Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen

Jahresberichte 2025 - Land und Stadt -

Rechnungshof
der Freien Hansestadt Bremen

Jahresbericht 2025
- Land -

Impressum

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

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

Redaktionsschluss: 11. März 2025

Creative Commons
Namensnennung · Nicht-kommerziell · Keine Bearbeitung

Inhaltsverzeichnis

		Seite
Abkürzungsverzeichnis		3
Vorbemerkungen		5
I	**Haushalt**	9
II	**Personalhaushalt**	45
III	**Prüfungsergebnisse**	
	Wissenschaft	
	Haushalts- und Wirtschaftsführung der Hochschule für Künste	53
	Baumanagement der Hochschule Bremerhaven	69
	Soziales	
	Härtefallfonds zur Vermeidung von Energiesperren	77
	Gesundheit	
	Zuwendungen an einen Verein für Verbraucher:innenschutz	83
	Gewerbeaufsicht des Landes Bremen	89
	Umwelt	
	Abwasserabgabe	97
	Hochwasserschutz am rechten Weserufer	105
	Wirtschaft	
	Wirtschaftsförderung mittels Beteiligungskapitals	113
	Geldwäscheprävention	119
	Digital Hub Industry	123
	Finanzen	
	Fortbildung in der bremischen Verwaltung	129
	Heilfürsorge im System der beamtenrechtlichen Krankenfürsorge	139
	Steuermindernde Anrechnung außergewöhnlicher Belastungen	149
	Bürgerschaftskanzlei	
	Liquidationen von Fraktionen und Gruppen	155
IV	**Beratende Äußerung nach § 88 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung**	
	Verbesserung des Rechtsrahmens für Liquidationen von Fraktionen und Gruppen der Bremischen Bürgerschaft	163

Abkürzungsverzeichnis

AbwAG	Abwasserabgabengesetz des Bundes
AFZ	Aus- und Fortbildungszentrum
AllKostV	Allgemeine Kostenverordnung
AO	Abgabenordnung
ArbSchG	Arbeitsschutzgesetz
AVV Aufsichtsprogramm	Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufsichts-programm nach § 180 StrlSchG und § 149 StrlSchV
BAB	Bremer Aufbau-Bank GmbH
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BBM	BAB Beteiligungs- und Managementgesellschaft Bremen mbH
BFB	Beteiligungsfonds Bremen
BremAbgG	Bremisches Abgeordnetengesetz
BremAbwAG	Bremische Abwasserabgabengesetz
BremBVO	Bremische Beihilfeverordnung
BremHfV	Bremische Heilfürsorgeverordnung
BremKEG	Bremisches Klimaschutz- und Energiegesetz
BremWG	Bremisches Wassergesetz
DHI	Digital Hub Industry
DVR	Deichverband am rechten Weserufer
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EStG	Einkommensteuergesetz
GesundKostV	Gesundheits-Kostenverordnung
GwG	Geldwäschegesetz
HaFA	Haushalts- und Finanzausschuss
HfK	Hochschule für Künste

HG	Haushaltsgesetz der Freien Hansestadt Bremen
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
LASI	Länderausschuss für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik
LHO	Landeshaushaltsordnung
Mio.	Millionen
MiP	Mitarbeiter:innenportal
Mrd.	Milliarden
ProdSG	Produktsicherheitsgesetz
RLBau	Richtlinie für die Planung und Durchführung von Bauaufgaben
RMS	Risikomanagementsystem
RPrG	Gesetz über die Rechnungsprüfung in der Freien Hansestadt Bremen
SGB	Sozialgesetzbuch
StrlSchG	Strahlenschutzgesetz
StrlSchV	Strahlenschutzverordnung
T€	Tausend Euro
Tz.	Textziffer
VOB	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen
VV Antikorruption	Verwaltungsvorschrift zur Vermeidung und Bekämpfung der Korruption in der öffentlichen Verwaltung der Freien Hansestadt Bremen - Land und Stadtgemeinde -
VV-LHO	Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung
VZE	Vollzeiteinheit
WFB	Wirtschaftsförderung Bremen GmbH
WSV	Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes

Vorbemerkungen

1 Gegenstand des Jahresberichts

1 Der Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen nimmt die externe Finanzkontrolle wahr. Er prüft und überwacht nach Artikel 133a Absatz 1 Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen (Landesverfassung) die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Bremen einschließlich seiner Sondervermögen und Betriebe. Gleichermaßen prüft und überwacht er die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Stadtgemeinde Bremen (§ 88 Absatz 1 in Verbindung mit § 118 Absatz 1 Landeshaushaltsordnung [LHO]). Das Ergebnis seiner Prüfungen veröffentlicht er jährlich in getrennten Berichten für die Bremische Bürgerschaft (Landtag) und die Stadtbürgerschaft.

2 Der vorliegende Jahresbericht über die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes enthält im Haushaltsteil vor allem Bemerkungen zum Haushaltsjahr 2023. Soweit darin auch Feststellungen zu anderen Haushaltsjahren getroffen sind, sind sie kenntlich gemacht.

3 Der Rechnungshof stellt nicht nur sein Prüfungsergebnis zu den Haushaltsrechnungen dar, sondern geht auch auf die getrennten doppischen Jahresabschlüsse des Landes und der Stadtgemeinde zum 31. Dezember 2023 ein. Seine Jahresberichte leitet der Rechnungshof der Bürgerschaft und gleichzeitig dem Senat zu. Sie dienen dem Landtag und der Stadtbürgerschaft als eine der Grundlagen für die Entlastung des Senats.

4 Der Umfang des Prüfungsstoffs lässt es nicht zu, sämtliche finanzwirtschaftliche Vorgänge eines Jahres zu prüfen. Der Rechnungshof hat wie bisher nach § 89 Absatz 2 LHO seine Prüfung auf ausgewählte Teile des Verwaltungshandelns konzentriert. Aus Gründen der Übersichtlichkeit wurden die Betragsangaben im Jahresbericht gerundet. Hierdurch können sich in Summierungen rundungsbedingte Differenzen ergeben.

5 Wenn der Rechnungshof nach Prüfungen Mängel und Defizite aufzeigt, sagen die geprüften Stellen oft Verbesserungen zu. Nicht immer erfüllt die Verwaltung ihre Zusagen. Deswegen nimmt der Rechnungshof Nachschauprüfungen vor. Zudem führt der Rechnungsprüfungsausschuss eine Restantenliste, mit der er die Umsetzung seiner Beschlüsse durch die Ressorts verfolgt.

6 Der Rechnungshof hat auch nach § 88 Absatz 2 LHO beraten. Er hat im Berichtszeitraum Arbeitsgruppen der Verwaltung begleitet und auf andere Weise beratend an Vorhaben mitgewirkt. Ferner ist diesem Jahresbericht eine an die Bürgerschaft gerichtete beratende Äußerung zur Verbesserung des

Rechtsrahmens für Liquidationen von Fraktionen und Gruppen der Bremischen Bürgerschaft beigefügt.

7 Ein Ziel der Finanzkontrolle ist es, mit ihren Feststellungen und Vorschlägen einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung zu leisten. Einige Empfehlungen des Rechnungshofs können einmalige Einsparungen oder Mehreinnahmen bewirken. Andere Empfehlungen haben längerfristige Auswirkungen, weil sie zu jährlichen Minderausgaben oder Mehreinnahmen führen. Wieder andere Empfehlungen dienen in erster Linie dazu, die Qualität des Verwaltungshandelns zu verbessern und die Effizienz zu steigern.

8 Die finanziellen Auswirkungen der Prüfungs- und Beratungstätigkeit des Rechnungshofs lassen sich nur teilweise quantifizieren. Mehreinnahmen und Minderausgaben, die sich beziffern lassen, gibt der Rechnungshof an. Im Übrigen weist er darauf hin, dass

- der Jahresbericht nicht die gesamte Prüfungstätigkeit wiedergibt,
- Verbesserungsvorschläge sich erst finanziell auswirken können, wenn sie tatsächlich umgesetzt werden,
- Prüfungen mit dem Schwerpunkt Ordnungsmäßigkeit des Verwaltungshandelns nicht immer finanzielle Auswirkungen haben und
- sich nicht alle Vor- oder Nachteile einer veränderten Aufgabenwahrnehmung monetär bewerten lassen.

9 Es liegt in der Eigenart der Arbeit des Rechnungshofs, in seinen Berichten vor allem beanstandete Sachverhalte darzustellen. Die geprüften Stellen hatten Gelegenheit, sich zu den Prüfungsergebnissen zu äußern. Die Äußerungen sind mit ihrem wesentlichen Inhalt im Bericht berücksichtigt.

10 Für die Stadtgemeinde Bremerhaven obliegt nach § 15 Absatz 1 des Gesetzes über die Rechnungsprüfung in der Freien Hansestadt Bremen (RPrG) dem Senat die überörtliche Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung. Nach § 15 Absatz 2 RPrG ist diese Prüfung der Präsidentin des Rechnungshofs übertragen. Das Ergebnis der Prüfung wird in einem gesonderten Bericht dargestellt.

11 Der vorliegende Bericht gibt den Beratungsstand vom 11. März 2025 wieder.

12 Soweit die Voraussetzungen des § 6 Absatz 2 RPrG vorlagen, hat die Präsidentin des Rechnungshofs an der Beratung nicht mitgewirkt.

2 Entlastung des Senats für die Haushaltsjahre 2021 und 2022

13 Die Bremische Bürgerschaft entlastete den Senat nach § 114 Absatz 1 Satz 2 LHO am 29. Mai 2024 für das Haushaltsjahr 2021 (Beschluss der Bremischen Bürgerschaft - Landtag - Nummer 21/224). Bei Redaktionsschluss für diesen Jahresbericht stand die Entlastung des Senats für das Haushaltsjahr 2022 durch die Bremische Bürgerschaft noch aus.

3 Rechnung des Rechnungshofs

14 Nach § 101 LHO prüft die Bremische Bürgerschaft die Einnahmen und Ausgaben des Rechnungshofs. Sie hat ihn am 22. Januar 2025 für seine Rechnungslegung zum Haushaltsjahr 2023 (Beschluss der Bremischen Bürgerschaft - Landtag - Nummer 21/401) entlastet.

I Haushalt

1 Haushaltsgesetz

15 Der Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2023 wurde von der Bremischen Bürgerschaft mit Haushaltsgesetz (HG) der Freien Hansestadt Bremen vom 14. Dezember 2021 (Bremisches Gesetzblatt Seite 860), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. Dezember 2023 (Bremisches Gesetzblatt Seite 636), beschlossen. Danach betrugen die Anschläge für Ausgaben und Einnahmen insgesamt 7.195.444.985 €. Sie waren damit um 488.844.665 € höher als im Vorjahr. Kredite zur Deckung von Ausgaben durften nach dem Haushaltsgesetz bis zu einem Betrag von 144.506.405 € aufgenommen werden.

16 Das für den Personalhaushalt ausgewiesene Stellenvolumen wurde mit 2 Stellen weniger als im Vorjahr auf 8.211 festgesetzt. Der Stellenindex, der die durchschnittliche Entgelt- und Besoldungsgruppe der besetzten Stellen beschreibt, erhöhte sich gegenüber dem Vorjahr von 1,23 auf 1,24. Das entsprach - wie im Jahr 2022 - einer durchschnittlichen Besetzung sämtlicher Stellen zwischen den Entgeltgruppen E 11 und E 12 beziehungsweise den Besoldungsgruppen A 11 und A 12.

17 Für die Sonderhaushalte - unter anderem die Universität Bremen - wurde das Stellenvolumen gegenüber dem Vorjahr um 19 erhöht und auf 2.980 festgesetzt. Der Stellenindex blieb unverändert bei 1,49. Dies entsprach - wie im Jahr 2022 - einer durchschnittlichen Wertigkeit aller besetzten Stellen zwischen den Entgeltgruppen E 13 und E 14 beziehungsweise den Besoldungsgruppen A 13 und A 14.

2 Haushaltsrechnung

18 Mit einer Mitteilung vom 3. Dezember 2024 (Drucksache 21/886) legte der Senat der Bremischen Bürgerschaft nach Artikel 133 Landesverfassung die vom Senator für Finanzen (Finanzressort) aufgestellte Haushaltsrechnung der Freien Hansestadt Bremen für das Haushaltsjahr 2023 mit Erläuterungen vor.

19 Die Haushaltsrechnung enthält die Gesamtbeträge der Kapitel und Einzelpläne sowie die zusammengefassten Einzelplansummen. Außerdem weist sie die Abweichungen zwischen dem Haushaltssoll und den Rechnungsergebnissen der Einzelpläne aus. Die Gesamtrechnungsnachweisungen enthalten die Ergebnisse der einzelnen Haushaltsstellen. Besondere Buchungsauffälligkeiten werden in der Haushaltsrechnung erläutert.

20 Die Haushaltsrechnung weist den Haushaltsabschluss in Form eines Ist-Abschlusses nach § 25 Absatz 1 LHO aus. Darin sind das kassenmäßige Jahresergebnis

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

21 Mit der Haushaltsrechnung 2023 legte der Senat der Bremischen Bürgerschaft weitere Anlagen vor, dabei als Anlage 3 den Vermögensnachweis zum 31. Dezember 2023. Hierdurch wies das Finanzressort nach § 73 LHO das Vermögen und die Schulden des Landes nach. Der Senat legte diesen Nachweis für 2023 der Bremischen Bürgerschaft und dem Rechnungshof - wie in § 86 LHO vorgesehen - zusammen mit der Haushaltsrechnung vor Ende des Folgejahres vor.

22 Das Finanzressort übernahm in Anlage 4 der Haushaltsrechnung 2023 zumeist die veröffentlichten Bilanzen unter anderem der Eigenbetriebe, Sondervermögen und Hochschulen. Im Übrigen verwendete das Finanzressort die zur Veröffentlichung vorgesehenen Jahresabschlüsse.

23 Der Abschluss des bremischen Landeshaushalts für das Haushaltsjahr 2023 ist in der Haushaltsrechnung dargestellt. Er weist als kassenmäßigen Abschluss Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben in Höhe von jeweils 7.399.021.559,20 € aus.

3 Haushaltsverlauf

3.1 Haushaltsüberschreitungen

24 Sollen Ausgaben getätigt werden, für die im Haushaltsgesetz und dem dazugehörigen Haushaltsplan festgesetzte Ausgabeermächtigungen nicht ausreichen oder nicht vorgesehen sind, ist rechtzeitig vor ihrer Leistung eine Nachbewilligung einzuholen oder ein Nachtragshaushalt zu beschließen. Bei Nachbewilligungen ist die Deckung dieser über- beziehungsweise außerplanmäßigen Bedarfe durch Einsparungen oder Mehreinnahmen im Haushaltsvollzug nachzuweisen. Abhängig von der Höhe des benötigten Betrags entscheidet der Haushalts- und Finanzausschuss (HaFA), das Finanzressort oder die für Produktplan, -bereich beziehungsweise -gruppe verantwortliche Person über die Bewilligung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben.

25 Ausgabehaushaltsstellen sind so zu bewirtschaften, dass die darauf veranschlagten Mittel zur Deckung aller Ausgaben ausreichen, die unter die jeweilige Zweckbestimmung fallen. Dies gilt auch für Ermächtigungen, die nach § 3 HG 2023 oder durch Haushaltsvermerk deckungsfähig und zu einem gemeinsamen Deckungskreis zusammengefasst sind. Werden Ausgaben ohne haushaltsrechtliche Ermächtigung geleistet, entstehen Haushaltsüberschreitungen. Diese verstoßen nicht nur gegen das Haushaltsrecht, sondern verletzen auch das Budgetrecht des Parlaments.

26 Im Jahr 2023 wurden die meisten Haushaltsüberschreitungen spätestens im Rahmen der Jahresabschlussarbeiten durch nachgeholte Ermächtigungen betragsmäßig bereinigt. Geheilt werden können die mit den Haushaltsüberschreitungen verbundenen Rechtsverstöße dadurch allerdings nicht.

27 Das Buchungssystem wies zum Abschluss des Haushaltsjahres 2023 Überschreitungen von insgesamt 9.009.385,23 € aus, davon 3.370.972 € auf acht Einzelhaushaltsstellen und 5.638.413,23 € in zwölf Deckungskreisen. Auch wenn die Überschreitungsbeträge durch verringerte Reste- und Rücklagenbildungen im Rahmen des Buchungsabschlusses letztlich rechnerisch noch ausgeglichen wurden, änderte dies nichts an dem rechtswidrigen Handeln.

28 Der Rechnungshof erwartet, dass die Ressorts die haushaltsrechtlichen Bestimmungen zur Leistung außer- und überplanmäßiger Ausgaben einhalten und das Budgetrecht des Parlaments nicht verletzen. Ebenso sind die vom Finanzressort regelmäßig erteilten Hinweise und Informationen zu Haushaltsüberschreitungen zu beachten. Die richtige und vollständige Umsetzung der haushaltsrechtlichen Ermächtigungen im Buchungssystem ist unabdingbar.

3.2 Ausgabereste, Rücklagen und Verlustvorträge

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

30 Ausgabereste können bis zur Höhe der nicht in Anspruch genommenen Ermächtigungen gebildet werden. Voraussetzung ist, dass die Übertragbarkeit der Ausgaben durch haushaltsrechtliche Regelung zugelassen ist. Werden Reste in folgenden Haushaltsjahren in Anspruch genommen, sind sie in gleicher Höhe durch Mehreinnahmen oder Einsparungen an anderer Stelle des jeweiligen Haushalts auszugleichen. Ausgabereste bleiben für die jeweilige Zweckbestimmung bis zum Ende des auf die Bewilligung folgenden übernächsten Haushaltsjahres verfügbar, danach sind sie grundsätzlich zu streichen. Das Finanzressort bildete im Jahr 2023 Ausgabereste von insgesamt 38,53 Mio. € und übertrug sie in das Jahr 2024.

31 Zudem führte es die nicht genutzten und noch benötigten Ermächtigungen für investive Ausgaben den Rücklagen zu. Diese werden auf Bestandskonten außerhalb des Haushalts geführt und über das Haushaltsjahr hinaus

fortgeschrieben. So bleiben die Kreditermächtigungen der Rücklagen überjährig verfügbar.

32 Die Bildung einer neuen sowie die Erhöhung einer bestehenden Rücklage wirken sich belastend auf den Haushalt und erhöhend auf die strukturelle Nettokreditaufnahme des Jahres aus, in dem sie erfolgten. Eine Rücklagenentnahme wird als Einnahme im laufenden Haushaltsjahr erfasst. Dies verbessert das Haushaltsergebnis und wirkt sich mindernd auf die strukturelle Nettokreditaufnahme aus. Somit haben Rücklagenzuführungen und -entnahmen eine wesentliche Bedeutung für den Haushaltsausgleich. Entnahmen können dazu beitragen, die Verpflichtungen aus der Schuldenbremse sowie der Vereinbarung zum Sanierungshilfengesetz einzuhalten.

33 Im Jahr 2023 sank der Gesamtbestand aus Budget- und Sonderrücklagen von 728,4 Mio. € auf 496,15 Mio. €. Somit war er nach dem buchungstechnisch vorgegebenen 14. Abrechnungsmonat um 232,26 Mio. € niedriger als im Vorjahr.

34 Den Budgetrücklagen für allgemeine und investive Zwecke wurden 7,77 Mio. € entnommen. Dieser Betrag setzte sich zusammen aus der Verringerung der allgemeinen Budgetrücklagen um 9,91 Mio. € auf 8,57 Mio. € und der Erhöhung der investiven Rücklagen um 2,14 Mio. € auf 66,19 Mio. €.

35 Die Sonderrücklagen reduzierten sich um insgesamt 224,49 Mio. €, was insbesondere an der Auflösung der Rücklage für den Bremen-Fonds in Höhe von 229,97 Mio. € lag. Diese Rücklage war mit Aussagen, die das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 15. November 2023 (Aktenzeichen 2 BvF 1/22) zur Einhaltung der Haushaltsgrundsätze der Jährlichkeit und Jährigkeit bei Notlagenkrediten getroffen hatte, nicht vereinbar (Jahresbericht 2024 - Land, Tz. 36). Die aufgrund der Auflösung verfügbaren Mittel wurden für eine Sondertilgung pandemiebedingter Kreditaufnahmen verwendet.

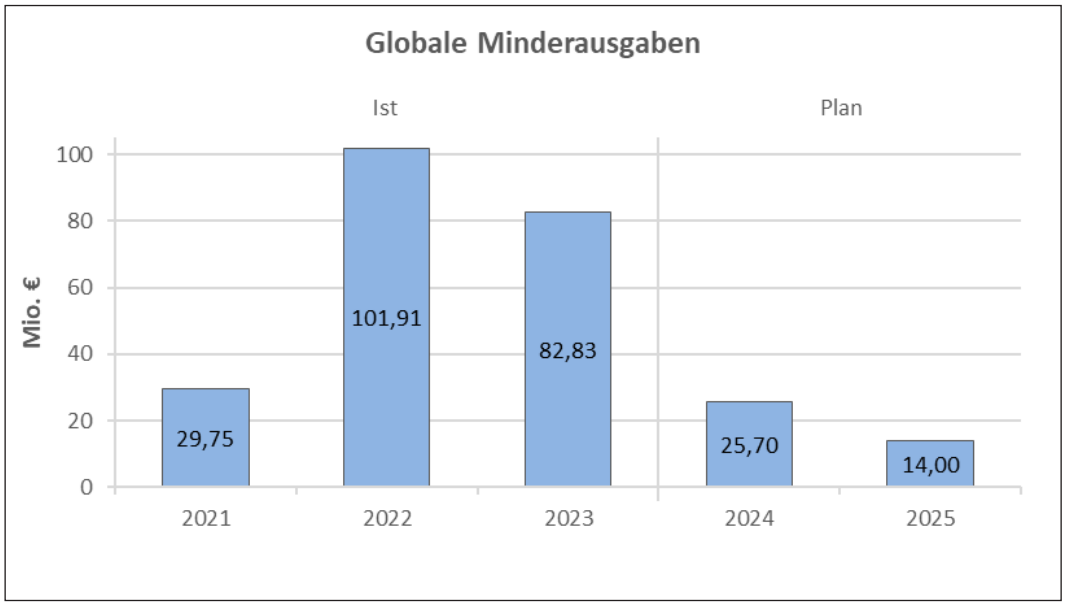
36 Zudem war die Verringerung der Sonderrücklagen zurückzuführen auf die Entnahme von etwa 7,18 Mio. € aus der zentralen Stabilitätsrücklage, die sich auf 258,61 Mio. € verringerte. Die Bestände der sonstigen Sonderrücklagen, zum Beispiel für EFRE-Programme, erhöhten sich um insgesamt 12,66 Mio. € auf 162,77 Mio. €.

37 Die überjährig fortzuschreibenden Verlustvorträge aus Mindereinnahmen erhöhten sich zum buchungstechnischen Abschluss des Haushaltsjahres 2023 um saldiert 18,59 Mio. € auf 47,36 Mio. €. Die Veränderung ist allein durch abrechnungstechnisch bedingte Mindereinnahmen für verschiedene EU-Förderprogramme entstanden.

3.3 Globale Minderausgaben

38 Im Haushaltsvollzug werden regelmäßig nicht alle veranschlagten Mittel verausgabt. Da bei Haushaltsaufstellung aber noch nicht absehbar ist, bei welchen Einzelansätzen ein Minderbedarf eintreten wird, werden globale Minderausgaben veranschlagt. Hierbei handelt es sich um voraussichtlich für die Aufgabenerfüllung nicht benötigte Mittel, die zum Ausgleich des Haushalts genutzt werden sollen. Globale Minderausgaben sind im Vollzug des Haushalts durch Mehreinnahmen oder Einsparungen zu erwirtschaften.

39 Die nachfolgende Grafik zeigt zum Stand 2023 die Entwicklung der globalen Minderausgaben seit dem Jahr 2021 mit einem Ausblick auf die Haushaltsjahre 2024 und 2025.



40 Gegenüber dem Jahr 2021 mit veranschlagten Minderausgaben von insgesamt 29,75 Mio. € stieg der Betrag in 2022 um 72,15 Mio. € auf 101,91 Mio. € an. Zwar waren die Minderausgaben im Jahr 2023 um 19,08 Mio. € niedriger als im Vorjahr, sie bewegten sich aber weiterhin auf hohem Niveau. Für 2024 war ein Rückgang auf insgesamt 25,7 Mio. € und in 2025 auf 14 Mio. € vorgesehen.

41 Im Haushaltsplan 2023 waren globale Minderausgaben von insgesamt 70,24 Mio. € veranschlagt. Hinzu kamen im Haushaltsverlauf weitere 12,59 Mio. € für ursprünglich nicht veranschlagte Ausgaben. Hierbei handelte es sich um erwartete Kosten für das VBN-Jugendticket und das Deutschlandticket, die durch eine Erhöhung der globalen Minderausgaben finanziert wurden.

42 Das Volumen von insgesamt 82,83 Mio. € unterstreicht die gewachsene Bedeutung der globalen Minderausgaben. Im Aufstellungsverfahren dienten

sie - wie auch im Jahr 2022 - als Steuerungsinstrument, um einen Haushaltsausgleich zu erreichen (Jahresbericht 2024 - Land, Tz. 41). Außerdem wurden sie im Haushaltsverlauf dazu eingesetzt, im Haushaltsplan nicht vorgesehene Maßnahmen zu finanzieren.

43 Haushaltsrechtliche Bedenken gegen die Veranschlagung von globalen Minderausgaben bestehen jedenfalls dann, wenn sie so bemessen werden, dass sie die erfahrungsgemäß verbleibenden Mittel überschreiten. Werden mehr globale Minderausgaben veranschlagt, als es diesem Erfahrungswert entspricht, wird der Haushalt nur scheinbar ausgeglichen aufgestellt. Tatsächlich reichen dann die Ausgabeanschläge nicht zur Deckung der Ausgabebedarfe aus. Es obliegt der Regierung, in den dem Parlament vorzulegenden Haushaltsentwürfen globale Minderausgaben nur in realitätsgerechter Höhe festzulegen. Das Parlament hat sich als Haushaltsgesetzgeber mit den voraussichtlichen Einnahmen und Ausgaben auseinanderzusetzen und durch Prioritätensetzung Einsparungen vorzunehmen beziehungsweise Mehreinnahmen zu generieren, um auch inhaltlich einen Haushaltsausgleich zu erreichen. Nur so kommt es seiner Budgetpflicht nach. Diese Pflicht ist verletzt, wenn die Höhe der zu erwirtschaftenden globalen Minderausgaben nicht realitätsnah und zu hoch bemessen wird. Globale Minderausgaben, die verbleibende Mittel überschreiten, haben zur Folge, dass die Exekutive im späteren Haushaltsvollzug durch eigene Prioritätensetzungen und Gewichtungen festlegen muss, welche Haushaltsmittel und -ermächtigungen zur Deckung heranzuziehen sind und damit nicht mehr für die Aufgabenerfüllung zur Verfügung stehen.

44 Um die Minderausgaben im Jahr 2023 zu realisieren, wurden verschiedene Mehreinnahmen mit einem Gesamtbetrag von 9,69 Mio. €, davon 3,39 Mio. € Rücklagenentnahmen, herangezogen. Der Anteil der Einsparungen lag bei 73,14 Mio. €. Da diese Einsparungen dazu führten, dass begonnene Maßnahmen beziehungsweise gegenüber Dritten eingegangene Verpflichtungen in Höhe von insgesamt 17,48 Mio. € nicht mehr haushaltsrechtlich abgesichert waren, wurden ersatzweise Verpflichtungsermächtigungen nachbewilligt. Diese Ermächtigungen und die Rücklagenentnahmen betrugen insgesamt 25,19 % der globalen Minderausgaben. Dies zeigt, dass die Minderausgaben nicht im laufenden Haushalt durch Einsparungen bei Einzelansätzen zu erwirtschaften waren.

45 Der Rechnungshof hat in seinem Jahresbericht 2024 auf die grundsätzliche Bedeutung der globalen Minderausgaben und die damit verbundene Budgetpflicht der Bürgerschaft hingewiesen. Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss hat sich den Ausführungen angeschlossen. Das Finanzressort hatte dargelegt, der Haushaltsgesetzgeber werde in Form des HaFA eng in die Realisierung der globalen Minderausgaben eingebunden. Vom HaFA waren

die durch das Finanzressort erarbeiteten Auflösungskonzepte für das Haushaltsjahr 2022 beschlossen worden (Jahresbericht 2024 - Land, Tz. 39 bis 44). Demgegenüber hat der HaFA die ihm vom Finanzressort vorgelegten Konzepte zur Auflösung der im Haushalt 2023 veranschlagten globalen Minderausgaben lediglich zur Kenntnis genommen. Diese nachträgliche Kenntnisnahme des HaFA und seine Zustimmung zu den ersatzweise zu erteilenden Verpflichtungsermächtigungen ist einer gestaltenden vorherigen Befassung des Haushaltsgesetzgebers nicht gleichwertig.

46 Das Finanzressort hat ergänzend darauf hingewiesen, dass der HaFA in der Regel sowohl im Vorfeld als auch im Nachgang bei der Umsetzung der globalen Minderausgaben eng und umfassend einbezogen sei. Er habe das Finanzressort für das Haushaltsjahr 2023 ermächtigt, die für die Auflösung der globalen Minderausgaben notwendigen Nachbewilligungen durchzuführen. Zudem habe der Senat mit Beschluss vom 26. September 2023 das Finanzressort gebeten, bei der Haushaltsaufstellung 2026/2027 die globalen Minderausgaben der Höhe nach grundsätzlich auf höchstens 0,5 % der bereinigten Ausgaben zu reduzieren.

47 Es genügt der Budgetpflicht des Haushaltsgesetzgebers nicht, wenn der HaFA im Haushaltsverlauf die Realisierung übermäßig hoher globaler Minderausgaben beschließt. Erst recht reicht es nicht aus, wenn der HaFA die Konzepte lediglich zur Kenntnis nimmt und damit Prioritätensetzungen sowie Entscheidungen zur Auflösung solcher globalen Minderausgabe allein der Exekutive überlässt. Die geplante Reduzierung der globalen Minderausgaben bei der Haushaltsaufstellung 2026/2027 wird befürwortet. Der Rechnungshof hält aufgrund der auch im Jahr 2023 fortgesetzten hohen Veranschlagung sowie der Erhöhung der globalen Minderausgaben im Haushaltsverlauf seine Forderung aufrecht, globale Minderausgaben nur in dem Maße zu veranschlagen, in dem sie im laufenden Haushalt aus erfahrungsgemäß nicht beanspruchten Einzelansätzen erwirtschaftet werden können.

3.4 Nicht erreichte Einnahmeanschläge

48 Nicht erreichte Einnahmeanschläge sollen ebenfalls durch anderweitige Mehreinnahmen, Einsparungen oder verringerte Rücklagen- oder Restebildung gedeckt werden. Sofern Einnahmeausfälle nicht ausgeglichen werden können, sind sie als Verlustvortrag ins Folgejahr zu übernehmen. Im Jahr 2023 wurden veranschlagte Einnahmen für EU-Förderprogramme in Höhe von 18,59 Mio. € nicht erreicht, sodass dieser Betrag in den Verlustvortrag eingeflossen ist (Tz. 37).

4 Nachweis des Vermögens

4.1 Land-Stadt-Trennung

4.1.1 Trennung der Buchungskreise

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

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

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

52 Der Rechnungsprüfungsausschuss hat zwar in seiner Sitzung am 23. November 2023 die vom Senator für Finanzen vorgetragenen fehlenden Personalressourcen als Erklärung für die verkürzte Berichterstattung akzeptiert. Er hat es aber gleichzeitig für geboten gehalten, die Berichterstattung mit Erläuterungen ab dem Haushaltsjahr 2025 wieder aufzunehmen.

4.1.2 Korrekturen für vergangene Jahre

53 Wenn aufgrund von Bilanzierungsfehlern ein nicht den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage ausgewiesen wurde, ist die Bilanz zu korrigieren. Eine rückwirkende Korrektur durch eine Anpassung der vorangegangenen Jahresabschlüsse an die tatsächliche Vermögenslage ist nicht vorgesehen. Stattdessen werden die für die Eröffnungsbilanz zum 1. Januar 2021 ermittelten Werte innerhalb eines Zeitraums von vier Jahren nach dem Eröffnungsbilanzstichtag in der ersten bei Entdeckung des Fehlers noch offenen Bilanz erfolgsneutral korrigiert. Ebenfalls sind dort erfolgswirksame Berichtigungen für nicht zutreffend gebuchte Sachverhalte der Jahre nach dem Eröffnungsbilanzstichtag vorzunehmen.

54 Das Finanzressort nutzte auch im Jahr 2023 die Möglichkeit, in der Eröffnungsbilanz enthaltene fehlerhafte Buchungen zu korrigieren. Für das Land betrugen die vom Finanzressort vorgenommenen Korrekturen saldiert 127,3 Mio. €, wobei in Höhe von 123,3 Mio. € Darlehensforderungen korrigiert wurden. Zusammen mit den bereits in den Geschäftsjahren 2021 und 2022 korrigierten Buchungen wurden damit für das Land bisher Korrekturen im Umfang von 1,2 Mrd. € vorgenommen.

55 Das Finanzressort nahm zudem im Jahr 2023 ergebnisneutral Kapitalveränderungen von 39 Mio. € vor. Diese betrafen insbesondere Bestandsanpassungen für die Jahre 2021 bis 2022 bei Zahlungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG). Nach den Standards staatlicher Doppik hätten in diesen Fällen die Korrekturen nicht ergebnisneutral, sondern ergebniswirksam gebucht werden müssen, weil sie die Jahre nach der Eröffnungsbilanz betrafen. Dies hätte für den Geschäftsbericht 2023 zur Folge gehabt, dass sich das ausgewiesene Jahresergebnis um 39 Mio. € verringert hätte.

56 Der Rechnungshof erwartet, dass künftig nur Korrekturen der Eröffnungsbilanzwerte ergebnisneutral vorgenommen werden. Andere Korrekturen müssen in der ersten noch offenen Bilanz ergebniswirksam gebucht werden.

4.2 Kamerale und doppische Buchungssystematik

57 Bremen bucht seine Geschäftsvorfälle sowohl kameral als auch doppisch. Eine Umstellung von der Kameralistik auf die Doppik als führendes Buchungssystem ist ab dem Jahr 2028 geplant.

58 Der kamerale Vermögensnachweis umfasst in Anlagen zu den Haushaltsrechnungen Daten zu Beteiligungen, Anstalten des öffentlichen Rechts, Hochschulen, Sondervermögen einschließlich Eigenbetrieben, Sachanlagen, Forderungen, Rücklagen und Flächenangaben zum Grundbesitz. Außerdem enthält er Angaben zu Schulden sowie Bürgschafts- und Eventualverpflichtungen.

59 Demgegenüber liegt der doppischen Vermögensrechnung eine ganzheitliche Betrachtungsweise zugrunde. Das Vermögen wird dem Eigen- sowie Fremdkapital gegenübergestellt und somit ein vollständiges Bild über die Vermögens- sowie Schuldensituation einer Körperschaft vermittelt. In die Erfolgsrechnung fließen alle Erträge zum Zeitpunkt ihres Entstehens und Aufwendungen nach ihrem tatsächlichen Verbrauch ein. Während in der Kameralistik sämtliche Ausgaben für Vermögensgegenstände im Jahr der Anschaffung ergebnismindernd zu verbuchen sind, werden Anschaffungskosten für Vermögensgegenstände in der Doppik jährlich nur in Höhe des Abschreibungsbetrags ergebnismindernd berücksichtigt, sofern sie nicht als geringwertig einzustufen sind. Auf diese Weise wird der Anschaffungsaufwand über die Nutzungsdauer

des Vermögensgegenstandes verteilt und ein periodengerechteres Jahresergebnis erzielt. Neben einer Übersicht des vorhandenen Vermögens bietet die Doppik auch einen Gesamtüberblick der Anschaffungskosten, der bisherigen Abschreibungen und des Restbuchwerts zum jeweiligen Bilanzstichtag.

60 Die Aktivseite der Vermögensrechnung zeigt, wie Mittel verwandt wurden. Sie umfasst das Anlage- und Umlaufvermögen, aktive Rechnungsabgrenzungsposten und den nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag. Die Passivseite zeigt die Mittelherkunft. Sie enthält Sonderposten für Investitionen, Rückstellungen, Verbindlichkeiten und passive Rechnungsabgrenzungsposten.

61 Die Bilanzsumme zum 31. Dezember 2023 wurde auf der Aktiv- und der Passivseite mit jeweils 43 Mrd. € ausgewiesen. Sie erhöhte sich gegenüber dem Vorjahr um 4,7 Mrd. €.

4.3 Vermögen

4.3.1 Immaterielles Vermögen

62 Zum 31. Dezember 2023 betrug der Wert der immateriellen Vermögensgegenstände 1 Mrd. €. Er umfasste fast ausschließlich geleistete Investitionszuweisungen und -zuschüsse. Der Wert des immateriellen Vermögens sank gegenüber dem Vorjahr leicht um 31,7 Mio. €.

63 Um das Jahresergebnis möglichst periodengerecht zu erfassen, werden von Bremen geleistete Investitionszuweisungen und -zuschüsse nur aktiviert, soweit hierfür auch entsprechende Sonderposten für empfangene Zuwendungen und Zuschüsse passiviert werden. Daneben ist eine Aktivierung immaterieller Vermögensgegenstände auch zulässig, wenn die jeweilige Verpflichtung der Empfangenden genau beschrieben ist und deren Wert sowie zeitliche Bindung im jeweiligen Bescheid exakt benannt sind. Im kameralen Vermögensnachweis wird das immaterielle Vermögen nicht ausgewiesen.

4.3.2 Sachanlagen

64 Das Land und die Stadtgemeinde Bremen haben ihr Sachanlagevermögen doppisch zum Großteil in Sondervermögen ausgegliedert. Hierzu gehören insbesondere die Sondervermögen Immobilien und Technik, Gewerbeflächen sowie Fischereihafen. Die Sondervermögen erhalten Zuweisungen aus den Kernhaushalten.

65 Das Sachanlagevermögen betrug zum 31. Dezember 2023 insgesamt 39 Mio. €. Der Betrag erhöhte sich gegenüber dem Vorjahr um 4,5 Mio. €.

4.3.3 Inventur

66 Nach den Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung besteht eine Inventarisierungspflicht für bewegliches Verwaltungsvermögen. Das Vorhandensein der in der Anlagenbuchhaltung beziehungsweise den sonstigen Verzeichnissen abgebildeten Gegenstände ist mindestens alle drei Jahre durch eine körperliche Bestandsaufnahme zu prüfen. Über diese Bestandsaufnahme ist eine Niederschrift zu fertigen. Zum 31. Dezember 2023 war eine Inventur der Anlagen durchzuführen. Die Behörden und nachgeordneten Dienststellen wurden vom Finanzressort hierzu aufgefordert. Drei Dienststellen kamen der Verpflichtung nicht nach.

67 Fehlende Inventuren können zu fehlerhaften Darstellungen des Vermögens führen, wenn beispielsweise Anlagenabgänge nicht regelkonform erfasst wurden. Der Rechnungshof erwartet, dass die rechtlichen Vorgaben eingehalten und die fehlenden Inventuren kurzfristig nachgeholt werden sowie das Anlagevermögen aktualisiert wird.

4.3.4 Geleistete Anzahlungen und Anlagen im Bau

68 Während in der Doppik die Bilanz das vollständige Sachanlagevermögen ausweist, werden in kameralen Haushaltsrechnungen der Kernhaushalte geleistete Anzahlungen auf Sachanlagen und Anlagen im Bau nicht dargestellt. Die geleisteten Anzahlungen umfassen noch nicht gelieferte oder erstellte Vermögensgegenstände. Unter Anlagen im Bau wird der Wert noch nicht fertiggestellter Sachanlagen auf eigenem oder fremdem Grund und Boden abgebildet. Bei geleisteten Anzahlungen sind die tatsächlich gezahlten Beträge, bei Anlagen im Bau die bis zum Bilanzstichtag entstandenen Aufwendungen anzusetzen.

69 Bremen wies zum 31. Dezember 2023 geleistete Anzahlungen auf Sachanlagen und Anlagen im Bau mit 4,8 Mio. € aus. Der Wert erhöhte sich gegenüber dem 31. Dezember 2022 um 0,3 Mio. €. Neben den Zugängen wurde nur ein Betrag von 15 T€ auf “Andere Anlagen, Betriebs- und Geschäftsausstattung“ umgebucht.

4.3.5 Finanzanlagen

70 Die doppische Vermögensposition Finanzanlagen weist Anteile an verbundenen Unternehmen und Einrichtungen, unmittelbare Beteiligungen, die länger als ein Jahr im Vermögen verbleiben, Sondervermögen ohne eigenverantwortliche Betriebsleitung sowie sonstige Ausleihungen aus. In den Vermögensnachweisen der kameralen Haushaltsrechnungen wird darüber hinaus über mittelbare Beteiligungen berichtet. Ferner stellen diese Vermögensnachweise den jeweiligen Grundbesitz des Landes und der Stadtgemeinde Bremen innerhalb

des bremischen Staatsgebiets dar. Ausgewiesen werden Nutzungsart sowie Flächengröße in Quadratmetern der in den Sondervermögen erfassten Grundstücke, grundstücksgleiche Rechte und Bauten einschließlich der Bauten auf fremden Grundstücken.

71 Zum 31. Dezember 2023 betrug das Finanzanlagevermögen 1,4 Mrd. €. Dieser Wert war aufgrund von Ausleihungen in Form von Darlehen an die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven um 215 Mio. € höher als im Vorjahr.

4.3.6 Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände

72 Die Position Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände umfasst in der Doppik unter anderem Forderungen aus Steuern, Steuerverteilung und Finanzausgleichsbeziehungen sowie aus Lieferungen und Leistungen. Weitere unter der Position aufgeführte Forderungen richten sich gegen verbundene Unternehmen und Einrichtungen sowie gegen Sondervermögen ohne eigenverantwortliche Betriebsleitung. Zum 31. Dezember 2023 beliefen sich die Forderungen und sonstigen Vermögensgegenstände des Landes auf 868,9 Mio. €. Davon betrugen Forderungen aus Lieferungen und Leistungen insgesamt 103,7 Mio. €.

73 Der kamerale Vermögensausweis umfasst nur einen vergleichsweise kleinen Teil der Forderungen wie ausgewählte Darlehen und sonstige Forderungen, beispielsweise gegen die Anstalt für Versorgungsvorsorge.

4.3.7 Forderungsmanagement

74 In den Jahresberichten 2008, 2009 und 2012 hatte der Rechnungshof die Einnahmebewirtschaftung der Ressorts geprüft, um zu ermitteln, wie sogenannte offene Posten festgestellt und beigetrieben werden. Offene Posten sind Forderungen Bremens gegenüber Schuldner:innen. Sie bestehen teilweise über mehrere Jahre, was das Risiko eines Forderungsausfalls erhöht.

75 Zum 31. Dezember 2023 ermittelte der Rechnungshof den Bestand an offenen Posten des Landes Bremen erneut. Außerdem überprüfte er, welche Maßnahmen die Ressorts zwischenzeitlich getroffen haben, um ihre Einnahmebewirtschaftung zu verbessern und den Bestand offener Forderungen zu reduzieren. Exemplarisch wurden 63 offene Forderungen aus drei Bewirtschaftungsbereichen geprüft. Die zuständigen Ressorts wurden um Erläuterungen zu den jeweiligen offenen Forderungen und zu der Frage gebeten, wie mit ihnen zukünftig umgegangen werden soll.

76 In den Wochen nach der Anfrage durch den Rechnungshof schlugen die Ressorts in 10 der 63 Fälle Restforderungen in Höhe von insgesamt 48.526,24 € nieder. In acht Fällen mit einem Gesamtvolumen von 37.068,74 € geschah dies, weil diese bereits verjährt waren. Acht offene Forderungen in Höhe von

insgesamt 42.564,09 € wurden wegen Doppelerfassung und Versäumnissen bei der Datenpflege ausgebucht. In 18 Fällen mit offenen Posten von zusammen 198.129,20 € haben die Ressorts noch nicht abschließend geprüft, ob die Forderungen niedergeschlagen werden sollen. In mehr als einem Viertel der 63 Fälle erfolgte die Einnahmebewirtschaftung damit nicht ordnungsgemäß. Bei einem weiteren Viertel steht das abschließende Ergebnis der Prüfung noch aus.

77 Der Rechnungshof hatte im Jahresbericht 2012 empfohlen, dass die Innenrevisionen der Ressorts die Bearbeitungssystematik des Forderungsmanagements sowie deren Umsetzung in regelmäßigen Abständen stichprobenhaft prüfen. Nach Auskunft der für die Bewirtschaftungsbereiche zuständigen Ressorts haben deren Innenrevisionen das Forderungsmanagement bisher keiner Prüfung unterzogen.

78 Die geprüften Ressorts sehen überwiegend keine strukturellen Defizite in der Forderungsbearbeitung. Ein konstantes Forderungsmanagement sei sichergestellt. Zudem erschließe sich ihnen der Mehrwert einer Beteiligung der jeweiligen Innenrevision nicht.

79 Da die bisherige Einnahmebewirtschaftung zumindest in einem Viertel der geprüften Fälle nicht zu einer ordnungsgemäßen Bearbeitung der Forderungen führte, weist der Rechnungshof die Ressorts auf die ihnen obliegende Einnahmeverantwortung hin. Hierzu gehört auch eine regelmäßige Prüfung des Forderungsbestands, um Forderungsausfälle und damit finanzielle Nachteile für Bremen zu vermeiden. Nur ein konstantes Forderungsmanagement stellt sicher, dass mögliche Einnahmen erzielt werden.

4.3.8 Kassenbestand und Bankguthaben

80 Der Kassenbestand sowie die Bankguthaben reduzierten sich zum 31. Dezember 2023 gegenüber dem Vorjahr um 0,4 Mrd. € auf 3,1 Mrd. €.

4.3.9 Aktive Rechnungsabgrenzung

81 Die doppische Vermögensrechnung weist auf der Aktivseite Zahlungen vor dem Abschlussstichtag aus, soweit sie Aufwand in Folgejahren darstellen. Nach den Standards staatlicher Doppik sind vorschüssig gezahlte Beträge wie Besoldungszahlungen für das Folgejahr grundsätzlich als aktive Rechnungsabgrenzungsposten auszuweisen. Da eine solche Abgrenzung der Besoldungszahlungen nicht ausgewiesen wurde, fordert der Rechnungshof das Finanzressort auf, seine Buchungspraxis zu überprüfen. Der kamerale Vermögensnachweis sieht eine solche Abgrenzung von bereits gezahlten, aber künftigen Zeiträumen zuzuordnenden Beträgen nicht vor.

82 Zum 31. Dezember 2023 betrug die aktive Rechnungsabgrenzung 206,2 Mio. €. Sie ist gegenüber dem Vorjahr um 81,6 Mio. € gestiegen. Hierbei handelt es sich insbesondere um Zinsaufwand für ein Darlehen mit einer Laufzeit von 28 Jahren.

4.3.10 Eigenkapital

83 Die Vermögensrechnung wies für das Land zum 31. Dezember 2023 einen nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag von 36,4 Mrd. € aus. Insoweit waren die bestehenden Schulden nicht durch Vermögenswerte gedeckt. Der Fehlbetrag erhöhte sich gegenüber dem Vorjahr um 5,9 Mrd. €.

4.4 Vermögensfinanzierung

4.4.1 Passivseite der Vermögensrechnung

84 Auf der Passivseite der doppischen Vermögensrechnung ist die Herkunft der Mittel abgebildet, mit denen das auf der Aktivseite in gleicher Höhe dargestellte Vermögen (Tz. 61) finanziert wird. Die Passiva setzen sich zusammen aus Sonderposten für Investitionen, Rückstellungen, Verbindlichkeiten und passiven Rechnungsabgrenzungsposten.

85 In den kameralen Vermögensnachweisen werden zwar Bürgschafts- und Eventualverpflichtungen angegeben, Schulden aber nur teilweise erfasst.

4.4.2 Sonderposten für Investitionen

86 Sonderposten für Investitionen werden für Zuweisungen und Zuschüsse von anderen Gebietskörperschaften oder von Dritten ausgewiesen, die zur Finanzierung aktivierungsfähiger Vermögensgegenstände bestimmt sind. Zum 31. Dezember 2023 betrug der Sonderposten 570 Mio. €. Die Position erhöhte sich gegenüber dem Vorjahr um 25 Mio. €.

4.4.3 Rückstellungen

87 Um später zu erwartende Ausgaben den Perioden ihrer Verursachung zurechnen zu können, sind in der Doppik Rückstellungen vorgesehen für hinsichtlich ihres Eintritts, ihrer Höhe oder ihrer Fälligkeit ungewisse Verbindlichkeiten. Die Rückstellungen werden insbesondere für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen sowie zusätzlich für weiteren Personalaufwand, wie Altersteilzeit, nicht genommenen Urlaub, Über- und Mehrarbeitsstunden, Jubiläen, Sabbaticals und für ausstehende Rechnungen, gebildet. Zum 31. Dezember 2023 wurden die Rückstellungen mit insgesamt 17,6 Mrd. € ausgewiesen. Sie waren damit um 5,6 Mrd. € höher als zum 31. Dezember 2022.

88 Von den Rückstellungen entfiel mit 17,5 Mrd. € der größte Betrag auf Pensionen und ähnliche Verpflichtungen. Er umfasste Pensionsrückstellungen für aktiv und passiv Beschäftigte sowie Rückstellungen für Beihilfen und Unterstützungen. Für das Jahr 2023 betrugen die Zuführungen für Pensionen 5 Mrd. €. Das Finanzressort hat bei der Ermittlung dieses Zuführungsbetrags neben einer geringen Änderung des Abzinsungssatzes die tatsächliche Besoldungsanpassung des Jahres 2023 berücksichtigt. Zudem legte es für zukünftige Jahre jeweils erwartete Besoldungssteigerungen in Höhe von 3,5 % und nicht mehr - wie im Vorjahr - von 2,5 % zugrunde. Für Beihilfen wurden 0,5 Mrd. € zugeführt. Die sonstigen Rückstellungen waren mit 70 Mio. € ausgewiesen.

4.4.4 Bremen-Fonds

89 Im Produktplan 95 Bremen-Fonds zur Bewältigung der Pandemiefolgen wurden im Haushaltsjahr 2023 Einnahmen in Höhe von 235,34 Mio. € und Ausgaben von insgesamt 120,52 Mio. € gebucht. In den Einnahmen war ein Betrag von 229,97 Mio. € aufgrund der vollständigen Auflösung der Sonderrücklage Bremen-Fonds enthalten (Tz. 35). Der Saldo von 114,82 Mio. € verringerte den zu tilgenden Betrag aus pandemiebedingten Notlagenkreditaufnahmen für den Bremen-Fonds von 635,39 Mio. € auf 520,57 Mio. €.

4.4.5 Kreditaufnahmen für Ausgaben und Tilgungen

90 Das Finanzressort war durch das Nachtragshaushaltsgesetz 2023 zu einer Kreditaufnahme für Ausgaben bis zur Höhe von 144,51 Mio. € ermächtigt. Aus den Haushaltsanschlägen ergaben sich mögliche Notlagenkredite zur Finanzierung von Maßnahmen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie in Höhe von 119,92 Mio. € und für die vom Senat als verschränkte Notsituation bezeichneten drei Krisenelemente - Klimakrise, Energiekrise und Auswirkungen des Ukraine-Kriegs - in Höhe von 361,53 Mio. €. Der Gesamtbetrag an möglichen Notlagekrediten von 481,46 Mio. € wurde allerdings aufgrund positiver konjunktureller Entwicklungen und finanzieller Transaktionen um 27,27 Mio. € gemindert. Auf den sich daraus ergebenden Ermächtigungsumfang für Kreditaufnahmen in Höhe von 454,19 Mio. € wurde die im Nachtragshaushalt festgelegte Sondertilgung von 229,97 Mio. € der seit dem Jahr 2021 zur Finanzierung pandemiebedingter Maßnahmen aufgenommenen Notlagenkredite angerechnet (Tz. 35). Der verbleibende Betrag wurde anschließend um 79,72 Mio. € reduziert, weil nach dem Sanierungshilfengesetz und der dazugehörigen Verwaltungsvereinbarung mit dem Bund Kredite in Höhe von durchschnittlich 80 Mio. € pro Jahr strukturell zu tilgen sind, um Sanierungshilfen zu erhalten. Die Unterschreitung der durchschnittlichen strukturellen Tilgung war zulässig, muss jedoch innerhalb bestimmter Zeiträume durch eine entsprechend höhere Tilgung ausgeglichen werden.

91 Zur Tilgung von im Haushaltsjahr 2023 fällig werdenden Krediten durfte das Finanzressort Kreditverpflichtungen von bis zu 1,49 Mrd. € eingehen. Bereits im Jahr 2022 hatte das Finanzressort zulässigerweise in Höhe von 2,38 Mio. € auf die Kreditermächtigungen des Jahres 2023 vorgegriffen. Auch ab Oktober 2023 wäre ein Vorgriff auf die Ermächtigungen des Jahres 2024 in Höhe von 431,73 Mio. € möglich gewesen, der jedoch nicht genutzt wurde. Mit Kreditaufnahmen von 1,32 Mrd. € hielt das Finanzressort im Jahr 2023 die für Ausgaben und Tilgungen eingeräumten gesetzlichen Kreditermächtigungen von insgesamt 2,06 Mrd. € ein.

4.4.6 Kassenverstärkungskredite und weitere Kredite

92 Das Finanzressort nahm die im Haushaltsgesetz 2023 enthaltene Ermächtigung nicht in Anspruch, nach § 2 Absatz 4 HG 2023 Kassenverstärkungskredite in Höhe von bis zu 12 % der in § 1 Absatz 1 HG 2023 festgestellten Einnahmen und Ausgaben aufzunehmen. Dies wäre bis zu einer Höhe von 863,45 Mio. € möglich gewesen. Ebenso wenig nutzte es die weiteren in § 2 Absatz 2 HG 2023 vorgesehenen Kreditermächtigungen, wie zum Beispiel Kreditaufnahmen zur vorzeitigen Tilgung von Schulden oder zum Kauf von Inhaberschuldverschreibungen. Die übrigen Kreditermächtigungen nach § 2 Absatz 3 und 7 HG 2023 schöpfte das Finanzressort nicht vollständig aus.

4.4.7 Staatsschuldbuch

93 In das für das Land und seine Sondervermögen zu führende Staatsschuldbuch werden Forderungen eingetragen, die gegen die Gebietskörperschaft Land einschließlich ihrer Sondervermögen bestehen. Diese Staatsschulden können in Schuldverschreibungen verbrieft werden. Tatsächlich sind die Forderungen jedoch nicht verbrieft, sondern die Ansprüche entstehen mit dem Eintrag in das Staatsschuldbuch.

94 Das Staatsschuldbuch ist ein öffentliches Register. Es dient auch der Dokumentation und Verwaltung der Schulden und sonstigen Verbindlichkeiten nach § 2 Bremisches Schuldbuchgesetz. Andere als die dort genannten Forderungen werden darin nicht berücksichtigt, sodass dem Staatsschuldbuch der aktuelle Gesamtbestand der Verbindlichkeiten des Landes und seiner Sondervermögen nicht entnommen werden kann.

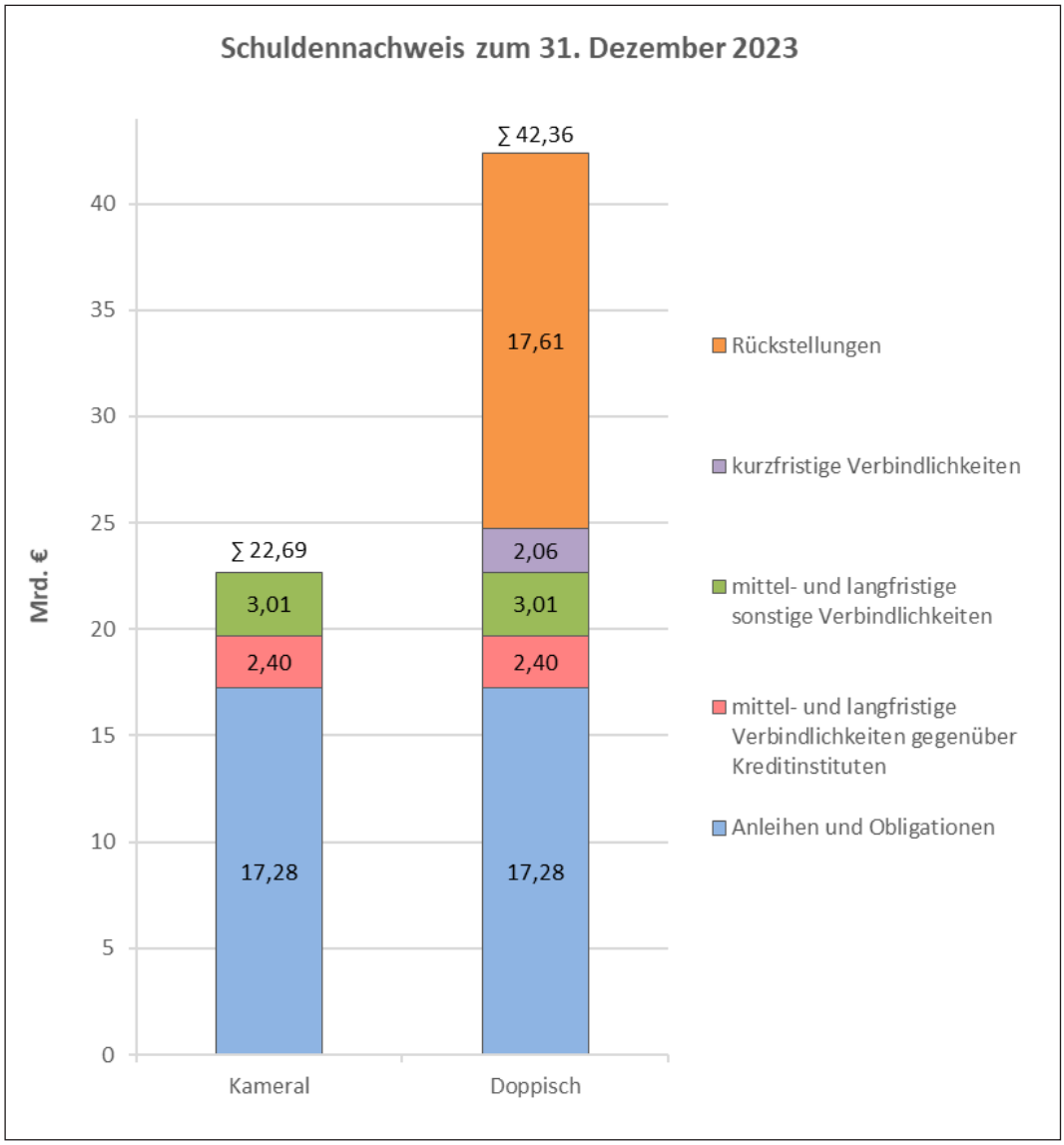
95 Zum Stichtag 31. Dezember 2023 waren Verpflichtungen von insgesamt 13,98 Mrd. € im Staatsschuldbuch eingetragen. Die sich gegenüber dem Vorjahresstichtag ergebende Erhöhung um 1,05 Mrd. € ist im Wesentlichen auf eine Verschiebung der genutzten Finanzierungsmittel von Schuldscheindarlehen hin zu Landesschatzanweisungen zurückzuführen.

4.4.8 Doppisch ausgewiesene Schulden

96 Doppisch werden Schulden als Rückstellungen und Verbindlichkeiten auf der Passivseite der Vermögensrechnung dargestellt. Die Verbindlichkeiten umfassten im Wesentlichen die Positionen Anleihen und Obligationen sowie Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten, aus Lieferungen und Leistungen, gegenüber verbundenen Unternehmen und Einrichtungen sowie Verbindlichkeiten gegenüber Sondervermögen ohne eigenverantwortliche Betriebsleitung und Verbindlichkeiten aus Steuerverteilung und Finanzausgleichsbeziehungen.

97 Zum 31. Dezember 2023 sanken die Verbindlichkeiten gegenüber dem Vorjahr von 25,5 Mrd. € auf 24,7 Mrd. €, insbesondere aufgrund der Rückführung von Kassenkrediten von 0,7 Mrd. €. Die Anleihen und Obligationen in Höhe von 17,3 Mrd. € sowie die sonstigen Verbindlichkeiten in Höhe von 3,7 Mrd. € bildeten die größten Positionen. Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten beliefen sich auf 2,4 Mrd. €.

98 Die folgende Grafik zeigt die Unterschiede zwischen der kameral ausgewiesenen Verschuldung und den doppisch dargestellten Schulden zum Bilanzstichtag.



99 Für das Land Bremen wies die Haushaltsrechnung zum 31. Dezember 2023 Schulden von 22,69 Mrd. € aus. Dabei wurden kurzfristige Verbindlichkeiten, beispielsweise aus Lieferungen und Leistungen sowie aus Steuerverteilung und Finanzausgleichsbeziehungen, von insgesamt 2,06 Mrd. € kameral nicht berücksichtigt. In den doppisch ausgewiesenen Schuldenstand flossen sie jedoch ebenso ein wie die Rückstellungen von 17,61 Mrd. €.

4.4.9 Passive Rechnungsabgrenzung

100 Die doppische Vermögensrechnung weist auf der Passivseite Einnahmen aus, die erst in einem der folgenden Jahre als Erträge erfasst werden. Hierbei handelt es sich zum Beispiel um Agiobeträge aus der Ausgabe von Schuldverschreibungen. Im kameralen Vermögensnachweis ist eine solche periodengerechte Abgrenzung nicht vorgesehen.

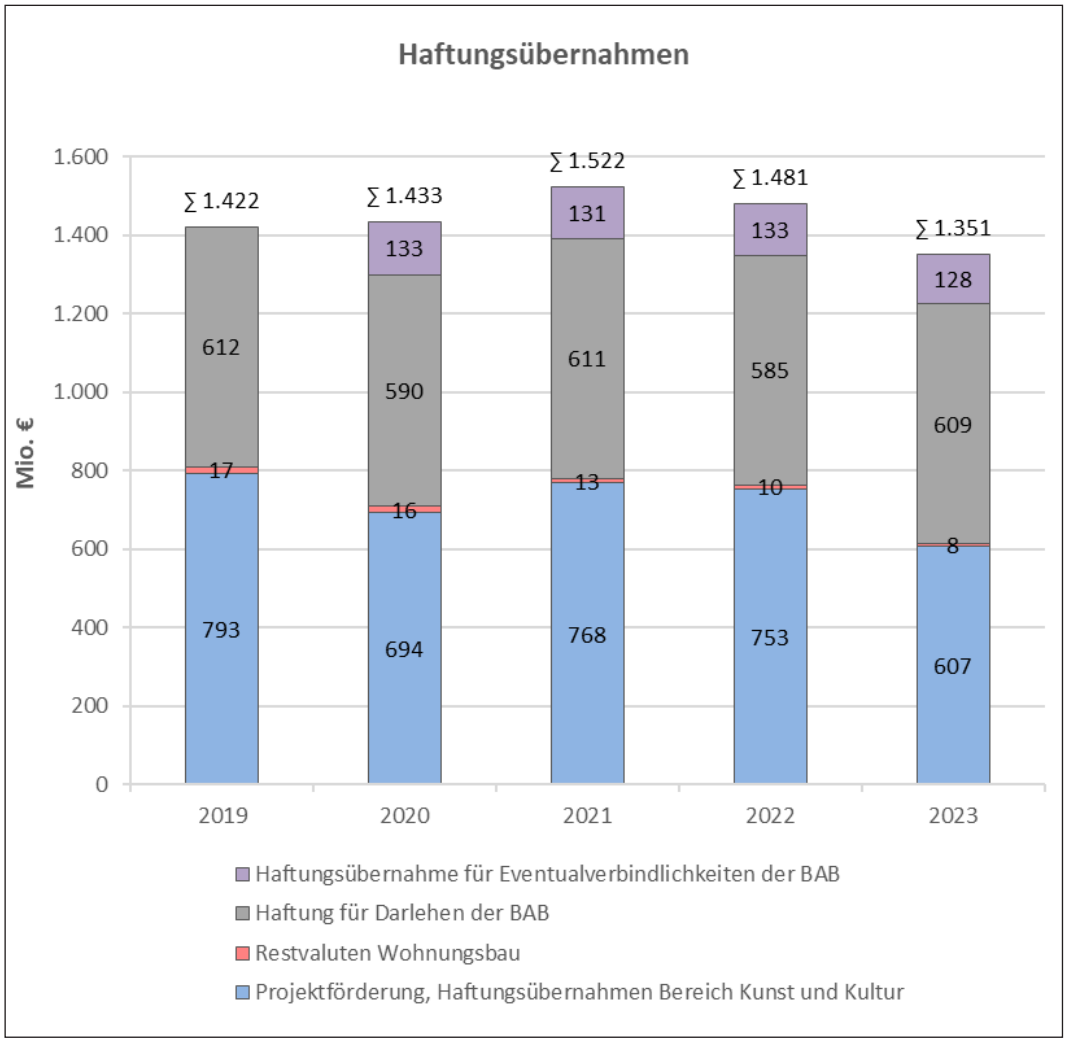
101 Zum 31. Dezember 2023 waren 56,7 Mio. € als passive Rechnungsabgrenzung gebucht. Im Vorjahr wurden noch 217,1 Mio. € ausgewiesen. Die Reduzierung um 160,4 Mio. € umfasste mit 152,7 Mio. € Korrekturen für im Jahr 2022 als passiven Rechnungsabgrenzungsposten gebuchte Bestandsanpassungen im Zusammenhang mit der Anstalt für Versorgungsvorsorge. Aufgrund der Kritik des Rechnungshofs an dieser Buchungspraxis (Jahresbericht-Land 2024, Tz. 107 ff.) korrigierte das Finanzressort die Buchung.

4.5 Bürgschaften, Garantien, sonstige Gewährleistungen

102 Das Finanzressort konnte nach dem Haushaltsgesetz 2023 - wie schon im Vorjahr - neue Bürgschaften, Garantien oder sonstige Gewährleistungen von bis zu 636 Mio. € übernehmen. Davon durften bis zu 610 Mio. € für Mithaftungen bei der Förderung von Projekten übernommen werden, wozu auch solche für von der Bremer Bürgschaftsbank GmbH vergebene Bürgschaften und Garantien gehören. Überdies bestand die Möglichkeit, Risiken aus der Mithaftung für Leihgaben von Kunst- sowie Kulturobjekten bis zu einem Betrag von 26 Mio. € zu tragen. Insgesamt betrugen die Zugänge bei Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen 82 Mio. €.

103 Nach § 5a des Gesetzes zur Übertragung von Aufgaben staatlicher Förderung auf juristische Personen des privaten Rechts haftet die Freie Hansestadt Bremen sowohl für von der Bremer Aufbau-Bank GmbH (BAB) aufgenommene Darlehen als auch für Verbindlichkeiten aus Bürgschaften und Gewährleistungen der BAB. Eine betragsmäßige Begrenzung sieht das Gesetz nicht vor.

104 Der Bestand der Haftungsübernahmen entwickelte sich im Zeitraum von 2019 bis 2023 kameral wie folgt.



105 Aufgrund der Zugänge im Jahr 2023 von 82 Mio. € und wegen Abgängen von 26 Mio. € und Tilgungen von 202 Mio. € reduzierte sich der Gesamtbestand an Bürgschaften für Projektförderungen sowie Haftungsübernahmen im Bereich Kunst und Kultur zum 31. Dezember 2023 um 146 Mio. € auf 607 Mio. €. In diesem Betrag sind die Bürgschaften für Ausfallrisiken der Bremer Bürgschaftsbank GmbH enthalten, die sich auf 19 Mio. € beliefen. Die Restwertstellungen der Bürgschaften für den Wohnungsbau zum Jahresende 2023 betrugen 8 Mio. € und waren damit um 2 Mio. € geringer als im Vorjahr. Zum 31. Dezember 2023 beliefen sich die Darlehensverpflichtungen der BAB auf 609 Mio. €.

106 Die Haftungsübernahme für Eventualverbindlichkeiten der BAB aus Bürgschaften und Gewährleistungen betrug 128 Mio. €. Das Finanzressort hatte den Betrag der Haftungsübernahme um die im Jahresabschluss der BAB gebildeten Rückstellungen für Risiken aus Bürgschaften gemindert und mit 117 Mio. € ausgewiesen. Da die Haftung des Landes für Eventualverbindlichkeiten gegenüber Dritten aber sämtliche Eventualverbindlichkeiten der BAB umfasst, hätte

der Betrag der Haftungsübernahme nicht um die bei der BAB intern vorgesehenen Rückstellungen gemindert werden dürfen. Im Vermögensnachweis des Landes sind die Haftungsübernahmen daher um 11 Mio. € zu niedrig angesetzt worden. Der Rechnungshof erwartet, dass künftig in der Vermögensrechnung die Bürgschaften der BAB in voller Höhe ausgewiesen werden. Das Finanzressort hat dies zugesagt.

107 Das Ressort berichtete bis zum Geschäftsjahr 2020 im Anhang des Geschäftsberichts unter den sonstigen Angaben über die Haftungsverhältnisse aus Bürgschaften und zu Finanzanlagen mit negativem Eigenkapital. Hierzu stellte es doppisch als verbleibendes Haftungsrisiko den Bürgschaftsbestand abzüglich der gebildeten Rückstellungen dar.

108 Für das Geschäftsjahr 2023 legte das Finanzressort wie im Vorjahr nur einen verkürzten doppischen Jahresabschluss für das Land Bremen ohne Anhang vor (Tz. 51). Anders als in der Berichterstattung bis 2020 wurden darin Risiken aus Haftungsverhältnissen und Finanzanlagen mit negativem Eigenkapital doppisch nicht ausgewiesen. Kameral wurden die Eventualverbindlichkeiten systemgerecht nicht benannt.

5 Haushaltsentwicklung

5.1 Kamerale und doppische Buchung

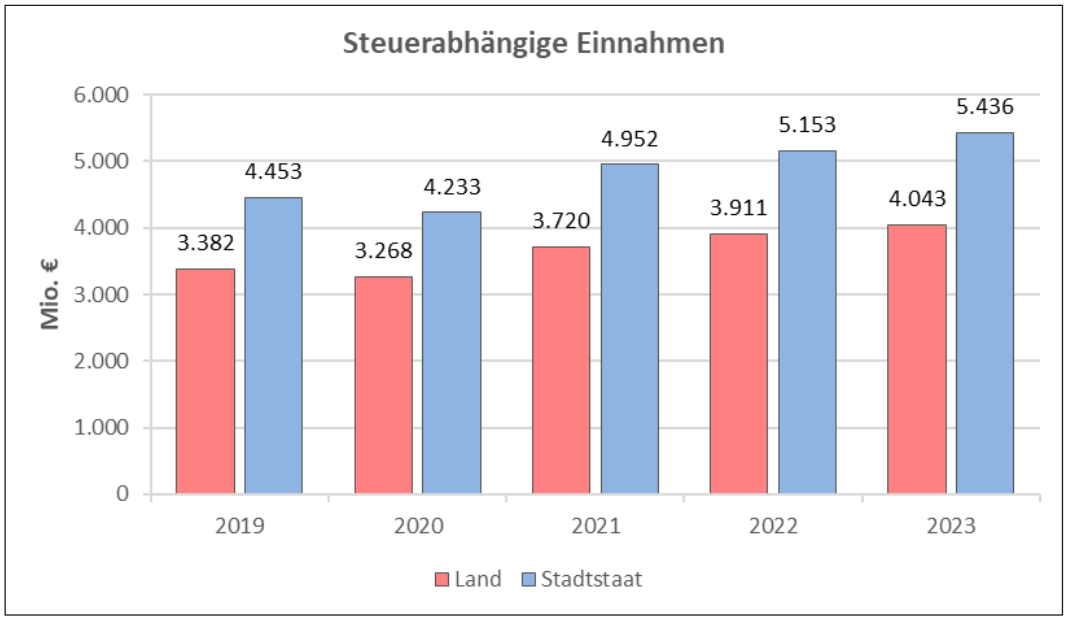
109 Seit der Land-Stadt-Trennung zum 1. Januar 2021 werden in den jeweiligen Haushaltsjahren sowohl die kameral zu erfassenden Einnahmen und Ausgaben als auch die doppisch zu buchenden Erträge und Aufwendungen allein für das Land ausgewiesen. Insbesondere aufgrund von unterschiedlichen zeitlichen Zuordnungen können die kameral und doppisch erfassten Beträge voneinander abweichen.

110 Gegenüber dem Bund berichtet Bremen weiterhin ausschließlich über die kameralen Daten des Stadtstaats, bestehend aus dem Land Bremen sowie den Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven. Im Folgenden werden die Daten des Stadtstaats daher zusätzlich zu denen des Landes aufgeführt.

5.2 Steuern und steuerähnliche Erträge sowie Sanierungshilfen

111 Steuerabhängige Einnahmen beziehungsweise Erträge sind die wesentliche Einnahmequelle des Landes. Kameral setzten sich die Einnahmen im Jahr 2023 aus den Steuern und den allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen zusammen. Doppisch wird unterteilt in Steuern und steuerähnliche Erträge sowie in Erträge aus Finanzausgleichsbeziehungen, Zuweisungen und Zuschüssen.

112 Die folgende Grafik zeigt die kameral erfassten steuerabhängigen Einnahmen des Landes und des Stadtstaats für die Jahre 2019 bis 2023.



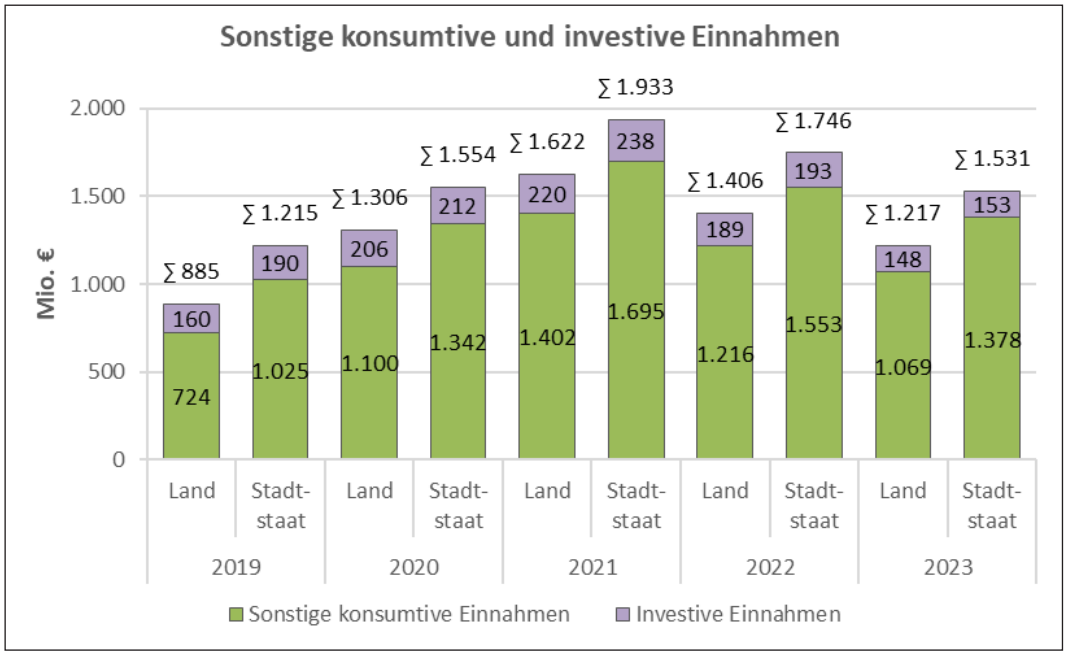
113 Die steuerabhängigen Einnahmen des Landes erhöhten sich 2023 gegenüber dem Vorjahr um 132 Mio. € auf 4 Mrd. €. Dies entsprach einer Steigerung von 3,4 %. Die steuerabhängigen Einnahmen des Stadtstaats für 2023 betrugen 5,4 Mrd. €. Gegenüber dem Vorjahr erhöhten sie sich um 283 Mio. € und damit um 5,5 %. Daneben erhielt Bremen die Sanierungshilfen in Höhe von 400 Mio. € nach dem Sanierungshilfengesetz und der dazugehörigen Verwaltungsvereinbarung.

114 Die Summe der doppisch erfassten Erträge aus Steuern und steuerähnlichen Erträgen sowie Finanzausgleichsbeziehungen betrug im Jahr 2023 für das Land 4,6 Mrd. €. Anders als im kameralen Ausweis waren darin auch die Sanierungshilfen enthalten.

5.3 Sonstige konsumtive und investive Einnahmen sowie Erträge

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

116 Die folgende Grafik zeigt die kamerale Entwicklung der sonstigen konsumtiven und investiven Einnahmen des Landes und des Stadtstaats Bremen für die Jahre 2019 bis 2023.



117 Die sonstigen konsumtiven und investiven Einnahmen des Landes Bremen für 2023 betrugen 1,2 Mrd. €. Sie fielen gegenüber dem Vorjahr um insgesamt 189 Mio. €. Dies entsprach 13,4 %. Für den Stadtstaat lagen die saldierten sonstigen konsumtiven und investiven Einnahmen 2023 bei 1,5 Mrd. € und im Vorjahr noch bei 1,7 Mrd. €.

118 Doppisch beliefen sich im Jahr 2023 die Erträge aus Zuweisungen, Zuschüssen sowie Verwaltungstätigkeit und die Umsatzerlöse sowie die sonstigen Erträge für das Land auf 1,1 Mrd. €.

5.4 Personalausgaben und Personalaufwand

119 Kameral und doppisch weichen die Personalausgaben beziehungsweise der Personalaufwand deutlich voneinander ab. In der Kameralistik wird der Versorgungsanspruch, den Beamt:innen während ihrer aktiven Phase erwerben, nicht berücksichtigt. Doppisch wird dieser Anspruch in Form von Rückstellungen erfasst. Dazu wird berechnet, wie hoch die zum 31. Dezember des jeweiligen Jahres zurückzulegende Summe sein müsste, um künftig die Ansprüche bedienen zu können. Die saldierten Zu- und Abgänge gegenüber dem Vorjahr werden als Personalaufwand ausgewiesen.

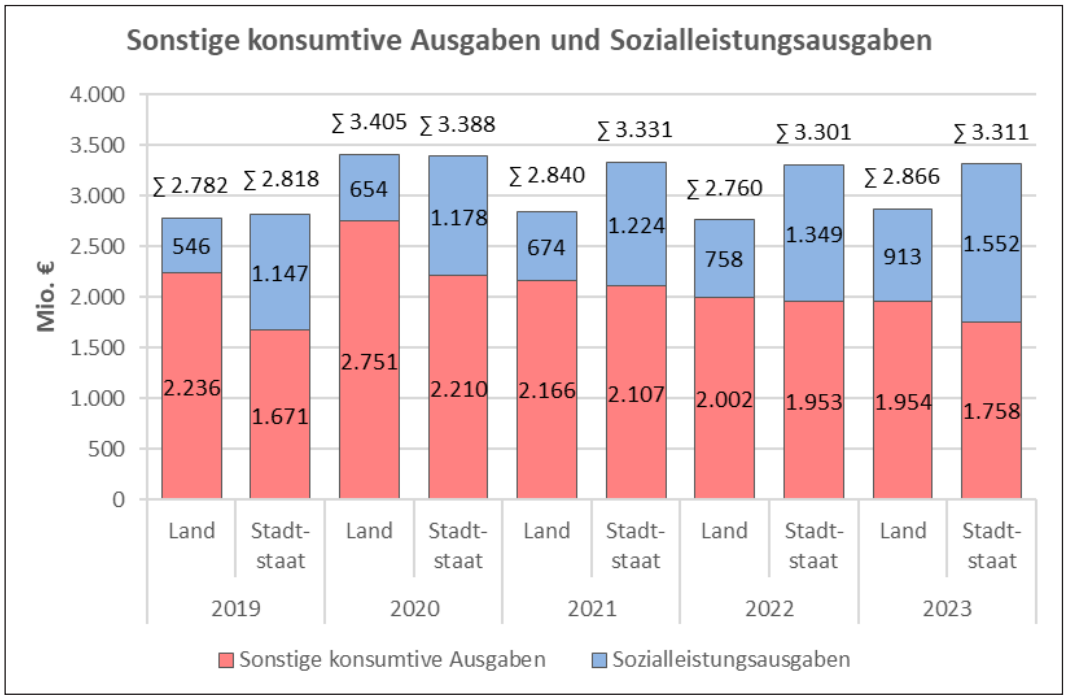
120 Im Jahr 2023 betrugen die kameralen Personalausgaben des Landes für aktiv Beschäftigte und Versorgungsempfangende 0,8 Mrd. €. Dabei wurden

Personalkostenzuschüsse beispielsweise an Hochschulen gesondert ausgewiesen. Sie beliefen sich 2023 auf 1,2 Mrd. €. Für den Stadtstaat lagen die kameralen Personalausgaben des Jahres 2023 bei 2,2 Mrd. €. Daneben wurden für Personalkostenzuschüsse 0,8 Mrd. € ausgegeben. Doppisch betrug der Personalaufwand für das Land 6,4 Mrd. €. Darin enthalten war die Zuführung zur Rückstellung für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen von 5,6 Mrd. € (Tz. 88). Personalkostenzuschüsse wurden doppisch bei den Aufwendungen für Zuweisungen und Zuschüsse erfasst.

5.5 Weitere konsumtive Ausgaben sowie Aufwendungen

121 Kameral werden bei den weiteren konsumtiven Ausgaben die Sozialausgaben gesondert ausgewiesen. Alle darüber hinausgehenden konsumtiven Ausgaben werden als sonstige konsumtive Ausgaben in einer Summe dargestellt. Doppisch wird differenziert nach Aufwendungen für Verwaltungstätigkeit, Sozialleistungen, Personalaufwand, Abschreibungen, Aufwendungen für Zuweisungen und Zuschüsse sowie nach sonstigen Aufwendungen.

122 Die folgende Grafik zeigt in kameraler Darstellung die sonstigen konsumtiven Ausgaben sowie die Sozialleistungsausgaben des Landes für die Jahre 2019 bis 2023. Diese Ausgaben werden denen des Stadtstaats gegenübergestellt.



123 Kameral wurden sonstige konsumtive Ausgaben des Landes im Jahr 2023 mit 2 Mrd. € und Ausgaben für Sozialleistungen mit 913 Mio. € erfasst. Gegenüber dem Vorjahr reduzierten sich die sonstigen konsumtiven Ausgaben um insgesamt 48 Mio. €. Im Jahr 2021 hatten sich die abgebildeten

konsumtiven Ausgaben verringert, weil Personalkostenzuschüsse seitdem gesondert ausgewiesen werden. Die Sozialleistungsausgaben des Landes stiegen - wie schon in den Vorjahren - auch 2023 weiterhin an. Im Stadtstaat beliefen sich die sonstigen konsumtiven Ausgaben 2023 auf 1,8 Mrd. € und damit auf 195 Mio. € weniger als im Vorjahr. Die Ausgaben für Sozialleistungen erhöhten sich für 2023 gegenüber dem Vorjahr um 203 Mio. € auf 1,6 Mrd. €. Insgesamt sind die Ausgaben für den Stadtstaat 2023 gegenüber dem Vorjahr leicht gestiegen.

124 Für das Land betrugen 2023 doppisch die Aufwendungen für Verwaltungstätigkeit 2,4 Mrd. €, die Abschreibungen 0,1 Mrd. €, die Aufwendungen für Zuweisungen und Zuschüsse 1,9 Mrd. € sowie die sonstigen Aufwendungen 0,1 Mrd. €.

5.6 Zinsausgaben und Finanzergebnis

125 Kameral sind Zinszahlungen Bestandteil der Verwaltungsausgaben, während sie sich doppisch nicht im Verwaltungsergebnis, sondern im Finanzergebnis auswirken. Der Haushaltsplan kann durch Haushaltsvermerke zulassen, dass kameral Einnahmen aus Zinssicherungsgeschäften bei den Zinsausgaben abgezogen werden. Nach der Schuldübernahme für die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven im Jahr 2020, die zu einem Anstieg der Zinsausgaben beim Land geführt hat, sind die Zinsausgaben in den Folgejahren aufgrund des gefallenen Zinsniveaus kontinuierlich zurückgegangen. Im Jahr 2023 betrugen die Zinszahlungen des Landes 525 Mio. € und lagen damit nur knapp unter denen des Stadtstaats von 527 Mio. €.

126 Ein anderes Bild zeigte sich in der Doppik beim Finanzergebnis, das sich aus Erträgen aus Beteiligungen, Erträgen aus anderen Wertpapieren sowie Ausleihungen, sonstigen Zinsen und ähnlichen Erträgen, Abschreibungen auf Finanzanlagen sowie Zinsen und ähnlichen Aufwendungen zusammensetzt. Für das Jahr 2023 betrug das Finanzergebnis -422 Mio. €, wobei Finanzerträgen von 258 Mio. € Finanzaufwendungen von 680 Mio. € gegenüberstanden.

5.7 Investitionen

127 Investitionen sind kameral wie doppisch im Wesentlichen nach gleichen Maßstäben zu behandeln. Kameral werden sie ausschließlich als Ausgaben dargestellt. Doppisch sind die Investitionen im Anlage- sowie Umlaufvermögen und damit in der Vermögensrechnung auszuweisen. Der weit überwiegende Teil der kameralen Investitionen ist doppisch dem Anlagevermögen zuzurechnen. Im Umlaufvermögen werden lediglich Ausgaben für kurzfristige Maßnahmen erfasst, die mit Mittelbindungen von weniger als einem Jahr einhergehen. Solche kurzfristigen Bindungen stellen jedoch die Ausnahme dar.

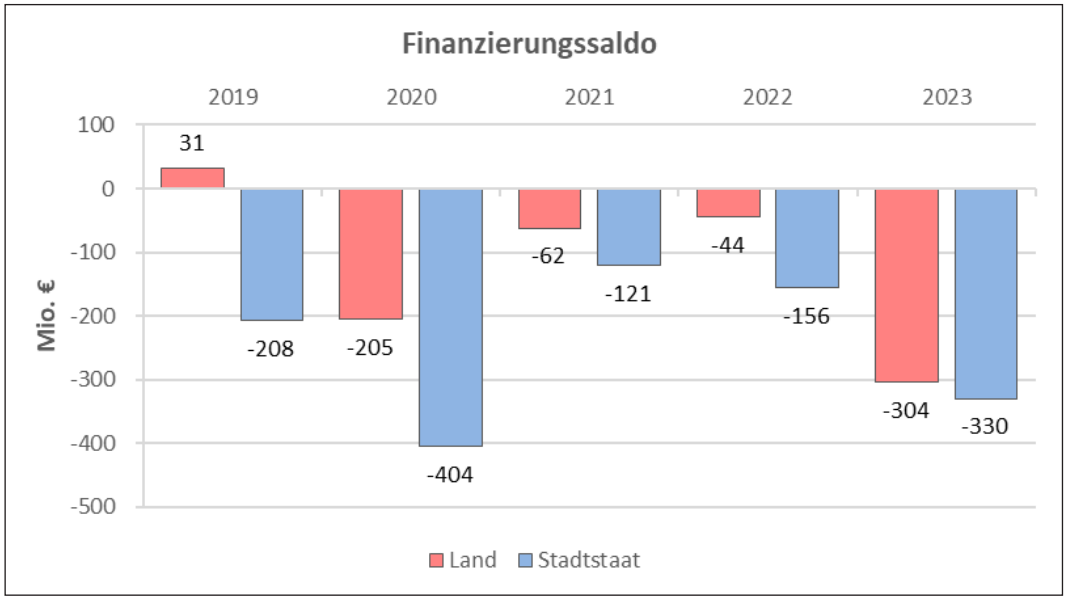
128 Kameral wurden Investitionsausgaben des Landes für das Jahr 2023 mit 562,8 Mio. € gebucht. Für den Stadtstaat waren Investitionen von 881,9 Mio. € ausgewiesen.

129 Doppisch wurden im Jahr 2023 bei den ausgewiesenen Investitionen Anlagenzugänge von 303,4 Mio. € für das Land erfasst. Dem standen insbesondere Anlagenabgänge im Bereich der Finanzanlagen von 6,7 Mio. € gegenüber. Die Abschreibungen betrugen 109,3 Mio. € und die Zuschreibungen 0,8 Mio. €.

130 Da sich die Erfassung von Investitionen in der Kameralistik und Doppik letztlich nicht grundlegend unterscheidet, deutet die Abweichung bei den erfassten Investitionsausgaben von 259,4 Mio. € darauf hin, dass die Buchungsgrundsätze der Kameralistik sowie der Doppik weiterhin nicht vollständig eingehalten wurden.

5.8 Haushaltsabschluss

131 Kameral ergibt die Differenz zwischen den bereinigten Einnahmen und den bereinigten Ausgaben den Finanzierungssaldo. Die folgende Grafik zeigt die Entwicklung des Saldos der bereinigten Einnahmen und Ausgaben des Landes sowie des Stadtstaats für die Jahre 2019 bis 2023.



132 Der Finanzierungssaldo des Jahres 2023 betrug für das Land Bremen -304 Mio. € und für den Stadtstaat -330 Mio. €. Gegenüber dem Vorjahr verschlechterte er sich für das Land um 260 Mio. € und für den Stadtstaat um 174 Mio. €.

133 Für das Jahr 2023 betrug das Verwaltungsergebnis des Landes doppisch -5,3 Mrd. €. Erträgen von 5,7 Mrd. € standen Aufwendungen von 11 Mrd. € gegenüber.

5.9 Gesamtergebnis

134 Das in der Doppik dargestellte Gesamtergebnis setzt sich im Wesentlichen aus dem Verwaltungsergebnis, bestehend aus Verwaltungserträgen und Verwaltungsaufwendungen, sowie dem Finanzergebnis zusammen. Wie in den Vorjahren ergab sich für das Land auch 2023 als Gesamtergebnis ein Jahresfehlbetrag. Er belief sich auf 5,7 Mrd. € und setzte sich insbesondere aus dem Verwaltungsergebnis mit -5,3 Mrd. € und dem Finanzergebnis mit -422 Mio. € zusammen.

6 Haushaltssanierung

6.1 Strukturelle Nettokreditaufnahme

6.1.1 Ermittlung und Tilgungsverpflichtung

135 Wegen der in der bremischen Landesverfassung verankerten Schuldenbremse mit ihren Ausführungsbestimmungen in der Landeshaushaltsordnung ist es seit dem Haushaltsjahr 2020 nur ausnahmsweise und unter engen Voraussetzungen gestattet, im Saldo neue Kredite aufzunehmen. Grundsätzlich sind die Haushalte ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Maßgeblich für die Einhaltung der Schuldenbremse ist die strukturelle Nettokreditaufnahme.

136 Für die Berechnung der strukturellen Nettokreditaufnahme wird zunächst die Nettokreditaufnahme ermittelt, die sich unter anderem aus dem Saldo der bereinigten Einnahmen und Ausgaben sowie den Rücklagenbewegungen ergibt. Im Anschluss sind bei der Nettokreditaufnahme noch finanzielle Transaktionen und die Konjunkturkomponente zu berücksichtigen, sodass daraus die strukturelle Nettokreditaufnahme folgt. Dem Grundsatz des Haushaltsausgleichs ist dann entsprochen, wenn die strukturelle Nettokreditaufnahme Null oder negativ ist.

137 Zu den von der Schuldenbremse ausnahmsweise erlaubten Kreditaufnahmen zählen Kredite, die unter bestimmten weiteren Voraussetzungen zur Bekämpfung einer Naturkatastrophe oder außergewöhnlichen Notsituation zu verwenden sind. Für das Haushaltsjahr 2023 hat die Bürgerschaft (Landtag) eine Notsituation festgestellt und diese im Haushaltsgesetz mit verschiedenen Krisenelementen - namentlich der Klimakrise, der Energiekrise und der Auswirkungen des Ukraine-Kriegs - begründet. Dies ermöglichte Notlagenkredite bis zur Höhe von 362 Mio. €.

138 Zudem haben Bürgerschaft (Landtag) sowie Stadtbürgerschaft als auch die Stadtverordnetenversammlung Bremerhaven aufgrund des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023 (Tz. 35) zur Einhaltung der Haushaltsgrundsätze der Jährlichkeit und Jährigkeit bei Notlagenkrediten am 20. Dezember 2023 in einem zweiten Nachtragshaushalt für das Haushaltsjahr 2023

zusätzlich eine Notsituation wegen der Auswirkungen und Nachsorge der Corona-Pandemie festgestellt. Dadurch war es den drei Gebietskörperschaften möglich, weitere Notlagenkredite bis zur Höhe von insgesamt 258 Mio. € für die Finanzierung von pandemiebedingten Maßnahmen aufzunehmen. Die hierfür ursprünglich im Jahr 2022 gebildeten Rücklagen wurden aufgelöst und die Mittel für Sondertilgungen von pandemiebedingten Notlagenkrediten verwendet. Auch Notlagenkredite und Sondertilgungen sind bei der Berechnung der strukturellen Nettokreditaufnahme zu berücksichtigen.

139 Um die vom Stabilitätsrat veröffentlichten Daten zur strukturellen Nettokreditaufnahme des Stadtstaates mit denen für die Gebietskörperschaft Land vergleichen zu können, sind nachfolgend auch die Daten der Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven dargestellt. Die Ergebnisse für den Stadtstaat Bremen lassen sich allerdings nicht aus der Summe der sich für die drei Gebietskörperschaften jeweils ergebenden Haushaltsdaten ableiten, weil dafür die Bereinigungsbeträge zwischen den Gebietskörperschaften berücksichtigt werden müssten.

Strukturelle Nettokreditaufnahme nach Haushaltsabschluss 2023, in Mio. €				
	Land	**Stadt-gemeinde Bremen**	**Stadt-gemeinde Bremer-haven**	**Stadtstaat**
Bereinigte Einnahmen	5.661	3.776	890	7.367
Bereinigte Ausgaben	5.964	3.805	893	7.703
Saldo haushaltstechnische Verrechnungen	0	5	0	6
Finanzierungssaldo	**-304**	**-24**	**-2**	**-330**
Rücklagenbewegungen	232	215	37	484
Nettokreditaufnahme	**71**	**-191**	**-35**	**-154**
Finanzielle Transaktionen	-23	1	1	-21
Konjunkturkomponente	56	129	28	213
Strukturelle Nettokreditaufnahme (Normalsituation)	**104**	**-60**	**-6**	**38**
Notlagenkredite (Klima, Energie, Ukraine)	-300	0	0	-300
Notlagenkredite (Corona-Pandemie)	-115	-121	-9	-245
Sondertilgung Notlagenkredite (Corona-Pandemie)	231	182	15	427
Strukturelle Nettokreditaufnahme (Notsituation)	**-80**	**0**	**0**	**-80**

140 Im Jahr 2023 betrug die strukturelle Nettokreditaufnahme des Stadtstaates Bremen unter Berücksichtigung der Notlagenkredite -80 Mio. €. Damit wurde das Jahr mit einem strukturellen Überschuss abgeschlossen. Ursächlich hierfür waren ausgewiesene finanzielle Transaktionen von 21 Mio. €, Effekte aufgrund der Konjunkturkomponente von 213 Mio. €, die notlagenbedingten Kreditaufnahmen in Höhe von insgesamt 545 Mio. € und der Betrag von 427 Mio. € für die Sondertilgung pandemiebedingter Notlagenkredite. Danach erfüllte Bremen strukturell die Verpflichtung aus der Sanierungshilfenvereinbarung, pro Jahr durchschnittlich 80 Mio. € zu tilgen (Tz. 90).

141 Durch die Sondertilgung von 427 Mio. € reduzierten sich im Stadtstaat die pandemiebedingten Notlagenkredite von insgesamt 2,26 Mrd. € auf 1,83 Mrd. €. Die aufgrund der Notsituation „Klima- und Energiekrise sowie Auswirkungen des Ukraine-Kriegs“ beanspruchten Kredite umfassten weitere 300 Mio. €. Nach den von Bürgerschaft (Landtag), Stadtbürgerschaft und Stadtverordnetenversammlung jeweils beschlossenen Tilgungsplänen sind die Notlagenkredite innerhalb von 30 Jahren zurückzuzahlen.

6.1.2 Finanzielle Transaktionen

142 Finanzielle Transaktionen sind Ausgaben für den Erwerb von Beteiligungen, für Tilgungen an den öffentlichen Bereich und für Darlehensvergaben sowie Einnahmen aus der Veräußerung von Beteiligungen, aus der Kreditaufnahme beim öffentlichen Bereich und aus Darlehensrückflüssen. Die Ausgaben und Einnahmen der jeweiligen Gebietskörperschaft werden bei der Ermittlung der strukturellen Nettokreditaufnahme um die finanziellen Transaktionen bereinigt. Denn zum Beispiel bei einer Ausgabe durch Darlehensvergabe entsteht in gleicher Höhe ein Vermögenszugang in Form des Rückzahlungsanspruchs. Demgegenüber führt eine Einnahme durch Rückzahlung vergebener Darlehen zu einem Vermögensabgang aufgrund der Verringerung der Darlehensforderung. Es handelt sich insoweit um vermögensneutrale Vorgänge.

143 Für das Jahr 2023 werden für das Land aus finanziellen Transaktionen Einnahmen von 3 Mio. € und Ausgaben von 26 Mio. € ausgewiesen. Darin enthalten sind 24 Mio. € an Auszahlungen nach dem BAföG, bei denen es sich um an Studierende und Schüler:innen ausgereichte Darlehen handelt. Kostenträger der Leistungen nach dem BAföG ist aber der Bund, der die benötigten Mittel den Ländern zur Verfügung stellt. Die Länder bewilligen die Mittel und zahlen sie im Auftrag des Bundes aus. Im Anschluss an die Auszahlungsphase verwaltet der Bund als Gläubiger die Forderungen und zieht die Darlehensrückzahlungen ein. Die von Bremen ausgezahlten Mittel führen nicht zu einem Rückzahlungsanspruch des Landes gegen die Darlehensnehmer:innen. Für das Land handelt es sich bei den BAföG-Darlehen vielmehr um durchlaufende Posten,

weil es in Höhe der Auszahlungen zu einer Erstattung des Bundes kommt. Daher hätten die Darlehensforderungen gegenüber den Studierenden und Schüler:innen in der Bilanz des Landes nicht aktiviert werden dürfen (Tz. 55). Folgerichtig wurden sie deshalb zum 31.12.2023 aus der Bilanz ausgebucht.

144 Das Finanzressort begründet die Berücksichtigung der vergebenen BAföG-Darlehen als finanzielle Transaktionen mit einer bis 2019 obligatorischen Gruppierungsvorschrift. Nach dieser Verwaltungsvorschrift verbuche Bremen die mit den Darlehen verbundenen Ausgaben als „Darlehen an Sonstige im Inland“ und weise sie als finanzielle Transaktion aus. Auch die Mehrzahl der anderen Länder bilde die Darlehen so ab. Inwieweit die aktuelle Buchungspraxis weiterhin angemessen sei, werde weiter beobachtet und zur nächsten Haushaltsaufstellung 2026/2027 erneut geprüft.

145 Der Rechnungshof fordert das Ressort auf, die BAföG-Darlehen zukünftig nicht mehr als finanzielle Transaktionen zu berücksichtigen. Es handelt sich nicht um Darlehen des Landes Bremen. Die Auszahlung der Beträge an die Studierenden und Schüler:innen führen deshalb nicht zu einem Vermögenszugang beim Land in Form von Rückzahlungsansprüchen. Werden die Auszahlungen der Mittel dennoch als finanzielle Transaktion erfasst, erhöhen sie die zulässige Nettokreditaufnahme. Eine ausschließlich formale Zuordnung anhand der Gruppierungsvorschrift führt zu einem finanziell nicht nachvollziehbaren Ergebnis, das im Übrigen durchgehend von den Rechnungshöfen kritisiert wird und inzwischen in fast allen anderen Ländern nicht mehr anzutreffen ist.

6.2 Haushaltsüberwachung

6.2.1 Kennziffern des Stabilitätsrats

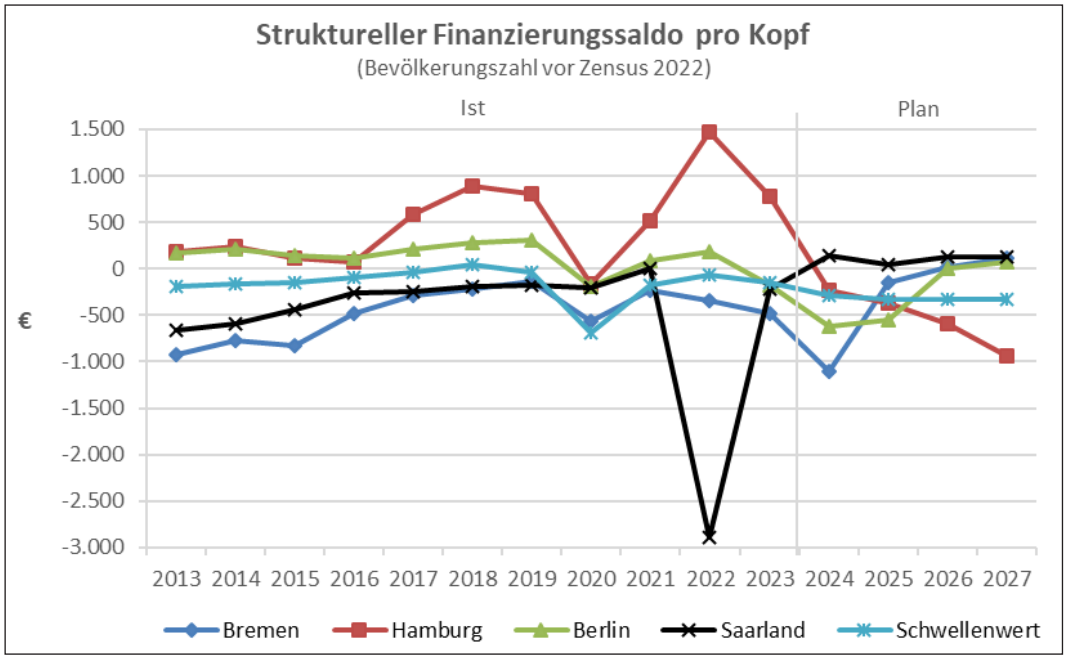
146 Der Stabilitätsrat hat die Aufgabe, auf drohende Haushaltsnotlagen im Bund und in den Ländern hinzuweisen sowie nach Feststellung einer drohenden Haushaltsnotlage ein Sanierungsprogramm mit der betreffenden Gebietskörperschaft zu vereinbaren. Grundlagen für diese Haushaltsüberwachung sind die jährlichen Berichte des Bundes und der Länder. Darin werden die Werte der vom Stabilitätsrat festgelegten Kennziffern zur Haushaltslage und zur Finanzplanung abgebildet. Die Berichte enthalten zusätzlich eine Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung. Bremen meldete seine Zahlen mit dem Bericht zur Haushaltslage vom 1. Oktober 2024. Hierbei waren die Ergebnisse des Zensus 2022 zur Bevölkerungszahl noch nicht berücksichtigt. Die nachfolgenden Grafiken zeigen die Entwicklung der für den Stabilitätsrat maßgeblichen Kennziffernwerte verschiedener Länder. Neben den Werten für die Stadtstaaten wurden auch die Werte für das Saarland in die Darstellung aufgenommen, weil das Saarland neben Bremen ebenfalls Sanierungshilfen erhält.

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

6.2.2 Struktureller Finanzierungssaldo pro Kopf

148 Der strukturelle Finanzierungssaldo pro Kopf ist eine der Kennziffern zur Beurteilung der Lage der öffentlichen Haushalte. Die Kennziffer ist auf die Kopfzahl bezogen, um die Salden der Länder miteinander vergleichen zu können. Zur Bewertung wird ein Schwellenwert gebildet.

149 Die folgende Grafik zeigt neben dem jährlichen Schwellenwert die strukturellen Finanzierungssalden pro Kopf für die Stadtstaaten und das Saarland auf Grundlage der abgeschlossenen Haushalte sowie der Haushalts- und Finanzplanungen für die Jahre 2013 bis 2027.



150 Nachdem Bremen im Jahr 2013 noch einen deutlich unter dem Schwellenwert liegenden Finanzierungssaldo pro Kopf zu verzeichnen hatte, konnte dieser Abstand bis zum Jahr 2019 fast vollständig geschlossen werden. In den Jahren 2020 und 2021 befand sich der Finanzierungssaldo jeweils etwa auf Höhe des Schwellenwerts, bevor er in den Jahren 2022 und 2023 wieder deutlicher unter dem Schwellenwert lag. Das Saarland befand sich 2019 ungefähr gleichauf mit Bremen, wies für die Haushalte 2020 und 2021 jedoch erheblich bessere Finanzierungssalden als Bremen aus. Nachdem der Finanzierungssaldo des Saarlands im Jahr 2022 aufgrund eines Sondervermögens mit einem

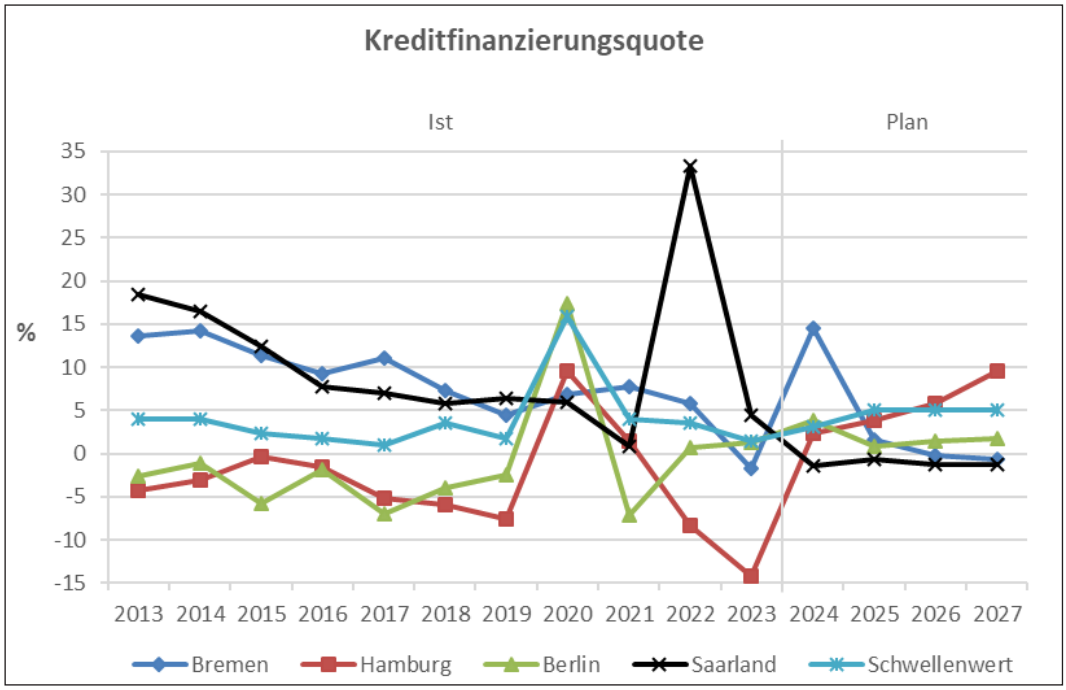
Ausgabevolumen von insgesamt 3 Mrd. € weit unter dem Schwellenwert lag, näherte es sich diesem im Jahr 2023 wieder an. Die Werte für die Stadtstaaten Berlin und Hamburg waren im Zeitraum 2013 bis 2022 stets und manchmal sogar deutlich höher als der Schwellenwert. Für Hamburg traf dieses auch für das Jahr 2023 zu. Ab dem Jahr 2024 prognostiziert allein das Saarland durchgehend positive Finanzierungssalden, während die jährlichen Einnahmen der drei Stadtstaaten der Planung nach nicht in sämtlichen Jahren ausreichen werden, um ihre Ausgaben zu decken.

151 Für den Planungszeitraum 2024 bis 2027 weist Bremen einen unter dem Schwellenwert liegenden Finanzierungssaldo von -1.110 € im Jahr 2024 aus, der ab dem Jahr 2025 wieder über dem Schwellenwert liegen und sich auf einen positiven Wert von 117 € im Jahr 2027 verbessern soll.

6.2.3 Kreditfinanzierungsquote

152 Die Kreditfinanzierungsquote zeigt, welchen Anteil die Kredite an der Finanzierung der Ausgaben haben. Dabei wird auf die bereinigten Ausgaben abgestellt, also insbesondere die Kreditfinanzierung von Tilgungen (Umschuldungen) nicht eingerechnet. Auch hier wird zur Bewertung ein Schwellenwert gebildet.

153 Die folgende Grafik zeigt neben dem jährlichen Schwellenwert die Kreditfinanzierungsquoten der Stadtstaaten Bremen, Hamburg und Berlin sowie des Flächenlands Saarland auf Grundlage der abgeschlossenen Haushalte sowie der Haushalts- und Finanzplanungen für die Jahre 2013 bis 2027.

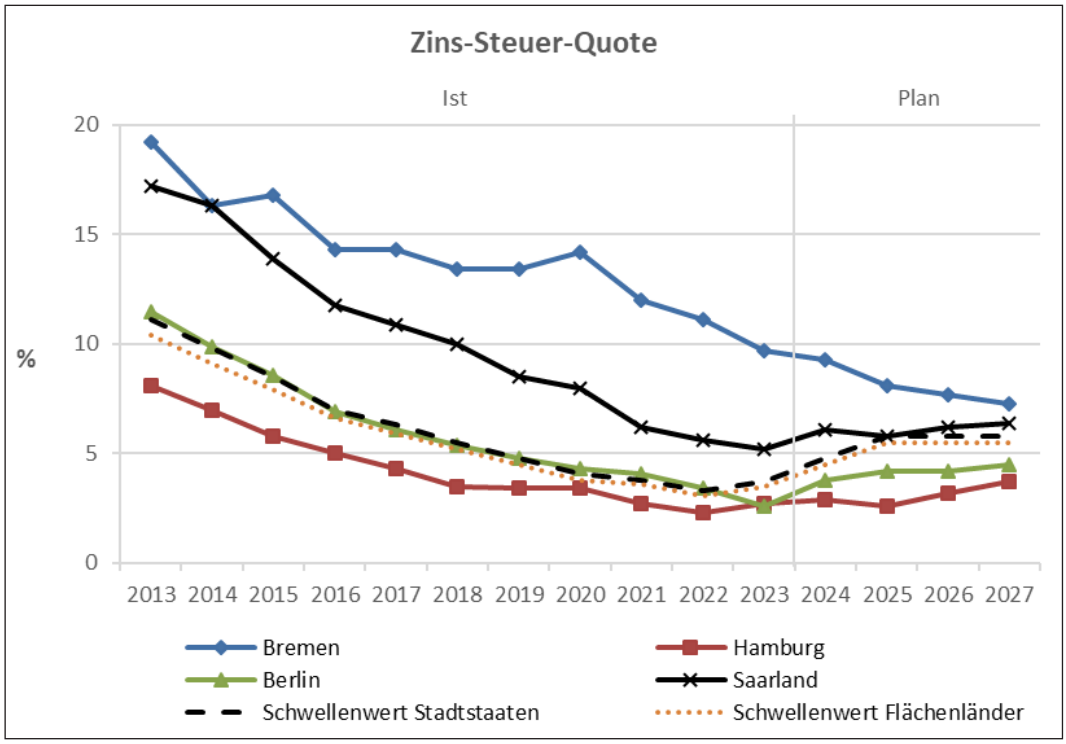


154 Die Neuverschuldung Bremens ging in der Zeit von 2013 bis 2019 deutlich zurück. Infolgedessen sank die Kreditfinanzierungsquote. Nachdem Bremen im Jahr 2013 noch 13,7 % seiner Ausgaben durch Kredite finanziert hatte, wies es im Jahr 2019 nur noch 4,4 % als Kreditfinanzierungsquote aus. Der Schwellenwert sank im gleichen Zeitraum von 4 % auf 1,8 %. Aufgrund der konjunktur- beziehungsweise pandemiebedingten Kreditaufnahmen stieg die Quote Bremens im Jahr 2020 auf 6,9 %, unterschritt aber dennoch den einmalig stark erhöhten Schwellenwert von 15,9 %. In den Jahren 2021 und 2022 lag Bremen mit 7,8 % beziehungsweise 5,8% über den Schwellenwerten von 4 % beziehungsweise 3,6 %, bevor es im Jahr 2023 mit -1,7 % den Schwellenwert von 1,5 % wieder unterschritt und ohne eine Neuverschuldung auskam. Berlin und Hamburg benötigten von 2013 an jeweils bis zum Jahr 2019 keine Kredite für die Finanzierung der Ausgaben. Dies änderte sich im Jahr 2020, in dem Hamburg und Berlin Kreditfinanzierungsquoten von 9,6 % beziehungsweise 17,4 % aufwiesen. Berlin lag damit über dem Schwellenwert von 15,9 %. Die mit 33,3 % höchste Kreditfinanzierungsquote der abgeschlossenen Haushalte verzeichnete das Saarland durch die Einrichtung des Sondervermögens 2022. Von den genannten Ländern plant nur das Saarland, ab dem Jahr 2024 den Schwellenwert durchgängig einzuhalten.

6.2.4 Zins-Steuer-Quote

155 Die Zins-Steuer-Quote drückt das Verhältnis der Zinsausgaben zu den Steuereinnahmen aus. Zur Bewertung werden für Stadtstaaten und Flächenländer jeweils eigene Schwellenwerte gebildet.

156 Die folgende Grafik zeigt neben den jährlichen Schwellenwerten die Zins-Steuer-Quoten für die Stadtstaaten und das Saarland auf Grundlage der abgeschlossenen Haushalte sowie der Haushalts- und Finanzplanungen für die Jahre 2013 bis 2027.

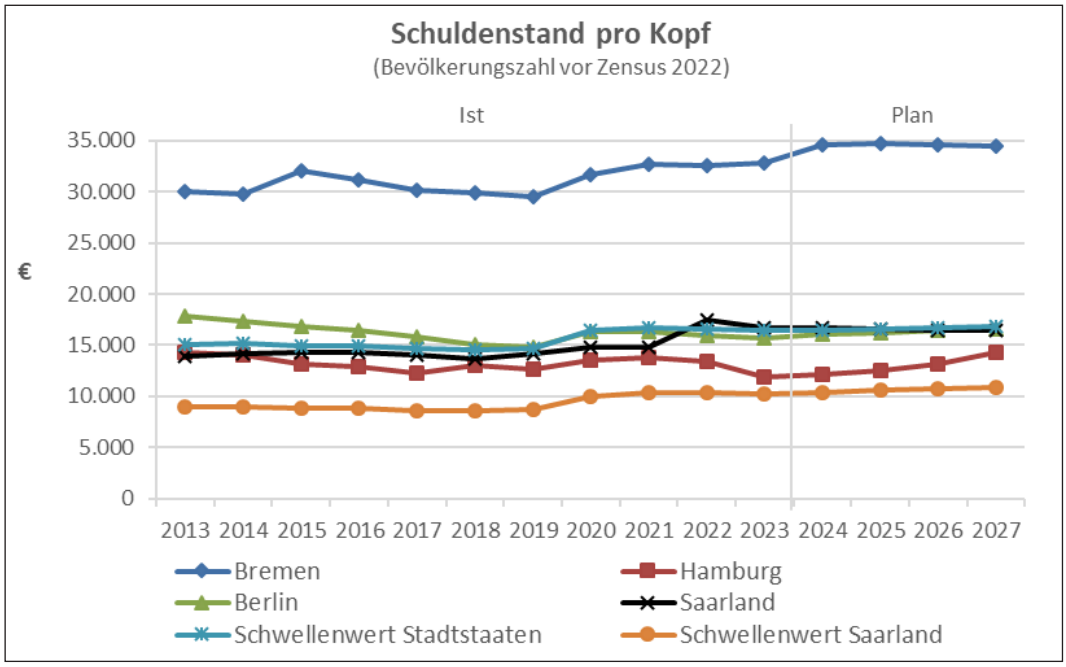


157 Für das Jahr 2013 hatte Bremen dem Stabilitätsrat eine Zins-Steuer-Quote von 19,2 % gemeldet. Fast ein Fünftel der Steuereinnahmen war damals für Zinsausgaben benötigt worden. Die Quote nahm ab und betrug im Jahr 2014 - wie im Saarland auch - 16,3 %. Seitdem bewegten sich die Zins-Steuer-Quoten wieder auf unterschiedlichen Ebenen. Während das Saarland die Quote bis zum Jahr 2023 kontinuierlich reduzierte, entwickelte sich die Bremer Kennziffer nicht stetig, war jedoch immer höher als die des Saarlands. Sie sank zwar im Jahr 2023 auf 9,7 %, betrug aber mehr als das Doppelte des maßgeblichen Schwellenwerts von 3,7 %. Die hohe Zins-Steuer-Quote verdeutlicht, dass Bremen im Vergleich zum Saarland, insbesondere aber auch im Vergleich zu den Stadtstaaten, nach wie vor einen erheblich höheren Teil der Einnahmen für Zinsen aufwenden muss. Während Bremen im Jahr 2023 etwa jeden zehnten Euro seiner Steuereinnahmen für Zinsen aufwandte, betraf dies in Hamburg nur etwa jeden siebenunddreißigsten Euro. Das schränkt die finanziellen Gestaltungsmöglichkeiten Bremens nach wie vor deutlich ein. Für den Planungszeitraum 2024 bis 2027 weist Bremen - im Gegensatz zu den anderen genannten Ländern - eine sinkende Zins-Steuer-Quote aus und nähert sich diesen damit an.

6.2.5 Schuldenstand pro Kopf

158 Eine weitere Kennziffer ist der Schuldenstand pro Kopf. Er wird jeweils zum 31. Dezember eines Jahres betrachtet. Neben unterschiedlichen Schwellenwerten für Stadtstaaten und Flächenländer wird bei dieser Kennziffer für das Saarland ein eigener Schwellenwert gebildet.

159 Die folgende Grafik zeigt neben den jährlichen Schwellenwerten den Schuldenstand pro Kopf für die Stadtstaaten und das Saarland auf Grundlage der abgeschlossenen Haushalte sowie der Haushalts- und Finanzplanungen für die Jahre 2013 bis 2027.



160 In den Jahren 2016 bis 2019 gelang es Bremen, den Schuldenstand pro Kopf zu reduzieren. Allerdings stieg er in den Folgejahren wieder so erheblich an, dass er 2023 mit 32.854 € einen neuen Höchststand erreichte. Der Schuldenstand pro Kopf lag durchgehend erheblich über dem Schwellenwert und war im Vergleich mit den anderen Stadtstaaten im Jahr 2023 mehr als doppelt so hoch. Das Saarland verzeichnete einen Anstieg des Schuldenstands pro Kopf von 14.840 € im Jahr 2021 auf 16.757 € im Jahr 2023, lag damit aber weiterhin deutlich unter den Werten Bremens. Im Vergleich konnten Hamburg seit 2013 und Berlin seit 2020 den Schwellenwert jeweils einhalten. Nach den gemeldeten Planungsdaten soll Bremens Schuldenstand pro Kopf nach einem weiteren Anstieg insbesondere im Jahr 2024 auf 34.596 € erst ab dem Jahr 2026 wieder sinken.

6.2.6 Drohende Haushaltsnotlage

161 Nachdem Bremen die Konsolidierungsphase im Jahr 2019 erfolgreich hatte abschließen können und im Jahr 2020 Kredite überwiegend aus konjunkturellen Gründen aufnehmen musste, um einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen, kamen im Zeitraum 2021 bis 2023 notlagenbedingte Kreditaufnahmen in erheblicher Höhe hinzu. Nicht nur aufgrund des damit gestiegenen Schuldenstands stellt sich die Finanzsituation Bremens - insbesondere gemessen an den Kennziffern des Stabilitätsrats - zunehmend problematischer dar. Die hohen Schulden Bremens belasten die Haushaltssituation seit Jahren stetig und sind mit großen Risiken für die Zukunft behaftet.

162 Mit Beschluss vom 16. Dezember 2022 stellte der Stabilitätsrat für die Freie Hansestadt Bremen eine drohende Haushaltsnotlage fest mit der gesetzlichen Folge der Einleitung eines Sanierungsverfahrens. Zudem empfahl der Stabilitätsrat Bremen nachdrücklich, alle Anstrengungen zu unternehmen, etwaige notsituationsbedingte Kreditaufnahmen auf ein Minimum zu begrenzen.

Aufgrund des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023 legte der Senat am 5. Dezember 2023 einen Zweiten Nachtragshaushalt vor, der erhebliche Auswirkungen auf das Haushaltsjahr 2023 und die Finanzplanung hatte. Der Stabilitätsrat beauftragte deshalb in seiner Sitzung am 18. Dezember 2023 den Evaluationsausschuss, die Abstimmung über den von Bremen im Herbst 2023 fristgerecht vorgelegten Entwurf für ein Sanierungsprogramm zunächst fortzusetzen und erst zur Sitzung in der zweiten Jahreshälfte 2024 eine Sanierungsvereinbarung vorzulegen.

163 Bremen hat daraufhin am 5. Dezember 2024 mit dem Stabilitätsrat eine Sanierungsvereinbarung für den Zeitraum 2025 bis 2027 mit dem Ziel geschlossen, dass die fortlaufende Haushaltsüberwachung nicht mehr auf eine drohende Haushaltsnotlage hinweist. Hierfür sollen bis zum Ende des Zeitraums der Finanzierungssaldo je Kopf auf mindestens 0 € angehoben und die Kreditfinanzierungsquote mindestens auf 0 % zurückgeführt werden. Das zugehörige Sanierungsprogramm sieht dafür verschiedene Maßnahmen zur Kostenreduzierung und -dämpfung sowie zur Einnahmensteigerung vor.

164 Die Entwicklung der vom Stabilitätsrat herangezogenen Kennziffernwerte, die auch Notlagenkredite uneingeschränkt berücksichtigt, die Feststellung einer drohenden Haushaltsnotlage und die geschlossene Sanierungsvereinbarung zeigen ebenso wie die steigenden Tilgungs- und Zinslasten einige der vielen Herausforderungen, vor denen Bremen bei der Aufstellung der kommenden Haushalte steht.

II Personalhaushalt

Die Personalausgaben der Verwaltung erhöhten sich im Jahr 2023 gegenüber dem Vorjahr um 3,7 % auf 2,42 Mrd. €. Das Beschäftigungsvolumen stieg in der Kernverwaltung um 487 und in den Ausgliederungen um 111 Vollzeiteinheiten.

1 Personaleinsatz in der bremischen Verwaltung

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

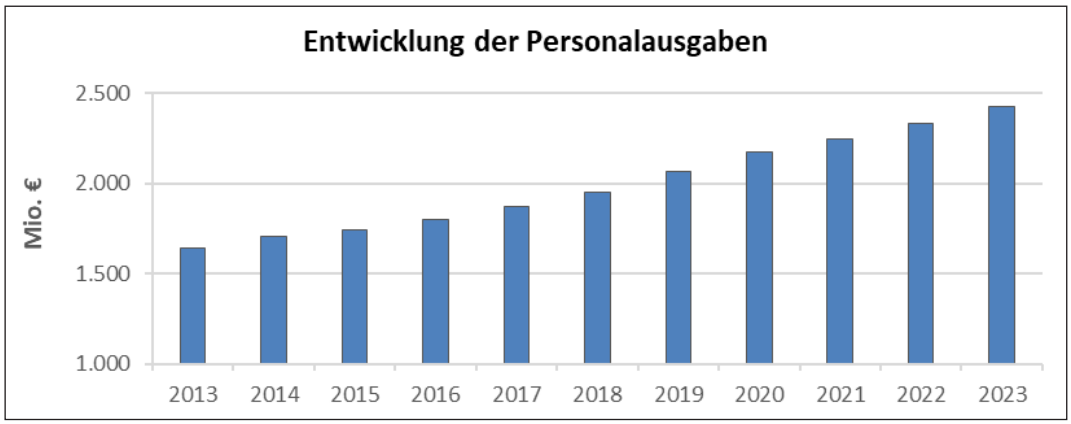
- der Kernverwaltung (Ressorts und Ämter, zum Beispiel Senatorin für Kinder und Bildung, Amt für Straßen und Verkehr),
- den Sonderhaushalten (zum Beispiel Hochschulen) und
- den Eigenbetrieben sowie Anstalten des öffentlichen Rechts und Stiftungen (zum Beispiel KiTa Bremen, Die Bremer Stadtreinigung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

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

2 Personalausgaben in der Verwaltung

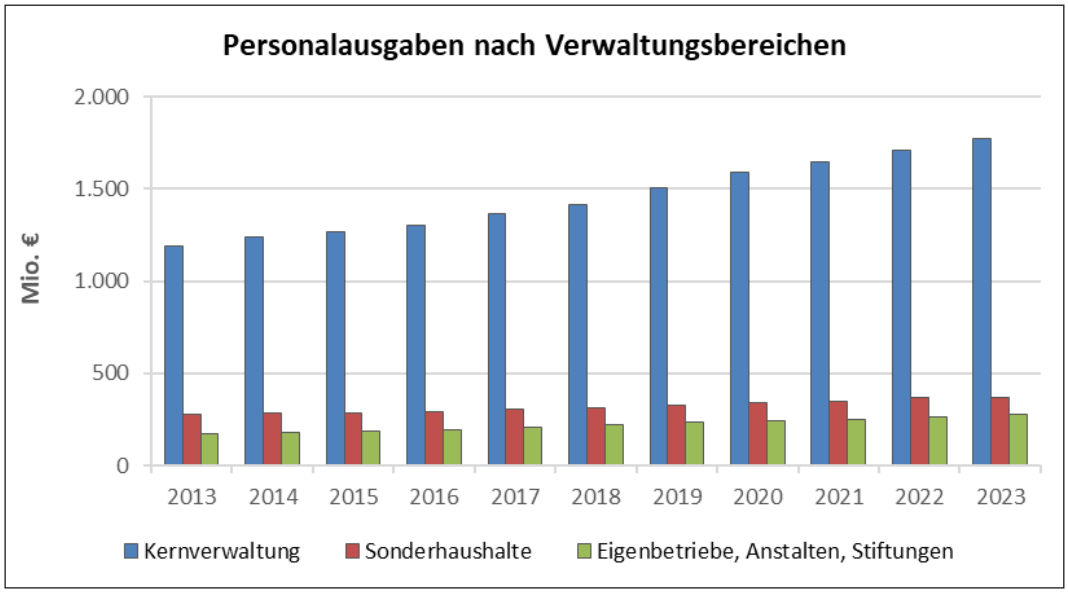
2.1 Bremische Verwaltung insgesamt

167 Die Personalausgaben der Verwaltung setzen sich hauptsächlich aus den Bezügen und Entgelten der Beschäftigten, den Versorgungsbezügen der Personen im Ruhestand und den Beihilfen zusammen. In der nachfolgenden Grafik ist dargestellt, wie sich die Personalausgaben von 2013 bis 2023 entwickelten.



168 Die Personalausgaben stiegen von 1,64 Mrd. € im Jahr 2013 auf 2,42 Mrd. € im Jahr 2023. Das entsprach einer Zunahme um 47,9 %. Im Jahr 2023 erhöhten sich die Personalausgaben gegenüber 2022 um 3,7 %. Neben der zunehmenden Zahl der Beschäftigten ist der kontinuierliche Anstieg der Personalausgaben auf Tarifsteigerungen sowie auf die Erhöhung der Besoldungs- und Versorgungsbezüge - auch zur Sicherung der amtsangemessenen Alimentation - zurückzuführen.

169 Die folgende Grafik zeigt die Entwicklung der Personalausgaben getrennt nach Kernverwaltung, Sonderhaushalten sowie Eigenbetrieben, Anstalten und Stiftungen.



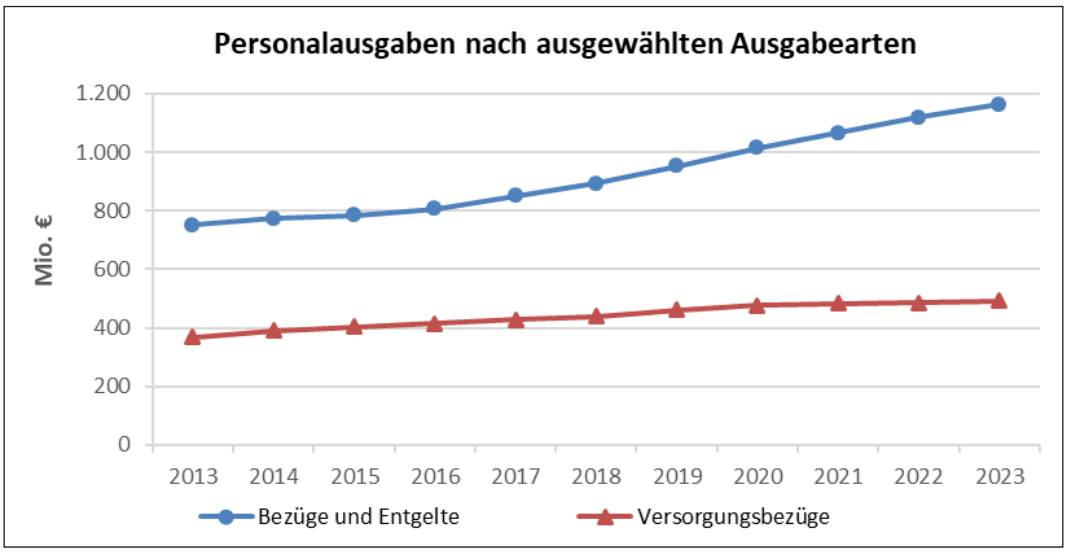
170 In der Kernverwaltung wuchsen die Personalausgaben von 1,19 Mrd. € im Jahr 2013 auf 1,77 Mrd. € im Jahr 2023 und damit um 48,8 %. Gegenüber dem Vorjahr erhöhten sie sich 2023 um 3,9 %.

171 In den Sonderhaushalten - das sind im Wesentlichen die Hochschulen - stiegen die Personalausgaben von 275,4 Mio. € im Jahr 2013 auf 372,4 Mio. € im Jahr 2023. Das entsprach einer Zunahme um 35,2 %. Im Vorjahresvergleich erhöhten sich die Personalausgaben 2023 um 1,7 %.

172 Die Personalausgaben der Eigenbetriebe, Anstalten und Stiftungen stiegen von 171,1 Mio. € im Jahr 2013 um 61,9 % auf 277,1 Mio. € im Jahr 2023. Sie erhöhten sich im Jahr 2023 gegenüber dem Vorjahr um 5,7 %.

2.2 Kernverwaltung

173 In der folgenden Grafik ist dargestellt, wie sich die Bezüge und Entgelte der Beschäftigten in der Kernverwaltung sowie die Versorgungsbezüge von 2013 bis 2023 entwickelten.



174 Die Ausgaben für die Bezüge und Entgelte der Beschäftigten bilden den größten Anteil der Personalausgaben. Sie erhöhten sich von 2013 bis 2023 um 412,2 Mio. € auf 1,16 Mrd. € und damit um 54,9 %. Von 2022 auf 2023 stiegen sie um 44,5 Mio. €, das entsprach 4 %.

175 Bei den Versorgungsbezügen wuchs das Ausgabenvolumen im Zeitraum von 2013 bis 2023 um 124 Mio. € auf 493 Mio. €, das heißt um 33,6 %. Im Jahr 2023 stiegen die Versorgungsbezüge gegenüber dem Vorjahr um 6,8 Mio. € und damit um 1,4 %.

176 Zu den Personalausgaben zählen auch die Ausgaben für Beihilfen und Unterstützungen, die von 2013 bis 2023 um 41,1 Mio. € und damit um 73 % zunahmen. Im Jahr 2023 erhöhten sich diese Ausgaben gegenüber dem Vorjahr erheblich um 14,6 % auf 97,3 Mio. €. Ursächlich für diese Entwicklung sind neben stetig steigenden Kosten, zum Beispiel für ärztliche Behandlungen und Arzneimittel, auch beihilferechtliche Änderungen, etwa die Erhöhung des Beihilfebemessungssatzes von Beamt:innen mit zwei oder drei Kindern.

3 Personalaufwand in bremischen Mehrheitsbeteiligungen

177 Im öffentlichen Interesse liegende Aufgaben werden auch durch Unternehmen in privater Rechtsform mit bremischer Beteiligung erbracht. Das dort beschäftigte Personal wird je nach den Umständen anteilig oder vollständig aus selbst erwirtschafteten oder öffentlichen Mitteln bezahlt.

178 In den Gesellschaften, an denen Bremen mehrheitlich beteiligt ist, erhöhte sich der Personalaufwand von 1,01 Mrd. € im Jahr 2013 auf 1,42 Mrd. € im Jahr 2023, also um 41,1 %. Von 2022 auf 2023 stieg er um 0,06 Mrd. €, das entsprach 4,5 %. Insgesamt betrug im Jahr 2023 der Personalaufwand in den Mehrheitsbeteiligungen 58,7 % der gesamten Personalausgaben der bremischen Verwaltung.

4 Beschäftigungsvolumen

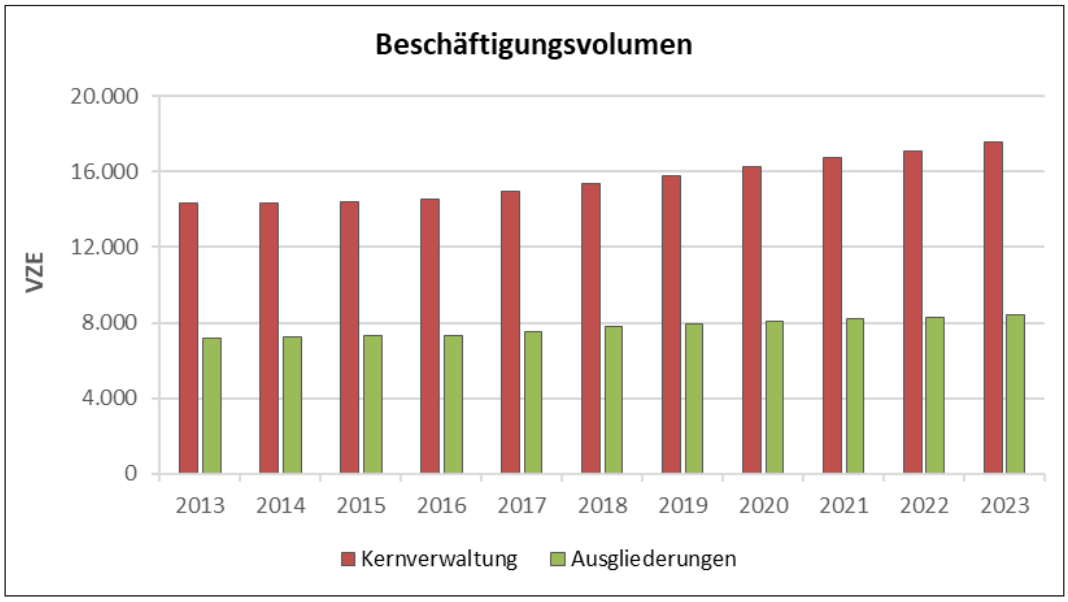
4.1 Kernverwaltung und Ausgliederungen

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

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

Außerhalb der Kernverwaltung beschäftigt Bremen zudem in nicht geringer Zahl Personal in Ausgliederungen wie Eigenbetrieben, Anstalten, Stiftungen und Sonderhaushalten (Tz. 165).

180 Die nachstehende Grafik zeigt das Beschäftigungsvolumen in Vollzeiteinheiten (VZE) der Jahre 2013 bis 2023 in der Kernverwaltung und in den Ausgliederungen.

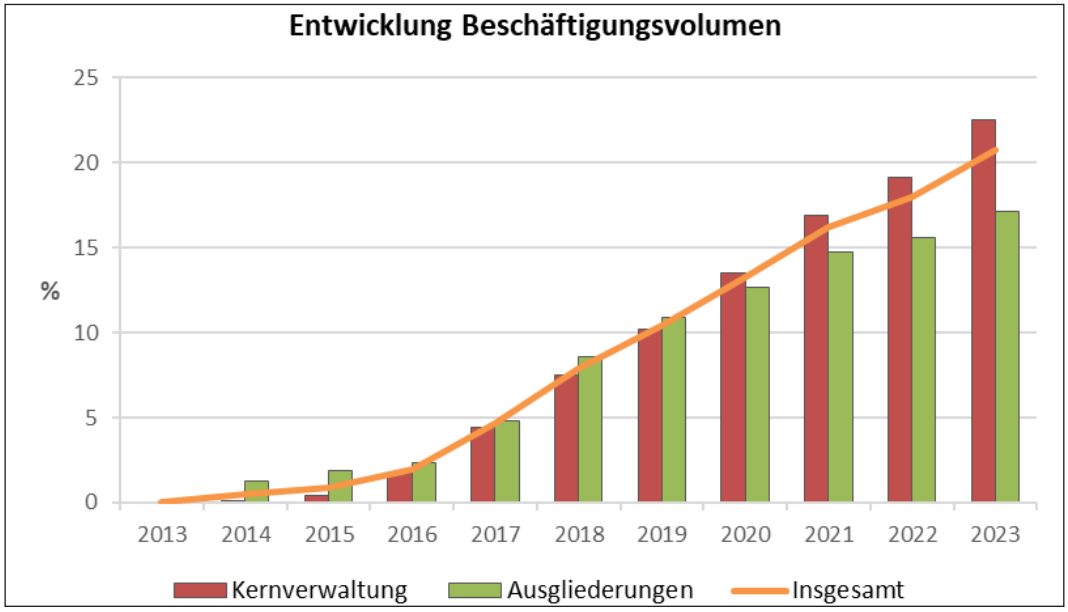


181 Das Beschäftigungsvolumen in der Kernverwaltung betrug 17.541 VZE im Jahr 2023. Gegenüber dem Vorjahr wuchs es in der Kernverwaltung damit um 487 VZE. Insgesamt erhöhte sich das Beschäftigungsvolumen in den letzten zehn Jahren um 3.224 VZE.

182 Im Bereich der Ausgliederungen wuchs das Beschäftigungsvolumen stetig von 7.157 VZE im Jahr 2013 auf 8.384 VZE im Jahr 2023 und so um insgesamt 1.227 VZE in den vergangenen zehn Jahren.

183 Ausgehend von 21.475 VZE im Jahr 2013 stieg das Beschäftigungsvolumen in der Kernverwaltung sowie den Ausgliederungen auf insgesamt 25.926 VZE im Jahr 2023 und damit um 4.451 VZE. Gegenüber dem Vorjahr erhöhte es sich in beiden Bereichen zusammen um 598 VZE.

184 Die folgende Grafik zeigt die prozentuale Entwicklung des Beschäftigungsvolumens in den Jahren 2013 bis 2023.



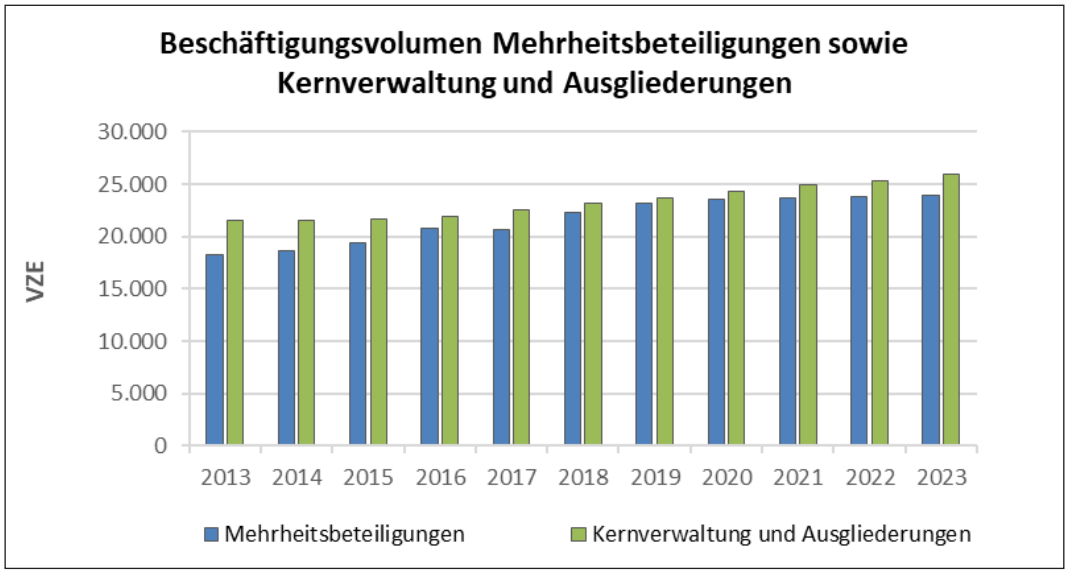
185 Über die letzten zehn Jahre betrachtet wuchs das Beschäftigungsvolumen in der gesamten bremischen Verwaltung um 20,7 %. In der Kernverwaltung stieg das Beschäftigungsvolumen zwischen 2013 und 2023 um 22,5 %. Bei den Ausgliederungen erhöhte es sich um 17,1 %, was insbesondere am Zuwachs beim Eigenbetrieb KiTa-Bremen in den letzten zehn Jahren lag. Hier nahm das Beschäftigungsvolumen um 465 VZE (34,7 %) zu.

186 Im Vergleich zum Vorjahr stieg das Beschäftigungsvolumen insgesamt um 2,4 %. In der Kernverwaltung wuchs es um 2,9 %, bei den Ausgliederungen betrug die Erhöhung 1,3 %.

4.2 Mehrheitsbeteiligungen

187 Das Beschäftigungsvolumen in den Mehrheitsbeteiligungen erhöhte sich seit dem Jahr 2013 von 18.203 VZE auf 23.955 VZE im Jahr 2023. Dies entspricht einem Anstieg von 31,6 %. Gründe hierfür waren unter anderem Veränderungen im Beteiligungsportfolio sowie teils deutliche Personalzuwächse bei einzelnen Beteiligungen.

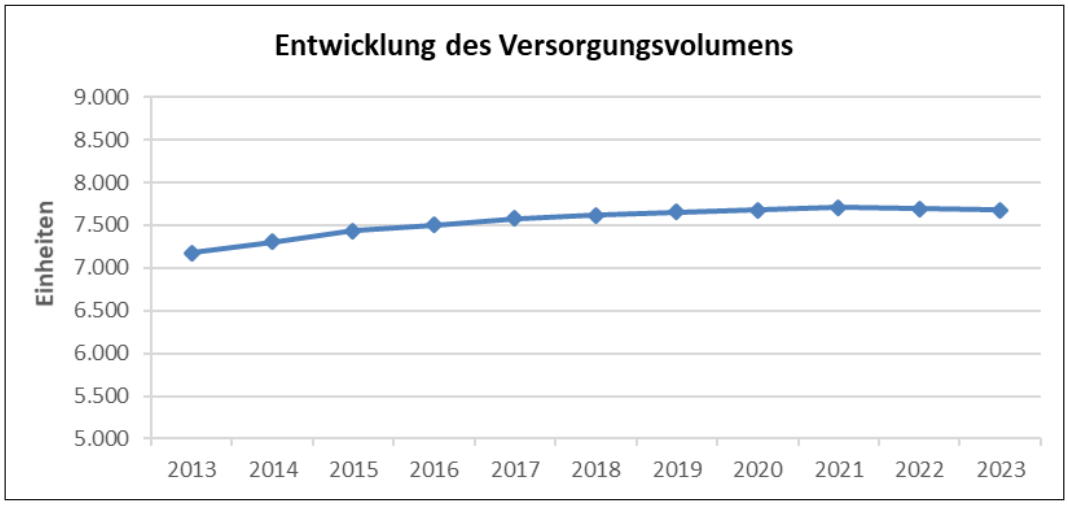
188 Die nachstehende Grafik zeigt für die Jahre 2013 bis 2023 die Entwicklung der Beschäftigungsvolumen in den Mehrheitsbeteiligungen sowie in der Kernverwaltung und den Ausgliederungen.



189 Im Jahr 2023 erreichte das Beschäftigungsvolumen der Mehrheitsbeteiligungen 92,4 % des Beschäftigungsvolumens von Kernverwaltung und Ausgliederungen zusammen. Im Jahr 2013 hatte das Verhältnis noch bei 84,8 % gelegen. In der Summe aus Kernverwaltung, Ausgliederungen und Mehrheitsbeteiligungen stieg das Beschäftigungsvolumen von 39.678 VZE im Jahr 2013 um 25,7 % auf 49.881 VZE im Jahr 2023.

5 Versorgungsvolumen

190 Das Versorgungsvolumen wird aus der Summe individueller 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 2013 und 2023 entwickelte.



191 Das Versorgungsvolumen sank im Jahr 2023 gegenüber 2022 leicht um 0,2 % auf 7.676 Einheiten. Im Zehnjahreszeitraum von 2013 bis 2023 stieg das Versorgungsvolumen um 500 Einheiten, das entspricht ungefähr 7 %.

192 In der Versorgungsstatistik werden grundsätzlich die Dezemberdaten eines Jahres verwendet. Aufgrund der Besoldungsanpassung im Dezember 2022 konnte das Versorgungsvolumen für das Jahr 2022 aus technischen Gründen vom Finanzressort nur auf Grundlage der Novemberdaten ausgewiesen werden. Nach Angaben des Finanzressorts ist eine rückwirkende Bereinigung der Daten für den Jahresbericht 2025 nicht möglich gewesen. Da das Versorgungsvolumen nur geringen monatlichen Schwankungen unterliegt, wird eine Darstellung im Jahresverlauf dadurch nicht wesentlich beeinträchtigt.

6 Herausforderungen für den Personalhaushalt

193 Vor dem Hintergrund einer drohenden Haushaltsnotlage beschloss der Senat im September 2024 eine Reihe von Sanierungsmaßnahmen zur Einnahmesteigerung, Kostenreduzierung und Kostendämpfung. Er kam damit der Forderung des Stabilitätsrats nach, bis Ende 2024 einen Vorschlag für ein Sanierungsprogramm zu unterbreiten. Der Stabilitätsrat akzeptierte den Vorschlag und schloss auf dieser Grundlage mit der Freien Hansestadt Bremen am 5. Dezember 2024 eine Sanierungsvereinbarung. Das bis zum Jahr 2027 laufende Sanierungsprogramm umfasst auch Maßnahmen für den Personalhaushalt, weil die Personalausgaben aufgrund von Tariferhöhungen sowie Besoldungs- und Versorgungsanpassungen (Tz. 168) erheblich gestiegen sind. Ebenso ist das Beschäftigungsvolumen in den vergangenen Jahren stetig gewachsen (Tz. 180).

194 Ein Bestandteil der Sanierungsvereinbarung ist das Personalkonzept des Finanzressorts. Dieses hat zum Ziel, den Personalaufwuchs der vergangenen Jahre abzubremsen und den Personalhaushalt mittel- und langfristig zu stabilisieren.

Mit Ausnahme der Bereiche Polizei, Justiz, Schule, Kita und Steuerverwaltung soll der Personalbestand in der öffentlichen Verwaltung der Freien Hansestadt Bremen ab dem Jahr 2025 konstant gehalten werden.

195 Während in den ausgenommenen Bereichen also ein Personalaufwuchs weiterhin möglich sein wird, ist für alle anderen Bereiche in den Jahren 2025 bis 2027 jeweils eine quotale Einsparung von 1,45 % bei der Personalmenge vorgesehen. Die sich hieraus ergebenden etwas mehr als 80 VZE pro Jahr sollen genutzt werden, um innerhalb der konstant zu haltenden Verwaltungsbereiche auf unabweisbare Mehrbedarfe reagieren zu können und bürgernahe Dienste zu stärken. Auf diese Weise soll ein sogenanntes System der Umsteuerung entstehen, mit dem Bedarfe in einzelnen Aufgabenbereichen durch Einsparungen in anderen Verwaltungsbereichen kompensiert werden können.

196 Um eine methodisch fundierte, an den zukünftigen Aufgaben orientierte Personalbedarfsplanung zu ermöglichen und zentral steuern zu können, wurde eine Senatskommission für Personalbedarfsermittlung und -planung eingerichtet. Diese ist zukünftig unter anderem dafür zuständig, von den Ressorts nach einheitlichen Vorgaben eingebrachte Mehrbedarfe zu prüfen und über die Verteilung der jährlich zur Verfügung stehenden rund 80 VZE zu beschließen.

197 Das Bestreben, den Personalbestand in einem Teil der Verwaltung konstant zu halten, wird Kostensteigerungen im Personalhaushalt nicht verhindern. Allein durch regelmäßige Tarif- und Besoldungsanpassungen sowie die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die amtsangemessene Alimentation werden sich die Personalausgaben auch weiterhin stetig erhöhen. Zudem sind große Bereiche von der Stabilisierung des Personalbestands ausgenommen. Hier sind Personalzuwächse zu erwarten. Auch organisatorische Maßnahmen können zu Ausgabensteigerungen führen, etwa wenn Stellen höher bewertet werden.

198 Der Rechnungshof weist darauf hin, dass die beschlossenen Maßnahmen zur Steuerung des Personalbestands in den Jahren 2025 bis 2027 nicht ausreichen werden, um eine mittel- und langfristige Stabilisierung der Personalausgaben zu erreichen. Um den Personalhaushalt nachhaltig zu konsolidieren, werden weitergehende Maßnahmen erforderlich sein.

III Prüfungsergebnisse

Wissenschaft

Haushalts- und Wirtschaftsführung der Hochschule für Künste

Das Ressort gewährte der Hochschule für Künste (HfK) zwischen 2018 und 2023 insgesamt 2,4 Mio. € mehr Mittel als sie in diesem Zeitraum benötigte.

Die Bewilligung und Abrechnung zahlreicher neben der Grundfinanzierung gewährter Projektfinanzierungen verursachte vermeidbaren Arbeitsaufwand.

Die HfK steigerte ihre Nutzflächen seit dem Jahr 2013 um mehr als 40 % und damit die Fläche je Student:in um mehr als 33 %. Schriftliche Bedarfsanalysen für die Anmietung und den Kauf der zusätzlichen Flächen fehlten.

Angaben des Ressorts gegenüber dem Rechnungsprüfungsausschuss im Jahr 2021 über die Kostendeckung des Entgelts für eine Weiterbildung waren unzutreffend.

1 Grundlagen

199 Zum Wintersemester 2023/2024 waren an der HfK 985 Studierende eingeschrieben. Sie beschäftigte 144 Mitarbeiter:innen in Lehre und Dienstleistung, darunter 50 Professor:innen sowie 175 Lehrbeauftragte. Die HfK bietet jährlich etwa 400 Veranstaltungen an, die für die Öffentlichkeit zugänglich sind.

200 Das Studienangebot umfasst im Fachbereich Kunst und Design die Studiengänge Freie Kunst, Integriertes Design und Digitale Medien. Letzteren betreibt die Hochschule gemeinsam mit der Universität Bremen. Im Fachbereich Musik werden die Studiengänge Künstlerische Ausbildung, Künstlerisch-Pädagogische Ausbildung, Kirchenmusik und Konzertexamen angeboten. In Kooperation mit der Universität Bremen bietet die HfK den Studiengang Musikpädagogik an öffentlichen Schulen an.

201 Die Senatorin für Umwelt, Klima und Wissenschaft (Ressort) hat nach dem Bremischen Hochschulgesetz die Rechtsaufsicht über die Hochschule und finanzierte die HfK in den Jahren 2018 bis 2023 mit jahresdurchschnittlich 19,1 Mio. € (einschließlich weitergeleiteter Bundesmittel von 4,3 Mio. €).

2 Grundhaushalt und Sondermittel

202 Das Ressort gewährt der HfK Mittel zur Erfüllung ihrer Aufgaben auf der Grundlage des von der Hochschule eingereichten Wirtschaftsplans. Die HfK erhielt

in den Jahren 2018 bis 2023 Grundmittel von insgesamt 97,9 Mio. € und Sondermittel mit einer Summe von 8,5 Mio. €. Weitere 8 Mio. € wurden der HfK aus dem Hochschulpakt und dem Zukunftspakt Studium und Lehre zugewiesen, der gemeinschaftlich aus Bundes- und Landesmitteln finanziert wird.

203 Für die Verwendung der Grundmittel bildet der Wirtschaftsplan den Rahmen. Demgegenüber ist für die Nutzung der Sondermittel ein Verfahren mit Antragstellung und -prüfung, Mittelgewährung, Verwendungsnachweis und dessen Prüfung vorgesehen. Dieses aufwendige Verfahren kam in den Jahren 2018 bis 2023 - ohne Berücksichtigung der pandemiebedingten Förderungen - bei 28 Maßnahmen zum Einsatz. Die dem Grundhaushalt zugewiesenen Mittel betrugen im Durchschnitt dieser Jahre 85,5 % der Gesamtfinanzierung, die Sondermittel Bremens 7,4 %. Damit nahmen die Sondermittel - verglichen mit den Grundmitteln - ein verhältnismäßig geringes Volumen ein.

204 Die hohe Zahl der Sonderfinanzierungen für einzelne Zwecke verursacht erheblichen Verwaltungsaufwand. Es empfiehlt sich daher, die Wirtschaftspläne der Hochschule so zu erstellen, dass der Aufwand für unabweisbare Bedarfe in einem Haushaltsjahr hinreichend berücksichtigt wird. Sonderfianzierungen kommen nur in Betracht, wenn ein Bedarf dafür bei Erstellung der Wirtschaftspläne nicht absehbar war. Der Rechnungshof hat das Ressort daher aufgefordert, Anträge der HfK auf Sondermittel jeweils nur in Ausnahmefällen zu bewilligen.

205 Das Ressort und die HfK haben erklärt, bei der Aufstellung der Wirtschaftspläne alle zu diesem Zeitpunkt bekannten Bedarfe berücksichtigen und künftig die Zahl der Sonderfinanzierungen möglichst gering halten zu wollen. Notwendigkeiten für gesonderte Zuweisungen von Mitteln könne es jedoch gleichwohl bei politischen Schwerpunktsetzungen mit gesonderter Finanzierung geben, insbesondere im Handlungsfeld Klimaschutz oder wenn Mittel aus Bund-Länder-Programmen genutzt würden. Daneben könne es im Laufe eines Jahres zu Entwicklungen kommen, die bei Aufstellung des Wirtschaftsplans nicht absehbar gewesen seien und auf die reagiert werden müsse.

206 Eine möglichst umfassende sowie belastbare Wirtschaftsplanung vermag unterjährige Sonderfinanzierungen und damit unnötigen Verwaltungsaufwand weitgehend zu vermeiden. Dabei ist es Aufgabe des Ressorts, stets zu prüfen und zu dokumentieren, ob Bedarfe schon mit der Grundfinanzierung oder erst mit einer Sonderfinanzierung gedeckt werden können.

3 Nicht verwendete Sondermittel

207 Von den 8,5 Mio. € Sondermitteln für Projekte, die das Ressort der HfK in den Jahren 2018 bis 2023 zur Verfügung gestellt hatte, verblieben nach Abschluss

der jeweiligen Bewilligungszeiträume Mittel in Höhe von insgesamt 971 T€ (11,4 %) bei der HfK, ohne für die jeweils festgelegten Zwecke verwendet worden zu sein. Beispielsweise belässt das Ressort der Hochschule seit April 2018 Zuwendungen in Höhe von 376 T€ allein für Fassadensanierungen, die diese nicht benötigt hatte. Verwendungsnachweise erbrachte die HfK für diese Mittel bisher nicht. Das Ressort forderte sie auch nicht an.

208 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, die Mittelverwendung der HfK stets und zeitnah zu überprüfen und nicht benötigte Mittel zurückzufordern.

209 Das Ressort hat mitgeteilt, die abschließende Verwendungsnachweisprüfung zu diesen Projekten stehe noch aus. Einige Projekte hätten sich verzögert und seien verspätet abgerechnet worden. Gründe dafür seien unter anderem Umwidmungen, Mängelbeseitigungen und Rechnungskorrekturen gewesen. Das Ressort sei regelmäßig von der HfK über die Verzögerungen informiert worden. Es hat zugesagt, die zweckentsprechende Mittelverwendung in den durch den Rechnungshof aufgegriffenen Fällen nunmehr zu prüfen und nicht verwendete Mittel zurückfordern. Allerdings zieht es in Erwägung, der HfK zu genehmigen, nicht verbrauchte Mittel für Gebäudesanierungen zu verwenden, falls dafür ein unabweisbarer Bedarf bestehe.

210 Eine Zuweisung kommt nur auf der Grundlage einer konkreten Planung und erst dann in Betracht, wenn die Mittel zeitnah zur Umsetzung der Maßnahme benötigt werden. Der Rechnungshof hält es für erforderlich, dass das Ressort der HfK Mittel nicht lediglich deshalb belässt, weil sie nach Abrechnung der Sonderfinanzierungen zur Verfügung stehen.

4 Mittelverwendungen für nicht vorgesehene Zwecke

211 Die HfK verwendete im Wege der Sonderfinanzierung gewährte Mittel teilweise für andere Zwecke als beantragt. Dies betraf beispielsweise eine für das Jahr 2019 antragsgemäß gewährte Förderung in Höhe von 250 T€. Mit diesem Betrag sollten unter anderem WC-Anlagen saniert, die Beleuchtung des Konzertsaals neu gestaltet und Lüftungsanlagen hergestellt werden. Aus dem von der HfK vorgelegten Verwendungsnachweis ergibt sich, dass Mittel anstatt für WC-Sanierungen unter anderem für die Wandbeleuchtung eines Flurs genutzt wurden. Dass die HfK eine Umwidmung der Mittel beantragt hatte, belegte sie nicht. Sie teilte dem Ressort lediglich mit, die Mittel anders verwendet zu haben, weil die geplanten Maßnahmen nicht zeitnah hätten umgesetzt werden können.

212 Der Rechnungshof hat die Verwendung der Mittel gerügt. Zudem hat er beanstandet, dass aus den Verwendungsnachweisen der HfK nicht immer erkennbar war, ob und inwieweit die beantragten Maßnahmen tatsächlich durchgeführt

worden waren. Er hat die HfK aufgefordert, Mittelumwidmungen beim Ressort schriftlich zu beantragen und in den Verwendungsnachweisen aufzuzeigen, ob alle Maßnahmen wie beantragt abgeschlossen wurden.

213 Die HfK hat zugesagt, Umwidmungsanträge künftig schriftlich zu stellen. Zum Nachweis der ordnungsgemäßen Mittelverwendung hat sie sich nicht geäußert.

214 Gegenüber dem Ressort hat der Rechnungshof darauf hingewiesen, dass es bei der Finanzierung spezieller Vorhaben auch für die Überwachung des zweckentsprechenden Mitteleinsatzes verantwortlich ist. Damit hat das Ressort auch darzulegen und zu dokumentieren, warum es auf die Rückforderung von Mitteln verzichtet und einer Umwidmung zugestimmt hat. Zudem ist schriftlich festzuhalten, weshalb die neue Priorisierung des Mitteleinsatzes geboten ist.

215 Das Ressort hat mitgeteilt, aufgrund der begrenzt zur Verfügung stehenden Mittel könnten nicht alle Projekte finanziert werden. Daher müsse es entstehende finanzielle Spielräume effektiv nutzen. In der Vergangenheit seien im Falle von Umwidmungen nur notwendige Projekte finanziert worden. Das Ressort sei sich seiner Pflichten zur Überwachung der zweckentsprechenden Mittelüberwachung bewusst und komme dieser auch nach. In der Vergangenheit habe es die abweichende Verwendung von Mitteln in der Regel mündlich mit der HfK abgestimmt. Vor einer Zustimmung habe das Ressort die Notwendigkeit der abweichenden Verwendung jeweils geprüft, aber nicht schriftlich dokumentiert. Daher seien die Mittel dem umgewidmeten Zweck entsprechend ordnungsgemäß verwendet worden. Das Ressort hat zugesagt, bei Umwidmungen künftig auf eine schriftliche Antragstellung zu bestehen und die Entscheidung hierüber zu dokumentieren.

216 Der Rechnungshof betont, dass aus den Dokumentationen dieser Umwidmungen die Gründe für die neue Priorisierung des Mitteleinsatzes deutlich werden müssen, um einen wirtschaftlichen und sparsamen Mitteleinsatz sicherzustellen. Die Mittelverwendung der noch nicht abgerechneten Projekte hat das Ressort zeitnah zu prüfen. Nicht zweckentsprechend verwendete Mittel müssen in den Landeshaushalt zurückfließen. Zudem ist die Umsetzung aller beantragten Maßnahmen stets in den Verwendungsnachweisen zu dokumentieren.

5 Bedarfsgerechte Zuweisung und Auszahlung der Sondermittel

217 Das Ressort gewährte der HfK antragsgemäß im November 2018 Sondermittel für ein Projekt im Umfang von 800 T€ und zahlte sie noch im selben Jahr aus, obwohl zu diesem Zeitpunkt die Planungen für diese Maßnahme noch nicht in einem Stadium waren, das eine Auszahlung erforderlich gemacht hätte. Verwendet wurden die Mittel im Wesentlichen erst ab Oktober 2020, also

fast zwei Jahre später. Mehr als 488 T€ und somit mehr als die Hälfte der Mittel wurden sogar erst im Jahr 2021 verwendet.

218 Der Rechnungshof hat das Ressort daher aufgefordert, Mittel auch in zeitlicher Hinsicht nur bedarfsgerecht zur Verfügung zu stellen. Das Ressort hat darauf hingewiesen, dass vor dem Start eines Vorhabens dessen Gesamtfinanzierung gesichert sein müsse. Gleichzeitig gebe es im Haushalt nur begrenzte Übertragungsmöglichkeiten. Es hat zugesagt, die bedarfsgerechte Bereitstellung von Mitteln noch intensiver zu prüfen.

219 Die Zusage des Ressorts ist unzureichend. Es ist haushaltsrechtlich geboten, Mittel erst dann auszuzahlen, wenn diese tatsächlich benötigt werden. Der Rechnungshof fordert das Ressort auf, die für überjährige Finanzierung vorgesehenen Instrumentarien zu nutzen.

6 Überfinanzierung in den Jahren 2018 bis 2023

220 In den Jahren 2018 bis 2023 erhielt die HfK 2,4 Mio. € mehr an Haushaltsmitteln, als sie zur Deckung ihrer Ausgaben in diesen Jahren benötigte. Diese nicht erforderlichen Mittel trugen dazu bei, dass der Liquiditätsbestand der Hochschule auf 7,5 Mio. € stieg. Im Controllingbericht zum 4. Quartal 2023 gab die HfK an, die Mittel für verschiedene künftige Projekte sowie zur Abfederung der Energiekostensteigerung zu benötigen. Gegenüber dem Rechnungshof hat die HfK die Auffassung vertreten, nicht überausgestattet zu sein, weil die bei der Hochschule bestehenden Investitions- und Sanierungsbedarfe die zur Verfügung stehenden Rücklagen bei Weitem überstiegen. Einer Investitionsliste sind anstehende Baumaßnahmen, die zur Erhaltung und Aktualisierung der Standorte der HfK als notwendig angesehen werden, zwar mit Investitionssumme und voraussichtlichem Investitionsjahr zu entnehmen. Allerdings ergibt sich daraus nicht, in welchem Jahr und in welcher Höhe die HfK beabsichtigt, ihre Rücklagen zur Finanzierung dieser Investitionen einzusetzen. Ein Plan zum Abbau der Rücklagen ist damit nicht erkennbar.

221 Die HfK hat mitgeteilt, ihre Investitions- und Sanierungsbedarfe den dringenden Notwendigkeiten entsprechend regelmäßig neu zu priorisieren und abzuarbeiten. Zum Liquiditätsbestand der Hochschule teilte das Ressort mit, dieser sei aufgrund unterschiedlicher Finanzierungsarten differenziert zu bewerten. Mehrjährig laufende Maßnahmen führten bei nicht unüblichen Verzögerungen zu höheren Liquiditätsständen. Die Mittel seien dabei jedoch zweckgebunden für das jeweilige Projekt zu verwenden. Das Ressort überwache den Liquiditätsstand der Hochschule anhand der Controllingberichte. Ein übermäßiges Ansparen von Mitteln, die dem Landeshaushalt entzogen werden, erkenne es nicht.

222 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, die Mittelzuweisungen an die HfK entsprechend den haushaltsrechtlichen Vorgaben so zu bemessen, dass sie voraussichtlich auskömmlich für das jeweilige Geschäftsjahr sind. Zudem hat der Rechnungshof es für erforderlich gehalten, dass das Ressort bei der HfK darauf hinwirkt, die geplante Verwendung der Rücklagen nach Jahren, Ausgabepositionen und Prioritäten zu dokumentieren.

223 Das Ressort hat mitgeteilt, es halte die HfK angesichts ihres hohen Sanierungsbedarfs sowie im Hinblick auf erwartete Kostenentwicklungen nicht für finanziell überausgestattet. Den hohen Stand der Liquidität betrachte es angesichts der Gesamtsumme der jährlichen Ausgaben von 21,9 Mio. € als noch angemessen. Aufgrund der im Landeshaushalt begrenzt zur Verfügung stehenden Mittel halte es eine für das jeweilige Jahr passende Veranschlagung der Bedarfe nur teilweise für zweckmäßig.

224 Diese Argumentation lässt außer Betracht, dass mit dem „Ansparen“ von Mitteln in von der HfK gebildeten Rücklagen dem Haushaltsgesetzgeber die Entscheidungsbefugnis über die Verwendung dieser Haushaltsmittel entzogen werden. Zudem werden hierdurch die Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten erschwert. Es ist daher zwingend, die HfK nur mit Mitteln auszustatten, die in absehbarer Zeit benötigt werden.

225 Die Hochschule hat mitgeteilt, mit dem Ressort im engen Austausch über den Abbau ihrer Reserven zu stehen. Für das Jahr 2024 sei geplant gewesen, drei Großprojekte zu beginnen. Aufgrund unerwarteter Herausforderungen hätten sich diese Projekte und damit der Abbau der Reserven jedoch verzögert.

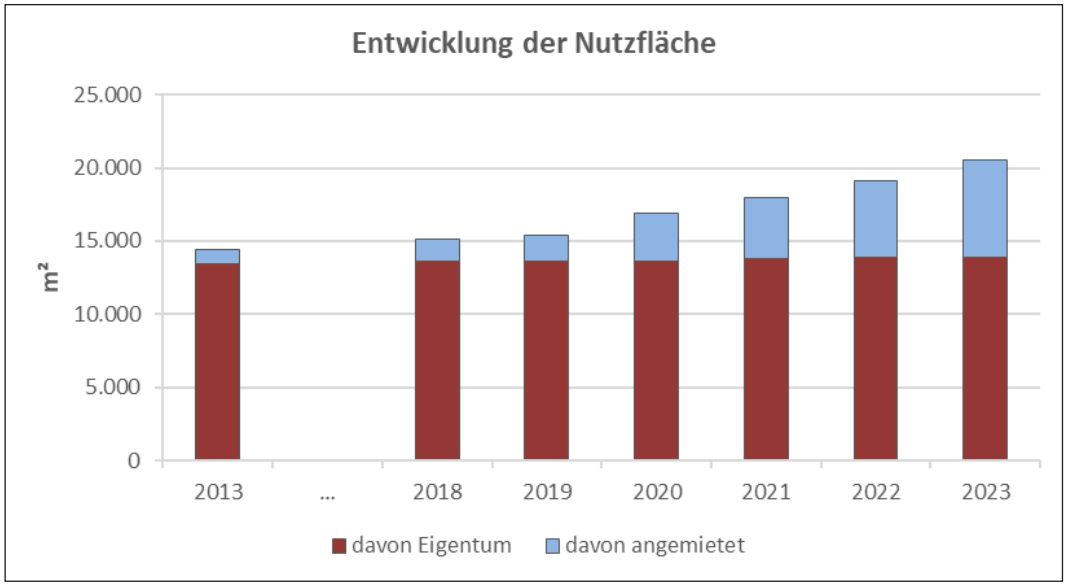
226 Ungeachtet der Tatsache, dass Bauplanungen sich ändern können, hält der Rechnungshof es für unabdingbar, den Einsatz von Rücklagen nach Jahren und Ausgabepositionen zu planen, um eine wirtschaftliche und sparsame Verwendung öffentlicher Mittel zu erreichen. Die diesen Grundsätzen widersprechenden Rücklagen sind aufzulösen.

7 Entwicklung der Flächen an der Hochschule für Künste

227 Die von der HfK genutzte Fläche nahm bis zum Jahr 2023 gegenüber dem Jahr 2013 um mehr als 6.000 m² zu, was einer Steigerung um 42,3 % entspricht. Die jährlichen Mietaufwendungen stiegen im selben Zeitraum von 218 T€ auf 1,2 Mio. €. Ausweislich der folgenden Übersicht verfügen die eigenen und angemieteten Liegenschaften der HfK insgesamt über eine Nettogrundfläche von 32.104 m² und über eine Nutzfläche von 20.819 m².

Flächen eigener und angemieteter Liegenschaften, Stand 2024 (in m²)		
Liegenschaft	**Nettogrundfläche**	**Nutzfläche**
Dechanatstraße 13-15	9.900	4.750
Speicher XI	17.860	12.100
Speicher XI A	1.808	1.433
Wetterhalle	195	195
Ausstellungsfläche MS Dauerwelle	> 143	143
Container	328	328
Projektraum Bismarckstraße 106	> 30	30
Innenfläche gesamt	**30.264**	**18.979**
Bildhauergelände	1.840	1.840
Fläche gesamt	**32.104**	**20.819**

228 Die folgende Grafik zeigt die Zunahme der Nutzfläche von weniger als 15.000 m² im Jahr 2013 auf mehr als 20.000 m² im Jahr 2023, unterschieden nach Eigentum und angemieteter Fläche.



229 Die Flächen im Eigentum der HfK stiegen im Zeitraum 2013 bis 2023 um 455 m² an, während die angemieteten Flächen um mehr als 5.600 m² zunahmen.

230 Die HfK erstellte im Jahr 2013 eine bauliche Entwicklungsplanung, schrieb sie aber entgegen den Vorgaben des Bremischen Hochschulgesetzes nicht fort. Gleichwohl mietete und kaufte sie diverse zusätzliche Räumlichkeiten und vergrößerte damit ihre Nutzfläche seit dem Jahr 2013 um 42,3 % (Tz. 227).

231 Vor der Anmietung oder dem Kauf der zusätzlichen Flächen dokumentierte die HfK jeweils nicht, dass sie geprüft hat, ob und wenn ja, wie lange dafür ein Bedarf bestehen würde. Stattdessen wurden Flächen bereits erweitert, wenn einzelne Fachbereichsleitungen oder Dekane Raumbedarfe anmeldeten.

232 Die HfK hält ihre Flächen für überschaubar und daher eine schriftliche Bedarfsanalyse für entbehrlich. Die steigenden Flächenbedarfe begründete sie mit steigenden Studierendenzahlen. Allerdings vergrößerte sich die Fläche je Student:in von 15,6 m² im Jahr 2013 auf 20,8 m² im Jahr 2023 und damit um 33,8 %, ohne dass für diese Mehrausstattung ein sachlicher Grund dokumentiert worden wäre.

233 Die Hochschule verfügt über Raumbuchungssysteme für einen Großteil ihrer Lehrveranstaltungsräume. Bisher werden die Daten aus diesen Systemen jedoch nicht durchgängig ausgewertet. Daher hat die HfK keinen Überblick über die zur Verfügung stehenden Flächen einschließlich deren Ausstattungsmerkmalen.

234 Der Rechnungshof hat die nicht anhand von Bedarfen belegte unsystematische Flächenbewirtschaftung beanstandet und der HfK dringend empfohlen, ein aktives und aktuelles Flächenmanagement zu etablieren, das sich an den Bedarfen der Fachbereiche orientiert. Nur so können die Raum- und Flächennutzung gesteuert sowie Einsparpotenziale in den Bestandsflächen erkannt und genutzt werden. Vor einer weiteren Anmietung oder einem weiteren Ankauf von Flächen ist der Bedarf zu analysieren und die Wirtschaftlichkeit der Maßnahme zu untersuchen. Dabei ist auch die erwartete Entwicklung der Studierendenzahl einzubeziehen, damit die HfK nicht Flächen vorhält und finanzieren muss, die sie mittelfristig nicht mehr benötigt.

235 Die HfK hat mitgeteilt, von der Richtigkeit der Bedarfsmeldungen ihrer Fachbereichsleitungen und Dekane ausgegangen zu sein. Zudem müsse, um für Studieninteressierte attraktiv zu sein, ein breites Angebot für künstlerische Entwicklung und Entfaltung vorgehalten werden. Aktuell befinde sie sich im Prozess, das Flächenmanagement weiter zu digitalisieren. Ein nächstes Ziel sei es, verstärkt aus den Raumnutzungsprogrammen Daten zu erheben und auszuwerten, was allerdings mit einem personellen Mehraufwand verbunden sei. Weitere Anmietungen seien vorerst nicht geplant.

236 Das Ressort hat hierzu erklärt, die bauliche Entwicklungsplanung und Bedarfsermittlung sei in enger Abstimmung mit ihm erfolgt. Dieser Abstimmungsprozess

sei aber nicht vollständig dokumentiert worden. Künftig würden die Absprachen eines im Jahr 2023 etablierten Lenkungskreises aus Vertreter:innen der Bauabteilung der Hochschule sowie Baureferent:innen des Ressorts protokolliert werden. Eine sukzessive Aktualisierung und Fortschreibung der Flächenbilanzen an allen Hochschulen hat das Ressort zugesichert. Zwar sei eine multiple Nutzung der Räumlichkeiten aufgrund der Ausstattung für spezifische Bedarfe in vielen Fällen nicht möglich. Jedoch wollen Ressort und HfK Flächeneffizienzmaßnahmen entwickeln.

237 Der Rechnungshof hält es für dringend erforderlich, wesentliche Entscheidungen zur Flächenbewirtschaftung zu dokumentieren, die Flächenbilanzen der Hochschulen zu aktualisieren, die Flächenverwaltung weiter zu digitalisieren und zusätzliche Daten zur Ausstattung der Räumlichkeiten zu erheben. Auf dieser Grundlage müssen die Flächen nachhaltig bewirtschaftet werden. Das geplante Flächenmanagement muss vor allem dazu dienen, die vorhandene Fläche besser zu nutzen, indem es die verschiedenen Gruppen der Nutzenden den Flächen so zuordnet, dass eine möglichst hohe Auslastung erreicht wird. Dazu gehört es auch, besonders ausgestattete Flächen so anzulegen, dass sie von verschiedenen Gruppen genutzt werden können.

238 Die HfK hat zwar den Vorwurf zurückgewiesen, die Flächenbedarfe seien vor Anmietung nicht fundiert geprüft worden. Die mangelhafte Dokumentation ihrer Entscheidungen zur Flächenbewirtschaftung hat sie aber eingeräumt und zugesagt, wesentliche Entscheidungen künftig ausführlicher zu dokumentieren und die Flächenverwaltung weiter zu digitalisieren.

239 Werden maßgebliche Sachverhalte nicht schriftlich dokumentiert, können Zweifel daran, dass es überhaupt eine fundierte, abgestimmte Entscheidung gegeben hat, nicht ausgeräumt werden. Mangels Dokumentation und schriftlich formulierter Ziele kann der Projekterfolg nicht festgestellt werden.

8 Beispiele für Kosten des Flächenzuwachses

8.1 MS Dauerwelle

240 Mit dem Ziel, die HfK in der Innenstadt Bremens sichtbarer zu machen, neue Zielgruppen zu erreichen und temporär ihre Ausstellungsfläche zu erweitern, plante die Hochschule im Jahr 2018 zunächst, mobile Würfel, sog. „Cubes“ mit einer Ausstellungsfläche von circa 300 m² an zwei zentralen Standorten in Bremen aufzustellen. Wegen Problemen mit den Aufstellungsorten wurde das Projekt gemeinsam mit dem Ressort weiterentwickelt. Im Jahr 2020 kaufte sie die spätere MS Dauerwelle, die nunmehr an einem Anleger an der Bürgermeister-Smidt-Brücke verankert ist. Sie richtete auf dem Schiff eine Ausstellungsfläche von 143 m² her und veranstaltet seit Mai 2022 insbesondere

Ausstellungen von Werken Studierender. Die mit der Projektzuweisung verfolgten Ziele, die HfK in der Innenstadt sichtbarer zu machen und die Ausstellungsflächen zu erweitern, wurden nicht geändert.

241 Das Schiff liegt zwar in Innenstadtnähe, aber nicht an zentraler Stelle. Die Ausstellungsfläche ist nur halb so groß wie mit der Mittelzuweisung für die Cubes geplant. Es ist nicht barrierefrei zugänglich. Auf dem Schiff findet sich regelmäßig nur geladenes Publikum zu Ausstellungen Studierender ein. Passanten besuchen die Ausstellungen nach Auskunft der HfK selten. Nach ihren Angaben schwankt die Zahl der Besucher:innen von 5 bis 500 pro Ausstellung. Erhebungen hierüber gibt es nicht. Die MS Dauerwelle verursachte Anschaffungskosten von 290 T€. Daneben fielen in den Jahren 2020 und 2021 Kosten für Gutachten, Umbaumaßnahmen, Überführung und ähnliches von insgesamt 540 T€ an. Das Schiff wird den Haushalt der HfK bis zum Jahr 2025 mit voraussichtlich insgesamt mehr als 1 Mio. € belastet haben und auch weiterhin erhebliche laufende und aufgrund des Schiffsalters tendenziell steigende Betriebs- und Erhaltungskosten verursachen.

242 Aufgrund der fehlenden Barrierefreiheit des Schiffs wäre ein anderer Standort für die Ausstellungsfläche vorzugswürdig gewesen. Zudem wurde das ursprüngliche Ziel, die HfK auch in der Innenstadt sichtbarer zu machen, mit dem Schiff bisher nicht messbar erreicht. Auch sind mit dem Weiterbetrieb des Schiffes finanzielle Risiken verbunden. Der Rechnungshof hat deshalb angeregt, den Fortbetrieb zu überdenken, zumal im Jahr 2018 beabsichtigt war, temporäre Ausstellungsflächen zu schaffen.

243 Das Ressort hat mitgeteilt, es sei langfristig angedacht, die MS Dauerwelle durch mehr Veranstaltungen, Konzerte und Events sichtbarer zu machen. Aktuell würden Liegeplätze für das Schiff gesucht, die für das Publikum besser zugänglich seien. Die Hochschule hat darauf hingewiesen, das Ausstellungsschiff stelle in der Landschaft der Kunsthochschulen inzwischen ein wichtiges Alleinstellungsmerkmal dar. Bei der MS Dauerwelle handele es sich um ein Kunstprojekt, das zudem dringend benötigte Flächen bereitstelle. Es stelle zudem einen besonderen Wert in der Ausbildung der Studierenden dar, z. B. im Lernen im Umgang mit verschiedensten Ausstellungsräumen. Der Fokus liege darin, dass Studierende den Prozess des eigenständigen Durchführens einer Ausstellung durchlaufen. Die Berücksichtigung von Barrierefreiheit nehme die Hochschule sehr ernst, Menschen mit Mobilitätseinschränkungen würden beim Zugang zum Schiff individuell unterstützt. Darüber hinaus hat die HfK angemerkt, die Ziele des Projekts seien teilweise schwer zu quantifizieren.

244 Das Ziel, die HfK in zentraler Lage Bremens sichtbarer zu machen und neue Nutzergruppen zu erreichen, könnte über die Auswertung der Anzahl von

Ausstellungsbesuchenden oder die Befragung von Gästen quantifiziert werden. Entsprechende Erhebungen hat die HfK bisher nicht veranlasst. Unabhängig von der Einordnung als Kunstprojekt ist gegenwärtig nicht erwiesen, dass die mit der Maßnahme verfolgten Ziele bislang erreicht wurden.

8.2 Anmietung von Flächen an der Domsheide

245 Zum 1. Mai 2022 schloss die HfK einen unbefristeten Mietvertrag über zusätzliche Räume von 424 m² an der Domsheide, der eine jährliche Miete von 66 T€ vorsah. Die Anmietung diente der Unterbringung von Büroarbeitsplätzen, die sich zuvor am Standort Dechanatstraße befanden. Aus einem Protokoll des Akademischen Senats ging hervor, dass mit dieser Maßnahme mehr Räume für die Lehre am Standort Dechanatstraße geschaffen werden sollten. Tatsächlich werden die freigezogenen Flächen nicht ausschließlich für die Lehre genutzt. Darüber hinaus war ein weiterer Bedarf an solchen Räumen am Standort Dechanatstraße nicht belegt. So wurden im Sommersemester 2023 die Veranstaltungs-, Unterrichts- und Übungsräume in der Dechanatstraße nach einer Auswertung der HfK im Semesterdurchschnitt häufig zu weniger als der Hälfte der Zeit genutzt. Das deutet darauf hin, dass für die Lehre deutlich zu viel Fläche vorgehalten wurde. Dass der Bedarf für die Anmietung der Räume an der Domsheide ermittelt worden wäre, vermochte die Hochschule nicht zu belegen.

246 Der Rechnungshof hat die HfK aufgefordert, im Rahmen des Gesamtflächenmanagements zu prüfen, inwieweit ein Bedarf für die Flächen an der Domsheide besteht, und sie gegebenenfalls abzumieten.

247 Die HfK führte dazu aus, die Räumlichkeiten an der Domsheide seien angemietet worden, nachdem ein Nutzungskonzept für die Flächen am Standort Dechanatstraße gezeigt habe, dass eine Anmietung zusätzlicher Räumlichkeiten notwendig sei. Nutzungskonzepte seien jedoch nicht immer schriftlich festgehalten worden. Auch seien Schwankungen in der Auslastung durch vorlesungsfreie Zeiten und Prüfungen zu Semesterende völlig normal. Der Mehrwert der zusätzlichen Räumlichkeiten an der Domsheide bestehe in der Schaffung von mehr Bürofläche. Damit könne die Galerie in der Dechanatstraße besser genutzt werden und es käme zu weniger Terminkollisionen und Unterrichtsverschiebungen. Bereits die Darlegung der veränderten Nutzung der im Standort Dechanatstraße frei gewordenen Räume zeige die Notwendigkeit des Umzugs der Fachbereichsverwaltung in die Räumlichkeiten an der Domsheide auf.

248 Die HfK vermochte mangels schriftlichem Nutzungskonzepts nicht darzulegen, warum die zusätzlichen Flächen notwendig gewesen wären. Der bloße Umstand, dass die frei gewordenen Räume in der Dechanatstraße anders

genutzt werden, und die Behauptung, es käme damit zu weniger Unterrichtsverschiebungen und Terminkollisionen, belegt keineswegs die Notwendigkeit sämtlicher zusätzlicher Flächen. Nur über ein Nutzungskonzept kann dargelegt werden, inwiefern ein zusätzlicher Flächenbedarf tatsächlich notwendig ist.

8.3 Anmietung von Flächen in der Überseestadt

249 Der HfK mietete in der Nähe des Gebäudes Speicher XI einen Neubau (Speicher XI A) mit drei Hallen an. Ein schriftliches, vor Anmietung erstelltes Nutzungskonzept für diese zusätzlichen Flächen legte die HfK nicht vor. Sie teilte mit, zunächst beabsichtigt zu haben, die Malereiwerkstatt aus dem Speicher XI in eine der neu angemieteten Hallen auszulagern, um einem Brandschutzproblem zu begegnen. Ob es mit Ausnahme der Malereiwerkstatt überhaupt einen Bedarf für die zusätzlich erbaute Nutzfläche von insgesamt 1.433 m² gab, prüfte die HfK nicht. Sie legte ebenfalls keine Planung vor, wie die Räume, die wegen des Auszugs der Malereiwerkstatt im Speicher XI frei werden würden, weitergenutzt werden sollten. Auch wozu die beiden weiteren Hallen im Speicher XI A gebraucht werden, war bei Vertragsabschluss und noch zu Baubeginn ungeklärt. Tatsächlich wird die Malereiwerkstatt nach wie vor in den alten Räumen des Speicher XI betrieben. Aktuell werden die drei Hallen vor allem für Veranstaltungen und für ein Drittmittelprojekt genutzt, für das eine Finanzierungszusage bis Ende des Jahres 2025 vorliegt. Für das Gebäude Speicher XI A, das für 30 Jahre angemietet wurde, werden für diesen Zeitraum - ohne die Nebenkosten zu berücksichtigen - Mietkosten von mehr als 10 Mio. € anfallen. Der Rechnungshof hat die Anmietung der Flächen ohne vorherige Bedarfsermittlung und Nutzungskonzept gerügt. Er hält auch hier eine kritische Bedarfsanalyse für zwingend notwendig.

250 Die HfK hat hierzu lediglich zugesagt, Konzepte künftig stärker dokumentieren zu wollen. Darüber hinaus haben Ressort und HfK ausgeführt, Grundlage der Planung zur Anmietung des Speicher XI A sei ein übergeordnetes Nutzungskonzept gewesen, das auch die Malereiwerkstatt dort berücksichtigt habe. In der Endphase der Planung habe die HfK jedoch beschlossen, einen Teil des Neubaus für das Drittmittelprojekt zu nutzen. Der Speicher XI A sei nicht ohne Konzept beplant worden. Flächenbedarfe ergäben sich im Übrigen aus sich stetig verändernden Anforderungen in der Lehre. Insbesondere die räumlichen Bedarfe bei Kunst- und Musikhochschulen befänden sich stärker im Wandel als an nicht künstlerischen Hochschulen. Die künstlerische Lehre und das künstlerische Arbeiten erforderten auch räumlich ein größeres Maß an Freiheit und Flexibilität.

251 Das angeführte übergeordnete Nutzungskonzept für den Speicher XI A hat die HfK trotz mehrfacher Nachfrage nicht vorgelegt. Stattdessen übersandte

das Ressort im Januar 2025 eine Präsentation für den Speicher XI A, aus der keinerlei Bedarfsermittlungen und auch keine konkret geplanten Nutzungen hervorgehen. Vielmehr wird darin hervorgehoben, die Hallen seien für vielfältige Nutzungen geeignet.

252 Der Rechnungshof stellt nicht in Abrede, dass in der heutigen Lehre flexible Lösungen für sich ändernde Voraussetzungen notwendig sind. Er hält es im Sinne eines nachhaltigen Flächenmanagements aber für verfehlt, Flächen anzumieten, bevor Bedarfe ermittelt wurden. Ein nachhaltiges Flächenmanagement steht weder einer flexiblen Lehre entgegen noch schränkt es kreative Lösungen ein. Es setzt vielmehr den Rahmen, in dem sich diese Lösungen bewegen.

8.4 Container

253 Um auf die veränderte Arbeitsorganisation während der Pandemie im Jahr 2020 reagieren zu können, nahm die HfK die Idee aus einem Semesterprojekt eines Kunststudenten auf und plante, Container auf dem Gleisbett nahe des Speicher XI aufzustellen. Sie beauftragte ein Architekturbüro zur Entwicklung eines Konzeptes und mietete die entsprechenden Gleisflächen an. Die 17 Container, die lediglich temporär genutzt werden sollten, waren allerdings bis zum Zeitpunkt der Erhebungen durch den Rechnungshof im Jahr 2024 nach wie vor aufgestellt. Sie standen als freie studentische Arbeitsplätze zur Verfügung.

254 Nur wenige der Container werden jedoch regelmäßig genutzt. Das Containerprojekt kostete die HfK 215 T€, hinzu kommen mehr als 7.300 € jährlich an Mietkosten für die Aufstellungsfläche.

255 Der Rechnungshof hat es für dringend erforderlich gehalten, die nicht mehr durchgängig genutzten Container kurzfristig abzumieten beziehungsweise zu verkaufen. Die HfK hat dies - mit Ausnahme der als Lagerflächen und für die Fahrradwerkstatt genutzten Container – zugesagt und mitgeteilt, bereits mit dem Verkauf der Container begonnen zu haben.

9 Personalcontrolling

256 Die HfK verfügt über kein funktionierendes Personalwirtschaftssystem. Um Personaldaten stichtagsbezogen auszuwerten, müssen die Daten der Personaldienstleisterin Performa Nord mit den Daten der Hochschule abgeglichen werden. Dabei kommt es immer wieder zu Verzögerungen. Der Datenabgleich und die Auswertungen sind in der Regel aufwendig und fehleranfällig. So benötigte die HfK drei Monate, um eine Übersicht der in den Jahren 2018 bis 2022 ausgezahlten Leistungsbezüge zu erstellen. Daten für das Jahr 2023 legte die Hochschule dem Rechnungshof ebenfalls erst mit erheblicher Verzögerung vor. Sämtliche Aufstellungen der an Professor:innen gewährten Leistungsbezüge, die die HfK jährlich für das Ressort zusammenstellte, waren fehlerhaft.

257 Der Betrag der gewährten Leistungsbezüge war im Jahr 2023 im Vergleich zu 2018 deutlich gestiegen. Auch angesichts dieser Kostenentwicklung hat der Rechnungshof es für dringend notwendig gehalten, sicherzustellen, dass die HfK zeitnah über valide Daten verfügt, welche Lehrkraft in welcher Höhe Leistungsbezüge beanspruchen kann, wie hoch die gezahlten Leistungsbezüge tatsächlich waren und wie sich die gezahlten Beträge insgesamt entwickelt haben. Die Hochschule hat sich - auch unabhängig von einem einzurichtenden Personalwirtschaftssystem - schnellstmöglich und jeweils zeitnah einen Überblick über die Leistungsbezüge auf der Grundlage belastbarer Daten zu verschaffen.

258 Die HfK hat die Verzögerungen und Fehler mit Vertretungen in der Urlaubszeit, der personellen Unterbesetzung, dem Wechsel von verantwortlichen Personen sowie Unklarheiten über Definitionen zu Personalkennzahlen begründet. Sie verfüge über einen Überblick über alle im Personalbereich verausgabten Mittel, insofern finde ein Personaldatencontrolling statt. Jedoch erforderten Detaildaten eine zeitintensive Aufarbeitung. Daher sei die Einführung eines hochschulweiten integrierten Personalwirtschaftssystems erforderlich. Seit Jahren beteilige sie sich gemeinsam mit den anderen Hochschulen an einem Projekt, um die Einführung eines IT-gestützten Personalwirtschaftssystems zu erreichen.

259 Der Rechnungshof erwartet, dass die HfK wesentliche Daten zum Personalcontrolling fortlaufend aufbereitet und das Datencontrolling nicht von der Einführung eines integrierten Personalwirtschaftssystems abhängig macht.

10 Nachschauprüfung Weiterbildung

260 Im Jahr 2019 hatte der Rechnungshof die Weiterbildung an der HfK geprüft. In seinem Jahresbericht (Jahresbericht 2020 – Land, ab Tz. 353) hatte er beanstandet, dass einer Entgelterhöhung für das „Weiterbildende Studium Künstlerische Ausbildung“ keine Kalkulation zugrunde gelegt worden war, die belegt hätte, dass die im Wintersemester 2017/2018 angefallenen Kosten gedeckt würden. Vielmehr hatte die HfK Daten aus dem Jahr 2015 zugrunde gelegt. Dies widersprach der Entgeltordnung der HfK, wonach die Höhe der Entgelte die Kosten des aktuellen Angebots decken sollen.

261 Der Rechnungsprüfungsausschuss hatte sich den Feststellungen und Empfehlungen des Rechnungshofs angeschlossen, wonach die Hochschule die Entgelte nunmehr zu kalkulieren und dabei sämtliche dafür entstehenden Kosten zu berücksichtigen hatte. Im Jahr 2021 berichtete das Ressort auf der Grundlage von Angaben der HfK gegenüber dem Rechnungsprüfungsausschuss, das seit dem Wintersemester 2017/2018 erhobene Entgelt von 950 € decke

sämtliche dafür entstehenden Kosten. Demgegenüber stellte der Rechnungshof im Jahr 2024 fest, dass die HfK die Entgelte für die betreffende Weiterbildung auch weiterhin ohne aktualisierte Kostenkalkulation festgesetzt hatte. Die Aussage des Ressorts gegenüber dem Rechnungsprüfungsausschuss war daher unzutreffend. Ohne aktuelle Kalkulation kann keine Aussage darüber getroffen werden, ob das Entgelt die für die Weiterbildung entstehenden Kosten tatsächlich deckt.

262 Der Rechnungshof hat die HfK erneut aufgefordert, das Entgelt unter Berücksichtigung der anfallenden Kosten zu kalkulieren und die Berechnung vorzulegen, um zu dokumentieren, dass Weiterbildungsangebote entsprechend der Entgeltordnung der HfK kostendeckend durchgeführt werden. Er hat zudem vom Ressort gefordert, Sachverhalte, die es den Gremien berichtet, zuvor zu verifizieren. Die HfK hat zugesagt, die Kalkulation nunmehr zu überprüfen.

Baumanagement der Hochschule Bremerhaven

Durch das mangelhafte Flächenmanagement der Hochschule Bremerhaven ist dem Land bereits ein finanzieller Nachteil von deutlich über 100 T€ entstanden. Die Dokumentation von Baumaßnahmen und Instandsetzungsbedarfen ist ungenügend.

Zudem kommt die Hochschule ihrer Pflicht zum Energiecontrolling nicht nach. Energieeinsparpotentiale bleiben so ungenutzt.

1 Aufgaben im Baumanagement

263 Zu den staatlichen Aufgaben der Hochschulen in Bremen gehören nach dem Bremischen Hochschulgesetz die wirtschaftliche Abwicklung von Baumaßnahmen sowie die Bewirtschaftung der genutzten Liegenschaften. Die Hochschule Bremerhaven hat hierfür ein eigenes Gebäudemanagement eingerichtet. In den Jahren 2019 bis 2023 hat sie nach eigenen Angaben 7,1 Mio. € für Baumaßnahmen verausgabt.

264 Im Anlagevermögen der Hochschule Bremerhaven befinden sich zehn Gebäude. Für diese trägt die Hochschule die alleinige Betreiberverantwortung und hat daher einen sicheren und wirtschaftlichen Betrieb zu gewährleisten. Hierzu gehört es, den Bauinstandsetzungsbedarf zu erfassen, die Flächennutzung zu steuern sowie ein Energiecontrolling durchzuführen. Darüber hinaus hat die Hochschule in drei Gebäuden Räumlichkeiten angemietet.

265 Zur Abwicklung von Baumaßnahmen sowie zum Betrieb von Gebäuden sind insbesondere die Richtlinien für die Planung und Durchführung von Bauaufgaben (RLBau) zu beachten, um die Einhaltung haushaltsrechtlicher Grundsätze sicherzustellen. Der Rechnungshof hat geprüft, wie die Hochschule Bremerhaven diesen Vorgaben in der Zeit von 2019 bis 2023 nachgekommen ist.

2 Feststellung des Bauinstandsetzungsbedarfs

266 Zur Bauinstandsetzung gehören alle Maßnahmen zur Herstellung des Soll-Zustands baulicher Anlagen einschließlich ihrer technischen Ausrüstung. Sie dient damit der Sicherheit und dem langfristigen Werterhalt von Gebäuden. Unterbleiben Instandsetzungsmaßnahmen, führt der entstehende Sanierungsstau - vergleichbar einer Verschuldung - zu einer höheren Belastung künftiger Haushalte (vergleiche Jahresbericht 2018 - Land, Tz. 166). Ebenso kann es zu Nutzungseinschränkungen der Gebäude sowie Beeinträchtigungen des Hochschulbetriebs kommen.

267 Nach den RLBau sowie einer vom Senat im Jahr 2021 ergänzend beschlossenen „Handlungsanweisung zur Methodik der Erfassung von Sanierungsbedarfen der baulichen Anlagen“ hat die Hochschule Bremerhaven jährlich ihren Mittelbedarf für die Bauinstandsetzung festzustellen. Dazu sind die Gebäude und Außenanlagen regelmäßig zu begehen und die dabei erkannten Mängel zu dokumentieren. Zwischen den Begehungen festgestellte Mängel müssen ebenfalls in die Dokumentation aufgenommen werden. Zudem sind die Kosten zur Behebung der erkannten Mängel zu ermitteln und die Abarbeitung der Mängel nach Dringlichkeit zu priorisieren. Dabei müssen auch die Wirtschaftlichkeit etwaiger Ausführungsalternativen sowie mittel- und langfristige Sanierungspläne berücksichtigt werden.

268 Die Hochschule Bremerhaven konnte dem Rechnungshof keine zusammenhängende Dokumentation des Bauinstandsetzungsbedarfs ihrer Gebäude vorlegen. Zwar wurden nach Angabe der Hochschule Begehungen zur Feststellung des Bedarfs vorgenommen, diese aber nicht systematisch dokumentiert. Seit dem Jahr 2021 verfügt die Hochschule Bremerhaven über ein Ticketsystem, mit dessen Hilfe Gebäudenutzende Schäden melden können. Jedoch werden auch diese Meldungen nicht in eine Gesamtdokumentation des Bauinstandsetzungsbedarfs übernommen. Ein elektronischer Datenexport aus dem Ticketsystem war der Hochschule auf Nachfrage nicht möglich. In der Finanzplanung veranschlagte die Hochschule für die Bauinstandsetzung Beträge, die sich an den jeweiligen Vorjahreswerten orientierten.

269 Der Rechnungshof hat die unzureichende Dokumentation kritisiert. Ohne einen vollständigen Überblick über den gesamten Bauinstandsetzungsbedarf ihrer Immobilien, dessen monetäre Bewertung und einheitliche Priorisierung läuft die Hochschule Gefahr, Haushaltsmittel für nicht oder weniger dringliche und unwirtschaftliche Maßnahmen zu verausgaben. Zudem riskiert sie einen wachsenden Sanierungsstau, woraus überproportionale Belastungen künftiger Haushalte und etwaige Nutzungseinschränkungen der Gebäude resultieren.

270 Der Rechnungshof erwartet von der Hochschule Bremerhaven eine regelmäßige und vollständige Erfassung sowie Dokumentation gemäß den Vorgaben der RLBau sowie der vom Senat beschlossenen Handlungsanweisung. Zudem hat der Rechnungshof empfohlen, eine elektronische Dokumentation zu nutzen, welche auch mit dem Ticketsystem der Hochschule kompatibel ist. Die Veranschlagung der für die Bauinstandsetzung erforderlichen Haushaltsmittel ist nicht allein an Vorjahreswerten auszurichten, sondern an einem ordnungsgemäß festgestellten, tatsächlichen Bedarf zu orientieren, um einen wachsenden Sanierungsstau zu vermeiden.

271 Die Hochschule Bremerhaven hat mitgeteilt, eine zusammenhängende Dokumentation der Bauinstandsetzungsbedarfe bereits begonnen zu haben. Diese folge der vom Senat beschlossenen Handlungsanweisung. Darüber hinaus prüfe die Hochschule Alternativen zu dem gegenwärtig genutzten Ticketsystem sowie die Einführung einer elektronischen Dokumentation. Dies begrüßt der Rechnungshof. Eine vollständige Erfassung und Dokumentation des Bauinstandsetzungsbedarfs ist zudem dringend notwendig, um eine sich an dem tatsächlichen Bedarf orientierende Veranschlagung von Haushaltsmitteln zu ermöglichen.

3 Steuerung von Baumaßnahmen

272 Eine wirtschaftliche und sparsame Abwicklung von Baumaßnahmen erfordert es, zu deren Beginn Termin-, Kosten- sowie Qualitätsziele festzulegen und dann konsequent zu verfolgen. Notwendig ist dafür ein Überblick über alle aktuellen und geplanten Bauprojekte sowie ein geeignetes Projektsteuerungswesen, mit dessen Hilfe die Projektziele nachgehalten werden könnten.

273 Die Hochschule Bremerhaven konnte keine Übersicht über sämtliche in den Jahren 2019 bis 2023 von ihr durchgeführten größeren Baumaßnahmen mit Nennung des jeweiligen Kosten- sowie Terminziels vorlegen. Ein eigenes Steuerungswesen für ihre Baumaßnahmen führte die Hochschule nicht. Über ein aktuelles sowie vollständiges Bauprogramm, also eine Auflistung der Baumaßnahmen, welche die Hochschule Bremerhaven in den kommenden Jahren durchzuführen beabsichtigt, verfügte sie ebenfalls nicht.

274 Der Rechnungshof hat die Hochschule aufgefordert, sich kurzfristig eine lückenlose Übersicht über ihre Baumaßnahmen und die mit deren Durchführung verbundenen Projektziele zu verschaffen. Zudem hat er von der Hochschule Bremerhaven die Einführung von Steuerungsinstrumenten zur Termin-, Kosten- und Qualitätskontrolle gefordert, um ihre Baumaßnahmen wirtschaftlich abwickeln zu können. Ebenfalls hat er empfohlen, zur strategischen Ausrichtung des hochschuleigenen Gebäudemanagements ein Bauprogramm aufzustellen.

275 Die Hochschule hat das Fehlen eines Projektsteuerungssystems für ihre Baumaßnahmen eingeräumt. Für eine Kostenkontrolle ihrer Baumaßnamen hat sie Verbesserungen angekündigt. Der Rechnungshof erwartet von der Hochschule, auch die Termin- und Qualitätskontrolle ihrer Baumaßnahmen konkret zu verbessern.

4 Dokumentation im Baumanagement

276 Die Hochschule Bremerhaven hat als öffentlicher Bauherr für die Abwicklung von Baumaßnahmen und den Gebäudebetrieb verschiedene Unterlagen zu

erstellen und aufzubewahren. Dies soll neben Transparenz und Kostensicherheit auch einen wirtschaftlichen Gebäudebetrieb gewährleisten. So ist etwa vorgeschrieben, zu Beginn einer Baumaßnahme Bauunterlagen zu erstellen, aus denen sich die Art der Bauausführung sowie die Kosten- und Terminplanung ergeben. Während der Abwicklung einer Baumaßnahme sind die Vergabeverfahren zur Beschaffung der notwendigen Bauleistungen zu dokumentieren. Nach Abschluss der Bauphase ist eine Kostenfeststellung vorzunehmen sowie darauf zu achten, diese mit den Bauunterlagen, einer Liste der in der Baumaßnahme beteiligten Auftragnehmenden und weiteren für die Beurteilung der Baumaßnahme bedeutsamen Unterlagen aufzubewahren. Außerdem ist die Gebäudebestandsdokumentation mit allen für den Gebäudebetrieb relevanten Unterlagen vorzuhalten und fortzuschreiben.

277 Zu keiner von fünf für die Prüfung ausgewählten bereits vergüteten Bauleistungen - davon vier aus dem Jahr 2023 - war die Hochschule Bremerhaven in der Lage, Vergabedokumentationen vorzulegen. Für eine im Jahr 2022 fertiggestellte Baumaßnahme mit Kosten von über 600 T€ konnte die Hochschule weder die geprüften Bauunterlagen noch die Kostenfeststellung oder eine vollständige Auflistung der für die Baumaßnahme vergebenen Bau-, Architekten- und Ingenieurleistungen vorlegen. Die in einem eigens dafür eingerichteten Archiv aufbewahrte Gebäudebestandsdokumentation lagerte zum Teil in unsortierten Stapeln, Kartons oder unbeschrifteten Ordnern. In den Unterlagen fanden sich keine Anhaltspunkte dafür, dass Bestandsunterlagen fortgeschrieben worden waren. Der jeweils aktuelle Stand einer Unterlage war damit in der Regel nicht zweifelsfrei aus dem Archiv abrufbar. Auch führte die Hochschule weder eine zentrale Übersicht über die sich in ihrem Eigentum befindlichen technischen Anlagen noch über die von ihr vergebenen Wartungsverträge. Die Hochschule Bremerhaven war nicht in der Lage, die aktuellen Wartungsverträge von vier stichprobenartig geprüften raumlufttechnischen Anlagen vorzulegen.

278 Der Rechnungshof hat die ungenügende Erfüllung der Dokumentationspflichten kritisiert und die Hochschule aufgefordert, den Vorgaben unverzüglich nachzukommen. Es bleibt offen, ob die Hochschule Bremerhaven bei der Abwicklung ihrer Baumaßnahmen nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gehandelt hatte. Durch die mangelhafte Dokumentation gehen der Hochschule wertvolle Erkenntnisse aus der Abwicklung ihrer Baumaßnahmen verloren und etwaige Gewährleistungs- sowie sonstige Haftungsansprüche können kaum geltend gemacht werden. Ist nicht erkennbar, ob die vorhandenen Dokumentationsunterlagen den tatsächlichen Bestand abbilden, muss bei Umbauten stets zusätzlich eine mit weiteren Kosten verbundene Bestandsaufnahme durchgeführt werden. Fehlende, nicht auffindbare

oder nicht fortgeschriebene Dokumentationsunterlagen sowie Wartungsanweisungen führen überdies zu einem erhöhten Risiko von unwirtschaftlichen Fehlbedienungen und vermeidbaren Schäden an den technischen Anlagen der Gebäude. Außerdem wird die Einarbeitung von neuem Personal erschwert und im Falle von Personalwechseln droht ein weitreichender Wissensverlust.

279 Die Hochschule hat Mängel in ihrer Dokumentation eingeräumt. Ebenso hat sie dazu mitgeteilt, dass aufgrund von Personalengpässen ein Wissensverlust eingetreten sei, der das Auffinden von Unterlagen zusätzlich erschwert habe. Aus diesem Grund habe die Hochschule zur Überarbeitung des Ablagesystems und zur Verbesserung der Dokumentation kurzfristig Personal aus einem anderen Bereich abgeordnet. Der Rechnungshof betont die Bedeutung einer ordnungsgemäßen Dokumentation und hält seine an die Hochschule Bremerhaven gerichtete Forderung aufrecht.

5 Flächenmanagement

280 Ziel eines Flächenmanagements ist es, eine optimale Nutzung der kostenintensiven Ressource „Fläche“ zu erreichen. Erforderlich sind dafür mindestens eine Bestandsaufnahme sämtlicher durch die Hochschule genutzten Flächen einschließlich deren Ausstattung sowie eine Ermittlung des Flächen- und Ausstattungsbedarfs. Sind diese Grundlagen gegeben, kann mit einer Flächensteuerung die Effizienz der Flächennutzung gesteigert werden.

281 Da es an einer aktiven Flächensteuerung fehlt, ist eine wirtschaftliche Ausnutzung der Flächenressourcen durch die Hochschule Bremerhaven derzeit nicht sichergestellt. So stand ein durch die Hochschule Bremerhaven für fünf Jahre angemietetes Gebäude seit Vertragsabschluss im Jahr 2022 leer. Die ursprünglich vorgesehene Nutzung konnte im angemieteten Gebäude nicht umgesetzt werden, sondern wurde weiterhin in den Bestandsräumen der Hochschule realisiert. Mangels Barrierefreiheit eignete es sich auch kaum für eine anderweitige Nutzung durch die Hochschule. Die Mietzahlungen für das leerstehende Gebäude beliefen sich inklusive der Betriebskosten auf fast 4 T€ pro Monat. Bis zum Ende des Jahres 2024 sind aufgrund der überflüssigen Anmietung bereits unnötige Ausgaben von etwa 114 T€ entstanden.

282 Der Rechnungshof hat die langfristige Anmietung eines Gebäudes ohne sorgfältige Prüfung des tatsächlichen Flächenbedarfs und der Nutzungseignung gerügt. Er hat die Hochschule aufgefordert, neue Flächenbedarfe zukünftig genau zu überprüfen. Überdies hatte der Rechnungshof die Hochschule aufgefordert, unverzüglich die Möglichkeiten einer Untervermietung des Gebäudes und einer einvernehmlichen vorzeitigen Vertragsauflösung zu prüfen, um den durch die unnötige Anmietung eingetretenen Schaden zu begrenzen. Zur

künftigen Vermeidung unnötiger Ausgaben hat der Rechnungshof empfohlen, ein Flächensteuerungsmodell mit einem Anreizsystem zum sparsamen Umgang mit den von der Hochschule Bremerhaven genutzten Flächen einzuführen.

283 Die Hochschule Bremerhaven hat die fehlende Flächensteuerung eingeräumt und angekündigt, anhand bereits im September 2023 erstellter Flächenbilanzen sowie Auslastungsuntersuchungen Maßnahmen zur Effizienzsteigerung der Flächennutzung ergreifen zu wollen. Dazu zählen laut Hochschule ebenfalls ersatzlose Abmietungen. Das leerstehende Gebäude sei inzwischen untervermietet worden. Der Rechnungshof erwartet von der Hochschule darüber hinaus, die Einführung eines Flächensteuerungsmodells zu prüfen und neue Flächenbedarfe stets kritisch zu hinterfragen.

6 Energiecontrolling

284 Nach den RLBau sowie dem Bremischen Klimaschutz- und Energiegesetz (BremKEG) ist ein Energiecontrolling der durch die Hochschule genutzten Gebäude vorgeschrieben. Dafür hat die Hochschule Bremerhaven monatlich Verbrauchsdaten und Betriebsstunden aufzuzeichnen, den Betrieb der Gebäude unter Berücksichtigung von Energieeinsparpotentialen zu überwachen und dies in Berichten zu dokumentieren. Der Energieverbrauch der einzelnen Gebäude ist zu kontrollieren sowie jährlich ein zusammenfassender Bericht über die energieverbrauchsrelevanten Daten sämtlicher Gebäude anzufertigen.

285 Die Hochschule Bremerhaven kommt ihrer Pflicht zum Energiecontrolling nicht nach. Die monatlich zu erhebenden Verbrauchsdaten für Wasser, Strom und Wärme waren für drei Gebäude unvollständig. Betriebsstunden der technischen Anlagen wurden nicht dokumentiert. Berichte zur Überwachung des Gebäudebetriebs erstellte die Hochschule Bremerhaven bisher ebenfalls nicht. Die vorgeschriebene Kontrolle des Energieverbrauchs wurde durch die Hochschule trotz jährlicher Kosten für Strom, Wasser, Gas und Fernwärme von bis zu 1,3 Mio. € nicht durchgeführt. Jährliche Energieberichte erstellte die Hochschule Bremerhaven ebenfalls nicht. Unnötige Kosten sowie überflüssige CO_2-Emissionen werden somit nicht vermieden. Die Hochschule Bremerhaven verstößt fortwährend gegen Haushaltsrecht sowie gegen das BremKEG.

286 Der Rechnungshof hat die Hochschule Bremerhaven aufgefordert, kurzfristig ein Energiecontrolling aufzunehmen und dabei die sich aus dem BremKEG und den RLBau ergebenen Anforderungen vollständig zu beachten. Darüber hinaus hat er empfohlen, zu prüfen, ob die Einführung eines Computer-Aided-Facility-Management-Systems zweckmäßig und wirtschaftlich wäre. Diese IT-Systeme können das Verwalten von Liegenschaften, etwa das Flächen- und

Wartungsmanagement, aber auch das Energiecontrolling und die Verwaltung von Dokumentationsunterlagen deutlich erleichtern.

287 Die Hochschule hat dargelegt, dass sich das Energiecontrolling derzeit im Aufbau befinde. Dazu habe sie im Jahr 2023 einen Energiemanager eingestellt. Für eine verbesserte Verbrauchsdatenerfassung bereite die Hochschule den Einsatz einer neuen Software in der Gebäudetechnik vor. Ebenso prüfe sie den Einsatz eines Computer-Aided-Facility-Management-Systems. Der Rechnungshof erkennt die Bestrebungen der Hochschule an, betont jedoch die nach dem BremKEG bereits seit dem Jahr 2016 bestehende gesetzliche Pflicht zum Energiecontrolling und erwartet daher eine zügige Umsetzung.

Härtefallfonds zur Vermeidung von Energiesperren

Ausgaben der Freien Hansestadt Bremen müssen notwendig und wirtschaftlich sein. Daran fehlt es regelmäßig, wenn das mit der Leistung verfolgte Ziel durch Nutzung bereits bestehender Strukturen ressourcenschonend erreicht werden kann.

1 Grundlagen

288 Wenn Privathaushalte mit der Zahlung von Abschlägen oder Rechnungen für Energieleistungen erheblich in Rückstand geraten, stellen die Versorgungsunternehmen nach mehrfacher erfolgloser Mahnung die Energiezufuhr in der Regel ein. Im Jahr 2021 legte die Senatorin für Arbeit, Soziales, Jugend und Integration (Ressort) einen ersten „Härtefallfonds zur Vermeidung von Energie- und Wassersperren“ mit der Begründung auf, dass die Zahl der Energiesperren in den vergangenen Jahren stark angestiegen sei. Mit dem Fonds sollten Beziehende von Sozialleistungen und Menschen mit geringem Einkommen durch die Übernahme von Zahlungsrückständen eine schnelle und unbürokratische Hilfe erhalten.

289 Aufgrund der durch den Ukrainekrieg ausgelösten Energiekrise richtete das Ressort im Jahr 2022 einen zweiten Härtefallfonds ein. Dieser stand ausschließlich Haushalten mit geringem Einkommen ohne Sozialleistungsbezug zur Verfügung. Damit verbunden war auch eine Änderung beim ersten Fonds, der nun allein Beziehende von Sozialleistungen begünstigte.

290 Mit der Bearbeitung der einzelnen Antragsverfahren und der Auszahlung der Hilfeleistungen aus beiden Härtefallfonds beauftragte das Ressort einen Verbraucher:innenschutzverein (Verein). Für die durch die Bearbeitung der Anträge zum ersten Fonds entstehenden Personal- und Sachkosten erhält der Verein eine Aufwandsentschädigung. Die Aufgabenwahrnehmung für den zweiten Fonds wurde mit Zuwendungen finanziert.

291 Sowohl die Höhe der Aufwandsentschädigung als auch die der Zuwendung kalkulierte das Ressort auf Basis geschätzter Fallzahlen und des für die Bearbeitung pro Fall voraussichtlich anzusetzenden Zeit- und Personalaufwands. Die Hilfen für die Haushalte veranschlagte es ebenfalls auf Grundlage der erwarteten Fallzahlen. Insgesamt hat das Ressort für beide Härtefallfonds in der Zeit von März 2021 bis Juli 2024 Mittel in Höhe von 415 T€ aufgewendet. Davon entfielen 254 T€ auf Kosten für die Aufgabenübertragung auf den Verein und 161 T€ auf die eigentlichen Hilfen für die Haushalte.

2 Unwirtschaftliche Doppelstrukturen

292 Haushaltsmittel sind sparsam und wirtschaftlich einzusetzen. Ausgaben, die nicht notwendig sind, um die Aufgaben Bremens zu erfüllen, sind unwirtschaftlich. Der Grundsatz der Notwendigkeit verlangt damit, wie das Wirtschaftlichkeitsgebot, einen möglichst geringen Mitteleinsatz.

293 Es ist Aufgabe der öffentlichen Hand, allen Menschen im Bedarfsfall den Wohnraum und damit mittelbar auch die Energieversorgung zu sichern. Daher sehen das Sozialgesetzbuch (SGB) II - Bürgergeld, Grundsicherung für Arbeitssuchende - und das SGB XII - Sozialhilfe - im Falle einer drohenden Energiesperre Hilfsmöglichkeiten sowohl für Sozialleistungsbeziehende als auch für Nichtleistungsbeziehende mit geringem Einkommen und geringem Vermögen vor. Die Aufgabe wird in den Stadtgemeinden von den Jobcentern Bremen und Bremerhaven sowie durch das Amt für Soziale Dienste Bremen beziehungsweise das Sozialamt Bremerhaven (Leistungsbehörden) wahrgenommen. Das Ressort übt die Aufsicht über die kommunalen Träger der Leistungsbehörden aus.

294 Anträge auf Hilfeleistungen zur Vermeidung von Energiesperren nach dem SGB II und SGB XII werden von den Leistungsbehörden auf der Grundlage ermessenslenkender Weisungen des Ressorts bearbeitet. Ob Hilfen zur Vermeidung von Energiesperren gewährt werden können, ist für jeden Einzelfall zu prüfen. Nach den bestehenden Weisungen ist es grundsätzlich - unter Abwägung der jeweiligen Umstände - auch möglich, Hilfen wiederholt zu leisten. Über Anträge ist ohne Verzögerung zu entscheiden, auch um Folgekosten, die mit einer Sperrung und Wiederaufnahme der Energieversorgung verbunden wären, zu vermeiden.

295 In Anbetracht der Hilfsmöglichkeiten nach dem SGB II und SGB XII bestehen erhebliche Zweifel, dass die mit den Härtefallfonds verbundenen Ausgaben einem ressourcenschonenden Mitteleinsatz entsprechen. Vielmehr spricht alles dafür, dass sie weder notwendig noch wirtschaftlich sind. Das Ressort hätte zunächst eine Anpassung der bereits bestehenden Weisungslage bis hin zu organisatorischen Maßnahmen in den Leistungsbehörden prüfen müssen, bevor es zusätzliche Haushaltsmittel für die Härtefallfonds aufwendete.

296 Das Ressort erließ für den zweiten Härtefallfonds eine bis Ende 2024 befristete Richtlinie und bewertete darin die gewährten Hilfen als Billigkeitsleistungen. Für den ersten Fonds fehlt eine entsprechende Regelung.

297 Nach § 53 LHO können unter bestimmten Voraussetzungen freiwillige Leistungen aus Gründen der Billigkeit zulässig sein. Billigkeitsleistungen dienen in der Regel dem Ausgleich wirtschaftlicher Notlagen, die ihre Ursache in einem

Ereignis haben, das für den betroffenen Personenkreis nicht vorhersehbar war und von ihm auch nicht zu vertreten ist. Gründe für eine Billigkeit liegen nicht vor, wenn der Sachverhalt bereits durch spezielle Leistungsnormen dem Grunde nach erfasst wird. Dies gilt auch dann, wenn im konkreten Einzelfall keine Leistungen gewährt werden, weil beispielsweise die weiteren rechtlichen Voraussetzungen nicht erfüllt sind. Das darin zum Ausdruck kommende Subsidiaritätsprinzip verkörpert gleichzeitig die Grundsätze der Notwendigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, wonach Haushaltsmittel nur bei Unumgänglichkeit einzusetzen sind.

298 Die Härtefallfonds erfüllen die Voraussetzungen für Billigkeitsleistungen nach der LHO nicht. In Anbetracht der speziellen und damit vorrangigen Leistungsnormen im SGB II und XII, mit denen Energiesperren verhindert werden können, liegen Gründe für die Gewährung von Billigkeitsleistungen zur Vermeidung von Energiesperren nicht vor.

299 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, keine weiteren Leistungen aus den Härtefallfonds zu gewähren. Er hat die Erwartung formuliert, dass die Hilfeleistungen im Bedarfsfall über die gesetzlichen Regelungen nach dem SGB II und XII erbracht werden. Soweit es für eine verbesserte und beschleunigte Bearbeitung durch die Leistungsbehörden erforderlich ist, sind die bestehenden Weisungen anzupassen und notwendige organisatorische Maßnahmen vorzunehmen.

300 Das Ressort hat erwidert, unverzügliches Verwaltungshandeln sei in einer Massenverwaltung oft nur erschwert möglich, gleichwohl aber wegen der Notlagen, die aus den hohen Energiepreisen resultierten, geboten gewesen. So hätten zum Zeitpunkt der Entscheidung für die Härtefallfonds organisatorische Maßnahmen in den Leistungsbehörden keine effiziente Alternative dargestellt, weil hierfür ein erheblicher zeitlicher Vorlauf benötigt worden wäre. Aus diesem Grund habe sich das Ressort entschieden, nach dem Beginn der Energiekrise im Jahr 2022 einen weiteren Härtefallfonds einzurichten und diesen als Billigkeitsleistung auszugestalten. Obwohl das Ressort die grundsätzliche Vorrangigkeit der Leistungen nach SGB II und SGB XII sehe und den zweiten Härtefallfonds zum Jahresende 2024 einstelle, wolle es am ersten Härtefallfonds festhalten.

301 Es liegt in der Verantwortung des Ressorts, die Arbeitsabläufe in den Leistungsbehörden so zu organisieren, dass bei Bedarf kurzfristig über Anträge entschieden werden kann. Obwohl das Ressort spätestens seit dem Jahr 2021 von Defiziten bei der Bearbeitung eilbedürftiger Fälle im Zusammenhang mit drohenden Energiesperren ausging, ergriff es bislang keine organisatorischen Maßnahmen, um eine konsequente Entscheidungspraxis in den Leistungsbehörden

sicherzustellen. Auf die Energiekrise reagierte das Ressort erst Ende 2023 mit dem zweiten Fonds. Somit hätte ein ausreichender zeitlicher Spielraum bestanden, um mit organisatorischen Maßnahmen und angepassten fachlichen Weisungen das Verwaltungshandeln zu verbessern, anstatt mit den Härtefallfonds unwirtschaftliche Doppelstrukturen zu schaffen. Der Rechnungshof hält daher an seiner Forderung fest, Hilfeleistungen zur Vermeidung von Energiesperren in die Zuständigkeit von Leistungsbehörden als den vorrangig zuständigen Stellen zurückzuführen.

3 Durchführungskosten und Abrechnung von Hilfeleistungen

302 Für die Übertragung der Aufgaben zum ersten Härtefallfonds schließt das Ressort mit dem Verein jährlich eine Vereinbarung, die neben den fachlichen Vorgaben auch die Höhe der Aufwandsentschädigung für die Tätigkeit des Vereins regelt (Tz. 290). Die Aufwandsentschädigung stieg bis zum Jahr 2024 an und belief sich über den gesamten Zeitraum auf insgesamt 70 T€. Dem standen in den Jahren 2021 bis Juli 2024 Hilfeleistungen von insgesamt 43 T€ gegenüber, weil die Antragszahlen deutlich hinter den Erwartungen zurückgeblieben waren.

303 Für den zweiten Härtefallfonds ging das Ressort wegen der ungewissen Energiepreisentwicklung von deutlich steigenden Antragszahlen aus. Deshalb richtete der Verein zusätzlich eine sogenannte Kompetenzstelle ein. Diese wurde über Zuwendungen als Projektförderung von Mitte 2023 bis Ende 2024 mit 184 T€ finanziert. Bis Mitte 2024 standen dem bewilligte Hilfeleistungen von 118 T€ gegenüber, weil auch hier die Zahl der Bewilligungen deutlich unter den geschätzten Werten gelegen hatte.

304 Obwohl die Verwaltung nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit Unterstützungsprogramme so zu gestalten hat, dass ein möglichst großer Teil der bereitgestellten Haushaltsmittel für die Leistungsempfänger:innen zur Verfügung steht, lagen für beide Härtefallfonds die Durchführungskosten erheblich über den eigentlichen Hilfeleistungen. Sie entsprachen insgesamt 61 % der Gesamtausgaben (Tz. 291). Der Durchführungsaufwand stand damit in keinem angemessenen Verhältnis zu den Hilfeleistungen. Die beiden Härtefallfonds waren unwirtschaftlich. Zudem blieb die Anzahl der Anträge deutlich hinter den Erwartungen zurück, gleichwohl wurden die Mittel für den Durchführungsaufwand nicht reduziert.

305 Die Aufwandsentschädigung für den ersten Härtefallfonds wird in Form einer Pauschale geleistet. Sie wurde nicht in das für den zweiten Härtefallfonds eingerichtete zuwendungsrechtliche Verfahren integriert. In der Folge fehlen für die Aufwandsentschädigung wesentliche Regelungen, um die Höhe der

tatsächlich benötigten Mittel nachvollziehen und daraus ermittelte Überzahlungen zurückfordern zu können. Bereits aus Gründen der Wirtschaftlichkeit hätte auch der Durchführungsaufwand für den ersten Härtefallfonds nachgewiesen werden müssen.

306 Das Ressort zahlte die Mittel für die eigentlichen Hilfeleistungen aus dem ersten Härtefallfonds auf Basis seiner Schätzungen jährlich in vollem Umfang im Voraus an den Verein aus, ohne dass hierfür eine Notwendigkeit bestand. Die Mittel für den zweiten Fonds leistete es dagegen im Wege mehrerer Abschlagszahlungen. Während das Ressort für den ersten Fonds noch Rückzahlungsmodalitäten im Falle nicht verbrauchter Mittel für Hilfeleistungen vereinbarte, unterließ es dies für den zweiten Härtefallfonds. Der Verein leistete für beide Fonds mehrere Rückzahlungen, legte jedoch ab dem Jahr 2022 keine Abrechnungen vor. Das Ressort forderte diese auch nicht an. Somit ist nicht belegt, dass die jeweilige Höhe der Rückzahlungen des Vereins korrekt war.

307 Zahlungen dürfen nach haushaltsrechtlichen Bestimmungen nur soweit und nicht eher geleistet werden, als sie zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung erforderlich sind. Es wäre daher von Beginn an notwendig gewesen, die Mittel für die Hilfen aus beiden Härtefallfonds lediglich bedarfsgerecht auszuzahlen. Eine jährliche Abrechnung mit dem Verein zu den tatsächlich verbrauchten Mitteln ist unverzichtbar. Ohne Abrechnungen ist nicht feststellbar, ob der Verein die Mittel für Hilfeleistungen ordnungsgemäß verwendete und die nicht benötigten Mittel in voller Höhe zurückzahlte.

308 Der Rechnungshof hat die im Verhältnis zu den Hilfeleistungen zu hohen Durchführungskosten gerügt sowie das Ressort aufgefordert, auch vor diesem Hintergrund die Leistungsgewährung aus den Härtefallfonds zu beenden und entstandene Doppelstrukturen aufzulösen. Er hat zudem das Vorgehen des Ressorts beanstandet, Haushaltsmittel über den erforderlichen Umfang hinaus auszuzahlen und nicht mit dem Verein anhand zahlungsbegründender Unterlagen abzurechnen. Solche Belege sind regelmäßig anzufordern, zu überprüfen und sich daraus ergebende Rückforderungen zur Vermeidung von Nachteilen für den Haushalt geltend zu machen.

309 Das Ressort hat eingeräumt, dass sich die Härtefallfonds im Nachhinein als unwirtschaftlich erwiesen hätten. Dies sei jedoch zum Zeitpunkt ihrer Einführung nicht erkennbar gewesen. Auch müsse berücksichtigt werden, dass mit den Fonds viele Haushalte erfolgreich beraten und finanziell unterstützt worden seien. Dazu habe der Verein die notwendigen personellen Kapazitäten vorhalten müssen. Das Ressort hat zugesagt, zu prüfen, in welchem Umfang Rückforderungen gegenüber dem Verein geltend zu machen sind.

310 Die vom Ressort erwähnte qualifizierte Beratung durch den Verein stellt der Rechnungshof nicht in Abrede, weist aber darauf hin, dass Betroffene im Land Bremen neben den Beratungsmöglichkeiten der Leistungsbehörden auch noch auf weitere Beratungsangebote zu Hilfeleistungen nach dem SGB II und XII im Zusammenhang mit Energiesperren zurückgreifen können. In Anbetracht der offensichtlichen Unwirtschaftlichkeit der Härtefallfonds bekräftigt der Rechnungshof seine Forderung, auch den ersten Härtefallfonds zu beenden. Angesichts der wenigen Hilfen, die im Jahr 2024 aus diesem Fonds gewährt wurden, sind die damit verbundenen hohen Durchführungskosten wirtschaftlich nicht zu vertreten.

Zuwendungen an einen Verein für Verbraucher:innenschutz

Bei der Bewilligung von Zuwendungen ist stets zu prüfen, ob und in welcher Höhe Zuwendungsempfangende eigene Mittel einsetzen können.

1 Ausgangssituation

311 Der Schutz der Interessen der Verbraucher:innen sowie die Stärkung ihrer Rechte sind staatliche Aufgaben. Der Verbraucherschutz soll im Wirtschaftsleben bestehenden Ungleichgewichten entgegenwirken und den Interessen der Verbraucher:innen gegenüber der Anbieterseite zu einer angemessenen Durchsetzung verhelfen. Dabei werden vor allem diejenigen in den Blick genommen, die besonders schutzbedürftig sind, wie Kinder, Jugendliche und Menschen mit niedrigen Einkommen.

312 Die grundlegenden Impulse und strategischen Schwerpunkte in diesem Bereich setzt der Bund unter Einbeziehung europarechtlicher Vorgaben. Im Land Bremen ist die Senatorin für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz (Ressort) zuständig für den gesundheitlichen, ernährungsbezogenen und wirtschaftlichen Verbraucher:innenschutz.

313 Weitere Akteure sind nichtstaatliche Organisationen. Ein wesentlicher nichtstaatlicher Akteur in Bremen ist ein Verbraucher:innenschutzverein (Verein). Seine satzungsmäßigen Zwecke sind unter anderem die Förderung des Schutzes und der Beratung der Verbraucher:innen sowie der Einsatz für ihr wirtschaftliches und gesundheitliches Wohl. Dazu berät er persönlich und telefonisch, informiert auf Veranstaltungen sowie Messen und stellt - auch online - umfangreiches Informationsmaterial zur Verfügung.

314 Zur Wahrnehmung seiner Aufgaben erhält der Verein öffentliche Zuwendungen. Das Ressort fördert ihn sowohl institutionell als auch mittels verschiedener Projektförderungen. Im Jahr 2023 bewilligte es Zuwendungen in Höhe von insgesamt 2 Mio. €. Daneben erhält der Verein Projektförderungen des Bundes und anderer öffentlicher Stellen.

2 Zuwendungsgewährung und Verwendungsnachweisprüfung

315 Die Bewilligung von Zuwendungen und die Prüfung ihrer Verwendung erfolgt nach den Regelungen der Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung (VV-LHO). Das Ressort gewährt dem Verein die Zuwendungen jeweils als Fehlbedarfsfinanzierung. Hierbei berechnet sich die Zuwendung nach dem

Fehlbedarf, den der Verein nicht aus eigenen Mitteln zu decken vermag. Ergeben sich innerhalb des Bewilligungszeitraums höhere Einnahmen beziehungsweise Minderausgaben, ist die Zuwendung entsprechend zu reduzieren.

316 Nach den VV-LHO hat die Bewilligungsbehörde von der zuwendungsempfangenden Stelle nach Ablauf des Bewilligungszeitraums den Nachweis der Verwendung zu verlangen und innerhalb von drei Monaten nach Eingang im Rahmen einer kursorischen Prüfung festzustellen, ob die Zuwendung zweckentsprechend verwendet wurde. Zusätzlich sind weitergehende Verwendungsnachweisprüfungen unter anderem bei wiederkehrenden Zuwendungen in einem angemessenen Prüfungsturnus und bei einer stichprobenweisen Auswahl von zu prüfenden Verwendungsnachweisen durchzuführen. Hierzu hat das Ressort im Jahr 2023 Kriterien für die Auswahl weitergehender Prüfungen von Verwendungsnachweisen sowie einen angemessenen Prüfturnus schriftlich geregelt.

317 Seit vielen Jahren fördert das Ressort den Verein institutionell mittels Zuwendungen für Personal- und Sachausgaben. Im Jahr 2023 belief sich die Förderung auf 748 T€. Zusätzlich werden vom Ressort unterschiedliche Projekte, beispielsweise zur Ernährungsberatung, zuwendungsfinanziert. So bewilligte es für Projekte im Jahr 2023 insgesamt 1,2 Mio. €. Eigene Mittel generiert der Verein aus kostenpflichtigen Beratungen und - in geringem Umfang - aus Mitgliedsbeiträgen und Spenden.

318 Der Verein berichtet auf seiner Webseite jährlich über seine Tätigkeit und veröffentlicht auch seine jeweilige Jahresbilanz und Gewinn- und Verlustrechnung. Aus letzterer geht für das Jahr 2023 hervor, dass er einen Jahresüberschuss in sechsstelliger Höhe erwirtschaftete und seine Rücklagen im Vergleich zum Vorjahr deutlich erhöhen konnte. Der in der Bilanz ausgewiesene Kassenbestand beziehungsweise das Guthaben bei Kreditinstituten stieg zum Ende des Jahres 2023 im Vergleich zum Vorjahr um 70 % an und belief sich zum Jahresende 2023 auf eine Mio. €.

319 Aus den Prüfungsvermerken des Ressorts zu den Anträgen auf institutionelle Förderung der vergangenen Jahre geht hervor, dass die Wirtschaftspläne einschließlich Stellenplänen, Bilanzen und Überleitungsrechnungen vorlagen. Die im jeweiligen Antrag genannten Einnahmen und Ausgaben erkannte das Ressort an. Es erläuterte auf Nachfrage, sich bislang nicht mit der finanziellen Gesamtsituation des Vereins auseinandergesetzt zu haben. Das Ressort prüfte daher nicht, ob vorhandene Eigenmittel zur Finanzierung des Zuwendungszwecks hätten eingesetzt werden können oder zu Recht unberücksichtigt geblieben waren, etwa zur Absicherung künftiger Verpflichtungen des Vereins

oder zur Liquiditätssicherung. Im Ergebnis ist damit nicht auszuschließen, dass die Zuwendungen zu hoch bemessen wurden.

320 Das Ressort prüfte zwar die Verwendungsnachweise regelhaft kursorisch. Weitergehende Prüfungen führte es jedoch nach eigenen Angaben bislang nicht durch und verstieß damit gegen die VV-LHO.

321 Der Rechnungshof erwartet vom Ressort, vor Bewilligung der Zuwendungen die dem Zuwendungsempfänger zur Verfügung stehenden Eigenmittel zu überprüfen und gegebenenfalls zu berücksichtigen. Dabei hält er es für dringend geboten, dass sich das Ressort bei der Bemessung der Zuwendungshöhe mit der finanziellen Gesamtsituation des Vereins auseinandersetzt. Zudem sind Verwendungsnachweise den haushaltsrechtlichen Regelungen entsprechend auch weitergehend zu prüfen.

322 Das Ressort teilt die Auffassung des Rechnungshofs und hat angesichts der hohen Rücklagen des Vereins den Handlungsbedarf erkannt. Es beabsichtigt, die Zuwendungen an den Verein für das Jahr 2023 weitergehend zu prüfen. Ferner hat es zugesagt, zukünftig bereits bei der Antragsprüfung die finanzielle Gesamtsituation des Vereins stärker in den Blick zu nehmen und regelmäßig weitergehende Verwendungsnachweisprüfungen durchzuführen.

3 Beachtung von Auflagen in Zuwendungsbescheiden

323 Bei zwei Projektförderungen erklärte das Ressort den jeweiligen Finanzplan zum Bestandteil des Zuwendungsbescheids und gestattete dem Verein, Einzelansätze des Plans um bis zu 20 % zu überschreiten, sofern entsprechende Einsparungen an anderer Stelle erfolgen. Außerdem bestimmte es, dass Überschreitungen von mehr als 20 % der vorherigen schriftlichen Zustimmung des Ressorts bedürfen.

324 Die Zuwendungsbescheide des Ressorts für die institutionelle Förderung des Vereins erklärten den Wirtschaftsplan zum Bestandteil des Bescheids und sahen vor, dass der Verein Planänderungen unverzüglich anzuzeigen hat und Personalkosten nicht umgeschichtet werden dürfen.

325 Im Jahr 2023 hat der Verein ohne vorherige schriftliche Zustimmung des Ressorts

- für beide Projekte die Ansätze für Öffentlichkeitsarbeit zulasten anderer nicht ausgeschöpfter Einzelansätze um jeweils mittlere vierstellige Beträge erhöht, weil in jenem Jahr verstärkt in Werbeartikel investiert worden war. Damit wurden die beiden Projektansätze mehr als verdreifacht beziehungsweise verzehnfacht.

- in der institutionellen Förderung Personalkosten unter anderem zugunsten einer Verdoppelung des Einzelansatzes für die Öffentlichkeitsarbeit umgeschichtet.

326 Der Verein missachtete damit Auflagen aus den jeweiligen Zuwendungsbescheiden. Zwar beantragte er im Dezember 2023 die nachträgliche Genehmigung der bereits vorgenommenen Umschichtungen. Nachvollziehbare Gründe für die deutlichen Überschreitungen der ursprünglichen Ansätze für die Öffentlichkeitsarbeit trug er jedoch nicht vor und belegte damit die wirtschaftliche und sparsame Mittelverwendung nicht. Das Ressort genehmigte die Umschichtungen, ohne sich mit der Frage auseinanderzusetzen, ob die bereits getätigten Ausgaben wirtschaftlich waren.

327 Die Vorgehensweise des Vereins und des Ressorts genügt insgesamt nicht den haushaltsrechtlichen Bestimmungen. Das Ressort wäre gehalten gewesen, zu prüfen, ob der Verein die Zuwendungsmittel sparsam und wirtschaftlich verwendet hatte. Sofern dies verneint worden wäre, hätten nach den VV-LHO die Umschichtungen abgelehnt, die Zuwendungsbescheide teilweise widerrufen und die umgeschichteten Mittel zurückgefordert werden müssen.

328 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, darauf zu achten, dass Zuwendungsempfangende Auflagen der Zuwendungsbescheide einhalten, und Umschichtungen nur zu genehmigen, wenn sie notwendig und angemessen sind.

329 Das Ressort hat mitgeteilt, es habe den Verein aufgefordert, die Auflagen der Zuwendungsbescheide einzuhalten. Nachträgliche Änderungsanträge will es nur noch in Ausnahmefällen bei Vorliegen eines außerordentlichen Grundes genehmigen.

4 Fehlende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

330 Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind nach der Landeshaushaltsordnung angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Sie dienen der systematischen Klärung, ob eine vorgesehene Maßnahme das angestrebte Ziel wirksam erreicht und ob eingesetzte Ressourcen und Ergebnisse in einem möglichst vorteilhaften Verhältnis zueinander stehen. Um dies feststellen zu können, sind nach einer ausreichenden Grundlagenermittlung nicht nur mögliche Handlungsalternativen zu identifizieren und miteinander zu vergleichen, sondern bereits vor Beginn einer Maßnahme messbare Ziele und Erfolgsindikatoren für Wirkungskontrollen festzulegen. Unterbleiben diese Untersuchungen, besteht das Risiko, unwirtschaftliche Entscheidungen zu treffen.

331 Um wirtschaftliche Notlagen infolge des Ukraine-Krieges und der Energiekrise bei Bremer Bürger:innen zu vermeiden, beschloss der Senat im April 2023,

eine Informationskampagne durchzuführen. Dafür sollte der Verein einen Personalpool von 20 Lots:innen mit jeweils 0,5 Vollzeiteinheiten einrichten. Sie sollten die Bürger:innen in den Quartieren niedrigschwellig über öffentliche Hilfs- und Unterstützungsleistungen informieren, den Zugang zu diesen Angeboten erleichtern und aufgrund ihrer Filterfunktion dazu beitragen, bereits bestehende Strukturen bei den Ämtern und Behörden zu entlasten. Die Maßnahme war für den Zeitraum Mai bis Dezember 2023 geplant.

332 Das Ressort finanzierte das Projekt mittels einer Zuwendung an den Verein und setzte die zuwendungsfähigen Ausgaben auf 752 T€ fest. Die tatsächlichen Ausgaben bezifferte der Verein im Verwendungsnachweis auf 407 T€. Bis Ende November 2024 war die Prüfung des Verwendungsnachweises durch das Ressort noch nicht abgeschlossen.

333 Für die Informationskampagne erstellte das Ressort keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Gegenüber dem Senat begründete es seinen Verzicht damit, der quartiersnahe Einsatz der Lots:innen sei alternativlos gewesen, um den Zugang zu öffentlichen Hilfs- und Unterstützungsangeboten zu verbessern. Dem Rechnungshof gegenüber erklärte das Ressort den Verzicht zudem mit der Kurzfristigkeit der Maßnahme.

334 Diese Begründungen tragen nicht. Entgegen der Auffassung des Ressorts war das Projekt nicht alternativlos. So wäre beispielsweise auch die Erweiterung eines bereits bestehenden Projekts, in dem der Verein insbesondere geringverdienende und benachteiligte Verbraucher:innen in den Quartieren niedrigschwellig zum Verbraucherrecht berät, denkbar und damit wirtschaftlich zu betrachten gewesen. Ferner prüfte das Ressort nicht belastbar, ob die originär für Beratung und Aufklärung zu öffentlichen Hilfs- und Unterstützungsleistungen zuständigen Leistungsträger, wie das Jobcenter, tatsächlich überlastet waren. Durch parallele Beratungsangebote besteht die Gefahr unwirtschaftlicher Doppelstrukturen. Mit der unterbliebenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hat das Ressort auch darauf verzichtet, über die Anzahl der angestrebten Kontakte der Lots:innen zu Verbraucher:innen hinausgehende Erfolgsindikatoren festzulegen. So dürfte es kaum möglich sein, das Projekt im Zuge einer Erfolgskontrolle zu bewerten.

335 Bereits unmittelbar vor dem Projektstart beschrieb der Verein die kurze Projektlaufzeit als große Herausforderung, weil die Stellen der Lots:innen zunächst ausgeschrieben und besetzt werden müssten. Zudem war das für die Beratung und Information der Verbraucher:innen erforderliche Fachwissen im Verein nicht vorhanden, sondern musste von einer ressortübergreifenden Arbeitsgruppe zur Verfügung gestellt werden. Die ersten Schulungen der Lots:innen konnten schließlich erst Anfang Juli 2023 erfolgen.

336 Angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind auch bei dringlichen Maßnahmen unerlässlich. Nur so kann schnell eine belastbare Entscheidungsgrundlage geschaffen werden, die den weiteren Planungs- und Durchführungsprozess nachhaltig unterstützt. Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hätte aufgrund ihrer auf Vollständigkeit gerichteten Systematik und formalen Strenge dazu beitragen können, bestehende Umsetzungsprobleme - wie beispielsweise fehlendes Fachwissen im Verein - frühzeitig zu erkennen. Mit der Bewertung verschiedener Handlungsalternativen können Fehlentscheidungen vermieden werden.

337 Mit dem Verzicht auf eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung verstieß das Ressort gegen Haushaltsrecht. Es konnte nicht belegen, die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beachtet zu haben. Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, auch für kurzfristig umzusetzende oder als alternativlos erachtete finanzwirksame Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen.

338 Das Ressort hat eingeräumt, dass entgegen der eindeutigen Vorgaben der Landeshaushaltsordnung eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung unterblieben ist. Es hat mitgeteilt, die Forderung des Rechnungshofs erneut zum Anlass zu nehmen, Mitarbeitende auf die Erforderlichkeit von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen hinzuweisen.

Gewerbeaufsicht des Landes Bremen

Nur auf Grundlage einer belastbaren Personalbedarfsberechnung lässt sich feststellen, ob der Gewerbeaufsicht hinreichend Personal zur Verfügung steht, um ihre gesetzliche Aufgaben zu erfüllen.

Für Amtshandlungen sind grundsätzlich kostendeckende Gebühren zu erheben und Gebührenverordnungen deshalb regelmäßig anzupassen.

1 Vorschriften und Zuständigkeit in Bremen

339 Die Gewerbeaufsicht des Landes Bremen (Gewerbeaufsicht) nimmt ein breites Spektrum von Überwachungs-, Kontroll-, Genehmigungs- und Beratungsaufgaben wahr. Neben einer Vielzahl weiterer Tätigkeiten ist sie unter anderem für die Ausführung europarechtlicher und bundesrechtlicher Regelungen zum Arbeits-, Strahlen- und Verbraucherschutz zuständig, etwa nach dem Arbeitsschutzgesetz (ArbSchG), dem Strahlenschutzgesetz (StrlSchG) sowie dem Produktsicherheitsgesetz (ProdSG).

340 Um eine länderübergreifend einheitliche Rechtsanwendung und Verwaltungspraxis in diesen Rechtsgebieten sicherzustellen, bildeten die Länder koordinierende Gremien. Diese entwickeln unter anderem Leitlinien sowie Handlungsanleitungen und formulieren Soll-Vorgaben, an denen sich die Länder orientieren und ausrichten sollen. Das Gremium für den Bereich Arbeitsschutz und Produktsicherheit ist der Länderausschuss für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik (LASI).

341 Im Arbeitsschutz, Strahlenschutz und im produktbezogenen sowie stofflichen Verbraucherschutz übt die Senatorin für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz (Ressort) die Dienst- und Fachaufsicht über die Gewerbeaufsicht aus. Der Rechnungshof hat nur diese Aufgabenbereiche der Gewerbeaufsicht betrachtet.

2 Gesetzliche Kontrollaufgaben der Gewerbeaufsicht

2.1 Besichtigungsquoten, Prüfintervalle und Richtwerte

2.1.1 Arbeitsschutz

342 Das ArbSchG bildet die Grundlage für den betrieblichen Arbeitsschutz. Grundsätzlich verantworten die Arbeitgeber:innen die Sicherheit und den Gesundheitsschutz der Beschäftigten im Betrieb. Die Gewerbeaufsicht überwacht als Arbeitsschutzbehörde, ob Arbeitgeber:innen ihren diesbezüglichen Verpflichtungen nachkommen und berät sie bei der Erfüllung ihrer Pflichten.

343 Nach § 21 ArbSchG hat die Gewerbeaufsicht im Laufe eines Kalenderjahres eine Mindestanzahl an Betrieben zu besichtigen, ab dem Jahr 2026 mindestens 5 % der Betriebe mit wenigstens einer sozialversicherungspflichtig beschäftigten Person. Die Überwachung von Betrieben erfolgt nach im LASI vereinbarten Grundsätzen. Diese konkretisieren Ziele, Vorgehen und Inhalte der behördlichen Aufsicht. Um die Vorgaben zu erreichen, führt die Gewerbeaufsicht sogenannte Betriebsbesichtigungen mit Systembewertung durch, mit denen der betriebliche Aufbau der Arbeitsschutzorganisation und die für den Arbeitsschutz wesentlichen Abläufe einer Organisation geprüft werden.

344 Am 30.06.2023 gab es im Land Bremen 16.227 in die Mindestbesichtigungsquote einzubeziehende Betriebe. Bei gleichbleibender Anzahl sind damit ab dem Jahr 2026 mindestens etwa 810 Betriebe jährlich zu kontrollieren. Im Jahr 2023 führte die Gewerbeaufsicht 307 Betriebsbesichtigungen mit Systembewertung durch. Dieser Wert liegt weit unter der ab dem Jahr 2026 geltenden gesetzlichen Mindestanforderung.

2.1.2 Strahlenschutz

345 Der Strahlenschutz dient dem Schutz von Mensch und Umwelt vor Schäden, etwa durch Radioaktivität oder Röntgenstrahlung. Die Gewerbeaufsicht nimmt vielfältige Aufgaben nach dem StrlSchG und der Strahlenschutzverordnung (StrlSchV) wahr, beispielsweise Genehmigungen des Betriebs von Röntgeneinrichtungen oder des Umgangs mit radioaktiven Stoffen.

346 Mit Inkrafttreten des § 180 StrlSchG Ende 2018 kamen für die Gewerbeaufsicht als Strahlenschutzbehörde Aufsichtspflichten hinzu, die der Bund aber erst im März 2022 mit der „Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Aufsichtsprogramm nach § 180 StrlSchG und § 149 StrlSchV (AVV Aufsichtsprogramm)“ näher konkretisierte. Danach sind Einrichtungen, wie Computertomografen oder bestimmte Röntgengeräte, gemäß ihrem Strahlungsrisiko in Gefährdungskategorien einzuteilen und vor Ort zu kontrollieren. Für die Kategorien I (zum Beispiel Vorrichtungen zur radioaktiven Bestrahlung bösartiger Tumore), II (wie Computertomografen) und III (beispielweise Mammografiegeräte) legt die AVV Aufsichtsprogramm Regelintervalle für Vor-Ort-Überprüfungen von zwei, vier oder sechs Jahren fest. Bei Einrichtungen der Kategorie IV (zum Beispiel Röntgengeräte in Zahnarztpraxen), von denen ein sehr geringes Risiko ausgeht, kann die Gewerbeaufsicht bei Vor-Ort-Prüfungen von einem Regelintervall absehen und nach ihrem Ermessen eine andere Vorgehensweise zur Auswahl des Zeitpunkts der Überprüfung festlegen, etwa im Rahmen eines Schwerpunktprogramms oder systematischer Stichproben.

347 Im Land Bremen gab es im Februar 2024 insgesamt 147 Einrichtungen der Kategorien I bis III. Bei den 38 Einrichtungen der Kategorie I war bis Ende 2023

erstmals eine Prüfung durchzuführen. Die 51 Einrichtungen der Kategorie II sind bis Ende 2025 und die 58 Einrichtungen der Kategorie III bis Ende 2027 erstmals zu überprüfen. Zusätzlich unterliegen rund 900 Einrichtungen der Kategorie IV aufsichtsrechtlichen Maßnahmen.

348 In den Jahren 2022 und 2023 führte die Gewerbeaufsicht insgesamt 46 Überprüfungen nach der AVV Aufsichtsprogramm durch. Die Zielzahl der bis Ende 2023 zu kontrollierenden Einrichtungen der Kategorie I wurde damit zumindest rechnerisch erreicht. Allerdings prüfte die Gewerbeaufsicht eigenen Angaben zufolge in diesem Zeitraum auch Einrichtungen der Kategorien II und III im Zusammenhang mit anderen dort anfallenden Tätigkeiten. Es ist daher nicht auszuschließen, dass einzelne Einrichtungen der Kategorie I bislang noch nicht kontrolliert worden sind, weil das länderübergreifend eingesetzte Fachverfahren keine ausreichenden Auswertungsmöglichkeiten zu durchgeführten Kontrollen vorsieht und die Gewerbeaufsicht die Einhaltung der aufsichtsrechtlichen Pflichten auch nicht anderweitig nachgehalten hat. Eine vom Ressort im Länderverbund angeregte Erweiterung der Auswertungsmöglichkeiten im Fachverfahren wurde bislang nicht umgesetzt.

349 Ausgehend vom Stand Februar 2024 sind in den Jahren 2024 bis 2033 bei gleichmäßiger Verteilung der Prüfungen jährlich durchschnittlich 46 Einrichtungen der Kategorien I bis III erstmals beziehungsweise erneut zu überprüfen. Aufgrund der unterschiedlichen Prüfintervalle schwankt diese Anzahl zwischen 19 und 74 jährlichen Vor-Ort-Überprüfungen. Hinzu kommen die aufsichtsrechtlichen Maßnahmen hinsichtlich der etwa 900 Einrichtungen der Kategorie IV. Die Art der aufsichtsrechtlichen Maßnahmen für diese Einrichtungen hatte die Gewerbeaufsicht bis zum Sommer 2024 noch nicht festgelegt.

350 Zwar ist zu erwarten, dass eine Folgeprüfung einen geringeren Zeitaufwand erfordert als die erstmalige Überprüfung einer Einrichtung. Dennoch dürfte der Gesamtaufwand für die Gewerbeaufsicht in den nächsten Jahren deutlich steigen, weil sich die Anzahl der Prüfungen erheblich erhöhen wird, um den in der AVV Aufsichtsprogramm definierten Anforderungen an den Turnus der Aufsichtspflichten nachkommen zu können.

2.1.3 Marktüberwachung im Bereich der Produktsicherheit

351 Im europäischen Wirtschaftsraum in den Verkehr gebrachte Produkte müssen von der EU festgelegte Anforderungen erfüllen und unterliegen daher der Marktüberwachung. Hauptaufgabe dieser Überwachung ist die Kontrolle der auf dem Markt bereitgestellten Produkte im stationären Handel, im Onlinehandel, auf Märkten und Messen sowie bei der Einfuhr in die EU. Die Marktüberwachungsbehörden werden sowohl aktiv - vorrangig im Rahmen länderübergreifend abgestimmter Handlungsfelder - als auch reaktiv aufgrund von

Hinweisen Dritter, dass ein Produkt die gesetzlichen Anforderungen nicht erfüllen könnte, tätig.

352 Die Marktüberwachungsbehörden überprüfen die Merkmale von Produkten, indem sie dazu vorhandene Unterlagen kontrollieren und anhand von Stichproben physische Überprüfungen sowie weitergehende Labortests durchführen. § 25 ProdSG sieht einen Richtwert von jährlich 0,5 Stichproben pro 1.000 Einwohner und Land vor. Für das Land Bremen mit derzeit rund 693.000 Einwohner:innen sind daher jährlich rund 347 Stichproben erforderlich.

353 Tatsächlich bearbeitete die Gewerbeaufsicht als Marktüberwachungsbehörde in den Jahren 2019 bis 2023 nur zwischen 135 und 299 Stichproben jährlich. Den gesetzlich festgelegten Richtwert erreichte sie damit in keinem Jahr.

2.2 Personalbedarf

354 In der Gewerbeaufsicht war im April 2024 Aufsichtspersonal im Umfang von 32,04 Vollzeiteinheiten (VZE) tätig. Davon entfielen 19,88 VZE auf den Arbeitsschutz, 2,21 VZE auf den Strahlenschutz und 1,71 VZE auf die Marktüberwachung. Die Gewerbeaufsicht geht davon aus, mit diesem Personalbestand die gesetzlich normierten Ziele im Arbeits- und Strahlenschutz sowie in der Marktüberwachung künftig insgesamt nicht erfüllen zu können, ohne gleichzeitig andere Aufgaben zu vernachlässigen.

355 Für die Arbeitsschutzbehörden hat der LASI Grundsätze der Überwachungs- und Beratungstätigkeit aufgestellt. So hat er unter anderem Zielgrößen zum Anteil der aktiven Überwachung von Betrieben an den gesamten Arbeitsschutzaufgaben festgelegt sowie den durchschnittlichen Zeitaufwand für eine Betriebsbesichtigung mit Systembewertung (Tz. 343) ermittelt.

356 Basierend auf diesen Grundsätzen hat die Gewerbeaufsicht den für die Erfüllung der ab 2026 gesetzlich verankerten Mindestbesichtigungsquote erforderlichen Personalbedarf Anfang 2023 berechnet und daraus einen Mehrbedarf an Aufsichtspersonal im Umfang von mindestens sechs VZE abgeleitet.

357 Den Strahlenschutzbehörden ist nach § 193a StrlSchG die zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben erforderliche Personalausstattung zur Verfügung zu stellen. Nach § 6 Marktüberwachungsgesetz haben die Länder in ihrem Zuständigkeitsbereich die Marktüberwachungsbehörden mit den notwendigen Ressourcen auszustatten und sicherzustellen, dass sie ihre Aufgaben ordnungsgemäß wahrnehmen können.

358 Die Gewerbeaufsicht hatte bereits Anfang 2023 anhand von Erfahrungswerten personelle Mehrbedarfe an Aufsichtspersonal im Strahlenschutz und in der Marktüberwachung im Umfang von insgesamt mindestens 1,5 VZE geschätzt,

diese jedoch nicht nach anerkannten Methoden der Personalbedarfsplanung berechnet. Zudem teilte sie mit, ihre Geschäftsabläufe in den drei genannten Aufgabenfeldern bereits sukzessive optimiert zu haben und dies auch in Zukunft fortsetzen zu wollen. Dadurch eingetretene Synergieeffekte seien in die Berechnungen der Personalmehrbedarfe eingeflossen. Eine systematische, sämtliche Zuständigkeitsbereiche umschließende Organisationsuntersuchung hat die Gewerbeaufsicht bislang nicht vorgenommen.

359 Über die von der Gewerbeaufsicht für erforderlich gehaltenen Personalmehrbedarfe von mindestens 7,5 VZE hat das Ressort der zuständigen Deputation zuletzt im April 2023 berichtet. Der Doppelhaushalt 2024/2025 sieht für die Gewerbeaufsicht gegenüber dem Planwert für 2023 insgesamt einen Personalzuwachs von 4,1 VZE vor.

2.3 Bewertung und Forderung

360 Es ist absehbar, dass die Gewerbeaufsicht mit den zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen vorhandenen Personalkapazitäten weder die Mindestbesichtigungsquote nach § 21 ArbSchG noch die strahlenschutzrechtlichen Kontrollen nach § 180 StrlSchG wird erfüllen können. Den Richtwert an Stichproben aus § 25 ProdSG erreicht sie schon jetzt nicht. Ob die im Doppelhaushalt 2024/2025 vorgesehenen Personalzuwächse angemessen sind, bleibt angesichts des Fehlens einer umfassenden Organisationsuntersuchung und einer hieran anschließenden methodischen Personalbedarfsberechnung unklar. Zu niedrige Kontrollquoten bergen Risiken. So können rechtliche Verstöße unbemerkt bleiben und sich die präventive Wirkung amtlicher Kontrollen abschwächen. Fehlende Kontrollen können dazu führen, dass Verpflichtete rechtliche Vorschriften nicht beachten und so Sicherheit und Gesundheit anderer beeinträchtigt werden.

361 Stehen für die Aufgabenwahrnehmung keine ausreichenden Personalkapazitäten zur Verfügung, können die gesetzlich vorgeschriebenen Kontrollen nicht in der gesetzlich geforderten Quantität beziehungsweise nicht in der dem Schutzzweck Rechnung tragenden Qualität durchgeführt werden. Um festzustellen, welcher Personalbestand für die Aufgabenerledigung erforderlich wäre, bedarf es zunächst einer systematischen aufgabenkritischen Untersuchung und Optimierung sämtlicher Aufgabenbereiche der Gewerbeaufsicht und hieran anschließend einer alle Tätigkeitsbereiche umfassenden fundierten Personalbedarfsberechnung. Erst danach kann der im Haushalt zugebilligte Personalzuwachs bewertet werden. Angesichts einer zweijährigen Ausbildungsdauer neuen Aufsichtspersonals besteht zur Umsetzung dieser Maßnahmen kurzfristiger Handlungsbedarf.

362 Die Marktüberwachungsbehörde ist in Bremen eine sehr kleine und stark spezialisierte Verwaltungseinheit. Ein Nachteil solcher Einheiten ist die Gefährdung der Aufgabenerfüllung bei Personalausfällen. Insbesondere vor dem Hintergrund des stetig zunehmenden Onlinehandels stellt sich die Frage, ob die Marktüberwachung in länderübergreifenden Behörden oder einer Bundesbehörde effizienter erledigt werden könnte.

363 Der Rechnungshof hat das Ressort und die Gewerbeaufsicht aufgefordert, die gesamte Ablauforganisation der Gewerbeaufsicht zu untersuchen, auf Optimierungspotenzial zu überprüfen und auf dieser Grundlage den Personalbedarf nach anerkannten Methoden zu ermitteln. Um bei der Organisationsuntersuchung den gesamten Aufgabenbestand der Gewerbeaufsicht berücksichtigen zu können, ist zuvor die Art der aufsichtsrechtlichen Maßnahmen bezüglich der Einrichtungen der Kategorie IV festzulegen (Tz. 346).

364 Darüber hinaus hat der Rechnungshof dem Ressort empfohlen, zu prüfen, ob eine Zusammenlegung der Marktüberwachungsbehörden mehrerer Länder oder eine Zuständigkeitsverlagerung auf den Bund zu einer effizienteren Aufgabenerledigung beitragen könnte und sich gegebenenfalls hierfür auf Länder- und Bundesebene einzusetzen. Auch hält er es für erforderlich, die für das Controlling der Aufgaben im Strahlenschutz erforderliche Erweiterung des Fachverfahrens im Länderverbund voranzutreiben, um die Erfassung sowie Auswertung von Daten zu erleichtern und die Prüfungsplanung der Gewerbeaufsicht zu vereinfachen.

365 Das Ressort hat erwidert, die Gewerbeaufsicht habe bereits Optimierungen vorgenommen, unter anderem indem sie Aufgaben gebündelt, digitalisiert oder Prozesse überprüft habe. Der Personalbedarfsberechnung seien beim Arbeitsschutz die Grundsätze des LASI, bei der Marktüberwachung die Ergebnisse einer älteren - jüngste Entwicklungen nicht berücksichtigenden - Geschäftsprozessanalyse aus Niedersachsen und im Strahlenschutz der in den Bundesratsdrucksachen abgebildete Aufwand zugrunde gelegt worden. Nach Ansicht des Ressorts sei damit die Personalbedarfsplanung in ausreichendem Maße erfolgt. Eine systematische, sämtliche Zuständigkeitsbereiche umfassende Analyse der Aufgaben der Gewerbeaufsicht sei aufgrund der Aufgabenvielfalt ein sehr lang andauernder und ständig zu aktualisierender Prozess.

366 Der Rechnungshof hält dem entgegen, dass Annahmen des Bundes oder anderer Länder das Ressort nicht von eigenen Berechnungen befreien. Erst recht dann nicht, wenn sie teilweise veraltet sind und nur Geschäftsprozesse aus einem Flächenland berücksichtigen. Grundlage einer Personalbedarfsermittlung ist eine Organisationsuntersuchung, in die verbunden mit einer Aufgabenkritik und Geschäftsprozessoptimierung die Besonderheiten der jeweiligen Dienststelle

einzubeziehen sind, um konkrete Verbesserungspotenziale zu identifizieren, die vor der Personalbedarfsermittlung umzusetzen sind. Nur in einem optimierten Umfeld kann der tatsächliche Personalbedarf belastbar ermittelt werden.

3 Gebühren

367 Bremische Behörden erheben Gebühren auf Grundlage des Bremischen Gebühren- und Beitragsgesetzes, um Kosten für erbrachte Leistungen zu decken. Die Gebühren für Tätigkeiten der Gewerbeaufsicht richten sich überwiegend nach der Gesundheits-Kostenverordnung (GesundKostV).

368 Der Senat hatte im November 2016 die Ressorts aufgefordert, jeweils mit der Aufstellung der Haushalte sämtliche Gebühren auf ihre Kostendeckung zu überprüfen und grundsätzlich bis zum Erreichen einer vollständigen Kostendeckung zu erhöhen. Die Verfahrensrichtlinie des Finanzressorts zur Überprüfung von Gebühren auf ihre Kostendeckung legt fest, wie bei der Bemessung von Gebühren vorzugehen ist. Die Kosten sind danach grundsätzlich mit einer Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) zu kalkulieren. Können die Kosten nicht einer KLR entnommen werden, sind alternativ die durchschnittlichen Personal- und Arbeitsplatzkosten nach den dafür in der Allgemeinen Kostenverordnung (AllKostV) gebildeten Stundensätzen heranzuziehen, die den tatsächlichen Aufwand jedoch weniger genau erfassen. Nur in begründeten Ausnahmefällen dürfen niedrigere als zur Kostendeckung erforderliche Gebühren erhoben werden.

369 Bis zum Sommer 2024 war eine KLR in der Gewerbeaufsicht noch nicht eingeführt, obwohl dies haushaltsrechtlich geboten gewesen wäre. Im Jahr 2019 wurden die Gebühren auf Grundlage der Stundensätze der AllKostV umfassend neu berechnet und die GesundKostV neu gefasst. Damit bleibt mangels hinreichend genauer Daten aus einer KLR unklar, ob die Gebühren bei der Neufassung der GesundKostV kostendeckend ermittelt wurden.

370 Zum 1. Januar 2024 wurden die Stundensätze der AllKostV erneut angehoben. In der Folge wäre aufgrund eines weiteren Senatsbeschlusses vom 12. September 2023 auch die GesundKostV zu prüfen und anzupassen gewesen. Dies wäre im Rahmen der Haushaltsaufstellung für die Jahre 2024/2025 ohnehin geboten gewesen. Bis zum Sommer 2024 hat das Ressort diese Prüfung und Anpassung der GesundKostV nicht vorgenommen.

371 Der Kostendeckungsgrad der Gewerbeaufsicht lag ausweislich des Produktgruppenhaushalts in den vergangenen Jahren bei kaum über 30 %. Die Gewerbeaufsicht könnte ihren Deckungsgrad verbessern, indem sie höhere Einnahmen erzielt. Neben Gebührenanpassungen ist daher auch zu prüfen, ob nach dem Vorbild anderer Bundesländer weitere Gebührentatbestände für bislang

gebührenfreie Tätigkeiten in Betracht kommen, beispielsweise auch für beanstandungsfreie Vor-Ort-Besichtigungen nach der AVV Aufsichtsprogramm.

372 Der Rechnungshof hält es für erforderlich, dass die Gewerbeaufsicht umgehend die KLR einführt und mit ihrer Hilfe kostendeckende Gebühren kalkuliert. Sofern die Einführung der KLR in der Gewerbeaufsicht nicht zeitnah möglich sein sollte, wäre die GesundKostV kurzfristig auf Basis der aktuellen Stundensätze der AllKostV anzupassen. Ferner erwartet der Rechnungshof vom Ressort und der Gewerbeaufsicht zu prüfen, ob weitere Gebührentatbestände eingeführt werden können.

373 Das Ressort hat mitgeteilt, neue Gebührentatbestände seien bereits Gegenstand der aktuellen Überarbeitung der GesundKostV. Zudem wolle es prüfen, ob die Einführung der KLR in der Gewerbeaufsicht zeitnah erfolgen kann.

4 Korruptionsprävention

374 Verwaltungsbereiche wie die Gewerbeaufsicht, die Kontroll- und Aufsichtstätigkeiten ausüben, sind besonders korruptionsgefährdet. Nach der „Verwaltungsvorschrift zur Vermeidung und Bekämpfung der Korruption in der öffentlichen Verwaltung der Freien Hansestadt Bremen - Land und Stadtgemeinde - (VV Antikorruption)“ sollen unter anderem per Rotationsprinzip begrenzte Verwendungszeiten auf korruptionsgefährdeten Arbeitsplätzen festgelegt und das Aufgabenfeld der Antikorruptionsbeauftragen in den Ressorts als Stabstellenfunktion ausgewiesen werden.

375 Ein den Anforderungen der VV Antikorruption genügendes Rotationskonzept hat die Gewerbeaufsicht bis zum Sommer 2024 nicht erstellt. Sie teilte dazu mit, Zuständigkeitswechsel beim Aufsichtspersonal hätten sich aber infolge struktureller Veränderungen und Neueinstellungen ergeben.

376 Entgegen den Vorgaben der VV Antikorruption war der Aufgabenbereich der Antikorruptionsbeauftragten im Ressort zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen im Frühjahr 2024 nicht als Stabsstelle ausgewiesen. Zudem fanden sich weder im Organigramm noch in der veröffentlichten Geschäftsverteilung des Ressorts Hinweise auf die Antikorruptionsbeauftragte.

377 Der Rechnungshof hat Ressort und Gewerbeaufsicht aufgefordert, ein Personalkonzept zur Rotation nach den Vorgaben der VV Antikorruption zu erstellen und umzusetzen sowie das Aufgabenfeld der Antikorruptionsbeauftragen als Stabsstellenfunktion auszuweisen. Ressort und Gewerbeaufsicht haben dies zugesagt.

Abwasserabgabe

Dem Land Bremen sind allein in den Jahren 2020 bis 2022 Mehreinnahmen von über 169 T€ entgangen, weil bis zu 32 Jahre lang Werte zur Berechnung der Abwasserabgabe nicht aktualisiert wurden.

Nur ein geringer Teil des Aufkommens aus der Abwasserabgabe wurde für den gesetzlichen Zweck verwendet, Maßnahmen zur Erhaltung oder Verbesserung der Gewässergüte zu finanzieren. Der überwiegende Teil wurde für Verwaltungspersonal verausgabt.

1 Ausgangslage

378 Für das Einleiten von Abwasser in ein bremisches Gewässer ist eine Abwasserabgabe an das Land zu entrichten. Rechtsgrundlagen für die Abwasserabgabe bilden unter anderem das Abwasserabgabengesetz des Bundes (AbwAG) sowie das Bremische Abwasserabgabengesetz (BremAbwAG). Abgabepflichtig ist danach, wer Abwasser unmittelbar in ein Gewässer einleitet wie Kommunen, Abwasserzweckverbände, Industrie-, Gewerbe- und Landwirtschaftsbetriebe (Einleiter). Die Abwasserabgabe soll wirtschaftliche Anreize schaffen, schädliche Abwassereinleitungen zu vermeiden, und damit eine wichtige umweltpolitische Lenkungsfunktion erfüllen. Der Vollzug der Abwasserabgabengesetze obliegt der Senatorin für Umwelt, Klima und Wissenschaft (Ressort) für das Gebiet der Stadtgemeinde Bremen einschließlich des stadtbremischen Überseehafengebiets Bremerhaven sowie dem Magistrat der Stadt Bremerhaven für das Gebiet der Stadtgemeinde Bremerhaven.

379 Das AbwAG ordnet den abgaberelevanten Schadstoffen und Schadstoffgruppen (Schadstoffparametern) Schwellenwerte für die Konzentration und für die jährliche Gesamtmenge im Abwasser zu. Werden beide Schwellenwerte überschritten, ist eine Abgabe zu erheben.

380 Die Höhe der Abgabe bemisst sich nach der Schädlichkeit des eingeleiteten Abwassers. Dafür sind die Schadeinheiten grundsätzlich aus der jährlich zulässigen Abwassermenge (Jahresschmutzwassermenge) und den jeweils einzuhaltenden Schadstoffkonzentrationen zu berechnen. Sodann werden die Schadeinheiten mit dem Abgabensatz multipliziert.

381 In einer wasserrechtlichen Erlaubnis ist festzulegen, unter welchen Bedingungen und Auflagen Wasser entnommen, genutzt sowie in Gewässer eingeleitet werden darf und inwieweit Überschreitungen von Schwellenwerten zulässig

sind. Wird Wasser aus Gewässern entnommen, ist auf Antrag auch die Vorbelastung des entnommenen Wassers in der wasserrechtlichen Erlaubnis festzulegen und abgabemindernd zu berücksichtigen. Zudem bedarf es einer Bestimmung des sogenannten Eindickungsfaktors, um anlagebedingte Erhöhungen der Schadstoffkonzentration im Abwasser, beispielsweise durch Verdunstung oder Eindickung des behandelten Wassers, zu berücksichtigen.

382 Im Veranlagungszeitraum 2020 bis 2022 zahlten insgesamt 11 Einleiter aufgrund von 15 Erlaubnissen Abwasserabgaben an das Land Bremen. Diese Erlaubnisse regelten die Einleitung von Abwasser an 28 Einleitungsmessstellen. Das Abgabeaufkommen lag in den Haushaltsjahren 2020 bis 2023 bei insgesamt 10,28 Mio. €.

2 Überwachung der Vorbelastung

383 Im geprüften Zeitraum entnahmen 6 Einleiter in Bremen Wasser für betriebliche Zwecke aus einem Gewässer, das sie nach der Behandlung wieder einleiteten. In allen Fällen wurde beantragt, die Vorbelastung abgabemindernd zu berücksichtigen. Bei der Ermittlung der Vorbelastung ist von der Schadstoffkonzentration im Mittel mehrerer Jahre auszugehen. Werte zur Vorbelastung können somit nur auf der Grundlage von Gewässeruntersuchungen mehrerer Jahre festgelegt werden und sollen die Gewässergüte möglichst realitätsnah abbilden.

384 Das Ressort lässt die Vorbelastung in der Regel vom Landesuntersuchungsamt für Chemie, Hygiene und Veterinärmedizin an gesonderten Messstellen bei den jeweiligen Einleitern überwachen. Zudem gab das Ressort an, Werte zu Vorbelastungen über lange Zeiträume zu betrachten, um eine Beeinflussung durch kurzfristige Schwankungen zu vermeiden. Bei relevanten Änderungen passe es die Werte zur Vorbelastung an.

385 Bei 18 Einleitungsmessstellen der 6 Einleiter legte das Ressort in 53 Fällen Werte zur Vorbelastung für Schadstoffparameter fest. Die Werte zur Vorbelastung, mit denen das Ressort die Abwasserabgabe für die Veranlagungsjahre 2020 bis 2022 berechnete, waren zum 1. Januar 2022 bis zu 32 Jahre und durchschnittlich mehr als 24 Jahre nicht angepasst worden. In keinem Fall legte das Ressort seinen Berechnungen aktuelle Messwerte zur Vorbelastung zugrunde, obwohl diese in 35 der 53 Fälle vorlagen. Für die verbleibenden 18 Fälle hielt es nicht einmal aktuelle behördliche Messungen vor, sodass die Werte zur Vorbelastung auch nicht hätten angepasst werden können.

386 Der Rechnungshof hat das Ressort gerügt, weil es Veränderungen der Gewässergüte bei den Berechnungen der Abwasserabgabe insgesamt nicht ordnungsgemäß erfasst hatte. Hätte es in den Veranlagungsjahren 2020 bis 2022

die Abwasserabgabe mit aktuelleren Messwerten zur Vorbelastung berechnet - zum Beispiel mit Messwerten aus den drei dem jeweiligen Veranlagungsjahr vorausgehenden Jahren -, wären allein in diesem Zeitraum insgesamt 169 T€ an Mehreinnahmen möglich gewesen. Die 18 Fälle ohne aktuelle Messungen sind dabei nicht berücksichtigt, hätten aber wegen gesunkener Vorbelastungen der Gewässer ebenfalls zu Mehreinnahmen geführt.

387 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, die Werte zur Vorbelastung schnellstmöglich zu aktualisieren und diese seinen Berechnungen zugrunde zu legen. Das Ressort hat dies zugesagt und bei einem Einleiter bereits umgesetzt.

3 Anrechnung der Vorbelastung

388 Die Vorbelastung ist für sämtliche gesetzlich benannten Schadstoffparameter einzeln in Schadeinheiten zu bestimmen. Diese Schadeinheiten sind dann auf die der Abgabenberechnung zugrunde zu legenden Zahl der Schadeinheiten anzurechnen.

389 Bei der Bestimmung der anzurechnenden Vorbelastung zieht das Ressort als Berechnungsgrundlage für die Schadeinheiten die Jahresschmutzwassermenge, die auch der Abgabenberechnung zugrunde gelegt wird, heran. Nach dem AbwAG ist jedoch die tatsächliche Menge des unmittelbar entnommenen Wassers zugrunde zu legen.

390 Das Vorgehen des Ressorts unterläuft die vom Bundesgesetzgeber vorgegebenen Berechnungsmethode nach Schadeinheiten. Hierdurch können beispielsweise bei Verdunstung dem Gewässer entnommene vorbelastete Wassermengen und in diesen enthaltene Schadstoffbelastungen bei der Anrechnung der Schadeinheiten der Vorbelastung unberücksichtigt bleiben. Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, sein Vorgehen zu ändern und die bundesgesetzlichen Vorgaben umzusetzen.

391 Das Ressort entgegnete, in Fällen, in denen die entnommene Wassermenge größer als die Jahresschmutzwassermenge sei, multipliziere es die jeweils maßgebliche Jahresschmutzwassermenge mit einem prozessspezifischen Eindickungsfaktor (Tz. 381), um die entnommene Wassermenge zu ermitteln. Diese Menge ziehe es wiederum zur Ermittlung der Schadeinheiten aus der Vorbelastung heran. Seine Vorgehensweise sei gesetzeskonform und stelle sicher, dass die Schadeinheiten aus der Vorbelastung verursachungsgerecht berücksichtigt würden. Das Ressort gab an, die Vorbelastung weiterhin so zu ermitteln, nehme aber die Kritik des Rechnungshofs zum Anlass, sich über die Richtigkeit des Vorgehens mit anderen Bundesländern auszutauschen.

392 Das Vorgehen des Ressorts ist so nicht im Gesetz vorgesehen und garantiert auch nicht, dass das Ergebnis einer Multiplikation des Eindickungsfaktors mit der maßgeblichen Jahresschmutzwassermenge der tatsächlich entnommenen Wassermenge entspricht. Nur die Berechnungsweise, Schadeinheiten im entnommenen Wasser von Schadeinheiten im eingeleiteten Abwasser abzuziehen, entspricht dem abwasserabgabenrechtlichen Verursachungsprinzip und ist daher vom Ressort anzuwenden.

4 Mangelnde Funktionalität des Fachverfahrens

393 Ein IT-Fachverfahren dient dazu, Fachprozesse in einem bestimmten Bereich - wie hier dem Wasserrechtswesen - oder in der allgemeinen Sachbearbeitung einer öffentlichen Verwaltung zu automatisieren und zu unterstützen.

394 Für automatisierte Verfahren im Bereich des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens, unter anderem für die Berechnung und Festsetzung von Zahlungen, gelten die Bestimmungen des § 79 LHO und die zugehörigen Verwaltungsvorschriften. Danach bedarf es vor dem Einsatz oder einer Änderung eines solchen Verfahrens der Einwilligung des Finanzressorts. Das Finanzressort hat dazu das Einvernehmen mit dem Rechnungshof herzustellen, der diese Verfahren vor ihrer Inbetriebnahme unter anderem auf die Einhaltung verschiedener Mindestanforderungen prüft.

395 Um die behördliche Überwachung von Abwassereinleitungen zu dokumentieren und auszuwerten sowie die Abwasserabgabe nach den rechtlichen Vorgaben zu berechnen und festzusetzen, nutzt das Ressort das Fachverfahren Wasserinformationssystem. Dieses stammt aus dem Jahr 1997 und wurde seitdem von dem privaten Dienstleister, der es ursprünglich erstellt hatte, gewartet sowie anlassbezogen erweitert. Informationen aus den wasserrechtlichen Erlaubnissen sowie den Überwachungen des Wassers werden im Fachverfahren hinterlegt und zur Verwaltung und zur Berechnung der Abwasserabgabe verwendet. Die Berechnungen zur Abgabenhöhe sowie die Ergebnisse der behördlichen Überwachung, die als Anlagen dem Abgabenbescheid beigefügt werden, erzeugt das Fachverfahren automatisch.

396 Vom Rechnungshof erbetene Auswertungen und Datenexporte konnten nicht aus dem Fachverfahren erzeugt werden. Auch die seit Erlass des Abwasserabgabengesetzes im Jahr 1976 anzufertigenden Abgabenbescheide können nicht mit dem Verfahren, sondern nur manuell erstellt werden. Teilweise erzeugt das Fachverfahren Berechnungen, die manuell überprüft und korrigiert werden müssen, weil die rechtlichen Vorgaben im System nicht für alle Fallkonstellationen umgesetzt sind. Zudem fehlen dem Fachverfahren Funktionen zur Überwachung von Fristen und es mangelt ihm an einer Schnittstelle

zum in der Freien Hansestadt Bremen eingesetzten Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen. Diese Tatsachen sind Indizien dafür, dass das Fachverfahren weder zweckmäßig noch zeitgemäß ist.

397 Außerdem dokumentierte das Ressort das Fachverfahren nicht vollständig. Damit können selbst sachverständige Dritte Verfahrensabläufe nicht in angemessener Zeit nachvollziehen. Durch die Mängel in der Dokumentation machte sich das Ressort von dem Dienstleister abhängig, der das Verfahren erstellt hatte. Überdies gewährleistet das Fachverfahren nicht vollumfänglich, dass Daten richtig erfasst und verarbeitet werden. Unter anderem wurden in der Datenbank hinterlegte Messwerte und Stammdaten teilweise nicht bei der Berechnung der Abwasserabgabe berücksichtigt. Ferner protokolliert es Änderungen von Stammdaten und Berechnungen von Abgaben nicht. So lassen sich Fehler und Manipulationen bei Prüfungen nicht nachweisen.

398 Das Ressort nahm das Fachverfahren in Betrieb und änderte es mehrfach, ohne zuvor das Finanzressort und den Rechnungshof einzubinden. Das Fachverfahren erfüllt nicht die Mindestanforderungen an ein Verfahren im Bereich des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens. Somit verstößt das Ressort gegen die Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung.

399 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, das Fachverfahren zu modernisieren beziehungsweise zu ersetzen. Ein Fachverfahren kann nur dann als belastbare Arbeitsgrundlage dienen, wenn sichergestellt ist, dass Arbeitsprozesse in vollem Umfang abgebildet, Daten vollständig erfasst und nach den rechtlichen Vorgaben ordnungsgemäß verarbeitet werden. Zudem hat der Rechnungshof das Ressort aufgefordert, das bei Modernisierung beziehungsweise Ersatz des Fachverfahrens vorgesehene Beteiligungsverfahren einzuhalten.

400 Das Ressort hat zugesagt, die Forderungen umzusetzen. Es arbeite bereits mit der Anstalt öffentlichen Rechts Dataport an der Modernisierung des Fachverfahrens.

5 Zweckbindung der Abwasserabgabe

401 Mit dem AbwAG wurde die Abwasserabgabe als besonderes Lenkungsinstrument eingeführt, mit dem das wasserrechtliche Ordnungsrecht ökonomisch unterstützt werden soll. Ziele sind, die Einleitung von Schadstoffen in Gewässer zu reduzieren und Investitionen in die Abwasserwirtschaft anzuregen. Wesentliche Funktionen der Abwasserabgabe sind die

- Lenkungsfunktion zur Minderung der Schadstoffbelastung der Gewässer,
- Finanzierungsfunktion, um Maßnahmen zur Erhaltung und Verbesserung der Gewässergüte zu unterstützen,

- Vorteil-Ausgleichsfunktion, um Kosten der Gewässerreinhaltung verursachungsgerecht anzulasten, und
- Entgeltfunktion für die Inanspruchnahme von Gewässerressourcen.

402 Das Aufkommen aus der Abwasserabgabe ist zweckgebunden für Maßnahmen zu verwenden, die der Erhaltung oder Verbesserung der Gewässergüte dienen. Darüber hinaus hat der Bundesgesetzgeber den Ländern ausdrücklich ermöglicht, den beim Vollzug der Abwasserabgabengesetze entstehenden Verwaltungsaufwand aus dem Aufkommen der Abwasserabgabe zu decken.

403 Diese Möglichkeit hat das Land Bremen in Anspruch genommen. Überdies hat es im BremAbwAG bestimmt, dass mit dem Aufkommen auch Aufwände für Vollzugsmaßnahmen nach dem Bremischen Wassergesetz und nach dem Bremischen Bodenschutzgesetz finanziert werden dürfen, soweit die Maßnahmen der Erhaltung oder Verbesserung der Güte von Grund- und Oberflächengewässern nach Maßgabe der Anforderungen des Wasserhaushaltsgesetzes dienen.

404 Wenn Mittel aus der Abwasserabgabe auch für den Verwaltungsaufwand solcher Maßnahmen verwendet werden, die in erster Linie der allgemeinen Gewässerüberwachung oder dem Vollzug anderer Umweltgesetze dienen, steht dies dem Wortlaut, der Gesetzessystematik und auch dem Zweck der bundesrechtlichen Regelung entgegen. Diese zielt nur auf den durch das Abwasserabgabenrecht zusätzlich erforderlichen Verwaltungsaufwand ab, der durch abwasserabgabenspezifische Maßnahmen entsteht. Die landesgesetzliche Regelung ist damit nicht vereinbar, weil sie den Verwendungszweck der Abwasserabgabe um den Verwaltungsaufwand für Vollzugsmaßnahmen des Bremischen Wassergesetzes und des Bremischen Bodenschutzgesetzes erweitert, die aus dem Kernhaushalt zu finanzieren sind. Wird das Abgabeaufkommen dafür genutzt, solche Tätigkeiten zu finanzieren, läuft dies den bundesgesetzlich vorgegebenen Zielen der Abwasserabgabe zuwider, die Einleitung von Schadstoffen in Gewässer zu reduzieren und Investitionen in die Wasserwirtschaft anzuregen.

405 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, eine mit dem AbwAG konforme Regelung zur Zweckbindung zu erarbeiten und den zuständigen Gremien zur Entscheidung vorzulegen. Das Ressort hat dem entgegnet, eine Finanzierung von Verwaltungsaufwand sei vom Bundesgesetzgeber nicht auf bestimmte Rechtsgebiete beschränkt worden. Bei dem Verwaltungsaufwand, der durch den Vollzug des Bremischen Wassergesetzes und des Bremischen Bodenschutzgesetzes entstehe, handele es sich um Maßnahmen, die

der Erhaltung oder Verbesserung der Gewässergüte dienten. Insoweit entspreche die Finanzierung der Zweckbindung.

406 Der Bundesgesetzgeber hat ausdrücklich bestimmt, dass Verwaltungsaufwand nur aus dem Abgabeaufkommen finanziert werden darf, wenn der Aufwand dem Abwasserabgabenrecht zurechenbar ist. Diese Regelung wäre überflüssig, wenn jeglicher Verwaltungsaufwand finanziert werden dürfte, welcher der Verbesserung oder Erhaltung der Gewässergüte dient. Wertet das Ressort nun den Vollzug des Bremischen Wassergesetzes und des Bremischen Bodenschutzgesetzes als gewässergütebezogene Maßnahmen, ignoriert es die bundesrechtliche Einschränkung der Zweckbindung sowie die weiteren Ziele der Abwasserabgabe. Eine vergleichbare Regelung zur Zweckbindung lässt sich auch keinem der Ausführungsgesetze zum AbwAG der anderen Bundesländer entnehmen, vielmehr stellen diese ausdrücklich auf den Verwaltungsaufwand ab, der durch den Vollzug des Abwasserabgabenrechts entsteht. Der Rechnungshof erwartet daher, dass die landesgesetzlichen Regelungen an die bundesgesetzlichen Vorgaben angepasst werden. Das Ressort sagte zu, die landesgesetzlichen Regelungen zu überprüfen und Zweifel an deren Vereinbarkeit mit dem Bundesrecht auszuräumen.

6 Finanzierung von Verwaltungspersonal

407 In den Haushaltsjahren 2020 bis 2023 lagen die Einnahmen aus der Abwassergabe bei 10,28 Mio. €. Von diesem Abgabeaufkommen verausgabte das Ressort insgesamt 7,85 Mio. €. Davon finanzierte es mit 2,14 Mio. € Maßnahmen zur Sicherung und Verbesserung der Qualität von Oberflächengewässern sowie Grundwasserkörpern (27 %) und mit 0,36 Mio. € sonstige Maßnahmen wie Zuwendungen an Vereine, Gemeinschaftsaufgaben der Länder und sächliche Verwaltungskosten (5 %). Mittel in Höhe von 5,35 Mio. € verwendete das Ressort dazu, um jährlich 16,6 Vollzeiteinheiten für eigenes Personal sowie 1,3 Vollzeiteinheiten bei der Stadt Bremerhaven zu finanzieren. Der Anteil der Ausgaben für Verwaltungspersonal an dem insgesamt verausgabten Abgabeaufkommen lag damit bei 68 %. Tatsächlich entfallen im Ressort nur wenige Stellen anteilig auf den Vollzug des Abwasserabgabenrechts.

408 Zu den verhältnismäßig hohen Ausgaben für das Verwaltungspersonal gab das Ressort an, aufgrund erheblicher Einsparzwänge in der Vergangenheit seien Umweltschutzaufgaben teils nicht mehr aus dem Kernhaushalt, sondern aus den Aufkommen der Abwasserabgabe und der Wasserentnahmegebühr finanziert worden. Die Aufkommen hätten insoweit auch eine den Kernhaushalt entlastende Komponente, die sich im Personalbudget mit jährlich 1 Mio. € bemerkbar machten. Eine Abgrenzung des Verwaltungsaufwands aus dem Vollzug des Abwasserabgabenrechts von denen des allgemeinen Wasserrechts

und des sonstigen Umweltrechts sei nicht möglich, weil in der Praxis Überschneidungen bestünden.

409 Die Ausführungen des Ressorts überzeugen nicht. Zwar gibt es Überschneidungen zu Verwaltungstätigkeiten beim Vollzug anderer Gesetze. Gleichwohl hat das Ressort sicherzustellen, dass entsprechend der bundesgesetzlichen Regelung aus dem Abgabeaufkommen nur der Verwaltungsaufwand finanziert wird, der beim Vollzug des Abwasserabgabenrechts entsteht. Eine Abgrenzung der unterschiedlichen Tätigkeiten sollte sich bereits aus entsprechenden Arbeitsplatzbeschreibungen ergeben, die im Übrigen auch erforderlich sind, Beschäftigte einer Entgelt- oder Besoldungsgruppe zuzuordnen. Sie erfordern eine vollständige Darstellung der auszuübenden Tätigkeiten nach Arbeitsvorgängen, deren Häufigkeit sowie deren Anteil an der Gesamtarbeitszeit. Entsprechende Arbeitsplatzbeschreibungen konnte das Ressort nicht vorlegen.

410 Der Rechnungshof erwartet vom Ressort, die Aufgaben und auszuübenden Tätigkeiten der Beschäftigten in einer Weise zu beschreiben, dass sich hieraus der Anteil des Verwaltungsaufwands für den Vollzug des Abwasserabgabenrechts bestimmen lässt. Nur so kann eine zweckentsprechende Verwendung des Abgabeaufkommens gewährleistet werden. Das Ressort hat zugesagt, die Verwaltungsaufwände im Jahr 2025 umfassend zu prüfen. Es werde dabei für alle mit dem Gesetzesvollzug befassten Stellen den jeweiligen Anteil des Verwaltungsaufwands bestimmen und darauf aufbauend die Kalkulation der Personalkosten überprüfen.

Hochwasserschutz am rechten Weserufer

Sperrwerke sind regelmäßig umfassend zu inspizieren, um einen zuverlässigen Hochwasserschutz und eine wirtschaftliche Erhaltung sicherzustellen. Hierzu haben Ressort und Deichverband zweckdienlich zusammenzuwirken.

1 Deichverband erfüllt bremische Pflichten

411 Der Senatorin für Umwelt, Klima und Wissenschaft (Ressort) obliegen Aufgaben des Hochwasserschutzes und der Gewässerunterhaltung. Das Ressort kann als obere Wasserbehörde nach dem Bremischen Wassergesetz (BremWG) Pflichten zur Erhaltung von Hochwasserschutzanlagen mit deren Zustimmung auch an Dritte übertragen, zum Beispiel an Wasser- und Bodenverbände.

412 Im Jahr 2001 schloss das Ressort mit dem Deichverband am rechten Weserufer (DVR) den Vertrag „Lesumsperrwerk“. Darin verpflichtete sich der DVR, das Sperrwerk zu betreiben und zu erhalten. Der DVR ist eine Körperschaft öffentlichen Rechts nach dem Wasserverbandsgesetz und wird durch seine Mitglieder - die Eigentümer:innen der etwa 111.000 Grundstücke im Verbandsgebiet - selbst organisiert und verwaltet. Für die Erhaltung des Sperrwerks bekommt der DVR jährlich Finanzmittel aus dem Haushalt des Landes, beispielsweise im Jahr 2023 knapp 1,5 Mio. €. Technische oder sonstige Vorgaben zur Umsetzung der Erhaltungspflicht regelt der Vertrag nicht.

413 Ebenfalls im Jahr 2001 übertrug das Ressort dem DVR mit dem Vertrag „Große Lösung“ Pflichten zum Betrieb und zur Erhaltung insbesondere von Deichen, Dämmen sowie Anlagen zum Schutz gegen Hochwasser und Sturmflut in Bremen-Nord. Für die Erfüllung dieser Vertragspflichten zahlt die Stadtgemeinde Bremen ein jährliches Entgelt, das im Jahr 2023 etwa 1,2 Mio. € betrug.

414 Der Rechnungshof hat vier ausgewählte Baumaßnahmen geprüft, die im Rahmen der beiden Verträge „Lesumsperrwerk“ und „Große Lösung“ vom DVR abgewickelt wurden.

2 Erhaltung des Lesumsperrwerks

415 Das 120 Meter breite Lesumsperrwerk dient dem Schutz vor Hochwasser in der Weser, das insbesondere bei Sturmfluten an der Nordsee stark ausfallen kann. Mit dem Sperrwerk hat der DVR auch die Erhaltungspflicht für die Schleuse, das Schöpfwerk und die dazugehörige Fuß- und Radwegbrücke über die Lesum übernommen. Die Erhaltungstätigkeiten sind vielschichtig und

umfassen beispielsweise auch Aufgaben des Stahlwasserbaus und der Elektrotechnik. Mehrere Mitarbeitende des DVR sind für den Betrieb und die laufende Unterhaltung des Bauwerks zuständig.

416 Der DVR ist öffentlicher Auftraggeber und an das Vergaberecht gebunden. Bei der Vergabe von Bauaufträgen ist grundsätzlich die Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB) anzuwenden. Um wirtschaftliche Angebote erhalten zu können, müssen laut Teil A der VOB (VOB/A) die erforderlichen Leistungen eindeutig und erschöpfend beschrieben werden. Damit Auftraggebende solche Vergabeunterlagen überhaupt erstellen können, ist es zwingend erforderlich, dass sie auszuschreibende Leistungsumfänge möglichst genau kennen.

417 Wesentliche Erkenntnisse zum Bauwerkszustand sind aus Inspektionen zu gewinnen. Alle Bauteile einer Hochwasserschutzanlage, auch solche unterhalb des Wasserspiegels, sind deshalb in regelmäßigen Abständen zu begutachten, um die Funktionsfähigkeit der Anlage insgesamt beurteilen zu können. Mit Inspektionen werden Tragfähigkeit und Gebrauchstauglichkeit sowie Verkehrssicherheit und Dauerhaftigkeit untersucht. Sperrwerke und Schleusen müssen dazu verschlossen und trockengelegt werden, um die ständig unter Wasser befindlichen Teile freilegen und gründlich untersuchen zu können. Dadurch lassen sich auch Erhaltungsarbeiten für unter Wasser liegende Bauteile mittel- und langfristig planen sowie ein sicherer und wirtschaftlicher Betrieb der Anlagen beständig gewährleisten.

418 Für die Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes (WSV) sind die Regelungen zu Bauwerksinspektionen für die ihrer Zuständigkeit unterliegenden

baulichen Anlagen in einer Verwaltungsvorschrift zusammengefasst. Insbesondere bei einem Bauwerk zum Hochwasserschutz besteht bei Schadensfällen ein besonderes Gefährdungspotenzial, weil aufgrund der Überflutungsgefahr für besiedelte Gebiete gegebenenfalls auch Menschenleben bedroht sind. Die Verwaltungsvorschrift des Bundes fordert daher für Verkehrswasserbauwerke eine besondere Gefährdungspotential-Beurteilung und definiert die Anforderungen sowie den Umfang der Bauwerksinspektionen „unter Beachtung der Sicherheit und Ordnung nach Gefährdungspotential“. Vollumfängliche Bauwerksprüfungen für Sperrwerke sind danach spätestens alle sechs Jahre durchzuführen.

419 Der DVR hatte seit Übernahme der Erhaltungspflichten für das Lesumsperrwerk im Jahr 2001 keine Inspektionen unter Trockenlegung des Sperrwerks durchgeführt. Verschlusselemente zum Trockenlegen, die der DVR vom Land übernommen hatte, konnten keine ausreichende Arbeitssicherheit gewährleisten. Um eine Inspektion mit Trockenlegung zu ermöglichen, führte der DVR im Sommer 2018 eine öffentliche Ausschreibung zur Herstellung und zum Einbau neuer Verschlusstafeln durch. Zudem sollten die Schleusenkammer gereinigt sowie schadhafte Betonflächen saniert werden.

420 Zur Durchführung dieser Maßnahmen erteilte der DVR einen Auftrag in Höhe von 554 T€ an ein Bauunternehmen. Während der Bauausführung kam es zu erheblichen Nachträgen und die Abrechnungssumme stieg auf über 1.046 T€. Insbesondere wurden - entgegen der Ausschreibung - umfangreiche Arbeiten am Schöpfwerk des Sperrwerks und an den vorhandenen Stahlbauteilen der Schleusentore nachträglich in Auftrag gegeben.

421 Die Ausschreibung entsprach nicht den Anforderungen der VOB/A, weil die Leistungen nicht umfassend und erschöpfend beschrieben worden waren. Umfangreiche Leistungsbereiche fehlten. Folglich hatte der DVR diese Leistungen dem Wettbewerb für eine wirtschaftliche Beschaffung entzogen. Ursächlich für die unvollständige Leistungsbeschreibung war laut DVR die in Teilen mangelnde Kenntnis über den Bauwerkszustand, weil Beton- und Stahlbauteile unterhalb der Wasserspiegellage von der laufenden Überprüfung, Wartung und Durchführung der Unterhaltung ausgenommen gewesen waren.

422 Der Rechnungshof hat den DVR aufgefordert, die für den Hochwasserschutz unerlässliche Betriebssicherheit durch regelmäßige Inspektionen zu gewährleisten, in die auch Bauteile unterhalb des Wasserspiegels einzubeziehen sind. Nur so können Reparaturbedarfe erkannt sowie erforderliche Arbeiten zielgerichtet geplant und ausgeschrieben werden. Ausschreibungsunterlagen sind umfassend nach den Anforderungen der VOB/A zu erstellen, um

transparenten Wettbewerb sicherzustellen und Finanzmittel wirtschaftlich und sparsam einzusetzen.

423 Der DVR erkennt an, dass es vollumfänglicher Leistungsbeschreibungen für Ausschreibungen bedarf. Er hat ausgeführt, es habe durchaus Untersuchungen, wie Begutachtungen durch Taucher oder Unterwasservermessungen, am Bauwerk gegeben. Umfassende Inspektionen seien über 20 Jahre unterblieben. Mit ihnen ginge auch ein sehr großer Aufwand einher, weil für eine hinreichende Begutachtung nach der Trockenlegung Fische umgesetzt, abgesetzter Schlamm geräumt und die Bauteile gereinigt werden müssten. Der DVR habe beabsichtigt, eine Trockenlegung zunächst im Zuge einer angedachten Baumaßnahme zwecks einer Bauwerkserhöhung umzusetzen. Dies hätte dem Land Bremen eine Kostenersparnis eingebracht, weil für den Umbau überwiegend Bundesmittel vorgesehen gewesen wären. Jedoch wäre diese Finanzierung an eine Verstärkung der niedersächsischen Sperrwerke an den ebenfalls in die Weser mündenden Flüssen Hunte und Ochtum gebunden gewesen. Als der DVR erkannt habe, dass die Maßnahme nicht zu verwirklichen sei, weil das Land Niedersachsen seine Baumaßnahmen zurückgestellt hatte, habe er alle Vorkehrungen getroffen, um die Inspektion durchzuführen. Künftig werde der DVR die Trockenlegung aller unter Wasser liegenden Bauteile regelmäßig alle sechs Jahre vornehmen. Die Kosten für diese hinreichende Unterhaltung seien bisher nicht im Vertrag „Lesumsperrwerk“ enthalten und müssten nach einer entsprechenden Vertragsanpassung zusätzlich gewährt werden.

424 Die Ausführungen des DVR rechtfertigen nicht, dass über einen so langen Zeitraum keine umfassenden Inspektionen erfolgten. Der DVR kommt mit seiner Ankündigung regelmäßiger Inspektionen nunmehr den Forderungen des Rechnungshofs nach. Um sicherzustellen, dass umfassende Inspektionen finanziell abgesichert sind, hält es der Rechnungshof für unerlässlich, den Vertrag zu prüfen und gegebenenfalls anzupassen.

425 Darüber hinaus hat er das Ressort aufgefordert, die Erfüllung der Erhaltungspflichten und verlässliche Bauwerksinspektionen durch den DVR sicherzustellen. Dem hat das Ressort entschieden widersprochen. Es sei unzweifelhaft, dass ihm weder in seiner Rolle als Eigentümer noch als Vertragspartner und auch nicht als zuständige Rechtsaufsicht oder als zuständige Wasserbehörde die Verpflichtung zur Überwachung von Unterhaltungs- und Betriebspflichten wie Bauwerksinspektionen und die Sicherstellung der Erfüllung der dem Hochwasserschutz dienenden Erhaltungspflichten obliege.

426 Das Ressort verkennt mit seiner Erwiderung die Rechtslage. Da dem DVR die Erhaltungspflichten für die Hochwasserschutzanlagen übertragen wurden, obliegt es dem Land als oberer Wasserbehörde auch nach § 61 Absatz 1 BremWG,

sicherzustellen, dass die übertragenen Pflichten erfüllt werden. Über einen längeren Zeitraum sind wichtige Inspektionen am trockengelegten Bauwerk unterblieben, die unerlässlich für einen zuverlässigen Hochwasserschutz und eine wirtschaftliche Erhaltung bremischen Anlagevermögens sind. Das Ressort hat daher zu gewährleisten, dass sich keine Defizite aus der Gestaltung oder aus dem Vollzug des Vertrags ergeben.

3 Verfüllung einer Sohlvertiefung in der Lesum

427 Die WSV als zuständige Verwaltung der Bundeswasserstraße Lesum führt jährlich Wassertiefenpeilungen im Flusslauf durch. Aufgrund dieser Untersuchungen war eine Sohlvertiefung, ein sogenannter Kolk, im Unterstrombereich des Lesumsperrwerks festgestellt worden. Wegen der bis zu sechs Meter tiefen Auswaschung im Flussbett war nicht auszuschließen, dass die Standsicherheit des Sperrwerks gefährdet war. Die Vertiefung befand sich nahe an der Sohlbefestigung des Bauwerks, jedoch außerhalb des mit dem Ressort vertraglich geregelten örtlichen Zuständigkeitsbereiches des DVR für die Bauwerkserhaltung.

428 Über Jahre hinweg konnten Veränderungen dieser Stelle im Flussbett beobachtet und dokumentiert werden. Im Jahr 2012 trat das Ressort mit der Bitte an den DVR heran, den Kolk erforderlichenfalls zu beseitigen. Zu diesem Zeitpunkt war unklar, wem diese Aufgabe zukäme und wie das Vorhaben finanziert werden könnte. Der DVR sah die Aufgabe nicht durch die vertraglichen Regelungen erfasst. Für die WSV, in deren örtlichem Zuständigkeitsbereich der Kolk lag, ergab sich wiederum kein Handlungszwang, weil die Schiffbarkeit der Lesum hierdurch nicht beeinträchtigt war.

429 Der DVR hatte über viele Jahre den Austausch mit dem Ressort gesucht, um eine technische Lösung und die Finanzierung für die Beseitigung des Kolks abzustimmen. Das Ressort gab aufgeworfene Fragen meist zur Klärung an den DVR zurück. So sollte der DVR unter anderem mit der WSV Zuständigkeitsfragen und die technische Ausführung der Verfüllung des Kolks klären. Erst im Frühjahr 2020, also acht Jahre später, gelang es, das weitere Vorgehen festzulegen. Das Ressort erklärte, die Kosten würden entsprechend dem Verursachungsprinzip beim Land gesehen und daher übernommen. Der durch den Sperrwerksbetrieb entstandene Kolk solle durch den DVR beseitigt werden, um das Sperrwerk zu schützen. Im September 2021 schließlich gab der DVR die Verfüllung des Kolks in Auftrag.

430 Der Rechnungshof hat das im Abstimmungsprozess eingenommene Verhalten des Ressorts kritisiert. Es hatte fast alle zu klärenden Fragen dem DVR überlassen. So hatte der DVR die Abstimmungen mit der WSV führen und über

die Jahre mehrfach beim Ressort darauf drängen müssen, die Finanzierung zu klären. Der Rechnungshof hat gefordert, dass DVR und Ressort gemeinsam bestmöglich die im Interesse des Landes liegenden Lösungen umsetzen, um den Hochwasserschutz nachhaltig zu gewährleisten und das Anlagevermögen wirtschaftlich zu erhalten.

431 Das Ressort hat dem widersprochen und auf die an den DVR vertraglich übertragene Unterhaltungs- und Betriebspflicht hingewiesen. Bereits im Jahr 2019 sei die Abstimmung zur Finanzierung der Kolkbeseitigung erfolgt. Unterlagen wurden hierzu aber nicht vorgelegt.

432 Der Rechnungshof bleibt bei seiner Kritik. Die verbindliche und vollständige Zusage zur Finanzierung ergibt sich erst aus dem Schriftverkehr im Jahr 2020 zwischen Ressort und DVR. Da der Kolk nicht im Zuständigkeitsbereich des DVR lag, konnte das Ressort nicht auf die Unterhaltungs- und Betriebspflicht des DVR verweisen. Es hätte sich vielmehr an der Lösung klärungsbedürftiger Fragen aktiv beteiligen müssen, anstatt die Klärung fast ausschließlich vom DVR zu verlangen. Das Ressort hat als Eigentümer, obere Wasserbehörde und Vertragspartner mit dem DVR an der Erhaltung der Hochwasserschutzanlage mitzuwirken.

4 Einhaltung des Vergaberechts

433 Der Rechnungshof hat - neben der unvollständigen Leistungsbeschreibung für die Ausschreibung beim Sperrwerk (Tz. 416) - auch in den weiteren geprüften Baumaßnahmen vergaberechtliche Mängel festgestellt:

- Bei der Verfüllung des Kolks am Lesumsperrwerk hatte der DVR zugunsten eines sehr günstigen Materialeinkaufs auf die Ausschreibung der gesamten Bauleistung verzichtet und sie somit einem ordnungsgemäßen Verfahren sowie dem Wettbewerb entzogen. Erst im Prüfungsverfahren teilte der DVR nachträglich mit, dass seinerzeit eine besondere Dringlichkeit zur Sicherung des Lesumsperrwerks gesehen worden sei.

- Bei einer Ausschreibung für Elektroarbeiten an einem Schöpfwerk war die Vergabedokumentation des DVR, aus der insbesondere Bieterauswahl, Zuschlagskriterien und Wertungsschritte hervorgehen sollten, nicht vollständig.

- Für die vorgenannten Elektroleistungen schrieb der DVR zusätzlich unverhältnismäßig viele Stundenlohnarbeiten aus. Überdies waren 340 Stunden Monteurleistung - statt der ausgeschriebenen 200 Stunden - abgerechnet worden.

434 Der DVR hat die Kritikpunkte des Rechnungshofs bereits im Laufe der Prüfung aufgenommen und zugesagt, der Einhaltung des Vergaberechts höhere Aufmerksamkeit zu schenken. So habe er bereits Schritte eingeleitet, um sich in diesem Bereich personell zu verstärken. Zu den Stundenlohnarbeiten betonte der DVR, er habe die Arbeiten eng begleitet und die angefallenen Arbeitsstunden überwacht. Er beabsichtige jedoch, sich für den Leistungsbereich der Elektrotechnik personell zu verstärken, um die Qualität der Ausschreibungen zu verbessern.

435 Der Rechnungshof bleibt bei der kritischen Betrachtung der Vergabe von Stundenlohnarbeiten. Sie dürfen nur im unbedingt notwendigen Umfang ausgeschrieben werden, weil damit ein erhöhtes wirtschaftliches Risiko einhergeht. Auch eine enge Überwachung der Stundenlohnarbeiten läuft ins Leere, weil keine konkrete Leistung je Arbeitsstunde eingefordert werden kann.

Wirtschaftsförderung mittels Beteiligungskapitals

Seit Jahren wird Kapital in Höhe von mehreren Millionen Euro vorgehalten, ohne es für den vorgesehenen Wirtschaftsförderungszweck einzusetzen.

Die Wirkungen und der Erfolg eingesetzten Beteiligungskapitals werden nicht hinreichend ermittelt.

1 Beteiligung an Unternehmen

436 Die Bremer Aufbau-Bank GmbH (BAB) ist als Förderbank Bremens unter anderem in der Wirtschaftsförderung tätig. Zu diesem Zweck bietet sie über ihre Tochtergesellschaft, die BAB Beteiligungs- und Managementgesellschaft Bremen mbH (BBM), unter anderem Beteiligungskapital an. Damit soll das Eigenkapital von jungen, innovativen Unternehmen oder von Unternehmen in einer Wachstumsphase gestärkt werden. Die BBM kann hierzu Kapital als stille Gesellschafterin in das Unternehmen einbringen. Die Unternehmen leisten hierfür im Gegenzug ein jährliches Entgelt. Alternativ kann die BBM mit dem Kapital Unternehmensanteile erwerben und damit Gesellschafterin werden.

437 Die BBM fördert seit Jahren im Wesentlichen aus drei Förderprogrammen, die es ihr ermöglichen, sich an Unternehmen zu beteiligen. Das Förderprogramm Beteiligungsfonds Bremen (BFB) mit dem Unterprogramm Initialfonds wird ausschließlich durch Landesmittel finanziert. Der EFRE-Beteiligungsfonds als drittes Förderprogramm wird hingegen überwiegend aus EU-Mitteln gespeist.

438 Zwischen dem Land und der BAB besteht eine Vereinbarung, wonach die BAB einen Teil der Mittel, die das Land für die Beteiligungsförderung zur Verfügung gestellt hatte, in einem sogenannten Haftungsfonds verwaltet. Der Haftungsfonds dient dazu, die BBM mit weiteren Eigenmitteln auszustatten, etwa weil die Nachfrage nach Förderungen im BFB oder im Initialfonds steigt und die liquiden Mittel der BBM nicht ausreichen. In solchen Fällen kann die BAB dem Haftungsfonds Kapital entnehmen, um damit die Hälfte der Einlage in die BBM zu finanzieren. Die andere Hälfte hat die BAB aus eigenen Mitteln zu tragen.

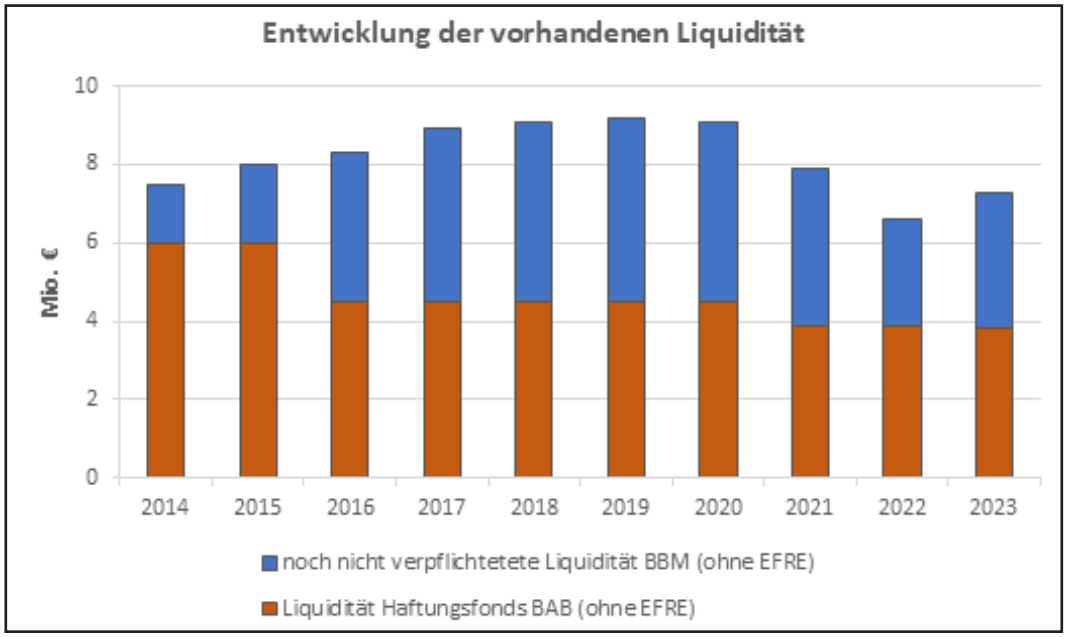
439 Zwischen 2017 und 2023 bewilligte die BBM Mittel aus dem BFB in Höhe von 2.973 T€ und beteiligte sich damit an elf Unternehmen. Außerdem finanzierte sie im selben Zeitraum die Beteiligung an einem Unternehmen mit Mitteln aus dem Initialfonds in Höhe von 240 T€. Aus dem EFRE-Beteiligungsfonds wandte die BBM im selben Zeitraum 7.910 T€ auf, um 15 weitere Beteiligungen zu realisieren. Sie beteiligte sich damit jährlich jeweils durchschnittlich an

etwa zwei Unternehmen mit Mitteln aus dem BFB und Initialfonds sowie an circa zwei Unternehmen mit Mitteln aus dem EFRE-Beteiligungsfonds.

440 Bereits im Jahr 2015 hat der Rechnungshof die Wirtschaftsförderung mittels Beteiligungskapitals geprüft (Jahresbericht 2016 - Land, ab Tz. 259) und dabei verschiedene Mängel festgestellt. In der neuerlichen Prüfung hat er nunmehr überprüft, wie sich die Förderung von Unternehmen durch Beteiligungskapital entwickelt hat und welche Wirkungen sie zeigt. Förderungen aus dem EFRE-Beteiligungsfonds waren nicht Gegenstand der Prüfung.

2 Bemessung vorhandener Fördermittel

441 Ende 2016 umfasste das Kapital der BBM für die Beteiligung an Unternehmen aus dem BFB und dem Initialfonds mehr als acht Mio. €. Dieses Kapital bestand zum einen aus liquiden Mitteln der BBM, zum anderen aus Mitteln in Höhe von 4,5 Mio. € im Haftungsfonds der BAB. Der Rechnungshof hatte in seiner vorherigen Prüfung angeregt, die Höhe der für die Förderung vorgehaltenen Mittel zu überprüfen und nicht mehr benötigte Mittel an das Land zurückzuführen. Die nachfolgende Grafik zeigt die Entwicklung der für Förderzwecke bereitstehenden Mittel in den Jahren 2016 bis 2023 zum jeweiligen Geschäftsjahresende.



442 Die für die Förderung vorgehaltenen Mittel betrugen in den Jahren 2016 bis 2023 zwischen 6,6 Mio. € und 9,2 Mio. €. Nachdem die liquiden Mittel der BBM im Jahr 2022 wegen verschiedener Neuengagements um mehr als eine Mio. € zurückgegangen waren, stiegen sie im Jahr 2023 unter anderem wegen außerplanmäßigen Rückflüssen wieder an. Die Höhe der Mittel des Haftungsfonds blieb weitgehend konstant. Die von 2020 auf 2023 zu verzeichnenden Rückgänge

gingen nicht auf Liquiditätsbedarfe bei der BBM zurück. In den betreffenden Jahren wurden dem Haftungsfonds vielmehr Mittel entnommen, um sie als Kofinanzierungsanteil in den EFRE-Beteiligungsfonds einzulegen.

443 Ein Rückgriff auf den bei der BAB gehaltenen Haftungsfonds aus Gründen des Beteiligungsgeschäfts der BBM war seit 2010 nicht erforderlich. Zudem sahen die jährlichen Planungen der BBM nicht vor, das für die Förderung vorgesehene Mittelvolumen abzuschmelzen. Stattdessen nutzten sowohl die BAB als auch die BBM die nicht für Förderzwecke benötigten Mittel im Rahmen eines Liquiditätsmanagements in größerem Umfang für kurzfristige Festgeldanlagen.

444 Das Ressort setzte die vom Rechnungshof in seiner Prüfung im Jahr 2015 empfohlene Rückführung der nicht benötigten Mittel aus dem Haftungsfonds in den allgemeinen Haushalt nicht um. Es plante vielmehr lediglich, durch verstärkte Förderaktivitäten der BBM ab dem Jahr 2023 jährlich 400 T€ der Haftungsfondsmittel zu verbrauchen. Diese Planung realisierte sich aber schon für das Jahr 2023 nicht. Während der Prüfung erklärten Ressort und BBM daher, die aktuelle Mittelfristplanung sehe ab dem Jahr 2027 einen sukzessiven Verzehr der Haftungsfondsmittel vor, sofern die Ausweitung des Fördergeschäfts plangemäß umgesetzt werden könne.

445 Mit einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung ist das langjährige Überlassen von Förderkapital an BAB und BBM in einer Höhe, die nicht annähernd benötigt wird, nicht vereinbar. Auch die seit vielen Jahren praktizierte wiederholte Anlage des für die Förderung von Unternehmen zur Verfügung gestellten Kapitals als Festgeld zeigt, dass die Mittel nicht für den vorgesehenen Zweck gebraucht wurden. Werden Mittel nicht benötigt, hat das Ressort sie zurückzufordern.

446 Der Rechnungshof hat das Vorgehen gerügt und vom Ressort gefordert, die Mittelausstattung bei der BBM, wozu auch die von der BAB im Haftungsfonds verwalteten Mittel gehören (Tz. 438), zu reduzieren. Sie ist daran zu bemessen, wieviel Liquidität im Fördergeschäft voraussichtlich benötigt wird. Daher bedarf es zumindest der Haftungsfondsmittel gegenwärtig nicht. Im Jahr 2023 betrugen diese 3,8 Mio. €. Zeigt sich, dass sich das Fördergeschäft nicht mehr aus laufenden Erträgen und Rückflüssen finanzieren lässt, könnten der BBM zielgerichtet weitere Mittel aus dem Haushalt zur Verfügung gestellt werden.

447 Ressort und BBM sind dem entgegengetreten. Als GmbH sei die BBM zu wirtschaftlichem Handeln verpflichtet. Ursprünglich sei ab 2016 zwar ein umfangreicherer Verbrauch der vorhandenen Liquidität vorgesehen gewesen, die Ausweitung der Förderaktivitäten habe jedoch aus verschiedenen Gründen, unter anderem wegen der durch die Corona-Pandemie bedingten Begleitumstände sowie der zur Schonung von Landesmitteln angestrebten Priorisierung von

EU- und Bundesprogrammen, nicht realisiert werden können. Seit 2021 sei nun aber ein Mittelverzehr durch stärkeres Neugeschäft zu verzeichnen. Angestrebt würden künftig Neugeschäftsvolumina von jährlich bis zu drei Mio. €. Es zeichne sich bei diesem geplanten Wachstum ein kurz- bis mittelfristiger Verbrauch der im Haftungsfonds vorhandenen Liquidität bis 2029 und der noch nicht verpflichteten Liquidität der BBM bis 2031 ab. Im Übrigen kämen aus Festgeldanlagen erwirtschaftete Zinserträge der weiteren Beteiligungsförderung zugute. Die der BBM zur Verfügung stehenden Mittel seien daher weiterhin erforderlich, um die dargelegten Geschäftstätigkeiten im Rahmen der Wirtschaftsförderung gewährleisten und uneingeschränkt ausüben zu können.

448 Der Umfang des geplanten Neugeschäfts beruht auf optimistischen Annahmen, an deren Realisierung angesichts des bisherigen Geschäftsverlaufs Zweifel bestehen. Zudem ist mit einem stärkeren Neugeschäft nicht zwingend ein Mittelverzehr in gleicher Höhe verbunden. So konnte die BBM nach eigener Angabe zum Beispiel den im Jahr 2022 zu verzeichnenden Mittelverzehr bereits Ende des Jahres 2024 wieder mehr als kompensieren, weil es 2023 und 2024 zu außerplanmäßigen Kapitalrückflüssen aus Beteiligungen gekommen war.

449 Wenn die BBM ausführt, die geplanten Annahmen zum Mittelverzehr der vergangenen Jahre hätten sich jeweils aufgrund von unvorhersehbaren Einflüssen auf die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen oder unerwarteten Rückflüssen aus Beteiligungen nicht realisiert, stellt sich die Frage, warum künftig das vorhandene Kapital binnen weniger Jahre verbraucht sein sollte. Zudem wird die BBM risikobewusst und renditeorientiert geführt. Ein Hauptaugenmerk liegt auf der hohen Qualität der Investments, um Kapitalausfälle möglichst zu vermeiden. Dass von dieser Strategie abgewichen werden soll, wurde nicht vorgetragen. So sind auch in Zukunft Erträge durch Renditen zu erwarten und außerplanmäßige oder vorzeitige Rückflüsse aus Beteiligungen nicht auszuschließen. Im Übrigen haben Ressort und BBM eingeräumt, das Beteiligungsgeschäft in den vergangenen Jahren so gesteuert zu haben, dass möglichst wenig Landesmittel verbraucht wurden. Eine solche Steuerung widerspricht der Einschätzung, die Förderaktivitäten hätten in den vergangenen Jahren nicht ausgeweitet werden können. Dass die Haftungsfondsmittel und die hohe Liquidität der BBM bislang nicht für Beteiligungen aus dem BFB und Initialfonds eingesetzt wurden, entsprach vielmehr einer bewussten Entscheidung der Beteiligten. Der Rechnungshof bleibt daher bei seiner Forderung, zumindest die im Haftungsfonds zur Verfügung stehenden Mittel schnellstmöglich an den Haushalt zurückzuführen.

3 Wirkungen und Erfolg der Förderung

450 Ressort und BBM hatten auf Kritik des Rechnungshofs im Jahr 2015 zugesichert, künftig Statistiken über die Entwicklung der Engagements bei der BBM

anhand ausgewählter Parameter führen zu wollen. Hieraus sollten sich Rückschlüsse auf die Wirkungen der Förderung ergeben. Im aktuellen Jahrestätigkeitsbericht benennt die BAB für das Geschäft der BBM Wirkungskennzahlen, zum Beispiel durch das Beteiligungskapital geschaffene und gesicherte Arbeitsplätze sowie die Höhe der generierten privaten Investitionen. Die Zahlen basieren allerdings nach wie vor ausschließlich auf den Angaben der Unternehmen im Antragsverfahren, eine tatsächlich eingetretene Wirkung der Förderung wird damit nicht nachgewiesen.

451 Um die Wirkungen der Beteiligungsförderung bewerten zu können, ist es erforderlich, die wirtschaftliche Entwicklung der Beteiligungen anhand geeigneter Kennzahlen zu messen. Erhoben werden könnte, wie sich die Zahl der Arbeitsplätze, der Umsatz des geförderten Unternehmens und etwaiges zusätzlich generiertes privates Investitionskapital über die Jahre der Beteiligung hinweg entwickelt.

452 Damit der Erfolg der Wirtschaftsfördermaßnahme bewertet werden kann, muss auch der tatsächliche Aufwand, der damit zusammenhängt, bekannt sein. Im Jahr 2015 hatte der Rechnungshof kritisiert, dass der tatsächliche Aufwand, der mit dem Beteiligungsgeschäft der BBM verbunden ist, nicht ermittelt worden war. Daraufhin wurde im Jahr 2023 der Kostendeckungsgrad des Geschäftsbesorgungsentgelts, das die BAB für die Geschäftsführung der BBM erhält, analysiert und das Entgelt ab 2024 erhöht. Zwar waren damit die Kosten der Förderung im Jahr 2023 errechnet, mangels Überblick über die Wirkungen der Förderung wurde deren Erfolg aber nach wie vor nicht ermittelt.

453 Um auf belastbarer Basis entscheiden zu können, in welcher Höhe künftig für das Beteiligungsgeschäft der BBM Mittel eingesetzt werden sollen, bedarf es dringend einer regelmäßigen Auswertung der erzielten Wirkungen und des mit den Beteiligungen verbundenen Aufwands. Der Rechnungshof hat die fehlende Auswertung der Wirkungen sowie des Erfolgs der Förderung kritisiert und erneut gefordert, jährlich den durch die Förderung verursachten Aufwand und geeignete Daten zu den Wirkungen der Förderung zu erheben. Nur auf dieser Grundlage kann entschieden werden, ob das Beteiligungsgeschäft der BBM erfolgreich ist und ob - beziehungsweise mit welchem Mitteleinsatz - es künftig fortgeführt werden soll. Ressort und BBM haben sich den Forderungen des Rechnungshofs angeschlossen und angekündigt, eine systematische Wirkungsanalyse unter Heranziehung von Kennzahlen aufzusetzen, die auch Auswertungen zum Fortbestand der geförderten Unternehmen, die Entwicklung in Bezug auf Umsätze und Arbeitsplätze sowie die privaten Investitionsvolumina sachgerecht beinhaltet.

Geldwäscheprävention

Die Aufsichtsbehörde ist ihrer Aufgabe, nach dem Geldwäschegesetz verpflichtete Unternehmen zu überprüfen, nicht ausreichend nachgekommen.

1 Aufsicht über nach dem Geldwäschegesetz Verpflichtete

454 Das Gesetz über das Aufspüren von Gewinnen aus schweren Straftaten (Geldwäschegesetz - GwG) sieht für bestimmte Gewerbetreibende und freiberuflich Tätige besondere Verpflichtungen bei der Ausübung ihrer Geschäfte vor. Sie müssen beispielsweise Geschäftsvorfälle sowie die dazugehörigen Finanztransaktionen sorgfältig dokumentieren und die Identität ihrer Geschäftspartner:innen überprüfen. Bestimmte Verpflichtete haben außerdem Geldwäschebeauftragte in ihren Unternehmen einzusetzen. Diese Maßnahmen zielen darauf ab, Geldwäscherisiken zu erkennen und zu vermeiden.

455 Nach § 50 GwG unterliegen die Verpflichteten einer Aufsicht, die je nach Berufsgruppe von unterschiedlichen Institutionen wahrgenommen wird. Für die in § 50 Nummer 9 GwG genannten Berufsgruppen übt in der Stadtgemeinde Bremen die bei der Senatorin für Wirtschaft, Häfen und Transformation (Ressort) angesiedelte Prüfbehörde die Aufsicht aus. Sie beaufsichtigt damit unter anderem Schmuck-, Edelstahl- und Kfz-Händler:innen, Finanzunternehmen, Versicherungsvermittlungen, Dienstleister:innen für Gesellschaften und für Treuhandvermögen oder Treuhänder:innen sowie Immobilienmakler:innen. Das Ressort übt zudem die Fachaufsicht über die Aufsichtsbehörde in der Stadtgemeinde Bremerhaven aus. Der Rechnungshof hat überprüft, wie die Aufsichtsbehörde in der Stadtgemeinde Bremen ihren Aufgaben nachgekommen ist.

2 Aufgaben der Aufsichtsbehörde

456 Um überwachen zu können, ob die Verpflichtungen nach dem GwG eingehalten werden, ist es erforderlich, zunächst die Unternehmen zu ermitteln, die potenziell der Gruppe der Verpflichteten zuzuordnen sind. Im Anschluss muss in jedem Einzelfall festgestellt werden, ob eine individuelle Verpflichtung vorliegt. Die Aufsichtsbehörde kann hierzu auch vor Ort prüfen und dabei zum Beispiel Aufzeichnungen und Buchhaltungsunterlagen einsehen. Mit der Feststellung der Verpflichteteneigenschaft lässt sich auch die erstmalige Prüfung verbinden, ob bestehende Sorgfaltspflichten eingehalten werden. Die Unternehmen werden schriftlich über das Ergebnis der Prüfung informiert.

457 Die sich daran anschließenden laufenden Prüfungen der Aufsichtsbehörde bei verpflichteten Unternehmen können beispielsweise per Zufallsauswahl, anlässlich gemeinsamer Aktionen mit weiteren Behörden, wie etwa der dem Zoll zugeordneten Financial Intelligence Unit, oder aufgrund von Hinweisen Dritter auf mögliche Pflichtverletzungen erfolgen.

3 Verpflichtete nach dem GwG

3.1 Weiterleitung von Erkenntnissen der Finanzverwaltung

458 Die Aufsichtsbehörde hat unter anderem Zugriff auf Gewerberegister, um Verpflichtungen nach § 2 Absatz 1 GwG erkennen zu können. Zudem wertet sie allgemein verfügbare Informationen in weiteren Registern, wie zum Beispiel dem Handelsregister, und mittels Online-Suchmaschinen aus. Ist die Tätigkeit verpflichteter Personen über diese Quellen nicht erkennbar, zum Beispiel, weil sie nicht ordnungsgemäß angezeigt wurde oder nur in einem Nebenerwerb ausgeübt wird, können die Aufsichtsbehörden eine nach dem GwG bestehende Verpflichtung zumeist nur durch Hinweise von Dritten erkennen.

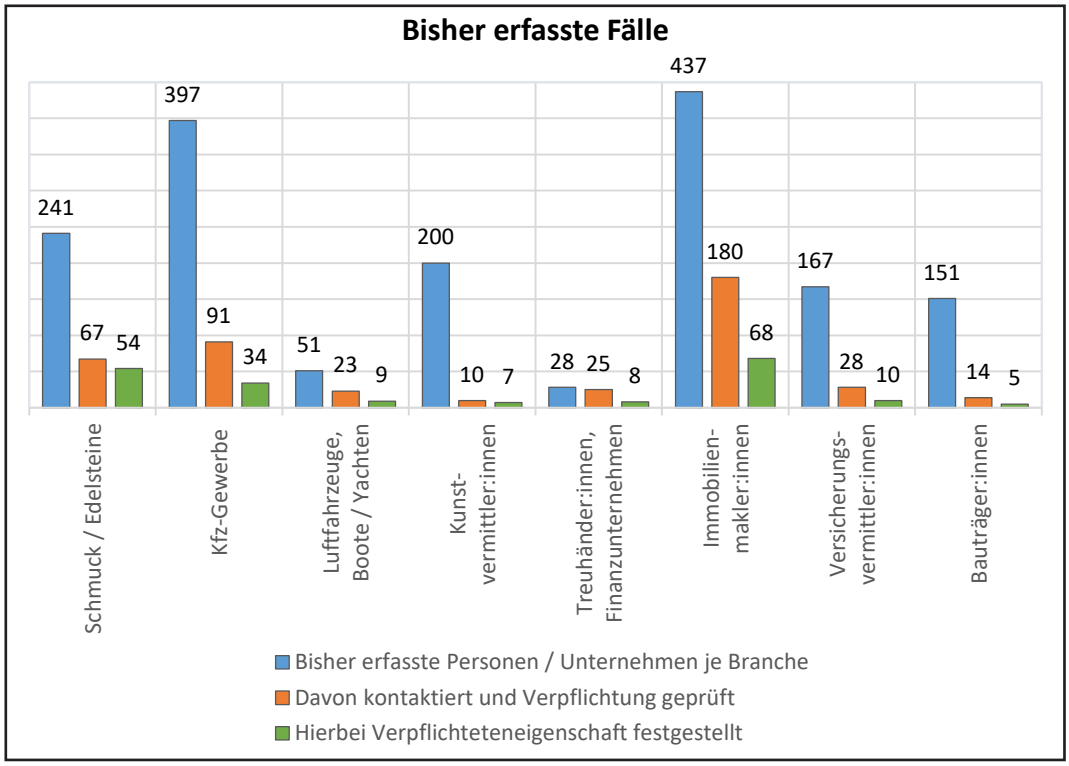
459 Über solche Informationen verfügt beispielsweise die Finanzverwaltung. So hatte eine Prüfung des Rechnungshofs (Jahresbericht Land 2024, ab Tz. 444) ergeben, dass nach den in der Finanzverwaltung erfassten Gewerbekennziffern zum Stichtag 1. Januar 2020 etwa 15.600 Unternehmen der Gruppe potentiell Verpflichteter zuzuordnen waren. Auch zeigte die Prüfung auf, dass bestimmte Erkenntnisse über Verpflichtete ausschließlich im Besteuerungsverfahren gewonnen werden konnten. Gleichwohl war die Finanzverwaltung ihrer gesetzlichen Verpflichtung, maßgebliche Erkenntnisse, die sie bei der Bearbeitung von Steuerfällen erlangt hatte, unverzüglich an die zuständigen Aufsichtsbehörden zu melden, zwischen 2017 und 2022 nahezu nicht nachgekommen.

460 Angesichts des bisher weitgehend unterbliebenen Datenaustausches mit der Finanzverwaltung hat der Rechnungshof dem Ressort empfohlen, ein Konzept zu entwickeln und dies mit dem Finanzressort abzustimmen, auf dessen Grundlage die Beschäftigten der Finanzämter für Sachverhalte sensibilisiert werden können, die Anlass zu Mitteilungen bieten. Außerdem müssen deren Befugnisse zur Datenübermittlung an die Aufsichtsbehörden klargestellt werden.

461 Das Ressort erklärte, die Empfehlung des Rechnungshofs umsetzen zu wollen und bereits erste Schritte eingeleitet zu haben. Der Rechnungshof hält es für erforderlich, regelmäßig zu überprüfen, ob sich der Austausch zwischen den Behörden aufgrund der bereits auf den Weg gebrachten Maßnahmen verbessert.

3.2 Erfassung der tatsächlich Verpflichteten

462 Die Aufsichtsbehörde hat etwa ein Viertel der in ihrem Zuständigkeitsbereich bislang erfassten 1672 potenziell Verpflichteten überprüft. Die nachstehende Grafik zeigt unter anderem die dabei ermittelten tatsächlich Verpflichteten, jeweils unterteilt nach Tätigkeitsbereichen.



463 Von den bis zum Ende der örtlichen Erhebungen überprüften 438 Unternehmen erwiesen sich insgesamt 195 als tatsächlich verpflichtet. In bestimmten Geschäftsfeldern war dabei der Anteil verpflichteter Unternehmen besonders hoch. So ergab sich etwa in 80 % der überprüften Schmuck- und Edelmetallhändler:innen eine Verpflichteteneigenschaft nach dem GwG.

464 Der Rechnungshof empfiehlt, solche Geschäftsfelder prioritär zu überprüfen, in denen viele Verpflichtete zu erwarten sind.

465 Bei der Überprüfung der potenziell Verpflichteten waren zum Teil mehrere Prüfschritte notwendig. Insbesondere wenn Teile der Finanzbuchhaltung (unter anderem Kassenaufzeichnungen) und Einzelbelege hinzugezogen und zusätzliche Angaben der Unternehmen erfragt werden mussten. Wesentlich war zudem - etwa für den Bereich des Handels mit Kraftfahrzeugen - die Frage, ob von den Unternehmen Bargeldgeschäfte in einem Volumen von mehr als 10.000 € getätigt wurden. Verneinten die Unternehmen solche Bargeldgeschäfte, überprüften die Beschäftigen der Aufsichtsbehörde in einigen Fällen gleichwohl stichprobenweise Geschäftsvorfälle. In anderen Fällen ordneten sie

die Unternehmen ohne weitere Überprüfung der Gruppe derjenigen zu, die mangels Durchführung von Bargeschäften keinen Verpflichtungen nach dem GwG unterlagen.

466 Für das unterschiedliche Vorgehen gab es keine erkennbaren Gründe. Der Rechnungshof hat angeregt, gerade im Kfz-Handel die Angaben zu Bargeschäften grundsätzlich durch stichprobenhafte Einsicht in die Buchhaltungsunterlagen zu überprüfen. Wird davon abgesehen, empfiehlt es sich, die dafür ausschlaggebenden Gründe zu dokumentieren.

3.3 Beaufsichtigung der tatsächlich Verpflichteten

467 Nachdem die nach dem GwG verpflichteten Unternehmen erfasst worden sind, besteht die Hauptaufgabe der Aufsichtsbehörde darin, sie regelmäßig auf die Einhaltung der Verpflichtungen hin zu überprüfen und gegebenenfalls Maßnahmen einzuleiten.

468 Dieser Aufgabe kommt die Aufsichtsbehörde nach den Feststellungen des Rechnungshofs noch nicht ausreichend nach. In den Jahren 2017 bis 2020 ergriff sie ausweislich ihrer Berichte an das Bundesministerium für Finanzen lediglich eine Maßnahme nach dem GwG, während im übrigen Bundesgebiet im selben Zeitraum bereits fast 11.000 Maßnahmen ergriffen worden waren. Bis 2022 beschränkte sich die Aufsichtsbehörde maßgeblich darauf, Verpflichtete zu erfassen. In einigen Fällen wurde dabei zwar bereits auch schon die Einhaltung von Sorgfaltspflichten überprüft. Systematisch geschah dies allerdings noch nicht.

469 Der Rechnungshof hat gefordert, ein Konzept für die systematische, an Risikoprofilen von Unternehmen orientierte Überwachung der Verpflichteten nach dem GwG zu entwickeln, auf dessen Grundlage die laufende Einhaltung der Verpflichtungen nach dem GwG geprüft wird. Das Ressort erklärte, ab dem Jahr 2023 bereits laufende Überprüfungen vorgenommen zu haben. Der Schwerpunkt der Tätigkeit habe jedoch noch auf der Erfassung von Verpflichteten gelegen.

470 Die Aufsicht über die Verpflichtungen nach dem Geldwäschegesetz erfordert zum einen, zu wissen, wer zum Kreis der Verpflichteten gehört, andererseits die Einhaltung dieser Verpflichtungen regelmäßig zu überprüfen. Der Rechnungshof hält daher an seiner Forderung fest. Es ist dringend erforderlich, die laufende Überprüfung auf der Grundlage eines risikoorientierten Konzepts als gleichwertigen Arbeitsschwerpunkt in die Arbeitsabläufe der Aufsichtsbehörde zu integrieren. Die nach dem GWG Verpflichteten, die bisher noch nicht erfasst werden konnten, zum Beispiel weil sie ihre Tätigkeit möglicherweise nicht angezeigt haben und deshalb für die Aufsichtsbehörde nicht über verfügbare Datenabgleiche erkennbar sind, müssen parallel zu dieser laufenden Prüftätigkeit ermittelt werden.

Digital Hub Industry

Für den Digital Hub Industry fehlt ein tragfähiges Konzept, um die angestrebten Kontakte zur Industrie herzustellen.

1 Ziele des Digital Hub Industry

471 Mitte des Jahres 2022 wurde der im Technologiepark nahe der Universität Bremen angesiedelte „Digital Hub Industry“ (DHI) in Betrieb genommen. Mit dem DHI sollte ein Ort geschaffen werden, an dem sich in Gründung befindliche und etablierte Unternehmen mit wissenschaftlichen Institutionen austauschen können, um voneinander zu lernen und neue digitale Lösungen zu entwickeln. Neben Büroräumen stehen Coworking-Flächen, Werkstatträume sowie eine Veranstaltungsfläche für Seminare und Workshops zur Verfügung.

472 Ziel des DHI ist es, vorhandene Kompetenzen und Beratungsangebote zur Digitalisierung zu bündeln, zu koordinieren und bestehende Angebote der Beratung sichtbarer zu machen. Allgemeine Beratungsangebote bestehen insbesondere für Start-ups und Existenzgründende, zum Beispiel durch das Starthaus der Bremer Aufbaubank GmbH. Daneben können sich auch bereits bestehende Unternehmen beraten lassen, die in speziellen Industriezweigen tätig sind.

473 Der DHI wird über den Digital Hub Industry Bremen e. V. (Verein) betrieben. Zu den Mitgliedern des Vereins zählen derzeit die Senatorin für Wirtschaft, Häfen und Transformation (Ressort), die Senatorin für Wissenschaft, Umwelt und Klimaschutz, die Universität Bremen, die Wirtschaftsförderung Bremen GmbH (WFB), der Branchenverband Bremen digital media e. V., das Institut für Informationsmanagement Bremen GmbH sowie ein IT-Unternehmen, dessen Unternehmenssitz sich im selben Gebäude wie der DHI befindet.

2 Planungsmängel

474 Im Jahr 2018 beauftragte das IT-Unternehmen einen externen Dienstleister mit der Erstellung eines Konzepts für die Ansiedlung eines Digital Hubs in Bremen. Das im Jahr 2019 vorgelegte Konzept für dieses Projekt beschrieb die Ziele, die mit einem Digital Hub verfolgt werden, zum Beispiel die Vernetzung von Wissenschaft und Wirtschaft und die Unterstützung lokaler Unternehmen bei der Digitalisierung. Es formulierte aber auch die Voraussetzungen, die als notwendig erachtet wurden, um das Zusammenwirken von Forschung, etablierter Wirtschaft und Expert:innen der digitalen Wirtschaft zu erreichen. Auf

diese Weise sollte Bremen zu einem deutschlandweit führenden Standort für digitale Innovationen im Bereich der Industrie werden.

475 Das Konzept sah unter anderem vor, die Rollen zwischen Partner:innen des Projekts klar zu definieren und zu verteilen. Zu diesen Partner:innen gehörten das IT-Unternehmen und deren Muttergesellschaft, das Ressort und die Universität. Das IT-Unternehmen und dessen Muttergesellschaft sollten neben ihren hohen Industrie-, IT- und Softwarekompetenzen ihr Netzwerk ins DHI einbringen. Die Regelung von Einzelheiten war für einen späteren Zeitpunkt vorgesehen, insbesondere wie die Kontakte im Themenschwerpunkt Industrie genutzt und die Zusammenarbeit mit der Wissenschaft initiiert werden sollte. Ferner zeigte das Konzept die Notwendigkeit auf, eine detaillierte Vermarktungsstrategie zu entwickeln, um den DHI am deutschen Markt klar zu positionieren.

476 Bei Eröffnung des DHI im Jahr 2022 waren die offenen Punkte des Konzepts noch nicht geregelt. Zwar verfügte das DHI zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Rechnungshof bereits über eine gute Infrastruktur, Know-How und Beratungsmöglichkeiten. Es fehlte jedoch nach wie vor an einem Konzept, wie die Kontakte zur Industrie hergestellt werden können. Außerdem bestand kein Plan, welche Angebote in den vorhandenen Räumen stattfinden sollten. Wie und zu welchem Zweck interessierte Unternehmen die installierte IT-Infrastruktur nutzen oder wie ihnen passende Ansprechpersonen zugeordnet werden konnten, war ebenfalls noch nicht geregelt.

477 Auch eine strukturierte, die Zielgruppen des DHI ansprechende Vermarktungsstrategie fehlte fast zwei Jahre nach der Eröffnung des DHI immer noch. Damit war nicht nur eine Voraussetzung des Konzepts nicht umgesetzt worden, sondern auch eine Vorgabe im Projektförderbescheid. Dieser sah vor, dass ein strategisches Marketing etabliert werden sollte, um die Marke DHI überregional sichtbar zu machen.

478 Entsprechend zeigte sich bei mehreren Vor-Ort-Besuchen des Rechnungshofs, dass die vorgehaltenen Räumlichkeiten, insbesondere die Coworking-Flächen, nicht annähernd ausgelastet waren. Um das Leistungsangebot des DHI von Beginn an sichtbarer zu machen, hätten die Projektpartner:innen auch die Grundzüge einer Vermarktungsstrategie festlegen müssen. Im Anschluss daran hätte der Verein auf Grundlage dieser Vermarktungsstrategie das Marketing detaillierter planen und aufstellen müssen.

479 Der Rechnungshof hat die aufgezeigten Planungsmängel kritisiert. Er hat das Ressort aufgefordert, die fehlenden Planungen mit seinen Projektpartner:innen nachzuholen, um die wirtschaftliche Nutzung der inzwischen aufgebauten

Infrastruktur zu ermöglichen. Dies gilt insbesondere für die Herstellung der Kontakte zur Industrie. Ferner hat der Rechnungshof das Ressort aufgefordert, darauf hinzuwirken, dass zeitnah eine Vermarktungsstrategie erarbeitet und umgesetzt wird, um die regionale und überregionale Sichtbarkeit des DHI und seiner Angebote zu verbessern.

480 Das Ressort will die Forderungen des Rechnungshofs umsetzen. Aktuell bestehe ein enger Austausch mit dem geschäftsführenden Vorstand und dem Geschäftsführer des Vereins, um das vorhandene Potenzial auszuschöpfen. Teil des Austausches sei die Entwicklung eines gezielten Vermarktungskonzeptes, das künftig ständig überprüft und bei Bedarf angepasst werde.

3 Gesamtkosten und künftige Risiken

481 Für den Betrieb des DHI gewährte das Ressort dem Verein im Zeitraum von 2022 bis 2026 eine Projektförderung in Höhe von insgesamt 2,2 Mio. €. Nach der ursprünglichen Planung sollte der Betrieb des Vereins nach Ablauf des Förderzeitraumes möglichst über Drittmittel finanziert werden.

482 Der DHI wird in Räumlichkeiten mit einer Fläche von etwa 3.000 m² betrieben, die von der WFB für einen Zeitraum von zehn Jahren (von 2022 bis 2031) angemietet wurden. Als Mietaufwand plante das Ressort für die gesamte Vertragslaufzeit 7 Mio. € ein. Außerdem kamen für den Betrieb des DHI Kosten für immobilienwirtschaftliche Dienstleistungen der WFB von 0,7 Mio. € sowie Personalkosten des Ressorts in Höhe von 0,2 Mio. € hinzu. Insgesamt wurden für die Ansiedlung und den Betrieb des DHI im Zeitraum von 2022 bis 2031 Kosten von etwa 10 Mio. € eingeplant.

483 Ein Kostenrisiko für das Ressort resultiert aus dem Geschäftsbesorgungsvertrag mit der WFB für die immobilienwirtschaftlichen Dienstleistungen, die insbesondere die Betreuung und Verwaltung der angemieteten Flächen im DHI betreffen. Die WFB könnte nach dem Vertrag bis zu 975 T€ und damit 50 % mehr als ursprünglich geplant abrechnen.

484 Nicht in der Planung der Ressorts enthalten waren Mittel zur Herstellung der Betriebsbereitschaft des DHI in Höhe von 1,1 Mio. € aus dem Bremen-Fonds. Sie wurden für bauliche Anpassungen sowie die technische Ausstattung der Büros und Gemeinschaftsflächen verwendet.

485 Während der Prüfung teilte das Ressort mit, dass sich der Verein nach Ende der Projektförderung ab 2027 voraussichtlich nicht selbst finanzieren könne. Es ist daher davon auszugehen, dass der Verein für den Betrieb des DHI auch nach der Anfangsphase von fünf Jahren einer fortgesetzten Förderung durch das Ressort bedarf. Diese dürfte im Zeitraum von 2027 bis 2031 sogar über

der bisherigen Förderung von 2,2 Mio. € liegen, weil mit anwachsenden Personalkosten durch Tarifsteigerungen zu rechnen ist.

486 Die Gesamtkosten für das Projekt DHI könnten sich bis 2031 damit auf mehr als 13,6 Mio. € belaufen. Dies entspräche einer Kostensteigerung im Vergleich zur ursprünglichen Planung von 36%. Angesichts dessen hat der Rechnungshof das Ressort aufgefordert, gegenüber dem Verein auf den sparsamen Einsatz von Mitteln und die Erschließung von zusätzlichen Einnahmemöglichkeiten hinzuwirken.

487 Das Ressort hat dazu ausgeführt, dass ein Teil der Drittmittelförderung durch die beim Verein angesiedelten Projekte „Transferzentrum für künstliche Intelligenz Bremen AI“, „Mittelstand-Digital Zentrum Bremen-Oldenburg“ und „Regionales Zukunftszentrum Nord“ eingeworben wurde. So könnten einige Stellen des Vereins über diese Drittmittel finanziert werden.

488 Dem ist entgegenzuhalten, dass die drei Projekte mit zusätzlichem beim Verein angestellten Personal umgesetzt werden. Ursächlich für die aufgezeigten Kostensteigerungen ist allerdings ausschließlich die Vergütung des mit der ursprünglichen Projektförderung finanzierten Kernpersonals des Vereins, das für die Organisation des Betriebs zuständig ist. Auf die Projektförderung für den Vereinsbetrieb haben die eingeworbenen Drittmittel somit keine finanzielle Auswirkung. Die zu erwartenden, bei Projektbeginn nicht kalkulierten zusätzlichen Kosten ab 2027 machen daher einen sparsamen Mitteleinsatz und das Einwerben zusätzlicher Mittel erforderlich.

4 Verstöße gegen das Vergaberecht

489 Der durch Zuwendungen des Ressorts finanzierte Verein ist öffentlicher Auftraggeber im Sinne des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen. Er hat daher das Vergaberecht zu beachten.

490 Ab einem geschätzten Nettoauftragswert von 50 T€ sind Dienst- und Lieferleistungen, die unterhalb des EU-Schwellenwertes liegen, nach der Unterschwellenvergabeordnung zu vergeben. In bestimmten Fällen können danach Verhandlungsvergaben ohne Teilnahmewettbewerb durchgeführt werden. Grundsätzlich sind dabei mindestens drei Angebote einzuholen. Ausnahmsweise darf auch nur ein Unternehmen zur Abgabe eines Angebots aufgefordert werden, zum Beispiel bei einer „vorteilhaften Gelegenheit“. Eine solche ist nur dann gegeben, wenn der jeweilige Auftrag zu günstigeren als den marktüblichen Konditionen vergeben werden kann. Die Beschaffung muss also wirtschaftlicher sein, als bei einer öffentlichen oder beschränkten Ausschreibung. Das Vorliegen dieser Voraussetzungen ist vorab zu dokumentieren.

491 Der Verein nahm einige Vergaben ohne Teilnahmewettbewerb vor und holte auch keine Vergleichsangebote ein. Er begründete dies in den jeweiligen Vergabevermerken mit einer vorteilhaften Gelegenheit. So wurde etwa die projektfinanzierte IT-Ausstattung der Büro- und Allgemeinflächen des DHI im Wert von 169 T€ ohne Ausschreibung an das im selben Gebäude ansässige IT-Unternehmen vergeben. Dieses plante einen Anforderungskatalog, beschaffte auf dessen Grundlage die IT-Ausstattung und installierte sie. Der Verein begründete die vorteilhafte Gelegenheit damit, dass vom IT-Unternehmen besondere Konditionen bei Lieferanten hätten durchgesetzt werden können.

492 Die Vergabedokumentation des Vereins war lückenhaft. Eine Auftragswertschätzung lag ebenso wenig vor wie eine Bedarfsermittlung. Da das IT-Unternehmen den Anforderungskatalog geplant und auf dieser Grundlage die IT-Ausstattung beschafft hatte, existierte im Vorfeld auch keine eindeutige Leistungsbeschreibung für die zu beschaffende Technik. Damit fehlte es dem Verein an jeglicher Grundlage für eine Bewertung des Angebots, und es blieb offen, ob der Einkaufspreis unterhalb der marktüblichen Konditionen lag.

493 Der Rechnungshof hat die Verstöße gegen das Vergaberecht gerügt und das Ressort aufgefordert, darauf hinzuwirken, dass der Verein seinen Verpflichtungen als öffentlicher Auftraggeber nachkommt. Das Ressort ist dem nicht entgegengetreten.

5 Ungeeignete Zielkennzahlen und Erfolgskontrolle

494 Um zu beurteilen, ob die Ziele und Wirkungen einer Förderung erreicht und Projekte wirtschaftlich umgesetzt werden, bedarf es einer Erfolgskontrolle. Dafür ist es unter anderem notwendig, in den Bescheiden die Förderziele zu benennen und mit messbaren Kennzahlen zu verknüpfen.

495 In den Förderbescheiden an den Verein benannte das Ressort überwiegend die umzusetzenden Maßnahmen selbst als das Ziel der Förderung. In anderen Fällen formulierte es Förderziele ohne messbares Soll. Das Ressort begründete dies damit, dass zunächst die Arbeitsfähigkeit des DHI hergestellt werden sollte. Darüber hinaus seien die Projekte eng begleitet und stets nur für einen begrenzten Zeitraum gefördert worden. Bei mehrjährigen Projektförderungen verzichtete das Ressort entgegen haushaltsrechtlicher Vorschriften auf Erfolgskontrollen während der Projektlaufzeit. Es hielt die im Zuwendungsbescheid jährlich geforderten Zwischennachweise zur Verwendung der Mittel für ausreichend, um sich über den Erfolg des Projekts zu informieren.

496 Der Rechnungshof hat gerügt, dass geeignete Kennzahlen zur Überprüfung der Ziele fehlen und auf Erfolgskontrollen verzichtet wird. Auch für Projektförderungen bedarf es Kennzahlen, mittels derer ein Soll-Ist-Vergleich möglich ist

und die geeignet sind, die mit dem Projekt verfolgten Ziele und Wirkungen zu überprüfen. Das Interesse am DHI besteht nicht an dessen Errichtung als solcher. Bremen verfolgt mit dem DHI vielmehr das Ziel, Industrie und Wissenschaft zu vernetzen und mit dem Ausbau der Digitalisierung der Industrie die Wirtschaft zu fördern. Es war daher unzureichend, als Förderziel die Einrichtung des DHI festzulegen. Zudem sind Zwischennachweise zur Verwendung der Mittel und eine enge Projektbegleitung nicht ausreichend, um den Erfolg des Projektverlaufs zu bewerten. Auch hätte bei einer begleitenden Erfolgskontrolle auffallen können, dass zumindest bis Ende 2023 die Räumlichkeiten und Angebote des DHI nicht ausgelastet waren und es einer Nachsteuerung bedurfte.

497 Das Ressort ist der Kritik des Rechnungshofs gefolgt. Es hat ausgeführt, infolge der Aufnahme des DHI in die sogenannte de:hub-Initiative des Bundeswirtschaftsministeriums seien jetzt jährlich Kennzahlen zu erheben. Zudem hat es angekündigt, für künftige Zwischennachweise im Vorfeld klare schriftliche Vorgaben zu Erfolgskriterien zu machen. Dabei würden auch die Kennzahlen berücksichtigt, die zur Bemessung des Erfolgs der de:hub-Initiative zu erheben seien.

Fortbildung in der bremischen Verwaltung

Nur ein Viertel der ressortübergreifenden Fortbildungen ist voll ausgelastet. Die Zahl der Teilnehmer:innen ließe sich durch Änderungen im Zulassungs- und Nachrückverfahren erhöhen.

Seit dem Jahr 2012 wurden Abrechnungssätze für die Kostenbeteiligungen nicht angepasst und hierdurch Erstattungen von etwa 91 T€ nicht geltend gemacht.

1 Ausgangslage

498 Das Leistungsvermögen der bremischen Verwaltung hängt in hohem Maße von der Arbeitsfähigkeit, der Kompetenz und der Motivation der Beschäftigten ab. Es liegt daher in der Verantwortung Bremens, die Leistungsfähigkeit seiner Beschäftigten fortlaufend durch Personalentwicklungsmaßnahmen, wie etwa Fort- und Weiterbildungen (Fortbildung), zu fördern.

499 Die Koordinierung und Organisation der ressortübergreifenden Fortbildung liegt beim Referat 33 des Finanzressorts. Dieses erarbeitet jährlich ein umfangreiches Fortbildungsprogramm für alle Beschäftigten bremischer Dienststellen. Bei der Umsetzung des Fortbildungsangebots unterstützen die Lehreinheiten des Aus- und Fortbildungszentrums (AFZ), das ebenfalls zum Geschäftsbereich des Finanzressorts gehört.

500 Der Rechnungshof hat das Angebot, die Organisation sowie die Kosten von Fortbildungen geprüft. Zudem hat er 45 ausgewählte Dienststellen hierzu befragt.

2 Fortbildungsplanung

501 Das vom Finanzressort jährlich zusammengestellte ressortübergreifende Fortbildungsprogramm enthält eine Vielzahl von Angeboten, unter anderem zu Fachthemen und zur persönlichen Kompetenzerweiterung. Das Programm kann über die Homepage des Finanzressorts sowie über das Mitarbeiter:innenportal (MiP) abgerufen werden.

502 Zudem organisierten mindestens drei Viertel der befragten Dienststellen eigenständig Fortbildungsmaßnahmen oder ließen Beschäftigte an externen Veranstaltungen teilnehmen. Für diese Zwecke stehen aufgrund der dezentralen Fach- und Ressourcenverantwortung in den jeweiligen Haushaltsplänen Fortbildungsbudgets zur Verfügung.

503 Nicht alle terminierten ressortübergreifenden Fortbildungen werden im Laufe eines Jahres auch tatsächlich durchgeführt. Im Jahr 2019 fanden von 832 angebotenen Veranstaltungen 812 tatsächlich statt, was einer Abweichung von 2,4 % entsprach. Auch wenn für das Jahr 2023 in Einzelfällen noch Anwesenheitslisten fehlen und Veranstaltungen damit nicht als abgeschlossen gelten, kamen hier nach den bislang vorliegenden Daten von 767 geplanten Fortbildungen lediglich 722 zustande. Mit 5,9 % hat sich die Abweichung damit voraussichtlich mehr als verdoppelt.

504 Nach Angaben des Finanzressorts ist dies hauptsächlich darin begründet, dass für das Zustandekommen der Veranstaltungen erforderliche Mindestzahlen - in der Regel zehn Teilnehmer:innen - nicht erreicht wurden. In seltenen Fällen seien Fortbildungen aufgrund erkrankter Dozent:innen abgesagt worden, weil sich kein zeitnaher Ersatztermin habe vereinbaren lassen.

505 Um die Inhalte des Fortbildungsprogramms weiterzuentwickeln und an den Bedarfen der verschiedenen Zielgruppen in der bremischen Verwaltung auszurichten, werden die Dienststellen vor Erstellung eines neuen Programms gebeten, konkrete Qualifizierungsbedarfe zu benennen. Zu den Inhalten und den eingesetzten Dozent:innen von Fortbildungen, die in den Dienststellen selbst organisiert werden (Tz. 502), liegen dem Finanzressort keine Informationen vor.

506 Bei der Weiterentwicklung der ressortübergreifenden Fortbildung ist auch zu prüfen, inwieweit alternative Lernformen in das bestehende Fortbildungsangebot integriert werden können. Dies gilt sowohl für die Umstellung von Präsenz- auf Online-Veranstaltungen als auch für den Ausbau von sogenannten Selbstlernkursen. Mit dem E-Learning-Portal des AFZ, das vornehmlich zu IT-Programmen unter anderem Lernvideos und interaktive Präsentationen enthält, besteht hierfür bereits eine Grundlage. Mit technikgestützten Lernformen können Inhalte zeitunabhängig einer größeren Personengruppe zur Verfügung gestellt und damit personelle sowie finanzielle Ressourcen eingespart werden.

507 Ebenso ist die Auswahl geeigneter Dozent:innen ein wichtiger Bestandteil des Planungsprozesses. Neben dem hauptamtlich beim AFZ beschäftigten Lehrpersonal setzt das Finanzressort Externe und Beschäftigte aus der bremischen Verwaltung als Dozent:innen ein. Für den im Nebenamt erteilten Unterricht werde es allerdings zunehmend schwieriger, fachlich kompetentes Personal zu gewinnen.

508 Der Rechnungshof hat angeregt, die jährliche Bedarfsabfrage an die Dienststellen um die Frage zu erweitern, für welche Themen eigenständig Fortbildungsveranstaltungen organisiert und welche Dozent:innen eingesetzt werden. Auf diese Weise könnte sich die Planung noch stärker als bisher an den Bedürfnissen der Dienststellen orientieren. In der Folge ließen sich Fortbildungsveranstaltungen zielgerichteter ausgestalten, wodurch der Anteil nicht durchgeführter Kurse reduziert werden könnte. Zudem erhielte das Finanzressort nicht nur einen Überblick über externe Dozent:innen, die dort bisher nicht bekannt sind, sondern auch darüber, inwieweit in den Dienststellen eigenes Personal Lehrtätigkeiten übernimmt. Die so gewonnen Erkenntnisse können dazu beitragen, neue Dozent:innen - auch im Nebenamt - zu gewinnen.

509 Der Rechnungshof hat außerdem empfohlen, alternative Lernformen in noch stärkerem Maße einzusetzen und zu prüfen, welche Veranstaltungen auf flexiblere Fortbildungsformate umgestellt beziehungsweise durch diese ergänzt werden können. Bereits vorhandene E-Learning-Angebote könnten zudem in das zentrale Fortbildungsprogramm aufgenommen werden, um ihren Bekanntheitsgrad zu erhöhen.

510 Das Finanzressort hat dem entgegengehalten, in die Erstellung des Fortbildungsprogramms seien bereits vielfältige Prozesse integriert. Der Erkenntnisgewinn aus einer zusätzlichen Abfrage über dienststelleninterne Fortbildungen werde eher gering eingeschätzt, weil diese sehr fachspezifisch seien. Was das Angebot alternativer Lernformen angehe, würden gegenwärtig bereits 20 % der Veranstaltungen als Online-Seminar angeboten. Ein weiterer Ausbau sei vor dem Hintergrund der Bedeutung des persönlichen kollegialen Austauschs nicht geplant. Der Erweiterung des E-Learning-Angebots stehe gegenwärtig die eingeschränkte technische Infrastruktur entgegen.

511 Die vom Rechnungshof befragten Dienststellen hatten vereinzelt angegeben, auch Veranstaltungen zu generellen Themengebieten - etwa Diversität oder Führungskräfteentwicklung - durchgeführt zu haben. Fortbildungen der Dienststellen beschränkten sich damit nicht nur auf fachspezifische Themen. Der Rechnungshof hält daher an seiner Empfehlung fest, die jährliche Bedarfsabfrage zu erweitern.

512 Gleiches gilt für den verstärkten Einsatz alternativer Lernformen. Auch wenn der Rechnungshof nicht verkennt, dass Fortbildungsveranstaltungen in Präsenz zum persönlichem Austausch und zur Netzwerkbildung beitragen, hält er den Ausbau technikgestützter Angebote in Zeiten zunehmender Digitalisierung für unumgänglich. Die technischen Voraussetzungen hierfür sind schnellstmöglich zu schaffen.

3 Anmelde- und Zulassungsverfahren

513 Die Beschäftigten melden sich zu einer ressortübergreifenden Fortbildung im Regelfall über das MiP an. Sind Dienststellen nicht an das Portal angeschlossen, steht ihren Beschäftigten ein schriftlicher Vordruck zur Verfügung.

514 Zu Beginn eines neuen Fortbildungsjahres ist fast ein Viertel der Veranstaltungen zunächst ohne festen Termin geplant. Auch für diese Veranstaltungen müssen sich Beschäftigte regulär anmelden. Ein Termin wird erst festgelegt, wenn die Mindestanzahl an Teilnehmer:innen erreicht wird. Dies führt zu langen Wartezeiten. Mitunter stellt sich erst sehr spät heraus, dass Veranstaltungen nicht zustande kommen. Die Dienststellen meldeten in diesem Zusammenhang, dass Interessierte aufgrund der unklaren Terminlage teilweise auf eine Anmeldung verzichteten.

515 Der Auswahlprozess wird weder technisch unterstützt noch dokumentiert. Die Mitteilung über die Zulassung erhalten Beschäftigte bei terminierten Fortbildungen grundsätzlich unmittelbar nach Anmeldeschluss per E-Mail. Diese wird jedoch nicht automatisch vom System generiert, sondern manuell erstellt. Die Namen der angemeldeten Beschäftigten, die zunächst keinen Platz erhalten, werden auf einer Warteliste erfasst. Hierüber wird entsprechend benachrichtigt. Mögliche Nachrücker:innen werden aufgrund des oftmals kurzfristig bevorstehenden Beginns der Veranstaltung in alphabetischer Reihenfolge telefonisch kontaktiert.

516 Für die Auswahl der Teilnehmer:innen liegen der Sachbearbeitung im Referat 33 lediglich sehr eingeschränkte Informationen, etwa die Funktions- oder Amtsbezeichnung vor. Darüber hinausgehende objektivierbare Kriterien - zum Beispiel inwieweit die Fortbildung eine Voraussetzung für die wahrgenommene Tätigkeit darstellt oder die Anmeldung nur aus allgemeinem Interesse erfolgt - fehlen.

517 Im Ergebnis wird das Auswahlverfahren von den Dienststellen als wenig transparent bezeichnet und beklagt, dass Beschäftigte auch bei wiederholter Anmeldung zu einer Fortbildung nicht zugelassen würden. Für neue Beschäftigte und Führungskräfte stünden oftmals keine ausreichenden Plätze für eine zeitnahe Teilnahme zur Verfügung.

518 Nicht nur für das Anmeldeverfahren, sondern für die gesamte organisatorische Abwicklung und Steuerung der ressortübergreifenden Fortbildung spielt die informationstechnische Unterstützung eine wichtige Rolle. Das MiP bietet jedoch nur eingeschränkte Funktionen. Seit langem steht fest, dass es zukünftig nicht mehr gepflegt und durch eine alternative IT-Anwendung abgelöst werden soll.

519 Gemeinsam mit der Anstalt öffentlichen Rechts Dataport als zentraler IT-Dienstleisterin hat das Finanzressort erste Gespräche für den Einsatz eines sogenannten Lern-Management-Systems geführt. Hierbei handelt es sich um eine Softwareanwendung, mit der zum Beispiel anhand von automatisierten Prozessen Lernmaterialien bereitgestellt, Veranstaltungen organisiert sowie inhaltlich bewertet werden können. Die Software soll spätestens im Jahr 2026 eingesetzt werden.

520 Der Rechnungshof hat das Finanzressort aufgefordert, das Zulassungsverfahren zu verbessern, indem objektivierbare Kriterien für die Auswahl ins Anmeldeverfahren aufgenommen werden. Außerdem hat er empfohlen, das Verfahren für nicht terminierte Fortbildungen zu ändern. So könnte dem Anmeldeverfahren zunächst eine Bedarfsanmeldung der Beschäftigten vorausgehen. Sobald genügend Interessensbekundungen vorliegen und die Fortbildung in Absprache mit der Veranstaltungsleitung terminiert wird, ließe sich der übliche Anmeldeprozess starten.

521 Zudem wurde empfohlen, den Beschäftigten aufgrund von objektiven Kriterien nummerierte Wartelistenplätze zuzuteilen und die Anzahl der Warteplätze gegebenenfalls zu begrenzen, um das Nachrückverfahren zu verbessern. Auf diese Weise ließe sich auf Seiten der Beschäftigten besser abschätzen, inwieweit zu einem späteren Zeitpunkt eine Zusage möglich sein könnte.

522 Der Rechnungshof hat das Finanzressort außerdem gebeten, schnellstmöglich ein Anforderungsprofil für das geplante Lern-Management-System zu erstellen und die Möglichkeiten der technischen Umsetzung mit Dataport abzustimmen. Auch hält er es für unabdingbar, alle Dienststellen zur Nutzung des neuen Systems zu verpflichten.

523 Das Finanzressort hat Mängel beim Teilnahmemanagement über das MiP eingeräumt. Bislang würden allerdings bereits bei einzelnen kostenintensiven Lehrgängen für Führungskräfte fehlende Informationen zur Auswahl von Bewerber:innen händisch ermittelt, sodass die Platzvergabe den vom Rechnungshof geforderten objektivierbaren Kriterien entspreche. Ein solches Verfahren sei aus Zeitgründen ohne technische Unterstützung nicht für alle Veranstaltungen umsetzbar.

524 Der Vorschlag, nicht terminierten Veranstaltungen eine Bedarfsabfrage vorausgehen zu lassen, werde geprüft. Der Nummerierung von Wartelistenplätzen stehe das Finanzressort hingegen kritisch gegenüber. Das derzeitige Vergabeverfahren, mit dem das zur Verfügung stehende Angebot an freien Plätzen gleichmäßig auf alle Ressorts und Dienststellen aufgeteilt werden kann, werde auf diese Weise untergraben.

525 Der Rechnungshof erkennt an, dass der Einsatz eines Lern-Management-Systems die administrativen Prozesse in weiten Teilen unterstützen würde. Er erwartet, im dafür zu erstellenden Anforderungsprofil alle Aspekte aufzugreifen, die bereits als verbesserungsbedürftig erkannt worden sind (Tz. 510). Hierzu gehört beispielsweise auch, festzulegen, welche objektivierbaren Kriterien sich für die Platzvergabe eignen. Diese Kriterien sollten zudem bereits vor Einführung der neuen Software Anwendung finden, wenn zeitliche Einschränkungen dem nicht entgegenstehen.

526 Bezüglich des Umgangs mit Wartelistenplätzen gibt der Rechnungshof zu bedenken, dass mit dem derzeit praktizierten Nachrückverfahren, bei dem Beschäftigte in alphabetischer Reihenfolge telefonisch informiert werden, gerade kein zweckdienliches Kriterium zugrunde gelegt wird. Zudem ist nicht sichergestellt, dass die Seminarplätze gleichmäßig auf alle Ressorts und Dienststellen verteilt werden.

4 Kennzahlen

527 Um festzustellen, ob das ressortübergreifende Fortbildungsangebot die Anforderungen der bremischen Verwaltung in ausreichendem Maß erfüllt, sind regelmäßig Kennzahlen über die Entwicklung der Fortbildungsaktivitäten zu erheben. Das MiP bietet die Möglichkeit, verschiedene Auswertungen zu generieren. Bisher werden regelmäßig nur die Anzahl der Veranstaltungen und die individuellen Anmeldungen analysiert.

528 Die Auswertung der Anmeldungen zeigte, dass die Fortbildungsbereitschaft der Beschäftigten nach dem pandemiebedingten Einbruch mit 8.555 Anmeldungen im Jahr 2020 deutlich anstieg und mit 13.530 Anmeldungen im Jahr 2023 wieder das Niveau von 2018 erreichte.

529 Eine Anmeldung zu einer Fortbildung führt nicht immer zu einer tatsächlichen Teilnahme der Beschäftigten. Die Gründe hierfür sind vielfältig, zum Beispiel die Nichtzulassung wegen fehlender Kapazitäten oder eine Absage aufgrund dienstlicher Verpflichtungen beziehungsweise aus persönlichen Gründen.

530 Die ressortübergreifenden Fortbildungsangebote könnten sich verbessern, wenn neben den individuellen Anmeldungen etwa auch die Teilnahmequote ausgewertet würde. Diese beschreibt das Verhältnis zwischen der Anzahl der Anmeldungen und der Anzahl der Teilnehmer:innen. Im Vergleich zu den Jahren vor der Pandemie nahmen die Zahlen der Teilnehmer:innen in den Jahren 2022 und 2023 deutlich ab, sodass die Teilnahmequote sank. Im Durchschnitt kam es in mehr als einem Drittel der Anmeldungen nicht zu einer tatsächlichen Teilnahme. Die Gründe hierfür wurden nicht einzelfallbezogen erfasst.

531 Eine geringe Teilnahmequote wirkt sich auch auf die Auslastung der Veranstaltungen aus. Im Durchschnitt war lediglich ein Viertel der durchgeführten Fortbildungen voll ausgelastet. Es zeigte sich zudem, dass häufig weniger Beschäftigte teilnahmen, als Plätze zur Verfügung gestanden hätten, obwohl die Zahl der Anmeldungen die Kapazität regelmäßig überstieg.

532 Nach Einschätzung des Finanzressorts liegt dies überwiegend an kurzfristigen Absagen, die aus persönlichen oder dienstlichen Gründen erfolgen. Nachbesetzungen anhand der Warteliste (Tz. 515) oder aus dem Beschäftigtenkreis der betroffenen Dienststelle selbst seien insbesondere bei Führungskräfteseminaren oder mehrtägigen Fortbildungen dann häufig aus terminlichen Gründen nicht mehr umsetzbar.

533 Der Rechnungshof verkennt nicht, dass eine 100%ige Auslastung sämtlicher Fortbildungen kaum möglich ist. Dennoch hält er es für erforderlich, die Gründe für das Nichterreichen der vollen Auslastung zu erheben. Hierzu gehören unter anderem die Zeitpunkte der Absagen und deren Gründe, unterschieden in persönliche und dienstliche. Dies ist notwendig, um geeignete Maßnahmen zur Steigerung der Auslastungsquoten treffen zu können.

534 Bislang wird nur ein kleiner Teil der über das MiP zur Verfügung stehenden Auswertungsmöglichkeiten genutzt. Der Rechnungshof hat das Finanzressort aufgefordert, Kennzahlen wie die Teilnahme- oder Auslastungsquoten in den Planungsprozess einzubeziehen. Zudem hat er angeregt, regelmäßig über ausgewählte Kennzahlen und deren Entwicklung zu berichten, zum Beispiel als Anhang zum Fortbildungsprogramm.

535 Darüber hinaus hat der Rechnungshof gefordert, neben dem Nachrückverfahren (Tz. 521) auch das Zulassungsverfahren zu überarbeiten, um eine höhere Auslastung der Fortbildungen zu erreichen. Beispielsweise wäre es denkbar, mehr Beschäftigte zuzulassen als Plätze vorhanden sind. So ließen sich die aus den Erfahrungen der letzten Jahre erwartbaren Absagen kompensieren.

536 Das Finanzressort hat zugesagt, die Einbeziehung weiterer Kennzahlen in die Programmplanung sowie die Aufnahme statistischer Daten in das Fortbildungsprogramm zu prüfen. Zur Steigerung der Auslastung von Veranstaltungen seien bereits Maßnahmen ergriffen worden, etwa die Kostenbeteiligung bei kurzfristigen Absagen, die nicht aus gesundheitlichen Gründen erfolgten. Beim Erfassen von Absagegründen seien auch datenschutzrechtliche Vorgaben zu berücksichtigen. Zudem würden Veranstaltungen vorgehalten, die gesellschaftlich relevante Themen behandeln, aber letztlich nicht immer den Interessen der Beschäftigten entsprächen. Der Vorschlag des Rechnungshofs, Veranstaltungen zunächst zu überbuchen, müsse geprüft werden. Insbesondere

für Kurse mit externen Dozent:innen sei die Umsetzung schwierig, weil die Verträge eine maximale Teilnehmer:innenzahl vorsehen.

537 Die seit dem Programmjahr 2017/2018 bestehende Kostenbeteiligung konnte nicht dazu beitragen, die Teilnahme- und die Auslastungsquote zu erhöhen. Die Quoten sind seitdem sogar weiter gesunken. Der Rechnungshof gibt zu bedenken, dass die Dokumentation von Absagegründen auf datenschutzkonformem Wege möglich ist, wenn die Vergleichsgruppen groß genug sind und zum Beispiel lediglich zwischen persönlichen und dienstlichen Gründen unterschieden wird.

538 Auch überzeugt es nicht, die geringe Auslastung auf Angebote zurückzuführen, die nicht nachgefragt werden. Das Fortbildungsangebot ist an den Bedarfen der verschiedenen Zielgruppen in der bremischen Verwaltung auszurichten (Tz. 505). Sofern Kursinhalte nicht nachgefragt werden, sind sie aus dem Fortbildungsprogramm zu streichen.

539 Gemessen an den Ausführungen des Finanzressorts, wonach überwiegend kurzfristige Absagen zur geringen Auslastung führen (Tz. 532), dürfte das Überbuchen im Regelfall nicht dazu beitragen, dass die eigentlich vorgesehene Anzahl an Teilnehmer:innen überschritten wird. Darüber hinaus ist es möglich, dieses Vorgehen in die Verträge mit externen Dozent:innen aufzunehmen.

5 Kostenbeteiligung

540 Beschäftigte der Kernverwaltung nehmen kostenfrei an Veranstaltungen aus dem Fortbildungsprogramm teil. Bei kurzfristigen Absagen, die nicht krankheitsbedingt erfolgen, ist unter bestimmten Voraussetzungen eine Kostenbeteiligung der zugehörigen Dienststellen vorgesehen.

541 Eigenbetriebe, Anstalten des öffentlichen Rechts und Stiftungen haben grundsätzlich die Ausgaben der ressortübergreifenden Fortbildung für ihre Beschäftigten zu tragen, wenn diese an Veranstaltungen aus dem Fortbildungsprogramm teilnehmen. Gleiches gilt für Beteiligungsgesellschaften und sonstige Externe, zum Beispiel für den Magistrat Bremerhaven.

542 Die Kostensätze pro Veranstaltungstag, die bis zu 125 € betragen können, wurden seit dem Jahr 2012 nicht aktualisiert, obwohl wesentliche Ausgaben deutlich angestiegen sind. Hierzu gehören unter anderem die Aufwendungen für Verwaltungs- und Lehrpersonal. Allein die Personalhauptkosten der Beschäftigten stiegen von 2012 bis 2023 in den jeweiligen Besoldungsgruppen um bis zu 49 %. Die Ausgaben für externe Dozent:innen erhöhten sich in diesem Zeitraum um 46 %. Weitere Kostensteigerungen, zum Beispiel für

Betriebskosten der Veranstaltungsräume, ergeben sich aufgrund der allgemein gestiegenen Energiepreise.

543 Nach Schätzung des Rechnungshofs erscheint es realistisch, dass auf den heutigen Stand aktualisierte Kostensätze ein Drittel über den bislang angesetzten Werten liegen. In den Jahren 2018 bis 2023 wurden Erstattungen von insgesamt 271 T€ vereinnahmt. Im Falle fortlaufender Anpassungen wären die Erstattungsbeträge allein in diesem Zeitraum um etwa 91 T€ höher ausgefallen.

544 Der Rechnungshof hat das Finanzressort aufgefordert, die Kostensätze schnellstmöglich zu aktualisieren und künftig regelmäßig anzupassen. Die Umsetzung wurde zugesagt.

6 Evaluation

545 Neben dem Erfassen geeigneter Kennzahlen als Steuerungsgröße für die Fortbildungsplanung (Tz. 534) ist es aus Gründen der Qualitätssicherung und Erfolgskontrolle von Fortbildungen essenziell, die Teilnahmezufriedenheit sowie den Lern- und Transfererfolg zu erheben und somit Aussagen über den Nutzen der Fortbildung zu erhalten. Ein geeignetes Hilfsmittel hierfür ist die Evaluation von Fortbildungsangeboten mittels standardisierter Fragebögen.

546 In der Vergangenheit evaluierte das Finanzressort zumindest die Qualität der im Fortbildungsprogramm neu hinzugekommenen Veranstaltungen und solcher mit externen Dozent:innen. Zuletzt war dafür auf einen Online-Fragebogen umgestellt worden, der jedoch aufgrund seiner Konzeption aus Datenschutzgründen nicht weiter genutzt werden kann. Somit wird aktuell kein systematisches Feedback eingeholt.

547 Darüber hinaus obliegt es den Vorgesetzten in den Dienststellen, die Leistungsfähigkeit der Beschäftigten systematisch und zielgerichtet zu fördern. Hierzu gehört auch die Nachbereitung von Fortbildungsmaßnahmen mit dem Ziel, deren Qualität sowie den Lern- und Transfererfolg zu bewerten.

548 Eine solche systematische Nachbereitung, zum Beispiel durch Gespräche zwischen Vorgesetzten und Mitarbeiter:innen, fand nur in weniger als der Hälfte der befragten Dienststellen statt. Überwiegend wurde erworbenes Wissen zumindest dienststellenintern in Referats- oder Abteilungsbesprechungen weitergegeben. Zudem wurden Fortbildungsunterlagen häufig an zentraler Stelle digital zur Verfügung gestellt.

549 Der Rechnungshof hat das Finanzressort aufgefordert, Fortbildungsmaßnahmen stets mit einem einheitlichen Bewertungsbogen zu evaluieren. Außerdem hat er darum gebeten, die Dienststellen auf die Bedeutung von Nachbereitungsgesprächen als wesentlichem Bestandteil der Fortbildungssteuerung

hinzuweisen und ihnen zu empfehlen, die Inhalte des Bewertungsbogens für ihre selbst organisierten Fortbildungsveranstaltungen zu übernehmen.

550 Das Finanzressort hat mitgeteilt, die Ressorts und Dienststellen würden bereits im Rahmen der Vorstellung des neuen Fortbildungsprogramms darüber informiert, dass ihre Führungskräfte dazu aufgefordert seien, gemeinsam mit ihren Beschäftigten besuchte Fortbildungsveranstaltungen zu evaluieren. Für Angebote der ressortübergreifenden Fortbildung sei im Oktober 2024 ein Projekt zur Implementierung eines Qualitätsmanagement-Systems gestartet. Dieses sehe zum Fortbildungsprogramm 2026/2027 auch die Einführung eines Evaluierungstools vor.

551 Der Rechnungshof hält es aus Gründen der Qualitätssicherung und Erfolgskontrolle für unerlässlich, Fortbildungen zu evaluieren. Er fordert das Finanzressort auf, auch schon vor Einführung eines Evaluierungstools wieder Bewertungsbögen einzusetzen.

Heilfürsorge im System der beamtenrechtlichen Krankenfürsorge

Bei der Abrechnung von Leistungen der beamtenrechtlichen Krankenfürsorge ließen sich mit dem Einsatz von Prüfsoftware und medizinisch geschultem Personal Einsparungen von über 2 Mio. € jährlich erzielen.

Durch die Einführung einer pauschalen Zuzahlung in der Heilfürsorge sowie die Abschaffung der ergänzenden Beihilfe könnten Verwaltungsverfahren vereinfacht werden.

1 Grundlagen

552 Beamt:innen wird im Krankheitsfall grundsätzlich Beihilfe nach der Bremischen Beihilfeverordnung (BremBVO) gewährt. Die 3.500 Beamt:innen im Polizeivollzugsdienst sowie der Berufsfeuerwehr erhalten vorrangig Freie Heilfürsorge, solange ihnen Besoldung oder Elternzeit zustehen. Grund für diese spezielle Regelung ist die besondere gesundheitliche Gefährdung, die mit der Dienstausübung verbunden ist. Krankheitskosten für die medizinische Versorgung und Vorsorge werden für diesen Personenkreis auf Grundlage der Bremischen Heilfürsorgeverordnung (BremHfV) erstattet.

553 Berücksichtigungsfähige Angehörige von Heilfürsorgeberechtigten erhalten Beihilfe nach der BremBVO. Mit Eintritt in den Ruhestand wechseln auch die Heilfürsorgeberechtigten in das System der Beihilfe. Zuständig für die Bearbeitung von Anträgen ist die Heilfürsorge- und Beihilfestelle des Eigenbetriebs Performa Nord im Geschäftsbereich des Senators für Finanzen (Finanzressort).

554 Die Freie Heilfürsorge deckt die jeweiligen abrechnungsfähigen Ausgaben zu 100 % ab. Der Leistungsumfang orientiert sich überwiegend an den Bestimmungen des Sozialgesetzbuches (SGB) V - Gesetzliche Krankenversicherung. In der Beihilfe werden Leistungen demgegenüber anteilig in Höhe des persönlichen Bemessungssatzes gewährt, der zwischen 50 und 80 % betragen kann. Die übrigen Kosten sind über eine private Krankenversicherung abzudecken.

555 Der Rechnungshof hat für den Bereich der Freien Heilfürsorge das Aufgabenspektrum, die organisatorischen Abläufe sowie die technische Ausstattung geprüft und dabei die Beihilfeverfahren teilweise vergleichend herangezogen.

2 Ausgaben für die beamtenrechtliche Krankenfürsorge

2.1 Fehlende Analyse der Entwicklung

556 Die nachstehende Tabelle zeigt die Entwicklung der Ausgaben für die beamtenrechtliche Krankenfürsorge in den Jahren 2012 und 2022.

Entwicklung der Ausgaben für Beihilfe und Freie Heilfürsorge			
	2012 in Mio. €	**2022 in Mio. €**	**Veränderung im 10-Jahres-Zeitraum**
Beihilfe für Beamt:innen sowie Angehörige (aktiver Dienst)	14,73	21,47	46 %
Beihilfe für Versorgungsempfängerinnen und -empfänger sowie Angehörige	33,87	53,03	57 %
Freie Heilfürsorge	4,59	6,89	50 %
Gesamt	**53,19**	**81,39**	**53 %**

557 Die Gesamtausgaben für die beamtenrechtliche Krankenfürsorge stiegen im Zeitraum von 2012 auf 2022 von 53,2 Mio. € auf 81,4 Mio. €, also um 53 %. Die Ausgaben für die Freie Heilfürsorge, die nur die Vollzugskräfte erhalten (Tz. 552 f.), nahmen von 4,6 Mio. € auf 6,9 Mio. € um 50 % zu. Den größten Ausgabenblock mit nahezu zwei Dritteln der Gesamtausgaben bildeten die Beihilfen für Versorgungsempfänger:innen sowie deren Angehörige. Hier erhöhten sich die Ausgaben um 57 % von 33,9 Mio. € auf 53 Mio. €.

558 Bremen nutzt für die Bearbeitung von Beihilfe- und Heilfürsorgeverfahren seit dem Jahr 2013 das Fachverfahren Permis B. Die Anstalt öffentlichen Rechts Dataport als Betreiberin des Fachverfahrens generiert aus diesem Programm monatliche und jährliche Auswertungen nach verschiedenen Ausgabenkategorien und legt diese Performa Nord in Papierform vor. Danach fallen in der Freien Heilfürsorge und der Beihilfe die höchsten Ausgaben für ambulante ärztliche Behandlungen, stationäre Krankenhausaufenthalte und Arzneimittel an. Sie machen mehr als die Hälfte der Krankheitskosten aus. In der nachfolgenden Tabelle sind die Kosten für die drei Kategorien in den Jahren 2016 und 2022 dargestellt.

Ausgaben für Heilfürsorge und Beihilfe in wesentlichen Kategorien						
Kategorie	**Heilfürsorge**			**Beihilfe**		
	2016 in Mio. €	**2022 in Mio. €**	**Veränderung**	**2016 in Mio. €**	**2022 in Mio. €**	**Veränderung**
Ambulante Arztbehandlungen	1,60	2,00	25%	15,53	17,69	14 %
Krankenhaus (stationär)	1,39	1,67	20%	10,73	13,10	22 %
Arzneimittel	0,75	1,22	63%	5,52	9,08	64 %
Summe	**3,74**	**4,89**	**31%**	**31,78**	**39,87**	**25 %**

559 Den größten Ausgabenblock stellten die ambulanten ärztlichen Behandlungen dar. Sie machten in beiden Fürsorgesystemen allein im Jahr 2022 zusammen 19,7 Mio. € aus. In der Freien Heilfürsorge stiegen die Ausgaben von 2016 auf 2022 um ein Viertel, während sie bei der Beihilfe nur um 14 % zunahmen. In den ambulanten Arztbehandlungen sind die Ausgaben für zahnärztliche Behandlungen - im Jahr 2022 insgesamt 6,7 Mio. € bei Beihilfe und Freier Heilfürsorge - nicht enthalten.

560 Den zweitgrößten Block bilden die Ausgaben für stationäre Krankenhausaufenthalte mit zusammen 14,8 Mio. €. Im Jahr 2022 nahmen sie gegenüber dem Jahr 2016 bei der Freien Heilfürsorge um 20 % und bei der Beihilfe um 22 % zu. Bei den Arzneimitteln stiegen die geleisteten Zahlungen im Bereich der Beihilfe von 5,5 Mio. € im Jahr 2016 auf 9,1 Mio. € (+ 64 %) im Jahr 2022 an. In der Freien Heilfürsorge war im gleichen Zeitraum mit 63 % ein ähnlich hoher Ausgabenanstieg zu verzeichnen.

561 Entwicklungen bei den Ausgaben sind zu analysieren, um Kostensteigerungen durch geeignete Maßnahmen entgegenwirken zu können. Die Kostenentwicklungen in der beamtenrechtlichen Krankenfürsorge müssen auch deswegen ermittelt und ausgewertet werden, weil die Steuerung eines wirksamen Gesundheitsmanagements zur Vermeidung, Vorbeugung und Abmilderung von Krankheiten davon abhängt.

562 Sämtliche Ausgabenentwicklungen wurden weder vom Finanzressort noch von Performa Nord nähergehend analysiert. Die von Dataport nur in Papierform zur Verfügung gestellten Datenblätter waren zudem informationstechnisch nicht auswertbar. So war es nicht möglich, zwischen aktiven Bediensteten, Versorgungsempfänger:innen und Familienangehörigen zu unterscheiden oder Krankheitskosten nach Altersgruppen aufzuschlüsseln. In der Freien Heilfürsorge war durch zusammengefasste Abrechnungsbeträge für mehrere Behandlungen oftmals nicht zu ermitteln, wie häufig die einzelnen Behandlungen tatsächlich durchgeführt worden waren und wie sie sich im Zeitablauf entwickelt hatten.

563 Der Rechnungshof hat bemängelt, dass Daten weder sachgerecht erfasst noch verlässlich ausgewertet wurden, um Auffälligkeiten bei der Entwicklung von Krankheitskosten festzustellen. Er hat das Finanzressort und Performa Nord aufgefordert, ein wirksames Controlling für die beamtenrechtliche Krankenfürsorge einzuführen und hierauf basierend die Effektivität des Gesundheitsmanagements zu stärken.

564 Das Finanzressort hat zugesagt, die Anforderungen an ein wirksames Berichtswesen im Rahmen anstehender Systemmodernisierungen gegenüber

Performa Nord zu definieren. Performa Nord hat hingegen auf die bestehenden informationstechnischen Schwierigkeiten im Datenaufbau für ein umfassendes Gesundheitsmanagement verwiesen (Tz. 562) und ergänzt, dass Daten für gesetzlich versicherte Beschäftigte nicht vorliegen.

565 Um die Ausgaben für die beamtenrechtliche Krankenfürsorge auf Basis eines effektiven Gesundheitsmanagements beeinflussen zu können, sind Daten differenziert und automatisiert auszuwerten. Untersuchungen von Gesundheitsausgaben verschiedener Kategorien (Tz. 558) können zum Beispiel durch diagnosebezogene Analysen ergänzt werden. Auf diese Weise ließen sich sowohl generelle als auch spezifische gesundheitserhaltende Angebote erstellen. Eine vergleichende Berücksichtigung von Daten der gesetzlich Krankenversicherten ist hierfür nicht notwendig.

2.2 Kosteneinsparung durch Abrechnungsprüfungen

566 Krankheitskosten werden grundsätzlich direkt zwischen der Heilfürsorgestelle und den Leistungserbringenden abgerechnet. Bei ambulanten Behandlungen übersenden die jeweiligen Kassenärztlichen Vereinigungen sogenannte Sammelrechnungen, welche die Abrechnungsdaten für ein ganzes Quartal enthalten. Beihilfeberechtigte machen die von ihnen verauslagten Kosten per Antrag eigenständig geltend.

567 Bislang werden sowohl die Krankheitskosten in der Freien Heilfürsorge als auch in der Beihilfe in Bremen lediglich nach formalen Aspekten überprüft. Inhaltliche Prüfungen der Abrechnungen werden mangels Prüfsoftware nur bei offensichtlichen Auffälligkeiten abhängig vom Wissen der Sachbearbeiter:innen und von deren aufwendigen Einzelfallrecherchen vorgenommen.

568 Im Gegensatz zu Performa Nord verfügen Abrechnungsstellen der gesetzlichen und der privaten Krankenversicherung sowie zunehmend auch der beamtenrechtlichen Krankenfürsorge in anderen Bundesländern über Personal mit medizinischen Fachkenntnissen. Daneben nutzen diese bereits seit teilweise 20 Jahren in unterschiedlichem Umfang auch spezielle Prüfsoftwaremodule, etwa für die Abrechnungen von Krankenhausaufenthalten, ambulanten Behandlungen und Arzneimitteln. Mit diesen Modulen können Auffälligkeiten - zum Beispiel fehlerhaft generierte Abrechnungen - systematisch erkannt und Abrechnungsempfehlungen automatisiert erzeugt werden.

569 Nach den Erkenntnissen von Abrechnungsstellen und Gutachter:innen lassen sich durch den Einsatz von Prüfsoftware in wesentlichen Leistungsbereichen Einsparquoten von 3 bis 7 % erzielen. Wenn es in Bremen gelänge, die Ausgaben moderat um 4 % zu senken, bedeutete dies allein bei der Abrechnung von ambulanten Behandlungen und Arzneimitteln für Beihilfe und

Freie Heilfürsorge ein Einsparpotenzial von jährlich 1,2 Mio. €. Die derzeitigen Krankenhausausgaben könnten um 590 T€ jährlich reduziert werden. Hinzu kämen 270 T€ Einsparpotenzial für die Überprüfung von zahnärztlichen Abrechnungen. Insgesamt könnten die Ausgaben der beamtenrechtlichen Krankenfürsorge um über 2 Mio. € pro Jahr verringert werden.

570 Der Rechnungshof hat das Finanzressort aufgefordert, Performa Nord auf die Notwendigkeit von Abrechnungsprüfungen hinzuweisen und hierzu Regelungen zu schaffen. Er hält es darüber hinaus für erforderlich, Abrechnungen mit geeigneten Programmen und unter Einsatz medizinischen Fachpersonals zu prüfen.

571 Das Finanzressort hat zugesagt, Performa Nord auf die Einsparpotenziale durch den Einsatz von Prüfsoftware aufmerksam zu machen. Performa Nord hat entgegnet, die Sachbearbeiter:innen prüften die Erstattungsfähigkeit von Arzneimitteln bereits mit Hilfe der „Gelben Liste“, einer Homepage mit Fachinformationen und einer Preissuche für Medikamente. Wegen der vorgegebenen Preise bei verschreibungspflichtigen Medikamenten sei kein Einsparpotenzial zu erkennen. Zudem sei der Einsatz von Prüfsoftware technisch erst möglich, wenn sämtliche Rechnungen digital in die Abrechnungssysteme von Beihilfe und Freier Heilfürsorge eingespielt würden.

572 Der Rechnungshof gibt zu bedenken, dass wegen der immensen Anzahl von über 100.000 zugelassenen Arzneimitteln mit der Einzelfallrecherche eine vollumfängliche, zügige und fehlerfreie Abwicklung im Erstattungsverfahren praktisch nicht möglich sein dürfte. In einem automatisierten Verfahren könnten Regelungen für erstattungsfähige Arzneimittel hinterlegt werden. Perspektivisch böte es sich an, diese Funktionen zu erweitern, um beispielsweise auf preiswertere wirkungsgleiche Arzneimittel (Generika) hinweisen zu können. Aufgrund des starken Anstiegs der Ausgaben bei den Arzneimitteln (Tz. 560) sollten sämtliche Möglichkeiten zur Kostenreduzierung ausgeschöpft werden.

573 Zudem hat Performa Nord begonnen Beihilfeunterlagen einzuscannen und eine Beihilfe-App einzuführen. Die Anschaffung von Prüfsoftware wegen fehlender technischer Möglichkeiten abzulehnen, wird dieser Entwicklung nicht gerecht und verzögert die Digitalisierung in der beamtenrechtlichen Krankenfürsorge. Ein Einsparpotenzial ergibt sich nicht nur daraus, fehlerhalte Abrechnungen zu erkennen. Vielmehr ließen sich durch die Beschleunigung der Abrechnungsprüfung auch personelle Kapazitäten freisetzen, die anderweitig genutzt werden könnten.

3 Zuzahlungen

574 Heilfürsorgeberechtigte müssen für bestimmte Leistungen Zuzahlungen erbringen, zum Beispiel für Arzneimittel, Fahrtkosten oder Krankenhausaufenthalte. Die Zuzahlungen sind von den Heilfürsorgeberechtigten mit wenigen Ausnahmen, etwa bei Krankenhausaufenthalten, direkt bei den Leistungserbringenden zu entrichten. Das Finanzressort taxierte die Höhe aller Zuzahlungen zuletzt im Jahr 2011 auf 400 T€.

575 Häufig versäumten es Leistungserbringende, die Zuzahlung zu erheben. In diesen Fällen war ein aufwendiges Verwaltungsverfahren der Heilfürsorgestelle notwendig, um die Zuzahlungen nachzufordern. Bei teilweise nur sehr geringen Zuzahlungsbeträgen, zum Beispiel für Arzneimittel, war dies nicht wirtschaftlich.

576 In Bremen sah der Koalitionsvertrag für die 18. Wahlperiode im Jahr 2011 unter anderem die Einführung einer pauschalen Zuzahlung in der Freien Heilfürsorge vor. Danach sollte eine prozentuale Eigenbeteiligung von bis zu 1,5 % direkt vom Grundgehalt der Beamt:innen abgezogen werden, um aufwendige Einzelzuzahlungen zu vermeiden und den Verwaltungsaufwand zu verringern. Gleichzeitig hätte dies zu einer jährlichen Haushaltsentlastung von 1,1 Mio. € geführt. Das Vorhaben wurde jedoch nicht umgesetzt.

577 Die norddeutschen Länder Hamburg, Niedersachen und Schleswig-Holstein erheben in der Heilfürsorge eine pauschale Zuzahlung. Außerdem besteht in diesen Ländern eine einmalige Wahlmöglichkeit der Heilfürsorgeberechtigten, in das System der Beihilfe zu wechseln.

578 Der Rechnungshof hat dem Finanzressort empfohlen, unter Abwägung finanzieller und organisatorischer Auswirkungen die Einführung pauschaler Eigenbeteiligungen in der beamtenrechtlichen Krankenfürsorge erneut zu prüfen. Dabei dürfte es ausreichend sein, die Pauschale an der Gesamthöhe der bisherigen Einzelzuzahlungen zu bemessen und bei einem veränderten Verbrauchsverhalten oder gestiegenen Preisen anzupassen. Das Finanzressort hat erklärt, es werde unter Beteiligung des Senators für Inneres und Sport die Einführung einer pauschalen Zuzahlung für Heilfürsorgeberechtigte erneut prüfen.

4 Ergänzende Beihilfe

579 Heilfürsorgeberechtigte haben einen Anspruch auf Beihilfe für solche Leistungen, die nicht oder nicht in vollem Umfang von der Freien Heilfürsorge erfasst werden, gleichwohl aber nach den Grundsätzen des Beihilferechts beihilfefähig sind. Informationen hierzu erhalten die heilfürsorgeberechtigten Beamt:innen in einem allgemeinen Informationsschreiben von Performa Nord.

580 Eine solche ergänzende Beihilfe wird unter anderem beim Zahnersatz geleistet. Hierbei kommt ein zweistufiges Verfahren zur Anwendung, bei dem die Kostenerstattungen in unterschiedlichen Bereichen von Performa Nord bearbeitet werden. Anhand eines zahnärztlichen Heil- und Kostenplans wird zunächst Freie Heilfürsorge in Form eines von der Vorsorge abhängigen Festzuschusses gewährt. Die Beihilfestelle ermittelt dann auf Antrag den Beihilfeanspruch und kürzt diesen um den Festzuschuss. Der sich ergebende Differenzbetrag wird als ergänzende Beihilfe ausgezahlt.

581 Sowohl für die Sachbearbeitung als auch für die antragstellende Person ist das bisherige Verfahren der doppelten Antragsbearbeitung mit einem erhöhten Aufwand verbunden. Andere Länder wie Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein haben den Anspruch auf ergänzende Beihilfe abgeschafft. Allerdings besteht in diesen Ländern für die heilfürsorgeberechtigten Beamt:innen eine Wahlmöglichkeit zwischen Freier Heilfürsorge und Beihilfe (Tz. 577).

582 Der Arbeitsaufwand für die Bearbeitung von Ansprüchen auf ergänzende Beihilfe könnte reduziert werden, wenn die Verfahren gebündelt entweder bei der Heilfürsorge- oder der Beihilfestelle abgewickelt würden. Alternativ hat der Rechnungshof angeregt, eine Abschaffung des Anspruchs auf ergänzende Beihilfe auch in Bremen zu prüfen.

583 Nach Auffassung von Performa Nord widerspräche eine Bündelung der Verfahrensbearbeitung bei der Freien Heilfürsorge der BremBVO, da die ergänzende Beihilfe im Gegensatz zur Heilfürsorgeleistung von den Berechtigten beantragt werden müsse. Dies berücksichtigt nicht, dass die Regelungen für Leistungen der ergänzenden Beihilfe durch Änderungen der BremBVO angepasst werden könnten. Der Rechnungshof hält deshalb an seinen Forderungen fest. Das Finanzressort hat die Prüfung zur Abschaffung der ergänzenden Beihilfe im Übrigen bereits zugesagt.

5 Vergütungssätze und personenbezogene Aktenführung

584 Die BremHfV beschränkt sich in ihren Ausführungen punktuell auf Verweise zu Regelungen des SGB V (Tz. 554). Das SGB V setzt seinerseits häufig Vereinbarungen zwischen Leistungserbringenden und den Krankenkassen sowie deren Vertretungsgremien voraus, etwa im Bereich von Erstattungssätzen für Heil- und Hilfsmittel oder für Haushaltshilfen in Krankheitsfällen.

585 Nicht immer werden solche Erstattungssätze und Vereinbarungen veröffentlicht. So gelangen grundlegende Informationen nicht an die Sachbearbeitungen der Heilfürsorgestelle. Eine dienstleistungsorientierte Beratung zu erstattungsfähigen Abrechnungssätzen ist so nicht möglich. Gleichzeitig besteht für Bremen das finanzielle Risiko zu hoher und damit unwirtschaftlicher Erstattungen.

586 Nach der Verwaltungsvorschrift über die Verarbeitung von Personalaktendaten und die Führung von Personalakten sind Unterlagen der Freien Heilfürsorge von Performa Nord in einer Teilakte zu führen. Die Teilakte ist Bestandteil der Personalakte und demzufolge für alle Beschäftigten individuell anzulegen. Aktuell führt die Heilfürsorgestelle keine personenbezogenen Akten und verstößt damit gegen die geltende Verwaltungsvorschrift.

587 Der Rechnungshof hat das Finanzressort als Aufsicht führende Stelle gebeten sicherzustellen, dass der Heilfürsorgestelle jederzeit aktuelle Unterlagen zu Vergütungen und Höchstbeträgen für abrechenbare Leistungen zur Verfügung stehen. Das Finanzressort hat zugesagt, Gespräche mit den Krankenkassen und deren Vertretungsgremien über den Informationsaustausch aufzunehmen und das weitere Verfahren mit Performa Nord abzustimmen.

588 Der Rechnungshof hat Performa Nord aufgefordert, die bestehende Verwaltungsvorschrift zu beachten und zukünftig personenbezogene Teilakten über die Freie Heilfürsorge anzulegen. Das Finanzressort hat erklärt, es werde Performa Nord anweisen, dies umzusetzen. Um die Sammelabrechnungen in der Heilfürsorge (Tz. 566) nicht manuell jedem einzelnen Personalvorgang zuordnen zu müssen, werde derzeit die Vereinbarkeit mit dem Personalaktenrecht geprüft.

589 Der Rechnungshof weist darauf hin, dass vor dem Hintergrund der anstehenden Einführung der elektronischen Gesundheitskarte in der Heilfürsorge sowie der elektronischen Patientenakte eine personenbezogene Zuordnung der bislang in den bis zu 1.000 PDF-Seiten umfassenden Sammelabrechnungen enthaltenen Daten geboten ist. Über geeignete Wege und Verfahren können sich das Finanzressort und Performa Nord bei den gesetzlichen Krankenkassen informieren, weil diese ebenfalls mit den kassenärztlichen Vereinigungen zusammenarbeiten.

6 Modernisierung und Wirtschaftlichkeit

590 Performa Nord nutzte das Fachverfahren Permis B (Tz. 558) bisher in Verwaltungskooperation mit Hamburg und Schleswig-Holstein. Antragstellung und Sachbearbeitung erfolgen in der Freien Heilfürsorge und der Beihilfe noch überwiegend in Papierform, verbunden mit diversen Medienbrüchen. Zudem sind die aus Permis B generierten Bescheide der Heilfürsorgestelle nicht an die Besonderheiten der BremHfV angepasst und werden händisch nachbearbeitet.

591 Während Hamburg und Schleswig-Holstein bereits im Jahr 2019 den Zuschlag für ein neues Beihilfe-Fachverfahren namens BEIREFA erteilten, entschied sich Bremen erst Ende des Jahres 2021 für die Anschaffung. Das Fachverfahren sollte sowohl in der Beihilfe als auch in der Heilfürsorge eingesetzt werden.

Ein eigenes umfassendes Anforderungsprofil für das Programm erstellten weder Performa Nord noch das Finanzressort. Gegenüber dem Senat teilte das Finanzressort im Juli 2022 mit, bei der Beschaffungsentscheidung auf eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung verzichtet zu haben, weil die Maßnahme wegen des systemrelevanten Aufgabenbereichs notwendig und alternativlos sei.

592 Performa Nord gelangte erst im Februar 2024 durch eine Mitteilung des Softwareanbieters zu der Erkenntnis, dass das Programm nicht für die Bearbeitung der Heilfürsorgeverfahren geeignet ist. Hamburg und Schleswig-Holstein hatten eine Übertragung des neuen Fachverfahrens auf die Freie Heilfürsorge von vornherein nicht geplant.

593 Gerade bei komplexen Maßnahmen wie der Anschaffung eines neuen Fachverfahrens sind Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nach § 7 Abs. 2 LHO für belastbare Entscheidungen unerlässlich. Mit ihrer auf Vollständigkeit gerichteten Systematik und formalen Strenge hätten sie dazu beitragen können, frühzeitig zu erkennen, dass mit dem gewählten Fachverfahren keine Bearbeitung von Heilfürsorgeverfahren möglich ist.

594 Die Einführung des Fachverfahrens BEIREFA war auch nicht alternativlos. Neben anderen infrage kommenden Softwarelösungen besteht die Option, Bearbeitungsverfahren auszugliedern. So hat das Saarland zum Beispiel für den Bereich der Beihilfe eine Kooperation mit der Postbeamtenkrankenkasse abgeschlossen. Schleswig-Holstein lässt die Bearbeitung für Teilbereiche seiner Heilfürsorgeverfahren durch einen externen Dienstleister durchführen.

595 Geprüft werden müsste ebenfalls, welche kostenrelevanten und vereinfachenden Auswirkungen es hätte, die Heilfürsorgeberechtigten zum Teil oder vollständig in das System der Beihilfe zu überführen und diesem Personenkreis aufgrund der besonders gesundheitsgefährdenden beruflichen Funktionen einen erhöhten Beihilfebemessungssatz zu gewähren.

596 Mit dem Verzicht auf die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung haben Performa Nord und das Finanzressort gegen § 7 LHO verstoßen. Der Rechnungshof hat gefordert, die fehlenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen schnellstmöglich nachzuholen und in diesem Zusammenhang auch mögliche Alternativen zu prüfen.

597 Das Finanzressort hat mitgeteilt, die Ablösung der Freien Heilfürsorge durch das System der Beihilfe geprüft zu haben. Insbesondere die im Beihilfesystem fehlenden Gesundheitsvorsorgeleistungen sprächen jedoch gegen einen Systemwechsel. Performa Nord strebe nun an, für die Abrechnung der Leistungen der Freien Heilfürsorge einen externen Dienstleister zu beauftragen. Dies sei das Ergebnis einer inzwischen erstellten Wirtschaftlichkeitsuntersuchung,

die alternativ die Anschaffung eines eigenen Fachverfahrens zur Abwicklung der Heilfürsorge gegenübergestellt habe.

598 Die von Performa Nord inzwischen angestellten Überlegungen zu Wirtschaftlichkeitsaspekten genügen den Anforderungen nach § 7 LHO nicht. Erneut wurde keine ausreichende Analyse der Ausgangslage vorgenommen, aus der das benötigte Leistungsspektrum mit einheitlichen Anforderungen an ein neues Fachverfahren für die Heilfürsorge oder die Abgabe an einen externen Dienstleister hervorgeht.

599 Außerdem ist die Betrachtung der einbezogenen Varianten unvollständig. Nicht in die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung einbezogen wurden am Markt verfügbare alternative Softwarelösungen, etwa die der gesetzlichen Krankenkassen. Zudem hätte die Prüfung eines einheitlichen Systems für die beamtenrechtliche Krankenfürsorge nicht außer Acht gelassen werden dürfen. Der Rechtsanspruch auf Vorsorgekuren der Polizeivollzugs- und Feuerwehrkräfte könnte ebenso in die BremBVO aufgenommen werden. Im Beihilfesystem sind bereits jetzt sowohl Leistungen für die Gesundheitsvorsorge als auch Kuren zur Erhaltung der Dienstfähigkeit vorgesehen. Darüber hinaus regelt die BremBVO bereits abweichende Anspruchsvoraussetzungen für besondere Personenkreise, etwa Ruhestandsbeamte.

600 Das neue Fachverfahren wird über mehrere Jahre genutzt werden. Trotzdem hat Performa Nord mit einer Kostenvergleichsrechnung ein statisches Verfahren statt des hier gebotenen dynamischen Verfahrens - etwa der Barwertmethode - gewählt.

601 Der Rechnungshof beanstandet den wiederholten Verstoß gegen § 7 LHO und fordert Performa Nord erneut auf, zur Vorbereitung und Absicherung von Maßnahmen mit erheblicher Bedeutung in Abstimmung mit dem Finanzressort belastbare Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vorzunehmen.

Steuermindernde Anrechnung außergewöhnlicher Belastungen

Die Bearbeitung von Einkommensteuerveranlagungen mit geltend gemachten außergewöhnlichen Belastungen war vielfach fehlerhaft und wurde den Anforderungen einer risikobasierten Steuerveranlagung nicht gerecht.

1 Grundlagen

602 Außergewöhnliche Belastungen können bei der Einkommensteuerveranlagung steuermindernd berücksichtigt werden. In Betracht kommen außergewöhnliche Belastungen sowohl allgemeiner Art nach § 33 Absatz 1 Einkommensteuergesetz (EStG), zum Beispiel bei Krankheitskosten, als auch nach § 33 a EStG wegen Leistungen von Unterhalt an bedürftige Personen. Zu den Unterhaltsleistungen gehören insbesondere Ausgaben für Ernährung, Kleidung und Wohnung. Eigene Einkünfte und ein etwaiges Vermögen der unterstützten Person mindern den steuerlich abzugsfähigen Betrag, soweit bestimmte Grenzen überschritten sind.

603 Bei Unterhaltszahlungen an im Ausland lebende Personen sind die Beteiligten in besonderem Maße verpflichtet, die Bedürftigkeit der unterstützten Person nachzuweisen. Neben der Anlage Unterhalt ist mit der Steuererklärung eine Unterhaltserklärung als Formular einzureichen, die von der im Ausland lebenden unterstützten Person unterschrieben werden muss. Einer Arbeitsanweisung der Finanzverwaltung zufolge sind Unterhaltsleistungen an im Ausland lebende Personen, für die keine oder nur eine unvollständig ausgefüllte Unterhaltserklärung vorgelegt wird, nicht abzugsfähig.

604 Die Finanzbehörden haben die Steuern nach § 85 Abgabenordnung (AO) gleichmäßig festzusetzen und zu erheben. Zu diesem Zweck setzen die Finanzbehörden aller Bundesländer ein sogenanntes Risikomanagementsystem (RMS) ein, das Steuerfälle auf potentielle Ausfallrisiken überprüft. Erkennt das System aus den Daten einer eingereichten Steuererklärung Risiken, erstellt es Prüfhinweise, die von den Beschäftigten der Finanzverwaltung zu bearbeiten sind. Erteilt das System keine Prüfhinweise, wird die Steuererklärung vollständig automatisiert verarbeitet.

605 Der Rechnungshof hat geprüft, wie die Finanzverwaltung Fälle bearbeitete, in denen außergewöhnliche Belastungen geltend gemacht wurden.

2 Außergewöhnliche Belastungen allgemeiner Art

606 Im Jahr 2021 wurden im Finanzamt Bremen 1.632 Steuererklärungen bearbeitet, bei denen der Gesamtbetrag der Einkünfte jeweils 25.000 € überstieg und in denen außergewöhnliche Belastungen allgemeiner Art in Höhe von 4.000 € und mehr geltend gemacht wurden. Die Summe der in diesen Steuererklärungen geltend gemachten außergewöhnlichen Belastungen betrug insgesamt 18,2 Mio. €. Dies entspräche bei einem angenommenen Durchschnittssteuersatz von 30 % einer steuerlichen Auswirkung von bis zu 5,5 Mio. €.

607 Etwa 15 % der vom Rechnungshof nach mathematisch-statistischen Grundsätzen ausgewählten und überprüften 292 Fälle wiesen Bearbeitungsmängel auf. Vereinzelt lagen die rechtlichen Voraussetzungen für den Abzug der Aufwendungen ganz offensichtlich nicht vor. In den übrigen Fällen hatten die Beschäftigten die Prüfhinweise aus dem RMS nicht hinreichend bearbeitet. So wurden Aufwendungen ohne Nachweise anerkannt, obwohl diese nach den Prüfhinweisen hätten angefordert werden müssen, etwa weil Pflegekosten erstmalig geltend gemacht und bestimmte Grenzen überschritten worden waren.

608 Der Rechnungshof hat diese dem Risikomanagement nicht gerecht werdende Bearbeitungsweise gerügt und mehr Sorgfalt eingefordert. Dies gilt nicht zuletzt deshalb, weil die Bearbeitungsfehler sich auch auf die Veranlagungen in Folgejahren auswirken und zu Steuermindereinnahmen führen können.

609 Die Finanzverwaltung hat auf die allgemeinen Erfahrungswerte bei der Bearbeitung von Risikohinweisen und den Beurteilungsspielraum der einzelnen Beschäftigten hingewiesen. Die Bearbeitung der Risikohinweise sei nicht zwangsläufig mangelhaft, wenn auf Nachweise verzichtet würde, allerdings müssten die Abwägungen der Beschäftigten zutreffend dokumentiert werden. Im Übrigen seien die Beschäftigten sowohl auf Sachbearbeitungs- als auch auf Leitungsebene in einer Auffrischungsschulung nochmals auf die Dokumentations- und Bearbeitungsgrundsätze beim Einsatz des RMS hingewiesen worden.

610 Die Kritik des Rechnungshofs greifen diese Maßnahmen nicht ausreichend auf. Die Abkehr von einer Einzelüberprüfung hin zu einem risikoorientierten System erfordert es, dass die durch das System ausgewählten Fälle tatsächlich überprüft und die Entscheidungen ordnungsgemäß begründet und dokumentiert werden. Gerade bei erstmaligen Sachverhalten dürfte ein etwaiger Erfahrungsschatz von Beschäftigten nicht ausreichen, um die tatsächliche Zahlung, deren Höhe und die inhaltliche Abzugsfähigkeit von Aufwendungen beurteilen zu können. Der Rechnungshof hält es daher für geboten, die Verbesserung der Arbeitsqualität nach Ablauf eines gewissen Zeitraums stichprobenhaft zu überprüfen, um herauszufinden, ob die vom Ressort aufgeführten Auffrischungsschulungen Wirkungen gezeigt haben.

3 Außergewöhnliche Belastungen wegen Unterhaltsleistungen an bedürftige Personen

611 In 1.334 Einkommensteuerveranlagungen des Jahres 2021, in denen der Gesamtbetrag der Einkünfte jeweils 25.000 € überstieg, wurden Unterhaltsleistungen im Sinne des § 33 a Absatz 1 EStG von 4.000 € und mehr geltend gemacht. Die Summe der in den Steuererklärungen angegebenen Unterhaltsleistungen betrug insgesamt 10 Mio. €, was - einen Durchschnittssteuersatz von 30 % zugrunde gelegt - einer steuerlichen Auswirkung von bis zu 3 Mio. € auf öffentliche Haushalte entspräche.

612 Auch von diesen Fällen erhob der Rechnungshof eine Stichprobe. Sie betraf in 212 Fällen Unterhaltsleistungen an Personen im Inland und in 63 Fällen an Personen im Ausland.

613 Zu den Unterhaltsleistungen an Angehörige im Inland hatte das RMS in 139 Fällen einen Prüfhinweis erstellt. Mehr als die Hälfte dieser Fälle wiesen Bearbeitungsfehler auf. Der Schwerpunkt der Mängel lag wiederum im Umgang mit den Prüfhinweisen. So erfordert ein spezieller Prüfhinweis, dass die Abzugsfähigkeit der Unterhaltsleistungen als außergewöhnliche Belastungen - weil erstmalig beantragt - umfänglich kontrolliert wird. Damit ist sowohl die Höhe der tatsächlichen Zahlung zu überprüfen als auch die Bedürftigkeit der die Leistung empfangenden Person. Für die Prüfung stand den Beschäftigten eine Checkliste zur Verfügung, die sie aber nicht nutzten. Sie versahen vielmehr zahlreiche der RMS-Prüfhinweise mit Kommentaren wie „glaubhaft“, „passt“ oder „plausibel“, überprüften die Angaben jedoch nicht und forderten auch keine Nachweise an.

614 Eine ähnliche Bearbeitungsweise zeigte sich auch bei den 63 Fällen, in denen Unterhaltsleistungen an Angehörige im Ausland geltend gemacht worden waren. 17 dieser Fälle waren automatisiert veranlagt worden, weil das System keinen Risikohinweis erstellt hatte. Von den 46 verbleibenden Einkommensteuerveranlagungen war nur die Hälfte zutreffend bearbeitet worden. In den restlichen Fällen waren die Beschäftigten den Prüfhinweisen nicht hinreichend nachgegangen, so waren Unterlagen nicht angefordert und die Erwerbsfähigkeit sowie eigene Einkünfte der unterstützten Person nicht überprüft worden. Darüber hinaus lag in einer Vielzahl dieser Fälle die Unterhaltserklärung (Tz. 603) nicht vor, ohne dass dies beanstandet worden wäre oder zum Versagen der Anerkennungen als außergewöhnlichen Belastungen geführt hätte.

615 Der Rechnungshof hat auch bei diesen Fällen die unzureichende Bearbeitungsqualität gerügt und gefordert, die Beschäftigten insbesondere auf die erhöhten

Nachweispflichten in Auslandsfällen hinzuweisen. Die vom Ressort zur Verfügung gestellten Arbeitshilfen sollten von den Beschäftigten genutzt werden. Zudem ist zu beachten, dass nach den Arbeitshilfen nur mit einer vollständig ausgefüllten Unterhaltserklärung die Bedürftigkeit der im Ausland lebenden Person nachgewiesen werden kann.

616 Das Ressort hat zugesagt, die Finanzämter erneut über die zur Verfügung stehenden Arbeitshilfen sowie Checklisten zu informieren und die Arbeitshilfen zu § 33 a EStG um Erläuterungen zu Unterhaltszahlungen an Personen im Ausland zu ergänzen. Darüber hinaus hat es bestätigt, dass für den Abzug von Unterhaltsleistungen bei Zahlungen an Angehörige im Ausland eine vollständig ausgefüllte Unterhaltserklärung vorliegen müsse. Die Prüfung der Unterhaltsbedürftigkeit werde aber durch das RMS mit Prüfhinweisen abgedeckt. Nur bei solchen Hinweisen hätten die Beschäftigten zu prüfen, ob eine Unterhaltserklärung vorliege.

617 Der Argumentation des Ressorts steht entgegen, dass in den meisten vom Rechnungshof geprüften Fällen, in denen Prüfhinweisen nur mangelhaft nachgegangen worden war, den jeweiligen Steuererklärungen keine Unterhaltserklärung beigefügt worden war. Gleichwohl waren die Aufwendungen zum Abzug zugelassen worden. Im Übrigen ist nicht ersichtlich, warum einerseits eine Arbeitsanweisung für die Bearbeitung von Steuererklärungen besteht, die ausdrücklich die Abzugsfähigkeit der Aufwendungen vom Vorliegen einer Unterhaltserklärung abhängig macht, wenn dem andererseits bei der Bearbeitung der Prüfhinweise des RMS nicht nachgegangen wird. Es empfiehlt sich, diese einfache Abzugsvoraussetzung nicht nur in den allgemeinen Arbeitshilfen zur Bearbeitung der Steuererklärungen aufzuführen, sondern standardisiert in die Anweisungen zur Bearbeitung von Prüfhinweisen des RMS bei Unterhaltszahlungen an Angehörige im Ausland aufzunehmen.

618 Der Rechnungshof hat dem Ressort zusätzlich empfohlen, sich auf Bund-Länder-Ebene dafür einzusetzen, dass auf das Fehlen der Unterhaltserklärungen bereits durch das RMS ausdrücklich hingewiesen wird. Damit könnte dem Widerspruch begegnet werden, dass einerseits laut Arbeitsanweisung der Finanzverwaltung zur Bearbeitung von Steuererklärungen die Vorlage von Unterhaltserklärungen zwingend für die Absetzbarkeit von Unterhaltszahlungen ist, es aber im aktuellen RMS keinen Prüfhinweis gibt, wenn diese Unterhaltserklärung fehlt. Von 17 Fällen mit Auslandsbezug, in denen kein Risikohinweis erteilt worden war, lag in 12 Fällen keine Unterhaltserklärung vor. Aufgrund der automatischen Bearbeitung dieser Fälle waren die geltend gemachten Zahlungen an Angehörige im Ausland ohne jegliche Prüfung und auch ohne Vorlage der Unterhaltserklärung anerkannt worden.

619 Der Anregung des Rechnungshofs nach einem Prüfhinweis des RMS auf die fehlende Unterhaltserklärung hat das Ressort entgegengehalten, die von der Bund-Länder-Arbeitsgruppe erstellten Hinweise sähen eine Anwendung der Checklisten bereits bei den aktuell ausgegebenen Prüfhinweisen vor, der Forderung nach einem zusätzlichen Prüfhinweis bei fehlender Unterhaltserklärung vermöge es daher nicht beizupflichten.

620 Die Argumentation des Ressorts überzeugt nicht, weil ein auf eine fehlende Unterhaltserklärung gerichteter Prüfhinweis auf der Grundlage der geltenden Arbeitsanleitungen und Checklisten unmittelbar zu einer Versagung des Abzugs der Unterhaltsleistungen führen würde. Angesichts der begrenzten Anzahl von Auslandsfällen wäre mit einem solchen RMS-Prüfhinweis kein nennenswerter Arbeitsmehraufwand verbunden. Damit würden auch die Fälle erfasst, in denen das RMS ansonsten keine Risiken erkennt und daher keine Prüfhinweise erstellt und auch der Praxis entgegengewirkt, bei Bearbeitung der aktuell ausgegebenen Prüfhinweise auf die fehlende Unterhaltserklärung nicht zu achten. Wird - wie jetzt - in der überwiegenden Zahl der Fälle darauf verzichtet, das Fehlen der Unterhaltserklärung zu bemängeln, stellt sich die Frage nach der Sinnhaftigkeit der Arbeitsanweisung. Der Rechnungshof hält daher ein entschiedenes bremisches Votum für einen RMS Prüfhinweis bei Fehlen einer Unterhaltserklärung für erforderlich und bleibt bei seiner Empfehlung.

Liquidationen von Fraktionen und Gruppen

Liquidationsverfahren sind streng zu kontrollieren, weil Fraktionen und Gruppen in Liquidation kein Eigeninteresse daran haben, die bei ihnen verbliebenen Mittel sparsam und wirtschaftlich zu verwenden.

1 Grundlagen

621 Fraktionen und Gruppen sind rechtsfähige Vereinigungen von Abgeordneten sowie als Teile der organisierten Staatlichkeit notwendige Einrichtungen des Verfassungslebens. Um ihre parlamentarischen Aufgaben wahrnehmen zu können, haben sie Anspruch auf Geld- und Sachleistungen.

622 Die Rechtsstellung als Fraktion oder Gruppe entfällt zum Beispiel durch Auflösung oder aufgrund einer verringerten, die Mindestgrößen unterschreitenden Anzahl der Mitglieder. Gesetzliche Folge ist eine Liquidation, wobei die Fraktion oder Gruppe bis zur Beendigung der Liquidation als fortbestehend gilt, soweit der Zweck der Liquidation dies erfordert. Während einer Liquidation werden keinerlei parlamentarische Aufgaben mehr wahrgenommen und daher auch keine weiteren Geld- und Sachleistungen aus dem Haushalt der Freien Hansestadt Bremen gewährt. Soweit nach Beendigung der Liquidation staatlich finanzierte Vermögensbestandteile verbleiben, sind diese an den Haushalt der Freien Hansestadt Bremen zurückzuführen.

623 Die Liquidation von Fraktionen und Gruppen wurde erstmalig im Jahr 1995 im Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Bremischen Bürgerschaft (Bremisches Abgeordnetengesetz - BremAbgG) geregelt. Später wurden die gesetzlichen Normen in den Ausführungsbestimmungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung der Fraktionen sowie einer dazugehörigen Handlungshilfe Liquidation weiter konkretisiert. Mit dem am 20. Mai 2023 in Kraft getretenen Gesetz zur Änderung des Bremischen Abgeordnetengesetzes sollte der Rechtsrahmen für Liquidationen von Fraktionen und Gruppen verbessert und verbindlicher werden. Ein wesentliches Ziel der Gesetzesänderung war dabei, die Liquidationsverfahren durch eine gestraffte Abwicklung zu beschleunigen. Hierzu wurde insbesondere Folgendes geregelt:

- eine Frist zur Benennung von Liquidator:innen sowie die Möglichkeit einer ersatzweisen Bestellung durch die Präsidentin beziehungsweise den Präsidenten der Bremischen Bürgerschaft,

- Auskunftsrechte und die Möglichkeit der Einsichtnahme in sämtliche mit dem Liquidationsverfahren im Zusammenhang stehenden Unterlagen für die Bürgerschaftskanzlei,
- die Abberufung von Liquidator:innen im Falle von Pflichtverletzungen,
- eine Pflicht zur Vorlage einer Schlussrechnung und eines Abschlussberichts über die Liquidation sowie
- ein Zeitraum, in dem die Liquidation abgeschlossen sein soll.

Im Zuge der Gesetzesänderung wurden die Regelungen zur Liquidation von Fraktionen und Gruppen in den Ausführungsbestimmungen sowie die dazugehörige Handlungshilfe Liquidation aufgehoben.

624 Der Rechnungshof hat die Liquidationen der zurückliegenden 19. sowie 20. Wahlperiode daraufhin geprüft, inwieweit die Bürgerschaftskanzlei ihren Kontrollaufgaben gegenüber den parlamentarischen Gruppierungen - Fraktionen und Gruppen - nachgekommen ist.

2 Kontrolle der Liquidationsverfahren

625 Im Laufe der 19. Wahlperiode der Bremischen Bürgerschaft hatte sich eine parlamentarische Gruppe gegründet, welche mit dem Ende der Wahlperiode ihre Rechtsstellung verlor und liquidiert wurde. Das Liquidationsverfahren begann im Juni 2019 und dauerte bis April 2022.

626 Ziel der Liquidation ist es, die vermögensrechtliche Auflösung einer Fraktion oder Gruppe zu erreichen. Dazu sind die laufenden Geschäfte zu beenden, Gläubiger:innen zu befriedigen sowie Forderungen einzuziehen. Die Parlamentsverwaltung ist berufen, den ordnungsmäßigen Verlauf sowie den Abschluss der Liquidation zu überwachen. Deshalb erbat die Bürgerschaftskanzlei im Rahmen dieser Liquidation zur weitergehenden Prüfung Einsicht in Belege. Das lehnte die Gruppe mit Verweis darauf ab, dass eine entsprechende rechtliche Verpflichtung nicht bestehe. Die Bürgerschaftskanzlei verzichtete sodann auf eine Belegprüfung und begründete dies während der Prüfung damit, dass im Bremischen Abgeordnetengesetz in seiner bis Mai 2023 geltenden Fassung eine Regelung zur Belegeinsicht nicht vorgesehen sei.

627 Die Bürgerschaftskanzlei ließ dabei außer Acht, dass sich Auskunfts- und Einsichtsrechte in Unterlagen zur Prüfung einer Fraktion oder Gruppe in Liquidation auch aus allgemeinen - nicht im Bremischen Abgeordnetengesetz normierten - Rechtsgrundsätzen ergeben. Bereits in seiner Entscheidung vom 19. Oktober 1996 (Aktenzeichen St 1/95) hatte der Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen festgestellt, dass parlamentarische Gruppierungen

als Teil organisierter Staatlichkeit verpflichtet sind, die ordnungsgemäße Verwendung der ihnen zugeflossenen Mittel nachzuweisen. Dies ergibt sich aus dem in Artikel 20 Absatz 3 Grundgesetz statuierten Prinzip der Rechtsbindung staatlicher Organe. Soweit erforderlich, haben parlamentarische Gruppierungen dabei gegenüber den zur Überprüfung der Mittelverwendung berufenen staatlichen Einrichtungen - zu denen auch die Bremische Bürgerschaft gehört - bei der Aufklärung von Unklarheiten Auskünfte zu erteilen sowie Nachweise vorzulegen.

628 Der Rechnungshof hat kritisiert, dass die Bürgerschaftskanzlei mit dem Verzicht auf eine Belegprüfung ihren Prüfaufgaben nicht vollumfänglich nachgekommen war. Sie konnte auf diese Weise nicht belastbar feststellen, ob das Liquidationsverfahren ordnungsgemäß durchgeführt worden war.

629 Die Bürgerschaftskanzlei hat entgegnet, sie dürfe und müsse sich letztlich auf das Testat der den Jahresabschluss der Fraktion oder Gruppe kontrollierenden Wirtschaftsprüfungsgesellschaft verlassen, sofern keine offensichtlichen Fehler vorlägen. Eine weitergehende Prüfungsverpflichtung im Hinblick auf die Mittelverwendung anzunehmen, verstieße gegen die gesetzliche Konzeption der Verantwortungsaufteilung. Insofern habe zum damaligen Zeitpunkt keine Prüfmöglichkeit und erst recht keine Prüfverpflichtung der Bürgerschaftskanzlei bestanden. Auch die Begründung zur Änderung des BremAbgG enthalte keinen Hinweis darauf, dass eine Prüfungskompetenz der Bürgerschaftskanzlei diesbezüglich erweitert oder erschaffen werden sollte.

630 Die von der Bürgerschaftskanzlei vertretene Auffassung lässt außer Acht, dass sich die Ausführungen des Rechnungshofs nicht auf die in § 43 BremAbgG geregelte Prüfung der Mittelverwendung parlamentarisch aktiver Fraktionen und Gruppen beziehen, sondern auf Liquidationsverfahren nach den §§ 44 bis 45 BremAbgG. Dadurch verkennt sie den Umfang der eigenen Prüfungsbefugnisse bei Liquidationen. Eine Fraktion oder Gruppe in Liquidation nimmt keine parlamentarischen Aufgaben wahr und kann sich deshalb nicht auf die Fraktions- oder Gruppenautonomie berufen. Demzufolge entfällt mit der Liquidation auch die Rechtfertigung dafür, Fraktionen und Gruppen nur einer eingeschränkten Aufsicht durch die Bürgerschaftskanzlei zu unterstellen. Die im Abgeordnetengesetz vorgesehene Verantwortungsaufteilung für die Prüfungen der Mittelverwendung einer parlamentarisch tätigen Gruppierung ist zum Schutz des politischen Gestaltungsspielraumes nur während ihres Bestehens erforderlich. Mit Beendigung der Rechtsstellung unterliegen Prüfhandlungen der Bürgerschaftskanzlei keinen Beschränkungen mehr. Um etwaigen Missbrauchsmöglichkeiten im Liquidationsprozess und damit einhergehenden reduzierten Mittelrückflüssen vorzubeugen, ist die Kontrolle

besonders streng durchzuführen. Darüber hinaus lässt die Bürgerschaftskanzlei bei ihrer Argumentation unbeachtet, dass sie selbst die Einsichtnahme in die Belege der Gruppe für eine weitergehende Prüfung für erforderlich hielt und sich ursprünglich nicht allein auf die Berichte der Wirtschaftsprüfer verlassen wollte.

631 Im Übrigen ergibt sich die Aufgabe der Bürgerschaftskanzlei, Liquidationsverfahren und damit die gesetzmäßige Verwendung von Haushaltsmitteln zu kontrollieren, inzwischen auch unmittelbar aus dem Bremischen Abgeordnetengesetz nach dessen Änderung im Jahr 2023. Gerade weil Fraktionen und Gruppen in Liquidation kein Eigeninteresse daran haben, die bei ihnen noch verbliebenen Mittel sparsam und wirtschaftlich zu verwenden, entschied sich der Gesetzgeber, die Durchführung der Liquidationen verbindlicher zu gestalten und die Prüf- sowie Eingriffsmöglichkeiten der Bürgerschaftskanzlei deutlich zu erweitern, etwa durch Berichts- sowie Auskunftspflichten der Liquidator:innen und die Abberufung von Liquidator:innen im Falle von Pflichtverletzungen (Tz. 623).

632 Der Bedarf einer strengen Kontrolle und Belegprüfung lässt sich auch an Feststellungen des Rechnungshofs zu anderen Liquidationsverfahren der 19. und 20. Wahlperiode erkennen. Dort hatte die Bürgerschaftskanzlei

- übersehen, dass eine zu liquidierende Gruppe Ausgaben getätigt hatte, die nicht dem Zwecke der Liquidation dienten,
- offensichtliche Unstimmigkeiten in einem Wirtschaftsprüferbericht nicht aufgeklärt sowie
- eine mögliche Interessenkollision seinerzeit nicht geprüft.

633 Zu einer möglichen Interessenkollision kam es, weil beim Verkauf von Büro- und Geschäftsausstattung einer zu liquidierenden Fraktion an eine neu gebildete Gruppe nicht ausgeschlossen werden konnte, dass auf beiden Seiten des Vertrags dieselbe Person handelte. Während der Prüfung gab die Bürgerschaftskanzlei auf Nachfrage des Rechnungshofs mit E-Mail vom 5. April 2024 an, diesen Sachverhalt nicht näher geprüft zu haben. Allerdings könne nach inzwischen durchgeführter rechtlicher Bewertung ein unzulässiges Handeln ausgeschlossen werden. Mit Schreiben vom 14. Januar 2025 ergänzte die Bürgerschaftskanzlei, dass auch ein wirtschaftlicher Schaden nicht ersichtlich sei, weil mit dem Veräußerungsgeschäft die Mittel entweder in der zu liquidierenden Fraktion oder in der neu gebildeten Gruppe verblieben. Zudem sei der Erwerb der Gegenstände durch die Gruppe „mittelschonend“ erfolgt.

634 Rechtsgeschäfte zwischen parlamentarischen Gruppierungen sind im Rahmen von Liquidationen stets rechtlich und wirtschaftlich zu bewerten, um mögliche Interessenkonflikte auszuschließen. Werden Vermögensgegenstände unter ihrem tatsächlichen Wert veräußert, kann dies nach Beendigung der Liquidation zu geringeren Erstattungen an den Landeshaushalt und damit zu einem Schadenseintritt führen. Ebenso besteht die Gefahr einer verdeckten Fraktions- oder Gruppenfinanzierung, wenn Gegenstände besonders günstig erworben werden können und hierdurch zum Nachteil der zu liquidierenden Gruppierung finanzielle Vorteile erlangt werden. Die Annahme eines bloßen Verkaufs der Gegenstände an eine andere parlamentarische Gruppierung oder die einseitige Betrachtung eines mittelschonenden Erwerbs vermögen hingegen die Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit eines derartigen Geschäfts nicht zu belegen.

3 Vorgaben zur Beendigung von Arbeitsverträgen

635 In der Mitte der 20. Wahlperiode endete der Status einer weiteren parlamentarischen Gruppe, die sich erst während der Wahlperiode konstituiert hatte und weniger als zwei Jahre bestand. Nach der Rechnungslegung der Gruppe für das Jahr 2020 standen den aus staatlichen Geldleistungen zugeflossenen Einnahmen in Höhe von 300 T€ Ausgaben von fast 291 T€ gegenüber. Etwas mehr als 244 T€ (rund 81 % der Gruppenmittel) wurden allein zur Deckung von Personalaufwendungen eingesetzt. Im Jahr 2021 betrug der Zufluss an öffentlichen Mitteln bis zur Liquidation 175 T€. Die Personalausgaben beliefen sich im selben Zeitraum auf 201 T€ und konnten letztlich nur durch die Inanspruchnahme der vorhandenen Rücklage gedeckt werden. Bereits in seinem Jahresbericht 2022 - Land, ab Tz. 444, hat der Rechnungshof festgestellt, dass die Gruppe mit ihren Mitarbeitenden zum Teil Vergütungen vereinbart hatte, die sich im Vergleich zum Gehaltsgefüge der Beschäftigten der Fraktionen als unangemessen hoch und damit unwirtschaftlich erwiesen.

636 Die Arbeitsverträge der Beschäftigten mit der Gruppe endeten nicht unmittelbar mit dem Wegfall der Rechtsstellung (Tz. 622). Vielmehr sahen die Verträge bei einem Verlust des Gruppenstatus während der Wahlperiode vor, die Arbeitsverhältnisse für einen Zeitraum von drei Monaten fortzusetzen. Damit lag der vertraglich vereinbarte Beendigungszeitraum für die Beschäftigungsverhältnisse sogar deutlich über den in § 622 Bürgerliches Gesetzbuch vorgesehenen Mindestkündigungsfristen unbefristeter Verträge in den ersten Anstellungsjahren. So wäre nach der gesetzlichen Regelung ein unbefristetes Arbeitsverhältnis, das weniger als zwei Jahre bestanden hat, bereits mit einer Frist von vier Wochen zum 15. oder zum Ende eines Kalendermonats kündbar gewesen.

637 Trotz ausbleibender Mittel und nicht mehr wahrgenommener parlamentarischer Aufgaben blieb die Gruppe aufgrund von ihr getroffener arbeitsvertraglicher Regelungen verpflichtet, ihr gesamtes Personal deutlich länger als es gesetzlich notwendig gewesen wäre, zu beschäftigen. Zu dieser unwirtschaftlichen Vorgehensweise der Gruppe war es auch deshalb gekommen, weil die Ausführungsbestimmungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung der Fraktionen und Gruppen noch keine inhaltlichen - in die einzelnen Arbeitsverträge zu übernehmenden - Regelungen vorsehen, mit denen Beschäftigungsverhältnisse im Liquidationsfall möglichst schnell aufgelöst werden können.

638 Die unwirtschaftliche Vertragsgestaltung der Gruppe führte dazu, dass die bei Beginn der Liquidation noch vorhandene Rücklage nicht ausreichte, um sämtlichen finanziellen Verpflichtungen nachkommen zu können. Die Gruppe stellte daraufhin einen Insolvenzantrag, dem das Amtsgericht Bremen mit der Eröffnung des Insolvenzverfahrens folgte.

639 Der Rechnungshof hat das Fehlen von Vorgaben zur Beendigung von Arbeitsverträgen in den Ausführungsbestimmungen kritisiert.

4 Beauftragung externer Liquidator:innen

640 Mit dem Ende der 20. Wahlperiode verlor eine weitere Gruppe ihre Rechtsstellung und musste liquidiert werden. Gegenüber der Bürgerschaftskanzlei benannte sich ein ehemaliges Mitglied der Gruppe als Liquidator, der seine mit der Liquidation verbundenen Pflichten jedoch nicht im notwendigen Umfang erfüllte. Auf Grundlage der neuen gesetzlichen Bestimmungen (Tz. 623) nahm die Bürgerschaftskanzlei dies zum Anlass, ihn abzuberufen und eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft als neue Liquidatorin zu beauftragen.

641 Bei der Beauftragung einer externen Liquidation durch die Bürgerschaftskanzlei sind vergaberechtliche Regelungen zu beachten. Zur ordnungsgemäßen Durchführung eines Vergabeverfahrens ist grundsätzlich eine eindeutige schriftliche Leistungsbeschreibung zu erstellen, die den Bietenden ein klares Bild vom Auftragsgegenstand vermittelt und hinreichend vergleichbare Angebote ermöglicht. Zwar kann in geeigneten Fällen hiervon abgesehen und ausschließlich mündlich kommuniziert werden. Dies kommt jedoch nur in Betracht, wenn Art und Umfang der Leistung mit einfachsten Mitteln hinreichend eindeutig erläutert werden können.

642 Der Rechnungshof hat kritisiert, dass die Bürgerschaftskanzlei keine schriftliche Leistungsbeschreibung erstellt und lediglich telefonisch bei drei Wirtschaftsprüfungsgesellschaften Vergleichsangebote eingeholt hatte. Er hat die Bürgerschaftskanzlei daher aufgefordert, Vergabeverfahren zur Beauftragung von Liquidationen nur auf der Grundlage einer zuvor erstellten Leistungsbeschreibung

durchzuführen, um auf dieser Basis wirtschaftliche Zuschlagsentscheidungen treffen zu können.

643 Die Bürgerschaftskanzlei entgegnete, die genauen Anforderungen an die zu beauftragende Liquidation hätten sich bereits aus dem Gesetzestext ergeben, der als Grundlage für die geführten Telefonate verwendet worden sei. Zudem sei eine weitergehende Beschreibung des Auftragsgegenstands mangels Zulieferung von Unterlagen durch die Gruppe nicht möglich gewesen. Insofern habe sie keine Notwendigkeit für eine Leistungsbeschreibung gesehen.

644 Der Rechnungshof gibt zu bedenken, dass ein bloßer Hinweis auf den Gesetzestext eine eindeutige schriftliche Leistungsbeschreibung weder im Ausschreibungsverfahren noch bei einer späteren Vertragsgestaltung ersetzen kann. Um wirtschaftliche Angebote erhalten zu können, ist die Leistung eindeutig und erschöpfend zu beschreiben. Auch ohne weitergehende Unterlagen der Gruppe waren der Bürgerschaftskanzlei wesentliche, den Leistungsumfang der Liquidation bestimmende Details bekannt, die sich nicht aus dem Gesetzestext ergaben, etwa zur Größe der Gruppe und zur Höhe der ihr gewährten staatlichen Geldleistungen. Zusätzlich hatte sie Kenntnis darüber, dass die Gruppe ihrer Verpflichtung zur Rechnungslegung für die Jahre 2022 und 2023 zum damaligen Zeitpunkt nicht nachgekommen war. Obwohl sich diese wesentliche Information zum Auftragsgegenstand ebenfalls nicht aus dem Gesetzestext ergab, informierte die Bürgerschaftskanzlei die angefragten Wirtschaftsprüfungsgesellschaften hierüber nicht. Dies hatte zur Folge, dass sich die beauftragte Wirtschaftsprüfungsgesellschaft zunächst nicht in der Verantwortung sah, die noch fehlenden Rechnungslegungen zu erstellen. Erst aufgrund später erfolgter Konkretisierung übernahm sie auch diese Aufgabe. Mit einer eindeutigen schriftlichen Leistungsbeschreibung hätte diese Unklarheit vermieden und der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft ein eindeutiges Bild vom Aufgabenumfang vermittelt werden können. Der Rechnungshof hält daher schriftliche, auf den jeweiligen Liquidationsumfang abgestimmte Leistungsbeschreibungen bei der Vergabe von Aufträgen an externe Liquidator:innen weiterhin für erforderlich.

IV Beratende Äußerung nach § 88 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung

Verbesserung des Rechtsrahmens für Liquidationen von Fraktionen und Gruppen der Bremischen Bürgerschaft

1 Vorbemerkungen

645 Die Prüfergebnisse des Rechnungshofs zu den Liquidationen von Fraktionen und Gruppen lassen weitere Verbesserungsmöglichkeiten des Rechtsrahmens erkennen, um Anwendungsschwierigkeiten, Auslegungsrisiken und Missverständnissen entgegenwirken zu können. Der Rechnungshof nimmt seine Prüfergebnisse daher auch zum Anlass, der Bremischen Bürgerschaft weitere Veränderungen des Regelwerks vorzuschlagen.

2 Mittel aus dem Haushalt (§ 44 Absatz 2 BremAbgG)

646 § 44 Absatz 2 Satz 5 BremAbgG regelt, dass im Rahmen von Liquidationen keine Geldleistungen aus dem Haushalt der Freien Hansestadt Bremen erbracht werden. Dieser Grundsatz steht jedoch unter anderem im Widerspruch zu § 44a Abs. 3 BremAbgG, wonach die Präsidentin oder der Präsident der Bremischen Bürgerschaft nach Abberufung der eigentlich für die Liquidation verantwortlichen Person eine unabhängige dritte Person oder Gesellschaft beauftragen kann. Vertragspartnerin dieser Person oder Gesellschaft ist die Freie Hansestadt Bremen, vertreten durch die Bremische Bürgerschaft, die dann auch Schuldnerin für die vereinbarte Vergütung ist.

647 Auch wenn die Bürgerschaft beabsichtigt, die entstandenen Kosten aus verbliebenen staatlichen Geldleistungen der zu liquidierenden Gruppierung zu tragen oder dem abberufenen Liquidator in Rechnung zu stellen, ist keineswegs gewährleistet, dass eine Kostenerstattung tatsächlich erfolgt. Fehlt es beispielsweise an ausreichenden Restmitteln und besteht kein Erstattungsanspruch oder sind festgestellte Ansprüche nicht vollstreckbar, bleibt es bei der Belastung des Landeshaushalts. Der Rechnungshof empfiehlt daher, § 44 Absatz 2 BremAbgG zu überarbeiten.

3 Haftungsregelungen (§ 44 Absatz 3 Satz 4 BremAbgG)

648 Die Liquidation einer Fraktion oder Gruppe erfolgt nach § 44 Absatz 2 Satz 3 in Verbindung mit § 45 BremAbgG durch den Fraktions- oder Gruppenvorstand, soweit deren Geschäftsordnungen nichts anderes bestimmen. Der Fraktions- oder Gruppenvorstand hat nach § 44 Absatz 3 Satz 1 BremAbgG

innerhalb von zwei Wochen nach der Beendigung der Rechtsstellung die Liquidator:innen gegenüber der Präsidentin oder dem Präsidenten der Bremischen Bürgerschaft zu benennen. Sofern eine Benennung innerhalb dieser Frist unterbleibt, kann die Präsidentin oder der Präsident eine unabhängige dritte Person oder Gesellschaft mit der Liquidation beauftragen. Die dadurch entstehenden Kosten sind aus den noch vorhandenen Fraktions- oder Gruppenmitteln zu tragen. Reichen diese nicht aus, sieht § 44 Absatz 3 Satz 4 BremAbgG vor, dass die Mitglieder des Vorstands der zu liquidierenden Fraktion oder Gruppe persönlich haften.

649 Nach dem Wortlaut der Regelung haftet der Vorstand auch dann, wenn die Benennung ohne schuldhaftes Verhalten unterblieben ist. Eine solche verschuldensunabhängige Haftung steht im Wertungswiderspruch zu § 44a Absatz 4 BremAbgG, nach dem benannte Liquidator:innen nur dann für entstandene Schäden haften, wenn ihnen bei der Durchführung einer Liquidation ein Verschulden zur Last fällt. Hinzukommt, dass es für die Begründung einer verschuldensunabhängigen Haftung regelmäßig einer besonderen Rechtfertigung bedarf, weil mit ihr das aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleitete Verschuldensprinzip durchbrochen wird. Ein sachlicher Grund, die unterbliebene Benennung von Liquidator:innen anders zu behandeln als eine zu einem Schaden führende Pflichtverletzung bereits benannter Liquidator:innen, ist nicht ersichtlich.

650 Um rechtliche Risiken zu vermeiden, regt der Rechnungshof an, § 44 Absatz 3 BremAbgG zu überarbeiten. Eine mögliche Anpassung könnte darin bestehen, ein zu regelndes Verschuldenserfordernis mit einer Beweislastumkehr zu verbinden. Nicht die Bürgerschaft, sondern der Vorstand der zu liquidierenden Fraktion oder Gruppe müsste dann - um eine Haftung zu vermeiden - nachweisen, dass er die unterbliebene Benennung nicht zu vertreten hat. Zudem wäre zu überlegen, ob eine derartige Beweislastumkehr nicht auch bei § 44a Absatz 4 BremAbgG angezeigt wäre.

4 Veräußerung von Vermögenswerten (§ 44a Absatz 1 Satz 2 BremAbgG)

651 Die Liquidator:innen sind nach § 44a Absatz 1 Satz 2 BremAbgG berechtigt, Vermögen in Geld umzusetzen sowie Vermögenswerte, welche mit öffentlichen Geldleistungen angeschafft worden sind, zu marktangemessenen Preisen zu verkaufen. Eine gesetzliche Veräußerungspflicht besteht nicht, sodass die zu liquidierenden Fraktionen und Gruppen der Bürgerschaftskanzlei Vermögensgegenstände - zum Beispiel Büromobiliar - nach § 44b Absatz 2 Satz 2 BremAbgG auch einfach übergeben können. Es wäre dann Aufgabe der Parlamentsverwaltung, diese zu veräußern oder werterhaltend einzulagern. Um nicht selbst für die Verwertung der mit staatlichen Geldleistungen angeschafften

Vermögenswerte sorgen zu müssen, ging die Bürgerschaftskanzlei entgegen der gesetzlichen Regelung in den bisherigen Verfahren von einer Verpflichtung der Liquidator:innen aus, das Fraktions- oder Gruppenvermögen in Geld umzusetzen.

652 Der Rechnungshof empfiehlt daher, die Gesetzeslage an die Praxis anzupassen und eine grundsätzliche Veräußerungspflicht der Liquidator:innen gesetzlich zu regeln.

5 Zweckbindung während Liquidation (§ 44a Absatz 1 Satz 4 BremAbgG)

653 Nach § 44a Absatz 1 Satz 2 BremAbgG sind Liquidator:innen nur berechtigt, zum Zwecke der Durchführung eines Liquidationsverfahrens neue Rechtsgeschäfte einzugehen. Trotz der darin bereits zum Ausdruck kommenden speziellen Zweckbindung für den Einsatz noch vorhandener Mittel einer zu liquidierenden Fraktion oder Gruppe wird in § 44a Absatz 1 Satz 4 BremAbgG darüber hinaus auch verlangt, die allgemeine Zweckbindung staatlicher Geldleistungen nach § 40 Absatz 4 BremAbgG zu beachten. Hierbei dürfte es sich jedoch um ein gesetzgeberisches Versehen handeln, da Fraktionen und Gruppen während eines Liquidationsverfahrens keine parlamentarischen Aufgaben mehr wahrnehmen. Die Zweckbindung für eben solche Aufgaben nach § 40 Absatz 4 BremAbgG kann bei einer Liquidation keine Rolle mehr spielen. Der Rechnungshof regt daher an, eine Streichung des § 44a Absatz 1 Satz 4 BremAbgG zu prüfen.

6 Auskunftsrechte für beauftragte Liquidator:innen

654 Die Präsidentin oder der Präsident der Bremischen Bürgerschaft ist aufgrund ausdrücklicher Regelung in § 44a Absatz 2 Satz 4 BremAbgG berechtigt, weitere Berichte oder Auskünfte über die Liquidation bei den Liquidator:innen anzufordern und Einsicht in sämtliche mit dem Verfahren im Zusammenhang stehende Unterlagen zu nehmen. Beauftragt die Präsidentin oder der Präsident der Bremischen Bürgerschaft hingegen externe Liquidator:innen, sind diese Rechte für die beauftragte Person oder Gesellschaft nicht geregelt. Die Auskunfts- und Einsichtsrechte lassen sich in diesem Fall auch nicht ohne weiteres rechtssicher aus der Entscheidung des Staatsgerichtshofs vom 19. Oktober 1996 ableiten (Jahresbericht 2025 - Land, Tz. 627), weil es sich bei den beauftragten Dritten nicht um zur Überprüfung der Mittelverwendung berufene staatliche Einrichtungen handelt.

655 Um diese Lücke zu schließen, empfiehlt der Rechnungshof, die Rechte gemäß § 44a Absatz 2 Satz 4 BremAbgG auch den durch die Präsidentin beziehungsweise den Präsidenten der Bremischen Bürgerschaft beauftragten externen Liquidator:innen gesetzlich einzuräumen.

656 Zudem weist der Rechnungshof darauf hin, dass durch die Verwendung des Terminus „Stichtag“ in § 44a Absatz 2 Satz 3 BremAbgG ein fehlerhafter zeitlicher Bezug hergestellt wird, weil in § 44a Absatz 2 Satz 1 BremAbgG als Stichtag der Tag der Beendigung der Rechtsstellung als Fraktion oder Gruppe definiert wird. Der Rechnungshof empfiehlt auch hier eine gesetzliche Klarstellung, um fehlerhafte Auslegungen zu vermeiden.

7 Rechnungslegung während der Liquidation

657 Die Liquidator:innen haben die Aufgabe, laufende Geschäfte zu beenden. Der Begriff der „laufenden Geschäfte“ umfasst nach der Rechtsprechung alles, was erforderlich ist, um den Eintritt von Vermögensnachteilen zu vermeiden. Entscheidend ist also die wirtschaftliche Zweckmäßigkeit des jeweiligen Geschäfts, die bei vermögensrechtlich negativen oder neutralen Geschäften nicht gegeben ist. Ob es sich bei der Pflicht zur Erstellung noch fehlender Rechnungslegungen vor Liquidationsbeginn um ein laufendes Geschäft in diesem Sinne handelt, ist bislang nicht abschließend geklärt (Jahresbericht 2025 - Land, Tz. 644).

658 Bei der geprüften Liquidation, deren Durchführung die Bürgerschaftskanzlei extern vergeben hatte (Jahresbericht 2025 - Land, Tz. 640), führte diese rechtliche Unsicherheit dazu, dass sich die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft zunächst nicht in der Verantwortung sah, die noch fehlenden Rechnungslegungen der Gruppe vor Liquidationsbeginn zu erstellen. Später übernahm sie diese Aufgabe.

659 Um eine Klarstellung zu erreichen und rechtliche Risiken zu vermeiden, hält es der Rechnungshof für geboten, die Pflicht der Liquidator:innen zur Erstellung noch fehlender Rechnungslegungen nach § 42 BremAbgG gesetzlich ausdrücklich zu regeln. Eine ähnliche Bestimmung hat unter anderem das Land Brandenburg in seinem Fraktionsgesetz getroffen.

8 Insolvenzen von Fraktionen und Gruppen

660 Die Insolvenzfähigkeit von parlamentarischen Gruppen und Fraktionen in Liquidation ist rechtlich umstritten. Überwiegend wurde bisher in der Rechtsliteratur vertreten, dass Fraktionen und Gruppen auch in Liquidation nicht insolvenzfähig seien. Mit Beschluss vom 11. November 2021 trat das Amtsgericht Bremen dieser Auffassung entgegen und stellte erstmalig die Insolvenzfähigkeit einer parlamentarischen Gruppierung in Liquidation fest (Aktenzeichen 514 IN 25/21).

661 Die Annahme der Insolvenzfähigkeit durch das Amtsgericht hat auch Auswirkungen auf die allgemeine Haushalts- und Wirtschaftsführung von Fraktionen und Gruppen der Bremischen Bürgerschaft. Der Rechnungshof empfiehlt

daher zu prüfen, ob sich aus der Gerichtsentscheidung weitere Regelungsnotwendigkeiten ergeben. Dabei sollte insbesondere den folgenden Fragestellungen nachgegangen werden:

- Wie kann eine Insolvenzverschleppung durch Fraktionen und Gruppen in Liquidation vermieden werden?
- Sind Fraktionen und Gruppen verpflichtet, eine Insolvenzgeldumlage zu zahlen?
- Wie wird sichergestellt, dass trotz eines Insolvenzverfahrens noch fehlende Rechnungslegungen erfolgen?

9 Beendigung von Arbeitsverträgen

662 Entscheidend für eine zügige Liquidation ist eine schnelle und rechtssichere Beendigung bestehender Arbeitsverträge. Die Beschäftigungsverhältnisse der wissenschaftlichen Mitarbeiter:innen von Fraktionen und Gruppen sollten deshalb grundsätzlich nur befristet abgeschlossen werden. Führen Befristungen zu Schwierigkeiten bei der Personalgewinnung oder sind Befristungen rechtlich nicht möglich, können Beschäftigungsverhältnisse auch unbefristet eingegangen werden. In jedem Fall ist jedoch bereits bei der Vertragsgestaltung darauf zu achten, dass die Arbeitsverträge zum frühestmöglichen Zeitpunkt beendet werden können.

663 Derzeit sind keine Vorgaben in den Ausführungsbestimmungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung enthalten, welche die einzelvertraglich zu vereinbarenden Beendigungstatbestände für befristete sowie unbefristete Beschäftigungsverhältnisse von den Fraktionen und Gruppen mit ihren Mitarbeitenden einheitlich regeln. Dies begünstigte unter anderem, dass eine Gruppe nach Entfall ihrer Rechtsstellung ihre Mitarbeitenden noch drei weitere Monate beschäftigte, obwohl in diesem Zeitraum keine parlamentarischen Aufgaben mehr wahrgenommen wurden (Jahresbericht 2025 - Land, Tz. 636).

664 Der Rechnungshof hält es aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit für geboten, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass Beschäftigungsverhältnisse von Fraktionen und Gruppen mit ihren Mitarbeitenden stets zum frühestmöglichen Zeitpunkt enden beziehungsweise beendet werden. Hierzu erachtet er es als notwendig, entsprechende Regelungen zu arbeitsvertraglichen Gestaltungen in die Ausführungsbestimmungen aufzunehmen.

Rechnungshof
der Freien Hansestadt Bremen

Bremen, den 11. März 2025

Dr. Sommer Löffler

Dr. Otten Helberg

Rechnungshof
der Freien Hansestadt Bremen

Jahresbericht 2025
- Stadt -

Impressum

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

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

Redaktionsschluss: 11. März 2025

Creative Commons
Namensnennung · Nicht-kommerziell · Keine Bearbeitung

Inhaltsverzeichnis

		Seite
Abkürzungsverzeichnis		3
Vorbemerkungen		5
I	**Haushalt**	7
II	**Prüfungsergebnisse**	
	Bildung	
	Kosten der schulischen Gemeinschaftsverpflegung	27
	Gesunde Gemeinschaftsverpflegung	31
	Kultur	
	Informationstechnik der Stadtbibliothek Bremen	39
	Jugend	
	Jugendfreizeitheime	49
	Inneres und Sport	
	Bremer Bäder GmbH	57
	Mobilität	
	Realisierungswettbewerb für den Großen Wesersprung Mitte	65

Abkürzungsverzeichnis

ASV	Amt für Straßen und Verkehr
BiKostV	Kostenverordnung der Bildungsverwaltung
Bio-AHVV	Bio-Außer-Haus-Verpflegung-Verordnung
BSI	Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik
DGE	Deutsche Gesellschaft für Ernährung
EVB-IT	Ergänzende Vertragsbedingungen für die Beschaffungen von IT-Leistungen
HaFA	Haushalts- und Finanzausschuss
HG	Haushaltsgesetz der Freien Hansestadt Bremen
ISM	Informationssicherheits-Management
LF RPW	Leitfaden zur Durchführung von Planungswettbewerben im Straßen- und Ingenieurbau
LHO	Landeshaushaltsordnung
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
RPW	Richtlinie für Planungswettbewerbe
SGB	Sozialgesetzbuch
T€	Tausend Euro
Tz.	Textziffer
USV	Unterbrechungsfreie Stromversorgung
VNS	Vernetzungsstelle für Schulverpflegung
VV-LHO	Vorschriften zur Landeshaushaltsordnung
VZE	Vollzeiteinheit

Vorbemerkungen

1 Gegenstand des Jahresberichts

1 Der Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen prüft und überwacht nach Artikel 133a Absatz 1 Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen (Landesverfassung) nicht nur die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes, sondern auch die der Stadtgemeinde einschließlich ihrer Sondervermögen und Betriebe (§ 88 Absatz 1 in Verbindung mit § 118 Absatz 1 LHO). Das Ergebnis seiner Prüfungen veröffentlicht er jährlich in getrennten Berichten für die Bremische Bürgerschaft (Landtag) und die Stadtbürgerschaft.

2 Der vorliegende Jahresbericht über die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Stadt enthält im Haushaltsteil vor allem Bemerkungen zum Haushaltsjahr 2023. Soweit darin auch Feststellungen zu anderen Haushaltsjahren getroffen sind, sind sie kenntlich gemacht.

3 Die Ausführungen unter Tz. 3 bis Tz. 9 der Vormerkungen im Jahresbericht 2025 - Land gelten ebenfalls für diesen Bericht. Auch zum Personalhaushalt der Stadt verweist der Rechnungshof auf die Ausführungen im Jahresbericht 2025 - Land, Abschnitt II. Aus Gründen der Übersichtlichkeit wurden die Betragsangaben im Jahresbericht gerundet. Hierdurch können sich in Summierungen rundungsbedingte Differenzen ergeben.

4 Der vorliegende Bericht gibt den Beratungsstand vom 11. März 2025 wieder.

5 Soweit die Voraussetzungen des § 6 Absatz 2 des Gesetzes über die Rechnungsprüfung in der Freien Hansestadt Bremen vorlagen, hat die Präsidentin des Rechnungshofs an der Beratung nicht mitgewirkt.

2 Entlastung des Senats für die Haushaltsjahre 2021 und 2022

6 Die Stadtbürgerschaft entlastete den Senat nach § 114 Absatz 1 Satz 2 in Verbindung mit § 118 Absatz 1 LHO am 28. Mai 2024 für das Haushaltsjahr 2021 (Beschluss der Stadtbürgerschaft Nummer 21/97 S). Bei Redaktionsschluss für diesen Jahresbericht stand die Entlastung des Senats für das Haushaltsjahr 2022 durch die Bremische Bürgerschaft noch aus.

I Haushalt

1 Haushaltsgesetz

7 Der Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2023 wurde von der Stadtbürgerschaft mit Haushaltsgesetz der Stadtgemeinde Bremen vom 14. Dezember 2021 (Bremisches Gesetzblatt Seite 815), zuletzt geändert durch Ortsgesetz vom 20. Dezember 2023 (Bremisches Gesetzblatt Seite 628), beschlossen. Danach betrugen die Anschläge für Ausgaben und Einnahmen insgesamt 3.884.364.105 €. Sie waren damit um 206.195.025 € höher als im Vorjahr. Kredite zur Deckung von Ausgaben durften nach dem Haushaltsgesetz nicht aufgenommen werden.

8 Das für den Personalhaushalt ausgewiesene Stellenvolumen wurde mit 106 Stellen mehr als im Vorjahr auf 8.832 festgesetzt. Der Stellenindex, der die durchschnittliche Entgelt- und Besoldungsgruppe der besetzten Stellen beschreibt, blieb unverändert bei 1,32. Das entsprach - wie im Jahr 2022 - einer durchschnittlichen Besetzung sämtlicher Stellen zwischen den Entgeltgruppen E 11 und E 12 beziehungsweise den Besoldungsgruppen A 11 und A 12.

2 Haushaltsrechnung

9 Mit einer Mitteilung vom 3. Dezember 2024 (Drucksache 21/433 S) legte der Senat der Stadtbürgerschaft nach Artikel 133 in Verbindung mit Artikel 146 und Artikel 148 Absatz 1 Landesverfassung die vom Senator für Finanzen (Finanzressort) aufgestellte Haushaltsrechnung der Stadtgemeinde Bremen für das Haushaltsjahr 2023 mit Erläuterungen vor.

10 Die Haushaltsrechnung enthält die Gesamtbeträge der Kapitel und Einzelpläne sowie die zusammengefassten Einzelplansummen. Außerdem weist sie die Abweichungen zwischen dem Haushaltssoll und den Rechnungsergebnissen der Einzelpläne aus. Die Gesamtrechnungsnachweisungen enthalten die Ergebnisse der einzelnen Haushaltsstellen. Besondere Buchungsauffälligkeiten werden in der Haushaltsrechnung erläutert.

11 Die Haushaltsrechnung weist den Haushaltsabschluss in Form eines Ist-Abschlusses nach § 25 Absatz 1 LHO aus. Darin sind das kassenmäßige Jahresergebnis nach § 82 Nummer 1 LHO und das rechnungsmäßige Jahresergebnis einschließlich der Haushaltsreste nach § 83 LHO dargestellt. Aus der Haushaltsrechnung geht auch der Finanzierungssaldo nach § 82 LHO hervor.

12 Mit der Haushaltsrechnung 2023 legte der Senat der Stadtbürgerschaft weitere Anlagen vor, dabei als Anlage 3 den Vermögensnachweis zum 31. Dezember 2023. Hierdurch wies das Finanzressort nach § 73 LHO das Vermögen und die Schulden der Stadtgemeinde nach. Der Senat legte diesen Nachweis für 2023 der Stadtbürgerschaft und dem Rechnungshof - wie in § 86 LHO vorgesehen - zusammen mit der Haushaltsrechnung vor Ende des Folgejahres vor.

13 Das Finanzressort übernahm in Anlage 4 der Haushaltsrechnung 2023 zumeist die veröffentlichten Bilanzen unter anderem der Eigenbetriebe und Sondervermögen. Im Übrigen verwendete das Finanzressort die zur Veröffentlichung vorgesehenen Jahresabschlüsse.

14 Der Abschluss des bremischen Stadthaushalts für das Haushaltsjahr 2023 ist in der Haushaltsrechnung dargestellt. Er weist als kassenmäßigen Abschluss Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben in Höhe von jeweils 4.145.594.098,27 € aus.

3 Haushaltsverlauf

3.1 Haushaltsüberschreitungen

15 Sollen Ausgaben getätigt werden, für die im Haushaltsgesetz und dem dazugehörigen Haushaltsplan festgesetzte Ausgabeermächtigungen nicht ausreichen oder nicht vorgesehen sind, ist rechtzeitig vor ihrer Leistung eine Nachbewilligung einzuholen oder ein Nachtragshaushalt zu beschließen. Bei Nachbewilligungen ist die Deckung dieser über- beziehungsweise außerplanmäßigen Bedarfe durch Einsparungen oder Mehreinnahmen im Haushaltsvollzug nachzuweisen. Abhängig von der Höhe des benötigten Betrags entscheidet der Haushalts- und Finanzausschuss (HaFA), das Finanzressort oder die für Produktplan, -bereich beziehungsweise -gruppe verantwortliche Person über die Bewilligung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben.

16 Ausgabehaushaltsstellen sind so zu bewirtschaften, dass die darauf veranschlagten Mittel zur Deckung aller Ausgaben ausreichen, die unter die jeweilige Zweckbestimmung fallen. Dies gilt auch für Ermächtigungen, die nach § 3 Haushaltsgesetz (HG) 2023 oder durch Haushaltsvermerk deckungsfähig und zu einem gemeinsamen Deckungskreis zusammengefasst sind. Werden Ausgaben ohne haushaltsrechtliche Ermächtigung geleistet, entstehen Haushaltsüberschreitungen. Diese verstoßen nicht nur gegen das Haushaltsrecht, sondern verletzen auch das Budgetrecht des Parlaments.

17 Im Jahr 2023 wurden die meisten Haushaltsüberschreitungen spätestens im Rahmen der Jahresabschlussarbeiten durch nachgeholte Ermächtigungen betragsmäßig bereinigt. Geheilt werden können die mit den Haushaltsüberschreitungen verbundenen Rechtsverstöße dadurch allerdings nicht.

18 Das Buchungssystem wies zum Abschluss des Haushaltsjahres 2023 Überschreitungen von insgesamt 227.032,16 € aus, davon 8.769,37 € auf drei Einzelhaushaltsstellen und 218.262,79 € in fünf Deckungskreisen. Auch wenn die Überschreitungsbeträge durch verringerte Reste- und Rücklagenbildungen im Rahmen des Buchungsabschlusses letztlich rechnerisch noch ausgeglichen wurden, änderte dies nichts an dem rechtswidrigen Handeln.

19 Der Rechnungshof erwartet, dass die Ressorts die haushaltsrechtlichen Bestimmungen zur Leistung außer- und überplanmäßiger Ausgaben einhalten und das Budgetrecht des Parlaments nicht verletzen. Ebenso sind die vom Finanzressort regelmäßig erteilten Hinweise und Informationen zu Haushaltsüberschreitungen zu beachten. Die richtige und vollständige Umsetzung der haushaltsrechtlichen Ermächtigungen im Buchungssystem ist unabdingbar.

3.2 Ausgabereste, Rücklagen und Verlustvorträge

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

21 Ausgabereste können bis zur Höhe der nicht in Anspruch genommenen Ermächtigungen gebildet werden. Voraussetzung ist, dass die Übertragbarkeit der Ausgaben durch haushaltsrechtliche Regelung zugelassen ist. Werden Reste in folgenden Haushaltsjahren in Anspruch genommen, sind sie in gleicher Höhe durch Mehreinnahmen oder Einsparungen an anderer Stelle des jeweiligen Haushalts auszugleichen. Ausgabereste bleiben für die jeweilige Zweckbestimmung bis zum Ende des auf die Bewilligung folgenden übernächsten Haushaltsjahres verfügbar, danach sind sie grundsätzlich zu streichen. Das Finanzressort bildete im Jahr 2023 Ausgabereste von insgesamt 11,6 Mio. € und übertrug sie in das Jahr 2024.

22 Zudem führte es die nicht genutzten und noch benötigten Ermächtigungen für investive Ausgaben den Rücklagen zu. Diese werden auf Bestandskonten außerhalb des Haushalts geführt und über das Haushaltsjahr hinaus fortgeschrieben. So bleiben die Kreditermächtigungen der Rücklagen überjährig verfügbar.

23 Die Bildung einer neuen sowie die Erhöhung einer bestehenden Rücklage wirken sich belastend auf den Haushalt und erhöhend auf die strukturelle Nettokreditaufnahme des Jahres aus, in dem sie erfolgten. Eine Rücklagenentnahme wird als Einnahme im laufenden Haushaltsjahr erfasst. Dies verbessert das Haushaltsergebnis und wirkt sich mindernd auf die strukturelle Nettokreditaufnahme aus. Somit haben Rücklagenzuführungen und -entnahmen eine wesentliche Bedeutung für den Haushaltsausgleich. Entnahmen können dazu beitragen, die Verpflichtungen aus der Schuldenbremse sowie der Vereinbarung zum Sanierungshilfengesetz einzuhalten.

24 Im Jahr 2023 sank der Gesamtbestand aus Budget- und Sonderrücklagen von 711,33 Mio. € auf 496,63 Mio. €. Somit war er nach dem buchungstechnisch vorgegebenen 14. Abrechnungsmonat um 214,7 Mio. € niedriger als im Vorjahr.

25 Den Budgetrücklagen für allgemeine und investive Zwecke wurden 18,23 Mio. € entnommen. Dieser Betrag setzte sich zusammen aus der Verringerung der allgemeinen Budgetrücklagen um 0,04 Mio. € auf 4,84 Mio. € und der investiven Rücklagen um 18,19 Mio. € auf 69,14 Mio. €.

26 Die Sonderrücklagen reduzierten sich um insgesamt 196,47 Mio. €, was insbesondere an der Auflösung der Rücklage für den Bremen-Fonds in Höhe von 180,98 Mio. € lag. Diese Rücklage war mit Aussagen, die das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 15. November 2023 (Aktenzeichen 2 BvF 1/22) zur Einhaltung der Haushaltsgrundsätze der Jährlichkeit und Jährigkeit bei Notlagenkrediten getroffen hatte, nicht vereinbar (Jahresbericht 2024 - Stadt, Tz. 27). Die aufgrund der Auflösung verfügbaren Mittel wurden für eine Sondertilgung pandemiebedingter Kreditaufnahmen verwendet.

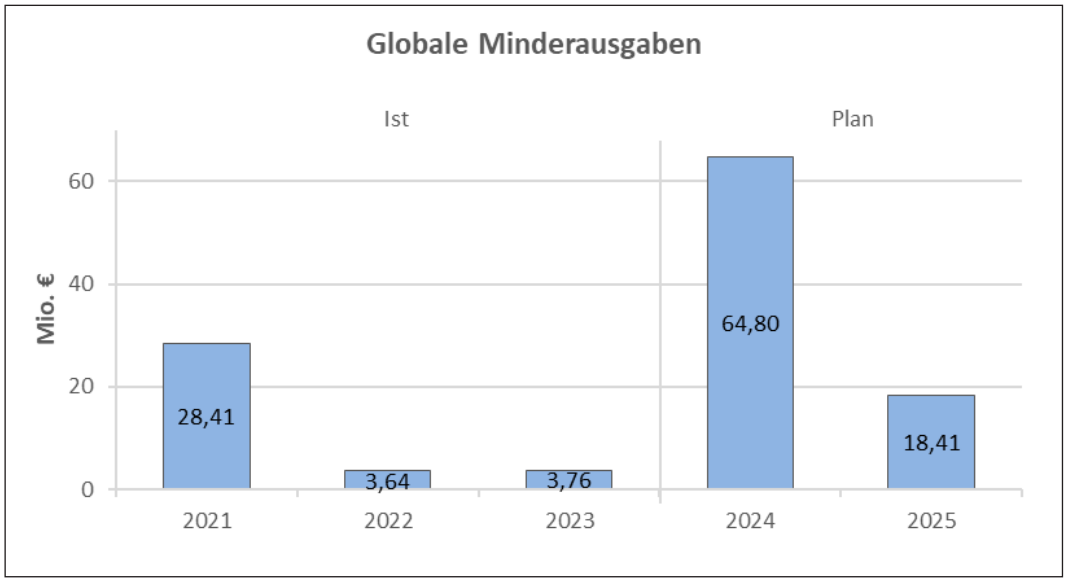
27 Zudem war die Verringerung der Sonderrücklagen zurückzuführen auf die Entnahme von 0,04 Mio. € aus der zentralen Stabilitätsrücklage, die mit 332,58 Mio. € gegenüber dem Vorjahr fast unverändert blieb. Die Bestände der sonstigen Sonderrücklagen, zum Beispiel für den Ausbau im Bereich Schulen und Kinderbetreuung, gingen um insgesamt 15,45 Mio. € auf 89,76 Mio. € zurück.

28 Die überjährig fortzuschreibenden Verlustvorträge aus Mindereinnahmen verringerten sich zum buchungstechnischen Abschluss des Haushaltsjahres 2023 um saldiert 0,4 Mio. € auf 39,36 Mio. €. Die Veränderung ist allein durch den Ausgleich bestehender Verlustvorträge im Bereich Inneres entstanden.

3.3 Globale Minderausgaben

29 Im Haushaltsvollzug werden regelmäßig nicht alle veranschlagten Mittel verausgabt. Da bei Haushaltsaufstellung aber noch nicht absehbar ist, bei welchen Einzelansätzen ein Minderbedarf eintreten wird, werden globale Minderausgaben veranschlagt. Hierbei handelt es sich um voraussichtlich für die Aufgabenerfüllung nicht benötigte Mittel, die zum Ausgleich des Haushalts genutzt werden sollen. Globale Minderausgaben sind im Vollzug des Haushalts durch Mehreinnahmen oder Einsparungen zu erwirtschaften.

30 Die nachfolgende Grafik zeigt zum Stand 2023 die Entwicklung der globalen Minderausgaben seit dem Jahr 2021 mit einem Ausblick auf die Haushaltsjahre 2024 und 2025.



31 Gegenüber dem Jahr 2021 mit veranschlagten Minderausgaben von insgesamt 28,41 Mio. € sank der Betrag in 2022 um 24,78 Mio. € auf 3,64 Mio. €. Mit 3,76 Mio. € bewegten sie sich im Jahr 2023 auf fast gleichem Niveau wie im Vorjahr. Für 2024 war eine globale Minderausgabe von 64,8 Mio. € und für 2025 von 18,41 Mio. € vorgesehen.

32 Im Aufstellungsverfahren des Haushalts 2024 diente die globale Minderausgabe aufgrund ihres Umfangs als Steuerungsinstrument, um einen Haushaltsausgleich zu erreichen. Auch bei den Haushalten des Landes für die Jahre 2022 und 2023 wurde entsprechend verfahren. Auf die in den Jahresberichten 2024 und 2025 (Jahresbericht 2024 - Land, ab Tz. 41 und Jahresbericht 2025 - Land, ab Tz. 43) erläuterten haushaltsrechtlichen Bedenken des Rechnungshofs gegen die Veranschlagung von globalen Minderausgaben über die erfahrungsgemäß verbleibenden Mittel hinaus wird Bezug genommen.

3.4 Nicht erreichte Einnahmeanschläge

33 Nicht erreichte Einnahmeanschläge sollen ebenfalls durch anderweitige Mehreinnahmen, Einsparungen oder verringerte Rücklagen- oder Restebildung gedeckt werden. Sofern Einnahmeausfälle nicht ausgeglichen werden können, sind sie als Verlustvortrag ins Folgejahr zu übernehmen. Solche Einnahmeausfälle waren im Jahr 2023 nicht zu verzeichnen.

4 Nachweis des Vermögens

4.1 Land-Stadt-Trennung

4.1.1 Trennung der Buchungskreise

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

35 Im Geschäftsbericht erläutert das Finanzressort seit dem Jahr 2021 die einzelnen Positionen der Vermögens- und Erfolgsrechnung nicht mehr. Es begründete dies mit personellen Engpässen. Durch die verkürzte Berichterstattung ist die Transparenz und Aussagekraft der Vermögens- und Erfolgsrechnung für die Abgeordneten und die Öffentlichkeit eingeschränkt. Es fehlen insbesondere Erläuterungen einzelner Positionen sowie wesentlicher finanzieller Abweichungen gegenüber dem Vorjahr (Jahresbericht 2024 - Stadt, Tz. 33).

36 Der Rechnungsprüfungsausschuss hat zwar in seiner Sitzung am 23. November 2023 die vom Senator für Finanzen vorgetragenen fehlenden Personalressourcen als Erklärung für die verkürzte Berichterstattung akzeptiert. Er hat es aber gleichzeitig für geboten gehalten, die Berichterstattung mit Erläuterungen ab dem Haushaltsjahr 2025 wieder aufzunehmen.

4.1.2 Korrekturen für vergangene Jahre

37 Das Finanzressort nutzte auch im Jahr 2023 die Möglichkeit, in der Eröffnungsbilanz fehlerhafte Buchungen zu korrigieren. Für die Stadtgemeinde Bremen betrugen die vom Finanzressort vorgenommenen Korrekturen saldiert 0,1 Mio. €. Zusammen mit den bereits in den Geschäftsjahren 2021 und 2022 korrigierten Buchungen wurden damit für die Stadtgemeinde bisher Korrekturen im Umfang von 145 Mio. € vorgenommen.

38 Im Jahr 2023 nahm das Finanzressort ergebnisneutral Kapitalveränderungen von saldiert 9,7 Mio. € vor. Diese betrafen Korrekturen der Eröffnungsbilanzwerte von -3,3 Mio. € sowie in Höhe von 13 Mio. € Umgliederungen und Korrekturen des Forderungsbestands für die Jahre ab 2021. Nach den Standards staatlicher Doppik hätten diese - die Jahre nach der Eröffnungsbilanz betreffenden - Fälle nicht ergebnisneutral, sondern ergebniswirksam korrigiert werden

müssen. Dies hätte für den Geschäftsbericht 2023 zur Folge gehabt, dass sich das ausgewiesene Jahresergebnis um 13 Mio. € verbessert hätte.

39 Der Rechnungshof erwartet, dass künftig nur Korrekturen der Eröffnungsbilanzwerte ergebnisneutral vorgenommen werden. Andere Korrekturen müssen in der ersten noch offenen Bilanz ergebniswirksam gebucht werden.

40 Die Bilanzsumme zum 31. Dezember 2023 wurde auf der Aktiv- und der Passivseite mit jeweils 18,1 Mrd. € ausgewiesen. Sie erhöhte sich gegenüber dem Vorjahr um 5,4 Mrd. €.

4.2 Vermögen

4.2.1 Immaterielles Vermögen

41 Zum 31. Dezember 2023 betrug der Wert der immateriellen Vermögensgegenstände 427,9 Mio. €. Er umfasste fast ausschließlich geleistete Investitionszuweisungen und -zuschüsse. Der Wert des immateriellen Vermögens sank gegenüber dem Vorjahr um 28 Mio. €.

42 Um das Jahresergebnis möglichst periodengerecht zu erfassen, werden von Bremen geleistete Investitionszuweisungen und -zuschüsse nur aktiviert, soweit hierfür entsprechende Sonderposten für empfangene Zuwendungen und Zuschüsse passiviert werden. Daneben ist eine Aktivierung immaterieller Vermögensgegenstände auch zulässig, wenn die jeweilige Verpflichtung der Empfangenden genau beschrieben ist und deren Wert sowie zeitliche Bindung im jeweiligen Bescheid exakt benannt sind. Im kameralen Vermögensnachweis wird das immaterielle Vermögen nicht ausgewiesen.

4.2.2 Sachanlagen

43 Das Land und die Stadtgemeinde Bremen haben ihr Sachanlagevermögen doppisch zum Großteil in Sondervermögen ausgegliedert. Hierzu gehören insbesondere die Sondervermögen Immobilien und Technik, Infrastruktur, Gewerbeflächen, Hafen, Überseestadt sowie die kommunale Abfallentsorgung. Die Sondervermögen erhalten Zuweisungen aus den Kernhaushalten.

44 Das Sachanlagevermögen betrug zum 31. Dezember 2023 insgesamt 69,6 Mio. €. Der Betrag reduzierte sich gegenüber dem Vorjahr um 1,1 Mio. €.

4.2.3 Inventur

45 Nach den Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung besteht eine Inventarisierungspflicht für bewegliches Verwaltungsvermögen. Das Vorhandensein der in der Anlagenbuchhaltung beziehungsweise den sonstigen Verzeichnissen abgebildeten Gegenstände ist mindestens alle drei Jahre durch

eine körperliche Bestandsaufnahme zu prüfen. Über die Bestandsaufnahme ist eine Niederschrift zu fertigen. Zum 31. Dezember 2023 war eine Inventur der Anlagen durchzuführen. Die Behörden und nachgeordneten Dienststellen wurden vom Finanzressort hierzu aufgefordert. Zwei Dienststellen kamen der Verpflichtung nicht nach.

46 Fehlende Inventuren können zu fehlerhaften Darstellungen des Vermögens führen, wenn beispielsweise Anlagenabgänge nicht regelkonform erfasst wurden. Der Rechnungshof erwartet, dass die rechtlichen Vorgaben eingehalten und die fehlenden Inventuren kurzfristig nachgeholt werden sowie das Anlagevermögen aktualisiert wird.

4.2.4 Geleistete Anzahlungen und Anlagen im Bau

47 Während in der Doppik die Bilanz das vollständige Sachanlagevermögen ausweist, werden in kameralen Haushaltsrechnungen der Kernhaushalte geleistete Anzahlungen auf Sachanlagen und Anlagen im Bau nicht dargestellt. Die geleisteten Anzahlungen umfassen noch nicht gelieferte oder erstellte Vermögensgegenstände. Unter Anlagen im Bau wird der Wert noch nicht fertiggestellter Sachanlagen auf eigenem oder fremdem Grund und Boden abgebildet. Bei geleisteten Anzahlungen sind die tatsächlich gezahlten Beträge, bei Anlagen im Bau die bis zum Bilanzstichtag entstandenen Aufwendungen anzusetzen.

48 Die Stadtgemeinde wies zum 31. Dezember 2023 geleistete Anzahlungen auf Sachanlagen und Anlagen im Bau mit 9,8 Mio. € aus. Der Wert erhöhte sich gegenüber dem 31. Dezember 2022 um 1,2 Mio. €.

4.2.5 Finanzanlagen

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

50 Zum 31. Dezember 2023 betrug das Finanzanlagevermögen der Stadtgemeinde 3 Mrd. €. Dieser Wert war um 45,7 Mio. € geringer als im Vorjahr. Die

größten Rückgänge resultierten mit 21,1 Mio. € aus einer Wertberichtigung bei der Bremer Verkehrs- und Beteiligungsgesellschaft mbH und mit 20 Mio. € aus einer Wertberichtigung beim Sondervermögen Infrastruktur.

4.2.6 Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände

51 Die Position Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände umfasst in der Doppik unter anderem Forderungen aus Steuern, Steuerverteilung und Finanzausgleichsbeziehungen sowie aus Lieferungen und Leistungen. Weitere unter der Position aufgeführte Forderungen richten sich gegen verbundene Unternehmen und Einrichtungen sowie gegen Sondervermögen ohne eigenverantwortliche Betriebsleitung. Zum 31. Dezember 2023 beliefen sich die Forderungen und sonstigen Vermögensgegenstände der Stadtgemeinde Bremen auf 926,2 Mio. €. Davon betrugen die Forderungen aus Lieferungen und Leistungen insgesamt 75,7 Mio. €.

52 Der kamerale Vermögensausweis umfasst nur einen vergleichsweise kleinen Teil der Forderungen wie ausgewählte Darlehen und sonstige Forderungen, beispielsweise gegen die Anstalt für Versorgungsvorsorge.

4.2.7 Kassenbestand und Bankguthaben

53 Der Kassenbestand sowie die Bankguthaben reduzierten sich zum 31. Dezember 2023 gegenüber dem Vorjahr um 51,4 Mio. € auf 0,4 Mio. €.

4.2.8 Aktive Rechnungsabgrenzung

54 Die doppische Vermögensrechnung weist auf der Aktivseite Auszahlungen vor dem Abschlussstichtag aus, soweit sie Aufwand im Folgejahr darstellen. Nach den Standards staatlicher Doppik sind vorschüssig gezahlte Beträge wie Besoldungszahlungen für das Folgejahr grundsätzlich als aktive Rechnungsabgrenzungsposten auszuweisen. Da eine solche Abgrenzung der Besoldungszahlungen nicht ausgewiesen wurde, fordert der Rechnungshof das Finanzressort auf, seine Buchungspraxis zu überprüfen. Der kamerale Vermögensnachweis sieht eine solche Abgrenzung von bereits gezahlten - aber künftigen Zeiträumen zuzuordnenden Beträgen - nicht vor.

55 Zum 31. Dezember 2023 betrug die aktive Rechnungsabgrenzung 1,2 Mio. €. Im Vorjahr war sie noch mit 162,4 Mio. € ausgewiesen worden. Die Reduzierung um 161,2 Mio. € umfasste mit 152,7 Mio. € Korrekturen für im Jahr 2022 als aktive Rechnungsabgrenzungsposten gebuchte Bestandsanpassungen im Zusammenhang mit der Anstalt für Versorgungsvorsorge. Die Korrekturen erfolgten aufgrund der Kritik des Rechnungshofs an den vorgenommenen Buchungen (Jahresbericht - Stadt 2024, ab Tz. 49).

4.2.9 Eigenkapital

56 Die Vermögensrechnung wies für die Stadtgemeinde zum 31. Dezember 2023 einen nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag von 13,7 Mrd. € aus. Insoweit waren die bestehenden Schulden nicht durch Vermögenswerte gedeckt. Der Fehlbetrag erhöhte sich gegenüber dem Vorjahr um 5,3 Mrd. €.

4.3 Vermögensfinanzierung

4.3.1 Passivseite der Vermögensrechnung

57 Auf der Passivseite der doppischen Vermögensrechnung ist die Herkunft der Mittel abgebildet, mit denen das auf der Aktivseite in gleicher Höhe dargestellte Vermögen (Tz. 40) finanziert wird. Die Passiva setzen sich zusammen aus Sonderposten für Investitionen, Rückstellungen, Verbindlichkeiten und passiven Rechnungsabgrenzungsposten.

58 In den kameralen Vermögensnachweisen werden zwar Bürgschafts- und Eventualverpflichtungen angegeben, Schulden aber nur teilweise erfasst.

4.3.2 Sonderposten für Investitionen

59 Sonderposten für Investitionen werden für Zuweisungen und Zuschüsse von anderen Gebietskörperschaften oder von Dritten ausgewiesen, die zur Finanzierung aktivierungsfähiger Vermögensgegenstände bestimmt sind. Zum 31. Dezember 2023 betrug der Sonderposten 87 Mio. €. Die Position erhöhte sich gegenüber dem Vorjahr um 7,9 Mio. €.

4.3.3 Rückstellungen

60 Um später zu erwartende Ausgaben den Perioden ihrer Verursachung zurechnen zu können, sind in der Doppik Rückstellungen vorgesehen für hinsichtlich ihres Eintritts, ihrer Höhe oder ihrer Fälligkeit ungewisse Verbindlichkeiten. Die Rückstellungen werden insbesondere für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen sowie zusätzlich für weiteren Personalaufwand wie Altersteilzeit, nicht genommenen Urlaub, Über- und Mehrarbeitsstunden, Jubiläen, Sabbaticals und für ausstehende Rechnungen gebildet. Zum 31. Dezember 2023 wurden die Rückstellungen mit insgesamt 17 Mrd. € ausgewiesen. Sie waren damit um 5,2 Mrd. € höher als zum 31. Dezember 2022.

61 Von den Rückstellungen entfiel mit 17 Mrd. € der größte Betrag auf Pensionen und ähnliche Verpflichtungen. Er umfasste Pensionsrückstellungen für aktiv und passiv Beschäftigte sowie Rückstellungen für Beihilfen und Unterstützungen. Für das Jahr 2023 betrugen die Zuführungen für Pensionen 4,7 Mrd. €. Das Finanzressort hat bei der Ermittlung dieses Zuführungsbetrags neben einer geringen Änderung des Abzinsungssatzes die tatsächliche Besoldungsanpassung

des Jahres 2023 berücksichtigt. Zudem legte es für zukünftige Jahre jeweils erwartete Besoldungssteigerungen in Höhe von 3,5 % und nicht mehr - wie im Vorjahr - von 2,5 % zugrunde. Für Beihilfen wurden 0,5 Mrd. € zugeführt. Die sonstigen Rückstellungen waren mit 39,9 Mio. € ausgewiesen.

4.3.4 Bremen-Fonds

62 Im Produktplan 95 Bremen-Fonds zur Bewältigung der Pandemiefolgen wurden im Haushaltsjahr 2023 Einnahmen in Höhe von 183,76 Mio. € und Ausgaben von insgesamt 124,2 Mio. € gebucht. In den Einnahmen war ein Betrag in Höhe von 180,98 Mio. € aufgrund der vollständigen Auflösung der Sonderrücklage Bremen-Fonds enthalten (Tz. 26). Der Saldo von 59,56 Mio. € verringerte den zu tilgenden Betrag aus pandemiebedingten Notlagenkreditaufnahmen für den Bremen-Fonds von 527,97 Mio. € auf 468,41 Mio. €.

4.3.5 Kreditaufnahmen für Ausgaben und Tilgungen

63 Das Finanzressort war durch das Nachtragshaushaltsgesetz 2023 nicht zu einer Kreditaufnahme für Ausgaben ermächtigt. Aus den Haushaltsanschlägen ergaben sich mögliche Notlagenkredite zur Finanzierung von Maßnahmen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie in Höhe von 131,02 Mio. €. Dieser Betrag wurde allerdings aufgrund positiver konjunktureller Entwicklungen und finanzieller Transaktionen um 89,77 Mio. € gemindert. Auf den sich daraus ergebenden Ermächtigungsumfang für Kreditaufnahmen in Höhe von 41,25 Mio. € wurde die im Nachtragshaushalt festgelegte Sondertilgung von 180,98 Mio. € der seit dem Jahr 2021 zur Finanzierung pandemiebedingter Maßnahmen aufgenommenen Notlagenkredite angerechnet (Tz. 26), sodass ein auszugleichender Betrag von 139,73 Mio. € verblieb. Aufgrund der Sondertilgung waren Kreditaufnahmen für Ausgaben nicht möglich.

64 Der Ausgleich des Betrags von 139,73 Mio. € verringerte die Kreditermächtigung, die zur Tilgung von im Haushaltsjahr 2023 fällig werdenden Krediten von 270,75 Mio. € nötig gewesen wäre. Zum Ausgleich des noch verbleibenden Betrags hätte das Finanzressort nach § 2 Absatz 2 HG 2023 Kreditverpflichtungen von bis zu 131,02 Mio. € eingehen dürfen. Ab Oktober 2023 wäre ein Vorgriff auf die Kreditermächtigungen des Jahres 2024 in Höhe von 233,06 Mio. € möglich gewesen. Von den eingeräumten gesetzlichen Kreditermächtigungen in Höhe von insgesamt bis zu 364,08 Mio. € machte das Finanzressort keinen Gebrauch.

4.3.6 Kassenverstärkungskredite und weitere Kredite

65 Das Finanzressort nahm die im Haushaltsgesetz 2023 enthaltene Ermächtigung nicht in Anspruch, nach § 2 Absatz 3 HG 2023 Kassenverstärkungskredite in

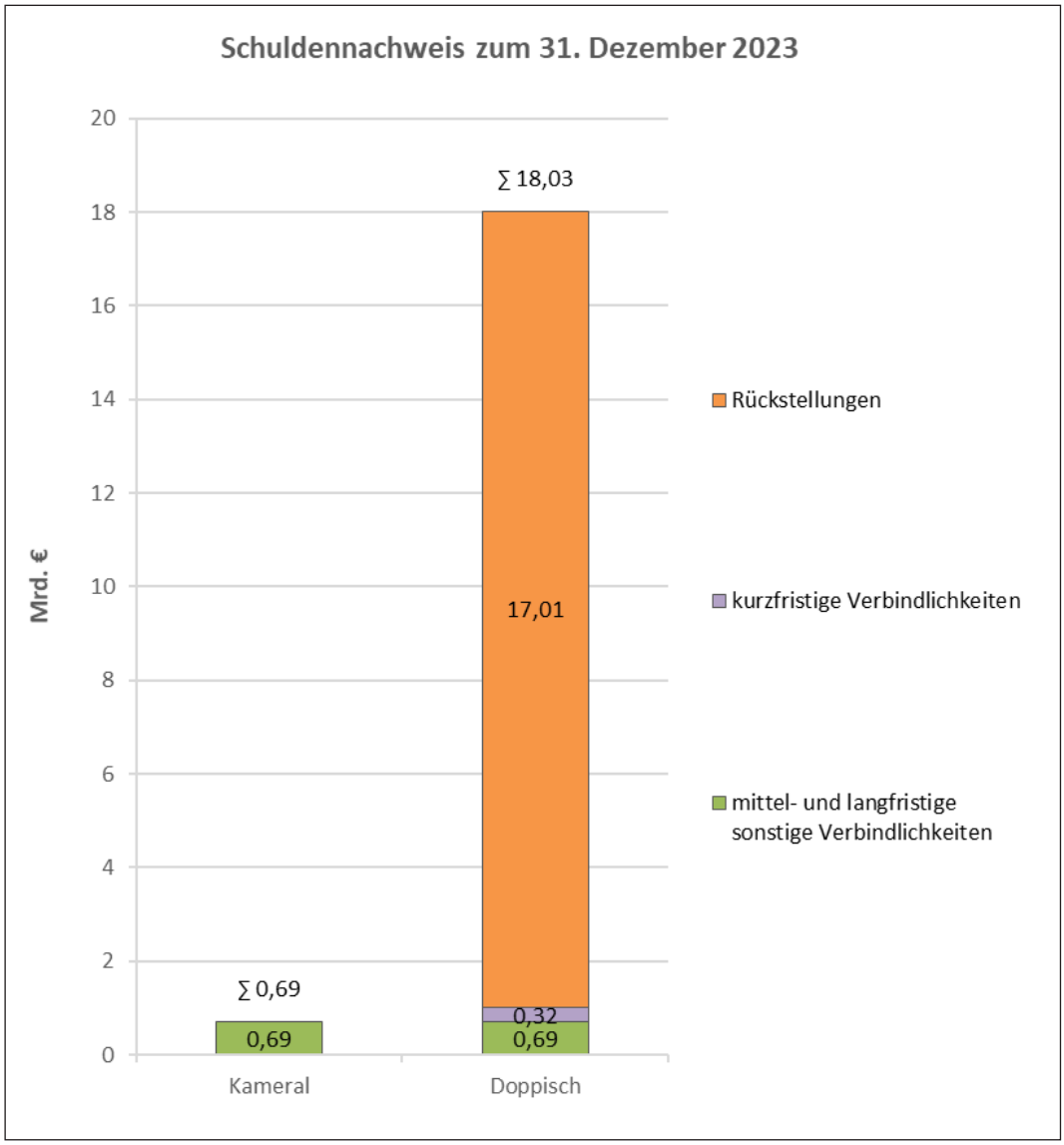
Höhe von bis zu 12 % der in § 1 Absatz 1 HG 2023 festgestellten Einnahmen und Ausgaben aufzunehmen. Dies wäre bis zu einer Höhe von 466,12 Mio. € möglich gewesen. Ebenso wenig nutzte es die weiteren in § 2 Absatz 2 und 6 HG 2023 vorgesehenen Kreditermächtigungen, wie zum Beispiel Kreditaufnahmen zur vorzeitigen Tilgung von Schulden oder zum Kauf von Inhaberschuldverschreibungen.

4.3.7 Doppisch ausgewiesene Schulden

66 Doppisch werden Schulden als Rückstellungen und Verbindlichkeiten auf der Passivseite der Vermögensrechnung dargestellt. Die Verbindlichkeiten umfassten im Wesentlichen die Positionen Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten, Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen und Einrichtungen sowie sonstige Verbindlichkeiten.

67 Zum 31. Dezember 2023 stiegen die Verbindlichkeiten der Stadtgemeinde gegenüber dem Vorjahr von 0,9 Mrd. € auf 1,1 Mrd. €, insbesondere aufgrund von kurzfristigen Kreditverbindlichkeiten sowie Verrechnungen zwischen dem Land und der Stadtgemeinde Bremen.

68 Die folgende Grafik zeigt die Unterschiede zwischen der kameral ausgewiesenen Verschuldung und den doppisch dargestellten Schulden zum Bilanzstichtag.



69 Für die Stadtgemeinde Bremen wies die Haushaltsrechnung zum 31. Dezember 2023 Schulden von 0,69 Mrd. € aus. Dabei wurden kurzfristige Verbindlichkeiten, beispielsweise aus Lieferungen und Leistungen, von insgesamt 0,32 Mrd. € kameral nicht berücksichtigt. In den doppisch ausgewiesenen Schuldenstand flossen sie jedoch ebenso ein wie die Rückstellungen von 17,01 Mrd. €.

4.3.8 Passive Rechnungsabgrenzung

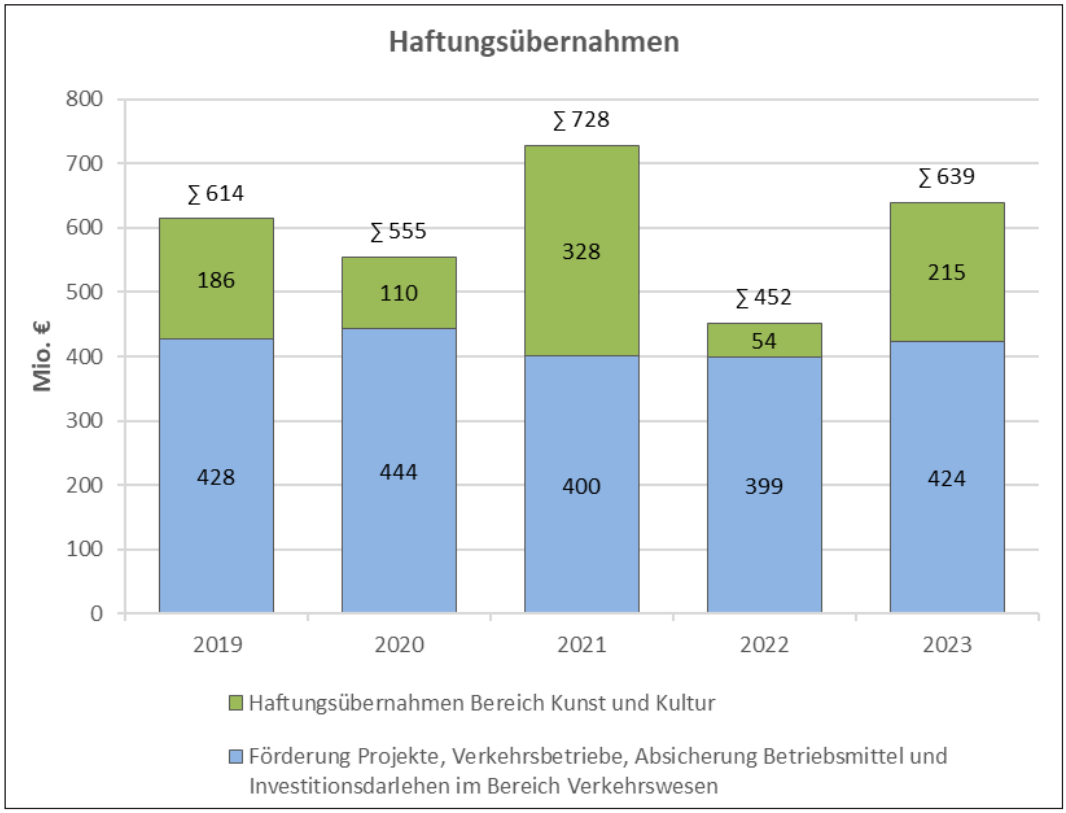
70 Die doppische Vermögensrechnung weist auf der Passivseite Einnahmen aus, die erst in einem der folgenden Jahre als Erträge erfasst werden. Hierbei handelt es sich zum Beispiel um Agiobeträge aus der Ausgabe von Schuldverschreibungen. Im kameralen Vermögensnachweis ist eine solche periodengerechte

Abgrenzung nicht vorgesehen. Zum 31. Dezember 2023 wurde kein passiver Rechnungsabgrenzungsposten gebildet.

4.4 Bürgschaften, Garantien, sonstige Gewährleistungen

71 Das Finanzressort konnte nach dem Haushaltsgesetz 2023 neue Bürgschaften, Garantien oder sonstige Gewährleistungen von bis zu 748,9 Mio. € übernehmen. Davon durften bis zu 438,9 Mio. € für Mithaftungen bei der Förderung von Projekten sowie bis zu 310 Mio. € für die Deckung des Risikos aus der Mithaftung für Leihgaben von Kunst- und Kulturobjekten übernommen werden. Insgesamt betrugen die Zugänge bei Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen 248 Mio. €.

72 Der Bestand der Haftungsübernahmen entwickelte sich im Zeitraum von 2019 bis 2023 kameral wie folgt.



73 Aufgrund der Zugänge im Jahr 2023 von 248 Mio. € und wegen Abgängen von 31 Mio. € und Tilgungen von 31 Mio. € erhöhte sich der Gesamtbestand an Bürgschaften für Projektförderungen sowie Haftungsübernahmen im Bereich Kunst und Kultur zum 31. Dezember 2023 um 187 Mio. € auf 639 Mio. €.

74 Das Finanzressort berichtete bis zum Geschäftsjahr 2020 im Anhang des Geschäftsberichts unter den sonstigen Angaben über die Haftungsverhältnisse

aus Bürgschaften und zu Finanzanlagen mit negativem Eigenkapital. Hierzu stellte es doppisch als verbleibendes Haftungsrisiko den Bürgschaftsbestand abzüglich der gebildeten Rückstellungen dar.

75 Für das Geschäftsjahr 2023 legte das Finanzressort wie im Vorjahr nur einen verkürzten doppischen Jahresabschluss für die Stadtgemeinde Bremen ohne Anhang vor (Tz. 35). Anders als in der Berichterstattung bis 2020 wurden darin Risiken aus Haftungsverhältnissen und Finanzanlagen mit negativem Eigenkapital doppisch nicht ausgewiesen. Kameral wurden die Eventualverbindlichkeiten systemgerecht nicht benannt.

5 Haushaltsentwicklung

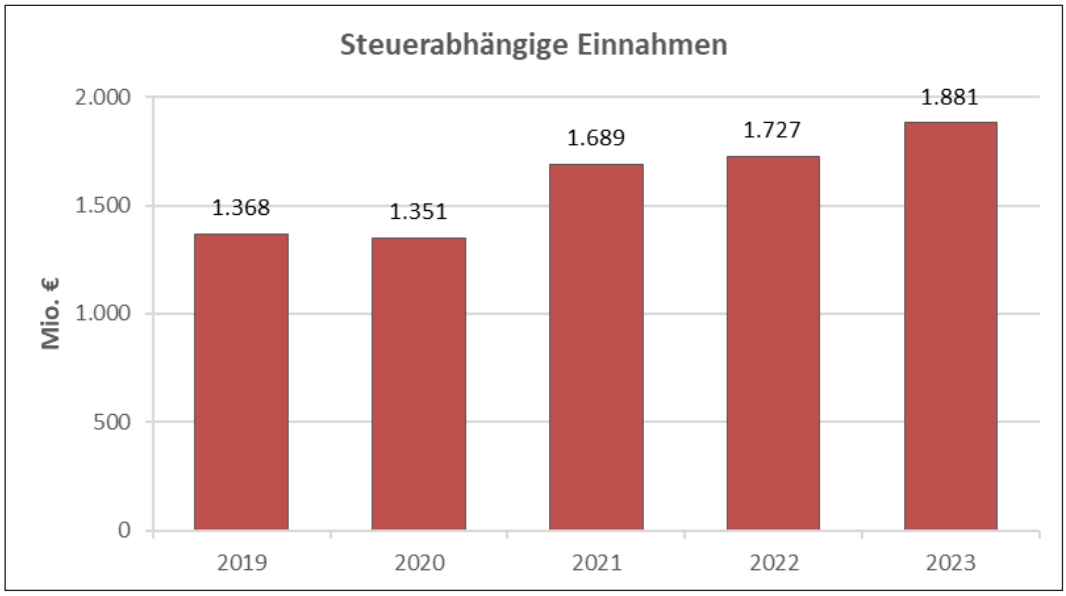
5.1 Kamerale und doppische Buchung

76 Seit der Land-Stadt-Trennung zum 1. Januar 2021 werden in den jeweiligen Haushaltsjahren sowohl die kameral zu erfassenden Einnahmen und Ausgaben als auch die doppisch zu buchenden Erträge und Aufwendungen allein für die Stadtgemeinde ausgewiesen. Insbesondere aufgrund von unterschiedlichen zeitlichen Zuordnungen können die kameral und doppisch erfassten Beträge voneinander abweichen.

5.2 Steuern und steuerähnliche Einnahmen und Erträge

77 Steuerabhängige Einnahmen beziehungsweise Erträge sind neben den sonstigen konsumtiven Einnahmen die wesentliche Einnahmequelle. Kameral setzten sich die Einnahmen im Jahr 2023 aus den Steuern und den Schlüsselzuweisungen zusammen. Doppisch wird unterteilt in Steuern und steuerähnliche Erträge sowie Erträge aus Zuweisungen und Zuschüssen.

78 Die folgende Grafik zeigt die kameral erfassten steuerabhängigen Einnahmen der Stadtgemeinde für die Jahre 2019 bis 2023.

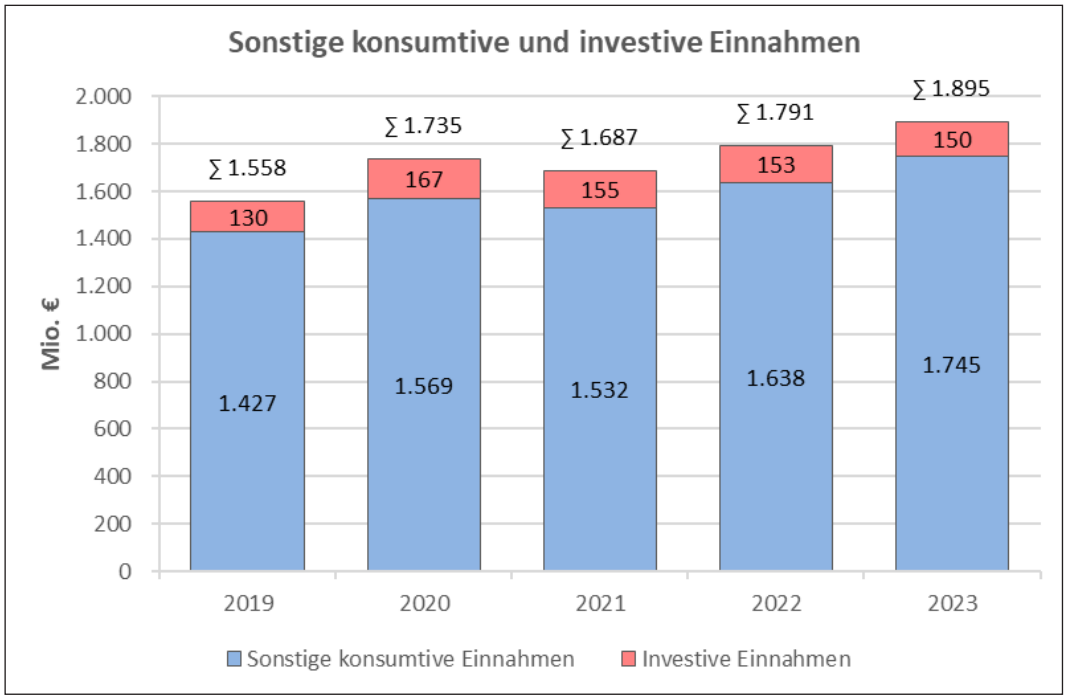


79 Die steuerabhängigen Einnahmen erhöhten sich 2023 gegenüber dem Vorjahr um 154 Mio. € auf 1,9 Mrd. €. Dies entsprach einer Steigerung von fast 9 %. Die Summe der doppisch erfassten Erträge aus Steuern und steuerähnlichen Erträgen betrug im Jahr 2023 für die Stadtgemeinde 1,2 Mrd. €.

5.3 Sonstige konsumtive und investive Einnahmen sowie Erträge

80 Zusätzlich zu den steuerabhängigen Einnahmen erzielt die Stadtgemeinde noch eine Vielzahl weiterer Einnahmen, beispielsweise aus Gebühren und Bußgeldern sowie aus Vermögensveräußerungen. Auch bei diesen Einnahmearten kann es systembedingt, beispielsweise aufgrund unterschiedlicher zeitlicher Zuordnung, zu abweichenden Ergebnissen in der kameralen und der doppischen Rechnungslegung kommen. Doppisch werden neben Erträgen aus Zuweisungen und Zuschüssen auch Erträge aus Verwaltungstätigkeit, Umsatzerlöse und sonstige Erträge erfasst, zum Beispiel aus der Auflösung von Sonderposten oder Rückstellungen. Kameral werden die vorgenannten Positionen als Einnahmen gebucht mit Ausnahme von Positionen, die ertragswirksam aufgelöst werden müssen.

81 Die folgende Grafik zeigt die kamerale Entwicklung der sonstigen konsumtiven und investiven Einnahmen für die Jahre 2019 bis 2023.



82 Die sonstigen konsumtiven und investiven Einnahmen der Stadtgemeinde für 2023 betrugen 1,9 Mrd. €. Sie erhöhten sich gegenüber dem Vorjahr um insgesamt 104 Mio. €. Dies entsprach 5,8 %. Doppisch beliefen sich im Jahr 2023 die Erträge aus Zuweisungen und Zuschüssen, aus Verwaltungstätigkeit und Umsatzerlösen sowie die sonstigen Erträge auf 2,5 Mrd. €.

5.4 Personalausgaben und Personalaufwand

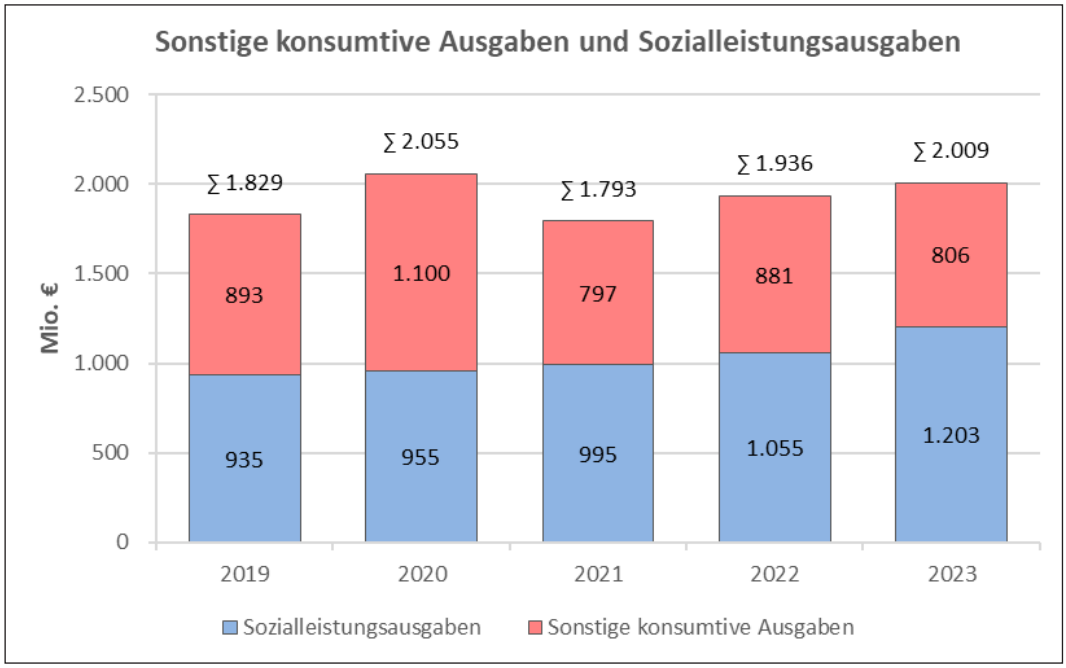
83 Kameral und doppisch weichen die Personalausgaben beziehungsweise der Personalaufwand deutlich voneinander ab. In der Kameralistik wird der Versorgungsanspruch, den Beamt:innen während ihrer aktiven Phase erwerben, nicht berücksichtigt. Doppisch wird dieser Anspruch in Form von Rückstellungen erfasst. Dazu wird berechnet, wie hoch die zum 31. Dezember des jeweiligen Jahres zurückzulegende Summe sein müsste, um künftig die Ansprüche bedienen zu können. Die saldierten Zu- und Abgänge gegenüber dem Vorjahr werden als Personalaufwand ausgewiesen.

84 Im Jahr 2023 betrugen die kameralen Personalausgaben der Stadtgemeinde für aktiv Beschäftigte und Versorgungsempfangende 0,9 Mrd. €. Dabei wurden die Personalkostenzuschüsse - beispielsweise an das Theater Bremen - gesondert ausgewiesen. Sie beliefen sich 2023 auf 0,5 Mrd. €. Doppisch betrug der Personalaufwand 6,1 Mrd. €. Darin enthalten war die Zuführung zur Rückstellung für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen von 5,2 Mrd. € (Tz. 60). Personalkostenzuschüsse wurden doppisch bei den Aufwendungen für Zuweisungen und Zuschüsse erfasst.

5.5 Weitere konsumtive Ausgaben sowie Aufwendungen

85 Kameral werden bei den weiteren konsumtiven Ausgaben die Sozialausgaben gesondert ausgewiesen. Alle darüber hinausgehenden konsumtiven Ausgaben werden als sonstige konsumtive Ausgaben in einer Summe dargestellt. Doppisch wird differenziert nach Aufwendungen für Verwaltungstätigkeit, Sozialleistungen, Personalaufwand, Abschreibungen, Aufwendungen für Zuweisungen und Zuschüsse sowie nach sonstigen Aufwendungen.

86 Die folgende Grafik zeigt in kameraler Darstellung die sonstigen konsumtiven Ausgaben sowie die Sozialleistungsausgaben der Stadtgemeinde für die Jahre 2019 bis 2023.



87 Kameral wurden sonstige konsumtive Ausgaben im Jahr 2023 mit 806 Mio. € und Ausgaben für Sozialleistungen mit 1,2 Mrd. € erfasst. Gegenüber dem Vorjahr reduzierten sich die sonstigen konsumtiven Ausgaben um insgesamt 75 Mio. €. Im Jahr 2021 hatten sich die abgebildeten konsumtiven Ausgaben verringert, weil Personalkostenzuschüsse seitdem gesondert ausgewiesen werden. Die Sozialleistungsausgaben der Stadtgemeinde stiegen - wie schon in den Vorjahren - auch 2023 weiterhin an, und zwar um 148 Mio. €. Für die Stadtgemeinde betrugen 2023 doppisch die Aufwendungen für Verwaltungstätigkeit 373 Mio. €, die Abschreibungen 65 Mio. €, die Aufwendungen für Zuweisungen und Zuschüsse 2,3 Mrd. € sowie die sonstigen Aufwendungen 190 Mio. €.

5.6 Zinsausgaben und Finanzergebnis

88 Kameral sind Zinszahlungen Bestandteil der Verwaltungsausgaben, während sie sich doppisch nicht im Verwaltungsergebnis, sondern im Finanzergebnis auswirken. Der Haushaltsplan kann durch Haushaltsvermerke zulassen, dass kameral Einnahmen aus Zinssicherungsgeschäften bei den Zinsausgaben abgezogen werden. Im Jahr 2023 betrugen die Zinszahlungen der Stadtgemeinde 0,7 Mio. €.

89 Ein anderes Bild zeigte sich in der Doppik beim Finanzergebnis, das sich aus Erträgen aus Beteiligungen, sonstigen Zinsen und ähnlichen Erträgen, Abschreibungen aus Finanzanlagen sowie Zinsen und ähnlichen Aufwendungen zusammensetzt. Für das Jahr 2023 betrug das Finanzergebnis -6,1 Mio. €. Finanzerträgen von 46,3 Mio. € standen Finanzaufwendungen von 52,4 Mio. € gegenüber.

5.7 Investitionen

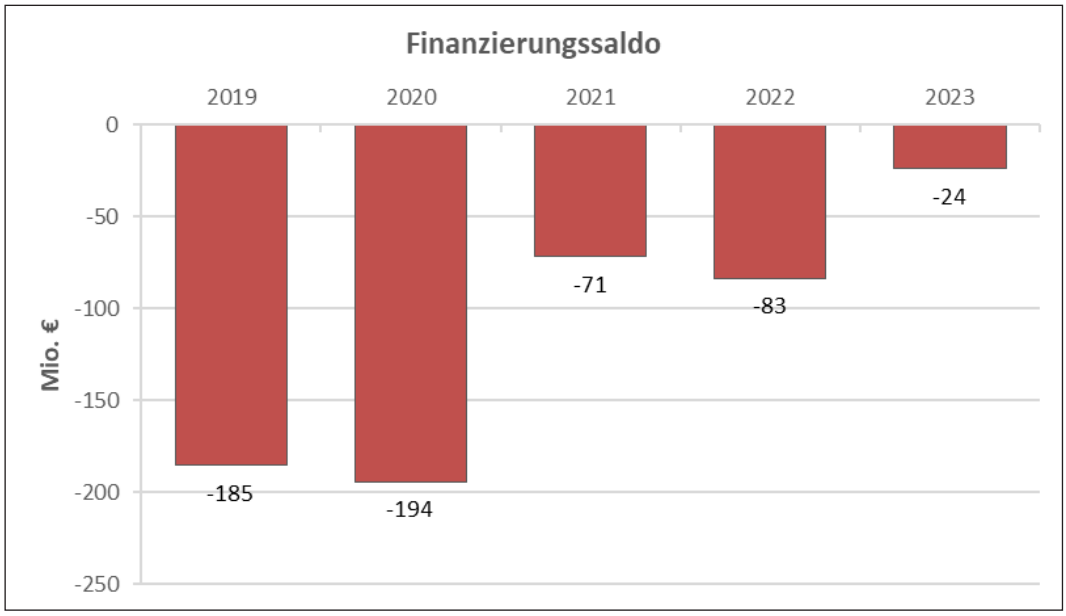
90 Investitionen sind kameral wie doppisch im Wesentlichen nach gleichen Maßstäben zu behandeln. Kameral werden sie ausschließlich als Ausgabe dargestellt. Doppisch sind die Investitionen im Anlage- sowie Umlaufvermögen und damit in der Vermögensrechnung auszuweisen. Der weit überwiegende Teil der kameralen Investitionen ist doppisch dem Anlagevermögen zuzurechnen. Im Umlaufvermögen werden lediglich Ausgaben für kurzfristige Maßnahmen erfasst, die mit Mittelbindungen von weniger als einem Jahr einhergehen. Solche kurzfristigen Bindungen stellen jedoch die Ausnahme dar.

91 Kameral waren Investitionsausgaben der Stadtgemeinde für das Jahr 2023 in Höhe von 418,1 Mio. € ausgewiesen. Doppisch wurden im Jahr 2023 bei den ausgewiesenen Investitionen Anlagenzugänge von 40,9 Mio. € erfasst. Die Abschreibungen betrugen 116,7 Mio. € und die Zuschreibungen 1,1 Mio. €.

92 Da sich die Erfassung von Investitionen in der Kameralistik und Doppik letztlich nicht grundlegend unterscheidet, deutet die Abweichung bei den erfassten Investitionsausgaben von 377,2 Mio. € darauf hin, dass die Buchungsgrundsätze der Kameralistik sowie der Doppik weiterhin nicht vollständig eingehalten wurden.

5.8 Haushaltsabschluss

93 Kameral ergibt die Differenz zwischen den bereinigten Einnahmen und den bereinigten Ausgaben den Finanzierungssaldo. Die folgende Grafik zeigt dessen Entwicklung für die Jahre 2019 bis 2023.



94 Der Finanzierungssaldo des Jahres 2023 betrug für die Stadtgemeinde -24 Mio. €. Gegenüber dem Vorjahr verbesserte er sich um 59 Mio. €. Für das Jahr 2023 betrug das Verwaltungsergebnis der Stadtgemeinde doppisch -5,3 Mrd. €. Erträgen von 3,7 Mrd. € standen Aufwendungen von 9,1 Mrd. € gegenüber.

5.9 Gesamtergebnis

95 Das in der Doppik dargestellte Gesamtergebnis setzt sich im Wesentlichen aus dem Verwaltungsergebnis, bestehend aus Verwaltungserträgen und Verwaltungsaufwendungen, sowie dem Finanzergebnis zusammen. Wie in den Vorjahren ergab sich für die Stadtgemeinde auch 2023 als Gesamtergebnis ein Jahresfehlbetrag. Er erhöhte sich insbesondere aufgrund der Zuführung zur Pensionsrückstellung (Tz. 61) von 1,3 Mrd. € im Vorjahr auf 5,3 Mrd. €.

II Prüfungsergebnisse

Bildung

Kosten der schulischen Gemeinschaftsverpflegung

Die erwartbar steigenden Ausgaben der schulischen Gemeinschaftsverpflegung sind bei der Aufstellung künftiger Haushalte zu beachten.

Erziehungsberechtigte von Kindern an Ganztagsgrundschulen werden - je nach Ausgestaltung der Ganztagsbetreuung - in unterschiedlicher Höhe an den Kosten der Mittagsverpflegung beteiligt.

1 Organisation der Schulverpflegung

96 Ganztagsschulen verbinden Unterricht mit ergänzenden Angeboten am Nachmittag. Bestandteil des Ganztagsschulbetriebs ist die Mittagsverpflegung, an der die Schüler:innen - je nachdem, ob sie an einer gebundenen, teilgebundenen oder offenen Ganztagsschule beschult werden - verpflichtend oder freiwillig teilnehmen.

97 Im Schuljahr 2023/24 gab es in der Stadtgemeinde Bremen 77 öffentliche allgemeinbildende Ganztagsschulen, an denen eine Mittagsverpflegung angeboten wurde. Sie wird hauptsächlich durch Cateringunternehmen und in einigen Fällen auch durch Schulvereine sichergestellt. Mit den Cateringunternehmen schließt die Senatorin für Kinder und Bildung (Ressort) Verträge über die Verpflegung der Schüler:innen. Den Schulvereinen gewährt es hierfür Zuwendungen.

2 Kosten der Schulverpflegung

2.1 System der Finanzierung

98 Für Schüler:innen mit Anspruch auf Leistungen für Bildung und Teilhabe übernimmt das Ressort die Kosten der Schulverpflegung. Besteht ein solcher Anspruch nicht, haben die Erziehungsberechtigten die Mittagsverpflegung ihrer Kinder je nach besuchter Schulstufe in unterschiedlicher Höhe zu zahlen. So haben sie zum Beispiel beim Besuch einer gebundenen Ganztagsgrundschule eine Essenspauschale zu entrichten. An weiterführenden Schulen sind hingegen die tatsächlich entstehenden Kosten zu zahlen. Je nach Zubereitungsart und Anbietenden betrugen die Preise zwischen 3,00 € und 4,95 € je Portion (Stand November 2023).

99 Die vom Ressort direkt der Schulverpflegung zugerechneten Ausgaben Bremens, insbesondere die Kostenübernahme für Schüler:innen mit Anspruch auf Leistungen für Bildung und Teilhabe, stiegen im Zeitraum von 2018 bis 2023 von knapp 3,7 Mio. € auf 7,1 Mio. € jährlich und damit um fast das Doppelte. Zudem übernimmt das Ressort die mit der Produktion beziehungsweise Ausgabe der Mahlzeiten entstehenden Nebenkosten und stellt die Ausstattung in den Küchen der Schulen. Gründe für den Anstieg der Kosten der Verpflegung waren vor allem der Ausbau der Ganztagsbeschulung sowie allgemeine Preissteigerungen. Vor dem Hintergrund des ab dem Schuljahr 2026/27 geltenden Rechtsanspruchs auf Ganztagsbetreuung in der Grundschule wird sich die Anzahl der Ganztagsschulstandorte und damit auch die der Teilnehmenden an der Mittagsverpflegung weiter erhöhen. In den kommenden Jahren ist daher mit weiter steigenden Ausgaben zu rechnen, die bei der Aufstellung künftiger Haushalte zu berücksichtigen sind.

2.2 Höhe der Verpflegungspauschale an Ganztagsgrundschulen

100 Die Höhe der für die Mittagsverpflegung an Grundschulen zu leistenden Beiträge ist in der Kostenverordnung der Bildungsverwaltung (BiKostV) geregelt, deren erste Fassung im August 2017 in Kraft trat. Erziehungsberechtigte, deren Kinder eine gebundene Ganztagsgrundschule besuchen, haben danach monatlich eine Verpflegungspauschale zwischen 30 und 35 € zu zahlen. Die Differenz zwischen dieser Pauschale und den tatsächlichen Kosten trägt das Ressort. An offenen Ganztagsgrundschulen wird hingegen für jeden Schultag ein Betrag zwischen 2,80 € und 3,80 € berechnet. Nehmen Kinder, die offene Ganztagsgrundschulen besuchen, an der Ganztagsbetreuung und damit an der Mittagsverpflegung teil, sind somit Entgelte von durchschnittlich bis zu 60 € monatlich zu entrichten. Das Ressort rechtfertigt die Unterschiede in der Kostenbeteiligung damit, dass Erziehungsberechtigte, deren Kinder an offenen Ganztagsschulen beschult werden, jedes Jahr neu über die Teilnahme am Ganztagsangebot entscheiden können.

101 In den vergangenen Jahren stiegen die Kosten für die Produktion der Schulverpflegung bedingt durch höhere Wareneinsatz- und Personalkosten deutlich an. Die Auswertung von Cateringverträgen, die seit dem Jahr 2019 bestehen, zeigt einen Preisanstieg um mehr als 21 % bis November 2023.

102 Im Oktober 2020 wurde die BiKostV aus dem Jahr 2017 zwar neu gefasst, die Höhe der Verpflegungspauschalen dabei aber aus sozialpolitischen Erwägungen nicht angepasst. Die Pauschalen sind damit seit mehr als sieben Jahren unverändert.

103 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, zu prüfen, ob und inwieweit Erziehungsberechtigte, deren Kinder im Primarbereich beschult werden und für die kein Anspruch auf Leistungen für Bildung und Teilhabe besteht, stärker an den Kosten der Mittagsverpflegung beteiligt werden könnten. Die BiKostV wäre entsprechend zu überarbeiten. Zudem hat der Rechnungshof gefordert, auch an offenen Ganztagsgrundschulen für Schüler:innen, die das Ganztagsangebot wahrnehmen, eine Verpflegungspauschale einzuführen, um die aktuell bestehende Ungleichbehandlung zu beenden.

104 Das Ressort will den Forderungen des Rechnungshofs nachkommen. Es plant, die Erziehungsberechtigten einkommensabhängig stärker an den Verpflegungskosten zu beteiligen und bestehende Ungleichheiten im Rahmen der Überarbeitung der BiKostV auszuräumen.

2.3 Mittagsverpflegung durch Schulvereine

105 Das Ressort gewährt Schulvereinen an weiterführenden Schulen, die eine Mittagsverpflegung anbieten, hierfür Zuwendungen. Ausweislich der Eintragungen in der Zuwendungsdatenbank ZEBRA erhielten im Jahr 2024 neun Schulvereine Zuwendungen für die Mittagsverpflegung in Höhe von insgesamt 816 T€. Mit diesen Zahlungen erstattete das Ressort den Schulvereinen zum einen die Kosten für die Mittagsverpflegung, die als Leistungen für Bildung und Teilhabe angefallen waren. Ein Teil dieses Betrags diente aber auch dazu, den Schulvereinen nicht kostendeckende Einnahmen aus der Mittagsverpflegung auszugleichen. Dessen Höhe war mangels vollständig vorgelegter Unterlagen nicht ermittelbar. Allerdings ergibt sich bereits aus der einzig hierzu vorliegenden Unterlage zu einem Verein, dass das Ressort diesem zum Zweck der Kostendeckung der Mittagsverpflegung 22 T€ für das Jahr 2024 zuwandte.

106 Der Rechnungshof wertete die Mahlzeitenpreise an sämtlichen weiterführenden Ganztagsschulen mit Stand November 2023 aus. Danach lagen sie an Standorten, die von Cateringunternehmen versorgt wurden, mit durchschnittlich 4,16 € um etwa 23 % höher als an Standorten, an denen Schulvereine die Mittagsverpflegung sicherstellten. Die Zuwendungen des Ressorts ermöglichen es den Schulvereinen, die Mahlzeiten kostengünstiger anzubieten. Die Erziehungsberechtigten von Schüler:innen weiterführender Schulen, an denen Cateringunternehmen Mittagsverpflegung anbieten, werden daher benachteiligt, weil sie einen höheren, vom Ressort nicht mitfinanzierten Preis pro Mahlzeit zu zahlen haben.

107 Der Rechnungshof hat gerügt, dass das Ressort die Kosten der von Schulvereinen organisierten Mittagsverpflegung mitfinanziert, und gefordert, bei den

Schulvereinen auf eine kostendeckende Kalkulation der Preise für das Verpflegungsangebot hinzuwirken.

108 Das Ressort will dem nachkommen. In einem ersten Schritt sollen die Schulvereine den Preis pro Mahlzeit zum Schuljahr 2024/25 auf 4,20 € anheben.

3 Vertragsmanagement

109 Das Ressort vermochte für zehn von 68 Ganztagsschulstandorten mit Cateringunternehmen die mit diesen Unternehmen abgeschlossenen Verträge nicht vorzulegen. In vier Verträgen, die vorgelegt werden konnten, wichen die Vertragspartner von denen ab, die das Ressort im Januar 2024 der städtischen Deputation für Kinder und Bildung für die jeweiligen Schulen mitgeteilt hatte. Wodurch die abweichende Information für die Deputation begründet war, ließ sich während der Prüfung nicht aufklären.

110 Aus einem Vergleich der vorgelegten Vertragsdaten mit der Deputationsvorlage ergab sich auch, dass die Cateringunternehmen die Verpflegungspreise an nahezu sämtlichen Ganztagsstandorten erhöht hatten, obwohl nur etwas mehr als ein Fünftel der vorgelegten Verträge Preisanpassungsklauseln enthielten. Den vom Rechnungshof stichprobenhaft angeforderten Schriftverkehr zu Vertragsänderungsverhandlungen und zu zahlungsbegründenden Unterlagen legte das Ressort nicht vor.

111 Dem Ressort obliegt es aus Gründen der Ordnungsmäßigkeit, aber auch zur Herstellung von Rechtssicherheit, die Verwendung öffentlicher Mittel präzise und nachvollziehbar zu dokumentieren, Verträge klar zu fassen und auf deren Einhaltung zu achten. Fehlende Verträge und eine unterlassene Dokumentation von Änderungen bestehender Vereinbarungen bergen das Risiko, den inhaltlichen Überblick zu verlieren und im Streitfall Leistungs- und Gegenleistungspflichten nicht beweisen zu können. Der Rechnungshof hat die mangelhafte Vertragsdokumentation gerügt und das Ressort aufgefordert, das Vertragsmanagement zu verbessern.

112 Das Ressort hat sich der Kritik des Rechnungshofs angeschlossen. Es ist bestrebt, die Defizite aufzuarbeiten, das Vertragsmanagement neu zu organisieren und einer qualifizierten Fachkraft zu übertragen.

Gesunde Gemeinschaftsverpflegung

Die vom Senat im Jahr 2018 festgelegten Ernährungsstandards werden bei der Schulverpflegung im Ganztagsbetrieb bisher nicht erreicht. Das Bildungsressort hat keinen Überblick darüber, inwieweit das an den Schulen angebotene Essen bereits mit Produkten aus biologischem Anbau hergestellt wird.

Die projektbezogenen Organisationsmängel im Ressort waren vielfältig, wie etwa fehlende Verantwortlichkeiten, verspätet besetzte Stellen und unzureichende Projektstrukturen.

1 Aktionsplan und Projekt Kitchenfair

1.1 Ziele und Maßnahmen

113 Auf Initiative der Stadtbürgerschaft aus dem Jahr 2016 beschloss der Senat im Jahr 2018 den „Aktionsplan 2025 - Gesunde Ernährung in der Gemeinschaftsverpflegung der Stadtgemeinde Bremen“ (Aktionsplan). Der Plan sah vor, bis Ende 2022 die Schulverpflegung bei Milch, Fleisch und pflanzlichen Erzeugnissen zu 100 % auf biologische Produkte umzustellen. Im Projektverlauf sollte geprüft werden, ob dies aufwendungsneutral erfolgen kann. Zudem sollten durch ein aufzubauendes Monitoringverfahren die Qualität der Schulverpflegung und die Einhaltung der Standards der Deutschen Gesellschaft für Ernährung e. V. (DGE-Standards) sichergestellt werden.

114 Die für die Schulverpflegung zuständige Senatorin für Kinder und Bildung (Ressort) beabsichtigt mit dem Aktionsplan, allen Schüler:innen unabhängig von ihrem sozialen Hintergrund eine gesunde und nachhaltige Ernährung in den Schulen zu ermöglichen. Damit sollen auch Folgekosten ungesunder Ernährung für das Gesundheitssystem reduziert, die Nachfrage nach ökologischen Produkten aus der Region gesteigert sowie Umwelt und Ressourcen geschont werden. Der Aktionsplan 2025 adressiert somit soziale, ökonomische und ökologische Ziele.

115 Um klimaschädliche Emissionen zu verringern, stellte der Senat im Jahr 2020 ressortübergreifend Mittel für ein sogenanntes „Handlungsfeld Klimaschutz“ zur Verfügung. Im Frühjahr 2021 beschloss der Haushalts- und Finanzausschuss (HaFA), aus diesen Mitteln das Projekt „Kitchenfair - Klimagesunde Ernährung in den Kindertagesstätten und den Schulen in der Stadtgemeinde Bremen etablieren“ (Projekt Kitchenfair) zu finanzieren. Im Projekt sollten die Inhalte des Aktionsplans umgesetzt und weiterentwickelt werden. Mit

einer veränderten Auswahl, Lagerung und Zubereitung von Produkten sowie durch weniger Lebensmittelverschwendung sollten Einrichtungen der Gemeinschaftsverpflegung ihre CO_2-Emissionen erheblich reduzieren. Für die Umsetzung des Projekts Kitchenfair standen dem Ressort für die Jahre 2021 bis 2023 Mittel in Höhe von insgesamt 287,5 T€ insbesondere für Personalausgaben zur Verfügung.

1.2 Vertragsmanagement

116 Mit dem zu entwickelnden Monitoring-Verfahren wollte das Ressort prüfen, inwieweit die Einrichtungen der Gemeinschaftsverpflegung ihre Angebote in der vertraglich vereinbarten Qualität erbringen. So hatten die Anbietenden der Mittagsverpflegung ab Januar 2019 Zertifikate zur Einhaltung der DGE-Standards vorzulegen. In der überwiegenden Anzahl der Verträge mit Cateringunternehmen ist die Einhaltung der DGE-Standards vertraglich vereinbart. Anders als es der Aktionsplan vorgibt, prüfte das Ressort nicht, ob die Unternehmen die Standards tatsächlich einhielten.

117 Schulvereine, die Mittagsverpflegung anbieten und dafür Zuwendungen erhalten (Tz. 105), wurden nicht verpflichtet, DGE-Standards und Bio-Quoten bei der Mittagsverpflegung einzuhalten. Ob und inwieweit sie die Standards und Quoten von sich aus einhielten, vermochte das Ressort nicht zu beantworten.

118 Im Dezember 2022, also knapp fünf Jahre nach dem Start des Aktionsplans, war das Ziel, die Schulverpflegung bei Milch, Fleisch und pflanzlichen Erzeugnissen auf 100 % Bio-Produkte umzustellen, noch nicht erreicht worden. Der Zeitraum zur Zielerreichung wurde daraufhin bis zum 31. Dezember 2025 verlängert.

119 Im November 2023 prognostizierte das Ressort gegenüber der städtischen Deputation für Kinder und Bildung, dass es bis Ende des Jahres über ein Monitoring-Verfahren verfügen werde. Im Januar 2024 erklärte es zudem, circa 70 % der Caterer von Schulverpflegung erfüllten die Anforderungen des Aktionsplans zur Erreichung der Bio-Quoten.

120 Dem Rechnungshof legte das Ressort keinerlei Unterlagen vor, die Aufschluss darüber geben, ob und inwieweit die Cateringunternehmen und Schulvereine ihr Angebot auf Bioprodukte umgestellt hätten. Nach einer Erhebung des Rechnungshofs lagen zum Prüfungszeitpunkt im Januar 2024 lediglich für 28 % der 68 Ganztagsstandorte Verträge vor, nach denen die jeweiligen Unternehmen zur Einhaltung von Bio-Quoten verpflichtet waren. Einem Senatsbericht von April 2024 zufolge hatte das Ressort entgegen seiner Ankündigung aus November 2023 noch kein Konzept für ein geeignetes Monitoring-Verfahren zum

Umsetzungsstand des Aktionsplans erstellt. Angesichts dessen ist es nicht realistisch, bis zum 31. Dezember 2025 die gesetzten Ziele erreichen zu können.

121 Nur wenn die Wirksamkeit eines Projekts bereits während der Laufzeit evaluiert wird, können die daraus gewonnenen Ergebnisse über erforderliche Maßnahmen in die weitere Projektarbeit einfließen. Das Ressort beabsichtigte daher zu Projektbeginn, das Vertragsmanagement, die Ausschreibungsverfahren, die Reduzierung von CO_2-Emissionen sowie die Sensibilisierung für nachhaltigen Konsum begleitend zu bewerten. Im November 2023 berichtete das Ressort der städtischen Deputation für Kinder und Bildung, es habe die Wirksamkeit des Projekts Kitchenfair nicht evaluiert.

122 Die Freie Hansestadt Bremen hat sich zur Umsetzung der Ziele für nachhaltige Entwicklung verpflichtet. Hierzu müssen Verpflegungsdienstleistende DGE-Standards einhalten und die Umstellung auf 100 % Bio bei Fleisch, Milchprodukten, Obst und Gemüse umsetzen. Dies entspräche auch der Empfehlung der Enquetekommission Klimaschutzstrategie für das Land Bremen, die vorsieht, zur Vermeidung von Treibhausgasen in der Gemeinschaftsverpflegung Bioprodukte einzuführen. Daher ist es notwendig, die Verträge mit denjenigen Cateringunternehmen nachzuverhandeln, die bislang noch nicht vertraglich verpflichtet sind, Mittagsverpflegung mit Bioprodukten zu liefern.

123 Zur Kontrolle der DGE-Standards und der Bio-Quoten bedarf es eines Monitoring-Verfahrens. Auch muss das Ressort von den Verpflegungsdienstleistenden jeweils entsprechende Zertifikate anfordern. Mit der im Oktober 2023 in Kraft getretenen Bio-Außer-Haus-Verpflegung-Verordnung (Bio-AHVV) des Bundes ist eine kostengünstige und vereinfachte Bio-Zertifizierung möglich. Um das Ziel einer 100 %igen Bio-Quote in der schulischen Gemeinschaftsverpflegung zu erreichen, empfiehlt es sich, gegenüber den Cateringunternehmen vertraglich festzulegen, welche Stufe der Zertifizierung der Bio-AHVV nachzuweisen ist. Das Ressort könnte die Unternehmen im Zertifizierungsprozess unterstützen, indem es zum Beispiel auf die Fördermöglichkeiten der Senatorin für Umwelt, Klima und Wissenschaft hinweist.

124 Das Ressort hat zugesagt, ein neues Vertragsmanagement einzuführen und bei künftigen Ausschreibungen den Nachweis einer Zertifizierung nach der Bio-AHVV aufzunehmen. In Bezug auf die Einhaltung der DGE-Standards hat das Ressort darauf verwiesen, dass es in den zuletzt durchgeführten Ausschreibungen von den Bietenden eine entsprechende Eigenerklärung verlangt habe. Von der Vorlage einer entsprechenden Zertifizierung habe es abgesehen, weil es befürchte, ein Großteil der Cateringunternehmen werde aufgrund der damit verbundenen Kosten keine Leistung mehr anbieten können.

125 Aus Sicht des Rechnungshofs sind Eigenerklärungen zum Zeitpunkt der Angebotseinreichung nicht ausreichend, um die Einhaltung der DGE-Standards nachzuweisen. Etwaige vom Ressort angeführte Mehrkosten für die Unternehmen könnte teilweise durch die bestehenden Fördermöglichkeiten kompensiert werden. Der Rechnungshof bleibt daher bei seiner Erwartung, dass das Ressort das im Aktionsplan geforderte Monitoring umsetzt und von den Cateringunternehmen DGE-Zertifikate anfordert.

126 Das Ressort hat sich der Einschätzung des Rechnungshofs angeschlossen und hält eine vollständige Umstellung der Schulverpflegung auf Bioprodukte bis Ende 2025 für nicht realistisch. Es beabsichtigt, der Empfehlung des Rechnungshofs zu folgen, Ziele und Zwischenziele neu festzulegen und diese zusammen mit einer Evaluation des bisherigen Umsetzungsstands gegenüber den parlamentarischen Gremien darzulegen.

1.3 Projektorganisation

127 Von Februar 2018 bis September 2022 gab es im Ressort keine federführend für den Aktionsplan verantwortliche Person. Laut Ressort seien mehrere Beschäftigte des Ressorts sowie der Schulen für das Aktionsprogramm anteilig tätig gewesen, namentlich benennen konnte es sie jedoch nicht. Eine im Jahr 2021 begonnene Befragung von Cateringunternehmen zur Verwendung von Bioprodukten war nicht zu Ende geführt worden, weil der zuständigen Mitarbeiterin andere Aufgaben zugewiesen worden waren. Im Jahr 2022 hatte der Senat berichtet, aufgrund des fehlenden Personals hätten Küchenleitungen vor Ort nicht in die Umsetzung von DGE-Standards und der Bio-Quote eingebunden werden können.

128 Für das Projekt Kitchenfair standen in den Jahren 2021 bis 2023 Personalmittel zur Verfügung. Das Ressort besetzte die Position der Projektleitung im Oktober 2022, übertrug ihr aber keine Verantwortung für strategische Projektentscheidungen wie Vertragsmanagement und -monitoring.

129 Eine Projektorganisation für das Projekt Kitchenfair hatte das Ressort nicht erstellt. Beschäftigte der Linienorganisation, die auf Grund ihrer Funktion im Ressort Schnittstellen zu Inhalten des Aktionsplans und des Projekts Kitchenfair hatten, wurden nicht eingebunden. So war beispielsweise der seit Ende 2022 für die Organisation der Mittagsverpflegung zuständige Mitarbeiter nach seinen eigenen Angaben nicht am Projekt Kitchenfair beteiligt. Nach einem Bericht aus April 2024 seien Aufgaben in verschiedenen Referaten zumindest teilweise bearbeitet worden, eine Zusammenführung habe jedoch nicht stattgefunden.

130 Darüber hinaus definierte das Ressort für das Projekt Kitchenfair zwar inhaltliche Arbeitspakete, versah diese jedoch nicht mit Meilensteinen. Da über längere Zeit niemand projektverantwortlich war, keine klare organisatorische Struktur bestand und Stellen erheblich verspätet besetzt worden waren, bearbeitete das Ressort in den Jahren 2018 bis 2023 nur wenige Vorhaben des Aktionsplans und des Projekts Kitchenfair.

131 Der Rechnungshof hat vom Ressort gefordert, die Projektarbeit deutlich zu verbessern. Auf Grundlage der finanziellen und personellen Ressourcen ist eine Entscheidung über die Projektorganisation zu treffen. Es ist festzulegen, welche Beschäftigten in welchem Umfang zusätzlich zu ihren Linienaufgaben Projektaufgaben zu leisten und wem sie zu berichten haben. Zudem bedarf es einer Entscheidungs- und Kommunikationsstruktur für die Zusammenarbeit zwischen der Projektleitung und der projektauftraggebenden Person der Linienorganisation. Offene Stellen sind zügig auszuschreiben und zu besetzen. Darüber hinaus sind Projektorganisation und Projektverlauf so zu dokumentieren, dass sowohl während des Projekts als auch im Nachhinein Ziele, Verantwortlichkeiten und Ergebnisse nachvollzogen werden können.

132 Das Ressort hat zugesagt, bei referatsübergreifenden Projekten künftig von Beginn an klare Verantwortungsstrukturen zu schaffen. Die Ziele des Aktionsplans wolle es weiterverfolgen. Die Ausschreibungen für die jeweiligen Stellen befänden sich im Prozess der Umsetzung. Im Rahmen der Neugestaltung des Vertrags- und Vergabemanagements sollen die Zuständigkeiten für die Koordination der Aufgaben künftig zusammengeführt werden.

2 Vernetzungsstelle Schulverpflegung

133 Die sogenannte „Vernetzungsstelle für Schulverpflegung“ (VNS) soll den Kontakt zwischen dem Ressort und den Akteuren der Schulverpflegung unterstützen. Zudem bildet sie die Schnittstelle zu anderen Vernetzungsstellen auf Bund-Länder-Ebene und hat die Aufgabe, unter anderem die Einhaltung von Ernährungsstandards durch Beratung sowie Qualifizierung sicherzustellen und ein Controlling dazu aufzubauen. Vom Jahr 2010 bis Anfang 2021 führte ein Zuwendungsempfänger die VNS. Er erhielt zu diesem Zweck jährlich Projektförderungen. Nach Auslaufen des Projektes gingen die Aufgaben der VNS organisatorisch in den Regelbetrieb des Ressorts über. Tatsächlich wurden sie seitdem jedoch nicht mehr wahrgenommen.

134 Der Rechnungshof hat das Fehlen einer organisatorischen Struktur, die in Bremen Cateringunternehmen und Küchenbeschäftigte bei der Umstellung zu einer gesunden Schulverpflegung unterstützt und eine Vernetzung dazu auf Bund-Länder-Ebene gewährleisten kann, kritisiert. Er hat das Ressort aufgefordert,

über die künftige Struktur der VNS zügig zu entscheiden und ein Finanz- und Trägerstrukturkonzept zu entwickeln.

135 Das Ressort beabsichtigt, sich an einer gemeinsamen VNS in Trägerschaft der Bremer Volkshochschule zu beteiligen, soweit sich dies angesichts der Haushaltslage als finanzierbar darstelle. Derzeit würden Aufgaben und Erwartungen konkretisiert.

3 Projekt KitchenECO

3.1 Fehlende Bedarfsermittlung und Projektorganisation

136 Um vorhandene Energieeinsparpotenziale in den Gemeinschaftsküchen von Schulen und Kitas zu nutzen, bewilligte der HaFA dem Ressort im Juli 2021 mit der 2. Tranche des Handlungsfeldes Klimaschutz Mittel für das Projekt KitchenECO im Umfang von 906 T€. Ziel war es, den Stromverbrauch durch Austausch von Altelektrogeräten und den Einbau von energieeffizienten Elektrogroßgeräten der damaligen Klasse A+++ zu senken und damit CO_2-Emissionen zu reduzieren.

137 In seinem Antrag ging das Ressort von 1200 auszutauschenden Geräten aus, mit denen eine CO_2-Ersparnis von 25,6 Tonnen pro Jahr erreicht werden sollte. In den regelmäßigen Berichten über den Projektverlauf informierte das Ressort jedoch nicht über die erzielten Einsparungen. Ursprünglich sollten die Projektziele bis zum 31. Dezember 2021 erreicht werden. Der Projektabschluss verzögerte sich aufgrund einer schleppenden nachträglichen Bedarfsermittlung sowie nicht geklärter Verantwortlichkeiten im Ressort um zwei Jahre.

138 Bedarfsermittlungen sind notwendig, um im Vorfeld von Beschaffungen einen Überblick zu erhalten, in welchem Umfang diese erforderlich sind. Dem Ressort lag zu Projektbeginn jedoch keine Übersicht über die tatsächlich in den Gemeinschaftsküchen vorhandenen Elektrogeräte vor. Mit dieser Übersicht hätte es bereits im Vorfeld Kriterien für einen Austausch der Altgeräte festlegen können. Die Schulen und Kitas wurden erst zu Projektbeginn aufgefordert, die Energieeffizienz ihrer elektrischen Großgeräte mitzuteilen, um so den Bedarf zu ermitteln. Trotzdem gibt es nach wie vor keine Übersicht über die vorhandenen Großelektrogeräte.

139 Die mehrjährige Verzögerung ist abermals auch auf die mangelhafte Projektorganisation zurückzuführen. Das Ressort hatte es insbesondere versäumt, Projektverantwortliche zu benennen, die das Projekt KitchenECO von Beginn an federführend hätten umsetzen können.

140 Der Rechnungshof hat die fehlende Übersicht kritisiert und eine Erhebung über die in den Gemeinschaftsküchen vorhandenen Elektrogroßgeräte empfohlen,

um gegebenenfalls weitere Energieeinsparpotenziale zu identifizieren. Zudem hat er das Ressort aufgefordert, künftig vor Umsetzungsbeginn eine tragfähige Projektorganisation zu bilden. Das Ressort ist dem nicht entgegengetreten.

3.2 Bestimmungsgemäße Mittelausgabe

141 Im Projekt KitchenECO war der Austausch von Kühl- und Gefrierschränken, Spül- und Waschmaschinen sowie von Herden und Backöfen geplant. Laut SAP-Buchungsdaten wurden im Projektzeitraum Mittel in Höhe von 845 T€ verausgabt. Aus diesen Daten geht allerdings nicht hervor, wie viele Geräte getauscht wurden. Nachfragen des Rechnungshofs über die Anzahl getauschter Geräte sowie deren Standort beantwortete das Ressort nicht. Es war daher nicht überprüfbar, ob die zur Verfügung stehenden Mittel bestimmungsgemäß ausgegeben worden waren.

142 Die Auswertung der Haushaltsstellen für KitchenECO in SAP ergab in mindestens drei Fällen, dass die Art der angeschafften Geräte nicht mit den Zielen des Projektes übereinstimmte. So wurden im Jahr 2021 zum Beispiel eine Kleinformatkreissäge sowie ein mobiler Entstauber für insgesamt 11,3 T€ von einem Spezialhandel für Maschinen der Holz- und Kunststoffbearbeitung beschafft. Zwei Jahre später wurden 1,8 T€ für eine Dampfbügelmaschine verausgabt.

143 Der Rechnungshof hat die Beschaffung von Maschinen, die keinen Zusammenhang zum Projekt aufwiesen, gerügt und das Ressort aufgefordert, Projektmittel ausschließlich den Projektzielen entsprechend zu verausgaben.

144 Das Ressort teilte hierzu mit, es handele sich um Fehlbuchungen, die bedingt durch den bereits erfolgten Jahresabschluss nicht mehr umgebucht werden könnten.

145 Der Rechnungshof mahnt mehr Sorgfalt im Umgang mit öffentlichen Mitteln an.

Informationstechnik der Stadtbibliothek Bremen

Die Stadtbibliothek erfüllt die bundesweit vorgegebenen Standards für den IT-Grundschutz nur teilweise. Die Inventarisierung von IT-Geräten ist verbesserungsbedürftig und Beschaffungen sind vergaberechtskonform durchzuführen. Die Stadtbibliothek hat bei einer Beschaffung im IT-Bereich gegen das Gesetz zur Gewährleistung der digitalen Souveränität verstoßen.

1 IT-Sicherheit nach BSI-Grundschutz

146 Der Eigenbetrieb Stadtbibliothek Bremen (Stadtbibliothek) betreut eine umfangreiche IT-Infrastruktur in der Zentralbibliothek und weiteren acht Zweigstellen. Das standardisierte IT-Angebot des zentralen Dienstleisters der Anstalt öffentlichen Rechts Dataport (Dataport) nutzt sie nicht. Seit dem Jahr 2020 ist eine externe Dienstleistungsgesellschaft damit beauftragt, die Funktion der oder des Informationssicherheitsbeauftragten wahrzunehmen.

147 Nach der bremischen Informationssicherheitsleitlinie sind die Standards des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) für die bremische Verwaltung maßgeblich. Sie geben unter anderem vor, ein IT-Sicherheitskonzept und einen IT-Notfallplan zu erstellen und fortzuschreiben. Außerdem sind die in den Räumen vorhandenen technischen Einrichtungen und deren Verfügbarkeit zu schützen. Dazu sind beispielsweise Brand- und Rauchabschnitte angemessen zu gestalten sowie Anlagen zur unterbrechungsfreien Stromversorgung (USV-Anlage) regelmäßig zu warten und auf Funktionsfähigkeit zu testen. Datensicherungen müssen nach den Anforderungen des BSI regelmäßig getestet werden. Um einen wirksamen Prozess zur Herstellung von Informationssicherheit aufzubauen und kontinuierlich umzusetzen, ist es notwendig, ein funktionierendes Informationssicherheits-Management (ISM) mit allen notwendigen Komponenten zu etablieren und die IT-Landschaft inklusive der entsprechenden für die Beteiligten jeweils geltenden Regelungen vollständig zu dokumentieren und diese Dokumente laufend zu aktualisieren.

148 Ein IT-Sicherheitskonzept und einen IT-Notfallplan gibt es bei der Stadtbibliothek nicht. Ohne diese Dokumente könnten Risiken zu spät erkannt werden. Auch besteht die Gefahr, dass es der Stadtbibliothek im Notfall nicht hinreichend gelingt, Ausfallzeiten zu minimieren und finanzielle oder andere Schäden zu begrenzen.

149 Der Serverraum erfüllt nicht die baulichen Anforderungen an einen eigenen Brandschutzabschnitt. Zudem wird der Raum auch als Lager für verpackte Neugeräte und aktuell nicht eingesetzte Austauschgeräte genutzt. Damit erhöht sich die Brandlast deutlich.

150 Für die USV-Anlage besteht kein Wartungsvertrag. Ein Verzicht auf Wartungen kann umfangreiche Reparaturarbeiten nach sich ziehen und zu größeren Betriebsunterbrechungen mit den entsprechenden monetären Folgen führen. Die Stadtbibliothek führt zwar regelmäßige Datensicherungen durch, testet aber die Wiederherstellung der Originaldaten aus Sicherungskopien bislang regelmäßig nur für ein zentrales Fachverfahren. Gehen Daten verloren oder werden sie zum Beispiel durch defekte Hardware oder Schadsoftware verändert, können gravierende Schäden entstehen.

151 Im Bereich ISM liegen wesentliche Regelungen zur IT-Sicherheit bislang nur im Entwurfsstadium vor. Eine Richtlinie zur dienstlichen Nutzung von Smartphones fehlt bislang gänzlich. Damit erfüllt die Stadtbibliothek die Anforderungen des IT-Grundschutzes nur teilweise und läuft Gefahr, Risiken zu spät zu erkennen und Schäden entstehen zu lassen.

Der Rechnungshof hat die Stadtbibliothek aufgefordert,

- umgehend das IT-Sicherheitskonzept sowie einen den Anforderungen des BSI-Grundschutz-Kompendiums entsprechenden IT-Notfallplan zu erstellen,
- die baulichen Brandschutzanforderungen an einen Serverraum in wirtschaftlicher Weise zu erfüllen und Austauschgeräte sowie leicht entzündliche Materialien an anderer Stelle zu lagern,
- für eine Wartungsvereinbarung und regelmäßige Wartungen der USV-Anlage zu sorgen,
- regelmäßig zu überprüfen, ob die erzeugten Datensicherungen zur Wiederherstellung verlorener Daten genutzt werden können, und
- ein funktionierendes ISM mit allen notwendigen Komponenten zu etablieren sowie noch fehlende Dokumente zu erstellen.

152 Die Stadtbibliothek hat zugesagt, dies umzusetzen. Hinsichtlich des Serverraums prüfe sie vorrangig, ob eine Unterbringung der Server in einem externen Rechenzentrum sinnvoller und wirtschaftlicher sei.

2 E-Mail- und Kalendersynchronisation bei Smartphone-Nutzung

153 Die Stadtbibliothek hat lediglich zwei dienstliche Smartphones im Einsatz. Zusätzlich gestattet sie 18 Beschäftigten, ihre privaten Smartphones dienstlich zu nutzen. Mittels einer zentralen Software zur Datensynchronisation und einer mobilen Version der eingesetzten E-Mail-Software (App) können dienstliche E-Mails und Termine auf den Smartphones empfangen und versendet werden. Hierbei erhalten sowohl die privaten als auch die dienstlichen Geräte kurzfristig Zugriff auf das interne Netz der Stadtbibliothek.

154 Der Einsatz privater Smartphones steht der geltenden bremischen Datenschutzrichtlinie aus dem Jahr 1990 entgegen, wonach die Nutzung privater dezentraler Datenverarbeitungssysteme für dienstliche Zwecke nicht zulässig ist. Nach der geltenden IT-Sicherheitspolicy Bremens gilt: „Nichtdienstliche Hardware darf nicht für die Erfassung, Verarbeitung oder Übermittlung schutzbedürftiger dienstlicher Informationen genutzt werden, sofern im Einzelfall nicht anderweitige Regelungen getroffen wurden.“ Eine entsprechende anderweitige Regelung gibt es in der Stadtbibliothek nicht.

155 Bei der Nutzung der App werden Anmeldedaten der Beschäftigten einschließlich Passwörtern sowie alle Informationen aus den E-Mails über Server in den USA verarbeitet. Die Nutzung der App ist daher mit hohen Risiken für verarbeitete personenbezogene Daten verbunden. Des Weiteren bestehen IT-Sicherheitsrisiken etwa aus der möglichen Installation gegebenenfalls nicht geprüfter mobiler Softwareprodukte, die unkontrollierte Datenabflüsse zur Folge haben können, und aus der gleichzeitigen Verwaltung von dienstlichen und privaten Daten auf einem Gerät.

156 Der Rechnungshof hat die Stadtbibliothek aufgefordert, auf die Nutzung der App zu verzichten oder umfassende IT-Sicherheitsmaßnahmen zu treffen sowie ein detailliertes Sicherheitskonzept für die Nutzung von Smartphones zu erstellen. Die Stadtbibliothek hat zugesagt, die Forderungen des Rechnungshofs umzusetzen. Sie habe bereits damit begonnen, den Bedarf an dienstlichen Smartphones zu überprüfen.

3 IT-Sicherheitschecks und Risikobehandlungsplan

157 In den Jahren 2017 und 2018 wurde in der Stadtbibliothek erstmals eine IT-Sicherheitsprüfung durchgeführt, eine zweite im Jahr 2020. In den jeweiligen Berichten dazu wurden erhebliche Defizite in der IT-Sicherheit der Stadtbibliothek festgestellt und notwendige Maßnahmen zu einer signifikanten Verbesserung der Informationssicherheit beschrieben. Um die Empfehlungen aus den Berichten durch entsprechende Maßnahmen umzusetzen, erstellte die Stadtbibliothek einen Risikobehandlungsplan. Hierdurch sollten die

festgestellten Schwachstellen, ihr Hintergrund, die erfolgten Umsetzungsschritte und der Stand der Umsetzung dokumentiert werden. Der Risikobehandlungsplan wird kontinuierlich von der Stadtbibliothek gepflegt und um neu identifizierte Schwachstellen und Maßnahmen ergänzt.

158 Nach wie vor hat die Stadtbibliothek 21 von 78 Maßnahmen aus dem Risikobehandlungsplan nicht oder nur teilweise umgesetzt, davon neun mit hoher, sieben mit mittlerer und fünf mit niedriger Priorisierung.

159 Der Rechnungshof hat die Stadtbibliothek aufgefordert, die Maßnahmen - insbesondere diejenigen mit hoher Priorität - umgehend zu ergreifen. Die Stadtbibliothek hat mitgeteilt, sie wolle die Maßnahmen bis zum 3. Quartal 2025 - priorisiert nach Risikoeinschätzung - umsetzen.

4 Inventarisierung und Anlagenbestandsführung

160 Um einen vollständigen und zeitnahen Überblick über Zahl, Art, Alter und Sicherheit der IT-Geräte zu haben, müssen sämtliche IT-Geräte laufend erfasst werden. Daneben bedarf es für die Anlagenbuchhaltung einer vollständigen mengen- und wertmäßigen Erfassung aller Wirtschaftsgüter zum Nachweis des Vermögens. Eine körperliche Bestandsaufnahme von IT-Geräten zu einem bestimmten Stichtag ist eine weitere unverzichtbare Grundlage für eine effiziente und sichere IT-Infrastruktur. Sie schafft einen zuverlässigen Überblick über alle IT-Komponenten und ermöglicht es, Schwachstellen aufzudecken und diese gezielt zu beheben. Auch erlaubt sie zu überprüfen, ob Geräte in Inventarisierungs- und Anlagenbestandslisten vollständig und korrekt geführt werden.

161 Das von der Stadtbibliothek zunächst bereitgestellte Mengengerüst war weder in sich schlüssig noch fehlerfrei. Die Stadtbibliothek konnte keinen jederzeitigen und lückenlosen Überblick über den IT-Gerätebestand gewährleisten. Erst während der Prüfung hat die Stadtbibliothek eine Inventarisierungssoftware zum Einsatz gebracht und zum Ende der Prüfung den Großteil der IT-Geräte mittels dieser erfasst. Zudem waren nur 12 der 43 stichprobenartig überprüften Geräte aus der Anlagenbestandsliste vorhanden. Die Ergebnisse der Stichprobe machen deutlich, dass der tatsächliche IT-Bestand nicht ordnungsgemäß in der Anlagenbuchhaltung erfasst wird. Insbesondere Meldeprozesse zu Geräteabgängen sind unzureichend. Dies kann zu einem fehlerhaften Ausweis des Vermögens führen.

162 Die Stadtbibliothek führte bislang keine körperliche Bestandsaufnahme für ihre IT-Geräte durch. Auch eine Inventarisierungssoftware kann diese körperliche Bestandsaufnahme nicht vollständig ersetzen, weil nicht alle im Einsatz befindlichen Geräte von einem Netzwerkscan erfasst werden können.

163 Der Rechnungshof hat die Stadtbibliothek aufgefordert,

- die Inventarisierung umgehend zu vervollständigen und die manuellen Erfassungsprozesse zu den IT-Geräten der Zweigstellen durch entsprechende Formulare, Kontrollen und Abstimmungen im Rahmen der Beschaffungsprozesse zu unterstützen,
- den Abgleich zwischen den im Anlagenbestand ausgewiesenen und den tatsächlich vorhandenen IT-Geräten vollständig und zeitnah zu Ende zu führen,
- sicherzustellen, dass die Anlagenbuchhaltung zeitnah Kenntnis von Zu- und Abgängen beim Anlagegut erhält sowie Merkmale zur eindeutigen Identifizierbarkeit pflegt,
- zur Unterstützung des Melde- und Dokumentationsprozesses standardisierte Formulare einzusetzen und
- regelmäßig - mindestens alle drei Jahre - eine körperliche Bestandsaufnahme durchzuführen und dabei auch die Zweigstellen zu berücksichtigen.

164 Die Stadtbibliothek hat mitgeteilt, sie werde die Empfehlungen umsetzen. Die Inventur werde sie bis zum 4. Quartal 2025 durchführen und einen sinnvollen Rhythmus für die körperliche Bestandsaufnahme festlegen.

5 Verträge mit IT-Dienstleistungsunternehmen

165 Nach den Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung sind bei der Vergabe von IT-Leistungen die Regelungen der Ergänzenden Vertragsbedingungen für die Beschaffungen von IT-Leistungen (EVB-IT) verbindlich zu vereinbaren. Beim Abschluss von Verträgen über IT-Dienstleistungen nutzte die Stadtbibliothek nicht durchgängig die vorgeschriebenen EVB-IT-Vertragsmuster.

166 Nicht nur die Erfordernisse der Rechtssicherheit und Klarheit, sondern auch der Grundsatz einer ordnungsgemäßen Dokumentation des Verwaltungshandelns gebieten es, Verträge vor ihrer Durchführung in schriftlicher Form zu schließen. Bei einzelnen Verträgen fiel auf, dass die Vertragsunterzeichnung durch die Stadtbibliothek nach dem vertraglichen Leistungsbeginn lag. Werden Leistungen, Entgelte sowie sonstige wesentliche vertragliche Regelungen, die das Rechtsgeschäft absichern, nicht vollständig vor Leistungsbeginn rechts- und beweissicher vereinbart, erhöht dies das Risiko vertraglicher Streitigkeiten und damit von finanziellen Nachteilen.

167 Zu den wesentlichen Regelungen eines Software-Pflegevertrags gehören unter anderem die Vertragslaufzeit und die Beendigungsmöglichkeiten, um bei

Bedarf eine Software ohne Komplikationen ersetzen zu können. Die Stadtbibliothek setzt seit dem Jahr 2004 eine Bibliotheksverwaltungssoftware ein. Der aktuelle Vertrag wies eine zu kurze Kündigungsfrist auf, um im Falle einer Vertragsbeendigung mit genügend Vorlaufzeit eine Ersatzbeschaffung vornehmen zu können.

168 Der Rechnungshof hat die Stadtbibliothek aufgefordert, Verträge im IT-Bereich unter Verwendung der EVB-IT rechtzeitig vor Leistungsbeginn in schriftlicher Form abzuschließen und mit dem Hersteller der Bibliotheksverwaltungssoftware über eine Vertragsänderung, die die erforderliche Vorlaufzeit einer Ersatzbeschaffung berücksichtigt, zu verhandeln.

169 Die Stadtbibliothek hat zugesagt, die Empfehlungen umzusetzen. In Bezug auf die EVB-IT wolle sie diese nutzen, sofern die jeweiligen Dienstleistungsunternehmen dazu bereit seien. Der Rechnungshof fordert die Stadtbibliothek auf, Neuverträge ausschließlich unter Verwendung der EVB-IT abzuschließen.

6 Ausstattung mit Rechnern und Netzwerkdruckern

170 Ein sparsamer und wirtschaftlicher Umgang mit öffentlichen Haushaltsmitteln gebietet es, die Anzahl von Endgeräten pro beschäftigter Person beziehungsweise pro Arbeitsplatz auf das notwendige Maß zu beschränken.

171 Die rund 150 Beschäftigten der Stadtbibliothek nutzen 136 Desktops und 93 Notebooks. Daraus ergibt sich ein Ausstattungsfaktor von rund 1,5, der auf eine Doppel- oder Mehrfachausstattung bei einer Vielzahl von Beschäftigten hindeutet. Die Stadtbibliothek bestätigte dies. Viele Beschäftigte arbeiteten sowohl am Büroarbeitsplatz als auch an Infoplätzen. Es gebe Beschäftigte, die über einen Büroarbeitsplatz-PC verfügten, an einem Infoplatz arbeiteten und ein Home-Office-Gerät nutzten. Auch seien aufgrund der Pandemie zunächst viele Notebooks an Beschäftigte ausgegeben worden, um die Arbeitsfähigkeit der Stadtbibliothek zu gewährleisten. Parallel seien die Desktops am Arbeitsplatz nicht reduziert worden. Eine Ein-Geräte-Strategie werde grundsätzlich angestrebt, es sei aber absehbar, dass sie nicht vollständig umsetzbar sein werde.

172 Die Stadtbibliothek hatte zum Prüfungszeitpunkt im Verwaltungsbereich am Standort der Zentralbibliothek 17 Netzwerkdrucker bei 58 Beschäftigten im Einsatz. Rein rechnerisch nutzten somit durchschnittlich nicht einmal vier Personen jeweils einen Netzwerkdrucker gemeinschaftlich. Die Stadtbibliothek erläuterte dazu, dass beschäftigte Personen bei besonderem Bedarf einen eigenen Netzwerkdrucker erhalten könnten. Die Option „sicheres - passwortgeschütztes - Drucken“, wodurch erreicht wird, dass nur Berechtigte Zugang zum

Ausdruck erhalten, sei bekannt, aber teilweise aus arbeitsorganisatorischen Gründen nicht als Alternative zu persönlichen Netzwerkdruckern geeignet.

173 Mehrfach- oder Überausstattungen bedeuten einen unnötigen finanziellen und administrativen Aufwand. Der Rechnungshof empfiehlt der Stadtbibliothek, die Bedarfe der Beschäftigten zu erheben und gezielt für alle Beschäftigten Art und Umfang der Ausstattung nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu definieren. Es ist zu überprüfen, ob besondere Gründe für persönliche Netzwerkdrucker noch bestehen und durch Analysen zum Druckvolumen sowie passwortgeschütztes Drucken sicherzustellen, dass der Einsatz von Netzwerkdruckern auf das notwendige Maß beschränkt wird.

174 Die Stadtbibliothek hat mitgeteilt, sie sei bereits dabei, die Ausstattung zu überprüfen, und plane, die Reduzierung der Rechnerausstattung bis zum 3. Quartal 2025 abzuschließen und in diesem Zuge auch die Zahl der Netzwerkdrucker kritisch zu hinterfragen.

7 IT-Vergaben

7.1 Markterkundung

175 Vor der Einleitung eines Vergabeverfahrens ist eine Auftragswertschätzung durchzuführen. Dies kann im Wege einer Markterkundung zur Vorbereitung der Auftragsvergabe erfolgen. Sie dient unter anderem dazu, den Beschaffungsbedarf unter Berücksichtigung der jeweiligen Markt- und Anbietersituation zu konkretisieren und unverbindlich Preise in Erfahrung zu bringen, um den Auftragswert möglichst genau schätzen zu können. Im Anschluss ist auf dieser Basis eine Entscheidung über die zulässige Vergabeart zu treffen und ein Vergabeverfahren durchzuführen.

176 Im Zusammenhang mit der Beschaffung einer Buchungssoftware im Jahr 2020 legte die Stadtbibliothek im Vergabevermerk dar, dass sie im Rahmen einer Markterkundung zunächst zum bisherigen Hersteller zwecks Erstellung eines verbindlichen Angebots Kontakt aufgenommen und im Anschluss zwei weitere Anbieter zur Angebotsabgabe aufgefordert habe. Sie habe festgestellt, dass die „Wertgrenze, ab der eine formalisierte Ausschreibung erfolgen muss, nicht erreicht“ worden sei. Daher sei der Auftrag mittels eines Angebotsvergleichs an das ausgewählte Unternehmen vergeben worden.

177 Die im Vergabevermerk als „Markterkundung“ geschilderte Vorgehensweise entspricht nicht den vergaberechtlichen Anforderungen an eine Markterkundung. Anstatt zunächst unverbindliche Preisinformationen zur Schätzung eines Auftragswertes einzuholen, führte die Stadtbibliothek direkt ein Vergabeverfahren durch, ohne zu diesem Zeitpunkt bereits abschließend über die

zulässige Vergabeart entscheiden zu können. Sie missachtete damit vergaberechtliche Vorschriften.

178 Der Rechnungshof hat die Verstöße gegen das Vergaberecht gerügt und erwartet, dass die Stadtbibliothek künftig Markterkundungen und Beschaffungen rechtskonform durchführt. Dies hat die Stadtbibliothek zugesagt.

7.2 Gesetz zur Gewährleistung der digitalen Souveränität

179 Seit dem 1. Januar 2023 gilt für bremische Behörden das Gesetz zur Gewährleistung der digitalen Souveränität. Danach darf die Stadtgemeinde Bremen Verträge über Leistungen zur Deckung ihres IT-Bedarfs ausschließlich mit der Freien Hansestadt Bremen (Land) sowie mit einer anderen juristischen Person des öffentlichen Rechts schließen, zu der das Verhältnis einer öffentlich-öffentlichen Zusammenarbeit im Sinne von § 108 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen besteht, hierzu gehört beispielsweise Dataport als Anstalt öffentlichen Rechts.

180 Im November 2023 vergab die Stadtbibliothek nach Angebotsvergleich zwischen drei Unternehmen des privaten Rechts den Auftrag für den Umzug der eigenen Homepage auf einen anderen Server an eines der bietenden IT-Dienstleistungsunternehmen. Sie holte kein Angebot bei Dataport oder einer anderen juristischen Person des öffentlichen Rechts ein und begründete dies damit, bei der Vergabe des Homepage-Umzugs handele es sich im Kern um eine kreative Leistung (Webdesign), die nicht unter die Vorgaben des Gesetzes falle. Eine Ausnahme für „kreative Leistungen“ ist gesetzlich jedoch nicht vorgesehen.

181 Der Rechnungshof hat die Nichtbeachtung des Gesetzes zur Gewährleistung der digitalen Souveränität gerügt. Die Stadtbibliothek hat zugesagt, das Gesetz künftig zu beachten.

7.3 Dokumentation

182 Vergabeverfahren sind von Beginn an fortlaufend in Textform zu dokumentieren, sodass die einzelnen Stufen des Verfahrens, die gewählten Maßnahmen sowie die Begründung der einzelnen Entscheidungen festgehalten werden. Auch der Ablauf und die Ergebnisse einer Markterkundung sind zu dokumentieren.

183 Im Verfahren zur Beschaffung der Buchungssoftware (Tz. 176) gab es weder eine Dokumentation zur vermeintlichen Markterkundung, zur Auftragswertschätzung und zu Angebotsabgaben noch dazu, wie und wann die Stadtbibliothek welche Informationen bei den Unternehmen zu welchen Zwecken abgefragt hatte. Auch wurden der Auftragswert und die einschlägige Wertgrenze im Vergabevermerk nicht benannt. Die Entscheidung für den Angebotsvergleich

als Vergabeart ist aufgrund der fehlenden Dokumentation nicht nachvollziehbar. In einem Verfahren zur Beschaffung einer Virtualisierungslösung für die Server der Stadtbibliothek im Jahr 2019 lag lediglich eine unstrukturierte Ansammlung von Dokumenten vor, aus denen nicht hervorging, wann welche Informationen zu welchem Zweck von welchem Unternehmen angefordert wurden, noch warum bereits vor Angebotsabfrage zwei Angebote eingegangen waren. Außerdem war nicht erkennbar, warum der Zuschlag auf ein Angebot erteilt wurde, das außerhalb der Abgabefrist eingegangen war. Auch die Vergabe des Homepage-Umzugs (Tz. 180) wurde nicht fortlaufend und vollständig dokumentiert.

184 Der Rechnungshof hat die Stadtbibliothek aufgefordert, Markterkundungs- und Vergabeverfahren ordnungsgemäß zu dokumentieren. Die Stadtbibliothek hat dies zugesagt.

8 Sicherer und wirtschaftlicher IT-Betrieb

185 In der Vergangenheit hat sich die Stadtbibliothek bei einzelnen Entscheidungen zu Maßnahmen im IT-Bereich mit deren Vor- und Nachteilen sowie Fragen der Wirtschaftlichkeit beschäftigt. Für bestimmte relevante Bereiche fehlt es jedoch bislang an solchen Untersuchungen, etwa für die Server und deren Betreuung.

186 Derzeit besteht somit keine ganzheitliche Betrachtung für den IT-Bereich, welche die strategische Ausrichtung und die Differenzierung zwischen Verwaltung der Stadtbibliothek und Bibliotheksbereich im Hinblick auf IT-Sicherheit und Wirtschaftlichkeit analysiert. Werden nur bedarfsorientiert Einzelmaßnahmen untersucht, besteht das Risiko, dass einzelne IT-Komponenten oder Wechselwirkungen zwischen den verschiedenen Komponenten der IT-Struktur nicht oder nicht vollständig berücksichtigt werden. Dies kann in der Zukunft im Gesamtkontext zu finanziellen Nachteilen und einem zu geringen IT-Sicherheitsniveau führen.

187 Der Rechnungshof verkennt nicht, dass die Stadtbibliothek keine homogene Behörde mit ausschließlich Verwaltungs-IT-Arbeitsplätzen ist. Ein Großteil der technischen Geräte befindet sich im Bibliotheksbereich in einem Bibliotheksnetz mit teilweise spezieller IT-Ausstattung, zum Beispiel Kund:innen-PC für Internet und Bibliothekskatalog, Kassenautomaten, Selbstbedienungs-Automaten und Sortieranlage. Diese Komponenten haben gegebenenfalls auch andere Anforderungen - etwa an die Sicherheit - als ein Verwaltungs-IT-Arbeitsplatz, was einen entsprechenden Einfluss auf Kosten haben kann. Gerade deshalb hat der Rechnungshof - auch vor dem besonderen Hintergrund notwendiger Änderungen bezüglich des Serverraums (Tz. 152) - empfohlen,

eine umfassende und zukunftsgerichtete Aufarbeitung des Themas „Sicherer und wirtschaftlicher IT-Betrieb“ durchzuführen, die nicht nur auf Einzelmaßnahmen beruht, sondern alle relevanten Aspekte der IT-Struktur der Stadtbibliothek auch zueinander in einen Kontext stellt sowie die Wirtschaftlichkeit nach § 7 LHO und die IT-Sicherheit berücksichtigt.

188 Die Stadtbibliothek hat mitgeteilt, ihrer Ansicht nach würde eine ganzheitliche Betrachtung des IT-Betriebs bereits durch die Einführung des ISM, bei der sie eine/ein externe/r Informationssicherheitsbeauftragte/r unterstütze, erreicht werden. Dem ist entgegenzuhalten, dass die Einführung eines ISM lediglich die bestehende IT-Landschaft sowie Risiken und Maßnahmen zur IT-Sicherheit betrachtet und damit eine Analyse zu einer strategischen Ausrichtung nicht ersetzen kann.

Jugendfreizeitheime

Angebote von Jugendfreizeitheimen sind an gesellschaftliche Veränderungen anzupassen.

Die Finanzierung der Kinder- und Jugendarbeit muss bedarfsgerecht erfolgen und veränderte soziale Lagen berücksichtigen. Eine Umverteilung der Mittel zwischen sich sozial unterschiedlich entwickelnden Stadtteilen darf dabei nicht ausgeschlossen werden.

1 Angebote für Kinder und Jugendliche

189 Nach dem Sozialgesetzbuch (SGB) VIII - Kinder- und Jugendhilfe - hat jeder junge Mensch ein Recht auf Förderung seiner Entwicklung und auf Erziehung zu einer selbstbestimmten, eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit. Zur Verwirklichung dieses Rechts hat die Jugendhilfe den gesetzlichen Auftrag, junge Menschen in ihrer individuellen und sozialen Entwicklung zu fördern und dazu beizutragen, Benachteiligungen zu vermeiden oder abzubauen.

190 Jungen Menschen sind die zur Förderung ihrer Entwicklung erforderlichen Angebote der Jugendarbeit zur Verfügung zu stellen. Diese Angebote sollen an den Interessen und Bedürfnissen der betreffenden jungen Menschen anknüpfen, von ihnen mitbestimmt und mitgestaltet werden, sie zur Selbstbestimmung befähigen und zu gesellschaftlicher Mitverantwortung sowie sozialem Engagement anregen und hinführen. Näheres über Inhalt und Umfang der Aufgaben sowie Leistungen der Kinder- und Jugendarbeit im Land Bremen bestimmt das Bremische Kinder-, Jugend- und Familienförderungsgesetz.

191 In der Stadtgemeinde Bremen gibt es diverse Angebote offener Jugendarbeit. Sie umfassen Jugendfreizeiteinrichtungen wie Jugendfreizeitheime und Jugendclubs sowie unterschiedliche Spiel- und Sportangebote. Im Jahr 2023 stand für die offene Jugendarbeit ein Gesamtbudget von 9,7 Mio. € zur Verfügung.

192 Jugendfreizeitheime sind mit ihrem Angebot seit Jahrzehnten in den Stadtteilen und Quartieren vertreten. Neben freien Öffnungszeiten, die ein individuelles Beisammensein und einen Austausch mit Freund:innen ermöglichen, zählen dazu auch verschiedene Gruppenveranstaltungen wie die gemeinsame Nutzung von Medien, sportliche Aktivitäten oder Ausflüge.

193 Betreiber der Jugendfreizeitheime sind vorwiegend freie Träger der Wohlfahrtspflege (Leistungserbringende). Die Senatorin für Arbeit, Soziales, Jugend

und Integration (Ressort) als zuständige öffentliche Jugendhilfeträgerin fördert die Jugendfreizeitheime mit Zuwendungen. Die „Richtlinie für die Förderung der stadtteilbezogenen Kinder- und Jugendarbeit in der Stadtgemeinde Bremen“ bildet die Grundlage für die Bewilligung der Fördermittel. In der Stadtgemeinde belief sich die Förderung der 18 Jugendfreizeitheime im Jahr 2023 auf rund 4,3 Mio. €, etwa für Personalkosten, für Mieten sowie für investive Ausgaben.

2 Planung der offenen Jugendarbeit

2.1 Bestandsaufnahme

194 Angebote der Kinder- und Jugendarbeit sind auf der Grundlage einer Jugendhilfeplanung zu entwickeln, um die notwendigen Hilfen zur Verbesserung der Lebensbedingungen junger Menschen im angemessenen Umfang und in ausreichender Qualität vorzuhalten. Wesentliches Element der Jugendhilfeplanung nach dem SGB VIII ist ein prozessorientiertes Verfahren zur systematischen, bedürfnisgerechten sowie bedarfsadäquaten Gestaltung und Entwicklung der Kinder- und Jugendhilfe. Kernaufgabe des Ressorts ist es danach, eine Bestandsaufnahme vorhandener Angebote zu fertigen, Bedarfe junger Menschen zu ermitteln und daraus notwendige Vorhaben und Maßnahmen abzuleiten.

195 Im Jahr 2014 erstellte das Ressort für die fachliche Ausrichtung der Kinder- und Jugendarbeit das „Rahmenkonzept für die offene Jugendarbeit in der Stadtgemeinde Bremen“ (Rahmenkonzept), das auch die Grundlagen für die Verteilung der Haushaltsmittel schafft. Als wesentliches Ziel beschreibt es den Ausgleich sozioökonomischer Ungleichheiten, um die Folgen von Armut in den Stadtteilen zu bekämpfen und eine Bedarfs- und Teilhabegerechtigkeit zu schaffen. Darüber hinaus gibt es Mindeststandards hinsichtlich des Fachkräfteeinsatzes und der Angebotszeiten vor. Die übergeordneten Ziele des Rahmenkonzepts greifen die Sozialzentren des Amtes für Soziale Dienste in den sogenannten Stadtteilkonzepten mit Bezug auf die jeweiligen sozialen Lagen in den Quartieren auf und erörtern deren Umsetzung in Qualitätsdialogen mit den Leistungserbringenden. Die inhaltliche Ausgestaltung der Angebote in den Einrichtungen obliegt den Leistungserbringenden in eigener Verantwortung.

196 Einen Überblick zur Lage der Kinder- und Jugendarbeit in der Stadtgemeinde enthält der erstmalig im Dezember 2022 vom Ressort vorgelegte Jugendbericht. Er stellt eine Bestandsaufnahme zum Arbeitsfeld dar und zeigt Perspektiven sowie Möglichkeiten zu ihrer Entwicklung auf. Darüber hinaus wird zu den Sozialindikatoren und zu aktuellen Entwicklungen in den Stadtteilen und Quartieren berichtet. Um die erforderlichen Daten zu gewinnen, nutzte

das Ressort eine Fragebogenerhebung sowie Informationen aus den Zuwendungsvorgängen. Da jedoch lediglich ein Teil der Leistungserbringenden und der jungen Menschen befragt wurde, ist diese Bestandsaufnahme laut Jugendbericht nur begrenzt belastbar. So hätten sich grundlegende Analysen zur Struktur der verschiedenen Angebote nur schwer vornehmen lassen. Insbesondere Angaben über Angebotstage, Personalausstattung und Nutzungsverhalten von Teilnehmenden seien nur eingeschränkt rekonstruierbar gewesen. Dies habe unter anderem am Fehlen eines strukturierten und aussagekräftigen Berichtswesens gelegen.

197 Der Rechnungshof teilt die Einschätzung des Ressorts und hat Folgendes festgestellt:

- Ob die im Rahmenkonzept vorgegebenen Mindeststandards zu den Öffnungszeiten in Abhängigkeit zur Ausstattung mit hauptamtlichem Personal eingehalten wurden, haben die Leistungserbringenden nicht plausibel dargelegt. Aus den vorhandenen Daten ergibt sich nicht verlässlich, inwieweit während der Öffnungszeiten das vorgesehene Fachpersonal eingesetzt wurde.
- In den Unterlagen der Leistungserbringenden fehlten häufig Informationen zur Qualifikation des beschäftigten Personals. Ob die dazu in der Förderrichtlinie und im Rahmenkonzept vorgesehenen Mindeststandards tatsächlich erfüllt wurden, ist nicht belegt.
- Teilweise erhoben Jugendfreizeitheime keine Daten zur Nutzung der Einrichtungen. Wurden in einzelnen Jugendfreizeitheimen Besuchsstatistiken geführt, erfolgte dies häufig nach unterschiedlichen Kriterien, sodass eine Vergleichbarkeit nicht gegeben war und Daten nicht ausgewertet werden konnten.

198 Ohne eine ausreichende Bestandsaufnahme ist die Gestaltung und Entwicklung der Kinder- und Jugendarbeit nicht möglich. Fehlen vergleichbare Informationen, zum Beispiel zu Öffnungszeiten, zum Einsatz pädagogischer Fachkräfte und zur Anzahl der Besucher:innen in den Einrichtungen, besteht kein Überblick darüber, wie die Leistungserbringenden die ihnen übertragenen Aufgaben wahrnehmen. Daher kann die qualitative Arbeit in den Jugendhilfeeinrichtungen und die Einhaltung vorgegebener Mindeststandards nicht fundiert beurteilt werden. Wirkungs- und Erfolgskontrollen als wesentlicher Baustein für die fachliche Fortentwicklung der Angebote sind so nicht durchführbar.

199 Ziel der Bestandsanalyse muss es sein, vergleichbare Maßstäbe für die Beurteilung der Qualität der Arbeit in den Jugendfreizeiteinrichtungen zu entwickeln, um Schwerpunkte für deren künftige Ausrichtung setzen zu können.

Damit könnte sowohl auf gesellschaftliche Entwicklungen reagiert, als auch den qualitativen Anforderungen entsprochen werden. Hierfür ist eine vollständige Datenlage - unter anderem auch zu Alter und Geschlecht der Besucher:innen - herzustellen, die in Anbetracht der Vielzahl der unterschiedlichen Akteure nur über ein strukturiertes, einheitliches Berichtswesen zu erreichen ist.

200 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, die notwendige Datenlage für eine Bestandsaufnahme herzustellen. Dazu bedarf es der Einführung eines aussagekräftigen Berichtswesens. Überdies ist das Rahmenkonzept aus dem Jahr 2014 hinsichtlich der darin beschriebenen Mindeststandards zu überprüfen und gegebenenfalls weiterzuentwickeln. Ferner hat der Rechnungshof vom Ressort gefordert, die Voraussetzungen für Wirkungs- und Erfolgskontrollen zu schaffen.

201 Das Ressort hat erwidert, es beabsichtige das Rahmenkonzept zu überarbeiten. Aktuell gebe es eine kritische Fachdebatte mit den Leistungserbringenden unter anderem dazu, wie eine Besuchsstatistik geführt werden könne. Das Ressort verfolge dabei im Rahmen der Bestandsaufnahme zunächst einen Ansatz, Informationen zur Infrastruktur der Einrichtungen zu erheben, zum Beispiel zum Personal, zu Angebotskategorien, zu Standorten und Angebotszeiten. Die vom Rechnungshof geforderte Gewinnung besserer Daten über Öffnungszeiten und über die Qualifikationen des eingesetzten Personals seien Ziele des Ressorts.

202 Der Rechnungshof begrüßt die Bestrebungen des Ressorts, die Datenlage zu den Jugendfreizeiteinrichtungen zu optimieren. Er weist darauf hin, dass es im Übrigen geboten ist, auch für die zuwendungsrechtlich notwendigen Erfolgskontrollen Art und Umfang der zu erhebenden Daten sowie Indikatoren zu definieren und Ergebnisse regelmäßig nachzuhalten.

2.2 Bedarfsermittlung und Gestaltungsspielraum

203 Die große Bedeutung der Jugendfreizeitheime in den Stadtteilen und ihre wichtige Rolle für die Jugendarbeit wird vielfach, zum Beispiel in Stadtteilkonzepten und Sachberichten, betont. Aus dem Jugendbericht (Tz. 196), der sich auch mit dem Nutzungsverhalten junger Menschen beschäftigt, ergab sich das folgende Bild:

- Nach den nicht vollständig vorliegenden und daher nur eingeschränkt belastbaren Besuchszahlen hatte die quantitative Nutzung von Jugendfarmen und Sportstätten in den Jahren 2019 und 2021 erheblich über denen der Jugendfreizeiteinrichtungen gelegen.

- Ein wesentlicher Teil der Befragten hatte die Jugendfreizeiteinrichtungen nur wenige Male im Jahr aufgesucht. Gut ein Zehntel der Jugendlichen kannte sie gar nicht.

204 Die Frage, ob, in welchem Umfang und wie die gesetzlichen Ziele erreicht werden können, kann nicht allein nach der Auslastung von Einrichtungen und danach entschieden werden, wie Jugendliche selbst mehrheitlich ihre Bedarfe formulieren. Gleichwohl werfen die im Jugendbericht dargestellten Ergebnisse Fragen nach der Attraktivität, der Qualität und der Passgenauigkeit der Angebote auf. Um dazu konkrete Feststellungen treffen zu können, sind für alle Einrichtungen aktuelle Daten zur quantitativen Entwicklung der Inanspruchnahme erforderlich.

205 Ohne Auswertungen zu Interessen, Bedürfnissen und zum Nutzungsverhalten junger Menschen kann das Ressort weder über die qualitativen Anforderungen an die Jugendfreizeitheime noch über einen insgesamt tragfähigen Fortbestand entscheiden. Nur auf Basis fundierter Daten kann das Ressort auf gesellschaftliche Entwicklungen in den Stadtteilen adäquat reagieren. In den letzten Jahren haben sich sowohl die Zahl der jugendlichen Einwohner:innen als auch die Sozialindikatoren in einigen Stadtteilen und Quartieren deutlich gewandelt. Hinzu kommt ein verändertes Freizeitverhalten junger Menschen. Um zu ermitteln, ob sich hierdurch auch die Anforderungen an Jugendfreizeitheime verändert haben, sollte das Ressort in Zusammenarbeit mit allen Akteuren der Kinder- und Jugendarbeit zeitnah insbesondere den folgenden Fragen nachgehen:

- Sind insbesondere die Jugendfreizeitheime mit ihren derzeitigen Angeboten geeignet, die Entwicklung junger Menschen ausreichend zu fördern, wenn die Mehrzahl der Jugendlichen sie nicht nutzt und vorzugsweise Angebote wie Sportstätten besucht?
- Wie können die Jugendfreizeitheime attraktiv gestaltet werden, um auch zukünftig junge Menschen zu erreichen, und welche fachlichen Standards sollten ihre Angebote erfüllen?
- Befinden sich die Jugendfreizeitheime an den richtigen Standorten und erfüllen sie dort den sich aus den sozialen Lagen der jungen Menschen ergebenden Bedarf?

206 Einrichtungen wie Jugendfreizeitheime binden einen großen Teil der jährlich für die stadtteilbezogene offene Kinder- und Jugendarbeit zur Verfügung stehenden Mittel (Tz. 193). Aufgrund der absehbar weiter steigenden Ausgaben für Personal und Energie werden sich perspektivisch finanzielle Spielräume

weiter verringern. Die Umsetzung von Vorhaben und Maßnahmen der Kinder- und Jugendarbeit wird sich damit zunehmend in einem Spannungsfeld zwischen Bedürfnissen und Wünschen der jungen Menschen, den fachlichen Erfordernissen sowie der Finanzierbarkeit bewegen. Aufgabe des Ressorts als öffentliche Jugendhilfeträgerin ist es, dieser Entwicklung mit regelmäßigen Bedarfsermittlungen zu begegnen und durch geeignete Maßnahmen Gestaltungsspielräume zu schaffen.

207 Bei den Jugendfreizeitheimen handelt es sich um überwiegend große Gebäude älteren Baujahrs. Ob diese für ihre derzeitige Nutzung heutigen Standards in Ausstattung und Größe entsprechen, hat das Ressort bisher nicht untersucht. Ein aktives Gebäudemanagement hat es mit den Leistungserbringenden bisher nicht betrieben, obwohl auch das Rahmenkonzept dies im Zusammenhang mit Investitionsmittelbedarfen fordert. In Anbetracht weiter steigender Ausgaben ist es nunmehr dringend geboten, zu prüfen, inwieweit perspektivisch Kosten gesenkt werden können. Im Einzelfall könnten auch Einnahmen erzielt werden, zum Beispiel durch Vermietung von Räumlichkeiten an Dritte. Bisher wurden entsprechende Überlegungen kaum in die Planungen von Ressort und Amt für Soziale Dienste einbezogen.

208 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, die Passgenauigkeit der Angebote und die Nutzung der Jugendfreizeitheime sowohl nach quantitativen als auch nach qualitativen Kriterien auszuwerten. Darüber hinaus ist es geboten, umfassende Bedarfsermittlungen zu erstellen und fortzuschreiben, um die Arbeit der Jugendfreizeitheime an gesellschaftliche Veränderungen anzupassen. Dabei sind Überlegungen zu einem aktiven Gebäudemanagement einzubeziehen. Es darf nicht allein um den Erhalt der bestehenden Strukturen gehen. Verändertes Freizeitverhalten sollte das Ressort dabei genauso berücksichtigen wie Aspekte der Flächenoptimierung, Unterhaltungsaufwand und Energiekosten.

209 Das Ressort hat erwidert, die Qualitätssicherung und Weiterentwicklung von Angeboten beruhe auf dem bewährten Ansatz prozessorientierter Qualitätsdialoge. Dies sichere eine dynamische Anpassung der Angebote und Infrastruktur an aktuelle Entwicklungen und Herausforderungen. Ein aktives Gebäudemanagement könne derzeit mit den zur Verfügung stehenden Ressourcen nicht aufgebaut werden.

210 Der Rechnungshof hält das Instrument der Qualitätsdialoge allein für nicht ausreichend, um die Arbeit der Jugendfreizeitheime bedarfsgerecht auszugestalten. Vielmehr sind die Passgenauigkeit der Angebote und die Nutzung der Jugendfreizeitheime sowohl nach quantitativen als auch nach qualitativen

Kriterien auszuwerten und sich daraus ergebende notwendige strukturelle Maßnahmen einzuleiten.

3 Finanzierungsmodell

211 Die nach der Jugendhilfeplanung erforderlichen und geeigneten Einrichtungen, Dienste und Veranstaltungen sind personell und finanziell angemessen auszustatten. Auf der Grundlage des Rahmenkonzepts wird die offene Kinder- und Jugendarbeit über ein festgelegtes Budget, welches auf die Stadtteile verteilt wird, finanziert. Dabei sichert ein Sockelbetrag je Stadtteil die Grundversorgung. Ergänzt wird dieser Betrag um weitere Mittel, die basierend auf aktuellen Bevölkerungsdaten zu Jugendeinwohner:innen über einen Verteilungsschlüssel errechnet werden. Sozialindikatoren, wie die Nichtabiturquote oder der Anteil der Leistungsbeziehenden nach dem SGB II, fließen ebenfalls in die Berechnung ein. Um die Förderung der Angebote regelmäßig an sich verändernde Bevölkerungs- und Sozialstrukturen in den Stadtteilen anzupassen, war nach dem Finanzierungsmodell des Rahmenkonzepts zunächst auch eine bedarfs- und teilhabegerechte Umverteilung der Mittel zwischen sich unterschiedlich entwickelnden Stadtteilen vorgesehen. Auf Initiative der Freien Träger wurde diese Regelung ausgesetzt und durch einen Stufenplan ersetzt, mit dem zeitverzögert lediglich höhere Bedarfe einzelner Stadtteile ausgeglichen werden sollten.

212 Erstmalig im Jahr 2014 und anschließend im Jahr 2021 wurden die Stadtteilbudgets auf Basis der Verteilungsschlüssel neu berechnet. Danach ergaben sich für einige Stadtteile höhere Budgetanteile. Um die errechneten Erhöhungen umzusetzen, wurde jeweils ein Stufenplan für die folgenden vier Jahre erarbeitet. Eine Umverteilung der Mittel zulasten von Stadtteilen mit errechneten geringeren Bedarfen nahm das Ressort aufgrund des veränderten Finanzierungsmodells nicht vor.

213 So wurden einzelne Stadtteile, für die sich aufgrund geänderter Bedarfe eine Budgetreduzierung ergeben hätte, über Jahre deutlich „überfinanziert“. In der Folge standen den anderen Stadtteilen nicht die ihrem Verteilungsschlüssel entsprechend errechneten Mittel zur Verfügung, um die Kinder- und Jugendarbeit an die veränderten Bevölkerungs- und Sozialstrukturen anzugleichen. Das Finanzierungsmodell ist damit ohne eine grundlegende und regelmäßige Umverteilung nicht geeignet, eine bedarfs- und teilhabegerechte Finanzierung der Kinder- und Jugendarbeit sicherzustellen.

214 Das Ressort hat inzwischen begonnen, das Finanzierungsmodell zu überarbeiten beziehungsweise weiterzuentwickeln. Dafür ist es notwendig, neben relevanten Sozialindikatoren auch weitere Entwicklungen in den Stadtteilen und

Quartieren aufzugreifen. Eine sich daraus ergebende Notwendigkeit, Mittel umzuverteilen, darf dabei nicht ausgeschlossen werden.

215 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, das neue Finanzierungsmodell zeitnah zu entwickeln und umzusetzen. Ziel muss es sein, eine bedarfs- sowie teilhabegerechte Verteilung der zur Verfügung stehenden Mittel in den Stadtteilen zu erreichen. Das Ressort hat dies zugesagt.

Bremer Bäder GmbH

Bei der Bemessung von Zuwendungsbeträgen ist die finanzielle Gesamtsituation der Bädergesellschaft zu berücksichtigen. Dazu sind Jahresabschlüsse vertieft auszuwerten und die Wirtschaftlichkeit angebotener Leistungen zu prüfen.

1 Aufgaben der Bremer Bäder GmbH

216 Die Bremer Bäder GmbH (Bädergesellschaft), die nach ihrem Gesellschaftszweck Gesundheit und Sport zu fördern hat, betreibt elf verschiedene Bäder sowie eine Eislaufhalle und hält an einigen Standorten Wellnessangebote wie Saunen und Solarien vor. Der Geschäftsbetrieb der Bädergesellschaft ist - vergleichbar mit anderen kommunalen Bädern - regelmäßig defizitär. Die Verluste werden durch Zahlungen aus öffentlichen Mitteln ausgeglichen. Auf Antrag des Unternehmens gewährt der Senator für Inneres und Sport (Ressort) durch das ihm zugeordnete Sportamt dafür Zuwendungen im Wege einer institutionellen Förderung mit Fehlbedarfsfinanzierung als sogenannten Betriebskostenzuschuss. Daneben werden auch bestimmte Projekte und Baumaßnahmen an einzelnen Bäderstandorten gefördert sowie finanzielle Unterstützungen, etwa zum Ausgleich von Energiemehrkosten und zur Kompensation der vom Senat beschlossenen Eintrittsermäßigungen für Kinder und Jugendliche, geleistet.

217 Mit einer Nachschauprüfung hat der Rechnungshof das Zuwendungsverfahren sowie die Umsetzung der zu einer früheren Prüfung veröffentlichten Empfehlungen (Jahresbericht 2014 - Stadt, ab Tz. 50) untersucht und zusätzlich Feststellungen zu pandemiebedingten Finanzmitteln getroffen.

2 Bildung von Überschüssen durch Zuwendungen

218 In der nachstehenden Tabelle sind die in den Jahresabschlüssen 2019 bis 2022 ausgewiesenen wirtschaftlichen Ergebnisse der Bädergesellschaft - differenziert nach Betriebsergebnis aus dem operativen Geschäft und Jahresüberschuss beziehungsweise -fehlbetrag - dargestellt. Die Tabelle enthält auch Informationen zum Finanzergebnis des jeweiligen Geschäftsjahrs sowie zum neutralen Ergebnis. Letztere werden von Faktoren beeinflusst, die nicht mit dem Betrieb der Gesellschaft zusammenhängen, beispielsweise Aufwand für gestiegene Zinsen oder die Bildung und Auflösung von Rückstellungen.

Entwicklung der Jahresergebnisse (in T€)				
	2019	**2020**	**2021**	**2022**
Umsatzerlöse	8.429	4.310	4.063	7.793
Zuwendungen des Ressorts	5.149	5.785	10.391	8.343
übrige Erträge	191	1.173	50	204
Erträge	**13.769**	**11.268**	**14.504**	**16.340**
Aufwendungen	**-14.216**	**-13.061**	**-13.420**	**-17.031**
Betriebsergebnis	**-447**	**-1.793**	**1.084**	**-691**
neutrales Ergebnis	308	71	84	-113
Finanzergebnis	-27	-12	-8	-38
Jahresüberschuss / -fehlbetrag	**-166**	**-1.734**	**1.160**	**-842**

Quellen: Berichte der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft für die Jahre 2019 bis 2022

219 In den Jahren 2019, 2020 und 2022 erzielte die Bädergesellschaft sowohl negative Betriebsergebnisse als auch Jahresfehlbeträge. Im Jahr 2021 schloss sie mit einem positiven Betriebsergebnis in Höhe von 1,1 Mio. € und einem Überschuss von 1,2 Mio. € ab. Ursache hierfür war eine gegenüber den Vorjahren erheblich gesteigerte Gesamtzuwendungshöhe. Während 2019 und 2020 Zuwendungen von 5,1 Mio. € sowie von 5,8 Mio. € geleistet wurden (darunter 4,8 Mio. € beziehungsweise 5,4 Mio. € als sogenannte Betriebskostenzuschüsse), betrugen die Zuwendungen im Jahr 2021 insgesamt 10,4 Mio. €. Dieser Betrag setzte sich zusammen aus einem nochmals erhöhten Betriebskostenzuschuss von 9 Mio. € und einer mit gesondertem Zuwendungsbescheid veranlassten Zahlung von 1,4 Mio. € aus dem Bremen-Fonds zum Ausgleich eines im Jahr 2020 pandemiebedingt entstandenen Defizits.

220 Die betrieblichen Aufwendungen beliefen sich im Jahr 2019 auf 14,2 Mio. € und gingen in den beiden Folgejahren auf 13,1 Mio. € beziehungsweise 13,4 Mio. € zurück. Im Jahr 2022 stiegen sie auf eine Summe von 17 Mio. € an. Dies lag unter anderem an einem gegenüber den Vorjahren von bisher durchschnittlich 7,3 Mio. € auf 10,1 Mio. € deutlich gestiegenen Personalaufwand, der nicht zuletzt durch tarifbedingte Mehrausgaben sowie die Ausweitung des Schulschwimmens entstanden war.

221 Die folgende Tabelle zeigt die Entwicklung des Eigenkapitals der Bädergesellschaft.

Entwicklung der Vermögenslage der Bädergesellschaft (jeweils zum 31.12., in T€)				
	2019	2020	2021	2022
Eigenkapital	9.418	7.684	8.844	8.003

Quellen: Berichte der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft für die Jahre 2019 bis 2022

222 Das Eigenkapital war von 9,4 Mio. € Ende 2019 innerhalb eines Jahres auf 7,7 Mio. € zurückgegangen. Öffentliche Mittel, die unter anderem zum Ausgleich eines im Jahr 2020 entstandenen pandemiebedingten Defizits gewährt wurden, ließen zum 31.12.2021 einen Überschuss entstehen (Tz. 218). Dieser Überschuss erhöhte das Eigenkapital in gleichem Umfang. Es betrug zum Ende des Jahres 2021 etwas mehr als 8,8 Mio. €.

223 Zuwendungen dürfen nur gewährt werden, wenn sonstige Finanzierungsmöglichkeiten des Zuwendungsempfängers nicht ausreichen, um den mit der Förderung verfolgten Zweck zu erreichen. Zu nach dem Subsidiaritätsgrundsatz vorrangig einzusetzenden Mitteln gehören beispielsweise Kassenbestände oder Bankguthaben.

224 Das Ressort setzte sich bei der Bemessung der Zuwendungen für das Jahr 2021 nicht ausreichend mit der finanziellen Gesamtsituation der Bädergesellschaft auseinander. Es beließ der Bädergesellschaft Mittel aus dem Bremen-Fonds und finanzierte damit einen Überschuss. Zudem ließ es die Höhe des Eigenkapitals außer Acht (Tz. 221). Das Vorgehen war auch mit der Fehlbedarfsfinanzierung nicht vereinbar. Diese Finanzierungsart gleicht lediglich den Fehlbedarf aus, der nicht durch Eigen- oder Drittmittel gedeckt werden kann, und darf damit grundsätzlich nicht zu einer Erhöhung des Eigenkapitals führen.

225 Der Rechnungshof hat gefordert, dass Ressort und Bädergesellschaft stets sicherstellen, mit Zuwendungen keine Überschüsse der Bädergesellschaft zu finanzieren. Ferner hat er angeregt zu prüfen, inwieweit sich der Zuwendungsbedarf durch ein angemessenes - den wirtschaftlichen Spielraum der Bädergesellschaft nicht gefährdendes - Abschmelzen des Eigenkapitals zumindest temporär reduzieren ließe.

226 Das Ressort hat dies zugesagt und ausgeführt, zur Vermeidung einer Zahlungsunfähigkeit der Bädergesellschaft während der Corona-Pandemie sei es notwendig gewesen, den Jahresüberschuss 2021 nicht zur Reduzierung des Betriebskostenzuschusses einzusetzen. Dem ist entgegenzuhalten, dass das Ressort mit seiner Vorgehensweise gegen Zuwendungsrecht verstieß, welches auch während der Pandemie galt. Zudem hätte das Ressort auf eine verschlechterte wirtschaftliche Lage der Bädergesellschaft im Jahr 2022 unter anderem mit einer Erhöhung des Betriebskostenzuschusses reagieren können.

3 Berechnung der notwendigen Mittel aus dem Bremen-Fonds

227 Die Bädergesellschaft beantragte über das Ressort Anfang Juli 2021 Mittel aus dem Bremen-Fonds im Umfang von 1,4 Mio. € (Tz. 219), um wirtschaftliche Auswirkungen der Pandemie, die sich aus dem Geschäftsjahr 2020 ergeben hatten, abzumildern. Das Ressort errechnete die Höhe der benötigten Mittel auf Grundlage eines Vergleichs der Jahresergebnisse für 2019 und 2020, unter Berücksichtigung einer noch ausstehenden Einnahme in Höhe von 177 T€. Eine vertiefte Auseinandersetzung mit den einzelnen Positionen der Jahresabschlüsse und daraus ableitbarer Pandemieauswirkungen erfolgte nicht.

228 Im Dezember 2023 beschloss der Senat, die Bädergesellschaft erneut aus Mitteln des Bremen-Fonds in Höhe von 769 T€ zu unterstützen. Die Zuwendung wurde mit erheblichen finanziellen Auswirkungen der Pandemie auf das Geschäftsjahr 2022 begründet. So hätten die Besuchszahlen noch deutlich unter dem Vor-Pandemie-Niveau gelegen und den Fehlbetrag auf 935 T€ ansteigen lassen. Im testierten Jahresabschluss 2022, der dem Ressort seit November 2023 vorlag, ist jedoch ein Fehlbetrag in Höhe von 842 T€ ausgewiesen (Tz. 218). Um den Umfang der notwendigen Zuwendungen zu ermitteln, verglich das Ressort erneut lediglich das Jahresergebnis des Jahres 2022 mit dem des Vor-Pandemie-Jahres 2019, dass als weitgehend normal verlaufenes Referenzjahr angesehen wurde. Es verwendete dabei für das Jahr 2022 den fehlerhaften Betrag von 935 T€. Bei der Auszahlung berücksichtigte es den im testierten Jahresabschluss 2022 ausgewiesenen Fehlbetrag.

229 Ein bloßer Vergleich von Jahresergebnissen war nicht ausreichend, um festzustellen, in welcher Höhe die Ergebnisse der Jahre 2020 und 2022 auf die Pandemie zurückzuführen waren. Betriebs- und Jahresergebnisse werden von einer Vielzahl von Faktoren beeinflusst, für die jeweils im Einzelfall ein Pandemiebezug festzustellen ist. Es ist daher erforderlich, die jeweiligen Positionen der Jahresabschlüsse oder - soweit diese noch nicht vorhanden sind - der Quartalsberichte vertieft auszuwerten, um die wirtschaftlichen Folgen einer festgestellten Notsituation ermitteln zu können.

230 Bei einer näheren Betrachtung der Jahresabschlüsse 2020 und 2022 ergibt sich, dass die Ergebnisverschlechterungen nicht allein pandemiebedingte Gründe hatten. So war der Fehlbetrag des Jahres 2022 durch deutlich höhere Abschreibungen beeinflusst, die auch ohne die Pandemie erforderlich gewesen wären. Ferner waren die Vergleichsjahre von unterschiedlichen Leistungsspektren der Bädergesellschaft geprägt. So wurden im Jahr 2022 die Wasserzeiten beim Schulschwimmen gegenüber dem Jahr 2019 deutlich ausgeweitet, was erheblich höhere Personalaufwendungen zur Folge hatte. Ebenso bestand für die tarifbedingten Gehaltsanpassungen im Jahr 2022 kein Pandemiebezug.

Zudem blieben bei der Betrachtung die reduzierten Eintrittspreise für Kinder und Jugendliche unberücksichtigt (Tz. 216).

231 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, darzulegen, in welcher Höhe die Ergebnisverschlechterungen tatsächlich auf Pandemiefolgen zurückzuführen waren, die nicht durch den Einsatz von Eigenmitteln hätten ausgeglichen werden können. Auf dieser Grundlage sind Rückforderungsansprüche gegenüber der Bädergesellschaft zu prüfen.

232 Das Ressort hat entgegnet, es handele sich bei dem Vergleich um eine den Umständen entsprechende übliche Methodik, die in dieser Form vom Senator für Finanzen vorgegeben sei. Es hat dazu auf einen Senatsbeschluss vom März 2022 verwiesen. Dieser benennt zwar den Jahresabschluss zum 31.12.2019 als Bezugsgröße, gibt jedoch ausdrücklich vor, dass pandemiebedingte Auswirkungen nachvollziehbar und konkret nachzuweisen sind. Der vorrangige Einsatz von Eigenmitteln sowie Eigenanstrengungen der jeweiligen Gesellschaft sind im Senatsbeschluss ebenfalls als zwingend verankert. Diesen Vorgaben ist das Ressort nicht nachgekommen. Der Rechnungshof bleibt daher bei seiner Forderung.

4 Zuwendungsverfahren

233 Der Rechnungshof hat zur Zuwendungsbearbeitung unter anderem bemängelt, dass das Ressort

- wiederholt Zuwendungen gewährte, obwohl nicht alle entscheidungsrelevanten Unterlagen vorlagen, diese auf veralteten Planzahlen beruhten oder auf antragsfremde Sachverhalte abstellten. Förderungen, für die jeweils unterschiedliche Bewilligungsbedingungen galten, behandelte das Ressort beispielsweise in seinen Antragsprüfvermerken nicht getrennt.
- sich bei Zuwendungen für Baumaßnahmen nur auf die Bewertung durch die baufachtechnische Zuwendungsprüfung beschränkte und weitere zuwendungsrechtliche Voraussetzungen nicht prüfte.
- bei der Antragsprüfung verschiedentlich einen sogenannten vorzeitigen Maßnahmebeginn, der bei einer Projektförderung einer Zuwendungsbewilligung grundsätzlich entgegensteht, nicht erkannte.
- in seinen Zuwendungsbescheiden keine hinreichend konkreten Förderziele festlegte, obwohl dazu geeignete Kennzahlen regelmäßig erhoben werden.
- fehlende Angaben zur Verwendung abgerufener Zuwendungsmittel nicht einforderte. Nicht fristgerecht vorgelegte Verwendungsnachweise hatte

es weder zeitnah angemahnt noch Folgebewilligungen von deren Vorlage abhängig gemacht. Nachdem Verwendungsnachweise vorlagen, prüfte das Ressort sie häufig erst nach Monaten und ausschließlich kursorisch. Dabei erkannte es verschiedene Mängel nicht. Darüber hinaus fehlten Regelungen zu einem angemessenen Prüfungsturnus und zur stichprobenweisen Auswahl von weitergehend - also vertieft - zu prüfenden Verwendungsnachweisen.

234 Der Rechnungshof legte dem Ressort bereits im Verlauf der Prüfung nahe, bestimmte Verwendungsnachweise zeitnah vertieft zu prüfen. Das Ressort gab an, einen Großteil der Hinweise bereits umgesetzt zu haben. Es habe sein Zuwendungsverfahren optimiert. So habe es beispielsweise einen Leitfaden zur Zuwendungsbearbeitung erstellt und die vertiefte Prüfung verschiedener Verwendungsnachweise begonnen. Darüber hinaus beabsichtige es, konkrete Förderziele in seinen Zuwendungsbescheiden festzulegen. Zudem gebe es mittlerweile eine sehr enge Zusammenarbeit zwischen Ressort und Bädergesellschaft.

5 Wirtschaftlichkeit von Angeboten der Bädergesellschaft

5.1 Umlageschlüssel

235 Die Haushaltssituation Bremens zwingt in besonderem Maße dazu, Zuwendungen auf das unerlässliche Maß zu beschränken. Da die Höhe der Zuwendung zum Verlustausgleich maßgeblich vom wirtschaftlichen Ergebnis der Bädergesellschaft bestimmt wird, verringert ein verbessertes wirtschaftliches Ergebnis den Zuwendungsbedarf.

236 Die wirtschaftliche Bewertung einzelner Angebote oder Standorte erfordert belastbare und hinreichend detaillierte Informationen zum jeweiligen Aufwand und Ertrag. In der Praxis nutzt die Bädergesellschaft dazu eine regelmäßig erstellte standortbezogene Auswertung, den sogenannten Betriebsstättenvergleich. Overheadkosten, beispielsweise für Kosten der Verwaltung, verteilt sie anhand eines Umlageschlüssels nur auf ihre aktiv betriebenen Standorte. Da Overheadkosten jedoch auch für aktuell nicht genutzte Bäder anfallen, hat der Rechnungshof gefordert, einen Umlageschlüssel zu verwenden, der eine realistische Bewertung der Wirtschaftlichkeit einzelner Standorte und Angebote ermöglicht. Das Ressort hat zugesagt, dem nachzukommen.

5.2 Saunen und Solarien

237 Die Bädergesellschaft unterhält an drei Standorten Saunen mit einem im Jahr 2019 erzielten Umsatz in Höhe von 433 T€. Im Jahr 2022 betrug er nur noch 135 T€. Die Zahlen stammen aus einem Betriebsstättenvergleich, der

für Saunen Erträge vollständig, Aufwendungen jedoch nur eingeschränkt ausweist. Zur Bewertung der Wirtschaftlichkeit des Saunabetriebs sind jedoch Erkenntnisse über den tatsächlich damit verbundenen Aufwand unerlässlich. Nur so lässt sich beurteilen, ob und in welchem Umfang der Saunabetrieb den Zuwendungsbedarf erhöht. Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, von der Bädergesellschaft regelmäßig detaillierte Informationen zu Aufwand und Ertrag einzelner Angebote einzuholen.

238 Das Ressort hat hierzu erklärt, nachdem die Saunen bereits pandemiebedingt geschlossen worden waren, seien sie bis einschließlich Januar 2023 erneut geschlossen worden, um Energie zu sparen. Das habe zu einer Abwanderung der Besucher:innen ins Umland geführt. Ein neues Konzept für die Öffnung der Saunen ab 2024 habe aber bereits wieder zu mehr Besucher:innen und gestiegenen Umsätzen geführt. Ungeachtet dessen ist es erforderlich, den Zuschussbedarf des Saunabetriebs stets zu erheben und auszuwerten, um auf einer belastbaren Grundlage betriebswirtschaftliche Entscheidungen treffen zu können. Zuwächse bei Besuchszahlen oder Umsätzen allein führen nicht zwangsläufig zu besseren wirtschaftlichen Ergebnissen. Der Rechnungshof bleibt daher bei seiner Forderung.

239 Die Bädergesellschaft bietet an einzelnen Standorten Solarien zur Nutzung an. Aus Gründen des Gesundheitsschutzes sind für den Betrieb solcher Geräte strenge Auflagen vorgesehen. Das Bundesgesundheitsministerium rät dringend von ihrer Nutzung ab. Ein erhebliches öffentliches Interesse Bremens, das eine zwingende Voraussetzung für die Gewährung von Zuwendungen ist, besteht an dem Betrieb von Solarien daher nicht.

240 Der Solarienbetrieb hat im Geschäftsjahr 2019 einen Umsatz von 22 T€ erzielt, im Jahr 2022 jedoch nur von 5 T€. Zu den Kosten sind im Betriebsstättenvergleich der Bädergesellschaft keine Informationen enthalten. Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, die Wirtschaftlichkeit des Solarienbetriebes regelmäßig zu prüfen, um zu vermeiden, einen gegebenenfalls defizitären Solarienbetrieb mittels Zuwendungen zu fördern.

241 Das Ressort führte dazu aus, die Solarien seien an den Saunabetrieb gekoppelt und zur Energieeinsparung ebenfalls geschlossen gewesen. Es sei eine Analyse der Zahlen für das Jahr 2023 durchgeführt worden, mit dem Ergebnis, dass die Solarien profitabel seien. Der Rechnungshof erwartet, die Wirtschaftlichkeit stets zu prüfen, um sicherzustellen, dass das Angebot nicht über Zuwendungen finanziert wird.

5.3 Bäder-Shops

242 Bis zum Frühjahr 2024 betrieb die Bädergesellschaft in Innenstadtlage einen Bäder-Shop, in dem Eintrittskarten und Badeartikel erworben sowie Kursangebote gebucht werden konnten. Der Betriebsstättenvergleich wies für diesen Shop in den Jahren 2019 und 2022 jeweils Umsatzerlöse von nur wenigen Hundert Euro aus. Dem Erlös standen im Jahr 2019 Kosten in Höhe von mehr als 107 T€ gegenüber, davon 93 T€ für Personal. Im Jahr 2022 beliefen sich die Kosten des Bäder-Shops auf 73 T€.

243 Die Bädergesellschaft ist als Zuwendungsempfängerin verpflichtet, ihr gewährte Mittel wirtschaftlich und sparsam einzusetzen. Dies ist aber nur möglich, wenn sie die Wirtschaftlichkeit ihrer Angebote im Blick behält. Dem Ressort war die Unwirtschaftlichkeit des Bädershops nicht bekannt. Der Rechnungshof hat das Ressort daher aufgefordert, darauf hinzuwirken, dass die Bädergesellschaft die Wirtschaftlichkeit ihrer Angebote regelmäßig prüft. Das Ressort hat dies zugesichert. Der Rechnungshof regt an, dass sich das Ressort im Rahmen der nunmehr verbesserten Zusammenarbeit mit der Bädergesellschaft (Tz. 234) regelmäßig dazu berichten lässt.

Realisierungswettbewerb für den Großen Wesersprung Mitte

Der Wirtschaftlichkeit ist bei Planungen für neue Bauwerke besonders Rechnung zu tragen, um künftige Haushalte möglichst wenig zu belasten.

1 Planungswettbewerb für das Brückenbauwerk

244 Die Geh- und Radwegbrücke „Großer Wesersprung Mitte“ soll die Bremer Innenstadt und die Neustadt auf Höhe der Straße Tiefer miteinander verbinden. Sie ist als Bestandteil der Wallringroute und zur Entlastung der Wilhelm-Kaisen-Brücke geplant. 80 % der Planungskosten sollen mit einer Zuwendung des Bundes gedeckt werden. Auch für den Bau wird eine Förderung durch den Bund angestrebt. Es ist vorgesehen, die Planung bis Ende 2026 abzuschließen.

245 Das Amt für Straßen und Verkehr (ASV) führte bis Dezember 2022 einen Realisierungswettbewerb durch, um Planungsleistungen für das Brückenbauwerk zu vergeben. Dabei wurden zwölf Gestaltungsvarianten von Fachplanenden eingereicht. Diese Beiträge unterzog das ASV als auslobende Stelle jeweils zunächst einer fachlichen Vorprüfung und Bewertung, wobei es alle wesentlichen funktionalen Merkmale der Wettbewerbsarbeiten (zum Beispiel Konstruktion des Bauwerks, Fuß- und Radwegbreite und Schiffbarkeit der Weser) in einem Vorprüfungsbericht zusammentrug. Dabei nahm es seine Aufgabe in Kooperation mit der damaligen Senatorin für Klimaschutz, Umwelt, Mobilität, Stadtentwicklung und Wohnungsbau (Ressort) wahr und zog eine Ingenieurgesellschaft sowie ein Stadtplanungsbüro hinzu. Eine Jury, bestehend aus Vertreter:innen des Ressorts und des ASV sowie aus mehreren Architekt:innen und Ingenieur:innen, wählte als Preisgericht zwei Wettbewerbsbeiträge aus. Der Vorprüfungsbericht des ASV diente dabei als Entscheidungshilfe. Mit dem Erst- und dem Zweitplatzierten aus diesem Auslobungsverfahren wurde anschließend ein Verhandlungsverfahren über die Planungsleistungen nach der Vergabeverordnung durchgeführt.

2 Gewichtung der Bewertungskriterien

246 Wettbewerbe für Planungen von Verkehrsanlagen im Straßen- und Ingenieurbau werden auf der Grundlage der Richtlinie für Planungswettbewerbe (RPW) durchgeführt. Der Leitfaden zur Durchführung von Planungswettbewerben im Straßen- und Ingenieurbau (LF RPW) dient hierbei der Vorbereitung, Umsetzung sowie dem Abschluss eines nichtoffenen Wettbewerbs.

247 Nach der RPW haben Auslobende unter anderem die Ziele des Wettbewerbs zu definieren und die dafür zu erbringenden Planungsleistungen sowie die Kriterien zur Beurteilung der Entwurfsvorschläge zu benennen. Zudem ist die Bedeutung der einzelnen Bewertungskriterien durch jeweilige Gewichtung festzulegen, um eine verlässliche Arbeitsgrundlage für Wettbewerbsteilnehmende zu gewährleisten. Der Grad der an den Kriterien bemessenen Aufgabenerfüllung bestimmt darüber, wie ein Wettbewerbsbeitrag bewertet wird und in welcher Reihenfolge die Beiträge zueinander stehen. Die Kriterien und deren Gewichtung für die Wertung sind in die Bekanntmachung oder in die Auslobungsunterlagen aufzunehmen. Ein einmal im Verfahren bekannt gegebener Maßstab darf nicht mehr verändert werden.

248 Aus der Vergabebekanntmachung des ASV gingen sieben Hauptkriterien für die Bewertung hervor, darunter auch die Einhaltung der Wirtschaftlichkeitsvorgaben. Angaben zu deren Gewichtung enthielt die Bekanntmachung nicht. Auch in den Auslobungsunterlagen, die zu Rahmenbedingungen und Vorgaben des Wettbewerbs zahlreiche Angaben machten, wurden die Kriterien nicht gewichtet.

249 Der Rechnungshof hat kritisiert, dass Angaben zur Gewichtung der Hauptkriterien in der Bekanntmachung und den Auslobungsunterlagen fehlten. Abstufungen der Prioritäten waren für die Wettbewerbsteilnehmenden nicht erkennbar. Für Teilnehmende war somit unklar, wonach sie ihre Arbeit bestmöglich auszurichten hatten und welcher Maßstab angelegt werden würde, um ihren Wettbewerbsbeitrag zu bewerten. Für die Jury fehlte wiederum eine transparente und verbindliche Grundlage für die Gewichtung, sodass sie schlicht nach eigenem Ermessen entscheiden konnte. Damit war auch nicht gewährleistet, dass die Wirtschaftlichkeit hinreichend Berücksichtigung fand. Das ASV hat zugesagt, bei künftigen Planungswettbewerben einen transparenten und zielgerichteten Wettbewerb gemäß LF RPW sicherzustellen.

3 Einbeziehen von Bewertungskriterien

250 In der Bekanntmachung und im Auslobungstext war neben der Wirtschaftlichkeit eine vogelschutzgerechte sowie insektenfreundliche Gestaltung und Materialauswahl als ein weiteres zu berücksichtigendes Hauptkriterium enthalten. In den Vorprüfbericht nahm das ASV dieses Kriterium jedoch nicht auf, sodass es für das Preisgericht nicht aufbereitet wurde.

251 Auch die verkehrliche Funktionsqualität, insbesondere im Bereich der Anschlusspunkte der Brücke, war als eines der Hauptkriterien benannt worden. Gleichwohl wurde der verkehrlichen Funktionsqualität für die Bewertung des einen Siegerentwurfs offensichtlich nur eingeschränkte Bedeutung beigemessen.

Dem Preisgerichtsprotokoll ist dazu zu entnehmen: „Die freiraum- und verkehrsplanerische Anbindung bleibt auf beiden Uferseiten vage. Die Dimensionen und die formale Ausprägung der Auflager werden im Preisgericht kontrovers diskutiert“. Unklar bleibt, weshalb die dem Protokoll zu entnehmende eingeschränkte Einhaltung des Kriteriums letztlich wenig relevant war.

252 Beide genannten Hauptkriterien wurden somit im Planungswettbewerb nicht beziehungsweise nicht ausreichend beachtet. Der Rechnungshof hat das inkonsistente Vorgehen bei Vorbereitung und Durchführung der Bewertung kritisiert. Er hat das ASV aufgefordert, bei künftigen Planungswettbewerben sämtliche Bewertungskriterien der Entscheidung zugrunde zu legen. Dies hat das ASV zugesagt.

4 Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit

4.1 Anforderungen

253 Die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nach § 7 LHO sind stets zu beachten. Wie der RPW und dem dazugehörigen Leitfaden zu entnehmen ist, hat in Planungswettbewerben die Wirtschaftlichkeit bei der Herstellung und Erhaltung als wesentliches Kriterium immer Berücksichtigung zu finden.

254 Der LF RPW eröffnet zwei Möglichkeiten, um die Anforderungen an die Wirtschaftlichkeit zu berücksichtigen. Entweder benennen Auslobende eine konkrete Kostenobergrenze, deren Überschreitung zwingend zum Ausschluss von Wettbewerbsarbeiten führt, oder sie geben eine angemessene prozentuale Gewichtung für das Kriterium Wirtschaftlichkeit anhand der Bau- und Erhaltungskosten vor.

255 Die Auslobungsunterlagen führten zur Einhaltung der Wirtschaftlichkeitsvorgaben aus: „Die Baukostenschätzung beläuft sich aktuell auf 10.490.000 € brutto ohne Freianlagen. Die Plausibilität zur Einhaltung dieser Vorgabe ist sowohl Teil der Wettbewerbsaufgabe als auch Kriterium der Bewertung durch das Preisgericht. Ebenso bewertet wird die erweiterte Lebenszyklusbetrachtung des Bauwerkes und der Bauwerkskosten.“

256 Nach der RPW bewertet ein Preisgericht die Wettbewerbsarbeiten nach den in der Auslobung bezeichneten Vorgaben und den dort oder in der Bekanntmachung genannten Entscheidungskriterien. Es wählt die Arbeiten aus, die den Anforderungen der Auslobung am besten gerecht werden.

4.2 Vorprüfung durch das ASV

257 Das ASV konnte nach der Vorprüfung der Wettbewerbsbeiträge für die Jury bei keiner der zwölf Wettbewerbsarbeiten die plausible Einhaltung der

vorgenannten Baukostenvorgaben feststellen. Beiträge wiesen nach der Plausibilisierung durch das ASV Mehrkosten und Abweichungen von den geschätzten Baukosten zwischen 4 und 43 % auf. Dennoch problematisierte das ASV in seinem Bericht für die Jury nicht, dass kein Entwurf eingegangen war, der die Baukostenvorgaben beachtete.

258 Neben den Baukosten sind auch die zu erwartenden Aufwände für die Erhaltung eines Brückenbauwerks von besonderer Bedeutung, weil insbesondere hierdurch Haushalte langfristig belastet werden. Nach dem LF RPW sind dafür künftig anfallende Unterhaltungs- und Erhaltungskosten für unterschiedliche Bauwerksausführungen zu vergleichen. Dafür notwendige Berechnungen verlangte das ASV von den Wettbewerbsteilnehmenden jedoch nicht.

259 Der Rechnungshof hat bemängelt, dass der Wirtschaftlichkeit in der Vorprüfung nicht die Bedeutung beigemessen wurde, die RPW und LF RPW vorsehen und für die der Leitfaden auch konkrete Umsetzungsbeispiele enthält. Weder setzte das ASV eine angemessene prozentuale Gewichtung der Wirtschaftlichkeit für den Wettbewerb fest noch regelte es, ob eine Überschreitung der in den Auslobungsunterlagen enthaltenen Baukostenschätzung zwingend zum Ausschluss der Wettbewerbsarbeit führt. Somit blieb unklar, ob es sich um eine zwingende oder nur allgemeine Vorgabe handelte. Jedenfalls verzichtete das ASV in der Vorprüfung darauf, bei Überschreiten der Kostenschätzung einen Ausschluss zu empfehlen. Zudem hob es den Aspekt der Wirtschaftlichkeit hinsichtlich der Bau- und der Erhaltungskosten in seinem Vorprüfbericht nicht so hervor, dass dieser maßgebliche Gesichtspunkt für die Entscheidung des Preisgerichts gesetzt war.

260 Der Rechnungshof erwartet vom ASV, bei künftigen Planungswettbewerben die Möglichkeiten, welche die RPW bietet, vollumfänglich auszuschöpfen. Als auslobende Stelle hat es im Rahmen der Vorprüfung auf die Einhaltung des § 7 LHO zu achten und die Höhe der Herstellungs- und Erhaltungskosten vorrangig zu berücksichtigen. Ein wartungsfreundliches und langlebiges Bauwerk zu errichten, das bezüglich Herstellung und Erhaltung eine bestmögliche Wirtschaftlichkeit erwarten lässt, muss für Bremen vorrangiges Ziel sein.

261 Das ASV hat alle Feststellungen des Rechnungshofs bestätigt und zugesagt, die Hinweise und Forderungen künftig zu beachten. Sofern erneut Planungs- beziehungsweise Realisierungswettbewerbe durchgeführt würden, um Planungsleistungen für ein Brückenbauwerk zu vergeben, werde das ASV sich ausschließlich an die Vorgaben des LF RPW halten.

4.3 Wertung durch die Jury

262 Die Jury bezog das Kriterium der plausiblen Einhaltung der Kostenvorgabe von 10,5 Mio. € durchgehend nicht in ihre Bewertung ein, obwohl sie bei ihrer Entscheidungsfindung nach der Auslobungsunterlage ausdrücklich daran gebunden war (Tz. 255). Der Beitrag, der jeweils aus fachlichen Gründen sowohl bei Baukosten als auch bei Lebenszykluskosten die beste Bewertung nach der Vorprüfung erhalten hatte, wurde bereits in der zweiten Wertungsrunde der Jury ausgeschlossen. Welche Kriterien und Abwägungen dieser Entscheidung zugrunde gelegt worden waren, geht aus der Dokumentation nicht hervor.

263 Für die abschließende Wertung der verbliebenen Beiträge wurde Aspekten wie Gestaltung, Konstruktionsprinzip, freiraum- und verkehrsplanerische Anbindung sowie ingenieurstechnische Bewertungen besondere Bedeutung beigemessen. Nicht eingeflossen waren dem Protokoll nach jedoch auf die Wirtschaftlichkeit bezogene Kriterien zu Bauwerkskosten, plausibler Einhaltung der genannten Kostenobergrenze, Lebenszykluskosten sowie Wartungs- und Prüfungsfreundlichkeit. Lediglich für die zweitplatzierte Wettbewerbsarbeit fand sich im Protokoll eine kurze Anmerkung zur Wirtschaftlichkeit. So sei das Konstruktionsprinzip „plausibel und wirtschaftlich, die ingenieurstechnische Bewertung im Vergleich der Beiträge überdurchschnittlich“. Für den Erstplatzierten prognostizierte das ASV Baukosten von etwa 13,5 Mio. €, also deutlich mehr als die eigene Vorgabe für den Wettbewerb. Dieser Entwurf wurde im anschließenden Verhandlungsverfahren für die spätere Umsetzung ausgewählt.

264 Der Rechnungshof hat kritisiert, dass der Aspekt der Wirtschaftlichkeit auch bei der abschließenden Wertung der Jury kaum von Bedeutung war und das Preisgericht nicht die durchweg über dem Budget liegenden Kostenprognosen problematisierte. Er hat bemängelt, dass den voraussichtlichen Herstellungskosten für das Bauwerk sowie dem Kostenaufwand für eine nachhaltige Erhaltung keine Relevanz beigemessen wurde. Der Rechnungshof hat das ASV aufgefordert, bei künftigen Planungswettbewerben für eine angemessene Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit Sorge zu tragen.

265 Das ASV hat zugesagt, den Hinweisen und Forderungen künftig zu folgen. Der Rechnungshof begrüßt die Ankündigung des ASV. Die zielgerichtete und konsequente Berücksichtigung der Auswahlkriterien, insbesondere der Wirtschaftlichkeit, ist bei Planungswettbewerben unerlässlich. Dazu ist die RPW mit dem dazugehörigen Leitfaden anzuwenden. Für Bremen muss sichergestellt werden, dass nachhaltige Brückenbauwerke errichtet werden, die ein hohes Nutzen-Kosten-Verhältnis aufweisen, auch um künftige Haushalte möglichst wenig zu belasten.

Rechnungshof
der Freien Hansestadt Bremen

Bremen, den 11. März 2025

Dr. Sommer Löffler

Dr. Otten Helberg