

## **In der Senatssitzung am 28. April 2020 beschlossene Fassung**

**Antwort des Senats  
auf die Kleine Anfrage der Fraktion der FDP  
vom 25. Februar 2020**

### **„Land oder Stadt? Wie bringt der Senat die Trennung der Buchungskreise Stadt und Land voran?“**

Die Fraktion der FDP hat folgende Kleine Anfrage an den Senat gerichtet:

„Die Trennung der Buchungskreis ist immer wieder Thema in den Jahresberichten des Landesrechnungshofes (zuletzt in Drs. 19/2095) und dadurch der Beratungen und der Berichte im Rechnungsprüfungsausschuss (zuletzt in Drs. 19/2115). Letztere wurden in der Vergangenheit einstimmig von der Bürgerschaft beschlossen, wodurch sich die Bürgerschaft den Ausführungen in dieser Frage anschloss. Auch in den Beratenden Äußerungen des Rechnungshofes und der übergeordneten Gemeindeprüfung (Drs. 10/1188) wird auf die nicht trennscharfe Differenzierung von Kommunal- und Landesebene eingegangen.

Der Senat hat bereits begonnen eine Trennung vorzunehmen, gleichwohl wird die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage im doppelischen Jahresabschluss für das Land und die Stadtgemeinde Bremen weitestgehend gemeinsam abgebildet. Durch die Neuordnung der Umsatzsteuergesetzgebung nach § 2b UStG ergibt nun für den Senat das zwingende Erfordernis, Buchungskreise für Land und Stadtgemeinde Bremen getrennt darzustellen.

Fraglich ist, ob sich die Aussagekraft des Produktgruppencontrollings des Geschäftsberichts durch die Maßnahmen des Senats verbessert.

Wir fragen den Senat:

1. Wie bewertet der Senat den derzeitigen Stand der Trennung der Finanzmittel, insbesondere im Personalhaushalt, zwischen Land und Stadtgemeinde Bremen?
2. Inwiefern gibt es Unterschiede zwischen der Kameralistik und der Doppik hinsichtlich der Trennung der Buchungskreise des Landes und der Stadtgemeinde Bremen?
3. Inwiefern ist dem Senat die Haltung des Stabilitätsrates zur Problematik der Trennung der Buchungskreise und Finanzmittel zwischen Stadt und Land bekannt?
4. Inwieweit teilt der Senat die Einschätzung der Bürgerschaft, dass das Nutzen eines gemeinsamen Buchungskreises für beide Kernhaushalte (Land Bremen und Stadt Bremen) einer getrennten Bilanzierung des Vermögens von Land und Stadt entgegensteht?
5. Mit welchen Maßnahmen gewährleistet der Senat derzeit eine Trennung der Buchungskreise zwischen Land und Stadtgemeinde Bremen und welche Schwächen hat das bisher angewandte Verfahren?
6. Inwieweit werden künftig alle Einrichtungen Bremens vollständig nach doppelischen Grundsätzen buchen, damit der Eigenkapitalwert auch vollständig im Geschäftsbericht erfasst wird?
7. Wann und inwiefern können künftig aus der Datenbank ZEBRA alle Informationen entnommen werden, die zur Aktivierung der investiven Zuwendungen als immaterielle Vermögensgegenstände benötigt werden?
8. Wird das Ziel einer kompletten Trennung der Buchungskreise und der Finanzmittel durch den Zeit-Maßnahmen-Katalog erreicht werden?
9. Wird der Zeit-Maßnahmen-Katalog auch Kontrollmechanismen zur Einhaltung der umzusetzenden Maßnahmen berücksichtigen?

10. Welche rechtlichen Anforderungen gelten für sogenannte „Land- /Stadttausgleiche“, wie sie beispielsweise in VL 20/539 des Haushalts- und Finanzausschusses, Beschlusspunkt 2., aufgeführt sind?
11. Unter welchen Voraussetzungen sind Land-/Stadttausgleiche möglich?
12. Sind Land-/Stadttausgleiche auch zwischen dem Land Bremen und der Stadtgemeinde Bremerhaven möglich? Wenn ja, unter welchen Bedingungen und wurde von der Möglichkeit jemals Gebrauch gemacht? Wenn nein, warum nicht?
13. Gibt es ein Verfahren, das die Aufgaben von Personalstellen in der bremischen Verwaltung nach städtischen und Landesaufgaben trennt? Wenn ja, wie ist dieses Verfahren ausgestaltet? Wenn nein, warum nicht?“

Der Senat beantwortet die Kleine Anfrage wie folgt:

**1. Wie bewertet der Senat den derzeitigen Stand der Trennung der Finanzmittel, insbesondere im Personalhaushalt, zwischen Land und Stadtgemeinde Bremen?**

Die beiden Einzelhaushalte (Land bzw. Stadtgemeinde Bremen) werden zunehmend getrennt betrachtet und gesteuert:

- Die bisher gemeinsam dem Landes- und dem städtischen Haushalt zugeordneten Produktgruppen wurden aufgelöst bzw. neu strukturiert, mit dem Ziel, ausschließlich eindeutig staatliche oder städtische Produktgruppen zu bilden. Die zur Abbildung der Leistungskennzahlen etc. notwendigen Strukturen (Produktgruppen-haushalt-Kostenstellen) im SAP Controlling-Modul (CO) wurden entsprechend angepasst, so dass auch die Leistungsziele des Produktgruppenhaushalts eindeutig einem Haushalt zugeordnet werden können. Diese Anpassungen galten auch für die Ebene der Produktbereiche.
- Die Eckwerte für die Jahre 2018/2019 wurden durch eine differenziertere Abbildung der Produktplanwerte, die insbesondere die bei der Trennung der Haushalte maßgeblichen Verrechnungen und Erstattungen ausweist und zuordnet, beschlossen (vgl. Beschluss des Senats vom 28.02.2017). Zwecks besserer Steuerung der Land-Stadt-Trennung (insbesondere auch für die Konsolidierung auf Stadtstaatenebene) wurde zwischen konsumtiven und investiven Verrechnungs-/Erstattungseinnahmen bzw. -ausgaben unterschieden. Die Zahlungen von bzw. an Bremerhaven sind gesonderten Aggregaten zugeordnet worden.

Mit der eindeutig getrennten Land-/Stadt-Darstellung des Produktgruppenhaushalts und der Budgets ist somit mit der Haushaltsaufstellung 2018/2019 in einem ersten Schritt begonnen worden. Die aktuelle Haushaltsaufstellung 2020/2021 erfolgt eindeutig getrennt nach Land Freie Hansestadt Bremen und Stadtgemeinde Bremen. Mit der Entscheidung des Senats, die Buchungskreise zu trennen, werden zukünftig die Haushalte Land und Stadtgemeinde im SAP-System getrennt bewirtschaftet.

Die Regelungen zu den innerbremischen Verrechnungen für die Wahrnehmung von Landes-/ Gemeindeaufgaben zwischen dem Land und der Stadtgemeinde Bremen werden überarbeitet.

Das Personal der Freien Hansestadt Bremen ist entsprechend der jeweiligen Aufgabenstruktur getrennt in den Gebietskörperschaften Land und Stadt verbucht.

Die Trennung nach Gebietskörperschaften ist in den vergangenen Haushalten weiter erhöht worden. Diese Trennung wird für das Personal auf der Ebene des kameralen und Produktgruppenhaushalts vorgenommen. Wenn eindeutig dem Land oder der Stadt zuordenbare Aufgaben existieren, ist eine entsprechende Trennung in den Haushalten bereits realisiert. Die Freie Hansestadt Bremen weist allerdings in einigen Aufgabenfeldern

zwangsläufig keine Land-Stadt- Trennung auf, da vom Gesetzgeber nicht an allen Stellen kommunale Organe geschaffen wurden. Dies ist Ausdruck der landesverfassungsrechtlich gewollten Teilidentität der Organe von Land und Stadtgemeinde Bremen und aus verwaltungsökonomischen Gründen unabdingbar. Für nicht getrennte Bereiche (insbesondere senatorische Behörden) wird über ein System der Verrechnung im Haushaltsabschluss eine fiskalische Zuordnung von Aufgaben auf die Gebietskörperschaften nachgezogen. Dabei werden eindeutig zuzuordnende Stellen entsprechend einbezogen, für nicht eindeutig zuordenbare Stellen sind Schätzungen anhand von Kennzahlen (beispielsweise Haushaltsvolumen der Körperschaften) zulässig.

Der Senat bewertet die vorgenommene Trennung und Verbuchung im Personalhaushalt über ein Verrechnungssystem als funktional und außerordentlich effizient. Insbesondere für zentrale Steuerungsaufgaben (z.B. politische Steuerung, Haushalt, Controlling oder auch allgemeine Verwaltungsdienste), die in einem Stadtstaat nicht eindeutig zugeordnet werden können, müssten sonst ressourcenintensiv Doppelstrukturen aufgebaut und betrieben werden.

**2. Inwiefern gibt es Unterschiede zwischen der Kameralistik und der Doppik hinsichtlich der Trennung der Buchungskreise des Landes und der Stadtgemeinde Bremen?**

Ziel des Projekts Umsetzung der getrennten Steuerung der Haushalte von Land und Stadtgemeinde Bremen sowie der Neuregelungen der Umsatzbesteuerung (L-S T) ist es, den bisherigen gemeinsamen Finanzkreis (Kameralistik) und den gemeinsamen Buchungskreis (Doppik) durch zukünftig jeweils gesonderte Finanzkreise und gesonderte Buchungskreise für Land und Stadt zu ersetzen. Es wird keine Unterschiede in der Buchungslogik geben. Die bisherige Buchungslogik (führende Kameralistik mit ergänzender Doppik) wird in beiden Buchungskreisen fortgesetzt.

**3. Inwiefern ist dem Senat die Haltung des Stabilitätsrates zur Problematik der Trennung der Buchungskreise und Finanzmittel zwischen Stadt und Land bekannt?**

Dem Senat ist eine gesonderte Haltung des Stabilitätsrates zur Thematik der Trennung der Buchungskreise und Finanzmittel zwischen Stadt und Land nicht bekannt.

Die Aufgaben des Stabilitätsrates bestehen im Wesentlichen in der Haushaltsüberwachung zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen (Sanierungsverfahren), Einhaltung der europäischen Vorgaben zur Haushaltsdisziplin, Überwachung der Konsolidierungspflichten, Koordinierung der Haushalts- und Finanzplanungen, Überwachung der Einhaltung der Schuldenbremse ab dem Jahr 2020. Bei nahezu allen Verfahren und Analysesystemen des Stabilitätsrates gilt, dass bei den Flächenländern ausschließlich Daten der Landeshaushalte für die Überwachung herangezogen werden, während bei den drei Stadtstaaten jeweils die Daten des Gesamthaushaltes, einschließlich der kommunalen Ebene, überwacht werden. Für die Überwachung der Einhaltung der europäischen Vorgaben zur Haushaltsdisziplin werden hingegen den Anforderungen des europäischen Rechts entsprechend auch die Daten der kommunalen Ebenen der Flächenländer in aggregierter Form erhoben und sind daher Bestandteil der vom Stabilitätsrat regelmäßig vorgenommenen Projektion.

**4. Inwieweit teilt der Senat die Einschätzung der Bürgerschaft, dass das Nutzen eines gemeinsamen Buchungskreises für beide Kernhaushalte (Land Bremen und Stadt Bremen) einer getrennten Bilanzierung des Vermögens von Land und Stadt entgegensteht?**

Der Senat hat am 19.03.2019 beschlossen, dass eine Trennung der Gebietskörperschaften Land und Stadt in allen Bereichen des Rechnungswesens zum 01.01.2021 erfolgen soll und hat ein entsprechendes Projekt zur Land-Stadt-Trennung initiiert.

Durch die Trennung der Buchungskreise in Land Bremen und Stadtgemeinde Bremen wird für jede Gebietskörperschaft eine Eröffnungsbilanz zum Stichtag 01.01.2021 gefertigt. Mit der Erstellung der Eröffnungsbilanzen wird frühestmöglich nach Vorliegen des doppelten Jahresabschlusses 2020 begonnen werden können. Zusätzlich wird durch die Land-Stadt-Trennung den Neuregelungen des § 2b Umsatzsteuergesetz genüge getan, da zukünftig für die Gebietskörperschaften getrennte Umsatzsteueranmeldungen erstellt werden müssen.

**5. Mit welchen Maßnahmen gewährleistet der Senat derzeit eine Trennung der Buchungskreise zwischen Land und Stadtgemeinde Bremen und welche Schwächen hat das bisher angewandte Verfahren?**

Der Senat hat zur Trennung der Buchungskreise das Projekt Land-Stadt Trennung initiiert.

Durch einen gemeinsamen Buchungskreis von Land und Stadtgemeinde Bremen ist die getrennte Bilanzierung von Vermögen nur mit umfangreichen Sonderauswertungen möglich.

**6. Inwieweit werden künftig alle Einrichtungen Bremens vollständig nach doppelten Grundsätzen buchen, damit der Eigenkapitalwert auch vollständig im Geschäftsbericht erfasst wird?**

Mit der Trennung der Buchungskreise werden 2020 erste Grundvoraussetzungen für eine Konsolidierung des Kernhaushaltes mit den aus diesem ausgegliederten Einheiten geschaffen.

Das Land und die Stadtgemeinde Bremen setzen die Kameralistik als führendes Rechnungswesen ein. Ergänzend hierzu wird auch nach den Regelungen der Standards staatlicher Doppik gebucht und ein doppischer Jahresabschluss erstellt.

Die juristischen Personen des öffentlichen Rechts wie z. B. Anstalten, Körperschaften des öffentlichen Rechts, Stiftungen des öffentlichen Rechts sowie Betriebe und Sondervermögen können die Standards staatlicher Doppik optional anwenden. Über die Ausübung dieser Option entscheidet jede Körperschaft in eigener Zuständigkeit. Das Rechnungswesen der Betriebe und Sondervermögen des Landes und der Stadtgemeinde Bremen basieren zurzeit auf dem Bremischen Sondervermögensgesetz und den Vorschriften des Handelsgesetzbuches (HGB). Von der Option der Anwendung der Standards staatlicher Doppik ist kein Gebrauch gemacht worden, so dass zwar eine doppelte Rechnungslegung vorhanden ist, jedoch auf unterschiedlicher Basis.

**7. Wann und inwiefern können künftig aus der Datenbank ZEBRA alle Informationen entnommen werden, die zur Aktivierung der investiven Zuwendungen als immaterielle Vermögensgegenstände benötigt werden?**

Im Jahr 2018 wurde die Datenbank ZEBRA um zusätzliche Informationen (Anlagenklasse, Anlagenbezeichnung, Geschäftsbereich, Kostenstelle, Nutzungsdauer etc.) erweitert. ZEBRA sieht daher bereits wesentliche Felder für die Aktivierung der investiven Zuwendungen vor. Die Datenbank ZEBRA soll ermöglichen, dass die kameral ausbezahlten Zuwendungen im doppelten Jahresabschluss der Freien Hansestadt Bremen (FHB) sachgerecht nach den anzuwendenden Vorschriften der Standards staatlicher Doppik (SsD) dargestellt, erfasst und bearbeitet werden. Hierbei geht es insbesondere um die korrekte Zuordnung von Zuwendungen in aktivierungsfähige Investitionszuschüsse und Zuweisungen sowie Zuwendungen, die als Aufwand erfasst werden müssen. Die Produktivsetzung ist aktuell erfolgt. Die zusätzlichen Funktionen werden in die Schulungsunterlagen aufgenommen.

Sobald die Daten in ZEBRA eingepflegt sind, kann aus ZEBRA ein entsprechender Bericht generiert werden, der die bisher genannten und geforderten Angaben für die Anlagenbuchhaltung beinhaltet.

Eine separate Schnittstelle hinsichtlich der Anlagenbuchhaltung war und ist aufgrund von zu hohen Kosten nicht geplant. Es ist weiterhin notwendig, sich über bereits umgesetzte und noch bestehende Anforderungen zwischen dem Senator für Finanzen und dem Rechnungshof auszutauschen.

**8. Wird das Ziel einer kompletten Trennung der Buchungskreise und der Finanzmittel durch den Zeit-Maßnahmen-Katalog erreicht werden?**

Der Zeit-Maßnahmen-Plan sieht eine komplette Trennung der Buchungskreise und Finanzmittel ab dem 01.01.2021 vor. Diese Planungen sind allerdings vor der aktuellen Krisenlage erstellt worden.

**9. Wird der Zeit-Maßnahmen-Katalog auch Kontrollmechanismen zur Einhaltung der umzusetzenden Maßnahmen berücksichtigen?**

Der Status der Arbeitspakete und damit der Stand des Gesamtprojekts wird in den drei Zielkategorien Ergebnis, Termine, Kosten regelmäßig erhoben. Risiken werden benannt und bei Bedarf werden steuernde Maßnahmen eingeleitet. Die Projektplanung wird kontinuierlich fortgeschrieben.

**10. Welche rechtlichen Anforderungen gelten für sogenannte „Land- /Stadtausgleiche“, wie sie beispielsweise in VL 20/539 des Haushalts- und Finanzausschusses, Beschlusspunkt 2., aufgeführt sind?**

Die Antwort auf diese Frage ist in der Antwort auf die Frage 11 mit beantwortet.

**11. Unter welchen Voraussetzungen sind Land-/Stadtausgleiche möglich?**

Einer Bewilligung von außer- oder überplanmäßigen Ausgaben (Nachbewilligung) kann nur genehmigt werden, wenn in der jeweiligen Gebietskörperschaft entsprechende Deckungsmittel nachgewiesen werden können. Wegen der Notwendigkeit einer stringenten Trennung der Haushalte des Landes und der Stadtgemeinde Bremen sind daher bspw. Einsparungen im städtischen Haushalt zu Gunsten von Nachbewilligungen auf den Landshaushalt oder umgekehrt nicht möglich. Ersatzweise kann geprüft werden, ob unter Wahrung der Vermögenspositionen der Gebietskörperschaften ein entsprechender Ausgleich u.U. durch die Kassenverstärkungs- und allgemeine Ausgleichsrücklage durchgeführt werden kann.

Diese Ausgleichsmöglichkeit ist begrenzt und stellt eine absolute Ausnahme dar, sofern für eine Nachbewilligung nur Deckungsmittel in der jeweils anderen Gebietskörperschaft verfügbar sind. Bei der Kassenverstärkungs- und allgemeinen Ausgleichsrücklage handelt es sich um eine Sonderrücklage nach den Vorgaben der Haushaltsgesetze bzw. § 62 LHO.

**12. Sind Land-/Stadtausgleiche auch zwischen dem Land Bremen und der Stadtgemeinde Bremerhaven möglich? Wenn ja, unter welchen Bedingungen und wurde von der Möglichkeit jemals Gebrauch gemacht? Wenn nein, warum nicht?**

Die Kassenverstärkungs- und allgemeine Ausgleichsrücklage umfasst die Haushalte des Landes und der Stadtgemeinde Bremen. Ausgleiche zwischen den Haushalten über diese Rücklage erfolgen unter Wahrung der Vermögenspositionen der Gebietskörperschaften. Für die Stadtgemeinde Bremerhaven gab es bisher keinen derartigen Handlungsbedarf.

**13. Gibt es ein Verfahren, das die Aufgaben von Personalstellen in der bremischen Verwaltung nach städtischen und Landesaufgaben trennt? Wenn ja, wie ist dieses Verfahren ausgestaltet? Wenn nein, warum nicht?**

Das Verfahren zur haushaltsmäßigen Trennung des bremischen Personals nach Gebietskörperschaften ist bereits unter der Antwort zu 1) beschrieben worden.