

# **Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen**

## **Jahresbericht 2000**

über die Prüfung der  
Haushalts- und Wirtschaftsführung  
und der  
Haushaltsrechnung 1998

**Freie Hansestadt Bremen  
(Land)**

## Abkürzungsverzeichnis

AO	Abgabenordnung
BGBL	Bundesgesetzblatt
Brem.ABl.	Amtsblatt der Freien Hansestadt Bremen
Brem.GBl.	Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen
BremBG	Bremisches Beamten-gesetz
BremBVO	Bremische Beihilfe-verordnung
BStBl.	Bundessteuerblatt
Drs.	Drucksache
Gj.	Geschäftsjahr
HG	Haushaltsgesetz
HGrG	Haushaltsgrundsätze-gesetz
Hj.	Haushaltsjahr
Hst.	Haushaltsstelle
HU-Bau	Haushaltsunterlagen gemäß § 24 LHO
HV	Haushaltsvermerk
ISP	Investitionssonderprogramm
LFA	Länderfinanzausgleich
LHO	Landeshaushaltsordnung
LV	Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
SaBremR	Sammlung des bremischen Rechts
SGB	Sozialgesetzbuch
SKP	Senatskommission für das Personalwesen
TDM	Tausend DM
Tz.	Textzahl
VV	Verwaltungsvorschriften
WAP	Wirtschaftsstrukturpolitisches Aktionsprogramm

## Jahresbericht 2000 (Land)

### Inhaltsverzeichnis

<b>I Vorbemerkungen</b>	Tz.
1. Gegenstand des Jahresberichts	1-2
2. Entlastung für das Haushaltsjahr 1997	3
3. Rechnung des Rechnungshofs	4
<b>II Haushaltsgesetz und Haushaltsplan 1998 (einschließlich Stellenplan)</b>	5-10
<b>III Haushaltsrechnung 1998</b>	
1. Vorlage	11
2. Form und Gliederung	12
3. Übereinstimmung zwischen der Haushaltsrechnung und den Büchern (§ 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO)	13-14
4. Kassen- und rechnungsmäßiges Ergebnis	15
5. Finanzierungssaldo	16
6. Ausgabereste	17
7. Gegenüberstellung von Anschlags- und Ist-Beträgen bei Investitionen und Schulden	18
8. Haushaltsüberschreitungen (§ 97 Abs. 2 Nr. 2 LHO)	19-29
9. Erwirtschaftung von veranschlagten Minderausgaben und nicht erreichten Einnahmeanschlügen	30-33
10. Aufnahme von Krediten 1998	34-39
<b>IV Entwicklung der Haushaltslage bis 1999; Ausblick auf die Entwicklung bis zur Beendigung der Sanierungshilfen</b>	
1. Allgemeines	40-41
2. Schulden 1999	42-43
3. Steueraufkommen sowie Verhältnis der Schulden und Zinsen zu den Steuern 1999	44-46
4. Personalhaushalt	47-52
<b>V Ausblick auf die Entwicklung der Haushaltslage; Finanzplanung 1999 bis 2005</b>	53-64
<b>VI Allgemeine Prüfungsergebnisse</b>	
Wirtschaftlichkeitsrechnungen	65-82
Betriebswirtschaftlich rentable Maßnahmen gemäß § 10 Abs. 1 Nr. 3 Haushaltsgesetze 1999 Land und Stadt	83-120
<b>VII Einzelne Prüfungsergebnisse</b>	
<b>Senatskommission für das Personalwesen jetzt Senator für Finanzen, Abteilung Personal- und Verwaltungsmanagement/Performa Nord</b>	
Einvernehmliche vorzeitige Beendigung von Arbeitsverhältnissen	121-137
Beihilfe an Beamte bei dauernder Pflegebedürftigkeit	138-146
<b>Justiz und Soziales</b>	
Ausgaben im Bereich des Betreuungsrechts	147-174

	Tz.
<b>Arbeit</b>	
Förderung örtlicher Beschäftigungsinitiativen	175-187
<b>Gesundheit</b>	
Krankenhausfinanzierung, Zuschüsse für kurzfristige Investitionen nach dem Bremischen Krankenhausfinanzierungsgesetz	188-246
<b>Bau und Umwelt</b>	
Touristische Aufwertung des Rhododendronparks – Bau und Betrieb eines Rhodariums	247-301
<b>Umwelt</b>	
Verwendung des Aufkommens aus der Abwasserabgabe	302-315
<b>Wirtschaft</b>	
Wirtschaftsförderung durch Förderung des Spitzensports	316-321
<b>Finanzen</b>	
Niederschlagungspraxis bei Großrückständen	322-354
Umsatzsteuer-Rückforderungsansprüche in Konkurs-/Insolvenzfällen und Geltendmachung von Haftungsansprüchen	355-370
Einkommensteuerentlastung bei gewerblichen Einkünften	371-374
<b>VIII Vermögen und Schulden</b>	
1. Vermögensnachweis	375
2. Überwachung des Staatsschuldbuches	376-377
3. Bürgschaften und Garantien	378-381
<b>IX Prüfung der Betätigung der Freien Hansestadt Bremen bei Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit</b>	
1. Allgemeines	382
2. Übersicht über die unmittelbaren Beteiligungen am 31. Dezember 1998	383

## I Vorbemerkungen

### 1 Gegenstand des Jahresberichts

- 1 Der Rechnungshof prüft und überwacht gemäß § 88 Abs. 1 LHO die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung der Freien Hansestadt Bremen einschließlich ihrer Sondervermögen und Betriebe. Das Ergebnis seiner Prüfung fasst er jährlich für die Bürgerschaft in einem Bericht zusammen, den er der Bürgerschaft und dem Senat zuleitet (§ 97 Abs. 1 LHO). Der Bericht dient der Bürgerschaft (Landtag) als Grundlage für die Beschlussfassung über die Entlastung des Senats wegen der Haushaltsrechnung.

Der Jahresbericht für das Rechnungsjahr 1998 wird hiermit vorgelegt. Er enthält nicht nur Bemerkungen zum Haushaltsjahr 1998, sondern gemäß § 97 Abs. 5 LHO auch Feststellungen über spätere und frühere Haushaltsjahre.

- 2 Der Rechnungshof hat – wie auch alle anderen Rechnungshöfe – seine Prüfung beschränkt; er hat ganze Bereiche ungeprüft gelassen. Einer der Gründe dafür liegt in der zunehmenden Verlagerung der Finanzkontrolle von der klassischen Prüfung von Belegen zu Querschnitts- und Themenprüfungen. Dies spiegelt sich im diesjährigen Bericht in einer Reihe von Beiträgen zum Thema Wirtschaftlichkeit wider (vgl. insbesondere Tz. 65 ff. und 83 ff.).

Es liegt in der Eigenart der Arbeit des Rechnungshofs, dass die in seinen jährlichen Berichten enthaltenen Wahrnehmungen, Feststellungen und Beurteilungen hauptsächlich in der Aufdeckung von Fehlern und in Beanstandungen zum Ausdruck kommen. Bei seinen Prüfungen festgestellte besonders positiv hervorzuhebende Ergebnisse sind ebenfalls erwähnt.

Die geprüften Stellen hatten Gelegenheit, zu den dargestellten Prüfungsergebnissen Stellung zu nehmen. Der Rechnungshof hat wesentliche Einwendungen in seinem Jahresbericht berücksichtigt.

Das Ergebnis der Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung und der Haushaltsrechnung 1998 der Freien Hansestadt Bremen (Stadt) wird in einem gesonderten Jahresbericht dargestellt.

### 2 Entlastung für das Haushaltsjahr 1997

- 3 Die Bürgerschaft (Landtag) hat dem Senat gemäß § 114 Abs. 1 Satz 2 LHO für das Haushaltsjahr 1997 in ihrer Sitzung am 11. Mai 2000 Entlastung erteilt.

### 3 Rechnung des Rechnungshofs

- 4 Die Prüfung der Rechnung des Rechnungshofs obliegt nach § 101 LHO der Bürgerschaft. Sie hat die Prüfung ihrem ständigen Rechnungsprüfungsausschuss übertragen, der seinen Bericht mit dem Antrag auf Entlastung des Rechnungshofs für das Haushaltsjahr 1997 am 31. März 2000 der Bürgerschaft vorgelegt hat. Die Bürgerschaft (Landtag) hat dem Rechnungshof für die Rechnung über seine Einnahmen und Ausgaben im Haushaltsjahr 1998 am 11. Mai 2000 Entlastung erteilt.

## II Haushaltsgesetz und Haushaltsplan 1998 (einschließlich Stellenplan)

- 5 Die Bremische Bürgerschaft (Landtag) beschloss den Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 1998 durch das Haushaltsgesetz der Freien Hansestadt Bremen vom 16. Dezember 1997 (Brem.GBl. S. 617). Er wurde in Einnahme und Ausgabe auf 5.749.639.320 DM festgestellt. Der Stellenplan wies 6.892,48 Planstellen, 2.912,59 Stellen für Angestellte und 513,85 Stellen für Arbeiter aus.

- 6 Einnahmen aus Krediten dürfen gemäß § 18 Abs. 1 Halbsatz 1 LHO nur bis zur Höhe der Summe der Ausgaben für Investitionen in den Haushaltsplan eingestellt werden. Seit der Änderung der Landesverfassung im März 1998 ist dies ausdrücklich auch in Art. 131 a Satz 2 LV geregelt. Für konsumtive Ausgaben dürfen grundsätzlich keine Krediteinnahmen eingeplant werden; Ausnahmen sind nur zulässig

zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts (a.a.O. Halbsatz 2).

**7** Berechnungen des Rechnungshofs zur Frage der Einhaltung der Kredithöchstgrenze nach § 18 Abs. 1 LHO führten zu folgendem Ergebnis:

Berechnung nach § 18 Abs. 1 LHO (Haushaltsanschlüsse) Pos. Ansätze, Summen		Land DM	Stadt- ge- meinde DM	Zusammen- gefasst (bereinigt) <sup>1)</sup> DM
1	Investitionsausgaben (brutto) <sup>2)</sup>	934.405.240	371.181.220	1.094.495.900
2	abzügl. Investitionseinnahmen <sup>3)</sup>	139.466.870	476.269.990	404.646.300
3	bereinigte Investitionsausgaben (Nettoinvestitionen)	794.938.370	- 105.088.770	689.849.600
4	Nettokreditaufnahme	- 655.211.400	367.518.680	- 287.692.720
5	Sanierungszahlungen	1.800.000.000		1.800.000.000
6	bereinigte Nettokreditaufnahme	1.144.788.600	367.518.680	1.512.307.280
7	Überschreitung der Kredit- höchstgrenze (Pos. 6 abzügl. 3)	349.850.230	472.607.450	822.457.680

1) Bei den zusammengefassten Beträgen werden sowohl bei den Investitionsausgaben als auch bei den Investitionseinnahmen gegenseitige Zuweisungen der beiden Gebietskörperschaften nicht mitgerechnet.

2) Die Investitionsausgaben setzen sich zusammen aus Ausgaben für Baumaßnahmen, aus sonstigen Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen sowie aus Zuweisungen für Investitionen der bremischen Gebietskörperschaften untereinander.

3) Die Investitionseinnahmen setzen sich zusammen aus:

- a) Erlösen aus Vermögensveräußerungen (0,5 Mio. DM beim Land, 252 Mio. DM bei der Stadt),
- b) Zuweisungen für Investitionen aus dem öffentlichen Bereich, aus Beiträgen und sonstigen Zuschüssen für Investitionen (127,1 Mio. DM beim Land, 16,2 Mio. DM bei der Stadt) sowie
- c) aus Zuweisungen für Investitionen der bremischen Gebietskörperschaften untereinander (11,9 Mio. DM beim Land, 208,1 Mio. DM bei der Stadt).

**8** Nach dieser Berechnung wurde die Höchstgrenze gemäß § 18 Abs. 1 LHO bei einem Vergleich der Nettoinvestitionen mit der Nettokreditaufnahme beim Land nach Bereinigung der Haushaltsplandaten um den Betrag der Sanierungszahlung des Bundes in Höhe von 1,8 Mrd. DM mit rd. 349,9 Mio. DM wesentlich überschritten. D. h., es wurde bereits bei der Haushaltsaufstellung eine Unterdeckung der laufenden Rechnung („Betriebshaushalt“) in Höhe von rd. 349,9 Mio. DM eingeplant. Bei der Stadtgemeinde ergab sich eine Überschreitung der Höchstgrenze um rd. 472,6 Mio. DM und bei zusammengefasster Betrachtung der beiden Haushalte somit eine Überschreitung von rd. 822,5 Mio. DM.

**9** Der Senator für Finanzen und die Senatskommission für das Personalwesen haben in der Anlage 1 zur Eröffnungsvorlage für die Aufstellung der Haushalte 1998 und 1999 vom 12. Juni 1997 keine Angaben zu § 18 LHO für die Finanzplanung ab 1998 wegen fehlender konsumtiver und investiver Aufteilung der globalen Minderausgaben gemacht.

Der Rechnungshof hat aus späteren Aufstellungen des Senators für Finanzen für den „Finanzplan 1999 bis 2005“ und die Haushaltsaufstellung 2000/2001, wie schon im Vorjahr, entnommen, dass darin von dem Berechnungsschema des Rechnungshofs abgewichen wird: Der Senator für Finanzen hat bei der Ermittlung des Betrages der Nettoinvestitionen nur die Erlöse aus dem Verkauf von bremischen Beteiligungen i. H. v. 224,2 Mio. DM, nicht aber die Erlöse aus Grundstücksverkäufen i. H. v. 28 Mio. DM von den Investitionsausgaben abgezogen.

**10** Diese Vorgehensweise entspricht nicht dem Beschluss der Bremischen Bürgerschaft vom 20. Mai 1999, als sie den Bemerkungen des Berichts des staatlichen Rechnungsprüfungsausschusses zur Haushaltsrechnung 1996 vom 17. März 1999 (Drs. 14/1390) beigetreten ist.

Der Rechnungshof hat auf das unterschiedliche Berechnungsschema in seinem Jahresbericht 1999 erneut hingewiesen. Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss hat unter Erwähnung seines Berichtes vom 17. März 1999 den Rechnungs-

hof nochmals unterstützt (Drs. 15/268). Die Bremische Bürgerschaft (Landtag) ist dem Bericht des Rechnungsprüfungsausschusses am 11. Mai 2000 beigetreten. So wie ein vorgesehener Erwerb von Vermögen eine Kreditaufnahme erlaubt und ihre Höchstgrenze bestimmt, sollten „ein geplanter Verkauf von Vermögen und die daraus erwarteten Einnahmen als höchstgrenzenmindernd angesehen werden . . .“ (Drs. 14/1390).

Der Rechnungshof begrüßt, dass der Senator für Finanzen die Erlöse aus den Beteiligungsveräußerungen bei seiner Berechnung einbezieht, hält dies aber nicht für ausreichend. Er erwartet eine Einbeziehung aller investiven Einnahmen.

Angesichts der besonderen Größenordnung der investiven Einnahmen, die vor allem aus geplanten Einnahmen bei der Stadtgemeinde herrühren, die dort im Jahr 1998 sogar zu „Minusinvestitionen“ führten (vgl. Jahresbericht – Stadt –, Tz. 5), weist der Rechnungshof, wie schon im Vorjahr, zusätzlich noch auf Folgendes hin: Wenn eingeplante Erlöse aus Vermögensveräußerungen nicht von den Investitionsausgaben abgezogen werden, ermöglicht dies eine unveränderte Ausschöpfung der Kreditobergrenze gemäß § 18 Abs. 1 LHO. Dies hat bei Ausschöpfung des Rahmens von § 18 Abs. 1 LHO zur Folge, dass insoweit Kreditaufnahmen zur Deckung konsumtiver Ausgaben genutzt werden können. Dies zieht Zins- und Tilgungsleistungen nach sich, die Haushaltsvolumina künftiger Jahre binden. So muss in nachfolgenden Legislaturperioden durch jetzt veräußertes Vermögen nicht nur dessen dauerhafter Verlust hingenommen werden, sondern auch noch eine Minderung des Handlungsspielraums. Hinzu kommt noch, dass Tilgungsleistungen bei fehlenden Überschüssen im Bereich der laufenden Einnahmen und Ausgaben nur durch Umschuldungen erbracht werden können und somit als Folge fortwährende weitere Zinsbelastungen eintreten.

Ausgehend von den Vorgaben des Parlaments und der grundsätzlichen Bedeutung auch für die künftigen Jahre hat der Rechnungshof den Senator für Finanzen mit Schreiben vom 10. Februar 2000 gebeten, Stellung zu nehmen. Die Erörterungen dauern an.

### **III Haushaltsrechnung 1998**

#### **1 Vorlage**

- 11** Der Senat hat gemäß Art. 133 LV die vom Senator für Finanzen aufgestellte Haushaltsrechnung der Freien Hansestadt Bremen für das Haushaltsjahr 1998 durch Mitteilung vom 19. Oktober 1999 (Drs. 15/86) der Bremischen Bürgerschaft (Landtag) vorgelegt und erläutert.

#### **2 Form und Gliederung**

- 12** Wie in den Jahren zuvor, wurde auch die Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 1998 in gekürzter Form vorgelegt. Sie enthält die Gesamtbeträge der Kapitel und Einzelpläne sowie die Zusammenfassung der Einzelplansummen einschließlich einer Aufgliederung der Abweichungen zwischen dem Haushaltssoll und den Rechnungsergebnissen der Einzelpläne. Die Ergebnisse der einzelnen Haushaltsstellen sind in den Gesamtrechnungsnachweisungen enthalten, die bei der Verwaltung der Bremischen Bürgerschaft ausgelegt wurden.

Die Haushaltsrechnung enthält als Anlagen Übersichten über erhebliche Solländerungen im Haushaltsjahr, über erhebliche Abweichungen der Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben gegenüber dem Einnahme- bzw. dem Ausgabesoll (jeweils einschließlich Erläuterungen) und über Anschlags-, Soll- und Ist-Beträge der Personalausgaben sowie Übersichten über niedergeschlagene und erlassene Beträge. Zusammen mit der Haushaltsrechnung wurde gemäß § 86 LHO außerdem der Vermögensnachweis einschließlich Übersichten über Beteiligungen, Forderungen, Rücklagen, Treuhandvermögen (vgl. im Übrigen Tz. 416), Eigenkapital eines bremischen Eigenbetriebes, über Schulden und Bürgschafts- und Eventualverpflichtungen vorgelegt. Bei dem Eigenbetrieb handelt es sich um den Betrieb Justiz-Dienstleistungen (Juditi), der 1997 errichtet worden ist.

Wie die Haushaltsrechnung 1997 enthält auch die Haushaltsrechnung 1998 Beträge zu den Veränderungen und zum Bestand eines Schuldenpostens „Sondervermögen Fischereihafenschleuse“. Hierzu hatte der Rechnungshof bereits im Jahresbericht 1999 angemerkt (vgl. Tz. 12), dass es an einer Rechtsgrundlage fehlt, um ihn als Sondervermögen bezeichnen zu können. Auch im Haushaltsjahr 1998 gab es keine Rechtsgrundlage. Ab dem Haushaltsjahr 1999 wird das Vorhaben Fischereihafenschleuse mit anderen sog. Kapitaldienstfinanzierungs-Projekten außerhalb des Haushalts auf der Grundlage des Kapitaldienstfondsgesetzes vom 23. November 1999 (Brem.GBl. S. 271) finanziert und ist in dem jährlich aufzustellenden Wirtschaftsplan für den Fonds enthalten.

Der Senat hat darüber hinaus wieder über den Grundbesitz der Freien Hansestadt Bremen berichtet. Wie schon in den beiden Vorjahren hat er die Flächen tabellarisch mitgeteilt und dabei erstmalig die Veränderungen des Jahres 1998 mit aufgenommen. Der Grundbesitz des Landes hat danach im Jahr 1998 um rd. 34.000 m<sup>2</sup> abgenommen (vgl. auch Jahresbericht – Stadt – 2000, Tz. 4).

In einer weiteren Anlage wurde ergänzend eine Nachweisung der Kapitelsummen der Einnahmen und Ausgaben der Haushalte der Hochschulen und des Landesuntersuchungsamtes für Chemie, Hygiene und Veterinärmedizin (LUA) aufgenommen. Die Bilanz und Gewinn- und Verlustrechnung des ersten Eigenbetriebes Judit, die gemäß § 85 Abs. 1 Nr. 3 LHO der Haushaltsrechnung in Kurzfassung beizufügen waren, fehlen, weil bei Drucklegung der Haushaltsrechnung für das Jahr 1998 erneut noch kein geprüfter Jahresabschluss zur Verfügung stand. Der Bericht über die Abschlussprüfung für das Wirtschaftsjahr 1998 vom 6. Oktober 1999 liegt inzwischen vor. 1998 betrug das Jahresergebnis minus 406 TDM.

### **3 Übereinstimmung zwischen der Haushaltsrechnung und den Büchern (§ 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO)**

- 13 Die in der Haushaltsrechnung 1998 und die in den Büchern der Kasse aufgeführten Beträge stimmen im Wesentlichen überein. Die Daten in der Übersicht der Niederschlagungen und Erlasse weichen teilweise von den vom Rechnungshof ermittelten Ergebnissen ab. Die Abweichungen sind u. a. mit einer Begrenzung auf Fälle von 100 DM aufwärts und mit einer unterschiedlichen Aufteilung des Haushalts in einzelne Bereiche zu erklären. Der Rechnungshof hat die Abweichungen mit dem Senator für Finanzen erörtert, jedoch darauf verzichtet, weitere Gründe für die Differenzen zu ermitteln. Er hat den Senator für Finanzen gebeten, die Darstellung der Niederschlagungen und Erlasse künftig entsprechend dem übrigen Gliederungsschema der Haushaltsrechnung, nämlich aufgeteilt nach Einzelplänen, vorzunehmen.

Darüber hinaus prüft der Rechnungshof, ob neben den aus der Zentraldatei Finanzen und aus den Dateien der Steuerverwaltung stammenden Beträgen noch weitere Niederschlagungen und Erlasse in anderen Bereichen der Verwaltung vorgekommen sind, die bisher noch nicht erfasst wurden. Der Rechnungshof wird voraussichtlich im nächsten Jahr über eine Prüfung zur Veränderung von Forderungen durch Erlasse, Niederschlagungen und Stundungen in der bremischen Verwaltung berichten.

- 14 Hinsichtlich der ordnungsgemäßen Belegung ergab die überwiegend nur stichprobenweise Prüfung der Einnahmen und Ausgaben keine Mängel.

### **4 Kassen- und rechnungsmäßiges Ergebnis**

- 15 Der Abschluss des Haushalts für das Haushaltsjahr 1998 ist auf Seite 21 der Haushaltsrechnung dargestellt.

Gemäß § 25 Abs. 1 LHO wurde der Haushaltsabschluss als Ist-Abschluss durchgeführt. Das Verhältnis der Ist-Einnahmen zu den Ist-Ausgaben war ausgeglichen. Der Saldo wies also 0,00 DM aus (kassenmäßige Jahresergebnis, § 82 Nr. 1 LHO). Weil die Vorjahressalden der kassenmäßigen Ergebnisse ebenfalls keine Beträge auswiesen, war auch das kassenmäßige Gesamtergebnis ausgeglichen.

Das rechnungsmäßige Jahresergebnis (kassenmäßiges Jahresergebnis unter Berücksichtigung der Salden der aus dem Vorjahr übernommenen und der in das Folgejahr übertragenen Reste, § 83 LHO) führte zu einem Fehlbetrag von 18.279.824,85 DM. Das rechnungsmäßige Gesamtergebnis betrug minus 80.475.850,14 DM. Dies entspricht den auf das Folgejahr übertragenen Netto-Aus-

gaberesten (Ausgabereste abzüglich Vorgriffe), die in einen Ist-Abschluss nicht einbezogen und deshalb auch in dessen Rahmen nicht mehr abgedeckt werden. Der Senator für Finanzen hat jedoch in dem Haushaltsabschluss auf die voraussichtliche Deckung durch neue Reste des Folgejahres 1999 hingewiesen.

Im Haushaltsjahr 1999 sind tatsächlich Reste in Höhe von nur 65,6 Mio. DM verblieben, so dass der Restebetrag des Vorjahres mit 14,9 Mio. DM unterschritten wurde. In dieser Höhe hätten die verbliebenen Reste des Haushaltsjahres 1998 entweder veranschlagt oder durch Minderausgaben im Haushaltsjahr 1999 gedeckt sein müssen (vgl. § 19 Abs. 2 LHO in der bis zum 22. Dezember 1998 geltenden Fassung und danach gemäß verständiger Auslegung von Haushaltsregeln zur Restebewirtschaftung). Absatz 2 des § 19 LHO ist seit dem 23. Dezember 1998 zunächst ersatzlos entfallen (vgl. Gesetz zur Änderung der Landeshaushaltsordnung und des Gesetzes über Finanzaufweisungen an die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven vom 22. Dezember 1998, Brem.GBl. S. 362). In einer Neuregelung wurde dem § 45 Abs. 3 LHO ein Satz 2 angefügt (vgl. Gesetz zur Änderung der Landeshaushaltsordnung vom 13. Juni 2000, Brem.GBl. S. 163). Danach darf der Senator für Finanzen seine Einwilligung zur Inanspruchnahme von Ausgaberesten bei investiven Ausgaben nur erteilen, „wenn an anderer Stelle des Haushalts investive Ausgaben in gleicher Höhe bis zum Ende des Haushaltsjahres nicht geleistet werden“.

## 5 Finanzierungssaldo

- 16 Der Finanzierungssaldo gemäß § 82 LHO, der im Bund und in den Ländern nach einem einheitlichen Schema berechnet wird, ist für das Haushaltsjahr 1998 auf Seite 22 der Haushaltsrechnung dargestellt. Er ergibt sich grundsätzlich aus der Gegenüberstellung der Ist-Einnahmen (ohne Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt einschließlich Sanierungsbetrag, aus Entnahmen aus Rücklagen und aus kassenmäßigen Überschüssen) und der Ist-Ausgaben (ohne Ausgaben zur Schuldentilgung am Kreditmarkt, zur Zuführung an Rücklagen und zur Deckung eines kassenmäßigen Fehlbetrages). In Bremen wird zusätzlich sowohl bei den Einnahmen als auch bei den Ausgaben die Summe der Erstattungen innerhalb des Haushalts herausgerechnet. Von geringfügigen Beträgen abgesehen, ist dies jedoch für den Saldo abschlussneutral.

Für das Jahr 1998 wies die Haushaltsrechnung des Landes Bremen beim Finanzierungssaldo eine Unterdeckung von 1.328.858.652,66 DM auf. Unter Einbeziehung der Sonder-Bundesergänzungszuweisung (Sonder-BEZ) in Höhe von 1,8 Mrd. DM (Sanierungsbetrag) ergab sich ein positiver Saldo i. H. v. 471.141.347,34 DM.

Der Senator für Finanzen hat unter Berücksichtigung des Sanierungsbetrages für das Land und die Stadt zusammengekommen einen positiven Gesamtsaldo von 288.350.393,97 DM mitgeteilt.

Dabei hat er zu der Sonder-BEZ ausgeführt, sie werde „entsprechend der Sanierungsvereinbarung als Schuldentilgung verwendet“. Dieser Hinweis ist ergänzungsbedürftig. Zwar sind im Haushaltsjahr 1998 insgesamt Tilgungsbeträge von rd. 3 Mrd. DM für Land und Stadtgemeinde Bremen zusammengekommen geleistet worden. Da 1998 gleichzeitig rd. 2,7 Mrd. DM über den ordentlichen Haushalt an Krediten neu aufgenommen wurden, ergibt sich eine Tilgung i. H. v. nur 0,3 Mrd. DM.

## 6 Ausgabereste

- 17 Der Sollüberhang bei übertragbaren Ausgabebetiteln mit unverbrauchten Mitteln betrug am Jahresende rd. 206,6 Mio. DM. Davon haben die Ressorts rd. 124,9 Mio. DM nicht weiter in Anspruch genommen, so dass noch rd. 81,7 Mio. DM an Ausgaberesten verblieben. Das sind rd. 1,4 % des Ausgabevolumens. Die verbliebene Restesumme wurde in gleicher Höhe als Haushaltsrest in das nächste Haushaltsjahr übernommen.

Bei dem auf Seite 21 der Haushaltsrechnung genannten Betrag von rd. 80,5 Mio. DM an Ausgaberesten handelt es sich um den Saldo aus Resten und Vorgriffen (s. auch Tz. 15). Die nachfolgende Übersicht zeigt die Entwicklung der Haushaltsreste in den letzten Jahren:

Ausgabereste am Ende des Haushaltsjahres		
Jahr	TDM	% des Ausgabevolumens
1988	76.809	1,4
1993	128.400	2,3
1994	91.954	1,6
1995	89.105	1,6
1996	71.982	1,2
1997	69.212	1,2
1998	81.745	1,4

### 7 Gegenüberstellung von Anschlags- und Ist-Beträgen bei Investitionen und Schulden

18

Aus der Haushaltsrechnung sind erhebliche Abweichungen zwischen Soll- und Ist-Beträgen ersichtlich (vgl. Tz. 12); aus dem Zahlenwerk ist jedoch nicht ohne weiteres abzulesen, wie sich das Verhältnis von Investitionen und Schulden im tatsächlichen Haushaltsverlauf jeweils gegenüber den Anschlägen und zueinander entwickelt hat. Der Rechnungshof hat nach dem Schema der Berechnung zur Einhaltung der Kredithöchstgrenze gemäß § 18 Abs. 1 LHO bei Aufstellung des Haushalts (vgl. Tz. 7) eine Vergleichsberechnung durchgeführt, wie sich im Haushaltsjahr 1998 das Ist zu den Anschlägen entwickelt hat. Sie ergibt folgendes Bild:

Anschlag-Ist-Gegenüberstellung bei Investitionen und Schulden 1998			
	AnschlagDM	IstDM	VeränderungDM
1 Nettoinvestitionen	794.938.370	713.543.903	81.394.467 weniger
2 Nettokreditaufnahme (ohne Sanierungszahlung)	1.144.788.600	1.301.332.481	156.543.881 mehr
3 Überschreitung	349.850.230	587.788.578	237.938.348 mehr

Wie schon im Vorjahr ist durch die Verminderung der ursprünglich bewilligten Investitionsausgaben auf der einen Seite und die höher als geplant gewesenen Kreditaufnahmen auf der anderen Seite eine deutliche Steigerung bei dem Überschreibungsbetrag nach der Berechnungssystematik von § 18 Abs. 1 Halbsatz 1 LHO eingetreten. Die Reduzierung bei den Investitionen macht mehr als 10 % aus, die Erhöhung der Kreditaufnahme mehr als 13 %. Damit überschritt die tatsächliche Unterdeckung die geplante um mehr als zwei Drittel.

Der Senator für Finanzen hat zur Neuverschuldung angemerkt, bei saldierter Betrachtung ergebe sich eine praktisch unveränderte Höhe der Neuverschuldung. „Dies Ergebnis resultiert im Wesentlichen daraus, dass nicht unerhebliche Mindereinnahmen aus Steuern und LFA (Land) im Haushaltsvollzug 1998 wegen bereits ausgeschöpfter Inanspruchnahme der Planungsreserve nach § 4 der Haushaltsgesetze (Land und Stadtgemeinde) durch gegenüber den Haushaltsanschlägen erhöhte Veräußerungserlöse (Stadt) ausgeglichen wurden.“

Der Senator für Finanzen hat vergleichende Berechnungen zur Frage der Höchstgrenzeinhalten bzw. -entwicklung im Verlauf des Haushalts und bei dessen Abschluss nicht angestellt. Der Rechnungshof hält jedoch eine laufende Beobachtung dieses für eine geordnete Haushaltsführung wichtigen Elements des Finanzcontrollings für notwendig, vor allem weil andere Kriterien zur Beobachtung der unterjährigen Schuldenentwicklung nicht gesetzlich definiert sind. Der Senator für Finanzen sollte deshalb künftig mit Hilfe der bereits vorhandenen umfangreichen Controlling-Instrumente ausdrücklich auch eine Berechnung nach § 18 Abs. 1 Halbsatz 1 LHO auf Ist-Zahlen-Basis unterjährig und zum Abschluss des Haushaltes vornehmen und die Ergebnisse gegenüber dem Haushalts- und Finanzausschuss darstellen (vgl. im Übrigen Tz. 61).

### 8 Haushaltsüberschreitungen 1998 (§ 97 Abs. 2 Nr. 2 LHO)

19

Gemäß § 34 Abs. 2 Satz 2 LHO sind Ausgabemittel so zu bewirtschaften, dass sie zur Deckung aller Ausgaben ausreichen, die unter die einzelne Zweckbestimmung

oder – im Falle von Deckungsfähigkeit gemäß § 2 Haushaltsgesetz 1998 – unter einen gemeinsamen Deckungskreis fallen. Soweit das nicht möglich ist, sind rechtzeitig Nachbewilligungen zu beantragen (§ 37 LHO). Werden Ausgaben über die Ausgabeermächtigung hinaus geleistet, ist dies ein Verstoß gegen Haushaltsrecht und verletzt das Bewilligungsrecht des Parlaments. Die seit 1996 geltenden Regelungen zur erweiterten Flexibilisierung der Haushaltsbewirtschaftung hatten zur Folge, dass bei Überschreitungen des Mittelrahmens ein Ausgleich auch durch Verminderung von Zuführungsbeträgen zur Rücklagenbildung oder durch Bildung von Verlustvorträgen erfolgte (vgl. Jahresbericht – Land – 1998, Tz. 17).

**20** Haushaltsüberschreitungen sind aus der Haushaltsrechnung nicht vollzählig ersichtlich und können der bei der Verwaltung der Bremischen Bürgerschaft ausgelegten vollständigen Gesamtrechnungsnachweisung nur mit erheblichem Aufwand entnommen werden.

**21** Der Rechnungshof hat 28 Einzelfälle von Haushaltsüberschreitungen mit einer Gesamtsumme von 11.441.748,01 DM ermittelt. Es handelt sich im Wesentlichen um folgende acht Einzelfälle (aufgeführt werden Fälle mit Beträgen von über 10.000 DM):

Einzelplan/ Kapitel	Titel/ Deckungskreis	Betrag	Kapitel	Titel/ Deckungskreis	Betrag
			Übertrag	4	456.284,44
0022	0002	122.710,17	0304	919 10-8	10.235.022,40
01	9 Titel, gesamt:	209.392,49	0600	427 01-6	16.552,00
0251	685 77-0	95.876,58	0630	0075	554.819,79
0261	426 65-0	28.305,20	0995	893 10-0	149.506,40
	Fälle, Zw.summe 4	456.284,44		Fälle, Summe: 8	11.412.185,03

**22** Der Überschreibungsbetrag von 122.710,17 DM im Kapitel 0022, Deckungskreis 0002 resultiert aus einer Überschreitung bei der Hst. 0022/426 30-3, Vergütungen für arbeiterrentenversicherungspflichtige Auszubildende in Eigenbetrieben. Die Ausgaben überstiegen die Ausgabeermächtigung, weil der Haushaltsstelle zufließende Einnahmen (sog. Einnahme-Verfügungsmittel) nicht mehr rechtzeitig im Haushaltsjahr 1998 zur Verfügung standen. Dadurch ist ein Vorgriff in Höhe des Überschreibungsbetrages beim zugehörigen Deckungskreis im Haushaltsjahr 1999 entstanden. Die Erstattung der Ausbildungsvergütungen durch den inzwischen in eine GmbH umgewandelten Eigenbetrieb ist dann zwar im Jahre 1999 erfolgt. Wegen eines ähnlich gelagerten Sachverhaltes im Zusammenhang mit einer anderen Nachfolgesellschaft des Eigenbetriebes ist aber auch im Jahre 1999 wieder ein Überschreibungsbetrag verblieben, der als Vorgriff auf das Haushaltsjahr 2000 übertragen wurde.

**23** Für die Häufung der Überschreibungsfälle in dem Einzelplan 01 des Senators für Justiz und Verfassung sind mehrere Gründe zu nennen:

In einem Einzelfall einer Überschreitung sind trotz fehlenden Anschlags bei der Haushaltsstelle Ausgaben geleistet worden. Versehentlich wurde von einer Deckungsfähigkeit dieser Haushaltsstelle mit anderen ausgegangen, obwohl dies durch einen kapitelbezogenen Haushaltsvermerk ausdrücklich ausgeschlossen war.

Fünf als überschritten in der Haushaltsrechnung ausgewiesene Haushaltsstellen sind haushaltstechnisch – entgegen dem beschlossenen Haushaltsplan – nicht mit drei weiteren Haushaltsstellen zu einem Deckungskreis zusammengefasst worden. Das Gleiche trifft zu für zwei weitere als überschritten ausgewiesene Haushaltsstellen, die lt. Haushaltsplan zusammen mit 13 anderen Haushaltsstellen einen zweiten Deckungskreis hätten bilden sollen. Doch auch bei richtiger Umsetzung des beschlossenen Haushaltsplanes wäre es – deckungskreisbezogen – bei beiden Deckungskreisen zu Überschreitungen gekommen.

Das bei Haushaltsabschluss wegen zu geringer Einnahmen eingetretene Defizit erhöhte sich durch die Überschreitungen noch weiter.

**24** Bei der Hst. 0251/685 77-0, Zuschuss an das Institut für niederdeutsche Sprache e. V., ist es zu einer Überschreitung gekommen, weil bei der korrespondierenden Einnahmehaushaltsstelle 0251/252 10-6, Von Ländern für das Institut für nieder-

deutsche Sprache e. V., ein Betrag von 103.533,21 DM nicht eingegangen ist. Der als Vorgriff in das Haushaltsjahr 1999 übernommene Überschreibungsbetrag konnte aufgrund von Mehreinnahmen ausgeglichen werden.

- 25 Auch bei den Mitteln der Hst. 0261/426 65-0, Lohn für einen Modellbauer nach § 97 Arbeitsförderungsgesetz, handelt es sich um übertragbare Ausgaben, weil auf Einnahmeverfüugungsmittel zurückgegriffen wird. Da allerdings nach dem Jahre 1997 mit rd. 18.500 DM, 1998 mit rd. 28.300 DM auch 1999 mit rd. 24.600 DM immer wieder Überschreitungen mit Vorgriffswirkung vorgekommen sind, wird der Rechnungshof das Kulturressort bitten, dies künftig zu vermeiden.
- 26 Bei der Hst. 0304/919 10-8, Zuführung an die Rücklage „Ausgleichsabgaben nach dem Schwerbehindertengesetz“, galt bis zum Haushaltsjahr 1997 der für korrespondierende Haushaltsstellen übliche Haushaltsvermerk, wonach Ausgaben in Höhe zweckgebundener Einnahmen geleistet werden durften. Ab dem Haushaltsjahr 1998 wurde der Haushaltsvermerk geändert, weil die Beibehaltung des Vermerks nach Auskunft des Senators für Finanzen im Controllingverfahren zu irreführenden Ergebnissen geführt hätte. Die Folge war, dass Einnahmeverfüugungsmittel nicht mehr automatisch für den Ausgabebereich verfügbar waren. Die dort getätigten Ausgabebuchungen führten formal zur Überschreitung, obwohl eine Deckung durch entsprechende Einnahmen innerhalb des Kapitels 0304 vorhanden war. Auf diese Deckung ist auch durch den für das Jahr 1998 geänderten Haushaltsvermerk hingewiesen worden (siehe Nrn. 3 und 72 der Anlage 1 der Haushaltsrechnung 1998). Der Rechnungshof hat gebeten, ab dem Haushaltsjahr 2000 ein Verfahren auszuwählen, das eine Überschreitung auch in formaler Hinsicht verhindert.
- 27 Im Kapitel 0600 wurden bei dem Titel 427 01-6 Personalmittel überschritten. Die bewirtschaftende Behörde ging versehentlich von einer Deckungskreis-Zugehörigkeit dieser Personalmittel aus. Es handelt sich um nicht übertragbare Mittel. Es konnte bisher nicht abschließend ermittelt werden, ob Maßnahmen zum Ausgleich der Überschreitung vorgenommen wurden.
- 28 Die Überschreitung von 554.819,79 DM bei dem Deckungskreis 0075 im Kapitel 0630 geht darauf zurück, dass das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 7. Mai 1998 die Landesabfallgesetze einiger Bundesländer für grundgesetzwidrig erklärt hat. Infolge dieser Entscheidung musste das mit anderen Landesabfallgesetzen nahezu inhaltsgleiche Bremische Abfallabgabengesetz aufgehoben werden. Die Überschreitung in Höhe von 554.819,79 DM entstand durch die Rückerstattung der Abgabebeträge an die Einzahler. Buchungstechnisch wurde die Rückerstattung durch Ausgaben bei der Einnahmehaushaltsstelle (Absetzungsbuchungen) durchgeführt.
- Der Senat der Freien Hansestadt Bremen hatte am 14. Juli 1998 einer Finanzierung des durch die Rückzahlung der Abgabe entstehenden Defizits aus Einnahmen aus Vermögensveräußerungen zugestimmt. Es handelte sich dabei um Erlöse aus Veräußerungen privatisierter Teile der Bremer Entsorgungsbetriebe (BEB). Insgesamt wurde für das Jahr 1998 und die Folgejahre ein Defizit von 5,1 Mio. DM erwartet, das durch die Einnahmen gedeckt werden sollte. Zur Deckung dieses Defizits sollten Mehreinnahmen bei Hst. 3986/133 20-7, Erlöse aus der Veräußerung von Beteiligungen u. a., zugunsten des Kapitels 0630, Abfallabgabe, verwendet werden. Entsprechend hat auch der Haushalts- und Finanzausschuss der Bremischen Bürgerschaft am 9. Oktober 1998 beschlossen.
- Da eine unmittelbare Deckung der aus den Absetzungsbuchungen resultierenden Mindereinnahmen nicht möglich ist, hat der Senator für Finanzen zur Umsetzung des Beschlusses Mehreinnahmen in Höhe von 5,1 Mio. DM zur Deckung bei der Hst. 3986/133 20-7, Erlöse aus der Veräußerung von Beteiligungen u. a., belassen. Die Finanzierung des resultierenden Fehlbetrages ist somit – an anderer Stelle des Haushalts – durch entsprechende Haushaltsmehreinnahmen erfolgt.
- 29 Die Überschreitung von 149.506,40 DM bei der Hst. 0995/893 10-0, Abführung der restlichen Spielbankabgabe an die Stiftung „Wohnliche Stadt“ für Investitionen, ist nach Auskunft des Senators für Finanzen eine Folge der Abrechnungsmodalitäten bei der Erhebung, Verbuchung und Weiterleitung der Spielbankabgabe. Beträge, die am Ende eines Haushaltsjahres als Vorgriffe verbleiben, würden im Folgejahr ausgeglichen.

Die o. a. Überschreitungen betreffen sowohl übertragbare als auch nicht übertragbare Ausgaben. Der Rechnungshof hat – wie schon im Vorjahr – von einer getrennten Darstellung abgesehen, weil auch bei den nicht übertragbaren Ausgabenmitteln durch besondere Flexibilisierungsmaßnahmen der Haushaltsgrundsatz der Jährlichkeit durchbrochen werden kann. Ein Ausgleich überschrittener Beträge muss unabhängig davon, ob es sich um übertragbare oder nicht übertragbare Ausgabenmittel handelt, in jedem Fall gewährleistet sein.

### **9 Erwirtschaftung von veranschlagten Minderausgaben und nicht erreichten Einnahmeanschlügen**

- 30** Der Rechnungshof hat nach § 97 Abs. 2 Nr. 2 LHO auch über Abweichungen vom Haushaltsplan zu berichten, die dadurch entstehen, dass veranschlagte Minderausgaben nicht erwirtschaftet wurden.

Für das Haushaltsjahr 1998 sind durch das Haushaltsgesetz vom 16. Dezember 1997 im Haushalt des Landes 56,1 Mio. DM an Minderausgaben veranschlagt worden. Sie verteilen sich auf 17 Haushaltsstellen.

- 31** Bei 16 Haushaltsstellen – die es zum Teil bereits in den Vorjahren gegeben hat – sind global, jedoch für bestimmte, begrenzte Ausgabenbereiche 14,0 Mio. DM Minderausgaben in mehreren Kapiteln des Ressorts Wirtschaft, Mittelstand, Technologie und Europaangelegenheiten und in einem Fall in einem Kapitel des Ressorts Häfen, überregionaler Verkehr und Außenhandel (1 Mio. DM) veranschlagt worden. Erstmals ist dabei zwischen konsumtiven und investiven Mitteln differenziert worden; für die investiven Mittel wurde eine Haushaltsstelle der Hauptgruppe 8 ausgewählt. Nicht unterschieden wurde dagegen zwischen Landes- und Stadthaushalt, obwohl die Bremische Bürgerschaft (Landtag) am 20. Mai 1999 für das Haushaltsjahr 1996 beschlossen hatte, dass auch bei der Veranschlagung von Minderausgaben und bei deren Erwirtschaftung auf eine klare Trennung von Land und Stadt zu achten sei. Der Rechnungshof hat für das Haushaltsjahr 1997 erneut auf die nicht nach Land und Stadt getrennt durchgeführte Erwirtschaftung der veranschlagten Minderausgaben hingewiesen (siehe Jahresbericht – Land – 1999, Tz. 26). Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss teilt die Auffassung über die Notwendigkeit der Trennung von Land und Stadt (siehe Drs. 15/268 vom 31. März 2000). Die Bremische Bürgerschaft (Landtag) ist den Bemerkungen im Bericht des staatlichen Rechnungsprüfungsausschusses am 11. Mai 2000 beigetreten (siehe Beschlussprotokoll Nr. 15/267).

Zusätzlich wurden zentral bei der Haushaltsstelle 0995/972 10-7, Globale Minderausgaben, 41,1 Mio. DM veranschlagt.

- 32** Gemäß § 11 Abs. 6 Haushaltsgesetz 1998 (Land) waren die Budgetverantwortlichen verpflichtet, veranschlagte, aber nicht erzielte Einnahmen durch Mehreinnahmen oder Minderausgaben an anderer Stelle nachzuweisen. Der Senator für Finanzen war ermächtigt, das Verfahren zu regeln.

- 33** Wie auch in den Vorjahren hat der Senator für Finanzen sowohl die Erwirtschaftung von veranschlagten Minderausgaben als auch die Nachweisung von Einsparungen bei Ausgaben bzw. Mehreinnahmen an anderer Stelle für nicht erreichte Einnahmeanschlüge überwacht. Im Haushaltsvollzug 1998 hat er spätestens im Zusammenhang mit der Bildung von Rücklagen bzw. der Ausweisung von Verlustvorträgen am Ende des Haushaltsjahres diese Überwachung durchgeführt.

### **10 Aufnahme von Krediten 1998**

- 34** Die haushaltsgesetzliche Obergrenze für die Aufnahme von Kreditmarktmitteln und Anleihen ist seit der – zusammen mit dem Ist-Abschluss eingeführten – Nettokreditveranschlagung betragsmäßig nicht mehr unmittelbar aus dem Haushaltsgesetz zu entnehmen, sondern nach den hierin enthaltenen Vorgaben zu errechnen. Maßgeblich ist nunmehr die sich aus § 10 Abs. 1 Nr. 1 Haushaltsgesetz vom 16. Dezember 1997 (Brem.GBl. S. 617), geändert durch die Gesetze vom 3. März 1998 (Brem.GBl. S. 86) und vom 4. August 1998 (Brem.GBl. S. 222), ergebende Anschlagssumme unter Beachtung des § 10 Abs. 1 Nr. 5 Haushaltsgesetz 1998. Danach darf der Kreditrahmen im Vorgriff auf die Kreditermächtigung des nächsten Haushaltsjahres bis zur Höhe von 6 % der Anschlagssumme erhöht werden. Die aufgrund der entsprechenden Bestimmung des Haushaltsgesetzes 1997 erfolgte vorgriffsweise Inanspruchnahme der Kreditermächtigung 1998 ist dabei gegenzurechnen.

- 35 Ausgangsbetrag für die Errechnung der Obergrenze für die die Aufnahme von Krediten ist die in § 10 Abs. 1 Nr. 1 Haushaltsgesetz 1998 genannte negative Summe von - 655,2 Mio. DM.
- Diesem Betrag sind die bei Hst. 0980/325 30-0 nachgewiesenen Tilgungen in Höhe von 2.692,5 Mio. DM und der sich aus § 10 Abs. 1 Nr. 5 ergebende Betrag (6 % von 5.750 Mio. DM) 345,0 Mio. DM hinzuzurechnen und der im Haushaltsjahr 1997 als Vorgriff auf das Haushaltsjahr 1998 realisierte Betrag von - 89,5 Mio. DM abzurechnen, so dass im Haushaltsjahr 1998 Kredite bis zum Betrag von 2.292,8 Mio. DM aufgenommen werden durften.
- Die in der Haushaltsrechnung nachgewiesene Kreditaufnahme einschließlich eines außerhalb des Haushalts aufgenommenen Kredites für die Schleuse in Bremerhaven (Zugang 1998 rd. 12,6 Mio. DM, Stand 1998 rd. 51,3 Mio. DM) betrug (brutto) 2.202,5 Mio. DM, so dass der zulässige Kreditrahmen nicht überschritten wurde.
- Die Vorgriffsermächtigung gemäß § 10 Abs. 1 Nr. 5 HG wurde in Höhe von 254,7 Mio. DM in Anspruch genommen.
- 36 Die Aufnahme zweckgebundener Kredite des Bundes für den Wohnungsbau war nach § 10 Abs. 1 Nr. 2 Haushaltsgesetz 1998 bis zur Höhe von 5.114.260 DM zulässig (Veranschlagungen bei 0697/311 34-3 und 311 35-1); diese Ermächtigung erhöhte sich nach § 10 Abs. 2 Haushaltsgesetz 1998 um den Betrag, um den die zweckgebundenen Kredite die im Kapitel 0981 bei der Obergruppe 311 (Schuldenaufnahmen beim Bund) veranschlagten Einnahmen überschritten.
- Die Ist-Einnahmen lagen um 894.756,60 DM unter dem Gesamtbetrag der Veranschlagungen. Der Gesamtbetrag der Kreditaufnahme betrug 4.219.503,40 DM.
- Zur Tilgung von Schulden, für die Ausgaben im Kreditfinanzierungsplan nicht vorgesehen sind, sind nach § 10 Abs. 1 Nr. 3 Haushaltsgesetz 1998 keine Kredite aufgenommen worden (Hst. 0980/325 32-6).
- 37 Zur Vorfinanzierung betriebswirtschaftlich rentabler Maßnahmen durften nach § 10 Abs. 1 Nr. 4 Haushaltsgesetz 1998 Kredite bis zur Höhe von 15 Mio. DM aufgenommen werden; die tatsächliche Kreditaufnahme für diesen Zweck betrug 3.784.716 DM (Hst. 0980/325 60-1).
- 38 Zur Aufrechterhaltung des Betriebes der Landeshauptkasse durften nach § 10 Abs. 4 Haushaltsgesetz 1998 Kassenverstärkungskredite bis zur Höhe von rd. 690 Mio. DM (12 % von 5.750 Mio. DM) aufgenommen werden. Der zulässige Höchstbetrag wurde nicht überschritten.
- 39 Nach § 10 Abs. 6 bis 8 war der Senator für Finanzen ferner ermächtigt, von einer Finanzierungsgesellschaft Kredite bis zur Höhe von 50 Mio. DM zu Lasten der Freien Hansestadt Bremen aufnehmen zu lassen bzw. bis zur Höhe von 8 Mio. DM für im Haushaltsjahr 1998 zu gründende bzw. bestehende Betriebe nach § 26 Abs. 1 und 2 LHO zu deren Lasten aufzunehmen. Diese Kreditaufnahmen werden in der Haushaltsrechnung der Freien Hansestadt Bremen bis auf die für Eigenbetriebe aufgenommenen Kredite nicht nachgewiesen; der Kreditrahmen für die Eigenbetriebe wurde eingehalten.
- Der Rechnungshof wird mit dem Senator für Finanzen erörtern, in welcher Weise die Einhaltung der für Finanzierungsgesellschaften bestehenden Kreditermächtigungen nachgewiesen werden soll.

#### IV Entwicklung der Haushaltslage bis Ende 1999

##### 1 Allgemeines

- 40 Die Haushaltslage hat sich im Jahr 1999 gegenüber dem Vorjahr wie folgt positiv verändert:

- Die Einnahmen des Landes aus Steuern und steuerähnlichen Einnahmen, Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen (ohne Sonder-Bundesergänzungszuweisungen) haben sich gegenüber dem Vorjahr mit rd. 13,4 % deutlich erhöht (siehe auch Tz. 44).
- Der „Betriebsverlust“, der sich aus dem Verhältnis zwischen Einnahmen und Ausgaben der laufenden Rechnung des Landes und der Stadt Bremen ergibt, hat sich wesentlich (auf der Basis der Ist-Zahlen vom Februar 2000 von 1.229 auf 822 TDM) verringert (siehe auch Tz. 53).
- Die in den Ausgaben der laufenden Rechnung von Land und Stadt enthaltenen Zinsausgaben sind geringfügig gesunken (siehe auch Tz. 45 f.).
- Die Zins-Steuer-Quote ist im Land um rd. 3,7 Prozentpunkte zurückgegangen (siehe auch Tz. 45). Sie liegt aber mit über 22 % immer noch weit über dem Länderdurchschnitt. Die Zins-Steuer-Quote des Landes und seiner beiden Städte beträgt rd. 21,9 %.
- Die Zahlung der Sanierungshilfe des Bundes in Höhe von 1,8 Mrd. DM aufgrund des Finanzausgleichsgesetzes in der Fassung vom 22. Dezember 1999 (BGBl. I S. 2525, 2560) ermöglichte einen weiteren Abbau der Schulden des Landes und der beiden Städte um 171 Mio. DM auf den neuen Schuldenstand von rd. 17,2 Mrd. DM (siehe auch Tz. 43). Im Vorjahr betrug der Schuldenstand rd. 17,4 Mrd. DM.

**41** Bei der Betrachtung der Schulden sind die außerhaushaltsmäßigen Vorfinanzierungen durch Dritte zusätzlich zu berücksichtigen. Der Stand dieser infolge haushaltsgesetzlicher Ermächtigungen in den Haushaltsgesetzen des Landes und der Stadtgemeinde Bremen erlaubten Schuldenaufnahmen außerhalb der Haushalte hat sich – von einzelnen Jahren abgesehen – ständig erhöht. Den Verpflichtungsstand dieser außerhaushaltsmäßigen Finanzierungen hat der Senator für Finanzen im Gesamtplan 1999 (siehe dort S. 218) zum 31. Dezember 1999 mit einem Gesamtbetrag von 1,767 Mrd. DM beziffert (Vorjahr 1,559 Mrd. DM). Nach dem Finanzplan 1999 bis 2005 mit dem Stand vom März 2000 ist dieser Schuldenstand zum 31. Dezember 1999 auf einen Betrag von 1,348 Mrd. DM geändert worden. Im Jahr 2000 soll die Jahresrestschuld jedoch bereits wieder auf 1,952 Mrd. DM steigen. Die Unterschiede zwischen den jeweiligen Verpflichtungsständen beruhen nach Angaben des Senators für Finanzen z. T. auf geänderten Entscheidungen über die Einbeziehung von Einzelprojekten, auf Aktualisierungen des Zahlenwerks und für das Jahr 2000 auf hinzugekommenen Maßnahmen.

## **2 Schulden 1999**

**42** Die über den Haushalt abgewickelten Schulden des Landes verringerten sich im Jahre 1999 gegenüber dem Vorjahr von 13,281 Mrd. DM um 422 Mio. DM auf 12,859 Mrd. DM. Der Schuldenabbau hat sich damit gegenüber dem Vorjahr erneut verringert. Die Veränderung wird im Wesentlichen durch die in der Haushaltsrechnung nachgewiesene Nettokreditaufnahme belegt. Sie enthält jedoch z. B. nicht die außerhalb des Haushalts bestehenden Schuldenentwicklungen (insbesondere den als Sondervermögen geführten bremischen Kapitaldienstfonds).

Im Vermögensnachweis werden jedoch für 1999 nicht Schulden in Höhe von 12,859 Mrd. DM, sondern in Höhe von 12,507 Mrd. DM ausgewiesen (Vorjahr: 13,180 Mrd. DM). Dies erklärt sich u. a. daraus, dass die in den Haushaltsplänen 1998 und 1999 im Haushaltsvermerk bei Hst. 0980/325 30-0 enthaltene Ermächtigung zur vorgriffsweisen Inanspruchnahme des Kreditrahmens des Folgejahres zu einer unterschiedlichen Behandlung der Schuldenaufnahme in der Haushaltsrechnung und im Vermögensnachweis führte. Die in den nachfolgenden Tabellen dargestellten Schuldenstände stellen somit eine Fortschreibung der Schuldenstände auf der Basis der in der Haushaltsrechnung ausgewiesenen Nettoneuverschuldung dar, in der die Verrechnungen zwischen den Haushaltsjahren enthalten sind. Dagegen bezieht sich der Stand der Verschuldung laut Vermögensnachweis auf die am 31. Dezember eines jeden Kalenderjahres erfassten fundierten Schulden.

Diese unterschiedliche Berechnung wird am besten durch einen Vergleich der Nettoneuverschuldung verdeutlicht: Die Nettokreditaufnahme (Kreditaufnahmen abzüglich Tilgungen) beträgt laut Haushaltsrechnung - 493,004 Mio. DM; die sich aus dem Saldo der Zu-/Abgänge (einschließlich der außerhaushaltsmäßigen Veränderungen) und der Tilgungen ergebende Veränderung in der Vermögensrech-

nung beläuft sich dagegen auf - 769,866 Mio. DM (Vorjahr: - 503,764 bzw. - 556,485 Mio. DM). Der für den Vermögensnachweis geltende Stichtag ist auch bei der Errechnung des im Sanierungsbericht genannten Schuldenstandes maßgeblich, bei dem jedoch die im Vermögensnachweis eingerechneten Schulden der Betriebe unberücksichtigt bleiben.

Des Weiteren wird – wie nachfolgend noch erläutert – nicht der volle (in der Rechnung nachgewiesene) Schuldenstand des bremischen Kapitaldienstfonds in die Vermögensrechnung aufgenommen; dadurch ergibt sich eine weitere Differenz zu der vom Rechnungshof genannten Verschuldung des Landes.

43

Die Entwicklung der Schulden und der Nettokreditaufnahme des Landes ist der nachstehenden Übersicht zu entnehmen:

Darstellung der Schulden und der Nettokreditaufnahme				
Jahr	Land (ohne Ausgleichsforderungen - bis 1994 -)		nachrichtlich Land und Städte	
	Schuldenstand am Jahresende <sup>1)</sup> TDM	Netto- kredit- aufnahme TDM	Schuldenstand am Jahresende <sup>1) 2)</sup> TDM	Netto- kredit- aufnahme TDM
1975	1.664.061	476.982	2.712.620	694.974
1980	4.027.469	665.671	6.139.370	832.343
1985	8.198.469	933.642	10.504.410	958.761
1990	12.761.207	967.654	14.810.054	1.027.031
1991	13.562.075	801.030	15.681.928	887.063
1992	14.185.219	623.183	16.496.203	756.426
1993	15.901.820 <sup>3)</sup>	904.571	17.976.043	1.243.795
1994	15.283.439	- 604.835	17.637.391	- 320.216
1995	14.688.492	- 602.202	17.714.367	- 38.279
1996	14.428.109	- 270.719	17.815.099	- 7.608
1997	13.772.314	- 676.598	17.882.351	- 30.338
1998	13.281.024	- 503.764	17.365.043	- 241.202
1999	12.858.933 <sup>3)</sup>	- 493.004	17.193.636	- 447.367

1) Stand der Schulden am jeweiligen Jahresende, soweit sie auf haushaltsmäßig nachgewiesenen Geldaufnahmen und Schuldübernahmen beruhen, die aufgrund von Ermächtigungen durch die Haushaltsgesetze und des Gesetzes über die Finanzzuweisungen an die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven getätigt wurden (ohne Kassenkredite). Auch sonstige (außerhaushaltsmäßige) Zu- und Abgänge sowie die Schuldenstände von Eigenbetrieben und des Kapitaldienstfonds sind berücksichtigt.

2) Die gegenseitigen Schulden sind herausgerechnet (siehe auch Jahresbericht – Stadt –). Die Schulden der Stadtgemeinde Bremen sind einschließlich, die der Stadtgemeinde Bremerhaven sind ohne Schulden der Betriebe errechnet.

3) Hierin sind auch Schuldübernahmen aufgrund des § 4 des Gesetzes über die Finanzzuweisungen an die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven in der für die einzelnen Hj. jeweils gültigen Fassung enthalten (1999: 0,5 Mio. DM).

Der nachrichtlich für das Land und die Städte ausgewiesene Betrag der negativen Nettokreditaufnahme schlägt auf den Schuldenstand nicht voll durch, weil hierin auch außerhaushaltsmäßige und damit nicht die Summe der Nettokreditaufnahme beeinflussende Vorgänge, die insbesondere den Kapitaldienstfonds und die bremischen Betriebe betreffen, enthalten sind.

Der Gesamtbetrag der Schulden des Landes und der Städte ohne Schulden der bremischen Betriebe beträgt 16.732.202 TDM; hierin enthalten ist der im 14. Monat als Saldoübertrag auf das Jahr 2000 ausgewiesene Schuldenstand des Kapitaldienstfonds von 121.679 TDM. Dieser Betrag enthält, auch im Gegensatz zur Vermögensrechnung der Freien Hansestadt Bremen, in der nur die fundierten Schulden dargestellt sind, auch den Betrag der vom Kapitaldienstfonds aufgenommenen Kassenkredite (24.634 TDM).

### 3 Steueraufkommen sowie Verhältnis der Schulden und Zinsen zu den Steuern 1999

44 Im Jahre 1999 lag das Steueraufkommen des Landes einschließlich der steuerähnlichen Abgaben sowie der Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich und der Ergänzungszuweisungen des Bundes um 455,6 Mio. DM, d. h. um rd. 13,4 %, über dem Vorjahresbetrag. Die Entwicklung in diesem Bereich verdeutlicht die nachfolgende Übersicht (die Sonder-Bundesergänzungszuweisungen ab 1994 sind nicht einbezogen):

Entwicklung der Steuern, des Länderfinanzausgleichs und der Bundesergänzungszuweisungen				
Jahr	Steuern und steuerähnliche Einnahmen TDM	Länderfinanzausgleich (LFA) TDM	Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) TDM	Gesamtbetrag TDM
1993	2.496.641	544.115	711.523 <sup>1)</sup>	3.752.279
1994	2.565.700	603.995	295.120	3.464.815
1995	2.556.387	495.548	332.558	3.384.493
1996	2.519.125	719.111	316.452	3.554.688
1997	2.689.893	344.766	299.516	3.334.175
1998	2.318.630	738.460	338.957	3.396.047
1999	2.662.089	866.475	323.039	3.851.603

1) Einschließlich Erstattung von Nachteilsausgleichen für Vorjahre

Im Hj. 1999 ist der Gesamtbetrag der Steuereinnahmen gegenüber dem Vorjahr deutlich gestiegen. Der Anstieg der originären Steuereinnahmen wie auch die Steigerung bei den LFA-Zahlungen sind z. T. auch durch Sondereffekte verursacht worden: Zum einen ist auf die schwache Basis bei den Steuern des Jahres 1998 hinzuweisen, zum anderen – als Folge des Steuerrückgangs 1998 – auf erhöhte Zahlungen aus dem Länderfinanzausgleich (vgl. Sanierungsbericht 1999, S. 22 f.).

45 In den Steuern des Jahres 1999 sind in den nachfolgenden Übersichten unter Buchstabe a) auch 1,8 Mrd. DM als Sonder-Bundesergänzungszuweisung enthalten; es handelt sich um den ersten von sechs abnehmenden Jahresbeträgen der zweiten Sanierungsphase.

Da es sich um außerordentliche, zeitlich begrenzte Einnahmen handelt, würde ihre Einbeziehung in die Berechnung des Verhältnisses der Schulden zu den Steuern sowie der Zinsen zu den Steuern (Zins-Steuer-Quote) zu einem irreführenden Ergebnis führen, weil so nicht die dauerhafte finanzwirtschaftliche Situation des Landes dargestellt würde. Um die tatsächliche finanzwirtschaftliche Situation Bremens zu erfassen, hat der Rechnungshof deshalb unter Buchstabe b) die Steuereinnahmen ohne die Sonder-Bundesergänzungszuweisung aufgeführt und das sich daraus ergebende Verhältnis der Schulden zu den Steuern sowie die Zins-Steuer-Quote errechnet.

Bei beiden Betrachtungsweisen ergibt sich für 1999 gegenüber dem Vorjahr eine Verbesserung der Zins-Steuer-Quote, die auch auf die zusammengefasste Betrachtung des Landes und der Städte durchschlägt (siehe Tz. 46).

Verhältnis der Schulden und Zinsen zu den Steuern (Land)

Jahr	Steuern <sup>1)</sup> TDM	Schulden <sup>2)</sup> TDM	Schulden zu Steuern %	Zinsen <sup>3)</sup> TDM	Zins-Steuer-Quote %
1975	1.209.261	1.664.061	137,61	97.846	8,09
1980	1.805.830	4.027.469	223,03	241.775	13,39
1985	2.106.209	8.198.469	389,25	569.079	27,02
1990	3.018.316	12.761.207	422,79	783.690	25,96
1991	3.184.067	13.562.075	425,94	865.500	27,18
1992	3.885.853	14.185.219	365,05	962.659	24,77
1993	3.752.279	15.901.820	423,79	1.106.492	29,49

Jahr	Steuern <sup>1)</sup> TDM	Schulden <sup>2)</sup> TDM	Schulden zu Steuern %	Zinsen <sup>3)</sup> TDM	Zins- Steuer- Quote %
1994 <sup>4)</sup>	a) 5.264.815 b) 3.464.815	15.283.439	a) 290,29 b) 441,10	1.148.132	a) 21,81 b) 33,14
1995 <sup>4)</sup>	a) 5.184.493 b) 3.384.493	14.688.492	a) 283,32 b) 433,99	1.080.705	a) 20,84 b) 31,93
1996 <sup>4)</sup>	a) 5.354.688 b) 3.554.688	14.428.109	a) 269,45 b) 405,89	1.045.113	a) 19,52 b) 29,40
1997 <sup>4)</sup>	a) 5.134.175 b) 3.334.175	13.772.314	a) 268,25 b) 413,07	904.374	a) 17,61 b) 27,12
1998 <sup>4)</sup>	a) 5.196.047 b) 3.396.047	13.281.024	a) 255,60 b) 391,07	876.438	a) 16,87 b) 25,81
1999 <sup>4)</sup>	a) 5.651.603 b) 3.851.603	12.858.933	a) 227,53 b) 333,86	851.582	a) 15,07 b) 22,11

- 1) Einschließlich der steuerähnlichen Abgaben sowie der Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich und der Ergänzungszuweisungen des Bundes.
- 2) Stand der Schulden am jeweiligen Jahresende, soweit sie auf haushaltsmäßig nachgewiesenen Geldaufnahmen und Schuldübernahmen beruhen, die aufgrund von Ermächtigungen durch die Haushaltsgesetze und des Gesetzes über die Finanzaufweisungen an die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven getätigt wurden (ohne Kassenkredite). Auch sonstige (außerhaushaltsmäßige) Zu- und Abgänge sind berücksichtigt.
- 3) Zinsen, Disagio und Kosten für die aufgeführten Schulden einschließlich der Zinsen für Kassenkredite (die Zinsen für Kassenkredite betragen 1999 3.361 TDM).
- 4) a) mit Sonder-Bundesergänzungszuweisung, b) ohne Sonder-Bundesergänzungszuweisung.

46

Die zusammengefasste Betrachtung von Land und Städten wird in nachfolgender Tabelle dargestellt:

Verhältnis der Schulden und Zinsen zu den Steuern (Land und Städte)

Jahr	Steuern <sup>1)</sup> TDM	Schulden <sup>2)</sup> TDM	Verhältnis Schulden zu Steuern %	Zinsen <sup>2)</sup> TDM	Zins-Steuer-Quote nach der Berechnung des Senators für Finan- zen <sup>3)</sup>	
					Rech- nungs- hofs %	Senators für Finan- zen <sup>3)</sup> %
1975	1.762.988	2.712.620	153,86	176.678	10,02	
1980	2.577.930	6.139.370	238,15	396.555	15,38	
1985	2.981.243	10.504.410	352,35	763.641	25,61	26,00
1990	4.058.276	14.810.054	364,93	918.072	22,62	24,00
1991	4.353.629	15.681.928	360,20	1.006.999	23,13	24,40
1992	5.112.812	16.496.203	322,64	1.119.143	21,89	25,40
1993	4.918.858	17.976.043	365,45	1.213.815	24,68	28,10
1994 <sup>4)</sup>	a) 6.508.114 b) 4.708.114	17.637.391	a) 271,01 b) 374,62	1.270.955	a) 19,53 b) 26,99	28,20
1995 <sup>4)</sup>	a) 6.357.885 b) 4.557.885	17.714.367	a) 278,62 b) 388,65	1.224.628	a) 19,26 b) 26,87	28,30
1996 <sup>4)</sup>	a) 6.370.957 b) 4.570.957	17.815.099	a) 279,63 b) 389,75	1.190.231	a) 18,68 b) 26,04	27,10
1997 <sup>4)</sup>	a) 6.201.437 b) 4.401.437	17.882.351	a) 288,36 b) 406,28	1.079.035	a) 17,40 b) 24,52	26,50
1998 <sup>4)</sup>	a) 6.359.833 b) 4.559.833	17.365.043	a) 273,04 b) 380,83	1.106.329	a) 17,40 b) 24,26	25,20
1999 <sup>4)</sup>	a) 6.825.366 b) 5.025.366	17.193.636	a) 251,91 b) 342,14	1.097.949	a) 16,09 b) 21,85	22,50

- 1) Hierin sind nicht enthalten die Einnahmen der Städte nach dem bremischen Gesetz über die Finanzaufweisungen an die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven.
- 2) Die gegenseitigen Schulden und Zinsen sind herausgerechnet. Die Kassenkreditzinsen der drei Gebietskörperschaften betragen im Hj. 1999 rd. 10,9 Mio. DM.
- 3) Entnommen dem Jahresbericht des Senators für Finanzen zur Sanierung der bremischen Haushalte vom Mai 2000.
- 4) a) mit Sonder-Bundesergänzungszuweisung, b) ohne Sonder-Bundesergänzungszuweisung.

Die unterschiedliche Berechnung der Zins-Steuer-Quoten durch den Rechnungshof und den Senator für Finanzen beruht vor allem darauf, dass der Senator für Finanzen entsprechend den auf der Basis des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 27. Mai 1992 mit dem Bundesminister für Finanzen zum jährlichen Sanierungsbericht getroffenen Vereinbarungen

- bei den Zinsausgaben die mit der Kreditaufnahme in Zusammenhang stehenden Kosten und
- bei den Steuern die Einnahmen für die Kosten der politischen Führung („BEZ-Vorabträge“ von 126 Mio. DM) sowie die steuerähnlichen Einnahmen (rd. 41 Mio. DM)

nicht einbezieht.

#### 4 Personalhaushalt

**47** Die Personalausgaben im Kernbereich (d. h. ohne Betriebe, Sonderhaushalte und Stiftungen des öffentlichen Rechts) in Land und Stadt sind im Jahr 1999 insgesamt gegenüber dem Vorjahr um 33,5 Mio. DM oder 1,6 % auf 2.184,2 Mio. DM gestiegen. Die einzelnen Komponenten – Bezüge der Beschäftigten, Versorgungsbezüge, Beihilfen und Sonstige – haben sich dabei unterschiedlich entwickelt (vgl. die Tabelle in Tz. 48).

Die Summe der Bezüge der Beschäftigten ist 1999 erstmals nach drei Jahren wieder gestiegen, und zwar um 0,5 %. Sie liegt aber noch unter der Summe des Jahres 1995. Ursache der Steigerung war einerseits eine Tarifierhöhung für die Angestellten und Arbeiter ab 1. April 1999 um 3,1 % sowie eine Besoldungserhöhung für die Beamten ab 1. Juni 1999 um 2,9 %, jeweils verbunden mit einer Einmalzahlung. Andererseits hat der aufgrund der Sparvorgaben des Personalentwicklungsprogramms (PEP) weiterhin erfolgte Rückgang des Personalbestandes den Zuwachs abgeschwächt.

Der Anstieg der Versorgungsbezüge beschleunigte sich 1999 neuerlich auf jetzt 4,5 %. Auch die Ausgaben für Beihilfen stiegen weiter um 3,8 %. Ursache hierfür war u. a. eine Verkürzung der Bearbeitungszeit der Beihilfeanträge.

**48** Die zusammengefasste Darstellung der Personalausgaben in der folgenden Tabelle beruht auf Zahlen des Senators für Finanzen. Die Zahlen sind wegen der enthaltenen Ausgliederungseffekte mit denen im Jahresbericht des Rechnungshofs – Land – 1999, Tz. 56, nicht vergleichbar:

#### Personalausgaben Land und Stadtgemeinde Bremen 1987 – 1999

ohne Betriebe, Sonderhaushalte und Stiftungen des öffentlichen Rechts, Rundungsdifferenzen sind möglich. Quelle: Daten des Senators für Finanzen

Jahr	Bezüge der Beschäftigten <sup>1)</sup> (Gruppen 422/425/426)	Versorgungsbezüge (Obergruppe 43)	Beihilfen, Unterstützungen (Obergruppe 44)	Sonstige <sup>2)</sup>	Insgesamt
1	2	3	4	5	6
Mio. DM					
1987	1.183,7	272,9	50,4	80,9	1.587,8
1988	1.199,7	285,4	51,4	75,8	1.612,2
1989	1.219,8	297,0	55,4	52,2	1.624,4
1990	1.294,4	315,7	51,4	56,3	1.717,8
1991	1.399,8	340,1	53,3	61,7	1.854,9
1992	1.496,8	367,5	55,2	55,1	1.974,5
1993	1.539,8	386,1	60,3	38,4	2.024,4
1994	1.555,4	393,4	62,7	33,9	2.045,4
1995	1.594,3	416,2	70,7	40,6	2.121,8
1996	1.593,8	430,7	69,2	30,7	2.124,4
1997	1.588,2	449,0	73,2	30,0	2.140,3
1998	1.575,9	466,7	74,4	33,6	2.150,6
1999	1.583,6	487,8	77,3	35,6	2.184,2

Jahr 1	Bezüge der Beschäftigten <sup>1)</sup> (Gruppen 422/425/426) 2	Versorgungs- bezüge (Ober- gruppe 43) 3	Beihilfen, Un- terstützun- gen (Ober- gruppe 44) 4	Sonstige <sup>2)</sup> 5	Insgesamt 6
Veränderungen gegenüber Vorjahr in %					
1988	1,4	4,6	1,9	- 6,3	1,5
1989	1,7	4,1	7,9	- 31,1	0,8
1990	6,1	6,3	- 7,4	8,0	5,7
1991	8,1	7,7	3,9	9,5	8,0
1992	6,9	8,1	3,4	- 10,8	6,4
1993	2,9	5,0	9,3	- 30,3	2,5
1994	1,0	1,9	4,0	- 11,6	1,0
1995	2,5	5,8	12,9	19,6	3,7
1996	0,0	3,5	- 2,2	- 24,2	0,1
1997	- 0,4	4,2	5,7	- 2,6	0,7
1998	- 0,8	3,9	1,7	12,2	0,5
1999	0,5	4,5	3,8	5,8	1,6

1) Ohne ABM; Gr. 422 - Bezüge der Beamten und Richter, Gr. 425 - Vergütung der Angestellten, Gr. 426 - Löhne der Arbeiter.

2) Einschließlich ABM.

#### 49

Bremens Bemühungen um Einsparung von Personalausgaben werden darin deutlich, dass das Beschäftigungsvolumen (= Summe der Vollkräfte und der zu Vollkräften zusammengerechneten Teilzeitkräfte) in den vergangenen Jahren ständig zurückgegangen ist. Im Kernbereich sank das Volumen – um die Ausgliederungen bereinigt – von Dezember 1993 bis Dezember 1999 von 20.693 um 2.828 auf 17.865 Vollkräfte. Das ist eine Abnahme um 13,7 %. In den Eigenbetrieben und bei den Stiftungen des öffentlichen Rechts sank das Beschäftigungsvolumen stärker als in den Wirtschaftsbetrieben und den Sonderhaushalten (darunter die Hochschulen). Die folgende Tabelle zeigt die Entwicklung des Beschäftigungsvolumens von 1993 bis 1999:

Beschäftigungsvolumen 1993 bis 1999 nach Haushaltsbereichen

	Dezem- ber 1993	Dezem- ber 1994	Dezem- ber 1995	Dezem- ber 1996	Dezem- ber 1997	Dezem- ber 1998	Dezem- ber 1999	Veränderungen 1999 gegenüber 1993	
								absolut	in %
Kernbereich	20.693	20.376	19.930	19.491	18.919	18.437	17.865	- 2.828	- 13,7 %
Wirtschaftsbetriebe	165	158	157	150	148	153	152	- 13	- 7,9 %
Eigenbetriebe	1.824	1.746	1.668	1.641	1.588	1.547	1.558	- 266	- 14,6 %
Sonderhaushalte	2.703	2.612	2.520	2.507	2.483	2.411	2.443	- 260	- 9,6 %
Stiftungen des öff. Rechts	87	72	71	66	63	58	57	- 30	- 34,5 %
Summe	25.472	24.964	24.346	23.855	23.201	22.606	22.075	- 3.397	- 13,3 %
Jährliche Veränderungen in % gerundet									
Kernbereich		- 1,5 %	- 2,2 %	- 2,2 %	- 2,9 %	- 2,5 %	- 3,1 %		
Wirtschaftsbetriebe		- 4,2 %	- 0,6 %	- 4,5 %	- 1,3 %	3,4 %	- 0,7 %		
Eigenbetriebe		- 4,3 %	- 4,5 %	- 1,6 %	- 3,2 %	- 2,6 %	0,7 %		
Sonderhaushalte		- 3,4 %	- 3,5 %	- 0,5 %	- 1,0 %	- 2,9 %	1,3 %		
Stiftungen des öff. Rechts		- 17,2 %	- 1,4 %	- 7,0 %	- 4,5 %	- 7,9 %	- 1,7 %		
Summe		- 2,0 %	- 2,5 %	- 2,0 %	- 2,7 %	- 2,6 %	- 2,3 %		

Quelle: Daten des Senators für Finanzen

#### 50

Im Ländervergleich hat Bremen von 1993 bis 1999 bei den Einsparungen der Personalausgaben weiterhin seine Spitzenstellung behalten. In diesen vom Senator für Finanzen vorgenommenen Vergleich waren die alten Bundesländer mit ihren Gemeinden – ohne Berlin – einbezogen, Bremen einschließlich seiner Stadtgemeinden. Die Berechnungen beruhen auf der Quelle „Finanzen und Steuern“, Fachserie 14, Reihe 2: Vierteljährige Kassenergebnisse der öffentlichen Haushalte 1993 bis 1999. Anders als oben in Tz. 48 sind die Personalausgaben dabei nicht rückwirkend um die Ausgliederungseffekte von Betrieben, Sonderhaushalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts bereinigt worden.

Im Durchschnitt der genannten Länder und Gemeinden stiegen die Personalausgaben (Hauptgruppe 4) in der Zeit von 1993 bis 1999 um 9,3 %, in Bremen dagegen sanken sie in derselben Zeit um 8,8 %. Im Vergleich der Jahre 1998 und 1999 lag Bremen weiterhin mit 0,5 % sehr deutlich unter dem Schnitt von 1,7 %, nur Hamburg lag mit - 4,4 % noch darunter.

Die Summe der Bezüge der Bediensteten (Gruppen 422, 425, 426) verringerte sich in Bremen 1999 gegenüber dem Vorjahr um 0,8 % auf 1.910 Mio. DM, während sie im Durchschnitt der alten Länder um 0,9 % gestiegen ist. Noch deutlicher werden die Einsparungen bei Betrachtung des gesamten Zeitraums 1993 bis 1999: Bremen verzeichnet hier einen deutlichen Rückgang um 16,7 %, im Schnitt der alten Länder ergibt sich eine Steigerung um 4,9 %. Diese Entwicklung ist Ausfluss der Verringerung des Personalbestandes in Bremen.

51 Der Anstieg der Versorgungsausgaben beschleunigte sich sowohl in Bremen als auch in den übrigen Ländern, wobei Bremen im Vergleich zum Vorjahr mit 4,7 % über dem Durchschnitt von 4,2 % liegt. Über den oben genannten Zeitraum hat Bremen mit 26,4 % die zweithöchste Steigerungsrate (hinter Nordrhein-Westfalen mit 26,6 %); die Versorgungsbezüge stiegen in dieser Zeit von 443 Mio. DM (1993) auf 560 Mio. DM (1999). Der Anstieg der Versorgungsausgaben der Länder betrug im Durchschnitt 23,4 %.

52 Bei den Beihilfen ergab sich für Bremen eine überdurchschnittliche Steigerung im Vergleich zum Vorjahr um 3,4 % (Durchschnitt 0,6 %) auf 91 Mio. DM. Über den Gesamtzeitraum lag die Zuwachsrate mit 28,2 % über dem Mittel von 25,3 %.

### V Ausblick auf die Entwicklung der Haushaltslage; Finanzplanung 1999 bis 2005

53 Die Beendigung der Sanierungszahlungen zum Hj. 2004 bedeutet, dass ab dem Hj. 2005 die Konsolidierung der bremischen Haushalte so weit vorangetrieben sein muss, dass die laufenden Haushaltseinnahmen zur Deckung der laufenden Haushaltsausgaben ausreichen und eine möglichst niedrige Zins-Steuer-Quote erzielt wird. Die nachfolgende Tabelle zeigt das bisherige Verhältnis der Einnahmen zu den Ausgaben der laufenden Rechnung des Landes und der Stadtgemeinde Bremen:

Einnahmen und Ausgaben der laufenden Rechnung der bremischen Haushalte  
in den letzten zehn Jahren, Land und Stadt zusammen (in Mio. DM)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999 <sup>1)</sup>
Einnahmen	4.899,0	5.271,4	5.840,8	5.673,7	5.426,4	5.270,5	5.511,8	5.243,4	5.322,7	5.787,0
Ausgaben	5.144,5	5.682,8	6.048,0	6.382,6	6.537,3	6.632,3	6.610,0	6.515,1	6.551,7	6.609,0
„Betriebsverlust“	-245,5	-411,4	-207,2	-708,9	-1.110,9	-1.361,8	-1.098,2	-1.271,7	-1.229,0	-822,0

1) Basis: Ist-Zahlen Februar 2000 (siehe Finanzplan 1999 bis 2005 S., 59)

Der Rechnungshof hatte schon in seinem letzten Jahresbericht darauf hingewiesen, dass nach seiner Ansicht der Ausgleich des laufenden Haushalts nur gelingen kann, wenn Einnahmesteigerungen erzielt und vor allem weitere Anstrengungen unternommen werden, Personal- und konsumtive Sachausgaben weiter einzuschränken und die Investitionstätigkeit nach strengen Kriterien auszurichten (siehe Jahresbericht – Land – 1999, Tz. 46).

Wegen der Bedeutung der bisherigen Investitionstätigkeit im Zusammenhang mit ihrer Auswirkung auf den Bereich der konsumtiven Ausgaben (die Zinsausgaben belaufen sich im Jahr 1999 auf 1,069 Mrd. DM und bewirken daher für sich schon den „Betriebsverlust“), ergänzt der Rechnungshof seine Ausführungen im letztjährigen Jahresbericht wie folgt:

54 Eine überdurchschnittlich hohe Investitionstätigkeit muss – abgesehen von unumgänglichen und/oder vermögenserhaltenden Investitionsmaßnahmen – eine wirtschafts- und finanzkraftstärkende Wirkung entfalten. Wenn dies nicht in allen Fällen prognostisch nachgewiesen werden kann, muss die geplante Maßnahme un-

terbleiben. Da Investitionen in Bremen seit längerem im Ergebnis ausschließlich mit Krediten finanziert werden, führt das Unterlassen von nicht rentierlichen Investitionen zu einer verminderten Kreditaufnahme. Dadurch würden Zinsen, also konsumtive Ausgaben, vermieden; das strukturelle Haushaltsdefizit in Bremen könnte gesenkt werden.

55 Es sind in letzter Zeit Investitionsmaßnahmen mit hohem Gesamtvolumen vorgezogen und außerhaushaltsmäßig vorfinanziert worden. Dies hat Belastungen für nachfolgende Legislaturperioden zur Folge (Zins- und Tilgungsdienst), auf die der Rechnungshof bereits mehrfach eingegangen ist. Sie können künftige Investitionsmöglichkeiten erheblich einschränken. Dies trifft insbesondere auf Ressorts mit hohen Anteilen an außerhaushaltsmäßigen Vorfinanzierungen zu (vgl. im Übrigen Tz. 62).

56 So wie unterbleibende, sonst kreditfinanzierte Ausgaben das Defizit senken helfen, wirken Tilgungen, d. h. direkte Schuldenreduzierungen, belastungsmindernd. Vorzeitige Tilgungen sind insbesondere bei der Erzielung von Einnahmen aus Vermögensveräußerungen möglich. Bisher werden Verkaufserlöse nicht vorrangig zur Tilgung verwendet. Dies muss jedoch nach Auffassung des Rechnungshofs geschehen.

Die Deutsche Bundesbank hat im Zusammenhang mit der Verwendungsmöglichkeit von Lizezeinnahmen des Bundes darauf verwiesen, dass „... im Hinblick auf diese ... Mehreinnahmen nicht eindringlich genug darauf hingewiesen werden (kann), dass es sich hier um einmalige Entlastungen handelt, die nicht für eine dauerhafte Haushaltsfinanzierung zur Verfügung stehen“ (siehe Monatsbericht Mai 2000, S. 56).

Zwar wäre nach Auffassung der Bundesbank auch eine andere Verwendung der Erlöse denkbar, z. B. für spezielle Ausgabezwecke, die über ein Wirtschaftswachstum zu künftigen Steuermehreinnahmen führen können. Dies entspreche jedoch nicht einem nachhaltig verfolgten Konsolidierungskurs. Den Grundsätzen einer vorausschauenden und soliden Finanzpolitik entspreche es, solche Mehrerträge „nicht im Voraus, sondern erst zu verplanen, wenn sie tatsächlich anfallen“ (a.a.O.).

57 Der Rechnungshof bewertet aus diesen Gründen die Investitionstätigkeit Bremens kritisch, soweit sie nicht auf nachweislich wirtschafts und finanzkraftstärkende und unumgängliche und/oder vermögenserhaltende Investitionen beschränkt ist. Wegen ihrer Folgen im Bereich der konsumtiven Ausgaben sind derartige Investitionen daher aus der Sicht des Rechnungshofs zu unterlassen.

Er wird die Einhaltung der mit dem Finanzplan 1999 bis 2005 abgegebenen Konsolidierungsprognose auch unter Berücksichtigung des Gesetzes zur Sicherstellung der Sanierung des Landes Bremen vom 21. Dezember 1999 (Brem.GBl. S. 303) begleitend prüfen. Er wird hierauf in den nächsten Jahresberichten ggf. besonders eingehen.

58 Anlässlich der Aufstellung der Haushalte für die Jahre 2000 und 2001 und der Vorstellung der Finanzplanung 1999 bis 2005 wurde mehrfach auf eine „Finanzierungslücke von 800 Mio. DM“ hingewiesen, die bis zum Jahr 2005 geschlossen werden muss, um ab diesem Zeitpunkt Art. 131 aLV und zugleich § 18 Abs. 1 LHO einhalten zu können. Nach dem Finanzplan 1999 bis 2005 handelt es sich bei diesem Defizit um einen Betrag von 712 Mio. DM, um den die Kredithöchstgrenze gemäß § 18 Abs. 1 LHO im Planjahr 2001 für das Land und die Stadt Bremen zusammen genommen voraussichtlich überschritten werden wird. Für das Land und seine beiden Städte beträgt das Defizit lt. Finanzplan 790 Mio. DM.

Lt. Finanzplan 1999 bis 2005 bilden die sonstigen konsumtiven Ausgaben – gemeinsam mit den Personalkosten – die entscheidende Größe für die angestrebte Haushaltssanierung (siehe Finanzplan, S. 36). Der geplante Abbau dieses Ausgabenblocks ist aus nachfolgender Tabelle ersichtlich, in der auch die geplanten Veränderungen der übrigen konsumtiven Ausgabenblöcke sowie die Summen der Ausgaben der laufenden Rechnung für das Land und die Stadtgemeinde Bremen aufgezeigt sind.

Geplante Änderungen bei konsumtiven Ausgaben in Land und Stadt

Jahr	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Änderung in % <sup>1)</sup>	
	Mio. DM						durch-	2000-
							schnittlich	2005
Personalausgaben	2.202,6	2.223,8	2.252,4	2.280,6	2.309,3	2.338,5	1,2	6,2
Zinsausgaben	953,7	934,7	930,4	956,8	981,8	1.030,1	1,6	8,0
Sonstige konsumtive Ausgaben	3.238,9	3.207,4	3.121,8	3.072,8	3.015,2	2.938,4	- 1,9	- 9,3
Summe/Ausgaben der laufenden Rechnung	6.395,2	6.365,9	6.304,6	6.310,2	6.306,3	6.307,0	- 0,3	- 1,4

<sup>1)</sup> Die Änderungsprozente wurden vom Rechnungshof errechnet.

In einer gesonderten Darstellung sind im Finanzplan von den sonstigen konsumtiven Ausgaben Ausgabebereiche abgezogen worden, die lt. Planung nicht abbau- bar erscheinen (z. B. Sozialleistungen und Zuweisungen an Bremerhaven). Da- nach verbleiben folgende nicht weiter differenzierte sonstige konsumtive Ausga- ben:

Verbleibende sonstige konsumtive Ausgaben in Land und Stadt						
Jahr	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Mio. DM	1.049,4	1.048,7	984,4	909,0	837,2	770,6
Abbau zum Vorjahr in %	0,1	6,1	7,7	7,9	8,0	

Diese Ausgaben sollen danach schrittweise um 278,8 Mio. DM von 1.049,4 Mio. DM im Jahr 2000 auf 770,6 Mio. DM im Jahr 2005 – das sind mehr als ein Viertel der Ausgaben – vermindert werden.

Dieser verbleibende kleine Bereich der sonstigen konsumtiven Ausgaben bietet nach Auffassung des Rechnungshofs kein ausreichendes Einsparpotential, um die geplanten Einsparraten zu erreichen.

Der Rechnungshof stützt sich dabei auf Berechnungen, die er über die Entwick- lung der Sächlichen Verwaltungsausgaben der Obergruppen 51, 52 und 53 des Gruppierungsplans angestellt hat. Diese Ausgaben machen gut 50 % der o. a. sons- tigen konsumtiven Sachausgaben aus. Die Berechnungen haben ergeben, dass lt. Finanzplan hohe Jahresraten ausgerechnet dort gespart werden sollen, wo in den vergangenen Jahren bis heute hohe Steigerungsraten zu verzeichnen sind:

- Bei den Sächlichen Verwaltungsausgaben der Obergruppen 51, 52 und 53 sind im Jahr 1997 446,8 Mio. DM ausgegeben worden, im Jahr 1998 waren es 519,6 Mio. DM, also 72,8 Mio. DM mehr. Dies entsprach einer Steigerung von rd. 16,3 %.
- Im Jahr 1999 wuchsen die Ausgaben um weitere 69,2 Mio. DM auf 588,8 Mio. DM. Dies entsprach einer Steigerung von rd. 13,3 %.

Dies bedeutet, dass die angestrebten Einsparungen im Wesentlichen in den ver- bleibenden, vom Rechnungshof nicht mit erfassten Ausgabebereichen erfolgen müssten. Dabei handelt es sich u. a. auch um Zuschüsse für konsumtive Zwecke (einschließlich Personalausgaben), die infolge des Umbaus der Verwaltung (Grün- dung von Eigenbetrieben usw.) ebenfalls zu höheren Sachausgaben geführt ha- ben. Da dieser Prozess nicht abgeschlossen ist, dürften auch diese Ausgaben wei- ter wachsen.

**59** Es bleibt abzuwarten, ob die Beauftragung einer Beratungsgesellschaft, die Ein- sparpotenziale aufdecken soll, helfen kann, die Wahrnehmung der Aufgaben im Land Bremen so zu verändern, dass es zu Verbesserungen bei den laufenden Ein- nahmen und zu nachhaltigen Einsparungen u. a. im gesamten Bereich der kon- sumtiven Ausgaben kommt. Dies könnte gelingen, wenn die erwarteten Ergeb- nisse einer umfassenden Aufgabenkritik konsequent umgesetzt werden.

**60** Im Finanzplan 1999 bis 2005 werden mögliche „Veränderungen der Rahmenset- zungen“ genannt, die sich auf den Abbau der konsumtiven Defizite auswirken können. Eine Veränderung kann sich danach aus Bereinigungen und Neuuzuor- dnungen von konsumtiven und investiven Mittelanteilen ergeben (Finanzplan 1999 bis 2005, S. 9). Der Rechnungshof begrüßt es, dass die richtige Zuordnung von Maßnahmen und Maßnahmeteilen entweder zur konsumtiven oder zur investiven

Ausgabenseite überprüft werden soll. Er beobachtet seit längerem, dass in zunehmendem Maß Investitionsausgaben z. T. hohe konsumtive Anteile enthalten. Es handelt sich teilweise um Investitionsmaßnahmen mit hohem Ausgabenvolumen, bei denen konsumtive Anteile unzulässigerweise über Kredite finanziert werden. Er wird dies mit dem Senator für Finanzen erörtern. Gleiches gilt für mögliche konsumtive Ausgabepositionen, die investive Mittelanteile enthalten.

- 61 Unter Tz. 18 hat der Rechnungshof auf die notwendige laufende unterjährige Beobachtung von Art. 131 a LV hingewiesen. Dies ist erforderlich, weil die mit der Veranschlagung von Krediteinnahmen vorgesehene Finanzierung von Investitionen erst im Haushaltsvollzug mit der tatsächlichen Aufnahme der Kredite umgesetzt wird. Aus rechtlichen Gründen bindet das vom Parlament im Haushaltsplan festgelegte Verhältnis zwischen Krediteinnahmen und Investitionsausgaben die Exekutive im Vollzug.

Der Senator für Finanzen teilt diese Position nicht. Der Rechnungshof wird die Erörterung dieser grundsätzlichen Frage mit dem Senator für Finanzen fortsetzen.

- 62 Am 6. Juni 2000 hat die Bremische Bürgerschaft (Landtag) eine Änderung des Kapitaldienstfondsgesetzes beschlossen (Brem.GBl. S. 163). Danach können Fondsmittel auch zu Zwischen- und Vorfinanzierungszwecken von Investitionsmaßnahmen aus den Gesamtprogrammen ISP einschließlich Nachfolgeprogramm, WAP und Hochschulgesamtplan (HGP) eingesetzt werden, die im Haushalt zu einem späteren Zeitpunkt abgewickelt werden sollen. Der Rechnungshof hatte diesen neuen Finanzierungsweg zuvor in Gesprächen mit dem Senator für Finanzen abgelehnt. Ausschlaggebend war u. a., dass zusätzliche Zukunftsbelastungen Handlungsspielräume in den nächsten Legislaturperioden weiter einengen können.

In einer Richtlinie für die Zwischenfinanzierung von Investitionen der vorgenannten Gesamtprogramme ist eine „Obergrenze von 50 % des jeweiligen Nettoanschlagsvolumens eines jeden Jahres“ festgelegt worden, die nicht überschritten werden darf. Dabei fehlt eine Bezugsgröße für die Zeit nach 2005, weil dafür keine Finanzplanung vorliegt. Solange keine Eckwerte für diese Zeit festgelegt sind, kann die Obergrenze von 50 % im Zeitpunkt des Beschlusses über Vorfinanzierungen nicht berechnet werden. Deswegen können neue Maßnahmen diese Grenze überschreiten und dadurch die Gestaltungsmöglichkeiten für diese Ressorthaushalte im Übermaß beschränken.

- 63 Der Senator für Finanzen teilt diese Position des Rechnungshofs nicht. Er hat dies damit begründet, dass sich Zwischenfinanzierungen ausschließlich auf Maßnahmen in sich abgeschlossener Investitionsprogramme beziehen müssen. Zwar decke die Finanzplanung Zeiträume ab dem Jahr 2005 noch nicht ab, es bestünden jedoch Orientierungswerte für die Jahre 2005 bis 2010 in den Eckwerten des ISP-Folgeprogramms.

- 64 Diese Argumentation lässt außer Acht, dass sich die Vorbelastungen aus Zwischenfinanzierungen nicht nur aus ISP-Projekten, sondern zum guten Teil auch aus Maßnahmen des WAP und des HGP ergeben. Dadurch sind keine den Finanzplanungswerten vergleichbare Gesamt-Orientierungswerte vorhanden. Der Rechnungshof bleibt deshalb dabei, dass die Obergrenzen nicht eingehalten werden können. In der Folge können die Gestaltungsmöglichkeiten von Ressorthaushalten stark beschränkt sein.

## VI Allgemeine Prüfungsergebnisse

### Wirtschaftlichkeitsrechnungen

**Wirtschaftlichkeitsrechnungen wurden im Planungsstadium von Maßnahmen zu selten und als Kontrollinstrument während und nach der Durchführung regelmäßig nicht eingesetzt.**

**Sofern sie durchgeführt wurden, waren sie in vielen Fällen fehlerhaft. Die Hauptmängel liegen in der Methodenwahl, der unvollständigen Berücksichtigung der maßgeblichen Einflussgrößen, den Mängeln bei der Bewertung der Ergebnisse und in der Dokumentation.**

## 1 Vorbemerkungen

- 65 Die Gebote der „Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit“ gehören zu den tradierten Haushaltsgrundsätzen. Sie haben in der Vergangenheit in ihrer Ausformung und Bedeutung einige Veränderungen erfahren und in Bremen zuletzt 1998 durch die Präzisierung des § 7 LHO ihre heutige Fassung erhalten. So wurden z. B. durch den Ersatz der missverständlichen Hervorhebung des Teilbereichs Nutzen-Kosten-Untersuchung durch eine allgemein gefasste Vorschrift die bestehenden Unklarheiten beseitigt, indem die Verwaltung verpflichtet wurde, für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen (§ 7 Abs. 2 LHO).
- 66 Die maßnahmebezogene Wirtschaftlichkeitsrechnung ist neben der sich in Einführung befindlichen Kosten- und Leistungsrechnung, die laufend periodenbezogene Aussagen zur Wirtschaftlichkeit staatlicher Aufgabenerfüllung liefern soll, ein wesentliches Instrument zur Sicherstellung des ökonomisch besten Einsatzes öffentlicher Mittel. Nach den Erfordernissen des Einzelfalls ist die jeweils einfachste und am wenigsten aufwendige Methode anzuwenden. Als Hilfestellung für die Verwaltung hatte der Senator für Finanzen bereits für 1995 als Weiterentwicklung eines erstmalig 1977 herausgegebenen Leitfadens die „Anleitung für die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsrechnungen in der bremischen Verwaltung“ (nachfolgend „Anleitung“) als Anlage zu § 7 LHO erlassen.
- 67 Die Grundsätze richten sich an alle mit der Haushaltsaufstellung und -durchführung befassten Stellen und haben heute angesichts der bestehenden Haushaltsnotlage mehr Bedeutung denn je.

## 2 Prüfungsgegenstand

- 68 Der Rechnungshof hat einige in den letzten Jahren durchgeführte Maßnahmen ausgewählt, um die in diesen Zusammenhängen erstellten Wirtschaftlichkeitsrechnungen zu prüfen. Gegenstand der Prüfung war, diese Rechnungen nachzuvollziehen, auf Übereinstimmung mit den gesetzlichen Vorschriften, den Verwaltungsvorschriften und betriebswirtschaftlichen Regeln zu untersuchen und ggf. Verbesserungsvorschläge zu machen.

## 3 Prüfungsfeststellungen

### 3.1 Anwendung dynamischer Rechenverfahren

- 69 Der Senator für Finanzen hat in einer Berechnung die Kosten für den Verkauf mit anschließender Anmietung einer Immobilie einschließlich eines durch einen Investor zu finanzierenden Um- und Ausbaus mit denen einer entsprechenden eigenfinanzierten Umbaumaßnahme verglichen. Dabei hat er die auf einen Quadratmeter bezogenen laufenden Kosten beider Alternativen gegeneinander gestellt und dem städtischen Vermögensausschuss das Angebot des Investors gegenüber der Haushaltslösung als erheblich wirtschaftlicher zur Annahme empfohlen.

Die o. a. Berechnungsart ist vom Aufbau her eine Kostenvergleichsrechnung. Sie zählt zu den statischen Verfahren und ist als Berechnungsmethode ungeeignet, die Wirtschaftlichkeit verschiedener Finanzierungsvarianten von Maßnahmen zu untersuchen, die sich über einen längeren Zeitraum erstrecken oder unterschiedliche Zahlungsstrukturen haben. Die in diesem Fall angestrebte Mietdauer umfasst 30 Jahre, und die Zahlungsströme weisen im zeitlichen Verlauf erhebliche Unterschiede auf. So fällt z. B. bei der Investorenlösung zu Beginn des Betrachtungszeitraums ein Verkaufserlös an.

Darüber hinaus wurde die Tatsache ignoriert, dass sich das Gebäude bei der Mietlösung am Ende des Mietzeitraums im Eigentum des Investors befindet, während es bei der Haushaltslösung weiterhin im bremischen Immobilienbestand verblieben wäre. In die Vergleichsrechnung hätte bei der Haushaltslösung der Wert des Objektes eingesetzt bzw. eine Veräußerung zu kalkulatorischen Zwecken unterstellt werden müssen.

- 70 Nur mit einer dynamischen Rechenmethode hätten alle relevanten Zahlungsströme des gesamten Betrachtungszeitraumes einbezogen, gemäß ihrer zeitlichen Unterschiede auf einen Bezugszeitpunkt diskontiert und die unterschiedlichen Eigentumsverhältnisse zum Planungsende zahlenmäßig in Übereinstimmung gebracht werden können.

Eine vom Rechnungshof durchgeführte Kapitalwertrechnung beider Alternativen hat die Haushaltslösung als deutlich wirtschaftlichere Alternative gegenüber der Mietlösung ermittelt.

Es ist denkbar, dass die Ausschüsse bei Kenntnis dieser Umstände ggf. einen anderen Beschluss gefasst hätten.

### **3.2 Methodik der Kapitalwertrechnungen**

- 71** Bei einigen Kapitalwertrechnungen – u. a. in von einem Wirtschaftsprüfungsunternehmen durchgeführten Berechnungen – wurden neben der Berücksichtigung der tatsächlichen Liquiditätsabflüsse kalkulatorische Ausgaben in Ansatz gebracht, die aus der unterstellten Refinanzierung dieser Zahlungen resultieren. Diese Verzinsung der Salden der Vorperioden bewirkt einen Zinseszinsseffekt, der dazu führt, dass sich – bei identischen Zinssätzen – Aufzinsung und Diskontierung gegenseitig aufheben. Zahlungen gleicher Höhe gehen mit den gleichen Barwerten in die Rechnung ein, unabhängig davon, ob sie zu Beginn oder am Ende eines Betrachtungszeitraums fällig werden. Dadurch geht das Charakteristische einer dynamischen Wirtschaftlichkeitsrechnung verloren, nämlich das Umrechnen der zeitlich unterschiedlichen Zahlungsströme auf einen gemeinsamen Bezugszeitpunkt.

Diese Art der Berechnung führt dazu, dass Maßnahmen barwertig nicht korrekt bewertet und ggf. falsche Vorteilhaftigkeitsrangfolgen erstellt werden.

Die Anleitung sieht diese Berechnungsweise weder in der Beschreibung noch in der Beispielrechnung vor.

### **3.3 Bewertung der Mietkosten bei Eigennutzung**

- 72** Der Senator für Finanzen hat in einer Berechnung der Wirtschaftlichkeit einer Umbaumaßnahme die Kosten des seinerzeit als Hausmeisterwohnung und künftig als Büro eigengenutzten Gebäudes mit den dadurch einzusparenden (Fremd)Mietkosten verglichen. Dabei hat er die Kosten der Selbstnutzung lediglich in Höhe der früher erzielten und erheblich unter dem Marktwert liegenden Miete berücksichtigt. Durch diese unzureichende Anrechnung der „Eigenmiete“ wurde die Wirtschaftlichkeit des Umbaus bereits nach wenigen Jahren nachgewiesen.

Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass in Wirtschaftlichkeitsrechnungen „Eigenmieten“ in Höhe der für vergleichbare Gebäude zu zahlenden Mieten zu berücksichtigen sind. Je nach Höhe dieser Marktmiete hätte sich ein deutlich längerer Amortisationszeitraum ergeben. Die korrekte Erfassung ist darüber hinaus notwendig, um ermitteln zu können, ob die Voraussetzungen für eine Finanzierung mit Mitteln aus dem Fonds für rentable Maßnahmen vorliegen.

### **3.4 Erstellen von Wirtschaftlichkeitsrechnungen**

- 73** In einigen Fällen wurden „Finanzwirtschaftliche Analysen“ von einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft erstellt.

Der Rechnungshof geht davon aus, dass Wirtschaftlichkeitsrechnungen in der Regel von den Ressorts bzw. dem Senator für Finanzen selbst durchgeführt werden. Ohne Nachweis der Wirtschaftlichkeit ist jedenfalls nicht offenkundig, dass die Kosten für die Vergabe dieser Aufgabe unter denen der Eigenerledigung liegen, zumal der dafür notwendige Sachverstand in der Verwaltung ohnehin vorhanden sein muss, weil sie die Ergebnisse der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft auf Richtigkeit der Methode und der Bestimmungsgrößen zu prüfen hat.

So empfiehlt die Anleitung erst im Hinblick auf die wesentlich komplexeren Nutzen-Kosten-Untersuchungen, diese durch eine bremische Hochschule bzw. Forschungseinrichtung oder einen externen Gutachter durchführen zu lassen.

Soweit Fortbildungsbedarf besteht, kann dieser beim Aus- und Fortbildungszentrum gedeckt werden.

### **3.5 Zeitpunkt der Erstellung**

- 74** Wirtschaftlichkeitsrechnungen sind bereits bei der Planung von Maßnahmen zu erstellen, spätestens aber bevor präjudizierende Vorentscheidungen getroffen werden. Nur wenn alle untersuchten Alternativen noch umsetzbar sind, wird der Eindruck vermieden, dass bei den Wirtschaftlichkeitsrechnungen in erster Linie die nachträgliche Bestätigung einer schon getroffenen Entscheidung und nicht die Ermittlung der wirtschaftlichsten Aufgabenerledigung im Vordergrund steht.

So kann die Gegenüberstellung der Kosten eines Konzeptes für die Neuordnung des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens mit denen der Weiterführung des alten Verfahrens zwei Jahre nach der Beschlussfassung zugunsten einer Neuordnung naturgemäß diese Entscheidung nicht mehr beeinflussen.

- 75** Ebenso wenig macht es Sinn, Alternativen zu berechnen, die von Anfang an aus objektiven Gründen nicht durchführbar sind. Der Rechnungshof hat den Eindruck, dass in diesen Fällen einem formalen Anspruch nachgekommen werden soll. Falls etwas nicht realisierbar ist, sollten die Hinderungsgründe zukünftig dargestellt werden und Berechnungen auf die möglichen Alternativen beschränkt bleiben. Das bedeutet aber nicht, Finanzierungsalternativen nur deswegen außer Betracht zu lassen, weil bei der Haushaltsaufstellung eine bestimmte Finanzierungsform unterstellt wurde und Verlagerungen der Mittel innerhalb des Haushalts oder über mehrere Jahre hinweg als angeblich nicht möglich dargestellt werden.

### **3.6 Dokumentation**

- 76** Eine wichtige Voraussetzung für die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsrechnungen ist die Bestimmung und Begründung der darin eingeflossenen Parameter, wie z. B. Planungszeitraum, Zinssätze oder jährliche Steigerungsraten. Erst die Kenntnis des Hintergrundes der zum Teil prognostizierten Daten versetzt die Entscheidungsträger in die Lage, ein ausgewogenes Urteil zu fällen. Die Beurteilungsgrundlagen können weiter verbessert werden, wenn im Sinne einer Sensitivitätsanalyse mehrere Rechnungen (z. B. worst case/best case Szenario) erstellt werden, um die gesamte Bandbreite möglicher Ergebnisse zu verdeutlichen.

- 77** Nach Erstellung der Rechnungen sollten die Ergebnisse bewertet, die Methodewahl begründet und bei mehreren Lösungsmöglichkeiten die Ergebnisse daraufhin untersucht werden, welche Parameter die Ergebnisdifferenzen der Alternativen im Wesentlichen bewirkt haben. Diese „Kontrolle“ bietet die Gelegenheit, noch einmal die Vollständigkeit der Bestimmungsgrößen und die Berechtigung der einen oder anderen Annahme zu überprüfen. Dies alles sollte Eingang in die Vorlagen für die Entscheidungsgremien finden, um eine umfassende Transparenz herzustellen.

Diese hier auszugsweise genannten Hinweise sind in der Anleitung enthalten. Sie wurden aber nicht in ausreichender Weise beachtet. So wurde z. B. nicht erkannt, dass der Vorteil einer Mietalternative sich ausschließlich aus der Finanzierung des Investors mit öffentlich subventionierten Kreditmitteln für einen Teil der Gesamtkosten ergab und diese zinsgünstige Finanzierungsform ebenso im Rahmen eines Eigenbaus hätte genutzt werden können.

- 78** Die Vorschrift in den VV-LHO Nr. 1.5 zu § 7 LHO, nach der das Ergebnis der Untersuchung oberhalb bestimmter Betragsgrenzen (einmaliger Mittelbedarf 1 Mio. DM, laufender Mittelbedarf 0,5 Mio. DM pro Jahr) in einem Vermerk dargelegt werden soll, hält der Rechnungshof für missverständlich. Es kann der Eindruck erweckt werden, als sei ein solcher Vermerk über die Ergebnisse von kleineren Maßnahmen nicht notwendig. Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass auch bei kleineren Maßnahmen schon wegen der notwendigen Erfolgskontrollen nicht auf die Dokumentation der im Rahmen der Planung vorzunehmenden Prüfungen verzichtet werden darf. Der Umfang des Vermerks hat sich dabei an dem finanziellen Gewicht der Maßnahme zu orientieren.

Der Rechnungshof empfiehlt, die zuvor genannten Anregungen bei der nächsten Änderung der Verwaltungsvorschriften zu berücksichtigen.

### **3.7 Wirtschaftlichkeitsrechnungen als Erfolgskontrolle**

- 79** Gemäß VV-LHO Nr. 1.3 zu § 7 LHO soll bei mehrjährigen Maßnahmen während und nach der Durchführung und im Wege der Erfolgskontrolle untersucht werden, ob die Ergebnisse im Rahmen der Planung liegen.

Diese Vorschrift wurde regelmäßig nicht beachtet. Ein Grund dafür kann sein, dass die Erfolgskontrolle nicht der unmittelbaren Erledigung von anstehenden Aufgaben dient.

Der Rechnungshof hält Erfolgsrechnungen trotzdem für unverzichtbar, weil sie nicht nur nachweisen, ob und in welchem Umfang der erhoffte Erfolg eingetreten ist, sondern auch darüber Aufschluss geben, in welchen Feldern Entwicklungen vom Soll abweichen und damit die Prognosefähigkeiten für zukünftig zu erstellende Wirtschaftlichkeitsrechnungen verbessern.

### 3.8 Vergleichsrechnungen mit unterschiedlichen Tilgungsmodalitäten

- 80 In einem Fall wurden mehrere Finanzierungsalternativen gegenübergestellt, von denen sich zwei nur in den Tilgungsmodalitäten unterschieden. Bei einer Rechnung wurde eine laufende Tilgung unterstellt, während bei der anderen die ersten fünf Jahre tilgungsfrei blieben.

Die Berechnung derartiger Varianten ist überflüssig, weil veränderte Tilgungsbeträge bei Identität von Kredit- und Diskontierungszinssatz zu keiner Veränderung der Barwerte führen und deswegen keine neuen Erkenntnisse liefern. Frühzeitig beginnende Tilgungsleistungen vermindern zwar die tatsächlich zu leistenden nominalen Zinsbeträge, dieser Effekt wird aber durch niedrigere Diskontierungsabschlüsse wieder ausgeglichen und bleibt damit ohne Einfluss auf die Barwerte. Die Barwerte von Zins- und Tilgungsleistungen entsprechen bei Übereinstimmung von Kredit- und Kalkulationszinssatz der Kreditsumme, unabhängig von Struktur und Zeitpunkt der Tilgung.

### 3.9 Kosten bei Wegfall von Arbeitsplätzen

- 81 Die Wirtschaftlichkeit von Beschaffungsentscheidungen oder organisatorischen Maßnahmen kann sich u. a. aus der Einsparung von Arbeitsplätzen ergeben. Die dafür anzusetzenden durchschnittlichen Personalauf- und -nebenkosten und die Arbeitsplatzkosten gibt der Senator für Finanzen in der Anleitung auf dem jeweils aktuellen Stand vor. So ist z. B. der Wegfall einer Stelle eines Verwaltungs-Angestellten in der Vergütungsgruppe V b ohne Nebenkosten im Jahr 2000 mit jährlich 79.648 DM in der Wirtschaftlichkeitsrechnung zu berücksichtigen. Bei diesen Berechnungen werden mögliche fiskalische Effekte des Wegfalls von Arbeitsplätzen außer Acht gelassen.

Dem Kostenvorteil aus der Einsparung eines Arbeitsplatzes sollte zukünftig der fiskalische Nachteil gegenübergestellt werden und nur noch die Differenz als Minderausgabe in die Wirtschaftlichkeitsrechnungen einfließen.

### 3.10 Neufassung der Anleitung

- 82 In Gesprächen mit Vertretern des Senators für Finanzen wurde Einigkeit darüber erzielt, dass die Anleitung überholungsbedürftig ist. Der Rechnungshof hat seine Mitwirkung bei der Neufassung der Anleitung angeboten.

### **Betriebswirtschaftlich rentable Maßnahmen im Sinne von § 10 Abs. 1 Nr. 3 Haushaltsgesetze 1999 Land und Stadt**

**Die bremischen Haushaltsgesetze ermöglichen es, Maßnahmen vorzufinanzieren, die zu Ausgabeverminderungen bzw. Einnahmeerhöhungen führen. In der Mehrzahl der Projekte fehlte der Nachweis, dass es sich um betriebswirtschaftlich rentable Maßnahmen handelte und damit eine Vorfinanzierung aus dieser besonderen Kreditermächtigung gerechtfertigt war.**

**Bei keiner der geprüften 41 Maßnahmen sind die Vorgaben der Haushaltsgesetze, der Verwaltungsvorschriften und des Regelwerks des Senators für Finanzen vollständig eingehalten worden. Die Hauptmängel liegen in fehlenden bzw. falschen Wirtschaftlichkeitsrechnungen.**

### 1 Vorbemerkung

- 83 Das haushaltsrechtliche Gebot, die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und der Sparsamkeit zu beachten, ist eine Grundregel der öffentlichen Haushaltswirtschaft und damit Richtschnur für das Verwaltungshandeln (vgl. Tz. 65).

- 84 Für das Hj. 1995 haben die Haushaltsgesetze erstmalig die Möglichkeit eröffnet, Projekte vorzufinanzieren, die zu Ausgabeverminderungen bzw. Einnahmeerhöhungen führen. Ziel war und ist es, betriebswirtschaftlich rentable Maßnahmen mit realem Mittelrückfluss innerhalb eines angemessenen Zeitraums über eine besondere Kreditermächtigung vorzufinanzieren, um so dem o. a. Wirtschaftlichkeitsgebot verstärkt Rechnung zu tragen. Da sich die Fundstelle in den Haushaltsgesetzen mehrfach geändert hat, wird nachfolgend auf die Nennung der jeweiligen Paragraphen verzichtet und der Begriff „besondere Kreditermächtigung“ verwandt. Der Gesetzgeber hat durch eine Vorfinanzierung die Möglichkeit geschaffen, wirtschaftliche Maßnahmen, die sich in wenigen Jahren amortisieren, auch dann beginnen zu können, wenn die Ressortmittel nicht ausreichen.

Die Gesetze wurden im Jahr 1994 zeitgleich mit dem Beginn des ersten Sanierungszeitraums beschlossen und sollten die Bemühungen um die Konsolidierung der Bremer Haushalte unterstützen.

**85** Im Jahr 1998 wurde die Finanzierungsmöglichkeit im Rahmen dieser besonderen Kreditermächtigung auf Organisationsuntersuchungen ausgeweitet, die dem Ziel einer Rationalisierung von Verwaltungsabläufen dienen.

**86** Die folgende Tabelle zeigt die Höhe der Kreditermächtigungen in den Haushaltsjahren 1995 bis 2000 sowie die vorgesehene regelmäßige Laufzeit der Maßnahmen/Projekte:

Haus-halts-jahr	Land Bremen (Kreditermächtigung in Mio. DM)	Stadtgemeinde Bremen (Kreditermächtigung in Mio. DM)	Regelmäßige Laufzeit (lt. Verwaltungsvorschriften zur Durchführung der Haushalte)
1995	10,0	10,0	8 Jahre
1996	10,0	10,0	8 Jahre
1997	10,0	10,0	8 Jahre
1998	15,0	15,0	8 Jahre
1999	15,0	25,0	6 Jahre
2000	15,0	36,6	6 Jahre

**87** Die jährlichen Verwaltungsvorschriften zur Durchführung der Haushalte (nachfolgend „Verwaltungsvorschriften“) geben generelle Durchführungsbestimmungen für die betriebswirtschaftlich rentablen Maßnahmen vor. Danach können nur solche Projekte im Rahmen der besonderen Kreditermächtigung finanziert werden, die zu konkreten Ausgabeminderungen bzw. Einnahmeerhöhungen führen. Die Amortisationszeit soll dabei grundsätzlich sechs bzw. acht Jahre nicht überschreiten.

**88** Zur weiteren Konkretisierung der Grundsätze für die Inanspruchnahme der Kreditermächtigung hat der Senator für Finanzen im Jahr 1995 ein Regelwerk entwickelt, in dem die folgenden Maßstäbe für die Inanspruchnahme der entsprechenden Kreditermächtigungen festgelegt wurden:

- „In Frage kommen grundsätzlich Maßnahmen/Projekte, die definitiv zu Minderausgaben bzw. Mehreinnahmen für die bremischen Haushalte führen.
- Die dadurch erreichbaren Haushaltsentlastungen dürfen nicht zur Realisierung bereits beschlossener Einsparbeträge (z. B. PEP und die daraus abgeleiteten Personalkostenbudgets) führen.
- Bei Inanspruchnahme dieser Mittel muss bereits konkret nachgewiesen werden, dass ein Rückfluss in einen revolvingierenden Fonds erfolgt (Jahre und Jahresbeiträge).
- Bei der Refinanzierung ist eine Verzinsung von 6,5 % zu berücksichtigen.
- Die Refinanzierung soll in der Regel innerhalb eines Zeitraums von sechs Jahren erfolgen. In begründeten Ausnahmefällen kann der Zeitraum acht Jahre betragen.
- Die in Frage kommenden Maßnahmen/Projekte sind im Vorfeld mit dem Senator für Finanzen (Referat 21) abzustimmen.
- Nach erfolgter Refinanzierung kommen die Haushaltsentlastungen den Ressorts zugute.“

Dieses Regelwerk wird zurzeit vom Senator für Finanzen überarbeitet.

## 2 Prüfungsgegenstand

**89** Der Rechnungshof hat alle bis zum Mai 2000 beschlossenen 41 Maßnahmen mit einem Volumen von insgesamt 69,2 Mio. DM (einschließlich Verpflichtungsermächtigungen) untersucht. Bei zehn Projekten handelte es sich um Organisationsuntersuchungen mit einem Gesamtvolumen von 11,9 Mio. DM.

Gegenstand der Prüfung war nachzuvollziehen, ob die gesetzlichen Bestimmungen und Verwaltungsvorschriften bei der Beantragung, der Beanspruchung und

der Durchführung betriebswirtschaftlich rentabler Maßnahmen durch die jeweiligen Ressorts eingehalten wurden.

### **3 Verfahren zur Bereitstellung und Refinanzierung der Kreditmittel**

- 90 Die Ressorts beantragen beim Senator für Finanzen die Anerkennung des Vorhabens als betriebswirtschaftlich rentable Maßnahme und die vorzeitige Bereitstellung von Mitteln entsprechend dem Maßnahmefortschritt (zu den Antragsvoraussetzungen siehe Tz. 88). In Fällen mit Maßnahmekosten bis zu 200 TDM befindet der Senator für Finanzen über den Ressortantrag selbst, bei Projekten mit höheren Maßnahmekosten legt er dem Haushalts- und Finanzausschuss Entscheidungsvorschläge vor.

Über die getroffene Entscheidung ergeht eine Mitteilung an das durchführende Ressort bzw. die sonstige zuständige Fachbehörde. Darin legt der Senator für Finanzen die näheren Modalitäten für die Mittelbereitstellung fest.

- 91 Vor Maßnahmebeginn beantragt die durchführende Dienststelle eine Nachbewilligung von Haushaltsmitteln. Die Bewilligung setzt gemäß § 37 LHO eine Einsparung an anderer Stelle des jeweiligen Einzelplans voraus; als weitere Deckungsmöglichkeit wird auch die Heranziehung von Mehreinnahmen angesehen. Bei dem Finanzierungsverfahren für betriebswirtschaftlich rentable Maßnahmen werden – außerhalb des Einzelplans des Ressorts – Mittel aus der besonderen Kreditermächtigung als Mehreinnahmen herangezogen. Diese werden bei dem Titel 325 60, Kredite zur Vorfinanzierung betriebswirtschaftlich rentabler Maßnahmen, geführt; für Maßnahmen des Landes im Kapitel 0980 und für Maßnahmen der Stadt im Kapitel 3980.

Die Nachbewilligung erfolgt für den Bedarf des laufenden Haushaltsjahres zugunsten der Haushaltsstelle, über die die jeweilige Maßnahme abgewickelt wird. Läuft die Durchführung einer Maßnahme über mehrere Jahre, so werden Verpflichtungsermächtigungen verfügt, deren Abdeckung dann in den Folgejahren durch Nachbewilligungen der eben beschriebenen Art erfolgt.

- 92 Bei der Refinanzierung, d. h. der Rückführung des bereitgestellten Mittelvolumens von der Bedarfsdienststelle an die Finanzverwaltung als zentral zuständige und koordinierende Stelle, handelt es sich nicht um eine Rückzahlung im Sinne einer Tilgung zuzüglich der Zinsen an den Kreditgeber; vielmehr wird das für die Bedarfsdienststelle ursprünglich vorgesehene Haushaltssoll – die verfügbaren Mittel – um die festgelegten Refinanzierungsbeträge reduziert. Dies geschieht, indem – ebenfalls mittels Nachbewilligungsverfahren, aber mit umgekehrter Wirkung – dem Finanzressort Mittel bereitgestellt werden. Deren Deckung erfolgt dezentral in dem Einzelplan der jeweiligen Bedarfsdienststelle. Es ist dabei dieser überlassen, an welcher Stelle in ihrem Einzelplan die Einsparung erfolgt oder ggf. eine Mehreinnahme nachgewiesen wird. Auf die Frage des zumeist fehlenden Maßnahmebezugs wird in Tz. 101 eingegangen.

Für die Refinanzierung sind haushaltstechnisch an zentraler Stelle besondere Haushaltsstellen zur Abwicklung der Rückflüsse eingerichtet worden, zu deren Gunsten die Nachbewilligung im Refinanzierungsfall erfolgt. Die so zurückgeführten Ausgabeermächtigungen werden im Verlauf des Haushaltsjahres weder genutzt noch zugunsten anderer Zwecke eingespart, sondern fallen als Weniger-Ausgabe am Schluss des Haushaltsjahres in die Gesamtdeckung.

### **4 Prüfungsfeststellungen und Stellungnahme des Finanzressorts**

#### **4.1 Wirtschaftlichkeitsrechnung**

##### **4.1.1 Allgemeines**

- 93 Nach § 7 Abs. 2 LHO sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Die Modalitäten werden in der Anlage zu den VV-LHO Nrn. 1.6 und 2.4 zu § 7 LHO „Anleitung für die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsrechnungen in der bremischen Verwaltung“ erläutert. Sie wurden kaum beachtet. Dies ist unverständlich, da die Frage, ob die tatbestandsmäßigen Voraussetzungen für die Inanspruchnahme der besonderen Kreditermächtigung vorliegen, erst aufgrund einer Wirtschaftlichkeitsrechnung, die die besondere Rentabilität innerhalb eines engen Zeitraums nachweist, beantwortet werden kann.

Bei 35 von 41 geprüften Projekten haben die Wirtschaftlichkeitsrechnungen bei der Antragstellung durch die Ressorts gefehlt, d. h., bei rd. 85 % der Anträge wurde die grundlegende Voraussetzung für die Finanzierung aus den Kreditmitteln für betriebswirtschaftlich rentable Maßnahmen nicht nachgewiesen. Diese unvollständigen Anträge hätten nicht genehmigt bzw. den Gremien nicht zur Entscheidung vorgelegt werden dürfen, weil der Nachweis der kurzen Amortisationszeit fehlte.

94 Der Senator für Finanzen hat darauf hingewiesen, dass er es keineswegs als seine Aufgabe betrachte, Wirtschaftlichkeitsrechnungen zu prüfen.

95 Der Hinweis des Senators für Finanzen geht insoweit fehl, als er in der überwiegenden Zahl der Fälle nicht einmal hätte rechnen müssen. Es hätte ausgereicht, die Ressorts auf die fehlenden Wirtschaftlichkeitsrechnungen hinzuweisen. Der Rechnungshof bleibt dabei, dass der Senator für Finanzen als für die Vorlagen an die Haushalts- und Finanzausschüsse zuständige Stelle verpflichtet ist, die Anträge der Ressorts auf Vollständigkeit und auf Einhaltung der von ihm selbst vorgegebenen Voraussetzungen zu prüfen. Die Mitglieder des Ausschusses müssen davon ausgehen können, dass die ihnen vorgelegten Beschlussvorschläge dem Regelwerk für betriebswirtschaftlich rentable Maßnahmen entsprechen und dies vom Senator für Finanzen überprüft ist.

#### 4.1.2 Zinssätze und Laufzeit

96 In der Anlage zu den VV-LHO Nrn. 1.6 und 2.4 zu § 7 LHO wird darauf verwiesen, dass für die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsrechnungen der aktuelle Zinssatz beim Senator für Finanzen zu erfragen ist. Folgende Zinssätze waren bzw. sind zu berücksichtigen:

1995	1996	1997	1998	1999	2000
7,0 %	7,0 %	6,5 %	6,25 %	4,5 %	5,75 %

In dem seit 1995 geltenden Regelwerk des Senators für Finanzen wird dagegen ein fester Zinssatz von 6,5 % für die Refinanzierungsberechnung vorgegeben (siehe Tz. 88). Der Rechnungshof hat es für problematisch gehalten, bei zwei Berechnungen (Wirtschaftlichkeitsrechnung und Refinanzierungsplan) für dieselbe Maßnahme unterschiedliche Zinssätze zu verwenden. Abgesehen davon, dass dies zu Irritationen führen kann, löst es auch den inneren Zusammenhang zwischen den sich aus den Maßnahmen ergebenden Effekten und den Zins- und Tilgungszahlungen der Ressorts auf.

97 Der Senator für Finanzen hat zugesagt, dass im Zuge der Überarbeitung des Regelwerks für die Berechnung der Wirtschaftlichkeit und der Refinanzierung ein einheitlicher Zinssatz festgelegt wird.

98 Aufgrund der fehlenden Wirtschaftlichkeitsrechnungen konnte bei den meisten Maßnahmen auch nicht geprüft werden, ob die Amortisationszeiten (siehe Tz. 86) eingehalten wurden. Hinzu kommt eine Begriffsverwirrung in den Verwaltungsvorschriften. In den Jahren 1995 und 1996 wurde der Begriff der Amortisationszeit verwendet, während in den Jahren 1997 bis 2000 nur noch von einem konkreten verzinslichen Rückfluss die Rede ist. Inhaltlich besteht zwischen den Begriffen ein großer Unterschied, da die Amortisationszeit ein Bestandteil der Wirtschaftlichkeitsrechnung ist. Sie drückt aus, zu welchem Zeitpunkt eine Maßnahme die Gewinnzone erreicht, d. h., die aus ihr resultierenden Effekte (Mehreinnahmen/Minderungen) die Höhe der Kosten erreichen. Der verzinsliche Rückfluss bezieht sich dagegen ausschließlich auf die geplanten Tilgungsbeträge für die Refinanzierung.

99 Der Rechnungshof hält es für erforderlich, dass der Senator für Finanzen sowohl bei der Erstellung der zukünftigen Verwaltungsvorschriften als auch bei der Überarbeitung des Regelwerks den eindeutigen Begriff der Amortisationszeit verwendet, um Fehlinterpretationen zu vermeiden. Nur so kann erreicht werden, dass Maßnahmen und deren Einspareffekte im Zusammenhang deutlich werden.

#### 4.1.3 Mittelvolumen

100 In zwölf Fällen bezog sich die Kreditfinanzierung nur auf Anteile der gesamten Projektkosten. Der Rechnungshof hält es für erforderlich, dass die Wirtschaftlichkeit der Gesamtmaßnahme nachgewiesen wird.

101 Der Senator für Finanzen hat zugesichert, darauf in dem neuen Regelwerk hinzuweisen.

#### **4.1.4 Erfolgskontrolle**

102 Bei keiner Maßnahme ist bisher eine Erfolgskontrolle durchgeführt worden. Der Rechnungshof hält es daher für erforderlich, die Ressorts zu einer regelmäßigen Kontrolle der Maßnahmen zu verpflichten. Während der Laufzeit der Projekte sollte mindestens jährlich untersucht werden, ob die Zwischenergebnisse (hier Mehreinnahmen und/oder Einsparungen) im Rahmen der Planung liegen, die Planung anzupassen und die Maßnahmen weiterzuführen oder einzustellen sind (VV-LHO Nr. 1.3.1 zu § 7 LHO). Eine planmäßige Refinanzierung des „Kredits“ ist kein Indiz für das Eintreten der bei Antragstellung prognostizierten Wirtschaftlichkeit (vgl. Tz. 98).

103 Der Senator für Finanzen hat die Auffassung des Rechnungshofs bestätigt, dass die Ressorts für die Erstellung von Erfolgskontrollen verantwortlich sind. Er hat weiter darauf hingewiesen, dass den Haushalts- und Finanzausschüssen künftig jährlich über die Ergebnisse von aktualisierten Wirtschaftlichkeitsrechnungen (Amortisationszeitpunkt) berichtet werde. Ein erster Bericht sei am 16. Mai 2000 vorgelegt worden.

104 Der Rechnungshof begrüßt den Bericht der Ressorts an den Haushalts- und Finanzausschuss über den Eintritt der Wirtschaftlichkeit der jeweiligen Projekte als ersten Schritt. Er weist aber darauf hin, dass diese Berichte den Anforderungen an eine Erfolgskontrolle (aktualisierte Wirtschaftlichkeitsrechnung) nicht gerecht werden.

105 Der Senator für Finanzen hat erklärt, dass im Entwurf des neuen Regelwerks vorgesehen sei, die Ressorts zu verpflichten, eine jährliche Erfolgskontrolle durchzuführen.

106 Der Rechnungshof fordert darüber hinaus, dass auch bei abgeschlossenen Maßnahmen rückblickend eine Erfolgskontrolle vorgenommen wird. Er empfiehlt, auch diesen Punkt in einen Pflichtenkatalog für die Ressorts zu übernehmen. Nach der Durchführung von Projekten muss das Ressort untersuchen, ob das erreichte Ergebnis der ursprünglichen oder angepassten Planung entspricht oder die Maßnahmen ggf. zu revidieren sind. Erfahrungswerte sollten gesichert werden (VV-LHO Nr. 1.3.2 zu § 7 LHO).

107 Der Senator für Finanzen hat in den Zwischenberichten zur dezentralen Haushaltssteuerung berichtet, dass sich die Regelung zur Finanzierung von betriebswirtschaftlich rentablen Maßnahmen bewährt habe. Für die Organisationsuntersuchungen hat er dies ebenfalls bestätigt. Das Finanzressort hat deshalb eine Fortsetzung der Regelung empfohlen. Der Rechnungshof kann die Aussagen des Senators für Finanzen nicht nachvollziehen, da es bisher keine hinreichende Erfolgskontrollen gibt, die eine entsprechende Bewertung zulassen.

#### **4.2 Refinanzierung**

108 Bei der Aufstellung des Refinanzierungsplans sollte davon ausgegangen werden, dass für die Rückzahlung des Kredits die Mittel zur Verfügung stehen, die sich aus den Einspareffekten der Maßnahme ergeben. Ein großer Teil der Maßnahmen wurde und wird jedoch mit Beträgen getilgt, die keinen Bezug zur kreditfinanzierten Maßnahme haben. So erfolgte zum Beispiel bei der Maßnahme „Gründung der Gesellschaft für Bremer Immobilien“ die Deckung des nachbewilligten Betrags aus Mehreinnahmen bei Erlösen aus dem Verkauf von Grundstücken. Die Bereitstellung von maßnahmefremden Mitteln kann ein Indiz dafür sein, dass die Grundvoraussetzung der Vorfinanzierung betriebswirtschaftlich rentabler Maßnahmen, nämlich die Erzielung von Mehreinnahmen oder Minderausgaben (siehe Tz. 87), nicht oder nur durch eine Verlängerung der Amortisationszeit erfüllt werden konnte.

109 Der Senator für Finanzen hat erwidert, dass er es für problematisch halte, Einspareffekte auf der Basis kameraler Anschläge führen zu wollen.

110 Der Rechnungshof hat eine solche Forderung nicht aufgestellt. Er hat verdeutlichen wollen, dass die Refinanzierung im Regelfall mit den sich aus der Maßnahme ergebenden Wirtschaftlichkeitseffekten zu erfolgen hat. Bei Maßnahmen, die wirtschaftlich rentabel sind, müsste dies ohne weiteres möglich und darstellbar sein. Eine Zuordnung der Minderausgaben/Mehreinnahmen zu einzelnen Haushaltsstellen hat er nicht für erforderlich gehalten.

### 4.3 Finanzierung von Geschäftsbesorgungsentgelten

**111** Bei der Umwandlung von Dienststellen in privatrechtliche Organisationsformen haben die eingestellten Haushaltsmittel nicht ausgereicht, um die laufenden Kosten der gegründeten Gesellschaften zu tragen. Die Differenzbeträge wurden als pauschale Geschäftsbesorgungsentgelte aus der besonderen Kreditermächtigung für betriebswirtschaftlich rentable Maßnahmen abgedeckt. Sie sollen auch in den nächsten Jahren bis zur Umstellung auf ein System differenzierter Leistungsentgelte in dieser Weise kreditfinanziert werden.

Da es sich in diesen Fällen um die Finanzierung eines laufenden Bedarfes handelt, liegt keine Maßnahme im Sinne dieser besonderen Kreditermächtigung vor. Sonst könnten z. B. auch die Personalkosten eines Amtes in gleicher Weise vorfinanziert werden. Möglicherweise handelt es sich bei diesen Fällen eher um den Ausgleich von Finanzierungslücken, die innerhalb der Eckwerte nicht dargestellt werden sollen oder können.

Da auch hier keine Wirtschaftlichkeitsrechnungen vorliegen, reiht sich diese Nutzung der besonderen Kreditermächtigung für betriebswirtschaftlich rentable Maßnahmen in die seit Jahren steigende Tendenz ein, aktuelle Finanzierungsprobleme durch Kreditaufnahmen scheinbar zu lösen und damit zu einer weiteren Belastung zukünftiger Haushalte beizutragen.

Die damit verbundenen Gefahren werden durch die in der folgenden Tabelle dargestellte Steigerung der Inanspruchnahme erhöht:

	1995	1996	1997	1998	1999	2000 (bis Mai)
Anzahl der genehmigten Maßnahmen	6	3	9	12	9	2
Bewilligte Mittel	2.356.000	4.904.000	14.541.000	12.946.000	12.202.000	12.898.000

### 4.4 Organisationsuntersuchungen

**112** Durch Beschluss der Finanzdeputation vom 18. April 1997 wurde der Senator für Finanzen gebeten, bei den Haushaltsberatungen der Haushalte 1998/99 ein Instrument zur Finanzierung von Organisationsuntersuchungen zu entwickeln.

**113** Bereits vor der Aufnahme von Organisationsuntersuchungen in die Kreditermächtigung für betriebswirtschaftlich rentable Maßnahmen im Haushaltsgesetz des Jahres 1998 wurden in den Jahren 1995 und 1997 sieben Organisationsuntersuchungen mit einem Gesamtvolumen von 7,5 Mio. DM entsprechend finanziert.

**114** Der Rechnungshof hat nichts gegen gut geplante und stringent durchgeführte Organisationsuntersuchungen, insbesondere dann nicht, wenn die gewonnenen Ergebnisse anschließend zügig umgesetzt werden. Die zum Hj. 1998 gewählte Zuordnung der Organisationsuntersuchungen zu den betriebswirtschaftlich rentablen Maßnahmen (siehe Tz. 85) hält er allerdings für sachfremd. Organisationsuntersuchungen dienen in erster Linie dazu, die bestehenden Strukturen mit dem Ziel einer möglichen Rentabilitätssteigerung zu überprüfen, um auf diese Weise zur Sanierung des bremischen Haushalts beizutragen. Sie selbst führen nicht zu Ausgabeminderungen bzw. Einnahmeerhöhungen. Erst diejenigen Maßnahmen, die aus der Umsetzung der Ergebnisse der Organisationsuntersuchungen resultieren, können ggf. als betriebswirtschaftlich rentable Maßnahmen anerkannt werden. Organisationsuntersuchungen halten den strengen Kriterien, die der Senator für Finanzen laut Regelwerk an die Vorfinanzierung betriebswirtschaftlich rentabler Maßnahmen stellt, somit nicht stand.

**115** Der Senator für Finanzen ist der o. g. Feststellung des Rechnungshofs nicht gefolgt. Er hat allerdings zugesagt, den Bereich Organisationsuntersuchungen in dem zukünftigen Regelwerk gesondert zu behandeln. Danach soll bei Antragstellung zur Finanzierung von Organisationsuntersuchungen zunächst auf die Vorlage von Wirtschaftlichkeitsrechnungen verzichtet werden. Es soll lediglich in einem ersten Schritt aufgezeigt werden, welche Ziele mit der Untersuchung verfolgt werden. Mögliche Einspareffekte sind in diesen Fällen erst mit dem Ergebnis der Untersuchung darzustellen. Die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung sowie die geplante Refinanzierung der bereitgestellten Mittel sollen jedoch unverzüglich nach Abschluss der Untersuchung dem Haushalts- und Finanzausschuss vorgelegt werden.

116 Der Rechnungshof bleibt bei seiner unter Tz. 114 dargestellten Auffassung. Zusätzlich hat er problematisiert, dass Kosten für Organisationsuntersuchungen und andere gutachtliche Aufgaben zudem eindeutig den konsumtiven Ausgabemitteln zuzuordnen sind und daher ihre weiterhin vorgesehene Finanzierung aus Kreditmitteln gemäß § 18 Abs. 1 LHO unzulässig ist. Wenn in Zeiten einer extremen Haushaltsnotlage dies nicht eingehalten werden kann, können Maßnahmen nur in den Fällen verantwortet werden, die wirtschaftlich vorteilhaft sind und damit zur Beseitigung der Haushaltsnotlage beitragen.

117 Über die Inhalte des neuen Regelungsentwurfs ist zwischen dem Senator für Finanzen und dem Rechnungshof weitgehend Einigung erzielt worden. Die Erörterungen über die noch offenen Punkte werden fortgesetzt.

### **5. Schlussbemerkung**

118 Der Senator für Finanzen ist der Auffassung, der Rechnungshof habe grundsätzliche Bedenken gegen das o. a. Finanzierungsinstrument geäußert. Das sei ihm vor dem Hintergrund der auch vom Rechnungshof geforderten Sanierung unverständlich.

119 Der Rechnungshof kann diese Wertung nicht nachvollziehen. Gerade weil die Sanierung des Haushalts im Mittelpunkt aller Bemühungen stehen muss, ist jede Maßnahme daraufhin zu untersuchen, ob sie diesem Ziel dient. Organisationsuntersuchungen sind sorgfältig zu planen und zu strukturieren, um möglichst sicherzustellen, dass die Umsetzung der gewonnenen Erkenntnisse zu Einspareffekten führt. In den übrigen Fällen ist die Wirtschaftlichkeit nachzuweisen.

120 Der Rechnungshof weist darauf hin, dass sich seine Anmerkungen an alle Ressorts richten und sie dazu beitragen sollen, dass die neugefassten Regelungen zur Inanspruchnahme der besonderen Kreditermächtigung zukünftig eingehalten werden.

## **VI Einzelne Prüfungsergebnisse**

### **Senatskommission für das Personalwesen, jetzt Senator für Finanzen, Abteilung Personal- und Verwaltungsmanagement/Performa Nord**

#### **Einvernehmliche vorzeitige Beendigung von Arbeitsverhältnissen**

**Die Regelungen zur einvernehmlichen vorzeitigen Beendigung von Arbeitsverhältnissen unterstützen als sinnvolles Instrument des Personalmanagements die Ressorts bei der Einhaltung personalwirtschaftlicher Zielvorgaben.**

**Ab 1998 hat die SKP bei der einvernehmlichen vorzeitigen Beendigung von Arbeitsverhältnissen nicht mehr geprüft, ob Bremen in Einzelfällen von der Erstattungspflicht des Arbeitslosengeldes und der Sozialversicherungsbeiträge an das Arbeitsamt hätte befreit werden können. Diese Prüfungen hatten in den Vorjahren zu erheblichen Einsparungen für den bremischen Haushalt geführt.**

**In einigen Fällen wurden durch fehlerhafte Berechnungen geringfügig zu hohe Leistungen an Arbeitnehmer gezahlt.**

121 Arbeitnehmer des bremischen öffentlichen Dienstes können unter bestimmten Voraussetzungen ab dem 58. Lebensjahr ihren Arbeitsvertrag lösen und im Ergebnis vorzeitig in den Ruhestand eintreten. Geregelt ist dies in der „Richtlinie über die einvernehmliche Beendigung von Arbeitsverhältnissen in Verbindung mit einer Absicherung der ausscheidenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter durch Arbeitslosengeld und Rente“ (sog. 58er-Regelung) vom 27. Oktober 1999 (Brem.ABl. 1999, Nr. 100, S. 787 ff.).

Wenn persönliche Voraussetzungen erfüllt sind, personalwirtschaftliche und dienstliche Belange nicht entgegenstehen, wird einvernehmlich mit dem Arbeitgeber ein Auflösungsvertrag geschlossen. Der Arbeitnehmer meldet sich arbeitslos und erhält Arbeitslosengeld, das von Bremen auf 80 % (1994 und 1995 auf 85 %) des Nettoeinkommens aufgestockt wird (Überbrückungshilfe). Die Überbrückungshilfe

wird so lange gewährt, bis der Arbeitnehmer nach spätestens zwei Jahren Anspruch auf Altersrente wegen Arbeitslosigkeit hat. Bremen muss in der Regel dem Arbeitsamt das Arbeitslosengeld und die vom Arbeitsamt gezahlten Sozialversicherungsbeiträge erstatten. Von dieser Erstattungspflicht nach § 147 a Drittes Buch des Sozialgesetzbuches (SGB III) gibt es auf Antrag des Arbeitgebers Ausnahmen, insbesondere wenn sich die Zahl der Arbeitnehmer in dem Betrieb innerhalb eines Jahres erheblich vermindert und nicht überproportional ältere Arbeitnehmer ausscheiden.

- 122** Seit 1994 wurden fünf jeweils befristete 58er-Regelungen angeboten, die wie folgt genutzt wurden:

Tabelle 1: 58er-Regelungen

Gültig von	Gültig bis	Anzahl der aufgrund der 58er-Regelung ausgedienten Arbeitnehmer	Anzahl der Befreiungen von der Erstattungspflicht
13. 06. 1994	31. 12. 1994	345	45
04. 07. 1995	31. 12. 1995	242	12
02. 07. 1997	31. 12. 1997	393	15
08. 09. 1998	31. 03. 1999	167	0
27. 10. 1999	31. 10. 2000	179 <sup>1)</sup>	— <sup>2)</sup>

<sup>1)</sup> Nach dem Stand vom 19. Juni 2000 werden diese Arbeitnehmer bis 31. Oktober 2000 ausscheiden.

<sup>2)</sup> Aussagen zurzeit noch nicht möglich.

- 123** Der Rechnungshof hat die Auswirkungen und die Durchführung der 58er-Regelung geprüft. Für eine Stichprobe von 86 Einzelfällen aus dem Zeitraum 1994 bis März 1999 hat der Rechnungshof die Personalakten und die Zahlakten ausgewertet.

#### **Erstattungen an das Arbeitsamt ohne Prüfung von Befreiungsmöglichkeiten**

- 124** Bis 1997 wurden die Ausnahmetatbestände von der Erstattungspflicht geprüft und Befreiungen von der Erstattungspflicht gewährt (siehe Tabelle 1). Danach fand eine solche Prüfung nicht mehr statt; es wurden keine Anträge auf Befreiung von der Erstattungspflicht gestellt.
- 125** Nach der Stellungnahme des Senators für Finanzen sei hierauf verzichtet worden, da die Befreiungstatbestände größtenteils nicht zuträfen. Die Erhebung des notwendigen Datenmaterials und der entsprechenden Nachweise sei in den Vorjahren sehr problematisch gewesen. Die Dienststellen hätten Probleme bei der Zusammenstellung der geforderten Daten gehabt. Da diese Daten oftmals unvollständig und nicht schlüssig gewesen seien, habe die Bundesanstalt für Arbeit diese in Einzelfällen beanstandet.
- 126** Der Rechnungshof hält diese Gründe für unzureichend, um auf eine Prüfung der Ausnahmemöglichkeiten von der Erstattungspflicht zu verzichten. Die vom Senator für Finanzen genannten Mängel hätten zu weiteren Anstrengungen aller Beteiligten führen müssen, um vollständige und korrekte Daten zu ermitteln. Nach einer Schätzung des Rechnungshofs hätten sich 1998 Ausgaben in einer Größenordnung von ca. 200 TDM vermeiden lassen.
- 127** Nach der Beanstandung durch den Rechnungshof hat der Senator für Finanzen zugesagt, für die laufende 58er-Regelung die Prüfung von Befreiungstatbeständen wieder aufzunehmen. Die geforderten Angaben seien durch das DV-System zum Personalmanagement (PuMa) mittlerweile problemloser zu ermitteln.

#### **Ergebnisse der Einzelfallprüfung**

- 128** Die Überbrückungshilfe wurde in sechs Fällen geringfügig zu hoch festgesetzt. Eine Rückforderung der Überzahlungen war nicht mehr möglich, weil zum Zeitpunkt der Prüfung in allen Fällen die tarifliche Ausschlussfrist von sechs Monaten bereits verstrichen war. Seit 1999 erfolgt die aufwendige Berechnung der Überbrückungshilfe mit einem Excel-Berechnungsprogramm, das die Qualität der Arbeitsergebnisse verbessert und Fehler ausschließt, wie sie in drei der sechs beanstandeten Fälle auftraten.

- 129 Das Arbeitsamt hat für die Erstattung des Arbeitslosengeldes in einigen Fällen nicht die Beträge angefordert, die dem ehemaligen Bediensteten von der SKP aufgrund des vorgelegten Arbeitslosengeldbescheides angerechnet wurden. Offenbar haben sie Änderungen der Höhe ihres Arbeitslosengeldes nicht mitgeteilt. Dies hat sich zumeist zuungunsten der ehemaligen Bediensteten ausgewirkt.
- 130 Auf Vorschlag des Rechnungshofs werden Erstattungen und Anrechnungen künftig einschließlich deren genauer Höhe nur noch von einer Stelle (Geschäftsbereich Abrechnung der Performa Nord) überwacht. Bei allgemeinen Anpassungen des Arbeitslosengeldes sollen die ehemaligen Bediensteten an die Abgabe der Änderungsbescheide über das Arbeitslosengeld erinnert werden.
- 131 Der Rechnungshof hat einige Dienststellen auf Mängel in der Personalaktenführung hingewiesen. Bereits im Jahresbericht – Land – 1999, Tz. 65 ff., beanstandete der Rechnungshof eine mangelhafte Personalaktenführung, die er wiederholt festgestellt hatte.
- 132 Zwischenzeitlich hat der Senator für Finanzen durch ein Rundschreiben an alle Dienststellen auf die Notwendigkeit einer sorgfältigen Personalaktenführung nach den Richtlinien über die Erhebung und Führung von Personalaktendaten hingewiesen und häufig festgestellte Mängel erläutert.

### **Bewertung der finanziellen Auswirkungen und des Nutzens der 58er-Regelung**

- 133 Die 58er-Regelung dient nach Auffassung des Rechnungshofs in erster Linie der Personalentwicklung. Personaleinsparverpflichtungen können frühzeitiger erbracht werden. Die Fluktuation wird erhöht, auch in den Dienststellen, die ihre Einsparverpflichtungen bereits erbracht haben. Hierdurch ist es früher möglich, auf geänderte Anforderungsprofile für Mitarbeiter zu reagieren. Diesen positiven Effekten stehen die Kosten für die Überbrückungshilfe an die ehemaligen Beschäftigten und die Erstattungen an das Arbeitsamt gegenüber.
- 134 In den Vorlagen für den Senat zu den 58er-Regelungen wurde dargestellt, dass Einspareffekte zu erzielen wären, wenn der Wegfall der Arbeitsleistung in Kauf genommen und auf eine Neubesetzung des Dienstpostens verzichtet würde. Ein zusätzlicher Einspareffekt trete ein, wenn die Stelle auch nach Renteneintritt des Bediensteten nicht wiederbesetzt werde. Nach Darstellung des Senators für Finanzen führen Abgänge in die 58er-Regelung automatisch zu Einsparungen der lfd. Ausgaben, die sich nach seinen Erfahrungen auf rd. 30 % der Personalausgaben im Einzelfall belaufen.
- 135 Der Rechnungshof weist darauf hin, dass sich diese Einsparungen nicht in jedem Fall auswirken, da die Personalkostenbudgets nicht gekürzt werden und frei werdende Mittel daher für andere Zwecke eingesetzt werden können.
- 136 Der Senator für Finanzen sieht in der 58er-Regelung keine Konkurrenz zu den Regelungen zur Altersteilzeit. Die 58er-Regelung sei für die Dienststellen eine weitere sinnvolle personalwirtschaftliche Variante und ein Instrument eines ergebnisorientierten Personalmanagements. Sie sei für Teilzeitkräfte, die überwiegend Frauen sind, bisher nahezu die einzige Möglichkeit einer Vorruhestandsregelung. Die Bediensteten würden bei der 58er-Regelung zu einem früheren Zeitpunkt ausscheiden. Außerdem gebe es nach wie vor eine große Nachfrage für diese Möglichkeit des Ausscheidens.

Zu künftigen 58er-Regelungen ist der Senator für Finanzen der Auffassung, dass den Ressorts alle Möglichkeiten eröffnet werden sollten, um die Einsparvorgaben einhalten und ein sinnvolles Personalmanagement umsetzen zu können. Deshalb solle dieses etablierte Instrument vorbehaltlich der gesetzlichen Gegebenheiten weiterhin angeboten werden.

- 137 Der Rechnungshof geht davon aus, dass die Bedeutung der 58er-Regelung abnehmen wird, insbesondere wenn Altersteilzeit auch für teilzeitbeschäftigte Arbeitnehmer ermöglicht wird. Für die Arbeitnehmer werden 58er-Regelungen zunehmend finanziell unattraktiv, da eine vorzeitige Inanspruchnahme der Altersrente nach den Bestimmungen des Rentenrechts zu erheblichen, weiter steigenden Rentenabschlägen auf Dauer führt. Die Abfindung nach § 4 Abs. 12 der 58er-Regelung gleicht diese Rentenabschläge bei weitem nicht aus. Sie ist lediglich ein dem Tarifvertrag für Altersteilzeit entlehnter zusätzlicher Anreiz für die Arbeitnehmer, die 58er-Regelung in Anspruch zu nehmen.

## Beihilfe an Beamte bei dauernder Pflegebedürftigkeit

**Eine Prüfung der an bremische Bedienstete gezahlten Beihilfen für Aufwendungen bei dauernder Pflegebedürftigkeit hat keine Beanstandungen ergeben.**

**Nach den geltenden Vorschriften muss Bremen bei privat pflegeversicherten Beamten in der Regel einen höheren Anteil von den Leistungen zahlen als bei Beamten in der sozialen Pflegeversicherung.**

**Beamte erhalten über die Leistungen der Pflegeversicherung hinausgehende Beihilfezahlungen. Diese Vorschriften müssen nach Ansicht des Rechnungshofs überprüft werden.**

## Beihilfefestsetzung und -verfahren

**138** Für Aufwendungen bei dauernder Pflegebedürftigkeit erhalten bremische Beamte, Versorgungsempfänger und berücksichtigungsfähige Familienangehörige aufgrund der bremischen Beihilfeverordnung (BremBVO) eine Beihilfe (1999 insgesamt 7 Mio. DM). Der Rechnungshof hat die Festsetzungen und Zahlungen für Juni 1999 stichprobenweise geprüft. Es haben sich keine Beanstandungen ergeben. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Beihilfestelle setzen die Beihilfen mit Unterstützung des DV-Verfahrens BABSYS zuverlässig fest und veranlassen die Zahlungen zügig.

**139** Der Rechnungshof hat das für die Beihilfeabrechnung eingesetzte DV-Verfahren BABSYS nicht im Einzelnen geprüft. Er hält aber die Beihilfebescheide für unübersichtlich. Form und verwendete Gliederungselemente sind nicht mehr zeitgemäß. Wird der Bescheid an einen Bevollmächtigten versandt, ersetzt dessen Name den des Beihilfeberechtigten. Nur die Personalnummer weist noch auf den Beihilfeberechtigten hin. Hierdurch können Probleme bei der Zuordnung des Bescheides auftreten. Die Bescheide sollten daher nach Ansicht des Rechnungshofs übersichtlicher und leichter lesbar gestaltet werden.

Die Beihilfestelle hat zugesagt, die Beihilfebescheide nach der Beschaffung eines leistungsfähigeren Druckers entsprechend zu ändern.

## Besondere Leistungen für Beamte

**140** Wie bereits in vergangenen Jahren hat der Rechnungshof die Unterschiede bei den Statusgruppen der öffentlichen Bediensteten – den Arbeitern, Angestellten und Beamten – untersucht (vgl. Jahresbericht – Land – 1999, Tz. 69 ff., und Jahresbericht – Land – 1998, Tz. 117 ff.).

**141** Seit Einführung der Pflegeversicherung 1995 erhalten Beamte und Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst (Angestellte, Arbeiter) bei dauernder Pflegebedürftigkeit im Wesentlichen gleiche Leistungen, die sich aus dem Elften Buch des Sozialgesetzbuches (SGB XI) „Soziale Pflegeversicherung“ ergeben. Die in diesem Leistungsbereich nur für Beamte geltenden Beihilfevorschriften wurden weitgehend am SGB XI ausgerichtet.

### Wesentliche Leistungen der Pflegeversicherung lt. SGB XI

Die Leistungen richten sich nach der Schwere der Pflegebedürftigkeit (eingeteilt in drei Pflegestufen) und umfassen im Wesentlichen:

- bei häuslicher Pflege
  - Pflegesachleistungen (Pflegeeinsätze durch ambulante Pflegedienste und Sozialstationen)  
Höchstbeträge je nach Pflegestufe zurzeit 750, 1.800 oder 2.800 DM
  - Pflegegeld (Pflege durch selbst beschaffte Pflegehilfen; i. d. R. Angehörige)  
Höchstbeträge je nach Pflegestufe zurzeit 400, 800 oder 1.300 DM
- bei stationärer Pflege
  - Pflegebedingte Aufwendungen der Pflegeeinrichtungen  
Höchstbeträge je nach Pflegestufe zurzeit 2.000, 2.500 oder 2.800 DM

Beamte sind in der sozialen Pflegeversicherung oder privat versichert; die Beiträge sind von den Beamten zu tragen.

Arbeitnehmer sind weitaus überwiegend in der sozialen Pflegeversicherung (Pflegekassen bei gesetzlichen Krankenkassen) versichert. Die soziale Pflegeversicherung gewährt die Leistungen an Arbeitnehmer in vollem Umfang. Bremen zahlt als Arbeitgeber die Hälfte der Versicherungsbeiträge.

- 142** Die soziale Pflegeversicherung hat dem Beamten gemäß § 28 Abs. 2 SGB XI die gesetzlichen Leistungen zur Hälfte zu zahlen; die andere Hälfte trägt Bremen als Beihilfe.

Ist der Beamte privat pflegeversichert, muss er die Pflegeversicherung nur für den Teil der Leistungen abschließen, den die Beihilfe nicht abdeckt. Da die Bemessungssätze der Beihilfavorschriften des Bundes anzuwenden sind (§ 12 Abs. 7 BremBVO i. V. m. § 23 Abs. 3 SGB XI), hat Bremen bei aktiven Beamten 50 %, bei Versorgungsempfängern und berücksichtigungsfähigen Ehegatten 70 % und bei berücksichtigungsfähigen Kindern 80 % der gesetzlichen Leistungen zu tragen.

Der Anteil Bremens an den Zahlungen lt. SGB XI liegt hier weitaus überwiegend bei 70 % (Beihilfeanteil für Versorgungsempfänger). Das führt im Ergebnis dazu, dass Bremen in der Regel bei privat versicherten Beamten eine um 40 % höhere Beihilfe zahlen muss.

Da diese Bestimmungen im SGB XI und in den Beihilfavorschriften des Bundes einheitlich im Bund und in den Ländern gelten, hat der Rechnungshof der SKP empfohlen, die Regelungen auf Bundesebene überprüfen zu lassen.

- 143** Im Gegensatz zu Arbeitnehmern erhalten Beamte zusätzliche Leistungen nach der BremBVO. Hierbei ist es gleichgültig, ob sie in der sozialen Pflegeversicherung oder privat pflegeversichert sind. Die Leistungen zahlt Bremen als Beihilfe.

Zusätzliche Leistungen der Beihilfe für Beamte gemäß § 4 a Abs. 3 und Abs. 6 Satz 2 und 3 BremBVO:

- bei häuslicher Pflege
  - Pflegesachleistungen sind – je nach Pflegestufe – bis zur Höhe von 20 %, 40 % oder 60 % der durchschnittlichen Kosten einer Pflegekraft der Vergütungsgruppe Kr. V beihilfefähig. Zum Zeitpunkt der Prüfung konnten Beträge von bis zu 427, 555 oder 732 DM beihilfefähig sein, die in Höhe des individuellen Bemessungssatzes (z. B. 60 % bei einem alleinstehenden Versorgungsempfänger) gezahlt werden.
- bei stationärer Pflege
  - Bei stationärer Pflege sind Aufwendungen für Unterkunft und Verpflegung beihilfefähig, wenn diese einkommensabhängige Eigenanteile übersteigen.

Die Leistungen werden nur gewährt, wenn entsprechende Aufwendungen anfallen.

- 144** Diese zusätzlichen Leistungen müssen nach Ansicht des Rechnungshofs überprüft werden. Durch die Pflegeversicherung wurde ein Leistungsstandard geschaffen, von dem nur in begründeten Fällen abgewichen werden sollte.

Beihilfe ist eine wichtige Fürsorgeleistung, die dem Beamten auch bei besonderen finanziellen Belastungen eine amtsangemessene Lebensführung ermöglichen soll. Aus dem Fürsorgegrundsatz ergeben sich die zusätzlichen Beihilfeleistungen nicht zwingend. Die zusätzliche Pflegesachleistung wird pauschal und ohne Berücksichtigung der persönlichen Verhältnisse gewährt und die einkommensabhängige Beihilfe für Unterkunft und Verpflegung bei stationärer Pflege ohne Berücksichtigung der Besoldungsgruppe.

- 145** Beihilfeleistungen, die über die gesetzlichen Leistungen des SGB XI hinausgehen, sollten nur gewährt werden, wenn sich diese zwingend aus dem Fürsorgegrundsatz ergeben. Der Rechnungshof hat deshalb angeregt, die Bestimmungen der BremBVO insoweit zu überprüfen und ggf. zu ändern. Da der Bund und die anderen Länder ähnliche Regelungen haben, sollte eine Initiative für ein einheit-

liches Vorgehen auf Bundesebene vorausgehen. Die zusätzlichen Leistungen haben nach einer groben Schätzung einen Anteil von 3 % an den gesamten Aufwendungen für Beihilfen bei dauernder Pflegebedürftigkeit. Das sind bei einem Gesamtaufwand von 7 Mio. DM für Bremen rd. 210 TDM.

- 146 Die zum Zeitpunkt der Prüfung zuständige SKP hat in ihrer Stellungnahme darauf hingewiesen, dass es durch die Anpassung des Beihilferechts an die Leistungen der sozialen Pflegeversicherung zu erheblichen Verschlechterungen gegenüber dem bisherigen Beihilferecht für die Beamten und Versorgungsempfänger gekommen sei. Die Anpassung hätte jedoch nicht ohne Rücksicht auf die dem Dienstherrn obliegende Fürsorgepflicht geschehen können. Sie hat auf höchstrichterliche Entscheidungen verwiesen, wonach Kosten für Unterkunft und Verpflegung bei vollstationärer Pflege (zusätzliche Beihilfeleistung) nicht völlig außer Acht gelassen werden können und dass Beamte hinsichtlich derartiger Kosten nicht in vollem Umfang auf die Leistungen der Sozialhilfe verwiesen werden könnten. Die Auswirkungen der Pflegeversicherung auf das Beihilferecht seien das Ergebnis langwieriger Verhandlungen zwischen den Bundesministerien für Inneres und Arbeit und seien auf Bund-Länder-Ebene intensiv beraten worden. Insofern sei der Entscheidungsprozess abgeschlossen.

Die Anregungen des Rechnungshofs wurden jedoch aufgegriffen, und diese Thematik wurde im Ausschuss für Gebühren- und Leistungsrecht der Bund-Länder-Kommission für das Beihilferecht mit den Vertretern des Bundes und der Länder erörtert. Der Ausschuss war einheitlich der Auffassung, dass an den bisherigen Vorschriften festgehalten werden sollte. Die Abweichungen stellten keine Privilegien der Beamtenschaft dar, sondern seien systembedingt und dienten auch der Entlastung der Sozialhilfeträger.

## Justiz und Soziales

### Ausgaben im Bereich des Betreuungsrechts

**Nach Ablösung des Vormundschaftsrechts für Erwachsene und der Gebrechlichkeitspflegschaft durch das Betreuungsrecht im Jahr 1992 hat sich die Zahl der Betreuungen gegenüber vormaligen Vormundschaften und Gebrechlichkeitspflegschaften entgegen den Vorstellungen des Gesetzgebers vervielfacht. Entsprechend haben sich auch die Ausgaben der Länder erhöht. Der Rechnungshof hat eine Gesetzesinitiative empfohlen. Für das Land Bremen hat er Maßnahmen zur Begrenzung eines weiteren Ausgabenzuwachses durch die zuständigen Ressorts angeregt.**

#### 1 Sachverhalt

- 147 Mit Einführung des Betreuungsrechts am 1. Januar 1992 wurde das vormalige Vormundschaftsrecht abgelöst und damit das Rechtsinstitut der Entmündigung abgeschafft. Das neue Recht verbesserte die Rechtsstellung der Betreuten. Das Betreuungsrecht ist zuletzt zum 1. Januar 1999 u. a. im Bereich der Festsetzung der Vergütungen und Aufwandsentschädigungen für Betreuer geändert worden.
- 148 Die Zahl der Betreuungen gegenüber den Vormundschaften und Gebrechlichkeitspflegschaften und damit auch die finanziellen Belastungen für die Länder und Gemeinden nahmen nach Einführung des Betreuungsrechts kontinuierlich zu. Sie werden angesichts der demographischen Entwicklung voraussichtlich weiter zunehmen. Die Anzahl der Betreuten in der Stadt Bremen erhöhte sich von 1.875 im Jahr 1992 auf 4.687 im Jahr 1998. Für die Stadt Bremerhaven lagen für 1992 noch keine Zahlen vor. 1998 bestanden dort 1.859 Betreuungen. Im Jahr 1998 gab es damit im Land Bremen 82 Betreute auf 10.000 Einwohner. Lediglich die Länder Baden-Württemberg und Thüringen hatten einen geringeren Anteil an Betreuten im Verhältnis zur Einwohnerzahl (61/10.000 bzw. 81/10.000). Bundesdurchschnittlich betrug der Anteil 97/10.000.
- 149 Betreuer werden von den Vormundschaftsgerichten bestellt. Betreuungen sollen vorrangig von Familienangehörigen oder sonstigen ehrenamtlichen Betreuern geführt werden. Stehen diese nicht zur Verfügung, können Berufsbetreuer (Rechtsanwälte oder andere freiberuflich tätige Betreuer) oder Mitarbeiter von Betreuungsvereinen bestellt werden. Sofern diese Betreuungsformen nicht zweckmäßig sind, bestellen die Gerichte die beim Sozialressort angesiedelte Betreuungsbehörde.

Betreuer müssen den Gerichten jährlich über die persönlichen Verhältnisse der Betreuten berichten. Die Gerichte führen die Aufsicht über die gesamte Tätigkeit und setzen die Betreuervergütung und Aufwandsentschädigung fest. Die Betreuergruppen entwickelten sich in den Städten Bremen und Bremerhaven wie folgt:

Betreuergruppen in Bremen: <sup>1)</sup>

Jahr	Hauptberufliche Betreuer			Ehrenamtliche Betreuer		Betreuungsbehörde	Unbekannt
	Rechtsanwälte	Andere Freiberufler	Vereinsbetreuer	Angehörige	Sonstige		
1992	577	38	71	442	75	386	28
1993	997	150	151	814	113	370	34
1994	1.175	260	232	1.044	<sup>2)</sup>	433	188
1995	1.295	371	241	968	167	369	71
1996	1.343	444	265	1.073	192	378	46
1997	1.423	505	312	1.227	245	408	60
1998	1.561	608	351	1.413	292	407	55

<sup>1)</sup> = Das Sozialressort hat darauf hingewiesen, dass das Datenmaterial vor 1996 unzulänglich ist.

<sup>2)</sup> = 1994 wurde nicht zwischen Angehörigen und sonstigen ehrenamtlichen Betreuern unterschieden.

Betreuergruppen in Bremerhaven: <sup>1)</sup>

Jahr	Hauptberufliche Betreuer			Ehrenamtliche Betreuer		Betreuungsbehörde	Unbekannt
	Rechtsanwälte	Andere Freiberufler	Vereinsbetreuer	Angehörige	Sonstige		
1997	41	19	326	675	176	315	—
1998	44	44	411	816	187	357	—

<sup>1)</sup> = aus Bremerhaven liegen erst seit 1997 Daten vor.

**150** Überwiegend werden in Bremen hauptberufliche Betreuer bestellt (1998 rd. 54 %). Ehrenamtliche Betreuer – im Gesetz als vorrangig einzusetzende Betreuergruppe vorgesehen – hatten 1998 nur einen Anteil von rd. 36 %. In Bremerhaven betrug der Anteil der hauptberuflichen Betreuer 1998 rd. 27 %, der der ehrenamtlichen Betreuer rd. 54 %.

**151** Der pauschale Entschädigungsanspruch ehrenamtlicher Betreuer beläuft sich zurzeit auf 600 DM jährlich oder den Ersatz tatsächlich entstandener höherer Aufwendungen. Hauptberuflichen Betreuern werden neben einer Vergütung die tatsächlichen Aufwendungen ersetzt. Der Ausgleich erfolgt aus dem Vermögen des Betreuten. Bei Mittellosigkeit leistet die Staatskasse. Die aus dem Haushalt des Justizressorts für Aufwendungen bei dem Amtsgericht Bremen zu leistenden Ausgaben betragen 1994 rd. 1,3 Mio. DM und sind bis 1998 auf rd. 2,3 Mio. DM angestiegen. Die Amtsgerichte Bremen-Blumenthal und Bremerhaven haben die entsprechenden Ausgaben in der Vergangenheit nicht aus der auch für andere Ausgaben genutzten Haushaltsstelle herausgerechnet.

**152** Betreuungsvereine beschäftigen hauptberufliche Betreuer und haben daneben die Aufgabe, ehrenamtliche Betreuer zu werben. Hierfür erhalten sie aus dem Haushalt des Sozialressorts Zuwendungen gemäß § 44 LHO. Bis 1999 haben sechs Betreuungsvereine im Land Bremen jährlich Zuwendungen in Höhe von insgesamt rd. 408 TDM erhalten.

## 2 Prüfungsfeststellungen

### 2.1 Budgetverantwortung in den Ressorts Justiz und Soziales

**153** Die Kosten des Betreuungsrechts werden aus den Budgets der Ressorts Justiz und Soziales finanziert. Eine ressortübergreifende Kostenbetrachtung gibt es nicht. Handlungen eines Ressorts wirken sich allerdings auf das Budget des jeweils anderen aus. Beispielsweise

- gibt es Planungen des Sozialressorts, Behördenbetreuer im Rahmen des Personalentwicklungsprogramms des Senats (PEP) einzusparen. Deren Betreuungs-

fälle müssten dann von aus dem Justizressort zu finanzierenden hauptberuflichen Betreuern übernommen werden.

Der Rechnungshof hat gefordert, eventuelle Personaleinsparungen bei Behördenbetreuern wegen der dann beim Justizressort anfallenden Kosten nicht im Rahmen der Einsparquote des PEP vorzunehmen.

- bewirken Anträge aus den Sozialen Diensten auf Einrichtung einer Betreuung, die möglicherweise zu einer Entlastung ihrer eigenen Tätigkeit führen, im Justizressort zusätzliche Ausgaben für die Einrichtung und Finanzierung der Betreuung.
- verursachen Entscheidungen der Gerichte, die Betreuungsbehörde zum Betreuer zu bestellen, durch den erforderlichen Einsatz von Behördenbetreuern Personalkosten im Sozialressort.

**154** Der Rechnungshof hat eine ressortübergreifende Ausgabenbetrachtung und auch einen Kostenvergleich zwischen den einzelnen Betreuergruppen und innerhalb der hauptberuflichen Betreuergruppen gefordert.

**155** Das Sozialressort hat sich bisher nicht zur Frage geäußert, ob Behördenbetreuer eingespart und diese Personaleinsparungen in das PEP einbezogen werden. Vergleichende Wirtschaftlichkeitsberechnungen könne es nicht vornehmen, da die Zahlen des Justizressorts nicht bekannt seien. Es halte eine verstärkte ressortübergreifende Kooperation für zweckmäßig und sei grundsätzlich bereit, an einer ressortübergreifenden Kosten- und Leistungsbetrachtung mitzuarbeiten.

Das Justizressort hat in seiner Stellungnahme auf seine bisherigen Bemühungen zur Kostenbegrenzung hingewiesen. Auswertungen im Rahmen einer seit 1993 bundeseinheitlich geführten Justizstatistik hätten ergeben, dass die Zahlungen aus der Staatskasse für Aufwendungsersatz, Aufwandsentschädigung und Vergütung in Bremen als einzigem Bundesland seit 1996 stagnierten, während in den anderen Bundesländern weiterhin Steigerungsraten von durchschnittlich 20 bis 30 % zu verzeichnen seien. Es teile die Auffassung des Rechnungshofs, dass die Datenerhebung und -auswertung zur Kostenentwicklung weiter auszubauen sei. Allerdings bestünden gegenüber gerichtlichen Entscheidungen aufgrund der richterlichen Unabhängigkeit bzw. der sachlichen Unabhängigkeit des Rechtspflegers keine Steuerungsmöglichkeiten.

**156** Der Rechnungshof begrüßt, dass die ressortübergreifende Datenerhebung und -auswertung vorangetrieben wird.

## **2.2 Einsatz von EDV im Bereich Justiz**

**157** Die bremischen Amtsgerichte sind weitgehend mit EDV ausgestattet. Ein übergreifendes Schulungs- und Nutzungskonzept hat das Ressort nicht erstellt. Durch die Technik zu erwartende finanzielle Vorteile konnten daher nicht erzielt werden.

**158** Das Justizressort hat darauf hingewiesen, dass die Abteilung für Vormundschaftsachen des Amtsgerichts Bremen bisher nur Altgeräte erhalten habe. Finanzierungsbedingt habe eine gleichzeitige und damit gleichmäßige Ausstattung aller Abteilungen der Amtsgerichte nicht erfolgen können. Eine umfassende Ausstattung und Vernetzung hat der Haushaltsgesetzgeber zwischenzeitlich bewilligt. Ein Schulungs- und Nutzungskonzept, wie für die gezielt mit EDV ausgestatteten Abteilungen entwickelt, solle für diese Abteilungen im Zuge der Verbesserung der Ausstattung erarbeitet werden.

**159** Nach Auffassung des Rechnungshofs könnten Richter und Rechtspfleger die vorhandenen technischen Möglichkeiten bereits jetzt besser ausschöpfen:

- Der zentrale Schreibdienst wird weiterhin in Anspruch genommen. Durch den sinnvollen Einsatz der Technik ließe sich hier und im Geschäftsstellenbereich Personal einsparen.
- Für statistische Erfassungen und Auswertungen wird die EDV nicht genutzt. Zum einen könnte die Prüfung der Abrechnungen der Betreuer dadurch einheitlich und erheblich einfacher werden. Auffälligkeiten, wie Doppelabrechnungen für gleiche Zeiträume, könnten leichter erkannt werden. Die Angaben über die Belastung der Betreuer würden eine gleichmäßige Zuteilung der Fälle unterstützen. Zum anderen würde eine größere Kostentransparenz erreicht. Der Rechnungshof hat im Vergleich der bremischen mit den umliegenden

den Amtsgerichten erhebliche Unterschiede bei den Kosten pro Fall/Jahr und den gewählten Betreuergruppen festgestellt. Er hält es für dringend erforderlich, dass Richter und Rechtspfleger über die Kosten der Betreuungen informiert werden. Durch den Technikeinsatz könnte der jeweilige finanzielle Aufwand detailliert ermittelt und verglichen werden.

**160** Der Rechnungshof hält einen Fortschritt der Vernetzung der bremischen Amtsgerichte für sinnvoll und erwartet für die insoweit noch vernachlässigte kostenrelevante Vormundschaftsabteilung des Amtsgerichts Bremen eine zügige Verbesserung der EDV-Ausstattung.

**161** Es ist für den Rechnungshof nicht nachvollziehbar, dass die Gerichte mit EDV-Geräten ausgestattet wurden, ohne dass zeitgleich in allen Bereichen Schulungs- und Nutzungskonzepte entwickelt wurden. Der Technikeinsatz berührt teilweise den Bereich der richterlichen Unabhängigkeit. Gerade deshalb hätte die Einführung behutsam und unter Beteiligung der Betroffenen durchgeführt werden müssen, um eine größtmögliche Akzeptanz zu erzielen. Die Umstände verhinderten, dass die Technik effektiv genutzt und mögliche Rationalisierungen umgesetzt werden konnten.

Der Rechnungshof erwartet, dass die Erfahrungen, die bei der Entwicklung der Schulungs- und Nutzungskonzepte für andere Abteilungen gewonnen wurden, bei der Erstellung eines entsprechenden Konzeptes für die Abteilung für Vormundschaftssachen des Amtsgerichts Bremen genutzt werden.

### **2.3 Festlegung des Auslagenersatzes, der Aufwandsentschädigung und der Vergütung**

**162** Die Vormundschaftsgerichte sind neben der Einrichtung der Betreuung und der Bestellung des Betreuers auch für die Festsetzung des Auslagenersatzes, der Aufwandsentschädigung und der Vergütung an Betreuer zuständig. Nach Erkenntnissen des Rechnungshofs haben Richter und Rechtspfleger im Lande Bremen in ähnlich gelagerten Fällen nach dem bis 1998 geltenden Recht im Rahmen der gesetzlich vorgegebenen Bandbreite im Regelfall höhere Stundensätze vergütet als Richter und Rechtspfleger von Gerichten im Umland.

**163** Das Justizressort hat dargestellt, dass bremische Richter und Rechtspfleger untereinander und mit Berufskollegen aus dem Umland regelmäßig Erfahrungen auf dem Gebiet des Betreuungsrechts austauschen und Entscheidungskriterien diskutieren.

Da die Vergütungsentscheidung den Richtern und Rechtspflegern vorbehalten ist, sind ermessenslenkende Verwaltungsvorschriften – auch unter Einbeziehung von Regelungen in Umlandgemeinden –, wie sie in der Leistungsverwaltung zur Sicherung der Gleichbehandlung gleich gelagerter Fälle und zur Steuerung von Ausgaben eingesetzt werden können, nicht möglich.

**164** Nach Auffassung des Rechnungshofs überwiegen bei der Festlegung von Vergütungen und Aufwandsentschädigungen Elemente der Leistungsverwaltung. Er hat dem Justizressort daher empfohlen, sich bei einer zukünftigen Reform des Betreuungsrechts auf Bundesebene dafür einzusetzen, die Aufgaben der Vormundschaftsgerichte auf den Kern gerichtlicher Entscheidungstätigkeit zu reduzieren.

**165** Das Justizressort teilt die Auffassung des Rechnungshofs und wird sie im Zuge eines künftigen Gesetzgebungsverfahrens vertreten.

### **2.4 Entwicklung der Betreuungen**

**166** Die demographische Entwicklung in der Bundesrepublik hätte auch unter dem bis 1992 geltenden Recht eine gewisse Zunahme an Vormundschaften und Gebrechlichkeitspflegschaften erwarten lassen. Der erhebliche Anstieg an Betreuungen als Folge des neuen Rechts ist für den Rechnungshof nicht nachvollziehbar, da die Zahl der Personen, die ihre rechtlichen Angelegenheiten nicht mehr besorgen können, nicht in diesem Maße zugenommen haben kann. Eine Einflussmöglichkeit auf die Zahl der Betreuungen besteht nicht, da die Entscheidung zur Einrichtung einer Betreuung der richterlichen Unabhängigkeit unterliegt. Nach Einsichtnahme in Betreuungsakten und aus Gesprächen mit im Betreuungswesen tätigen Personen hat der Rechnungshof trotz der in Bremen im Bundesvergleich verhältnismäßig geringen Anzahl von Betreuungen Möglichkeiten gesehen, den zu erwartenden weiteren Zuwachs an Betreuungen zu begrenzen. Gerade in Fällen,

- in denen bereits ein Sozialdienst tätig ist,
  - in denen es um die Vertretung in Sozialhilfeangelegenheiten geht, die von Amts wegen zu leisten ist und die daher keines besonderen Antrags bedürfen, oder
  - in den überwiegenden Fällen einer Heimversorgung
- dürfte eine Betreuung im Regelfall nicht erforderlich sein.

**167** Gegenwärtig gehen Anträge auf Einrichtung einer Betreuung in Bremen direkt bei dem zuständigen Amtsgericht ein. Sofern Anträge über einen Sozialen Dienst gestellt werden, erfolgen sie mit standardisierten Berichten, die den Richtern zur Sachverhaltsaufklärung dienen sollen. Welche der vielfältigen Möglichkeiten im Bereich der Sozialen Dienste zur Vermeidung einer Betreuung bestehen, sind dem entscheidenden Richter im Einzelfall nicht in vollem Umfang bekannt.

**168** Der Rechnungshof hat vorgeschlagen, Anträge auf Einrichtung einer Betreuung den Gerichten künftig über die Betreuungsbehörde zuzuleiten. Diese sollte vorab eine qualifizierte Sachverhaltsermittlung vornehmen mit dem Ziel, Betreuungen durch Hilfen im Vorfeld zu vermeiden und damit den Antrag bei Gericht in solchen Fällen überflüssig zu machen. Die Betreuungsbehörde könnte den Gerichten bei weiterzuleitenden Anträgen auch Angaben für den notwendigen zeitlichen Umfang der Betreuungen unterbreiten. Gesetzlich ist die Betreuungsbehörde ohnehin verpflichtet, das Vormundschaftsgericht bei aufklärungsbedürftigen Sachverhalten auf Anforderung zu unterstützen.

**169** Das Sozialressort hat mitgeteilt, dass die vom Rechnungshof vorgeschlagene Aufgabenwahrnehmung durch die Betreuungsbehörde in vielen Städten bereits Standard sei. Unterschiedlich sei jedoch die Einlassung der Vormundschaftsgerichte auf diese verstärkte Aufgabenwahrnehmung. Erfahrungen aus anderen Betreuungsbehörden seien dann positiv, wenn das Vormundschaftsgericht das Verfahren mitgestaltet habe. Der Vorschlag würde in der Tendenz auch den Vorstellungen der in der Betreuungsbehörde tätigen Mitarbeiter entsprechen. Das Sozialressort prüfe daher zurzeit, ob diese Aufgaben künftig von der Betreuungsbehörde übernommen werden sollen, und werde den Rechnungshof über das Ergebnis seiner Prüfung unterrichten.

### **2.5 Zuwendungen an Betreuungsvereine**

**170** Ziel des Gesetzgebers war es, die Betreuung weitestgehend von ehrenamtlichen Betreuern vornehmen zu lassen. Die Anwerbung, Beratung und Qualifizierung von ehrenamtlichen Betreuern kann von Betreuungsvereinen vorgenommen werden. Im Land Bremen haben sich sechs Betreuungsvereine gegründet, die dafür Zuwendungen vom Sozialressort für Personal- und Sachkosten erhalten.

**171** Im Land Bremen sind im Jahr 1998 lediglich unter 10 % aller Betreuungen von ehrenamtlichen, nicht familienangehörigen Betreuern durchgeführt worden (in Bremen 292 Betreuungen = rd. 6,2 %, in Bremerhaven 187 Betreuungen = rd. 10 %). Die meisten ehrenamtlichen Betreuer sind nicht über die Vereine angeworben worden. Sie werden von ihnen auch nicht beraten und qualifiziert. Ehrenamtliche Betreuer verursachen nach Aussagen der Gerichte einen höheren Arbeitsaufwand für die Justiz. Berücksichtigt man die aus dem Sozialressort finanzierten Zuwendungsmittel für die Vereine und die im Justizressort finanzierten Mittel für die Vergütung der ehrenamtlichen Betreuer, so sind die Aufwendungen für einen von einem Verein angeworbenen ehrenamtlichen Betreuer nicht niedriger als die Aufwendungen für einen hauptamtlichen oder Behördenbetreuer. Der Rechnungshof hat angesichts der zu hohen Kosten im Verhältnis zum geringen Werbeerfolg der Betreuungsvereine gefordert, diese in erheblich geringerem Umfang zu fördern und eigene Bemühungen beider Ressorts zur Anwerbung ehrenamtlicher Betreuer zu verstärken.

**172** Das Sozialressort hat darauf hingewiesen, dass den Vereinen neben der Gewinnung ehrenamtlicher Betreuer noch andere gesetzlich vorgesehene Aufgaben obliegen. Die Höhe der Förderung sei eine politische Entscheidung. Es sei eine erhebliche Rückführung der Gesamtförderung von bisher 408 TDM auf unter 300 TDM im Jahr 2004 vorgesehen. Dies solle schrittweise dadurch erreicht werden, dass

- die Förderungen an zwei Vereine mit nebenberuflich tätigen Mitarbeitern in den Jahren 2000 und 2001 eingestellt,

- die Personalkostenzuschüsse für Verwaltungsmitarbeiter der vier mit hauptamtlichen Mitarbeitern arbeitenden Vereine von je für 0,5 Stellen auf 0,25 Stellen ab dem Jahr 2001 verringert und
  - Einsparungen bei den Sachkosten ab dem Jahr 2003 vorgenommen werden.
- 173** Die bisherigen eigenen Werbeaktionen der Ressorts (z. B. Werbung unter den Bediensteten des öffentlichen Dienstes) hätten gezeigt, dass der Erfolg in keinem Verhältnis zum personellen und sachlichen Aufwand stehe.
- 174** Der Rechnungshof unterstützt die vorgesehenen Zuwendungskürzungen an die Betreuungsvereine. Er hält Maßnahmen zur Anwerbung ehrenamtlicher Betreuer nur für sinnvoll, wenn sie mit angemessenem personellen und sachlichen Aufwand durchgeführt werden können.

## Arbeit

### Förderung örtlicher Beschäftigungsinitiativen

**Das Arbeitsressort fördert Existenzgründungen, selbstverwaltete Betriebe und örtliche Beschäftigungsinitiativen bis zu einem Investitionsvolumen von 100 TDM. Der Rechnungshof hat empfohlen, die wegen der arbeitsmarktpolitisch und steuerlich positiven Auswirkungen erfolgreiche Förderung auszubauen.**

#### 1 Sachverhalt

**175** Das Arbeitsressort hat bis Ende 1998 ein vom Senat der Freien Hansestadt Bremen im Jahr 1984 beschlossenes Programm zur Förderung örtlicher Beschäftigungsinitiativen mit Hilfe eines Starthilfefonds finanziert. Seit dem 1. Januar 1999 hat die Wirtschaftsförderungsgesellschaft der Freien Hansestadt Bremen (WfG) diese Aufgabe vertraglich übernommen. Die Übertragung der Aufgaben auf die WfG hat das Ziel, Beratung und Finanzierung von Projekten aus einer Hand zu ermöglichen. Dem Arbeitsressort obliegt nunmehr die Fachaufsicht über die Abwicklung der örtlichen Beschäftigungsinitiativen und die Vertretung des Programms nach außen.

Dieser Starthilfefonds sieht die Gründungsförderung von kleineren, auch selbstverwalteten Betrieben und örtlichen Beschäftigungsinitiativen vor. Antragsberechtigt sind:

- Einzelpersonen, die sich eine selbstständige Existenz aufbauen wollen, um sich aus der Arbeitslosigkeit zu befreien oder drohende Arbeitslosigkeit abzuwenden,
- kleine Unternehmen aus den Bereichen Handel, Handwerk und Dienstleistungen,
- selbstverwaltete und genossenschaftliche Betriebe, Belegschaftsunternehmen,
- Existenzgründerinnen.

**176** Förderungsfähig sind nur gewerbliche oder freiberufliche Existenzgründungen von Personen, die ihren Wohnsitz in der Unterweserregion, insbesondere in Bremen und Bremerhaven, haben. Die Betriebsstätte und/oder der Ort der wirtschaftlichen Betätigung müssen sich im Lande Bremen befinden.

Voraussetzung für eine Förderung ist, dass die Antragsteller keine (ausreichenden) finanziellen Mittel z. B. von Banken oder Hilfen z. B. aus bestehenden Programmen der EU oder des Bundes erhalten können.

**177** Die Förderung im Starthilfefonds erfolgt darlehensweise als Zuwendung gemäß § 44 LHO. Der Starthilfefonds hatte 1999 eine Anschlagshöhe von 1,15 Mio. DM, die sich aus rückfließenden Mitteln aus Darlehenstilgungen einschließlich Zinsen sowie Haushaltsmitteln in Höhe von 550 TDM zusammensetzte. Sofern die Rückflüsse die Sollstellung von 600 TDM überschreiten, werden die zusätzlichen Einnahmen dem Fonds zur Verfügung gestellt.

**178** Von 1984 bis 1999 wurden 509 Existenzgründungen mit rd. 1.050 Arbeitsplätzen bei insgesamt 1.477 Anträgen gefördert. In dieser Zeit wurden Mittel in Höhe von insgesamt 12,326 Mio. DM eingesetzt, davon sind rd. 7 Mio. DM als Tilgung und Zinszahlung wieder in den Haushalt zurückgeflossen.

Weniger als 20 % der geförderten Existenzen sind zwischenzeitlich nicht mehr am Markt vertreten. Nach Verwertung von Sicherheiten sind unter 10 % der Darlehensrückforderungen nicht mehr beiteibar.

## 2 Prüfungsfeststellungen

- 179** Der Rechnungshof hat insgesamt 24 geförderte Existenzgründungsvorhaben aus den Jahren 1997 und 1998 (rd. 25 % der in diesen Jahren geförderten Vorhaben) geprüft. In den geprüften Fällen haben sich keine Beanstandungen ergeben. In allen Fällen hat das Arbeitsressort eine detaillierte, sachgerechte Prüfung, Bewilligung und Abrechnung der Anträge durchgeführt. Gleiches gilt für das Verfahren zur Darlehensrückforderung.
- 180** Zum Prüfzeitpunkt hatte das Ressort keine Vereinbarungen über die Durchführung seiner Fachaufsicht mit der WfG getroffen. Der Rechnungshof hat das Arbeitsressort gebeten, die Wahrnehmung seiner Fachaufsicht zu regeln.
- Das Arbeitsressort hat dargelegt, dass es zunächst seine Hauptaufgabe darin gesehen habe, den Ansprüchen einer einheitlichen Wirtschaftsförderung zu genügen. Kontrollmechanismen, die eine Fachaufsicht des Ressorts nach gleichartigen und gleichgerichteten Gesichtspunkten ermöglichen, sollen alsbald im Dialog mit der Gesellschaft entwickelt und dem Rechnungshof zur Kenntnis gegeben werden. Wesentliche Daten über Anträge und bewilligte Mittel werden dem Ressort bereits per Datenaustausch zur Verfügung gestellt. Zudem liefert die Gesellschaft entsprechend ihrer vertraglichen Verpflichtung die zur Berichterstattung gegenüber dem Parlament notwendigen Informationen.
- 181** Eine wichtige Zielgruppe für das o. a. Programm sind Sozialhilfeempfänger. Für diesen Personenkreis kann nachrangig eine Existenzgründungsförderung nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG) erfolgen. Für diese Förderung sind in Bremen die Wirtschaftlichen Hilfen des Amtes für Soziale Dienste und der Ortsämter zuständig. Das Arbeitsressort hat mit diesen ein abgestuftes Verfahren zur Prüfung der Förderfähigkeit entwickelt. Im Ergebnis dieser Prüfung ergeben sich drei Möglichkeiten:
- Das Arbeitsressort – ab 1999 die WfG – fördert über den Starthilfefonds.
  - die Geschäftsidee wird positiv eingeschätzt; weil allerdings keine dauerhafte Existenzsicherung zu erwarten ist, erfolgt vorerst keine Förderung aus dem Starthilfefonds. Den Wirtschaftlichen Hilfen wird eine kleine Hilfe im Rahmen des BSHG empfohlen. Bei einer positiven Entwicklung ist eine Förderung nach dem Starthilfefonds möglich.
  - das Arbeitsressort – ab 1999 die WfG – schätzt den Antrag im Rahmen des Starthilfefonds als nicht tragfähig ein. Den Wirtschaftlichen Hilfen wird empfohlen, den Antrag auch nach dem BSHG abzulehnen oder eine Förderung nach den „weicheren“ Kriterien des BSHG vorzunehmen.
- 182** Eine erfolgreiche Förderung aus dem Starthilfefonds von Sozialhilfeempfängern hat neben den positiven fiskalischen und arbeitsmarktpolitischen Konsequenzen zusätzlich Einsparungen von Sozialhilfemitteln zur Folge. Aus dem Starthilfefonds werden allerdings wenige Sozialhilfeempfänger gefördert.
- Der Rechnungshof hat angesichts der zusätzlichen Einsparmöglichkeiten von Sozialhilfemitteln eine Prüfung angeregt, bisher z. T. aus Sozialhilfemitteln erfolgte vergleichsweise risikoreichere Förderungen künftig aus dem Starthilfefonds zu übernehmen und diese Existenzgründer während der Gründungsphase durch Fachleute stärker zu begleiten.
- 183** Das Arbeitsressort hat darauf hingewiesen, dass das bisherige Verfahren insgesamt sachgerechte Entscheidungen auch im Sinne der Antragsteller (z. B. Verhinderung eines möglichen Verschuldungsrisikos durch eine Existenzgründung) ermöglicht habe. Die bisherige Förderung aus dem Starthilfefonds habe allerdings ausschließlich die Förderung von Vollexistenzen zum Ziel gehabt. Für arbeitslose Existenzgründer ergäben sich besondere Erschwernisse bei der Umsetzung ihrer Selbstständigkeit, weil
- die Realisierbarkeit ihrer Geschäftsidee nicht immer ausreichend eingeschätzt werden könne,
  - in der Regel mit längeren Akquisitionszeiten zu rechnen sei und

- eine Markteintrittsstrategie entwickelt werden müsse.

**184** Dieser Personenkreis solle daher künftig eine begrenzte Förderung zur Bestreitung allgemeiner Kosten des Vorlaufs einer Existenzgründung erhalten. Voraussetzung sei, dass sie während der Startphase einen Beratungs- und Coachingpartner in Anspruch nehmen.

Das Sozialressort überlege derzeit – auch um die Kooperation und Abstimmung mit der WfG zu vereinfachen –, derartige Anträge künftig zentral zu bearbeiten.

### **3 Würdigung**

**185** Der Senat will mit seinen zahlreichen arbeitsmarktpolitischen Programmen Wachstumsimpulse schaffen, die zu dauerhaften Arbeitsplätzen führen und damit der negativen Arbeitsmarktlage in Bremen entgegenwirken. Der Starthilfefonds ermöglicht mit geringen Haushaltsmitteln einen hohen fiskalischen und arbeitsmarktpolitischen Nutzen, vor allem durch Existenzgründungsförderung in den Bereichen Dienstleistungen und Kommunikationstechniken, in denen Bremen einen Nachholbedarf hat. Deshalb stellt der Starthilfefonds eine sinnvolle Ergänzung anderer Programme dar. Er ermöglicht zudem einer schwer vermittelbaren Zielgruppe, sich wieder auf dem Arbeitsmarkt zu etablieren. Nach den Erfahrungen des Arbeitsressorts zeigt sich selbst bei Personen, die ein Existenzgründungsprojekt abbrechen mussten, eine bessere Vermittlungsmöglichkeit auf dem Arbeitsmarkt.

**186** Das Arbeitsressort hat das Programm seit seinem Bestehen laufend weiterentwickelt, indem es z. B. den Adressatenkreis erweitert hat. Zur Durchführung des Programms hat es erfolgreiche Prüfungsregularien entwickelt. Im Zuge der Fortentwicklung des Programms hat die Deputation für Arbeit (Land) am 25. Mai 2000 neue Förderrichtlinien beschlossen. Diese enthalten neben den in Tz. 184 genannten Änderungen u. a. Anpassungen an EU-Regularien und der Darlehenskonditionen. Der Rechnungshof hat diese Fortentwicklung begrüßt.

**187** Der Nutzen dieses Programms ist so offensichtlich, dass der Rechnungshof einen weiteren Ausbau für wünschenswert hält. Er verkennt dabei nicht, dass der Adressatenkreis für dieses Programm begrenzt ist.

### **Gesundheit**

#### **Krankenhausfinanzierung: Zuschüsse für kurzfristige Investitionen nach dem bremischen Krankenhausfinanzierungsgesetz**

**1998 haben 13 Krankenhäuser im Lande Bremen Zuschüsse i. H. v. 32.536 TDM für die Wiederbeschaffung von kurzfristigen Anlagegütern erhalten. Die Prüfung der zweckentsprechenden Verwendung der Mittel hat keine wesentlichen Beanstandungen gegenüber den Krankenhäusern ergeben.**

**Der Rechnungshof hat aber zu den gesetzlichen Bestimmungen, der Höhe und dem Auszahlungsmodus der bewilligten Fördermittel, der Behandlung von Zinsen und Versicherungsleistungen und zum Umfang der Förderung während der Durchführung von Anpassungsmaßnahmen Feststellungen getroffen, die ein Tätigwerden des Gesundheitsressorts erforderlich machen. Hierzu hat der Rechnungshof Hinweise und Empfehlungen gegeben, deren Übernahme für Bremen von finanziellem Vorteil wäre, ohne dass wesentliche Belange der Häuser dadurch eingeschränkt würden.**

**1995 hat ein Krankenhaus das Gesundheitsressort über den vorzeitigen Abbau von 53 Betten nicht informiert. Dadurch ist es zu einer Überzahlung von Fördermitteln gekommen. Das Ressort wird den Umfang der Rückforderung prüfen.**

**Der Investitionsbedarf eines Instituts, welches nicht unmittelbar der stationären Krankenversorgung dient, ist entgegen den gesetzlichen Bestimmungen aus Fördermitteln finanziert worden. Eine Umfinanzierung ist in die Wege geleitet worden.**

### **1 Vorbemerkungen**

**188** Nach dem Gesetz zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und zur Regelung der Krankenhauspflegesätze (Krankenhausfinanzierungsgesetz – KHG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. April 1991 (BGBl. I S. 886), zuletzt

geändert durch Gesetz vom 16. Juni 1998 (BGBl. I S. 1311, 1320) werden die Krankenhäuser dadurch wirtschaftlich gesichert, dass in einem dualen System

- ihre Investitionskosten im Wege der öffentlichen Förderung übernommen werden und sie
- leistungsgerechte Erlöse aus den Pflegesätzen sowie Vergütungen für vor- und nachstationäre Behandlung und für ambulantes Operieren erhalten.

**189** Das bundesrechtliche Rahmengesetz wird durch Regelungen der Länder ausgefüllt. Das KHG sowie das Bremische Krankenhausfinanzierungsgesetz (BremKHG) vom 30. Juni 1987 (Brem.GBl. S. 203), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. Juni 1997 (Brem.GBl. S. 217) unterscheiden zwischen der Einzelförderung und der pauschalen Förderung von Investitionen.

**190** Der Rechnungshof hat die Vergabe und Verwendung der pauschalen Fördermittel nach § 11 BremKHG für die Wiederbeschaffung von Anlagegütern mit einer durchschnittlichen Nutzungsdauer von mehr als 3 bis zu 15 Jahren (kurzfristige Anlagegüter) sowie für sonstige förderfähige Investitionen bis zu einer von der Größe der Krankenhäuser abhängigen Wertgrenze (von 100 bis 200 TDM) geprüft.

**191** Die pauschalen Fördermittel wurden bis zum Jahr 1996 nach der Zahl der durch Bescheid festgestellten Planbetten bemessen. Seit 1997 werden zusätzlich leistungsorientierte Bemessungsgrößen und besondere Leistungsschwerpunkte mit hohem Reinvestitionsbedarf berücksichtigt.

Die Krankenhäuser erhalten seitdem für jedes in den Krankenhausplan aufgenommene und durch Feststellungsbescheid anerkannte Krankenhausbett (Planbett) sowie für jeden anerkannten teilstationären Behandlungsplatz einen festen jährlichen Betrag in Höhe von 1.000 DM als Grundbetrag.

Für die Vorhaltung von Leistungsbereichen erhalten die Krankenhäuser je Planbett und Behandlungsplatz eine jährliche Leistungspauschale. Sie beträgt:

2.150 DM	pro Bett in Krankenhäusern bis zu 350 Betten (erste Versorgungsstufe),
2.650 DM	pro Bett in Krankenhäusern über 350 Betten (zweite Versorgungsstufe),
3.350 DM	pro Bett in Krankenhäusern über 650 Betten (dritte Versorgungsstufe).

Zusätzlich zu den Leistungspauschalen werden die Krankenhäuser durch Fallpauschalen in Höhe von 25 DM pro aufgenommenen Patienten gefördert.

Die Intensivversorgungsbereiche in den Krankenhäusern, die Ausbildungsstätten und die Wiederbeschaffung medizinischer Großgeräte werden mit besonderen Zuschlägen gefördert.

**192** Im Jahr 1998 haben die 13 geförderten Krankenhäuser in Bremen insgesamt 32.536 TDM (1999: 32.740 TDM) an pauschalen Fördermitteln erhalten. Davon hat das Land zwei Drittel getragen, das restliche Drittel haben die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven im Verhältnis der sich in ihren Bereichen befindlichen Planbetten geleistet.

## **2 Prüfungsfeststellungen und Stellungnahme des Ressorts**

### **2.1 Allgemeines**

**193** Die Prüfung der zweckentsprechenden Verwendung der Fördermittel für die Wiederbeschaffung von kurzfristigen Anlagegütern hat wesentliche Beanstandungen gegenüber den Krankenhäusern nicht ergeben. In wenigen Fällen ist nach Erörterung über die Zulässigkeit der Finanzierung bestimmter Anlagegüter aus Fördermitteln eine Umbuchung vorgenommen worden. Die Finanzierung erfolgt nunmehr aus Eigenmitteln.

### **2.2 Prüfung und Bestätigung der zweckentsprechenden Verwendung der Fördermittel**

**194** Die Prüfung der zweckentsprechenden Verwendung der Fördermittel obliegt nach § 19 Abs. 4 BremKHG dem Gesundheitsressort. Zur Unterstützung dieser Aufgabe sind die Fördermittelbescheide mit der Auflage verbunden, einen vom Wirtschafts-

prüfer bestätigten Verwendungsnachweis bis zum 30. September des Folgejahres vorzulegen. Nach dem vom Ressort formularmäßig vorgegebenen Verwendungsnachweis hat der Wirtschaftsprüfer allerdings nur zu bestätigen, dass die im Verwendungsnachweis enthaltenen Angaben vollständig und richtig sind und mit den Rechnungsbelegen und Kassenbüchern übereinstimmen.

- 195** 11 von 13 Krankenhäusern im Lande Bremen lassen im Rahmen der Abschlussprüfungen auch die zweckentsprechende Verwendung der pauschalen Fördermittel prüfen und bestätigen. Die als Eigenbetriebe geführten fünf kommunalen Krankenhäuser sind hierzu nach § 27 Abs. 2 des Bremischen Gesetzes für Eigenbetriebe des Landes und der Stadtgemeinden (BremEBG) i. d. F. der Bekanntmachung vom 6. Juli 1992 (Brem.GBl. S. 161), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. Juli 1999 (Brem.GBl. S. 176), verpflichtet.

Zwei nichtkommunale Krankenhäuser haben die Abschlussprüfung nicht erweitert und beschränken den Verwendungsnachweis auf die vom Ressort geforderten Angaben.

- 196** Von den o. g. elf Krankenhäusern, die die zweckentsprechende Verwendung der Fördermittel prüfen lassen, haben drei das Ergebnis der Prüfung dem Gesundheitsressort nicht bekannt gegeben, sie haben den Verwendungsnachweis auf die bislang vom Ressort geforderten Angaben beschränkt.

- 197** Der Rechnungshof hält eine einheitliche Handhabung der Verwendungsnachweisung für sinnvoll und zweckmäßig. Er hat vorgeschlagen, die Fördermittelbescheide um die Auflage zu ergänzen, die zweckentsprechende Verwendung der Mittel durch einen Wirtschaftsprüfer oder eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft prüfen zu lassen und das Ergebnis in Form eines Testats mitzuteilen. Die Prüfung durch das Gesundheitsressort würde dadurch erleichtert.

- 198** Das Gesundheitsressort hat mitgeteilt, dass die Fördermittelbescheide zukünftig mit den entsprechenden Auflagen versehen werden.

### **2.3 Rücklagenbestände an noch nicht verbrauchten Fördermitteln**

- 199** Den Krankenhäusern im Lande Bremen stehen entsprechend den Bestimmungen des BremKHG und der Verordnung über die pauschale Förderung nach § 11 Abs. 9 BremKHG (PauschVO) vom 8. Juli 1997 (Brem.GBl. S. 239) jährlich Fördermittel in Höhe von rd. 33 Mio. DM zu. Die Auszahlung der Mittel erfolgt in vierteljährlichen Raten unabhängig vom zu diesem Zeitpunkt bestehenden Liquiditätsbedarf der Häuser.

Soweit die Fördermittel zum Jahresende noch nicht zweckentsprechend verwendet worden sind, weisen die Häuser in Höhe der Restmittel in ihren Bilanzen Verbindlichkeiten nach dem Krankenhausfinanzierungsgesetz aus.

- 200** Die folgende Tabelle zeigt die Entwicklung der noch nicht verwendeten Fördermittel im Vergleich zur Höhe der in diesen Jahren zugewiesenen Mittel:

	31. 12. 1995 TDM	31. 12. 1996 TDM	31. 12. 1997 TDM	31. 12. 1998 TDM
Noch nicht verwendete Mittel	24.530	30.873	31.913	35.477
Zugewiesene Fördermittel (einschließlich Sonderzahlungen)	38.455	33.112	32.509	32.536

- 201** Die Einzelbetrachtung der bei den Häusern vorhandenen unverbrauchten Fördermittel ergibt ein unterschiedliches Bild. Während ein Haus negative Reste vorträgt, erreichen sie bei einem anderen Haus fast das 2,5fache des jährlichen Förderbetrages. Bei der Mehrzahl der Häuser haben sich die Restmittel von 1995 bis 1998 deutlich erhöht, während sie sich bei fünf Häusern saldiert betrachtet in diesem Zeitraum verringert haben.

	1995 TDM	1996 TDM	1997 TDM	1998 TDM
8 Häuser mit steigenden Resten	16.302	21.409	26.254	30.414
3 Häuser mit unterschiedlicher Entwicklung	980	829	1.162	1.772
1 Haus mit gesunkenen Resten	8.104	9.252	4.810	3.314
1 Haus mit negativen Resten	- 857	- 617	- 313	- 24

- 202** Die Höhe des Bestandes an noch nicht verwendeten Fördermitteln sowie die Steigerung der Restmittel bei acht Häusern, in denen sich rd. 60 % der Planbetten befinden, um fast 100 % in drei Jahren sowie die gegensätzliche Entwicklung bei den anderen Häusern war Anlass für eine nähere Untersuchung.

Der Rechnungshof hat geprüft, ob die Zahlungen von Fördermitteln für später vorgesehene Wiederbeschaffungsmaßnahmen zwingend in der praktizierten Form beibehalten werden müssen. Er hat sich daneben mit der Höhe der Pauschalen, der Verzinsung der noch nicht verwendeten Fördermittel und deren Zuführung zu den Fördermitteln befasst.

#### **2.4 Zu den Zahlungsterminen**

- 203** Nach § 9 Abs. 3 KHG fördern die Länder die Wiederbeschaffung kurzfristiger Anlagegüter durch feste jährliche Pauschalbeträge. Bremen hat diesen vom Bund vorgegebenen Rahmen durch § 11 BremKHG ausgefüllt. Die Auszahlung der Fördermittel soll nach § 11 Abs. 2 BremKHG in monatlichen Teilbeträgen erfolgen. Abweichend davon werden die Fördermittel im Einvernehmen mit den Krankenhäusern in vierteljährlichen Raten ausgezahlt.

Den beiden Städten und dem Land entstehen durch die nicht am Liquiditätsbedarf der Häuser orientierten Zahlungen bemerkenswerte Zinsbelastungen. 1998 betragen die Ausgaben für die Finanzierung der noch nicht verwendeten Fördermittel bei einem Zinssatz von 4,12 % (Zinssatz für Darlehen mit zweijähriger Laufzeit) 1.388 TDM; davon entfallen 925 TDM auf das Land Bremen, 358 TDM auf die Stadtgemeinde Bremen und 105 TDM auf die Stadtgemeinde Bremerhaven.

Andererseits erzielen Häuser Zinserträge aus der Anlage der noch nicht benötigten Fördermittel, die den Fördermitteln zugeführt werden. In Höhe der Zuführungen der Zinserträge werden die Krankenhäuser über den in der PauschVO festgelegten Bedarf hinaus gefördert (vgl. hierzu Tz. 219).

- 204** Allein durch eine weitere Verschiebung der Auszahlungen zur Jahresmitte oder zum Jahresende ließen sich die Zinsaufwendungen des Landes und der beiden Stadtgemeinden erheblich verringern.

Die rechtlichen Grundlagen hierfür sind vorhanden. Den Ländern ist es nach dem KHG weitgehend überlassen zu bestimmen, wann im Laufe des Jahres die Pauschalmittel ausgezahlt werden. Nach den Krankenhausfinanzierungsgesetzen der Länder ist die Auszahlung der Fördermittel in vierteljährlichen Raten die Regel. Zumindest zwei Bundesländer zahlen die Fördermittel aber erst zum 30. September in einer Summe aus; ein Bundesland überweist einen Teilbetrag der Fördermittel erst im Folgejahr. Die in § 11 Abs. 2 BremKHG vorgesehene monatliche – in der Praxis jedoch vierteljährliche – Auszahlung der Fördermittel ist aus förderrechtlicher Sicht nicht zwingend und auch nicht gerechtfertigt.

- 205** Mit dem Gesundheitsressort ist Übereinstimmung darüber erzielt worden, dass es die bisherige Praxis der vierteljährlichen Zahlungen überprüft und durch Novellierung des BremKHG die Möglichkeit der einmaligen Auszahlung zum Ende des Jahres bzw. von halbjährlichen Abschlagszahlungen schafft.

Die Zinsersparnis durch halbjährliche bzw. einmalige Auszahlungen an die Häuser, die über hohe Rücklagen verfügen, würde über 300 TDM ausmachen.

- 206** Darüber hinaus hat der Rechnungshof untersucht, ob die Länder nach dem KHG überhaupt verpflichtet sind, die gesamten Fördermittel, auch wenn sie noch nicht in voller Höhe für Ersatzinvestitionen benötigt werden, bereits in dem betreffenden Jahr liquiditätswirksam zur Verfügung zu stellen. In § 9 Abs. 3 KHG ist zwar geregelt, dass die Förderung mit festen jährlichen Pauschalbeträgen zu erfolgen hat, daraus kann nach Auffassung des Rechnungshofs aber kein Anspruch auf Auszahlung der Fördermittel innerhalb des betreffenden Kalenderjahres abgeleitet werden.

- 207** Der Anspruch der Häuser auf liquiditätswirksame Auszahlung der Fördermittel ohne Berücksichtigung des Bedarfs an liquiden Fördermitteln könnte sich aber aus § 1 Abs. 2 Satz 2 KHG ergeben. Danach darf die Gewährung von Fördermitteln nicht mit Auflagen verbunden werden, die die Selbstständigkeit und Unabhängigkeit von Krankenhäusern über die Erfordernisse der Krankenhausplanung und der wirtschaftlichen Betriebsführung hinaus beeinträchtigen.

**208** Der Rechnungshof sieht zurzeit keine Möglichkeit, die pauschalen Fördermittel wie die Fördermittel für Einzelinvestitionen gemäß § 10 BremKHG zu behandeln. Die Bewilligungsbescheide für Einzelförderung von Investitionen werden mit der Nebenbestimmung verbunden, dass die Mittel nur insoweit und nicht eher ausbezahlt werden, als sie voraussichtlich innerhalb von zwei Monaten nach Auszahlung für fällige Zahlungen im Rahmen des Zweckes benötigt werden.

Die unterschiedliche Behandlung ergibt sich daraus, dass die Fördermittel für Einzelinvestitionen gemäß § 17 Abs. 2 BremKHG mit Nebenbestimmungen verbunden werden können, soweit dies zur Sicherstellung einer sparsamen und wirtschaftlichen Verwendung der Fördermittel erforderlich ist. Eine Auszahlung der Pauschalmittel nach dem Liquiditätsbedarf könnte dagegen einen Eingriff in die Selbstständigkeit und Unabhängigkeit der Krankenhäuser bedeuten, weil ihnen diese Mittel entsprechend der gesetzlichen Regelung dem Grunde und der Höhe nach als feste jährlich zu zahlende Beträge zustehen.

**209** Ohne eine Änderung des KHG ist eine am Liquiditätsbedarf der Häuser orientierte Pauschalförderung zurzeit nicht möglich.

**210** Das Gesundheitsressort hat die aus Sicht des Rechnungshofs unbefriedigende und wirtschaftlich auch nicht gerechtfertigte Situation zwischenzeitlich auf einer Tagung der zuständigen Referenten der Länder angesprochen. Das Ressort hat mitgeteilt, dass eine Auszahlung der pauschalen Fördermittel zum Zeitpunkt der konkreten Reinvestition in keinem Bundesland erfolge. Einmütige Meinung der Länder sei es, dass der Charakter der pauschalen KHG-Fördermittel feste Auszahlungsmodalitäten erfordere.

**211** Der Rechnungshof des Freistaates Sachsen hat ebenfalls die Durchführung der pauschalen Förderung nach dem Sächsischen Krankenhausgesetz geprüft. Zur Vermeidung der dem Freistaat Sachsen aus der Vorfinanzierung der von den Krankenhäusern liquiditätsmäßig noch nicht benötigten Fördermittel entstehenden Zinsverluste hat er vorgeschlagen, die Fördermittel bis zum Abruf durch die Häuser „beim Freistaat Sachsen stehen zu lassen“.

Das zuständige Ministerium hat die Prüfung des Vorschlags noch nicht abgeschlossen.

### **2.5 Zur Höhe der Pauschalen**

**212** Aufgrund der oben dargestellten unterschiedlichen Entwicklung der noch nicht verwendeten Fördermittel hat der Rechnungshof angeregt, die Bemessungskriterien für die Zuweisung der Fördermittel zu überprüfen. Bemerkenswert ist vor allem, dass die kleineren Häuser mit den zur Verfügung gestellten Pauschalen den Investitionsbedarf in der Regel nur knapp decken können, während die größeren Häuser über hohe Restmittel verfügen.

Hinsichtlich der Verwendung der Mittel hat der Rechnungshof nicht festgestellt, dass die kleineren Häuser andere Maßstäbe bei der Wiederbeschaffung angelegt haben als die größeren Häuser.

**213** Das Gesundheitsressort hält den Zeitraum von zwei Jahren seit Einführung der neuen Pauschalverordnung bis zum Ende des Prüfungszeitraumes für zu kurz, um die Höhe der Pauschalen zuverlässig bewerten zu können. Das Ressort hat dem Rechnungshof aber zugesagt, die Überprüfung dann durchzuführen, wenn Zahlen auf einer breiteren Datenbasis vorhanden sind.

**214** Zur Höhe der Pauschalen für Planbetten und teilstationäre Behandlungsplätze der Psychiatrie wird auf die Feststellungen ab Tz. 233 verwiesen.

### **2.6 Verzinsung der noch nicht verwendeten pauschalen Fördermittel**

**215** Nach § 11 Abs. 8 BremKHG sind Zinserträge aus noch nicht zweckentsprechend verwendeten Pauschalbeträgen den Pauschalbeträgen nach § 11 Abs. 1 BremKHG zuzuführen und entsprechend zu verwenden.

Insgesamt haben die Krankenhäuser im Lande Bremen im Jahr 1997 den Fördermitteln Zinserträge i. H. v. 875 TDM zugeführt. Im Jahr 1998 stieg dieser Betrag auf 967 TDM.

**216** Für die Zinsberechnungen haben die Krankenhäuser zum Teil Zinssätze herangezogen, die deutlich unter den von den Banken eingeräumten Festgeldzinsen la-

gen. Die Ermittlung der Zinsen erfolgte außerdem teils taggenau, teils nach den Monatssalden, in anderen Fällen nach den Jahresendsalden oder nach dem durchschnittlichen Jahresbestand. In Einzelfällen erfolgte keine Zuführung von Zinsen, allerdings bei nur geringen Beständen.

Deswegen sind die aus der Anlage der nicht verwendeten Fördermittel erzielten Zinserträge nicht immer in voller Höhe den Fördermitteln zugeführt worden, sondern zum Teil in die Betriebsergebnisse eingeflossen.

Die Höhe der nicht den Fördermitteln zugeführten Zinsen hat der Rechnungshof für das Jahr 1998 auf der Basis der von einem Krankenhaus erzielten Festgeldzinsen mit rd. 70 TDM hochgerechnet.

**217** Der Rechnungshof hält die Regelung in § 11 Abs. 8 BremKHG für nicht ausreichend und hat empfohlen, durch eine Erweiterung klarzustellen, dass die noch nicht verwendeten öffentlichen Fördermittel, soweit sie nicht kurzfristig verwendet werden, zinsgünstig anzulegen sind. Verschiedene andere Bundesländer haben bereits entsprechende Bestimmungen in ihre Krankenhausfinanzierungsgesetze aufgenommen.

**218** Das Gesundheitsressort hält die Nichtzuführung von Zinserträgen aus der Anlage von Fördermitteln ebenfalls für eine Durchbrechung des dualen Finanzsystems. Es wird die Krankenhäuser auffordern, Korrekturen vorzunehmen.

Die Empfehlung des Rechnungshofs, gesetzlich klarzustellen, dass die noch nicht verwendeten Fördermittel zinsgünstig anzulegen sind, wird bei der Novellierung des BremKHG umgesetzt werden. In der Zwischenzeit sollen die Bewilligungsbescheide mit entsprechenden Nebenbedingungen versehen werden.

### **2.7 Zuführung von Zinsen zu den Fördermitteln**

**219** Darüber hinaus hat der Rechnungshof vorgeschlagen, § 11 Abs. 8 BremKHG auch insoweit zu ändern, als zukünftig die Zinsen auf die pauschalen Fördermittel anzurechnen sind. Die bisherige Regelung, nach der die Zinserträge den pauschalen Fördermitteln zuzuführen sind, hält der Rechnungshof für verfehlt.

**220** Nach dem für den investiven Bereich gemäß § 9 Abs. 5 KHG geltenden Kostendeckungsprinzip ist die Höhe der pauschalen Fördermittel entsprechend dem Wiederbeschaffungswert der kurzfristigen Anlagegüter zu ermitteln.

Die auf der Grundlage einer mehrjährigen Reinvestitionsplanung pauschal gezahlten Fördermittel decken also innerhalb eines mehrjährigen Zeitraums den vollen Bedarf für die Wiederbeschaffung kurzfristiger Anlagegüter der Krankenhäuser ab. Durch die Zuführung der Zinsen stehen den Häusern weitere Mittel zur Verfügung. Dabei orientiert sich die Höhe dieser zusätzlichen Förderung nicht am Bedarf von wiederzubeschaffenden kurzfristigen Anlagegütern, sondern wird mehr oder weniger willkürlich von der Höhe der Rücklagen und den jeweils geltenden Zinssätzen bestimmt. Die damit verbundene Überdeckung sollte im Interesse der Minderung der Ausgaben des Landes und der beiden Stadtgemeinden durch eine Anrechnung der Zinserträge auf die Fördermittel abgebaut werden.

**221** Das Gesundheitsressort hält die Forderung des Rechnungshofs rechtlich für nicht korrekt, weil sie dem Grundsatz des freien Wirtschaftens und dem Charakter der pauschalen Förderung widerspreche. Es hat ferner darauf verwiesen, dass die Anrechnung von Zinsen bundesweit nicht vollzogen werde. Außerdem würde dadurch ein ständiger Druck auf die Krankenhäuser ausgeübt werden, die Fördermittel möglichst kurzfristig auszugeben und nicht anzusparen.

**222** Der Rechnungshof hält die Ablehnung des Gesundheitsressorts für unbegründet. Die Begrenzung der Förderung auf den vom Gesetzgeber festgelegten Reinvestitionsbedarf schränkt in keiner Weise den Grundsatz des freien Wirtschaftens ein und ändert auch nicht den pauschalen Charakter der Fördermittel.

Die an anderer Stelle betonte Verpflichtung der Häuser zur wirtschaftlichen Verwendung der Fördermittel verhindert nach Auffassung des Rechnungshofs auch die befürchtete schnellstmögliche Verausgabung der Mittel.

### **2.8 Zuführung von Versicherungsentschädigungen zu den Fördermitteln**

**223** Nicht geregelt ist im BremKHG die Behandlung von Versicherungsentschädigungen. Soweit solche Leistungen anfielen, haben die Häuser sie entsprechend den handelsrechtlichen Vorschriften erfolgswirksam als periodenfremde Erträge gebucht.

Die Verbuchung steht im Gegensatz zu dem sich aus der dualen Krankenhausfinanzierung ergebenden Grundsatz, Ersatzleistungen für aus Fördermitteln finanzierte Anlagegüter den Fördermitteln zuzuführen.

**224** Versicherungsleistungen sind nach Auffassung des Rechnungshofs den Fördermitteln zuzuführen und nicht auf die Fördermittel anzurechnen, weil in Versicherungsfällen Anlagegüter unplanmäßig vor Ablauf der normalen Nutzungsdauer ausgetauscht sind und ersetzt werden müssen. Aus der Entschädigungsleistung der Versicherung sollte und müsste die Ersatzbeschaffung bezahlt werden; allerdings nicht voll zu Lasten der pauschalen Fördermittel, da unterstellt werden kann, dass die Nutzungsdauer dieser Anlagegüter noch nicht abgelaufen ist.

**225** Das Gesundheitsressort teilt die Auffassung des Rechnungshofs und wird bei der Novellierung des BremKHG eine entsprechende Ergänzung des § 11 veranlassen.

### **2.9 Förderung während der Durchführung von Anpassungsmaßnahmen**

**226** Der nach § 5 BremKHG vom Gesundheitsressort aufzustellende und fortzuschreibende Krankenhausplan weist u. a. den aktuellen Bedarf der Planbetten aus. Er legt entsprechend der Prognose der erwarteten Entwicklung die für den Planungszeitraum vorgesehenen Anpassungsmaßnahmen bzw. den Rahmen der voraussichtlichen Entwicklung fest. Die Feststellung der Aufnahme eines Krankenhauses in den Krankenhausplan durch gesonderten Bescheid, in dem auch die Zahl der geförderten Planbetten festgelegt wird, ist Voraussetzung für die öffentliche Förderung.

Durch Fördermittelbescheide werden auf der Grundlage der Feststellungsbescheide die Höhe der pauschalen Fördermittel festgesetzt. Anpassungsmaßnahmen entsprechend den Vorgaben des Krankenhausplanes haben über entsprechende Feststellungsbescheide unmittelbare Auswirkungen auf die pauschale Förderung.

**227** Anpassungsmaßnahmen sind nach dem Krankenhausplan bis zum 31. Dezember des jeweiligen Jahres durchzuführen. Bis zu diesem Termin werden die Betten auch nach § 2 Abs. 1 PauschVO gefördert, unabhängig davon, ob sie bis zu diesem Zeitpunkt auch vorgehalten werden. Erst zum 1. Januar des Folgejahres wird die Förderung an die reduzierte Bettenzahl angepasst.

**228** Bei der Auswertung mehrerer Belegungsstatistiken und Jahresabschlussunterlagen hat der Rechnungshof festgestellt, dass der Bettenabbau nicht erst am Jahresende, sondern im Laufe des Jahres stattfindet. In einem Fall war der im Laufe des Jahres geplante Abbau von Betten bereits am 1. Januar vollzogen (vgl. Tz. 240 ff.).

Nach der zurzeit geltenden Rechtslage wird für einen gewissen Zeitraum die Wiederbeschaffung von Anlagegütern noch gefördert, obwohl die Leistungsbereiche weggefallen sind, in denen sie eingesetzt werden könnten.

**229** Da sich der Bettenabbau in den kommenden Jahren entsprechend den Vorgaben und Prognosen des Krankenhausplans weiter fortsetzen wird, hat der Rechnungshof angeregt, die Grundförderung bei einem Bettenabbau auf die Zeit der tatsächlichen Nutzung zu beschränken.

Die Größenordnung des möglichen Einsparpotenzials ergibt sich aus dem bereits festgelegten bzw. prognostizierten Abbau von weiteren 1.615 Betten in den Jahren 2000 bis 2010 (davon 575 Betten bis zum Jahr 2003) und der Grundförderung von 1.000 DM pro Bett und Jahr. Bei der Annahme, dass sich der Bettenabbau kontinuierlich über das Jahr verteilt und die abzubauenen Betten im Durchschnitt nur ein halbes Jahr genutzt werden, kann von einer Einsparung bei der Grundförderung von rd. 800 TDM ausgegangen werden.

Hinsichtlich der Leistungsförderung ist entsprechend den Prognosen des Krankenhausplans 1998 bis 2003 davon auszugehen, dass sich – anders als die Zahl der Betten – die Anzahl der Krankenhausaufnahmen nach den Anpassungsmaßnahmen nicht vermindert. Die Leistungspauschalen nach § 3 Abs. 1 PauschVO sind deshalb nicht in die obige Berechnung aufgenommen worden.

**230** Der Rechnungshof hält es für erforderlich, bei Bettenabbau-Maßnahmen entsprechend den Vorgaben des Krankenhausplanes die Grundförderung nur noch für die Zeit zu zahlen, in denen die Maßnahmen noch nicht umgesetzt worden sind, längstens bis zum 31. Dezember des jeweiligen Abrechnungsjahres. Aus Vereinfachungsgründen könnte auch – ein gleichmäßiger Abbau der Betten über das Jahr

unterstellt – eine Förderung mit der Hälfte der Grundförderungssätze in Frage kommen.

**231** Der Rechnungshof hat empfohlen, die notwendigen Schritte zur entsprechenden Änderung von § 2 der PauschVO einzuleiten und die Feststellungsbescheide entsprechend anzupassen.

**232** Das Gesundheitsressort hat bestätigt, dass die im Landeskrankenhausplan ausgewiesenen Bettenveränderungen in Abstimmung mit der Fördermittelbehörde meist bereits vor dem 31. Dezember vollzogen werden. Wenn trotzdem die pauschale Förderung bis zum Jahresende unverändert weiter gezahlt würde, so diene dies in aller Regel der Finanzierung von Anpassungsmaßnahmen. Denn bei diesen Maßnahmen würden oft nicht einfach Betten stillgelegt, sondern es fänden kostenwirksame Strukturveränderungen in den Krankenhäusern statt, wie z. B. Umwidmung zu Funktionsräumen und andere Nutzungsänderungen.

Grundsätzlich hält das Ressort aber eine verkürzte Grundförderung für das Jahr der Bettenanpassung für möglich. Den Vorschlag des Rechnungshofs wird das Ressort prüfen.

### **2.10 Förderung der Planbetten und teilstationären Behandlungsplätze der Psychiatrie**

**233** Nach der PauschVO ist die Leistungsförderung für Planbetten und anerkannte teilstationäre Behandlungsplätze der Psychiatrie niedriger als für Betten in sonstigen Krankenhäusern anzusetzen.

Die besondere Regelung für Kliniken der Psychiatrie geht zurück auf den im Vergleich zu Allgemeinkrankenhäusern geringeren Wiederbeschaffungsbedarf an Anlagegütern, insbesondere im medizinisch-technischen Bereich.

**234** Der Rechnungshof hat die Höhe der Förderung pro Planbett und Behandlungsplatz in Bremen aufgrund eines Vergleichs mit den Förderbestimmungen anderer Bundesländer als überhöht bewertet. Dies wird beispielhaft durch einen Vergleich mit der Förderung in Nordrhein-Westfalen (Krankenhausgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen vom 16. Dezember 1998 – GV. NRW. S. 696 –) belegt:

	Förderung je Planbett der Psychiatrie	Förderung je teilstationärer Behandlungsplatz der Psychiatrie
Bremen Krankenhäuser der 1. Versorgungsstufe	1.000 DM Grundförderung 2.150 DM Leistungsförderung 3.150 DM (plus Fallpauschalen)	1.000 DM Grundförderung 2.150 DM Leistungsförderung 3.150 DM (plus Fallpauschalen)
Bremen Krankenhäuser der 2. Versorgungsstufe	Förderung nach Stufe 1 1.000 DM Grundförderung 2.150 DM Leistungsförderung 3.150 DM (plus Fallpauschalen)	Förderung nach Stufe 1 1.000 DM Grundförderung 2.150 DM Leistungsförderung 3.150 DM (plus Fallpauschalen)
Bremen Krankenhäuser der 3. Versorgungsstufe	Förderung nach Stufe 2 1.000 DM Grundförderung 2.650 DM Leistungsförderung 3.650 DM (plus Fallpauschalen)	Förderung nach Stufe 2 1.000 DM Grundförderung 2.650 DM Leistungsförderung 3.650 DM (plus Fallpauschalen)
Nordrhein-Westfalen Krankenhäuser aller Versorgungsstufen	80 % der ersten Versorgungsstufe 2.672 DM (keine Aufteilung in Grund-, Leistungs- und Fallpauschale)	50 % der ersten Versorgungsstufe 1.670 DM (keine Aufteilung in Grund-, Leistungs- und Fallpauschale)

**235** Bei Übernahme der nordrhein-westfälischen Regelung würde sich auf der Basis der Anzahl der im Jahr 1998 geförderten Betten eine Haushaltsentlastung für das Land Bremen und die beiden Stadtgemeinden in Höhe von rd. 887 TDM jährlich ergeben.

**236** Der Rechnungshof hat vorgeschlagen, die aktuellen Regelungen über die Förderung von Planbetten und teilstationären Behandlungsplätzen der Psychiatrie der anderen Bundesländer auszuwerten, und geht davon aus, dass auf der Grundlage dieses Materials die Bremer Regelung beurteilt und entsprechend angepasst wird.

**237** In die vorgeschlagene Überprüfung der bremischen Förderbestimmungen müsste auch die Einstufung der Planbetten und Behandlungsplätze von kleineren psychiatrischen Krankenhäusern einbezogen werden. Diese Krankenhäuser, die aufgrund der geringen Bettenzahl ohnehin eine Förderung nach der ersten Stufe erhalten, müssen nämlich keine – an sich als sinnvoll und notwendig angesehene (vgl. Tz.

233) – Kürzung hinnehmen. Außerdem müsste auch die geltende bremische Regelung, wonach Krankenhäuser mit psychiatrischen und somatischen Abteilungen von der höheren Versorgungsstufe profitieren, die sich durch die Gesamt-Bettenzahl ergibt, Gegenstand der vergleichenden Untersuchung werden.

Die folgende Modellrechnung – die nur Grundförderung und Leistungspauschale entsprechend der PauschVO berücksichtigt – verdeutlicht die Einsparmöglichkeiten bei einer Anpassung der bremischen Förderbestimmungen:

	Krankenhaus A 600 somatische Betten	Krankenhaus B 200 psychiatrische Betten	Krankenhaus C 600 somatische Betten und 200 psychiatrische Betten
Förderung entsprechend der geltenden PauschVO			
Förderung für die somatischen Betten	Förderung Stufe 2 2.190 TDM		Förderung Stufe 3 2.610 TDM
Förderung für die psychiatrischen Betten		Förderung Stufe 1 630 TDM	Förderung Stufe 2 730 TDM
Förderung Krankenhaus A+B zusammen	2.820 TDM		
Förderung Krankenhaus C			3.340 TDM

Bei gleicher Versorgungsleistung für die Bevölkerung im Krankenhaus C entstehen dem Land und den beiden Stadtgemeinden durch die bislang vorgenommene Förderpraxis um 18,4 % überhöhte Kosten gegenüber den zusammen gleich großen Krankenhäusern A und B.

**238** Das Gesundheitsressort hat die Anregung des Rechnungshofs aufgenommen und wird die Einstufung der Planbetten und teilstationären Behandlungsplätze bezüglich einer niedrigeren Einstufung überprüfen. Die Übernahme der nordrhein-westfälischen Regelung hat das Ressort unter Hinweis auf die unterschiedliche Struktur der psychiatrischen Krankenhausversorgung abgelehnt. In der Tendenz werde aber eine Förderung aller Planbetten und teilstationären Behandlungsplätze der Psychiatrie unabhängig von der Größe der Krankenhäuser nach der ersten Versorgungsstufe angestrebt.

Auf der Basis der im Jahr 1998 geförderten Betten würde diese Regelung nach Berechnungen des Rechnungshofs eine jährliche Minderausgabe von 335 TDM bedeuten.

**239** Der Rechnungshof hält die Beschränkung der Förderung der psychiatrischen Betten und Behandlungsplätze auf die Versorgungsstufe 1 für unzureichend. Dies wird an der folgenden Modellrechnung entsprechend der in Erwägung gezogenen Neuregelung der Förderbestimmungen deutlich:

	Krankenhäuser A + B zusammen	Krankenhaus C
Förderung der psychiatrischen Betten nach der ersten Versorgungsstufe		
Förderung für die somatischen Betten	Förderung Stufe 2 2.190 TDM	Förderung Stufe 3 2.610 TDM
Förderung für die psychiatrischen Betten	Förderung Stufe 1 630 TDM	Förderung Stufe 1 630 TDM
Förderung Krankenhaus A + B zusammen	2.820 TDM	
Förderung Krankenhaus C		3.240 TDM

Die vom Ressort überlegte Förderung aller psychiatrischen Betten und Behandlungsplätze nach der Versorgungsstufe 1 würde für die öffentliche Hand lediglich eine Einsparung von 100 TDM erbringen. Die höhere Versorgungsstufe des Krankenhauses C für die somatischen Betten und die sich daraus ergebende höhere Förderung von 420 TDM würde die in Tz. 237 genannten überhöhten Kosten le-

diglich auf 14,9 % reduzieren. Diese an den o. a. Modellrechnungen deutlich gemachten Auswirkungen treffen auf zwei Zentralkrankenhäuser im Lande Bremen zu, in denen sich aber über 84 % der psychiatrischen Betten befinden.

Der Rechnungshof erwartet, dass die dargestellten Unzulänglichkeiten in die angekündigte Überprüfung der Förderkriterien einbezogen werden.

### **2.11 Vorzeitiger Bettenabbau und Fördermittel für 1995**

- 240** Durch Bescheide vom 7. November 1995 hat das Gesundheitsressort die Aufnahme der bremischen Krankenhäuser in den Landeskrankenhausplan 1995 bis 1998 festgestellt.

Der Landeskrankenhausplan 1995 bis 1998 benannte für den ersten Zeitraum bis einschließlich 1996 die konkreten Anpassungsmaßnahmen und für den zweiten Zeitraum bis einschließlich 1998 eine Zielplanung. U. a. sollten die Planbetten eines kommunalen Krankenhauses nach den konkreten Vorgaben des Plans bis zum 31. Dezember 1995 von 534 um 53 Planbetten auf 481 Betten reduziert werden.

Entsprechend dieser Vorgabe des Krankenhausplanes wurde, ebenfalls durch den o. g. Bescheid, die Gesamtzahl der Planbetten des Krankenhauses mit Wirkung vom 1. Januar 1996 auf 481 Betten festgesetzt.

Für das Jahr 1995 erhielt das Krankenhaus aufgrund von vorläufigen Bescheiden pauschale Fördermittel für 534 Betten (2.335 TDM).

- 241** Vom Krankenhaus ist die verfügte Reduzierung der Planbetten zum 1. Januar 1996 um 53 Betten bereits am 1. Januar 1995 vollzogen worden. Durch die Förderung auf der Basis von 534 Betten sind Mittel für die Wiederbeschaffung von kurzfristigen Anlagegütern für einen bereits abgebauten Leistungsbereich bereitgestellt worden.

- 242** Der Rechnungshof hat empfohlen, den Feststellungsbescheid über die Zahl der 1995 geförderten Betten nachträglich auf 481 Betten zu ändern und die Mittelfestsetzung für 1995 um 53 TDM zu kürzen. Bei der Berechnung des Kürzungsbetrages hält der Rechnungshof eine entsprechende Anwendung der ab 1997 geltenden Förderbestimmungen für angemessen, wonach bei einem Bettenabbau die Fördermittel nur um die Grundförderung von 1.000 DM/Planbett zu kürzen sind. Die rückwirkende Festsetzung ist rechtlich möglich, da sowohl der Feststellungsbescheid als auch der Fördermittelbescheid gegenüber dem als rechtlich unselbstständigen Eigenbetrieb geführten Krankenhaus keine Verwaltungsakte sind.

- 243** Das Gesundheitsressort hat bestätigt, dass die vorzeitige Bettenreduzierung ohne Abstimmung mit der Fördermittelbehörde erfolgte. Entsprechend den Bedingungen und Auflagen des Bewilligungsbescheides sei jede Maßnahme, die über drei Monate hinaus einen abweichenden – in aller Regel geringeren – Bettenbestand verursacht, mit ihr abzustimmen. Da das Krankenhaus dieser Verpflichtung nicht nachgekommen sei, sei eine Kürzung der Förderung berechtigt.

Es werde noch geprüft, in welchem Umfang eine Rückforderung bewilligter Fördermittel aufgrund des Verstoßes gegen Auflagen und Bedingungen des Bescheides rechtlich möglich sei.

### **2.12 Förderung des Investitionsbedarfs eines Instituts**

- 244** Die von einem Institut eines kommunalen Krankenhauses wahrgenommenen Aufgaben liegen außerhalb des Versorgungsauftrages des Krankenhauses. Die Aufwendungen des Instituts sind demzufolge auch nicht in dem mit den Krankenkassen vereinbarten Budget enthalten.

Der Finanzierungsbedarf des Instituts i. H. v. 17 TDM wurde aus den dem Krankenhaus zur Verfügung gestellten pauschalen Fördermitteln gedeckt.

- 245** Nach § 5 Abs. 1 Nr. 8 KHG sind mit den Krankenhäusern verbundenen Einrichtungen nicht förderungsfähig, die nicht unmittelbar der stationären Krankenversorgung dienen. Die Fördermittel nach § 11 BremKHG hätten demnach nicht für die Finanzierung der vom Institut benötigten kurzfristigen Anlagegüter herangezogen werden dürfen.

- 246** Das Gesundheitsressort hat bestätigt, dass die praktizierte Förderung nicht dem Gesetz entspricht. Es werde dafür Sorge getragen, dass eine Umfinanzierung in der Höhe vollzogen wird, in der entsprechende Fördermittel im Institut zum Einsatz gekommen sind.

## Bau und Umwelt

### Touristische Aufwertung des Rhododendronparks – Bau und Betrieb eines Rhodariums

**Projekte des Investitionssonderprogramms (ISP) sollen helfen, die Wirtschaftskraft Bremens nachhaltig zu stärken, und damit der Sanierung der bremischen Staatsfinanzen dienen.**

**Das ISP-Projekt Rhodarium hätte diese Anforderungen nicht erfüllt, weil die Kosten der Investition mit den Einnahmen, die wegen der fiskalischen Effekte der Investition erwartet werden durften, nicht hätten abgedeckt werden können.**

**Das vom damaligen Umweltschutzressort zu verantwortende Projektmanagement führte zu einer unrealistischen Kosten- und Terminplanung. Damit kam es zu unzutreffenden Entscheidungsgrundlagen.**

#### 1 Vorbemerkungen

- 247** Obwohl das Projekt gestoppt worden ist, hat sich der Rechnungshof aus zwei Gründen entschlossen, den von ihm geprüften Projektablauf und die daraus herzuleitenden Folgen darzustellen. Zum einen, um zu zeigen, welche hohe Bedeutung eine genaue Planung vor der Entscheidung über den Beginn eines Projektes hat. Zum anderen soll verdeutlicht werden, wie wichtig es ist, parlamentarischen Entscheidungsträgern ein Projekt umfassend darzustellen.

Der Rechnungshof hat dieses Großprojekt seit Anfang 1999 begleitet. Er hat bereits mit Schreiben vom 2. Juni und 15. September 1999 darauf hingewiesen, dass die fiskalischen Effekte nicht ausreichen würden, den Kapitaldienst für dieses Projekt zu erwirtschaften. Er hat daher dem Rhodarium keine Aussichten auf wirtschaftlichen Erfolg beigemessen und das Umweltressort gebeten zu erwägen, das Vorhaben ohne weiteres finanzielles Engagement einzustellen. Seitdem sind weitere Mittel ausgegeben und nach Angaben des Wirtschaftsressorts weitere Mittel gebunden worden. Das hat zur Folge, dass heute die Einstellung des Vorhabens oder die Errichtung des Rhodariums finanziell gleichwertig erscheinen.

Der folgende Beitrag berücksichtigt die bis einschließlich der in der Vorlage 031/00-L/S vom 17. Mai 2000 der Ressorts Bau und Umwelt sowie Wirtschaft genannten Daten.

#### 2 Projekt- und Finanzierungsplanung

- 248** Der Rechnungshof hat im Rahmen einer Maßnahmeprüfung das Projekt „Touristische Aufwertung Rhododendronpark“ und insbesondere den geplanten Bau und Betrieb eines Rhodariums untersucht. Das Projekt sollte im Rahmen des vom Senator für Wirtschaft und Häfen verwalteten und vom Senator für Bau und Umwelt umgesetzten Ökologiefonds des Investitionssonderprogramms – Wirtschaftsstrukturpolitisches-Aktionsprogramm (ISP-WAP) errichtet und zeitgerecht für die EXPO 2000 angemeldet werden.
- 249** Das Projekt wurde den Wirtschaftsförderungsausschüssen erstmalig im November 1997 vorgestellt (Vorlage 146/97-L/S vom 24. November 1997 der Ressorts für Umweltschutz, Wirtschaft sowie Finanzen). Aufgrund der späten Übersendung dieser Vorlage befassten sich die Wirtschaftsförderungsausschüsse nicht detailliert mit der Vorlage und baten im Interesse einer beschleunigten Umsetzung des Vorhabens die Deputation für Umweltschutz und Gesundheit sowie den Haushaltsausschuss um deren abschließende Beratung. Dementsprechend berieten diese Gremien im Dezember 1997 die Vorlage und beschlossen, für das ISP-Projekt Planungsmittel von in Höhe von 1,25 Mio. DM unter der Voraussetzung bereitzustellen, dass die Deputationen für Umweltschutz und für Wirtschaft dem Projekt zustimmen würden. Diese Zustimmungen basierten auf einem in der Vorlage geschilderten Sachverhalt, demzufolge das Projekt insgesamt 42,5 Mio. DM kosten könne. Davon sollten auf das „Erlebnispflanzhaus Rhodarium“ Baukosten von 29,3 Mio. DM einschließlich geschätzter Baunebenkosten in Höhe von 3,8 Mio. DM entfallen.
- 250** Im Juli 1998 wurden für die Maßnahmen

- Lärmschutz zur Bundesautobahn A 27 2,60 Mio. DM
- Gewässersanierung 0,81 Mio. DM
- Parkerweiterung sowie für die weitere Planung des Rhodariums 1,50 Mio. DM

Haushaltsmittel bereitgestellt und Verpflichtungsermächtigungen erteilt (Vorlage 92/98 – L vom 23. Juni 1998 der Ressorts Umweltschutz, Wirtschaft sowie Finanzen für die Wirtschaftsförderungsausschüsse und den Vermögensausschuss).

**251** Mit den Gesamtkosten der touristischen Aufwertung des Rhododendronparks befassten sich die Wirtschaftsförderungsausschüsse und der Vermögensausschuss detailliert erstmals im November 1998 (Vorlage 162/98 – L/S vom 17. November 1998 der Ressorts für Umweltschutz und Wirtschaft). Im Kopf des Vorblatts der Vorlage wurden auch die Ressorts für Bau und Finanzen aufgeführt; das Bauressort in diesem Zusammenhang zum ersten Mal.

Auf Grundlage des preisgekrönten Entwurfs des Architektenwettbewerbs vom Februar 1998 ergab sich ein Investitionsvolumen von insgesamt 65,86 Mio. DM. Dieser Kostenblock verteilte sich auf die Einzelmaßnahmen

- Rhodarium 55,9 Mio. DM (ohne 0,13 Mio. DM Kosten für die vorausgegangene Machbarkeitsstudie und das Betreiberkonzept),
- Parkerweiterung 6,4 Mio. DM,
- Entschlammung der Gewässer 0,81 Mio. DM und
- Lärmschutzwand 2,6 Mio. DM.

Für das Projekt wurden hierfür Zuschüsse Dritter von insgesamt 13,4 Mio. DM erwartet.

Die Wirtschaftsförderungsausschüsse stimmten den weiteren Planungen und Infrastrukturmaßnahmen zum Bau des Rhodariums sowie der Gestaltung des Erweiterungsgeländes im Rhododendronpark zu und beschlossen, die Mittel bereitzustellen. Der Vermögensausschuss erteilte die beantragten Verpflichtungsermächtigungen.

**252** Im August 1999 wurde das laufende Ausschreibungsverfahren von den verantwortlichen Ressorts Bau und Umwelt sowie Wirtschaft gestoppt, nachdem erhebliche Mehrkosten absehbar waren. Das Projekt wurde mit der Vorgabe, die Attraktivität des Rhodariums nicht zu gefährden, grundlegend überarbeitet, um den in der Vorlage vom November 1998 genannten Kostenrahmen von 55,9 Mio. DM einzuhalten. Die überarbeitete Planung führte zu Einsparungen im technischen und baulichen Bereich und wurde den Wirtschaftsförderungsausschüssen im März 2000 zur Kenntnis gegeben (Vorlage 022/00 – L/S vom 17. März 2000).

**253** Zur Einhaltung des Kostenrahmens mussten darüber hinaus die Kosten des Bauwerks und der technischen Anlagen pauschal um rd. 1,4 Mio. DM mit dem Hinweis auf „die auskömmlich kalkulierten Baukosten und in Anbetracht der besonderen Verhältnisse des regionalen Baumarktes“ gekürzt werden. In den Kosten des Bauwerks waren zudem Honorarforderungen von 1,3 Mio. DM nicht enthalten, die die Planer aufgrund der Planungsänderung von den Auftraggebern gefordert hatten. Das Bauressort hat diese Forderung nicht akzeptiert. Es schätzt das Prozessrisiko als nur gering ein.

**254** Der Senat hatte am 28. März 2000 den Bau des Rhodariums befürwortet, sich auf der Grundlage der Vorlage 022/00 – L/S vom 17. März 2000 allerdings für eine deutliche Kostenreduzierung ausgesprochen und die Senatoren für Bau und Umwelt sowie Wirtschaft und Häfen gebeten, die den Wirtschaftsförderungsausschüssen bereits zugeleitete Vorlage mit einer entsprechenden Maßgabe zu versehen.

Die beteiligten Ressorts wiesen hierzu in der Vorlage 031/00-L/S vom 17. Mai 2000 an die Wirtschaftsförderungsausschüsse darauf hin, dass aus ihrer Sicht die Kosten durch die Rückführung der Projektkosten auf den Rahmen vom November 1998 unter Sicherung der Attraktivität des Gesamtprojektes bereits bis an die Grenzen des Vertretbaren reduziert worden seien. Weitere Programmeinsparungen im derzeitigen fortgeschrittenen Projektstadium seien ohne die Attraktivität und damit die Wirtschaftlichkeit und/oder die Lebensbedingungen der Pflanzen zu beeinträchtigen nicht möglich. Dies bedeute insgesamt, dass weitere qualitative oder quantitative Einsparungen durch erneute Umplanungen nicht zu vertreten seien.

Ausschließlich durch die Art der Ausschreibung der Baumaßnahme bestünde die Chance, kostengünstigere Lösungen zu erhalten. Daher sollte mit dem Ziel einer wesentlichen Kostenreduzierung insbesondere von der Möglichkeit Gebrauch gemacht werden, durch Nebenangebote spezifische, auf technischem Know-how und speziellen Konstruktionsbedingungen einzelner Firmen beruhende Sonderlösungen mit Kostenvorteilen in die Wertung der Angebote einzubeziehen.

Alternativ wurde in der Vorlage auch der Projektabbruch in Verbindung mit einer Sanierung der alten Gewächshäuser untersucht. Als Ergebnis wurde dazu in der Vorlage festgestellt worden: „Die direkten haushaltsmäßigen Wirkungen des Projektabbruchs entsprechen in der Größenordnung denen bei Durchführung des Projekts. Da zudem die regionalwirtschaftlichen Effekte nicht realisiert werden können, ist der Projektabbruch keine empfehlenswerte Alternative.“

- 255** Für das Projekt Rhodarium beantragte das Umweltschutzressort Investitionszuschüsse bei der Bremer Energiekonsens GmbH sowie beim Bundesamt für Naturschutz. Bei Letzterem beantragte es außerdem für drei Jahre Zuschüsse zu den Kosten einer besonderen pädagogischen Begleitung.

Der ursprünglich erwartete und in der Vorlage vom November 1998 (162/98) dargestellte Zuschuss von der Bremer Energiekonsens GmbH in Höhe von 3,7 Mio. DM würde sich im Falle der Durchführung des Projektes Rhodarium nach Angaben des Ressorts auf nunmehr 1,9 Mio. DM verringern.

Das Umweltschutzressort rechnete zunächst mit einem Investitionszuschuss des Bundesamtes für Naturschutz in Höhe von 3,7 Mio. DM. Nach dem Zuschussantrag vom 1. April 1999 hätte sich ein Zuschuss in Höhe von 5,7 Mio. DM ergeben. Allerdings enthielte die diesem Zuschuss zu Grunde liegende Bemessungsgrundlage auch Kosten des laufenden Betriebs, die nicht in Verbindung mit den Herstellungskosten stehen. Bereinigt um diese Kosten hätte sich nach einer Berechnung des Rechnungshofs ein Zuschuss von 4,25 Mio. DM ergeben. Das Ressort hat dieser Berechnung nicht widersprochen.

- 256** Unter Berücksichtigung aller Faktoren hätte sich für das Rhodarium nach dem Planungsstand vom 17. März 2000 ein von Bremen zu finanzierendes Investitionsvolumen von rd. 49,9 Mio. DM ergeben, und zwar 55,916 Mio. DM zuzüglich 0,13 Mio. DM bereits finanzierter Kosten für eine Machbarkeitsstudie und ein Betreiberkonzept, nach Abzug der o. g. Zuschüsse von 1,9 und 4,25 Mio. DM.

Die Auffassung des Senators für Bau und Umwelt, dass sich die Kosten noch um Vorsteuern aus dem Bau des Rhodariums mindern würden, hat der Rechnungshof bei seinen Berechnungen nicht berücksichtigt, da die steuerrechtliche Frage bis zuletzt ungeklärt und ein Vorsteuerabzug daher völlig ungewiss war.

- 257** Die Wirtschaftlichkeitsrechnungen, die das Rhodarium betreffen, wurden den Gremien in der Vorlage 162/98 im November 1998 (vgl. Tz. 251) vorgestellt. Diese Berechnungen gliedern sich in die betriebswirtschaftliche Untersuchung des Betriebs eines als Unternehmen geführten Rhodariums sowie die Betrachtung der regionalwirtschaftlichen Bedeutung (Fiskaleffekt) der Investitionsmaßnahme für Bremen.

Die betriebswirtschaftliche Untersuchung erstellte ein Unternehmensberater im Rahmen einer Machbarkeitsstudie. In der Vorlage vom März 2000 wurde diese Berechnung modifiziert und als Erfolgsplan der künftigen Betreibergesellschaft (vgl. Tz. 260) vorgestellt.

- 258** Die Untersuchung des regionalwirtschaftlichen Nutzens führte ein Wirtschaftsforschungsinstitut durch. Sie enthielt neben einer Ermittlung der aufgrund des Rhodariums zu erwartenden neuen Arbeitsplätze auch eine „Bewertung hinsichtlich der Finanzierung der öffentlichen Investitionen“. In dieser wurden die fiskalischen Wirkungen den Kosten der Investition gegenübergestellt und ermittelt, in welchem Zeitraum sich das Projekt refinanzieren würde.

- 259** Bau und die Verpachtung des Rhodariums, dessen bauliche Unterhaltung, „Reattraktivierung“ und Ersatzbepflanzung sowie die Verwaltung des Gesamtparks sollten nach dem Organisationskonzept einer noch von Bremen zu gründenden Gesellschaft „RHOPAG“ übertragen werden.

Für die Pflege des Rhododendronparks einschließlich Erweiterungsgelände sollte sie mit jährlich 4,1 Mio. DM rd. 108 % des Betrages erhalten, den der bremische

Eigenbetrieb Stadtgrün im Jahre 1999 mit 3,752 Mio. DM für die Betreuung erhielt.

- 260** Das Rhodarium sollte von einer Kapitalgesellschaft („RHOBEG“) betrieben werden, an der sich eine bereits bestehende bremische Kapitalgesellschaft mit 25 %, RHOPAG mit 35 % sowie eine dritte Kapitalgesellschaft in privater Hand mit 40 % beteiligen sollten.

### **3 Bauplanung Rhodarium**

- 261** Vom 21. Juli bis 17. Oktober 1997 wurde in fünf Sitzungen eines interdisziplinär besetzten Beirats unter Mitwirkung des Bauressorts das Gesamtkonzept eines Rhodariums entwickelt. Ein vom Umweltschutzressort beauftragter Landschaftsarchitekt wurde mit der Moderation betraut. Das Umweltschutzressort erarbeitete die Raumbedarfsplanung und die erste Kostenschätzung. Die Mitarbeiter des Bauressorts waren an dieser Kostenschätzung nicht beteiligt. Das Umweltschutzressort glaubte, in dieser Phase die notwendige Fachlichkeit durch Einschaltung seiner für Gewächshausbauten zuständigen Mitarbeiter und des Landschaftsarchitekten gewährleisten zu können.

- 262** Das Umweltschutzressort orientierte sich bei seiner Kostenschätzung an den in den letzten Jahren entstandenen Gewächshäusern mit Publikumsverkehr, wie insbesondere dem neuen Orchideen- und Kakteenhaus in London.

Diese erste Kostenschätzung über 29,3 Mio. DM (vgl. Tz. 249) war viel zu niedrig, da sie sich nicht an den Kosten eines Touristenzentrums orientierte, wie es die Projektbeschreibung in der Vorlage 146/97 – L/S erfordert hätte.

Eine Kostenschätzung mit den Kostenrichtwerten einer bundesweit anerkannten und üblicherweise auch von der Bauverwaltung angewandten Baupreisdatei hätte für ein Touristenzentrum nach den Feststellungen des Rechnungshofs zu Baukosten von rd. 56,0 Mio. DM (einschl. Baunebenkosten) geführt.

- 263** Der Senator für Bau und Umwelt hat hierzu angemerkt, dass die Kostenschätzung des Umweltschutzressorts auch aus seiner Sicht verantwortbar war. Das Projekt sei damals noch nicht als Touristenzentrum einzustufen gewesen. Aber selbst als Touristenzentrum wäre der Glashausbereich nicht mit Kostenansätzen für Touristenzentren zu bewerten gewesen, weil diese in baulicher Erscheinungsform und Qualität keinerlei Verwandtschaft mit dem für das Rhodarium geplanten Bau aufweisen würden.

Der Rechnungshof hat hierzu weiterhin die Auffassung vertreten, dass das Projekt schon nach der Beschreibung des Gesamtkonzeptes in der Vorlage 146/97 – L/S als Touristenzentrum einzustufen war und deshalb in Ermangelung direkter Vergleichsmöglichkeiten die Kostenrichtwerte der Baupreisdatei hätten herangezogen werden müssen.

- 264** Nach Bewilligung der Planungsmittel im Dezember 1997 (vgl. Tz. 249) beteiligte sich das Bauressort an der Ausformulierung des Ausschreibungstextes eines Architektenwettbewerbs für das Rhodarium.

Die Umsetzung des preisgekrönten Wettbewerbsentwurfs sollte nach den Kostenschätzungen der Architekten und eines zwischenzeitlich beauftragten Projektsteuerers rd. 55,9 Mio. DM (einschließlich Baunebenkosten von 10,3 Mio. DM und Außenanlagen von 5,6 Mio. DM) kosten (vgl. Tz. 251).

- 265** Der Einwand des Senators für Bau und Umwelt, dass die Erarbeitung der für die Bereitstellung der Haushaltsmittel notwendigen Kostenberechnung im Zusammenwirken mit den Fachleuten seines für Hochbauten zuständigen Eigenbetriebes erfolgt sei, war unzutreffend. Nach TOP 3 des Protokolls der Lenkungsausschuss-Konferenz Nr. 2 vom 27. Oktober 1998 haben diese Fachleute die Kostenberechnung aus zeitlichen Gründen nicht überprüfen können.

- 266** Nach Zustimmung der Gremien im November 1998 zeigte sich, dass durch „die sich mit fortschreitender Planung verdichtende Komplexität des Bauvorhabens“ sowohl Kostenschätzung als auch Terminplanung unzutreffend waren. Die laufende Ausschreibung wurde im August 1999 gestoppt, als sich für die Ressorts abzeichnete, dass der bewilligte Kostenrahmen (vgl. Tz. 251) um rd. 20 Mio. DM überschritten werden könnte.

- 267** Nach den Schätzungen des Rechnungshofs auf Basis der genannten Baupreisdatei (vgl. Tz. 262) hätten die Gesamtkosten des veränderten Bauprojekts um 11,6 Mio. DM höher sein müssen, als in der Vorlage 022/00 – L/S dargestellt (vgl. Tz. 256). Dies hätte eine von Bremen noch zu finanzierende Investitionssumme von 61,5 Mio. DM statt 49,9 Mio. DM bedeutet. Die den Gremien im März 2000 mitgeteilte Bauzeit vom Spätherbst 2000 bis Ende 2001 war unrealistisch. Der Rechnungshof hielt eine Bauzeit von rd. drei Jahren für wahrscheinlich. Eine zu kurz terminierte Bauzeit bewirkt Kostensteigerungen.
- 268** Der Senator für Bau und Umwelt hat die Kostenschätzung des Rechnungshofs als willkürlich und methodisch falsch bezeichnet, weil sie im Gegensatz zu seinen eigenen Berechnungen nicht auf detaillierten Kostenermittlungen, sondern auf Kostenrichtwerten beruhe.
- 269** Detaillierte Kostenermittlungen sind, sofern realistisch, genauer als Kostenermittlungen nach Richtwerten. Die Erwartung des Bau- und Umweltressorts, dass durch Nebenangebote noch eine deutliche Unterschreitung der Baukosten möglich gewesen wäre, wäre jedoch aus der Sicht des Rechnungshofs auch in Bezug auf eine weiterhin notwendige Attraktivität höchst unsicher gewesen.

#### **4 Kosten und Erträge des Betriebs des Rhodariums**

##### **4.1 Berechnungen der Ressorts**

- 270** Dem Entwurf einer Erfolgsrechnung der RHOBEG ist zu entnehmen, dass ab einer jährlichen Besucherzahl von 260.000 (bei durchschnittlichem Eintrittspreis von 13,70 DM) mit einem ausgeglichenen Ergebnis zu rechnen sei. Bei dem als wahrscheinlich angenommenen Besucheraufkommen von 280.000 würde das Unternehmen der Erfolgsrechnung zufolge einen Jahresüberschuss von rd. 0,29 Mio. DM vor Steuern erwirtschaften. Dieser Betrag wurde infolge eines Übertragungsfehlers im Textteil der Vorlage 022/00 – L/S mit 0,36 Mio. DM angegeben.
- 271** Der Betrieb des Rhodariums erfordert regelmäßige „Reattraktivierungen“, laufende Bauunterhaltung sowie Ersatzpflanzungen. Nach dem ursprünglich in der Vorlage vom November 1998 vorgestellten Konzept sollte der Betreiber des Rhodariums die damit verbundenen Kosten aufbringen. Für diesen Bereich waren seinerzeit in dessen Wirtschaftlichkeitsrechnung Kosten in Höhe von rd. 0,55 Mio. DM eingestellt worden. Die nunmehr im März 2000 vorgestellte Planung sah hier eine Änderung vor. Die Betreibergesellschaft RHOBEG sollte eine Pacht in Höhe von jährlich 0,55 Mio. DM an die RHOPAG entrichten. Hiermit wäre die Verpflichtung der RHOPAG gegenüber der RHOBEG verbunden gewesen, „Reattraktivierung“, Bauunterhaltung und Ersatzpflanzungen im Rhodarium vorzunehmen.

Weitere Pachtzahlungen waren nicht vorgesehen. In der Folge hätte das Risiko aus dem Betrieb des Rhodariums, soweit es 0,55 Mio. DM jährlich überstiegen hätte, gänzlich bei der RHOPAG und damit vor allem bei der Stadtgemeinde Bremen gelegen.

Das Umweltressort ging davon aus, dass bei nicht auskömmlichen Pachteinnahmen über die Pacht neu hätte verhandelt werden müssen.

##### **4.2 Würdigung**

- 272** Der Rechnungshof hat bei der hier dargestellten sehr engen Zone zwischen einem ausgeglichenen Ergebnis (bei 260.000 Besuchern) und erwarteten bzw. erhofften Überschüssen von bis zu 0,29 Mio. DM (bei 280.000 Besuchern) ein nicht zu unterschätzendes Risiko gesehen. Für den Rechnungshof war zudem nicht erkennbar, in welchem Umfang Reduzierungen der Baukosten möglich gewesen wären, ohne die Attraktivität des Projekts und damit laufende Einnahmen zu gefährden.

Für den Verlustfall schließt die Vorlage vom März 2000 für die Stadtgemeinde Bremen ein Verlustübernahmerisiko ausdrücklich aus und verweist darauf, dass die an der Betriebsgesellschaft RHOBEG beteiligten Gesellschaften solche Verluste aus ihrem eigenen Betriebsvermögen zu finanzieren hätten. Da die Bremen zuzurechnenden Gesellschaftsanteile an der RHOBEG zusammen 60 % betragen (vgl. hierzu Tz. 260), machte diese Darstellung nicht ausreichend deutlich, dass Bremen solche Verluste mit 60 % zu tragen gehabt hätte.

Der Rechnungshof hält es für erforderlich, den Entscheidungsträgern die notwendigen Informationen so aufzubereiten, dass Fehlinterpretationen möglichst ausgeschlossen werden können.

## 5 Fiskalischer Nutzen des ISP-Projekts „Touristische Aufwertung Rhododendronpark“

### 5.1 Berechnungen der Ressorts

- 273** In der Vorlage vom November 1998 wurde darauf hingewiesen, dass ein Wirtschaftsforschungsinstitut in seiner Studie die Beschäftigungswirkungen des Projektes mit 169 Arbeitsplätzen einschätzte; der aus diesen Arbeitsplätzen resultierende fiskalische Nutzen hinsichtlich der Sonderinvestition wurde jedoch nicht angegeben. Auch in der Vorlage vom März 2000 erfolgte hinsichtlich der Untersuchung zu den regionalwirtschaftlichen Effekten keine weitergehende Darstellung.
- 274** Das Umweltressort hat hierzu erklärt, dass die Studie in den Sitzungen der Gremien ausgelegt habe. Sie sei darüber hinaus den Fraktionen ausgehändigt und außerdem 1999 in der Ausgabe einer Fachzeitschrift für Wirtschaftspolitik veröffentlicht worden. Es gehe deshalb davon aus, dass die Studie allen Entscheidungsträgern bekannt gewesen sei.
- 275** Bei seiner Darstellung stützte sich das Ressort auf die Studie „Regionalwirtschaftliche Bedeutung des Projekts Rhodarium“ des Wirtschaftsforschungsinstituts vom November 1998. Das Ressort hat zudem im Laufe des Prüfungsverfahrens zu einzelnen Fragestellungen Stellungnahmen dieses Wirtschaftsforschungsinstituts, des Senators für Wirtschaft und Häfen, des Senators für Finanzen sowie einer bremischen Beteiligungsgesellschaft eingeholt und in seine Argumentationen einbezogen.
- 276** Nach der Studie des Wirtschaftsforschungsinstituts hätte sich das Rhodarium bei einer Investitionssumme von 42 Mio. DM, einem vollständigen Einsatz von 2,2 Mio. DM (vgl. Tz. 277) für Zins- und Tilgungsleistungen sowie einem langfristigen Zinssatz von 3 % nach 29 Jahren refinanziert.
- 277** Die fiskalischen Wirkungen, die sich bei jährlich 340.000 Besuchern aus 169 zusätzlichen Arbeitsplätzen ergeben sollten, wurden in der Studie mit 1,52 Mio. DM pro Jahr bewertet. Pro Arbeitsplatz wurde eine jährliche Einnahmeerhöhung im Haushalt von 9.000 DM angenommen. Dieser Wert berücksichtigte ausdrücklich nicht die diesen Betrag noch mindernden Wirkungen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs. Diesem Fiskaleffekt wurden weitere laufende Einnahmen aus Eintrittsgeldern in Höhe von 0,68 Mio. DM zugerechnet. Diese Einnahmen sollten durch 60.000 zusätzliche Besucher erbracht werden, da der Gutachter die Besucherzahlen des Rhodariums mit 280.000 insoweit zu niedrig eingeschätzt habe. Insgesamt ergäben sich damit bei 340.000 Besuchern jährliche fiskalische Effekte in Höhe von rd. 2,2 Mio. DM.
- Weiterhin wurden indirekte Effekte wie Imagegewinn, Erhöhung der Freizeit- und Wohnqualität Bremens und somit Verbesserung der so genannten weichen Standortfaktoren für Unternehmensansiedlungen zwar angeführt, aber in der fiskalischen Berechnung nicht beziffert.
- 278** Das Ressort hat gegenüber dem Rechnungshof ausdrücklich darauf hingewiesen, dass es sich bei diesen Berechnungen nicht um Berechnungen des Ressorts, sondern um Darstellungen der Untersuchung des Wirtschaftsforschungsinstituts gehandelt habe, die gemeinsam vom Umwelt- und Wirtschaftsressort getragen und mit dem Senator für Finanzen abgestimmt worden seien.
- 279** Der in den Berechnungen angenommene Zinssatz von 3 % sei aus der „Anleitung für die Wirtschaftlichkeitsrechnung in der bremischen Verwaltung“ abgeleitet und damit begründet worden, dass nach dieser Anleitung in einem Beispiel eine Mindestverzinsung für in einer städtischen Gesellschaft gebundenes Kapital (Eigenkapital) von 3 % verlangt wird.
- Das Ressort hat zudem angeführt, in der Anleitung werde lediglich eine kalkulatorische, nicht eine Verzinsung von Fremdkapital gefordert. Außerdem müsse als Zinssatz nicht der Nominalzins, sondern nur der Realzins angesetzt werden, da die laufenden Einnahmen, aus denen Zinsen und Tilgung gespeist werden, zu heutigen Preisen gerechnet werden.
- 280** Der Finanzsenator hat gegenüber dem Rechnungshof bekräftigt, dass die Anwendung eines Realzinssatzes von 3 % als vertretbar und methodisch richtig anzusehen gewesen sei. Dieser Realzinssatz errechne sich bei Annahme eines langfristigen, auf die Darlehensaufnahmen anzuwendenden Nominalzinssatzes von 5,06 % sowie einer inflationsbedingten jährlichen Steigerung der fiskalischen Effekte von 2 %.

281 Zum Refinanzierungszeitraum wies das Umweltressort darauf hin, dass entsprechend den Richtlinien für Kapitaldienstfinanzierungen bei Infrastrukturmaßnahmen an sich mit einer Nutzungszeit von 40 Jahren zu rechnen sei. Der bisher zu Grunde gelegte Zeitraum von 29 Jahren sei erheblich niedriger.

282 Das Ressort hat weiter erklärt, dass in der heutigen Länderfinanzausgleichssituation jede zusätzliche Steuereinnahme des Landes und 50 % aller zusätzlichen Steuereinnahmen der Gemeinden zu Mindereinnahmen aus dem Länderfinanzausgleich in gleicher Höhe führten. Dies sei völlig unabhängig von der Ursache der zusätzlichen Steuereinnahmen und gelte bei jeweils gleichbleibender Einwohnerzahl und jeweils gleicher Finanzsituation der anderen Bundesländer. Umgekehrt führten verminderte Steuereinnahmen des Landes und der beiden Stadtgemeinden zu entsprechenden Mehreinnahmen aus dem Länderfinanzausgleich.

Aus diesem Grund sei früher die Philosophie vertreten worden, Investitionen in die Wirtschaftsstruktur würden sich nicht lohnen. Die entsprechenden Mittel sollten lieber zur Schuldentilgung verwendet werden. Bei der spätestens im Jahr 2005 zu erwartenden Änderung des Länderfinanzausgleichs wäre der finanzielle Einbruch dann umso dramatischer. Eine solche Sichtweise könne unter dem Sanierungsprimat, nämlich finanzkraftstärkende Investitionen zur dauerhaften Stärkung der eigenen Steuerkraft des Landes durchzuführen, überhaupt nicht akzeptiert werden. Im Gegenteil habe sich Bremen im Rahmen der Sanierungsvereinbarung gegenüber dem Bund und den anderen Ländern zu finanzkraftstärkenden Investitionen verpflichtet, um Zuweisungen aus dem Länderfinanzausgleich, nämlich Belastungen der anderen Länder durch höhere originäre Steuereinnahmen, zu reduzieren. Dass dies kurzfristig nicht bzw. nur in geringem Umfang zu kassenmäßigen Mehreinnahmen in Bremen führe, müsse dabei in Kauf genommen werden, solange Bremen in der extremen Nehmerlandposition sei. Aus der Sicht des Bundes und der anderen Länder sei dies aber ein mit der Sanierung angestrebter Effekt.

Im Übrigen hat das Ressort betont, dass das Projekt von Anfang an darauf hin entwickelt worden sei, dass die sich aus der Umsetzung ergebenden Folgekosten nicht zu einer Erhöhung des Zuschussbedarfs des Rhododendronparks führen würde. Vielmehr sollten sowohl die erforderlichen zusätzlichen Personalkosten wie auch die zusätzlichen Unterhaltungs- und Bewirtschaftungsmittel aus den zu erwartenden Einnahmen erwirtschaftet werden. Die Kosten der Investition als solche seien, wie bisher stets, als Zuschuss Bremens zu betrachten. Solche Zuschüsse seien bisher bei anderen Investitionen auch nicht unter dem Aspekt einer fiskalischen Rentabilität gesehen worden.

Die Anforderungen an einen wirtschafts- und finanzkraftstärkenden Charakter von ISP-Projekten seien im Übrigen von den parlamentarischen Beschlussgremien im November/Dezember 1997 und 1998 offensichtlich anders gesehen worden als vom Rechnungshof. In der Vorlage vom 24. November 1997 (146/97 – L/S) sei zur Wirtschaftlichkeit des Projekts zusammenfassend dargestellt worden: „Generell ist das vorliegende Konzept von Anfang an darauf hin entwickelt worden, dass die sich aus der Umsetzung ergebenden Folgekosten nicht zu einer Erhöhung des Zuschussbedarfs des Rhodo-Parks führen. Vielmehr sollen sowohl die erforderlichen zusätzlichen Personalkosten wie auch die zusätzlichen Unterhaltungs- und Bewirtschaftungsmittel aus den zu erwartenden Einnahmen erwirtschaftet werden.“

Das Ressort hat daher betont, dass die Refinanzierung des Baus des Rhodariums aus den regionalwirtschaftlichen Effekten den Gremien seinerzeit nicht in Aussicht gestellt und das Fehlen einer solchen Aussage von den parlamentarischen Gremien ausweislich der Niederschrift auch nicht bemängelt worden sei.

## 5.2 Würdigung

283 Die Finanzierung des Rhodariums sollte im Rahmen des (ISP) erfolgen. Nach der Sanierungsvereinbarung vom 1. Juni 1993 müssen ISP-Projekte wirtschafts- und finanzkraftstärkend sein und damit einen Beitrag zur Haushaltssanierung erbringen. Ein solcher Beitrag liegt nach Auffassung des Rechnungshofs erst dann vor, wenn die aus der Sonderinvestition dem Haushalt zuwachsenden Erträge die Kosten der Investition, insbesondere die Zinsen und die dem Werteverzehr (Abschreibung für Abnutzung – AfA) entsprechende Darlehenstilgung, übersteigen.

**284** Der Auffassung des Ressorts, dass die Kosten der Investition wie bisher als Zuschuss Bremens zu betrachten und deshalb nicht unter dem Aspekt einer fiskalischen Rentabilität zu sehen seien, folgt der Rechnungshof nicht.

Die Argumentation des Ressorts greift zu kurz, da sie einzelne Aspekte nur für sich betrachtet und eine zusammenfassende Bewertung aller bestimmbarer Gesichtspunkte nicht zulässt. So reichen weder die Erwirtschaftung zusätzlicher Personal- und Unterhaltungskosten sowie Bewirtschaftungsmittel aus direkten Einnahmen noch Erhöhungen von Steuereinnahmen aus, ein Gesamtbild der Wirtschaftlichkeit einer Maßnahme darzustellen, wenn die damit verbundenen Kosten unberücksichtigt bleiben.

Der Nachweis eines im beschriebenen Sinne effizienten Mitteleinsatzes ist durch Wirtschaftlichkeitsrechnungen zu erbringen. Die Wirtschaftlichkeitsrechnung hat diesen Nachweis nicht erbracht.

**285** Der Rechnungshof begrüßt die Auffassung des Ressorts, finanzkraftstärkende Investitionen mit dem Ziel der dauerhaften Stärkung der Steuerkraft des Landes vorzunehmen und damit auch Belastungen der anderen Länder durch Zuweisungen aus dem Länderfinanzausgleich zu reduzieren. Eine Sanierung des Haushalts kann aber dann nicht gelingen, wenn die Investitionen zwar Steuermehreinnahmen bewirken und damit zunächst die Länderfinanzausgleichszahlungen der Geberländer mindern, ihre Folgekosten (Zinsen) jedoch die fiskalischen Effekte übersteigen. Bei der Berechnung der Wirtschaftlichkeit von Sonderinvestitionen können deshalb nur die voraussichtlich haushaltswirksam eintretenden Folgen, also jene nach bundesstaatlichem Finanzausgleich, Berücksichtigung finden. Nur auf diese Weise werden die Bremen verbleibenden Einnahmen zutreffend dargestellt.

Diese fiskalischen Wirkungen pro neuem Arbeitsplatz belaufen sich nach internen Berechnungen des vom Ressort eingeschalteten Wirtschaftsforschungsinstituts („Fiskalischer Nutzen eines Arbeitsplatzes“ vom 25. April 1997) bei einem neu geschaffenen Arbeitsplatz auf jährlich durchschnittlich 6.059 DM nach Finanzausgleich. Ohne Berücksichtigung der Wirkungen des Finanzausgleichs würde sich dieser Wert um 2.793 DM auf 8.852 DM erhöhen und entspräche damit in etwa dem beim Rhodarium gewählten Wert von 9.000 DM (vgl. Tz. 277).

**286** Die nach bisherigen Berechnungen neu entstehenden 169 Arbeitsplätze können wegen der neuen Entwicklung (vgl. Tz. 252) nicht mehr erwartet werden. Zum einen hat sich die Anzahl der direkten Arbeitsplätze im geplanten Rhodarium reduziert, zum anderen würden sich infolge der von 340.000 auf 280.000 zu reduzierenden (vgl. Tz. 270) Besucherzahl die indirekten Arbeitsplätze vermindern. Unter Berücksichtigung dieser Veränderungen ergäben sich nach Berechnungen des Rechnungshofs, die die bisherige Rechenmethodik des Wirtschaftsforschungsinstituts entsprechend fortführen, nunmehr noch lediglich 134 statt 169 Arbeitsplätze, davon 23,5 statt 42 im Bereich des Rhodariums.

Danach würde der fiskalische Nutzen der Sonderinvestition Rhodarium bei 134 neu geschaffenen Arbeitsplätzen jährlich 0,812 Mio. DM betragen.

**287** Die zunächst vom Ressort erwarteten laufenden Einnahmen aus zusätzlichen Eintrittsgeldern von 0,68 Mio. DM (vgl. Tz. 277) hätten dem fiskalischen Nutzen Bremens nicht direkt zugerechnet werden dürfen; sie wären der Betreibergesellschaft zugeflossen.

**288** Der Wirtschaftlichkeitsrechnung des Wirtschaftsforschungsinstituts vom November 1997 liegt eine von Bremen zu finanzierende Investitionssumme von 42 Mio. DM zu Grunde. Nach heutigem Stand der Baukostenschätzungen der Ressorts würde diese jedoch 49,9 Mio. DM betragen (vgl. Tz. 256).

**289** Der Rechnungshof hat sich den in Tz. 279 und 280 dargestellten Ausführungen des Wirtschaftsforschungsinstituts und des Ressorts sowie des Senators für Finanzen zum Zinssatz von 3 % nicht angeschlossen. In der „Anleitung für die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsrechnungen in der bremischen Verwaltung“ wird dieser Zinssatz nur in einem Beispiel, das die Verfahrenstechnik einer Wirtschaftlichkeitsrechnung aufzeigen soll, als Mindestverzinsung für das Eigenkapital genannt. Der beispielhafte Zinssatz ist bei Wirtschaftlichkeitsrechnungen durch den in der Anlage zur Anleitung jährlich aktualisierten Zinssatz zu ersetzen. Für das Jahr 1998, in dem die Berechnungen für das Rhodarium angefertigt wurden, betrug dieser 6,25 %.

Auch der Verwendung eines Realzinssatzes stimmt der Rechnungshof nicht zu. Er hat darauf hingewiesen, dass er einer vom Ressort damit angestrebten Berücksichtigung von ungewissen Steigerungen der fiskalischen Wirkungen durch Geldentwertung aus mehreren Gründen ablehnend gegenübersteht. Zwar kann ein mittelbarer Zusammenhang zwischen inflationären Tendenzen auf der einen Seite und Steigerungen von fiskalischen Effekten auf der anderen Seite nicht ausgeschlossen werden. In welchem Umfang jedoch entsprechende Wirkungen tatsächlich eintreten werden, ist in hohem Maße ungewiss, dies nicht zuletzt auch vor dem Hintergrund der Bestrebungen, die Steuerbelastung insgesamt zurückzuführen. Bei einer Investition, die zur Sanierung des bremischen Haushalts beitragen soll, hält der Rechnungshof die Berücksichtigung von ungesicherten Entwicklungen für nicht hinnehmbar. Bei einer Betrachtung, die unsichere positive Entwicklungen einschließt, müssten sonst auch mögliche negative Entwicklungen berücksichtigt werden. So wäre weder gesichert gewesen, dass die den Berechnungen zu Grunde liegende jährliche Besucherzahl von 280.000 über einen Zeitraum von 29 Jahren tatsächlich hätte erreicht (vgl. Tz. 290) noch dass die Baukosten von 49,9 Mio. DM hätten eingehalten werden können (vgl. Tz. 267).

Unter Abwägung aller vorgenannten Gesichtspunkte wäre deshalb ein Nominalzinssatz von mindestens 6 % anzunehmen gewesen.

- 290** Bei der zu unterstellenden Nutzungsdauer der Investition ist zu beachten, dass nur ein Amortisationszeitraum, der unterhalb der wirtschaftlichen Nutzungsdauer liegt, die notwendige Sicherheit bezüglich der anzunehmenden Erträge und Kosten gewährleistet. Nur dann können vorhandene Risiken, vor allem im Einnahmebereich (z. B. Anzahl der Besucher), aufgefangen werden und kann durch die Erzielung eines Überschusses ein Beitrag zur Verbesserung der bremischen Finanzsituation geleistet werden. Deshalb ist der angestrebte Refinanzierungszeitraum von 29 Jahren zu lang.

Der Verweis des Ressorts auf die Richtlinien zur Kapitaldienstfinanzierung und den darin festgelegten Abschreibungszeitraum von 40 Jahren (Tz. 281) geht schon deshalb fehl, da es sich bei dem Rhodarium um ein Gebäude handelt, für das die Richtlinien lediglich einen Zeitraum von 25 Jahren vorsehen.

Der Rechnungshof lässt offen, ob das Rhodarium eine solche wirtschaftliche Lebensdauer erreichen kann. Es ist zu berücksichtigen, dass die den obigen Berechnungen zu Grunde liegende Besucherzahl von 280.000 pro Jahr über den gesamten Zeitraum von 25 Jahren statt der bisher erwarteten 29 Jahre mindestens gehalten werden muss. Der Rechnungshof hält beide Zeiträume insofern für zu lang.

- 291** Bei einer Investition von 49,9 Mio. DM würden die fiskalischen Effekte von jährlich gleichbleibend 0,812 Mio. DM (vgl. Tz.286) oder 1,6 % der Investitionssumme – bei welcher Laufzeit auch immer – weder ausreichen, die Zinslast (6 %) für die Investition zu tragen, noch Tilgungsleistungen zu ermöglichen. In der Folge würde sich nach rund 15 Jahren die Anfangsschuld verdoppeln, Tendenz weiter steigend. Statt einer Tilgung des Investitionsdarlehens würde sich danach in dem in der Studie benannten Refinanzierungszeitraum von 29 Jahren eine Schuldenlast von rd. 211 Mio. DM auftürmen.
- 292** Auch wenn man einen Fiskaleffekt von 9.000 DM pro neuem Arbeitsplatz annehmen würde, also ohne Berücksichtigung des Finanzausgleichsmechanismus, hätte sich bei einem Zinssatz von 6 % keine Amortisation des Projektes ergeben. Vielmehr hätte sich dann nach rd. 17 Jahren die Anfangsschuld verdoppelt. Nach 29 Jahren wäre ein Stand von rd. 182 Mio. DM erreicht worden.
- 293** Selbst wenn man, wie das Ressort, einen Fiskaleffekt von 9.000 DM annimmt und dabei Risiken, wie die Entwicklung der Besucherzahlen und Baukosten, außer Acht lässt sowie einen Realzinssatz von 3 % zu Grunde legt (vgl. Tz. 280), verändert sich das Bild nicht entscheidend zu Gunsten einer Rentabilität des Projektes. Eine Verdoppelung der Anfangsschuld träte nach rd. 25 Jahren ein, der Schuldenstand nach 29 Jahren betrüge rd. 114 Mio. DM.
- 294** Der Rechnungshof verkennt nicht, dass die vom Umweltressort angeführten weichen Faktoren (vgl. Tz. 277) fiskalische Wirkungen hätten erzielen können. Es fehlt allerdings eine diese Faktoren berücksichtigende weiterführende Berechnung durch das Ressort.

Nach Berechnung des Rechnungshofs wären über die zusätzlichen 134 Arbeitsplätze hinaus 472 weitere erforderlich gewesen, also rund das Dreieinhalbfache der durch harte Faktoren ermittelten Anzahl von Arbeitsplätzen, um – bei Annahme eines gleichbleibenden fiskalischen Effektes von 6.059 DM pro Arbeitsplatz und einem Zinssatz von 6 % – nach Ablauf des 29-jährigen Zeitraums eine Refinanzierung zu erreichen. Eine solche Anzahl von Arbeitsplätzen wäre realistisch bei weitem nicht zu erwarten gewesen.

- 295** Die dem fiskalischen Nutzen gegenüberstehende Belastung hätte noch durch Kostensteigerungen oder Kostenreduzierungen beeinflusst werden können (vgl. Tz. 254). Allerdings wäre eine Kostenreduzierung – die der Rechnungshof im Übrigen bei der beabsichtigten Planung (Stand 17. Mai 2000, vgl. Tz. 267 ff.) nicht für wahrscheinlich gehalten hat – in einem Umfang, der das Ergebnis der Prüfung hinsichtlich seiner fehlenden fiskalischen Rentabilität in Frage stellen könnte, nicht denkbar gewesen, ohne wiederum Auswirkungen auf das Ergebnis des laufenden Betriebs des Rhodariums zu haben.

## **6 Zusammenfassung**

- 296** Zur Planung des Baus des Rhodariums und zur Ermittlung der zu erwartenden Kosten hat der Rechnungshof festgestellt, dass das vom damaligen Umweltschutzressorts zu verantwortende Projektmanagement zu einer unrealistischen Kosten- und Terminplanung und schon in der Vorlage 146/97 – L/S zu unzutreffenden Entscheidungsgrundlagen führte.

Extrem kurze Termine und eine viel zu niedrige Kostenschätzung verhinderten im weiteren Verlauf eine solide Entwurfsplanung. Die unrealistischen Vorgaben zwangen letztendlich zu einer umfangreichen Umplanung, die weit über die üblichen Optimierungsleistungen während der gesamten Planungsphase hinaus gingen. Durch diese Umplanung entstanden erhebliche Mehrkosten.

- 297** Zur Wirtschaftlichkeit der Sonderinvestition „Touristische Aufwertung Rhododendron-Park“ bleibt festzuhalten:

Die zuständigen Entscheidungsgremien waren nicht in einer Weise informiert, die für eine sachgerechte Entscheidung über die Durchführung der Sonderinvestition erforderlich gewesen wäre. Zwar wurden in der entscheidenden Vorlage vom November 1998 (162/98 – L/S) die der Studie des Wirtschaftsforschungsinstituts nach voraussichtlich entstehenden Arbeitsplätze angeführt; die Wirtschaftsförderungsausschüsse erhielten jedoch aus der Vorlage keine Kenntnis über die der Studie zugrundeliegenden Prämissen und die danach vorgenommene Bewertung des fiskalischen Nutzens der Sonderinvestition. Es wäre erforderlich gewesen, den gesamten Sachverhalt in den Entscheidungsvorlagen zu beschreiben. Es bleibt daher offen, ob die Gremien in Kenntnis und nach Erörterung aller Zahlen einen Beschluss zu Gunsten der Sonderinvestition getroffen hätten. Auch die Vorlage vom März 2000 (022/00 – L/S) für die Sitzung der Wirtschaftsförderungsausschüsse der Deputationen für Bau, Umwelt und Energie und Wirtschaft am 30. März 2000 hat insoweit eine erweiterte Erkenntnis für dieses Gremium nicht erbracht.

- 298** Den positiven Effekten einer Sonderinvestition sind immer die durch die Investition verursachten Kosten gegenüberzustellen. Wirtschafts- und finanzkraftstärkende Maßnahmen liegen nur dann vor, wenn die damit im Zusammenhang stehenden Kosten mit großer Sicherheit hinter den zu erzielenden Einnahmen zurückbleiben; nur dann können sie einen Beitrag zur Konsolidisierung der bremischen Staatsfinanzen leisten. Das gilt umso mehr bei Investitionen in der Größenordnung des Rhodariums.

- 299** Der Auffassung des Ressorts (Tz. 282), eine finanzkraftstärkende Investition läge bereits vor, wenn sich Steuereinnahmen erhöhten, folgt der Rechnungshof deshalb ausdrücklich nicht. Er verweist hierzu auf seine Ausführungen in Tz. 285, nach denen die Wirkungen solcher Maßnahmen im Einnahme- und im Ausgabebereich nicht für sich allein, sondern immer in ihrer Gesamtheit zu betrachten sind.

- 300** Auch die Argumentation, nach der kurzfristig keine bzw. nur in geringem Umfang kassenmäßige Mehreinnahmen in Kauf genommen werden müssten, solange Bremen in der extremen Nehmerlandposition sei, kann jedenfalls dann nicht akzeptiert werden, wenn aus der Investition insgesamt von vornherein - wie hier - ein negativer Saldo der Einnahmen und Ausgaben erkennbar ist. Gerade der eben-

falls vom Ressort dargestellte Sanierungswunsch des Bundes und der Länder würde dadurch konterkariert.

Der Hinweis auf die Gefahren eines sich bei Änderung des Länderfinanzausgleichs als Teil des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ergebenden dramatischen Einbruchs (vgl. Tz. 282) geht ebenfalls fehl, wenn selbst bei völligem Wegfall von Finanzausgleichszahlungen die Kosten die Einnahmen weiter übersteigen.

- 301 Der Rechnungshof hat dem Vorhaben Rhodarium als Beitrag zur der Haushaltssanierung keine Erfolgsaussichten zugemessen.

## Umwelt

### Verwendung des Aufkommens aus der Abwasserabgabe

**Das Aufkommen aus der Abwasserabgabe darf nach den gesetzlichen Bestimmungen nur für Maßnahmen verwendet werden, die der Erhaltung oder Verbesserung der Gewässergüte und der Deckung des durch den Vollzug des Abwasserabgabengesetzes entstehenden Verwaltungsaufwands dienen.**

**Der Rechnungshof hat bezweifelt, dass Projekte aus Abwasserabgabemitteln finanziert werden durften, weil sie nach seiner Auffassung aufgrund anderer wasserrechtlicher Bundes- und Landesvorschriften durchzuführen waren. Gleiches gilt auch für damit zusammenhängende Verwaltungskosten.**

**Bei zahlreichen Projekten, die mit Mitteln der Abwasserabgabe gefördert wurden, konnten bestenfalls mittelbare Auswirkungen auf die Gewässergüte erzielt werden.**

**Der Rechnungshof hat das Umweltressort aufgefordert, die Kosten der Anwendung der verschiedenen wasserrechtlichen Vorschriften von den Kosten der nach dem Abwasserabgabengesetz durchzuführenden Maßnahmen abzugrenzen. Auch sollten im Interesse der Abgabenzahler nur Projekte aus Mitteln der Abwasserabgabe finanziert werden, wenn die mit den Maßnahmen angestrebten Ziele den Qualitätsanforderungen der im Abwasserabgabengesetz genannten Verwendungszwecke entsprechen.**

### 1 Vorbemerkungen

- 302 Mit dem Gesetz über Abgaben für das Einleiten von Abwasser in Gewässer (Abwasserabgabengesetz – AbwAG) vom 13. September 1976 (BGBl. I S. 2721, 3007) in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. November 1994 (BGBl. I S. 3371) soll eine wirksamere Reinhaltung der zunehmend verschmutzten deutschen Gewässer erreicht werden. Die Abgabepflicht setzte zum 1. Januar 1981 ein.

Die Abwasserabgabe ist von denjenigen zu zahlen, die Abwasser in Gewässer einleiten. Sie richtet sich nach der Menge und der spezifischen Schädlichkeit des Abwassers und ist im Bundesgebiet einheitlich hoch. Der jährliche Abgabesatz pro Schadeinheit ist von 12 DM im Jahre 1981 auf 90 DM im Jahre 1999 gestiegen.

Die Abgabe steht den Ländern zu. Sie haben sie zweckgebunden für Maßnahmen, die der Reinhaltung der Gewässer dienen, und für den durch den Vollzug des AbwAG verursachten Verwaltungsaufwand zu verwenden. Die Abwasserabgabe vermindert sich in dem Maße, wie sich die Qualität der eingeleiteten Abwässer verbessert. Sie soll einen wirtschaftlichen Anreiz schaffen, vermehrt Kläranlagen zu bauen, die Abwasserreinigungstechnik zu verbessern und die Umweltschädlichkeit abwasserintensiver Produktionsverfahren zu mindern.

Das Land hat von 1981 bis 1998 Abwasserabgabemittel in Höhe von rd. 96,5 Mio. DM vereinnahmt. Soweit sie nicht verausgabt werden konnten, wurden sie der Abwasserabgabe-Rücklage zugeführt. Zum 31. Dezember 1998 belief sich deren Bestand auf 21,9 Mio. DM. Im Jahr 1999 wurden Einnahmen aus Abwasserabgaben in Höhe von rd. 1,35 Mio. DM erzielt. Ihnen standen Kosten für die Durchführung des AbwAG in Höhe von rd. 2 Mio. DM gegenüber.

- 303 Nach § 13 Abs. 1 Satz 1 AbwAG ist das Aufkommen der Abwasserabgabe zweckgebunden für Maßnahmen, die der Erhaltung oder Verbesserung der Gewässergüte dienen. Nach § 13 Abs. 2 AbwAG sind Maßnahmen nach § 13 Abs. 1 AbwAG insbesondere:

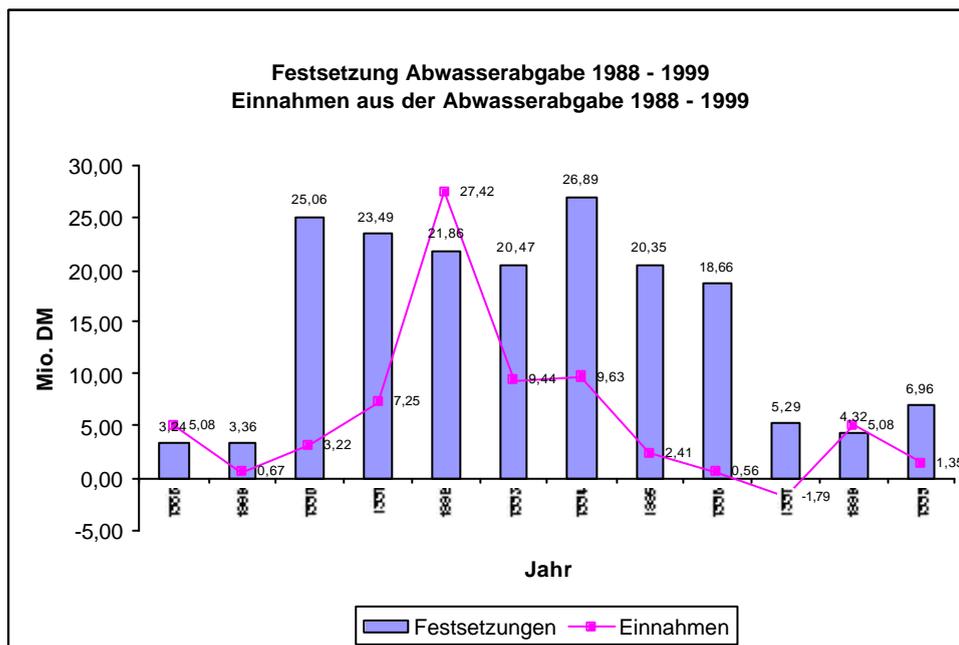
- der Bau von Abwasserbehandlungsanlagen,
- der Bau von Regenrückhaltebecken und Anlagen zur Reinigung des Niederschlagswassers,
- der Bau von Ring- und Auffangkanälen an Talsperren, See- und Meeresufern sowie von Hauptverbindungssammeln, die die Einrichtung von Gemeinschaftskläranlagen ermöglichen,
- der Bau von Anlagen zur Beseitigung des Klärschlammes,
- Maßnahmen im und am Gewässer zur Beobachtung und Verbesserung der Gewässergüte wie Niedrigwasseraufhöhung oder Sauerstoffanreicherung sowie zur Gewässerunterhaltung,
- Forschung und Entwicklung von Anlagen oder Verfahren zur Verbesserung der Gewässergüte,
- Ausbildung und Fortbildung des Betriebspersonals für Abwasserbehandlungsanlagen und andere Anlagen zur Erhaltung und Verbesserung der Gewässergüte.

## 2 Prüfungsfeststellungen

**304** Der Rechnungshof hat in seinem Jahresbericht – Stadt – 1998, Tz. 40 ff., vorab über die Finanzierung von Entsiegelungsmaßnahmen aus Mitteln der Abwasserabgabe berichtet. Weitere Erörterungen über die Verwendung der Mittel der Abwasserabgabe haben zu nachfolgenden Feststellungen geführt.

### 2.1 Einnahmen aus dem Aufkommen der Abwasserabgabe

**305** Die nachstehende Grafik zeigt die Entwicklung der festgesetzten Abwasserabgaben seit 1988 sowie die tatsächlich erzielten Einnahmen im Überblick:



Aus dem Diagramm wird deutlich, dass sich die Summe der jährlich festgesetzten Abwasserabgabebeträge im Jahr 1997 auf rd. ein Drittel des Volumens der Vorjahre verringert hat. Seit 1996 ist diese Summe auf rd. 10 % der durchschnittlichen Jahreseinnahmen der Jahre 1988 bis 1994 zurückgegangen. Letztere Entwicklung beruht auf der Tatsache, dass die Gebührenschuldner dem AbwAG entsprechend von der zunächst geschuldeten Abwasserabgabe die Kosten ihrer Investitionen, die der Verbesserung der Abwasserqualität dienen, absetzen können. Der seit Mitte der 90er Jahre festzustellende starke Rückgang der festgesetzten Abwasserabgaben belegt trotz Anhebung der Abgabesätze (siehe Tz. 302) die erfreuliche Tatsache, dass den Gewässern im Lande Bremen erheblich geringer belastete Abwässer zugeführt werden als früher. Hierzu trugen in erster Linie die verbesserten Klärwerksleistungen der Bremer Entsorgungsbetriebe bei.

## 2.2 Inanspruchnahme des Abwasserabgabeaufkommens

306 Das Ressort hat in einer ganzen Reihe von Fällen Umweltschutzaufgaben aus Abwasserabgabemitteln finanziert. Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass Maßnahmen und Aufgaben der

- allgemeinen Wasserwirtschaft gemäß dem Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz – WHG) vom 27. Juli 1957 (BGBl. I S. 1110, 1386) und Bremischem Wassergesetz (BrWG) vom 13. März 1962 (Brem.GBl. S. 59),
- Entsorgung (Stadtentwässerung, Abwasserbeseitigung, Hochwasserschutz, Abfallwirtschaft),
- Sanierung von Altlasten

grundsätzlich nicht aus dem Abwasserabgabeaufkommen finanziert werden dürfen. Ausnahmsweise dürfen Abwasserabgabemittel nur in Ergänzung zu den allgemeinen wasserrechtlichen Aufgaben eingesetzt werden, soweit diese der Erhaltung und Verbesserung der Gewässergüte dienen. Ansonsten sind erforderliche Maßnahmen aus anderen Haushaltsmitteln zu finanzieren.

307 Der Rechnungshof hat das Ressort gebeten, auch die Verwaltungskosten (Personal- und Sachkosten einschließlich konsumtiver, investiver sowie kalkulatorischer Kosten), die aufgrund anderer wasserrechtlicher Vorschriften entstehen, von den Verwaltungskosten bzw. den gesetzlichen Verwendungsmöglichkeiten des AbwAG/Abwasserabgabeaufkommens abzugrenzen. Dies wird spätestens mit der Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung im Ressort möglich sein. Um klarzustellen, dass das Land und die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven aus Abwasserabgabemitteln nur Maßnahmen finanzieren, die den Qualitätsanforderungen der in § 13 Abs. 2 AbwAG genannten Verwendungszwecke entsprechen, sollte das Ressort Regelungen erarbeiten, in denen nach AbwAG förderfähige Maßnahmen zur Verbesserung und Erhaltung der Gewässergüte näher definiert sind. Andere Bundesländer haben entsprechende Richtlinien erlassen.

## 2.3 Effizienz der eingesetzten Abwasserabgabemittel

308 Das für den Umweltschutz zuständige Ressort hat einzelne Projekte mitfinanziert, mit denen bestenfalls nur mittelbare Verbesserungen der Gewässergüte erzielt wurden. Auch wurden Maßnahmen gefördert, deren Wirkungen auf die Gewässergüte praktisch nicht nachweisbar sind. So hat das Ressort einer Umweltschutzorganisation im Jahr 1997 eine Zuwendung in Höhe von bis zu rd. 76 TDM für die Bearbeitung des Projekts "Bestandsschonende und umweltverträgliche Meeresfischerei" bewilligt und in dieser Höhe ausgezahlt.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Zuwendung nicht den Zielsetzungen der Abwasserabgabe entsprach, da direkte Auswirkungen auf die Gewässergüte nicht erkennbar waren. Außerdem hat die Bundesregierung zum Zeitpunkt der Bescheiderteilung bereits in Absprache mit anderen EU-Staaten das Ziel verfolgt, die EU-Fischereipolitik auf eine bestandsschonende Meeresfischerei auszurichten. Das Projekt hätte deshalb eher aus Bundesmitteln finanziert werden müssen, jedenfalls nicht aus Mitteln der Abwasserabgabe.

309 Das Ressort hat zugesichert, die Zweck-Mittel-Relation künftig stärker zu beachten. So habe es eine Weiterförderung des oben genannten Projekts Anfang 1999 abgelehnt.

310 Der Rechnungshof hat das Ressort darauf hingewiesen, dass der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit auch bei der Verwendung der Abwasserabgabemittel zu beachten ist. Maßnahmen, deren Kosten in keinem Verhältnis zum beabsichtigten Erfolg der Verbesserung der Gewässergüte stehen, dürfen mit diesen Mitteln nicht gefördert werden.

## 3 Stellungnahme des Ressorts

311 Das Ressort hat die rechtlichen Bewertungen des Rechnungshofs zu den Verwendungsmöglichkeiten der Abwasserabgabe gemäß § 13 AbwAG nicht anerkannt; die Vorstellungen des Rechnungshofs würden zu Verkürzungen der Beurteilungsspielräume führen. Die Trennung des Aufwands für die Anwendung des WHG und des AbwAG verkenne die gegenseitige Abhängigkeit der beiden Gesetze und führe zu einer Einschränkung der Verwendungszwecke der Abwasserabgabe. § 13

Abs. 1 AbwAG sei nach allgemeiner Auffassung weit auszulegen. Danach seien grundsätzlich auch mittelbar auf die Gewässergüte einwirkende Maßnahmen finanzierbar. Dies ergebe sich u. a. aus den in § 13 Abs. 2 Nrn. 5 u. 6 AbwAG genannten Regelbeispielen. Das Ressort werde die vom Rechnungshof erhobenen Einwände und Bedenken bei künftigen Entscheidungen über die Mittelvergabe intensiver berücksichtigen.

#### **4 Würdigung**

- 312** Die Auffassung des Ressorts, dass nahezu alle Aufgaben des Gewässerkundlichen Dienstes, der Gewässeraufsicht und der Gewässerunterhaltung aus Mitteln der Abwasserabgabe finanziert werden können, weist dem Abwasserabgaberecht einen dem WHG/BrWG übergeordneten Rang zu, den es aus historischen und materiell-rechtlichen Gründen nicht hat. Das Abwasserabgaberecht ist nur ein das grundlegende Wasserrecht (WHG/BrWG) ergänzendes und ggf. vervollständigendes Instrument zur Erreichung einer verbesserten Gewässergüte. Deshalb verweist das AbwAG auch auf die Verwendung von Arbeitsergebnissen aus dem Vollzug von WHG bzw. BrWG. Die Abwasserabgabe darf keine universale Finanzierungsfunktion für allgemeine wasserrechtliche Tätigkeiten haben, weil dies den gesetzlich definierten Zwecken der Abgabenerhebung widersprechen würde. Zweck des AbwAG ist nicht die Finanzierung der staatlichen oder kommunalen Umweltschutzmaßnahmen. Die Abgaben sollen vielmehr ausschließlich dazu dienen, die Verursacher von Verunreinigungen öffentlicher Gewässer zu belasten. Sie werden entlastet, wenn durch Einsatz der Abgabemittel der Verschmutzungsgrad der den öffentlichen Gewässern zugeführten Abwässer verringert wird.
- 313** Bei der Anwendung der vielfältigen wasserrechtlichen Bundes- und Landesvorschriften können Kollisionen und Überschneidungen auftreten. Dabei kann es auch zu Fehleinschätzungen bezüglich der Finanzierung der entstehenden Ausgaben kommen. Das Ressort hätte aber beim Vollzug des AbwAG durchaus die Abgrenzung der nach anderen (wasser-)rechtlichen Vorschriften durchzuführenden Verfahren und damit die Kostentrennung erkennen können. Der Rechnungshof erwartet, dass die Abgrenzungsprobleme vom Umweltressort spätestens im Rahmen der Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung beseitigt werden.
- 314** Eine zweckentsprechende Verwendung der Mittel der Abwasserabgabe entbindet das Ressort nicht von seiner Verpflichtung, die zur Verfügung stehenden Mittel wirtschaftlich einzusetzen. Bei Entscheidungen über die Inanspruchnahme von Abwasserabgabemitteln hat das Umweltressort stets die mit den Maßnahmen verbundenen Auswirkungen auf die Erhaltung und Verbesserung der Gewässergüte abzuwägen. Dabei sollte solchen Projekten der Vorzug gegeben werden, die unmittelbare und nachweisbare Auswirkungen auf den Erhalt und die Verbesserung der Gewässergüte bewirken.
- 315** Das Ressort hat verstärkt zu beachten, dass es die dem Abwasserabgabengesetz zuzurechnenden Verwaltungskosten möglichst gering hält, um die übrigen Mittel für weitere direkte Maßnahmen zur weiteren Verbesserung der Gewässergüte vergeben zu können. Die Verwaltungskosten müssen auch den sinkenden Einnahmen angepasst werden. Seit 1996 werden diese Kosten überwiegend aus Rücklagemitteln bestritten.

#### **Wirtschaft**

##### **Wirtschaftsförderung durch Förderung des Spitzensports**

**Mit dem Ziel, die Wirtschaft im Lande Bremen zu fördern, ist ein Fonds zur Förderung des Spitzensports eingerichtet worden. Seine Förderungskriterien sind so allgemein gehalten, dass eine Kontrolle des mit den Zuwendungen erstrebten Erfolges nicht möglich ist. Eine Dokumentation der mit den Zahlungen erzielten Wirkungen ist nicht erfolgt. Es muss davon ausgegangen werden, dass die Kosten dieser Fördermaßnahme deren Nutzen für das Land übersteigen.**

- 316** Die Freie Hansestadt Bremen hat 1996 einen Fonds zur Förderung des Spitzensports eingerichtet, der mit 1 Mio. DM aus Mitteln der Wirtschaftsförderung dotiert wurde. Mit diesen Mitteln sollten überregional bedeutsame Sportveranstaltungen im Lande Bremen gefördert werden. Dieser Fonds ist auch in den Jahren 1997 bis 1999 mit jeweils 1 Mio. DM ausgestattet worden.

Während mit den im Jahr 1996 bereitgestellten Haushaltsmitteln insgesamt fünf Vereine in Bremen und Bremerhaven mit überregional bedeutsamem Sportbetrieb gefördert worden sind, haben die 1997 bis 1999 bereitgestellten Mittel nur noch in Höhe von rd. 600, 460 und 700 TDM der Vereinsförderung gedient. Die restlichen Mittel sind zur Förderung sportlich bedeutsamer Einzelveranstaltungen verwendet worden.

- 317** Im Jahr 1996 haben die Wirtschaftsförderungsausschüsse der Deputationen für Wirtschaft, Wissenschaft und Kunst sowie die Finanzdeputationen einen Kriterienkatalog verabschiedet. Er setzt für eine Förderung aus dem Veranstaltungsfonds u. a. voraus, dass durch Veranstaltungen von überregionaler Bedeutung auswärtige Besucher, vor allem Mehrtagesbesucher, für Bremen gewonnen werden können, hohe Resonanz in den Medien und positive Imageeffekte erzielt sowie bei den Besuchern positive Assoziationen der Veranstaltung mit Bremen bewirkt werden. Zudem sollten sich die Veranstaltungen in die gesamtbremische Selbstdarstellung einfügen. Sie sollten in Ergänzung zu Kultur, Wissenschaft und Sport werbliche Synergieeffekte erbringen, die Bremen als Standort für Tourismus, Geschäftsbeziehungen und gewerbliche Investitionen stärken.
- 318** Diese Faktoren sind so allgemein gehalten, dass sie zu ihrer Umsetzung weiter hätten konkretisiert werden müssen. Es wäre erforderlich gewesen, die einzusetzenden Haushaltsmittel in ein angestrebtes Verhältnis zum Nutzen zu bringen. Beispielsweise hätte die erwartete Besucherzahl, vor allem die der auswärtigen Übernachtungsgäste, aufgezeigt sowie der gewählte Begriff "hohe Medienresonanz" definiert werden müssen. Dies ist nicht geschehen. Deshalb konnten die Ergebnisse der Veranstaltungen nicht entsprechend den vorgenannten Anforderungen ausgewertet und dokumentiert werden.
- Das Ressort hat sich diesen Forderungen des Rechnungshofs angeschlossen und zugesagt, diese bei der Weiterentwicklung des Wirtschaftsstrukturpolitischen Aktionsprogramms der Bereiche Kultur und Sport zu berücksichtigen.
- 319** Bei den ausgezahlten Haushaltsmitteln handelt es sich um konsumtive Ausgaben, zu deren Zahlung Bremen nicht verpflichtet war.
- Bei einer erwarteten und tatsächlich eingetretenen Unterdeckung im Bereich der laufenden Einnahmen und Ausgaben des Landes hätte ihre Zahlung deshalb nicht geplant und ausgeführt werden dürfen, solange nicht mit hoher Wahrscheinlichkeit erwartet werden konnte, dass durch diese Zahlungen Einnahmen bewirkt werden, die den Aufwand übersteigen, ihn aber zumindest ausgleichen.
- 320** In den Jahren 1996 bis 1998 schlossen die bremischen Haushalte mit Unterdeckungen von insgesamt rd. 3,6 Mrd. DM ab, die durch Kreditaufnahmen ausgeglichen werden mussten. An den Unterdeckungen waren die Zahlungen zur Förderung des Spitzensports mit 3 Mio. DM beteiligt. Im Ergebnis ist deshalb festzuhalten, dass diese Zahlungen kreditfinanziert wurden und deshalb Bremen bei einem Durchschnitts-Zinssatz von 6 % auf nicht absehbare Zeit daraus mit jährlich 180 TDM belastet wird.
- 321** Die beabsichtigte Förderung war im Übrigen weitgehend erfolglos. Zwei Vereine, die zusammen rd. 1,65 Mio. DM an Zuwendungen erhielten, konnten sich trotz dieser Zuwendungen nicht im Feld der überregional bedeutsamen Sportveranstalter halten.

## **Finanzen**

### **Niederschlagungspraxis bei Großrückständen**

**Der Rechnungshof hat anlässlich der Prüfung der Niederschlagungspraxis bei Großrückständen festgestellt, dass die Vollstreckungsstellen der Finanzämter Ansprüche aus Steuerschuldverhältnissen häufig niederschlagen, ohne zuvor in ausreichendem Umfang Informationen über die wirtschaftlichen Verhältnisse des Schuldners einzuholen und auszuwerten. Dadurch ist es zu Steuerausfällen gekommen. Die Zusammenarbeit mit anderen Stellen der Steuerverwaltung muss zukünftig verbessert werden.**

**Steuerausfälle sind auch dadurch entstanden, dass die Vollstreckungsstellen den Schuldnern verschiedentlich zu großzügig Vollstreckungsaufschub ge-**

währt und nicht ausreichend Sicherheiten gefordert bzw. bestehende Sicherungsmöglichkeiten nicht genutzt haben.

**Die Vollstreckungsstellen sollten bei gewerblichen Schuldnern rechtzeitig prüfen, ob ein Antrag auf Eröffnung eines Insolvenzverfahrens zu stellen ist. In Gewerbeuntersagungsverfahren ist das zuständige Stadtamt zukünftig stärker zu unterstützen. Mit Hilfe beider Verfahren kann verhindert werden, dass Steuerschulden anwachsen, die später niedergeschlagen werden müssen.**

## 1 Vorbemerkungen

- 322** Die Niederschlagung von Steueransprüchen ist eine innerbehördliche, dem Steuerpflichtigen gegenüber nicht bekannt zu gebende Entscheidung. Sie führt dazu, dass Ansprüche aus dem Steuerschuldverhältnis nicht bzw. vorläufig nicht mehr geltend gemacht werden. Gesetzliche Grundlage für die Niederschlagung von Steuererrückständen ist § 261 AO. Danach dürfen Ansprüche aus dem Steuerschuldverhältnis niedergeschlagen werden, wenn feststeht, dass die Einziehung keinen Erfolg haben wird, oder wenn die Kosten der Einziehung außer Verhältnis zu dem geschuldeten Betrag stehen. Dies kann erst nach sorgfältiger Prüfung festgestellt werden. Zweck der Niederschlagung ist es, unnötigen bzw. unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand im steuerlichen Beitreibungsverfahren zu vermeiden.
- 323** Der Rechnungshof hat die Niederschlagungspraxis bei Großrückständen in der Zentralen Vollstreckungsstelle beim Finanzamt Bremen-Mitte und den Vollstreckungsstellen der Finanzämter Bremen-Nord und Bremerhaven untersucht und örtliche Erhebungen bei den Finanzämtern Bremen-Mitte, Bremen-Ost, Bremen-West, Bremen-Nord und Bremerhaven durchgeführt.
- Zur Prüfung hat der Rechnungshof rd. 70 Fälle aus dem Bereich der Großrückstände mit einer Gesamtsumme ab jeweils 300 TDM herangezogen. Wegen der Vielfalt und der Unterschiedlichkeit der Sachverhalte in den überprüften Fällen sowie wegen der im Verhältnis zur Gesamtzahl der Niederschlagungen geringen Anzahl der Stichproben und der Beschränkung auf Niederschlagungen von Großrückständen musste der Rechnungshof darauf verzichten, die Niederschlagungspraxis in den drei Vollstreckungsstellen miteinander zu vergleichen.
- 324** Die Entwicklung der Niederschlagungen im Geschäftsbereich der Oberfinanzdirektion Bremen im Zeitraum 1994 bis 1998 ist in der folgenden Übersicht dargestellt. Bei der Bewertung der ausgewiesenen niedergeschlagenen Beträge ist zu berücksichtigen, dass in der Berechnung Steuerbeträge enthalten sind, die auf Schätzungen der Besteuerungsgrundlagen beruhen, die zum Teil überhöht sind (siehe Tz. 359 f.). Allerdings sind in den Beträgen die Säumniszuschläge, die im Einzelfall einen Großteil der Rückstände ausmachen können, nicht enthalten.

Entwicklung der Niederschlagungen

	1994 TDM	1995 TDM	1996 TDM	1997 TDM	1998 TDM
Finanzamt Bremen-Mitte	16.024	30.944	15.919	37.803	20.587
Finanzamt Bremen-Ost	8.458	12.949	11.006	11.831	11.656
Finanzamt Bremen-West	15.022	13.222	20.048	11.670	17.531
Finanzamt Bremen-Nord	3.286	2.179	3.794	2.376	4.166
Finanzamt Bremerhaven	8.669	6.365	9.875	8.122	12.563
Summe Oberfinanzdirektion Bremen	51.459	65.659	60.642	71.802	66.503

## 2 Prüfungsfeststellungen

### 2.1 Ausschöpfung von vorhandenen Informationsquellen

- 325** Sachgerechte Entscheidungen über Niederschlagungen können die Vollstreckungsstellen nur treffen, wenn ihnen die hierzu benötigten Informationen vorliegen. Zu einer sorgfältigen Ermittlung der Vermögensverhältnisse des Steuerschuldners gehört u. a., dass alle verfügbaren Informationen aus den Akten der Finanzämter herangezogen werden. Es muss eine gute Zusammenarbeit zwischen den Vollstreckungsstellen und den übrigen Stellen der Finanzverwaltung – z. B. dem Steuerfestsetzungsbereich, der Betriebsprüfung oder ggfs. der Steuerfahndung – stattfin-

den, um den notwendigen Informationsfluss innerhalb der Finanzämter sicherzustellen. Auch Erkenntnisse aus zeitnahen Vollstreckungsmaßnahmen geben Aufschluss darüber, ob längerfristig Zahlungsunfähigkeit vorliegt und eine Niederschlagung zu erfolgen hat.

- 326** Die Vollstreckungsstellen haben wiederholt die in den anderen Abteilungen der Finanzverwaltung vorhandenen Informationen über die wirtschaftliche Situation des Schuldners nicht ausreichend genutzt. Dadurch wurden insbesondere bei gewerblichen Schuldnern die Erkenntnisquellen aus dem unternehmerischen Bereich nicht umfassend ausgeschöpft. Auch ist Hinweisen nicht konsequent nachgegangen worden. Die mangelnde Kommunikation in der Finanzverwaltung hat dazu geführt, dass Steuerrückstände zu Unrecht niedergeschlagen wurden oder aber niedergeschlagen werden mussten, nachdem Vollstreckungsmaßnahmen nicht rechtzeitig ergriffen worden waren.
- 327** Um zeitnahe Erkenntnisse zu erlangen, ist es im Vollstreckungsverfahren gegen Gewerbetreibende mit Großrückständen erforderlich, dass die Vollstreckungsstelle neben den Steuerakten auch die aktuellen Bilanzunterlagen und die laufende Buchführung einsieht. Hiervon wird nur selten Gebrauch gemacht. Der Rechnungshof hat z. B. in einem Fall mit niedergeschlagenen Rückständen von insgesamt 5.776 TDM anhand der Steuerakten festgestellt, dass der Schuldner vor und während des laufenden Vollstreckungsverfahrens aus seinen Unternehmen erhebliche Mittel entnommen und damit hochwertige Wirtschaftsgüter für den privaten Gebrauch angeschafft hatte, was im Widerspruch zu seinen angeblich schlechten Vermögens- und Einkommensverhältnissen stand.
- 328** Über die derzeitige finanzielle Situation des Steuerschuldners können sich die Vollstreckungsstellen auch durch weitere Maßnahmen informieren. Nach § 249 Abs. 2 AO können sie den Schuldner zur Vorbereitung der Vollstreckung zur Vorlage eines Vermögensverzeichnisses mit Richtigkeitsversicherung auffordern. Nach § 284 AO kann vom Vollstreckungsschuldner verlangt werden, dass er ein Verzeichnis seines Vermögens vorlegt und zu Protokoll an Eides Statt versichert, dass er die von ihm verlangten Angaben nach bestem Wissen und Gewissen richtig und vollständig gemacht hat (eidesstattliche Versicherung).
- 329** Aufforderungen zur Vorlage eines Vermögensverzeichnisses sind nicht immer zeitnah an den Schuldner gegangen. Seine Angaben wurden nicht regelmäßig mit den vorliegenden Informationen der Finanzverwaltung abgeglichen und auf Schlüssigkeit überprüft. Dadurch sind der Vollstreckungsstelle Einkunftsquellen oder Vermögen verborgen geblieben.

## **2.2 Niederschlagungen nach gewährtem Vollstreckungsaufschub**

- 330** Das Finanzamt kann gemäß § 258 AO die Vollstreckung

- einstweilen einstellen,
- beschränken oder
- eine einzelne Vollstreckungsmaßnahme aufheben,

wenn die Vollstreckung im Einzelfall unbillig ist (Vollstreckungsaufschub).

Zweck des § 258 AO ist es, den vorübergehend Zahlungsunfähigen vor unbilligen Vollstreckungsmaßnahmen zu bewahren. Bei der Entscheidung über einen Vollstreckungsaufschub ist zu prüfen, ob ein Aufschub den Anspruch aus dem Steuerschuldverhältnis gefährdet. In diesen Fällen sind grundsätzlich Sicherheitsleistungen einzufordern.

- 331** Entgegen den strengen gesetzlichen Anforderungen haben die Vollstreckungsstellen den Schuldnern verschiedentlich zu großzügig Vollstreckungsaufschub bzw. -beschränkung gewährt und nicht ausreichend Sicherheitsleistungen gefordert bzw. vorhandene Sicherungsmöglichkeiten für Zwecke der Rückstandsabsicherung ungenutzt gelassen.
- 332** In einigen Fällen hat der Rechnungshof festgestellt, dass je höher die Abgabenschulden waren, desto eher Sicherungsmöglichkeiten – die im Verhältnis zur Gesamtschuld einen niedrigeren Wert besaßen – nicht genutzt wurden. So hat die Vollstreckungsstelle bei einer Abgabenschuld in Höhe von über 5 Mio. DM die Abtretung ihr bekannter Sicherheiten des Schuldners in Höhe von ca. 200 TDM nicht verlangt. Die Sicherheiten wurden später an Dritte abgetreten. Die Vollstre-

ckungsstelle hat durch nicht rechtzeitige Einforderung der Sicherheit bzw. durch unterlassene Pfändung die Befriedigung des Steueranspruchs selbst gefährdet und musste in diesem Umfang die Steuerforderungen niederschlagen.

**333** Hält der Schuldner die im Zusammenhang mit der Vollstreckungsbeschränkung getroffenen Vereinbarungen, wie z. B. Ratenzahlungen, nicht ein und lässt sich das Finanzamt immer wieder durch erneute Zahlungsverprechen hinhalten, erhöht sich die Gefahr, dass ursprünglich vorhandene Pfändungsmöglichkeiten durch das Finanzamt nicht mehr genutzt werden können und die Forderungen uneinbringlich werden.

**334** Bestehen bei Gewerbetreibenden keine Beitreibungsmöglichkeiten mehr oder versprechen die vereinbarten Ratenzahlungen in absehbarer Zeit keine Tilgung der Rückstände, sollte das Finanzamt gleichzeitig mit der Niederschlagung unverzüglich prüfen, ob ein Insolvenzverfahren beantragt werden soll. Es kann nicht hingegenommen werden, dass uneinsichtige Schuldner durch zurückhaltende Maßnahmen der Vollstreckungsstellen ihre Rückstände nicht tilgen oder sogar weitere Rückstände verursachen. Die zu großzügige Gewährung von Vollstreckungsaufschub kann dazu führen, dass Unternehmen am Markt bleiben, die durch Nichtzahlung von Steuern den Wettbewerb verzerren. Solche Unternehmen und damit Steuerquellen und Arbeitsplätze sind nicht um jeden Preis zu erhalten.

### **2.3 Niederschlagung und Gewerbeuntersagungsverfahren**

**335** Um das Ansteigen von Steuerrückständen zu vermeiden, kann die Einleitung eines Gewerbeuntersagungsverfahrens in Betracht kommen. Die Ausübung eines stehenden Gewerbes ist von der nach Landesrecht zuständigen Dienststelle, in Bremen ist es das Stadtamt, ganz oder teilweise zu untersagen, wenn der Gewerbetreibende unzuverlässig ist (§ 35 Gewerbeordnung). Die gewerberechtliche Unzuverlässigkeit kann u. a. auch aus steuerrechtlicher Unzuverlässigkeit hergeleitet werden. Für die Einleitung und Durchführung des Gewerbeuntersagungsverfahrens ist die zuständige Verwaltungsbehörde auf die Mitwirkung anderer Dienststellen, u. a. auch der Finanzämter, angewiesen. Einer Offenbarung steuerlicher Verhältnisse steht das Steuergeheimnis nicht entgegen, soweit ein zwingendes öffentliches Interesse besteht (§ 30 Abs. 4 Nr. 5 AO).

**336** Die Vollstreckungsstellen haben in der Vergangenheit nur zögerlich Gewerbeuntersagungsverfahren angeregt. Vollstreckungsschuldner konnten über Jahre hinaus ihr Gewerbe weiter ausüben, obwohl beizeiten für die Vollstreckungsstellen hätte erkennbar sein müssen, dass Rückstände nicht würden ausgeglichen werden können, sondern eher noch anwachsen würden. In diesem Zusammenhang ist es zu erheblichen Niederschlagungen gekommen.

Ging dagegen der Anstoß für die Einleitung eines Gewerbeuntersagungsverfahrens vom Stadtamt aus, haben die Vollstreckungsstellen die Anfragen über die steuerliche Zuverlässigkeit des Gewerbetreibenden nur zögerlich und zurückhaltend beantwortet. Im Ergebnis scheiterten durch das Verhalten der Vollstreckungsstellen Gewerbeuntersagungsverfahren. Außerdem benötigten die Verfahren einen nicht vertretbar hohen Zeitaufwand.

### **2.4 Niederschlagung wegen unzureichender rechtlicher Möglichkeiten der Vollstreckung im Ausland**

**337** Vollstreckungsschuldner versuchen immer wieder, sich dem Zugriff der Steuerbehörden durch Verlagerung ihres Vermögens bzw. ihrer Einkünfte und durch Flucht ins Ausland zu entziehen. Die Vollstreckungsstellen sind in diesen Fällen auf die Amtshilfe der ausländischen Finanzbehörden angewiesen.

**338** Steuerforderungen können im Ausland nur dann eingezogen werden, wenn und soweit dies zwischenstaatlich vereinbart ist. Vereinbarungen bestehen in Form von Abkommen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung und in Amts- und Rechtshilfeabkommen. Außer den völkerrechtlichen Vereinbarungen gilt im Verhältnis der EU-Staaten untereinander das EG-Beitreibungsgesetz. Dieses Gesetz hat die EG-Beitreibungsrichtlinie vom 15. März 1976 i. d. F. der Änderungsrichtlinie vom 6. Dezember 1979 und die dazu ergangenen Ausführungsbestimmungen der EG-Kommission vom 4. November 1977 und vom 24. September 1986 in innerstaatliches Recht umgesetzt.

Die EG-Beitreibungsrichtlinie bietet nur eine begrenzte Möglichkeit, Steuerschulden im Ausland beizutreiben. Sie bezieht sich neben Abgaben, die von Bundes-

finanzbehörden verwaltet werden, nur noch auf die Umsatzsteuer einschließlich der Nebenleistungen. Die übrigen direkten Steuern, die von den Landesfinanzbehörden verwaltet werden, fallen nicht hierunter. Das führt dazu, dass Steuerforderungen, abgesehen von der Umsatzsteuer, innerhalb der EU nur auf der Grundlage von Doppelbesteuerungsabkommen oder von Amts- und Rechtshilfeabkommen realisiert werden können. Die meisten Abkommen lassen dies aber nicht zu.

- 339 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass diese eingeschränkten Zugriffsmöglichkeiten von zahlreichen Steuerpflichtigen ausgenutzt werden. Er ist der Auffassung, dass die bestehenden vertraglichen und gesetzlichen Regelungen ergänzungsbedürftig sind.

### **2.5 Rechtzeitiges Eingreifen der Vollstreckungsstelle bei Auslandsaufenthalt**

- 340 Der Flucht von Schuldnern und der Verlagerung des Vermögens in ein Land, in dem die Steuerrückstände nicht beigetrieben werden können, geht in der Regel eine längere Auseinandersetzung des Schuldners mit der Finanzverwaltung voraus. Das Vollstreckungsverfahren wird durch Anträge auf Fristverlängerung, durch Vollstreckungsaufschub, durch Einlegung von Rechtsbehelfen und durch weitere Maßnahmen immer wieder hinausgezögert. Diese Zeit nutzt der Schuldner, um sein Vermögen vor dem Zugriff des Fiskus zu sichern. Bei Stichproben hat der Rechnungshof in vier Fällen festgestellt, dass durch Vermögensverlagerungen ins Ausland Abgaben von insgesamt 6.927 TDM (Steuern einschl. Nebenleistungen) nicht vollstreckt werden konnten und niederzuschlagen waren. Trotz erkennbarer Anzeichen für eine Flucht der Schuldner ins Ausland wurde versäumt, die Steueransprüche rechtzeitig zu sichern.

### **2.6 Prüfungen vor Ablauf der Zahlungsverjährungsfrist**

- 341 Die Vollstreckungsstellen haben die Niederschlagungen i. d. R. zu überwachen. Insbesondere bei größeren Rückständen sind vor dem Eintritt der Verjährung die Vermögens- und Einkommensverhältnisse des Schuldners stichprobenweise zu prüfen, ggf. die Verjährung durch Maßnahmen zu unterbrechen und die Vollstreckung fortzusetzen. Auf eine Überwachung kann verzichtet werden, sobald feststeht, dass mit einer künftigen Realisierung der Ansprüche mit Sicherheit nicht mehr zu rechnen ist (z. B. Nachlassinsolvenzverfahren oder aufgelöste Gesellschaft ohne Haftungsschuldner).
- 342 Die Vollstreckungsstellen sind bei der Auswahl der zu überprüfenden Niederschlagungsfälle in der Vergangenheit unterschiedlich verfahren. Während sich die Mehrzahl der Vollstreckungsstellen auf stichprobenweise Prüfungen beschränkt hat, sind von der Zentralen Vollstreckungsstelle alle Überwachungsfälle vor Ablauf der Verjährungsfrist aufgegriffen worden. Dabei hat der Rechnungshof aber den Eindruck gewonnen, dass die Überprüfung nicht mit der erforderlichen Sorgfalt erfolgte. Insbesondere war die Sachverhaltsermittlung nicht immer ausreichend.

## **3 Würdigung und Stellungnahme des Ressorts**

- 343 In einem Teil der vom Rechnungshof untersuchten Fälle war es für die Vollstreckungsstellen von vornherein unmöglich, die Steuern erfolgreich beim Schuldner beizutreiben, insbesondere dann, wenn im Rahmen von Steuerstrafverfahren erhebliche nicht versteuerte Einnahmen festgestellt wurden und der Schuldner den Verbleib des Vermögens erfolgreich verschleiern konnte. Das gleiche gilt auch für die zahlreichen Konkurs- bzw. Insolvenzfälle, bei denen die negative wirtschaftliche Entwicklung eines Unternehmens innerhalb einer verhältnismäßig kurzen Zeit aus den verschiedensten Gründen zu einer Überschuldung und Zahlungsunfähigkeit geführt haben, ohne dass die Vollstreckungsstellen mit Einziehungs- oder Sicherungsmaßnahmen rechtzeitig reagieren konnten. Andererseits hat der Rechnungshof bei seiner Prüfung Bearbeitungsmängel festgestellt. Er ist der Auffassung, dass die Qualität der Arbeit in den Vollstreckungsstellen verbesserungsbedürftig ist.
- 344 Der Rechnungshof hält es für dringend geboten, die Zusammenarbeit der Vollstreckungsstellen mit den übrigen Stellen der Finanzverwaltung zu intensivieren. Die Sachgebietsleiter sollten künftig verstärkt darauf hinweisen, dass die Grundlagen für eine Niederschlagung sorgfältig zu ermitteln und sämtliche Informationsquellen auszuschöpfen sind. Ggf. sollte auch mit Betriebsprüfern und Steuerfahndern rechtzeitig Kontakt aufgenommen werden. Für die Bearbeitung des Steuerfalles

bedeutsame Informationen über die in dem jeweiligen Verfahren erlangten Erkenntnisse sollten regelmäßig ausgetauscht werden.

- 345** Auch Erkenntnisse aus Vermögensverzeichnissen sind effektiver zu nutzen. In Fällen, in denen Zweifel daran bestehen, dass das vorgelegte Vermögensverzeichnis vollständig und wahrheitsgemäß ist, sollten die Vollstreckungsstellen die Abgabe einer eidesstattlichen Versicherung verlangen. Die nicht nur strafbewehrte, sondern auch mit einer Eintragung in das beim Amtsgericht geführte Schuldnerverzeichnis verbundene eidesstattliche Versicherung ist in diesen Fällen das angemessene Mittel zur Aufdeckung zuvor eventuell verborgen gebliebener Vermögenswerte des Vollstreckungsschuldners und kann zur Vermeidung ungerechtfertigter Niederschlagungen führen. Selbst wenn man unterstellt, dass der Schuldner eine strafrechtliche Verfolgung nicht fürchtet, da er glaubt, seine Vermögenswerte oder Einkünfte sicher verborgen zu haben, kann allein die Vorladung zur Abgabe der eidesstattlichen Versicherung dazu führen, dass er seine Angaben korrigiert und zur Zahlung bereit ist. Die Eintragung in das Schuldnerverzeichnis wirkt sich nämlich negativ auf die Kreditwürdigkeit und das geschäftliche Ansehen des Schuldners aus. Der Rechnungshof erwartet von den Mitarbeitern, dass sie zukünftig Vermögensverzeichnisse zeitnah anfordern, darin gemachte Angaben nicht kritiklos akzeptieren, sondern diese mit vorhandenen Erkenntnisquellen konsequent abgleichen.
- 346** Der Rechnungshof hat u. a. anlässlich von Gesprächen mit den Mitarbeitern der Vollstreckungsstellen festgestellt, dass diesen die Bedeutung eines umfassenden Informationsflusses nicht hinreichend bewusst ist. Er hält es für erforderlich, entsprechende Fortbildungsveranstaltungen durchzuführen. Dabei sollte den betroffenen Mitarbeitern ggf. anhand praktischer Beispiele die Bedeutung einer funktionierende Kooperation nahe gebracht werden.
- 347** Der Rechnungshof erwartet, dass die Vollstreckungsstellen zukünftig frühzeitiger als bisher alle Möglichkeiten nutzen, um Forderungen zu sichern. Dazu gehört, dass Vollstreckungsaufschub oder Vollstreckungsbeschränkung in der Regel nur gegen entsprechende Sicherheiten eingeräumt wird. Werden Zahlungsvereinbarungen nicht eingehalten, ist der Aufschub zu widerrufen, und bereits gegebene Sicherheiten sind zu verwerten.
- 348** Die Vollstreckungsstellen sollten – eher als bisher geschehen – von sich aus die Einleitung von Insolvenz- bzw. Gewerbeuntersagungsverfahren anregen und die zuständige Verwaltungsbehörde bei laufenden Untersagungsverfahren wirksamer unterstützen.
- 349** Die Finanzverwaltung darf die Versuche der Schuldner, ihr Vermögen ins Ausland zu verlagern, nicht hinnehmen, sondern hat stärker als bisher mit allen ihr abgabenrechtlich zur Verfügung stehenden Mitteln die Steuerforderungen einzuziehen. Hat der Schuldner die erkennbare Absicht, sich ins Ausland abzusetzen, kann die Vollstreckungsstelle in geeigneten Fällen die Passbehörde darüber informieren und anregen, dass ein passrechtliches Verfahren eingeleitet wird. Dadurch kann z.B. die Ausreise des Schuldners in ein Land, für das die Vorlage eines Passes erforderlich ist, verhindert oder die Rückkehr ins Inland veranlasst werden. Der Rechnungshof hat gebeten, die Mitarbeiter auf die Möglichkeiten des passrechtlichen Verfahrens hinzuweisen.
- 350** Der Bundesrechnungshof hat sich bereits im Jahr 1995 mit der Problematik der zwischenstaatlichen Amtshilfe im Steuererhebungsverfahren auseinandergesetzt. Der Rechnungshof unterstützt den Vorschlag des Bundesrechnungshofs, unabhängig von einer auf europäischer Ebene anzustrebenden gemeinsamen Lösung eine Regelung über die gegenseitige Amtshilfe in Beitreibungsangelegenheiten in das OECD-Musterabkommen aufzunehmen.
- 351** Der Rechnungshof hält die Regelung, Prüfungen vor dem Eintritt der Verjährung der Steueransprüche auf Stichproben zu begrenzen, aus arbeitsökonomischen Gründen für sinnvoll und im Allgemeinen für ausreichend. Ausgenommen von der Stichprobenregelung sollten jedoch Großrückstände sein. In diesen Fällen sollten in jedem Fall vor Eintritt der Verjährung die Einkommens- und Vermögensverhältnisse überprüft werden. Bei Schuldnern, die sich dem Zugriff der deutschen Steuerbehörden durch Flucht ins Ausland entzogen haben, sollten Niederschlagungen grundsätzlich überwacht werden. Vor Ablauf der Zahlungsverjährungsfrist sollten sie überprüft werden, weil nicht auszuschließen ist, dass Steuerschuldner in die Bundesrepublik Deutschland zurückkehren.

- 352 In jedem Stadium der Vollstreckung ist zu prüfen, ob ein weiteres Abwarten gegenüber dem Steuerschuldner noch vertretbar ist. Hierbei ist verstärkt die Mitwirkung der Vorgesetzten gefordert, die ihre Mitarbeiter bei der Entscheidung aktiv unterstützen und zielstrebig sachgerechte Vollstreckungsmaßnahmen zur Fallbeendigung vorgeben müssen. Probleme sieht der Rechnungshof in der unterschiedlichen Qualifikation der Mitarbeiter. So können nicht immer bilanzsteuerliche Kenntnisse, die bei der Analyse der Bilanz und der Buchführung notwendig sind, als selbstverständlich vorausgesetzt werden. Defizite sind durch eine verstärkte Dienst- und Fachaufsicht auszugleichen. Schwierige Fälle sollten bevorzugt von den Sachgebietsleitern selbst bearbeitet werden, oder es sollten besonders qualifizierte Mitarbeiter hinzugezogen werden. Zur Verbesserung der Situation in den Vollstreckungsstellen müssen weitere organisatorische und personalpolitische Maßnahmen getroffen werden. Dabei sollten Bearbeiter des gehobenen Dienstes aufgrund ihrer qualifizierten Ausbildung noch gezielter und verstärkter für die Bearbeitung von Großrückständen eingesetzt werden. Die seit August 1995 bei der Zentralen Vollstreckungsstelle bestehende Praxis, Mitarbeiter des gehobenen Dienstes für die Bearbeitung von Großrückständen einzusetzen, hat sich bewährt und sollte fortgesetzt werden.
- 353 Die Arbeit ist ökonomisch zu erledigen, d. h., die Bearbeiter müssen sich auf die gewichtigen Rückstände konzentrieren und nicht unverhältnismäßig viel Zeit und Arbeitsaufwand in Fälle investieren, die von vornherein keinen Erfolg versprechen. Besteht z. B. aufgrund des hohen Alters des Schuldners, seiner niedrigen Einkünfte und seines geringen Vermögens keine Aussicht, die Rückstände abzubauen, und ist kaum noch mit einer Änderung der ungünstigen Vermögenslage zu rechnen, sollten frühzeitig Vollstreckungsmaßnahmen eingestellt und die Rückstände niederschlagen werden.
- Dem Rechnungshof ist klar, dass die Entscheidung, ob Maßnahmen noch angezeigt sind, keineswegs immer leicht ist. Deshalb ist es Aufgabe der Vorgesetzten, die Mitarbeiter für solche Fälle zu sensibilisieren und auf ein wirtschaftliches Handeln zu achten, damit genügend Zeit für die erfolgversprechenden Fälle bleibt.
- 354 Der Senator für Finanzen hat die Beanstandungen und Vorschläge des Rechnungshofs anerkannt und entsprechende Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitsqualität eingeleitet. Ein entsprechender Erlass des Senators für Finanzen ist in Vorbereitung. Insbesondere soll die Zusammenarbeit innerhalb der Steuerverwaltung durch eine verbesserte Fachaufsicht der Sachgebietsleiter gesichert werden. Unterstützt werden soll dies durch eine Fortbildungsveranstaltung "Zusammenarbeit der Veranlagungsstellen mit Vollstreckungsstellen" der Landesfinanzschule Bremen.

### **Umsatzsteuer-Rückforderungsansprüche in Konkurs-/Insolvenzfällen und Geltendmachung von Haftungsansprüchen**

**Die von den Vollstreckungsstellen der Finanzämter in Konkurs/Insolvenzverfahren als Forderungen angemeldeten Umsatzsteuer-Rückforderungsansprüche beruhen häufig auf überhöhten Schätzungen. Später notwendig werdende Berichtigungen der Steuerfestsetzungen wurden nicht immer zeitnah durchgeführt oder sind in Einzelfällen ganz unterblieben.**

**Das Verfahren bei der Geltendmachung von Haftungsansprüchen zur Realisierung von Steueransprüchen ist verbesserungsbedürftig. Dies gilt insbesondere für die Inanspruchnahme der gesetzlichen Vertreter natürlicher und juristischer Personen nach erfolglosem Verlauf eines Vollstreckungsverfahrens.**

**Nach § 75 AO haftet der Übernehmer eines Unternehmens unter bestimmten Voraussetzungen für die im Betrieb begründeten Steuern, für Erstattung von Steuervergütungen und für Steuerabzugsbeträge. Wegen der engen Zeitvorgaben des Gesetzes für die Geltendmachung des Haftungsanspruchs sind in Fällen der Betriebsübernahme die Steuerfestsetzungen unverzüglich durchzuführen.**

#### **1 Vorbemerkungen**

- 355 Der Rechnungshof hat anlässlich der Prüfung der Finanzämter zur Niederschlagungspraxis bei Großrückständen (vgl. Tz. 322 ff.) auch Konkursfälle untersucht.

Das Konkursrecht ist zwar durch das Insolvenzrecht abgelöst worden, es gilt jedoch noch für alle Verfahren, deren Eröffnung vor dem 1. Januar 1999 beantragt worden ist. Die während der Prüfung zu den Konkursfällen gewonnenen Erkenntnisse treffen im Wesentlichen auch auf das Insolvenzrecht zu. Insoweit werden unter Berücksichtigung der Tatsache, dass der Rechnungshof Empfehlungen für die zukünftige Handhabung gibt, im Folgenden einheitlich die Begriffe der Insolvenzordnung verwandt, es sei denn, dass sich eine Aussage unmittelbar auf unter das alte Konkursrecht fallende Steuerfälle bezieht.

- 356** Der Rechnungshof hat daneben die Verfahrensweise bei der Inanspruchnahme von Haftungsschuldern in Fällen geprüft, in denen Vollstreckungsverfahren gegen den Steuerschuldner erfolglos geblieben sind.

## **2 Prüfungsfeststellungen**

### **2.1 Festsetzung des Umsatzsteuer-Rückforderungsanspruchs in Insolvenzfällen**

- 357** Nach Eröffnung eines Insolvenzverfahrens muss das Finanzamt u. a. prüfen, ob der Schuldner bei der Abgabe von Umsatzsteuer-Voranmeldungen Vorsteuern abgezogen hat, die auf Forderungen aus Lieferungen oder sonstigen Leistungen entfallen, die er wegen eingetretener Zahlungsunfähigkeit nicht erfüllt hat und die auch als uneinbringlich anzusehen sind. Die – im Nachhinein – zu Unrecht abgezogenen Vorsteuern sind durch Berichtigung der ursprünglichen Umsatzsteuerfestsetzung gemäß § 17 Abs. 1 Umsatzsteuergesetz (UStG) zurückzufordern. Die Höhe des Rückforderungsanspruchs ergibt sich aus den bei Eintritt der Zahlungsunfähigkeit vorhandenen Bestandes an unbezahlten Rechnungen für Lieferungen und Leistungen, in denen im Rechnungsbetrag als Vorsteuern abziehbare Umsatzsteuer enthalten ist. In der Regel steht im Zeitpunkt der Eröffnung des Insolvenzverfahrens fest, dass das Tatbestandsmerkmal der Uneinbringlichkeit i. S. des § 17 Abs. 2 Nr. 1 UStG gegeben ist.

- 358** Der Umsatzsteuer-Rückforderungsanspruch ist eine Insolvenzforderung, die vom Finanzamt durch besonderen, dem Insolvenzverwalter bekannt zu gebenden Bescheid festzusetzen und bei ihm durch die Vollstreckungsstelle anzumelden ist. Die Höhe des Rückforderungsanspruchs kann erst im Laufe des Insolvenzverfahrens durch den Insolvenzverwalter ermittelt werden, wenn die Gläubiger alle mit Umsatzsteuer belasteten Forderungen zur Tabelle angemeldet haben. Das Prüfungsverfahren kann sich erfahrungsgemäß über einen längeren Zeitraum erstrecken. Das Finanzamt kann deshalb die genaue Höhe des Rückforderungsanspruchs zunächst nur im Wege der Schätzung der Besteuerungsgrundlagen gemäß § 162 AO ermitteln.

- 359** Der Rechnungshof hat festgestellt, dass der in einem Konkurs-/Insolvenzverfahren als Forderung angemeldete Umsatzsteuer-Rückforderungsanspruch häufig auf überhöhten Schätzungen beruht. Im Wesentlichen sind hierfür die folgenden Ursachen maßgebend:

- Die Finanzämter haben bei der Schätzung unterschiedliche Methoden angewandt. So wurden u. a. die zurückgeforderten Vorsteuern aus den in der zuletzt erstellten Bilanz des Unternehmens ausgewiesenen Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen abgeleitet. In der Regel wurden jedoch die in den letzten neun Monaten vor Eröffnung des Konkurs-/Insolvenzverfahrens bei der Ermittlung der Umsatzsteuerschuld im Voranmeldungsverfahren als Vorsteuern abgezogenen Beträge im vollen Umfang zurückgefordert. Diese Methode geht auf eine ältere Verwaltungsanweisung der Oberfinanzdirektion Bremen zurück. Manche Mitarbeiter in den Finanzämtern sind auch von längeren Voranmeldungs-Zeiträumen ausgegangen.
- Die notwendigen Berichtigungen (Herabsetzung oder Aufhebung) der ersten Steuerfestsetzung wurden nicht immer zeitnah durchgeführt. In Einzelfällen sind die Berichtigungen auch ganz unterblieben.

- 360** Die Auswirkungen überhöhter Schätzungen werden an dem folgenden praktischen Fall beispielhaft dargestellt:

April 1995	zur Konkurstabelle angemeldeter Umsatzsteuer-Rückforderungsanspruch	3.438.362,72 DM
Juli 1997	Geänderter Umsatzsteuer-Rückforderungsanspruch	267.329,02 DM
	Minderungsbetrag	3.171.033,70 DM
	Geänderter (endgültiger) Umsatzsteuer-Rückforderungsanspruch in % zur ursprünglich zur Konkurstabelle angemeldeten Forderung	rd. 7,8 %

**361** Um das weitere finanzamtliche Vollstreckungsverfahren bzw. ein laufendes Insolvenzverfahren nicht mit überhöhten Steuerforderungen zu belasten, hat der Rechnungshof gefordert, maßvolle Schätzungen vorzunehmen und diese zu einem möglichst frühen Zeitpunkt zu überprüfen und ggf. auch zu berichtigen. Die Festsetzung von offensichtlich überhöhten Steueransprüchen führt auch zu haushaltsmäßigen Verzerrungen beim Kassensoll.

**362** In Einzelfällen haben die Finanzämter ganz auf die Festsetzung des Umsatzsteuer-Rückforderungsanspruchs verzichtet. Dies geschah in Fällen, in denen der Antrag auf Eröffnung des Konkursverfahrens vom Gericht gemäß § 107 Konkursordnung mangels Masse abgewiesen wurde oder die Durchsetzung des Rückforderungsanspruchs im Konkursverfahren von vornherein als aussichtslos angesehen wurde. Der Rechnungshof hat diese Verfahrensweise nicht beanstandet.

## **2.2 Verfahren bei der Geltendmachung von Haftungsansprüchen bei Steuer-rückständen**

**363** Nach § 69 AO haften gesetzliche Vertreter natürlicher und juristischer Personen persönlich für Steuerschulden der von ihnen vertretenen Personen, soweit Ansprüche aus dem Steuerschuldverhältnis infolge vorsätzlicher oder grob fahrlässiger Verletzung der ihnen obliegenden Pflichten nicht oder nicht rechtzeitig festgesetzt oder erfüllt werden. Ist ein Vollstreckungsverfahren gegen den Steuerschuldner selbst erfolglos geblieben, muss das Finanzamt stets prüfen, ob die Nichtzahlung der steuerlichen Abgaben in einer schuldhaften Pflichtverletzung des gesetzlichen Vertreters begründet liegt. Nach den Feststellungen des Rechnungshofs wird diese Prüfung nicht immer mit der notwendigen Sorgfalt und Konsequenz durchgeführt. Die Finanzämter haben Haftungsbescheide zum Teil erst zu einem späten Zeitpunkt erlassen.

**364** Schuldhaftes Verhalten des gesetzlichen Vertreters ist nach den in der Rechtsprechung des Bundesfinanzhofs entwickelten Beurteilungskriterien bereits dann anzunehmen, wenn bei einer sich abzeichnenden Zahlungsunfähigkeit oder Überschuldung des Steuerschuldners die Erfüllung der steuerlichen Zahlungsverpflichtungen gegenüber den aus der Geschäftstätigkeit resultierenden Zahlungsverpflichtungen vernachlässigt wird. Daher ist zu prüfen, ob der gesetzliche Vertreter die vorhandenen begrenzten Finanzmittel für die fällig gewordenen Steuern im gleichen Verhältnis eingesetzt hat wie für die Erfüllung der Ansprüche gegenüber anderen Gläubigern. Diese Feststellungen können im Einzelfall sehr zeit- und arbeitsaufwendig sein; auf sie kann aber im Interesse der Sicherung des Steueraufkommens nicht verzichtet werden.

**365** Kommt der gesetzliche Vertreter seiner Mitwirkungspflicht bei der Prüfung der Haftungsvoraussetzungen nicht oder nicht im ausreichenden Maße nach, ist das Finanzamt berechtigt, das Vorliegen des Haftungstatbestandes zu unterstellen. Die Haftungssumme ist ggf. im Wege der Schätzung gemäß § 162 AO zu bestimmen.

**366** Um eine einheitliche und ordnungsmäßige Bearbeitung der steuerlichen Haftungsfälle sicherzustellen, hat der Rechnungshof vorgeschlagen, die von einigen Ländern herausgegebenen Arbeitsanleitungen und Vordrucke zur Berechnung der Haftungssumme für die bremischen Finanzämter zu übernehmen.

### **Haftung des Betriebsübernehmers in Fällen der Betriebsübernahme**

**367** Nach § 75 AO haftet der Übernehmer eines Unternehmens oder eines gesondert geführten Betriebes für die im Betrieb begründeten Steuern (u. a. für die Umsatzsteuer und die Gewerbesteuer), für Erstattung von Steuervergütungen und für Steuerabzugsbeträge (insbesondere Lohnsteuer). Voraussetzung für die Haftung nach dieser Vorschrift ist jedoch, dass die Steuern und Erstattungsansprüche seit dem Beginn des letzten vor der Übereignung liegenden Kalenderjahrs entstanden und innerhalb eines Jahres nach Anmeldung des Betriebs durch den Erwerber festgesetzt oder angemeldet worden sind. Eine Haftung des Erwerbers besteht

auch dann, wenn die unter die Haftungsvorschrift fallenden Steuern durch eine nach dem Abschluss einer bei dem Veräußerer durchgeführten Außenprüfung für den Haftungszeitraum festgestellt worden sind. Wegen der engen Zeitvorgaben des Gesetzes für die Geltendmachung des Haftungsanspruchs sind in Fällen der Betriebsübernahme die Steuerfestsetzungen unverzüglich durchzuführen, um etwaige Haftungsansprüche realisieren zu können.

Der Rechnungshof hat gebeten, die Veranlagungsteilbezirke hierauf nochmals gesondert hinzuweisen, damit ggf. die Betriebsprüfung umgehend tätig wird.

#### **Stellungnahme der Finanzverwaltung**

- 368** Der Senator für Finanzen teilt in den wesentlichen Punkten die Auffassung des Rechnungshofs.
- 369** Bezüglich des Umsatzsteuer-Rückforderungsanspruchs sollen die für dessen Festsetzung zuständigen Veranlagungsstellen angewiesen werden,
- nach Eingang des ersten Insolvenzberichts die bisherige geschätzte Steuerfestsetzung zu berichtigen und der Vollstreckungsstelle zur Bekanntgabe an den Insolvenzverwalter mitzuteilen;
  - nach Eingang des vom Insolvenzverwalter erstellten endgültigen Insolvenzplans erforderlichenfalls die Steuerfestsetzung erneut zu berichtigen.
- 370** Zum Verfahren der Inanspruchnahme von Haftungsschuldern für Steuerrückstände wird der Senator für Finanzen die Finanzämter in geeigneter Weise nochmals auf die zu beachtenden Bearbeitungsgrundsätze hinweisen. Die zuständigen Referate sind beauftragt zu prüfen, ob und inwieweit als weitere Hilfsmittel Arbeitsanleitungen und Vordrucke zur Berechnung der Haftungssumme eingeführt werden können.

#### **Einkommensteuerentlastung bei gewerblichen Einkünften**

**Bei der Anwendung der Vorschrift des § 32 c EStG, die den tariflichen Einkommensteuer-Höchststeuersatz bei gewerblichen Einkünften durch einen Entlastungsbetrag auf 47 % begrenzen soll, ist es zu Fehlern gekommen. Der Senator für Finanzen hat auf Anregung des Rechnungshofs eine Überprüfung vorgenommen und Mehrsteuern festsetzen können.**

- 371** Gewerbliche Einkünfte, die eine bestimmte Höhe überschreiten, werden seit dem Jahre 1994 dadurch einkommensteuerlich begünstigt, dass von der tariflichen Einkommensteuer ein Entlastungsbetrag abzuziehen ist, der den Höchststeuersatz auf 47 % begrenzen soll (§ 32 c EStG). Tarifbegünstigte gewerbliche Einkünfte sind gewerbliche Gewinne oder Gewinnanteile, die dem Grunde nach gewerbesteuerpflichtig sind. Bestimmte Gewinne und Gewinnanteile sind von der Tarifbegrenzung ausgenommen.
- 372** Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes und verschiedener Landesrechnungshöfe in den Jahren 1996 bis 1999 haben gezeigt, dass sich die Fälle fehlerhafter Tarifbegrenzungen nach § 32 c EStG vor allem in den ersten beiden Veranlagungsjahren 1994 und 1995 nach Einführung dieser Vorschrift gehäuft haben. Die Fehler beruhten im Wesentlichen darauf, dass die Finanzämter die steuerlich zu begünstigenden gewerblichen Gewinne oder Gewinnanteile überhöht angesetzt haben. Der Rechnungshof hat wegen der gesicherten Erkenntnisse der anderen Rechnungshöfe und des Bundesrechnungshofes hinsichtlich der Fehleranfälligkeit bei der Anwendung dieser Vorschrift auf eigene örtliche Erhebungen in den bremischen Finanzämtern verzichtet. Er hat vielmehr den Senator für Finanzen Material über die bei Prüfungen der anderen Rechnungshöfe festgestellten Fehlerquellen zur Verfügung gestellt und gebeten, wegen drohender Verjährung insbesondere für die Veranlagungszeiträume 1994 und 1995 eine Überprüfung fehlergeneigter Fälle der Tarifbegrenzung nach § 32 c EStG kurzfristig durchzuführen.
- 373** Der Senator für Finanzen ist dieser Anregung nachgegangen und hat mit der Überprüfung umgehend begonnen. Dabei wurde die maschinelle Auswahl auf Fälle mit einer gewissen steuerlichen Relevanz begrenzt.
- Der Senator für Finanzen hat als Ergebnis der Untersuchung mitgeteilt, dass vielfach fehlerhafte Rechtsanwendungen von Seiten des Innendienstes in der Vergan-

genheit bereits im Rahmen von Betriebsprüfungen berichtigt worden seien, aber in den meisten übrigen Fällen eine Berichtigung der Steuerfestsetzung wegen der Bestandskraft der Steuerbescheide nicht mehr möglich sei. Hinsichtlich des Veranlagungszeitraumes 1994 habe die Überprüfung der noch nicht bestandskräftigen Fälle bislang in sechs Fällen zu Mehrsteuern von insgesamt rd. 100.000 DM geführt. Sofern sich Steuerakten bei der Betriebsprüfung befänden, seien die Betriebsprüfer um Überprüfung gebeten worden; die steuerlichen Mehrergebnisse in diesen Fällen stünden noch aus. Die Finanzämter würden die Überprüfung der Veranlagungszeiträume ab 1995 fortsetzen. Der Senator für Finanzen erwarte Mehrergebnisse in vergleichbarer Größenordnung wie für den Veranlagungszeitraum 1994. Außerdem hat der Senator für Finanzen mitgeteilt, dass die Finanzämter darüber hinaus ihre Mitarbeiter noch einmal auf die Problematik des § 32 c EStG hingewiesen hätten.

- 374** Der Rechnungshof begrüßt die schnelle Reaktion des Senators für Finanzen auf seine Anregung. Dies hatte zur Folge, dass Mehrsteuern festgesetzt werden konnten und der Anwendung des § 32 c EStG nunmehr größere Bedeutung geschenkt wird. Der Rechnungshof geht davon aus, dass auch in den Fällen, in denen die Steuerpflichtigen der Betriebsprüfung unterliegen, zukünftig bereits der Innendienst die zutreffende Anwendung der Vorschrift zeitnah sicherstellt.

## VIII Vermögen und Schulden

### 1 Vermögensnachweis

- 375** Der Vermögensnachweis (§§ 73, 86 LHO) mit den Werten des Vermögens und der Schulden zum 31. Dezember 1998 und ihren Veränderungen seit Jahresbeginn ist auf Seite 41 der Haushaltsrechnung dargestellt. Der Rechnungshof hat den Vermögensnachweis in Stichproben geprüft. Einzelfragen, insbesondere bezüglich der Vorfinanzierung von Maßnahmen über Kassenkredite, hat der Rechnungshof mit dem Senator für Finanzen einvernehmlich erörtert (siehe im Übrigen auch Tz. 8).

### 2 Überwachung des Staatsschuldbuches

- 376** Gemäß § 1 Abs. 2 des Bremischen Schuldbuchgesetzes vom 2. Juli 1954 (SaBremR 63-b-1) obliegt dem Rechnungshof die Überwachung des vom Senator für Finanzen zu führenden Staatsschuldbuches. Das Staatsschuldbuch besteht seit Mitte 1995 nur noch aus Teil A. Dort werden die in Buchschulden umgewandelten Schuldverschreibungen und die durch Barzahlung des Kaufpreises für Schuldverschreibungen begründeten Buchschulden (Staatsanleihen, Kassen- und Landesobligationen, unverzinsliche Schatzanweisungen) der Freien Hansestadt Bremen dokumentiert (siehe auch Jahresbericht – Land – 1999, Tz. 356).
- 377** Der Rechnungshof hat eine örtliche Überprüfung des Staatsschuldbuches für die Jahre 1997, 1998 sowie in Teilen auch für 1999 vorgenommen. Er hat dabei Fragen zu Einzelfällen und zur künftigen Form der Darstellung und Nachweisung der Buchschulden mit dem Senator für Finanzen erörtert.

### 3 Bürgschaften und Garantien

- 378** Die in § 14 Abs. 1 Nrn. 1 bis 3 und § 10 Abs. 6 Haushaltsgesetz 1998 festgesetzten Betragsgrenzen für neu zu übernehmende Bürgschaften, Garantien oder sonstige Gewährleistungen in Höhe von insgesamt 820 Mio. DM wurden insgesamt nur in Höhe von rd. 336,2 Mio. DM ausgeschöpft.

- 379** Die Bürgschafts- und Garantieverpflichtungen haben sich im Haushaltsjahr 1998 wie folgt entwickelt:

Gesamtstand am 1. Januar 1998		3.077.439.866,85 DM
Veränderungen		
• bei den Bürgschaften für den Wohnungsbau		
Zugänge	+ 6.838.200,00 DM	
Abgänge	<u>- 64.288.479,45 DM</u>	- 57.450.279,45 DM

	• bei den Bürgschaften zur Förderung der Schifffahrt einschl. der Fischerei und des Schiffbaus		
	Zugänge	0,00 DM	
	Abgänge	- 147.893.819,82 DM	- 147.893.819,82 DM
	• bei den Bürgschaften für Wirtschaftskredite		
	Zugänge	+ 325.325.454,00 DM	
	Abgänge	- 170.584.883,20 DM	+ 154.740.570,80 DM
	Gesamtstand am 31. Dezember 1998		3.026.836.338,38 DM
	Der Gesamtstand verteilt sich auf:		
	• Bürgschaften für den Wohnungsbau		599.568.735,90 DM
	• Bürgschaften zur Förderung der Schifffahrt einschl. der Fischerei und des Schiffbaus		139.520.904,54 DM
	• Bürgschaften für Wirtschaftskredite (einschl. 147,3 Mio. DM aufgrund einer Werthaltigkeitsgarantie gegenüber der GEWOBA, Bremen)		2.287.746.697,94 DM
<b>380</b>	Aufgrund § 8 Abs. 7 Haushaltsgesetz 1987 bestehen daneben Eventualverbindlichkeiten aus einer Freihalteerklärung gegenüber der Neuen Heimat Hamburg wegen etwaiger Verletzungen wohnungsgemeinnützigkeitsrechtlicher Bestimmungen bei der ehemaligen Neuen Heimat Bremen (jetzt GEWOBA).		
<b>381</b>	Im Haushaltsjahr 1998 wurden vereinnahmt:		
	• Provisionen für übernommene Bürgschaften		
	– Bereich Wirtschaft und Schifffahrt	4.497.980,89 DM	
	– Bereich Wohnungsbau	92.641,66 DM	4.590.622,55 DM
	• Rückflüsse bei Inanspruchnahmen aus Bürgschaften		
	– Bereich Wirtschaft und Schifffahrt (Inland)	9.033.685,86 DM	
	– Bereich Wirtschaft und Schifffahrt (Ausland)	610.644,46 DM	
	– Bereich Wohnungsbau	46.106,03 DM	9.690.436,35 DM
	Im Haushaltsjahr 1998 wurden verausgabt:		
	• An die C & L Deutsche Revision für die Antragsbearbeitung und Verwaltung von Bürgschaften		2.056.704,67 DM
	• Für Inanspruchnahmen aus Gewährleistungen		4.989.908,66 DM
	Im Einzelnen handelt es sich um 24 Bürgschaften für Wirtschaftskredite aus den Jahren 1990 bis 1997		

## **IX Prüfung der Betätigung der Freien Hansestadt Bremen bei Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit**

### **1 Allgemeines**

**382** Das Land ist an 87 Unternehmen direkt oder indirekt beteiligt. Bei 49 Unternehmen beträgt die Beteiligung mehr als 25 %. Insgesamt beläuft sich der Nominalwert der Anteile am Grund- oder Stammkapital der direkten Beteiligungen auf 68.121.479 DM per 31. Dezember 1998. Darüber hinaus ist das Land als stiller Gesellschafter an 20 Unternehmen beteiligt. Per 31. Dezember 1998 betragen die Werte dieser Vermögenseinlagen 38.882.000 DM.

Die Betätigung der Freien Hansestadt Bremen bei diesen Unternehmen wird vom Rechnungshof laufend anhand der ihm von den zuständigen Senatoren übersandten Unterlagen (§ 69 LHO) überwacht. In begründeten Fällen entwickeln sich daraus Prüfungsverfahren, die auch mit örtlichen Erhebungen bei den Unternehmen verbunden sein können.

## 2 Übersicht über die unmittelbaren Beteiligungen am 31. Dezember 1998

383

Gesellschaft	Anteil der Freien Hansestadt Bremen (Land)		Gewinnausschüttung für Gj. 1997 (einschl. Kapitalertragsteuer und Solidaritätszuschlag) DM
	DM	%	
Arbeit und Jugendwerkstätten Bremen GmbH, Bremen	900.000	100	
Fischereihafen Betriebsgesellschaft mbH (FBG), Bremerhaven	500.000	100	
GAUSS Gesellschaft für Angewandten Umweltschutz und Sicherheit im Seeverkehr mbH, Bremen	30.000	60	
Bremer Investitions-Gesellschaft mbH (BIG), Bremen ')	8.928.000	49,6	62.500
Bremer Toto und Lotto GmbH, Bremen	17.000	33,33	1.000
ATB Institut für angewandte Systemtechnik Bremen GmbH, Bremen	250.000	25	
Bremerhavener Gesellschaft für Investitionsförderung und Stadtentwicklung mbH, Bremerhaven	125.000	25	
AMI Arzneimitteluntersuchungsinstitut Nord GmbH, Bremen	12.500	25	
Weserfähre GmbH, Bremerhaven	538.000	13,45	
Institut für den wissenschaftlichen Film, gemeinnützige GmbH, Göttingen	10.000	10	
VVG Versorgungsschiff Verwaltungsgesellschaft, Bremen	69.900	6,99	
FWU Institut für Film und Bild in Wissenschaft und Unterricht, gemeinnützige GmbH, Grünwald	20.000	6,25	
HIS Hochschul-Informationen-System GmbH, Hannover	4.000	4,17	
Kunst- und Ausstellungshalle der Bundesrepublik Deutschland GmbH, Bonn	2.000	2,44	
Fachinformationszentrum Karlsruhe, Gesellschaft für wissenschaftlich-technische Information GmbH, Karlsruhe	2.000	2,17	
Kreditanstalt für Wiederaufbau, Frankfurt/M.	4.000.000	0,4	
Bremische Gesellschaft für Stadterneuerung, Stadtentwicklung und Wohnungsbau mbH, Bremen	250.150	0,38	30.780
Deutsche Messe Aktiengesellschaft, Hannover	310.000	0,21	74.400
Deutsche Pfandbrief- und Hypothekensbank AG, Wiesbaden	46.450	0,03	13.935

