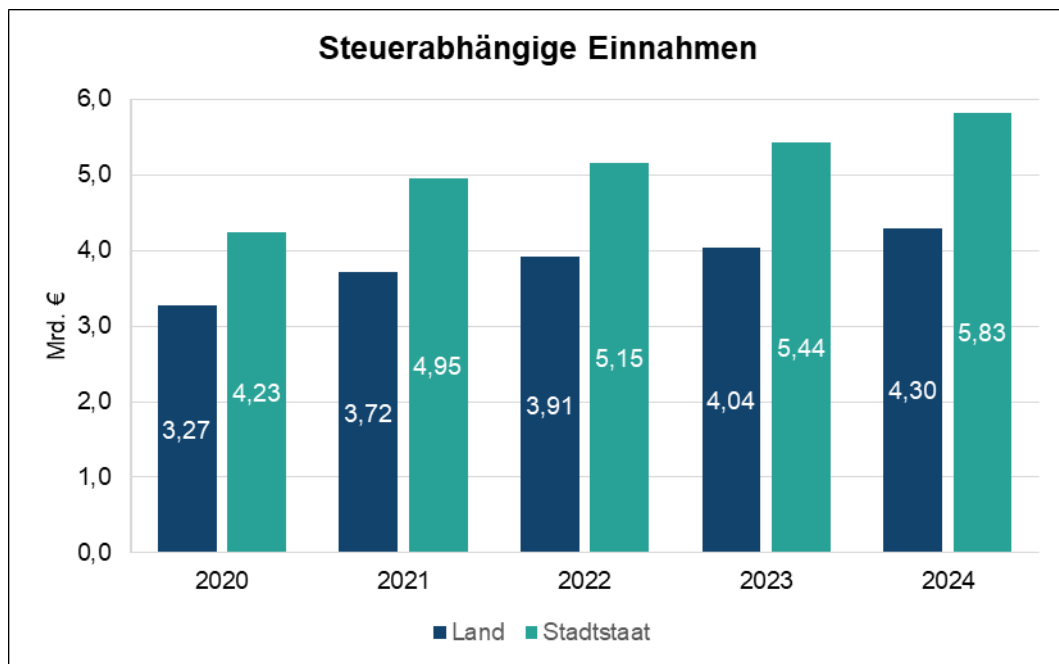
5 Haushaltsentwicklung

5.1 Kameral und doppische Buchung

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

5.2 Steuern und steuerähnliche Erträge sowie Sanierungshilfen

- 121 Steuerabhängige Einnahmen beziehungsweise Erträge sind die wesentliche Einnahmequelle des Landes. Kameral setzten sich die Einnahmen im Jahr 2024 aus den Steuern und den allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen zusammen. Doppisch wird unterteilt in Steuern und steuerähnliche Erträge sowie in Erträge aus Finanzausgleichsbeziehungen, Zuweisungen und Zuschüssen.
- 122 Die folgende Grafik zeigt die kameral erfassten steuerabhängigen Einnahmen des Landes und des Stadtstaats für die Jahre 2020 bis 2024.



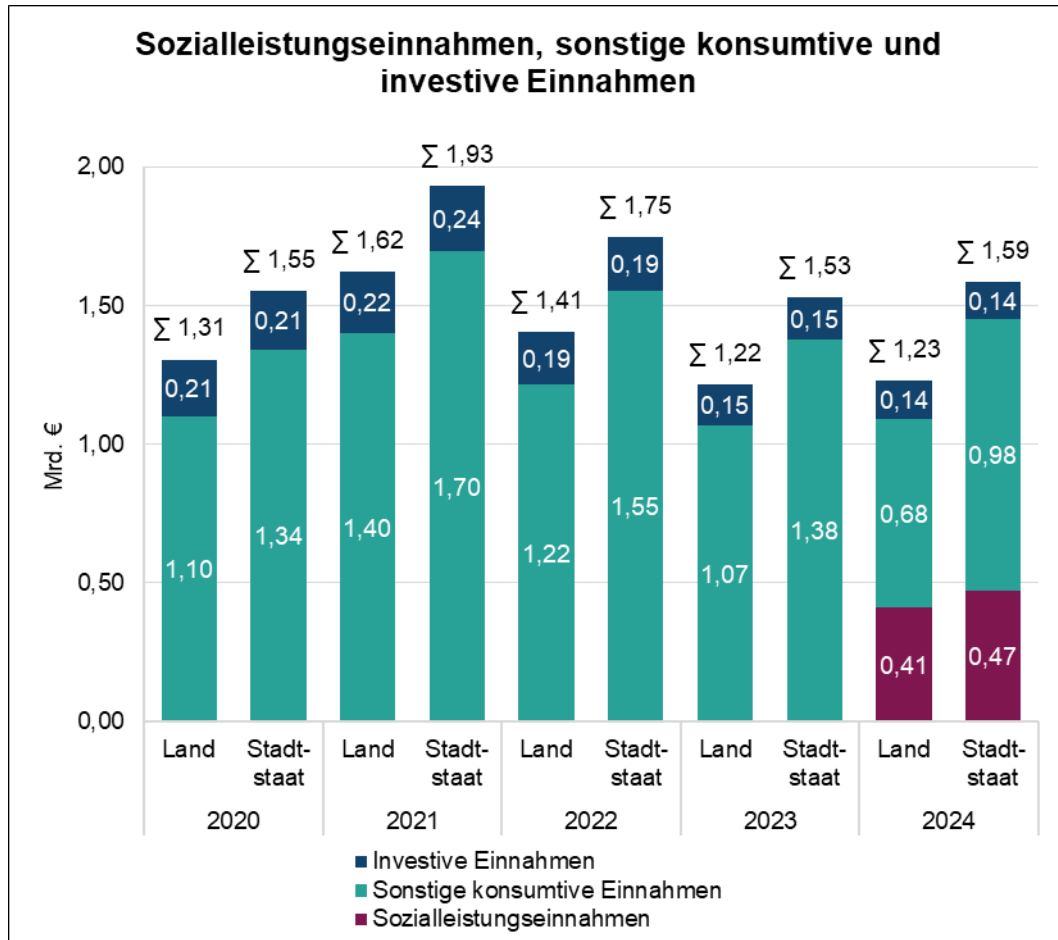
- 123 Die steuerabhängigen Einnahmen des Landes erhöhten sich 2024 gegenüber dem Vorjahr um 0,26 Mrd. € auf 4,3 Mrd. €. Dies entsprach einer Steigerung von 6,3 %. Die steuerabhängigen Einnahmen des Stadtstaats für 2024 betragen 5,83 Mrd. €. Gegenüber dem Vorjahr erhöhten sie sich um 0,39 Mrd. € und damit um 7,2 %. Daneben erhielt Bremen die Sanierungshilfen in Höhe von 0,4 Mrd. € nach dem Sanierungshilfengesetz und der dazugehörigen Verwaltungsvereinbarung.
- 124 Die Summe der doppisch erfassten Erträge aus Steuern und steuerähnlichen Erträgen sowie Finanzausgleichsbeziehungen betrug im Jahr 2024 für das Land 4,65 Mrd. €. Anders als im kameralen Ausweis waren darin auch die Sanierungshilfen enthalten.

5.3 Sonstige konsumtive und investive Einnahmen sowie Erträge

- 125 Zusätzlich zu den steuerabhängigen Einnahmen erzielt das Land noch eine Vielzahl weiterer Einnahmen, beispielsweise Kostenerstattungen des Bundes, Einnahmen aus Gebühren und Bußgeldern sowie aus Vermögensveräußerungen. Auch bei diesen Einnahmearten kann es systembedingt, beispielsweise aufgrund unterschiedlicher zeitlicher Zuordnung, zu abweichenden Ergebnissen in der kameralen und der doppischen Rechnungslegung kommen. Doppisch werden neben Erträgen aus Zuweisungen und Zuschüssen auch Erträge aus Verwaltungstätigkeit, Umsatzerlöse und sonstige Erträge erfasst, zum Beispiel aus der Auflösung von Sonderposten oder Rückstellungen. Kameral

werden die vorgenannten Positionen als Einnahmen gebucht mit Ausnahme von Positionen, die ertragswirksam aufgelöst werden müssen.

- 126 Die folgende Grafik zeigt die kamerale Entwicklung der sonstigen konsumtiven und investiven Einnahmen des Landes und des Stadtstaats Bremen für die Jahre 2020 bis 2024. Erstmals im Jahr 2024 wurden die Sozialleistungseinnahmen getrennt von den sonstigen konsumtiven Einnahmen ausgewiesen.



- 127 Die Sozialleistungs- sowie sonstigen konsumtiven Einnahmen und die investiven Einnahmen des Landes Bremen für 2024 betragen 1,23 Mrd. €. Sie stiegen gegenüber dem Vorjahr leicht um insgesamt 0,01 Mrd. €. Für den Stadtstaat lagen die saldierten Einnahmen 2024 bei 1,59 Mrd. € und im Vorjahr noch bei 1,53 Mrd. €.

- 128 Doppisch beliefen sich im Jahr 2024 die Erträge aus Zuweisungen, Zuschüssen sowie Verwaltungstätigkeit und die Umsatzerlöse sowie die sonstigen Erträge für das Land auf 1,17 Mrd. €.

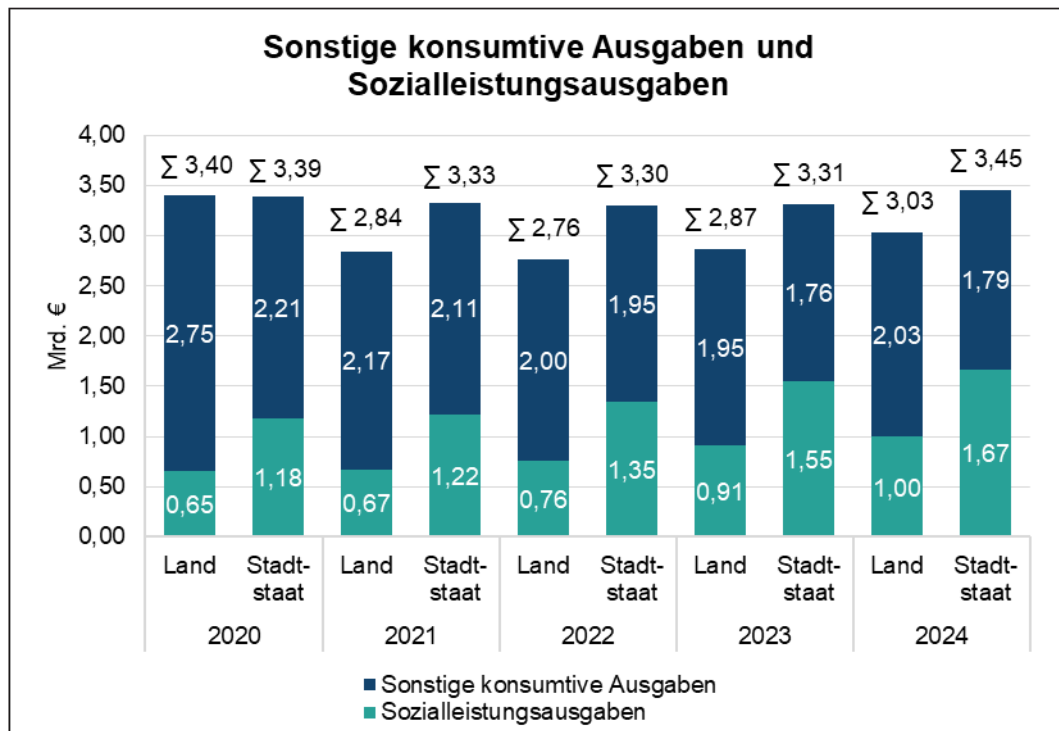


5.4 Personalausgaben und Personalaufwand

- 129 Kameral und doppisch weichen die Personalausgaben beziehungsweise der Personalaufwand deutlich voneinander ab. In der Kameralistik wird der Versorgungsanspruch, den Beamt:innen während ihrer aktiven Phase erwerben, nicht berücksichtigt. Doppisch wird dieser Anspruch in Form von Rückstellungen erfasst. Dazu wird berechnet, wie hoch die zum 31. Dezember des jeweiligen Jahres zurückzulegende Summe sein müsste, um künftig die Ansprüche bedienen zu können. Die saldierten Zu- und Abgänge gegenüber dem Vorjahr werden als Personalaufwand ausgewiesen.
- 130 Im Jahr 2024 betragen die kameralen Personalausgaben des Landes für aktiv Beschäftigte und Versorgungsempfangende 0,93 Mrd. €. Dabei wurden Personalkostenzuschüsse beispielsweise an Hochschulen gesondert ausgewiesen. Sie beliefen sich 2024 auf 1,25 Mrd. €. Für den Stadtstaat lagen die kameralen Personalausgaben des Jahres 2024 bei 2,38 Mrd. €. Daneben wurden für Personalkostenzuschüsse 0,88 Mrd. € ausgegeben. Doppisch betrug der Personalaufwand für das Land 1,23 Mrd. €. Darin enthalten war die Zuführung zur Rückstellung für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen von 0,32 Mrd. € (Tz. 93). Personalkostenzuschüsse wurden doppisch bei den Aufwendungen für Zuweisungen und Zuschüsse erfasst.

5.5 Weitere konsumtive Ausgaben sowie Aufwendungen

- 131 Kameral werden bei den weiteren konsumtiven Ausgaben die Sozialausgaben gesondert ausgewiesen. Alle darüber hinausgehenden konsumtiven Ausgaben werden als sonstige konsumtive Ausgaben in einer Summe dargestellt. Doppisch wird differenziert nach Aufwendungen für Verwaltungstätigkeit, Sozialleistungen, Personalaufwand, Abschreibungen, Aufwendungen für Zuweisungen und Zuschüsse sowie nach sonstigen Aufwendungen.
- 132 Die folgende Grafik zeigt in kameraler Darstellung die sonstigen konsumtiven Ausgaben sowie die Sozialleistungsausgaben des Landes für die Jahre 2020 bis 2024. Diese Ausgaben werden denen des Stadtstaats gegenübergestellt.



- 133 Kameral wurden sonstige konsumtive Ausgaben des Landes im Jahr 2024 mit 2,03 Mrd. € und Ausgaben für Sozialleistungen mit 1 Mrd. € erfasst. Gegenüber dem Vorjahr erhöhten sich die sonstigen konsumtiven Ausgaben um insgesamt 0,08 Mrd. €. Im Jahr 2021 hatten sich die abgebildeten konsumtiven Ausgaben verringert, weil Personalkostenzuschüsse seitdem gesondert ausgewiesen werden. Die Sozialleistungsausgaben des Landes erhöhten sich im Jahr 2024 um 0,09 Mrd. €. Im Stadtstaat beliefen sich die sonstigen konsumtiven Ausgaben 2024 auf 1,79 Mrd. € und damit auf 0,03 Mrd. € mehr als im Vorjahr. Die Ausgaben für Sozialleistungen erhöhten sich 2024 von 1,55 Mrd. € im Vorjahr um 0,12 Mrd. € auf 1,67 Mrd. €. Insgesamt sind die Ausgaben für den Stadtstaat 2024 gegenüber dem Vorjahr leicht gestiegen.
- 134 Für das Land betragen 2024 doppisch die Aufwendungen für Verwaltungstätigkeit 2,67 Mrd. €, die Abschreibungen 0,11 Mrd. €, die Aufwendungen für Zuweisungen und Zuschüsse 2,19 Mrd. € sowie die sonstigen Aufwendungen 0,15 Mrd. €.

5.6 Zinsausgaben und Finanzergebnis

- 135 Kameral sind Zinszahlungen Bestandteil der Verwaltungsausgaben, während sie sich doppisch nicht im Verwaltungsergebnis, sondern im Finanzergebnis auswirken. Der Haushaltsplan kann durch Haushaltsvermerke zulassen, dass kameral Einnahmen aus Zinssicherungsgeschäften bei den Zinsausgaben abgezogen werden. Nach der Schuldübernahme für die Stadtgemeinden



Bremen und Bremerhaven im Jahr 2020, die zu einem Anstieg der Zinsausgaben beim Land führte, gingen die Zinsausgaben in den Folgejahren aufgrund des gefallen Zinsniveaus kontinuierlich zurück. Im Jahr 2024 betragen die Zinszahlungen des Landes 0,5 Mrd. € und lagen damit um 0,01 Mrd. € unter denen des Stadtstaats von 0,51 Mrd. €.

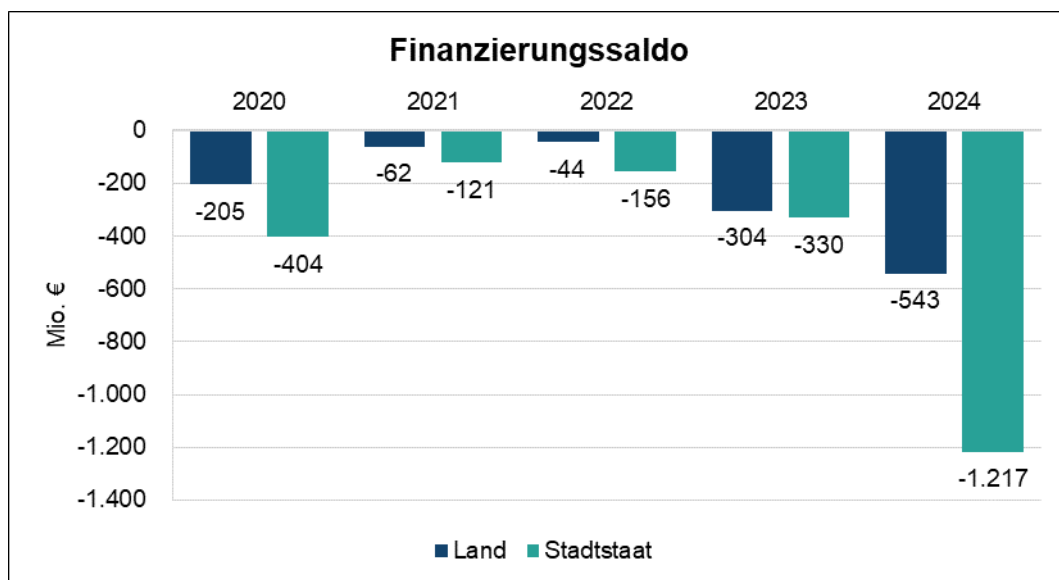
- 136 Ein anderes Bild zeigt sich in der Doppik beim Finanzergebnis, das sich aus Erträgen aus Beteiligungen, Erträgen aus anderen Wertpapieren sowie Ausleihungen, sonstigen Zinsen und ähnlichen Erträgen, Abschreibungen auf Finanzanlagen sowie Zinsen und ähnlichen Aufwendungen zusammensetzt. Für das Jahr 2024 betrug das Finanzergebnis -0,37 Mrd. €, wobei Finanzerträgen von 0,31 Mrd. € Finanzaufwendungen von 0,68 Mrd. € gegenüberstanden.

5.7 Investitionen

- 137 Investitionen sind kameral wie doppisch im Wesentlichen nach gleichen Maßstäben zu behandeln. Kameral werden sie ausschließlich als Ausgaben dargestellt. Doppisch sind die Investitionen im Anlage- sowie Umlaufvermögen und damit in der Vermögensrechnung auszuweisen. Der weit überwiegende Teil der kameralen Investitionen ist doppisch dem Anlagevermögen zuzurechnen. Im Umlaufvermögen werden lediglich Ausgaben für kurzfristige Maßnahmen erfasst, die mit Mittelbindungen von weniger als einem Jahr einhergehen. Solche kurzfristigen Bindungen stellen jedoch die Ausnahme dar.
- 138 Kameral wurden Investitionsausgaben des Landes für das Jahr 2024 mit 769,98 Mio. € gebucht. Für den Stadtstaat waren Investitionen von 1,81 Mrd. € ausgewiesen, die um 930,67 Mio. € höher lagen als im Vorjahr. Die Steigerung gegenüber dem Vorjahr ist insbesondere auf Eigenkapitalzuführungen der Stadtgemeinde Bremen von 600 Mio. € in zwei neu gegründete Gesellschaften zurückzuführen.
- 139 Doppisch wurden im Jahr 2024 bei den ausgewiesenen Investitionen Anlagenzugänge von 528,1 Mio. € für das Land erfasst. Dem standen insbesondere Anlagenabgänge im Bereich der Finanzanlagen von 7,78 Mio. € und geleistete Anzahlungen auf Sachanlagen von 0,74 Mio. € gegenüber. Die Abschreibungen betragen insgesamt 113,54 Mio. €.
- 140 Damit wurden für das Land doppisch Investitionen in Höhe von 528,1 Mio. € ausgewiesen, kameral jedoch deutlich höhere investive Ausgaben von 769,98 Mio. €. Die Abweichung von 241,88 Mio. € bei den erfassten Investitionsausgaben deutet darauf hin, dass die Buchungsgrundsätze der Kameralistik sowie der Doppik weiterhin nicht vollständig eingehalten wurden (Jahresbericht 2025 - Land, Tz. 130).

5.8 Haushaltsabschluss

- 141 Kameral ergibt die Differenz zwischen den bereinigten Einnahmen und den bereinigten Ausgaben den Finanzierungssaldo. Die folgende Grafik zeigt die Entwicklung des Saldos der bereinigten Einnahmen und Ausgaben des Landes sowie des Stadtstaats für die Jahre 2020 bis 2024.



- 142 Der Finanzierungssaldo des Jahres 2024 betrug für das Land Bremen -0,54 Mrd. € und für den Stadtstaat -1,22 Mrd. €. Gegenüber dem Vorjahr verschlechterte er sich für das Land um 0,24 Mrd. € sowie für den Stadtstaat um 0,9 Mrd. € und damit erheblich (Tz. 138).
- 143 Für das Jahr 2024 betrug das Verwaltungsergebnis des Landes doppisch -0,53 Mrd. €. Erträgen von 5,82 Mrd. € standen Aufwendungen von 6,35 Mrd. € gegenüber. Gegenüber dem Vorjahr ging der Verlust um 4,79 Mrd. € zurück, insbesondere aufgrund geringerer Zuführungen zu den Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen.

5.9 Gesamtergebnis

- 144 Das in der Doppik dargestellte Gesamtergebnis setzt sich im Wesentlichen aus dem Verwaltungsergebnis, bestehend aus Verwaltungserträgen und Verwaltungsaufwendungen, sowie dem Finanzergebnis zusammen. Wie in den Vorjahren ergab sich für das Land auch 2024 als Gesamtergebnis ein Jahresfehlbetrag. Er belief sich auf 0,9 Mrd. € und setzte sich insbesondere aus dem Verwaltungsergebnis mit -0,53 Mrd. € und dem Finanzergebnis mit -0,37 Mrd. € zusammen.



6 Haushaltssanierung

6.1 Strukturelle Nettokreditaufnahme

6.1.1 Ermittlung und Tilgungsverpflichtung

- 145 Nach der in Artikel 131a der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen verankerten Schuldenbremse mit ihren Ausführungsbestimmungen in der Landeshaushaltsordnung war es in den Haushaltsjahren 2020 bis 2024 nur ausnahmsweise und unter engen Voraussetzungen gestattet, im Saldo neue Kredite aufzunehmen. Grundsätzlich waren die Haushalte ohne Einnahmen aus Krediten zur Finanzierung von Ausgaben auszugleichen. Dem war entsprochen, wenn die strukturelle Nettokreditaufnahme Null oder negativ war.
- 146 Für die Berechnung der strukturellen Nettokreditaufnahme wird zunächst die Nettokreditaufnahme ermittelt, die sich unter anderem aus dem Saldo der bereinigten Einnahmen und Ausgaben sowie den Rücklagenbewegungen ergibt. Anschließend sind noch finanzielle Transaktionen und die Konjunkturkomponente zu berücksichtigen.
- 147 Zu den ausnahmsweise erlaubten Kreditaufnahmen zählen Kredite, die unter bestimmten weiteren Voraussetzungen der Bewältigung einer Naturkatastrophe oder außergewöhnlichen Notsituation dienen. Bei der Ermittlung der strukturellen Nettokreditaufnahme zur Prüfung der Einhaltung der Schuldenbremse und der Verpflichtungen aus dem Sanierungshilfengesetz sowie der zugehörigen Verwaltungsvereinbarung werden Notlagekredite nicht einbezogen.
- 148 Für das Haushaltsjahr 2024 hat die Bürgerschaft (Landtag) eine Notsituation festgestellt und diese im Haushaltsgesetz mit verschiedenen Krisenelementen - namentlich der Klimakrise, der Energiekrise und den Auswirkungen des Ukraine-Kriegs sowie der Nachsorge der Corona-Pandemie - begründet. Auf dieser Grundlage war die Aufnahme von Notlagenkrediten bis zur Höhe von 716 Mio. € vorgesehen. Der StGH hat hierzu im Jahr 2025 entschieden (Tz. 96), dass der Haushaltsgesetzgeber die Feststellung der Notsituation auf die angeführten Krisenelemente stützen durfte. Es sei aber versäumt worden, den sachlichen Veranlassungszusammenhang zwischen den Notlagen und den zu finanzierenden Maßnahmen sowie die erhebliche Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage als weitere Voraussetzungen einer notlagenbedingten Kreditaufnahme ausreichend darzulegen. Aus diesem Grunde hätten die Kreditaufnahmen den verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht genügt.
- 149 Die tatsächliche krisenbedingte Kreditaufnahme im Jahr 2024 betrug 635,13 Mio. €. Davon wurden Mittel in Höhe von 296,28 Mio. € einem

Treuhänder zur Kofinanzierung verschiedener Projekte zur klimaneutralen Transformation der bremischen Wirtschaft zugeführt (Tz. 111). Weil die Zuwendungsempfänger mehrere der geplanten Förderprojekte nicht weiterverfolgten, wurden im Nachtragshaushaltsgesetz 2025 Rückzahlungen des Treuhänders in Höhe von 276,73 Mio. € veranschlagt. Diese Mittel wurden ebenso wie andere Notlagenmittel in Höhe von 15,02 Mio. € für Sondertilgungen im Haushaltsjahr 2025 vorgesehen.

- 150 Die Stadtverordnetenversammlung Bremerhaven hat eine Notsituation wegen der Auswirkungen und Nachsorge der Corona-Pandemie festgestellt. Auf dieser Grundlage war für die Stadtgemeinde Bremerhaven die Aufnahme von Notlagenkrediten bis zur Höhe von insgesamt 30,3 Mio. € für die Finanzierung von pandemiebedingten Maßnahmen vorgesehen.
- 151 Um die vom Stabilitätsrat veröffentlichten Daten zur strukturellen Nettokreditaufnahme des Stadtstaates mit denen für die Gebietskörperschaft Land vergleichen zu können, sind nachfolgend auch die Daten der Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven dargestellt. Die Ergebnisse für den Stadtstaat Bremen lassen sich allerdings nicht aus der Summe der sich für die drei Gebietskörperschaften jeweils ergebenden Haushaltsdaten ableiten, weil die Bereinigungsbeträge zwischen den Gebietskörperschaften nicht ausgewiesen werden.



Strukturelle Nettokreditaufnahme nach Haushaltsabschluss 2024, in Mio. €				
	Land	Stadt- gemeinde Bremen	Stadt- gemeinde Bremer- haven	Stadt- staat
Bereinigte Einnahmen	5.929	4.158	926	7.814
Bereinigte Ausgaben	6.473	4.733	1.024	9.031
Saldo haushaltstechnische Verrechnungen	0	0	0	0
Finanzierungssaldo	-543	-575	-98	-1.217
Rücklagenbewegungen	37	66	31	135
Nettokreditaufnahme	506	509	37*	1.052
Finanzielle Transaktionen	-20	-668	-20	-707
Konjunkturkomponente	69	158	13	240
Strukturelle Nettokreditaufnahme (Normalsituation)	555	0	30	585
Notlagenkredite (Klima, Energie, Ukraine)	-591	0	0	-591
Notlagenkredite (Corona-Pandemie)	-44	0	-30	-75
Sondertilgung Notlagenkredite (Corona-Pandemie)	0	0	0	0
Strukturelle Nettokreditaufnahme (Notsituation)	-80	0	0	-80

* Ohne Fehlbetrag von 29,99 Mio. € in Bremerhaven

- 152 Nach den für das Haushaltsjahr 2024 veröffentlichten Abschlussunterlagen betrug die strukturelle Nettokreditaufnahme des Stadtstaates Bremen - 80 Mio. €. Danach wurde das Jahr mit einem strukturellen Überschuss abgeschlossen und die Verpflichtung aus der Sanierungshilfenvereinbarung als eingehalten angesehen, pro Jahr durchschnittlich 80 Mio. € zu tilgen (Tz. 97). Rechnerisch ist dies daraus abzuleiten, dass finanzielle Transaktionen von 707 Mio. € ausgewiesen waren, aufgrund der Konjunkturkomponente Kredite in Höhe von 240 Mio. € getilgt werden mussten und notlagenbedingt Kredite in Höhe von insgesamt 665 Mio. € aufgenommen wurden.
- 153 Bremerhaven hatte für das Jahr 2024 einen Fehlbetrag von 29,99 Mio. € zu verzeichnen, der allerdings bei der Berechnung der strukturellen Nettokreditaufnahme durch das Finanzressort nicht einfluss. Der Fehlbetrag entstand, weil die Einnahmen nicht ausreichten, um die Ausgaben zu decken. Er wurde in das Haushaltsjahr 2025 vorgetragen. In der Haushaltssatzung für das Jahr

2025 sieht Bremerhaven nun eine „Technische Ausgleichsposition“ in Höhe von 40 Mio. € vor, die voraussichtlich erneut zu einem Fehlbetrag führen wird. Durch die in der jeweiligen strukturellen Nettokreditaufnahme der Jahre 2024 und 2025 nicht berücksichtigten Fehlbeträge wird nicht nur die Transparenz hinsichtlich des tatsächlichen Ausgleichs von Einnahmen und Ausgaben gemindert. Vielmehr besteht auch auf Stadtstaatenebene das Risiko, die Verpflichtungen aus der Sanierungsvereinbarung nicht einhalten zu können. Der Rechnungshof fordert das Finanzressort auf, künftig sicherzustellen, dass Haushalte keine Fehlbeträge ausweisen, auch um den Erhalt der Sanierungshilfen in Höhe von 400 Mio. € jährlich nicht zu gefährden.

- 154 In den Jahren 2021 bis 2024 beliefen sich pandemiebedingte Notlagenkredite des Stadtstaats auf insgesamt 2,34 Mrd. €. Davon wurden in diesem Zeitraum 0,43 Mrd. € getilgt, sodass die Belastung Ende 2024 noch 1,91 Mrd. € betrug. Die aufgrund der Notsituation „Klima- und Energiekrise sowie Auswirkungen des Ukraine-Kriegs“ beanspruchten Kredite umfassten im Jahr 2024 weitere 0,59 Mrd. €. Mit den im Vorjahr in Höhe von 0,3 Mrd. € dafür ebenfalls in Anspruch genommenen Krediten erhöhte sich der Betrag auf 0,89 Mrd. €. Damit belief sich der Gesamtbetrag der bestehenden Notlagenkredite auf 2,8 Mrd. €. Nach den von Bürgerschaft (Landtag), Stadtbürgerschaft und Stadtverordnetenversammlung jeweils beschlossenen Tilgungsplänen sind die Notlagenkredite innerhalb von 30 Jahren, beginnend ab dem Jahr 2028, zurückzuzahlen.

6.1.2 Änderung der grundgesetzlichen Schuldenbremse

- 155 Im März 2025 wurden die Voraussetzungen zur Einhaltung der Schuldenbremse in Artikel 109 Absatz 3 Grundgesetz geändert. Danach entsprechen die Länder dem Grundsatz, die Haushalte ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen, wenn die Gesamtheit der Länder eine Netto-Neuverschuldung von höchstens 0,35 % des deutschen Bruttoinlandsprodukts einhält. Die Aufteilung der für die Gesamtheit der Länder zulässigen Kreditaufnahme auf die einzelnen Länder wird durch das Strukturkomponente-für-Länder-Gesetz geregelt. Die Bürgerschaft hat die zur Umsetzung der bundesgesetzlichen Regelungen erforderlichen bremischen Ausführungsgesetze im Dezember 2025 beschlossen.
- 156 Der nach der Aufteilung auf Bremen entfallende Anteil an der aufgrund der Grundgesetzänderung zusätzlich zulässigen Kreditaufnahme belief sich für das Jahr 2025 auf 148,7 Mio. €. Die vom Land aufgenommenen Mittel wurden nach § 5 Absatz 3 Finanzaufweisungsgesetz anteilig an die Stadtgemeinden weitergegeben. Zur Umsetzung haben das Land und die Stadtgemeinde Bremen durch entsprechende Nachtragshaushaltsgesetze die notwendigen haushaltsrechtlichen Ermächtigungen geschaffen.



6.1.3 Finanzielle Transaktionen

- 157 Finanzielle Transaktionen sind in § 18a LHO aufgeführte Ausgaben mit denen ein Vermögenszugang und Einnahmen mit denen ein Vermögensabgang korrespondiert. Erfasst sind Ausgaben für den Erwerb von Beteiligungen, für Tilgungen an den öffentlichen Bereich und für Darlehensvergaben sowie Einnahmen aus der Veräußerung von Beteiligungen, aus der Kreditaufnahme beim öffentlichen Bereich und aus Darlehensrückflüssen, jeweils nach Maßgabe des Gruppierungsplans. Die Ausgaben und Einnahmen der jeweiligen Gebietskörperschaft werden bei der Ermittlung der strukturellen Nettokreditaufnahme um die finanziellen Transaktionen bereinigt. Denn zum Beispiel bei einer Ausgabe durch Darlehensvergabe entsteht in gleicher Höhe ein Vermögenszugang in Form des Rückzahlungsanspruchs. Demgegenüber führt eine Einnahme durch Rückzahlung vergebener Darlehen zu einem Vermögensabgang aufgrund der Verringerung der Darlehensforderung. Es handelt sich insoweit um vermögensneutrale Vorgänge.
- 158 Für das Jahr 2024 werden für den Stadtstaat finanzielle Transaktionen von im Saldo 707 Mio. € ausgewiesen. Auch wenn diese Ausgaben bei der Ermittlung der strukturellen Nettokreditaufnahme nicht berücksichtigt werden, lösen sie im Kernhaushalt Zinsausgaben aus und belasten die Haushalte der Folgejahre nachhaltig.
- 159 Den größten Anteil an den ausgewiesenen finanziellen Transaktionen hatte die Stadtgemeinde Bremen mit 668 Mio. €. Darin enthalten waren 600 Mio. € Eigenkapitalzuführungen von je 300 Mio. € an die neu gegründeten Gesellschaften Bildungsbau Bremen GmbH & Co. KG und BRESTADT GmbH (Tz. 138). Zwar ist die formale Einordnung als finanzielle Transaktion gemäß § 18a Absatz 2 LHO nach Maßgabe des Gruppierungsplans vorzunehmen, bei Eigenkapitalzuführungen muss jedoch zusätzlich ein wertmäßiger Erhalt des eingebrachten Kapitals prognostiziert werden, um die Vermögensneutralität zu gewährleisten. Dies ist dann der Fall, wenn das von der Gesellschaft verfolgte Geschäftsmodell nicht auf den Verzehr von Eigenkapital, sondern auf das Erwirtschaften von Erträgen angelegt ist. Den jeweils zuständigen Ressorts obliegt die Verpflichtung, in den einzelnen Gesellschaften durch eine sorgfältige Prüfung der vorgesehenen Projekte und durch Vereinbarung marktüblicher Entgelte dauerhaft zumindest ausgeglichene Jahresergebnisse sicherzustellen.
- 160 Für das Land werden Auszahlungen von BAföG-Darlehen in Höhe von 21 Mio. € als finanzielle Transaktion ausgewiesen. In seinem letzten Jahresbericht hat der Rechnungshof dargelegt (Jahresbericht 2025 - Land, ab Tz. 143), dass es sich bei den ausgereichten BAföG-Darlehen nicht um Darlehen des Landes

Bremen handelt. Eine Zuordnung anhand der Gruppierungsvorschrift führt zu dem finanziell nicht nachvollziehbaren Ergebnis, dass die Darlehen als finanzielle Transaktionen ausgewiesen werden, obwohl beim Land dem Vermögensabgang kein Vermögenszugang gegenübersteht. Er hatte deshalb gefordert, diese Auszahlungen zukünftig nicht mehr als finanzielle Transaktionen zu berücksichtigen. Das Finanzressort hatte mitgeteilt, zur nächsten Haushaltsaufstellung 2026/2027 zu beobachten und zu prüfen, inwieweit die aktuelle Buchungspraxis weiterhin angemessen sei. Es räumt nunmehr zwar ein, dass die aktuelle Verbuchung zu einem finanziell nicht nachvollziehbaren Ergebnis führt. Das Finanzressort sieht sich allerdings derzeit nicht in der Lage, von einer Berücksichtigung als finanzielle Transaktion abzusehen, weil es an den Gruppierungsplan gebunden sei. Auch der Eckwertebeschluss 2026/2027 des Senats enthält keine Ausführungen zu Änderungen bei dem Ausweis von BAföG-Darlehen als finanzielle Transaktion.

- 161 Der Rechnungshof wiederholt seine Forderung, die BAföG-Darlehen zukünftig nicht mehr als finanzielle Transaktion auszuweisen. Unabhängig von der Buchung nach dem Gruppierungsplan sind die BAföG-Darlehen bei der Berechnung der finanziellen Transaktionen nicht zu berücksichtigen, weil es aufgrund der Vorgaben zur Schuldenbremse maßgeblich darauf ankommt, ob einer Ausgabe tatsächlich ein Vermögenszugang gegenübersteht. Das Finanzressort hat mitgeteilt, mit der Umstellung auf die Doppik als führendes Buchungssystem im Jahr 2027 könnten sich Möglichkeiten ergeben, den Sachverhalt besser abzubilden. Eine nachvollziehbarere Abbildung des Sachverhalts unter Orientierung am Gruppierungsplan werde für die Zukunft weiterhin angestrebt.

6.2 Haushaltsüberwachung

6.2.1 Kennziffern des Stabilitätsrats

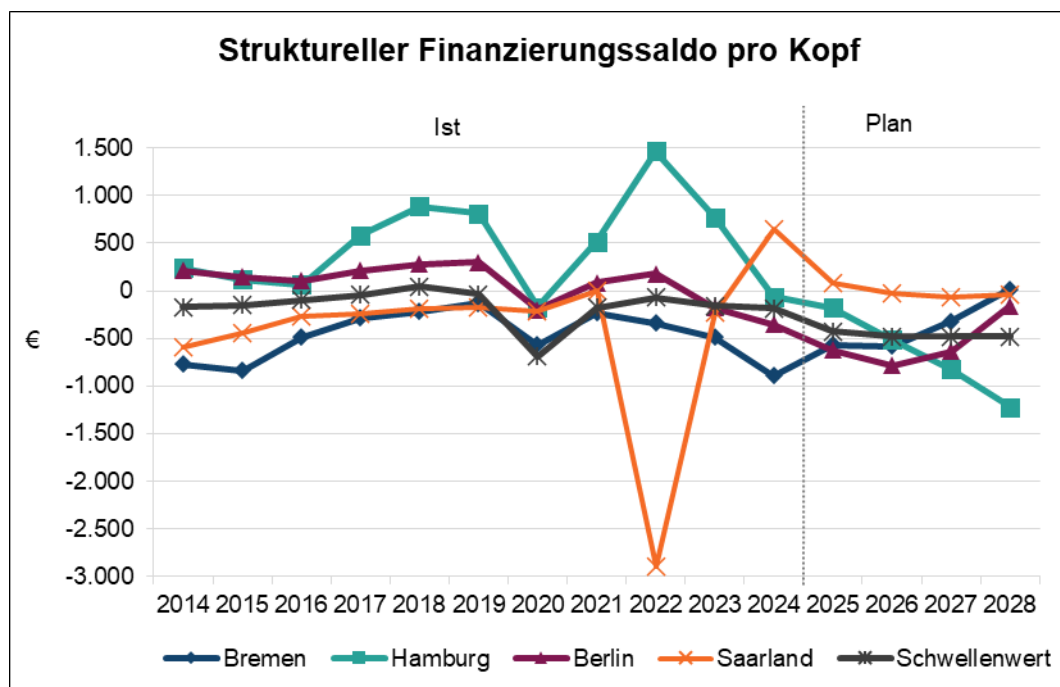
- 162 Der Stabilitätsrat hat die Aufgabe, auf drohende Haushaltsnotlagen im Bund und in den Ländern hinzuweisen sowie nach Feststellung einer drohenden Haushaltsnotlage ein Sanierungsprogramm mit der betreffenden Gebietskörperschaft zu vereinbaren. Grundlagen für diese Haushaltsüberwachung sind die jährlichen Berichte des Bundes und der Länder. Darin werden die Werte der vom Stabilitätsrat festgelegten Kennziffern zur Haushaltslage und zur Finanzplanung abgebildet. Die Berichte enthalten zusätzlich eine Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung. Bremen meldete seine Zahlen mit dem Stabilitätsbericht 2025 zur Haushaltslage gemäß § 3 Absatz 2 Stabilitätsratsgesetz. Die Auswirkungen der bremischen Nachtragshaushaltsgesetze 2025, insbesondere die Rückzahlungen des Treuhänders in Höhe von 276,73 Mio. €, die weiteren Sondertilgungen aus Notlagenmitteln in Höhe von

15,02 Mio. € (Tz. 149) und die Neuverschuldung nach der Grundgesetzänderung von 148,7 Mio. € (Tz. 156) sind darin noch nicht berücksichtigt. Die nachfolgenden Grafiken zeigen die Entwicklung der für den Stabilitätsrat maßgeblichen Kennziffernwerte verschiedener Länder auf der Grundlage der jeweiligen Berichte. Neben den Werten für die Stadtstaaten wurden auch die Werte für das Saarland in die Darstellung aufgenommen, weil das Saarland wie Bremen Sanierungshilfen erhält.

- 163 Der Stabilitätsrat überwacht die Haushalte anhand der Kennziffern struktureller Finanzierungssaldo pro Kopf, Kreditfinanzierungsquote, Zins-Steuer-Quote und Schuldenstand pro Kopf. Für die einzelnen Kennziffern veröffentlicht er jährlich Schwellenwerte und zieht sie als Maßstab für seine Beurteilung heran, ob beim Bund oder in einem Land eine Haushaltsnotlage droht.

6.2.2 Struktureller Finanzierungssaldo pro Kopf

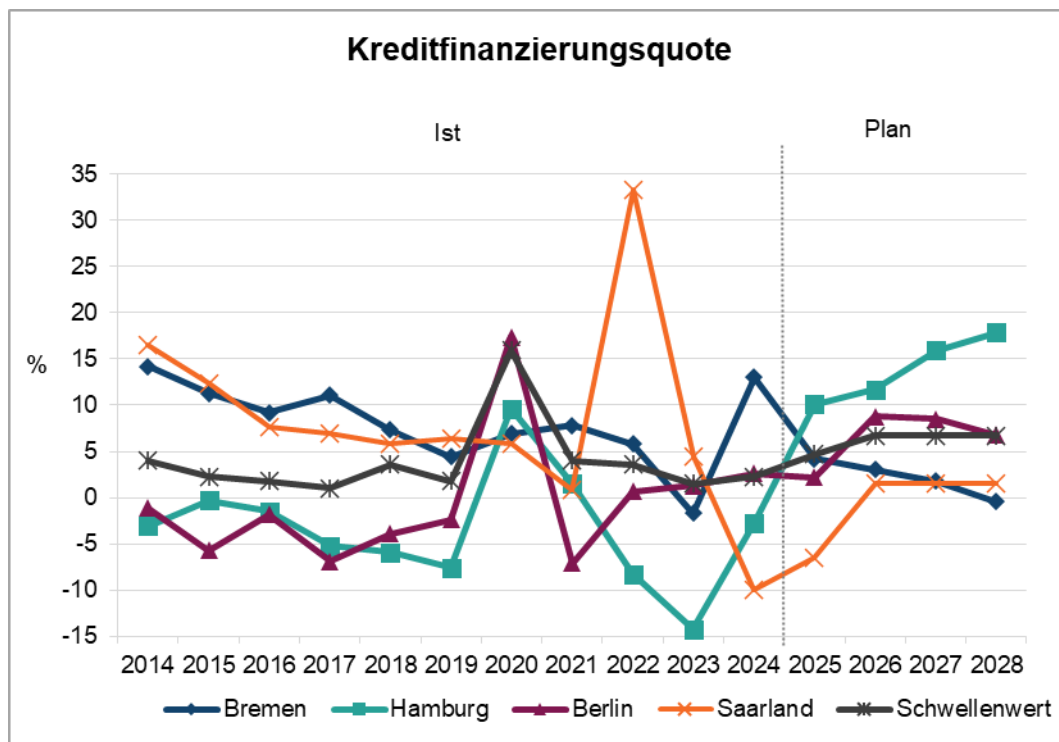
- 164 Der strukturelle Finanzierungssaldo pro Kopf ist eine der Kennziffern zur Beurteilung der Lage der öffentlichen Haushalte. Die Kennziffer ist auf die Kopfzahl bezogen, um die Salden der Länder miteinander vergleichen zu können. Zur Bewertung wird ein Schwellenwert gebildet.
- 165 Die folgende Grafik zeigt neben dem jährlichen Schwellenwert die strukturellen Finanzierungssalden pro Kopf für die Stadtstaaten und das Saarland für die Jahre 2014 bis 2028 auf Grundlage der abgeschlossenen Haushalte sowie der Haushalts- und Finanzplanungen.



- 166 Nachdem Bremen im Jahr 2014 noch einen deutlich unter dem Schwellenwert liegenden Finanzierungssaldo pro Kopf zu verzeichnen hatte, konnte dieser Abstand bis zum Jahr 2019 fast vollständig geschlossen werden. In den Jahren 2020 und 2021 befand sich der Finanzierungssaldo jeweils etwa auf Höhe des Schwellenwerts, bis er in den Jahren 2022 bis 2024 wieder deutlicher unter dem Schwellenwert lag. Das Saarland befand sich 2019 ungefähr gleichauf mit Bremen, wies für die Haushalte 2020 und 2021 jedoch erheblich bessere Finanzierungssalden als Bremen aus. Nachdem der Finanzierungssaldo des Saarlands im Jahr 2022 aufgrund eines Sondervermögens mit einem Ausgabevolumen von insgesamt 3 Mrd. € weit unter dem Schwellenwert lag, näherte es sich diesem im Jahr 2023 wieder an. Die Werte für die Stadtstaaten Berlin und Hamburg waren im Zeitraum 2014 bis 2022 stets und manchmal sogar deutlich höher als der Schwellenwert. Für Hamburg traf dieses auch für die Jahre 2023 und 2024 zu. Ab dem Jahr 2025 prognostiziert allein das Saarland durchgehend Finanzierungssalden über dem Schwellenwert. Hamburg weist für den Zeitraum 2022 bis 2028 eine stetige Verschlechterung des Finanzierungssaldos von 1.468 € auf -1.224 € aus.
- 167 Für den Planungszeitraum weist Bremen unter den Schwellenwerten liegende Finanzierungssalden von -566 € im Jahr 2025 und -581 € im Jahr 2026 aus. Ab dem Jahr 2027 soll der bremische Wert von -319 € den Schwellenwert von -479 € wieder überschreiten und im Jahr 2028 ein positiver Finanzierungssaldo von 17 € erreicht werden.

6.2.3 Kreditfinanzierungsquote

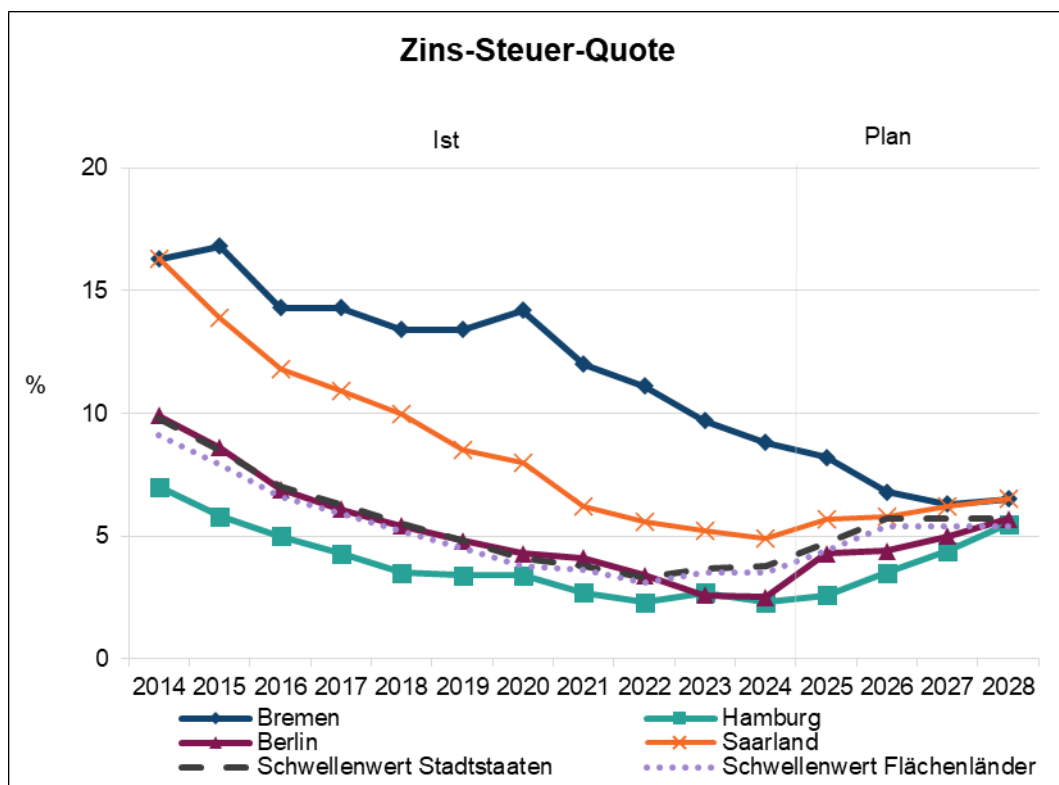
- 168 Die Kreditfinanzierungsquote zeigt, welchen Anteil die Kredite an der Finanzierung der Ausgaben haben. Dabei wird auf die bereinigten Ausgaben abgestellt, also insbesondere die Kreditfinanzierung von Tilgungen (Umschuldungen) nicht eingerechnet. Auch hier wird zur Bewertung ein Schwellenwert gebildet.
- 169 Die folgende Grafik zeigt neben dem jährlichen Schwellenwert die Kreditfinanzierungsquoten der Stadtstaaten Bremen, Hamburg und Berlin sowie des Flächenlands Saarland auf Grundlage der abgeschlossenen Haushalte sowie der Haushalts- und Finanzplanungen für die Jahre 2014 bis 2028.



- 170 Die Neuverschuldung Bremens ging in der Zeit von 2014 bis 2019 deutlich zurück. Infolgedessen sank die Kreditfinanzierungsquote. Nachdem Bremen im Jahr 2014 noch 14,2 % seiner Ausgaben durch Kredite finanziert hatte, wies es im Jahr 2019 nur noch 4,4 % als Kreditfinanzierungsquote aus. Der Schwellenwert sank im gleichen Zeitraum von 4 % auf 1,8 %. Aufgrund der konjunktur- beziehungsweise pandemiebedingten Kreditaufnahmen stieg die Quote Bremens im Jahr 2020 auf 6,9 %, unterschritt aber dennoch den einmalig stark erhöhten Schwellenwert von 15,9 %. In den Jahren 2021 und 2022 lag Bremen mit 7,8 % beziehungsweise 5,8 % über den Schwellenwerten von 4 % beziehungsweise 3,6 %, bis es im Jahr 2023 mit -1,7 % den Schwellenwert von 1,5 % wieder unterschritt und ohne eine Neuverschuldung auskam. Im Jahr 2024 lag Bremen mit einer Kreditfinanzierungsquote von 13 % wieder deutlich über dem Schwellenwert von 2,3 %. Berlin und Hamburg benötigten von 2014 an jeweils bis zum Jahr 2019 keine Kredite für die Finanzierung der Ausgaben. Dies änderte sich im Jahr 2020, in dem Hamburg und Berlin Kreditfinanzierungsquoten von 9,6 % beziehungsweise 17,4 % aufwies. Berlin lag damit über dem Schwellenwert von 15,9 %. Die mit 33,3 % höchste Kreditfinanzierungsquote der abgeschlossenen Haushalte verzeichnete das Saarland durch die Einrichtung des Sondervermögens 2022. Von den genannten Ländern planen nur Bremen und das Saarland, ab dem Jahr 2025 den Schwellenwert durchgängig einzuhalten.

6.2.4 Zins-Steuer-Quote

- 171 Die Zins-Steuer-Quote drückt das Verhältnis der Zinsausgaben zu den Steuereinnahmen aus. Zur Bewertung werden für Stadtstaaten und Flächenländer jeweils eigene Schwellenwerte gebildet.
- 172 Die folgende Grafik zeigt neben den jährlichen Schwellenwerten die Zins-Steuer-Quoten für die Stadtstaaten und das Saarland für die Jahre 2014 bis 2028 auf Grundlage der abgeschlossenen Haushalte sowie der Haushalts- und Finanzplanungen.

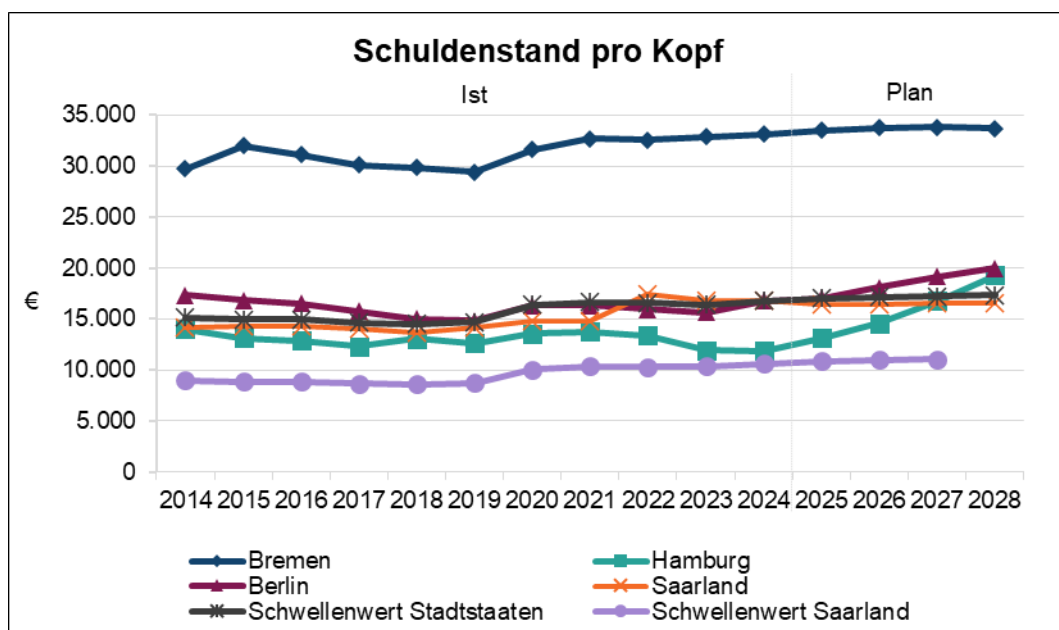


- 173 Für das Jahr 2014 hatten Bremen und das Saarland dem Stabilitätsrat eine Zins-Steuer-Quote von jeweils 16,3 % gemeldet. Etwa ein Sechstel der Steuereinnahmen war damals für Zinsausgaben benötigt worden. Seitdem bewegten sich die Zins-Steuer-Quoten wieder auf unterschiedlichen Ebenen. Während das Saarland die Quote bis zum Jahr 2024 kontinuierlich reduzierte, entwickelte sich die Bremer Kennziffer nicht stetig, war jedoch immer höher als die des Saarlands. Sie sank zwar im Jahr 2024 auf 8,8 %, betrug aber mehr als das Doppelte des maßgeblichen Schwellenwerts von 3,8 %. Die hohe Zins-Steuer-Quote verdeutlicht, dass Bremen im Vergleich zum Saarland, insbesondere aber auch im Vergleich zu den Stadtstaaten, nach wie vor einen erheblich höheren Teil der Einnahmen für Zinsen aufwenden muss. Während

Bremen im Jahr 2024 etwa jeden elften Euro seiner Steuereinnahmen für Zinsen aufwandte, betraf dies in Hamburg nur etwa jeden dreiundvierzigsten Euro. Das schränkt die finanziellen Gestaltungsmöglichkeiten Bremens nach wie vor deutlich ein. Im Planungszeitraum 2025 bis 2028 bewegen sich die Quoten der genannten Länder aufeinander zu und liegen 2028 mit einer Bandbreite von 5,5 % bis 6,5 % nah beieinander. Insgesamt ist deutlich erkennbar, dass diese Länder spätestens ab 2027 nicht mehr von einer sinkenden Zins-Steuer-Quote ausgehen.

6.2.5 Schuldenstand pro Kopf

- 174 Eine weitere Kennziffer ist der Schuldenstand pro Kopf. Er wird jeweils zum 31. Dezember eines Jahres betrachtet. Neben unterschiedlichen Schwellenwerten für Stadtstaaten und Flächenländer wird bei dieser Kennziffer für das Saarland ein eigener Schwellenwert gebildet.
- 175 Die folgende Grafik zeigt neben den jährlichen Schwellenwerten den Schuldenstand pro Kopf für die Stadtstaaten und das Saarland für die Jahre 2014 bis 2028 auf Grundlage der abgeschlossenen Haushalte sowie der Haushalts- und Finanzplanungen.



- 176 In den Jahren 2016 bis 2019 gelang es Bremen, den Schuldenstand pro Kopf zu reduzieren. Allerdings stieg er in den Folgejahren wieder so erheblich an, dass er 2024 mit 33.111 € einen neuen Höchststand erreichte. Der Schuldenstand pro Kopf lag in Bremen durchgehend erheblich über dem Schwellenwert und war im Vergleich mit den anderen Stadtstaaten im Jahr 2024 fast doppelt so

hoch. Das Saarland verzeichnete einen Anstieg des Schuldenstands pro Kopf von 14.840 € im Jahr 2021 auf 16.823 € im Jahr 2024, lag damit aber weiterhin deutlich unter den Werten Bremens. Demgegenüber konnten Hamburg seit 2014 und Berlin von 2020 bis 2023 den Schwellenwert jeweils einhalten. Insbesondere für Hamburg ist in den Jahren 2025 bis 2028 ein erwarteter starker Anstieg des Schuldenstands pro Kopf zu erkennen. Nach den gemeldeten Planungsdaten soll Bremens Schuldenstand pro Kopf nach einem weiteren Anstieg auf 33.851 € im Jahr 2027 erst ab dem Jahr 2028 wieder leicht sinken.

6.2.6 Drohende Haushaltsnotlage

- 177 Nachdem Bremen die Konsolidierungsphase im Jahr 2019 erfolgreich hatte abschließen können und im Jahr 2020 Kredite überwiegend aus konjunkturellen Gründen aufnehmen musste, um einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen, kamen im Zeitraum 2021 bis 2024 notlagenbedingte Kreditaufnahmen in erheblicher Höhe hinzu. Nicht nur aufgrund des damit gestiegenen Schuldenstands stellt sich die Finanzsituation Bremens - insbesondere gemessen an den Kennziffern des Stabilitätsrats - zunehmend problematischer dar. Die hohen Schulden Bremens belasten die Haushaltssituation seit Jahren stetig und sind mit großen Risiken für die Zukunft behaftet.
- 178 Mit Beschluss vom 16. Dezember 2022 stellte der Stabilitätsrat für die Freie Hansestadt Bremen eine drohende Haushaltsnotlage fest und leitete in der Folge das gesetzlich vorgesehene Sanierungsverfahren ein. Zudem empfahl der Stabilitätsrat Bremen nachdrücklich, alle Anstrengungen zu unternehmen, etwaige notsituationsbedingte Kreditaufnahmen auf ein Minimum zu begrenzen.
- 179 Am 5. Dezember 2024 hat Bremen mit dem Stabilitätsrat eine Sanierungsvereinbarung für den Zeitraum 2025 bis 2027 mit dem Ziel geschlossen, dass die fortlaufende Haushaltsüberwachung nicht mehr auf eine drohende Haushaltsnotlage hinweist. Hierfür sollen bis zum Ende des Zeitraums der Finanzierungssaldo je Kopf auf mindestens 0 € angehoben und die Kreditfinanzierungsquote mindestens auf 0 % zurückgeführt werden. Das dazu aufgelegte Sanierungsprogramm sieht dafür verschiedene Maßnahmen zur Kostenreduzierung und -dämpfung sowie zur Einnahmensteigerung vor.
- 180 Am 30. September 2025 legte Bremen dem Stabilitätsrat fristgerecht einen Bericht zur Umsetzung des Sanierungsprogramms 2025 bis 2027 vor. Die Auswirkungen des Nachtragshaushalts 2025 sind darin noch nicht enthalten (Tz. 162). Nach dem Bericht wird der für die Kennziffern Finanzierungssaldo und Kreditfinanzierungssaldo vereinbarte Sanierungspfad im Haushaltsjahr 2025 eingehalten. In den Jahren 2026 und 2027 sei zwar vorgesehen, dass sich die Werte



der zwei Kennziffern weiter verbessern, der Sanierungspfad werde aber nicht mehr eingehalten. Grund dafür sei die Änderung der zulässigen Kreditaufnahmegrenze (Tz. 156), die bisher im Sanierungsprogramm nicht berücksichtigt worden sei. Der Senat erkenne deshalb die Notwendigkeit, die Auswirkungen auf das Sanierungsprogramm zu erörtern. Er sei sich bewusst, dass die Nutzung des zulässigen Kreditspielraums nicht zu einem Nachlassen der Konsolidierungsbemühungen führen dürfe.

- 181 Der Stabilitätsrat stellte daraufhin fest, dass der vereinbarte Sanierungspfad bis zum Ende der Programmlaufzeit verfehlt werde. Er ersuche Bremen, Möglichkeiten der verstärkten Haushaltssanierung weiterhin engagiert zu eruieren und zu ergreifen. Eine Modifizierung der Sanierungsvereinbarung komme für den Stabilitätsrat nur in Betracht, wenn die Erreichung des Ziels einer nachhaltigen Unauffälligkeit der Kennziffern zum Ende des Sanierungsprogramms nicht beeinträchtigt werde. Er forderte Bremen auf, dem Evaluationsausschuss bis Ende März 2026 einen Vorschlag für ein angepasstes Sanierungsprogramm und eine entsprechende Anpassung der Sanierungsvereinbarung vorzulegen.
- 182 Die Entwicklung der vom Stabilitätsrat herangezogenen Kennziffernwerte, die Feststellung einer drohenden Haushaltsnotlage und die Verfehlung des Sanierungspfads zeigen ebenso wie die steigenden Tilgungs- und Zinslasten einige der vielen Herausforderungen, vor denen Bremen bei der Aufstellung der kommenden Haushalte steht. Die aus Artikel 109 Absatz 3 Grundgesetz als zulässig hergeleitete strukturelle Nettokreditaufnahmemöglichkeit sollte deshalb restriktiv und nur für zusätzliche Investitionen sowie nachweislich nachhaltig wirkende Maßnahmen genutzt werden. Sie darf nicht dazu führen, dass die immer drängenderen strukturellen Konsolidierungserfordernisse in den Haushalten untergraben werden.



Personalhaushalt

In der Kernverwaltung und den Ausgliederungen erhöhten sich die Personalausgaben im Jahr 2024 gegenüber dem Vorjahr um 8,9 % auf 2,64 Mrd. €. Das Beschäftigungsvolumen stieg um 497 Vollzeitstellen.

In den Mehrheitsbeteiligungen erhöhte sich der Personalaufwand im Jahr 2024 gegenüber dem Vorjahr um 7,5 % auf 1,53 Mrd. €. Das Beschäftigungsvolumen stieg um 4 Vollzeitstellen.

1 Personaleinsatz in der bremischen Verwaltung

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

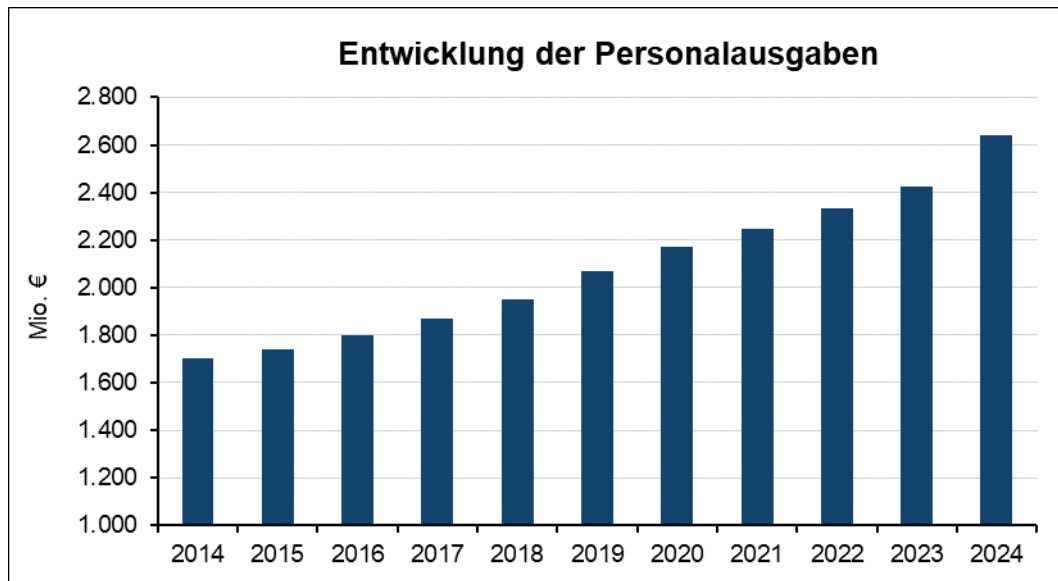
- der Kernverwaltung (Ressorts und Ämter, zum Beispiel Senatorin für Inneres und Sport, Amt für Straßen und Verkehr) und
- den Ausgliederungen. Hierzu gehören die Sonderhaushalte (zum Beispiel Hochschulen), die Eigenbetriebe sowie die Anstalten des öffentlichen Rechts und die Stiftungen (zum Beispiel KiTa Bremen, Die Bremer Stadtreinigung und Übersee-Museum).

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

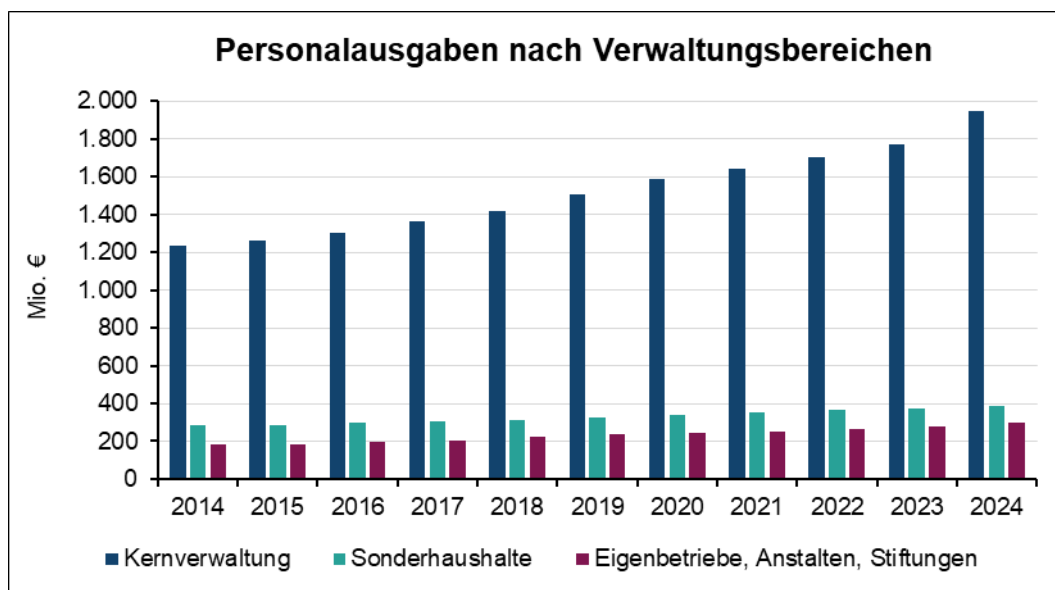
2 Personalausgaben in der Verwaltung

2.1 Bremische Verwaltung insgesamt

185 Die Personalausgaben der Verwaltung setzen sich hauptsächlich aus den Bezügen und Entgelten der Beschäftigten, den Versorgungsbezügen der Personen im Ruhestand und den Beihilfen zusammen. In der nachfolgenden Grafik ist dargestellt, wie sich die Personalausgaben von 2014 bis 2024 entwickelten.



- 186 Die Personalausgaben stiegen von 1,70 Mrd. € im Jahr 2014 auf 2,64 Mrd. € im Jahr 2024. Das entsprach einer Zunahme um 54,9 %. Im Jahr 2024 erhöhten sich die Personalausgaben gegenüber 2023 deutlich stärker als in den Vorjahren, nämlich um 8,9 %. Ausschlaggebend hierfür waren der weitere Anstieg des Beschäftigungsvolumens sowie höhere Personalkosten infolge von Tarifabschlüssen und angepassten Besoldungs- und Versorgungsbezügen. Zudem wurden im Jahr 2024 zusätzliche Zahlungen zur Sicherung der amtsangemessenen Alimentation sowie Sonderzahlungen zum Inflationsausgleich geleistet.
- 187 Die folgende Grafik zeigt die Entwicklung der Personalausgaben getrennt nach Kernverwaltung, Sonderhaushalten sowie Eigenbetrieben, Anstalten und Stiftungen.



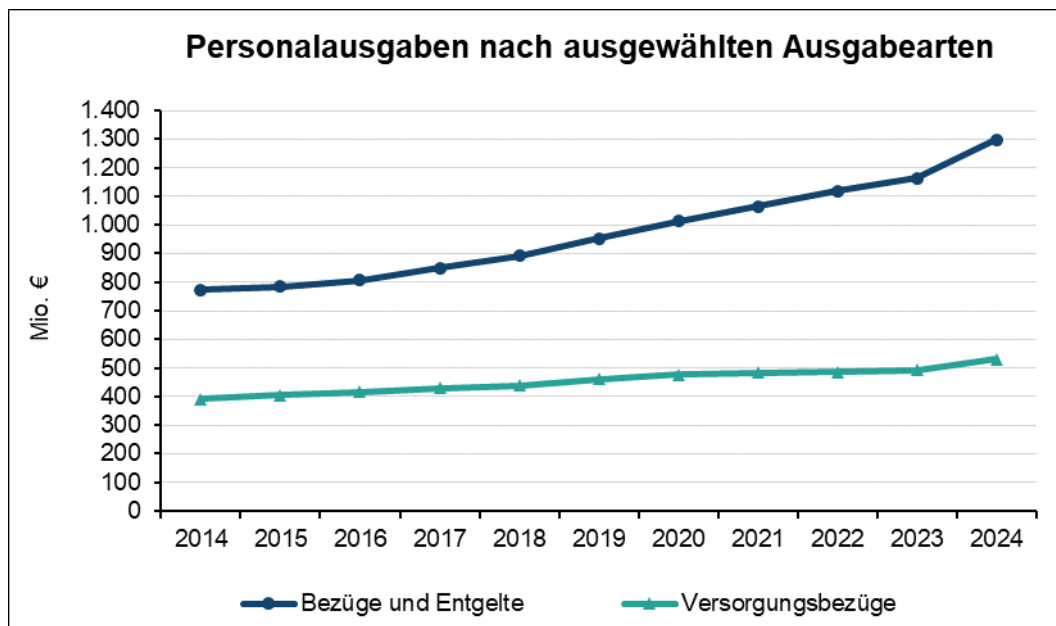
188 In der Kernverwaltung wuchsen die Personalausgaben von 1,24 Mrd. € im Jahr 2014 auf 1,95 Mrd. € im Jahr 2024 und damit um 57,6 %. Gegenüber dem Vorjahr erhöhten sie sich 2024 um 10,1 %.

189 In den Sonderhaushalten - das sind im Wesentlichen die Hochschulen - stiegen die Personalausgaben von 284,3 Mio. € im Jahr 2014 auf 389,0 Mio. € im Jahr 2024. Das entsprach einer Zunahme um 36,8 %. Im Vorjahresvergleich erhöhten sich die Personalausgaben 2024 um 4,5 %.

190 Die Personalausgaben der Eigenbetriebe, Anstalten und Stiftungen stiegen von 180,1 Mio. € im Jahr 2014 um 65,5 % auf 298,0 Mio. € im Jahr 2024. Sie erhöhten sich im Jahr 2024 gegenüber dem Vorjahr um 7,5 %.

2.2 Kernverwaltung

191 In der folgenden Grafik ist dargestellt, wie sich die Bezüge und Entgelte der Beschäftigten in der Kernverwaltung sowie die Versorgungsbezüge von 2014 bis 2024 entwickelten.



- 192 Die Ausgaben für die Bezüge und Entgelte der Beschäftigten bilden den größten Anteil der Personalausgaben. Sie erhöhten sich von 2014 bis 2024 um 525,8 Mio. € auf 1,30 Mrd. € und damit um 68,1 %. Von 2023 auf 2024 stiegen sie um 135,4 Mio. €, das entsprach 11,6 %.
- 193 Bei den Versorgungsbezügen wuchs das Ausgabenvolumen im Zeitraum von 2014 bis 2024 um 139,2 Mio. € auf 530,3 Mio. €, das heißt um 35,6 %. Im Jahr 2024 stiegen die Versorgungsbezüge gegenüber dem Vorjahr um 37,3 Mio. € und damit um 7,6 %.
- 194 Zu den Personalausgaben zählen auch die Ausgaben für Beihilfen und Unterstützungen, die von 2014 bis 2024 um 44,0 Mio. € und damit um 74,7 % zunahmen. Im Jahr 2024 erhöhten sich diese Ausgaben gegenüber dem Vorjahr um 5,6 % auf 102,8 Mio. €.

3 Personalaufwand in bremischen Mehrheitsbeteiligungen

- 195 Im öffentlichen Interesse liegende Aufgaben werden auch durch Unternehmen in privater Rechtsform mit bremischer Beteiligung erbracht. Das dort beschäftigte Personal wird je nach den Umständen anteilig oder vollständig aus selbst erwirtschafteten oder öffentlichen Mitteln bezahlt.
- 196 In den Gesellschaften, an denen Bremen mehrheitlich beteiligt ist, erhöhte sich der Personalaufwand von 920 Mio. € im Jahr 2014 auf 1,53 Mrd. € im Jahr 2024, also um 66,0 %. Von 2023 auf 2024 stieg er um 107 Mio. € und damit um 7,5 %. Der Personalaufwand in den Mehrheitsbeteiligungen entsprach



im Jahr 2024 damit 57,9 % der gesamten Personalausgaben der bremischen Verwaltung.

- 197 Der Jahresabschluss der Bremer Philharmoniker GmbH für das Jahr 2024 ist bislang von der Gesellschafterversammlung nicht festgestellt worden. Die im Jahresbericht dargestellten Daten können sich daher nachträglich ändern.

4 Beschäftigungsvolumen

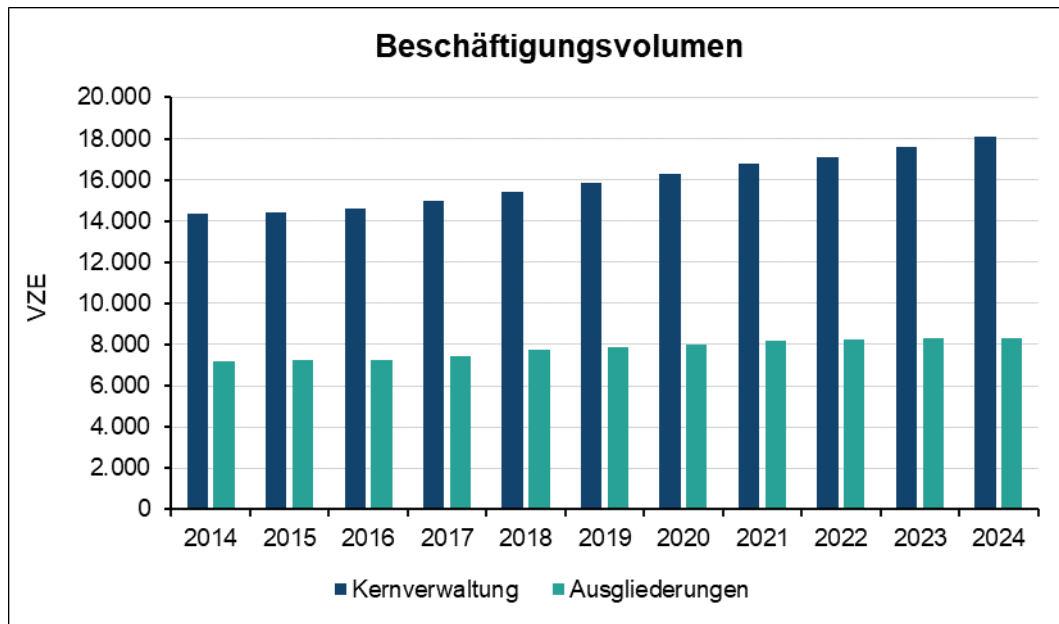
4.1 Kernverwaltung und Ausgliederungen

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

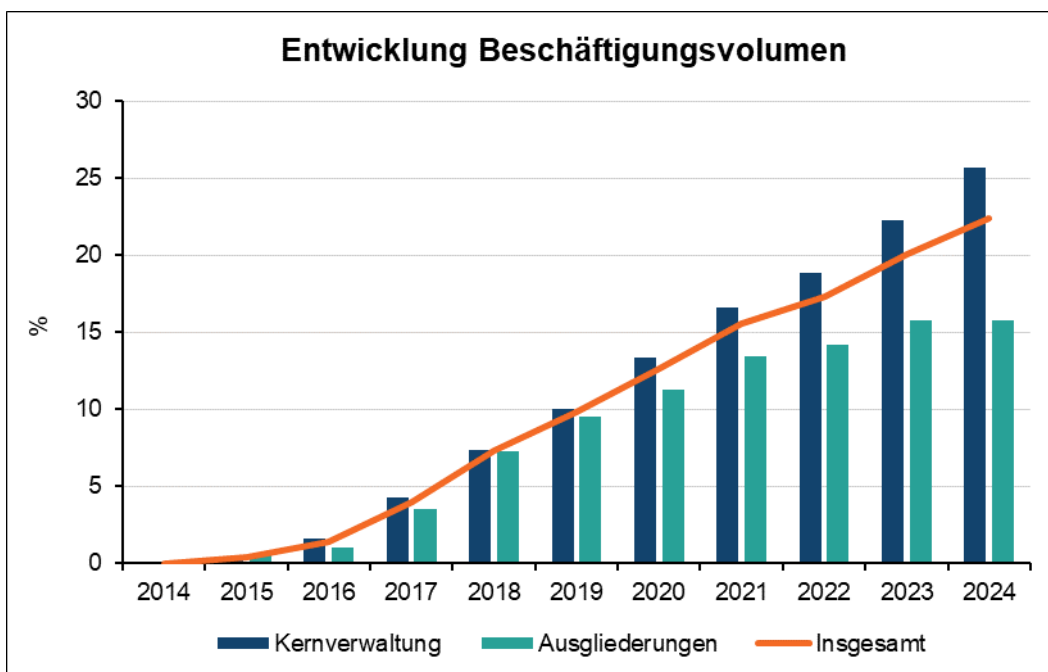
- die refinanzierten Beschäftigten,
- die über temporäre Personalmittel finanzierten Beschäftigten (zum Beispiel für Projekte) sowie
- die aus Flexibilisierungsmitteln finanzierten Beschäftigten (zum Beispiel um Arbeitsspitzen abzufedern).

Außerhalb der Kernverwaltung beschäftigt Bremen zudem in nicht geringer Zahl Personal in Ausgliederungen wie Eigenbetrieben, Anstalten, Stiftungen und Sonderhaushalten (Tz. 183).

- 199 Die nachstehende Grafik zeigt das Beschäftigungsvolumen in Vollzeiteinheiten (VZE) der Jahre 2014 bis 2024 in der Kernverwaltung und in den Ausgliederungen. Die Zahlen weichen von den in früheren Jahresberichten veröffentlichten Daten ab. Dies beruht auf einer rückwirkenden Bereinigung des Datenbestands durch den Senator für Finanzen (Finanzressort) im Zuge der Rückführung des Landesuntersuchungsamts in die Kernverwaltung.



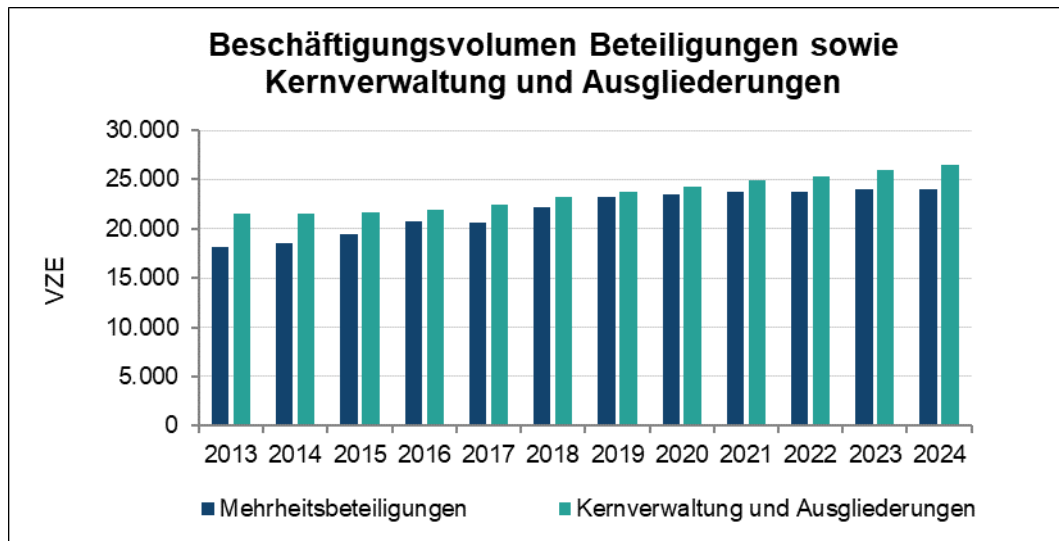
- 200 Das Beschäftigungsvolumen in der Kernverwaltung betrug 18.086 VZE im Jahr 2024. Gegenüber dem Vorjahr wuchs es in der Kernverwaltung damit um 498 VZE. Insgesamt erhöhte sich das Beschäftigungsvolumen in den letzten zehn Jahren um 3.703 VZE.
- 201 Im Bereich der Ausgliederungen wuchs das Beschäftigungsvolumen von 7.201 VZE im Jahr 2014 auf 8.335 VZE im Jahr 2024 und so um insgesamt 1.134 VZE in den vergangenen zehn Jahren.
- 202 Ausgehend von 21.585 VZE im Jahr 2014 stieg das Beschäftigungsvolumen in der Kernverwaltung sowie den Ausgliederungen auf insgesamt 26.421 VZE im Jahr 2024 und damit um 4.836 VZE. Gegenüber dem Vorjahr erhöhte es sich in beiden Bereichen zusammen um 497 VZE.
- 203 Die folgende Grafik zeigt die prozentuale Entwicklung des Beschäftigungsvolumens in den Jahren 2014 bis 2024.



- 204 Über die letzten zehn Jahre betrachtet wuchs das Beschäftigungsvolumen in der gesamten bremischen Verwaltung um 22,4 %. In der Kernverwaltung stieg das Beschäftigungsvolumen zwischen 2014 und 2024 um 25,7 %. Bei den Ausgliederungen erhöhte es sich um 15,7 %, was insbesondere am Zuwachs beim Eigenbetrieb KiTa-Bremen in den letzten zehn Jahren lag. Hier nahm das Beschäftigungsvolumen im Gesamtzeitraum um 385 VZE (26,5 %) zu.
- 205 Im Vergleich zum Vorjahr stieg das Beschäftigungsvolumen insgesamt um 1,9 %. In der Kernverwaltung wuchs es um 2,8 %, bei den Ausgliederungen blieb es auf dem Niveau des vorausgegangenen Jahres.

4.2 Mehrheitsbeteiligungen

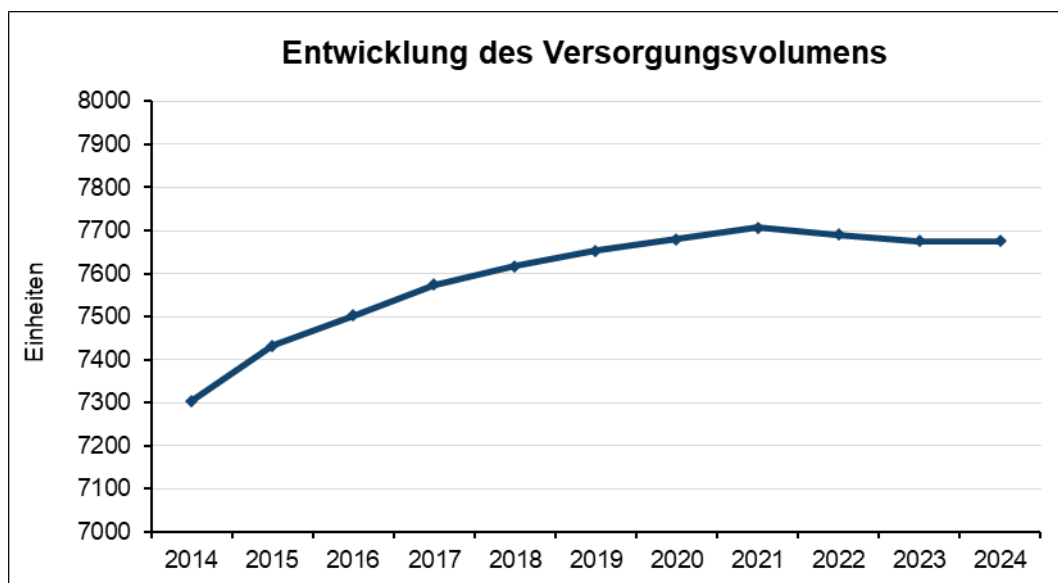
- 206 Das Beschäftigungsvolumen in den Mehrheitsbeteiligungen erhöhte sich seit dem Jahr 2014 von 18.571 VZE auf 23.959 VZE im Jahr 2024. Dies entsprach einem Anstieg von 29 %. Von 2023 auf 2024 wuchs das Beschäftigungsvolumen um 4 VZE und damit um 0,02 %. Auch hier sind die Daten für die Bremer Philharmoniker GmbH für das Jahr 2024 noch vorläufig (Tz. 197).
- 207 Die nachstehende Grafik zeigt für die Jahre 2014 bis 2024 die Entwicklung der Beschäftigungsvolumen in den Mehrheitsbeteiligungen sowie in der Kernverwaltung und den Ausgliederungen.



- 208 Im Jahr 2024 erreichte das Beschäftigungsvolumen der Mehrheitsbeteiligungen 90,7 % des Beschäftigungsvolumens von Kernverwaltung und Ausgliederungen zusammen. Im Jahr 2014 hatte das Verhältnis mit 86 % nur leicht darunter gelegen. In der Summe aus Kernverwaltung, Ausgliederungen und Mehrheitsbeteiligungen stieg das Beschäftigungsvolumen von 40.155 VZE im Jahr 2014 um 25,5 % auf 50.380 VZE im Jahr 2024.

5 Versorgungsvolumen

- 209 Das Versorgungsvolumen wird aus der Summe individueller Versorgungssätze (Einheiten) gebildet. Liegt der Versorgungssatz einer Person unter dem Versorgungshöchstsatz, so wird dies als Versorgungsfall nur anteilig gezählt. Die folgende Grafik zeigt, wie sich das Versorgungsvolumen zwischen 2014 und 2024 entwickelte.



- 210 Das Versorgungsvolumen blieb mit 7.675 Einheiten nahezu auf dem Niveau des Vorjahrs. Im Zehnjahreszeitraum von 2014 bis 2024 stieg das Versorgungsvolumen um 370 Einheiten, das entsprach ungefähr 5,1 %.

6 Senatskommission für Personalbedarfsermittlung und -planung

- 211 Auf Grundlage der Sanierungsvereinbarung mit dem Stabilitätsrat vom 5. Dezember 2024 soll der Personalbestand in der öffentlichen Verwaltung der Freien Hansestadt Bremen ab dem Jahr 2025 konstant gehalten werden. Hier-von ausgenommen sind die Bereiche Polizei, Justiz, Schule, KiTa und Steuer-verwaltung (Ausnahmebereiche). Zur Umsetzung der Sanierungsziele wurde eine Senatskommission für Personalbedarfsermittlung und -planung einge-setzt, um sicherzustellen, dass Entscheidungen über zusätzliche Personalbe-darfe nach gleichen Maßstäben getroffen werden.
- 212 Während in den ausgenommenen Bereichen ein Personalaufwuchs weiterhin möglich sein soll, ist für alle anderen Bereiche bis zum Jahr 2027 jeweils eine quotale Personaleinsparung von 1,45 % der VZE vorgesehen. Diese Einspa-rungen dienen zur Kompensation von unabweisbaren Mehrbedarfen in ein-zelnen Aufgabenbereichen. Für das Jahr 2025 belief sich das Umsteuerungs-kontingent auf 83,93 VZE. Aus diesem Kontingent wurden durch Beschlüsse der Senatskommission Stellen im Umfang von 80,2 VZE umverteilt. Das nicht verteilte Umsteuerungskontingent in Höhe von 3,73 VZE wurde ins Jahr 2026 übertragen.
- 213 Das Umsteuerungskontingent für das Jahr 2026 beläuft sich auf 86,75 VZE. Aus diesem Kontingent beschloss die Senatskommission bereits im Dezember 2025

die Umverteilung von 80,67 VZE. Sollten die Ressorts im Laufe des Jahres 2026 weitere Mehrbedarfe anmelden, stünden hierfür nur noch 6,08 VZE zur Verfügung.

- 214 Das Konzept zum Prozessablauf für Antrags- und Entscheidungsverfahren der Senatskommission legt fest, dass ressortseitige Anträge und Unterlagen für Personalmehrbedarfe zunächst beim Finanzressort einzureichen sind. Hierfür ist verpflichtend ein bereitgestelltes Antragsformular zu verwenden. Für alle eingebrachten Bedarfe gilt zudem, dass sie methodisch und inhaltlich nachvollziehbar im Rahmen einer Personalbemessung geprüft sein müssen. Zur Durchführung der Berechnungen wurden die Ressorts auf die jeweils aktuelle Fassung des Organisationshandbuchs des Bundes als Arbeitshilfe verwiesen. Das Finanzressort prüft und bewertet die Anträge der Ressorts und gibt eine Empfehlung ab. Auf dieser Grundlage berät die Senatskommission über die Personalmehrbedarfe und fasst die entsprechenden Beschlüsse.
- 215 Für die Mehrzahl der Anträge erfolgte keine methodisch fundierte Personalbemessung. Obwohl das Antragsformular die Frage nach der angewandten Methode der Personalbemessung enthielt, stützten sich die Ressorts im Jahr 2025 zur Begründung ihrer Mehrbedarfe überwiegend auf einfache Schätzungen, zum Beispiel in Bezug auf Fallmengenentwicklungen und Erfahrungswerte, ohne die zugrunde liegenden Aufgaben und Prozesse systematisch zu betrachten. Die Grundsätze für ein analytisches Vorgehen im Sinne des Organisationshandbuchs des Bundes wurden damit nicht umgesetzt. Hierfür wären etwa Aufgaben und Prozesse in sinnvolle Schritte zu untergliedern, sodass Arbeitsmengen und Bearbeitungszeiten nachvollziehbar und belastbar geschätzt werden können. In den Antragsformularen für das Jahr 2026 ist die Frage nach der angewandten Methode zur Personalbemessung nicht mehr enthalten.
- 216 Für die Ausnahmereiche (Tz. 211) wurde in den gesondert bereitgestellten Antragsformularen von vornherein auf die Abfrage zur angewendeten Methode der Personalbemessung verzichtet. Als Begründung genügte im Wesentlichen ein Verweis auf eine im Stadtstaatenvergleich geringere Personalausstattung in Bremen. Einzelne Ressortanträge zogen andere Grundlagen als Nachweis für Mehrbedarfe heran, etwa die Zuweisungsrichtlinie im Bildungsbereich oder die Ausbildungsplanung bei der Polizei. Zur Finanzierung von Mehrbedarfen wurden zusätzliche Mittel bereitgestellt, über deren Verteilung die Senatskommission gesondert entscheidet. Sie beliefen sich im Jahr 2025 auf 10 Mio. €, für 2026 und 2027 wurden jährlich 20 Mio. € eingeplant.
- 217 Das Finanzressort geht davon aus, dass diese Beträge nicht ausreichen werden, um die Bedarfe der Ausnahmereiche bis einschließlich 2027 abzudecken.



Die Senatskommission beschloss daher bereits im Jahr 2025, zur Finanzierung von zunächst 6 VZE für den Bereich Justiz auf das Umsteuerungskontingent der konstant zu haltenden Verwaltungsbereiche zurückzugreifen (Tz. 212). Nach Berechnungen des Finanzressorts ist im Jahr 2027 sogar eine Deckungslücke von rund 3,5 Mio. € zu erwarten, die ebenfalls durch Verwendung des Umsteuerungskontingents geschlossen werden soll. Das im Jahr 2027 zur Verfügung stehende Kontingent von voraussichtlich 81,31 VZE würde dadurch um überschlägig mehr als 50 VZE und damit um fast zwei Drittel reduziert.

- 218 Der Rechnungshof bemängelt, dass die festgelegten Prozess- und Verfahrensabläufe für die Verteilung von Mehrbedarfen in den nicht ausgenommenen Bereichen nur zum Teil eingehalten wurden. Obwohl das Antragsverfahren vorsieht, dass methodisch fundierte Personalbemessungen vorzulegen sind, kamen die Ressorts dem im Jahr 2025 nur in wenigen Einzelfällen nach. In den Anträgen für das Jahr 2026 fehlten Personalbemessungen sogar vollumfänglich, auch weil das Formular eine Frage danach nicht mehr vorsieht (Tz. 215). Eine Grundlage für die einheitliche Beurteilung von Mehrbedarfen ist damit nicht gegeben. Gerade wenn nicht alle Bedarfsanmeldungen erfüllt werden können, ist sicherzustellen, dass die Senatskommission Entscheidungen über Prioritäten anhand einheitlicher und nachvollziehbarer Bewertungsmaßstäbe trifft. Das Finanzressort wird aufgefordert, sich von den Ressorts bei der Anmeldung von Mehrbedarfen zukünftig stets eine methodisch fundierte Personalbedarfsermittlung nachweisen zu lassen. Dafür ist sicherzustellen, dass bereits im Antragsformular nach der angewandten Methode der Personalbemessung gefragt wird.
- 219 Der Rechnungshof erwartet, dass auch Entscheidungen über die Bedarfsanmeldungen der Ausnahmebereiche auf Grundlage von methodisch fundierten und aktuellen Personalbedarfsermittlungen getroffen werden. Der vom Finanzressort durchgeführte Stadtstaatenvergleich bildet lediglich die Personalausstattung der betrachteten Verwaltungen ab, jedoch nicht die für die Bedarfsbemessung maßgeblichen Unterschiede in Aufgabenzuschnitt, Prozessorganisation, Digitalisierungsgrad, Fallstrukturen und örtlichen Rahmenbedingungen. Da diese Faktoren zwischen den Stadtstaaten erheblich variieren können, kann ein solcher Vergleich lediglich als Orientierungsgröße dienen. Für belastbare Entscheidungen der Senatskommission ist vielmehr eine nachvollziehbare Darstellung von Aufgaben, Prozessen sowie Zeit- und Mengengerüsten erforderlich. Diese inhaltlichen Anforderungen werden durch die Zuweisungsrichtlinie im Bildungsbereich sowie die Ausbildungsplanung der Polizei nicht vollumfänglich erfüllt.



- 220 Der Rechnungshof gibt außerdem zu bedenken, dass die beabsichtigte Finanzierung von Personalmehrbedarfen in den Ausnahmereichen durch eine Verwendung des Umsteuerungskontingents erhebliche Risiken birgt. Wird das Kontingent zugunsten der Ausnahmereiche reduziert, stehen in den konstant zu haltenden Verwaltungsbereichen entsprechend weniger VZE zur Abdeckung eigener Mehrbedarfe zur Verfügung. Entsteht dort - etwa infolge von Aufgabenzuwächsen - zusätzlicher Personalbedarf, müsste dieser durch weitere personalwirtschaftliche Maßnahmen ausgeglichen werden, um das Sanierungsziel, den Personalbestand konstant zu halten, nicht zu gefährden.

Bau

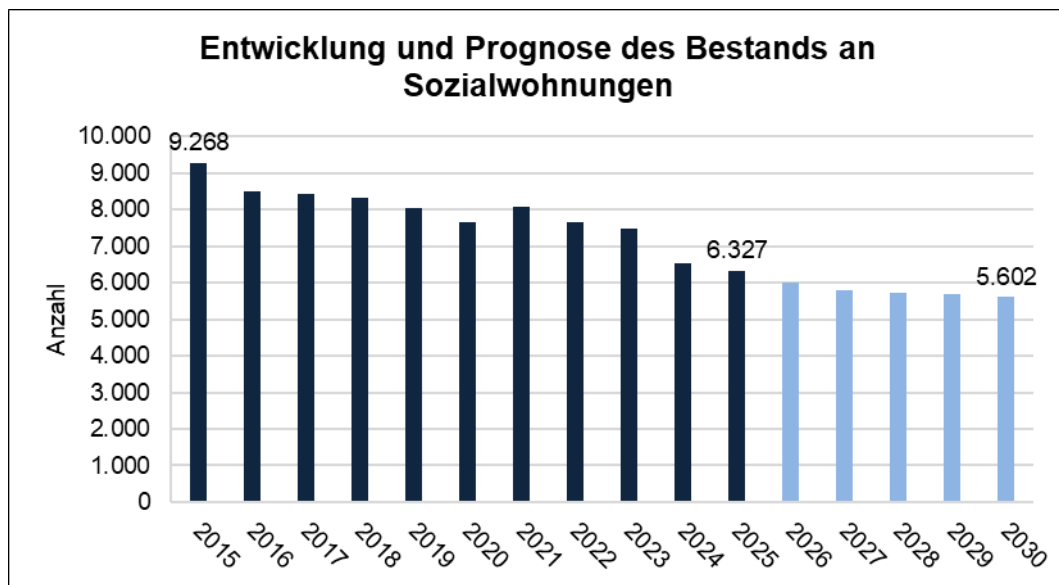
Förderung sozialen Wohnraums

Zuwendungsempfangende dürfen Sozialwohnungen nur an wohnberechtigte Haushalte vermieten. Das wird vom Bauressort bisher nicht ausreichend kontrolliert. So kann es Fehlbelegungen von Sozialwohnungen und damit einen zweckfremden sowie unwirtschaftlichen Einsatz von Fördermitteln nicht hinreichend vermeiden.

Bei der Übertragung von Aufgaben der Wohnraumförderung auf die Bremer Aufbau-Bank hat das Bauressort sicherzustellen, dass diese ihren Pflichten nachkommt und das Auftragsverhältnis wirtschaftlich ist.

1 Öffentlich geförderter Wohnraum

- 221 Die Bereitstellung von öffentlich gefördertem Wohnraum ist ein zentrales Instrument der Wohnungspolitik in Deutschland. Seit dem Inkrafttreten des dritten Gesetzes über die soziale Wohnraumförderung (WoFG) im Jahr 2001 sollen mit öffentlichen Mitteln insbesondere jene Haushalte unterstützt werden, die sich auf dem freien Wohnungsmarkt nicht angemessen mit Wohnraum versorgen können. Mit der Föderalismusreform im Jahr 2006 ging die Zuständigkeit für die Wohnraumförderung vom Bund auf die Länder über.
- 222 Haushalte weisen ihre Berechtigung zum Bezug einer öffentlich geförderten Wohnung durch einen Wohnberechtigungsschein nach. Die Voraussetzungen für dessen Erteilung bestehen im Wesentlichen darin, dass die Haushalte bestimmte Einkommensgrenzen nicht überschreiten und die Fläche der Wohnung in einem angemessenen Verhältnis zur Haushaltsgröße steht. In der Stadt Bremen erteilt die Senatorin für Bau, Mobilität und Stadtentwicklung (Bauressort) die Wohnberechtigungsscheine und überwacht den Bestand an Sozialwohnungen.
- 223 Die nachfolgende Grafik zeigt, wie sich der Bestand an Sozialwohnungen im Zeitraum von Anfang 2015 bis Anfang 2025 im Land Bremen entwickelte und welchen Bestand das Bauressort bis Anfang 2030 prognostiziert.



- 224 Im Zeitraum von 2015 bis 2025 sank der Bestand an Sozialwohnungen im Land Bremen um 32 % von 9.268 auf 6.327 Wohnungen. Bis 2030 rechnet das Ressort mit einem weiteren Rückgang auf 5.602 Sozialwohnungen, was gegenüber dem Jahr 2015 insgesamt zu einer Verringerung um 40 % führen würde.
- 225 Zugleich bearbeitete das Bauressort allein für die Stadt Bremen in den Jahren von 2021 bis 2024 insgesamt 15.226 Anträge auf Wohnberechtigungsscheine. Davon bewilligte es 14.899 - durchschnittlich also 3.725 Anträge pro Jahr.
- 226 Das Land Bremen und die Stadtgemeinden Bremen sowie Bremerhaven gewähren mittels Wohnraumförderungsprogrammen - sowohl aus eigenen Mitteln als auch aus Bundesmitteln - zinsgünstige Darlehen oder Zuschüsse für den Bau und die Modernisierung von Sozialwohnungen. Im Gegenzug verpflichten sich Zuwendungsempfänger - wie Wohnungsbaugesellschaften und Wohnungsgenossenschaften - zu langfristigen sozialen Zweckbindungen, zum Beispiel bei Neubauförderungen zwischen 30 und 60 Jahren. Sie haben danach den geförderten Wohnraum für einen bestimmten Zeitraum zu festgelegten Mietzinsen an wohnberechtigte Haushalte zu vermieten. Überdies gewähren das Land Bremen und die Stadtgemeinden Bremen sowie Bremerhaven Zuwendungsempfängern einmalige Zuschüsse, um soziale Zweckbindungen bei geeigneten Wohnungen anzukaufen oder bei bestehenden Sozialwohnungen zu verlängern. Die Bremer Aufbau-Bank GmbH (BAB) schließt Förderverträge mit den Zuwendungsempfängern und bewilligt ihnen die in den Wohnraumförderungsprogrammen vorgesehenen Mittel zur Schaffung und zum Erhalt von Sozialwohnungen.



2 Überwachung der zweckentsprechenden Nutzung

- 227 Juristische und natürliche Personen, die zu den Zwecken der sozialen Wohnraumförderung Zuwendungen erhalten haben, dürfen Sozialwohnungen ausschließlich an wohnberechtigte Haushalte vermieten. Ohne vorherige Genehmigung durch das Bauressort ist es diesen Zuwendungsempfängenden zudem untersagt, Sozialwohnungen leer stehen zu lassen, selbst zu bewohnen und zu anderen als Wohnzwecken zu nutzen oder umzubauen. Unter bestimmten Voraussetzungen kann das Bauressort Ausnahmen von den genannten Zweckbindungen genehmigen und hierfür Ausgleichszahlungen festsetzen.
- 228 Das Bauressort hat sicherzustellen, dass geförderte Wohnungen langfristig den vorgesehenen Zielgruppen zur Verfügung stehen. Um zu gewährleisten, dass Sozialwohnungen zweckentsprechend genutzt werden, hat das Bauressort zu überwachen, ob Zuwendungsempfänger neben den Zweckbindungen auch die Regelungen der jeweiligen Förderverträge einhalten. Ohne diese Kontrollen kann es zu Fehlbelegungen von Sozialwohnungen und zu einem zweckfremden sowie unwirtschaftlichen Einsatz von Fördermitteln kommen.
- 229 Das Bauressort kontrollierte die Einhaltung der Zweckbindungen und vertraglichen Pflichten nicht ausreichend. Unter anderem mangelte es ihm an einer vollständigen Übersicht darüber, welche Sozialwohnungen von welchen Zweckbindungen freigestellt waren. Ob Zweckbindungen eingehalten wurden, zum Beispiel diejenige, nach der Mitglieder eines Haushalts die Sozialwohnung nur als alleinige Wohnung nutzen dürfen, prüfte das Bauressort ausschließlich bei Erstbezüglern von Sozialwohnungen. Die Einkommensverhältnisse überprüfte es grundsätzlich nur, wenn ein Wohnberechtigungsschein beantragt wurde. Die alle vier Jahre vorzunehmende Einkommenskontrolle bei Wohnberechtigten ist ausschließlich über die Zuwendungsempfänger vorgesehen, die Informationen von den Wohnberechtigten einholen und an das Bauressort weiterleiten müssen. Diese Kontrolle betrifft auch nur die Hälfte der 6.327 Sozialwohnungen (Stand 2025). Weitere vertragliche Pflichten der Zuwendungsempfänger - wie Mitteilungen zu Kündigungen oder Neuvermietungen - hat das Bauressort ebenfalls nicht regelmäßig kontrolliert.
- 230 Die Vermeidung und der Abbau von Fehlbelegungen - und damit nicht zielgerichteter Förderungen - liegen im öffentlichen Interesse. Ohne entsprechende Kontrollen des sozialen Wohnraums geht das Bauressort das Risiko ein, diese Ziele zu verfehlen und Haushaltsmittel zweckwidrig einzusetzen. Der Rechnungshof hat das Bauressort aufgefordert, die bestehenden Kontrolllücken schnellstmöglich zu schließen. Um belastbare Aussagen über das Ausmaß an Fehlbelegungen treffen zu können, hat es die Wohnberechtigungsscheine den

jeweiligen Sozialwohnungen zuzuordnen und zu erfassen, welche Wohnung aus welchem Grund von welcher Zweckbindung freigestellt ist. Dadurch erhalte das Bauressort eine zentrale und vollständige Übersicht über den Gesamtbestand an sozialem Wohnraum.

- 231 Das Bauressort räumte die unzureichende Prüftätigkeit ein und gab an, die Vorgaben zur Überwachung von Zweckbindungen und vertraglichen Verpflichtungen bereits seit längerem zu überarbeiten. Es hat zugesagt, hierbei die Feststellungen des Rechnungshofs zu beachten. Perspektivisch beabsichtige es, die Einhaltung der Pflichten der Zuwendungsempfängenden bei sämtlichen Sozialwohnungen in festen Intervallen zu prüfen und festgestellte Verstöße zentral zu erfassen.

3 Fehlbelegungsabgabe

- 232 Eine Fehlbelegungsabgabe in der sozialen Wohnraumförderung dient dazu, eine ungerechtfertigte Nutzung von Sozialwohnungen durch nicht mehr berechnete Haushalte finanziell auszugleichen. Sie ist von denjenigen Haushalten zu entrichten, deren finanzielle Verhältnisse sich so verbessert haben, dass kein Anspruch auf die Nutzung einer Sozialwohnung mehr besteht.
- 233 In Bremen wurde diese Abgabe zum 1. Januar 2004 abgeschafft, obwohl der Senat das Verhältnis der erzielten Einnahmen zum Verwaltungsaufwand als vertretbar eingestuft hatte. Gegenwärtig prüft das Bauressort bei 3.306 Sozialwohnungen (52 %) - und zwar ausschließlich dann, wenn Zuschüsse für laufende Aufwendungen gewährt werden - in regelmäßigen Abständen die Einkommensverhältnisse der Wohnberechtigten und reduziert gegebenenfalls bei Veränderungen die Zuschüsse an die Zuwendungsempfängenden, um ungerechtfertigte Förderungen zu vermeiden (Tz. 229). Für die übrigen 3.021 Sozialwohnungen (48 %) fehlt seit Abschaffung der Fehlbelegungsabgabe ein solcher Ausgleichsmechanismus.
- 234 Da das Bauressort die soziale Wohnraumüberwachung neu ausrichtet, hat der Rechnungshof geraten, bei dieser Gelegenheit zu prüfen, ob auch eine Wiedereinführung der Fehlbelegungsabgabe zweckmäßig wäre, insbesondere unter Berücksichtigung neuer technischer Möglichkeiten. Um Fehlbelegungen tatsächlich entgegenzuwirken, wären Regelungen erforderlich, die Vermieter:innen verpflichten, Fehlbelegungen zu beenden. Das Bauressort hat diese Prüfung zugesagt.



4 Fachverfahren

- 235 Für die Bearbeitung von Anträgen auf Wohnberechtigungsscheine und Einkommensbescheinigungen nutzt das Bauressort seit dem Jahr 2006 ein von einem privaten Dienstleister entwickeltes Fachverfahren. Mit dem Fachverfahren erfasst und bearbeitet es Antragsdaten, führt Berechnungen - wie zur Einkommensermittlung - durch und erstellt Bescheide, Schreiben sowie Statistiken.
- 236 Bei der Anwendung des Fachverfahrens ergaben sich zahlreiche Unzulänglichkeiten:
- Das Verfahren erfasst gleiche Einkommensarten von Wohnberechtigten über verschiedene Eingabewege unterschiedlich, sodass identische Sachverhalte unter Umständen ungleich behandelt werden.
 - Berechnungen und Darstellungen sind teilweise fehlerhaft oder missverständlich, worunter die Nachvollziehbarkeit leidet.
 - Exportmöglichkeiten von Daten sind auf das PDF-Format beschränkt, was die maschinelle Weiterverarbeitung und statistische Auswertungen erheblich erschwert.
 - Wesentliche statistische Fragestellungen zur sozialen Wohnraumförderung lassen sich mit den vorhandenen Auswertungsfunktionen und aufgrund fehlender Daten zur Wohnraumförderung in dem Fachverfahren nicht bearbeiten.
 - Änderungen von Stammdaten werden nicht protokolliert, wodurch Fehler oder Manipulationen nachträglich nicht erkennbar sind und das Verfahren nicht revisionssicher ist.
 - Zur Überwachung des sozialen Wohnraumbestands bietet das Fachverfahren keinerlei Funktionen. Weder können Daten zu den geförderten Wohnungen im System erfasst werden noch besteht eine Schnittstelle zu den Fachverfahren der BAB. Somit fehlt ein Überblick darüber, welche Sozialwohnung mit welchem Wohnberechtigungsschein bezogen wurde.
- 237 Die unvollständige Datengrundlage erschwert spezifischere Datenauswertungen, fundierte Bedarfsanalysen und eine zielgerichtete wohnungspolitische Steuerung. Mit einer Anpassung des bestehenden oder der Einführung eines funktionaleren IT-Fachverfahrens für die Bearbeitung von Anträgen auf Wohnberechtigungsscheine sowie für die Kontrollen könnte die Qualität der Daten verbessert, ihre Verarbeitung und Auswertung vereinfacht sowie die

Überwachung des sozialen Wohnraumbestands effizienter und effektiver gestaltet werden.

- 238 Der Rechnungshof hat dem Bauressort daher empfohlen, das bestehende Fachverfahren zu modernisieren oder zu ersetzen. Das Bauressort gab dazu an, es plane, ein neues Fachverfahren einzuführen, und prüfe derzeit verschiedene Optionen.

5 Berichterstattung zur sozialen Wohnraumförderung

- 239 Die soziale Wohnraumförderung ist erfolgreich, wenn sie die vorgesehenen Zielgruppen erreicht und diesen dauerhaft bezahlbaren Wohnraum bereitstellt. Zur Umsetzung der einzelnen Wohnraumförderungsprogramme erstellt das Bauressort jährlich einen Bericht für den Senat und die zuständige Deputation. Dieser Bericht enthält im Wesentlichen Angaben zur Anzahl der Bauvorhaben im Bereich der sozialen Wohnraumförderung, zu deren Projektstatus sowie zu den Darlehens- und Zuschussvolumina der Förderprogramme. Darüber hinaus wird die Anzahl der bestehenden Sozialwohnungen aufgeführt.
- 240 Aussagen zur Bedarfslage, sozialen Wirkung, Nachhaltigkeit und Zielgenauigkeit der Förderung fehlen. Spezifische Erfolgskontrollen zu den jeweiligen Programmen führt das Bauressort nicht durch.
- 241 Diese Defizite sind unter anderem darauf zurückzuführen, dass es bislang an systematischen Verfahren zur Erfolgskontrolle der sozialen Wohnraumförderung mangelt. Zwar liegen Daten teilweise vor, diese werden jedoch nicht zusammengeführt und ausgewertet.
- 242 Der Rechnungshof hat das Bauressort aufgefordert, über die soziale Wohnraumförderung sachgerecht und vollständig zu berichten, sodass es darlegen kann, ob die eingesetzten Mittel wirksam, zielgenau und nachhaltig verwendet wurden. Ohne systematische Auswertung der vorhandenen Daten bleibt die Erfolgskontrolle unvollständig und die Steuerungsfähigkeit eingeschränkt. Das Bauressort hat dies zugesagt.

6 Die Bremer Aufbau-Bank als Bewilligungsstelle

6.1 Beleihung

- 243 Die Wahrnehmung einer staatlichen Aufgabe durch Beliehene bedarf der besonderen Rechtfertigung. Eine Voraussetzung ist, dass Beliehene Gewähr für eine sachgerechte Erfüllung der ihnen übertragenen Aufgaben bieten. Bei einer Beleihung ist auch abzuwägen, ob sie aus fachlichen Gründen sinnvoll



ist beziehungsweise eine wirtschaftliche Aufgabenerledigung befördert. Die Aufgaben können mittels Beleihungsvertrag von der zuständigen senatorischen Dienststelle übertragen werden. Änderungen und Ergänzungen von Beleihungsverträgen bedürfen der Schriftform.

- 244 Die Förderaufgaben im Bereich der Wohnungsbau- und Wohnraumförderung wurden für das Land sowie die Städte Bremen und Bremerhaven aufgrund Gesetzes auf die BAB als Bewilligungsstelle übertragen. Hierzu schloss der Bausenator im Jahr 2003 öffentlich-rechtliche Beleihungsverträge ab, die 2014 ergänzt wurden. Aufgrund dieser Verträge werden von der BAB sämtliche Förderungen im Bereich des sozialen Wohnraums aus dem Treuhandvermögen Wohnraumförderung bewilligt und ausgezahlt.
- 245 Die Durchführung der Förderungsprogramme durch die BAB umfasst die Abwicklung des Verfahrens und damit unter anderem die Bearbeitung von Förderanträgen zur Schaffung und Erhaltung sozialen Wohnraums, die Beratung von Antragstellenden, den Erlass von Bescheiden sowie die Prüfung von Verwendungsnachweisen.
- 246 Seit dem Jahr 2014 hält das Bauressort 0,5 Vollzeiteinheiten einer A 14-Stelle für den überwiegenden Teil an baufachlichen Tätigkeiten bei der Prüfung von Anträgen und Verwendungsnachweisen vor, weil die BAB nicht über entsprechend sachkundiges Personal verfügt. Weitergehende Verwendungsnachweisprüfungen, wie Vor-Ort-Kontrollen, werden nicht durchgeführt und sind nicht eingeplant.
- 247 Das Bauressort und die BAB handeln nicht ordnungsgemäß, wenn sie sich nicht an die vertraglich geregelte Aufgabenteilung halten beziehungsweise die Verträge nicht anpassen. Nach den Beleihungsverträgen ist die BAB dazu verpflichtet, die vorgenannten Aufgaben bei der Antragsbearbeitung und Verwendungsnachweisprüfung eigenständig zu erfüllen. Nimmt das Bauressort diese Aufgaben überwiegend selbst wahr, steht zudem in Frage, ob die BAB überhaupt eine sachgerechte Erfüllung der ihr übertragenen Aufgaben gewährleisten kann und die Beleihung insgesamt wirtschaftlich ist. Zudem sind weitergehende Verwendungsnachweisprüfungen verpflichtend.
- 248 Wenn die Aufgabenteilung geändert werden soll, ist dies von der zuständigen senatorischen Dienststelle zu entscheiden und vertraglich festzuhalten. Dabei ist auch grundsätzlich die auf der Aufgabenteilung basierende Vergütung zu prüfen und anzupassen. Das Bauressort räumte ein, dies versäumt zu haben.
- 249 Der Rechnungshof hat das Bauressort aufgefordert, den Beleihungsvertrag anzupassen. Überarbeitungsbedürftig sind vor allem der Inhalt und der Umfang

der Beleihung, die Rechte und Pflichten der BAB sowie die Regelungen zum Ersatz ihres Aufwands. Das Bauressort hat dies zugesagt. Es werde dabei auch überprüfen, ob es wirtschaftlicher ist, die technischen Aufgaben selbst wahrzunehmen anstatt sie von der BAB durchführen zu lassen. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass die BAB als Beliehene in der Lage sein muss, eine sachgerechte Aufgabenerfüllung zu gewährleisten.

6.2 Vergütung und Abrechnungen

- 250 Nach dem Wirtschaftlichkeitsgebot hat sich die Vergütung von Beliehenen grundsätzlich auf die Deckung des tatsächlich entstandenen Aufwands zu beschränken. Nach den Beleihungsverträgen steht der BAB eine angemessene, kostendeckende Vergütung zuzüglich Umsatzsteuer zu.
- 251 Einzelheiten zur Vergütung regelten die Vertragsparteien in einer gesonderten Vereinbarung aus dem Jahr 2005. Danach bemisst sich die Vergütung nach den Aufwendungen, die der BAB bei der Wahrnehmung der im Bereich der Wohnungsbau- und Wohnraumförderung übertragenen Aufgaben entstehen. Als abrechnungsfähig gelten Personalkosten, Sachkosten, WFB-Umlage, BAB-Umlage sowie EDV-Kosten. Für alle Positionen mit Ausnahme der WFB-Umlage wurde ein Gewinnaufschlag von 3 % vereinbart. Die Vereinbarung verpflichtete die Vertragsparteien zudem, spätestens bis Ende Januar 2007 über eine markt- und leistungsgerechte Vergütung ab dem Jahr 2008 zu verhandeln. Änderungen und Ergänzungen hätten der Schriftform bedurft. Im Jahr 2022 machte die BAB zudem Kosten für Personalmehrbedarfe geltend, die das Bauressort ohne Prüfung akzeptierte.
- 252 Weder die Vergütungsvereinbarung noch die von der BAB eingereichten Abrechnungen lassen erkennen, welche konkreten Leistungen oder Kosten sich hinter der BAB- und der WFB-Umlage verbergen. Diese Intransparenz wiegt umso schwerer, als die Kosten für beide Umlagen, der Gewinnzuschlag sowie die Gesamtkosten im geprüften Zeitraum von 2021 bis 2024 deutlich angestiegen sind. So erhöhten sich die WFB-Umlage von 204 T€ auf 297 T€ (+46 %), die BAB-Umlage von 950 T€ auf 1,5 Mio. € (+58 %), der Gewinnzuschlag von 40 T€ auf 63 T€ (+58 %) und die Gesamtkosten von 876 T€ auf 1,55 Mio. € (+77 %).
- 253 Die Abrechnungen der BAB für die Jahre 2021 bis 2024 entsprachen nicht den vertraglichen Vorgaben und waren rechnerisch und inhaltlich nicht plausibel. Die Kostenposition „Absetzung für Abnutzungen“ wurde angesetzt, obwohl dafür keine vertragliche Grundlage bestand. Die BAB hat in den Verträgen nicht vorgesehene Kostenpositionen von abrechnungsfähigen Positionen abgezogen, aber trotzdem bei der Berechnung des Gewinnaufschlags teilweise



berücksichtigt. Zudem lassen die von der BAB den Abrechnungen beigefügten Erläuterungen auch aufgrund fehlender Transparenz keine Überprüfung zu.

- 254 Das Bauressort räumte ein, dass die Abrechnungen den Anforderungen nicht genügen und auch nicht geeignet sind, Kostenansätze ausreichend tief zu prüfen. Die Kostensteigerungen im Zeitraum von 2021 bis 2024 führte es im Wesentlichen darauf zurück, dass während der Corona-Pandemie im Jahr 2021 die Förderungen abnahmen und das für die Wohnraumförderung vorgesehene Personal anderweitige Aufgaben wie die Corona-Hilfsprogramme bearbeitet habe. Stundenanteile für derartige Aufgaben würden von der BAB erfasst und bei der Abrechnung entsprechend abgezogen. Im Jahr 2024 habe das Personal wieder überwiegend im Förderbereich gearbeitet, was die Kostensteigerung bei der Wohnraumförderung zum Teil erkläre. Daneben hätten tariflich bedingte Anpassungen sowie die Auszahlung eines Inflationsausgleichs zur Erhöhung der Personalkosten beigetragen. Außerdem hätten zwei IT-Projekte der BAB zu Kostensteigerungen geführt.
- 255 Das Bauressort hat es versäumt, rechtzeitig über eine markt- und leistungsgerechte Vergütung der BAB zu verhandeln und somit für ein wirtschaftliches und sachgerechtes Auftragsverhältnis zu sorgen. Die erforderlichen schriftlichen Änderungen und Ergänzungen der Vergütungsvereinbarung hat das Bauressort nicht vorgenommen. Überdies waren den Begründungen zum Personalmehrbedarf sowie zu den Abrechnungen weder Prüfungshandlungen des Bauressorts zu entnehmen noch gab es gesonderte Prüfvermerke, die eine kritische Auseinandersetzung mit den geltend gemachten Mehraufwendungen hätten erkennen lassen. Aufschlüsselungen zu den jeweiligen Kostenpositionen ließ sich das Bauressort nicht von der BAB vorlegen. Auch forderte es von der BAB keine Belege zu den erfassten Stundenanteilen sowie zu den genannten Kostensteigerungen an. Damit fehlt eine nachvollziehbare und dokumentierte Prüfung der Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit.
- 256 Der Rechnungshof hat das Bauressort aufgefordert, die Kostenerstattungen an die BAB für die Durchführung der Förderprogramme stets auf ihre Angemessenheit und Notwendigkeit zu prüfen, die Ergebnisse ordnungsgemäß zu dokumentieren und die Vergütungsvereinbarung entsprechend anzupassen. Hierzu ist es unter anderem erforderlich, die einzelnen Kostenpositionen auf sachliche und rechnerische Richtigkeit zu prüfen und prüffähige Abrechnungen sowie aussagekräftige Kalkulationen des Beleihungsaufwands einzuholen. Das Bauressort hat dies zugesagt.
- 257 Auch hält der Rechnungshof es für erforderlich, den Gewinnzuschlag künftig zu streichen, weil dessen rechtliche und sachliche Notwendigkeit weder

vom Bauressort noch von der BAB plausibel dargelegt werden konnte. Das Bauressort gab an, der Gewinnaufschlag sei aufgrund des öffentlichen Preisrechts berücksichtigt worden. Es sagte jedoch zu, die Notwendigkeit des Gewinnaufschlags rechtlich zu überprüfen.

- 258 Der Rechnungshof weist darauf hin, dass das Preisrecht nur bei der öffentlichen Beschaffung, also für öffentliche Aufträge Anwendung findet. Die BAB ist nicht öffentlich beauftragt, sondern ihr sind aufgrund Gesetzes öffentliche Aufgaben übertragen worden.

7 Rechts- und Fachaufsicht über die Bremer Aufbau-Bank

- 259 Die Rechts- und Fachaufsicht über die BAB liegt im Hinblick auf die Aufgaben, mit denen die BAB betraut wurde, beim Bauressort. Es muss überprüfen, ob die BAB rechtmäßig handelt sowie ihre Aufgaben sachgerecht, zweckmäßig und wirtschaftlich erfüllt.
- 260 Das Bauressort räumte gegenüber dem Rechnungshof ein, seiner Aufsichtspflicht im geprüften Zeitraum von 2021 bis 2024 nicht ausreichend nachgekommen zu sein. Auch konnte es keine früheren Aufsichtsmaßnahmen belegen. Prüfungen wären angesichts der vertragswidrigen Aufgabenwahrnehmung (Tz. 247) sowie der nicht ordnungsgemäßen Abrechnungen der BAB (Tz. 253) erforderlich gewesen.
- 261 Der Rechnungshof hat das Bauressort aufgefordert, seinen Aufsichtspflichten künftig nachzukommen und die hierfür notwendigen organisatorischen und personellen Voraussetzungen zu schaffen. Das Bauressort hat dies zugesagt.

Billigkeitsleistungen zum Ausgleich von Energiemehrkosten

Werden Billigkeitsleistungen für Schäden gewährt, deren Eintritt und Höhe bei Antragstellung noch nicht abschließend beurteilt werden können, bedarf es stets eines nachträglichen Schadensnachweises. Für das Verfahren sind klare Vorgaben notwendig.

Erweisen sich im Nachhinein die Voraussetzungen für gewährte Billigkeitsleistungen als nicht gegeben, sind ausgezahlte Mittel zurückzufordern. Mittel in Höhe von nahezu 3 Mio. € sind allein wegen fehlerhafter Berechnungen der Energiemehrkosten zurückzuzahlen.

Durchführungskosten von weit mehr als 100 % sind inakzeptabel.

1 Ausgleich von Energiemehrkosten

262 Im November 2022 stellte der Senat 500 Mio. € bereit, um denjenigen, die öffentliche Aufgaben erfüllen, zu ermöglichen, die Folgen des Ukraine-Kriegs und der Energiekrise zu bewältigen. Diese kreditfinanzierten Mittel durften nur nachrangig nach Ausschöpfung aller übrigen Finanzierungsmöglichkeiten herangezogen werden. Aus diesem Mittelvolumen zahlten die Ressorts für das Jahr 2023 18,6 Mio. € aus, um Existenzbedrohungen und massive Beeinträchtigungen der Leistungsfähigkeit wegen Energiemehrkosten bei Zuwendungsempfängenden, Hochschulen, der Kernverwaltung sowie Beteiligungen abzuwenden. Für das Folgejahr 2024 wurden hierfür Mittel in Höhe von 22,1 Mio. € in Anspruch genommen.

263 Der Rechnungshof hat geprüft, wie der Senator für Kultur (Kulturressort), die Senatorin für Inneres und Sport (Sportressort), die Senatorin für Umwelt, Klima und Wissenschaft (Wissenschaftsressort) sowie der Senator für Kinder und Bildung (Bildungsressort) bei der Gewährung der Billigkeitsleistungen vorgingen und ob die dafür bestehenden Vorgaben eingehalten wurden.

2 Ausgestaltung der Richtlinien zur Gewährung von Billigkeitsleistungen

264 Billigkeitsleistungen im Sinne von § 53 Landeshaushaltsordnung sollen eingetretene Schäden oder Nachteile finanziell ausgleichen oder mildern. Detaillierte bremische Verwaltungsvorschriften zu dieser Norm gibt es nicht.

- 265 Ein ressortübergreifender Koordinierungsstab Gasmangellage (Koordinierungsstab) legte Eckpunkte für die Bewilligung der Billigkeitsleistungen zum Ausgleich der Energiemehrkosten fest, entwickelte ein Antrags- und Bewilligungsverfahren und erarbeitete eine Musterrichtlinie, die Antragsvoraussetzungen, Ausschlussgründe und eine Berechnungsformel zu den förderfähigen Kosten vorgab. In dezentralen Richtlinien sollten die Ressorts konkretere Regelungen festlegen, beispielsweise den Kreis der Antragsberechtigten, die Form des Antrags und das Prüfverfahren zum eingetretenen Schaden.
- 266 Der Rechnungshof wies bereits während des Prozesses der Richtlinienerstellung Anfang 2023 auf Schwachstellen der geplanten Musterrichtlinie hin. So war unklar, wie die Antragsvoraussetzungen „Existenzbedrohung oder drohende Leistungseinschränkung“ von den Antragstellenden dargelegt und nachgewiesen werden sollten. Er betonte die Notwendigkeit, nach Auszahlung der Mittel Schadensnachweise und Schlusskostenabrechnungen zu prüfen, weil die Billigkeitsleistungen nach der Musterrichtlinie bereits auf der Grundlage von prognostizierten Schäden gewährt werden sollten. Auch zu einzelnen dezentralen Richtlinien nahm er Stellung, zum Beispiel zu den vorgesehenen Regelungen zum Nachweis der Mittelverwendung sowie zur Überprüfung von Eigenmitteln und zum Umgang mit nachträglich festgestellten Gewinnen.
- 267 Der Koordinierungsstab setzte einige Empfehlungen des Rechnungshofs in der Musterrichtlinie um. Die zentralen inhaltlichen Kritikpunkte, nämlich die Erfordernisse, den tatsächlich eingetretenen Nachteil nachzuweisen und sich stets eine Schlusskostenrechnung vorlegen zu lassen, wurden in der Musterrichtlinie hingegen nur als kursiv gedruckte Hinweise auf die Meinung des Rechnungshofs aufgenommen. Weitere Empfehlungen, wie etwa die Definition handhabbarer Antragsvoraussetzungen und das Verfahren zur Berücksichtigung von Eigenmitteln, gingen in die Musterrichtlinie nicht ein. Auf die Notwendigkeit einer Schlusskostenabrechnung wurde im April 2023 lediglich in einer E-Mail des Koordinierungsstabs an die Ressorts hingewiesen.
- 268 Es war daher absehbar, dass die Vorgaben für die Gewährung von Billigkeitsleistungen zum Ausgleich von Energiemehrkosten nicht einheitlich ausgelegt und angewendet werden würden. Um Fehlzusweisungen von Mitteln zu reduzieren, hätte es eindeutiger Regelungen in der Musterrichtlinie bedurft.
- 269 Der Rechnungshof hat die unklare Ausgestaltung der Musterrichtlinie kritisiert und empfohlen, künftig eindeutige, nachweisbare Antragsvoraussetzungen zu formulieren sowie klare Regelungen zum Schadensnachweis festzulegen. Bei vereinheitlichten Voraussetzungen und Verfahren wären dezentrale Richtlinien nur für ressortspezifische Ausnahmefälle erforderlich. Zudem



hat der Rechnungshof empfohlen, das Verfahren für die Gewährung von Billigkeitsleistungen in den Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung zu konkretisieren. Es bedarf der Klarstellung, dass tatsächlich eingetretene Schäden zwar im Nachhinein, aber dennoch möglichst frühzeitig nach Schadenseintritt belegt werden müssen. Auch sollte geregelt werden, ob bei prognostizierten Schäden zunächst Abschlüsse mittels vorläufiger Bescheide gezahlt werden.

- 270 Das Finanzressort teilt die Auffassung, Richtlinien und darin enthaltene Vorgaben möglichst klar, eindeutig und präzise zu regeln sowie etwaige dezentrale Abweichungen im Sinne einer einheitlichen Auslegung auf ressortspezifische Ausnahmefälle zu begrenzen. Es hat zudem auf die vom Koordinierungsstab per E-Mail versandten weitergehenden klarstellenden Hinweise zur praktischen Anwendung der Richtlinie verwiesen (Tz. 267) und ausgeführt, im Kontext der Dringlichkeit der Krisenbewältigung sei - insbesondere im Vergleich zum Vorgehen während der Corona-Pandemie - bereits die Verständigung aller Senatsressorts auf eine einheitliche Musterbilligkeitsrichtlinie als Erfolg zu bewerten. Auch hätte ein notwendiger Konkretisierungsspielraum bei der Musterrichtlinie aufgrund der Unterschiede der Anwendungskreise erhalten bleiben müssen. Vor diesem Hintergrund sei es nicht möglich gewesen, Parameter exakt und abschließend festzulegen, an denen etwa eine Existenzbedrohung beziehungsweise drohende Leistungseinschränkung festzustellen sei.
- 271 Der Rechnungshof hält die Erstellung einer Musterrichtlinie grundsätzlich für ein zielführendes Vorgehen, um einheitliche Verfahren, Maßstäbe und Voraussetzungen für die Gewährung staatlicher Mittel zu schaffen. Das Ziel einer solchen Richtlinie wird aber nur erreicht, wenn die Regelungen bestimmt, inhaltlich klar und so vollständig wie möglich sind. Lassen sich der Musterrichtlinie zu zentralen Punkten keine klaren Vorgaben entnehmen, leistet dies unnötigem und ineffektivem Einzelvorgehen Vorschub. Die nachträglich per E-Mail versandten Hinweise vermochten die aufgezeigten Defizite der Musterrichtlinie nicht zu beheben. Informelle Hinweise ersetzen keine verbindlichen Regelungen. Entgegen der Auffassung des Finanzressorts schließt der erforderliche Konkretisierungsspielraum die Festlegung nachvollziehbarer und prüfbarer Mindestanforderungen nicht aus. So hätten insbesondere verfahrensbezogene Vorgaben - etwa zu Art, Umfang und Zeitpunkt von Schadensnachweisen, zur Berücksichtigung eigener Mittel sowie zur Dokumentation der Antragsprüfung - einheitlich geregelt werden können und müssen. Der Verzicht auf solche Mindestvorgaben birgt das Risiko einer ressortübergreifend uneinheitlichen Auslegung und Anwendung der Billigkeitsleistungen mit der Folge möglicher Fehl- oder Überkompensationen. Gerade angesichts der kreditfinanzierten Mittelbereitstellung war es erforderlich, die Voraussetzungen

und Verfahren der Mittelgewährung verbindlich festzulegen, sodass dezentral nur noch Konkretisierungen geregelt werden müssen.

- 272 Das Finanzressort hat mitgeteilt, bei künftigen vergleichbaren Maßnahmen werde es die Erfahrungen mit der Musterbilligkeitsrichtlinie Energiemehrkosten und die Empfehlungen des Rechnungshofs zur Ausgestaltung etwaiger Verfahren mit dem Ziel aufgreifen, diese möglichst vollständig, aber gleichzeitig den Situationsgegebenheiten angemessen zu berücksichtigen.

3 Mängel im Antrags- und Prüfverfahren für das Jahr 2023

- 273 Die Ressorts erfüllten die rechtlichen Vorgaben nicht durchgehend:
- In 19 von 30 geprüften Fällen wurden Mittel bewilligt, ohne dass das Vorliegen der Antragsvoraussetzungen vollständig geprüft worden war. Teilweise wurde Anträgen stattgegeben, in denen Ausführungen zu den Antragsvoraussetzungen gänzlich fehlten. Auch würdigten die Ressorts nicht ausreichend, ob die Antragstellenden über Rücklagen verfügen.
 - Die ausgleichsfähigen Energiekosten wurden in 5 von 30 geprüften Fällen falsch berechnet. Insgesamt wurden dadurch Mittel in Höhe von 3 Mio. € zu viel ausgezahlt. Teilweise wurden entgegen der Vorgaben der Richtlinie Anträge ohne Vorlage entsprechender Nachweise bewilligt. Die Ressorts wendeten die Berechnungsformel in Bezug auf die Berücksichtigung von Netzentgelten, Steuern, Abgaben und Umlagen zudem nicht einheitlich an.
 - In nur 8 von 30 geprüften Fällen lagen Schlusskostenabrechnungen vor und damit ein Nachweis für den tatsächlich eingetretenen Schaden. Das Bildungs- sowie das Sportressort forderten darüber hinaus keine Angaben zu einem etwaig bestehenden positiven Jahresergebnis, wodurch die Prüfung einer möglichen Überkompensation nicht möglich war. Das Kulturressort forderte in einem Fall trotz bestehender Gewinnrücklagen keine Leistungen zurück. Das Bildungsressort hat darüber hinaus noch nicht mit der Prüfung eingegangener Unterlagen begonnen, obwohl die Schadensnachweise teilweise seit über anderthalb Jahren vorliegen.
- 274 Der Rechnungshof hat die unzureichenden Antragsprüfungen, die fehlerhaften Berechnungen und die ausstehenden Prüfungen zu den tatsächlich eingetretenen Schäden beanstandet. Letztere können nur anhand der Schlusskostenabrechnungen und unter Einbeziehung von Informationen zu vorhandenen Rücklagen und etwaigen Jahresüberschüssen durchgeführt werden.



- 275 Um Mittel nach einheitlichen Maßstäben zu bewilligen, bedarf es in künftigen Verfahren im Vorfeld ressortübergreifender einheitlicher Antrags- und Nachweisvoraussetzungen. Der Rechnungshof hat die geprüften Ressorts dazu aufgefordert, fehlerhafte Berechnungen zu korrigieren und ausstehende Prüfungen zum Schadensnachweis zeitnah abzuschließen. Dabei ist festzustellen, ob die Antragsvoraussetzungen erfüllt waren. Auch ist zu berücksichtigen, ob und in welcher Höhe Rücklagen hätten verwendet werden können. In Fällen von Überkompensation haben die Ressorts Mittel im Umfang der zu hoch bemessenen Leistungen zurückzufordern.
- 276 Das Finanzressort bekräftigte die Auffassung des Rechnungshofs, dass freie Eigenmittel einschließlich Rücklagen bei den noch ausstehenden Schlusskostenabrechnungen einzubeziehen seien. Das Kulturressort folgt der Auffassung des Rechnungshofs im Grundsatz und wird jeden betroffenen Einzelfall umfassend prüfen. Das Sportressort plant, die Einhaltung der Antragsvoraussetzungen gemeinsam mit den Schlusskostenabrechnungen zu prüfen. Die Prüfung wolle es zeitnah abschließen, dabei auch die Jahresergebnisse einbeziehen und zu hoch ausgereichte Mittel zurückfordern. Das Wissenschaftsressort hat einen Vorgang mit fehlerhafter Berechnung bereits überprüft. Hieraus ergeben sich Rückforderungsansprüche von bis zu 2,9 Mio. €.
- 277 Der Rechnungshof weist darauf hin, dass für die Beurteilung der zur Verfügung stehenden freien Eigenmittel sämtliche Rücklagen einzubeziehen sind, die keiner rechtlichen Verpflichtung unterliegen. Bei der Prüfung der Schlusskostenabrechnung ist dies jeweils zu beachten.

4 Weiterleitung von Mitteln

- 278 Das Sportressort gewährte einem Dachverband Billigkeitsleistungen in Höhe von 239 T€ zur Weiterleitung an seine Mitgliedsorganisationen. Der Rechnungshof stellte hierbei gravierende Mängel fest. So wurden Antragsvoraussetzungen nicht geprüft, beantragte Pauschalsummen ohne Berechnungsgrundlagen bewilligt und Antragsprüfvermerke nicht erstellt. Förderbedingungen wurden nicht schriftlich festgelegt. In Absprache mit dem Ressort gewährte der Dachverband auch Leistungen unterhalb der Mindestantragssumme.
- 279 Bei der Prüfung der Schlusskostenabrechnungen der Mitgliedsorganisationen unterliefen dem Dachverband diverse Fehler. Vermerke über die Prüfung der Schadensnachweise erstellte der Dachverband nicht und notwendige Rückforderungen unterblieben. Die Verwendung der Mittel wies der Verband dem Sportressort über eine Aufstellung der Zuschüsse je Mitgliedsorganisation nach. Diese Aufstellung war jedoch fehlerhaft und stimmte nicht

mit den tatsächlichen Zahlungen überein. Auch verteilte der Dachverband im Jahr 2025 noch Mittel in Höhe von insgesamt 74 T€, die das Ressort ihm ursprünglich für Energiemehrkosten des Jahres 2023 bewilligt hatte, ohne dass die Mitgliedsorganisationen einen Mittelbedarf angemeldet hatten und das Ressort einer Übertragung der Mittel zugestimmt hatte.

- 280 Schon in einem vorausgegangenem Jahresbericht (Jahresbericht 2024 - Stadt, ab Tz. 308) hatte der Rechnungshof Mängel bei der Weiterleitung von Mitteln durch den Dachverband gerügt. Der Rechnungshof wiederholt diese Kritik.
- 281 Angesichts der erneut aufgetretenen gravierenden Mängel im Umgang mit öffentlichen Mitteln hat der Rechnungshof das Sportressort aufgefordert, die durch den Dachverband gewährten Billigkeitsleistungen erneut insbesondere auf Rückforderungsansprüche hin zu überprüfen. Dabei sind auch die tatsächlichen Zahlungsströme zu kontrollieren. Bei künftigen Förderverfahren hat das Ressort dafür Sorge zu tragen, dass sich der Dachverband an die rechtlichen Vorgaben hält.
- 282 Das Sportressort hat mitgeteilt, es habe dem Dachverband die Möglichkeit zur Stellungnahme gegeben, die dieser aber nicht genutzt habe. Es hat angekündigt, bei der Durchführung künftiger Förderverfahren dafür Sorge zu tragen, dass sich der Dachverband an die rechtlichen Vorgaben halte. Die Billigkeitsleistungen zum Ausgleich von Energiemehrkosten würden stichprobenartig überprüft.
- 283 Der Rechnungshof erwartet vom Sportressort, die Prüfung zeitnah durchzuführen. Werden bei der Stichprobenprüfung Fehler festgestellt, muss die Prüfung konsequent ausgeweitet werden. Andernfalls besteht das Risiko, dass weitere fehlerhafte Fälle unentdeckt bleiben.

5 Energiekostenausgleich im Jahr 2024

- 284 Auch im Jahr 2024 wurden den Ressorts Globalmittel zur Verfügung gestellt, um Energiemehrkosten ihrer Zuwendungsempfängenden und ihrer Kernverwaltung ausgleichen zu können. Jedem Ressort wurde hierzu ein Budget zugewiesen. Für die Bewirtschaftung dieses Budgets legte der Senat Eckpunkte fest. Wie auch im Vorjahr dienten die Zuschüsse der finanziellen Entlastung bei den krisenbedingten Ausgabensteigerungen für Energie unter Berücksichtigung einer Einsparvorgabe. Damit sollten Existenzbedrohungen und drohende Leistungseinschränkungen abgewehrt werden. Es handelte sich somit ausdrücklich um Härtefallhilfen für besonders betroffene Zuwendungsempfänger beziehungsweise Dienststellen. Die Mittel waren nachrangig gegenüber eigenen Einnahmen oder frei verfügbaren Mitteln einzusetzen.



Die Ressorts hatten den Bedarf im Sinne dieser Eckpunkte bei der Bewirtschaftung der Mittel entsprechend zu dokumentieren.

- 285 Dem Bildungsressort wurden Mittel in Höhe von 5,2 Mio. € zugeteilt. Der Verpflichtung, vor der Verwendung des Budgets nachzuweisen, inwieweit die vorgegebenen Eckpunkte des Senats erfüllt waren, kam das Bildungsressort nicht nach. Die Vorgabe des Senats lief damit ins Leere.
- 286 Der Rechnungshof hat das Bildungsressort aufgefordert, nachzuweisen, wofür und in welcher Höhe im Jahr 2024 ein Bedarf für die eingesetzten Mittel zum Ausgleich von Energiemehrkosten bestand.
- 287 Im Rahmen der Prüfung hat das Bildungsressort mitgeteilt, es rechne bislang mit Energiemehrkosten für 2024 von 3,7 Mio. €. Die Differenz in Höhe von 1,5 Mio. € wurde zwar verausgabt, aber nicht zum Ausgleich von Energiemehrkosten eingesetzt. Angesichts der Verwendung der Mittel für andere Zwecke als Energiemehrkosten hält der Rechnungshof es für erforderlich, künftig vergleichbare Mittel zentral durch das Finanzressort erst auf Nachweis der Aufwendungen zur Verfügung zu stellen.
- 288 Den Ressorts war es für die Verwendung der Mittel des Jahres 2024 freigestellt, ob sie Dritten die Mittel als Billigkeitsleistung oder als Zuwendung gewährten. Die durch den Senat festgelegten Eckpunkte waren jedoch in beiden Fällen zu beachten. Das Kulturessort nutzte einen Teil des Ermächtigungsrahmens für eine pauschale Erhöhung der institutionellen Zuwendungen für 64 Zuwendungsempfänger um 2,5 %, die ursprünglich mit Haushaltsresten des Jahres 2023 finanziert werden sollte. Das Vorliegen der Fördervoraussetzungen dokumentierte das Kulturessort jeweils nicht und führte lediglich aus, es habe mit der pauschalen Erhöhung der Förderung allgemeine Kostensteigerungen durch die Energiekrise abfedern wollen. Für das Vorgehen habe sich das Kulturessort mit dem Ziel besserer Planbarkeit auf Seiten der Zuwendungsempfänger und wirtschaftlicher Bearbeitung durch die Vermeidung arbeitsaufwändiger Einzelfallbetrachtungen entschieden.
- 289 Mit der pauschalen Erhöhung der institutionellen Förderung wich das Kulturessort ohne sachlichen Grund von den Vorgaben für die Verwendung der Globalmittel ab. Die pauschale Erhöhung hätte nicht aus den nachrangig zu verwendenden Globalmitteln erfolgen dürfen.

6 Durchführungskosten

- 290 Im Zuge der Energiekrise legte der Bund im März 2023 das Programm Kulturfonds Energie auf, das es öffentlichen und privaten Kultureinrichtungen

ermöglichte, Zuschüsse für Energiemehrkosten zu beantragen. Die selbst von jedem Bundesland zu tragenden Durchführungskosten des Programms trug Bremen aus kreditfinanzierten Globalmitteln zur Bewältigung der Folgen des Ukraine-Kriegs und der Energiekrise.

- 291 Das Programm Kulturfonds Energie des Bundes musste infolge der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts frühzeitig zum Jahresende 2023 abgewickelt werden, sodass ursprünglich bis zum 30. April 2025 geplante Tranchen der Bundeshilfe entfielen.
- 292 Das Kulturressort beauftragte die BIS Bremerhavener Gesellschaft für Investitionsförderung und Stadtentwicklung mbH (BIS) und die WFB Wirtschaftsförderung Bremen GmbH (WFB) per Vertrag mit der Durchführung des Bundesprogramms. Die WFB setzte ihre Tochtergesellschaft, die Bremer Aufbau Bank GmbH (BAB), zur Erfüllung der Aufgaben ein. Zu den Vertragspflichten gehörte neben der abschließenden Bearbeitung der Förderanträge auch die Wahrnehmung des Programm-Managements, das unter anderem das begleitende wirtschaftliche Controlling der Fördermaßnahmen umfasste.
- 293 Die Vergütungsregelung für die Tätigkeit der BAB sah eine Abrechnung nach Stunden vor. Insgesamt waren für die Vergütung der BAB bei einer prognostizierten Fallzahl von 250 Gesamtkosten in Höhe von 163 T€ kalkuliert. Der mit der BIS geschlossene Vertrag enthielt keine Angaben zu geschätzten Antragszahlen. Insgesamt wurde in dem Vertrag von Gesamtkosten in Höhe von 103 T€ ausgegangen.
- 294 Vor der Auftragsvergabe hatte das Kulturressort weder die Kosten für eine ressortinterne Projektabwicklung berechnet noch eine fundierte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für eine Auftragsvergabe erstellt. Damit verfügte das Ressort nicht über Daten, um die Planzahlen von BAB und BIS zu plausibilisieren.
- 295 Die tatsächliche Anzahl der bei der BAB gestellten Anträge fiel mit 68 Anträgen und einer Bewilligungssumme von 250 T€ deutlich geringer aus als angenommen, unter anderem auch infolge der vorzeitigen Beendigung des Programms. Für die Antragsbearbeitung rechnete die BAB pro Fall doppelt so viele Stunden ab wie ursprünglich geplant, sodass Durchführungskosten in Höhe von insgesamt 121 T€ entstanden. Die Durchführungskostenquote lag mithin bei nahezu 50 %. Die BIS berechnete Durchführungskosten von 56 T€ für die Bearbeitung von 10 Anträgen. Dies entspricht einer Durchführungskostenquote von 214 %. Damit war der Aufwand des Landes für die Abwicklung des Bundesprogramms durch die BIS mehr als doppelt so hoch wie die Mittel, die den Bremerhavener Einrichtungen aus dem Bundesprogramm zuteilwurden.



Hinzu kam, dass das an BAB und BIS übertragene Controlling der Fördermaßnahme von diesen nicht ausreichend wahrgenommen wurde. Bereits während der Prüfung begründete das Kulturressort die unterbliebene Kostenberechnung für eine ressortinterne Projektabwicklung und die fehlende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung mit dem engen Zeitplan für den Projektbeginn des Bundesprogramms.

- 296 Der Rechnungshof hat den unwirtschaftlichen Mitteleinsatz, die fehlende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und die unzureichende Vertragsgestaltung kritisiert. Durchführungskosten von 50 % sind nicht wirtschaftlich, Durchführungskosten von weit mehr als 100 % inakzeptabel. Er hat das Kulturressort aufgefordert, künftig vor der Vergabe von Aufträgen zur externen Programmdurchführung Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu erstellen. Dabei ist auch die Alternative einer ressortinternen Abwicklung realistisch und datengestützt zu prüfen. Zudem darf das Controlling der Fördermaßnahmen nicht den Institutionen übertragen werden, die mit der Umsetzung der Fördermaßnahmen betraut sind. Schließlich sind Vergütungsregelungen, etwa durch die Vereinbarung von Höchstbeträgen, so auszugestalten, dass Kosten verlässlicher kalkulierbar sind. Darüber hinaus sind Projektkosten fortlaufend zu überwachen, um bei erheblichen Abweichungen von den üblichen Kostenansätzen rechtzeitig gegensteuern zu können.
- 297 Das Kulturressort hat den Feststellungen zur unwirtschaftlichen Bearbeitung zugestimmt, wies jedoch darauf hin, dass insbesondere die frühzeitige Einstellung des Förderprogramms auch bei einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht planbar gewesen sei. Aus Kapazitätsgründen sei eine Bearbeitung im Ressort nicht möglich gewesen. Gleichwohl werde das Ressort bei künftigen Verfahren den Forderungen des Rechnungshofs entsprechen.



Finanzen, Häfen, Kultur, Wirtschaft

Berichterstattungen zur Nachhaltigkeit bei Mehrheitsbeteiligungen

Ein Berichtswesen ohne klare und frühzeitige inhaltliche Vorgaben ist weder aussagekräftig noch effizient.

Es empfiehlt sich, die zahlreichen Berichtspflichten zum Thema Nachhaltigkeit und Klimaschutz weiter zu konsolidieren, damit Aufwand und Nutzen in einem angemessenen Verhältnis stehen.

1 Berichtswesen zur Nachhaltigkeit bei Bremischen Beteiligungsgesellschaften

298 Im November 2022 beschloss der Senat seine Klimaschutzstrategie 2038. Danach sollten die bremischen Mehrheitsbeteiligungsgesellschaften bis Ende 2022 einen verbindlichen Plan vorlegen, wie sie bis zum Jahr 2032 Klimaneutralität erreichen. In den Ressortbereichen Wirtschaft, Häfen und Kultur sind hiervon insgesamt 13 Gesellschaften privaten Rechts betroffen.

299 Seit dem Jahr 2017 ist ein vielfältiges Berichtswesen über Themen mit Nachhaltigkeitsbezug entstanden, in das auch die Gesellschaften mit Mehrheitsbeteiligung der Freien Hansestadt Bremen eingebunden sind. Dies umfasst

- den Bericht über den Umsetzungsstand der Ziele nachhaltiger Entwicklung (Indikatorenbericht),
- den Bericht zum Mobilitätsmanagement in den bremischen Beteiligungsgesellschaften (Mobilitätsbericht),
- die Energieberichterstattung der bremischen Gesellschaften und Eigenbetriebe (Energiebericht),
- den Bericht zur Erreichung der Klimaneutralität der Gesellschaften mit bremischen Mehrheitsbeteiligungen (Klimabericht) sowie
- den Bericht zum aktuellen Stand der Umsetzung der Maßnahmenpakete des Aktionsplans Klimaschutz (Bericht zum Aktionsplan).

Einzelne Beteiligungsunternehmen informierten zudem in ihren handelsrechtlichen Jahresabschlüssen über Nachhaltigkeitsthemen.

- 300 Die hohe Bedeutung des Themas Nachhaltigkeit zeigt sich auf europarechtlicher Ebene unter anderem an steigenden Anforderungen an die Nachhaltigkeitsberichterstattung insbesondere für große Unternehmen. Viele kleine und mittlere Unternehmen berichten über Nachhaltigkeitsthemen, um Ansprüchen von Geschäftspartner:innen zu entsprechen. Der Senat betonte im April 2023 die Vorbildfunktion der öffentlichen Hand im Bereich der Nachhaltigkeit und formulierte das Ziel, Nachhaltigkeitsaspekte bremischer Mehrheitsbeteiligungen transparent darzustellen und konsequent zu verfolgen.

2 Inhaltliche Vorgaben zur Nachhaltigkeitsberichterstattung

- 301 Am 5. Januar 2023 trat die „Corporate Sustainability Reporting Directive“ (CSRD) der Europäischen Union in Kraft. Damit sollte die Nachhaltigkeitsberichterstattung von Unternehmen in der Europäischen Union verbessert und vereinheitlicht werden. Ursprünglich sollten nach den Vorgaben dieser Richtlinie alle bilanzrechtlich großen Gesellschaften für Geschäftsjahre ab dem 1. Januar 2025 zu bestimmten Nachhaltigkeitsaspekten in ihren Unternehmen berichten. Anfang des Jahres 2025 verschob die Europäische Kommission den Beginn der Berichterstattung nach der CSRD für große Kapitalgesellschaften allerdings um zwei Jahre. Zudem soll sich der Kreis der Unternehmen, die berichtsverpflichtet sind, verringern. Berichten sollen künftig nur noch Unternehmen mit mehr als 1.000 Beschäftigten, die eine bestimmte Umsatzgröße oder Bilanzsumme erreichen. Von den bremischen Mehrheitsbeteiligungsgesellschaften der Ressorts Wirtschaft, Häfen und Kultur ist danach künftig nur eine Gesellschaft nach der CSRD berichtsverpflichtet. Unternehmen geringerer Größe trifft keine entsprechende Berichtspflicht. Sie können aber nach einem vereinfachten Standard berichten, dem „Voluntary Standard for small and medium entities“ (VSME). Die Europäische Kommission hat den VSME im Juli 2025 zunächst als Empfehlung verabschiedet. Sie plant, den Berichtsstandard zusätzlich als delegierten Rechtsakt festzulegen. Der Zeitpunkt, zu dem das erfolgen soll, ist aber noch nicht absehbar.
- 302 Mehrheitsbeteiligungsgesellschaften, die nicht unter die CSRD-Berichtspflicht fallen, sollten nach einem im Juni 2025 gefassten Senatsbeschluss ab dem Geschäftsjahr 2026 nach dem VSME berichten, sofern dieser Standard noch im Jahr 2025 durch die EU-Kommission verabschiedet worden wäre. Da der VSME-Standard im Jahr 2025 durch die EU-Kommission nicht mehr als delegierter Rechtsakt verabschiedet wurde, soll nach den Ausführungen des Finanzressorts nunmehr erstmalig über das Geschäftsjahr 2027 berichtet werden. Der VSME ist modular aufgebaut und sieht verschiedene Module je nach Unternehmensgröße, Branche und Bedarf vor, die für einen Bericht ausgewählt und kombiniert werden müssen. Der Senat beauftragte das Finanzressort mit



der Umsetzung seines Beschlusses. Das Finanzressort war also damit betraut, die vom VSME vorgesehenen Module auszuwählen und einen Berichtsstandard festzulegen. Das Finanzressort hat bislang keinerlei inhaltliche Vorgaben zur Nachhaltigkeitsberichterstattung vorgelegt und sich darauf berufen, die endgültige Version des VSME abwarten zu wollen.

- 303 Der Rechnungshof hat die fehlenden inhaltlichen Vorgaben zu der künftigen Berichterstattung kritisiert und dem Finanzressort empfohlen, dies nunmehr zeitnah nachzuholen. Seit dem Senatsbeschluss besteht Klarheit, dass der VSME der zukünftige Berichtsstandard sein wird. Noch zu entscheiden ist allerdings, ob das Basis- oder auch das Zusatzmodul des VSME zur Anwendung kommt und inwieweit branchen- oder beteiligungsspezifische Aspekte in die Berichterstattung integriert werden sollen. Eine frühzeitige Entscheidung würde die Planungssicherheit für die Mehrheitsbeteiligungsgesellschaften erhöhen und Unsicherheiten bei der Anwendung des neuen Standards vermeiden. Auch die Ressortbereiche Wirtschaft und Häfen haben auf die noch ausstehenden Entscheidungen in Folge des Senatsbeschlusses hingewiesen. Klare und abschließende Vorgaben seien für die künftige Berichterstattung auch deshalb erforderlich, um Missverständnisse und vermehrten Aufwand zu vermeiden.
- 304 Das Finanzressort hält bei der Entwicklung der inhaltlichen Vorgaben aus dem VSME eine enge Abstimmung mit der Senatorin für Umwelt, Klimaschutz und Wissenschaft (Umweltressort) sowie gegebenenfalls mit anderen Ressorts für erforderlich. Daher bestehe bereits ein regelmäßiger Austausch zur Ausgestaltung des Berichtsformats mit dem Umweltressort. Das Finanzressort hat zudem mitgeteilt, es werde die Mehrheitsbeteiligungsgesellschaften noch in 2025 auffordern, sich mit dem VSME-Berichtsformat bereits im Jahr 2026 vertraut zu machen.
- 305 Die Möglichkeit, dass zusätzliche, einzelne Details in dem bisher als Empfehlung veröffentlichten VSME noch angepasst werden, steht der Entscheidung für einen konkreten bremischen Mindestberichtsstandard nicht entgegen. Auch für eine Auseinandersetzung der Mehrheitsbeteiligungsgesellschaften mit dem VSME-Berichtsformat wäre eine Entscheidung darüber sinnvoll, welches Modul angewendet und inwieweit branchen- und betriebsspezifische Aspekte zu berücksichtigen sind. Der VSME in seiner jetzigen Form ist bereits ohne die etwaig ausstehenden Detailregelungen eine ausreichende Grundlage, um die noch ausstehenden Grundsatzentscheidungen zur Berichtstiefe oder zu den branchen- und betriebsspezifischen Erfordernissen zu treffen. Angesichts der vom Finanzressort als erforderlich angesehenen Abstimmungserfordernisse erwartet der Rechnungshof, dass es sich mit den anderen Ressorts auf einen Zeitplan verständigt, der auch klare Verantwortlichkeiten für

die Erarbeitung der inhaltlichen Vorgaben zur Nachhaltigkeitsberichterstattung vorsieht, sodass unmittelbar nach Bekanntgabe des delegierten Rechtsakts die abschließenden Vorgaben an die Mehrheitsbeteiligungsgesellschaften herausgegeben werden.

3 Entwicklung und Aussagekraft der Berichterstattungen

3.1 Klimaberichterstattung

- 306 In der Klimaberichterstattung (Tz. 299) sollen die Gesellschaften mit bremsischer Mehrheitsbeteiligung darlegen, wie sie die Emissionseinsparziele von 80 % bis zum Jahr 2030 erreichen und bis zum Jahr 2032 klimaneutral werden wollen. Für den bis Ende des Jahres 2024 zu erstattenden Gesamtbericht stellte das Umweltressort den Gesellschaften im Mai 2024 einen Leitfaden zur Verfügung. Am 11. März 2025 legten das Finanz- und das Umweltressort dem Senat einen zusammenfassenden Klimabericht vor.
- 307 Die späte Veröffentlichung des Leitfadens hatte bei den betroffenen Gesellschaften nach Angabe der Ressortbereiche Wirtschaft und Häfen zu einer starken Unsicherheit und zu finanziellem und organisatorischem Aufwand geführt. Um die bisherigen Berichtspflichten zu Nachhaltigkeitsthemen zu erfüllen, seien in diesen Ressortbereichen allein im Jahr 2024 für die reguläre Nachhaltigkeitsberichterstattung sowie für die vorgenannte Verzögerung insgesamt Kosten von 1,1 Mio. € angefallen.
- 308 Zudem war der im März 2025 vorgelegte Klimabericht unvollständig. So fehlten bestimmte Daten, die nach den Vorgaben des Senats und des Leitfadens zu berichten gewesen wären, beispielsweise Angaben zur Treibhausgasbilanz. Darüber hinaus fehlten die Daten einer Mehrheitsbeteiligungsgesellschaft, der ein wesentlicher Emissionsausstoß zuzurechnen ist und die geringere Emissionseinsparungen verfolgt, als vom Senat vorgegeben. Im Klimabericht wurde dazu ausgeführt, der Senatsbeschluss zum Klimabericht sei für diese Beteiligungsgesellschaft aufgrund ihrer Rechtsform als Aktiengesellschaft nicht bindend. Darüber hinaus wurde darauf hingewiesen, dass der Plan, die Gesellschaften mit bremsischer Mehrheitsbeteiligung bis zum Jahr 2032 klimaneutral zu gestalten, aufgrund deutlicher finanzieller und personeller Herausforderungen nicht umgesetzt werden könne.
- 309 Als Reaktion auf diesen Bericht bat der Senat im März 2025 die Ressorts zu prüfen, welche Schritte notwendig seien, um eine Klimaneutralität der Gesellschaften sicherzustellen, welche Herausforderungen dabei jeweils zu bewältigen seien und welche Lösungsmöglichkeiten dafür in welcher zeitlichen Perspektive bestünden. Die Ergebnisse sollten bis Ende 2025 vorgelegt werden.



Ohne sie abzuwarten, beschloss der Senat im Juli 2025 einen überarbeiteten Aktionsplan zur Klimaschutzstrategie 2038. In diesem wird weiter am Ziel der Klimaneutralität der bremischen Mehrheitsbeteiligungsgesellschaften bis 2032 festgehalten, ohne darauf einzugehen, wie das Ziel trotz der herausfordernden Rahmenbedingungen erreicht werden könnte.

310 Der Rechnungshof hat beanstandet,

- dass der Leitfaden den Gesellschaften verspätet zur Verfügung gestellt wurde und so Unsicherheiten und vermeidbare Aufwendungen entstanden sind,
- dass der Klimabericht unvollständig war und weder die Vorgaben des Senats noch die des Leitfadens erfüllte,
- dass die gegenwärtige Berichterstattung kein zutreffendes Bild über die Nachhaltigkeitsbestrebungen der Mehrheitsbeteiligungsgesellschaften vermittelt, weil sie nicht die Daten sämtlicher Gesellschaften umfasst, und
- dass bisher keine Lösungsmöglichkeiten zur Ankündigung der Gesellschaften, ihr Geschäft mangels vorhandener personeller und finanzieller Ressourcen bis zum Jahr 2032 nicht klimaneutral betreiben zu können, erarbeitet wurden.

311 Der Rechnungshof hat den beteiligten Ressorts empfohlen, erforderliche Leitlinien jeweils frühzeitig zu erstellen und auf vollständige, den Senatsvorgaben entsprechende Berichterstattungen hinzuwirken. Da der Klimabericht auch der Vorbereitung der künftigen VSME-Berichterstattung dient und langfristig in diesem aufgehen soll, hat er zudem angeregt, die Berichtsinhalte des Klimaberichts zu vervollständigen. Darüber hinaus ist es für eine aussagekräftige Berichterstattung erforderlich, über Emissionen von ausnahmslos allen Mehrheitsbeteiligungen zu berichten. Da die bislang in der Berichterstattung nicht berücksichtigte Gesellschaft bereits jetzt ausführlich nach der Global Reporting Initiative berichtet und künftig nach CSRD berichten wird, sind Daten zum Emissionsausstoß verfügbar. Auch die Daten zu den geringeren Zielen in Bezug auf die Emissionseinsparungen sind dem Bericht dieser Gesellschaft zu entnehmen. Es ist erforderlich, die Informationen zu den abweichenden Zielen der Gesellschaft, deren Emissionen sowie die weiteren Erkenntnisse aus dem Klimabericht in die Überarbeitung des Aktionsplans einfließen zu lassen.

312 Zu den Berichtsinhalten haben die Ressortbereiche Wirtschaft und Häfen auf die Zuständigkeit des Finanzressorts und das Finanzressort auf den Abstimmungsbedarf mit dem Umweltressort verwiesen. Zu der fehlenden Berücksichtigung

der Daten der Aktiengesellschaft teilten die Ressortbereiche Wirtschaft und Häfen mit, ihre Einwirkungsmöglichkeiten als Mehrheitsaktionärin seien eingeschränkt. Die Leitung der Gesellschaft obliege dem Vorstand, die Aktionäre könnten über Fragen der Geschäftsführung nur entscheiden, wenn der Vorstand es verlange. Das Finanzressort hat darauf hingewiesen, dass die vom Senat gesetzte Frist, Lösungsmöglichkeiten zu erarbeiten, noch bis zum Ende des Jahres 2025 laufe.

- 313 Der Senatsbeschluss 2025 sieht keine Ausnahmen vom Ziel der Klimaneutralität bis 2032 vor und befreit auch nicht einzelne Gesellschaften von einer Berichterstattung. Eine Gesellschaft verfolgt allerdings weniger ehrgeizige Ziele, als sie der Senat vorgibt. Das für diese Gesellschaft fachlich zuständige Ressort sieht seine Einwirkungsmöglichkeiten auf die Gesellschaft als begrenzt an. Die anderen Mehrheitsgesellschaften halten die Ziele des Senats ohne zusätzliche personelle und finanzielle Ressourcen für nicht umsetzbar. Zwischen den Gesellschaften und dem Senat besteht hinsichtlich des Ziels, bis 2032 Klimaneutralität zu erreichen, also ein Konflikt, der einer Lösung bedarf.

3.2 Weitere Konsolidierung von Berichtspflichten

- 314 Im Juni 2025 beschloss der Senat, den Energiebericht und den Mobilitätsbericht mit dem Klimabericht zusammenzuführen. Das Finanzressort wurde zugleich aufgefordert, zu prüfen, ob weitere Berichtspflichten in einer Nachhaltigkeitsberichterstattung aufgehen könnten. In diese Überlegungen wären auch der Indikatorenbericht und der Bericht zum Aktionsplan (Tz. 299) einzubeziehen.
- 315 Im Indikatorenbericht werden verbindliche Indikatoren dargestellt, die sich an der Agenda 2030 und der Nachhaltigkeitsstrategie des Bundes orientieren. Der letztmalig im April 2024 erstattete Bericht enthielt Angaben für neun der zwölf Gesellschaften mit Mehrheitsbeteiligung im Zuständigkeitsbereich der Ressorts Wirtschaft, Häfen und Kultur. Die Berichterstattung war nicht einheitlich. Für die Gesellschaften aus dem Ressortbereich Häfen wurden vor allem strategische Ziele berichtet, während zu den Gesellschaften aus den Ressortbereichen Kultur und Wirtschaft einzelne Maßnahmen vorgestellt wurden. Verbindliche Indikatoren zu den genannten Maßnahmen gab es nicht.
- 316 Im Bericht zum Aktionsplan lässt sich der Senat über den Umsetzungsstand von Einzelmaßnahmen berichten, die die Enquetekommission vorgeschlagen hat. Für die Gesellschaften mit bremischer Mehrheitsbeteiligung schlug die Kommission zwei Einzelmaßnahmen vor, die ausweislich des erstmalig im April 2024 vorgelegten Berichts bis zum Jahr 2030 umgesetzt werden sollen.



- 317 Es empfiehlt sich, die Berichtspflichten zu konsolidieren und auf die Inhalte der künftigen VSME-Berichterstattung abzustimmen. Dadurch lässt sich Verwaltungsaufwand verringern und eine vergleichbare Darstellung der Angaben zu den Mehrheitsbeteiligungsgesellschaften erreichen. Die Ressortbereiche Wirtschaft und Häfen und das Kulturressort haben hinsichtlich der Konsolidierung von Berichtspflichten auf die Zuständigkeit des Finanzressorts hingewiesen. Das Finanzressort hat sich hierzu nicht geäußert.

4 Public Corporate Governance Kodex

- 318 Ein Public Corporate Governance Kodex (PCGK) bildet die Grundlage einer Beteiligungssteuerung. Seine Leitlinien und Standards geben den Rahmen für Transparenz, Effizienz und Verantwortlichkeit in der öffentlichen Unternehmensführung vor. Im Unterschied zu üblichen Corporate-Governance-Regeln der Privatwirtschaft geht es bei einem PCGK insbesondere darum, den öffentlichen Zweck der wirtschaftlichen Betätigung der öffentlichen Hand zu berücksichtigen und zu den wirtschaftlichen Zielen in Beziehung zu setzen. Eine Expert:innenkommission der Bundesregierung hat einen Musterkodex für einen PCGK entwickelt - aktuell in der Fassung vom 26. April 2024. Der Musterkodex umfasst auch Vorgaben zur nachhaltigen Unternehmensführung und gibt Empfehlungen zur Nachhaltigkeitsberichterstattung.
- 319 Der PCGK des Bundes wurde im Jahr 2024 überarbeitet. Darin werden Grundsätze einer nachhaltigen Unternehmensführung formuliert. Nach diesem Kodex haben die zuständigen Bundesministerien darauf hinzuwirken, dass Unternehmen mit mehrheitlicher Beteiligung des Bundes einen Nachhaltigkeitsbericht erstellen. Die Nachhaltigkeitsberichterstattung ist eigenständig durch den Aufsichtsrat zu prüfen. Der bremische PCGK stammt aus dem Jahr 2017. Regelungen zur Nachhaltigkeitsberichterstattung fehlen.
- 320 Der Senat hat im Juni 2025 beschlossen, den bremischen PCGK zu überarbeiten. Der Rechnungshof hat dem Finanzressort empfohlen, die Regelungen des Musterkodex des Bundes auf ihre Anwendbarkeit für Bremen zu prüfen, um einheitliche Vorgaben für alle Unternehmen im bremischen Mehrheitsbesitz festzulegen.
- 321 Das Finanzressort hat mitgeteilt, dem nachkommen zu wollen, sobald die Europäische Union den VSME offiziell verabschiedet habe.
- 322 Vereinzelt Änderungen an dem bisher veröffentlichten VSME stehen der Überarbeitung des PCGK nicht entgegen. Der Rechnungshof fordert daher eine zeitnahe Umsetzung seiner Empfehlung.



Erstattung von Aufwendungen für Mutterschaftsleistungen

Erstattungsansprüche von Aufwendungen für Mutterschaftsleistungen gegenüber den Krankenkassen wurden vielfach nicht geltend gemacht. Ursächlich hierfür waren fehleranfällige Arbeitsprozesse sowie Wissensverluste auf Sachbearbeitungs- und Führungsebene.

Dadurch sind Forderungen aus dem Jahr 2020 von mindestens 205 T€ verjährt. Mit hoher Wahrscheinlichkeit dürfte die Summe der verjährten Ansprüche - auch für die Jahre vor 2020 - die Millionengrenze überschreiten. Erst aufgrund der Prüfung rechnete Performa Nord für die Jahre ab 2021 weitere Erstattungsansprüche von über 758 T€ ab.

1 Grundlagen des Umlageverfahrens U2

- 323 Um die Gesundheit schwangerer Frauen und ihrer Kinder zu schützen, regelt das Mutterschutzgesetz eine Mutterschutzfrist. Grundsätzlich dürfen Arbeitgeber:innen Schwangere sechs Wochen vor dem errechneten Geburtstermin sowie acht Wochen nach der Geburt nicht beschäftigen. Tarifbeschäftigte im öffentlichen Dienst erhalten in dieser Zeit Mutterschaftsgeld von den gesetzlichen Krankenkassen. Arbeitgeber:innen zahlen hierzu einen Zuschuss, der dem Unterschiedsbetrag zwischen der Zahlung der Krankenkassen und dem durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelt der letzten drei abgerechneten Kalendermonate vor Beginn der Mutterschutzfrist entspricht.
- 324 Schwangere Beschäftigte dürfen keine Tätigkeiten ausüben, von denen für sie oder ihre Kinder eine Gefahr ausgeht. Sowohl Arbeitgeber:innen als auch Ärzt:innen können aus diesem Grund außerhalb der Schutzfristen ein teilweises oder vollständiges Beschäftigungsverbot aussprechen. Die Arbeitgeber:innen zahlen dann den sogenannten Mutterschutzlohn. Dies ist das durchschnittliche Arbeitsentgelt der letzten drei abgerechneten Kalendermonate vor dem Eintritt der Schwangerschaft.
- 325 Alle Arbeitgeber:innen in Deutschland sind verpflichtet, die sogenannte Umlage U2 an die Krankenkassen der Beschäftigten abzuführen, um die Kosten für Mutterschaftsleistungen zu finanzieren. Nach dem Aufwendungsausgleichsgesetz erstatten die gesetzlichen Krankenkassen auf Antrag die aus Anlass einer Schwangerschaft gezahlten Zuschüsse zum Mutterschaftsgeld, die Arbeitsentgelte während eines Beschäftigungsverbots und die hierauf entfallenden

Anteile der Arbeitgeber:innen zur Sozialversicherung. Der Anspruch verjährt vier Jahre nach Ablauf des Kalenderjahrs, in dem er entstanden ist. Die Geltendmachung der Erstattungsansprüche für Beschäftigte im bremischen öffentlichen Dienst gehört zu den Pflichtaufgaben des Eigenbetriebs Performa Nord. Der Senator für Finanzen (Finanzressort) übt die Fachaufsicht über den Eigenbetrieb aus.

- 326 Der Rechnungshof hat die Abläufe von U2-Erstattungen geprüft und untersucht, ob die Ansprüche in zutreffender Höhe geltend gemacht wurden. Hierzu hat er Unterlagen für den Zeitraum von Januar 2020 bis Oktober 2024 ausgewertet und eine Stichprobe mit rund 320 Personalfällen gebildet. Dies entsprach etwa einem Viertel der Gesamtfälle.

2 Versäumnisse der Personalsachbearbeitungen

- 327 Personalsachbearbeitungen in den Dienststellen erfassen die Unterbrechungsgründe „Mutterschutz“ beziehungsweise „Beschäftigungsverbot“ im Personalverwaltungs- und -managementsystem (PuMa). Anschließend wird eine Zahlungsanweisung in Papierform an Performa Nord übermittelt. Dort werden die Daten in das Bezügeabrechnungsprogramm übertragen.
- 328 Beim Abgleich zwischen den in PuMa erfassten Daten und den bei Performa Nord vorhandenen Unterlagen wurden in einer Reihe von Fällen Abweichungen festgestellt. So fehlten Zeiträume in PuMa entweder ganz oder wurden bei Änderungen nicht aktualisiert. Teilweise Beschäftigungsverbote wurden von den Personalsachbearbeitungen überwiegend nicht in PuMa erfasst. Offensichtlichen Auffälligkeiten - etwa ungeklärte Zeiträume zwischen dem vermeintlichen Ende eines Beschäftigungsverbots und dem Beginn eines Mutterschutzzeitraums - gingen die Sachbearbeitungen bei Performa Nord nicht nach.
- 329 Der Rechnungshof hat das Finanzressort gebeten, im Rahmen seiner übergreifenden Koordinierungsfunktion die Personalsachbearbeitungen in den Dienststellen darauf hinzuweisen, dass Eintragungen in PuMa stets vollständig, aktuell und fehlerfrei vorzunehmen sind. Ebenso hat er darum gebeten, in geeigneter Form über das korrekte Erfassen von teilweisen Beschäftigungsverboten zu informieren, da diese abrechnungsrelevant sind. Gleichzeitig hält der Rechnungshof es für erforderlich, dass die Sachbearbeitungen bei Performa Nord an der Aufklärung auffälliger Sachverhalte mitwirken.
- 330 Performa Nord gab an, für das Erfassen von teilweisen Beschäftigungsverboten sei in PuMa bisher kein entsprechender Unterbrechungsgrund hinterlegt. Zudem werde offensichtlichen Auffälligkeiten immer dann nachgegangen, wenn eine dringende Notwendigkeit vorliege. Das Finanzressort erklärte,



es werde die Dienststellen auf die Erforderlichkeit einer vollständigen Datenerfassung aufmerksam machen und sicherstellen, dass sich die Kommunikation zwischen Dienststellen und Performa Nord verbessere. Performa Nord solle künftig Hinweisen proaktiv nachgehen, wenn Unterlagen unvollständig geliefert werden.

- 331 Der Rechnungshof bittet das Finanzressort, zu prüfen, inwieweit eine differenzierte Erfassung von Beschäftigungsverboten bei der Einführung der neuen Personalverwaltungssoftware berücksichtigt werden kann. Zugleich sind die Dienststellen darauf hinzuweisen, dass diese Angaben manuell auf den Zahlungsanweisungen zu ergänzen sind, solange in PuMa keine Eingabemöglichkeit für teilweise Beschäftigungsverbote besteht.
- 332 Die Stichprobe zeigte, dass entgegen der Angaben von Performa Nord in der Praxis abrechnungsrelevanten Auffälligkeiten in Einzelfällen nicht nachgegangen wurde. Um Forderungsausfälle zu vermeiden, erwartet der Rechnungshof, sämtliche Unterbrechungszeiträume bei Beschäftigungs- und Mutterschutzzeiten stets lückenlos aufzuklären.

3 Verfahrensmängel bei Performa Nord

3.1 Manuelle und maschinelle Geltendmachung

- 333 Performa Nord hat für jeden Unterbrechungszeitraum einen Erstattungsantrag an die jeweilige Krankenkasse zu stellen. Die Arbeitsschritte für die Geltendmachung unterscheiden sich abhängig davon, ob ein Beschäftigungsverbot oder ein Mutterschutz vorliegt.
- Erstattungsbeträge bei Beschäftigungsverboten werden manuell ermittelt. Dafür nutzen die Sachbearbeitungen einen internen Berechnungsbogen und tragen darin Abrechnungsdaten aus dem Bezügeabrechnungsprogramm nach dem Vier-Augen-Prinzip ein. Die Inhalte werden anschließend an anderer Stelle für die elektronische Übermittlung an die Krankenkassen händisch in das Meldeportal der Sozialversicherungsträger übertragen.
 - Erstattungsbeträge aus dem Zuschuss zum Mutterschaftsgeld werden seit dem Jahr 2023 maschinell im Bezügeabrechnungsprogramm berechnet. Die Daten werden automatisch in ein Antragsformular übernommen und elektronisch an die Krankenkassen übermittelt. Vor 2023 waren auch diese Erstattungsansprüche noch manuell zu ermitteln und händisch in das Meldeportal einzupflegen.

- 334 Das manuelle Verfahren bei Beschäftigungsverboten ist deutlich aufwendiger und fehleranfälliger als das maschinelle Verfahren bei Mutterschutzfällen. Medienbrüche erfordern mehrfache händische Dateneingaben. Dem im manuellen Verfahren verwendeten internen Berechnungsbogen lassen sich nicht alle für die Berechnung maßgeblichen Abrechnungsdaten entnehmen. Infolgedessen kann insbesondere bei schwankenden Bezügen nicht nachvollzogen werden, ob der gesetzlich vorgeschriebene Durchschnittswert tatsächlich berechnet und der Mutterschutzlohn korrekt ermittelt wurde. Auch eine sachgerechte Überprüfung der ermittelten Erstattungsansprüche im vorgeesehenen Vier-Augen-Prinzip ist so nicht möglich.
- 335 Angesichts der festgestellten Mängel und zur Optimierung der Arbeitsprozesse hat der Rechnungshof Performa Nord aufgefordert, das Verfahren zur Geltendmachung der Erstattungsansprüche bei Beschäftigungsverboten ebenfalls zu automatisieren. Unabhängig von einer weiteren Digitalisierung der Abläufe ist sicherzustellen, dass der Mutterschutzlohn zutreffend berechnet und damit der Erstattungsanspruch in korrekter Höhe geltend gemacht wird. Hierfür ist der interne Berechnungsbogen zu überarbeiten und um die fehlenden Berechnungsgrundlagen zu ergänzen.
- 336 Performa Nord hat zugesagt, den bisher genutzten Berechnungsbogen zu überarbeiten. Eine sachgerechte Prüfung der ermittelten Erstattungsbeträge sei allerdings bereits möglich, da der verantwortliche Personenkreis jederzeit auf sämtliche Werte im Bezügeabrechnungsprogramm zugreifen könne. Performa Nord beabsichtigt, das Verfahren zur Geltendmachung der Erstattungsansprüche bei Beschäftigungsverboten zu automatisieren.
- 337 Der Rechnungshof gibt zu bedenken, dass der interne Berechnungsbogen nicht nur dazu dient, die Höhe des Erstattungsanspruchs zu dokumentieren, sondern auch die Prüfung im Vier-Augen-Prinzip zu unterstützen. Allein die Möglichkeit, auf Abrechnungsdaten im Bezügeabrechnungsprogramm zuzugreifen, stellt nicht sicher, dass dies in der Praxis stattfindet.

3.2 Fehlende oder unvollständige Erstattungsanträge

- 338 Nach der Landeshaushaltsordnung sind Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erheben. Entstehen Ansprüche nicht unmittelbar durch Rechtsvorschriften, muss die Verwaltung die rechtlichen und tatsächlichen Voraussetzungen für ihre Geltendmachung schaffen.
- 339 In 80 der geprüften Personalfälle wurden die Erstattungsanträge für zum Teil mehrere Unterbrechungszeiträume (Tz. 333) nicht oder nicht rechtzeitig gestellt. Dies entsprach etwa 25 % der Stichprobe. Als Gründe nannte Performa Nord



eine hohe Personalfuktuation sowie die Priorisierung anderer Vorgänge. Die Antragstellung sei aufgrund der langen Verjährungsfrist von vier Jahren oftmals zurückgestellt worden.

- 340 Obwohl die Bezügeabrechnung zu den originären Pflichtaufgaben von Performa Nord zählt, ist vorgesehen, dass das Aus- und Fortbildungszentrum die Erstattungsansprüche für Auszubildende und dual Studierende grundsätzlich selbst geltend macht. Für nahezu alle Fälle der Stichprobe, die entsprechend abzuwickeln gewesen wären, wurden Erstattungsanträge erst im Zuge der Prüfung gestellt.
- 341 In weiteren 36 der geprüften Personalfälle - also 11 % der Stichprobe - wurden Erstattungsansprüche in unzutreffender Höhe geltend gemacht. Hierfür waren insbesondere zwei Fehlerquellen ursächlich:
- Regelmäßig mussten Zuschüsse zum Mutterschaftsgeld nachberechnet werden, etwa weil sich die Bemessungsgrundlagen aufgrund rückwirkender Höhergruppierungen geändert hatten. Bereits gestellte Erstattungsanträge wurden in diesen Fällen nicht korrigiert, sodass die Forderungen in den meisten Fällen zu niedrig waren.
 - Der interne Berechnungsbogen zur Ermittlung des Erstattungsanspruchs bei Beschäftigungsverboten enthielt fehlerhafte Einträge. So wurden etwa Brutto-Entgelte für nur anteilig zu berücksichtigende Monate manuell gekürzt, obwohl die Kürzung in der Tabelle bereits formelmäßig hinterlegt war. Dadurch wurden die Brutto-Entgelte doppelt reduziert.
- 342 Insgesamt ergaben sich aus den 320 geprüften Personalfällen der Stichprobe noch offene Forderungen gegenüber Krankenkassen in Höhe von 205 T€, die inzwischen verjährt sind. Da die Stichprobe nur rund ein Viertel der Gesamtfälle aus dem Prüfzeitraum erfasst, ist davon auszugehen, dass die tatsächlich verjährten Forderungen diesen Betrag deutlich übersteigen. Mit hoher Wahrscheinlichkeit dürfte die Summe der verjährten Ansprüche - auch für die Jahre vor 2020 - die Millionengrenze überschreiten.
- 343 Diese Annahme wird dadurch gestützt, dass in der Stichprobenprüfung für den Zeitraum von Januar 2021 bis Oktober 2024 noch nicht verjährte Forderungen in Höhe von 758 T€ ermittelt werden konnten, die zwischenzeitlich gegenüber den Krankenkassen geltend gemacht wurden. Es liegt nahe, dass ein Großteil dieser Abrechnungen ohne die Prüfung des Rechnungshofs unterblieben wäre. Vor diesem Hintergrund wurde Performa Nord bereits während der Prüfung aufgefordert, auch alle nicht von der Stichprobe erfassten

Fälle aus den Jahren 2021 bis 2024 schnellstmöglich zu überprüfen, um weitere Verjährungseintritte zu verhindern.

- 344 Der erhebliche Umfang nicht rechtzeitig und vollständig erhobener Einnahmen sowie der dadurch bereits entstandene Schaden lassen sich nicht allein mit Personalfuktuation oder konkurrierenden Arbeitsprioritäten erklären. Vielmehr liegen offenkundig systemische Mängel vor, die vorrangig auf fehlende Arbeitsanweisungen, unzureichende Handlungshilfen und mangelnde Abstimmungen innerhalb und zwischen den Referaten zurückzuführen sind. Teilweise fehlen bei Sachbearbeitung und Führungskräften grundlegende Fachkenntnisse. Organisatorische oder technikgestützte Kontrollmechanismen sind entweder nicht vorhanden oder bleiben ungenutzt.
- 345 Der Rechnungshof hat Performa Nord aufgefordert, Erstattungsansprüche zeitnah nach dem Ende von Mutterschutz oder Beschäftigungsverbot geltend zu machen und rückwirkende Änderungen von Berechnungsgrundlagen ohne Verzögerung in laufende Verfahren einzubeziehen. Idealerweise wird dies durch einen automatischen Hinweis im Bezügeabrechnungsprogramm technisch unterstützt.
- 346 Um systemische Mängel zu beheben, hat der Rechnungshof empfohlen, den Sachbearbeitungen eine einheitliche Handlungshilfe zur Verfügung zu stellen. Solange die Berechnung der Erstattungsansprüche für Beschäftigungsverbote noch manuell erfolgt (Tz. 333), gehört hierzu auch eine Ausfüllhilfe für den internen Berechnungsbogen.
- 347 Darüber hinaus hat Performa Nord dafür Sorge zu tragen, dass die Führungskräfte eine ordnungsgemäße, vollständige und einheitliche Bearbeitung aller Vorgänge sicherstellen. Arbeitsergebnisse und Prozesse sind regelmäßig zu überprüfen, um eine rechtssichere und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung zu gewährleisten. Dafür sind die notwendigen organisatorischen und technischen Voraussetzungen zu schaffen.
- 348 Abschließend hat der Rechnungshof das Finanzressort aufgefordert, Erstattungsansprüche aus dem U2-Verfahren für Auszubildende und dual Studierende nicht mehr vom Aus- und Fortbildungszentrum, sondern zentral durch Performa Nord bearbeiten zu lassen.
- 349 Das Finanzressort und Performa Nord haben grundlegende Mängel in den Arbeitsprozessen sowie mit der Personalfuktuation einhergehende Wissensverluste auf Sachbearbeitungs- und auf Führungsebene eingeräumt. Performa Nord werde vom Finanzressort beauftragt, eine allgemeine Handlungshilfe zu entwerfen, die sich an alle beteiligten Stellen richte. Zudem werde der



Eigenbetrieb beim Softwarehersteller auf technische Nachbesserungen - etwa systematische Warnhinweise - im Bezügeabrechnungsprogramm hinwirken.

- 350 Das Aus- und Fortbildungszentrum hat angegeben, seine internen organisatorischen Abläufe in Abstimmung mit Performa Nord angepasst zu haben, so dass künftige Erstattungsverfahren rechtzeitig, vollständig und maschinell abgesichert erfolgen können. In absehbarer Zeit sei zudem die Abgabe der gesamten Bezügeabrechnung an Performa Nord geplant.

3.3 Aufbau und Inhalt der Zahlakten

- 351 Die für Beschäftigungsverbote und Mutterschutzzeiträume relevanten Dokumente sind in der sogenannten Zahlakte abzulegen. Performa Nord hat im Jahr 2023 schrittweise damit begonnen, in Papierform vorliegende Zahlakten zu digitalisieren.
- 352 Häufig wurden die Dokumente in der digitalen Zahlakte nicht eindeutig bezeichnet oder unsystematisch als Einzeldokumente abgelegt, sodass die Inhalte nicht klar erkennbar waren und die Suche nach Unterlagen erschwert wurde. Die Dienst- und Arbeitsanweisungen enthalten zudem nur wenige Vorgaben zum Inhalt der Zahlakten. In einer Vielzahl von Fällen enthielten die Zahlakten keine oder nur einzelne Unterlagen zu Beschäftigungsverboten, Mutterschutz und sich anschließenden Erstattungsverfahren. Etliche Bestandsakten waren schon zum Zeitpunkt ihrer Digitalisierung unvollständig. Die lückenhafte Aktenführung erschwerte - verbunden mit häufigen Wechseln der Sachbearbeitungen - die Aufklärung der zum Teil mehrere Jahre zurückliegenden Sachverhalte erheblich.
- 353 Der Rechnungshof hat Performa Nord aufgefordert, eine einheitliche Struktur für die digitalen Zahlakten festzulegen. Dabei sollte insbesondere geregelt werden, dass Dokumente zu einem Vorgang zusammenhängend abgelegt, mit eindeutigen Bezeichnungen versehen und unmittelbar nach Bearbeitung digital erfasst werden.
- 354 Des Weiteren ist es unerlässlich, für Zahlakten verbindliche inhaltliche Festlegungen zu treffen. Da sich die Höhe der beantragten Erstattung sowie eventuell notwendiger Korrekturen nur anhand von zahlungsbegründenden Unterlagen belegen und nachvollziehen lassen, umfasst eine ordnungsgemäße Dokumentation mindestens die Zahlungsanweisung beziehungsweise das Anschreiben an die Beschäftigten, den Nachweis des Beschäftigungsverbots, die Berechnungsgrundlagen des Erstattungsbetrags, den Antrag auf Erstattung an die Krankenkasse sowie deren Rückmeldung.

- 355 Performa Nord hat zugesagt, die Dokumente künftig eindeutig und korrekt den dafür vorgesehenen Verzeichnissen in der elektronischen Zahlakte zuzuordnen. Allerdings sei es nicht mehr zeitgemäß, alle Inhalte an einem Ort vorzuhalten. Belege und Meldungen seien mittlerweile aus verschiedenen elektronischen Quellen und Verfahren abrufbar. So liefen etwa Lohnsteuer- und sozialversicherungsrechtliche Meldungen im sogenannten Meldecockpit des Bezügeabrechnungsprogramms zusammen und müssten nicht zusätzlich in der Zahlakte abgelegt werden.
- 356 Der Rechnungshof gibt zu bedenken, dass bei der Nutzung verschiedener elektronischer Quellen gleichwohl die Gefahr besteht, dass abweichende Archivierungsfristen greifen und Daten in einem System bereits gelöscht sind, obwohl sie an anderer Stelle noch zu Prüfzwecken benötigt werden. Auch wenn durch die fortschreitende Digitalisierung verschiedene Ablageorte für elektronische Dokumente vorhanden sein können, ist sicherzustellen, dass alle zahlungsbegründenden Unterlagen erfasst und jederzeit abrufbar sind.

Inneres

Gebühren für polizeiliche Amtshandlungen

Die Kalkulation und die Festsetzung von Polizeigebühren sowie das Forderungsmanagement sind zu optimieren, um eine wirtschaftliche und vollständige Erhebung zu gewährleisten. Zudem sind sämtliche polizeilichen Leistungen daraufhin zu prüfen, ob sie Einzelnen individuell zurechenbar sind und damit eine Gebührenpflicht rechtfertigen können.

1 Gebührenpflichtige Amtshandlungen

- 357 Bestimmte Amtshandlungen der Polizei sind nach der Kostenverordnung für die innere Verwaltung (InKostV) gebührenpflichtig. Die Gebührentatbestände des allgemeinen Polizeirechts ergeben sich aus der Anlage zur InKostV. Die der Senatorin für Inneres und Sport (Ressort) zugeordnete Polizei erhob im Jahr 2024 Gebühren in Höhe von 195 T€. Sie entfielen auf 1.202 Vorgänge, in denen eine Festsetzung erfolgte. Hinzu kamen 790 weitere Vorgänge, die sich während der Prüfung im Anhörungsverfahren befanden, in denen Schriftstücke nicht zustellbar gewesen waren, bei denen Einwendungen stattgegeben wurde oder deren Bearbeitung wegen priorisierter Aufgaben und begrenzter Personalressourcen zurückgestellt wurde.
- 358 Der Rechnungshof untersuchte die Gebührenkalkulation durch das Ressort sowie das Forderungsmanagement der Polizei. In die Prüfung bezog er eine Stichprobe von rund 100 gebührenrelevanten Vorgängen ein, vorwiegend Fehlalarme von Überfall- oder Einbruchsmeldeanlagen, Ingewahrsamnahmen und unberechtigtes Anfordern der Polizei.

2 Gebührenkalkulation

2.1 Anpassungen der InKostV

- 359 Das Ressort aktualisiert die InKostV und deren Anlage regelmäßig. Mit der Anpassung der Kostentatbestände legte es dem Senat und den Innendeputationen zum April 2024 eine Vorlage vor, mit der auch die Gebührensätze für Maßnahmen des allgemeinen Polizeirechts überwiegend erhöht werden sollten. Die Vorlage für die Neufassung der InKostV enthielt nicht alle gewünschten Änderungen.
- 360 Nach Zustimmung durch Senat, Innendeputationen sowie Haushalts- und Finanzausschüsse wurde die fehlerhafte Fassung der InKostV ausgefertigt und

im Gesetzblatt veröffentlicht. Für mehrere Tatbestände galten damit weiterhin die Gebührensätze aus dem Jahr 2022. Auch eine nachfolgende Änderung der InKostV führte zu keiner Korrektur der betreffenden Gebührensätze. Nach Hinweis des Rechnungshofs im Verlauf der Prüfung wurde der Mangel im September 2025 behoben.

- 361 Die unvollständige Umsetzung führte dazu, dass die Gebührensätze über mehrere Jahre nicht der tatsächlichen Kostenentwicklung entsprachen. Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, Änderungen der InKostV - etwa im Zuge der mindestens jährlich vorzunehmenden Überprüfung von Gebühren - mit größerer inhaltlicher und redaktioneller Sorgfalt vorzunehmen.

2.2 Einzelne Gebührentatbestände

- 362 Der Rechnungshof hat Gebührentatbestände der InKostV und deren zugrunde liegenden Kalkulationen durch das Ressort genauer betrachtet. Dabei hat sich gezeigt, dass angenommene Personal- und Zeitaufwände sowie zugrunde gelegte Fahrstrecken nicht in allen Fällen den tatsächlichen Einsatzbedingungen entsprachen. Teilweise wurden für die Bemessung pauschaler Gebühren geschätzte Werte verwendet, ohne dass deren Belastbarkeit durch tatsächliche Einsatzdaten systematisch überprüft oder die Werte regelmäßig fortgeschrieben wurden. Gebührensätze beruhten so auf Annahmen, die den praktischen Anforderungen der Einsatzsituationen nicht hinreichend Rechnung trugen.
- 363 Nach dem gebührenrechtlichen Äquivalenzprinzip muss zwischen der Höhe der Gebühr und dem mit der Amtshandlung verbundenen Verwaltungsaufwand ein angemessenes Verhältnis bestehen. Die Feststellungen zeigen, dass die Kalkulation pauschaler Gebühren nicht durchgängig auf realistischen Grundlagen beruht. Soweit Kalkulationen durch Schätzungen erfolgen, ist es unerlässlich, dass diese zutreffend sind. Andernfalls kann es zu Gebührensätzen kommen, die betreffende Personen übermäßig belasten oder hinter der haushaltsrechtlich gebotenen Kostendeckung zurückbleiben.
- 364 Der Rechnungshof hat dem Ressort daher empfohlen, aussagekräftige Daten - insbesondere zu Einsatzdauer, Fahrstrecken und zur Zahl eingesetzter Kräfte - systematisch zu erheben, auszuwerten und zur sachgerechten, dem Äquivalenzprinzip entsprechenden Kalkulation von Gebührensätzen heranzuziehen. Das Ressort hat zugesagt, die Empfehlungen des Rechnungshofs bei der nächsten Überprüfung und Anpassung der Gebühren einzubeziehen.



2.3 Bislang nicht vorgesehene Gebühren

- 365 Kostenordnungen anderer Bundesländer sehen Gebührentatbestände für polizeiliche Leistungen vor, die in Bremen bislang gebührenfrei sind. Es handelt sich beispielsweise um Gebühren für
- die Fahrt zur Blutabnahme mit einem Kraftfahrzeug der Polizei,
 - die Bereitstellung von Absperrgittern,
 - den Transport von Tieren mit Kraftfahrzeugen der Polizei und
 - den Einsatz von Polizeihunden.
- 366 Zudem bestehen zwischen Bremen und anderen Ländern bei Gebührentatbeständen für vergleichbare polizeiliche Leistungen hinsichtlich der Tatbestandsmerkmale und der Gebührenhöhe teilweise deutliche Unterschiede. Betroffen sind beispielsweise Gebühren für
- den Transport hilfloser Personen,
 - die Unterbringung im Polizeigewahrsam und
 - Fehllarme von Überfall- oder Einbruchsmeldeanlagen.
- 367 Gebühren zu erheben ist grundsätzlich zulässig, wenn polizeiliche Maßnahmen Einzelnen individuell zurechenbar sind, etwa weil sie in ihrem besonderen Interesse liegen oder auch durch ihr Verhalten veranlasst wurden. Vor diesem Hintergrund ist zu beanstanden, dass für bestimmte zurechenbare polizeiliche Leistungen in Bremen keine Gebühren vorgesehen sind.
- 368 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, sämtliche polizeilichen Leistungen daraufhin zu prüfen, ob sie Einzelnen individuell zurechenbar sind und damit eine Gebührenpflicht rechtfertigen können. Dabei sollten sowohl die Erfahrungen aus der in Bremen eingeführten Regelung zur Erstattung des polizeilichen Mehraufwands bei sogenannten Hochrisiko-Fußballspielen als auch Kostenordnungen anderer Länder berücksichtigt werden. Ergebnisse dieser Prüfung sind in die Fortschreibung und gegebenenfalls Erweiterung der bremischen Gebührenordnung einzubeziehen. Das Ressort hat zugesagt, die Forderungen des Rechnungshofs bei der nächsten Anpassung der InKostV zu berücksichtigen.

3 Forderungsmanagement

3.1 Stundung

- 369 Nach dem Bremischen Gebühren- und Beitragsgesetz können Gebühren ganz oder teilweise gestundet werden, wenn die Einziehung bei Fälligkeit eine erhebliche Härte bedeuten würde und der Anspruch durch die Stundung nicht gefährdet erscheint. Eine erhebliche Härte ist anzunehmen, wenn Zahlungspflichtige sich aufgrund ungünstiger wirtschaftlicher Verhältnisse vorübergehend in ernsthaften finanziellen Schwierigkeiten befinden oder im Falle der sofortigen Einziehung in diese geraten würden. Für die Dauer einer Stundung sind Zinsen zu erheben.
- 370 Die Polizei gewährte Stundungen bereits, wenn Zahlungspflichtige - häufig telefonisch - erklärten, Gebühren nur in Raten zahlen zu können. Geeignete und vollständige Informationen zu aktuellen Einkommens- und Vermögensverhältnissen holte sie regelmäßig nicht ein. Zudem erhob die Polizei für die Dauer der Stundungen keine Zinsen.
- 371 Grundlage einer sachgerechten Entscheidung über die Gewährung einer Stundung ist die Prüfung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse der Zahlungspflichtigen. Bloße Eigenerklärungen reichen für belastbare und nachvollziehbare Entscheidungen regelmäßig nicht aus. Auch wenn Zahlungen aus dem laufenden Einkommen nicht möglich sind, kann gegebenenfalls vorhandenes Vermögen herangezogen werden. Deshalb bedarf es auch hierzu geeigneter Informationen, um die wirtschaftliche Gesamtsituation der Zahlungspflichtigen vollständig bewerten zu können.
- 372 Der Rechnungshof hat die Polizei aufgefordert, vor der Gewährung einer Stundung oder Ratenzahlung regelmäßig belastbare Auskünfte zu Einkommens- und Vermögensverhältnissen einzuholen und zu bewerten. Zur Sicherstellung eines einheitlichen Vorgehens können die vom Senator für Finanzen erstellten Formulare - wie der Antrag auf Ratenzahlung und dessen Anlagen - als Orientierung dienen. Das Ressort hat zugesichert, den Umgang mit Einkommens- und Vermögensnachweisen vor der Gewährung von Stundungen und Ratenzahlungen zu überprüfen.

3.2 Niederschlagung

- 373 Nach den Verwaltungsvorschriften zur Landshaushaltsordnung kann eine Forderung niedergeschlagen werden, wenn feststeht, dass die Einziehung keinen Erfolg haben wird oder die Kosten der Einziehung - die auch den Verwaltungsaufwand umfassen - außer Verhältnis zur Forderungshöhe stehen.



Eine Niederschlagung kann befristet oder unbefristet erfolgen, der Anspruch erlischt durch sie nicht. Die wirtschaftlichen Verhältnisse der Zahlungspflichtigen sind in angemessenen Zeitabständen zu überprüfen.

- 374 In zahlreichen Fällen vereinbarte die Polizei Ratenzahlungen in sehr geringer Höhe, die zu Tilgungszeiträumen von bis zu 30 Jahren geführt hätten. Raten wurden häufig unregelmäßig gezahlt oder blieben aus, was weitere aufwendige Bearbeitungsschritte erforderlich machte. In vielen dieser Vorgänge war bereits bei Antragstellung naheliegend, dass Ratenzahlungen nicht im vereinbarten Umfang erbracht werden konnten.
- 375 Ratenzahlungsvereinbarungen mit überlangen Laufzeiten sind ein Hinweis auf einen unwirtschaftlichen Forderungseinzug, der insbesondere bei unregelmäßigen oder ausbleibenden Zahlungen Verwaltungskapazitäten unnötig bindet. Solche Vereinbarungen können zudem darauf hindeuten, dass vor ihrem Abschluss keine hinreichende Prüfung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Zahlungspflichtigen erfolgt ist.
- 376 Der Rechnungshof hat die Polizei aufgefordert nur wirtschaftlich vertretbare Ratenzahlungsvereinbarungen abzuschließen. Bei erkennbarer Zahlungsunfähigkeit ist zur Vermeidung eines unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwands zunächst eine befristete Niederschlagung vorzunehmen. Das Ressort hat zugesagt, die Forderungen des Rechnungshofs zu prüfen.

3.3 Aufgabenzuordnung

- 377 Die Bearbeitung von Stundungen, Ratenzahlungen und Niederschlagungen gehört nicht zu den Kernaufgaben der Polizei und ihrer Zentralabteilung. Erkenntnisse zur Zahlungsfähigkeit von Schuldner:innen liegen ihr regelmäßig nicht vor und müssen selbst bei geringen Forderungen erst beschafft werden. Die Landeshauptkasse verfügt hingegen über die erforderlichen Strukturen, um solche Vorgänge wirtschaftlich und einheitlich zu bearbeiten. Sie hat zudem häufig bereits Kenntnisse über die wirtschaftlichen Verhältnisse der Zahlungspflichtigen aus anderen Verfahren.
- 378 Aufgrund der festgestellten Bearbeitungsmängel und des Verwaltungsaufwands bei Stundungen und Niederschlagungen empfiehlt der Rechnungshof dem Ressort in Abstimmung mit dem Senator für Finanzen zu prüfen, ob die Zuständigkeit für solche Entscheidungen - analog zur Praxis bei Gerichtskosten - auf die Landeshauptkasse übertragen werden kann. Dies würde die Zentralabteilung der Polizei entlasten und freiwerdende Personalkapazitäten könnten gezielt für den Abbau der Rückstände bei der Gebührenerhebung (Tz. 357) eingesetzt werden. Das Ressort begrüßt ein zentralisiertes



Forderungsmanagement bei der Landeshauptkasse, sofern eigene Personalressourcen gewahrt bleiben. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass die Übertragung von Aufgaben auf andere Organisationseinheiten typischerweise den eigenen Personalbedarf reduziert.

Unterstützungsfonds für gemeinnützige Organisationen

Billigkeitsleistungen, die auch aufgrund von Selbsterklärungen der Antragstellenden gewährt werden, sind zeitnah zu überprüfen. Sollen sie Schäden ausgleichen, ist die Pflicht der Antragstellenden zur Schadensminderung zu berücksichtigen.

1 Ausgangslage

- 379 Die Maßnahmen zum Infektionsschutz während der Corona-Pandemie stellten viele gemeinnützige Vereine sowie zivilgesellschaftliche Initiativen und Organisationen vor finanzielle Herausforderungen. So konnten etwa Veranstaltungen, die der Erzielung von Einnahmen dienten, nicht oder nur eingeschränkt durchgeführt werden. Um pandemiebedingte finanzielle Auswirkungen abzumildern, richtete der Senat im Juni 2020 einen Unterstützungsfonds in Höhe von 1 Mio. € ein. Aus den bereitgestellten Mitteln gewährte die zuständige Senatskanzlei in den Jahren 2020 bis 2022 Billigkeitsleistungen nach § 53 der Landeshaushaltsordnung (LHO) in Höhe von insgesamt 627 T€.
- 380 Die Förderbedingungen regelte die Senatskanzlei in einer Richtlinie. Danach konnten Antragstellende bis zu 5 T€ zur Deckung von Einnahmeausfällen, fortlaufenden Aufwendungen oder zusätzlichen Ausgaben, die aufgrund der Pandemie nicht hatten ausgeglichen werden können, erhalten. In besonders begründeten Einzelfällen, etwa bei existenzbedrohenden Liquiditätsengpässen, konnten Leistungen auch bis zu 15 T€ gewährt werden. Der Rechnungshof hat anhand einer Stichprobe geprüft, inwieweit bei der Gewährung der Billigkeitsleistungen die haushaltsrechtlichen Bestimmungen sowie die Vorgaben der Richtlinie eingehalten wurden.

2 Nachprüfungspflicht

- 381 Nach der Richtlinie waren Organisationen und Vereine, die über ausreichende Einnahmen oder freie Rücklagen verfügten oder andere pandemiebedingte Billigkeitsleistungen beantragen konnten, von der Förderung ausgeschlossen. Um einen Liquiditätsengpass zu belegen, mussten die Antragstellenden alle Einnahmen und Ausgaben, die sie zum Zeitpunkt der Antragstellung hatten oder erwarteten, durch geeignete Nachweise belegen. Für den Fall, dass sich im Nachhinein herausstellte, dass Voraussetzungen nicht oder

nicht vollständig vorgelegen hatten, sah die Richtlinie die Möglichkeit vor, gewährte Leistungen zurückzufordern.

- 382 Der Rechnungshof stellte unter anderem fest, dass Antragstellende existenzbedrohende Liquiditätsengpässe auch damit begründeten, vorhandene Mittel seien gebunden oder für künftige Projekte eingeplant. Ob tatsächlich eine Mittelbindung bestand, prüfte die Senatskanzlei bei Antragstellung nicht. Der Richtlinie entsprechend genügte ihr die Versicherung der Antragstellenden, dass kein Ausschlussgrund für die Förderung gegeben war, etwa frei verfügbare Mittel. Nachprüfungen, ob und inwieweit die Rücklagen für die geplanten Projekte tatsächlich eingesetzt wurden, nahm die Senatskanzlei nicht systematisch vor. So bestand das Risiko, Billigkeitsleistungen zu Unrecht gewährt oder Schäden überkompensiert zu haben.
- 383 Voraussetzung für die Gewährung einer Billigkeitsleistung ist grundsätzlich eine zum Zeitpunkt der Antragstellung nachzuweisende wirtschaftliche Notlage (Tz. 380). Weil die Senatskanzlei während der Pandemie im Interesse einer schnellen Antragsbearbeitung teilweise eine Glaubhaftmachung von Antragsvoraussetzungen durch Selbstauskünfte oder Prognosen der Antragstellenden als ausreichend ansah, war und ist sie verpflichtet, die Richtigkeit dieser Angaben im Nachhinein zu überprüfen. Solche Nachprüfungsverfahren sind in der Regel aufwendiger und führen zu einem höheren Verwaltungsaufwand als eine genauere Antragsprüfung.
- 384 Gleichwohl sind sie nicht nur nach § 53 LHO, sondern auch wegen der verfassungs- und haushaltsrechtlichen Verpflichtung zu einem rechtmäßigen sowie wirtschaftlichen Verwaltungshandeln geboten. Nur durch Nachprüfverfahren kann festgestellt werden, ob im Einzelfall die Voraussetzungen vorliegen, gewährte Leistungen zurückzufordern. Der Rechnungshof hat die Senatskanzlei daher aufgefordert, Vorgänge nachzuprüfen, bei denen er Auffälligkeiten festgestellt hat und bei denen Billigkeitsleistungen nur aufgrund von Selbstauskünften oder Prognosen der Antragstellenden gewährt wurden.
- 385 Die Senatskanzlei sagte zu, circa 10 % der bewilligten Fälle nachträglich zu überprüfen. Sie wies jedoch darauf hin, dass nach ihrer Auffassung bei Billigkeitsleistungen der sparsame und wirtschaftliche Umgang mit öffentlichen Mitteln nicht in derselben Intensität durch Ergebnis- und Nachprüfungen wie bei Zuwendungen sichergestellt werden müsse. Der Verpflichtung zu einem rechtmäßigen und wirtschaftlichen Verwaltungshandeln sei bereits durch die in der Richtlinie formulierten Voraussetzungen sowie durch die Art der Antragsprüfungen genügt worden.



- 386 Diese Argumentation verkennt, dass die Haushaltsgrundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit auch bei der Gewährung von Billigkeitsleistungen zu beachten sind. Sie können zwar in einem vereinfachten Verfahren bewilligt werden, sind jedoch nur zulässig, wenn ein Billigkeitsgrund vorliegt. Der Richtlinie zufolge fehlt es an einem solchen Grund, wenn Antragstellende über ausreichende Rücklagen verfügen. Auch lässt die Senatskanzlei unberücksichtigt, dass sich Prognosen der Antragstellenden - etwa zum Einsatz von finanziellen Mitteln für geplante Projekte - geändert oder als unrichtig erwiesen haben können. Nachträgliche Prüfungen sind deshalb in diesen Fällen unerlässlich, um fehlerhafte Bewilligungen zu erkennen, Rückforderungen durchzusetzen und Mitnahmeeffekte zu vermeiden.
- 387 Zudem hat der Senat bei den Corona-Soforthilfen für kleine Unternehmen und Soloselbstständige selbst nachträglich die Notwendigkeit erkannt, alle Bewilligungen nachzuprüfen, da auch diese Hilfen auf prognostizierten Liquiditätsengpässen beruhten. Er hat deshalb in seiner Sitzung am 20. August 2024 für diese Programme die Durchführung eines Rückmeldeverfahrens beschlossen, um gegebenenfalls überzahlte Hilfsleistungen zurückfordern zu können. Der Rechnungshof hält es weiterhin für geboten, insbesondere die Vorgänge zu prüfen, in denen Organisationenangaben, über gebundene Rücklagen zu verfügen.

3 Schadensminderungspflicht

- 388 Billigkeitsleistungen dienen dem Ausgleich von unvorhersehbaren oder nicht abwendbaren Schäden, sind nachrangig zu anderen Kompensationsmöglichkeiten sowie wirtschaftlich und sparsam einzusetzen. Insoweit ist es stets erforderlich, zu prüfen, ob und inwieweit Betroffene Schäden oder sonstige Nachteile in anderer zumutbarer Art und Weise auszugleichen vermögen, ohne auf staatliche Leistungen angewiesen zu sein. Die Richtlinie sah keine Erklärung der Antragstellenden vor, ob und inwieweit sie zumutbare Eigenanstrengungen unternommen hatten oder dies planten, um finanzielle Nachteile gering zu halten. Auch forderte die Senatskanzlei entsprechende Eigenanstrengungen nicht. Gerade weil niedrigschwellige Ansätze zur Schadensminderung von Antragstellenden erwart- und leistbar sind, hat der Rechnungshof die Senatskanzlei aufgefordert, vor künftigen Leistungsgewährungen regelhaft zu prüfen, ob und inwieweit Schäden oder sonstige Nachteile auch auf andere Weise kompensiert werden können.
- 389 Die Senatskanzlei gab an, in der Richtlinie auf einen gesonderten Antragspunkt „mögliche Eigeninitiative“ verzichtet zu haben. Viele Anträge hätten ausdrücklich oder stillschweigend erkennen lassen, dass Eigeninitiative aufgrund der

staatlichen Maßnahmen zur Pandemiebewältigung nicht mehr oder nur noch eingeschränkt möglich gewesen sei.

- 390 Der Rechnungshof verkennt nicht, dass aufgrund der angeordneten staatlichen Maßnahmen Eigeninitiativen zum Schadensausgleich gegebenenfalls nur begrenzt möglich waren. Dies ist jedoch einzelfallbezogen zu beurteilen, um den haushaltrechtlichen Bestimmungen und damit der Rechtmäßigkeit der Zahlung zu entsprechen. Dass ein anderweitiger Ausgleich im Einzelfall durchaus möglich war, zeigen Anträge, in denen Antragstellende selbst auf alternative Kompensationen hinwiesen.

4 Wirkungskontrolle

- 391 Der Erfolg aller finanzwirksamen Maßnahmen ist gemäß Landeshaushaltsordnung zu kontrollieren. Dabei sind sowohl Wirksamkeit als auch Wirtschaftlichkeit zu prüfen.
- 392 Nach der Richtlinie waren finanzielle Unterstützungen für Organisationen bestimmt, die während der Pandemie weiterhin lebenswichtige Leistungen für ihre Zielgruppen erbrachten und einen systemrelevanten Beitrag für eine erfolgreiche Bewältigung der Krise leisteten. Eine weitergehende Festlegung konkreter, messbarer Ziele des Fonds sowie von Kriterien und Verfahren zur Bemessung der Zielerreichung gab es nicht.
- 393 Der Rechnungshof hat kritisiert, dass damit eine Erfolgskontrolle der gewählten Maßnahmen und Instrumente nicht möglich war. Er hat die Senatskanzlei aufgefordert, auch Billigkeitsleistungen mit messbaren Zielen sowie Kennzahlen zu hinterlegen und die Zielerreichung zum Gegenstand von Erfolgskontrollen zu machen.
- 394 Die Senatskanzlei entgegnete unter anderem, es könnte plausibel angenommen werden, dass die Förderungen in allen Fällen dazu beitragen, die negativen Folgen staatlicher Maßnahmen während der Pandemie auf die Funktionsfähigkeit und Existenz gemeinnütziger Vereine und zivilgesellschaftlicher Initiativen zumindest teilweise zu kompensieren. Nachdem der Rechnungshof die Senatskanzlei im Verlauf der Prüfung darauf hingewiesen hatte, dass Erfolgskontrollen für alle finanzwirksamen Maßnahmen - und damit auch für die Planung und Abwicklung von Hilfsprogrammen - haushaltsrechtlich vorgeschrieben sind und es nicht in ihrem Ermessen liegt, zu entscheiden, ob sie dieser Verpflichtung nachkommt, erklärte die Senatskanzlei, die Wirkung der Förderungen anhand einer Stichprobenprüfung bewerten zu wollen. Außerdem solle eine Gesamtbewertung des übergeordneten Zieles der Existenzsicherung anhand aller Förderungen erfolgen.

Verwendung der Ausgleichsabgabe nach dem SGB IX

Eine wirksame Strategie zur Verwendung der Ausgleichsabgabe ist erforderlich, um die Rücklage, die Ende 2024 über 7 Mio. € betrug, auf das notwendige Maß zu reduzieren.

1 Grundlagen

- 395 Das Sozialgesetzbuch (SGB) IX - Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen - regelt die Förderung der Teilhabe von schwerbehinderten und diesen gleichgestellten behinderten Menschen am Arbeitsleben. Es verpflichtet private und öffentliche Arbeitgeber:innen mit jahresdurchschnittlich monatlich mindestens 20 oder mehr Arbeitsplätzen, wenigstens 5 % ihrer Arbeitsplätze mit schwerbehinderten Menschen zu besetzen. Solange Arbeitgeber:innen diese Quote nicht erreichen, zahlen sie für jeden unbesetzten Pflichtarbeitsplatz eine Ausgleichsabgabe nach § 160 SGB IX.
- 396 Im Land Bremen ist das AVIB (Amt für Versorgung und Inklusion Bremen, vormals Amt für Versorgung und Integration Bremen) dafür zuständig, die Ausgleichsabgabe zu erheben und zu verwenden. Die Rechts- und Fachaufsicht über das AVIB führt die Senatorin für Arbeit, Soziales, Jugend und Integration (Ressort).
- 397 Einnahmen aus der Ausgleichsabgabe dürfen nur für besondere Leistungen zur Förderung der Teilhabe schwerbehinderter Menschen am Arbeitsleben verwendet werden. Das AVIB kann aus diesen Mitteln Geldleistungen unter anderem an schwerbehinderte Menschen, Arbeitgeber:innen oder Träger von Integrationsfachdiensten erbringen. Nicht verbrauchte Mittel werden in einer zweckgebundenen Rücklage verwaltet. Bereits in einem früheren Jahresbericht (Jahresbericht 2009 - Land, Tz. 442) hatte der Rechnungshof unter anderem gefordert, die bis zum Jahr 2007 auf 4,5 Mio. € angewachsene Rücklage abzubauen.

2 Verwendung der Ausgleichsabgabe

- 398 Arbeitgeber:innen zahlen die Ausgleichsabgabe je nach Beschäftigtenzahl und ihrer durchschnittlichen Beschäftigungsquote schwerbehinderter Menschen. Seit der gesetzlichen Anhebung der Abgabensätze zu Beginn des Jahres 2025 beträgt sie zwischen 155 € und 815 € monatlich je unbesetztem

Pflichtarbeitsplatz. Das AVIB leitet jährlich 18 % der Ausgleichsabgabe an den vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales verwalteten Ausgleichsfonds weiter, aus dem überregionale Vorhaben finanziert werden. Außerdem wird bundesweit ein Ausgleich herbeigeführt, um Ungleichgewichte im Aufkommen der Ausgleichsabgabe auszugleichen.

- 399 Die Entscheidung über die Verwendung der verbleibenden Mittel ist - bis auf die Leistungen für Arbeitsassistenz und Berufsbegleitung, auf die ein gesetzlicher Anspruch besteht - in das Ermessen des AVIB gestellt. Vorrangig finanziert es unter anderem begleitende Hilfen im Arbeitsleben - wie eine behinderungsgerechte Einrichtung von Arbeitsplätzen -, Inklusionsbetriebe und die Integrationsfachdienste.
- 400 Für die Jahre 2017 bis 2021 hatte das AVIB noch unter der Zuständigkeit des Senators für Wirtschaft, Arbeit und Häfen eine Strategie zur Verwendung der Ausgleichsabgabe im Land Bremen entwickelt. Dem Strategiepapier lag eine Bestandsaufnahme durchgeführter Maßnahmen und Projekte der Jahre 2014 bis 2016 zugrunde. Das AVIB traf darin Aussagen zum künftigen Einsatz der zur Verfügung stehenden Mittel und lieferte einen ausführlichen Überblick zu geplanten Maßnahmen und Projekten sowie zur Anzahl der Teilnehmenden. Dabei ging es von gleichbleibenden jährlichen Einnahmen in Höhe von 8 Mio. € aus. Zudem sah es vor, die zum Jahresende 2016 vorhandene Rücklage von 5,6 Mio. € bis Ende 2021 auf 1,5 Mio. € zu reduzieren.
- 401 Die nachfolgende Tabelle stellt die tatsächliche Entwicklung von Einnahmen und Rücklage für die Jahre 2017 bis 2024 jeweils zum Jahresende dar.

Entwicklung von Einnahmen und Rücklage (in Mio. €, gerundet)		
Jahr	Einnahmen	Rücklage
2017	8,29	5,47
2018	9,17	5,87
2019	8,78	7,61
2020	9,21	9,61
2021	10,00	8,91
2022	9,94	8,49
2023	10,49	7,67
2024	10,57	7,12



- 402 Die Einnahmen aus der Ausgleichsabgabe erhöhten sich in den vergangenen Jahren fast durchgängig. Die Rücklage wuchs bis 2020 kontinuierlich an. Seit dem Jahr 2021 reduzierte sie sich, lag aber Ende 2024 immer noch bei über 7 Mio. €.
- 403 Das ursprüngliche Ziel der Strategie aus dem Jahr 2017, die Rücklage bis Ende 2021 auf 1,5 Mio. € zu reduzieren, wurde nicht erreicht. Der Rücklagenbestand blieb über Jahre hinweg deutlich oberhalb dieses Werts. Eine Fortschreibung der Strategie ab dem Jahr 2022 erfolgte nicht. Stattdessen beschränkte sich das Ressort darauf, inhaltliche Schwerpunkte zur Verwendung der Ausgleichsabgabe festzulegen. Eine erneute Bestandsaufnahme der Maßnahmen, wie sie im Jahr 2017 Grundlage der strategischen Planung gewesen war, war damit nicht verbunden. Ebenso fehlten konkrete Planungen zur Verwendung der Mittel, zu Maßnahmen und Zielwerten.
- 404 Um die Mittel aus Einnahmen und Rücklage wirtschaftlich und bedarfsgerecht einzusetzen, ist eine strategische Planung erforderlich. Diese muss konkrete Aussagen zu Finanzen, Maßnahmen und Zielwerten enthalten und auf einer Bestandsaufnahme im Rahmen einer Erfolgskontrolle beruhen. So kann das Ressort auch steigende Einnahmen rechtzeitig berücksichtigen und wirksam in Maßnahmen zur Teilhabe schwerbehinderter Menschen am Arbeitsleben umsetzen. Zwar verringerte sich die Rücklage in den letzten Jahren auch ohne eine solche strategische Planung. Mit über 7 Mio. € lag die Rücklage im Jahr 2024 aber weiterhin deutlich über einer angemessenen Liquiditätsreserve, die nach Angaben des Ressorts derzeit bis zu 2,5 Mio. € betragen sollte.
- 405 Das AVIB führt zwar für jede Maßnahme ein Controlling durch, plant und erfasst die Einnahmen und Ausgaben zur Ausgleichsabgabe und erhebt weitere statistische Daten. Ein alle Maßnahmen umfassendes Gesamtcontrolling, das beispielsweise auch Platzzahlen, Kosten sowie Wirkungen erfasst und damit eine vergleichende Bewertung ermöglicht, fehlt jedoch. Würden das Finanz- und das Maßnahmencontrolling miteinander verknüpft und Ziele systematisch nachgehalten, ließen sich die Steuerung deutlich verbessern und die strategische Ausrichtung für die Folgejahre stärken.
- 406 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, auf Grundlage einer Bestandsaufnahme seine Strategie zur Verwendung der Ausgleichsabgabe weiterzuentwickeln, jährlich zu überprüfen und fortzuschreiben sowie die Rücklage mittelfristig bis zur Höhe einer angemessenen Liquiditätsreserve abzubauen. Er erwartet vom AVIB, ein übergreifendes Finanz- und Maßnahmencontrolling einzurichten, mit dem auch die Wirkung der Maßnahmen bewertet werden kann.

- 407 Das Ressort hat erwidert, die wesentlichen Ziele der Strategie aus dem Jahr 2017 seien erreicht worden. Der Abbau der Rücklage sei nur eingeschränkt erfolgt, da kaum neue Arbeitsplätze in Inklusionsbetrieben entstanden seien und bestimmte Leistungen von Anträgen abhingen. Die Strategie hätten Ressort und AVIB ohne Verschriftlichung oder weitere formale Prozesse weiterentwickelt. Für eine weitere Anpassung der strategischen Ausrichtung sollte zunächst das zweite Gesetz zur Förderung eines inklusiven Arbeitsmarkts abgewartet werden, das Leistungsausweitungen vorsehe. Das verbleibende Abbauvolumen der Rücklage von derzeit 4,6 Mio. € werde bei den Maßnahmenplanungen berücksichtigt. Für das Finanzcontrolling des AVIB hätten sich bereits vor der Prüfung durch den Rechnungshof Optimierungspotenziale gezeigt, die derzeit entwickelt würden. Auf Ebene der Maßnahmen umfasse das Controlling bereits alle steuerungsrelevanten Faktoren.
- 408 Der Rechnungshof weist darauf hin, dass eine verschriftlichte Strategie eine zentrale Voraussetzung ist, um Ziele zu definieren, Meilensteine nachzuhalten und Mittel wirksam einzusetzen. Dass das Ressort seit dem Jahr 2022 auf eine schriftliche Weiterentwicklung der Strategie verzichtet, ist nicht vertretbar. Ohne dokumentierte Ziele, Prioritäten und Zeitplanungen fehlt die Grundlage für belastbare Entscheidungen und für Transparenz. Es ist nicht zweckmäßig, die Anpassung der grundsätzlichen strategischen Ausrichtung von einer noch ungewissen Änderung gesetzlicher Grundlagen abhängig zu machen. Anpassungen der Gesetzeslage sind jederzeit möglich. Darauf ist im Rahmen einer bestehenden Strategie zu reagieren. Strategische Steuerung bedeutet gerade, Entwicklungen fortlaufend zu beobachten, zu bewerten und die eigenen Ziele dynamisch anzupassen. Lassen sich Planungen wie die Finanzierung neuer Arbeitsplätze in Inklusionsbetrieben nicht umsetzen, wären Schwerpunkte auf andere Förderbereiche zu verlagern, etwa auf weitere Forschungs- und Modellvorhaben mit regionaler Bedeutung. Auch die vom Ressort betonte Antragsabhängigkeit einzelner Leistungen überzeugt nicht. Nur ein Teil der Leistungen aus der Ausgleichsabgabe ist antragsgebunden. Wo Anträge ausbleiben, kann das AVIB durch gezielte Öffentlichkeitsarbeit, Information der Träger und Beratung der Leistungsberechtigten aktiv Nachfrage erzeugen oder freiwerdende Mittel für andere Maßnahmen einplanen. Gerade angesichts der weiterhin hohen Arbeitslosigkeit schwerbehinderter Menschen, die im Land Bremen 2024 deutlich über dem Bundesdurchschnitt lag, ist es nicht hinnehmbar, dass erhebliche Mittel ungenutzt in der Rücklage verbleiben.
- 409 Nur mit einem übergeordneten Controlling, das die Ergebnisse aller Förderbereiche zusammenführt und Kennzahlen zu Kosten, Platzzahlen und Integrationsfolgen auswertet, wird es möglich sein, die Wirksamkeit und Zielgenauigkeit der Strategie zu bewerten und zu steuern. Ein Controlling, das sich allein



auf die Ebene einzelner Maßnahmen beschränkt, kann diese übergreifende Bewertung nicht leisten, weil es Zusammenhänge und die gesamtstrategische Zielerreichung nicht erfasst.

3 Finanzierung der Integrationsfachdienste

- 410 Integrationsfachdienste sind Träger, die schwerbehinderte Menschen mit besonderem Bedarf an arbeitsbegleitender Betreuung sowie deren Arbeitgeber:innen unterstützen. Sie vermitteln zudem geeignete Arbeitsplätze. Im Jahr 2024 finanzierte das AVIB die Leistungen der Integrationsfachdienste im Land Bremen mit 1,9 Mio. €.
- 411 Die Regelungen zur Zusammenarbeit, fachlichen Leistung oder Vergütung legt eine Leistungsbeschreibung fest. Für die Auftragsbereiche psychosoziale Betreuung und Vermittlung von Arbeitsplätzen erfolgt die Vergütung über monatliche Fallpauschalen sowie vereinbarte Fallkontingente. Stellen die Vertragspartner über mehr als sechs Monate Abweichungen zwischen Fallzahlen und Kontingenten von mindestens 10 % fest, können die Verträge und damit die Vergütung angepasst werden. In den Jahren 2023 und 2024 ergaben sich bei einer Leistung über mehrere Monate andauernde Unter- oder Überschreitungen außerhalb der 10 %-Grenze. Anpassungen des Kontingents erfolgten in diesen Fällen jedoch erst nach zwölf beziehungsweise acht Monaten.
- 412 Passen die Vertragspartner die Kontingente bei anhaltenden Über- oder Unterschreitungen nicht zeitnah an, entspricht die Vergütung über einen längeren Zeitraum nicht den tatsächlich bearbeiteten Kontingenten. Über- oder Unterschreitungen der Kontingente wirken sich stets nachteilig zulasten eines Vertragspartners aus. Länger andauernde Überlastungen der Integrationsfachdienste können Maßnahmenziele gefährden, während anhaltende Unterschreitungen zu unnötigen Ausgaben führen.
- 413 Der Rechnungshof hat Ressort und AVIB aufgefordert, vor der nächsten Ausschreibung alternative Finanzierungsmodelle zu prüfen, um eine möglichst passgenaue Vergütung der Träger und damit eine wirtschaftliche Mittelverwendung sicherzustellen. In Betracht kommen dabei etwa flexiblere Möglichkeiten einer Vertragsanpassung oder fallzahlbezogene Vergütungsmodelle.
- 414 Das Ressort hat erwidert, die Planungssicherheit, die das aktuelle Vergütungsmodell den Integrationsfachdiensten biete, sei von zentraler Bedeutung für die Gewinnung qualifizierten Personals. Betrachte man im angeführten Beispiel den gesamten Zeitraum von zwei Jahren, würden sich die finanziellen Effekte von Unter- und Überauslastung annähernd ausgleichen. Fallzahlbezogene

Vergütungsmodelle könnten zu einer Übererbringung von Leistungen führen. Gleichwohl werde das AVIB vor einer erneuten Vergabe andere Finanzierungsmodelle prüfen.

- 415 Die Argumentation des Ressorts überzeugt nicht. Der annähernde Ausgleich von Unter- und Überauslastungen im betrachteten Zweijahreszeitraum ist ein Zufallsergebnis. Ebenso hätten auch im Folgejahr Unterschreitungen auftreten und damit die Mehrvergütung noch deutlich höher ausfallen können. Das aktuelle Vergütungsmodell weist strukturelle Schwächen auf, die sich noch verschärfen, wenn notwendige Vertragsanpassungen nicht nach Ablauf der derzeit geltenden Sechsmonatsfrist vorgenommen werden. Die vom Ressort hervorgehobene Planungssicherheit darf nicht zu einer Vergütungsregelung führen, die unwirtschaftliche Ergebnisse zulässt. Auch die vorgebrachten Bedenken einer möglichen Übererbringung von Leistungen bei fallzahlbezogenen Modellen tragen nicht. Durch ein sachgerechtes Kontraktmanagement - etwa klare Leistungsdefinitionen, Höchstgrenzen oder Qualitätssicherungsmechanismen - lassen sich entsprechende Risiken wirksam begrenzen. Ein künftiges Finanzierungsmodell sollte sicherstellen, dass Vergütung und Aufwand der Träger stets in einem angemessenen Verhältnis stehen, um finanzielle Risiken für beide Seiten zu verringern.

Wirtschaft

Volksfeste und Jahrmärkte - Zulassungsverfahren und Gebühren

Das Zulassungsverfahren zu den bremischen Volksfesten und Jahrmärkten ist richtlinienkonform durchzuführen.

Gebühren sind unter Berücksichtigung der umlagefähigen Kosten kostendeckend zu kalkulieren.

1 Organisation der Marktverwaltung

- 416 Die bremischen Volksfeste und Jahrmärkte (Märkte) werden seit dem Jahr 2017 von dem Referat Marktangelegenheiten (Marktverwaltung) bei der Senatorin für Wirtschaft, Häfen und Transformation (Ressort) veranstaltet. Die Marktverwaltung lässt die Inhaber:innen von Fahr-, Belustigungs- und Warengeschäften sowie von Ausschank- und Imbissbetrieben (Schaustellende) zu einem Markt zu und erhebt Gebühren. Zu diesem Zweck bearbeiten die Beschäftigten der Marktverwaltung die Zulassungsanträge, pflegen die notwendigen Daten in das IT-Fachverfahren ein, wählen die Geschäfte aus, erlassen die Zulassungs- oder Ablehnungsbescheide und erstellen den Gestaltungs- und Belegungsplan sowie ein Sicherheitskonzept.
- 417 Der Rechnungshof prüfte schwerpunktmäßig die Zulassungsverfahren und die Gebührenerhebung für die Märkte.

2 Zeitlicher Ablauf der Zulassungsverfahren

- 418 Schaustellende bewerben sich für die Zulassung zu den jeweiligen Märkten auf der Grundlage einer Zulassungsrichtlinie für die Volksfeste und Marktveranstaltungen der Stadtgemeinde Bremen (Richtlinie). Ihre Anträge müssen je nach Veranstaltung zwischen neun und zehneinhalb Monate vor Beginn der Veranstaltung beim Ressort eingegangen sein. Nach der Richtlinie müssen die Anträge spätestens zwölf Wochen vor Beginn der jeweiligen Veranstaltung beschieden werden, damit die Schaustellenden ihre Teilnahme rechtzeitig vorbereiten und im Fall einer Absage alternative Pläne verfolgen können.
- 419 Bereits die Zulassungsbescheide für die Weihnachtsmärkte der Jahre 2018, 2019 sowie 2021 waren nicht innerhalb der nach der Richtlinie vorgesehenen Frist erteilt worden. Die Prüfung des Rechnungshofs zeigte, dass in den

Jahren 2022 und 2023 lediglich die Anträge zur Zulassung zu den Freimärkten rechtzeitig beschieden wurden. Bei den Osterwiesen betrug der zeitliche Vorlauf jeweils nur etwa die Hälfte des vorgegebenen Zeitraums von zwölf Wochen. Die Bescheide für die Weihnachtsmärkte wurden sogar erst zwei bis dreieinhalb Wochen vor deren Beginn erlassen.

- 420 Der Rechnungshof analysierte die verschiedenen Prozessschritte des Zulassungsverfahrens, wies das Ressort auf Schwachstellen hin und zeigte ihm Möglichkeiten auf, um die Prozesse zu beschleunigen.
- 421 Das Ressort, das bereits parallel zur Prüfung des Rechnungshofs das Zulassungsverfahren selbst untersuchte, hat inzwischen die ressortinternen Abläufe verändert. Nach Auskunft des Ressorts haben diese organisatorischen Veränderungen dazu geführt, dass seit Ende 2024 die Zulassungsbescheide ganz überwiegend mit dem dafür vorgesehenen Vorlauf erlassen wurden.

3 Auswahl der Schaustellenden

- 422 Die Marktverwaltung hat über die Anträge auf Basis der Richtlinie zu entscheiden. Um jeweils ein veranstaltungstypisches Marktbild mit hohem Qualitätsniveau und einem ausgewogenen sowie vielseitigen Erscheinungsbild zu gewährleisten, ist vorrangiges Auswahlkriterium die Qualität eines Geschäfts. Dieses ergibt sich insbesondere aus dessen Gestaltung, Betriebsführung, Warenangebot oder Fahrweise und Konstruktion. Bei gleicher Qualität sind zunächst die Barrierefreiheit und dann die Bewährung bei früheren Märkten ausschlaggebend. Bei der Auswahl der Geschäfte soll ein ausgewogener Mix aus allen auf vergleichbaren Veranstaltungen üblicherweise vertretenen Branchen und Größenklassen sowie ein angemessener Anteil an Neuzulassungen berücksichtigt werden.
- 423 Die Bewerbungen für eine Zulassung müssen bestimmte Unterlagen und Nachweise enthalten. Die Grundlagen der Bewertung und das Auswahlverfahren sind in geeigneter Weise zu dokumentieren. Nach Beendigung des jeweiligen Markts soll die Marktverwaltung in einem Abschlussbericht an die Abteilungsleitung über den Verlauf berichten. In diesem Bericht ist auch darzustellen, zu welchen Anteilen die einzelnen Branchen in der Veranstaltung vertreten gewesen und wie viele Neuzulassungen vorgenommen worden sind.
- 424 Der Rechnungshof hat in einer Stichprobe die Zulassungsverfahren zu den sechs bremischen Märkten der Jahre 2022 und 2023 auf deren Ordnungsmäßigkeit überprüft. Die Bewerbungsunterlagen zum Zulassungsverfahren waren in allen Fällen unvollständig, ohne dass dies zu Beanstandungen geführt hätte. In keinem der überprüften Fälle ging aus den Akten hervor, dass und wie



die in der Richtlinie benannten Auswahlkriterien bewertet worden waren. Darüber hinaus hatte die Marktverwaltung jeweils keine Abschlussberichte erstellt und damit die Branchenanteile und den Anteil an Neuzulassungen zu den jeweiligen Märkten nicht schriftlich festgehalten.

- 425 Der Rechnungshof hat die Mängel im Zulassungsverfahren gerügt und gefordert, die Vorgaben der Zulassungsrichtlinie einzuhalten. Neben der Gewährleistung einer qualitativ hochwertigen Veranstaltung dienen die Regelungen der Richtlinie auch dazu, ein rechtmäßiges, faires und transparentes Zulassungsverfahren zu gewährleisten und Korruption entgegenzuwirken. Zur Vereinfachung hat er die Verwendung einer Bewertungsmatrix vorgeschlagen.
- 426 Das Ressort hat entgegnet, die Bewertung und das Auswahlverfahren erfolge auf der Grundlage eines Qualitätssicherungsrundgangs und eines Gesprächs zwischen Referats- und Abteilungsleitung. Die Auswahlentscheidung werde mittlerweile in branchenspezifischen und branchenübergreifenden Auswahlvermerken dokumentiert. Auf Anforderung erhielten nicht zugelassene Schaustellende einen sogenannten qualifizierten Ablehnungsbescheid mit detaillierter Begründung.
- 427 Es erscheint zweifelhaft, dass das vom Ressort beschriebene Verfahren den in der Zulassungsrichtlinie festgelegten Zielen (Tz. 422) gerecht wird. Zwar fordert die Richtlinie keine detaillierte Begründung für die Entscheidung über die Zulassung jeder einzelnen der zahlreichen Bewerbungen für die Märkte. Um nachzuweisen, dass die in der Richtlinie genannten Ziele eingehalten wurden und um dem Eindruck vorzubeugen, bestimmte Geschäfte oder Branchen seien bevorzugt worden, sind Gespräche auf Basis einer Inaugenscheinnahme aber nicht ausreichend. Zudem bleibt unklar, auf welcher Grundlage qualifizierte, detailliert begründete Bescheide für nicht zugelassene Bewerbungen erstellt werden, wenn in den Zulassungsverfahren weder die erforderlichen Unterlagen vollständig angefordert noch Bewertungsgrundlagen festgehalten werden. Werden branchenspezifische und branchenübergreifende Auswahlvermerke erstellt, ist dafür Sorge zu tragen, dass sie den Anforderungen der Richtlinie genügen.
- 428 Der Rechnungshof hält es für erforderlich, die Zulassungsverfahren richtlinienkonform zu bearbeiten und dazu die digitalen Möglichkeiten stärker zu nutzen. So könnte über die digitale Antragstellung die Vollständigkeit der einzureichenden Unterlagen sichergestellt werden. Auch bietet es sich an, die Bewertung und Bescheidung der Anträge jeweils durch Ausbau digitaler Anwendungen ressourceneffizient zu verbessern und dadurch gleichzeitig eine hinreichende Dokumentation zu gewährleisten.

4 Gebühren und Entgelte

4.1 Einnahmeverzicht

- 429 Entgegen der im Prüfungszeitraum geltenden Fassung der Gebührenordnung für die Volksfeste und Jahrmärkte der Stadt Bremen unterließ es die Marktverwaltung, die Entgelte und Gebühren zu erheben, wenn ein Standplatz nach Zulassung nicht in Anspruch genommen wurde oder die Nachkontrolle eines zugelassenen Betriebes aufgrund einer Beanstandung oder einer begründeten Beschwerde notwendig war. Auf die Rüge des Rechnungshofs hat das Ressort entgegnet, dass bei Nachkontrollen jeweils Ermessensentscheidungen getroffen würden.
- 430 Anhaltspunkte für Ermessensentscheidungen ergaben sich aus den jeweiligen Fallakten jedoch nicht. Deren Begründungen wären im Einzelfall zu dokumentieren gewesen. § 34 Landeshaushaltsordnung sieht vor, Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erheben. Entsprechend sind Entgelte und Gebühren im vorgesehenen Umfang geltend zu machen.

4.2 Überprüfung der Kostendeckung

- 431 Nach dem Bremischen Gebühren- und Beitragsgesetz soll das Aufkommen von Benutzungsgebühren die nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ansatzfähigen Kosten decken. Dieser Grundsatz findet sich auch in der Verfahrensrichtlinie zur Überprüfung von Gebühren auf ihre Kostendeckung, nach der die Kosten, die einer Verwaltungseinheit entstehen, grundsätzlich auf Grundlage einer Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) zu kalkulieren und durch Gebühren zu decken sind. Können die Kosten nicht einer KLR entnommen werden, sind alternativ die durchschnittlichen Personal- und Arbeitsplatzkosten nach den dafür in der Allgemeinen Kostenverordnung festgelegten Sätzen heranzuziehen, die den tatsächlichen Aufwand jedoch weniger genau erfassen. Nur in begründeten Ausnahmefällen dürfen niedrigere als zur Kostendeckung erforderliche Gebühren erhoben werden.
- 432 Der Senat hatte die Ressorts Ende des Jahres 2016 aufgefordert, mit der Aufstellung der Haushalte jeweils sämtliche Gebühren auf ihre Kostendeckung zu überprüfen und grundsätzlich bis zur Erreichung einer vollständigen Kostendeckung zu erhöhen. Mit Beschluss des Senats von September 2024 wurden die Ressorts verpflichtet, Gebühren und Beiträge mit Beginn des Jahres 2025 unter Berücksichtigung der rechtlichen Vorgaben nunmehr jährlich an die Kostenentwicklung, mindestens aber an die tariflichen und inflationsbedingten Kostensteigerungen anzupassen.



- 433 Der Vorgabe, regelmäßig Kosten zu überprüfen und Gebühren anzupassen, kam das Ressort nicht nach. Es erhob bis einschließlich des Jahres 2024 Benutzungsgebühren auf der Grundlage einer Kostenkalkulation aus dem Jahr 2013, obwohl der Betrieb der Märkte seit Jahren erheblich defizitär war. In Summe ergab sich aus der Veranstaltung der Märkte bis Ende 2021 ein Verlustvortrag von 4,3 Mio. €. Zum Zeitpunkt der Erhebung durch den Rechnungshof lagen die Jahresabschlüsse für die Jahre 2022 und 2023 noch nicht vor. Anhand der Gegenüberstellung von Einnahmen aus Gebühren sowie Standentgelten und Ausgaben für die Märkte zeigten sich für die Jahre 2022 und 2023 weitere Unterdeckungen, sodass zum 31. Dezember 2023 ein Verlustvortrag von insgesamt 6,9 Mio. € aufgelaufen gewesen sein dürfte.
- 434 Erst im Jahr 2024 überprüfte das Ressort die Kostendeckung der Gebühren auf Grundlage einer sogenannten Budgetliste und legte eine neue Gebührenordnung mit einer deutlichen Erhöhung der Gebühren zum Januar 2025 vor. Eine Budgetliste setzte sie ein, weil die Marktverwaltung keine nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen geführte KLR unterhält. Damit kam sie den Vorgaben der Verfahrensrichtlinie (Tz. 431) nicht nach. Zudem vermochte die Marktverwaltung die in der Budgetliste erfassten Kostenansätze nicht vollständig zu plausibilisieren, zum Teil fehlte der Ansatz umlagefähiger Kosten, die nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen in einer KLR zu berücksichtigen gewesen wären.
- 435 Der Rechnungshof hat die jahrelang unterlassene Überprüfung der Kostendeckung der Gebühren und die aktuelle Gebührenkalkulation ohne Zugrundelegung einer vollständigen, systematisch ermittelten und transparenten Aufstellung der umlagefähigen Kosten beanstandet. Er hat das Ressort aufgefordert, die fortan jährlich zu überprüfende Kostendeckung auf Grundlage einer auf betriebswirtschaftlichen Grundsätzen basierenden KLR oder der dafür alternativ vorgesehenen Systematik zu überprüfen und dabei umlagefähige Kostensteigerungen zu berücksichtigen.
- 436 Das Ressort hat darauf hingewiesen, die Verluste seien auch auf einen Anstieg einzelner nicht umlagefähiger Kostenpositionen zurückzuführen. Zur weiteren Entwicklung der Gebühren solle zunächst der Ausgang verschiedener Gerichtsverfahren im Zusammenhang mit der zum Jahresbeginn 2025 in Kraft getretenen geänderten Gebührenordnung abgewartet werden.
- 437 Das Oberverwaltungsgericht Bremen hat mit Urteil vom 17. Dezember 2025 (Az.: 2 D 107/25) die Anpassung der Jahrmarktgebühren für rechtswidrig erklärt. Danach seien die Schaustellenden des Freimarkts durch die Art und Weise der Kalkulation der Gebühren rechtswidrig teilweise mit Kosten der

Osterwiese und des Bremer Weihnachtsmarkts belastet worden. Zudem hätte für die umgelegten Kosten eines privaten Sicherheits- und Sanitätsdienstes ein Gemeinwohlabschlag berücksichtigt werden müssen. Schließlich seien die ansatzfähigen Kosten für die Überlassung der Bürgerweide nicht zutreffend berechnet worden.

- 438 Die durch die Veranstaltung der Märkte in den vergangenen Jahren aufgelaufenen Verluste fielen höher als notwendig aus, weil das Ressort seit 2013 gestiegene umlagefähige Kosten nicht bei den Gebührenerhebungen berücksichtigte. Benutzungsgebühren sind grundsätzlich auf Grundlage einer KLR zu kalkulieren, um eine Deckung der umlagefähigen Kosten zu erreichen. Es gilt, Verluste aus dem Betrieb der Märkte, die durch den allgemeinen Haushalt aufgefangen werden müssen, möglichst gering zu halten. Dies wird bei der Neukalkulation der Gebühren und Neufassung der Gebührenordnung ebenso zu berücksichtigen sein, wie die Monita des Oberverwaltungsgerichts.

Zuwendungen an die InnoWi GmbH

Um den Erfolg von Förderungen festzustellen, bedarf es wirkungsorientierter Zielkennzahlen, die bereits im Zuwendungsbescheid festgelegt werden.

Öffentliche Mittel sind nur nachrangig zu gewähren. Daher haben Zuwendungsempfänger ihre Möglichkeiten, eigene Einnahmen zu erzielen, auszuschöpfen.

Die Angebote der InnoWi GmbH müssen attraktiver und zielgerichteter gestaltet sowie wirkungsorientiert evaluiert werden. Auf sorgfältige Wirtschaftsplanungen ist hinzuwirken.

1 Wirkungs- und Erfolgskontrolle der Förderung

- 439 Die InnoWi GmbH wurde im Jahr 2001 von den bremischen Hochschulen gegründet. Sie berät und unterstützt Gründende, Unternehmen und wissenschaftliche Einrichtungen im Zusammenhang mit gewerblichen Schutzrechten. Daneben bietet sie Öffentlichkeitsinformationen an und hilft bei Schutzrechtsrecherchen sowie bei der Verwaltung und Verwertung bestehender Schutzrechte. Für die Jahre 2019 bis 2028 bewilligten die Senatorin für Wirtschaft, Häfen und Transformation und die Senatorin für Umwelt, Klima und Wissenschaft (Ressorts) der InnoWi GmbH Zuwendungen in Höhe von insgesamt 1,8 Mio. €.
- 440 Ob eine geförderte Maßnahme erfolgreich war und die damit verfolgten Ziele erreicht wurden, lässt sich nur über Erfolgskontrollen beurteilen. Bereits im Zuwendungsbescheid muss daher der Zuwendungszweck nach Umfang, Qualität und Zielsetzung genau benannt und es müssen auf diesen Zweck bezogene geeignete sowie messbare Zielkennzahlen formuliert werden.
- 441 Die Ressorts legten in den verschiedenen zugunsten der InnoWi GmbH erlassenen Zuwendungsbescheiden nicht immer geeignete Ziele und Kennzahlen fest. So wurde beispielsweise als Ziel definiert, Veranstaltungen und Beratungen durchzuführen oder eine Geschäftsstelle einzurichten.
- 442 Der Rechnungshof hat die Praxis der unzureichend festgelegten Ziele und Kennzahlen gerügt. So kann die bloße Tatsache, dass die InnoWi GmbH eine bestimmte Zahl von Veranstaltungen durchgeführt hat, den Erfolg der Förderung nicht ausreichend belegen. Auch sagt die Anzahl der durchgeführten Beratungen noch nichts darüber aus, ob diese den gewünschten Effekt hatten.

Es ist daher erforderlich, bei der Zuwendungsbewilligung weitere messbare, auf Wirkungen gerichtete Kennzahlen zu vereinbaren. In Hinblick auf Veranstaltungen könnte die InnoWi GmbH jeweils verpflichtet werden, mittels Feedbackbögen zu erheben und auszuwerten, inwieweit die Teilnehmenden von den Veranstaltungen profitieren konnten. Auch die Adressaten von Beratungen könnten nachträglich dazu befragt werden, inwieweit diese beispielsweise die Erwartungen erfüllt haben. Wichtig ist auch, ob Schutzrechte tatsächlich angemeldet wurden. Deswegen empfiehlt es sich, auch dazu Kennzahlen zu vereinbaren.

- 443 Die Ressorts haben der Forderung des Rechnungshofs zugestimmt, halten aber eine differenzierte Betrachtung für geboten. Die Nutzung der Indikatoren - beispielsweise Anzahl kostenloser Erstberatungen, Anzahl der Teilnehmenden bei Seminaren oder Informationsveranstaltungen oder Anzahl von Veröffentlichungen und News - ermöglichen aus Sicht der Ressorts die Prüfung der Zielerreichung der Förderung, da sie die unmittelbar erbrachten Leistungen und erreichten Zielgruppen erfassten und damit direkt der geförderten Maßnahme zugeordnet werden könnten. Zielgrößen wie die Anzahl der Schutzrechtsanmeldungen durch Unternehmen im Anschluss an eine Beratung, lägen außerhalb des direkten Einflussbereichs der InnoWi GmbH. Die Erreichung dieses Ziels sei von unternehmensinternen Kosten-Nutzen-Erwägungen abhängig. Zudem sei gerade bei einjährigen Förderungen der Zeitverzug zwischen Beratung und „Ergebnis“ zu beachten, der dazu führen könne, dass beispielsweise eine Anmeldung erst nach dem betrachteten Zeitraum durchgeführt werde. Außerdem könne eine Fokussierung auf Anmeldezahlen von Schutzrechten Fehlanreize setzen und zu nicht sinnvollen Schutzrechtsanmeldungen führen.
- 444 Der Rechnungshof hält es nicht für ausreichend, sich zur Prüfung der Zielerreichung ausschließlich über die Anzahl durchgeführter Beratungen und Veranstaltungen sowie die Anzahl der Teilnehmenden berichten zu lassen. Diese Daten stellen vorrangig einen Tätigkeitsnachweis dar, ermöglichen aber keine ausreichenden Rückschlüsse auf den Erfolg einer Maßnahme. Maßnahmen dürfen nur gefördert werden, wenn sie geeignet sind, die beabsichtigten Ziele zu erreichen. Hätte die geförderte Stelle auf die Zielerreichung keinen Einfluss, stünde die Fördermaßnahme an sich in Zweifel.
- 445 Ob die verfolgten Ziele erreicht wurden, kann nur über damit verknüpfte Soll-Kennzahlen bewertet werden. Zwar ist die Frage, ob ein Schutzrecht angemeldet wird oder nicht, auch von Faktoren abhängig, auf die die InnoWi GmbH keinen Einfluss hat. Gleichwohl ist es eines der Hauptziele der Förderung der InnoWi GmbH, Einrichtungen unterschiedlichster Art, Unternehmen



und Gründende über Schutzrechte aufzuklären und sie bei den dafür erforderlichen Prozessen zu begleiten, sodass bei realistischen Verwertungschancen passgenaue Schutzrechte angemeldet werden. Damit ist die Anzahl der Schutzrechtsanmeldungen, die auf die Tätigkeit der InnoWi GmbH zurückzuführen sind, ein aussagekräftiger Indikator für den Erfolg der Förderung. Es ist daher nicht ersichtlich, warum auf die Vorgabe einer Kennzahl hierzu verzichtet werden sollte, zumal die Ressorts selbst in Einzelfällen die Anzahl neuer Patentanmeldungen als Zielkennzahl für die InnoWi GmbH in ihren Zuwendungsbescheiden festgelegt hatten. Bei den in Rede stehenden Förderungen handelt es sich weitgehend um solche, die auf eine längere Zeit angelegt sind und deren Wirkungen insofern unabhängig vom Förderzeitraum messbar sind. Die Ressorts haben bei der Zuwendungsbewilligung zielorientierte und den Zuwendungszweck abbildende Kennzahlen zu vereinbaren.

2 Verzicht auf eigene Einnahmen

- 446 Als Patentinformationszentrum kooperiert die InnoWi GmbH mit dem Deutschen Patent- und Markenamt (DPMA). Nach der zwischen ihr und dem DPMA abgeschlossenen Kooperationsvereinbarung bietet sie sowohl nichtkommerzielle als auch kommerzielle Dienstleistungen an. Nichtkommerzielle Dienstleistungen sind zum Beispiel allgemeine Beratungen zum Ablauf von Schutzrechtsverfahren. Solche Leistungen können nach der Kooperationsvereinbarung zum Selbstkostenpreis angeboten werden. Für kommerzielle Dienstleistungen, zum Beispiel Schutzrechtsrecherchen, ist ein Entgelt mit Gewinnzuschlag zu berechnen.
- 447 Nichtkommerzielle Dienstleistungen erbrachte die InnoWi GmbH stets kostenlos. Nach Berechnungen des Rechnungshofs entstanden bei der InnoWi GmbH pro Beratung Kosten von durchschnittlich 800 €. Informationsveranstaltungen verursachten Kosten von durchschnittlich 2.300 €.
- 448 Auch teilweise zeitintensive, individuelle Beratungen und Recherchen bot die InnoWi GmbH kostenlos an, obwohl diese nach der Kooperationsvereinbarung als kommerzielle Dienstleistungen einzuordnen und mit einem Entgelt mit Gewinnzuschlag abzurechnen gewesen wären.
- 449 Der Rechnungshof hat kritisiert, dass die InnoWi GmbH teilweise auf die Erhebung von Einnahmen verzichtete, und gefordert, künftig von der Möglichkeit, Einnahmen durch Kostenbeiträge zu erzielen, konsequent Gebrauch zu machen. Kommerzielle Dienstleistungen müssen zutreffend zugeordnet und für sie stets ein Entgelt mit Gewinnzuschlag berechnet werden.

- 450 Die InnoWi GmbH hat entgegnet, sie erhebe für die zeitintensiven, individuellen Leistungen kein Entgelt, weil jeweils keine schriftliche Auswertung angefertigt werde. Die Ressorts wiesen zudem auf den Förderzweck hin, wonach für die Adressaten ein niedrigschwelliges Beratungsangebot vorgehalten werden solle. Man werde die Problematik aber insgesamt analysieren und auch eine differenzierte Kostenbeteiligung von Nutzenden nach Sitz im Land Bremen beziehungsweise außerhalb Bremens überprüfen.
- 451 Nach dem Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sind bei nichtkommerziellen Dienstleistungen stets kostendeckende Beiträge zu erheben. Für kommerzielle Dienstleistungen, deren Ergebnisse nicht verschriftlich werden, ist zwar der Aufwand geringer. Gleichwohl werden für diese Dienstleistungen erhebliche Personalressourcen eingesetzt. Es bedarf daher künftig auch für solche Dienstleistungen der Berechnung eines Entgelts mit Gewinnzuschlag.
- 452 Die Ressorts und die InnoWi GmbH halten es für erforderlich, die Erstberatung weiterhin kostenlos anzubieten, um die Niedrigschwelligkeit des Angebots insbesondere für Gründungsinteressierte sowie kleine Unternehmen sicherzustellen.
- 453 Die Niedrigschwelligkeit eines Angebots bezieht sich in erster Linie auf den einfachen und offenen Zugang und nicht allein auf eine Kostenfreiheit. Tatsächlich Interessierte werden sich regelmäßig nicht durch einen angemessenen Kostenbeitrag von einer Beratung abhalten lassen. Der Rechnungshof bleibt daher bei seiner Forderung, angemessene Kostenbeiträge zu erheben.

3 Wirtschaftsplanung

- 454 Ende des Jahres 2023 hatte das Wirtschaftsressort der InnoWi GmbH eine Förderung über 180 T€ jährlich für einen Zeitraum von fünf Jahren ab 2024 bewilligt. Der Vergleich der mit dem Förderantrag eingereichten Wirtschaftsplanung für den Zuwendungszeitraum 2024 bis 2028 mit dem erzielten Jahresergebnis 2023 zeigt jedoch Planungsmängel, die zu ungedeckten Mittelbedarfen führen. So erzielte die InnoWi GmbH nach der eingereichten Wirtschaftsplanung ab dem Jahr 2024 jährlich 46 T€ geringere Erlöse aus Dienstleistungen für Hochschulen und Forschungseinrichtungen, weil Ende des Jahres 2023 ein Bundesförderprogramm auslief. Trotz der erwarteten rückläufigen Umsätze plante sie zudem Personalmehrkosten von jährlich 68 T€ ein. Einen Teil der wegfallenden Einnahmen wollte die InnoWi GmbH durch Erlöse aus Vermarktung und zusätzlichen Dienstleistungen an Unternehmen kompensieren. Wie die zusätzlichen Personalkosten finanziert werden sollen, ging aus den Planungen aber nicht hervor.



- 455 Aufgrund der Tatsache, dass ein neuer Mitarbeiter erst im August 2024 eingestellt wurde, reduzierten sich die tatsächlichen Personalkosten im Jahr 2024 gegenüber dem Vorjahr zwar, sie werden sich aber ab 2025 den Planungen entsprechend erhöhen. Die Erlöse aus Dienstleistungen für Hochschulen und wissenschaftliche Institute fielen im Jahr 2024 tatsächlich deutlich geringer aus als geplant. Zudem gingen die Erlöse aus Vermarktung und Dienstleistungen für Unternehmen zurück, anstatt zu steigen. Im Jahr 2024 schloss die InnoWi GmbH insgesamt mit einem Fehlbetrag ab.
- 456 Der Rechnungshof hat die Ressorts aufgefordert, bei der InnoWi GmbH eine sorgfältigere Planung einzufordern, um nachträglichen Zuwendungsbedarfen vorzubeugen.
- 457 Die Ressorts haben sich dieser Kritik im Wesentlichen angeschlossen und bereits - unter anderem mit einem mittlerweile regelmäßig stattfindenden Jour Fixe zwischen der InnoWi GmbH und beiden Ressorts - Maßnahmen ergriffen, um die ressortinternen Prozesse zu schärfen.

4 Attraktivierung des Angebots

- 458 Durch das Beratungs- und Veranstaltungsangebot der InnoWi GmbH sollen wissenschaftliche Einrichtungen und Unternehmen für Schutzrechte sensibilisiert werden. In welchem Umfang mit den Landesmitteln welche Zielgruppen erreicht werden sollen, ist in den Zuwendungsbescheiden der Ressorts nicht festgelegt.
- 459 Nach einer Auswertung des Rechnungshofs führte die InnoWi GmbH in den Jahren 2021 bis 2024 insgesamt 56 Veranstaltungen durch, mithin durchschnittlich 14 pro Jahr. Die Hälfte der Veranstaltungen, also jährlich durchschnittlich 7, fand jeweils in Kooperation mit den Hochschulen statt. Weniger als die Hälfte richtete sich an die bremische Wirtschaft und nur einzelne Veranstaltungen auch an bremische Forschungseinrichtungen und private Hochschulen. Von den durchgeführten Beratungen wurden in den Jahren 2021 bis 2024 nur durchschnittlich 11 von 100 von Hochschulen und Forschungseinrichtungen des Landes Bremen wahrgenommen.
- 460 Obwohl es nach dem Gesellschaftsvertrag zu den Hauptaufgaben der InnoWi GmbH gehört, wissenschaftliche Einrichtungen zu Schutzrechten zu beraten und diese bei der Anmeldung, Aufrechterhaltung und Verwertung von Schutzrechten zu unterstützen, waren die Erträge, die die InnoWi GmbH aus diesen Dienstleistungen erzielt hatte, im Jahr 2024 im Vergleich zu den Vorjahren stark zurückgegangen. Insgesamt ist die Anzahl von Patentanmeldungen bremischer Hochschulen und Forschungseinrichtungen seit Jahren rückläufig.

Von den Patentanmeldungen, die im Land Bremen in den Jahren 2019 bis 2024 insgesamt angemeldet wurden, entfielen weniger als 9 % auf die Hochschulen und Forschungseinrichtungen.

- 461 Der Rechnungshof hat angeregt, zu überprüfen, ob die Akquisemaßnahmen und Angebote der InnoWi GmbH für die Zielgruppe der bremischen wissenschaftlichen Einrichtungen attraktiver gestaltet werden können mit der Folge, dass die Hochschulen sie stärker nutzen, um auf diese Weise die Anzahl der Patentanmeldungen zu erhöhen und höhere Einnahmen zu generieren.
- 462 Die Ressorts haben darauf hingewiesen, dass die bremischen Hochschulen verglichen mit den Anmeldungen von Patenten durch Hochschulen anderer Bundesländer eher im oberen Bereich liegen. Gleichwohl haben sie zugesagt, zusammen mit der InnoWi GmbH zu prüfen, wie Beratungsangebote noch bedarfsorientierter und ansprechender gestaltet werden können.

5 Evaluierung

- 463 Die Ressorts haben den Erfolg der durch die InnoWi GmbH geleisteten Arbeit seit 2011 nicht evaluiert, obwohl dies insbesondere vor Bewilligung der langjährigen Förderung für den Zeitraum von 2024 bis 2028 nahe gelegen hätte.
- 464 Der Rechnungshof hat das Ressort daher aufgefordert, die zuwendungsrechtlichen Mängel zu beheben, insbesondere aussagekräftige Kennzahlen für eine Erfolgskontrolle der InnoWi GmbH vorzugeben. Dies könnte beispielsweise im Rahmen der über die Laufzeit jährlich zu erbringenden Zwischenberichte umgesetzt werden, deren Berichtsinhalte im Vorfeld jeweils noch abzustimmen sind. Er hat zudem gefordert, vor Ende des Förderzeitraums den Erfolg der Tätigkeit der InnoWi GmbH wirkungsorientiert zu evaluieren und auf Grundlage der Ergebnisse über die Fortsetzung der Förderung zu entscheiden.
- 465 Die Ressorts wollen dem nachkommen und planen eine Evaluation zum Ende der aktuellen Förderperiode.

Wissenschaft

Zuwendungen an den Verein „Haus der Wissenschaft“

Ressort und Verein müssen Wege finden, um das „Haus der Wissenschaft“ sichtbarer zu machen.

1 Der Verein

- 466 Das „Haus der Wissenschaft“ bietet im Wesentlichen Ausstellungen und Vorträge zu Forschungsthemen, aber auch weitere Wissensvorträge und Konzerte klassischer Musik an. Es ist in angemieteten Räumen im „Haus Vorwärts“ zentral in der Bremer Innenstadt ansässig. Betrieben wird es vom „Haus der Wissenschaft e. V.“ (Verein). Er hat die Aufgabe, das Verständnis für Wissenschaft in der Öffentlichkeit sowie die öffentliche Darstellung von Wissenschaft und den Transfer von Forschungsergebnissen zu fördern. Seine insgesamt 16 Mitglieder sind Bremische Hochschulen, Forschungsinstitute sowie die WFB Wirtschaftsförderung Bremen GmbH (WFB).
- 467 Von der Senatorin für Umwelt, Klima und Wissenschaft (Ressort) erhielt der Verein in den Jahren 2018 bis 2024 Zuwendungen in Höhe von insgesamt 1,2 Mio. €. Zusätzlich finanzierte das Ressort im Jahr 2005 die Sanierung des „Haus Vorwärts“-Gebäudes in Höhe von 1,8 Mio. €. Die Sanierungskosten wurden vollständig auf die Miete angerechnet und führten zu deutlich reduzierten Mietaufwendungen des Vereins.
- 468 Der Rechnungshof hat die Zuwendungen an den Verein in den Jahren 2018 bis 2024 sowie dessen Haushalts- und Wirtschaftsführung geprüft.

2 Umgang mit Zuwendungen

- 469 Um sein Angebot auszubauen, seine Sichtbarkeit zu erhöhen sowie seine Funktion als Dachverband zur Vermittlung von Forschungsergebnissen zu stärken, erhielt der Verein im September 2019 zusätzlich zu der jährlichen Förderung des Ressorts eine Projektförderung der Universität in Höhe von 250 T€, unter anderem für Wanderausstellungen. Vor Verwendung der Mittel legte der Verein keine spezifischen Inhalte für Wanderausstellungen fest und erstellte dafür auch keine Finanz- und Personalplanung. Ohne diese Grundlagen beschaffte er vielseitig verwendbare Exponate für potentielle Wanderausstellungen. Der Projektzeitraum endete gemäß Zuwendungsbescheid im Dezember 2019. Die zweckentsprechende Verwendung der Mittel war bis zum

Februar 2020 gegenüber der Universität Bremen nachzuweisen. Im März 2020 berichtete der Verein über die Verwendung der Mittel. Allerdings waren zu diesem Zeitpunkt erst 100 T€ verausgabt oder festgelegt worden. Insgesamt zog sich die Verwendung der Mittel über mehrere Jahre hin, Restmittel wurden erst im Jahr 2024 eingesetzt. Einen Verwendungsnachweis über die Gesamtmittel erstellte der Verein erst während der Prüfung durch den Rechnungshof im September 2025. Darin waren zwar die für das Projekt jährlich verwendeten Mittel dargelegt, nicht hingegen, für welche Anschaffungen diese im Einzelnen verwendet worden waren. Erst mit diesem Nachweis beantragte der Verein eine nachträgliche Übertragung der Mittel von 2019 in die nachfolgenden Jahre. Insgesamt verstieß dieses Vorgehen in mehrfacher Hinsicht gegen das Zuwendungsrecht.

- 470 „Wanderausstellungen“ außerhalb des „Haus der Wissenschaft“, zu deren Zweck die Exponate beschafft worden waren, gab es im Prüfzeitraum, also bis einschließlich 2024, nur vereinzelt. Der Verein begründete dies mit den besonderen Anstrengungen, die notwendig waren, um nach der Pandemie die vormaligen Besuchszahlen im „Haus der Wissenschaft“ wieder zu erreichen. Künftig werde man sich um auswärtige Ausstellungen bemühen. Probleme hierbei seien jedoch die zusätzlichen dauerhaften Kosten für Transport, Auf- und Abbau, Wartung und Bewachung. Zudem seien dem Verein noch keine geeigneten Ausstellungsflächen angeboten worden.
- 471 Der Rechnungshof hat neben den zuwendungsrechtlichen Mängeln kritisiert, dass der Verein ohne detaillierte Planung Investitionen getätigt hat, ohne spezifische Inhalte der Wanderausstellungen festgelegt und ohne auch nur näherungsweise eine Finanz- und Personalplanung erstellt zu haben. Das Ressort hat zugesagt, künftig darauf hinzuwirken, dass zuwendungsrechtliche Vorgaben eingehalten werden.

3 Sichtbarkeit des „Haus der Wissenschaft“

- 472 Aufgrund seiner Lage in einer Seitenstraße der Bremer Innenstadt ist das „Haus der Wissenschaft“ wenig sichtbar. Die Besuchszahlen für die etwa sieben Ausstellungen pro Jahr beliefen sich auf zumeist deutlich weniger als zehn Personen pro Tag. Im Jahr 2024 wurden die Ausstellungen im Durchschnitt von weniger als acht Personen pro Tag besucht. Nur einzelne Ausstellungen verzeichneten einen höheren Zulauf.
- 473 Trotz Bemühungen des Vereins zur Erhöhung der Sichtbarkeit, etwa durch den Einsatz von Projektionsmedien im Eingangsbereich sowie durch einen engen Austausch sowohl mit der Universum Management Gesellschaft mbH



als auch mit der WFB zu Fragen der Ausstellungsplanung und Werbemaßnahmen, gingen die Besuchszahlen für die Ausstellungen zurück. Sie sanken von 3.400 im Jahr 2019 auf 2.100 im Jahr 2024 und reduzierten sich damit um mehr als ein Drittel.

- 474 Der Verein wies auf seine vielfältigen Leistungen und seine Sichtbarkeit in den sozialen Medien hin. Darüber hinaus gab er an, die Besuchszahlen seien bisher nicht für Zwecke der Auswertung erhoben worden und wahrscheinlich höher als erfasst. Bislang hat der Verein nicht gezielt analysiert, welche Ausstellungsarten, Präsentationsformen und Marketingmaßnahmen zu höheren Besuchszahlen führen.
- 475 Der Rechnungshof hat dringend angemahnt, Werbemaßnahmen und Ausstellungsarten auf ihren Erfolg hin zu analysieren, etwa über eine systematische Befragung der Besuchenden. Zudem hat er angeregt, zum Beispiel mit der WFB oder dem Studiengang Freizeitwissenschaften der Hochschule Bremen weitere Maßnahmen zu ergreifen, um das „Haus der Wissenschaft“ öffentlichkeitswirksamer zu präsentieren und den Vereinszweck durch neue Konzepte besser zu erreichen. In Betracht kämen etwa touristische Führungen zur Wissenschaftslandschaft Bremens mit dem „Haus der Wissenschaft“ als Anlaufstelle oder Führungen zu den Ausstellungen.
- 476 Überdies hat der Rechnungshof das Ressort aufgefordert, zuwendungsempfangende Forschungseinrichtungen, die für eine Präsentation ihrer Forschungsergebnisse in Betracht kommen, zu entsprechenden Beiträgen, zum Beispiel Ausstellungen und Vorträge, zu verpflichten. Auf diese Weise könnten wissenschaftliche Ergebnisse einer breiteren Öffentlichkeit vermittelt werden.
- 477 Ressort und Verein haben die Anregungen zur Sichtbarkeit des „Haus der Wissenschaft“ aufgegriffen. Eine inhaltliche Neuausrichtung des Angebots des Vereins sei seitens des Ressorts bereits angedacht. Es teile die Ansicht, dass durch eine stärkere Kooperation mit den bremischen Forschungsinstituten die Sichtbarkeit des „Haus der Wissenschaft“ erhöht werden könne. Zwar könne das Ressort nicht alle Forschungseinrichtungen formal verpflichten, es halte jedoch Zielvereinbarungen für geeignet, mittels derer die Forschungseinrichtungen zu einer Mitgliedschaft im Haus der Wissenschaft e. V. bewegt werden könnten. Auf diese Weise könnte die Intensität einer zeitgemäßen und zielgruppenspezifischen Wissenschaftskommunikation erhöht werden.

4 Finanzielle Risiken für das „Haus der Wissenschaft“

- 478 Das „Haus der Wissenschaft“ ist in einem Gebäude aus dem 15. Jahrhundert ansässig, das in den Jahren 2003 bis 2005 mit Mitteln des Landes Bremen

komplett saniert wurde und nunmehr unter Denkmalschutz steht. Der Verein zahlt nach den getroffenen Vereinbarungen zwar nur eine sehr geringe Miete, trägt im Gegenzug dafür allerdings alle Instandhaltungs-, Instandsetzungs- und Erneuerungskosten einschließlich der regelmäßigen Schönheitsreparaturen.

- 479 Die mit dem Gebäude verbundenen Aufwendungen stellen ein Risiko für den Verein dar. Die Mehrzahl der Abschlüsse des Vereins seit 2018 wiesen Fehlbeträge aus. Da Fehlbeträge durch das Vereinskapital ausgeglichen werden mussten, sank das Vereinskapital von 77 T€ im Jahr 2020 auf 46 T€ im Jahr 2024. Obwohl in zunehmendem Maße mit Aufwand für das Gebäude zu rechnen ist, hat der Verein hierzu keine mittelfristige Planung. Er reagiert bislang lediglich jeweils auf Schäden oder auf neue gesetzliche Anforderungen.
- 480 Der Rechnungshof hat auf das finanzielle Risiko für den Verein hingewiesen und gefordert, künftigen Sanierungs- und Erhaltungsaufwand in die Wirtschaftspläne realistisch einzukalkulieren. Das Ressort und der Verein haben dies zugesagt.

Wissenschaft

Mittelbedarf und Kennzahlen bremischer Forschungseinrichtungen

Obwohl die bremisch finanzierten Forschungseinrichtungen im Jahr 2024 lediglich 78,8 % des geplanten Personals beschäftigten, setzte das Ressort die zur Förderung solcher Einrichtungen veranschlagten Mittel nahezu vollständig ein. Die Einrichtungen verfehlten auch die Zielzahlen zu Publikationen und zur Nachwuchsförderung teilweise deutlich.

Das Ressort verwendete 2 Mio. € zum Verlustausgleich bei einer Hochschule. Diese Mittel standen damit für die Forschungsförderung nicht zur Verfügung.

1 Forschungsförderung in Bremen

- 481 Die für die Forschungsförderung aufgewendeten Nettoausgaben beliefen sich in Bremen von 2015 bis 2024 auf durchschnittlich 75,4 Mio. € pro Jahr. Dieser Betrag enthält die Ausgaben für Personal-, Sach- und Baukosten sowie die Einnahmen aus Bundes- und sonstigen Mitteln. Mit der Forschungsförderung finanziert die Senatorin für Umwelt, Klima und Wissenschaft (Ressort) überwiegend Forschungseinrichtungen sowie Institutionen, die Dienstleistungen für diese Einrichtungen erbringen. Außerdem flossen Mittel an die bremischen Hochschulen.
- 482 Der weitaus größte Teil der Forschungsfördermittel entfiel im Durchschnitt der Jahre 2015 bis 2024 auf die Forschungseinrichtungen, die Bremen zusammen mit dem Bund und teilweise mit anderen Ländern finanziert (überregionale Forschungsförderung). Das Land Bremen übernimmt daran regelmäßig zwischen 10 % und 50 %. Da Bremen an die damit einhergehenden gemeinsamen Finanzierungsvereinbarungen mit dem Bund und den Ländern gebunden ist, wird ein Großteil der Forschungsförderungsmittel verausgabt, ohne dass deren Höhe und Entwicklung einseitig durch Bremen bestimmt werden können. In den Jahren seit 2015 stieg der Anteil der überregionalen Förderung und betrug im Jahr 2024 etwa 74 % der gesamten für die Forschungsförderung zur Verfügung stehenden Mittel. Im Durchschnitt der Jahre 2015 bis 2024 entfielen etwa 10 %, also 7,9 Mio. € des Gesamtvolumens der Forschungsförderung auf ausschließlich mit bremischen Mitteln institutionell geförderte Forschungseinrichtungen (bremisch finanzierte Forschungsförderung).

483 Im aktuellen Entwurf des Wissenschaftsplans 2030 wird auf begrenzte finanzielle Spielräume hingewiesen. Sofern der Wissenschaftsetat nicht wesentlich erhöht wird, werden die schon jetzt feststehenden höheren Ausgaben für die überregionale Forschungsförderung das Mittelvolumen für andere Forschungsförderungen einschränken, darunter die rein bremisch finanzierten Forschungseinrichtungen.

2 Steuerung allein bremisch finanzierter Forschungseinrichtungen

2.1 Eigenkapitalausstattung

484 Aus der allein bremisch finanzierten Forschungsförderung wurden im Jahr 2024 die folgenden fünf Forschungseinrichtungen - ungeachtet weiterer Projektförderungen - institutionell mit Festbetragsfinanzierungen gefördert:

- Bremer Institut für angewandte Strahltechnik GmbH (BIAS),
- Bremer Institut für Produktion und Logistik GmbH (BIBA),
- Faserinstitut Bremen e. V. (FIBRE),
- Institut für Informationsmanagement Bremen GmbH (ifiB) und
- Stiftung „Institut für Seeverkehrswirtschaft und Logistik“ (ISL).

485 Die jährlichen Nettoausgaben zur Finanzierung dieser Einrichtungen - ohne Projektförderungen - stiegen seit dem Jahr 2015 um 13,3 % auf 6,6 Mio. € im Jahr 2024. Im Zeitraum 2015 bis 2023 erhöhte sich das Eigenkapital dieser fünf Einrichtungen um insgesamt 3,4 Mio. € auf 4,9 Mio. €. Die Steigerung des Eigenkapitals bedeutet, dass die Einrichtungen mehr Mittel erhielten, als sie für den laufenden Betrieb in diesen Jahren benötigten. Für das Jahr 2024 lagen zum Zeitpunkt der Prüfung noch keine entsprechenden Daten vor.

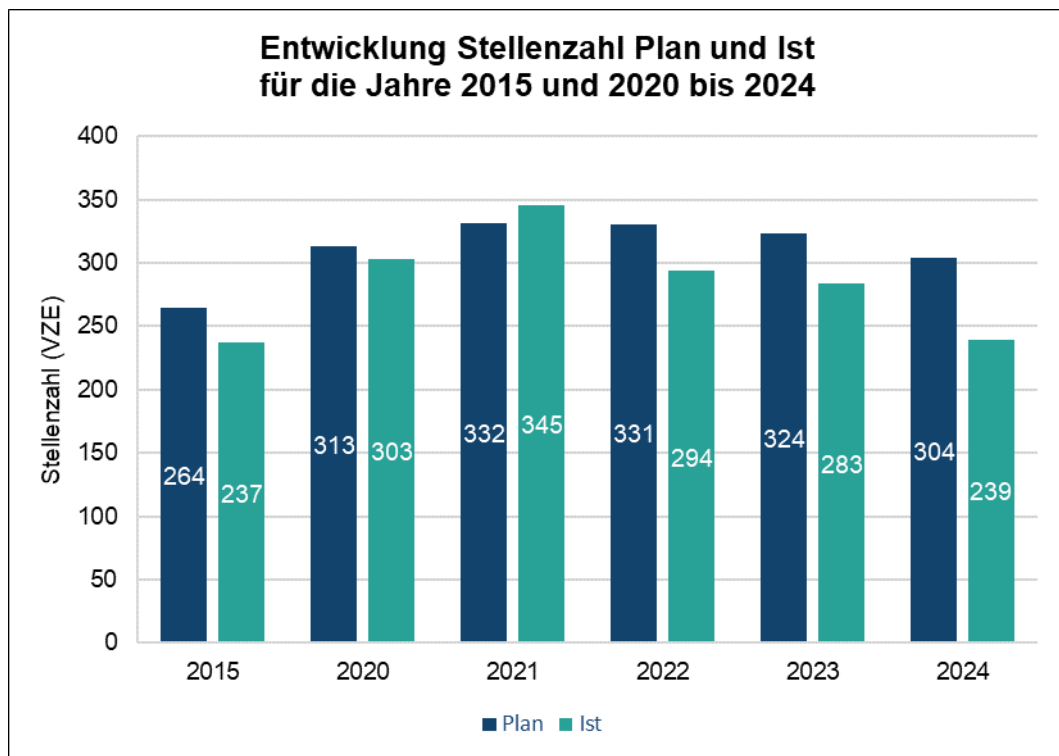
486 Eine Festbetragsfinanzierung ist in der Regel dann zu wählen, wenn zum Zeitpunkt der Bewilligung mit hinreichender Sicherheit die Einnahme- und Ausgabepositionen beurteilt werden können. Daher ist es zuwendungsrechtlich erforderlich, den Finanzbedarf der Einrichtungen grundsätzlich bei der Planung so zu berücksichtigen, dass in jedem Kalenderjahr ein ausgeglichenes Ergebnis erzielt wird. Angesichts der begrenzt zur Verfügung stehenden Mittel zur Förderung der bremisch finanzierten Forschungseinrichtungen ist es erforderlich, das Eigenkapital der Einrichtungen auf das notwendige Maß abzuschmelzen, um diese Mittel nicht dem bremischen Haushalt zu entziehen.



- 487 Das Ressort stimmt der Forderung des Rechnungshofs zu, für den Finanzbedarf der Einrichtungen grundsätzlich ein ausgeglichenes Ergebnis als Maßstab anzusetzen, und hat mitgeteilt, die Mittel bereits jetzt nach diesem Grundsatz zu gewähren. Die Erhöhung des Eigenkapitals der Forschungseinrichtungen sei zum Teil auf direkte Einzahlungen in deren Eigenkapital zurückzuführen. Diese seien erforderlich gewesen, um den gestiegenen Anforderungen von Drittmittelgebern zu genügen. Die Eigenkapitalquote sei bei der Einwerbung von Drittmitteln wichtig, um die wirtschaftlich solide Ausstattung der Einrichtungen darzustellen. Das Ressort hat ferner mitgeteilt, es prüfe regelmäßig die Angemessenheit der Eigenkapitalausstattung der Forschungseinrichtungen und passe die Zuwendungen entsprechend an. Über die Entwicklung des Eigenkapitals aller Landesinstitute, deren Zuwendungen sowie der Entwicklung wesentlicher Kennzahlen wie der Drittmittel werde jährlich im Ausschuss für Wissenschaft, Medien, Datenschutz, Informationsfreiheit und Digitalisierung berichtet.
- 488 Der Rechnungshof fordert das Ressort auf, bei der Prüfung der Angemessenheit der Eigenkapitalausstattung der Forschungseinrichtungen regelmäßig zu berücksichtigen, ob die Drittmittel jeweils im geplanten Umfang eingeworben werden konnten. Zudem ist es in Anbetracht zu erwartender begrenzter finanzieller Spielräume (Tz. 483) erforderlich zu entscheiden, welche Einrichtungen in welchem Umfang wirtschaftlich solide finanziert werden können.

2.2 Zielzahlen zur Personalausstattung

- 489 Die Entwicklung der bremisch finanzierten Forschungseinrichtungen steuert das Ressort unter anderem anhand von Personalzielzahlen. Es legte dazu Auswertungen der Ziel- und Ist-Zahlen für die Jahre 2015 und 2020 bis 2024 vor. Die bremisch finanzierten Forschungseinrichtungen beschäftigten zum Ende des Jahres 2024 insgesamt Personal im Umfang von 239 Vollzeiteinheiten (VZE).
- 490 Die Einrichtungen übertrafen nur im Jahr 2021 die mit dem Ressort vereinbarten Personalzielzahlen. In den Jahren 2015, 2020 und von 2022 bis zum Jahr 2024 wurden die Zielzahlen verfehlt, das bedeutet, dass viel weniger Stellen besetzt waren, als geplant. Dies ist aus der folgenden Übersicht ersichtlich.



- 491 Die Zielzahlen wurden seit dem Jahr 2021 von 332 VZE auf 304 VZE im Jahr 2024 reduziert. In den Jahren 2023 und 2024 wurden die Personalzielzahlen lediglich zu 87,6 % beziehungsweise 78,8 % erreicht.
- 492 Trotzdem setzte das Ressort die für die institutionellen Förderungen veranschlagten Mittel für 2023 vollständig und für 2024 zu 94,9 % ein. Dies deutet darauf hin, dass die Mittel anders verwendet wurden, als es den mit dem Ressort abgestimmten Zielen und Wirtschaftsplänen entsprochen hätte.
- 493 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert zu prüfen, warum die Mittel nahezu ausgeschöpft, die Beschäftigungsvolumina jedoch nicht wie geplant erreicht wurden und ob auch dies zur Erhöhung des Eigenkapitals (Tz. 484) bei einzelnen Einrichtungen geführt hat.
- 494 Das Ressort hat erläutert, dass aus dem konsumtiven Teil der Zuwendung neben den Personalkosten auch Sachkosten finanziert würden. Die Einrichtungen hätten die bewilligten Mittel auch wegen der gestiegenen Energiekosten und ausgebliebener Drittmittelerträge zwingend benötigt. Der nicht erreichte Stellenaufwuchs sei in einigen Fällen auch damit begründet, dass Investitionen zulasten der konsumtiven Mittel verstärkt worden seien. Darüber hinaus hat das Ressort erklärt, die Personalzielzahl sei zwar eine wichtige Steuerungsgröße, die Forschungseinrichtungen stünden aber hinsichtlich des benötigten Fachpersonals in Konkurrenz zu anderen Arbeitgebenden, sodass



nicht jede Stelle habe qualifiziert besetzt werden können. Auch seien Stellenbesetzungen unterblieben, weil Drittmittelprojekte nicht wie geplant eingeworben werden konnten. Schließlich seien die Tarifsteigerungen der letzten Jahre nicht durch höhere Zuwendungen ausgeglichen worden, sodass das Personal nicht im geplanten Umfang habe finanziert werden können. Die in Anspruch genommenen Mittel seien insofern tatsächlich benötigt worden. In Fällen, in denen aufgrund nicht realisierter strategischer Neuausrichtungen ein geplanter Personalaufwuchs nicht habe umgesetzt werden können, seien die Zuwendungen angepasst worden.

- 495 Ungeachtet der Gründe, die zu den verfehlten Personalzielzahlen geführt haben, ist es erforderlich, die Stellenzahl bei den Forschungseinrichtungen realistisch zu planen. Es gilt zu vermeiden, dass aus nicht benötigten Personalmitteln andere Ausgaben finanziert werden oder das Eigenkapital ungeplant aufwächst. Außerdem gehört zu einer Wirtschaftsplanung, stets auch Tarifsteigerungen einzuplanen und die Personalzielzahlen an den finanzierbaren Kosten auszurichten. Das Personal stellt einerseits einen wesentlichen Kostenfaktor für die Forschungseinrichtungen dar, andererseits ist die Qualität der Forschungsergebnisse davon abhängig, dass es in quantitativer wie qualitativer Hinsicht ausreichend Personal gibt. Lassen sich die Personalzielzahlen mittelfristig nicht erreichen, wie es die Zahlen für die Jahre seit 2022 nahelegen, sind sie ebenso wie die damit zusammenhängende Finanzierung anzupassen.

2.3 Weitere quantitative Zielkennzahlen

- 496 Neben den Personalzielzahlen vereinbarte das Ressort mit den bremisch finanzierten Forschungseinrichtungen weitere Zielkennzahlen. Kennzahlen im Hinblick auf die Transferwirkung der Einrichtungen und ihre Interdisziplinarität sind die Drittmiteleinnahmen sowie die Zahl der Kooperationsprojekte. Inwieweit die Forschungsergebnisse Aufmerksamkeit in der Fachöffentlichkeit erhalten, wird mit der Zahl der Publikationen und Vorträge gemessen. Als Kennzahlen für die Nachwuchsförderung vereinbarten Ressort und Forschungseinrichtungen die Anzahl der betreuten Abschlussarbeiten und Promotionen.
- 497 Für jede Forschungseinrichtung erstellt das Ressort jährlich eine Abweichungsanalyse zwischen den Plan- und Ist-Zahlen und erläutert sie. Außerdem erstellt es einen Prüfvermerk zu den jährlichen Berichten der einzelnen Forschungseinrichtungen. Mehrere der Kennzahlen hatten sich im Jahr 2023 gegenüber dem Stand im Jahr 2015 deutlich verschlechtert. Auch waren die Planzahlen in mehreren Fällen und zum Teil auch über mehrere Jahre verfehlt worden.

- Die Drittmiteleinnahmen stiegen 2023 zwar im Vergleich zu 2015 um 7,3 Mio. € (53,7 %). Sie liegen für die betrachteten Jahre 2015, 2022 und 2023 jedoch unterhalb der dafür jeweils festgelegten Zielkennzahlen. Auffällig war zudem, dass sich der Anteil der Drittmittel an den Gesamterträgen bei vier Einrichtungen erhöhte, bei einem Institut hingegen sank.
- Auch die Gesamtzahl der Publikationen war trotz der gestiegenen Zahl wissenschaftlicher Beschäftigter im Jahr 2023 geringer als 2015. Sie sank um 21,9 %, die Zahl der Vorträge um 56,2 %.
- Die Zahlen zur Nachwuchsförderung waren ebenfalls rückläufig. So war die Zahl der betreuten Abschlussarbeiten Studierender 2023 gegenüber dem Jahr 2015 um fast ein Drittel zurückgegangen, die der betreuten Promotionen sogar um 64,3 %. Auch die Zielzahlen zur Anzahl der betreuten Abschlussarbeiten und Promotionen erreichten die Einrichtungen in der Gesamtbetrachtung nicht. Gegenüber dem Jahr 2015 gingen die rechnerischen Werte der betreuten Abschlussarbeiten und Promotionen je wissenschaftlich beschäftigter Person im Vergleich zum Jahr 2015 um 44,7 % beziehungsweise 70,8 % zurück.

498 Das Ressort reagierte auf verfehlt Zielzahlen teilweise mit deren Herabsenkung, beispielsweise bei den Publikationen oder den betreuten Abschlussarbeiten.

499 Der Rechnungshof hält es unter Steuerungsgesichtspunkten für unzureichend, die Zielzahlen zu reduzieren, wenn sie nicht erreicht werden. Er hat dem Ressort empfohlen, zunächst den Gründen dafür nachzugehen, dass die Leistungsziele nur teilweise erreicht wurden. Höheren bremischen Finanzierungsbedarfen aufgrund fehlender Drittmiteleinwerbungen ist entgegenzuwirken. Angesichts der rückläufigen Zahlen von Publikationen und Vorträgen wäre auch zu hinterfragen, ob die gewählten Kennzahlen zur Steuerung der Einrichtungen weiterhin geeignet sind, um den wissenschaftlichen Output zu erfassen. Für den Fall, dass Zielkennzahlen auch mittelfristig nicht erreicht werden, empfiehlt es sich, sowohl die Ziele als auch die Finanzierung zu reduzieren.

500 Das Ressort hat mitgeteilt, es erörtere mit den Einrichtungen die Gründe für nicht erreichte Zielzahlen und steuere gemeinsam mit ihnen nach, falls erforderlich auch durch die Absenkung der Zielzahlen. Zu den Drittmiteleinnahmen hat es ausgeführt, diese Kennzahlen seien ambitioniert vereinbart und daher nicht immer erreicht worden. Höheren als den beabsichtigten bremischen Finanzierungsanteilen wirke das Ressort entgegen, indem es insbesondere die Institute intensiv und engmaschig begleite, die die Zielzahlen verfehlten. Auch hinsichtlich verfehlter Zielzahlen bei den Publikationen habe es



bereits Steuerungsmaßnahmen eingeleitet. Daneben hat das Ressort darauf hingewiesen, dass Forschungsergebnisse teilweise nicht veröffentlicht werden dürften, beispielsweise bei der Auftragsforschung. Die rückläufigen Zahlen betreuter Abschlussarbeiten und Promotionen begründete es unter anderem mit dem Umstand, dass die bremisch finanzierten Institute mit den überregional finanzierten Instituten in Bremen um den wissenschaftlichen Nachwuchs konkurrierten. Schließlich hat das Ressort erklärt, warum es in der Vergangenheit davon abgesehen habe, Mittelkürzungen als Steuerungsinstrument einzusetzen. Zwar werte es Kennzahlen einzelner wissenschaftlicher Leistungen aus. Es betrachte jedoch die Gesamtleistung einer Einrichtung als Summe aller einzelnen Leistungen. Eine mehrjährige Unterschreitung einer Leistungskennzahl könne auf strukturelle Schwierigkeiten einer Einrichtung hindeuten. In diesem Fall erörtere es die Situation mit der Einrichtung und erarbeite Lösungsansätze. In Konsequenz habe dies in der Vergangenheit in Einzelfällen bereits zur Schließung einzelner Institute oder zum Ausstieg des Landes aus der Finanzierung oder zur Schließung einzelner Institute geführt.

- 501 Zwar haben sich in der Vergangenheit rein aus bremischen Mitteln finanzierte Forschungseinrichtungen so positiv entwickelt, dass sie in die überregionale Förderung übernommen wurden, so zuletzt das Institut für Werkstofforientierte Technologien. Bei einer anderen Forschungseinrichtung gelang eine Übernahme in überregionale Forschungsverbünde aber nicht. Der Einsatz der bremischen Haushaltsmittel vermochte also nicht in allen Fällen dazu beizutragen, eine Mitförderung des Bundes und der anderen Länder zu erreichen. Es ist nicht auszuschließen, dass bei Forschungseinrichtungen, die strukturelle Probleme haben, ergriffene Maßnahmen seit mehreren Jahren keine Wirkung zeigen. Daher hält der Rechnungshof es weiterhin für erforderlich, bei mehrjährig verfehlten Zielzahlen auch die Möglichkeit in Betracht zu ziehen, einzelne Bereiche der betreffenden Forschungseinrichtung in geringerem Umfang oder nicht mehr weiterzuführen. In der Folge wären die Finanzierung der Einrichtungen und die für sie geltenden Zielkennzahlen anzupassen.

2.4 Qualitative Ziele

- 502 Neben den quantitativen Zielen setzt das Ressort individuell für jede bremisch finanzierte Forschungseinrichtung qualitative Ziele in mehreren Kategorien fest. Die Forschungseinrichtungen schlagen dem Ressort die Ziele allerdings selbst vor und passen diese gegebenenfalls nach Erfordernis und Rücksprache mit dem Ressort an. Das Ressort übernimmt die Ziele als Anlage in den Zuwendungsbescheid.

- 503 Teilweise wurden unklar formulierte oder nicht messbare Ziele vereinbart. Auch selbstverständliche, laufende Tätigkeiten wurden als Ziele festgelegt, beispielsweise das kontinuierliche Mitwirken in wissenschaftlichen Verbänden, Gremien und Tagungskomitees. Einige Ziele wurden umfassender dargestellt, als es für die Zielfestlegung erforderlich gewesen wäre. Teilweise gab das Ressort lediglich eine Berichtspflicht als Ziel vor. In anderen Fällen wurden Ziele qualitativ beschrieben, obwohl quantitativ dafür bereits Vorgaben getroffen worden waren. In einem Fall stand das qualitative Ziel sogar im Widerspruch zum quantitativen Ziel. Das Institut sollte sich im Bereich Spin-offs beziehungsweise Start-ups engagieren. Quantitativ wurde als Kennzahl für die Zahl an Ausgründungen jedoch „0“ vorgegeben.
- 504 Die Berichte der Forschungseinrichtungen über die Zielerreichung waren von sehr unterschiedlicher Qualität und größtenteils verbesserungsbedürftig. Teilweise wurde die Zielerreichung mit „wird intensiv umgesetzt“ beschrieben. Einige Berichte hatten eher den Charakter eines Tätigkeitsberichtes, waren unvollständig oder nicht anhand der Ziele strukturiert. Aus den Berichten ließ sich daher nur schwer entnehmen, ob die vereinbarten Ziele erreicht worden waren.
- 505 Auch die Auswertung der Berichte durch das Ressort zeigte Schwachstellen. Den Aufzeichnungen über die Auswertung war nicht immer zu entnehmen, ob die Ziele erreicht worden waren, ob das Ressort fehlende Angaben nachgefordert hatte und wie das Ressort nicht erreichte Ziele bewertet hatte.
- 506 Werden qualitative Ziele umfassend beschrieben, ohne konkrete Ziele beziehungsweise Zielkennzahlen festzulegen, kann nicht überprüft werden, inwieweit diese Ziele erreicht wurden. Nur mit konkret formulierten Zielen kann erreicht werden, dass sich auch die Berichte der Zuwendungsempfängenden eng an den Vorgaben orientieren. Dies erleichtert die Auswertung.
- 507 Der Rechnungshof hat dem Ressort empfohlen, die Ziele auf wenige Kernziele zu beschränken. Dies erhöht die Übersichtlichkeit und erleichtert gleichzeitig sowohl den Zuwendungsempfängenden, einen Bericht zur Zielerfüllung zu erstellen, als auch dem Ressort, diesen Bericht auszuwerten. Solche Ziele wären beispielsweise die inhaltliche Weiterentwicklung der Forschungsarbeit, die Organisation bedeutender Veranstaltungen oder der Ausbau neuer Netzwerke und Kooperationen. Es muss sichergestellt sein, dass die Zielerreichung ausgewertet wird. Zudem muss erkennbar und für Dritte nachvollziehbar sein, wie das Ressort Ergebnisse bewertet. Dieses kann durch kurze Angaben im Prüfvermerk erreicht werden.



- 508 Das Ressort hat mitgeteilt, die vom Rechnungshof vorgeschlagenen Kategorien seien bereits im Muster des Ressorts für die inhaltliche Zielvereinbarung enthalten. Es bewerte die Zielerreichung in der Verwendungsnachweisprüfung. Das Ressort hat angekündigt, die Dokumentation der Zielerreichung sowie die Prüfung der inhaltlichen Verwendungsnachweise zu vereinheitlichen und zu standardisieren.

3 Einsatz sonstiger Forschungsfördermittel

- 509 Aus den Mitteln des Produktbereichs „Forschungsförderung“ wurden auch Ausgaben finanziert, die nicht der direkten Forschungsförderung dienen. Dazu gehörten im Zeitraum 2015 bis 2024 2,4 Mio. € Beseitigungskosten des 2019 in Bremerhaven gesunkenen Museumsschiffs „Seute Deern“. Weitere 628 T€ wurden für Instandhaltungskosten für ein weiteres Schiff im Museumshafen genutzt. Zudem wurden unter anderem Rechts- und Beratungskosten für Angelegenheiten einer Hochschule, Ausgaben für das Studierendenwerk sowie für ein Kulturinstitut finanziert. Die Ausgaben waren sachlich diesen Einrichtungen zuzuordnen oder betrafen wissenschaftsfremde Bereiche.
- 510 Für die im Produktbereich „Forschungsförderung“ festgelegte Produktgruppe „Sonstige Förderung Bremens“ wurden in den Jahren 2015 bis 2024 durchschnittlich Mittel von 12,5 Mio. € verausgabt. Der Haushaltsgesetzgeber verband mit der Bereitstellung dieser Mittel das Ziel, die Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit der bremischen Forschungseinrichtungen durch die Nutzung von Synergien, Qualitätssteigerung und Profilierung der bremischen Forschung zu steigern. Die Hochschule Bremen erhielt im Dezember 2024 2 Mio. € dieser Mittel zum Defizitausgleich. Ob dieser dazu beiträgt, die Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit der bremischen Forschungseinrichtungen zu stärken, ist zweifelhaft.
- 511 Der Rechnungshof hält einen zweckentsprechenden und transparenten Haushaltsvollzug für unabdingbar. Auch ist sicherzustellen, dass mit diesen Mitteln die Ziele verfolgt werden, die der Haushaltsgesetzgeber als Forschungsförderung angesehen hat. Dazu sind Kennzahlen festzulegen. Der Umstand, dass allein 2 Mio. € aus dieser Produktgruppe für den Defizitausgleich einer Hochschule verwendet wurden, deutet darauf hin, dass für die Sonstige Forschungsförderung höhere Mittel bereitgestellt wurden, als nötig. Die Verwendung der Mittel ist regelmäßig daraufhin zu untersuchen, ob sie in dieser Höhe sinnvoll und zweckmäßig ist.
- 512 Das Ressort hat eingeräumt, aus den Mitteln zur Forschungsförderung auch Belange finanziert zu haben, die nicht direkt der Forschungsförderung dienen

und nicht von den bestehenden Leistungskennzahlen erfasst werden. Zwischen den Produktbereichen Hochschulen einerseits und Forschungsförderung andererseits bestünden aufgrund der inhaltlichen Komplexität immer Überschneidungen und Unklarheiten. Eine gewisse Unschärfe sei daher hinzunehmen.

- 513 Hinsichtlich der Kennzahlen hat das Ressort ausgeführt, für die Produktgruppe „Sonstige Förderung Bremens“ seien keine Kennzahlen verfügbar. Dies hänge damit zusammen, dass die in der Produktgruppe erfassten sehr unterschiedlichen Finanzierungen zu heterogen seien, um einheitliche Kennzahlen festzulegen, die in einem direkten Wirkungszusammenhang mit den Maßnahmen stehen. Ein entsprechender Hinweis sei auch in dem parlamentarisch beschlossenen Produktgruppenhaushalt enthalten.
- 514 Dem Argument, eine Unschärfe bei den Finanzierungen sei hinzunehmen, ist entgegenzuhalten, dass die Verwaltung an die Vorgaben des Haushaltsplans gebunden ist. Mittel, die den Hochschulen oder anderen Einrichtungen zufließen sollen, sind schon aufgrund der haushaltsrechtlichen Zweckbindung und aus Transparenzgründen aus den Teilen des Haushalts zu finanzieren, die für diese Zwecke vorgesehen sind. Nur so wird sichergestellt, dass das Budgetrecht des Haushaltsgesetzgebers gewahrt bleibt und die Verwaltung die Vorgaben des Haushaltsplans einhält. Dies gilt auch, wenn im Haushaltsplan keine Kennzahlen für die Produktgruppe festgelegt wurden. Aus der Beschreibung der Produktgruppe („Sonstige Förderung“) im Haushaltsplan folgt, dass der Haushaltsgesetzgeber die Mittel zur Stärkung der Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit der bremischen Forschungseinrichtungen einsetzen wollte. Die Verantwortung zur zweckentsprechenden Verwendung der Mittel liegt beim Ressort. Deshalb hält es der Rechnungshof weiterhin für erforderlich, dass das Ressort Grundlagen schafft, um Rechenschaft darüber abzulegen, dass die vom Haushaltsgesetzgeber beabsichtigten Ziele mit den Mitteln erreicht wurden.

Verwendung der Geldleistungen nach § 40 Absatz 1 BremAbgG

Fraktionen dürfen öffentliche Mittel nur für Aufgaben verwenden, die ihnen nach Landesverfassung, Bremischem Abgeordnetengesetz und Geschäftsordnung der Bremischen Bürgerschaft zugewiesen sind. Ihre Öffentlichkeitsarbeit muss sich auf die Vermittlung parlamentarischer Tätigkeiten beschränken. Reine Sympathiewerbungen für Fraktion, Partei oder einzelne Personen sind ebenso zweckwidrig wie Ausgaben, die der privaten Lebensführung zuzurechnen sind.

1 Rechtliche Stellung und Finanzierung der Fraktionen

- 515 Fraktionen sind rechtsfähige Vereinigungen von Abgeordneten sowie als Teile der organisierten Staatlichkeit notwendige Einrichtungen des Verfassungslebens. Sie erhalten zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben Geld- und Sachleistungen aus dem Haushalt. Diese staatlichen Mittel dürfen nach § 40 Absatz 4 Bremisches Abgeordnetengesetz (BremAbgG) ausschließlich für Tätigkeiten verwendet werden, die den Fraktionen nach der Landesverfassung, dem Bremischen Abgeordnetengesetz und der Geschäftsordnung der Bürgerschaft obliegen.
- 516 Die Fraktionsfinanzierung unterliegt damit einer strikten Zweckbindung. Öffentliche Mittel dürfen insbesondere nicht für Parteiaufgaben oder private Zwecke eingesetzt werden und sind sparsam sowie wirtschaftlich zu verwenden. Ausführungsbestimmungen des Vorstands der Bremischen Bürgerschaft (Ausführungsbestimmungen) enthalten ergänzende Richtlinien zur Haushalts- und Wirtschaftsführung der Fraktionen.
- 517 Der Rechnungshof hat anhand einer Stichprobe geprüft, ob die in der Bremischen Bürgerschaft vertretenen Fraktionen die seit dem Jahr 2022 bis Frühjahr 2025 erhaltenen Mittel rechtmäßig und wirtschaftlich verwendet haben. Er hat die Bürgerschaftskanzlei über die festgestellten zweckwidrigen Mittelverwendungen informiert, damit diese als mittelgewährende Stelle mögliche Rückforderungsansprüche prüfen und geltend machen kann.

2 Private Nutzung von Dienstfahrzeugen der Fraktion

- 518 Zwei Fraktionen stellten ihren Vorsitzenden jeweils ein personengebundenes Dienstfahrzeug zur Verfügung, das auch privat genutzt werden durfte. Die mit der privaten Nutzung des Fahrzeugs verbundenen Kosten stellten

sie den Vorsitzenden nicht in Rechnung. Auf das Führen von Fahrtenbüchern verzichteten die Fraktionen. Damit finanzierten sie fraktionsfremde, der privaten Lebensführung zuzurechnende Fahrten ihrer Vorsitzenden mit öffentlichen Mitteln, was gegen die gesetzliche Zweckbindung der Fraktionsfinanzierung verstieß.

- 519 Die Fraktionen bescheinigten ihren Vorsitzenden zwar den geldwerten Vorteil zur steuerlichen Veranlagung. Dessen Versteuerung bewirkt jedoch keinen adäquaten Ausgleich für die Kosten, die mit der aus öffentlichen Mitteln finanzierten privaten Fahrzeugnutzung zusammenhängen.
- 520 Der Rechnungshof hat die Fraktionen aufgefordert, den Anteil der Fahrten, die nicht fraktionsbedingt waren, zu ermitteln, die auf diesen Anteil entfallenden Kosten für die Haltung und Nutzung der Dienstfahrzeuge zu berechnen und den Fraktionsvorsitzenden in Rechnung zu stellen. Zur Sicherstellung einer einheitlichen Handhabung hält er es zusätzlich für geboten, die Ausführungsbestimmungen um Regelungen zur Kostenerstattung bei einer privaten oder sonst zweckwidrigen Nutzung von Dienstfahrzeugen der Fraktion sowie zur verpflichtenden Führung eines Fahrtenbuches zu ergänzen.
- 521 Beide Fraktionen haben angekündigt, ab 2026 Fahrtenbücher zu führen und nicht dienstbedingte Fahrten ihren Vorsitzenden in Rechnung zu stellen. Unabhängig davon sieht der Rechnungshof weiterhin Bedarf, in den Ausführungsbestimmungen Regelungen zur Dienstwagnutzung und zum Führen eines Fahrtenbuches aufzunehmen.

3 Öffentlichkeitsarbeit

3.1 Rechtliche Anforderungen an eine zulässige Öffentlichkeitsarbeit

- 522 Nach dem Abgeordnetengesetz gehört die eigenständige Öffentlichkeitsarbeit zu den Aufgaben einer Fraktion. Sie dient der Unterrichtung der Öffentlichkeit über ihre parlamentarische Arbeit, der Vermittlung ihrer politischen Standpunkte und dem Dialog mit den Bürger:innen über parlamentarische Fragen. Die zulässige Öffentlichkeitsarbeit ist damit auf die Darstellung der parlamentarischen Aktivitäten beschränkt.
- 523 Die Fraktionen sind im Rahmen ihrer Aufgabenwahrnehmung bei der Wahl der geeigneten Mittel, Formen und Örtlichkeit ihrer Öffentlichkeitsarbeit frei, müssen aber die Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beachten. Die Urheberschaft der Fraktion und die Unterscheidbarkeit zu Parteien muss deutlich erkennbar sein. Unzulässig ist eine Öffentlichkeitsarbeit, die vorwiegend der Sympathiewerbung für Fraktion, Partei oder einzelne Personen dient.



3.2 Jubiläumsfeier

- 524 Eine Fraktion feierte mit externen Gästen ein Jubiläum zu ihrem Bestehen in der Bremischen Bürgerschaft. Zur Feier gehörte unter anderem ein künstlerisches Rahmenprogramm mit Lesung sowie musikalischer Begleitung, welches ebenfalls aus dem Fraktionsbudget finanziert wurde. Das Rahmenprogramm war keine nach dem Abgeordnetengesetz zulässige Öffentlichkeitsarbeit, da es weder der Unterrichtung über die parlamentarische Arbeit noch der Vermittlung politischer Standpunkte oder dem Dialog mit der Öffentlichkeit diene. Der Rechnungshof kritisierte daher den Einsatz öffentlicher Mittel für ein nicht mit der Fraktionsarbeit zusammenhängendes künstlerisches Rahmenprogramm.
- 525 Die Fraktion gab an, dass das künstlerische Rahmenprogramm dem Charakter einer solchen (Jubiläums-)Veranstaltung entsprochen hätte und auch bei anderen Fraktionen und öffentlichen Einrichtungen im Land Bremen üblich wäre.
- 526 Die Fraktion lässt bei dieser Argumentation außer Acht, dass Gegenstand einer aus Fraktionsmitteln finanzierten Veranstaltung die parlamentarische Arbeit sein muss. Kulturelle Rahmenprogramme einer Veranstaltung vermitteln grundsätzlich keine parlamentarischen Inhalte. Ohne Bezug zur Fraktionsarbeit überschreiten sie die Grenze einer aufgabenbezogenen Öffentlichkeitsarbeit.

3.3 Teilnahme an Demonstrationen

- 527 Eine Fraktion beteiligte sich mit einem angemieteten Lkw an Demonstrationen. Aus Fraktionsmitteln wurden zudem die Kosten für die (Ton-)Technik, den Generator einschließlich des Treibstoffs sowie anteilig die Aufwandsentschädigung für DJs finanziert. Die Fraktion führte hierzu aus, den Anlass genutzt zu haben, über parlamentarische Initiativen und eigene Veranstaltungen zu informieren.
- 528 Die Mitwirkung an der außerparlamentarischen politischen Willensbildung, etwa durch die Teilnahme an Versammlungen, zählt nicht zu den Aufgaben der Fraktionen. Das Grundgesetz weist diese Aufgabe ausdrücklich den Parteien zu.
- 529 Die Teilnahme der Fraktion an den Demonstrationen durfte daher nicht aus staatlichen Fraktionsmitteln finanziert werden. Die Fraktion sagte zu, zukünftig auf entsprechende Teilnahmen und Finanzierungen von Versammlungen zu verzichten.

3.4 Werbeartikel

- 530 Zwei Fraktionen beschafften Werbeartikel und ließen Weihnachts- beziehungsweise Neujahrskarten drucken, die keine Informationen zur parlamentarischen Arbeit oder zu politischen Sachthemen vermittelten. Die Werbeartikel einer Fraktion waren zudem so gestaltet, dass die Urheberschaft der Fraktion in den Hintergrund rückte und keine weitergehenden Kontaktinformationen der Fraktion enthalten waren.
- 531 Die Werbeartikel sowie Grußkarten dienten damit allein einer unzulässigen Sympathiewerbung. Der Rechnungshof hat die Verwendung öffentlicher Mittel zur Beschaffung derartiger Werbemittel als zweckwidrig beanstandet.
- 532 Die Fraktionen gaben in ihren Stellungnahmen unter anderem an, die Artikel hätten der Kontaktaufnahme sowie -pflege gedient und der interessierten Öffentlichkeit die Möglichkeit gegeben, sich über die parlamentarische Arbeit zu informieren. Eine Fraktion erklärte zusätzlich, die Werbeartikel hätten unter anderem als Auslage bei Veranstaltungen der Fraktion gedient.
- 533 Der Rechnungshof weist darauf hin, dass Werbemittel ausnahmsweise als zulässige Öffentlichkeitsarbeit angesehen werden können, wenn sie für die Anbahnung von Gesprächen über die parlamentarische Arbeit oder die sachbezogene Informationsvermittlung über parlamentarische Tätigkeiten der Fraktion geeignet sind und nur für diese Zwecke eingesetzt werden. Grußkarten sowie Werbeartikel, die weder Informationen zur parlamentarischen Arbeit vermitteln, noch mangels entsprechender Kontaktdaten für eine sachbezogene Kontaktaufnahme mit der Fraktion geeignet sind, überschreiten die Grenze einer zulässigen Öffentlichkeitsarbeit. Ebenso fehlt es an einem gezielten Einsatz der Werbemittel für diese Zwecke, wenn sie bei Veranstaltungen ausliegen. In solchen Fällen steht nicht die Informationsvermittlung im Vordergrund, sondern Sympathiewerbung, die von der Zweckbindung der Fraktionsmittel nicht gedeckt ist. Um eine klare Abgrenzung zu Parteienwerbung zu gewährleisten, muss die Fraktion zudem als Urheberin klar erkennbar sein.

3.5 Fahrtendienste zu Veranstaltungen

- 534 Um interessierten Bürger:innen einen erleichterten Zugang zu den Veranstaltungen einer Fraktion zu ermöglichen, organisierte und finanzierte diese Bustransfers zu den Veranstaltungen aus öffentlichen Fraktionsmitteln. Die Beförderung der Besucher:innen von Fraktionsveranstaltungen mittels Bustransfers gehört nicht zu den Aufgaben einer Fraktion. Der Rechnungshof hat die damit verbundenen Ausgaben daher als zweckwidrig beanstandet.



- 535 Die Fraktion gab an, es sollte interessierten Bürger:innen aus Bremerhaven zumindest gelegentlich ermöglicht werden, an ihren Veranstaltungen in der Bremischen Bürgerschaft teilzunehmen, ohne dass diese die Fahrtkosten selbst tragen müssten.
- 536 Die Argumentation der Fraktion lässt unberücksichtigt, dass die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen nach dem Bremischen Abgeordnetengesetz nur Maßnahmen umfasst, die der Vermittlung parlamentarischer Inhalte dienen. Sie ist damit auf die Darstellung der parlamentarischen Aktivitäten beschränkt und hat vornehmlich kommunikativen Charakter. Die Organisation von Fahrten zu Veranstaltungen ist hingegen keine solche kommunikative Maßnahme, sondern allein dem privaten Lebensbereich der Teilnehmenden zuzuordnen. Zudem ist die Mobilisierung der Öffentlichkeit Teil der außerparlamentarischen politischen Willensbildung und damit eine Parteiaufgabe. Nachdem sich der juristische Beratungsdienst der Bremischen Bürgerschaft in einer von der Fraktion erbetenen gutachterlichen Stellungnahme der Rechtsauffassung des Rechnungshofs angeschlossen hatte, kündigte die Fraktion an, künftig keine derartigen Bustransfers zu Veranstaltungen mehr aus Fraktionsmitteln zu finanzieren.

4 Umfragen

- 537 Meinungsumfragen aus Fraktionsmitteln zu finanzieren, ist nur unter Beachtung einer strikten Abgrenzung von Fraktions- und Parteiangelegenheiten zulässig, wenn sich die Umfragen auf Sachthemen beziehen und nachvollziehbar dazu beitragen, der „Ausrichtung der Politik für die Zukunft“ zu dienen, etwa zur Vorbereitung parlamentarischer Initiativen. Befragungen, die kein konkretes Sachthema mit Bezug zur parlamentarischen Arbeit zum Inhalt haben, sind Angelegenheiten der Parteien und dürfen nicht aus Fraktionsmitteln finanziert werden. Dies gilt insbesondere für Umfragen zu Wahlabsichten (sogenannte Sonntagsfrage) oder zur Ermittlung von Bekanntheits- und Sympathiewerten.
- 538 In einem Fall ließ eine Fraktion eine repräsentative Befragung durchführen, die vollständig aus Fraktionsmitteln bezahlt wurde. Die Umfrage enthielt unter anderem die Frage, welche Fraktion in der Bremischen Bürgerschaft den Befragten am besten gefalle. Diese Fragestellung wies keinen Bezug zu politischen Sachthemen auf, sondern diente unzulässigerweise allein dazu, ein Stimmungsbild zur Bekannt- und Beliebtheit der in der Bürgerschaft vertretenen Fraktionen einzuholen. Der Rechnungshof hat daher die zugrunde liegende ausschließliche Finanzierung der Umfrage aus öffentlichen Fraktionsmitteln beanstandet.

- 539 Die betreffende Fraktion teilte mit, anzuerkennen, dass die konkrete Fragestellung im Nachhinein möglicherweise nicht eindeutig abgrenzbar gewesen sei. Um Missverständnisse künftig auszuschließen, werde eine interne Prüfroutine eingeführt, die sicherstellt, dass Fragen ausschließlich parlamentarisch relevanten Sachbezug haben.

5 Reisen

5.1 Delegationsreisen

- 540 Nach den Ausführungsbestimmungen sind Fraktionsreisen zu Arbeits- und Klausurtagungen außerhalb des Landes Bremen mit dem Grundsatz der aufgabenbezogenen und sparsamen Mittelverwendung vereinbar und dürfen deshalb aus Fraktionsmitteln finanziert werden. Sonstige Fraktionsreisen außerhalb des Landes Bremen mit Bezug zur Fraktionsarbeit dürfen nur dann aus Fraktionsmitteln finanziert werden, wenn eine angemessene private Anteilsfinanzierung durch die Fraktionsmitglieder erfolgt und sie nicht häufiger als einmal pro Wahlperiode stattfinden.

- 541 Eine Fraktion finanzierte aus öffentlichen Mitteln neben einer Reise zu einer Klausurtagung außerhalb des Landes Bremen noch zwei Auslandsreisen und bezeichnete eine davon als „Delegationsreise“. Da die Ausführungsbestimmungen keine abweichenden Regelungen für Delegationsreisen vorsehen, sind sie den sonstigen Fraktionsreisen zuzurechnen, die nicht häufiger als einmal pro Wahlperiode stattfinden dürfen. Vor diesem Hintergrund war eine der Auslandsreisen nicht durch die Ausführungsbestimmungen gedeckt.

- 542 Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass eine Änderung der Ausführungsbestimmungen erforderlich wäre, falls die Bremische Bürgerschaft überregionalen und internationalen Delegationsreisen im Rahmen der Aufgabewahrnehmung der Fraktionen eine besondere Bedeutung beimessen möchte. Dabei wäre sicherzustellen, dass die Grundsätze der sparsamen und wirtschaftlichen Mittelverwendung gewahrt blieben.

5.2 Auslandsreise einer Fraktion

- 543 Eine Fraktion unternahm eine Auslandsreise, weil Abgeordnete Kontakte knüpfen und Erkenntnisse für die strategische Ausrichtung ihrer politischen Arbeit gewinnen wollten. An der Reise nahmen insgesamt elf Personen teil, darunter drei Abgeordnete, sieben Mitarbeitende der Fraktion sowie ein Deputierter, der der Bürgerschaft nicht angehörte. Es nahmen somit mehr als doppelt so viele Mitarbeitende wie Abgeordnete an der Reise teil. Die Zusammensetzung der Reisegruppe wich damit deutlich vom angegebenen



Zweck der Reise ab. Durch die überhöhte Zahl von Mitarbeitenden verstieß die Fraktion gegen die haushaltsrechtlichen Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

- 544 Die Fraktion gab an, zur Kostenbegrenzung die Delegation bewusst schlank gehalten und auf zusätzliche Funktionen, etwa eine Social-Media-Begleitung, verzichtet zu haben. Sie kündigte an, die Zusammensetzung von Delegationen künftig noch bewusster zu dokumentieren und zu begründen. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass eine bessere Dokumentation nichts an der unwirtschaftlichen Zusammensetzung der Reisegruppe ändert.

5.3 Auslandsreise eines Bürgerschaftsmitglieds

- 545 Im Erhebungszeitraum nahm ein Mitglied der Bremischen Bürgerschaft an einer Auslandsreise teil, die auf Veranlassung des Wirtschaftsressorts organisiert wurde. Aus der Liste der Teilnehmenden ging hervor, dass die Person jedoch nicht allein in der Funktion als Mitglied der Bremischen Bürgerschaft an der Reise teilgenommen hatte, sondern auch als Vertreter:in eines Bremer Unternehmens. Trotzdem übernahm die Fraktion die gesamten Reisekosten, wodurch staatliche Fraktionsmittel zumindest teilweise für die Repräsentation eines privaten Unternehmens im Ausland aufgewendet wurden.
- 546 Die Fraktion erklärte hierzu, dass die Ausübung des Mandats in der Bremischen Bürgerschaft organisatorisch auf ein Teilzeitmodell ausgerichtet sei. Eine gleichzeitige Ausübung von Mandat und beruflicher Tätigkeit sei mandatsimmanent und lasse sich nicht auflösen. Das Bürgerschaftsmitglied habe seine Transparenzpflichten durch entsprechende Angaben zur beruflichen Tätigkeit erfüllt. Zukünftig wolle die Fraktion aber darauf achten, ob ein Eigenbeitrag zu erheben sei.
- 547 Gerade weil die Ausübung des politischen Mandats häufig mit einer hauptberuflichen Tätigkeit einhergeht, ist es aus Sicht des Rechnungshofs umso wichtiger, den Anschein von Interessenkonflikten und jede Verwendung öffentlicher Mittel für private oder unternehmerische Zwecke zu vermeiden. Bei Reisen, die sowohl fraktionsbezogenen als auch unternehmerischen Zwecken dienen, ist daher eine angemessene Kostenteilung erforderlich. Da dies vorliegend unterblieb, war ein zweckentsprechender Einsatz öffentlicher Fraktionsmittel nicht gegeben.

5.4 Kostenübernahmen für Deputierte

- 548 Einzelne Fraktionen übernahmen bei Fraktionsklausuren sowie sonstigen Reisen nicht nur die Kosten für Abgeordnete, sondern auch für Deputierte, die

der Bürgerschaft nicht angehörten. Diese Deputierten sind keine Fraktionsmitglieder, da nur Mitglieder der Bürgerschaft sich nach dem Bremischen Abgeordnetengesetz zu Fraktionen zusammenschließen können. Das Gesetz legt zudem fest, dass es zu den Aufgaben der Fraktionen gehört, „ihre Mitglieder“ in der parlamentarischen Tätigkeit zu unterstützen. Staatliche Geld- und Sachleistungen dürfen daher nicht zur Unterstützung anderer Personen eingesetzt werden. Folglich war es zweckwidrig, aus Fraktionsmitteln Reisekosten für Deputierte, die der Bürgerschaft nicht angehören, zu übernehmen.

549 Der Rechnungshof hat die Fraktionen aufgefordert, künftig keine Reise- sowie Veranstaltungskosten für Deputierte zu tragen, die der Bürgerschaft und damit auch der Fraktion nicht angehören.

550 Die Fraktionen erwiderten, sie würden anerkennen, dass die Rechtsstellung der Deputierten zu den Fraktionen nicht abschließend klar und somit interpretationsbedürftig sei. Die Deputierten müssten zu ihrer Aufgabenwahrnehmung jedoch an vorbereitenden, koordinierenden und strategischen Sitzungen teilnehmen können. Hierzu gehöre auch die durch die Fraktionen in einem verhältnismäßigen Rahmen erfolgende Übernahme anfallender Kosten bei Fraktionssitzungen, Klausurtagungen sowie Fraktionsreisen.

551 Der Rechnungshof stellt nicht in Abrede, dass auch Deputierte, die der Bürgerschaft nicht angehören, aufgabenbezogen in die fachliche Vorbereitung politischer Sachthemen in den Fraktionen grundsätzlich eingebunden werden. Damit verbundene Kosten dürfen jedoch nicht aus Fraktionsmitteln finanziert werden. Deputierte, die der Bürgerschaft nicht angehören, erhalten für ihre gesamte Tätigkeit - einschließlich einer möglichen Teilnahme an vorbereitenden Sitzungen in den Fraktionen - bereits eine monatliche Aufwandsentschädigung. Zudem weist das Bremische Abgeordnetengesetz die Pflege regionaler, überregionaler und internationaler Kontakte allein den Fraktionen zu. Dieser Auffassung des Rechnungshofs hat sich inzwischen auch der juristische Beratungsdienst der Bremischen Bürgerschaft angeschlossen.

6 Bewirtungen

552 In den Ausführungsbestimmungen ist festgelegt, dass Bewirtungen aus Fraktionsmitteln bestritten werden können, wenn sie der Repräsentation nach außen dienen, etwa bei Empfängen oder Besprechungen mit fraktionsfremden Gesprächspartner:innen. Bewirtungen sind im sparsamen Umfang ebenfalls zulässig, wenn sie im Rahmen von Arbeits- oder Klausurtagungen stattfinden, zu denen die oder der Vorsitzende der Fraktion eingeladen hat, oder die in ihrem oder seinem Auftrag durchgeführt werden. Zudem müssen Bewirtungen



aus Fraktionsmitteln so belegt sein, dass sie den Grund der Besprechung und die Teilnehmenden oder ausnahmsweise eine zusammenfassende Bezeichnung und die Größe des Teilnehmendenkreises erkennen lassen.

553 Nicht immer hielten die Fraktionen die Regelungen der Ausführungsbestimmungen ein, wie der Rechnungshof nachfolgend feststellte:

- Da eine Fraktion oftmals weder dokumentierte, welche Personen bewirtet wurden noch welcher Bewirtungsanlass gegeben war, ließ sich nicht abschließend feststellen, ob die Bewirtungen aus öffentlichen Fraktionsmitteln hätten finanziert werden dürfen. Die Fraktion sagte zu, die Bewirtungen künftig entsprechend der Ausführungsbestimmungen zu belegen.
- Eine Fraktion führte häufig „Arbeitsessen“ zwischen dem Fraktionsvorsitzenden und einzelnen weiteren Fraktionsmitgliedern durch. Eine Fraktion nutzte trotz vorhandener Räumlichkeiten in der Fraktionsgeschäftsstelle regelmäßig Cafés und Restaurants für interne Treffen der Fraktionsspitze und der Fraktionsgeschäftsführung. Die dabei angefallenen Bewirtungskosten wurden jeweils aus Fraktionsmitteln getragen. Derartige Zweier- oder Kleingruppengespräche stellen keine Arbeits- oder Klausurtagungen der gesamten Fraktion dar und begründeten keinen nach außen gerichteten Repräsentationsanlass. Die Bewirtungen waren daher der privaten Lebensführung zuzurechnen und hätten nicht aus Fraktionsmitteln finanziert werden dürfen. Teilweise wurde bei diesen Treffen auch Alkohol konsumiert, was einem dienstlichen Anlass widerspricht.
- Im Rahmen von Klausurtagungen finanzierte eine Fraktion Abendessen, die außerhalb der Tagungsorte in Restaurants stattfanden und bei denen teilweise Alkohol konsumiert wurde. Diese zeitlich sowie räumlich von der parlamentarischen Arbeit getrennten Zusammenkünfte waren kein integraler Bestandteil der Klausurtagungen und stellten auch keinen nach außen gerichteten Repräsentationsanlass dar.

554 Der Rechnungshof hat die Fraktionen aufgefordert, Bewirtungen, die der privaten Lebensführung zuzurechnen sind, nicht aus öffentlichen Mitteln zu finanzieren.

555 Die Fraktionen widersprachen teilweise der Ansicht des Rechnungshofs und teilten mit, dass die Arbeitsessen, internen Treffen sowie Restaurantbesuche am Rande von Klausurtagungen vom jeweiligen Fraktionsvorsitzenden veranlasst worden wären und ausschließlich in einem Arbeitskontext

stattgefunden hätten. Die Bewirtungen seien daher nicht dem privaten Lebensbereich zuzuordnen.

- 556 Interne Treffen, bei denen Alkohol konsumiert wird, schließen bereits einen „Arbeitskontext“ - also dienstlichen Anlass - aus. Auch wird ein dienstlicher Anlass nicht allein dadurch begründet, dass die oder der Fraktionsvorsitzende zu einer Zusammenkunft in einem Café oder Restaurant einlädt. Die Kostenübernahme für Bewirtungen, die keinen erkennbaren Bezug zu den Aufgaben einer Fraktion aufweisen und mit denen vorrangig private Aufwendungen erspart werden, widersprechen den Ausführungsbestimmungen und verletzen die gesetzliche Zweckbindung der Fraktionsmittel. Es ist nicht Aufgabe der Fraktionen, für die Versorgung der Fraktionsmitglieder und Fraktionsbeschäftigten mit Essen und Getränken bei der Wahrnehmung ihrer Dienstgeschäfte zu sorgen. Solche Aufwendungen sind privat zu tragen.

7 Erstattung von Fahrtkosten

- 557 Eine Fraktion erstattete ihrer Fraktionsgeschäftsführung Kosten für Fahrten mit dem privaten Pkw zu dienstlichen Terminen in der Fraktionsgeschäftsstelle sowie in der Bremischen Bürgerschaft. Nahezu alle Termine fanden während der regulären Arbeitszeit statt.
- 558 Fraktionen sind verpflichtet, die ihnen aus dem Landeshaushalt gewährten Mittel wirtschaftlich und ordnungsgemäß zu verwenden. Fahrten zum regelmäßigen Arbeitsort gehören zu den typischen, von Beschäftigten selbst zu tragenden Aufwendungen. Sie zählen zu den privaten Lebenshaltungskosten und können daher nicht Gegenstand einer dienstlich veranlassten Kostenerstattung sein. Dies gilt auch für in der Bremischen Bürgerschaft wahrgenommene Termine, die von der Arbeitsstätte fußläufig zu erreichen ist. Mit der Übernahme der Fahrtkosten gewährte die Fraktion somit sachlich nicht gerechtfertigte Sonderzahlungen und überschritt die Grenzen zulässiger Mittelverwendung. Der Rechnungshof hat die Zahlungen als Verstoß gegen den Wirtschaftlichkeitsgrundsatz beanstandet.
- 559 Die Fraktion erwiderte, dass die regelmäßige Arbeitsstätte der Fraktionsgeschäftsführung nicht die Fraktionsgeschäftsstelle in Bremen, sondern ein außerhalb Bremens gelegenes Büro sei. Die Beanstandung gehe daher ins Leere.
- 560 Diese Argumentation überzeugt nicht. Die Fraktionsgeschäftsführung ist in leitender Funktion bei der betreffenden Fraktion der Bremischen Bürgerschaft (Landtag) beschäftigt. Ihre vorrangig aufzusuchende Arbeitsstätte liegt damit notwendigerweise in Bremen. Fahrten zu dieser Arbeitsstätte sind somit



private Wege. Der Rechnungshof bleibt daher bei seiner Beanstandung und kritisiert den unwirtschaftlichen Einsatz öffentlicher Mittel.

8 Unfallversicherung für Abgeordnete

- 561 Vier von sechs Fraktionen hatten für ihre Mitglieder Unfallversicherungen abgeschlossen. Der durch die Übernahme der Versicherungsbeiträge entstandene geldwerte Vorteil wurde den Abgeordneten für deren steuerliche Veranlagung von den Fraktionen bescheinigt.
- 562 Die Finanzierung privater Unfallversicherungen für Abgeordnete aus dem Fraktionsbudget verstößt gegen die Zweckbindung der Fraktionsmittel. Die finanzielle Absicherung im Krankheits- oder Schadensfall ist Teil der staatlichen Alimentation von Abgeordneten und im Bremischen Abgeordnetengesetz geregelt. Sie zählt nicht zu den Aufgaben einer Fraktion. Über den gesetzlichen Schutz hinausgehende Absicherungen sind - wie bei anderen Berufsgruppen - dem privaten Lebensbereich zuzuordnen und von den Abgeordneten selbst zu tragen. Dies zeigt sich auch daran, dass der geldwerte Vorteil aus der Beitragszahlung den einzelnen Abgeordneten bescheinigt wurde.
- 563 Der Rechnungshof hat die Fraktionen daher aufgefordert, keine Unfallversicherungen für ihre Mitglieder abzuschließen und bestehende Verträge zu beenden. Die betroffenen Fraktionen haben erklärt, die Versicherungen zum nächstmöglichen Zeitpunkt zu kündigen.

9 Vergaben

- 564 Fraktionen sind öffentliche Auftraggeberinnen im Sinne des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen. Sie haben deshalb das Bremische Gesetz zur Sicherung von Tariftreue, Sozialstandards und Wettbewerb bei öffentlicher Auftragsvergabe (Tariftreue- und Vergabegesetz) sowie die sonstigen einschlägigen vergaberechtlichen Vorschriften zu beachten. Diese Regelungen betreffen unter anderem Ausschreibungspflichten ab bestimmten Wertgrenzen sowie die Dokumentation von Vergabeentscheidungen.
- 565 Mehrere Fraktionen kamen ihren vergaberechtlichen Verpflichtungen nicht nach. Dies betraf insbesondere fehlende Auftragswertschätzungen, anhand derer die zu wählende vergaberechtliche Verfahrensart abzuleiten ist, nicht beachtete Ausschreibungspflichten sowie unzureichend dokumentierte Vergabeentscheidungen.
- 566 In einigen Fällen erklärten Fraktionen, sie hätten wegen eines nur zum beauftragten Unternehmen bestehenden besonderen Vertrauensverhältnisses

auf die Einholung von Vergleichsangeboten verzichtet. Im Vergabeverfahren fehlte jedoch die gesetzlich vorgeschriebene zu dokumentierende Begründung, warum ein besonderes Vertrauensverhältnis nur zu diesem Unternehmen bestanden haben soll.

- 567 Die Argumentation der Fraktionen lässt außer Acht, dass ein Verzicht auf die Einholung von Vergleichsangeboten nur in den Ausnahmefällen des § 5 Absatz 2 Tariftreue- und Vergabegesetz zulässig ist. Ein erst während der Prüfung vorgetragenes besonderes Vertrauensverhältnis kann die im Vergabeverfahren fehlende Begründung nicht ersetzen und weist zudem keinen der gesetzlich vorgesehenen Ausnahmefälle nach. Die Fraktionen konnten somit nicht belegen, rechtswirksam auf das Einholen von Vergleichsangeboten verzichtet zu haben.
- 568 Eine Fraktion ließ zudem IT-Dienstleistungen auf Grundlage von Rahmenverträgen aus den Jahren 2002 und 2015 erbringen. Dienstleistungen sind regelmäßig nach Ablauf angemessener Zeiträume neu auszuschreiben, um den Wettbewerb zu sichern und wirtschaftliche Entscheidungen bei sparsamem Mitteleinsatz zu ermöglichen. Laufzeiten von 10 oder gar über 20 Jahren entsprechen diesen Grundsätzen nicht. Ebenso sind automatische Verlängerungsoptionen - die eine Fraktion in Verträgen vereinbarte - vergaberechtlich problematisch, wenn dadurch der Leistungszeitraum unbestimmt bleibt und faktisch ein dauerhaftes Vertragsverhältnis begründet werden kann.
- 569 Der Rechnungshof hat die Fraktionen aufgefordert, vergaberechtliche Vorgaben, die den Wettbewerb fördern und wirtschaftliche Entscheidungen sicherstellen sollen, einzuhalten. Die Fraktionen sagten dies zu.

Rechnungshof
der Freien Hansestadt Bremen



Bremen, den 02. März 2026

Dr. Sommer

Löffler

Dr. Otten

Helberg