BREMISCHE BÜRGERSCHAFT **Drucksache 19 / 1576**
Landtag
19. Wahlperiode

Veröffentlicht am 08. März 2018

Jahresbericht 2018

Freie Hansestadt Bremen

- Land -

Rechnungshof
der Freien Hansestadt Bremen

Inhaltsverzeichnis

		Seite
Abkürzungsverzeichnis		3
Vorbemerkungen		5
I	**Haushalt 2016**	
	Haushaltsgesetz und Haushaltsrechnung 2016	9
	Bremen bilanziert	21
	Verbund von Geschäftsbericht und Haushaltsrechnungen	31
	Liquiditätssteuerung für Investitionsmaßnahmen	35
II	**Haushaltssanierung**	39
III	**Personalhaushalt**	53
IV	**Prüfungsergebnisse**	
	Förderliche Tätigkeit vor Einstellung in das Beamtenverhältnis	59
	Zuwendungsdatenbank ZEBRA	65
	Kultur	
	Finanzierung des Übersee-Museums	69
	Wissenschaft, Wirtschaft	
	Einbindung eines Forschungsinstituts in das EcoMaT	75
	Wirtschaft	
	Haushalts- und Wirtschaftsführung eines Forschungsinstituts	81
	Zuwendungsverfahren im Wirtschaftsressort	91
	Vergabeverfahren der Fischereihafen Betriebsgesellschaft mbH	97
	Umwelt	
	Förderung der Bremer Energie-Konsens GmbH	103
	Finanzen	
	Smartphones und Tablets in der bremischen Verwaltung	111
	Aussetzung der Vollziehung von Steuerbescheiden	119

Anhang: Länderübergreifende Zusammenarbeit 125

Dataport: Dienstwagenregelung mit privaten Nutzungsrechten (Niedersächsischer Landesrechnungshof - LRH, 2017) 125

Kennzahlen - Dataport (Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg, 2018) 131

Abkürzungsverzeichnis

AO	Abgabenordnung
BAB	Bremer Aufbau-Bank
BEZ	Bundesergänzungszuweisungen
BKF	Bremer Kapitaldienstfonds
Brem.GBl.	Bremisches Gesetzblatt
Drs.	Drucksache
FBG	Fischereihafen Betriebsgesellschaft mbH
GeNo	Gesundheit Nord gGmbH
HaFA	Haushalts- und Finanzausschüsse - Land und Stadt
HG	Haushaltsgesetz der Freien Hansestadt Bremen
HKR	Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen
LFA	Länderfinanzausgleich
LHO	Landeshaushaltsordnung
LV	Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen
NdAW	Neuordnung der Aufgabenwahrnehmung
RPrG	Gesetz über die Rechnungsprüfung in der Freien Hansestadt Bremen
T€	Tausend Euro
TtVG	Bremisches Tariftreue- und Vergabegesetz
Tz.	Textziffer
UVI	Umbau der Verwaltung und Infrastruktur
VOB/A	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen, Teil A
VOL/A	Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen, Teil A
VV-LHO	Verwaltungsvorschriften zur Haushaltsordnung der Freien Hansestadt Bremen
VZE	Vollzeiteinheiten

Vorbemerkungen

1 Gegenstand des Jahresberichts

1 Der Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen nimmt die externe Finanzkontrolle wahr. Er prüft und überwacht nach Art. 133a Abs. 1 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen (LV) 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 Abs. 1 i. V. m. § 118 Abs. 1 LHO). Das Ergebnis seiner Prüfungen fasst er jährlich in getrennten Berichten für die Bremische Bürgerschaft (Landtag) und die Stadtbürgerschaft zusammen.

2 Der vorliegende Jahresbericht über die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes enthält vor allem Bemerkungen zum Haushaltsjahr 2016. Soweit der Jahresbericht nach § 97 Abs. 5 LHO auch Feststellungen enthält, die andere Haushaltsjahre betreffen, sind sie kenntlich gemacht.

3 Der Rechnungshof stellt, wie in den Vorjahren, nicht nur sein Prüfungsergebnis zu den Haushaltsrechnungen dar, sondern geht auch auf den doppischen Jahresabschluss Bremens zum 31. Dezember 2016 ein. Seine Jahresberichte leitet der Rechnungshof dem Parlament und gleichzeitig dem Senat zu (§ 97 Abs. 1 LHO). Sie dienen dem Landtag und der Stadtbürgerschaft als eine der Grundlagen für den Beschluss über die Entlastung des Senats.

4 Der Umfang des Prüfungsstoffs lässt es nicht zu, sämtliche Tatbestände finanzwirtschaftlicher Betätigung eines Jahres zu prüfen. Der Rechnungshof hat wie bisher nach § 89 Abs. 2 LHO seine Prüfung auf ausgewählte Teile des Verwaltungshandelns konzentriert.

5 Wenn der Rechnungshof nach Prüfungen Mängel und Defizite aufgezeigt hatte, sagten die geprüften Stellen oft Verbesserungen zu. Allerdings ist festzustellen, dass die Verwaltung ihre Zusagen nicht immer erfüllt. Deswegen nimmt der Rechnungshof Nachschauprüfungen vor. Zudem führt der Rechnungsprüfungsausschuss eine Restantenliste, mit der er die Umsetzung seiner Beschlüsse durch die Ressorts verfolgt.

6 Der Rechnungshof hat auch nach § 88 Abs. 2 LHO beraten. Er hat im Berichtszeitraum Arbeitsgruppen der Verwaltung begleitet und auf andere Weise beratend an Vorhaben mitgewirkt.

7 Ein Ziel der Finanzkontrolle ist es, mit ihren Feststellungen und Vorschlägen einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung zu leisten. Einige Empfehlungen des Rechnungshofs können einmalige Einsparungen oder Mehreinnahmen bewirken. Andere Empfehlungen haben längerfristige Auswirkungen: Sie führen zu jährlichen Minderausgaben oder Mehreinnahmen. 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 schließlich
- sich nicht alle Vor- oder Nachteile einer veränderten Aufgabenwahrnehmung monetär bewerten lassen.

9 Es liegt in der Eigenart der Arbeit des Rechnungshofs, dass er in seinen Berichten vor allem beanstandete Sachverhalte darstellt. 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 dem Senat nach § 15 Abs. 1 des Gesetzes über die Rechnungsprüfung in der Freien Hansestadt Bremen (RPrG) die überörtliche Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung. Nach § 15 Abs. 2 RPrG ist diese Prüfung der Präsidentin des Rechnungshofs übertragen. Das Ergebnis der Prüfung wird in einem gesonderten Bericht dargestellt.

11 Der vorliegende Bericht gibt den Beratungsstand vom 14. Februar 2018 wieder.

2 Entlastung des Senats für die Haushaltsjahre 2014 und 2015

12 Die Bremische Bürgerschaft entlastete den Senat nach § 114 Abs. 1 Satz 2 LHO für das Haushaltsjahr 2014 am 15. Juni 2017 (Beschluss der Bremischen Bürgerschaft - Landtag - Nr. 19/740). Bei Redaktionsschluss für diesen Jahresbericht

hatte die Bremische Bürgerschaft über die Entlastung des Senats für das Haushaltsjahr 2015 noch nicht beraten.

3 Rechnung des Rechnungshofs

13 Nach § 101 LHO prüft die Bremische Bürgerschaft die Einnahmen und Ausgaben des Rechnungshofs. Sie hat ihn für seine Rechnungslegung zum Haushaltsjahr 2016 am 24. Januar 2018 entlastet (Beschluss der Bremischen Bürgerschaft - Landtag - Nr. 19/874, Ziffer 4).

I Haushalt 2016

Haushaltsgesetz und Haushaltsrechnung 2016

1 Haushaltsgesetz einschließlich Haushaltsplan

14 Die Bremische Bürgerschaft hat den Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2016 mit dem Haushaltsgesetz (HG) der Freien Hansestadt Bremen vom 21. Juni 2016 beschlossen (Brem.GBl. S. 258). Er ist in Einnahme und Ausgabe auf 6.988.995.270 € festgestellt worden. Im Vorjahr hatte der Haushalt ein Volumen von 10.600.125.500 €. Die niedrigere Veranschlagung für 2016 ist weit überwiegend auf deutlich geringere Kreditermächtigungen als im Vorjahr zurückzuführen.

15 Das für den Personalhaushalt ausgewiesene Stellenvolumen ist auf 7.311 festgesetzt worden. Damit ist es um 48 Stellen höher kalkuliert worden als für das Vorjahr. Der Stellenindex, der die durchschnittliche Entgelt- und Besoldungsgruppe der besetzten Stellen beschreibt, hat 1,18 betragen. Dies entspricht einer durchschnittlichen Wertigkeit zwischen den Entgeltgruppen E 10 und E 11 bzw. den Besoldungsgruppen A 10 und A 11.

16 Für die Sonderhaushalte - u. a. die Universität Bremen - ist das Stellenvolumen auf 2.741 festgesetzt worden. Der Stellenindex hat 1,47 betragen. Dies entspricht einer durchschnittlichen Wertigkeit zwischen den Entgeltgruppen E 13 und E 14 bzw. den Besoldungsgruppen A 13 und A 14.

17 Das HG 2016 sah in § 13 Abs. 1 Nr. 1 vor, dass die Senatorin für Finanzen Kredite bis zur Höhe von 3.146.528.070 € aufnehmen durfte. Für das Haushaltsjahr 2015 hatte die Kreditermächtigung 6.923.301.650 € betragen.

2 Einhaltung der Kreditaufnahmegrenze

18 Die zu erfüllende Konsolidierungsverpflichtung gilt für den Stadtstaat Bremen, d. h. für das Land Bremen und die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven. Danach durfte Bremen für das Haushaltsjahr 2016 einen negativen strukturellen Finanzierungssaldo für den Stadtstaat von höchstens rd. 501 Mio. € ausweisen, um die Vorgaben der Konsolidierungsverpflichtung zu erfüllen.

19 Dieser Bericht hat den Haushalt der Gebietskörperschaft Land zum Gegenstand. Damit die vom Stabilitätsrat veröffentlichten Ist-Daten des Stadtstaats mit den hier verwendeten verglichen werden können, sind nachfolgend auch

die Daten der Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven und die des Stadtstaats insgesamt dargestellt. Die Ergebnisse für den Stadtstaat Bremen können nicht aus der Summe der drei Gebietskörperschaften ermittelt werden, weil dafür die Bereinigungsbeträge zwischen den Gebietskörperschaften berücksichtigt werden müssten.

Kreditaufnahmegrenze nach Haushaltsabschluss 2016, in Mio. €, gerundet				
	Land	**Stadtgemeinde Bremen**	**Stadtgemeinde Bremerhaven**	**Stadtstaat**
Bereinigte Einnahmen	3.747	2.618	610	4.977
Bereinigte Ausgaben	3.786	2.794	690	5.271
Finanzierungssaldo	-39	-175	-80	-294
Strukturelle Bereinigungen	-128	-51	6	-173
Struktureller Finanzierungssaldo	-167	-226	-74	-467
Vorgabe Konsolidierungspfad	-199	-250	-53	-501
Ergebnis Einhaltung/Überschreitung Konsolidierungsverpflichtung	**32**	**24**	**-21**	**34**

20 Die Tabelle zeigt, dass alle vier strukturellen Finanzierungssalden einen negativen Wert aufwiesen, aber nur die Stadtgemeinde Bremerhaven die vorgegebene Grenze überschritt. Insgesamt betrug der strukturelle Finanzierungssaldo des Stadtstaats Bremen im Jahr 2016 rd. -467 Mio. € und lag damit um rd. 34 Mio. € unter der zulässigen Höchstgrenze.

21 Der Höchstbetrag der zulässigen Nettokreditaufnahme ist eine rechnerische Größe, die sich aus der zulässigen Obergrenze des strukturellen Finanzierungssaldos in Höhe von rd. -501 Mio. € unter Berücksichtigung insbesondere der Rücklagen, der Einnahmen aus Konsolidierungshilfe und sonstiger finanzieller Transaktionen ergibt. Die maximal zulässige Nettokreditaufnahme betrug 164 Mio. € für das Jahr 2016. Selbst unter Berücksichtigung der flüchtlingsbezogenen Nettomehrausgaben unterschritt Bremen mit rd. 130 Mio. € den Höchstbetrag der zulässigen Nettokreditaufnahme um rd. 34 Mio. €. Die Bedingungen der Haushaltskonsolidierung waren erfüllt, d. h. der Konsolidierungspfad wurde im Haushaltsjahr 2016 eingehalten.

22 Das Finanzressort hat in die Haushaltsrechnung 2016 zusätzlich zum Finanzierungssaldo nach § 82 LHO den davon abweichenden strukturellen Finanzierungssaldo für den Stadtstaat aufgenommen, anhand dessen geprüft wird, ob

eine Haushaltsnotlage droht. Für das Haushaltsjahr 2016 hat es auch den weiteren strukturellen Finanzierungssaldo nach der Verwaltungsvereinbarung zur Gewährung der Konsolidierungshilfen dargestellt. Die Berechnungen der drei verschiedenen Finanzierungssalden hat das Finanzressort ebenso angegeben.

23 Damit hat das Finanzressort Empfehlungen des Rechnungshofs zum Teil umgesetzt (vgl. Jahresbericht 2017 - Land, Tz. 26). Der Rechnungshof hält es darüber hinaus nach wie vor für unabdingbar, den maßgeblichen strukturellen Finanzierungssaldo nicht nur für den Stadtstaat insgesamt, sondern auch für die drei Gebietskörperschaften einzeln darzustellen. Nur so lässt sich nachweisen, dass die verfassungsrechtlichen Anforderungen erfüllt worden sind.

3 Haushaltsrechnungen

3.1 Nachschau zur Haushaltsrechnung 2015

24 Nach Veröffentlichung des Jahresberichts 2017 - Land - legte das Finanzressort dem Rechnungshof die fehlenden Unterlagen zur Haushaltsrechnung 2015 und zum Vermögensnachweis vor und reichte Aufstellungen, die zuvor Fehler enthalten hatten, korrigiert nach. Die stichprobenhafte Prüfung der Unterlagen durch den Rechnungshof ergab keine Fehler mehr.

3.2 Haushaltsrechnung 2016

25 Der Senat hat der Bremischen Bürgerschaft nach Art. 133 LV die vom Finanzressort aufgestellte Haushaltsrechnung der Freien Hansestadt Bremen für das Haushaltsjahr 2016 durch Mitteilung vom 19. Dezember 2017 (Drs. 19/1454) vorgelegt und erläutert.

26 Wie in der Vergangenheit ist auch die Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2016 in gekürzter Form vorgelegt worden. Sie enthält die Gesamtbeträge der Kapitel und Einzelpläne sowie die zusammengefassten Einzelplansummen. Außerdem weist die Haushaltsrechnung die Abweichungen zwischen dem Haushaltssoll und den Rechnungsergebnissen der Einzelpläne aus. Die Ergebnisse der einzelnen Haushaltsstellen sind in den Gesamtrechnungsnachweisungen enthalten. Besondere Buchungsauffälligkeiten werden erläutert.

27 Die Haushaltsrechnung enthält u. a. einen Haushaltsabschluss in Form eines Ist-Abschlusses nach § 25 Abs. 1 LHO. Darin sind das kassenmäßige Jahresergebnis nach § 82 Nr. 1 LHO und das rechnungsmäßige Jahresergebnis einschließlich der Darstellung der Haushaltsreste nach § 83 LHO berücksichtigt.

Ein weiterer Bestandteil der Haushaltsrechnung ist der Finanzierungssaldo nach § 82 LHO.

28 Mit der Haushaltsrechnung 2016 hat der Senat der Bremischen Bürgerschaft folgende Anlagen vorgelegt:

- Übersichten über erhebliche Solländerungen und erhebliche Abweichungen zwischen Soll- und Ist-Beträgen einschließlich Erläuterungen,
- Angaben über Personalausgaben,
- Übersichten über niedergeschlagene und erlassene Beträge,
- Übersichten über Beteiligungen, Sachanlagen, Forderungen, Rücklagen, Sondervermögen und Eigenbetriebe, Schulden und Bürgschaftsverpflichtungen,
- Flächenangaben über den Grundbesitz (Ausweis mit Bestand vom 3. Quartal 2017),
- Kurzfassungen der Bilanzen und Gewinn- und Verlustrechnungen der Eigenbetriebe, der Sondervermögen des Landes, der Hochschulen und von Immobilien Bremen, Anstalt des öffentlichen Rechts,
- Jahresrechnungen der Sondervermögen Bremer Kapitaldienstfonds (BKF) und Versorgungsrücklage des Landes Bremen,
- Jahresrechnung der Anstalt zur Bildung einer Rücklage zur Versorgungsvorsorge,
- Zusammenfassung der Vermögensnachweise für Land und Stadtgemeinde Bremen,
- Entwicklung der fundierten Schulden der bremischen Körperschaften,
- Übersicht über die Entwicklung der Schulden der Gesellschaften mit mehrheitlicher Beteiligung Bremens,
- Nachweisung der Kapitelsummen der Einnahmen und Ausgaben der Sonderhaushalte der Freien Hansestadt Bremen,
- Hinweis zur maßnahmenbezogenen Liquiditätssteuerung,
- Anpassung des in der Anlage 2 zum Haushaltsgesetz 2016 des Landes Bremen ausgewiesenen Tilgungsplans.

29 Nicht korrekt waren in der Anlage zu den Kurzfassungen der Bilanzen, Gewinn- und Verlustrechnungen sowie Jahresrechnungen folgende Punkte:

- In den Jahresabschlüssen einiger Einrichtungen waren - wie im Vorjahr - auf der Aktiv- und der Passivseite der Bilanz jeweils unterschiedliche Summen dargestellt.
- In einigen Fällen stimmten die Beträge der Aufwendungen und Erträge nicht mit denen der testierten Abschlüsse überein.
- In Kurzfassungen der Bilanzen sowie der Gewinn- und Verlustrechnungen wurden teilweise die gleichen Positionen unterschiedlich bezeichnet. Das galt beispielsweise für die Verwendung der Begriffe Jahresfehlbetrag, Jahresverlust, Verlust.

30 Der Rechnungshof hält es für erforderlich, in der Anlage zur Haushaltsrechnung künftig die für diese Einrichtungen bereits veröffentlichten Bilanzen sowie Gewinn- und Verlustrechnungen unverändert zu übernehmen. Auf diese Weise lassen sich Fehler vermeiden, die bei der Übertragung und Zusammenfassung von Daten entstehen können.

31 Der Stand der Forderungen und Verbindlichkeiten des BKF ist im Vermögensnachweis der Sondervermögen und in der Haushaltsrechnung auf Seite 123 (Anlage 4) enthalten. Nach dem Gesetz über die Errichtung eines Bremer Kapitaldienstfonds vom 23. November 1999 (Brem.GBl. S. 271) wird der BKF als Sondervermögen des Landes geführt. Mit dem BKF werden außerhalb des Haushalts neben Maßnahmen des Landes auch Maßnahmen der Stadtgemeinde finanziert. Hinsichtlich des Schuldendienstes (Zins- und Tilgungszahlungen der Ressorts) wird haushaltssystematisch nach Landes- und Stadtvorhaben unterschieden. Die Zuordnung zur jeweiligen Gebietskörperschaft kann der Aufstellung der Einzelvorhaben des BKF entnommen werden. Sie ist im Wirtschaftsplan 2016/2017 veröffentlicht worden.

32 Der Haushaltsrechnung ist auf Seite 84 (Anlage 3) der Vermögensnachweis zum 31. Dezember 2016 beigefügt. Damit wird nach § 73 LHO ein Nachweis über das Vermögen und die Schulden des Landes erbracht. Dieser Nachweis wurde der Bremischen Bürgerschaft und dem Rechnungshof - wie in § 86 LHO vorgesehen - zusammen mit der Haushaltsrechnung im Dezember 2017 vorgelegt. Der Vermögensnachweis enthält die Bestände an Vermögen und Schulden am Jahresanfang, deren Veränderungen im Laufe des Jahres und die sich daraus ergebenden Bestände am Jahresende. Die Vermögens- und Schuldenpositionen sind näher erläutert (vgl. Haushaltsrechnung, S. 85 ff., Anlage 3).

33 Allerdings fehlten - wie im Vorjahr - zum Zeitpunkt der Rechnungslegung die weitergehenden Unterlagen zu den Vermögensnachweisen. Sie waren weder der Bürgerschaft noch dem Rechnungshof zur Verfügung gestellt worden. Der Rechnungshof benötigt diese Unterlagen, um anhand der darin enthaltenen Einzelaufstellungen und Erläuterungen die Gesamtsummen in den Vermögensnachweisen nachvollziehen zu können.

34 Der Rechnungshof beanstandete im vergangenen Jahr das Fehlen und die verspätete Vorlage prüfungsrelevanter Unterlagen für das Haushaltsjahr 2015 (vgl. Jahresbericht 2017 - Land, Tz. 33 ff.). Obwohl das Finanzressort damals zusagte, künftig vor Ablauf des auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres vollständig und nachprüfbar Rechnung zu legen, hat es die weitergehenden Unterlagen zur Haushaltsrechnung 2016 nicht rechtzeitig vorgelegt. Inzwischen hat es dem Rechnungshof die fehlenden Unterlagen nachgereicht. Eine Prüfung der verspätet vorgelegten Unterlagen war für den Jahresbericht 2018 nicht mehr möglich.

4 Haushaltsreste und Rücklagen

35 Auf der Grundlage des Produktgruppenhaushalts, der die beiden Gebietskörperschaften Land und Stadtgemeinde Bremen umfasst, stellen die Ressorts anhand der Ergebnisse des sog. 13. Abrechnungsmonats die Höhe der zu übertragenden Haushaltsreste getrennt fest. Die Ressorts rechnen auch die Mehr- und Mindereinnahmen auf und gleichen Mindereinnahmen z. B. durch Restestreichungen aus. Das Finanzressort fasst diese Feststellungen zusammen und schlägt den Haushalts- und Finanzausschüssen (HaFA) vor, entweder pro Produktplan Zuführungen an die Rücklagen vorzunehmen oder wegen nicht ausgeglichener Mindereinnahmen Verluste vorzutragen. In der Vorlage für die Sitzung der HaFA am 24. Februar 2017 zur Abrechnung der Produktplanhaushalte 2016 (Vorlage 19/314 L, zugleich 19/342 S) hat das Finanzressort dargestellt, in welcher Höhe Verlustvorträge, Rücklagen und Reste jeweils am Jahresende in den Haushaltsjahren 2015 und 2016 gebildet wurden.

36 Verlustvorträge entstehen, wenn Mindereinnahmen oder Mehrausgaben nicht durch Haushaltsreste oder rücklagefähige Beträge im zugehörigen Produktplan ausgeglichen werden können. Im Folgejahr nicht abgebaute Verlustvorträge werden fortgeschrieben. Mit Abschluss der Haushalte 2016 wurden die bestehenden Verlustvorträge um rd. 0,4 Mio. € auf nunmehr rd. 86,5 Mio. € reduziert. Diese leichte Verbesserung ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass Ressorts Teile ihrer Verlustvorträge ausglichen und in einem Fall eine zu hohe Vorjahresbuchung von Mindereinnahmen aus einem EU-finanzierten

Programm rechnerisch korrigiert wurde. Die Höhe der neu gebildeten Rücklagen und der übertragenen Reste betrug insgesamt rd. 287,3 Mio. €.

37 Reste können übertragen werden, wenn dies gesetzlich im Personal- und sonstigen konsumtiven Haushalt zugelassen ist. Bei Ausgaberesten handelt es sich um nicht in Anspruch genommene Ermächtigungen für konsumtive Ausgaben, die im Folgejahr nicht mehr ausfinanziert sind. Sollen Ausgabereste in Anspruch genommen werden, muss grundsätzlich - ggf. bei einer anderen Haushaltsposition - auf einen gleich hohen Teil des Haushaltsanschlags verzichtet werden. Werden die Reste nicht spätestens im übernächsten Haushaltsjahr in Anspruch genommen, sind sie grundsätzlich zu streichen. Ende 2016 bildeten die einzelnen Ressorts Ausgabereste von insgesamt rd. 108,7 Mio. €.

38 Rücklagen resultieren aus nicht in Anspruch genommenen Ermächtigungen für Ausgaben, die mit einer Kreditermächtigung unterlegt sind. Daher können sie bei Bedarf im Folgejahr grundsätzlich neben den Haushaltsanschlägen genutzt werden. Allerdings ist dann sicherzustellen, dass ein gleich hoher Betrag aus einem Haushaltsanschlag an anderer Stelle nicht ausgegeben wird, um den in der Verwaltungsvereinbarung mit dem Bund vorgesehenen strukturellen Finanzierungssaldo einzuhalten. Rücklagen können auch für den Ausgleich von Mindereinnahmen oder Mehrausgaben herangezogen werden. Anders als Ausgabereste werden Rücklagen außerhalb des Haushalts auf einem Bestandskonto geführt und somit fortgeschrieben. Am Ende des Haushaltsjahres 2016 wurden den bestehenden Rücklagen in den Produktplänen investive Rücklagen von rd. 166,7 Mio. € sowie Sonderrücklagen in Höhe von rd. 1,5 Mio. € zugeführt. Die Allgemeine Budgetrücklage erhöhte sich um rd. 10,4 Mio. € auf rd. 31,1 Mio. €, sodass die Gesamtsumme all dieser Rücklagen einschließlich der Rücklagenentnahmen und -zuführungen zum Ende des 14. Abrechnungsmonats für 2016 rd. 250,1 Mio. € betrug.

5 Übereinstimmung zwischen Haushaltsrechnung und Büchern

39 Nach § 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO hat der Rechnungshof zu berichten, ob die in der Haushaltsrechnung und die in den Büchern aufgeführten Beträge übereinstimmen und die geprüften Einnahmen und Ausgaben ordnungsgemäß belegt sind. Die in der Haushaltsrechnung 2016 und die in den Büchern der Kasse aufgeführten Beträge stimmen - soweit der Rechnungshof sie geprüft hat - überein. Sofern bei Prüfungen in den Ressorts und Dienststellen Einnahmen und Ausgaben nicht ordnungsgemäß belegt waren, hat der Rechnungshof mit der jeweils geprüften Stelle vereinbart, wie diese Mängel zu beheben sind.

6 Kassen- und rechnungsmäßiges Ergebnis

40 Der Abschluss des bremischen Landeshaushalts für das Haushaltsjahr 2016 ist auf Seite 58 der Haushaltsrechnung dargestellt. Er weist als kassenmäßigen Abschluss nach § 82 LHO Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben in Höhe von jeweils 6.054.017.824,96 € aus.

7 Finanzierungssaldo

41 Der Finanzierungssaldo nach § 82 LHO ergibt den Kreditbedarf der Gebietskörperschaften und ist für das Haushaltsjahr 2016 auf Seite 60 der Haushaltsrechnung dargestellt. Er ist abzulesen aus der Gegenüberstellung der Ist-Einnahmen und der Ist-Ausgaben. Die Ist-Einnahmen sind ohne Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt, ohne Entnahmen aus Rücklagen und ohne Einnahmen aus kassenmäßigen Überschüssen dargestellt. Auch bei den Ist-Ausgaben sind Ausgaben zur Schuldentilgung am Kreditmarkt, Zuführungen an Rücklagen und Ausgaben zur Deckung eines kassenmäßigen Fehlbetrags nicht berücksichtigt.

42 In Bremen wird außerdem sowohl bei den Einnahmen als auch bei den Ausgaben die Summe der Erstattungen innerhalb der Haushalte herausgerechnet. Von geringfügigen Beträgen abgesehen, ist dies jedoch für den Saldo im Abschluss neutral. Für das Jahr 2016 weist die Haushaltsrechnung des Landes Bremen beim Finanzierungssaldo eine Unterdeckung von 39.012.023,33 € (ohne anteilige Konsolidierungshilfe des Bundes) aus. Mit dem auf das Land entfallenden Teil der Konsolidierungshilfe von 119.197.590,00 € weist der Finanzierungssaldo ein positives Ergebnis von 80.185.566,67 € aus.

43 Bei der Ermittlung des Finanzierungssaldos nach § 82 LHO hat das Finanzressort Haushaltsstellen mit der Gruppierung 380 und 980 (Erstattungen innerhalb des Haushalts) einbezogen. Auf diesen Haushaltsstellen waren im Laufe des Haushaltsjahres 2016 Beträge gebucht worden. Zum 1. Januar 2016 war bundeseinheitlich ein neuer Gruppierungsplan in Kraft getreten. Danach dürfen Haushaltsstellen mit den Gruppierungsnummern 380 und 980 nicht mehr bebucht werden. Es hätte sich angeboten, diese Haushaltsstellen für Buchungen zu sperren. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass Buchungen auf solchen Haushaltsstellen vorgenommen wurden. Zumindest beim Abschluss der Haushalte hätten diese Buchungen umgehend korrigiert werden müssen.

8 Haushaltsüberschreitungen

44 Nach § 34 Abs. 2 Satz 2 LHO sind Ausgabemittel so zu bewirtschaften, dass sie zur Deckung aller Ausgaben ausreichen, die unter die einzelne Zweckbestimmung fallen. Das gilt auch für Ausgaben, die nach § 4 HG 2016 deckungsfähig sind und zu einem gemeinsamen Deckungskreis gehören. Soweit die Mittel nicht ausreichen, muss rechtzeitig eine Nachbewilligung über- oder außerplanmäßiger Mittel beantragt werden (§§ 37 LHO, 5 HG 2016). Leistet die Verwaltung Ausgaben über die Ausgabeermächtigung für eine Haushaltsstelle oder einen Deckungskreis hinaus, verstößt sie gegen das Budgetrecht des Parlaments. Nach § 97 Abs. 2 Nr. 2 LHO hat der Rechnungshof darüber zu berichten, ob und in welcher Weise vom Haushaltssoll ohne Genehmigung des Parlaments abgewichen worden ist.

45 Für das Haushaltsjahr 2016 hat der Rechnungshof zehn Überschreitungen mit einem Betrag von zusammen 1.564.492,17 € bei Haushaltsstellen ermittelt, die nicht zu einem Deckungskreis gehörten. Ferner hat er 17 Überschreitungen von Deckungskreisen in einer Gesamthöhe von 496.379,76 € festgestellt. Zusammen sind das 27 Überschreitungen in einer Gesamthöhe von 2.060.871,93 €. Im Vorjahr waren es zusammen 16 Überschreitungen in einer Gesamthöhe von 864.755,83 €.

46 Die Ressorts haben die Überschreitungen bei den Jahresabschlussarbeiten ausgeglichen. So sind geringere Beträge den Rücklagen zugeführt und niedrigere Reste übertragen worden. Das Finanzressort hat mit seiner Vorlage für die Sitzungen der HaFA am 26. Januar 2018 über die Haushaltsüberschreitungen berichtet (VL-27/2018). Im Übrigen hat es die anderen Ressorts - wie in den Vorjahren - mehrfach daran erinnert, dass die auf Haushaltsstellen und in Deckungskreisen verfügbaren Mittel nicht überschritten werden dürfen. Trotz dieser Hinweise ist das Budgetrecht des Parlaments erneut verletzt worden.

9 Veranschlagte Minderausgaben und nicht erreichte Einnahmeanschläge

47 Nach § 11 Abs. 2 LHO sind nur diejenigen Ausgaben im Haushaltsplan zu veranschlagen, die im Haushaltsjahr voraussichtlich fällig und damit kassenwirksam werden. Der Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2016 enthält eine veranschlagte Minderausgabe. Ein Betrag von 4.791.000 € sollte auf der Ausgabenseite eingespart werden.

48 Das Finanzressort hat überwacht, ob diese im Haushalt veranschlagte Minderausgabe erwirtschaftet wurde. Im Vollzug des Haushalts ist sie ordnungsgemäß ausgeglichen worden.

49 Das Finanzressort hat auch überwacht, ob für nicht erreichte Einnahmeanschläge an anderer Stelle Einsparungen oder Mehreinnahmen nachgewiesen wurden. Für einige nicht erreichte Einnahmeanschläge haben Ressorts Verlustvorträge gebildet, statt Einsparungen oder Mehreinnahmen an anderer Stelle nachzuweisen. Sofern die Ressorts diese Verlustvorträge in Folgejahren durch Mehreinnahmen oder Minderausgaben kompensieren, gleichen sie auf diese Weise ihr Budget rechnerisch zwischen Einnahmen und Ausgaben aus.

10 Einhaltung der haushaltsgesetzlichen Kreditermächtigungen

50 Nach § 13 HG 2016 durfte die Senatorin für Finanzen Kredite in begrenzter Höhe für verschiedene Zwecke aufnehmen. Der Rechnungshof hat geprüft, ob sie die Ermächtigungsgrenzen eingehalten hat.

51 Kassenkredite durften bis zu 12 % der veranschlagten Haushaltsmittel aufgenommen werden (§ 13 Abs. 4 HG); das sind 838.679.432,40 €. Diesen Rahmen hat das Finanzressort eingehalten.

52 Die übrigen Kreditermächtigungen aus § 13 HG nahm das Ressort entweder nicht in voller Höhe oder gar nicht in Anspruch.

11 Überwachung des Staatsschuldbuchs

53 Nach § 1 Bremisches Schuldbuchgesetz vom 16. Dezember 2008 (Brem.GBl. S. 407) hat die Senatorin für Finanzen für die Freie Hansestadt Bremen und ihre Sondervermögen ein Staatsschuldbuch zu führen. Das Staatsschuldbuch ist ein öffentliches Register, in das nicht in Urkunden verbriefte Forderungen gegen das Land eingetragen werden. Die Gläubigerinnen und Gläubiger erhalten keinen Schuldschein. Der Rechnungshof überwacht das Schuldbuch.

54 Das Staatsschuldbuch dient dazu, Schulden und sonstige Verbindlichkeiten zu begründen, zu dokumentieren und zu verwalten. Im Schuldbuch werden die in Buchschulden umgewandelten Schuldverschreibungen und die durch Barzahlung des Kaufpreises für Schuldverschreibungen begründeten Buchschulden der Freien Hansestadt Bremen dokumentiert. Buchschulden sind u. a. Staatsanleihen, Kassen- und Landesobligationen sowie unverzinsliche Schatzanweisungen. Andere Schulden sind nicht im Staatsschuldbuch aufgeführt. Somit gibt es keine Auskunft über den aktuellen Schuldenstand Bremens.

55 Der Rechnungshof hat die ihm von der Senatorin für Finanzen vorgelegte Aufstellung über Veränderungen der Schuldenstände für das Jahr 2016 geprüft. Am 31. Dezember 2015 hatten die Einträge im Staatsschuldbuch einen Wert von 10,26 Mrd. €. Durch vier Abgänge und drei Zugänge im Jahr 2016, die einen negativen Saldo von 450 Mio. € ergaben, betrugen die Einträge im Staatsschuldbuch 9,81 Mrd. € am 31. Dezember 2016.

12 Bürgschaften, Garantien und Treuhandvermögen

56 Die Senatorin für Finanzen war nach § 18 Abs. 1 HG 2016 ermächtigt, neue Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen bis zu 636 Mio. € zu übernehmen. Der Senator für Umwelt, Bau und Verkehr war nach § 18 Abs. 2 HG 2016 ermächtigt, neue Bürgschaftsverpflichtungen bis zu 5 Mio. € einzugehen.

57 Neue Verpflichtungen wurden insgesamt in Höhe von rd. 123,6 Mio. € begründet. Der Gesamtbestand solcher Verpflichtungen erhöhte sich gegenüber dem Stand vom 31. Dezember 2015 um rd. 111,9 Mio. €. Am 31. Dezember 2016 betrug er 770.183.203,40 €.

58 Über die genannten Bürgschaften hinaus haftet die Freie Hansestadt Bremen nach § 5a des Gesetzes zur Übertragung von Aufgaben staatlicher Förderung auf juristische Personen des privaten Rechts u. a. für Gelddarlehen, die die Bremer Aufbau-Bank GmbH aufgenommen hat. Diese Darlehen verringerten sich gegenüber dem Vorjahr um rd. 32,2 Mio. € auf rd. 773,6 Mio. €. Die Ermächtigungsgrenzen des HG 2016 hielt die Senatorin für Finanzen ein.

Bremen bilanziert

1 Doppischer Jahresabschluss zum 31. Dezember 2016

59 Ende Dezember 2017 legte der Senat der Bremischen Bürgerschaft den Geschäftsbericht über den doppischen Jahresabschluss zum zweiten Mal zusammen in einem Band mit den kameralen Haushaltsrechnungen des Landes und der Stadtgemeinde Bremen vor. Wie in den Vorjahren erstellte das Finanzressort den Geschäftsbericht zum 31. Dezember 2016 nach den Vorschriften des Haushaltsgrundsätzegesetzes und der LHO ergänzend zur kameralen Haushaltsrechnung. Dabei legte es weitestgehend die von Bund und Ländern entwickelten Standards für die staatliche doppelte Buchführung in der Fassung vom 25. November 2015 zugrunde. Weitere Vorschriften - wie Konsolidierungsrichtlinien oder Vorschriften zur Umsetzung der Standards - gibt es noch nicht.

60 Seit dem Jahr 2010 stellt Bremen in einem doppischen Jahresabschluss die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Landes und der Stadtgemeinde Bremen zusammen dar. Wie bisher umfasst der doppische Jahresabschluss die Kernhaushalte des Landes und der Stadtgemeinde Bremen. Das Finanzressort nutzt für beide Kernhaushalte immer noch einen gemeinsamen Buchungskreis. Das steht einer getrennten Bilanzierung des Vermögens von Land und Stadt entgegen. Die Aussagefähigkeit des Jahresabschlusses ist somit weiterhin einschränkt, weil der Geschäftsbericht sich nicht auf eine abgegrenzte Gebietskörperschaft bezieht.

61 Wie in den Vorjahren (vgl. zuletzt Jahresbericht 2017 - Land, Tz. 72 ff.) wandte das Finanzressort die Standards staatlicher Doppik nicht vollständig an. Das beeinträchtigt die Aussagekraft und die Vergleichbarkeit der Daten.

62 Ferner hat die Stadtgemeinde Bremerhaven nach wie vor nicht die Grundlagen dafür geschaffen, dass ein doppischer Jahresabschluss für den Stadtstaat Bremen aufgestellt werden kann. Hierzu ist es erforderlich, dass die Stadtgemeinde Bremerhaven die Anforderungen des kaufmännischen Rechnungswesens erfüllt. Dazu gehört es auch, bei der Anschaffung einer neuen Software für die Finanzbuchhaltung darauf zu achten, dass sie sowohl kameral als auch doppisch genutzt werden kann.

2 Vermögensrechnung

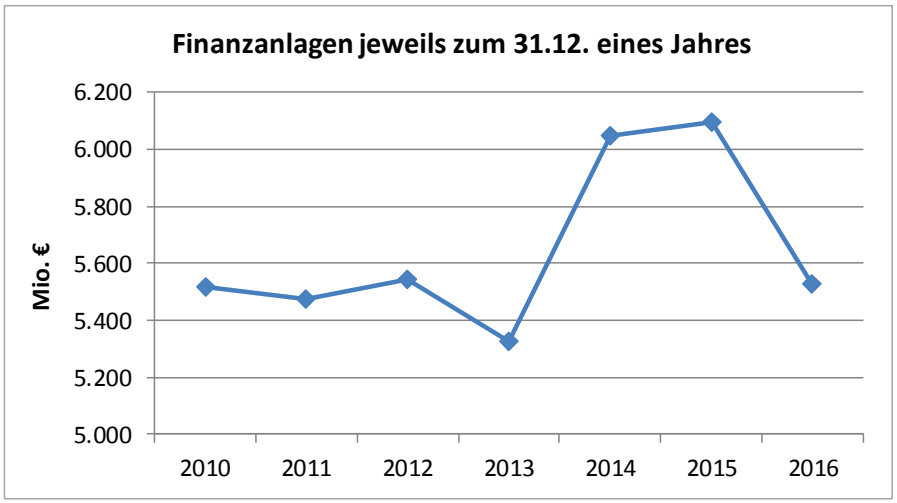
2.1 Bilanzsumme

63 Die Bilanzsumme betrug zum 31. Dezember 2016 rd. 33,19 Mrd. €. Damit erhöhte sie sich gegenüber dem Vorjahr um rd. 565 Mio. €. Das Vermögen nahm um rd. 943 Mio. € ab. Der nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag wuchs um rd. 1,50 Mrd. € auf rd. 21,25 Mrd. €.

2.2 Anlagevermögen

64 Das bremische Anlagevermögen bestand am 31. Dezember 2016 zu rd. 73,7 % aus Finanzanlagen und zu rd. 25,5 % aus immateriellen Vermögensgegenständen. Sachanlagen machten lediglich rd. 0,8 % aus. Die Position Sachanlagen umfasst technische Anlagen und Maschinen sowie andere Anlagen, Betriebs- und Geschäftsausstattung. Das unbewegliche Sachanlagevermögen, insbesondere Grundstücke, grundstücksgleiche Rechte und Bauten einschließlich der Bauten auf fremden Grundstücken, wird nahezu ausschließlich in den Sondervermögen geführt. Der Anteil der Freien Hansestadt Bremen an den Sondervermögen wird in der Position Finanzanlagen ausgewiesen, die den größten Anteil am Anlagevermögen bildet.

65 Die Finanzanlagen umfassen insbesondere Beteiligungen und Sondervermögen, die länger als ein Jahr im Vermögen verbleiben. Wie sie sich seit dem ersten Geschäftsbericht im Jahr 2010 entwickelten, zeigt die nachstehende Grafik.



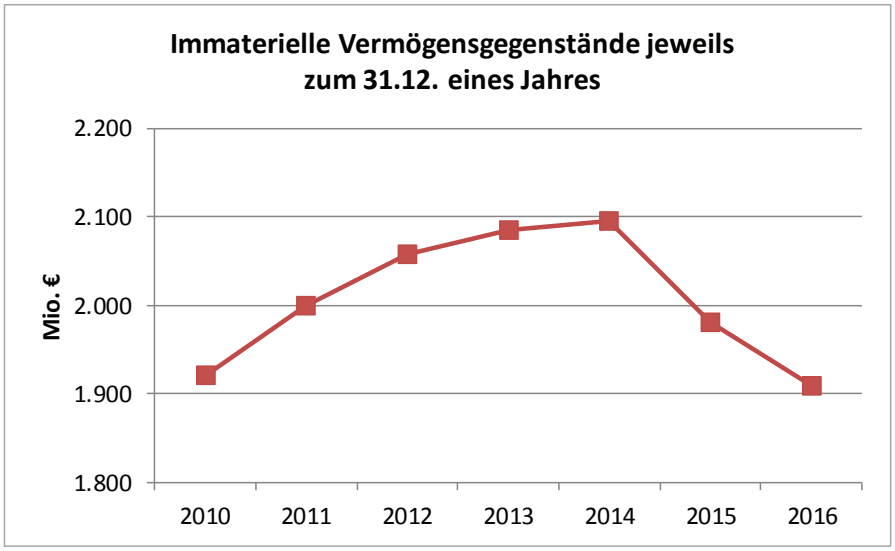
66 Die Finanzanlagen reduzierten sich von rd. 6,09 Mrd. € im Jahr 2015 um rd. 568 Mio. € auf rd. 5,53 Mrd. € im Jahr 2016. Das liegt insbesondere an

der erstmaligen Anwendung der Eigenkapitalspiegelbildmethode. Bei dieser Methode wird eine Finanzanlage mit dem bremischen Anteil am Eigenkapital erfasst. Dabei werden die Finanzanlagen im doppischen Jahresabschluss und in den Haushaltsrechnungen des Landes und der Stadtgemeinde Bremen einheitlich ausgewiesen. Im Jahr 2016 wurden Anteile an verbundenen Unternehmen und Einrichtungen mit rd. 279 Mio. € abgeschrieben. Dieser Summe standen Zuschreibungen von rd. 12 Mio. € gegenüber. Beteiligungen wurden im Berichtsjahr mit rd. 9 Mio. €, Sondervermögen ohne eigenverantwortliche Betriebsleitung mit rd. 317 Mio. € sowie sonstige Ausleihungen mit rd. 0,9 Mio. € abgeschrieben.

67 Wie in den Vorjahren sind folgende Finanzanlagen nicht mit einem Eigenkapitalwert erfasst worden, weil die Einrichtungen außerhalb des Kernhaushalts kameral buchen bzw. die Umstellung auf die Doppik noch nicht abgeschlossen ist:

- Landesuntersuchungsamt für Chemie, Hygiene und Veterinärmedizin,
- Sondervermögen Versorgungsrücklage des Landes Bremen und
- Bremer Kapitaldienstfonds.

68 Der Wert immaterieller Vermögensgegenstände entwickelte sich von 2010 bis 2016 wie folgt.



69 Am 31. Dezember 2016 betrug der Wert der immateriellen Vermögensgegenstände rd. 1,91 Mrd. €. Er war wie im Vorjahr rückläufig, und zwar um rd. 73 Mio. €. Der Rückgang ist darin begründet, dass das Finanzressort seit

2015 geleistete Investitionszuwendungen und -zuschüsse bis zur vollständigen Anbindung der Datenbank ZEBRA an das SAP-System nur noch aktiviert, sofern entsprechende Sonderposten für empfangene Zuwendungen und Zuschüsse passiviert worden sind.

2.3 Inventur des Sachanlagevermögens

70 Der Rechnungshof hat im Jahr 2017 anhand aktueller Bestandslisten aus dem SAP-System geprüft, ob Anlagevermögen ordnungsgemäß erfasst wurde. In der maßgeblichen Verwaltungsvorschrift ist ein Dreijahresrhythmus für die Inventur des Anlagevermögens festgelegt. Sie war zum Stichtag 31. Dezember 2015 durchzuführen.

71 Fünf der sieben geprüften Dienststellen haben bis Ende Dezember 2017, trotz wiederholter Aufforderung durch den Rechnungshof, keine ordnungsgemäße Inventur ihres Sachanlagevermögens durchgeführt. Bei der stichprobenhaften Prüfung des Sachanlagevermögens hat der Rechnungshof insbesondere Folgendes beanstandet:

- Anlagegüter verfügten über keine Inventarisierungskennzeichnung,
- im SAP-System waren Anlagegüter nicht eindeutig bezeichnet,
- im SAP-System waren Standorte der Anlagegüter falsch angegeben,
- Anlagenabgänge - beispielsweise wegen Verschrottung - waren nicht gebucht.

72 Der Rechnungshof hat die Dienststellen aufgefordert, die fehlenden Inventuren kurzfristig nachzuholen. Dazu gehört es, die Anlagegüter mit Inventarisierungsaufklebern zu versehen. Um eine eindeutige Kennzeichnung zu gewährleisten, muss mindestens die Inventarisierungsnummer erfasst werden. Ferner müssen die Anlagegüter im SAP-System eindeutig bezeichnet werden. Nicht mehr vorhandene Anlagegüter sind aus dem SAP-System auszubuchen. Nur wenn die Dienststellen diese Arbeiten zeitnah erledigen, kann das Anlageverzeichnis in SAP aktuell sein. Die Dienststellen haben zugesagt, die Arbeiten baldmöglichst durchzuführen.

2.4 Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände

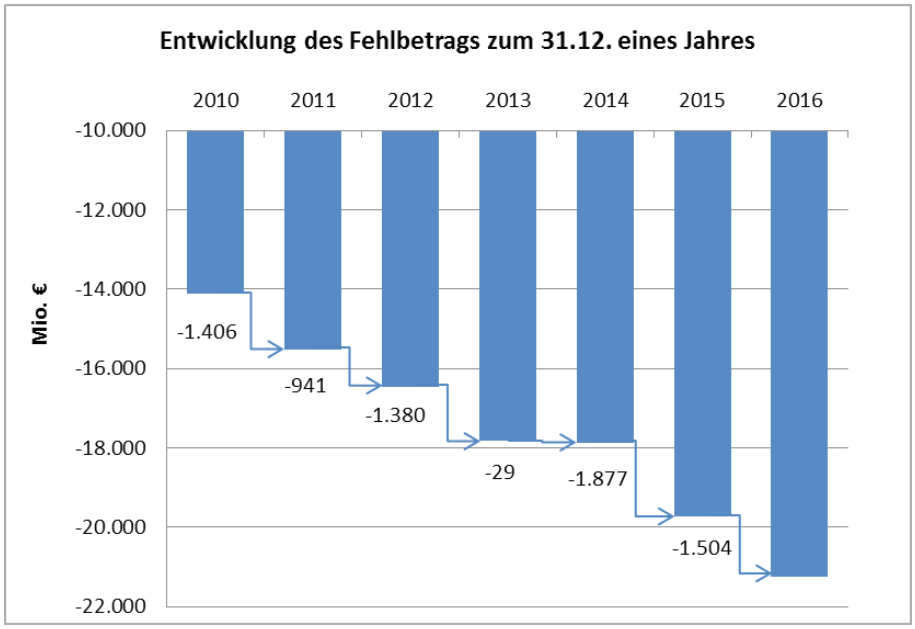
73 Die Position „Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände“ reduzierte sich im Jahr 2016 gegenüber dem Vorjahr um rd. 484 Mio. € auf rd. 1,88 Mrd. €.

Die sonstigen Vermögensgegenstände machten mit rd. 850 Mio. € den größten Teil aus, wobei rd. 81,1 % (rd. 689 Mio. €) davon die für den Ausgleich der kameralen Haushalte erforderlichen Jahresabschlussbuchungen betrafen.

74 Die Forderungen aus Lieferungen und Leistungen stiegen im Geschäftsjahr 2016 um rd. 22 Mio. € auf rd. 170 Mio. €.

2.5 Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag

75 Die Summe der Schulden überstieg zum Bilanzstichtag das Vermögen. Die folgende Abbildung zeigt die Entwicklung des nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrags seit Beginn der Bilanzierung.

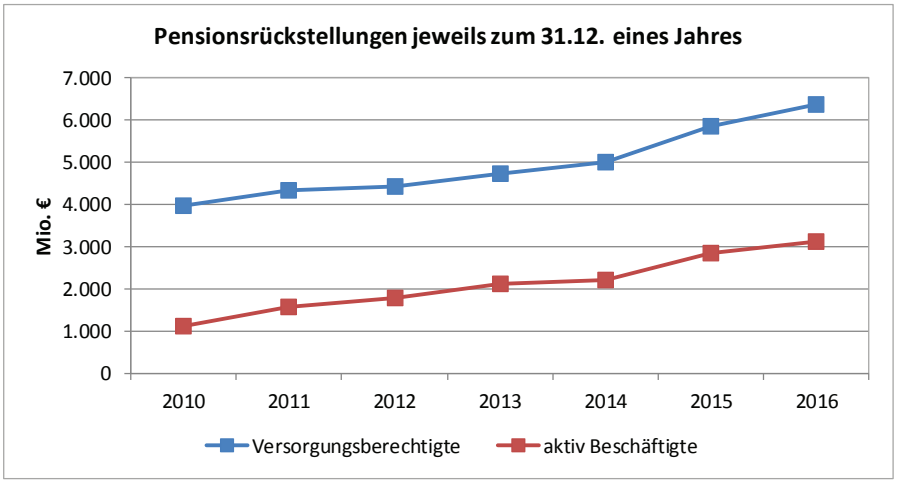


76 Der nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag wuchs von rd. 14,11 Mrd. € im Jahr 2010 auf rd. 21,25 Mrd. € im Jahr 2016. Um diesen Betrag übersteigen die Schulden Bremens das gesamte Vermögen von Land und Stadt. Die Schulden erhöhten sich damit seit Beginn der Bilanzierung im Durchschnitt um rd. 1,19 Mrd. € pro Jahr. Folglich wuchsen die Schulden trotz einer geringeren Steigerung als im Vorjahr mit einer Zunahme von rd. 1,50 Mrd. € im Jahr 2016 überdurchschnittlich.

2.6 Rückstellungen für Pensionen

77 Mit rd. 9,51 Mrd. € bildeten die Rückstellungen für Pensionen (ohne Beihilfen und Unterstützungen) auch im Jahr 2016 einen Großteil der gesamten Rückstellungen. Der Anstieg dieser Position zum Vorjahr betrug rd. 808 Mio. € und fiel somit um rd. 683 Mio. € geringer aus als der Anstieg von 2014 auf 2015. Das ist darin begründet, dass 2016 der vom Bundesministerium der Finanzen veröffentlichte Diskontierungssatz leicht gestiegen war, und zwar um 0,17 Prozentpunkte auf 2,82 %.

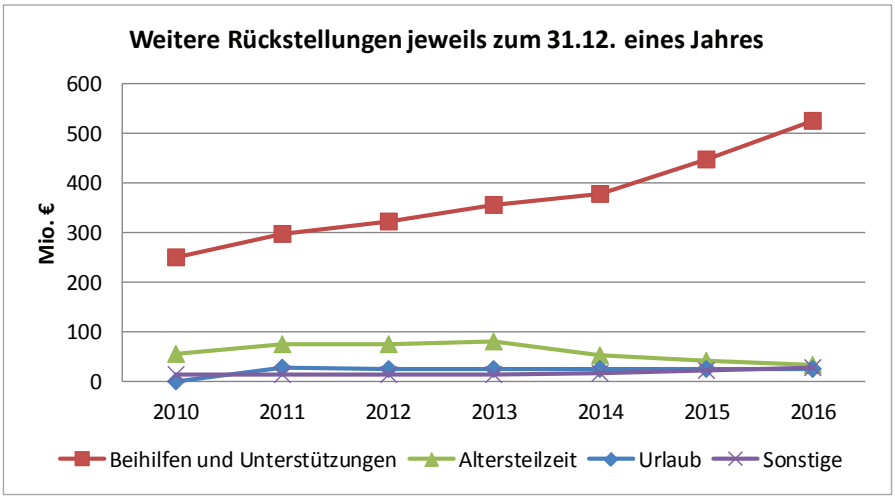
78 Die Pensionsrückstellungen für Versorgungsberechtigte und aktiv Beschäftigte entwickelten sich seit dem Jahr 2010 wie in der folgenden Grafik dargestellt.



79 Von den Pensionsrückstellungen entfielen zum 31. Dezember 2016 rd. 6,39 Mrd. € auf Versorgungsberechtigte und rd. 3,13 Mrd. € auf aktiv Beschäftigte. Wie in den Vorjahren wich Bremen bei der Erfassung dieser Bilanzposition von den Standards staatlicher Doppik ab. Zudem wurde für die Versorgung von Beamtinnen und Beamten eine jährliche Steigerungsrate von 1,5 % zugrunde gelegt. Tatsächlich betrugen die jährlichen Steigerungsraten aber allein für die Jahre 2016 und 2017 mehr als 2 %.

2.7 Weitere Rückstellungen

80 Wie sich die weiteren Rückstellungen in den letzten fünf Jahren entwickelten, zeigt die folgende Grafik.



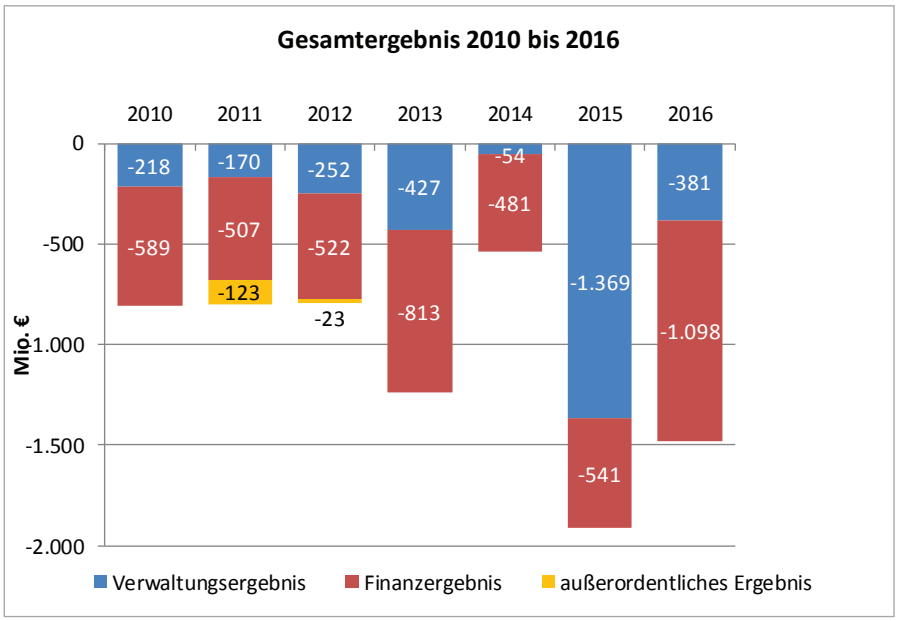
81 Während die Rückstellung für Beihilfen und Unterstützungen im Jahr 2016 mit rd. 80 Mio. € gegenüber dem Vorjahr weiter stieg, war die Rückstellung für Altersteilzeit in Höhe von rd. 33 Mio. € mit rd. 8 Mio. € rückläufig. Die übrigen Rückstellungen, z. B. für Urlaub, blieben nahezu konstant. Erstmalig bildete das Finanzressort Rückstellungen für Jubiläen von rd. 4 Mio. €.

82 Für Überstunden und Gleitzeitguthaben bildete das Finanzressort nach wie vor keine Rückstellungen, obwohl zumindest für angeordnete Mehrarbeitsstunden die notwendigen Informationen vorliegen. Das Finanzressort hat mitgeteilt, ein Rückstellungsbetrag für Gleitzeitguthaben werde erstmals zum Stichtag 31. Dezember 2017 ermittelt. Erfasst würden Gleitzeitguthaben, die über 20 Stunden hinausgehen.

3 Erfolgsrechnung

3.1 Gesamtergebnis

83 Das Gesamtergebnis setzt sich im Wesentlichen aus dem Verwaltungsergebnis und dem Finanzergebnis zusammen. Es verbesserte sich im Jahr 2016 im Vergleich zum Vorjahr um rd. 431 Mio. €, war aber weiterhin negativ und betrug rd. -1,48 Mrd. €.

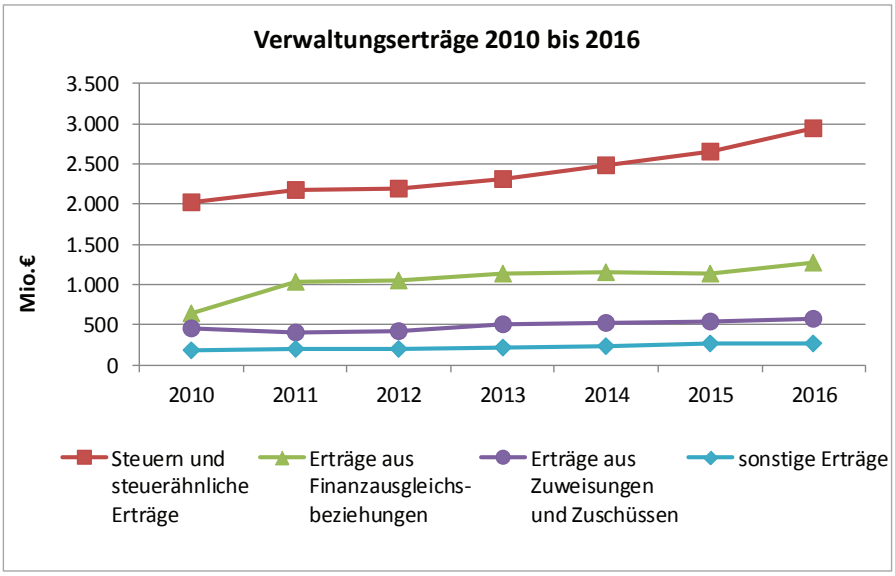


84 Das Verwaltungsergebnis für 2016 belief sich auf rd. -381 Mio. €. Wie im Vorjahr veränderte sich der Personalaufwand am stärksten. Er nahm um rd. 630 Mio. € ab, was im Wesentlichen auf den leicht gestiegenen Diskontierungssatz zurückzuführen ist. Das Finanzergebnis verschlechterte sich gegenüber dem Vorjahr um rd. 557 Mio. € auf rd. -1,10 Mrd. €. Ursächlich für die Verschlechterung waren insbesondere Abschreibungen auf Finanzanlagen (s. Tz. 66).

3.2 Verwaltungsergebnis

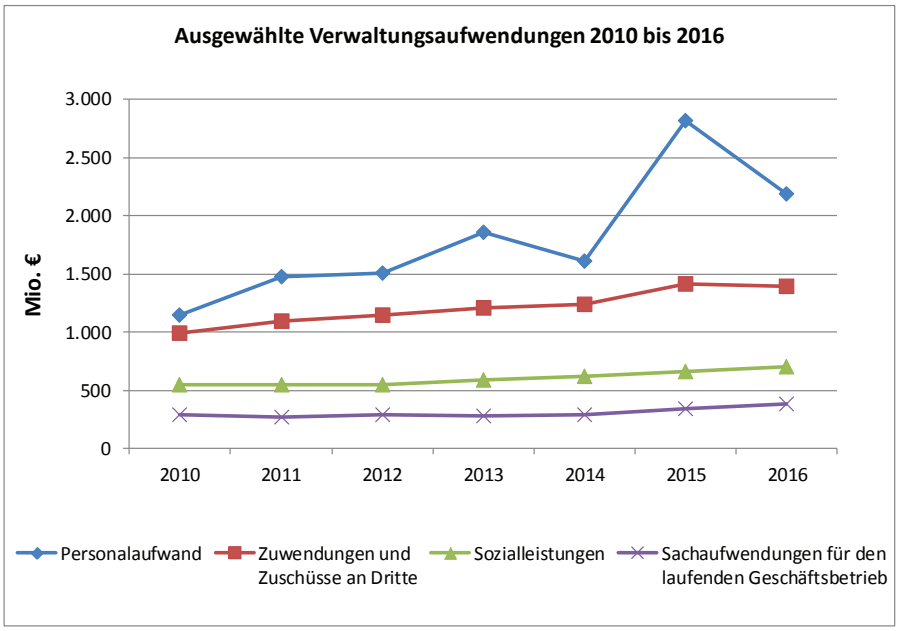
85 Das Verwaltungsergebnis ist die Differenz aus Verwaltungserträgen und Verwaltungsaufwendungen. Die Verwaltungserträge erhöhten sich im Jahr 2016 gegenüber dem Vorjahr um rd. 473 Mio. € (rd. 10,3 %) auf rd. 5,06 Mrd. €. Die Verwaltungsaufwendungen reduzierten sich um rd. 514 Mio. € (rd. 8,6 %) auf rd. 5,44 Mrd. €.

86 Wie sich die Verwaltungserträge entwickelten, zeigt nachstehende Grafik.



87 Neben dem Anstieg der Steuern und steuerähnlichen Erträge mit rd. 285 Mio. € (rd. 10,7 %) trug die Erhöhung der Erträge aus Finanzausgleichsbeziehungen um rd. 149 Mio. € (rd. 13,2 %) maßgeblich zur Ergebnisverbesserung bei. Die Erträge aus Zuweisungen und Zuschüssen nahmen ebenfalls zu, und zwar um rd. 39 Mio. € (rd. 7,1 %). Die sonstigen Erträge, wie Erträge aus Verwaltungstätigkeit und Umsatzerlöse, blieben nahezu konstant.

88 Die Entwicklung ausgewählter Verwaltungsaufwendungen ist der nachstehenden Grafik zu entnehmen.

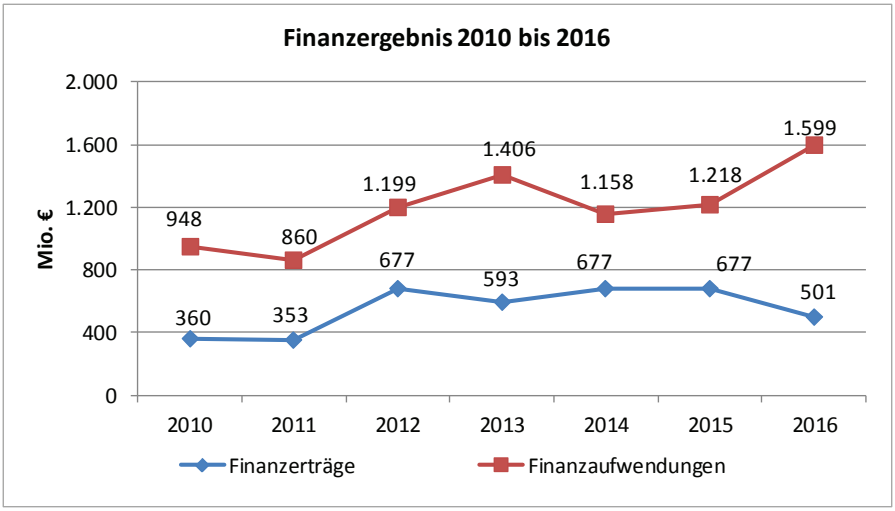


89 Der Personalaufwand nahm im Jahr 2016 gegenüber dem Vorjahr um rd. 630 Mio. € (rd. 22,4 %) ab. Ursache dafür ist eine gegenüber dem Vorjahr um rd. 672 Mio. € reduzierte Zuführung zur Rückstellung für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen aufgrund des leicht gestiegenen Diskontierungssatzes (s. Tz. 77 ff.). Auch die Zuwendungen und Zuschüsse an Dritte nahmen ab, allerdings nur geringfügig. Die Sozialleistungen sowie die Sachaufwendungen für den laufenden Geschäftsbetrieb stiegen weiter an.

90 Die Verringerung des Personalaufwands trug dazu bei, dass die Verwaltungsaufwendungen insgesamt um rd. 514 Mio. € (rd. 8,6 %) zurückgingen. Trotz einer im Jahr 2016 um rd. 473 Mio. € verbesserten Ertragssituation war das Verwaltungsergebnis nicht ausgeglichen.

3.3 Finanzergebnis

91 Das Finanzergebnis setzt sich aus den Zinserträgen und -aufwendungen, den Erträgen aus Beteiligungen und dem Saldo der übrigen Finanzanlagen zusammen. Wie sich die Finanzerträge und die Finanzaufwendungen in den Jahren von 2010 bis 2016 entwickelten, zeigt folgende Grafik.



92 Die Finanzerträge des Landes und der Stadtgemeinde Bremen sanken im Jahr 2016 gegenüber dem Vorjahr um rd. 176 Mio. € auf rd. 501 Mio. €. Die Finanzaufwendungen stiegen im selben Zeitraum von rd. 1,22 Mrd. € auf rd. 1,60 Mrd. €. Bei dieser Erhöhung um rd. 31,3 % handelte es sich zum größten Teil um gestiegene Zahlungen für Kreditsicherungsgeschäfte.

Verbund von Geschäftsbericht und Haushaltsrechnungen

1 Veröffentlichung in einem Band

93 Mit der erneuten Veröffentlichung des doppischen Geschäftsberichts und der kameralen Haushaltsrechnungen des Landes und der Stadtgemeinde Bremen in einem Band verfolgt Bremen weiterhin das Ziel, die Transparenz der Haushaltslage zu verbessern.

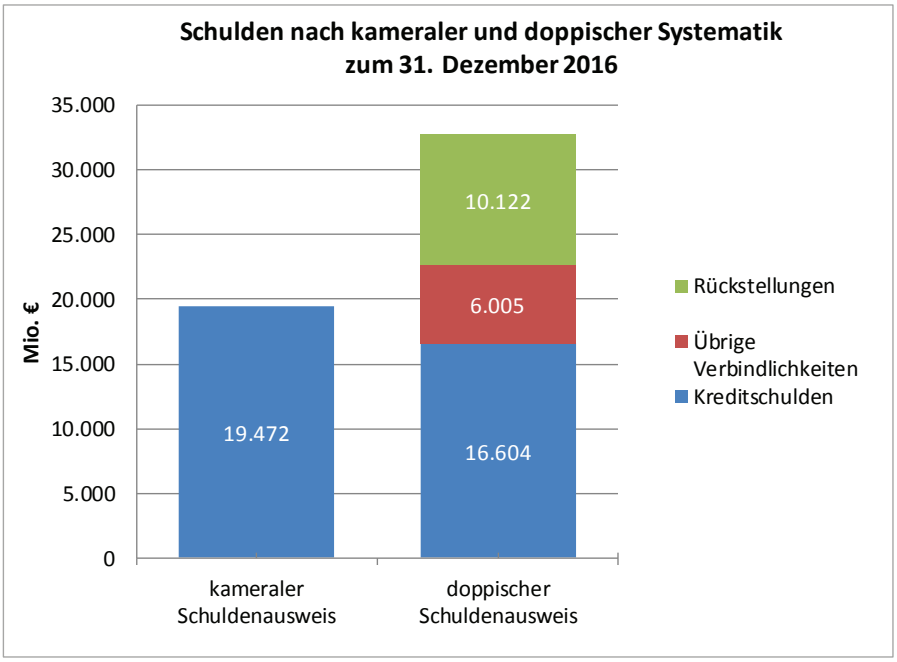
94 Einige im Geschäftsbericht genannte Daten weichen wie im vergangenen Jahr von Zahlen in den Haushaltsrechnungen ab, obwohl sie dieselbe Bezeichnung tragen (z. B. Schulden). Gerade die Darstellung in einem Band macht es notwendig, zum einen systembedingte Abweichungen zu erläutern und zum anderen fehlerhafte Abweichungen zu korrigieren.

95 Die Bewertung der Beteiligungen stellte das Finanzressort im Geschäftsbericht für das Geschäftsjahr 2016 auf die Eigenkapitalspiegelbildmethode (s. Tz. 66) mit dem Ziel um, die Abweichungen zwischen Haushaltsrechnungen und Geschäftsbericht hinsichtlich der Beteiligungen zu beseitigen. Ferner vereinheitlichte es die Berichtszeiträume, sodass in der kaufmännischen und in der haushaltsrechtlichen Rechnungslegung nur noch über das aktuelle Jahr berichtet wird. Nunmehr stimmen die Zahlen für die Beteiligungen überein.

2 Schuldenausweis

96 Die im doppischen Abschluss ausgewiesenen Schulden umfassen nicht nur Kreditschulden, sondern auch Rückstellungen und übrige Verbindlichkeiten. Sie stellen somit im Gegensatz zur kameralen Rechnungslegung einen vollständigen Schuldenausweis dar.

97 Die nachfolgende Grafik zeigt die Schulden zum 31. Dezember 2016 nach kameraler und nach doppischer Systematik.



98 In den kameralen Haushalten für das Land und die Stadtgemeinde Bremen werden die Kreditschulden mit 19,47 Mrd. € ausgewiesen. Doppisch betrachtet beliefen sich die Schulden Ende 2016 auf rd. 32,73 Mrd. €. Diese Position enthält die Kreditschulden in Höhe von rd. 16,6 Mrd. €, übrige Verbindlichkeiten von rd. 6,01 Mrd. € und Rückstellungen von rd. 10,12 Mrd. €.

99 Die Differenz von rd. 2,87 Mrd. € zwischen den Kreditschulden im kameralen und doppischen Schuldenausweis ist insbesondere damit zu erklären, dass der kamerale Schuldenausweis die Schulden der Sondervermögen enthält und Kassenkredite nicht umfasst. Kassenkredite sind kurzfristig aufgenommene und unterjährig zu tilgende Kredite. Da sich die Definitionen von Kreditschulden kameral und kaufmännisch systembedingt unterscheiden, hat der Rechnungshof empfohlen, in der Rechnungslegung eine Erläuterung mit Überleitungsrechnung aufzunehmen.

3 Bürgschaften

3.1 Information der Bürgerschaft

100 Über die übernommenen Bürgschaften berichtet das Finanzressort dem Landtag und der Stadtbürgerschaft jährlich. Der Rechnungshof hatte im vergangenen Jahr darauf hingewiesen, dass die in dem Geschäftsbericht und in den Haushaltsrechnungen ausgewiesenen Beträge nicht übereinstimmen (vgl. Jahresbericht 2017 - Land, Tz. 120 f.).

101 Die Differenzen bei den Bürgschaftsbeträgen hat der Rechnungshof zum Anlass für eine Prüfung genommen. Dabei hat er festgestellt, dass insbesondere die Haftungsgarantien für Kunstleihgaben bisher nur in den Haushaltsrechnungen erfasst waren.

102 Der Rechnungshof hat das Finanzressort gebeten, über das Bürgschaftsrisiko Bremens im Geschäftsbericht sowie in den Haushaltsrechnungen umfassend und übereinstimmend zu berichten. Im nunmehr vorgelegten Band ist dies bereits umgesetzt.

3.2 Mitteilungen an den Rechnungshof

103 Die Bremer Aufbau-Bank (BAB) meldet dem Finanzressort und dem Rechnungshof jährlich Daten zum Treuhandvermögen Bürgschaften. Die dem Rechnungshof übermittelten Daten weichen von denen ab, die das Finanzressort erhält. Das liegt daran, dass im Jahresabschluss des Treuhandvermögens, den die BAB dem Finanzressort vorzulegen hat, die Daten zum 31. Dezember eines Jahres ausgewiesen werden. Bei den dem Rechnungshof gemeldeten Daten handelt es sich hingegen um die Restvaluten, also die offenen Summen der Bürgschaften, per 1. Januar des Folgejahres. Hierin enthalten sind die Obligoveränderungen (Veränderungen der Haftungssummen) für das Vorjahr, die nach Kreditstandsabfragen der BAB bei Gläubigerbanken erst am Anfang des Folgejahres mitgeteilt werden.

104 Der Rechnungshof hat das Finanzressort gebeten, den Bürgschaftsunterlagen künftig eine Überleitungsrechnung beizufügen, damit die Zahlen vergleichbar sind. Das Finanzressort hat zugesagt, dem nachzukommen.

3.3 Bürgschaftsrücklage

105 Antragsentgelte und Provisionen aus Bürgschaftsübernahmen werden bisher auf den außerhaushaltsmäßigen Konten „Bürgschaftsrücklage Land“ und „Bürgschaftsrücklage Stadt“ gebucht. Aus diesen Einnahmen sollen eintretende Bürgschaftsrisiken abgedeckt werden. Im Falle einer Haftungsübernahme ist nicht die BAB, sondern Bremen verpflichtet, die dafür erforderlichen Mittel bereitzustellen.

106 Der Rechnungshof hat empfohlen, die außerhaushaltsmäßigen Konten aufzulösen und die Einnahmen aus der laufenden Bürgschaftsverwaltung im jeweiligen Haushalt zu verbuchen. Mit der Übernahme in die Kernhaushalte wird gewährleistet, dass die tatsächlichen Inanspruchnahmen aus Bürgschaftsverpflichtungen transparent abgebildet werden. Das Finanzressort hat zugesagt, der Empfehlung zu folgen.

Liquiditätssteuerung für Investitionsmaßnahmen

1 Verfahren zur Sicherung von Investitionsmitteln

107 Mit dem im Jahr 2013 erstmals angewandten Verfahren zur Liquiditätssteuerung für Investitionsmaßnahmen kann das Finanzressort Investitionsmittel des Kernhaushalts, die zum Jahresende nicht ausgeschöpft wurden, den Sondervermögen für Investitionsvorhaben im Folgejahr zur Verfügung stellen. Da es sich dabei um einen Vorgriff auf die Zuweisungen für die Sondervermögen handelt, führt das Verfahren im Folgejahr zu entsprechend verringerten Zuweisungen der Ressorts an die betreffenden Sondervermögen.

108 In das Verfahren werden nur Investitionsvorhaben aufgenommen, für die am Ende eines Jahres zur Verfügung stehende Mittel von mehr als 100 T€ nicht mehr abfließen. Das Finanzressort weist den aus dem Kernhaushalt finanzierten Maßnahmen, für die die investiven Mittel verringert wurden, jeweils den gleichen Betrag im Folgejahr wieder zu; die Sondervermögen erhalten reduzierte Zuweisungen. Die Liquiditätssteuerung soll dazu beitragen, das geplante Ausgabevolumen nicht zu überschreiten und damit den Konsolidierungspfad einzuhalten, ohne auf notwendige Investitionen verzichten zu müssen.

109 Das Finanzressort führte das Verfahren in Anlehnung an § 15 Abs. 2 LHO und die maßgeblichen Haushaltsgesetze von Land und Stadt ein. Diese gesetzlichen Bestimmungen lassen die Übertragung von sog. Selbstbewirtschaftungsmitteln an Sondervermögen unter gewissen Bedingungen zu. Auf diese Weise ist mit der Veranschlagung von Ausgaben zur Selbstbewirtschaftung eine Ausnahme vom Haushaltsgrundsatz der zeitlichen Bindung zulässig, wenn hierdurch eine sparsame Bewirtschaftung gefördert wird.

110 Der Rechnungshof hatte bereits im Jahr 2013 Bedenken gegen die generelle Ausnahme vom Haushaltsgrundsatz der zeitlichen Bindung geäußert. Er hatte darauf hingewiesen, dass es sich bei dem Verfahren nur um einen Modellversuch handeln könne, der ergebnisoffen zu evaluieren sei. Bei der Evaluation sei die Frage zu beantworten, ob mit dem Instrument bei den einzelnen Maßnahmen eine sparsame Bewirtschaftung habe gefördert werden können. Vorgeschlagen hatte der Rechnungshof, während des Modellversuchs der jeweiligen Haushaltsrechnung eine maßnahmenbezogene Zusammenstellung der Liquiditätsverlagerungen als gesonderte Anlage beizufügen.

111 Das Finanzressort nahm schon in die Anlagen zu den Haushaltsrechnungen des Landes und der Stadtgemeinde Bremen für das Jahr 2013 jeweils eine gesonderte maßnahmenbezogene Zusammenstellung auf. Bis zum Jahr 2015

wurde mit dem Instrument der Liquiditätssteuerung ein Mittelvolumen von insgesamt rd. 78,3 Mio. € bewegt.

2 Evaluation des Verfahrens fehlt

112 Den HaFA sagte das Finanzressort eine Evaluation des Verfahrens zu. Der ihnen im Februar 2014 vorgelegte Bericht enthielt eine Verfahrensbeschreibung mit Auflistung der Maßnahmen, die von der Liquiditätssteuerung betroffen waren. Zudem stellte das Finanzressort dar, das Verfahren sei erfolgreich, weil es transparent, solidarisch, ausgabenneutral, flexibel und zeitnah sei. Es stehe mit den haushaltsrechtlichen Vorschriften in Einklang.

113 Nicht beantwortet hat das Finanzressort hingegen die Frage, ob die nach § 15 Abs. 2 LHO vorausgesetzte Erwartung, eine sparsame Mittelbewirtschaftung zu fördern (s. Tz. 109), erfüllt worden ist. Das Finanzressort hat dies weder geprüft noch bei den Ressorts nachgefragt. Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass es dem Finanzressort sowie den betroffenen Ressorts und Dienststellen obliegt zu ermitteln, ob und inwieweit bei den ausgewählten Maßnahmen Mittel gespart werden konnten.

114 Das Finanzressort hat dargestellt, bei Investitionsmaßnahmen gelte der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit von vornherein. § 15 Abs. 2 LHO spreche nur von „Förderung der Sparsamkeit“. Die Vorschrift fordert nach Auffassung des Finanzressorts nicht eine noch effizientere oder sparsamere Mittelverwendung, als ohnehin vorgegeben sei.

115 Dem ist entgegenzuhalten, dass eine Ausnahme vom Haushaltsgrundsatz der zeitlichen Bindung nur akzeptiert werden kann, wenn hierdurch eine sparsame Mittelverwendung gefördert wird. Ob diese Bedingung erfüllt worden ist, kann nur mithilfe einer Evaluation nachgewiesen werden. Auch für Selbstbewirtschaftungsmittel, die von der zeitlichen Bindung befreit sind, ist die Förderung der sparsamen Bewirtschaftung anhand von Erfolgskontrollen zu prüfen. Träfe die Auffassung des Finanzressorts zu, würde die gesetzliche Regelung stets ins Leere laufen, weil ohnehin so sparsam wie möglich zu wirtschaften ist.

116 Das Finanzressort hatte das Verfahren mit dem Ziel eingeführt, den Konsolidierungspfad einzuhalten, ohne auf notwendige Investitionen verzichten zu müssen (s. Tz. 108). In seinem Bericht vom Februar 2014 an die HaFA beurteilte das Finanzressort das Verfahren pauschal positiv. Ob und ggf. inwieweit die Liquiditätssteuerung ursächlich dazu beigetragen hat, dieses Ziel zu erreichen, hatte das Finanzressort zu dem Zeitpunkt nicht untersucht und folglich

in seinem Bericht nicht dargestellt. Auch später prüfte das Finanzressort die Zielerreichung nicht.

117 Der Rechnungshof hat das Finanzressort darauf hingewiesen, dass eine ergebnisoffene Evaluation des Verfahrens aussteht.

118 Das Finanzressort steht auf dem Standpunkt, der den HaFA im Februar 2014 vorgelegte Bericht enthalte die Evaluation. Im Übrigen wolle es das Instrument bis zum Jahr 2020 auch nicht erneut verwenden. Sollte es allerdings doch dazu kommen, werde das Finanzressort verstärkt überprüfen, ob die Mittel im Einzelfall sparsam eingesetzt und die mit der Liquiditätssteuerung angestrebten Ziele erreicht wurden.

119 Der pauschalen Bewertung der Liquiditätssteuerung (s. Tz. 113 u. 116) liegt - entgegen den Ausführungen des Finanzressorts - keine Evaluation zugrunde. Vor einer weiteren Nutzung des Verfahrens sieht der Rechnungshof erhöhten Begründungsbedarf für dessen Einsatz. Er erwartet, dass das Finanzressort anhand konkreter Berechnungen nachvollziehbar und überzeugend darlegt, weshalb es das Verfahren als geeignet für die Zielerreichung betrachtet.

3 Steuerung der Liquidität seit 2016

120 Im Jahr 2016 wurde das beschriebene Verfahren der Liquiditätssteuerung für Investitionsmaßnahmen nicht genutzt. Der Senat beschloss zwar gegen Ende des Jahres als Liquiditätssteuerung bezeichnete Maßnahmen, um die vorgeschriebene Neuverschuldungsgrenze einzuhalten. Damit verbunden war aber ein anderes Vorgehen:

- Verschieben von Investitionen in spätere Jahre
- Zuweisen von Mitteln an Sondervermögen in geringerem Umfang
- Rückführen von an Sondervermögen zugewiesene Mittel in den Kernhaushalt

121 So wurden durch das Verschieben von Investitionsvorhaben der Ressorts in Folgejahre Einsparungen im Kernhaushalt von rd. 68 Mio. € erzielt. Zudem wurden dem Zentralen Finanzcontrolling (Jahresbericht 2016 der bremischen Haushalte) zufolge den Sondervermögen rd. 80 Mio. € entnommen.

122 Die Verlagerung von für die Sondervermögen vorgesehenen Mitteln in den Kernhaushalt soll auch in den nächsten Jahren fortgesetzt werden. In den Jahren 2018 und 2019 ist beabsichtigt, jeweils einen Betrag von 50 Mio. € zum

Ausgleich des Haushalts heranzuziehen und diese Mittel ab dem Jahr 2020 wieder an die Sondervermögen zurückzugeben.

123 Der Senat hat im Sommer 2017 beschlossen, diese Beträge als Einnahmen in den Haushalten einzuplanen. Bevor die für die Sondervermögen vorgesehenen Mittel als Einnahmen des Kernhaushalts ausgewiesen werden können, müssen sie zunächst als Ausgaben des Kernhaushalts den Sondervermögen zugeflossen sein. Würden den Sondervermögen Mittel ohne konkreten Ausgabebedarf zugewiesen werden, läge darin ein haushaltsrechtlicher Verstoß. Nach § 34 Abs. 2 LHO dürfen Ausgaben nur soweit und nicht eher geleistet werden, als sie zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung erforderlich sind. Der Rechnungshof hat das Finanzressort auf dieses Problem aufmerksam gemacht.

124 Das Finanzressort hat dargestellt, mit der vorgesehenen Zwischenfinanzierung werde das Bruttoprinzip eingehalten. Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass er keinen Verstoß gegen das Bruttoprinzip festgestellt hat. Das Problem liegt vielmehr darin, dass aus dem Kernhaushalt Mittel an die Sondervermögen abfließen würden, die dort nicht benötigt werden. Zulässig wäre dagegen eine Reduzierung der Ausgabeanschläge bei Haushaltsaufstellung. Es besteht auch die Möglichkeit, bei Haushaltsabrechnung entsprechende Minderausgaben auszuweisen.

II Haushaltssanierung

1 Vorgaben

125 Nach der mit dem Bund geschlossenen Verwaltungsvereinbarung zum Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen und nach der Vereinbarung zum Sanierungsprogramm erhält Bremen Konsolidierungshilfen von jährlich 300 Mio. €, zuletzt für das Jahr 2019. Voraussetzung ist, dass es seinen strukturellen Finanzierungssaldo - wie in der Verwaltungsvereinbarung vorgesehen - abbaut und dem Stabilitätsrat jährlich über die Einhaltung des Konsolidierungspfads berichtet.

126 Der Stabilitätsrat hat auf seiner Sitzung im Dezember 2017 festgestellt, dass die von Bremen im Sanierungszeitraum bis 2016 ergriffenen Konsolidierungsmaßnahmen überwiegend dauerhaft wirkender, struktureller Natur und konsequent umgesetzt worden seien. In der Zukunft seien aber weitere erhebliche Sanierungsanstrengungen unerlässlich, um den Konsolidierungspfad einhalten zu können. Bremen und der Stabilitätsrat schlossen eine Vereinbarung über die Verlängerung des Sanierungsprogramms bis zum Jahr 2020.

127 Ab 2020 muss Bremen die verfassungsrechtlich verankerte Schuldenbremse einhalten, d. h. jährlich einen strukturell ausgeglichenen Haushalt ohne Nettoneuverschuldung vorlegen. Neue Kredite dürfen dann nur ausnahmsweise unter sehr engen Voraussetzungen aufgenommen werden. Ein Ausführungsgesetz zur Schuldenbremse steht noch aus.

128 Bund und Länder haben sich im Oktober 2016 auf eine Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen verständigt. Die für deren Umsetzung notwendigen Gesetze sind im Laufe des Jahres 2017 verabschiedet worden. Nach dieser Neuordnung wird es den Länderfinanzausgleich in der derzeitigen Form ab 2020 nicht mehr geben. Im Ergebnis wird Bremen von der neuen Regelung profitieren.

2 Konsolidierungspfad in den Jahren 2016 und 2017

129 Der Haushaltsabschluss 2016 weist für den Stadtstaat Bremen einen Haushalt ohne Nettoneuverschuldung aus. Der strukturelle Finanzierungssaldo ohne Konsolidierungshilfe betrug rd. 467,0 Mio. € und lag somit rd. 34,4 Mio. € unter der zulässigen Obergrenze von 501,4 Mio. €. Bremen hielt seine Verpflichtungen gegenüber dem Stabilitätsrat folglich auch im Jahr 2016 ein.

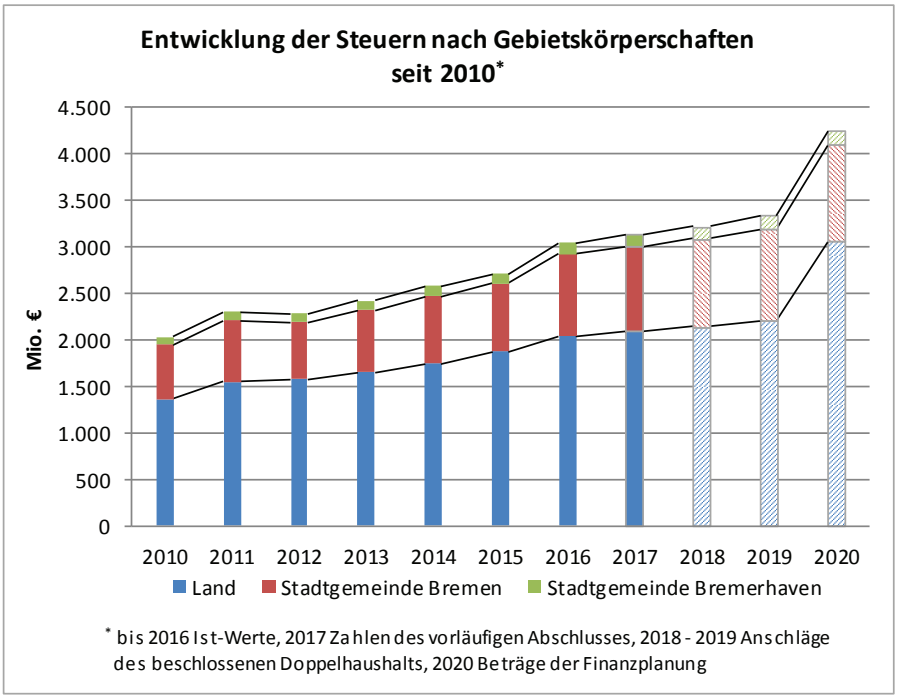
130 Dieses Ergebnis ist neben eigenen Anstrengungen vor allem auf Steuermehreinnahmen, andere ungeplante Mehreinnahmen und Minderausgaben zurückzuführen. So gab Bremen weniger Geld als ursprünglich vorgesehen für die Aufnahme und Versorgung geflüchteter Menschen sowie für Zinsen aus. Zudem verlagerte Bremen Investitionen in Folgejahre. Darüber hinaus wurden Mittel aus den Sondervermögen in den Kernhaushalt übertragen und dort als zusätzliche Einnahmen verbucht.

131 Nach dem vorläufigen Abschluss für das Haushaltsjahr 2017 nach dem 13. Abrechnungsmonat ist das Ergebnis wesentlich positiver ausgefallen als zuvor angenommen. Das zunächst erwartete strukturelle Finanzierungsdefizit von rd. 648 Mio. € hätte dazu geführt, dass die zulässige Obergrenze von 376,1 Mio. € überschritten worden wäre. Die Steuereinnahmen und Zinsausgaben haben sich jedoch für Bremen sehr positiv entwickelt. Hinzu kamen im Saldo geringere Ausgaben als veranschlagt für die Aufnahme geflüchteter Menschen sowie Einmaleffekte, z. B. eine Gewinnabschöpfung aufgrund eines Korruptionsverfahrens. Die Zahlen des vorläufigen Abschlusses ergeben einen strukturellen Finanzierungssaldo von rd. 353 Mio. € mit einem Sicherheitsabstand zur zulässigen Obergrenze von rd. 23 Mio. €. Wenn sich diese Zahlen bestätigen, wird Bremen Konsolidierungshilfen von 300 Mio. € auch für das Jahr 2017 erhalten.

3 Steuern

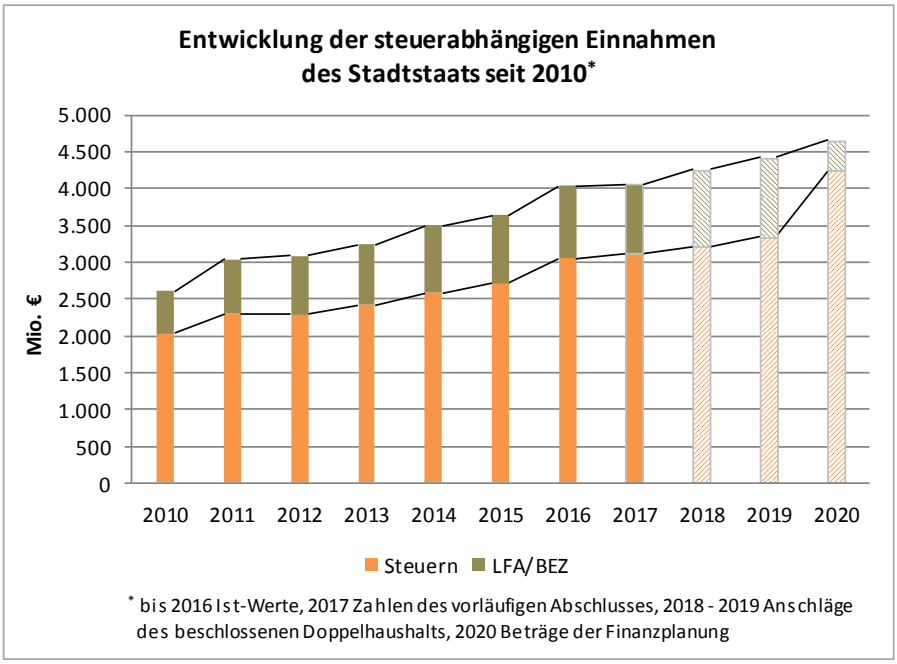
132 Nach der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen wird Bremen im Jahr 2020 rd. 411 Mio. € an Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) erhalten. Bremen werden zudem voraussichtlich insgesamt rd. 4,25 Mrd. € an Steuereinnahmen aufgrund des höheren Anteils der Länder an der Umsatzsteuer zufließen.

133 Die folgende Grafik zeigt die bisherige und prognostizierte Entwicklung der Steuereinnahmen der drei bremischen Gebietskörperschaften. Bei den Zahlen für die Jahre 2010 bis 2016 handelt es sich um Ist-Werte aus den Haushaltsrechnungen. Für 2017 liegen die Zahlen des vorläufigen Abschlusses zugrunde. Während die Zahlen für die Jahre 2018 und 2019 die von der Bremischen Bürgerschaft beschlossenen Haushaltsanschläge widerspiegeln, sind für das Haushaltsjahr 2020 die Beträge aus der Finanzplanung 2017/2021 dargestellt.



134 Im Land Bremen stiegen die Steuereinnahmen im Jahr 2016 gegenüber dem Vorjahr um rd. 9,2 % auf rd. 2,05 Mrd. €. Auch die Steuereinnahmen der Stadtgemeinden erhöhten sich deutlich, und zwar um rd. 20,2 % auf rd. 880 Mio. € in der Stadtgemeinde Bremen und um rd. 11,8 % auf rd. 123 Mio. € in der Stadtgemeinde Bremerhaven.

135 Die Summe der steuerabhängigen Einnahmen setzt sich aus Steuern einschließlich der Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich (LFA) und den BEZ zusammen. Wie sich die steuerabhängigen Einnahmen seit 2010 entwickelten, zeigt die nachstehende Darstellung (zur Herkunft der Zahlen s. Tz. 133).

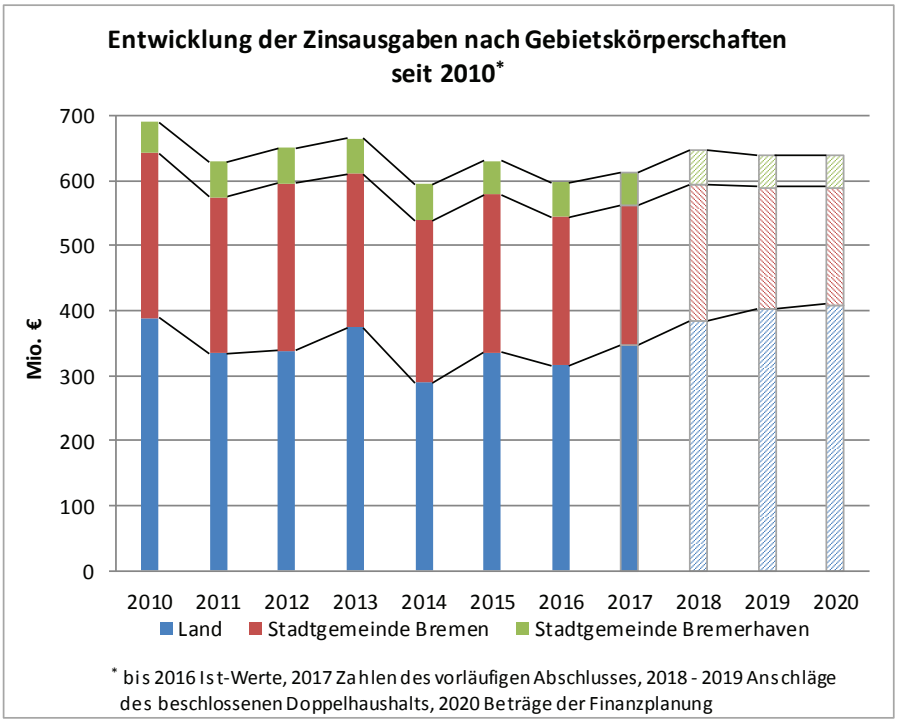


136 Die Steuereinnahmen des Stadtstaats stiegen in den Jahren 2013 bis 2015 jährlich um 5 bis 6 %. Im Jahr 2016 erhöhten sie sich um rd. 12,3 % auf rd. 3,05 Mrd. €. Auch die Einnahmen aus LFA und BEZ erhöhten sich deutlich, und zwar um rd. 6,8 % auf rd. 986 Mio. € im Jahr 2016. Die Summe der steuerabhängigen Einnahmen stieg somit gegenüber dem Vorjahr erheblich an, und zwar um rd. 10,9 % auf rd. 4,03 Mrd. €. Die steuerabhängigen Einnahmen wuchsen auch im Jahr 2017 - aber nur geringfügig. Gegenüber dem Vorjahr erhöhten sie sich um rd. 0,8 % auf rd. 4,07 Mrd. €.

4 Zinsen

137 Aufgrund seines hohen Schuldenstandes hat Bremen erhebliche Zinslasten zu tragen. Das in den vergangenen Jahren niedrige Zinsniveau wirkte sich allerdings günstig auf die Höhe dieser Belastung aus. Teure Altkredite konnten in den letzten Jahren in neue, zinsgünstigere Kredite umgeschuldet werden.

138 Die folgende Tabelle zeigt die Entwicklung der Zinsausgaben des Stadtstaats aufgegliedert nach Ausgaben des Landes und seiner Stadtgemeinden (zur Herkunft der Zahlen s. Tz. 133).



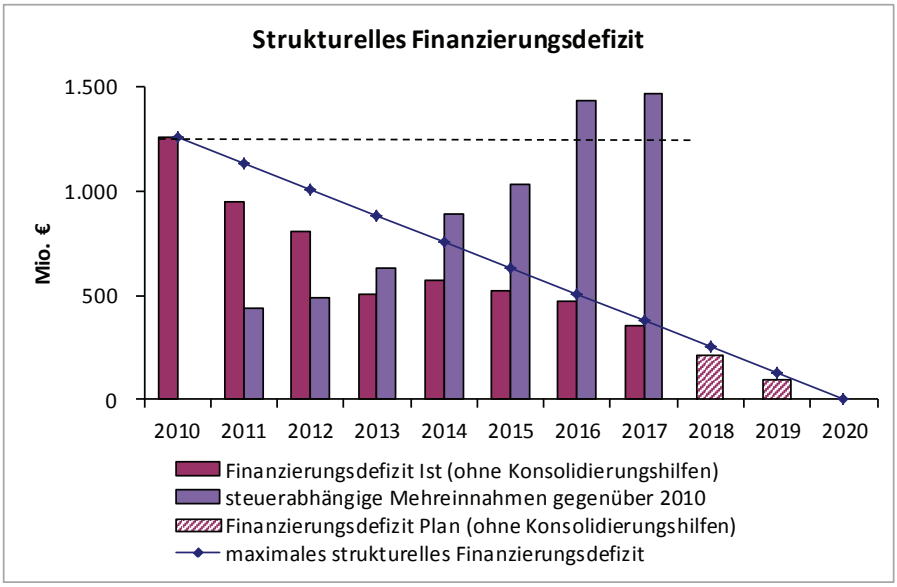
139 Im Jahr 2016 sanken die Zinsausgaben des Stadtstaats auf rd. 597,5 Mio. €. Ursächlich hierfür waren Zinssicherungsgeschäfte, Umschuldungen mit günstigeren Konditionen sowie die gemeinsame Kreditaufnahme des Landes für alle drei Gebietskörperschaften. Die Zinsausgaben des Landes sanken um rd. 19,6 Mio. € auf rd. 315,9 Mio. €. Bei der Stadtgemeinde Bremen nahmen sie um rd. 16,0 Mio. € ab und beliefen sich auf rd. 227,5 Mio. €. Lediglich in der Stadtgemeinde Bremerhaven ergaben sich höhere Zinsausgaben. Sie stiegen um rd. 3,3 Mio. € auf rd. 54,1 Mio. €. Nach dem vorläufigem Abschluss 2017 sanken in den Stadtgemeinden die Zinsausgaben auf rd. 215 Mio. € in Bremen und auf rd. 52 Mio. € in Bremerhaven, wohingegen die Zinsausgaben des Landes auf rd. 345 Mio. € stiegen.

140 Für das Land werden im Zeitraum 2018 bis 2020 die Zinsausgaben voraussichtlich leicht ansteigen, weil zu erwarten ist, dass Zinssicherungsgeschäfte beendet werden. Die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven sind davon nicht betroffen.

5 Finanzierungsdefizit

141 Die nachfolgende Grafik zeigt die jeweils zulässige Obergrenze des strukturellen Finanzierungsdefizits seit 2010, seine tatsächliche Entwicklung bis 2016, die Zahlen aufgrund des vorläufigen Abschlusses 2017 und die Planzahlen für 2018 bis 2020. Die Zahlen sind der Verwaltungsvereinbarung und den

Berichten Bremens an den Stabilitätsrat entnommen. Ebenfalls dargestellt ist die Entwicklung der steuerabhängigen Mehreinnahmen in Relation zum Basisjahr 2010.

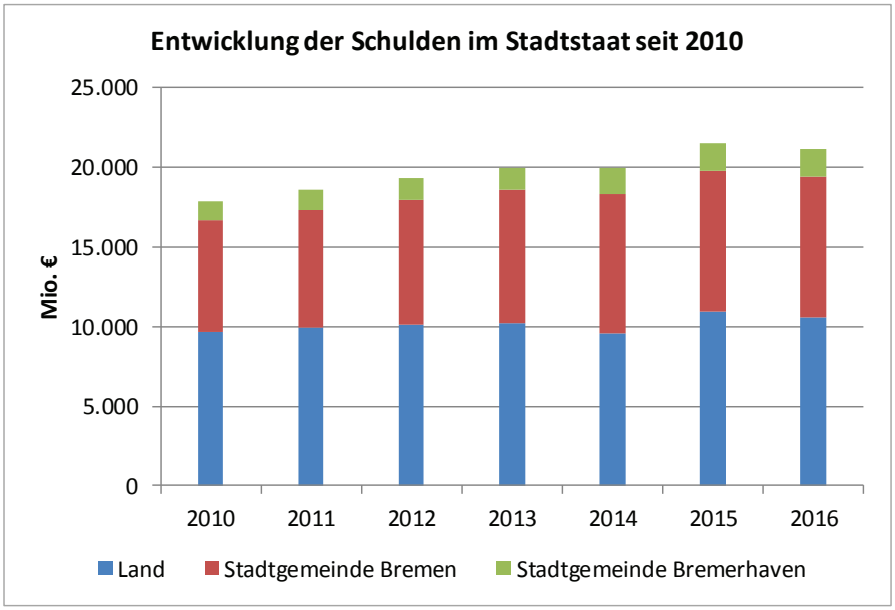


142 Nach dem vorläufigen Abschluss des Jahres 2017 wird die Obergrenze des zulässigen strukturellen Finanzierungsdefizits von rd. 376 Mio. € voraussichtlich mit rd. 353 Mio. € um rd. 23 Mio. € unterschritten (s. Tz. 131).

143 Der Rechnungshof hat wiederholt darauf hingewiesen, dass die Einhaltung des Konsolidierungspfades in erster Linie auf die Entwicklung der steuerabhängigen Einnahmen zurückzuführen ist (vgl. zuletzt Jahresbericht 2016 - Land, Tz. 137 ff.). Im Jahr 2010 betrug das abzubauende strukturelle Finanzierungsdefizit rd. 1,25 Mrd. €. Die Entwicklung der steuerabhängigen Einnahmen war so gut, dass sie im Jahr 2016 um rd. 1,43 Mrd. € und im Jahr 2017 um rd. 1,46 Mrd. € höher ausfielen als im Jahr 2010. Das strukturelle Finanzierungsdefizit in den beiden Jahren zeigt jedoch, dass die Ausgabenseite zur Konsolidierung vergleichsweise wenig beitrug.

6 Schulden

144 Die in den Haushaltsrechnungen dargestellten Schuldenstände des Landes und der Stadtgemeinden einschließlich ihrer Eigenbetriebe und Sondervermögen sind nachstehend dargestellt. Sie summieren sich zu den Gesamtschulden des Stadtstaats.



145 Verglichen mit dem Vorjahr verringerte sich der Gesamtschuldenstand des Stadtstaats im Jahr 2016 um rd. 1,5 % auf rd. 21,18 Mrd. €. Der Schuldenstand des Landes verminderte sich um rd. 420 Mio. €, also um rd. 3,8 %, und belief sich 2016 auf rd. 10,53 Mrd. €. Die Schulden der Stadtgemeinde Bremen erhöhten sich im Jahr 2016 geringfügig, und zwar um rd. 73 Mio. € (rd. 0,8 %) auf 8,94 Mrd. €. Die Schulden der Stadtgemeinde Bremerhaven nahmen um rd. 26 Mio. € (rd. 1,5 %) auf rd. 1,71 Mrd. € zu.

146 Der Anteil der Schulden der Stadtgemeinde Bremerhaven am Gesamtschuldenstand veränderte sich im Vergleich der Jahre 2010 und 2016 von rd. 6,7 % auf rd. 8,1 %. Das Verhältnis der Schulden von Land und Stadtgemeinde Bremen verlagerte sich zulasten der Stadtgemeinde. Während sich der Anteil des Landes von rd. 54,2 % auf rd. 49,7 % verringerte, erhöhte sich der Anteil der Stadtgemeinde Bremen von rd. 39,1 % auf rd. 42,2 %. Gründe hierfür waren insbesondere die Umwandlung der stillen Einlagen bei der Bremer Landesbank in Kredite und die Übernahme von Krediten der Gesundheit Nord gGmbH.

7 Haushaltsüberwachung durch den Stabilitätsrat

7.1 Kennzahlen zur Haushaltsüberwachung

147 Der Stabilitätsrat hat die Aufgabe, auf eine drohende Haushaltsnotlage des Bundes und einzelner Länder hinzuweisen sowie erforderlichenfalls auf ein Sanierungsverfahren hinzuwirken. Grundlage für die Haushaltsüberwachung durch den Stabilitätsrat bilden die ihm nach dem Gesetz vozulegenden Berichte.

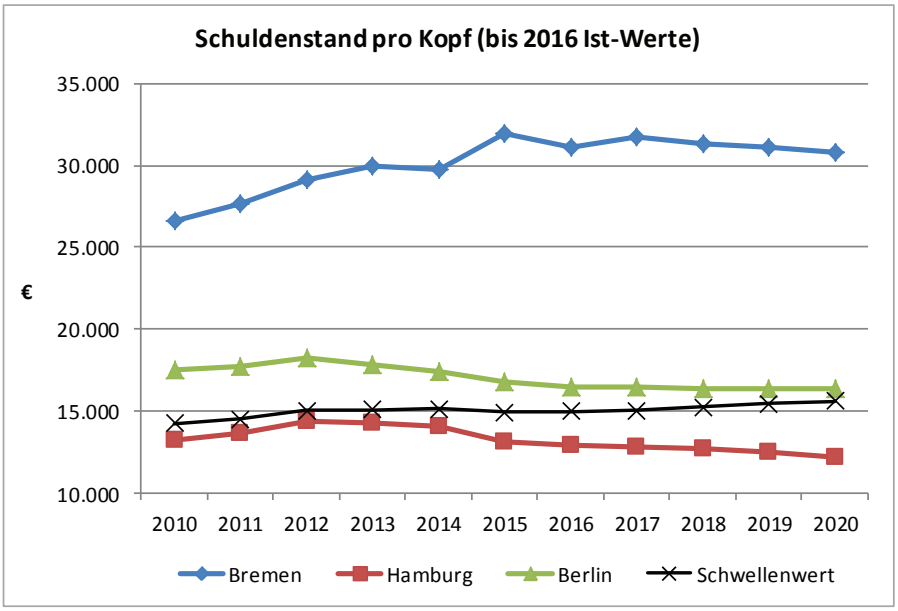
Sie stellen die Werte der vom Stabilitätsrat festgelegten Kennzahlen zur Haushaltslage, zur Finanzplanung und zur Einhaltung der verfassungsmäßigen Kreditaufnahmegrenzen dar. Außerdem enthalten sie eine Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung.

148 Bereits seit 2011 überwacht der Stabilitätsrat die Konsolidierung der Haushalte anhand der Kennzahlen: Pro-Kopf-Verschuldung, Zins-Steuer-Quote, Kreditfinanzierungsquote und struktureller Pro-Kopf-Finanzierungssaldo. Für die einzelnen Kennzahlen veröffentlicht der Stabilitätsrat jährlich Schwellenwerte und zieht sie als Maßstab für seine Feststellung heran, ob beim Bund oder in einem Land eine Haushaltsnotlage droht. Der Rechnungshof stellt im Folgenden die vom Stabilitätsrat beschlossenen Schwellenwerte dar und wie sich die Kennzahlen für Bremen und die anderen Stadtstaaten entwickelten (vgl. Stabilitätsrat, Haushaltskennziffern nach der 16. Sitzung des Stabilitätsrates v. 11. Dez. 2017).

7.2 Pro-Kopf-Verschuldung

149 Für die Länder wird aus Gründen der Vergleichbarkeit der Schuldenstand im Verhältnis zur Einwohnerzahl - jeweils zum 31. Dezember eines Jahres - betrachtet. Der Schwellenwert ist überschritten, wenn im Berichtsjahr bei Flächenländern der Schuldenstand pro Kopf 130 % des Länderdurchschnitts bzw. bei Stadtstaaten 220 % dieses Durchschnitts übersteigt. Für den Planungszeitraum wird dieser Schwellenwert jährlich um 200 € erhöht.

150 Die folgende Grafik zeigt neben dem jeweiligen Schwellenwert die Pro-Kopf-Verschuldung der Stadtstaaten auf der Grundlage der abgeschlossenen Haushalte sowie der Haushalts- und der Finanzplanungen.

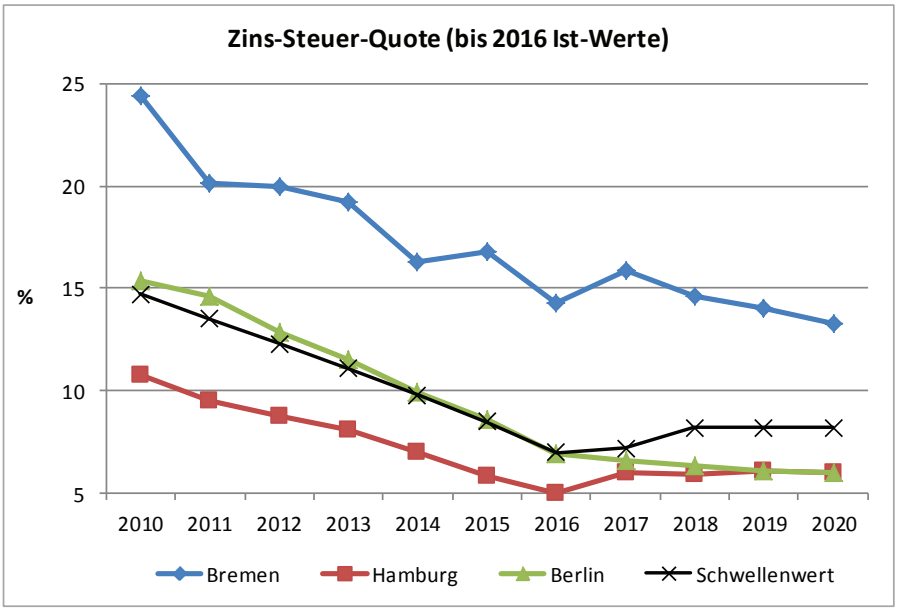


151 Die Pro-Kopf-Verschuldung in Bremen erhöhte sich von 2010 bis 2016 insgesamt deutlich, und zwar um nahezu 4.500 €. Nachdem sie Ende des Jahres 2013 erstmals den Betrag von 30.000 € überschritten hatte, sank sie 2014 leicht, stieg danach aber wieder. Im Jahr 2016 betrug die Pro-Kopf-Verschuldung 31.096 €. Ein Vergleich mit den anderen beiden Stadtstaaten zeigt, dass sich die Pro-Kopf-Verschuldung Berlins seit 2012 reduzierte und die Pro-Kopf-Verschuldung Hamburgs im gesamten Zeitraum unter dem Schwellenwert lag. Für 2016 betrug der Länderdurchschnitt 6.809 €, der Schwellenwert für die Stadtstaaten 14.980 €. In Bremen ist die Pro-Kopf-Verschuldung mehr als doppelt so hoch wie dieser Schwellenwert.

7.3 Zins-Steuer-Quote

152 Die Zins-Steuer-Quote drückt das Verhältnis der Zinsausgaben zu den Steuereinnahmen aus. Der Schwellenwert gilt als überschritten, wenn im Berichtsjahr die Zins-Steuer-Quote bei Flächenländern 140 % des Länderdurchschnitts bzw. bei Stadtstaaten 150 % des Durchschnitts übersteigt. Für den Planungszeitraum wird dieser Schwellenwert um einen Prozentpunkt erhöht.

153 Die folgende Grafik zeigt neben dem jeweiligen Schwellenwert die Zins-Steuer-Quoten der Stadtstaaten auf der Grundlage der abgeschlossenen Haushalte sowie der Haushalts- und der Finanzplanungen.



154 Im Jahr 2010 hatte Bremen dem Stabilitätsrat eine Zins-Steuer-Quote von 24,4 % gemeldet. Nahezu ein Viertel der Steuereinnahmen wurden damals für Zinsausgaben benötigt. Die Quote sank zwischenzeitlich deutlich, und zwar auf 14,3 % im Jahr 2016. Ausschlaggebend dafür waren sowohl höhere Steuereinnahmen als auch eine geringere Zinsbelastung. Gleichwohl übersteigt die Zins-Steuer-Quote Bremens den Schwellenwert für die Stadtstaaten weiterhin erheblich, da der Durchschnitt der Länder 4,7 % und der Schwellenwert für die Stadtstaaten 7,0 % betrug.

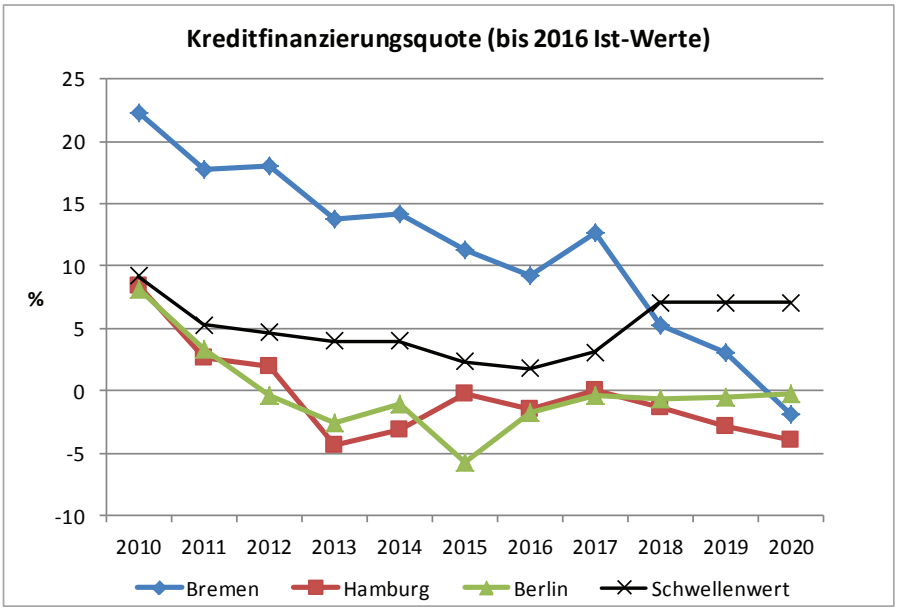
155 Trotz gesunkener Quote musste Bremen im Jahr 2016 nahezu jeden siebten Euro seiner Steuereinnahmen für Zinsen aufwenden, Berlin demgegenüber lediglich fast jeden fünfzehnten, Hamburg jeden zwanzigsten Euro. Bremen gab von seinen Steuereinnahmen für Zinsen anteilig somit nahezu dreimal so viel aus wie Hamburg. Auch in Zukunft wird Bremen einen großen Teil der Einnahmen für Zinsen aufwenden müssen. Das schränkt die politischen Gestaltungsmöglichkeiten ein. Nach den Planungen wird die Zins-Steuer-Quote bis 2020 nur langsam sinken.

7.4 Kreditfinanzierungsquote

156 Die Kreditfinanzierungsquote zeigt, welchen Anteil die Kredite an der Finanzierung der Ausgaben haben. Dabei wird auf die bereinigten Ausgaben abgestellt, also insbesondere die Kreditfinanzierung von Tilgungen (Umschuldungen) nicht eingerechnet. Der Schwellenwert gilt als überschritten, wenn im Berichtsjahr die Kreditfinanzierungsquote den Länderdurchschnitt um drei

Prozentpunkte übersteigt. Für den Planungszeitraum wird dieser Schwellenwert um nochmals vier Prozentpunkte erhöht.

157 Die folgende Grafik zeigt neben dem jeweiligen Schwellenwert die Kreditfinanzierungsquoten der Stadtstaaten auf der Grundlage der abgeschlossenen Haushalte sowie der Haushalts- und der Finanzplanungen.

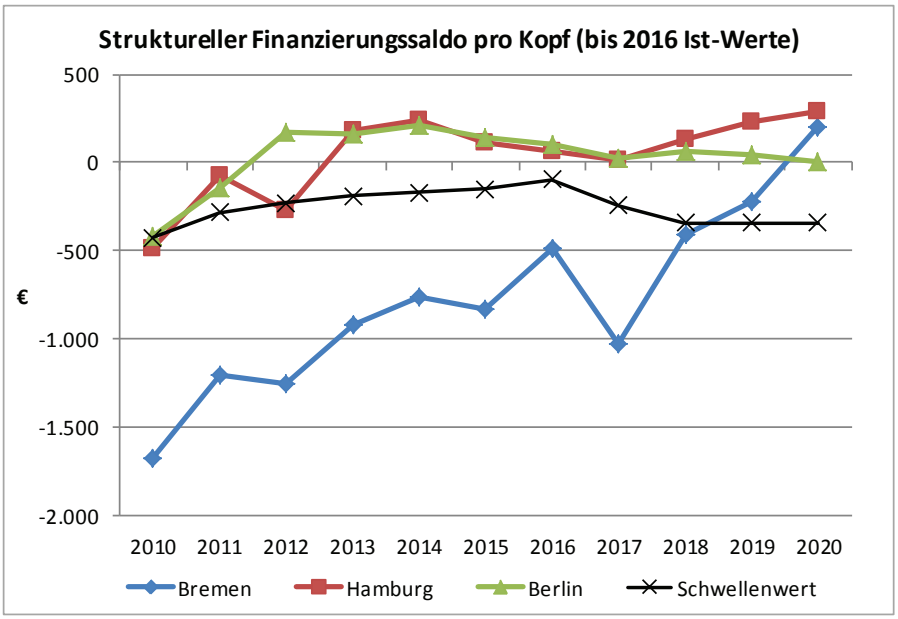


158 Die Einhaltung des Konsolidierungspfades führte dazu, dass die Neuverschuldung deutlich zurückging und infolgedessen die Kreditfinanzierungsquote sank. Nachdem Bremen im Jahr 2010 noch mehr als 22 % seiner Ausgaben durch Kredite finanziert hatte, waren es im Jahr 2016 nur noch gut 9 %. Die Kreditfinanzierungsquoten von Hamburg und Berlin lagen im Gegensatz zur Quote Bremens unter dem Schwellenwert.

7.5 Struktureller Finanzierungssaldo pro Kopf

159 Der strukturelle Finanzierungssaldo pro Kopf ist die vierte Kennziffer zur Beurteilung der Lage der öffentlichen Haushalte. Die Kennzahl ist auf die Kopfzahl der Bevölkerung bezogen, um die strukturellen Finanzierungssalden der Länder miteinander vergleichen zu können. Wenn der strukturelle Finanzierungssaldo pro Kopf im Berichtsjahr um mehr als 200 € niedriger als im Länderdurchschnitt ausfällt, gilt der Schwellenwert für diese Kennzahl als überschritten. Für den Planungszeitraum wird der Schwellenwert nochmals um 100 € verringert.

160 Die folgende Grafik zeigt neben dem jeweiligen Schwellenwert die strukturellen Finanzierungssalden pro Kopf der Stadtstaaten auf der Grundlage der abgeschlossenen Haushalte sowie der Haushalts- und der Finanzplanungen.



161 Hamburg und Berlin hatten in den letzten Jahren jeweils positive strukturelle Finanzierungssalden. Ihre Einnahmen reichten somit strukturell aus, um ihre Ausgaben zu decken. Das war in Bremen nicht der Fall, weil im Jahr 2016 Bremen einen strukturellen Finanzierungssaldo pro Kopf von -489 € aufwies. Der Länderdurchschnitt lag bei +103 € und der Schwellenwert bei -97 €.

8 Fortsetzung des Sanierungsprogramms

8.1 Programme zur Unterstützung der Konsolidierung

162 Seit dem Jahr 2011 berichtet Bremen dem Stabilitätsrat regelmäßig über die Fortschritte des Sanierungsprogramms. Bereits 2011 hatte der Senat ein Programm zur Unterstützung der Konsolidierung, und zwar zum „Umbau der Verwaltung und Infrastruktur“ (UVI) mit einem finanziellen Ausgabevolumen von 50 Mio. € beschlossen. Zielsetzung des Programms war es gewesen, den Modernisierungsstau aufzulösen und die Arbeitsfähigkeit der Verwaltung trotz Personalabbaus zu erhalten. Im September 2012 wurde dem Stabilitätsrat berichtet, dass durch die Umsetzung des Programms in den Jahren 2013 bis 2016 Mittel in Höhe von insgesamt rd. 60 Mio. € eingespart werden könnten. Seit der Berichterstattung im Jahr 2014 stellt Bremen dar, dass durch UVI

in den Jahren 2013 bis 2016 sogar Mittel in Höhe von insgesamt rd. 83 Mio. € eingespart werden könnten.

163 Parallel zum UVI wurden die Programme „Neuordnung der Aufgabenwahrnehmung“ (NdAW) im Jahr 2014 und „Zukunftsorientierte Verwaltung“ im Jahr 2016 mit unterschiedlichen Ausgabevolumina begonnen. Mit diesen Programmen hat Bremen seine Strategie fortgesetzt, Personalbedarfe zu reduzieren, die Leistungsfähigkeit der bremischen Verwaltung zu erhalten und erhebliche Einsparungen zu erreichen. Für die Jahre 2015 und 2016 war mit NdAW beabsichtigt, insgesamt Einsparungen in Höhe von rd. 27,5 Mio. € zu erwirtschaften.

164 Ob die erwarteten Einsparungen erzielt worden sind, hat die Verwaltung bislang nicht im Einzelnen nachgewiesen. Bereits in seinem Jahresbericht 2015 - Land - (vgl. Tz. 94 ff.) hatte der Rechnungshof auf das Erfordernis hingewiesen, regelmäßig über die erzielten Ergebnisse zu berichten. Nach wie vor sind Erfolgskontrollen mit Soll-/Ist-Vergleichen notwendig.

165 Das Finanzressort hat darauf hingewiesen, es habe den HaFA über UVI und NdAW bereits abschließend berichtet. Zugeagt hat es allerdings jeweils eine Erfolgskontrolle für Projekte, über die bis 2020 dem Stabilitätsrat noch zu berichten sein wird.

8.2 Sanierungsstau

166 Bereits in seinem letzten Jahresbericht (vgl. Jahresbericht 2017 - Land, Tz. 209) hat der Rechnungshof darauf hingewiesen, dass unterlassene Erhaltungsinvestitionen künftige Haushalte belasten, weil der Sanierungsstau wie eine Verschuldung wirkt. Der Sanierungsstau behindert zudem die Verbesserung der Rahmenbedingungen, die sich fördernd auf das von der Einwohnerzahl abhängige Steueraufkommen Bremens auswirken. Es empfiehlt sich, im Einzelfall vorrangig nach wirtschaftlichen Kriterien zu entscheiden, wie zur Verfügung stehende Mittel auf Schuldentilgung und Erhaltungsinvestitionen verteilt werden sollen.

167 Voraussetzung für eine solche Entscheidung ist, dass Bremen einen Überblick über den Sanierungsstau hat. Dafür ist es notwendig, den Erhaltungsaufwand begrifflich vom jährlichen Unterhaltungsaufwand zu trennen.

168 Parlamentarische Anfragen aus dem Jahr 2017 zum Sanierungsbedarf der von Immobilien Bremen, Anstalt des öffentlichen Rechts verwalteten Gebäude hat der Senat beispielsweise wie folgt beantwortet:

- Für die Sanierung der Schulgebäude ist eine Summe von rd. 675 Mio. € (vgl. Vorlage 19/355 L für die Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses am 9. Juni 2017) genannt worden.
- Für die Kindertagesstätten sowie für die weiteren Gebäude ist der Sanierungsstau mit 400 Mio. € dem Landtag gegenüber beziffert worden (vgl. Drs. 19/1253 v. 26. Sept. 2017).

Das bedeutet, dass der Senat allein für diese öffentlichen Gebäude den Sanierungsbedarf auf deutlich über 1 Mrd. € schätzt.

169 Für die kommunalen Straßen und Brücken hat der Senat den Sanierungsbedarf anhand der Differenzen aus den Abschreibungen und Investitionen der letzten zehn Jahre auf mehr als 200 Mio. € geschätzt (vgl. Drs. 19/474 S v. 28. März 2017). Den jeweiligen Zustand der Bauwerke hat die Verwaltung nicht bewertet.

170 In allen Vorlagen hat die Verwaltung darauf hingewiesen, dass es derzeit nicht möglich sei, den Sanierungsbedarf genau zu beziffern. Ein sog. Sanierungsfahrplan werde gerade erstellt, die Bewertungsgrundlagen („Zustandsbewertung Bau“) würden überarbeitet, ebenso das Bewertungssystem für Straßen.

171 Bremen hat neben den öffentlichen Gebäuden, den Straßen und Brücken noch weitere bauliche Anlagen, die es zu betrachten gilt. Zu nennen sind insbesondere die Häfen.

172 Der Rechnungshof hat im September 2017 die Verwaltung gebeten darzulegen,

- wie sie den Sanierungsstau definiert,
- welches kurzfristige Erhaltungsziel sie verfolgt,
- welche langfristige Erhaltungsstrategie sie für die baulichen Anlagen hat und
- welche Methoden (z. B. Begehungen, Vorgabe von Renovierungszyklen) und Hilfsmittel (z. B. Software) sie für die Planung der Erhaltung nutzt.

173 Der Rechnungshof hält es für erforderlich, die aufgeworfenen Fragen so schnell wie möglich zu klären, damit Bremen den Umfang des Sanierungsstaus feststellen und Prioritäten für seinen Abbau setzen kann.

III Personalhaushalt

Die Personalausgaben stiegen im Jahr 2016 gegenüber dem Vorjahr um rd. 3,4 % auf rd. 1,8 Mrd. €. Gleichzeitig sank das Beschäftigungsvolumen im Kernbereich der Verwaltung um 201 Vollzeiteinheiten. Demgegenüber wuchs das mit temporären Personalmitteln finanzierte Beschäftigungsvolumen um 337 Vollzeiteinheiten.

1 Personaleinsatz in der bremischen Verwaltung

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

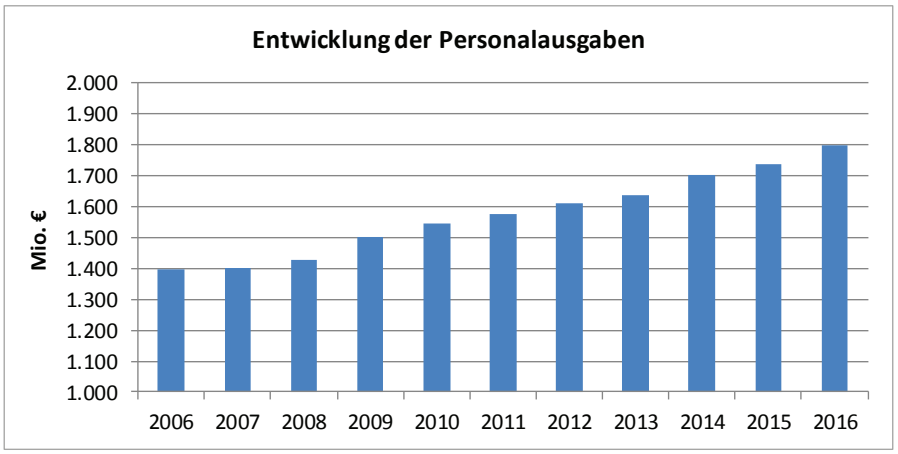
- der Kernverwaltung (Ämter und Ressorts, z. B. Amt für Straßen und Verkehr, Senatorin für Kinder und Bildung),
- den Sonderhaushalten (z. B. Hochschulen) und
- den Eigenbetrieben sowie Anstalten des öffentlichen Rechts und Stiftungen (z. B. KiTa Bremen, Immobilien Bremen und Übersee-Museum).

175 Mittelbar sind Ausgaben für Personal auch in Leistungen an Dritte enthalten, die aus dem jeweiligen sonstigen konsumtiven Haushalt finanziert werden und deshalb nicht Gegenstand dieses Beitrags sind. Dabei handelt es sich beispielsweise um Zuschüsse an Zuwendungsempfängerinnen und -empfänger, Entgelte an freie Träger und Verlustausgleiche für bremische Beteiligungen.

2 Entwicklung der Personalausgaben

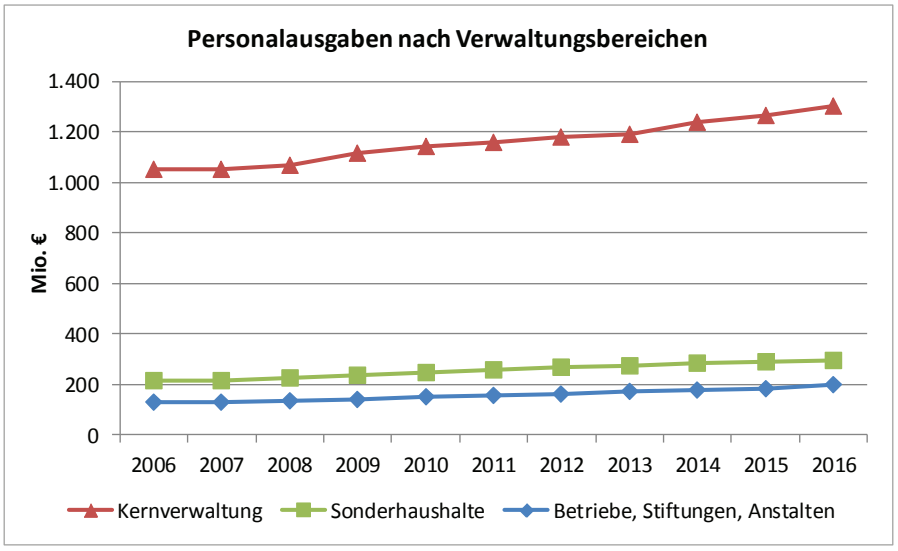
2.1 Bremische Verwaltung insgesamt

176 Die Personalausgaben 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 2006 bis 2016 entwickelten.



177 Die Personalausgaben stiegen von rd. 1,4 Mrd. € im Jahr 2006 auf rd. 1,8 Mrd. € im Jahr 2016. Das entspricht einer Zunahme um rd. 28,6 %. Allein im Jahr 2016 erhöhten sich die Personalausgaben gegenüber dem Vorjahr um rd. 3,4 %. Dies ist sowohl auf Tarifsteigerungen als auch auf die Erhöhung der Besoldungs- bzw. Versorgungsbezüge sowie auf eine Zunahme der Zahl der Beschäftigten zurückzuführen. Diese Zunahme liegt nicht zuletzt am Personalbedarf infolge der Aufnahme geflüchteter Menschen.

178 In der Kernverwaltung, den Sonderhaushalten sowie den Eigenbetrieben, Anstalten und Stiftungen stiegen die Personalausgaben unterschiedlich stark, wie die folgende Grafik zeigt.



179 In der Kernverwaltung wuchsen die Personalausgaben von rd. 1,05 Mrd. € im Jahr 2006 auf rd. 1,31 Mrd. € im Jahr 2016. Das entspricht einer Zunahme

um rd. 24,8 %. Im Jahr 2016 erhöhten sich die Personalausgaben gegenüber dem Vorjahr um rd. 3,1 %.

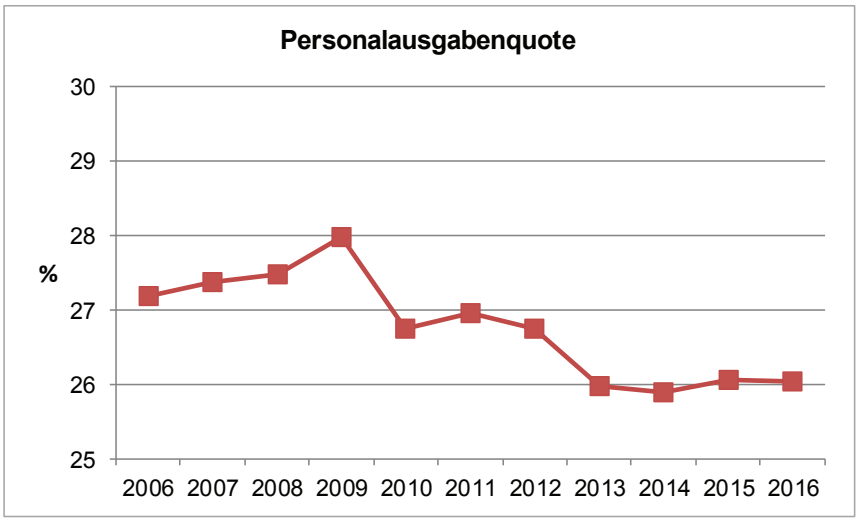
180 In den Sonderhaushalten - das sind im Wesentlichen die Hochschulen - stiegen die Personalausgaben von 214,3 Mio. € im Jahr 2006 auf 295,6 Mio. € im Jahr 2016. Das entspricht einer Zunahme um rd. 37,9 %. Im Jahr 2016 erhöhten sich die Personalausgaben gegenüber dem Vorjahr um rd. 2,7 %.

181 Die Personalausgaben der Eigenbetriebe, Anstalten und Stiftungen wuchsen von 131,8 Mio. € im Jahr 2006 auf 197,1 Mio. € im Jahr 2016. Das entspricht einer Zunahme um rd. 49,5 %. Die Personalausgaben erhöhten sich im Jahr 2016 gegenüber dem Jahr 2015 um rd. 6,4 %. Der Anstieg ist sowohl auf Tarifsteigerungen als auch auf Höhergruppierungen zurückzuführen.

2.2 Personalausgaben in der Kernverwaltung

2.2.1 Verhältnis der Personalausgaben zu den Gesamtausgaben

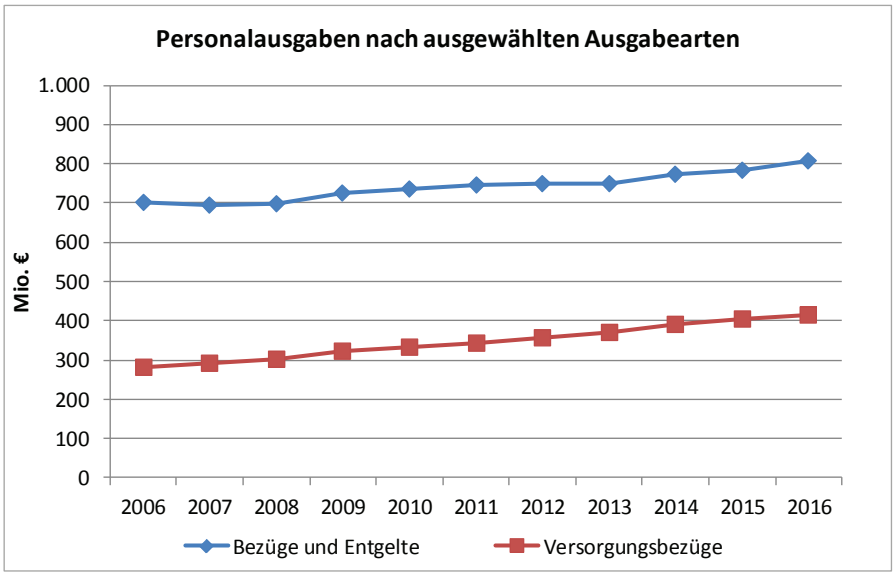
182 Die Personalausgaben beliefen sich im Jahr 2016 in der Kernverwaltung auf rd. 1,31 Mrd. €. Den Anteil der Personalausgaben an den Gesamtausgaben weist die Personalausgabenquote aus. Die nachfolgende Grafik stellt dar, wie sich diese Quote von 2006 bis 2016 nach den Zahlen des Zentralen Finanzcontrollings entwickelte.



183 Die Personalausgabenquote ging im Jahr 2016 gegenüber dem Vorjahr leicht um rd. 0,1 Prozentpunkte auf rd. 26,0 % zurück.

2.2.2 Personalausgaben nach Arten

184 In der nachfolgenden Grafik ist dargestellt, wie sich die Bezüge und Entgelte der Beschäftigten und die Versorgungsbezüge von 2006 bis 2016 entwickelten.



185 Die Ausgaben für die Bezüge und Entgelte der Beschäftigten bilden den größten Anteil an den Personalausgaben. Sie erhöhten sich von 2006 bis 2016 um 103,6 Mio. € auf 805,9 Mio. € und damit um rd. 14,8 %. Von 2015 auf 2016 stiegen sie um 21,3 Mio. € und damit um rd. 2,7 %.

186 Die Versorgungsbezüge wuchsen im Zeitraum von 2006 bis 2016 um 133,7 Mio. € auf 415,3 Mio. €, d. h. um rd. 47,5 %. Im Jahr 2016 stiegen sie gegenüber dem Vorjahr um 10,9 Mio. € und damit um rd. 2,7 %.

187 Nach einer Prognose des Finanzressorts von Ende 2015 ist damit zu rechnen, dass die Versorgungsausgaben ohne Berücksichtigung von Tarifsteigerungen nur noch geringfügig steigen und im Jahr 2020 mit 420,7 Mio. € ihren Höchststand erreichen werden.

188 Zu den Personalausgaben zählen auch die Ausgaben für Beihilfen und Unterstützungen, die von 2006 bis 2016 um 19,6 Mio. € und damit um rd. 43,2 % zunahmen. Im Jahr 2016 wuchsen diese Ausgaben gegenüber dem Vorjahr um rd. 10,0 % auf 65,1 Mio. €.

3 Beschäftigungsvolumen in der Kernverwaltung

189 Das Personal der Kernverwaltung wird überwiegend im zielzahlgesteuerten und teilweise mit Einsparvorgaben belegten sog. Kernbereich eingesetzt. Daneben gibt es refinanzierte sowie mit temporären Personalmitteln für Projekte finanzierte Beschäftigte. Die nachfolgende Tabelle zeigt die Entwicklung des Beschäftigungsvolumens in Vollzeiteinheiten (VZE) von 2006 bis 2016 im Kernbereich. Die Zahlen weichen von den in früheren Jahresberichten veröffentlichen Daten ab, da das Finanzressort den Datenbestand des Kernbereichs rückwirkend bereinigt hat.

Beschäftigungsvolumen 2006 bis 2016 im Kernbereich

Jahr	VZE	Veränderung gegenüber Vorjahr
2006	14.027	
2007	13.779	-1,8 %
2008	13.708	-0,5 %
2009	13.616	-0,7 %
2010	13.638	0,2 %
2011	13.536	-0,8 %
2012	13.378	-1,2 %
2013	13.320	-0,4 %
2014	13.375	0,4 %
2015	13.239	-1,0 %
2016	13.038	-1,5 %

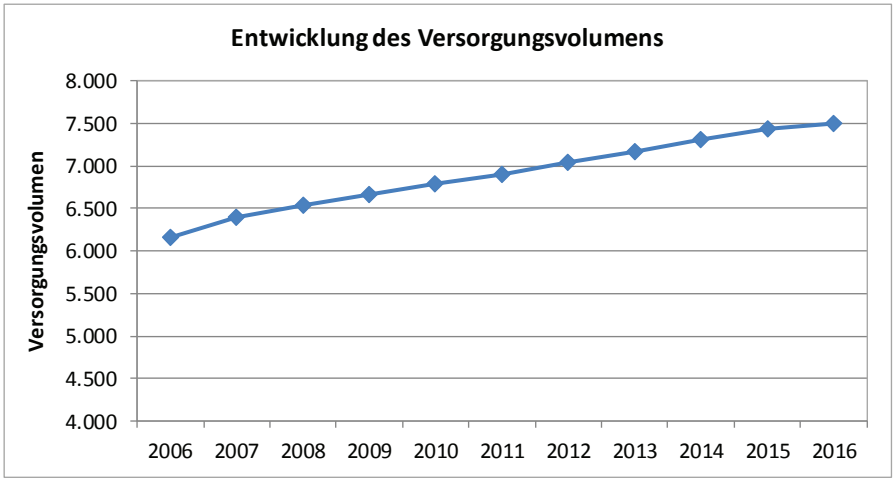
190 In den letzten zehn Jahren schrumpfte das Beschäftigungsvolumen im Kernbereich um 989 VZE (rd. 7,1 %). Ende 2016 betrug es 13.038 VZE und war damit um 201 VZE niedriger als ein Jahr zuvor. Dies entspricht einem Rückgang um rd. 1,5 %.

191 Die außerhalb des Kernbereichs veranschlagten und aus den bremischen Haushalten finanzierten temporären Personalmittel für vorübergehende Maßnahmen stiegen im Jahr 2016 erheblich an. Das Beschäftigungsvolumen wuchs von 240 VZE auf 577 VZE und hat sich damit mehr als verdoppelt. Der

Anstieg beruhte auf dem größeren Personaleinsatz infolge der Aufnahme geflüchteter Menschen. Die temporären Personalmittel bilden einen gesonderten Budgetbereich. Sie unterliegen nicht den Soll- und Einsparvorgaben für den Kernbereich.

4 Versorgungsvolumen

192 Das Versorgungsvolumen wird aus der individuellen Höhe der Versorgungssätze 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 2006 und 2016 entwickelte.



193 Das Versorgungsvolumen nahm im Jahr 2016 gegenüber 2015 um rd. 0,9 % auf 7.502 Einheiten zu. Der verlangsamte Anstieg im Jahr 2016 entspricht der vom Finanzressort prognostizierten Entwicklung (s. Tz. 187). Im Zehnjahreszeitraum von 2006 bis 2016 stieg das Versorgungsvolumen um 1.349 Einheiten (rd. 21,9 %).

IV Prüfungsergebnisse

Förderliche Tätigkeit vor Einstellung in das Beamtenverhältnis

Frühere berufliche Tätigkeiten können bei der Einstellung von Beamtinnen und Beamten besoldungserhöhend berücksichtigt werden. Um bei der Anrechnung von Zeiten solcher Tätigkeiten auf einheitliche Maßstäbe hinzuwirken, empfiehlt es sich, Performa Nord in den Entscheidungsprozess verstärkt einzubinden.

1 Berufliche Vorerfahrung

194 Die Besoldung von Beamtinnen und Beamten der Besoldungsordnung A bemisst sich nach der Besoldungsgruppe und der individuell erreichten Stufe des Grundgehalts. Je nach Besoldungsgruppe steigt das Grundgehalt in sieben bis zehn Stufen in Zwei-, Drei- oder Vierjahresrhythmen. Seit 2014 richtet sich das Erreichen der nächsten Stufe nicht mehr nach dem am Lebensalter orientierten Besoldungsdienstalter, sondern nach der beruflichen Erfahrungszeit.

195 Neben der Zeit im aktiven Dienst in einem früheren Beamtenverhältnis und Zeiten einer gleichwertigen Tätigkeit als Arbeitnehmerin bzw. Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst können vor der Einstellung liegende weitere Zeiten einer beruflichen Tätigkeit als Erfahrungszeit berücksichtigt werden. Dabei können Zeiten einer Tätigkeit ganz oder teilweise angerechnet werden, wenn sie für die Verwendung der Beamtin oder des Beamten in fachlicher Hinsicht förderlich sind und nicht Voraussetzung für den Erwerb der Laufbahnbefähigung waren.

196 Als förderlich kommen hauptberufliche Tätigkeiten in Betracht, die entweder mit dem Anforderungsprofil der betreffenden Laufbahngruppe sachlich zusammenhängen oder durch die Kenntnisse, Fertigkeiten und Erfahrungen erworben wurden, die für die auszuübenden Tätigkeiten von Nutzen sind.

197 Der Eigenbetrieb Performa Nord setzt in jedem Einzelfall die Besoldung der Beamtinnen und Beamten der bremischen Verwaltung und damit auch die Stufe des Grundgehalts mit Bescheid fest. Ob und in welchem Umfang Zeiten förderlicher Tätigkeit angerechnet werden, entscheidet das Ressort der jeweiligen Beschäftigungsdienststelle. Zur gesetzlichen Regelung und zur Praxis der Berücksichtigung von Erfahrungszeiten hat das Finanzressort ein Rundschreiben mit Erläuterungen herausgegeben.

198 Bei der Entscheidung über die Förderlichkeit vor der Einstellung ausgeübter Tätigkeiten haben die Ressorts einen Beurteilungsspielraum. Bejahen sie die Förderlichkeit, haben sie nach pflichtgemäßem Ermessen zu entscheiden, ob und in welchem Umfang sie Erfahrungszeiten anrechnen. Im Rahmen der Ermessensausübung ist es möglich und kann es sogar geboten sein, Zeiten nur teilweise anzuerkennen, wenn die gewonnene Erfahrung nur teilweise oder nur bedingt förderlich für die künftige Tätigkeit ist. Die Gründe für die Entscheidung sind vollständig in der Personalakte zu dokumentieren.

2 Umsetzung der Regelung durch die Ressorts

199 Das Bildungsressort erkannte am häufigsten förderliche Erfahrungszeiten an. Es ist zuständig für die Einstellung von Lehrkräften. Nicht selten hatten diese Kräfte zuvor bereits Lehrtätigkeit ausgeübt, z. B. bei der Stadtteilschule e. V. Den anderen Ressorts, die erheblich weniger Fälle zu beurteilen hatten, unterliefen dabei im Verhältnis mehr Fehler.

200 In mehreren Fällen erkannten die Ressorts zu Unrecht Zeiten einer Tätigkeit als förderlich an, z. B. Ausbildungszeiten und andere Zeiten, die Voraussetzung für den Erwerb der Laufbahnbefähigung waren. In einem Fall führte dies dazu, dass Performa Nord einen Zeitraum von drei Jahren als Erfahrungszeit berücksichtigte, obwohl dieser bereits für die Feststellung der Laufbahnbefähigung herangezogen worden war und deshalb nicht hätte angerechnet werden dürfen. Außerdem berechnete Performa Nord in diesem Fall den Zeitraum der förderlichen Tätigkeit um einen Monat zu lang. Performa Nord setzte für den Beamten bei der Einstellung eine zu hohe Erfahrungsstufe fest. Dies hätte nach einer überschlägigen Rechnung bis zum Erreichen der Höchststufe im Jahr 2031 zu einer Überzahlung von rd. 21 T€ geführt. Nach Hinweis durch den Rechnungshof hat Performa Nord die Entscheidung korrigiert.

201 Die Ressorts begründeten vielfach ihre Entscheidungen nicht ausreichend, sodass sie nicht nachvollziehbar waren. Dies gilt schon für die Beurteilung der Förderlichkeit möglicherweise anrechenbarer Tätigkeiten. Erst recht wurden die Abwägungen für die anschließende Ermessensentscheidung nicht deutlich.

202 Die Ressorts berücksichtigten nicht angemessen, dass es im Ermessenswege möglich und z. T. geboten ist, Vordienstzeiten je nach dem Grad der Förderlichkeit nur teilweise anzuerkennen (s. Tz. 198). Das gilt insbesondere bei der Anrechnung von Zeiten einer förderlichen Tätigkeit, die vor dem Erwerb der Laufbahnbefähigung lagen. Erst nach der Feststellung der Laufbahnbefähigung kann das Ressort davon ausgehen, dass die Beamtin oder der Beamte in vollem Umfang über die benötigten Kenntnisse, Fertigkeiten und Erfahrungen

verfügt. Es ist also grundsätzlich davon auszugehen, dass Tätigkeiten vor dem Erwerb der Laufbahnbefähigung auf einem niedrigeren Qualifikationsniveau ausgeübt wurden. Damit wäre es sachgerecht, diese Zeiträume geringer zu gewichten und nur teilweise anzurechnen.

203 Eine differenzierte Betrachtung der Tätigkeiten und darauf aufbauend eine Abstufung im Rahmen einer Ermessensentscheidung hätte in Einzelfällen zu anderen Ergebnissen als der vollen Anerkennung der förderlichen Zeiten führen können.

204 Allein das Bildungsressort hat - für Lehrkräfte - Kriterien für die Anrechnung von Erfahrungszeiten aufgestellt. Es wandte die von ihm definierten Maßstäbe und Kriterien jedoch nicht immer und zudem uneinheitlich an und begründete Ermessensentscheidungen häufig nicht ausreichend. Zeiten förderlicher Tätigkeit erkannte das Ressort in erheblich unterschiedlichem Umfang als Erfahrungszeit an, obwohl Dauer und Gegenstand der förderlichen Tätigkeit vergleichbar waren.

205 Das Bildungsressort hat im Verlauf der Prüfung durch den Rechnungshof seine Praxis und seine ressortinternen Kriterien geändert. Es hat organisatorische Regelungen und neue Verfahrenshinweise erarbeitet, um künftige Entscheidungen über die Anerkennung von Zeiten einheitlich und fundiert zu treffen. Zeiten einer hauptberuflichen Tätigkeit außerhalb des öffentlichen Dienstes werden nach diesen Regelungen mit einem unterschiedlichen Anteil berücksichtigt, je nachdem ob sie vor oder nach dem Erwerb der Laufbahnbefähigung ausgeübt wurden.

3 Entscheidungskompetenz für die Anrechnung

206 Die festgestellten Mängel machen - über die Erläuterungen per Rundschreiben hinaus - weitere Maßnahmen erforderlich, damit Zeiten förderlicher Tätigkeit bei der Neueinstellung von Beamtinnen und Beamten einheitlich, sachgerecht und nachvollziehbar beurteilt und angerechnet werden.

207 Der Rechnungshof hat dem Finanzressort empfohlen, Performa Nord stärker in den Entscheidungsprozess einzubinden und an der Ermessensausübung bei der Anrechnung von Zeiten förderlicher Tätigkeit als Erfahrungszeit maßgeblich zu beteiligen. Die Förderlichkeit einer beruflichen Vorerfahrung wäre auch weiterhin von den Beschäftigungsdienststellen zu beurteilen, da allein sie die Fachkompetenz dafür besitzen. Letztlich ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Beschäftigungsverhältnisse gegenüber demselben Dienstherrn bestehen. Eine Verlagerung der Zuständigkeit für die Ermessensentscheidung

über die Anrechnung früherer Zeiten auf die Erfahrungszeit zu Performa Nord würde die notwendige Einheitlichkeit der Entscheidungspraxis erheblich fördern. Zudem könnte so die Beurteilung der Fachbehörde auf eine schlüssige Begründung und auf Rechtsfehler (s. Tz. 200) überprüft werden.

208 Das Finanzressort will dieser Empfehlung nicht folgen. Bei einer Übertragung der Entscheidungsbefugnis auf Performa Nord würden Ausführungsverantwortung und Kenntnis über die tatsächlichen Grundlagen des Handelns auseinanderfallen. Bei den Entscheidungen sei darauf abzustellen, welche konkreten Aufgaben die Beamtin oder der Beamte wahrzunehmen habe und ob ihre oder seine früheren Tätigkeiten für die Erledigung dieser Dienstaufgaben nützlich seien. Performa Nord habe nicht die nötigen Kenntnisse, diesen Beurteilungsspielraum auszufüllen, sondern sei auf die Beurteilung durch die Beschäftigungsdienststelle angewiesen. Dies gelte auch für Kenntnisse zu den Voraussetzungen der Laufbahnbefähigung, die bei der Anerkennung von Erfahrungszeiten entscheidungserheblich seien.

209 Aufgrund der unterschiedlichen Aufgabengebiete könne auch das Finanzressort keine einheitliche Entscheidungspraxis für die gesamte bremische Verwaltung gewährleisten. Durch sein Rundschreiben und die Aufsichtsfunktion der Personalstelle jedes Beschäftigungsressorts sei eine einheitliche und restriktive Anerkennungspraxis im jeweiligen Geschäftsbereich ausreichend sichergestellt.

210 Das Finanzressort hat gleichwohl zugesagt, die festgestellten Vollzugsdefizite mit den Personalstellen der senatorischen Dienststellen zu erörtern. Außerdem werde es Performa Nord wie vom Rechnungshof gefordert anweisen, auf ausführliche und nachvollziehbare Dokumentationen der Entscheidungen in den Personalakten hinzuwirken. Performa Nord könne so offensichtliche Fehler in der Rechtsanwendung feststellen und das Fachressort darüber unterrichten.

211 Der Rechnungshof weist darauf hin, dass jede Entscheidung, Zeiten einer förderlichen Tätigkeit anzurechnen, über einen langen Zeitraum höhere Personalausgaben zur Folge hat. Dies und die Notwendigkeit, dass derselbe Dienstherr vergleichbare Sachverhalte nach einheitlichen Maßstäben behandelt, lässt eine stärkere Einbindung von Performa Nord in den Entscheidungsprozess ratsam erscheinen.

212 Dem Finanzressort ist darin zuzustimmen, dass vor allem die Beschäftigungsdienststellen die Förderlichkeit einer beruflichen Vorerfahrung sachgerecht beurteilen können. Deshalb ist der Teil der Entscheidung, für den ein fachlich

auszufüllender Beurteilungsspielraum besteht, maßgeblich von den Beschäftigungsressorts zu treffen. Die sich daran anschließende Ermessensentscheidung kann Performa Nord auf Grundlage dieser fachlichen Beurteilung treffen, soweit diese plausibel ist und rechtliche Vorgaben nicht verletzt.

213 Damit wäre es leichter,

- einen einheitlichen Maßstab für die Anrechnung von Zeiten förderlicher Tätigkeit anzulegen, die vor dem Erwerb der Laufbahnbefähigung lagen, und
- auch bei der Entscheidung, ob förderliche Tätigkeiten nur teilweise anerkannt werden, nach gleichen Maßstäben zu verfahren.

214 Für die meisten Ressorts ist es nicht zuletzt aufgrund der geringen Zahl von Einzelfällen schwierig und aufwendig, die erforderlichen Bewertungen und Abwägungen für die Ausübung des Ermessens zu treffen und dabei einen übergreifend möglichst einheitlichen Maßstab zu wahren.

215 Auch bei einer stärkeren Einbindung von Performa Nord bliebe es möglich, Ressorts mit umfangreicher Erfahrung in Spezialbereichen, die interne Regelungen zur Ermessensausübung getroffen haben, abschließend entscheiden zu lassen. Das würde für das Bildungsressort bei der Verbeamtung von Lehrkräften gelten.

Zuwendungsdatenbank ZEBRA

Die Datenbank ZEBRA erfüllt ihren Zweck noch nicht vollständig. Verbesserungsbedarf besteht bei der Datenerfassung und der Nutzung für die Zuwendungssachbearbeitung. Ferner ist eine Schnittstelle zum Kassenverfahren erforderlich.

1 Erfordernis einer Datenbank

216 Bei seinen Prüfungen hatte der Rechnungshof in der Vergangenheit immer wieder festgestellt, dass die Verwaltung Zuwendungsverfahren uneinheitlich und teilweise unzulänglich abgewickelt hatte. Das betraf Fehler und Mängel bei der Prüfung von Zuwendungsanträgen, der Bescheiderteilung und der Verwendungsnachweisprüfung. Zudem waren Daten über die jährlich gewährten Zuwendungen unvollständig. Infolgedessen war es teilweise auch zu unbeabsichtigten Doppelförderungen durch verschiedene Stellen gekommen. Die Zuwendungsberichte an die parlamentarischen Gremien mussten händisch erstellt werden, wiesen Lücken auf und waren somit nicht zuverlässig.

217 Um die Unzulänglichkeiten zu beseitigen, hatte der Rechnungshof empfohlen, eine ressortübergreifende Zuwendungsdatenbank einzurichten. Das Finanzressort begann ab Ende 2007 mit der Entwicklung einer solchen Datenbank, um die Datengewinnung und die Bearbeitung der Zuwendungsverfahren zu verbessern.

218 Im Sommer 2010 beschloss der Senat die Einführung der zentralen Zuwendungsdatenbank ZEBRA für die bremische Verwaltung, um das „Erheben, Bearbeiten, Reporten und Archivieren von Zuwendungen“ nach §§ 23 und 44 LHO zu vereinheitlichen. Seit Einführung von ZEBRA sind darin Zuwendungen in ihren wesentlichen Teilen abzubilden. Liegen zwingende Gründe vor, Informationen nicht unmittelbar in die Datenbank einzupflegen, ist eine unverzügliche Nacherfassung zu gewährleisten.

219 Mit ZEBRA sind nunmehr automatisiert eine einheitliche und zuwendungsrechtlich korrekte Zuwendungssachbearbeitung sowie eine zuverlässige Zuwendungsberichterstattung möglich geworden. Die Datenbank wird mittlerweile in der gesamten bremischen Verwaltung genutzt. Sie dient als ressortübergreifende Informationsgrundlage auch dazu, Doppelförderungen zu vermeiden. Im Einzelnen lassen sich in und mit ZEBRA

- Zuwendungsanträge erfassen und standardisiert prüfen sowie diese Prüfungen dokumentieren,
- die zuwendungsfähigen Ausgaben berechnen,
- Förderziele festlegen,
- Bescheide erstellen und in der Datenbank ablegen,
- Verwendungsnachweisprüfungen (einschl. Stichprobenauswahl und Erfolgskontrolle) einheitlich durchführen und die Prüfungsergebnisse in der Datenbank archivieren.

220 Darüber hinaus war beabsichtigt, über eine Schnittstelle zum HKR-Verfahren Zuwendungen auszuzahlen sowie alle Daten in die Datenbank aufzunehmen, die Dritte elektronisch übermitteln, z. B. Anträge und Verwendungsnachweise.

2 Verbesserungsbedarf

221 In mehreren zwischenzeitlich durchgeführten Prüfungen hat der Rechnungshof Verbesserungsbedarf sowohl hinsichtlich der Nutzung als auch der Ausgestaltung der Datenbank festgestellt:

- Eine Schnittstelle zum HKR-Verfahren fehlt immer noch.
- Mit der Zuwendungsdatenbank lassen sich von Dritten elektronisch übermittelte Daten nur sehr begrenzt unmittelbar weiterverarbeiten.
- Die in ZEBRA enthaltenen Daten über Zuwendungsverfahren sind unvollständig. So sind teilweise keine Zuwendungsbescheide hinterlegt (s. Tz. 327 ff.) und Ergebnisse von Verwendungsnachweisprüfungen nicht in ZEBRA festgehalten.
- Statt die Zuwendungsangelegenheiten direkt in ZEBRA zu bearbeiten, wurden Daten erst nachträglich zentral erfasst und dabei Beträge nicht einzeln eingetragen, sondern Summen für drei Monate (vgl. Jahresbericht 2018 - Stadt, Tz. 97 ff.).
- Eine Erfolgskontrolle ist nicht möglich, wenn die Verwaltung es versäumt, Soll-Werte für in die Datenbank eingestellte Indikatoren zur Messung der Zielerreichung aufzunehmen (s. Tz. 243 ff.).

222 Der Rechnungshof hat das Finanzressort gebeten, die noch fehlende Schnittstelle zügig zu schaffen. Mit dieser Schnittstelle ließen sich die Zuwendungsverfahren beschleunigen und die Auszahlungen an Zuwendungsempfängerinnen und -empfänger vereinfachen. Das Finanzressort hat zugesagt, baldmöglichst eine solche Schnittstelle zu schaffen.

223 Ohne vollständige und zeitnahe Erfassung der Zuwendungsdaten in ZEBRA lässt sich die Datenbank nicht umfassend als Steuerungs- und Controllinginstrument nutzen. Zudem bieten die auf Grundlage der Datenbank erstellten Zuwendungsberichte dann keine verlässlichen Informationen. Werden Daten nicht zeitnah aufgenommen, lassen sich ferner die mit der Datenbank verfolgten Ziele nicht erreichen, die Transparenz zu erhöhen und Doppelförderungen zu vermeiden.

Finanzierung des Übersee-Museums

Das ursprüngliche Stiftungskapital des Übersee-Museums ist teilweise aufgezehrt. Deshalb ist nicht nur eine auskömmliche Finanzierung des Geschäftsbetriebs anzustreben, sondern ein Beitrag zum Stiftungskapital zu erwirtschaften.

1 Organisation und wirtschaftliche Grundlagen

224 Am 1. Januar 1999 wurde das Übersee-Museum Bremen von einer nachgeordneten Dienststelle der Kulturbehörde in eine rechtsfähige Stiftung des öffentlichen Rechts umgewandelt. Das Übersee-Museum finanziert seinen laufenden Betrieb aus Zuwendungen der Stadtgemeinde Bremen und selbst erwirtschafteten Erträgen.

225 Für die Jahre 2014 bis 2016 förderte das Kulturressort das Übersee-Museum jährlich mit einer institutionellen Förderung in Höhe von rd. 5,3 Mio. €. Nach den Berichten des Wirtschaftsprüfers für die Jahre 2014 und 2015 sowie nach dem Bericht zum Stiftungscontrolling für das Jahr 2016 erzielte das Übersee-Museum Umsatzerlöse in Höhe von jährlich durchschnittlich rd. 386 T€ u. a. aus Eintrittsgeldern, Führungen sowie aus Buch- und Katalogverkäufen. Zudem erhielt es in den Jahren 2014 bis 2016 Mittel in Höhe von durchschnittlich jährlich rd. 207 T€ aus Spenden und Sponsoring.

2 Stiftungskapital

226 Bremen stattete das Übersee-Museum im Jahr 1999 bei dessen Umwandlung in eine Stiftung des öffentlichen Rechts mit einem Stiftungskapital in Höhe von rd. 6,2 Mio. € aus, indem es die Betriebs- und Geschäftsausstattung des Museums als Stiftungsvermögen in die Stiftung einbrachte. Die Sammlung des Museums steht nach wie vor im Eigentum Bremens und wurde dem Museum lediglich zur Nutzung überlassen. Nach dem Gesetz zur Einrichtung von Museumsstiftungen (Museumsstiftungsgesetz) hat der Stiftungsrat die Aufgabe, das Vermögen der Stiftung zu pflegen.

227 Das Übersee-Museum stellt jährlich einen Jahresabschluss auf. Zum Jahresabschluss 2015 änderte es seine Buchungsweise mit dem Ziel, die Jahresergebnisse periodengerecht darzustellen. Im Jahr 2015 wies die Bilanz des

Übersee-Museums erstmalig ein negatives Eigenkapital von rd. 291 T€ aus. Selbst unter Berücksichtigung des Sonderpostens für Investitionszuschüsse und anderer nicht in der Bilanz berücksichtigter Positionen liegt das Eigenkapital nunmehr deutlich unter dem Stiftungskapital.

228 Die veränderte periodengerechte Buchungsweise hat offengelegt, dass das Übersee-Museum bilanziell überschuldet ist. Das negative Eigenkapital macht deutlich, dass der Betrieb des Übersee-Museums in der Vergangenheit nicht auskömmlich finanziert war. Das Stiftungskapital wurde entgegen den gesetzlichen Vorgaben nicht erhalten. Der Rechnungshof hat vorgeschlagen, dass Übersee-Museum und Ressort gemeinsam eine Planungsrechnung erstellen, aus der hervorgeht, wie das negative Eigenkapital in den nächsten Jahren reduziert werden soll.

229 Das Ressort hat mitgeteilt, das Übersee-Museum habe seit der Erhöhung des institutionellen Zuschusses im Jahr 2010 keine oder nur geringfügige Fehlbeträge erwirtschaftet. Das Ressort sehe daher keine Anhaltspunkte für eine nicht auskömmliche Finanzierung.

230 Diese Argumentation greift zu kurz. Das Stiftungsvermögen ist teilweise aufgezehrt. Das Museumsstiftungsgesetz schreibt vor, das Vermögen der Stiftung zu pflegen. Deshalb ist nicht nur eine auskömmliche Finanzierung des Geschäftsbetriebs anzustreben, sondern ein Beitrag zum Stiftungskapital zu erwirtschaften.

231 Nach Auffassung des Ressorts ist es angesichts der Haushaltslage Bremens bis zum Jahr 2019 nicht möglich, die Finanzausstattung des Übersee-Museums zu verbessern. Das Ressort habe jedoch Gespräche mit dem Museum begonnen, wie und in welchem Zeitraum ab dem Jahr 2020 die Eigenkapitalausstattung verbessert werden könne. Zudem werde es mit dem Übersee-Museum intensiver die schon jetzt bestehenden Möglichkeiten erörtern, Erlöse zu steigern, Kosten zu reduzieren sowie verstärkt Drittmittel einzuwerben.

3 Steuerung

3.1 Vereinbarung von Zielen

232 Ressort und Übersee-Museum schlossen für die Jahre 2014 bis 2016 jährlich Zielvereinbarungen ab. Die darin vereinbarten Ziele waren nicht durchgängig als Grundlage für eine Erfolgskontrolle geeignet. So fehlten teilweise Messgrößen, anhand derer das Ressort hätte bestimmen können, inwieweit das Übersee-Museum die Ziele erreicht hatte. Beispielsweise wurde festgelegt, dass das

Museum weitere Mittel einwerben sollte, nicht jedoch, in welcher Höhe. Zudem wurden langfristige Ziele vereinbart, ohne Zwischenziele zu bestimmen.

233 Außerdem wurden die Zielvereinbarungen zu spät abgeschlossen. In einem Fall hatten Ressort und Übersee-Museum die Zielvereinbarung im November des Jahres unterschrieben, für das sie galt. Als Steuerungsinstrument sind Zielvereinbarungen nur dann geeignet, wenn die Bewertungsmaßstäbe bereits zu Beginn des Geltungszeitraums feststehen.

234 Der Rechnungshof hat dem Ressort empfohlen, die Ziele gemeinsam mit dem Übersee-Museum so zu definieren, dass die Zielerreichung eindeutig festgestellt werden kann. Werden dem Übersee-Museum für die Erreichung eines Zieles mehrere Jahre eingeräumt, ist es zweckmäßig, jährliche Zwischenziele zu bestimmen.

235 Das Ressort hat erläutert, das Übersee-Museum steuere sowohl anhand messbarer als auch nicht messbarer Ziele. Der Rechnungshof hält die Vereinbarung nicht messbarer Ziele nur in Ausnahmefällen für vertretbar. Er hat zu bedenken gegeben, dass es zur Erfolgskontrolle solcher Ziele eines ausführlichen schriftlichen Berichts des Übersee-Museums und einer wertenden Analyse dieses Berichts durch das Ressort bedarf. Der Rechnungshof hat empfohlen, in Zielvereinbarungen weitestgehend auf nicht messbare Ziele zu verzichten.

236 Das Ressort hat zugesagt, bei mehrjährigen Vorhaben zu erreichende Zwischenziele in die Zielvereinbarung aufzunehmen. Zudem wolle es künftig zwischen generellen, unstrittigen und noch zu verhandelnden Zielen differenzieren, um einen rechtzeitigen, wenn auch vorläufigen Abschluss der Zielvereinbarungen zu ermöglichen.

237 Der Rechnungshof erwartet, dass das Ressort Verhandlungen über Ziele so rechtzeitig beginnt, dass Zielvereinbarungen vor Beginn des Kalenderjahres, für das sie gelten, getroffen werden können. Ergibt sich im Verlauf des Vereinbarungszeitraums die Notwendigkeit, weitere Ziele zu vereinbaren, kann die Zielvereinbarung ergänzt werden.

3.2 Zielerreichung

238 Nach den allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur institutionellen Förderung ist ein Sachbericht Bestandteil des Verwendungsnachweises. Darin hat das Übersee-Museum seine Tätigkeit sowie sein erzieltes Ergebnis im abgelaufenen Haushalts- oder Wirtschaftsjahr darzustellen.

239 Das Ressort versäumte es, in den Zuwendungsbescheiden Berichtspflichten zur Zielerreichung festzulegen. Es akzeptierte als Sachbericht den jeweiligen Lagebericht, den das Übersee-Museum zum Jahresabschluss erstellte. Darin berichtete das Museum nur zu einigen der in den Zielvereinbarungen festgelegten Ziele.

240 Das Ressort führte nach eigenen Angaben jährlich ein Auswertungsgespräch mit dem Übersee-Museum zu den vereinbarten Zielen, dokumentierte das allerdings erstmalig im Jahr 2016. Aufgrund fehlender Zwischenziele konnte das Ressort nicht bewerten, inwieweit mehrjährig verfolgte Ziele erreicht worden waren. Ob es die Gründe hinterfragte, warum einige der auf ein Jahr ausgerichteten Ziele nicht erreicht worden waren, war dem Vermerk nicht zu entnehmen. Wie das Ressort den Grad der Zielerreichung des Übersee-Museums bewertete und welche Konsequenzen es für künftige Mittelzahlungen und Zielvereinbarungen zog, ging aus dem Vermerk ebenfalls nicht hervor.

241 Der Rechnungshof hat auf die Notwendigkeit hingewiesen, Berichtspflichten verbindlich vorzugeben. Damit wäre das Übersee-Museum gehalten, u. a. Zielabweichungen nachvollziehbar zu begründen. Das Ressort wäre so in der Lage, die Berichte auszuwerten. Es hätte zu dokumentieren, wie es die Zielerreichung beurteilt und welche Maßnahmen aus seiner Sicht notwendig wären.

242 Das Ressort hat zugesagt, künftig Berichtspflichten des Übersee-Museums in die Zuwendungsbescheide aufzunehmen. Zudem habe es in seinen Vermerk zum Controlling-Gespräch mit dem Übersee-Museum im Jahr 2017 eine Beurteilung der Ergebnisse aufgenommen und wolle erforderliche Konsequenzen für künftige Zielvereinbarungen dokumentieren.

4 Zuwendungsdatenbank

243 Nach den VV-LHO sind seit dem Jahr 2014 Zuwendungen des Landes und der Stadtgemeinde Bremen mit und in der Datenbank ZEBRA zu erfassen. Die Datenbank soll alle Zuwendungen, die aus bremischen Mitteln geleistet werden, vollständig abbilden. Können Zuwendungsfälle aus zwingenden Gründen nicht zeitnah erfasst werden, ist dies nach Wegfall des Hinderungsgrunds unverzüglich nachzuholen.

244 Bis zum Januar 2017 hatte das Ressort Zuwendungsdaten für das Übersee-Museum nur für die Jahre 2014 und 2015 in ZEBRA erfasst, für das Jahr 2016 hingegen nicht. Dabei hatte das Ressort die Daten der Jahre 2014 und 2015 weder zeitnah noch vollständig eingepflegt. Die fünf in der Datenbank als Kennziffern erfassten Indikatoren ermöglichten mangels Soll-Werten keine

Erfolgskontrolle. Genderspezifische Indikatoren wurden nicht gebildet. Auch das Ergebnis der Prüfung der Verwendungsnachweise hielt das Ressort in ZEBRA nicht fest.

245 Ohne vollständige und zeitnahe Erfassung der Zuwendungsdaten lässt sich die Datenbank nicht als Steuerungs- und Controllinginstrument nutzen. Auch das Ziel, mit der Datenbank die Transparenz zu erhöhen und Doppelförderungen zu vermeiden, kann so nicht erreicht werden.

246 Der Haushalts- und Finanzausschuss beschloss im Januar 2017, geleistete Zuwendungen quartalsweise zu veröffentlichen. Die dafür notwendigen Daten werden aus ZEBRA gewonnen. Die Daten lassen sich nur mit zutreffenden Ergebnissen auswerten, wenn sie zum maßgeblichen Zeitpunkt vollständig in die Datenbank eingestellt worden sind. Der Rechnungshof hat daher auf das Erfordernis hingewiesen, die Zuwendungsfälle von Anfang an und vollständig mit ZEBRA zu bearbeiten. Zudem ist es notwendig, die versendeten Dokumente in der Datenbank zu archivieren und genderspezifische Indikatoren einzupflegen, um die Aussagekraft der Datenbank zu gewährleisten.

247 Das Ressort hat zugesagt, die Zuwendungsdaten künftig zeitnah in ZEBRA zu erfassen und genderspezifische Indikatoren abzubilden.

Einbindung eines Forschungsinstituts in das EcoMaT

Ein Forschungsinstitut plant, Teilbereiche seiner Tätigkeit in das Forschungs- und Technologiezentrum EcoMaT zu verlagern. Es besteht das Risiko, die damit verbundenen Mehraufwendungen nicht durch höhere Erträge decken zu können.

Es obliegt dem Wissenschaftsressort zu ermitteln, welche finanziellen Belastungen in den nächsten Jahren durch den Betrieb des Instituts auf das Land Bremen zukommen werden. Auf der Grundlage dieser Ermittlung bedarf es einer Entscheidung über den Umfang der weiteren Förderung des Instituts.

1 Forschungsinstitut und Clusterstrategie

248 Die Senatorin für Wissenschaft, Gesundheit und Verbraucherschutz (Ressort) förderte in den Jahren 2014 bis 2016 ein Forschungsinstitut mit einer institutionellen Zuwendung in Höhe von jährlich rd. 400 T€. Das Institut forscht insbesondere auf den Gebieten der Fasertechnologie, der textilen Werkstoffe und des Strukturleichtbaus.

249 Im Januar 2013 beschloss der Senat die Clusterstrategie 2020 für nachhaltiges Wachstum und Beschäftigung in Bremen. Eine der vorgesehenen Maßnahmen ist der Bau des Forschungs- und Technologiezentrums EcoMaT. In dem gegenwärtig entstehenden Gebäude sollen Industrie und Wissenschaft neue Materialien und Oberflächen für den industriellen Leichtbau entwickeln. Das Forschungsinstitut soll der zentrale wissenschaftliche Partner im EcoMaT werden. Das Institut plant, Teilbereiche in das EcoMaT zu verlagern und damit verbunden seine Umsätze zu steigern sowie mehr Personal einzustellen.

250 Wissenschafts- und Wirtschaftsressort haben dem Institut für die Jahre 2016 bis 2020 Projektmittel in Höhe von insgesamt rd. 3,5 Mio. € zugesagt. Diese Mittel sollen es dem Forschungsinstitut ermöglichen, als wissenschaftlicher Hauptakteur im EcoMaT tätig zu werden, seine Kompetenzen auf dem Gebiet der Faserverbundwerkstoffe weiterzuentwickeln und zusätzliche Geräte anzuschaffen. Der Förderanteil des Wissenschaftsressorts beträgt 2,55 Mio. €.

2 Zuwendungen des Landes

251 Eine institutionelle Förderung wird auf der Grundlage eines von der zuwendungsempfangenden Stelle vorzulegenden Wirtschaftsplans bewilligt. Aus dem Wirtschaftsplan müssen die geplanten Einnahmen und Ausgaben sowie die Gesamtfinanzierung der geförderten Einrichtung hervorgehen. Wird neben der institutionellen Förderung ein Antrag auf Projektförderung gestellt, haben Zuwendungsempfängerinnen und -empfänger nach den VV-LHO dem Antrag einen Finanzierungsplan beizufügen. Darin sind u. a. die mit dem Projekt zusammenhängenden Ausgaben und die sonstigen aus öffentlichen Mitteln gezahlten Förderbeträge darzustellen. Um eine Doppelförderung zu vermeiden, muss der Projektantrag Aufwendungen für das Projekt von dem Aufwand abgrenzen, der bereits über die institutionelle Förderung abgedeckt wird.

252 Für die Eingliederung des Instituts in das EcoMaT sind im Projektförderzeitraum von 2016 bis 2020 rd. 3,5 Mio. € vorgesehen (s. Tz. 250). Davon entfallen rd. 1,9 Mio. € auf Personalaufwand. Im Projektförderantrag fehlte die Abgrenzung zu den Personalaufwendungen, die bereits Bestandteil der institutionellen Förderung waren.

253 Im Verwendungsnachweis für die Projektmittel des Jahres 2016 rechnete das Institut Personalaufwendungen in Höhe von rd. 182 T€ ab. Allerdings hatte das Institut für das Projekt keine Beschäftigten neu eingestellt. Die eingesetzten Personen hatten sämtlich vor Beginn des Projekts andere Aufgaben im Institut wahrgenommen. Die für ihre Tätigkeit anfallenden Personalaufwendungen waren daher bereits durch die institutionelle Förderung und Drittmittel gedeckt. Es war deshalb nicht zulässig, dieselben Beschäftigten zusätzlich durch Projektmittel zu finanzieren.

254 Nach den VV-LHO hat der Wirtschaftsplan einer Zuwendungsempfängerin oder eines Zuwendungsempfängers alle zu erwartenden Einnahmen und voraussichtlich zu leistenden Ausgaben zu enthalten. Dazu gehören auch die Aufwendungen für die Beschäftigten, unabhängig davon, welche Aufgaben sie wahrnehmen. Das Ressort ist verpflichtet, die haushaltsrechtlich erforderliche Abgrenzung zwischen institutioneller und Projektförderung zu beachten, um eine Doppelförderung zu vermeiden.

255 Das Ressort ging auf die fehlende Abgrenzung zwischen institutionell finanzierten und projektfinanzierten Personalaufwendungen weder bei der Antrags- noch bei der Verwendungsnachweisprüfung für das Jahr 2016 ein. Außerdem berücksichtigte es bei der Bemessung der Projektförderung nicht sämtliche Erträge des Instituts. Der Rechnungshof hat dies beanstandet.

256 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, für die Jahre 2016 und 2017 Rückforderungsansprüche zu prüfen. Er hat das Ressort zudem gebeten, bei der Förderung für die Jahre 2018 bis 2020 darauf zu achten, dass dieselben Sachverhalte, z. B. Aufwendungen für die Institutsleitung, nicht doppelt gefördert werden.

257 Das Ressort ist dem zwar entgegengetreten. Eine Doppelförderung liege nicht vor, da die institutionelle Förderung nicht mit einzelnen Aufwandspositionen verknüpft sei. Zudem würden mit der institutionellen Förderung andere Aufgaben finanziert als mit der Projektförderung. Künftig werde das Ressort aber die Projektförderung und institutionelle Förderung abgrenzen und dies nachvollziehbar dokumentieren. Rückforderungsansprüche für die Jahre 2016 und 2017 werde es prüfen.

3 Wirtschaftliche Risiken

258 Neben den Landesmitteln erhielt das Institut in den Jahren 2014 bis 2016 Drittmittel von durchschnittlich rd. 2,8 Mio. € jährlich, beispielsweise Forschungsmittel vom Bund und von Privaten. Die Erträge aus Drittmitteln (ohne Investitionszuschüsse) blieben hinter den in den Wirtschaftsplänen vorgesehenen Ansätzen um rd. 12 % zurück. Ausweislich des vorläufigen Ergebnisses sind auch im Jahr 2017 die Erträge aus Drittmitteln geringer ausgefallen als geplant, und zwar um rd. 19%. Aufgrund der geringeren Erträge besetzte das Institut weniger Stellen als im Stellenplan vorgesehen waren. Im Jahr 2016 waren beispielsweise durchschnittlich etwa 11 % des geplanten Stellenvolumens nicht besetzt. Das Institut konnte somit in den Jahren 2014 bis 2016 seine Wachstumsziele hinsichtlich der Erträge und der zu besetzenden Stellen nicht vollständig erreichen.

259 Die bisherige Entwicklung zeigt wirtschaftliche Risiken auf. Darüber hinaus fallen mit dem Einzug in das EcoMaT künftig Mehraufwendungen an:

- Die jährlichen Mietaufwendungen des Instituts werden um mehr als 284 T€ pro Jahr steigen. Im bremischen Landeshaushalt sind für die Jahre 2018 und 2019 bisher keine Mittel für die höhere Mietbelastung des Instituts eingeplant. Auch die Projektförderung durch Wissenschafts- und Wirtschaftsressort berücksichtigt diese Aufwendungen nicht.

- Das Institut plant, die Zahl der Beschäftigten im Jahr 2019 gegenüber dem Jahr 2016 um etwa ein Drittel zu steigern. Dafür sind für das Jahr 2019 um rd. 1 Mio. € höhere Personalaufwendungen vorgesehen. Zur Finanzierung der zusätzlichen Stellen wird das Institut für die Jahre 2019 und 2020

jeweils lediglich 419 T€ aus der Projektförderung für das EcoMaT erhalten. Zudem wird diese Projektförderung ab dem Jahr 2021 vollständig wegfallen.

- Im EcoMaT sollen Synergien erreicht werden, indem Beschäftigte aus der Industrie, den Forschungseinrichtungen und der Universität Bremen zusammen forschen. Ob sich durch gemeinsame zusätzliche Projekte höhere Erträge ergeben werden, ist ungewiss. Zudem ist geplant, Einrichtungen des Labors und des Technikums mit den anderen Nutzerinnen und Nutzern im EcoMaT gemeinschaftlich zu verwenden sowie Anschaffungen gemeinsam zu finanzieren. Flächen im EcoMaT sind jedoch bislang nur an eine weitere Nutzerin vermietet. Ob und in welcher Höhe künftig Mehraufwendungen auf das Institut zukommen werden, wenn sich keine weiteren Nutzerinnen und Nutzer beteiligen, ist derzeit nicht absehbar.

260 Zwar haben das Wissenschafts- und das Wirtschaftsressort im Jahr 2014 die Absicht erklärt, nach Ende der Projektförderung ab dem Jahr 2021 die Grundfinanzierung um jährlich bis zu 250 T€ zu erhöhen. Die geplante Summe wird jedoch voraussichtlich nicht ausreichen, die höheren Miet- und Personalaufwendungen auszugleichen.

261 Weitere Risiken ergeben sich aus nicht gesicherten Erträgen:

- In seiner Planungsrechnung aus dem Dezember 2017 geht das Institut von Drittmittelerträgen in Höhe von rd. 4,3 Mio. € für das Jahr 2019 aus. Geplant ist damit gegenüber dem Durchschnitt der Jahre 2014 bis 2016 ein Anstieg von rd. 1,5 Mio. € oder rd. 54 %, der u. a. durch zusätzliche Forschungsvorhaben öffentlicher Mittelgeber erreicht werden soll. Es ist fraglich, ob die Erträge in diesem Maße gesteigert werden können.

- Das Institut plant, seine Erträge zu steigern, indem es insbesondere einer Flugzeugherstellerin und deren Lieferantinnen und Lieferanten spezielle Prüfleistungen anbietet. Die Zertifizierung des dafür notwendigen Labors durch die Flugzeugherstellerin hätte bereits abgeschlossen sein sollen. Bisher steht nicht fest, wann mit der Zertifizierung zu rechnen ist. Deshalb liegen auch noch keine zusätzlichen Aufträge für Prüfleistungen vor.

262 Mit dem Einzug in das EcoMaT besteht die Gefahr, dass das Institut seine Aufwendungen bereits ab 2019, spätestens aber mit dem Wegfall der Projektmittel des Landes ab 2021 nicht vollständig wird finanzieren können. Verwirklichen sich die beschriebenen Risiken und treten die mit ihnen verbundenen

finanziellen Belastungen ohne nennenswerte entlastende Entwicklungen ein, würde das Eigenkapital des Instituts in wenigen Jahren vollständig aufgezehrt sein.

263 Das Wissenschaftsressort hat darauf verwiesen, das Institut habe in den Jahren 2014 bis 2016 seine betriebliche Leistung gesteigert und jeweils ein positives Jahresergebnis erzielt. Für die nächsten Jahre halte das Ressort die wirtschaftlichen Planungen des Instituts für ambitioniert, aber umsetzbar. Das Institut sei sich der Wachstumsziele bewusst und habe bereits Maßnahmen getroffen, die geplante Steigerung zu erreichen. Aufgrund der erwarteten höheren Drittmittelerträge und der Projektförderungen der Ressorts gehe das Wissenschaftsressort von einem ausgeglichenen Jahresergebnis des Instituts im Jahr 2021 aus.

264 Der Rechnungshof teilt diese Einschätzung nicht. In den Jahren 2014 bis 2017 gelang es dem Institut nicht, die geplanten Erträge zu erzielen (s. Tz. 258). Angesichts der aufgezeigten Risiken ist zu befürchten, dass die Ressorts weitere Mittel werden zur Verfügung stellen müssen.

265 Das Wissenschaftsressort hat ausgeführt, die Zertifizierung des Labors habe sich aufgrund interner Abläufe bei der Flugzeugherstellerin verzögert. Sie habe nun aber zugesagt, die Bearbeitung zu beschleunigen. Dennoch ist auch weiterhin nicht absehbar, ob die Zertifizierung rechtzeitig vor dem Umzug in das EcoMaT stattfinden wird. Es bleibt damit ungewiss, wann und ggf. in welcher Höhe Aufträge über Prüfleistungen zu Erträgen für das Institut führen werden.

4 Konzept auf Grundlage einer Planungsrechnung

266 Aufgrund der dargestellten Risiken ist es erforderlich, ein neues Konzept zu entwickeln. Dieses Konzept bedarf einer Planungsrechnung, die erhöhte Miet- und Personalaufwendungen nach dem Einzug in das EcoMaT berücksichtigt. Gegenwärtig ist der Einzug für das Jahr 2019 geplant. Der Rechnungshof erwartet, dass das Wissenschaftsressort beim Institut darauf hinwirkt, ein solches Konzept zu erstellen. Dabei ist es notwendig zu berücksichtigen, welche

- Erträge sich nach dem Einzug in das EcoMaT erzielen lassen werden,
- Auswirkungen sich ergeben werden, wenn die Flugzeugherstellerin Aufträge für Prüftätigkeiten nicht wie erwartet erteilen wird,
- Aufwendungen entstehen werden, soweit sich Synergieeffekte wegen fehlender weiterer Forschungspartner im EcoMaT nicht erzielen lassen,

- Stellenzahl sich finanzieren lassen wird,
- Auswirkungen die sich abzeichnenden Bauzeitverzögerungen auf die wirtschaftliche Situation des Instituts haben werden,
- Maßnahmen notwendig sein werden, um die auslaufende Projektförderung im Jahr 2020 zu kompensieren.

Auf Ebene der Ressorts ist zu klären, ob die Auszahlung der Projektfördermittel anzupassen sein wird.

267 Der Rechnungshof hat das Wissenschaftsressort darüber hinaus aufgefordert, zu ermitteln, welche finanziellen Belastungen durch den Betrieb des Instituts auf das Land Bremen zukommen könnten. Ferner bedarf es unter Einbeziehung des Wirtschaftsressorts einer Entscheidung, in welchem Umfang die beschriebenen Risiken getragen werden sollen. Dabei wäre das Wirtschaftsressort ebenso in Fragen der Finanzierung etwaiger künftiger Fehlbeträge einzubeziehen.

268 Das Wissenschaftsressort hat darauf hingewiesen, das Institut habe bereits mit dem Antrag auf Förderung des Projekts EcoMaT ein Konzept vorgelegt, das die vom Rechnungshof genannten Punkte berücksichtige. Daher bestehe keine Veranlassung, das Konzept zu überarbeiten. Das Ressort werde die Entwicklung des Instituts jährlich prüfen und künftige Entwicklungen, u. a. eine Erhöhung der Grundfinanzierung, im Haushaltsansatz berücksichtigen. Das Wirtschaftsressort hat ergänzend mitgeteilt, es werde bei etwaigen künftigen Projektförderungen besonders die Stärkung der Forschungs- und Entwicklungs- sowie der Transferkompetenz des Instituts einbeziehen.

269 Die Argumente des Wissenschaftsressorts überzeugen nicht. Den in Rede stehenden Förderantrag stellte das Institut im Juni 2016. Er bezieht sich lediglich auf das EcoMaT-Projekt. Ein Konzept für die gesamte Geschäftstätigkeit des Instituts enthält er nicht. Es ist daher nicht transparent, welche weiteren finanziellen Belastungen durch den Betrieb des Instituts auf das Land Bremen zukommen könnten.

270 Mittlerweile sind Entwicklungen eingetreten, die es erforderlich machen, die Situation neu zu bewerten. Dazu gehören beispielsweise die Bauzeitverlängerung des EcoMaT, Verzögerungen der Zertifizierung des Labors und die Tatsache, dass das Wissenschaftsressort im November 2017 auf kurzfristige Finanzierungsbedarfe des Instituts reagierte. All dies verdeutlicht die Notwendigkeit eines tragfähigen Konzepts mit Planungsrechnung und einer Entscheidung über den Umfang der weiteren Förderung des Instituts.

Haushalts- und Wirtschaftsführung eines Forschungsinstituts

Das Ressort fördert seit langer Zeit ein Forschungsinstitut, ohne dass der damit verfolgte Zweck erfüllt wird. Das Institut beachtete die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht.

1 Haushalts- und Wirtschaftsführung eines Instituts

271 Ein Forschungsinstitut, das Ende 2016 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit insgesamt 48 Vollzeiteinheiten beschäftigte, wird seit langer Zeit durch das Wirtschaftsressort institutionell gefördert. Das Institut erhält Zuwendungen, weil es die Zusammenarbeit zwischen Wissenschaft und regionaler Wirtschaft unterstützen soll. Im Jahr 2015 hatte das Institut neben der institutionellen Förderung zusätzlich erhebliche öffentliche Mittel zur Sicherstellung der Liquidität erhalten, u. a. als Einlage in das Eigenkapital.

272 Die folgende Tabelle zeigt die Entwicklung der Erträge und Aufwendungen, der Jahresergebnisse sowie des Eigenkapitals für die Jahre 2011 bis 2016. Die Jahresabschlüsse des Instituts für die Jahre 2011 bis 2015 wurden entsprechend seiner Satzung von einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft geprüft, für den Abschluss des Jahres 2016 liegt ein solches Testat nicht vor. Das Institut erzielte Erträge aus der institutionellen Förderung, aus Projektförderungen sowie aus Drittmitteln.

Erträge, Aufwendungen, Jahresergebnis und Eigenkapital (2011 bis 2016 in T€)						
	2011	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**
Institutionelle Förderung	1.038	340	684	684	684	684
Projektförderungen aus bremischen Mitteln	0	242	346	546	500	0
Erträge aus weiteren öffentlichen und privaten Drittmittelprojekten	5.997	5.258	5.461	5.360	4.735	4.058
Sonstige Erträge	130	200	180	247	198	415
Gesamterträge	7.165	6.040	6.671	6.837	6.117	5.157
Gesamtaufwand	7.165	7.467	6.932	7.322	6.133	5.323
Jahresergebnis	**0**	**-1.427**	**-261**	**-485**	**-16**	**-166**
Einlage in das Eigenkapital durch das Land Bremen					500	
Eigenkapital jeweils zum 31.12.	**0**	**-1.427**	**-1.688**	**-2.173**	**-1.689**	**-1.855**

273 Im Jahr 2011 erzielte das Institut zunächst einen Verlust, konnte diesen jedoch durch eine weitere Zuwendung des Ressorts in Höhe von 344 T€ noch nachträglich ausgleichen. Um diesen Betrag kürzte das Ressort die Zuwendungen für das Jahr 2012. Ab dem Jahr 2012 erwirtschaftete das Forschungsinstitut jeweils Jahresfehlbeträge. Zum 31. Dezember 2016 führten die Fehlbeträge zu einem negativen Eigenkapital von rd. 1,9 Mio. €.

274 Für die Jahre 2011 bis 2016 hat der Rechnungshof gravierende Fehler bei der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Instituts festgestellt.

- Das Institut hatte Vorgaben aus den Zuwendungsbescheiden nicht beachtet. So hatte es den Verlustausgleich für das Jahr 2011 nicht durch Einsparungen oder Mehreinnahmen erwirtschaftet.

- Das Projektmanagement des Instituts hatte grundlegende Anforderungen nicht erfüllt. Zum Beispiel hatte das Institut seine Projekte unzureichend kalkuliert. Darüber hinaus waren die Projekterträge in der Kostenrechnung teilweise in falscher Höhe berücksichtigt worden.

- Aufgrund des fehlerhaften Projektmanagements hatte das Institut Risiken nicht rechtzeitig erkannt und Vorgänge falsch verbucht. Dies war erst bei der Prüfung durch die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft aufgefallen. In der Folge mussten finanzielle Projektergebnisse aus Vorjahren korrigiert werden.

- Das Institut hatte seine Arbeitsplätze nicht bewertet. Deswegen ist es nicht möglich, die Einhaltung des Besserstellungsverbots zu prüfen. Nach dem zuwendungsrechtlich zu beachtenden Besserstellungsverbot dürfen die Beschäftigten einer Zuwendungsempfängerin oder eines Zuwendungsempfängers nicht besser gestellt werden als vergleichbare bremische Beschäftigte. Auffällig war es indessen, dass das Institut mit seinen Beschäftigten Vergünstigungen vereinbart hatte, beispielsweise Zuschüsse zu Kinderbetreuungskosten oder die unentgeltliche private Nutzung von Dienstfahrzeugen.

- In den Jahren 2011 bis 2016 hatte das Institut Studierenden Vergütungen von insgesamt rd. 1,2 Mio. € gezahlt. Es hatte zuvor nicht geprüft, ob die Tätigkeiten durch eigene Beschäftigte hätten ausgeführt werden können. Zudem hatte es mit den Studierenden Verträge geschlossen, ohne vorher sichergestellt zu haben, dass die vorhandenen Mittel hierfür ausreichen würden.

- Das Institut hatte in mehreren Fällen die vergaberechtlichen Bestimmungen missachtet. Beispielsweise hatte es Software für rd. 70 T€ beschafft, ohne vergleichbare Angebote einzuholen.

Der Rechnungshof erwartet von dem Institut, die Mängel in der Haushalts- und Wirtschaftsführung abzustellen.

275 Die Forschungseinrichtung hat mitgeteilt, sie überarbeite derzeit das Projektmanagement. Studierende setze sie nur noch dann ein, wenn die Arbeiten nicht von Beschäftigten des Instituts erledigt werden könnten und ausreichend Mittel zur Verfügung stünden. Die Arbeitsplätze würden intern bewertet. Beim Vergleich der Arbeitsplatzbewertungen mit der Vergütung würde das Institut die private Nutzung von Dienstfahrzeugen als Bestandteil des Gehaltes berücksichtigen. Sodann würden die interne Bewertung der Arbeitsplätze mit der tariflichen Eingruppierung der Beschäftigten abgeglichen und eventuelle Abweichungen dokumentiert.

2 Zuwendungsverfahren

276 Das Ressort als zuwendungsgebende Stelle ist dafür zuständig, die Anträge zu prüfen, Zuwendungen zu gewähren sowie die ordnungsgemäße Verwendung der Zuwendungen zu kontrollieren. Die Vorgaben für das Zuwendungsverfahren sind in den Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO festgelegt. Das Ressort beachtete diese Regelungen nicht durchgehend.

- Obwohl die vom Institut vorgelegten Wirtschaftspläne über mehrere Jahre erkennbar mangelhafte Plandaten enthielten, bewilligte das Ressort auf dieser Grundlage die institutionellen Zuwendungen. Die Vorlage belastbarer Wirtschaftspläne ist aber eine wesentliche Voraussetzung für institutionelle Zuwendungen.

- Den zum jährlichen Verwendungsnachweis erforderlichen Sachbericht mahnte das Ressort jeweils nicht an.

- Obwohl das Ressort die Zuwendungen jeweils mit der Auflage erteilt hatte, das Besserstellungsverbot einzuhalten, forderte es keine Arbeitsplatzbewertungen an, um die tarifgerechte Eingruppierung der Beschäftigten prüfen zu können.

- Das Ressort führte in den Jahren 2011 bis 2016 auch darüber hinaus keine vertieften Verwendungsnachweisprüfungen durch. Mit einer vertieften Prüfung hätte es die Verstöße in der Haushalts- und Wirtschaftsführung

des Instituts erkennen und frühzeitig dem unzulänglichen Projektcontrolling oder den Fehlern bei der Vergabe von Lieferungen und Leistungen entgegenwirken können.

277 Das Ressort hat bei der Gewährung der Zuwendungen die VV-LHO zu beachten. Es ist daher geboten, zeitnah auf erkennbare Mängel bei der Verwendung der Zuwendungen zu reagieren. Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, künftig sämtliche zuwendungsrechtlich erforderlichen Unterlagen anzufordern, diese auszuwerten und sowohl die Auswertung als auch die daraus zu ziehenden Schlussfolgerungen für die weitere Förderung des Instituts zu dokumentieren.

278 Hierzu hat das Ressort erwidert, die vielfältigen Ereignisse, die zu wesentlichen Abweichungen von den Wirtschaftsplänen geführt hätten, seien nicht vorhersehbar gewesen. Auch sei in der maßgeblichen Verwaltungsvorschrift nicht geregelt, aktuelle Entwicklungen in den Wirtschaftsplänen zu berücksichtigen. Darüber hinaus werde seit dem Jahr 2015 in dem Institut ein leistungsfähiges Controlling und Risikomanagement mit einer laufenden Liquiditätskontrolle und kurzfristiger Berichterstattung eingeführt. Verwendungsnachweise habe das Ressort auf der Grundlage der durch eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft testierten Jahresabschlüsse auf Plausibilität geprüft. Die Prüfberichte der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft hätten die bei der Zuwendungsprüfung erforderlichen Maßstäbe erfüllt. Anstatt Sachberichte anzufordern, habe das Ressort die Controllingberichte ausgewertet.

279 Die Ausführungen des Ressorts überzeugen nicht. Im September 2012 ermöglichte das Ressort dem Institut, mit Mitteln aus dem Jahr 2012 von rd. 344 T€ den Verlust des Jahres 2011 zu decken. Es war daher vorhersehbar, dass Mittel in dieser Höhe im Wirtschaftsjahr 2012 fehlen würden. Mit den Zuwendungsbescheiden für die Jahre 2013 und 2014 gab das Ressort dem Institut zwar vor, die Fehlbeträge der Vergangenheit durch Einsparungen auszugleichen. Gleichwohl wiesen die vom Institut für sämtliche Folgejahre aufgestellten Wirtschaftspläne jeweils lediglich ein ausgeglichenes Jahresergebnis aus. Um die Fehlbeträge der Vorjahre decken zu können, wäre es aber notwendig gewesen, in den Folgejahren jeweils Überschüsse zu planen. Aus den Wirtschaftsplänen hätte daher auch das Ressort erkennen können, dass die Verluste nicht ausgeglichen und die Ressortvorgaben nicht eingehalten werden würden. Angesichts der getroffenen Feststellungen (s. Tz. 274) vermag sich der Rechnungshof auch der Einschätzung des Ressorts zur Leistungsfähigkeit des im Institut eingeführten Controllings nicht anzuschließen.

280 Es ist weder zuwendungsrechtlich vertretbar noch sachgerecht, auf eine Verwendungsnachweisprüfung zu verzichten und stattdessen den Jahresabschlussbericht einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft auf Plausibilität zu prüfen. Auftrag einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft ist es nicht zu untersuchen, ob Zuwendungen wirtschaftlich und sparsam verwendet wurden und ob der Zuwendungszweck erfüllt worden ist. Sie prüft vielmehr, ob der Jahresabschluss den gesetzlichen Anforderungen entspricht und ob Anhaltspunkte für eine nicht ordnungsgemäße Geschäftsführung bestehen. Die Jahresabschlussprüfung durch eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft dient in erster Linie dem Gläubigerschutz. Erst durch die Prüfung des Verwendungsnachweises lässt sich feststellen, ob die Zuwendung sparsam sowie wirtschaftlich eingesetzt und der mit den öffentlichen Mitteln verfolgte Zuwendungszweck erfüllt wurde.

281 Die dem Ressort vorliegenden Controllingberichte ersetzen die zuwendungsrechtlich vorgeschriebenen Sachberichte nicht. In den Sachberichten stellt die zuwendungsempfangende Stelle ihre Tätigkeit, das Ergebnis sowie die Einhaltung der vorgegebenen Ziele dar. Die Controllingberichte enthalten demgegenüber fast ausschließlich Informationen zu betriebswirtschaftlichen Kennzahlen.

282 Es ist deshalb geboten, künftig nur solche Wirtschaftspläne zu akzeptieren, die realistische Planansätze enthalten und den Vorgaben des Ressorts Rechnung tragen. Zudem ist es zuwendungsrechtlich zwingend, die Verwendungsnachweise jährlich, turnusmäßig auch vertieft zu prüfen. Auf diese Weise kann das Ressort kontrollieren, ob das Institut die zuwendungsrechtlichen Bestimmungen einhält.

3 Zweck und Ziele der Zuwendung

283 Ob die mit institutionellen Förderungen verfolgten Zwecke erfüllt und Ziele erreicht werden, bedarf regelmäßiger Erfolgskontrollen. Grundlage solcher Kontrollen sind die im Zuwendungsbescheid festgelegten Zwecke und Ziele einschließlich der für die Erfolgskontrolle festgelegten messbaren Kriterien.

284 Das Ressort legte für das Institut in den Zuwendungsbescheiden bislang lediglich den Zuwendungszweck fest, jedoch keine konkreten Ziele, z. B. zu Kooperationen mit Hochschulen oder der Industrie. Ohne festgelegte Ziele kann es den Erfolg der Tätigkeit des Instituts jedoch nicht bewerten.

285 Der Rechnungshof hat dem Ressort empfohlen, in Zuwendungsbescheide künftig konkrete Ziele aufzunehmen, die sich an dem Zweck ausrichten, der mit der Förderung verfolgt wird.

286 Das Ressort hat entgegnet, bisher habe es die Drittmittelquote als wesentliche Kennzahl der Erfolgskontrolle angesehen. Damit sei nachweisbar gewesen, welchen Beitrag das Institut zur Verbreiterung der örtlichen Forschungs- und Entwicklungsbasis erbracht habe. Das Ressort hat jedoch eingeräumt, diese Kennzahl gebe keinen Aufschluss über die finanziellen Ergebnisse der Drittmittelprojekte und habe sich daher im Nachhinein als untauglich erwiesen. Es werde nunmehr gemeinsam mit dem für andere Forschungseinrichtungen zuständigen Wissenschaftsressort geeignete Ziele erarbeiten, hierzu Kennzahlen entwickeln und sie in der Verwendungsnachweisprüfung berücksichtigen.

287 Nach Ablauf eines Förderzeitraums ist auch zu prüfen, ob der Zweck, den das Ressort mit der Zuwendung verfolgt hat, erfüllt wurde. Nach einem gemeinsam von Institut, Wirtschafts- und Wissenschaftsressort sowie einer Hochschule erstellten Perspektivpapier von Anfang 2017 hatte sich das Institut in den vergangenen Jahren anders entwickelt als mit der Gründung bezweckt gewesen war. Nach dem Papier galt dies insbesondere für die „systematische Verknüpfung der wissenschaftlichen Hauptarbeitsfelder des Instituts mit der Hochschule“ sowie für „ein stabiles Kooperationsgeflecht mit den regionalen Unternehmen“, das „nicht oder nur ansatzweise ausgebildet“ sei. Damit war ein wesentlicher Teil des vom Ressort verfolgten Förderzwecks verfehlt. Das Ressort hatte das Institut mindestens seit dem Jahr 2011 gefördert, ohne darauf zu achten, dass es seine Aufgaben dem Förderzweck entsprechend erledigte.

288 Das Ressort hat ungeachtet der in dem Perspektivpapier dargelegten Einschätzung nunmehr darauf hingewiesen, das Institut sei an seinem Standort gleichwohl seit Jahren ein zentraler Faktor für die Wettbewerbsfähigkeit einer wesentlichen Unternehmensbranche. Es habe durchaus Transfererfolge erzielt. Dennoch habe das Ressort mittlerweile Veränderungsprozesse in Gang gesetzt, um das Institut an seinem Förderzweck ausrichten zu können. Dazu habe gehört, den Vorstand zu verkleinern sowie einen neu gegründeten wissenschaftlichen Beirat in Ausrichtungsprozesse einzubeziehen.

4 Sanierung

289 Die wirtschaftliche Lage des Instituts ist bereits seit dem Jahr 2011 angespannt. Ansätze, die finanzielle Situation zu verbessern, zeigten keinen nachhaltigen Erfolg. Im Jahr 2015 leitete das Ressort weitergehende Sanierungsmaßnahmen ein. So war u. a. beabsichtigt, drei Bereiche des Instituts zu verkaufen oder zu schließen, Personal abzubauen und die Mitarbeiterauslastung zu verbessern. Ferner sollten damals die Projekte auf solche mit einem höheren Kostendeckungsgrad konzentriert und das Geschäftsmodell stärker

auf die regionale Wirtschaft ausgerichtet werden. Die wirtschaftliche Situation des Instituts verbesserte sich aber auch mit diesen Maßnahmen bis Ende 2016 nicht deutlich.

290 Obgleich der Vertrag des Geschäftsführers erst zum 30. September 2015 ausgelaufen wäre, verlängerte der Vorstand des Instituts, dessen Vorsitzender satzungsgemäß ein Vertreter des Ressorts war, den Vertrag im Dezember 2014 mit Wirkung vom 1. Januar 2015 um weitere fünf Jahre. Zudem wurde die Geschäftsführervergütung um 8 T€ jährlich erhöht. Im Januar 2016 war der Vorstand der Auffassung, eine Sanierung des Instituts unter Leitung des Geschäftsführers hätte keine Aussicht auf Erfolg. Der Geschäftsführer wurde von seinen Aufgaben entbunden und im Sommer 2016 entlassen. Er erhielt eine Abfindung von rd. 100 T€.

291 Angesichts der wirtschaftlichen Situation des Instituts ist dieses Vorgehen nicht nachvollziehbar. Der Fehlbetrag des Jahres 2014 war höher gewesen als der des Jahres 2013. Auch wichen die Jahresergebnisse von den Ansätzen im Wirtschaftsplan zunehmend ab. Aufgrund der langjährig anhaltenden kritischen Situation des Instituts wäre es angebracht gewesen, den Erfolg von Sanierungsschritten in die Vertragsverhandlungen mit dem Geschäftsführer einzubeziehen. Der Vertrag hätte allenfalls zu einem späteren Zeitpunkt oder zunächst für einen kürzeren Zeitraum verlängert werden dürfen. Eine Gehaltssteigerung ohne nachweisbare Sanierungsfortschritte war schwerlich vertretbar. Die vorzeitige Kündigung des Geschäftsführervertrags führte zu vermeidbaren Mehrausgaben von mehr als 100 T€.

292 Das Ressort hat die vorzeitige Verlängerung des Geschäftsführervertrags mit der damaligen Absicht des Vorstands begründet, den begonnenen Sanierungsprozess mit dem bisherigen Geschäftsführer fortzusetzen. Seinerzeit sei eine wirtschaftliche Verbesserung bei dem Institut erkennbar gewesen.

293 Dem ist entgegenzuhalten, dass zum Zeitpunkt der Vertragsverhandlungen noch kein testierter Jahresabschluss für das Jahr 2014 vorlag. Das Ressort wusste aber bereits, dass die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft für die Jahre 2012 und 2013 teilweise erhebliche Projektkorrekturen für erforderlich gehalten hatte. Auch vor diesem Hintergrund wäre vor der Vertragsverlängerung das Testat des Jahresabschlusses 2014 abzuwarten gewesen.

294 Im Juni 2015 vereinbarte das Institut mit einem Kreditinstitut ein Überbrückungsdarlehen über 840 T€, das mit einer Ausfallbürgschaft der Bremer Aufbau-Bank (BAB) von 560 T€ gesichert wurde. Bevor die BAB die Ausfallbürgschaft übernahm, hatte sie sich die Erstellung eines Sanierungsgutachtens durch

eine unabhängige Unternehmensberatungsgesellschaft ausbedungen. Das Institut beauftragte nacheinander drei Unternehmensberatungsgesellschaften mit der Erstellung jeweils eines Gutachtens. Insgesamt fielen Aufwendungen von rd. 133 T€ an. Bereits das erste Gutachten erfüllte die Kriterien, die das Ressort und die BAB für die Sanierung für erforderlich hielten und auf deren Grundlage auch die Darlehensvereinbarungen getroffen worden waren.

295 Das Ressort hat das Vorgehen des Instituts damit begründet, die BAB habe die fachliche Eignung des ersten Gutachters in Abrede gestellt und gefordert, einen weiteren Gutachter zu beauftragen. Den Vertrag mit dem zweiten Gutachter habe das Ressort aufgrund eines gravierenden Beratungsfehlers gekündigt. Es sei daher erforderlich gewesen, ein drittes Gutachten in Auftrag zu geben. Auf die Rückforderung des bereits angezahlten Honorars für das zweite Gutachten sei wegen der geringen Erfolgsaussichten eines Rechtsstreits verzichtet worden.

296 Es ist erforderlich, sich der fachlichen Eignung eines Gutachters zu vergewissern, bevor ein Vertrag geschlossen wird. Nicht plausibel ist, warum das zweite Gutachten nach Ansicht des Ressorts einerseits einen gravierenden Beratungsfehler aufwies, das Ressort andererseits einer Rückforderung des Honorars aber nur geringe Erfolgsaussichten beimaß. Offen geblieben ist auch, warum ein etwaiger Mangel des zweiten Gutachtens auf Kosten des Gutachters nicht nachbesserungsfähig gewesen wäre. Aufgrund der drei Gutachtenaufträge erhöhten sich nicht nur die Kosten, sondern verzögerte sich auch der Sanierungsprozess.

297 Mit der im Jahr 2015 beschlossenen Einleitung der Sanierung des Instituts stimmte das Ressort hohen finanziellen Belastungen und Verpflichtungen für Bremen zu. Dazu gehörten u. a.

- die Aufstockung des Eigenkapitals um 500 T€,
- eine weitere Förderung mit Landesmitteln von 500 T€,
- die Besicherung eines bis zum März 2026 laufenden Darlehens über 800 T€ an das Institut mit einer Ausfallbürgschaft der BAB in Höhe von 600 T€,
- die Stundung öffentlicher Mittel in Höhe von mehr als 600 T€ mit schrittweiser Rückführung bis zum Jahr 2025.

298 Die Stützungsmaßnahmen und die eingeleitete Neuausrichtung verbesserten das wirtschaftliche Ergebnis des Instituts auch im Jahr 2016 nicht.

299 Das Ressort hat dargestellt, im Jahr 2016 seien Maßnahmen eingeleitet worden, um die Kosten des Instituts zu reduzieren. Mit den Maßnahmen verbundene Restrukturierungskosten hätten den Jahresfehlbetrag 2016 verursacht. In das Jahr 2017 sei das Institut bereits mit einer deutlichen Kostenentlastung gestartet. Die betriebswirtschaftliche Auswertung bestätige einen positiven Trend. Es gehe davon aus, eine wirtschaftliche Stabilisierung in den nächsten Jahren erfolgreich abschließen zu können.

300 Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass im Jahr 2016 den negativen Effekten aus Restrukturierungskosten und Risikorückstellungen von rd. 425 T€ positive Sondereffekte von rd. 580 T€ gegenüberstanden. Folglich betrug der um Sondereinflüsse bereinigte Verlust des Geschäftsjahres 2016 nicht rd. 166 T€ (s. Tz. 272), sondern rd. 321 T€. Nur mit einer Zuwendung von rd. 1 Mio. € hätte im Jahr 2016 ein ausgeglichenes Ergebnis erreicht werden können.

5 Verbleibende Risiken

301 Trotz des eingeleiteten Sanierungsprozesses ist das Forschungsinstitut in den kommenden Jahren weiteren Risiken ausgesetzt. Wesentlich ist das Risiko, Förderungen durch die Europäische Kommission (EU-Kommission) zurückzahlen zu müssen. Das Institut befindet sich seit Ende des Jahres 2016 in einer Auseinandersetzung mit der EU-Kommission wegen der Förderung zweier Projekte. An beiden Projekten war eine Gemeinschaft mehrerer Projektpartner beteiligt. Das Institut nahm in seiner Funktion als Projektkoordinator die Zahlungen der EU-Kommission entgegen und leitete sie an die Projektpartner weiter. Sodann erstellte es sowohl die Abrechnungen als auch die fachlichen Berichte gegenüber der EU-Kommission. Die EU-Kommission hat angekündigt, den für ein Projekt gezahlten Betrag von rd. 899 T€ vollständig zurückfordern zu wollen. Ein weiteres Projekt, für das die EU eine Förderung von rd. 2,3 Mio. € ausgezahlt hatte, ist ebenfalls strittig. Der vorläufige Jahresabschluss des Instituts für das Jahr 2016 aus dem Juni 2017 bildete diese Risiken lediglich mit einer Rückstellung von rd. 562 T€ ab. Aus dem im November 2017 vorgelegten endgültigen Jahresabschluss ist nicht erkennbar, ob und in welcher Höhe das Institut Vorsorge für diese Risiken getroffen hatte.

302 Sollte die EU-Kommission für beide Projekte die ausgezahlten Förderbeträge zurückfordern, hätte die Gemeinschaft der Projektpartner einen Betrag von insgesamt rd. 3,2 Mio. € an die EU zurückzuzahlen. Da die Projektpartner für die Rückzahlung der Mittel gesamtschuldnerisch haften, droht eine Inanspruchnahme des Instituts bis zu diesem Betrag, wenn die Projektpartner ihre Anteile an der Finanzierung nicht leisten würden. Eine Rückzahlungsverpflichtung

in dieser Höhe würde sich sowohl auf die Liquidität des Instituts als auch auf dessen Geschäftsergebnis auswirken.

303 Angesichts der genannten Risiken war der vom Institut im vorläufigen Jahresabschluss 2016 zurückgestellte Betrag von rd. 562 T€ deutlich zu gering. Der im endgültigen Jahresabschluss für 2016 benannte Jahresfehlbetrag 2016 verbesserte sich gegenüber dem im vorläufigen Jahresabschluss ausgewiesenen Betrag um rd. 50 T€. Aus dem Jahresabschluss ist nicht ersichtlich, dass das Institut die Rückstellung erhöht hätte. Der Rechnungshof hat dem Institut empfohlen, auch für das zweite Projekt eine Rückstellung zu bilden. Darüber hinaus ist es erforderlich, auf der Grundlage der zu erwartenden Rückzahlungsbeträge und der für die Rückzahlungen vorgesehenen Zeiträume die gesamte Planungsrechnung des Instituts zu überarbeiten.

304 Das Ressort hat sich dazu nicht geäußert. Institut und Ressort beabsichtigen, die Sanierung bis zum Jahr 2025 abzuschließen. Allerdings ist bisher nicht geplant, das negative Eigenkapital bis zu diesem Zeitpunkt auszugleichen. Der Rechnungshof hat Institut und Ressort darauf hingewiesen, dass dringender Handlungsbedarf besteht, wenn das Institut mit vertretbarem finanziellen Aufwand weiterbetrieben werden soll.

305 Für einen Weiterbetrieb wäre es notwendig, dass die Beteiligten für das abgestimmte Zukunftskonzept die erforderlichen Mittel realistisch kalkulieren. Sollten sich die vom Rechnungshof aufgezeigten Risiken im Sanierungszeitraum ganz oder teilweise verwirklichen, ist die Sanierungsfähigkeit des Instituts neu zu beurteilen und zu prüfen, ob das Sanierungskonzept noch tragfähig ist. Das Ressort hat sich dieser Einschätzung angeschlossen.

Zuwendungsverfahren im Wirtschaftsressort

Eine Vollfinanzierung von Projekten kommt regelmäßig nicht in Betracht, wenn die mit Zuwendungen geförderten Stellen eigene wirtschaftliche Interessen verfolgen.

Erfolgskontrollen sind ohne festgelegte Ziele nicht möglich.

1 Projektförderungen durch das Wirtschaftsressort

306 Das Wirtschaftsressort bewilligte im Jahr 2015 insgesamt Zuwendungen von rd. 32 Mio. €. Davon entfielen rd. 21 Mio. € auf die Förderung von Projekten. Projektförderungen sind nach den Verwaltungsvorschriften zu den §§ 23, 44 LHO Zuwendungen, mit denen die öffentliche Hand Ausgaben Dritter für einzelne abgegrenzte und grundsätzlich befristete Vorhaben entweder zum Teil oder sogar insgesamt finanziert. Dagegen decken institutionelle Förderungen die gesamten Ausgaben oder nicht abgegrenzte Teile der Ausgaben einer Einrichtung ab.

307 Einige Förderungen gewährte das Ressort als Projektförderung, obwohl dem jeweiligen Antrag kein zeitlich begrenztes Vorhaben mit projektspezifischen Zielen zu entnehmen war. Außerdem deckten die gewährten Zuwendungen nahezu alle Ausgaben der geförderten Stellen ab. In diesen Fällen wäre eine institutionelle Förderung richtig gewesen. Damit wäre es notwendig geworden, bei der Antragsprüfung weitergehende Unterlagen anzufordern, z. B. einen Organisations- und Stellenplan. Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass eine Projektförderung nur in Betracht kommt, wenn der Fördergegenstand jeweils inhaltlich und zeitlich klar begrenzt ist und nicht den gesamten Betrieb einer Institution umfasst. Er hat das Ressort aufgefordert, in den überprüften und ähnlich gelagerten Fällen künftig institutionelle Förderungen zu wählen.

308 Das Ressort hat erwidert, es handele sich bei den infrage stehenden Verfahren im Wesentlichen um stadtteilbezogene Förderungen. Diese Förderungen hätten mehrfach auf dem Prüfstand gestanden. Da nunmehr die Finanzierung gesichert sei, solle ab dem Doppelhaushalt 2018/2019 der Projektcharakter stärker herausgearbeitet werden.

309 Das überzeugt nicht. Bei den geprüften Förderungen standen die Institutionen im Vordergrund, nicht hingegen einzelne Projekte. So wurden Gemeinkosten finanziert, z. B. laufende Personal- und Verwaltungskosten, die weder zeitlich begrenzt waren noch konkreten Projekten zugeordnet werden konnten. Bei Projektförderungen bedarf es aber insbesondere einer zeitlichen und inhaltlichen Begrenzung der Förderung. Außerdem müssen die Ausgaben den Einzelprojekten klar zuzuordnen sein.

2 Finanzierungsart

310 Eine Zuwendung kann als Anteils-, Festbetrags- oder Fehlbedarfsfinanzierung gewährt werden. Die zuwendungsgebenden Stellen haben vor einer Bewilligung zu prüfen, mit welcher Finanzierungsart der Zuwendungszweck wirtschaftlich und sparsam erreicht werden kann.

311 Mit einer Anteilsfinanzierung wird ein bestimmter Prozentsatz oder ein festgelegter Teil der zuwendungsfähigen Ausgaben eines Projekts gefördert. Die Höhe ist zu begrenzen. Sofern bei einer Anteilsfinanzierung die Gesamtausgaben geringer sind als kalkuliert, vermindert sich nicht nur die Zuwendung anteilig, sondern auch der einzusetzende Eigenanteil. Dies kann Anreiz für eine wirtschaftliche Verwendung der Mittel sein.

312 Im Fall einer Festbetragsfinanzierung profitieren von Einsparungen und Mehreinnahmen grundsätzlich nur die Stellen, die Zuwendungen erhalten. Eine solche Finanzierung kommt in Betracht, wenn vor Projektbeginn Einnahmen und Ausgaben feststehen oder gut kalkulierbar sind.

313 Mit einer Fehlbedarfsfinanzierung werden die Ausgaben abgedeckt, die geförderte Einrichtungen nicht durch eigene oder andere Mittel ausgleichen können. Die Zuwendung ist auf einen Höchstbetrag zu begrenzen. Diese Finanzierungsart kommt z. B. in Frage, wenn Geförderte nur über geringe Eigenmittel verfügen.

314 Eine Zuwendung darf ausnahmsweise als Vollfinanzierung, einer Unterart der Fehlbedarfsfinanzierung, bewilligt werden. Dies setzt voraus, dass der Zuwendungszweck nur bei Übernahme sämtlicher zuwendungsfähiger Ausgaben erfüllt werden kann. Nach den Verwaltungsvorschriften ist eine Vollfinanzierung in der Regel nicht angebracht, wenn die Zuwendungsempfängerinnen und -empfänger an der Erfüllung des Zwecks ein eigenes wirtschaftliches Interesse haben.

315 Etwa drei Viertel der geprüften Fälle förderte das Ressort mit einer Fehlbedarfsfinanzierung, den Rest im Wege einer Festbetragsfinanzierung oder als Anteilsfinanzierung. Bei einem Drittel der Fehlbedarfsfinanzierungen trug das Ressort alle Ausgaben. Einige dieser Fälle betrafen Projekte von Interessengemeinschaften. In anderen Fällen hatte das Ressort Festbetragsfinanzierungen bewilligt, obwohl aus den Projektunterlagen ersichtlich war, dass die für die Projekte notwendigen Ausgaben nicht abschließend ermittelbar und die mit den Projekten erzielbaren Einnahmen unklar waren.

316 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass das Ressort zum Teil ungeeignete Finanzierungsarten gewählt und die Gründe für deren Wahl nicht ausreichend dokumentiert hatte. Vollfinanzierungen soll es nach den VV-LHO nur in Ausnahmefällen geben. Dazu gehören Projekte, mit denen zusammengeschlossene Unternehmen eigene wirtschaftliche Interessen verfolgen, grundsätzlich nicht.

317 Das Ressort hat erwidert, es habe Vollfinanzierungen gewährt, damit die beabsichtigten Maßnahmen soweit wie möglich hätten umgesetzt werden können. Diese Förderart wähle es auch, wenn es mit der Förderung ein spezielles öffentliches Interesse verfolge.

318 Die Argumentation des Ressorts überzeugt nicht. Auch mit einer Fehlbedarfsfinanzierung ist es möglich, auf sich im Projektverlauf ergebenden Finanzierungsbedarf zu reagieren. Davon unabhängig dienen Interessengemeinschaften von Unternehmen in erster Linie dazu, wirtschaftliche Interessen ihrer Mitglieder zu vertreten. Eine Vollfinanzierung von Projekten solcher Interessengemeinschaften scheidet daher regelmäßig aus.

3 Bewilligung der Fördermittel

319 Außer dem Zuwendungszweck müssen Zielsetzung, Qualität und Umfang einer Förderung in einem Zuwendungsbescheid eindeutig und detailliert beschrieben werden. Nur so kann die Beschreibung Grundlage einer Erfolgskontrolle sein.

320 Das Zuwendungsziel wurde in den Zuwendungsbescheiden regelmäßig nicht hinreichend spezifiziert. Das Ressort legte ferner keine Kennzahlen fest, an denen der Erfolg einer Zuwendung hätte gemessen werden können. Eine Erfolgskontrolle, wie sie nach den VV-LHO vorgeschrieben ist, war daher nicht oder nur unzureichend möglich.

321 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, Zuwendungen ausschließlich zielorientiert zu bewilligen. Hierfür sind Ziele und Kennzahlen zu vereinbaren, die eine spätere Erfolgskontrolle ermöglichen.

322 Das Ressort hat dargelegt, es definiere seit 2017 gemeinsam mit den geförderten Stellen jeweils zwei Kennzahlen, nehme sie in die Zuwendungsbescheide auf und werde anhand der Verwendungsnachweise überprüfen, ob die Kennzahlen erreicht worden seien.

4 Änderung der Zuwendungsbescheide

323 Nach den Nebenbestimmungen für Zuwendungen haben Geförderte dem Ressort wesentliche Änderungen eines geförderten Projekts unverzüglich mitzuteilen. Der zuwendungsgewährenden Stelle wird es so ermöglicht, zeitnah zu prüfen, ob die Voraussetzungen für die Förderung unverändert fortbestehen. Die geförderten Stellen zeigten solche Änderungen nicht immer zu dem Zeitpunkt an, zu dem die Änderungen erkennbar waren, sondern häufig erst kurz vor Ende des jeweiligen Bewilligungszeitraums. Den mit der Anzeige verbundenen Änderungsanträgen entsprach das Ressort zumeist. Einen Vermerk hierzu erstellte es nur in Ausnahmefällen.

324 Es obliegt dem Ressort, dafür zu sorgen, dass Zuwendungsempfängerinnen und -empfänger Änderungen unverzüglich mitteilen. Der Rechnungshof hat das Ressort gebeten, bei verspäteten Änderungsanträgen auch eine Ablehnung der Anträge zu erwägen und die Entscheidungsgründe für die Änderung von Zuwendungsbescheiden zu dokumentieren. Dabei bedarf es insbesondere der Erörterung, ob das Zuwendungsziel trotz der angezeigten Änderungen noch erreichbar ist.

325 Das Ressort hat dargelegt, es stehe in der Regel auch unterjährig mit den geförderten Stellen in Kontakt und sei über aktuelle Vorgänge informiert. Grundsätzlich würden Änderungsanträge auch unterjährig gestellt und beschieden. Aus Gründen der Arbeitsökonomie bei den zuwendungsnehmenden Stellen würden in Einzelfällen Projektänderungen gegen Ende des Bewilligungszeitraums gesammelt in einen Änderungsantrag aufgenommen.

326 Dem ist entgegenzuhalten, dass wesentliche Projektänderungen, die Auswirkungen auf die Förderung haben könnten, stets unverzüglich angezeigt werden müssen. Gerade bei unterjährigen Kontakten kann darauf hingewiesen werden. Nach den VV-LHO sind Zuwendungen zudem zwingend durch schriftlichen Bescheid zu bewilligen. Dies gilt auch für Änderungen von Bescheiden.

5 Organisation und technische Abwicklung

327 Die im Ressort jeweils fachlich zuständigen Referate bearbeiten die Zuwendungsverfahren vom Antrag bis zur Verwendungsnachweisprüfung. Aufgrund ihrer verschiedenen Aufgaben unterscheidet sich die Anzahl der Zuwendungsverfahren pro Referat erheblich. Das kann zu Qualitätsunterschieden in der Bearbeitung führen.

328 Seit Januar 2014 sind Zuwendungen in der Zuwendungsdatenbank ZEBRA zu erfassen. Ein Zweck der Datenbank ist es, die komplette Vorgangssachbearbeitung abzubilden. Dafür sollen die jeweiligen Förderanträge erfasst und die Prüfung der Anträge standardisiert dokumentiert werden. Außerdem sind auch die mit der Förderung verfolgten Ziele darzustellen. Auf der Grundlage der in der Datenbank hinterlegten Informationen ist der Zuwendungsbescheid zu erstellen und in der Datenbank zu speichern. Darüber hinaus ist die Verwendungsnachweisprüfung einschließlich Stichprobenauswahl und Zielüberprüfung abzubilden.

329 Die in der Zuwendungsdatenbank enthaltenen Daten zu den geprüften Zuwendungsverfahren waren unvollständig. So war in keinem Fall ein Zuwendungsbescheid im System hinterlegt worden, bei Änderungsanträgen waren vorherige Bescheide nicht dokumentiert.

330 Es ist notwendig, die Vorgänge vollständig in und mit der Datenbank zu bearbeiten. Der Rechnungshof hat deswegen angeregt, im Ressort eine zentrale Stelle für Fragen der Zuwendungssachbearbeitung und zur Pflege der Zuwendungsdatenbank zu schaffen. Bei Bedarf könnte diese Stelle die fachliche Bearbeitung in den einzelnen Referaten unterstützen. Sie könnte auftretende Fragen in Zuwendungsverfahren klären. Damit ließe sich eine einheitliche und qualitativ bessere Zuwendungssachbearbeitung im Wirtschaftsressort erreichen.

331 Das Ressort teilt die Ansicht des Rechnungshofs. Es will eine zentrale Stelle für Zuwendungsangelegenheiten einrichten. Es beabsichtige, die Zuwendungsdatenbank umfassend zu nutzen, sobald diese Stelle besetzt sei.

6 Förderung durch verschiedene Ressorts

332 Werden Institutionen oder Projekte von mehreren bremischen Stellen gefördert, haben sich diese Stellen nach den hierzu bestehenden Verwaltungsvorschriften u. a. zur Finanzierungsart, zu Auflagen und auch zum Verwendungsnachweis abzustimmen.

333 Einige Zuwendungsempfängerinnen und -empfänger erhielten neben einer institutionellen Förderung durch andere Ressorts auch Projektförderungen des Wirtschaftsressorts. Den geprüften Akten war nicht zu entnehmen, ob ein Informationsaustausch zwischen den beteiligten Ressorts stattgefunden hatte. Dies wäre aber notwendig gewesen, u. a. auch, um Doppelförderungen zu vermeiden und eine Erfolgskontrolle nach einheitlichen Maßstäben zu ermöglichen.

334 Das Wirtschaftsressort hat betont, es gehe seit der Einführung der Zuwendungsdatenbank ZEBRA Mehrfachförderungen systematisch nach. Sofern eine inhaltliche Verbindung zu einem von ihm geförderten Projekt bestehe, werde das Wirtschaftsressort Kontakt zum institutionell fördernden Ressort aufnehmen.

335 Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass bei Projektförderungen in der Regel ein Zusammenhang mit der gleichzeitigen institutionellen Förderung besteht. Eine Projektkalkulation enthält zumeist Gemeinkosten, die bereits durch die institutionelle Förderung finanziert werden. Damit ist eine Abstimmung zwischen den Ressorts im Zuwendungsverfahren unerlässlich.

Vergabeverfahren der Fischereihafen Betriebsgesellschaft mbH

Verfahrensoptimierungen können Vergaben rechtssicherer gestalten und damit finanzielle Risiken mindern.

1 Prüfung von Vergabeverfahren

336 Die Fischereihafen Betriebsgesellschaft mbH (FBG) bewirtschaftet und betreibt den Fischereihafen in Bremerhaven. Daneben obliegt ihr die Geschäftsbesorgung für das Sonstige Sondervermögen Fischereihafen (Landseite). Alleinige Anteilseignerin der FBG ist die Freie Hansestadt Bremen.

337 Die FBG hat als öffentliche Auftraggeberin das Vergaberecht zu beachten. Der Rechnungshof hat die von der FBG im Jahr 2015 durchgeführten 57 förmlichen Vergabeverfahren geprüft.

2 Rechtliche Grundsätze des Vergabeverfahrens

338 Für die öffentliche Auftragsvergabe gelten die in §§ 97 ff. des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen verankerten Vergabegrundsätze. Diese Grundsätze gelten in EU-weiten, aber auch in nationalen Verfahren mit Binnenmarktrelevanz. Nationale Verfahren der Freien Hansestadt Bremen unterliegen den Regelungen des Bremischen Tariftreue- und Vergabegesetzes (TtVG) sowie den haushaltsrechtlichen Bestimmungen der LHO. Danach sind u. a.

- Beschaffungen dem Wettbewerb zu unterstellen,
- Verfahren transparent zu gestalten,
- das Gleichbehandlungsgebot und das Diskriminierungsverbot zu beachten sowie
- die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu wahren.

339 Grundlage für die geprüften Vergabeverfahren waren zudem die im Jahr 2015 maßgeblichen Bestimmungen, insbesondere die Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB/A) 2012 und die Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen (VOL/A) 2009.

340 Das Transparenzgebot ist im Vergaberecht einer der tragenden Grundsätze für ein ordnungsgemäßes Verfahren. Ein transparentes Vergabeverfahren gewährleistet Wettbewerb unter den bietenden Firmen.

341 Um ein Vergabeverfahren transparent und nachvollziehbar zu gestalten, sind Auftraggeberinnen und -geber verpflichtet, Vorgehen und Entscheidungen zeitnah - jeweils dem Fortgang des Verfahrens entsprechend - zu dokumentieren. Die Dokumentation, die zur Sicherung von Gleichbehandlung und Wettbewerb beiträgt, dient insbesondere dem Schutz der Bietenden. Die öffentlichen Auftraggeberinnen und Auftraggeber haben zudem die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nach § 7 LHO und den zugehörigen Verwaltungsvorschriften zu beachten.

3 Prüfung und Wertung von Angeboten

342 Nach den §§ 2 VOB/A bzw. VOL/A sind Leistungen zu „angemessenen Preisen“ zu vergeben. Auch aus den Regelungen zur Vermeidung der Korruption ergibt sich, dass weder auf zu hohe Preise noch auf zu niedrige der Zuschlag erteilt werden darf. Sofern Zweifel an der Angemessenheit angebotener Preise bestehen, müssen Auftraggebende versuchen, diese Zweifel mithilfe einer vertieften Preisprüfung auszuräumen. Vorgaben zu Preisprüfungen enthalten das Vergabehandbuch des Bundes und bremische Verwaltungsanweisungen. Für Bauvergaben sind solche Prüfungen z. B. dann durchzuführen, wenn das günstigste Angebot zum nächstfolgenden einen preislichen Abstand von mehr als 10 % aufweist. Für Lohnkalkulationen gilt darüber hinaus eine Verpflichtung zur Prüfung, wenn die Angebotssumme 20 % unter der Kostenschätzung der Auftraggeberin oder des Auftraggebers liegt. Abhängig vom Prüfungsergebnis darf erst danach ggf. ein Zuschlag erteilt werden.

343 Die Vergabeakten der FBG enthalten keine Hinweise auf durchgeführte vertiefte Preisprüfungen. Die FBG ließ sich beispielsweise von bietenden Firmen lediglich bestätigen, dass die angebotenen Preise auskömmlich seien. In einem weiteren Fall vermerkte die FBG: „Die Preisstruktur der Angebote mit Abständen in den Summen von 20,13 % zwischen dem Mindestbietenden und dem zweitplatzierten Angebot lassen eine ordnungsgemäße Kalkulation erkennen.“

344 In einem Vergabeverfahren für Abrissarbeiten hatte sich die Kostenschätzung auf 30.000 € belaufen. Das günstigste Angebot betrug 8.400 €. Dieses Angebot erhielt den Zuschlag. Die große Differenz zwischen der Kostenschätzung und der Angebotssumme hätte zu einer vertieften Preisprüfung führen müssen. Dabei wäre unter anderem zu klären gewesen, ob zu einem derart

geringen Preis eine dem Leistungsverzeichnis entsprechende ordnungsgemäße Ausführung überhaupt zu erwarten war.

345 Die FBG vertritt die Auffassung, es gäbe - außer für die Lohnkalkulation - keine bindende Grundlage, die eine vertiefte Preisprüfung vorschreibe. Die Vorschriften sähen Öffnungen und Ausnahmen vor, sodass von vertieften Preisprüfungen in diesen Fällen abgesehen werden könne.

346 Die Verpflichtung, Aufträge nur zu angemessenen Preisen zu vergeben, ist in den Vergabeordnungen verankert. Ein stark auseinanderklaffendes Preisgefüge zeigt, dass Bieterinnen und Bieter mit sehr unterschiedlichen Annahmen kalkuliert haben. Der Verweis der FBG auf die Ausnahmeregelungen überzeugt nicht. In 38 der 57 Fälle waren die 10 %- oder die 20 %-Grenze (s. Tz. 342) oder beide Grenzen gleichzeitig überschritten worden. Begründungen für die Überschreitungen dieser Grenzen hätten zudem dokumentiert werden müssen.

347 Nach § 15 VOB/A ist es zulässig, zu Angebotsinhalten Aufklärungsgespräche mit Bietenden zu führen. Nachverhandlungen über Preise sind jedoch unzulässig. In einem Verfahren hinterfragte die FBG fünf auffällig niedrige Preise einer Bieterin. Dies führte dazu, dass die FBG nach Erläuterung durch die Bieterin einen Preis im Angebot erhöhte. Dieses Angebot erhielt den Zuschlag. In einem ähnlich gelagerten Fall senkte die FBG den Preis für eine Position nachträglich.

348 Die FBG ist der Auffassung, dass es sich dabei lediglich um eine Aufklärung gehandelt habe, nicht um eine Preisverhandlung. Sie sieht darin keinen Verstoß gegen die Vergabe- und Vertragsordnungen. So sei bei der Auskömmlichkeitsprüfung festgestellt worden, dass eine Bieterin eine Position des Leistungsverzeichnisses falsch verstanden habe. Bei zutreffendem Verständnis hätte die Bieterin selbst einen anderen Preis für diese Position genannt. Die FBG meint, die Preisänderung sei zulässig gewesen.

349 In den geprüften Fällen war die Preisänderung nicht zulässig. Angebote müssen stets mit den ursprünglich angegebenen Preisen gewertet werden, weil der Wettbewerb mit der Eröffnung der Angebote abgeschlossen ist. Um möglichst rechtssichere Vergabeverfahren durchzuführen, empfiehlt es sich, alles zu vermeiden, was als unzulässige Nachverhandlung angesehen werden könnte.

4 Schätzung des Auftragswerts

350 Dem Auftragswert kommt vergaberechtlich besondere Bedeutung zu, weil er für die zu wählende Vergabeart und somit für den Umfang des Wettbewerbs

entscheidend ist. Auch für die Frage, ob ausreichend Mittel für die auszuschreibende Leistung verfügbar sind, ist die Auftragswertschätzung maßgeblich. Stehen Mittel nicht in ausreichendem Umfang zur Verfügung, darf nicht ausgeschrieben werden. Deshalb ist es notwendig, den geschätzten Auftragswert nachvollziehbar zu dokumentieren.

351 Die FBG übernahm in einigen Fällen dem Wirtschaftsplan zugrunde gelegte Investitionsvolumina in den späteren Vergabeverfahren, ohne die Auftragswerte neu zu schätzen. Zwischen der Aufstellung des Wirtschaftsplans für das nächste Jahr und den Ausschreibungen für die darin geplanten Investitionsvorhaben können jedoch mehrere Monate liegen. Zwischenzeitlich können nennenswerte Preisänderungen und vom Wirtschaftsplan abweichende Entwicklungen des Geschäftsbetriebs eingetreten sein. Damit besteht das Risiko, den Mittelbedarf und die tatsächliche Verfügbarkeit der Mittel bei einer Ausschreibung unzutreffend einzuschätzen.

352 Es ist erforderlich, sowohl die Schätzung des Auftragswerts anhand aktueller Daten zu überprüfen, als auch die Frage der Verfügbarkeit der Mittel für eine Ausschreibung stets unmittelbar vor einem Vergabeverfahren zu klären. Ein wegen fehlender Mittel aufzuhebendes Vergabeverfahren birgt das Risiko von Schadenersatzansprüchen der bietenden Firmen.

5 Eindeutige und erschöpfende Leistungsbeschreibung

353 Eine Leistung ist von der Vergabestelle eindeutig und erschöpfend zu beschreiben. Alle am Verfahren Teilnehmenden müssen die Ausschreibung im gleichen Sinne verstehen können (vgl. §§ 7 VOB/A und VOL/A). Bieterinnen und Bietern muss es möglich sein, allein auf Grundlage der ihnen zur Verfügung stehenden Informationen Preise zu kalkulieren. Nur unter dieser Bedingung sind miteinander vergleichbare Angebote zu erwarten, die für Wettbewerb und rechtssichere Vergaben Voraussetzung sind. Von zentraler Bedeutung für die Ausschreibung ist das Leistungsverzeichnis. Optionale Leistungen, d. h. Bedarfspositionen, sind grundsätzlich nicht in das Leistungsverzeichnis aufzunehmen.

354 In einigen der geprüften Verfahren waren die Leistungen nicht eindeutig und erschöpfend beschrieben. Auch Rückfragen der Bietenden zeigten, dass die bis dahin gegebenen Informationen für eine sachgerechte Kalkulation nicht ausreichend gewesen waren.

355 In einer Ausschreibung für Gleisunterhaltungsarbeiten wurde zum Beispiel der Personalbedarf mit der Bezeichnung „Truppstärke“ im Leistungsverzeichnis angegeben. Weiterhin fehlten zweifelsfreie Angaben zu den Eigenschaften

von Baumaterialien. Außerdem wurden zahlreiche Bedarfspositionen abgefragt. Die hierzu eingegangenen Angebote zeigten ein sehr uneinheitliches Preisgefüge.

356 Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass nach § 7 VOB/A Bedarfspositionen grundsätzlich nicht aufzunehmen sind. Bei solchen Leistungsbeschreibungen ist für die Bietenden eine Preiskalkulation schwierig. Vergleichbare Angebote sind danach kaum zu erwarten. Nicht vergleichbare Angebote lassen aber keine sachgerechte Auswahl zu. Im Ergebnis müssen solche Ausschreibungen aufgehoben werden.

357 Die FBG hat darauf verwiesen, allen Fachunternehmen sei es in den geprüften Fällen möglich gewesen, Preise für die abgeforderten Leistungen zu kalkulieren. Bedarfspositionen in Leistungsbeschreibungen böten auftraggebenden Stellen Vorteile bei der Vertragsabwicklung, weil Nachträge zu diesen Leistungen vermieden werden könnten.

358 Die Argumente der FBG überzeugen nicht. Eine eindeutige und erschöpfende Leistungsbeschreibung ist wesentliche Grundlage für fairen Wettbewerb und die Gleichbehandlung aller Bieterinnen und Bietern. Das Leistungsverzeichnis richtet sich an alle infrage kommenden Interessierten. Sie müssen auch dann in der Lage sein, ein Angebot zu erstellen, wenn sie beispielsweise den Begriff „Truppstärke“ nicht kennen oder anders verstehen als die ausschreibende Stelle. Bei Unklarheiten im Leistungsverzeichnis kann es zu einer nicht gerechtfertigten Begrenzung des Bieterkreises kommen.

359 Um einen möglichst großen Bieterkreis anzusprechen, soll die benötigte Leistung grundsätzlich produktneutral ausgeschrieben werden. Die VOB/A und VOL/A sehen in den §§ 7 allerdings Ausnahmen davon vor. Die sachlichen Gründe für solche Ausnahmen sind zu dokumentieren.

360 Sofern die FBG vom Grundsatz der produktneutralen Ausschreibung abgewichen war, hielt sie die Gründe hierfür regelmäßig nicht fest. Daher hat der Rechnungshof auf die Notwendigkeit der Dokumentation hingewiesen.

6 Dokumentationspflichten der Vergabestelle

361 Die Dokumentation muss aus sich heraus verständlich sein und alle Informationen enthalten, die für eine mögliche Überprüfung eines Vergabeverfahrens erforderlich sind. Die Dokumentation der FBG war jedoch nicht immer vollständig:

- Nicht in jedem Fall notierte die FBG das Datum der Bekanntmachung einer Ausschreibung. Dieses Datum festzuhalten ist nicht nur deshalb wichtig, weil verschiedene Fristberechnungen von ihm abhängig sind. Vor allem aber dürfen im Verfahren nur Umstände berücksichtigt werden, die den Bietenden bis zu diesem Zeitpunkt bekannt sein können.

- Nicht allen Vergabeakten war zu entnehmen, ob und ggf. welche Informationen die Vergabestelle Bietenden zu welchem Zeitpunkt ergänzend zur Ausschreibung zugesandt hatte. Um anhand der Vergabeakte einen Vergabevorgang vollständig nachvollziehen zu können, empfiehlt es sich, jede Informationsweitergabe unmittelbar danach festzuhalten. Nur so kann erforderlichenfalls später nachgewiesen werden, dass allen Bieterinnen und Bietern zeitgleich dieselben Informationen bekannt sein konnten.

- Nicht in jedem geprüften Fall hatte die FBG in der Ausschreibung zweifelsfrei deutlich gemacht, ob Nebenangebote zugelassen waren. In allen Phasen eines Vergabeverfahrens muss übereinstimmend angegeben werden, ob Nebenangebote in die Wertung einbezogen werden.

- In einigen Vergabeakten waren Eintragungen in den Angeboten zu finden, die zwar von der Vergabestelle stammten, aber sie nicht als Urheberin erkennen ließen. Um Manipulationen ausschließen zu können, muss ein Vergabeverfahren jedoch so ausführlich und eindeutig dokumentiert werden, dass auch Dritte anlässlich einer Überprüfung des Verfahrens die Eintragungen zutreffend zuordnen können.

362 Die FBG teilt die Kritik nicht. Die Vergabestelle sei so gut aufgestellt, dass sie im Bedarfsfall fehlende Daten und Fakten aus dem archivierten Vorgang ableiten könne.

363 Abgesehen von der gesetzlichen Pflicht, das Vergabeverfahren ordnungsgemäß zu dokumentieren, sind Dokumentationsmängel mit erheblichen Risiken verbunden. Nachträgliche Eintragungen und Ergänzungen bergen stets ein Manipulationsrisiko. Außerdem lässt sich nicht ausschließen, dass verfahrensrelevante Dokumentationslücken nicht mehr zu schließen sind. Dadurch würden sich finanzielle Risiken hinsichtlich der Rechtssicherheit von Vergabeverfahren ergeben.

Förderung der Bremer Energie-Konsens GmbH

In drei aufeinanderfolgenden Jahren gewährte das Umweltressort der Bremer Energie-Konsens GmbH Zuwendungen von jeweils 1 Mio. €, ohne in diesem Zeitraum einen Verwendungsnachweis geprüft zu haben. Bei der Förderung beachtete das Ressort zwingende Vorschriften des Zuwendungsrechts nicht.

1 Gründung und Beteiligung

364 Gemeinsam mit der Stadtwerke AG und den an ihr beteiligten Gesellschaften gründete die Freie Hansestadt Bremen Mitte der neunziger Jahre die Klimaschutzagentur Bremer Energie-Konsens GmbH (Energie-Konsens). Nach dem Gesellschaftsvertrag soll Energie-Konsens einen wesentlichen Beitrag für den Klimaschutz leisten.

365 Bremen war bis Ende Dezember 2017 mit 10,1 %, die Gesellschaften waren insgesamt mit 89,9 % an Energie-Konsens beteiligt. Seit Januar 2018 hält Bremen einen Anteil von 49,9 % an Energie-Konsens.

366 Bis Ende 2014 finanzierte sich Energie-Konsens fast ausschließlich durch Spenden der Gesellschaften. Im Jahr 2015 erhielt Energie-Konsens erstmals Zuwendungen aus dem Landeshaushalt. Seit 2016 wird die GmbH weit überwiegend aus staatlichen Mitteln finanziert.

2 Zuwendungsart

367 Nach dem Zuwendungsrecht können Zuwendungen als Projektförderung oder als institutionelle Förderung gewährt werden. Eine Projektförderung setzt voraus, dass die Zuwendung nur zur Deckung von Ausgaben für einzelne abgegrenzte und i. d. R. zeitlich befristete Vorhaben bewilligt wird. Als institutionelle Förderung werden demgegenüber Zuwendungen zur Deckung der gesamten Ausgaben oder eines nicht abgegrenzten Teils der Ausgaben einer Einrichtung gewährt.

368 Der Rechnungshof hat die vom Umweltressort gewählte Zuwendungsart der Projektförderung beanstandet, weil - wie den Bescheiden zu entnehmen ist - die Zuwendungen der Finanzierung der Institution galten. Gegenstand der Förderung waren nicht einzelne, abgegrenzte Vorhaben, sondern vielmehr

der im Zuwendungsbescheid genannte Förderzweck „die als förderungswürdig anerkannten Aktivitäten der energiekonsens im Land Bremen durchzuführen“. Damit handelt es sich faktisch um eine institutionelle Förderung. Hierfür spricht auch, dass das Ressort die Zuwendung in einem einzigen Betrag bewilligte und investive, sachliche sowie personelle Ausgaben für uneingeschränkt gegenseitig deckungsfähig erklärte.

369 Das Ressort hat argumentiert, es habe die Zuwendung bewusst als Projektförderung gewährt, um damit sicherzustellen, dass bremische Mittel nur für die im Zuwendungsbescheid vorgesehenen Aktivitäten auf dem Gebiet der Freien Hansestadt Bremen verwendet werden. Darüber hinaus sei mit Blick auf die langfristig nicht gesicherte Verfügbarkeit bremischer Mittel die Projektförderung gegenüber einer institutionellen Förderung flexibler zu handhaben.

370 Dem ist entgegenzuhalten, dass auch bei einer institutionellen Förderung durch eine entsprechende Auflage im Bescheid die Aktivitäten auf das Bremer Gebiet hätten begrenzt werden können. Mit der Bezeichnung „Projektförderung“ für die Zuwendung hat das Ressort die strengeren Vorgaben der VV-LHO für eine institutionelle Förderung umgangen. Bei der institutionellen Förderung wäre es beispielsweise Aufgabe des Zuwendungsgebers gewesen,

- im Antragsverfahren einen Wirtschaftsplan einschließlich eines Organisations- und Stellenplans, eine Übersicht über voraussichtlich einzugehende Verpflichtungen zulasten künftiger Jahre, eine Zusammenfassung und ggf. eine Überleitungsrechnung zu prüfen und

- bei der Prüfung des Verwendungsnachweises die gesamte Wirtschaftsführung der GmbH zu untersuchen.

371 Bei einer sachlich gerechtfertigten Projektförderung hätte das Ressort einzelne, finanziell strikt voneinander und vom Betrieb der Einrichtung abgegrenzte Vorhaben mit Anfangs- und Endzeitpunkt sowie einzelne Budgets definieren müssen. Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, das von der gewählten Zuwendungsart abhängige Verfahren zuwendungsrechtlich korrekt durchzuführen.

3 Finanzierungsart

372 Energie-Konsens verfügt über hohe Eigenmittel in Form von Rücklagen und erzielt Einnahmen, deren Höhe die GmbH nicht verlässlich planen kann. Das Ressort wählte als Finanzierungsart die nicht rückzahlbare Festbetragsfinanzierung. Diese Finanzierungsart ist für Fälle vorgesehen, in denen Einnahmen

und Ausgaben weitgehend bekannt sind und ein Anreiz für besonders wirtschaftliches Handeln geschaffen werden soll. Etwaige Mehreinnahmen oder Minderausgaben verbleiben bei der Zuwendungsempfängerin bzw. beim -empfänger. Rückforderungen kann die Verwaltung nur stellen, wenn die zuwendungsfähigen Ausgaben unter den Zuwendungsbetrag sinken.

373 Wenn, wie im Falle von Energie-Konsens, Einnahmen und Ausgaben in der Planungsphase nicht genau genug bestimmbar sind, droht bei einer Festbetragsfinanzierung der Anreiz für wirtschaftliches und sparsames Handeln verloren zu gehen.

374 Das Ressort hat seine Entscheidung für die Festbetragsfinanzierung damit begründet, hierdurch hätten weitere feste Beträge von den privaten Anteilseignern gesichert werden können. Darüber hinaus halte es die Rückzahlung bremischer Fördermittel aufgrund von Mehreinnahmen aus eingeworbenen Drittmitteln für nicht zielführend. Drittmittel seien bereits in der Finanzplanung eingeplant gewesen. Bei über die Plansumme hinaus eingeworbenen Drittmitteln flössen nicht nur Mittel, sondern es entstünde für die Durchführung eines Vorhabens zusätzlicher Aufwand, der bei einer Anrechnung der Drittmittel in voller Höhe nicht finanziert wäre. Hierdurch würde u. a. der Anreiz entfallen, zusätzliche Projekte für den Klimaschutz in Bremen zu gewinnen.

375 Diese Begründungen überzeugen nicht. Nach den zuwendungsrechtlichen Vorschriften (vgl. VV-LHO Nr. 2.2.3 zu § 44 LHO) kommt eine Festbetragsfinanzierung nicht in Betracht, „wenn zum Zeitpunkt der Bewilligung nicht mit hinreichender Sicherheit die Einnahme- und Ausgabeposition (insbesondere Finanzierungsbeiträge Dritter) beurteilt werden können“. Zur Sicherung weiterer Mittel von den privaten Anteilseignern und für den Anreiz, Drittmittel zu gewinnen, eignen sich die Fehlbedarfs- und die Anteilsfinanzierung ebenso. Auch hier werden Höchstbeträge festgelegt. Bei der Fehlbedarfsfinanzierung wird nur der Betrag zugewendet, der die Lücke zwischen den anerkannten zuwendungsfähigen Ausgaben einerseits und den Eigenmitteln sowie sonstigen Einnahmen der Zuwendungsempfängerinnen und -empfänger andererseits schließt. Einsparungen oder Mehreinnahmen führen in ihrer jeweiligen Höhe aber zur Rückzahlung. Werden Drittmittel gewonnen, die über die in der Jahresplanung vorgesehenen hinausgehen, können sie auf Antrag für zusätzlichen Aufwand eingesetzt werden.

4 Weiterleitung von Zuwendungsmitteln

376 Im Jahr 2015 zahlte Energie-Konsens aufgrund von Finanzzusagen rd. 245 T€ an Dritte aus. Mit diesen Mitteln förderte die GmbH u. a. den bauraum e. V.

(Verein), in dem zahlreiche Unternehmen verschiedener Branchen organisiert sind. Der Verein informiert und berät produkt- und unternehmensneutral über energieeffizientes, umweltbewusstes und gesundes Bauen und Renovieren. Des Weiteren gewährte Energie-Konsens bis Mitte 2016 Privathaushalten Zuwendungen für die sog. „Bremer Energiesparheizung“. Eine schriftliche Einwilligung des Ressorts für die Weiterleitung von Mitteln lag nicht vor.

377 Die Weiterleitung von Zuwendungsmitteln durch eine Zuwendungsempfängerin bzw. einen -empfänger ist nur zulässig, wenn

- dies bereits im Zuwendungsbescheid erlaubt worden ist,
- Voraussetzungen hierfür bestimmt sind,
- die Art der Verwendungsnachweisprüfung geregelt ist,
- die Erstempfängerin bzw. der Erstempfänger die Mittel nur zur Projektförderung weitergibt und
- die Weitergabe mit der Letztempfängerin bzw. dem Letztempfänger vertraglich geregelt ist.

378 Derartige Festlegungen traf das Ressort für die Zuwendung 2015 nicht. In die Bescheide für 2016 und 2017 nahm es zwar einen Hinweis zur Möglichkeit der Weiterleitung auf, versäumte dabei aber, die Voraussetzungen dafür festzulegen. Auch wie die zweckentsprechende Verwendung gegenüber Energie-Konsens nachzuweisen ist, regelte das Ressort nicht. Ein allgemeiner Hinweis reicht dafür nicht aus. Der Rechnungshof hat das Vorgehen beanstandet.

379 Wenn der Verein und ggf. andere Organisationen dauerhaft finanziert werden sollen, hält der Rechnungshof es für geboten, dass das Ressort diese Einrichtungen selbst fördert und die Zuwendung an Energie-Konsens kürzt. Nur so lässt sich ausreichend Transparenz über die Verwendung der Haushaltsmittel herstellen. Zudem hätte die öffentliche Hand so mehr Einfluss auf die Mittelverwendung.

5 Rücklagenbildung und -auflösung

380 Ende 2014 wies Energie-Konsens Rücklagen in Höhe von rd. 1,3 Mio. € in der Bilanz aus. Sie bestanden aus freien Rücklagen in Höhe von 795 T€ und Rücklagen aus zweckgebundenen, noch nicht verbrauchten Spenden in Höhe von rd. 541 T€. Ungeachtet dieser Rücklagen, die sich Ende 2015 noch auf

etwa 1,17 Mio. € beliefen, erhielt Energie-Konsens Zuwendungsmittel vom Umweltressort.

381 Der Rechnungshof hat die Entscheidung des Ressorts beanstandet, Energie-Konsens trotz vorhandener Eigenmittel Zuwendungen zu gewähren. Das Zuwendungsrecht regelt, dass die eigenen Mittel und die mit dem Zuwendungszweck (s. Tz. 368) zusammenhängenden Einnahmen der Zuwendungsempfängerin bzw. des -empfängers als Deckungsmittel zu verwenden sind. Somit wären die Rücklagen einzusetzen gewesen.

382 Das Ressort hat mitgeteilt, Energie-Konsens plane, bis 2020 schrittweise Rücklagen abzubauen. Das Ressort vertritt die Auffassung, die Sichtweise des Rechnungshofs wäre nur begründet, wenn es sich um eine institutionelle Förderung handeln würde. Da jedoch eine Projektförderung vorliege, seien nur die Eigenmittel einzusetzen, die als solche im Finanzierungsplan für das Projekt ausgewiesen seien.

383 Die Auffassung des Ressorts steht nicht im Einklang mit dem Zuwendungsrecht, nach dem Zuwendungen stets subsidiär, also unterstützend, zu vergeben sind. Zuwendungsempfängerinnen und -empfänger haben folglich alles in ihren Kräften Stehende und für sie Zumutbare zu tun, um die Finanzierung des Zuwendungszwecks durch eigene Mittel sicherzustellen. Das gilt sowohl bei einer institutionellen Förderung als auch bei einer Projektförderung.

384 Die Projektförderung ist i. d. R. zeitlich befristet. Sie zielt auf die Finanzierung konkreter Ausgaben innerhalb abgegrenzter Vorhaben ab. Dem widerspricht es, für nicht absehbare und in der Zukunft liegende Risiken Rücklagen zu bilden. Der Rechnungshof hält es aus Gründen der Wirtschaftlichkeit für erforderlich, dass das Ressort verlangt, die vorhandenen Rücklagen aufzulösen, und dementsprechend die Zuwendungshöhe anpasst.

6 Beurteilung des Personalaufwands

385 Zuwendungen sind schriftlich zu beantragen, wobei die vorzulegenden Antragsunterlagen von der Zuwendungsart abhängen. Über die Prüfung des Antrags ist ein Vermerk anzufertigen, der u. a. auf die Einhaltung des Besserstellungsverbots eingeht. Dieses Verbot bedeutet, dass mit Zuwendungsmitteln finanziertes Personal nicht besser gestellt werden darf als vergleichbare Beschäftigte im öffentlichen Dienst.

386 Energie-Konsens legte im Antragsverfahren einen Stellenplan mit einem Gesamtbudget über alle Stellen vor. Aus den Unterlagen zum Stellenplan ist nicht

ersichtlich, welches Gehalt für welche Funktion vorgesehen war. Die für eine ordnungsgemäße Bearbeitung des Zuwendungsverfahrens notwendigen Informationen lagen dem Ressort also nicht vollständig vor. Ergänzende Informationen forderte es nicht an. Ob die Vergütungen für die Beschäftigten und die Geschäftsführung angemessen waren und das Besserstellungsverbot eingehalten wurde, konnte das Ressort somit nicht beurteilen.

387 Das Ressort sieht kein Versäumnis seinerseits. Eine Pflicht zur Überprüfung des Besserstellungsverbots im Vorfeld einer Zuwendung bestehe nicht. Es lägen auch keine Hinweise vor, dass gegen das Besserstellungsverbot verstoßen worden sei.

388 Die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie das Zuwendungsrecht verlangen besonders bei der erstmaligen Förderung einer Antragstellerin bzw. eines Antragstellers, dass das Ressort die Bewilligungsvoraussetzungen umfassend prüft (vgl. VV-LHO Nr. 1.2 Satz 1 zu § 44 Abs. 1 LHO). Das Besserstellungsverbot ist dabei einer der Prüfungsaspekte. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass das Ressort nicht so vorgegangen ist.

389 Ferner schloss Energie-Konsens mit Zustimmung des Aufsichtsrats eine Tantiemeregelung für die Geschäftsführung ab. Die mit der Geschäftsführung vereinbarten Ziele sehen u. a. die Zahlung einer Tantieme für die Konzepterstellung zu inhaltlichen Arbeitsschwerpunkten der GmbH für das Folgejahr vor.

390 Gewährt das Ressort Zuwendungsmittel, muss es entscheiden, welche Kosten es als zuwendungsfähig anerkennt. Das gilt auch für Tantiemen als erfolgsabhängige Vergütungen, die an das Erreichen vertraglich vereinbarter Ziele gebunden sind. Die Konzepterstellung ist eine Standardaufgabe der Geschäftsführung. Eine Tantieme ist jedoch nur dann zuwendungsfähig, wenn Ziele vorgegeben und erreicht werden, die über das ohnehin zu Leistende hinausgehen.

391 Das Ressort hat mitgeteilt, über die Höhe des Gehalts für die Geschäftsführung und die Tantiemeregelung hätten die zuständigen Stellen der Verwaltung, und zwar sowohl die Senatorin für Finanzen als Gesellschafterin als auch das Fachressort, im dafür vorgesehenen Ablauf außerhalb des Zuwendungsverfahrens entschieden. Ein Versäumnis sieht das Ressort nicht. Die Konzepterstellung für inhaltliche Schwerpunkte gehe über die normalen Geschäftsführungsaufgaben hinaus. Dies sei insbesondere dem geringen Finanzierungsspielraum und der dadurch erschwerten langfristigen Absicherung in einer besonders brisanten Situation geschuldet gewesen.

392 Der Rechnungshof stellt nicht in Abrede, dass auch strategische Aspekte in eine Tantiemeregelung einbezogen werden können. Er hält aber Tantiemezahlungen

nur für solche Ziele für vertretbar, die über das ohnehin zu Leistende hinausgehen und auf einer objektiv messbaren höheren Leistung basieren. Ansonsten geht von Tantiemen kein Anreiz für eine Leistungssteigerung aus.

393 Zudem hat der Rechnungshof darauf hingewiesen, dass es bei Zuwendungen an eine Beteiligungsgesellschaft nicht genügt, auf das Wirken der bremischen Vertreterinnen oder Vertreter im Aufsichtsrat oder in der Gesellschafterversammlung zu bauen. Die Verantwortung für die Einhaltung des Zuwendungsrechts obliegt allein der zuwendungsgebenden Verwaltung.

7 Zuwendungsbescheide und Verwendungsnachweise

394 Das Ressort erteilte Zuwendungsbescheide, die jeweils Bewilligungszeiträume vom 1. Januar eines Jahres bis zum 28. Februar des nächsten Jahres vorsahen. In der Folge musste Energie-Konsens die Verwendungsnachweise erst zum 31. August anstatt zum 30. Juni vorlegen.

395 Das Ressort hat mitgeteilt, in den Zuwendungsbescheiden sei sowohl eine eindeutige Projektlaufzeit als auch ein eindeutiges Projektende definiert. Das Geschäftsjahr sei identisch mit dem Kalenderjahr und der Bezugszeitraum der Zuwendung damit eindeutig das jeweilige Kalenderjahr. Der davon abweichende Bewilligungszeitraum sei nur aus technischen Gründen festgelegt worden, „um alle für das Jahresbudget relevanten Zahlungsvorgänge zu umfassen."

396 Das Ressort hat allerdings ferner betont, Projekte würden innerhalb eines Kalenderjahres abgewickelt. Umso unverständlicher ist der vom Ressort festgesetzte Bewilligungszeitraum von 14 Monaten. Über die kaufmännische Rechnungsabgrenzung ist Energie-Konsens eine periodengerechte Zuordnung der Ausgaben zu einem Bewilligungszeitraum möglich, der sich mit dem Kalenderjahr deckt.

397 Der Rechnungshof erwartet, dass das Ressort künftig bei Projektförderungen, deren Projektlaufzeit einem Kalenderjahr entspricht, in den Zuwendungsbescheiden ein Kalenderjahr für den Bewilligungszeitraum und die Projektlaufzeit benennt. Auch für die faktisch gewährte institutionelle Förderung gilt als Zuwendungszeitraum das Kalenderjahr. Dementsprechend sind die Verwendungsnachweise stets bis zum 30. Juni des Folgejahres vorzulegen.

398 Bereits im Juni 2016 bewilligte das Ressort eine weitere Zuwendung in Höhe von 1 Mio. € für das Jahr 2017. Bis zu diesem Zeitpunkt lag kein dem Zuwendungsrecht entsprechender Verwendungsnachweis für das Zuwendungsjahr 2015

vor. Die Mittelverwendung konnte das Ressort somit vor der Bewilligung der dritten Zuwendung nicht prüfen.

399 Das Ressort hat sein Vorgehen damit begründet, die frühzeitige Bewilligung sei notwendig gewesen, damit Energie-Konsens die neuen und verbesserten Förderbedingungen auf Bundesebene nutzen und sich verstärkt um Drittmittel für die nächsten Jahre habe bewerben können.

400 Dem stehen jedoch das Zuwendungsrecht (vgl. VV-LHO Nrn. 2.1 und 2.2 zu § 44 Abs. 1 LHO) und die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit entgegen. Das Ressort hätte erst nach Kenntnis der voraussichtlichen Einnahmen und Ausgaben - insbesondere der geplanten Finanzierungbeiträge Dritter - eine Zuwendung bewilligen dürfen. Das Ressort gewährte in drei aufeinander folgenden Jahren Zuwendungen, ohne in diesem Zeitraum überhaupt einen Verwendungsnachweis geprüft zu haben. Somit konnte es nicht beurteilen, ob die Mittel zweckentsprechend, wirtschaftlich und ordnungsgemäß verwendet worden waren.

Smartphones und Tablets in der bremischen Verwaltung

Bremischen Dienststellen fehlt oft der Überblick darüber, wer dienstliche Smartphones und Tablets nutzt und welche dieser Geräte Zugang zum Behördennetz haben.

Um die durch die Nutzung von dienstlichen Smartphones und Tablets entstehenden Risiken für das bremische Behördennetz zu minimieren, ist ein zentrales Managementsystem erforderlich.

Unzureichender Passwortschutz und veraltete Betriebssysteme gefährden die Datensicherheit und die Sicherheit des bremischen Behördennetzes.

1 Fehlende Übersicht und mangelnde Vorgaben

401 Smartphones und Tablets werden seit mehreren Jahren in wachsender Zahl zu dienstlichen Zwecken in der bremischen Verwaltung verwendet. So meldeten Ressorts und Dienststellen dem Rechnungshof auf Abfrage im März 2017 die Nutzung von insgesamt 786 Geräten, davon 633 Smartphones, 140 Tablets und 13 Geräte ohne Typenangabe. 271 dieser Geräte verfügten über einen Zugang zum Behördennetz.

402 Der Zugang zum Behördennetz war im Jahr 2012 zunächst nur einem begrenzten Personenkreis in einem auf ein Jahr befristeten Pilotprojekt der Senatorin für Finanzen (Ressort) eröffnet worden. Dieser Personenkreis konnte somit mobil das dienstliche E-Mail-Postfach nutzen sowie auf Kalender- und Kontaktdaten zugreifen.

403 Aufgrund der stetig wachsenden Anzahl dienstlich genutzter Smartphones und Tablets versuchte das Ressort erstmals im Jahr 2014, ein zentrales Managementsystem einzuführen. Mit einem solchen System stünden alle Informationen darüber zentral zur Verfügung, wer welche Geräte mit welchen Funktionalitäten und Berechtigungen nutzt. Zudem wäre es damit möglich, Vorgaben einheitlich umzusetzen, beispielsweise für die IT-Sicherheit. Der Versuch, ein zentrales Managementsystem einzuführen, blieb bisher - auch aufgrund fehlenden Interesses der anderen Ressorts - ohne Ergebnis.

404 Es mangelt bis heute an einer aus Sicherheitsgründen dringend notwendigen zentralen Verwaltung der Geräte. Insbesondere aus Gründen der IT-Sicherheit

obliegt es dem Ressort auch, zentral einheitliche Standards für die Nutzung von Smartphones und Tablets vorzugeben. Das Ressort traf zwar eine Vielzahl von Regelungen, u. a. zur Beschaffung, zur Aktualisierung von Betriebssystemen, zum Zugang zum Behördennetz und zu verschiedenen Sicherheitsaspekten. Dabei versäumte es allerdings festzulegen, wie der Überblick darüber gewonnen werden kann, wer über welche Gerätetypen mit welchen Funktionalitäten und Berechtigungen verfügt. Zentrale Vorgaben hinsichtlich der Dokumentation der Gerätenutzung gibt es nicht.

405 Die vom Rechnungshof erbetenen Gerätelisten konnten lediglich fünf Dienststellen vorlegen. Der Verwendungsumfang der Geräte war in vielen Dienststellen nicht dokumentiert worden, beispielsweise gab es bei 342 Geräten keine Angabe zu den Nutzungsberechtigungen. Außerdem hatten sich mehr Geräte in das Behördennetz eingewählt als von den Dienststellen angegeben worden waren. Schon diese Dokumentationsmängel zeigen, dass das Sicherheitsbewusstsein in den Dienststellen zu gering ausgeprägt ist.

406 Die fehlende Kenntnis darüber, wer welches Gerät nutzt und in welcher Weise, kann erhebliche Auswirkungen auf die Sicherheit des gesamten Behördennetzes und der mit ihm verbundenen Endgeräte haben. Risiken aus der Nutzung können entstehen, wenn die Geräte mit individuell installierten Programmen oder mit veraltetem Virenschutz oder zur Verarbeitung besonders schützenswerter Daten genutzt werden. Ohne Kenntnis solcher Umstände können die daraus erwachsenden Risiken nicht verringert werden.

407 Das Ressort sieht diesen Zustand ebenfalls kritisch, hat aber entgegnet, die Inventarisierung obliege den Dienststellen eigenverantwortlich. Es vermutet eine Arbeitsüberlastung des dezentralen Fachpersonals und hält es für sinnvoll, Dataport das zentrale Management zu übertragen.

408 Solange ein zentrales Managementsystem noch nicht zur Verfügung steht, erwartet der Rechnungshof angesichts der nicht bestrittenen Mängel und der damit verbundenen Risiken klare Vorgaben für die Dienststellen. Hierzu ist zumindest eine Handreichung notwendig, wie und mit welchen Inhalten einheitlich gestaltete Gerätelisten zu führen sind. Im Vordergrund steht, dass schnellstmöglich eine wirtschaftliche Lösung für die zentrale Verwaltung der Smartphones und Tablets gefunden wird.

2 Sicherheitsprobleme

2.1 Fehlendes Sicherheitskonzept

409 Die vielfältigen Einsatzmöglichkeiten von Smartphones und Tablets entsprechen denen eines Notebooks. Bei all diesen Geräten verursachen installierte Programme das Risiko, dass unbemerkt Daten versendet oder auf fremden Servern gespeichert werden. Darüber hinaus sind Smartphones und Tablets durch ihre geringe Größe besonders verlust- und diebstahlgefährdet. Daher ist es gerade bei ihrer Nutzung unerlässlich, alle Sicherheitsaspekte zu berücksichtigen.

410 Für Smartphones und Tablets gibt es in Bremen bisher kein Sicherheitskonzept. Der Rechnungshof erwartet vom Ressort die Erstellung eines umfassenden Sicherheitskonzepts für ihre Nutzung. Darin sind auch Kriterien für die Sicherheitseinstufung der Daten festzulegen, die auf den Geräten verarbeitet werden. Darüber hinaus hat der Rechnungshof empfohlen, Geräte nur nach nachgewiesener Sicherheitseinstufung für den Zugang zum Behördennetz zuzulassen. Für Daten, die einem erhöhten Schutzbedarf unterliegen, ist eine Risikoanalyse notwendig, die danach zu treffende Maßnahmen einschließt.

411 Das Ressort hat zugesichert, baldmöglichst ein Sicherheitskonzept für die Nutzung von Smartphones und Tablets vorzulegen.

2.2 Schutz der Daten bei Verlust der Geräte

412 Smartphones und Tablets verfügen über große Kapazitäten zur Speicherung von E-Mails und anderen Informationen. Mit der Verbindung zum Behördennetz haben die Geräte Zugriff auf das E-Mail-Konto der Nutzerin oder des Nutzers. Sowohl die abgerufenen E-Mails als auch die angehängten Dateien verbleiben nach der Trennung vom Behördennetz auf den Geräten.

413 Bei Verlust eines Geräts können darauf gespeicherte Daten automatisch zentral gelöscht werden. In der bremischen Verwaltung wird hierfür ein Webmail-Dienst verwendet, der die Daten jedoch nur löscht, wenn eine Verbindung zum Behördennetz besteht. Wird nach dem Verlust eines Geräts keine Verbindung zum Behördennetz hergestellt, verbleiben die Dateien auf dem Gerät und können nach der Eingabe eines achtstelligen numerischen Codes eingesehen werden.

414 Der Geräteschutz durch einen lediglich aus acht Ziffern bestehenden Code, der nicht regelmäßig geändert werden muss, entspricht nicht der Passwortrichtlinie

Bremens. Die Richtlinie fordert beispielsweise ein Passwort, das aus mindestens einer Kombination von Großbuchstaben, Kleinbuchstaben und Ziffern besteht sowie spätestens nach 90 Tagen gewechselt werden muss.

415 Das Ressort hält den bestehenden Geräteschutz für ausreichend. Die Passwortrichtlinie gelte nicht für Smartphones und Tablets, da diese Geräte anders funktionierten.

416 Das überzeugt nicht. Unabhängig davon, ob die Passwortrichtlinie unmittelbar heranzuziehen ist, schützt ein Passwort aus acht Ziffern nicht ausreichend. Smartphones und Tablets bieten mittlerweile die Möglichkeit, einen mehrstelligen alphanumerischen Code für die Entsperrung abzufragen, sodass die Anforderungen aus der Passwortrichtlinie Bremens erfüllbar wären. Auch sollte das Passwort regelmäßig gewechselt werden. Diese Anforderungen stimmen mit den Empfehlungen überein, die das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik gibt. Der Rechnungshof hält daher an seiner Auffassung fest und erwartet, dass allgemein gültige Sicherheitsanforderungen auch bei Smartphones und Tablets eingehalten werden.

2.3 Veraltete Betriebssysteme

417 Betriebssysteme für IT-Geräte werden von den Herstellern laufend aktualisiert, um mögliche Sicherheitslücken und Fehler zu beseitigen. So aktualisiert die zentrale Dienstleisterin die Betriebssysteme der von ihr unterstützten Notebooks regelmäßig und auch anlassbezogen automatisch. Smartphones und Tablets müssen Nutzerinnen und Nutzer demgegenüber in der Regel manuell auf den neuesten Stand bringen.

418 Das Ressort hatte im Jahr 2016 die Endgeräte mit veralteten Betriebssystemversionen ermittelt und für den Zugang zum Behördennetz gesperrt. Im August 2017 verfügten jedoch bereits wieder rd. 34 % aller Geräte nicht über aktuelle Betriebssystemversionen. Damit wird deutlich, dass eine einmalige Überprüfung der Betriebssystemversionen keine nachhaltige Sicherheitsmaßnahme sein kann.

419 Das Ressort vertritt dagegen die Meinung, ein Betrieb von Geräten mit nicht mehr aktuellen Betriebssystemen sei aus wirtschaftlichen Gründen tragbar, wenn keine Gefahren für zentrale Infrastrukturen bestünden. Solche Gefahren lassen sich jedoch nicht ausschließen. Das Betriebssystem kontrolliert alle Anwendungen und deren gespeicherte Daten. Die Aktualität des Betriebssystems bildet unter anderem die Grundlage für einen sicheren Betrieb von Benutzeranwendungen. Schwachstellen im Betriebssystem können für Angriffe

genutzt werden, in deren Folge die Sicherheitsmechanismen der Anwendungen unwirksam werden können. Der Rechnungshof hat das Ressort daher aufgefordert, nur Geräten mit aktuellen Betriebssystemversionen den Zugang zum Behördennetz zu ermöglichen.

3 Beschaffung außerhalb von Rahmenverträgen

420 Rahmenverträge werden geschlossen, um eine wirtschaftliche Beschaffung zu ermöglichen. Neben den durch Bündelung reduzierten Kosten ergeben sich auch Vorteile durch den Wegfall des Aufwands bei Einzelbeschaffungen. Für den Bezug von Mobilfunkgeräten gibt es seit dem dritten Quartal 2015 einen Rahmenvertrag, den alle Dienststellen nutzen sollen. Einzelbeschaffungen sind nur in Ausnahmefällen zulässig.

421 Seit dem Abschluss des Rahmenvertrags beschafften die Dienststellen 392 Geräte neu, davon 162 (rd. 41 %) aus dem Rahmenvertrag. Bis zum Prüfungszeitpunkt war folglich die Mehrzahl der Geräte außerhalb des Rahmenvertrags beschafft worden. Die mit dem Abschluss des Rahmenvertrags angestrebten Vorteile wurden nicht erreicht.

422 Der Rechnungshof verglich stichprobenartig die Preise für Geräte aus dem Rahmenvertrag mit Preisen auf dem freien Markt. Danach kostete beispielsweise ein Smartphone aus dem Rahmenvertrag 588 €, das gleiche Gerät auf dem freien Markt allerdings nur 430 €. Die hohe Zahl der nicht aus dem Rahmenvertrag beschafften Geräte könnte ein Indiz dafür sein, dass auch weitere Produkte aus dem Rahmenvertrag nicht zu marktgerechten Preisen angeboten wurden.

423 Das Ressort hat der Einschätzung des Rechnungshofs im Grundsatz zugestimmt. Es könne allerdings nicht erwartet werden, mit einem Rahmenvertrag den Marktpreis stets zu unterbieten oder auch nur zu halten. Die mit Rahmenverträgen verbundenen Vorteile bestünden auch darin, den Aufwand für einzelne Beschaffungen zu reduzieren. Ob es bei einem Rahmenvertrag bleibe, werde jedoch noch überprüft.

424 Können durch einen Rahmenvertrag während seiner Laufzeit keine marktgerechten Preise erzielt werden, ist zu überprüfen, ob ein solcher Vertrag tatsächlich seinen Zweck erfüllt. Da die Preise von Mobilfunkgeräten sehr stark schwanken, sind kürzere Laufzeiten für derartige Rahmenverträge in Betracht zu ziehen. Alternativ könnten Regelungen in die Verträge aufgenommen werden, die gewährleisten, dass sich die Gerätepreise aus einem Rahmenvertrag über die gesamte Laufzeit am Marktpreis orientieren.

425 Rahmenverträge sind nur sinnvoll, wenn die Preise über die gesamte Laufzeit die Marktpreise nicht deutlich übersteigen. Ist das nicht gewährleistet, beschaffen die Dienststellen benötigte Produkte - wie festgestellt - außerhalb der Rahmenverträge. Damit ist Aufwand für jede einzelne Beschaffung verbunden. Dieser Aufwand sollte mit dem Rahmenvertrag gerade vermieden werden.

4 Kein einheitlicher Provider

426 Seit Januar 2013 gilt für Mobilfunktarife für die bremischen Dienststellen ein Rahmenvertrag mit einem bestimmten Provider. Als Konsequenz gab das Ressort den Dienststellen auf, andere bestehende Verträge schnellstmöglich zu kündigen, um die günstigeren Konditionen aus dem Rahmenvertrag nutzen zu können. Neue Verträge seien ausschließlich über den Rahmenvertragspartner abzuschließen.

427 Die maximale Laufzeit für Mobilfunkverträge beträgt zwei Jahre. Daher hätten alle Verträge spätestens zum Ende des Jahres 2014 gekündigt sein müssen. Zum Prüfungszeitpunkt bestanden von den 786 Verträgen jedoch noch 384 Verträge mit anderen Vertragspartnern als dem Rahmenvertragspartner.

428 Das Ressort legte im Jahr 2014 fest, dass übergangsweise der Zugang zum Behördennetz mit Mobilfunkgeräten noch mit einem zweiten Provider neben dem Rahmenvertragspartner zulässig sei. Im zweiten Quartal 2017 hatten allerdings noch immer 98 Geräte (rd. 39 %) über einen anderen Provider Zugriff auf das Behördennetz.

429 Technisch ist es also nach wie vor möglich, einen Zugang zum Behördennetz mit einem anderen Provider als dem Rahmenvertragspartner zu bekommen. Dies lässt Doppelstrukturen entstehen und verhindert eine einheitliche Administration, was zu erhöhtem Betriebsaufwand führen kann. Der Rechnungshof hat daher empfohlen, den Zugang zum Behördennetz ausschließlich für Geräte mit Verträgen des Rahmenvertragspartners zuzulassen.

430 Das Ressort teilt grundsätzlich die Position des Rechnungshofs. Es hat aber eingewandt, mitunter komme es beim Rahmenvertragspartner beispielsweise durch eine unzureichende Netzabdeckung zu Störungen. Die Behörden seien daher unter Umständen darauf angewiesen, auf andere Provider auszuweichen. Zudem sei es angesichts der geringen Mehrkosten vertretbar gewesen, die bestehende zweite Plattform weiterzubetreiben. Es sei aber nicht beabsichtigt, dies „nach der Umstellung auf Dataport“ fortzusetzen.

431 Die Einwände des Ressorts überzeugen nicht. Etwaige Störungen im Betrieb lassen sich in Absprache mit dem Provider minimieren. Da fast die Hälfte aller Mobilfunkverträge nicht mit dem Rahmenvertragspartner abgeschlossen wurde, handelt es sich nicht um Einzelfälle. Der Rechnungshof fordert das Ressort daher auf, die bestehenden Rahmenvertragskonditionen zu überprüfen und den Provider anzuhalten, Störungen zu beseitigen.

432 Obwohl das Ressort die Dienststellen wiederholt darauf hingewiesen hatte, die Rahmenverträge zu nutzen, wurden viele Verträge außerhalb des Rahmenvertrags geschlossen. Der Rechnungshof hält daher seine Empfehlung aufrecht, den Zugang zum Behördennetz ausschließlich für Geräte mit Verträgen des Rahmenvertragspartners zuzulassen. Aufwand und Mehrausgaben lassen sich vermeiden, wenn der Betrieb der zweiten Plattform für den Zugang zum Behördennetz schnellstmöglich eingestellt wird.

Aussetzung der Vollziehung von Steuerbescheiden

Wie die Aussetzung der Vollziehung von Steuerbescheiden beim Finanzamt Bremen bearbeitet wird, ist nach wie vor verbesserungsbedürftig. Von der Möglichkeit, Sicherheitsleistungen zur Sicherung des Steueranspruchs zu verlangen, macht das Finanzamt nahezu keinen Gebrauch.

1 Vollziehung von Steuerbescheiden

433 Trotz eines Einspruchs gegen einen Steuerbescheid ist die Steuer grundsätzlich zum Fälligkeitszeitpunkt zu zahlen. Bei ernstlichen Zweifeln an der Rechtmäßigkeit eines angefochtenen Steuerbescheids soll das Finanzamt dessen Vollziehung in Höhe des streitigen Steuerbetrags auf Antrag oder von Amts wegen nach § 361 Abgabenordnung (AO) aussetzen. Bleibt ein Einspruch endgültig erfolglos, wird die Aussetzung der Vollziehung aufgehoben. Die festgesetzten Steuern sowie darauf entfallende Zinsen sind zu zahlen.

434 Der Rechnungshof hatte bereits im Jahr 2009 (vgl. Jahresbericht 2010 - Land, Tz. 654 ff.) in bremischen Finanzämtern Mängel bei der Aussetzung der Vollziehung in Einspruchsverfahren festgestellt. Er hat nunmehr überprüft, ob die Verwaltung die unterbreiteten Verbesserungsvorschläge umgesetzt und die Bearbeitungsqualität verbessert hat.

2 Bearbeitungsmängel

435 Der Rechnungshof hatte seinerzeit in etwa der Hälfte der geprüften offenen Fälle Bearbeitungsfehler festgestellt. Insbesondere war in vielen Fällen die Vollziehung ausgesetzt worden, obwohl keine ernsthaften Zweifel an der Rechtmäßigkeit des Bescheids bestanden hatten. Zwar fand sich dieser Fehler in der Nachschau 2017 nur noch in Einzelfällen. Dennoch wies nach wie vor mehr als ein Viertel der überprüften Verfahren Bearbeitungsfehler auf. Die Mängel betrafen überwiegend ältere Verfahren und können teilweise zu Steuerausfällen führen:

- In einigen Fällen war die Beendigung der Aussetzung der Vollziehung nicht im Datenverarbeitungssystem erfasst worden. Die Finanzkasse hatte daher in diesen Vorgängen die rückständigen Steuern nicht angefordert.

Zum Zeitpunkt der Prüfung waren hierdurch bereits Steuerforderungen verjährt.

- Einige Rechtsbehelfsverfahren waren zuletzt vor über zehn Jahren bearbeitet worden.

- In einzelnen Fällen konnte das Finanzamt Akten während der Prüfung durch den Rechnungshof nicht auffinden. In einem dieser Fälle ist die Vollziehung eines Bescheids über rd. 658 T€ seit dem Jahr 2010 ausgesetzt.

436 Das Finanzamt erhält halbjährlich sog. Aussetzungslisten, in denen alle betroffenen Fälle ausgewiesen sind. Durch Akteneinsicht können die Beschäftigten überprüfen, ob die jeweilige Aussetzung der Vollziehung noch zu Recht besteht oder ob weitere Arbeitsschritte erforderlich sind. Bereits im Jahr 2009 hatte der Rechnungshof empfohlen, die Listen sorgfältiger zu bearbeiten und angeregt, ihre Bearbeitung stichprobenweise durch die Sachgebietsleitungen überprüfen zu lassen.

437 In vielen Fällen werteten die Beschäftigten die Listen nach wie vor nicht sorgfältig aus und erkannten daher Bearbeitungsmängel nicht. Bei gründlicher Auswertung wären solche Mängel aufgefallen, sodass auch die Verjährung von Ansprüchen hätte vermieden werden können. Der Rechnungshof hat daher seine Aufforderung wiederholt, die Qualität der Sachbearbeitung verstärkt durch die Sachgebietsleitungen überprüfen zu lassen. Um den damit verbundenen Arbeitsaufwand zu verringern, hat er vorgeschlagen, die Aussetzungslisten nur noch jährlich zu erstellen.

438 Die Senatorin für Finanzen (Ressort) führt das Nichtauffinden von Akten während der Prüfung durch den Rechnungshof auf die Zusammenlegung der stadtbremischen Finanzämter zurück. In dem Steuerfall, in welchem seit dem Jahr 2010 rd. 658 T€ ausgesetzt seien, sei die Akte aber inzwischen aufgetaucht. Unabhängig davon erwartet der Rechnungshof, dass nicht mehr auffindbare Steuerakten rekonstruiert werden.

439 Das Ressort hat mittlerweile eine elektronische Rechtsbehelfsliste eingeführt und verspricht sich davon Verbesserungen. Für die Beschäftigten und deren Dienstaufsicht seien die Listen dadurch übersichtlicher. Das Ressort hat sich dem Vorschlag des Rechnungshofs angeschlossen, die Aussetzungslisten nur noch jährlich erstellen zu lassen. Dies werde nunmehr jeweils Ende Juni eines Jahres geschehen. Es beabsichtigt, die Überprüfung der Listen im sog. Sachgebietsleiter-Prüfkalender als Aufgabe zu vermerken.

440 Unabhängig von der elektronischen Erfassung der Rechtsbehelfe ist es notwendig, die Aussetzungslisten gründlich zu bearbeiten. Nur diese Listen bieten einen vollständigen Überblick über sämtliche Verfahren, in denen die Vollziehung der Steuerbescheide teilweise oder ganz ausgesetzt ist. Der Rechnungshof erwartet zudem, dass die Sachgebietsleitungen stichprobenartig Einsicht in die Akten nehmen und dies dokumentieren.

3 Sicherheitsleistungen

441 Die Aussetzung der Vollziehung eines Bescheides, der eine Steuerforderung begründet, kann nach § 361 Abs. 2 AO von einer Sicherheitsleistung abhängig gemacht werden. Nach einem Erlass des Bundesministeriums für Finanzen ist bei einer Aussetzung eine Sicherheitsleistung geboten, wenn die wirtschaftliche Lage des oder der Steuerpflichtigen die Steuerforderung als gefährdet erscheinen lässt. Die Beschäftigten haben demnach die wirtschaftliche Lage des oder der Steuerpflichtigen einzuschätzen und zu prognostizieren, ob die spätere Vollstreckung der Steuerforderung in Folge der Aussetzung der Vollziehung gefährdet oder erschwert erscheint.

442 In keinem der überprüften Fälle wurde die Aussetzung der Vollziehung von einer Sicherheitsleistung abhängig gemacht. Mit Ausnahme eines Falles war den Akten nicht zu entnehmen, ob die Beschäftigten ihr Ermessen bei der Entscheidung über eine Sicherheitsleistung überhaupt ausgeübt hatten.

443 In rund einem Fünftel der Fälle ergaben sich aus den Akten Anhaltspunkte für eine wirtschaftliche Lage der steuerpflichtigen Personen, die angesichts der Höhe der Steuerforderungen die Festsetzung einer Sicherheitsleistung nahegelegt hätten. Der Rechnungshof hat die Verwaltung aufgefordert, künftig - wie es das Gesetz vorsieht - auch über die Forderung einer Sicherheitsleistung zu entscheiden und dies zu dokumentieren.

444 Das Ressort hat eingeräumt, die Entscheidung über eine Sicherheitsleistung sei vielfach nicht dokumentiert worden. Es beabsichtige, den Finanzämtern eine Arbeitshilfe mit einem auszufüllenden Verfügungsteil an die Hand zu geben. Im Mai 2017 seien die Finanzämter mit einem Erlass darauf hingewiesen worden, dass eine Aussetzung der Vollziehung von einer Sicherheitsleistung abhängig gemacht werden könne. Die Gründe seien aktenkundig zu machen.

445 Es bietet sich an, mit der vom Ressort in Aussicht gestellten Arbeitshilfe ein Formular zur Verfügung zu stellen, in welchem die Beschäftigten ihre Entscheidung über die Festsetzung einer Sicherheitsleistung dokumentieren.

Rechnungshof
der Freien Hansestadt Bremen

Bremen, den 14. Februar 2018

Sokol

Dr. Brockmüller

Meyer-Stender

Dr. Otten

Anhang: Länderübergreifende Zusammenarbeit

Auf immer mehr Verwaltungsgebieten und in den unterschiedlichsten Formen arbeiten Länder mittlerweile eng zusammen. Dies kann beispielsweise ebenso mit der arbeitsteiligen Betreuung einheitlich eingesetzter IT-Programme geschehen wie mit Zusammenschlüssen zur Bildung gemeinsamer Institutionen. So ist die IT-Dienstleisterin Dataport eine Anstalt öffentlichen Rechts, die von mehreren Ländern gemeinsam getragen wird, unter denen auch Bremen ist.

Die Rechnungshöfe der Trägerländer von Dataport gehen auf der Grundlage einer von ihnen geschlossenen Prüfungsvereinbarung bei ihrer Kontrolltätigkeit ebenfalls gemeinsam und arbeitsteilig vor. Bremen ist als Trägerland und Auftraggeber bei Dataport finanziell verhältnismäßig stark engagiert. Daher veröffentlicht der Rechnungshof Bremen nachrichtlich erstmals Ergebnisse von Prüfungen der Rechnungshöfe Niedersachsens und Hamburgs, die unter den Rechnungshöfen der Trägerländer abgestimmt sind.

Dataport: Dienstwagenregelung mit privaten Nutzungsrechten

(Niedersächsischer Landesrechnungshof - LRH, 2017)

Dataport stellt seinen Beschäftigten in großem Umfang persönliche Geschäftsfahrzeuge mit umfangreichen privaten Nutzungsrechten zur Verfügung. Die Nutzungsberechtigten haben dadurch erhebliche monetäre Vorteile gegenüber anderen Beschäftigten von Dataport oder des Landes.

Für dieses Vorgehen liegt keine aussagefähige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vor.

1 Allgemeines

Dataport ist der IT-Dienstleister der niedersächsischen Steuerverwaltung. Die Anstalt öffentlichen Rechts wurde durch Staatsvertrag des Landes Schleswig-Holstein und der Freien und Hansestadt Hamburg zum 01.01.2004 gegründet. Später traten die Freie Hansestadt Bremen und die Länder Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt bei.

Nach dem Staatsvertrag über Dataport prüfen die Rechnungshöfe der Vertragsländer die Wirtschaftsführung gemeinsam. Die Rechnungshöfe haben hierzu eine Prüfungsvereinbarung abgeschlossen. Entsprechend dieser Vereinbarung prüfte der LRH im Jahr 2015 das Dienstreise- und Fuhrparkmanagement.

Die Rechnungshöfe der anderen Trägerländer erklärten ihr Einvernehmen zu den Prüfungserkenntnissen.

2 Ausweitung des Einsatzes von Dienstfahrzeugen

Am 07.05.2004 beschloss der Vorstand von Dataport die Vorstandsvorlage „Einsatz von Dienstkraftfahrzeugen“. Damit erhielten zunächst elf namentlich genannte Personen (Führungskräfte und Vertriebsmitarbeitende) ein Geschäftsfahrzeug zur dienstlichen und persönlichen Nutzung.

In den Jahren 2004 bis 2015 erweiterte Dataport den Nutzerkreis von elf auf 110 Personen und änderte Nutzungsregelungen, ohne hierüber Beschlüsse vom Verwaltungsrat fassen zu lassen.

Insbesondere

- gab Dataport im Jahr 2005 die ursprünglich beschlossene Erhebung eines Kilometergelds für private Fahrten außerhalb der damaligen Trägerländer auf und
- gestattete auch den im Haushalt der Nutzungsberechtigten lebenden Familienangehörigen (Ehe- und Lebenspartner, Kinder), die Fahrzeuge privat unentgeltlich zu nutzen.

Die Gesamtkosten der Fahrzeuge trug grundsätzlich Dataport. Bei Privatfahrten außerhalb der Trägerländer und während des Jahresurlaubs durfte die Tankkarte nicht genutzt werden. Die Nutzer versteuerten den geldwerten Vorteil.

Den aktuellen Nutzerkreis (Vorstandsmitglieder, Bereichs- und Stabsstellenleitungen, Beschäftigte im Vertrieb, Abteilungs- und Gruppenleitungen mit standortübergreifender Führungsverantwortung und Sonstige nach dienstlicher Notwendigkeit) sowie die in den letzten Jahren entwickelte Regelungspraxis fasste Dataport in einer neuen Dienstwagenrichtlinie zusammen. Diese beschloss der Vorstand am 07.12.2015.

3 Keine aussagefähige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Zum Zeitpunkt des ersten Vorstandsbeschlusses im Jahr 2004 lag keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vor. Im Jahr 2009 legte Dataport die erste „Kostendarstellung Dienstwagen mit privater Nutzungsmöglichkeit und Alternativen“ vor. Zum Zeitpunkt der Prüfung erstellte Dataport eine „Kalkulation

Standortfahrten 2015“, die während des Prüfungsverfahrens am 15.07.2016 aktualisiert wurde.

Alle Berechnungen Dataports stellten die Geschäftsfahrzeuge mit privater Nutzungsmöglichkeit als wirtschaftlichste Alternative dar.

Dataport ging dabei davon aus, dass Nutzungsberechtigte die Fahrtzeiten zu einem Dataportstandort, der nicht die erste Tätigkeitsstätte ist, nicht als Arbeitszeit werten.

„Der Verzicht auf die Anrechnung der Fahrtzeit als Arbeitszeit stellt für Dataport eine Einsparung in Höhe der nicht gewerteten Arbeitszeit dar, und auf diese Weise wird der sich für den Nutzer aus einer Privatnutzung ergebende Vorteil vollständig kompensiert.“

Diese Annahme belegte Dataport weder in den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen noch im internen Regelwerk. Die Dienstwagenrichtlinie und die Nutzungsvereinbarungen enthielten hierzu keine Regelung.

Dortige Führungskräfte haben Vertrauensarbeitszeit und erfassen ihre Arbeitszeit nicht. Der Tarifvertrag Dataport sieht vor, dass Reisezeiten zu einem anderen Standort oder zu Kunden als Arbeitszeit zu werten sind. Nach der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts (Bundesarbeitsgericht, Urteil vom 11.07.2006 - 9 AZR 519/05 -, BAGE 119, 41 - 52.) können Fahrtzeiten auf Dienstreisen allenfalls dann nicht als Arbeitszeit gewertet werden, wenn die dienstreisenden Arbeitnehmer die Fahrtzeit nach ihren eigenen Vorstellungen nutzen können. Dies ist gerade dann nicht der Fall, wenn sie ein Fahrzeug steuern. Damit ist die Fahrtzeit für Standortfahrten und Kundenbesuche als Arbeitszeit zu werten und stellt keine in einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu berücksichtigende Einsparung dar.

Die Berechnungen Dataports können somit den wirtschaftlichen Einsatz von Geschäftsfahrzeugen mit privaten Nutzungsrechten nicht belegen.

4 Monetäre Vorteile der Nutzungsberechtigten

Für die private Nutzung des Geschäftsfahrzeugs und die Fahrten zum Arbeitsplatz wählten die Nutzungsberechtigten in der Regel die Pauschalversteuerung für den geldwerten Vorteil. Die Abgabenbelastung liegt deutlich unter dem Aufwand, den die Beschäftigten für die Nutzung eines vergleichbaren privaten Kraftfahrzeugs zu tragen hätten. Je nach Besoldungsgruppe bzw. tariflicher Eingruppierung kann - abhängig von der persönlichen Abgabenbelastung und der tatsächlichen Nutzung - der monetäre Vorteil den Differenzbetrag

zwischen zwei Besoldungs- bzw. Entgeltgruppen deutlich überschreiten. Damit sind die Nutzungsberechtigten monetär bessergestellt als andere Beschäftigte von Dataport oder des Landes.

Die Kfz-Richtlinien der Länder sehen für Dienstwagen grundsätzlich keine private Nutzung vor. Von wenigen Ausnahmen abgesehen dürfen lediglich Mitglieder der Landesregierungen und in geringem Maße explizit genannte Behördenleitungen ihre Dienstwagen auch privat nutzen.

Im Übrigen hält der LRH den Vorstand für unzuständig, einen Beschluss über die Gewährung von Geschäftsfahrzeugen auch zur privaten Nutzung zu fassen. Gemäß Staatsvertrag und Satzung von Dataport beschließt der Verwaltungsrat über allgemeine Vereinbarungen und Maßnahmen zur Regelung der arbeits-, dienst- und versorgungsrechtlichen Verhältnisse der Mitarbeiter. Ein Beschluss über die Gewährung von Geschäftsfahrzeugen auch zur privaten Nutzung hat grundsätzliche Bedeutung. Dies betrifft auch die Auswahl der Nutzungsberechtigten. Da es sich zudem um kein standardisiertes Arbeitsmittel handelt, sondern um individuell ausgestattete, den Bedürfnissen der Nutzer angepasste Fahrzeuge, ergibt sich zwingend die Zuständigkeit des Verwaltungsrats.

5 Stellungnahme des Ministeriums

Nach der Stellungnahme des Finanzministeriums habe Dataport auf die Feststellungen des LRH umgehend reagiert und seine Regelungen zum internen Fuhrparkmanagement so verändert, dass für die Zukunft Zweifel an der Rechtmäßigkeit nicht mehr bestünden.

Darüber hinaus habe es zur Kenntnis genommen, dass es zwischen dem LRH und Dataport in Bezug auf den Sachverhalt und auf die rechtliche Würdigung der Vergangenheit weiterhin unterschiedliche Einschätzungen gebe. Für den Vorstand sei bei überschlägiger Berechnung von Aufwand und Ertrag das Ergebnis ersichtlich gewesen, dass eine Gewährung von Dienstwagen an Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einschließlich privater Nutzung eine betriebswirtschaftlich günstige Lösung sei. Aus dessen Sicht sei dies sinnvoll gewesen und mangels Entgeltcharakters dem Verwaltungsrat nicht zur Zustimmung vorzulegen gewesen.

Das Finanzministerium schließt sich der Auffassung des Vorstands zum Erfordernis der Zustimmung des Verwaltungsrats nicht an. Dienstwagenregelungen, insbesondere wenn sie auch eine private Nutzung ermöglichen, könnten die Vermutung aufkommen lassen, dass sie auch den Charakter eines

Zusatzentgelts für die betreffenden Mitarbeiter haben. Der Vorstand hätte daher den Verwaltungsrat zumindest informieren sollen. Die Tatsache, dass eine Information gänzlich unterblieben sei, finde keine nachträgliche Billigung.

Im Zuge der Prüfung durch den LRH habe sich zudem herausgestellt, dass es das Unternehmen versäumt habe sicherzustellen, dass seine Mitarbeiter die ihnen auch für private Zwecke zur Verfügung gestellten Dienstwagen einheitlich nach den Vorgaben nutzen und die Zeiten für Dienstreisen tatsächlich nicht durchgehend als Arbeitszeiten berücksichtigen. Dies hätte zumindest stichprobenweise überprüft werden müssen.

Dataport habe die Feststellungen des LRH berücksichtigt und den Fuhrpark verkleinert. Die Mitarbeiter, denen ein Dienstwagen überlassen wurde, würden nunmehr die Kosten für eine private Nutzung des Kraftfahrzeugs vollumfänglich selbst tragen. Erwartet werde eine Behandlung der Regelung im Verwaltungsrat, in dem der niedersächsische Vertreter die Feststellungen des LRH berücksichtigen werde.

6 Stellungnahme von Dataport

Dataport bestreitet in seiner Stellungnahme die Prüfungsfeststellungen und erkennt in der Dienstwagenpraxis keinen Nachteil für sich oder die Trägerländer. Gleichwohl änderte die Anstalt zum 01.01.2017 das Verfahren und prüft nun die Wirtschaftlichkeit vor Zuweisung eines Geschäftsfahrzeugs und bei jedem Fahrzeugwechsel im Einzelfall. Die bisher mögliche umfassende Privatnutzung soll künftig auf die eigenen Beschäftigten und deren Partner beschränkt werden. Auf Basis von Fahrtenbüchern soll eine Kostenerstattung für Privatfahrten erfolgen.

Dataport begründete das vom LRH beanstandete Verfahren mit der Regelung des Staatsvertrags, nach dem die Anstalt nach kaufmännischen Grundsätzen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten geführt werden soll. Die Mehrländeranstalt mit Standorten in allen Trägerländern geht davon aus, dass sie besondere Mobilitätsanforderungen hat, die sie u. a. mit Geschäftsfahrzeugen auch zur privaten Nutzung abdeckt. Der LRH sieht vergleichbare Mobilitätsanforderungen auch in anderen Organisationseinheiten bei den Flächenländern, ohne dass dort in diesem Umfang privat nutzbare Geschäftsfahrzeuge eingesetzt werden.

Nach dem Staatsvertrag ist Dataport nach kaufmännischen Grundsätzen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu führen. Dies verpflichtet die Anstalt, betriebswirtschaftlich fundierte Entscheidungen zu treffen, die z. B. durch

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen belegbar sind. Eine solche liegt nicht vor. Mit der Stellungnahme legte die Anstalt eine Übersicht zur „Kompensation der Privatnutzung“ vor. Diese entspricht nicht den Anforderungen an eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und beruht weiterhin auf der nicht belegten Annahme eines Verzichts der Anrechnung der Fahrzeit als Arbeitszeit.

7 Fazit

Dataport widerlegte die Prüfungsfeststellungen des LRH nicht. Der LRH begrüßt, dass Dataport eine neue Nutzungsregelung beschlossen hat, die die Privatnutzung beschränkt. Die Anzahl der persönlichen Geschäftsfahrzeuge sollte dabei stark reduziert werden.

Der LRH hält grundsätzlich die Begrenzung des Nutzerkreises für Geschäftsfahrzeuge auf die erste Führungsebene, den Vorstand von Dataport, für geboten. Weiterhin hält der LRH die Einschränkung der privaten Nutzungsregelungen, insbesondere auch bezüglich der Pkw-Nutzung durch Familienangehörige für erforderlich.

Kennzahlen - Dataport
(Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg, 2018)

Mehr als die Hälfte der bei Dataport verwendeten Kennzahlenwerte waren zutreffend. Wesentliche Abweichungen traten jedoch bei 28 % der Werte auf.

Nicht alle Kennzahlen sind steuerungsrelevant.

Die Anstalt öffentlichen Rechts Dataport ist der für die Verwaltung der Freien und Hansestadt Hamburg bedeutendste IT-Dienstleister. Hamburg ist gleichzeitig einer der Träger Dataports und stellt ein Mitglied im Verwaltungsrat. Dieser überwacht gemäß des Dataport-Staatsvertrags bzw. der Satzung von Dataport die Geschäftsführung und fasst Beschlüsse über grundsätzliche Angelegenheiten von Dataport, insbesondere (auch) über den Wirtschaftsplan und seine Änderungen.

Die Überwachung bzw. Steuerung von Dataport erfolgt auf Basis von strategischen Zielen, Zielbildern und Zielvereinbarungen zwischen dem Verwaltungsrat und dem Vorstand. Die Zielbilder sehen u. a. vor, dass Kennzahlen die für die Steuerung in den Trägerländern zuständigen Stellen in die Lage versetzen sollen, die Unternehmensentwicklung von Dataport auf Basis fundierter Daten zu beurteilen.

1 Festlegung von Kennzahlen

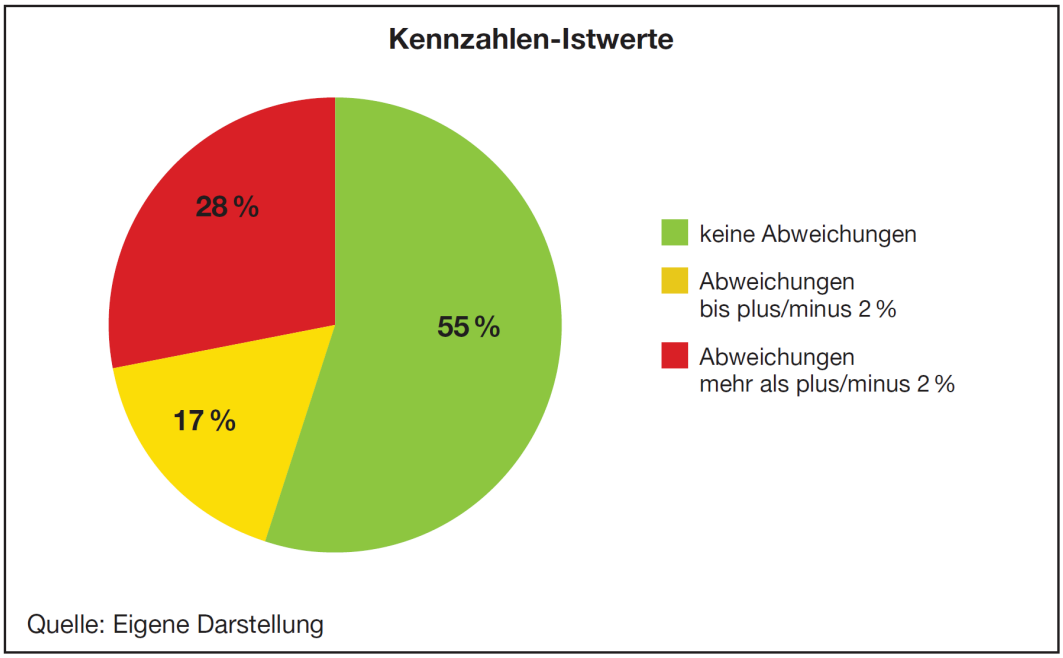
Der Verwaltungsrat von Dataport hat 2008 die Verwendung einer Reihe von Kennzahlen zur Steuerung von Dataport beschlossen. Die von Dataport dem Verwaltungsrat aktuell vorgelegten Kennzahlen aus den Bereichen Finanzen, Personal/Organisation und Liquiditätssteuerung stimmen nur in zwei von 15 Fällen mit der Beschlusslage von 2008 überein. Über die Weiterentwicklung der Kennzahlen gibt es keine dokumentierte Beschlusslage des Verwaltungsrats.

Der Rechnungshof hat dies beanstandet und Dataport aufgefordert, bei Änderungen im Bereich der dem Verwaltungsrat zu berichtenden Kennzahlen das Einvernehmen mit dem Verwaltungsrat herzustellen und dies nachvollziehbar zu dokumentieren.

2 Richtigkeit der Kennzahlenwerte

Im Rahmen der Prüfung wurden 122 Kennzahlen-Istwerte der derzeit verwendeten 35 Kennzahlen der Jahre 2013 bis 2016 (jeweils Jahresendwerte) auf ihre

Richtigkeit untersucht. Bei 55 % der durch den Rechnungshof berechneten Werte gab es keine Abweichungen zu den von Dataport vorgelegten Werten. Bei 28 % der Werte traten wesentliche Abweichungen von mehr als 2 % auf. Weitere 17 % der Werte zeigten unwesentliche Abweichungen von bis zu 2 %.



Quelle: Eigene Darstellung

Nur richtige Kennzahlenwerte schaffen eine fundierte Grundlage für die Beurteilung der Entwicklung von Dataport sowie für in die Zukunft gerichtete Entscheidungen durch die Träger. Da ein Teil der Kennzahlen auch in den Wirtschaftsplan-Vorlagen enthalten ist, beschließt der Verwaltungsrat bei Abweichungen dieser Kennzahlen den jeweiligen Wirtschaftsplan auf Basis nicht zutreffender Daten.

Der Rechnungshof hat dies beanstandet und Dataport aufgefordert, die Ursachen für die Abweichungen systematisch zu ermitteln sowie ein sicheres Verfahren zu entwickeln, um künftig die richtigen Kennzahlenwerte darstellen und nachvollziehbar reproduzieren bzw. belegen zu können.

3 Dokumentation und Qualitätssicherung

Über die Hälfte der Beschreibungen zur Erstellung der einzelnen Kennzahlenwerte (Dokumentation) weist Mängel auf, in 31 % der Fälle war eine Dokumentation gar nicht vorhanden oder stark mängelbehaftet. Die qualitätssichernden Maßnahmen von Dataport bei der Erstellung der einzelnen Kennzahlen erfolgen fast ausschließlich auf Basis von Plausibilitätskontrollen. Sie

werden damit den Anforderungen an eine ordnungsgemäße Qualitätssicherung nicht gerecht.

Der Rechnungshof hat die Mängel beanstandet und Dataport aufgefordert, für jede Kennzahl eine nachvollziehbare Dokumentation zu erstellen, damit alle Kennzahlenwerte eindeutig ermittelt und Inhalt sowie Berechnung sowohl für interne Zwecke als auch von Dritten in angemessener Zeit nachvollzogen werden können. Darüber hinaus hat er Dataport aufgefordert, für die Kennzahlenwerte und für ihre Dokumentation eine adäquate Qualitätssicherung einzurichten.

4 Kennzahlendefinition und Revisionssicherheit

Bei den Kennzahlendefinitionen und der Revisionssicherheit der Kennzahlenwerte zeigten sich verschiedene Mängel. So fehlten bei einigen Kennzahlen Definitionen und/oder Erläuterungen bzw. waren diese nicht eindeutig. Zudem waren Daten uneinheitlich und damit nicht revisionssicher. Zum Beispiel fanden sich für gleiche Kennzahlen und Zeitpunkte abweichende Werte in den verschiedenen Berichten (Wirtschaftspläne, Quartalsberichte und Wirtschaftliche Situationsberichte). In der Folge wurde der Verwaltungsrat fehlerhaft unterrichtet.

Der Rechnungshof hat dies beanstandet und Dataport aufgefordert, die Revisionssicherheit der Kennzahlenwerte zu verbessern sowie zukünftig in den Berichten konsistent korrekte Kennzahlenwerte zu verwenden. Er hat Dataport empfohlen, Ergänzungen bei Kennzahlendefinitionen und -erläuterungen vorzunehmen.

5 Steuerungsrelevanz der Kennzahlen

Das regelmäßige Kennzahlen-Berichtswesen Dataports enthält derzeit keine Qualitäts- und Kostenvergleichskennzahlen bzw. Benchmark-Kennzahlen. Andere bei Dataport bereits vorhandene Kennzahlen wie zum Beispiel Verfügbarkeitskennzahlen der wichtigsten Infrastrukturdienste werden nur einzelnen Kundengruppen mitgeteilt. Die Anzahl der im Bereich der Liquiditätssteuerung verwendeten Kennzahlen hat in den letzten Jahren stark zugenommen.

Die bislang von Dataport vorgehaltenen Kennzahlen werden damit dem eigenen Zielbild nicht gerecht. Hiernach sollen die Dienstleistungen durch Benchmarking von Kosten, Preisen, Produktivität und Qualität bewertbar sein. Unter Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns ist aus Sicht des Rechnungshofs zudem nicht die Anzahl, sondern die Qualität der

Kennzahlen zu Steuerungszwecken maßgeblich. Gemessen hieran sind insbesondere die Liquiditätskennzahlen kritisch zu sehen. So ist beispielsweise der Aufwand zur Ermittlung der Kennzahlen für die „Liquidität 1. und 2. Grades“ relativ hoch, die Aussagekraft dieser stichtagsbezogenen Kennzahlen durch schwer beeinflussbare Schwankungen im Jahresverlauf jedoch gering.

Der Rechnungshof bewertet das Vorhaben Dataports positiv, in Zusammenarbeit mit den Trägern insbesondere die verwendeten Kennzahlen im Bereich Liquidität einer kritischen Überprüfung zu unterziehen. Er hat Dataport darüber hinaus empfohlen, mit den Trägern abzustimmen, über welche weiteren internen Qualitäts- und Kostenvergleichskennzahlen sowie gegebenenfalls externe Benchmark-Kennzahlen regelmäßig berichtet werden soll.

6 Stellungnahme der Verwaltung

Dataport hat die Feststellungen des Rechnungshofs anerkannt und die Umsetzung der Forderungen und Empfehlungen zugesagt.