

# **Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen**

## **Jahresbericht 2001**

über die Prüfung der  
Haushalts- und Wirtschaftsführung  
und der  
Haushaltsrechnung 1999

**Freie Hansestadt Bremen  
(Land)**

## Abkürzungsverzeichnis

AO	Abgabenordnung
BAT	Bundesangestelltentarif
BGBI.	Bundesgesetzblatt
Brem.ABl.	Amtsblatt der Freien Hansestadt Bremen
Brem.GBl.	Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen
BremBG	Bremisches Beamtengesetz
Drs.	Drucksache
Gj.	Geschäftsjahr
HG	Haushaltsgesetz
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
HIBEG	Hanseatische Industriebeteiligungen GmbH
Hj.	Haushaltsjahr
Hst.	Haushaltsstelle
HV	Haushaltsvermerk
i. H. v.	in Höhe von
LHO	Landeshaushaltsordnung
rd.	rund
s.	siehe
SGB	Sozialgesetzbuch
SKP	Senatskommission für das Personalwesen
TDM	Tausend DM
Tz.	Textzahl
u. a.	unter anderem
VV	Verwaltungsvorschriften

## Inhaltsverzeichnis

<b>I. Vorbemerkungen</b>	Tz.
1 Gegenstand des Jahresberichts	1-7
2 Entlastung für das Haushaltsjahr 1998	8
3 Rechnung des Rechnungshofs	9
<b>II. Haushaltsgesetz und Haushaltsplan 1999 (einschließlich Stellenplan)</b>	10-15
<b>III. Haushaltsrechnung 1999</b>	
1 Vorlage	16
2 Form und Gliederung	17-23
3 Übereinstimmung zwischen der Haushaltsrechnung und den Büchern (§ 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO)	24
4 Kassen- und rechnungsmäßiges Ergebnis	25-28
5 Finanzierungssaldo	29-32
6 Ausgabereste	33-34
7 Gegenüberstellung von Anschlags- und Ist-Beträgen bei Investitionen und Schulden	35-39
8 Haushaltsüberschreitungen 1999 (§ 97 Abs. 2 Nr. 2 LHO)	40-49
9 Erwirtschaftung von veranschlagten Minderausgaben und nicht erreichten Einnahmeanschlügen	50-58
10 Aufnahme von Krediten 1999	59-67
<b>IV. Allgemeine Prüfungsergebnisse</b>	
Prüfung der Beurlaubungen und Teilzeitbeschäftigungen nach Delegation der Entscheidungsbefugnisse auf die Dienststellen	68-88
Kostenerstattung der Betriebe und Beteiligungs-Gesellschaften für Versorgungsleistungen an Beamte und Arbeiter	89-106
Einstellung von Beamten und dezentrale Zuordnung der Ver- sorgungsausgaben	107-125
<b>V. Einzelne Prüfungsergebnisse</b>	
<b>Inneres</b>	
Kampfmittelräumung	126-170
<b>Wissenschaft</b>	
Universität Bremen: Freistellungen nach § 29 Abs. 2 Bremisches Hochschulgesetz Forschungssemester	171-202
<b>Jugend und Soziales</b>	
Schuldnerberatung	203-235
<b>Wirtschaft</b>	
Design-Zentrum	236-273

<b>Finanzen</b>	Tz.
Zuweisungen an Gemeinden; Kostenerstattungen zwischen dem Land und der Stadtgemeinde Bremen	274-285
Festsetzung von Hinterziehungszinsen	286-303
Umfang des Vorsteuerabzugs bei Abschreibungsgesellschaften in der Schifffahrt	304-315
<b>VI. Vermögen und Schulden</b>	
1 Vermögensnachweis	316
2 Überwachung des Staatsschuldbuches	317-318
3 Bürgschaften und Garantien	319-325
<b>VII. Prüfung der Betätigung der Freien Hansestadt Bremen bei Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit</b>	
1 Allgemeines	326-329
2 Übersicht über die unmittelbaren Beteiligungen am 31. Dezember 1999	330
<b>VIII. Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der landesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts</b>	
Deichverbände	331-358

## 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.
- 2 Der Jahresbericht für das Rechnungsjahr 1999 wird hiermit vorgelegt. Er enthält nicht nur Bemerkungen zum Haushaltsjahr 1999, sondern gemäß § 97 Abs. 5 LHO auch Feststellungen über spätere und frühere Haushaltsjahre.
- 3 Der Rechnungshof hat – wie auch alle anderen Rechnungshöfe – seine Prüfung beschränkt; er hat ganze Bereiche ungeprüft gelassen. Einer der Gründe dafür liegt in einer veränderten Aufgabenwahrnehmung. Nicht mehr die klassische Prüfung anhand von Belegen prägt die Arbeit des Rechnungshofs. Sie wird vielmehr von Themen- und Querschnittsprüfungen bestimmt. Hinzu kommt eine aufwendige Mitarbeit in Arbeitsgruppen, die sich mit der Verwaltungs- und Haushaltsmodernisierung befassen. Hervorzuheben ist die Arbeit im Projekt Chipsmobil, mit dem das gesamte Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen fundamental erneuert wird.
- 4 Der Rechnungshof hat sich entschlossen, den Jahresbericht 2001 früher als in der Vergangenheit zu veröffentlichen. Dadurch besteht die Möglichkeit, zeitnäher über die Prüfungsergebnisse zu berichten. Allerdings liegen dann noch nicht die endgültigen Haushaltsdaten des vorangegangenen Haushaltsjahres vor. Im Jahr 2000 z. B. standen sie erst im Juni zur Verfügung. Dies hatte zur Folge, dass der Jahresbericht nicht früher als im Juli 2000 verabschiedet werden konnte. Über die Entwicklung der Haushaltslage bis Ende 2000 und den Ausblick auf die Entwicklung der Haushaltslage, die auf der Grundlage der endgültigen Haushaltszahlen und einer aktualisierten Finanzplanung beruhen, wird der Rechnungshof daher gesondert nach der Sommerpause berichten.
- 5 Es liegt in der Eigenart der Arbeit des Rechnungshofs, dass er in seinen jährlichen Berichten vor allem Beanstandungen darstellt. Besonders positive Ergebnisse werden aber ebenfalls erwähnt.
- 6 Die geprüften Stellen hatten Gelegenheit, zu den dargestellten Prüfungsergebnissen Stellung zu nehmen. Der Rechnungshof hat wesentliche Einwendungen in seinem Jahresbericht berücksichtigt.
- 7 Das Ergebnis der Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung und der Haushaltsrechnung 1999 der Freien Hansestadt Bremen (Stadt) wird in einem gesonderten Jahresbericht dargestellt.

### 2 Entlastung für das Haushaltsjahr 1998

- 8 Mit der Entlastung des Senats gemäß § 114 Abs. 1 Satz 2 LHO für das Haushaltsjahr 1998 hat sich die Bürgerschaft (Landtag) noch nicht befasst.

### 3 Rechnung des Rechnungshofs

- 9 Die Prüfung der Rechnung des Rechnungshofs obliegt nach § 101 LHO der Bürgerschaft (Landtag). Sie hat dem Rechnungshof für die Rechnung über seine Einnahmen und Ausgaben im Haushaltsjahr 1999 am 24. Januar 2001 Entlastung erteilt.

## II. Haushaltsgesetz und Haushaltsplan 1999 (einschließlich Stellenplan)

- 10 Die Bremische Bürgerschaft (Landtag) beschloss den Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 1999 durch das HG der Freien Hansestadt Bremen vom 22. Dezember 1998 (Brem.GBl. S. 419). Er wurde in Einnahme und Ausgabe auf 5.948.491.720

DM festgestellt. Der Stellenplan wies 6.867,23 Planstellen, 2.827,41 Stellen für Angestellte und 486,53 Stellen für Arbeiter aus.

**11** Einnahmen aus Krediten dürfen gemäß Art. 131 a Satz 2 LV und – inhaltlich gleich lautend – § 18 Abs. 1 Halbsatz 1 LHO die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten. Für konsumtive Ausgaben dürfen grundsätzlich keine Krediteinnahmen eingeplant werden; Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts.

**12** Berechnungen des Rechnungshofs zu der Frage, ob bei Aufstellung des Haushaltsplans die Kredithöchstgrenze nach § 18 Abs. 1 LHO eingehalten wurde, führten zu folgendem Ergebnis:

Berechnung nach § 18 Abs. 1 LHO (Haushaltsanschläge 1999)		Land	Stadt- gemeinde	Zusammen (bereinigt) <sup>1)</sup>
Pos.	Anschläge, Summen	DM	DM	DM
1	Investitionsausgaben (brutto) <sup>2)</sup>	1.235.171.720	420.673.650	1.235.241.870
2	abzügl. Investitionseinnahmen <sup>3)</sup>	138.144.870	866.674.170	584.215.540
3	Nettoinvestitionen	1.097.026.850	- 446.000.520	651.026.330
4	Nettokreditaufnahme	- 334.531.270	- 102.172.370	- 436.703.640
5	Sanierungszahlungen	1.800.000.000	- -	1.800.000.000
6	bereinigte Nettokreditaufnahme	1.465.468.730	- 102.172.370	1.363.296.360
7	Überschreitung (Pos. 6 abzügl. <sup>3)</sup>	368.441.880	343.828.150	712.270.030

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

<sup>2)</sup> 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.

<sup>3)</sup> Die Investitionseinnahmen setzen sich zusammen aus:

- a) Erlösen aus Vermögensveräußerungen (4 TDM beim Land, rd. 433,2 Mio. DM bei der Stadt),
- b) Zuweisungen für Investitionen aus dem öffentlichen Bereich, aus Beiträgen und sonstigen Zuschüssen für Investitionen (rd. 124,7 Mio. DM beim Land, rd. 15,8 Mio. DM bei der Stadt) sowie
- c) aus Zuweisungen für Investitionen der bremischen Gebietskörperschaften untereinander (rd. 13,4 Mio. DM beim Land, rd. 417,6 Mio. DM bei der Stadt).

**13** Nach dieser Berechnung wurde die Höchstgrenze gemäß § 18 LHO bei einem Vergleich der Nettoinvestitionen mit der Nettokreditaufnahme beim Land nach Bereinigung der Haushaltsplandaten um den Betrag der Sonder-Bundesergänzungszuweisungen (Sonder-BEZ) i. H. v. 1,8 Mrd. DM mit rd. 368,44 Mio. DM wesentlich überschritten. Danach wurde bereits bei der Haushaltsaufstellung von einer ausgleichenden Unterdeckung der laufenden Rechnung („Betriebshaushalt“) i. H. v. rd. 368,44 Mio. DM ausgegangen. Bei der Stadtgemeinde ergab sich eine Überschreitung der Höchstgrenze um rd. 343,83 Mio. DM und bei zusammengefasster Betrachtung der beiden Haushalte somit eine Überschreitung von rd. 712,27 Mio. DM.

**14** Der Senator für Finanzen hat in einer Übersicht anlässlich der Aufstellung der Haushalte 1999, Stand 11. Dezember 1998, für den Haushaltsentwurf unter „§ 18 LHO mit Sanierungsbetrag . . .“ einen Betrag von 1.377,3 Mio. DM ausgewiesen. Den Sanierungsbetrag i. H. v. 1,8 Mrd. DM nicht mitgerechnet, hätte sich für das Land und die Stadtgemeinde zusammengefasst eine Überschreitung von rd. 422,7 Mio. DM ergeben.

**15** Der Rechnungshof hat in seinem Jahresbericht – Land – 1999 und zuletzt auch in seinem Jahresbericht – Land – 2000 (s. dort Tz. 9) auf das unterschiedliche Berechnungsschema des Senators für Finanzen und des Rechnungshofs hingewiesen. Ein wesentlicher Unterschied besteht darin, dass der Senator für Finanzen bei der Ermittlung des Betrags der Nettoinvestitionen nicht alle investiven Einnahmen von den Bruttoinvestitionen abzieht. Der Rechnungshof hat gegenüber dem Senator für Finanzen diese fortwährende Abweichung erneut schriftlich beanstandet. Er hat dabei seine Argumentation für eine vollständige und konsequente

Einbeziehung aller investiven Einnahmen wiederholt. Für die Aufstellung der Doppelhaushalte 2002/2003 hat er auf die entsprechenden Beschlüsse der Bremischen Bürgerschaft (Landtag) vom 20. Mai 1999 und 11. Mai 2000 hingewiesen (vgl. im Übrigen auch Jahresbericht – Land – 2000, Tz. 10). Der Senator für Finanzen hat in einer Erörterung mit dem Rechnungshof daran festgehalten, Erlöse aus Beteiligungsveräußerungen, nicht jedoch auch solche aus Grundstücksveräußerungen von den Investitionsausgaben abzuziehen.

### **III. Haushaltsrechnung 1999**

#### **1 Vorlage**

- 16** Der Senat hat gemäß Art. 133 LV die vom Senator für Finanzen aufgestellte Haushaltsrechnung der Freien Hansestadt Bremen für das Haushaltsjahr 1999 durch Mitteilung vom 24. Oktober 2000 (Drs. 15/507) der Bremischen Bürgerschaft (Landtag) vorgelegt und erläutert.

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

- 17** Wie in den Jahren zuvor, wurde auch die Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 1999 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.
- 18** Die Haushaltsrechnung 1999 enthält als Anlage 1 Übersichten über erhebliche Solländerungen und über erhebliche Abweichungen der Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben gegenüber dem Einnahme- bzw. dem Ausgabesoll (jeweils einschließlich Erläuterungen) sowie über Anschlags-, Soll- und Ist-Beträge der Personalausgaben. Eine weitere Übersicht gibt Auskunft über niedergeschlagene und erlassene Beträge (Anlage 2). Zusammen mit der Haushaltsrechnung wurde gemäß § 86 LHO als Anlage 3 außerdem der Vermögensnachweis einschließlich Übersichten über Beteiligungen (vgl. im Übrigen Tz. 330), Forderungen, Rücklagen, Treuhandvermögen bei der Bremer Investitions-Gesellschaft mbH (vormals HIBEG), Eigenkapital des Landeseigenbetriebs Justiz-Dienstleistungen (Judit) sowie über Schulden und Bürgschafts- und Eventualverpflichtungen vorgelegt.
- 19** Der bisher unzutreffend als „Sondervermögen Fischereihafenschleuse“ in den Vermögensnachweisen mit aufgeführte Schuldenposten (s. dazu Jahresbericht – Land – 2000, Tz. 12) wurde 1999 in Abgang gebracht.
- 20** Die Haushaltsrechnung enthält in Anlage 3 auch wieder Angaben über den Grundbesitz der Freien Hansestadt Bremen. Die im Landeseigentum befindlichen Flächen betragen 5.423.325 m<sup>2</sup> und haben sich gegenüber dem Vorjahr um 17.396 m<sup>2</sup> verringert.
- 21** Der seit dem 1. Januar 1999 gemäß Gesetz über die Errichtung eines Bremer Kapitaldienstfonds vom 23. November 1999 (Brem.GBl. S. 271) als Sondervermögen geführte Kapitaldienstfonds ist im Vermögensnachweis selbst nicht enthalten. Die Jahresrechnung 1999 ist in der Anlage 4 zur Haushaltsrechnung mit einem Stand von rd. 171,7 Mio. DM an Verbindlichkeiten aus Kreditaufnahmen dargestellt.
- 22** Die Bilanz sowie die Gewinn- und Verlustrechnung des Eigenbetriebs Judit, die gemäß § 85 Abs. 1 Nr. 3 LHO der Haushaltsrechnung in Kurzfassung beizufügen waren, fehlen, weil bei Drucklegung der Haushaltsrechnung für das Jahr 1999 wiederum kein geprüfter Jahresabschluss zur Verfügung stand. Der Bericht über die Abschlussprüfung für das Wirtschaftsjahr 1999 liegt seit dem 15. November 2000 vor. Im Jahr 1999 betrug der Verlust 729 TDM nach 406 TDM im Vorjahr.
- 23** In Anlage 5 zur Haushaltsrechnung ist nachrichtlich eine Nachweisung der Kapitelsummen der Einnahmen und Ausgaben der Sonderhaushalte der Freien Hansestadt Bremen enthalten. Dies sind die Haushalte der staatlichen Hochschulen, der

Staats- und Universitätsbibliothek, des Landesuntersuchungsamtes für Chemie, Hygiene und Veterinärmedizin sowie – erstmalig – der Sonderhaushalt Grundstücksverkehr und Verwaltung des öffentlichen Grundvermögens.

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

- 24 Die in der Haushaltsrechnung 1999 und die in den Büchern der Kasse aufgeführten Beträge stimmen im Wesentlichen überein. Die Daten in der Übersicht der Niederschlagungen und Erlasse wurden auf Vorschlag des Rechnungshofs entsprechend der Gliederungsstruktur des Haushalts nach Einzelplänen sortiert dargestellt (vgl. Jahresbericht – Land – 2000, Tz. 13). Geringfügige Abweichungen zu den vom Rechnungshof ermittelten Ergebnissen wurden mit dem Senator für Finanzen geklärt.

Der Rechnungshof prüft im Zuge seiner fachressortbezogenen Prüfungen auch, ob die Einnahmen und Ausgaben ordnungsgemäß belegt sind. Es ist nicht zu Beanstandungen gekommen.

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

- 25 Der Abschluss des Haushalts für das Haushaltsjahr 1999 ist auf Seite 20 der Haushaltsrechnung dargestellt.
- 26 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 DM aus (kassenmäßiges Jahresergebnis, § 82 Nr. 1 LHO). Weil die Vorjahressalden der kassenmäßigen Ergebnisse ebenfalls keine Beträge auswiesen, war auch das kassenmäßige Gesamtergebnis ausgeglichen.
- 27 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 Überschuss von 14.909.254,18 DM. Das rechnungsmäßige Gesamtergebnis betrug minus 65.647.928,94 DM. Dies entspricht den auf das Folgejahr übertragenen Netto-Ausgabenresten (Ausgabenreste 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 2000 hingewiesen.
- 28 Bis zur Drucklegung dieses Berichts konnten die im Haushaltsjahr 2000 verbliebenen Reste nicht ermittelt werden. Der Rechnungshof wird deshalb in seinem nächsten Bericht darauf eingehen, ob die Reste des Haushaltsjahres 1999 i. H. v. rd. 65,6 Mio. DM durch Bildung von Resten im Folgejahr in vergleichbarer Höhe als abgedeckt angesehen werden können.

### **5 Finanzierungssaldo**

- 29 Der Finanzierungssaldo gemäß § 82 LHO, der im Bund und in den Ländern nach einem einheitlichen Schema berechnet wird, ist für das Haushaltsjahr 1999 auf Seite 21 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 1999 wies die Haushaltsrechnung des Landes Bremen beim Finanzierungssaldo eine Unterdeckung von 1.266.595.021,22 DM auf.
- 30 Der Senator für Finanzen hat daneben unter Berücksichtigung des Sanierungsbetrages für das Land und die Stadt zusammengekommen einen positiven Gesamtsaldo von 618.401.885,92 DM mitgeteilt. Dieser Betrag sei gegenüber dem Saldo aus dem Vorjahr überproportional hoch und werde in den Folgejahren auch wieder wesentlich niedriger ausfallen.

**31** Gründe für diese positive Jahresbilanz sind u. a. folgende Sonderentwicklungen:

- Die Zuweisungen aus dem Länderfinanzausgleich fielen mit rd. 866,5 Mio. DM aufgrund abrechnungsbedingter Vorgänge extrem hoch aus.
- Im Jahr 1999 wurden rd. 606,9 Mio. DM allein durch Veräußerungserlöse erzielt, die – wie der Senator für Finanzen in seiner Darstellung des vorläufigen Jahresergebnisses 1999 vom 28. Januar 2000 zu Recht ausführt – aufgrund der einmaligen Effekte keinen Beitrag zum Abbau des strukturellen Defizits der bremischen Haushalte leisten.
- Die Erwirtschaftung einer veranschlagten globalen Minderausgabe wurde mit einem Betrag von rd. 114,4 Mio. DM in die Zukunft verlagert, indem sie außerhaushaltsmäßig vorfinanziert wurde (vgl. Tz. 52).

**32** Zu der Sonder-BEZ von 1,8 Mrd. DM hat der Senator für Finanzen ausgeführt, sie sei „entsprechend der Sanierungsvereinbarung als Schuldentilgung verwendet“ worden. Dieser Hinweis ist ergänzungsbedürftig. Zwar sind im Haushaltsjahr 1999 insgesamt Tilgungsbeträge von rd. 3,0 Mrd. DM für Land und Stadtgemeinde Bremen zusammengenommen geleistet worden. Da im Jahr 1999 jedoch gleichzeitig rd. 2,5 Mrd. DM über den ordentlichen Haushalt an Krediten neu aufgenommen wurden, verringern sich die Schulden um rd. 0,5 Mrd. DM.

## 6 Ausgabereste

**33** Der Sollüberhang bei übertragbaren Ausgabeposteln mit unverbrauchten Mitteln betrug am Jahresende rd. 160,9 Mio. DM. Davon haben die Ressorts rd. 95,1 Mio. DM nicht weiter in Anspruch genommen, so dass noch rd. 65,8 Mio. DM an Ausgaberesten verblieben. Das sind rd. 1,1 % des Ausgabevolumens. In das nächste Haushaltsjahr wurde jedoch ein Betrag von rd. 66,9 Mio. DM übernommen. Die Differenz i. H. v. rd. 1,1 Mio. DM ist auf eine Bereinigung zwischen den Gebietskörperschaften zurückzuführen. Bei dem auf Seite 20 der Haushaltsrechnung genannten Betrag von rd. 80,6 Mio. DM an Ausgaberesten handelt es sich um den Saldo aus Resten und Vorgriffen (s. auch Tz. 27).

**34** Die nachfolgende Übersicht zeigt die Entwicklung der Haushaltsreste in den letzten Jahren:

Ausgabereste am Ende des Haushaltsjahres		
Jahr	TDM	% des Ausgabevolumens
1990	96.928	1,6
1995	89.105	1,6
1996	71.982	1,2
1997	69.212	1,2
1998	81.745	1,4
1999	65.815	1,1

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

**35** Aus der Haushaltsrechnung sind erhebliche Abweichungen zwischen Soll- und Ist-Beträgen ersichtlich (vgl. Tz. 17 f.). 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. 12) eine Vergleichsberechnung durchgeführt, wie sich im Haushaltsjahr 1999 das Ist zu den Anschlägen entwickelt hat. Sie ergibt folgendes Bild:

Gegenüberstellung von Anschlag und Ist bei Investitionen und Schulden 1999				
	Anschlag DM	Ist DM	Veränderung DM	
1	Nettoinvestitionen	1.097.026.850	887.034.724	- 209.992.126
2	Nettokreditaufnahme (ohne Sanierungszahlung)	1.465.468.730	1.314.085.716	- 151.383.014
3	Überschreitung	368.441.880	427.050.992	58.609.112

**36** Der deutlichen Verminderung der Nettoinvestitionen ist bei der tatsächlichen Kreditaufnahme nicht in voller Höhe gefolgt worden. Zwar wurden tatsächlich weniger Kredite aufgenommen als geplant; der Minderbetrag lag jedoch mit rd. 151,4 Mio. DM um rd. 58,6 Mio. DM unter dem Minderbetrag tatsächlich getätigter Investitionen. Dadurch erhöhte sich der Überschreibungsbetrag auf rd. 427,1 Mio. DM.

**37** Bezieht man – entsprechend der Handhabung des Senators für Finanzen – die vergleichbaren Zahlen der Stadtgemeinde Bremen mit ein (s. Jahresbericht – Stadt – 2001, Tz. 27), so ergibt sich – nach Herausrechnung der gegenseitigen Zuweisungen der beiden Gebietskörperschaften – folgendes Bild:

Gegenüberstellung von Anschlag und Ist bei Investitionen und Schulden 1999 Land und Stadtgemeinde zusammen, bereinigt				
	Anschlag DM	Ist DM	Veränderung DM	
1	Nettoinvestitionen	651.026.330	312.159.099	- 338.867.231
2	Nettokreditaufnahme (ohne Sanierungszahlung)	1.363.296.360	1.312.830.428	- 50.465.932
3	Überschreitung	712.270.030	1.000.671.329	288.401.299

**38** Gegenüber der Erhöhung der Überschreitung um rd. 58,6 Mio. DM bei der isolierten Betrachtung für das Land ist bei zusammengefasster Betrachtung eine Erhöhung um rd. 288,4 Mio. DM festzustellen. Diese drastisch höhere Veränderung vom Anschlag zum Ist ist im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass für die Stadtgemeinde Bremen deutlich mehr Erlöse aus Vermögensveräußerungen erzielt wurden als geplant waren. Dadurch haben sich dort die Nettoinvestitionen auf rd. 312,2 Mio. DM verringert und sind damit um rd. 338,9 Mio. DM niedriger als geplant.

**39** Der Rechnungshof hat in seinem letzten Jahresbericht ausgeführt, dass er eine laufende Beobachtung der Frage der Höchstgrenzeinhalten bzw. -entwicklung im Rahmen des Finanzcontrollings für notwendig erachte. Deshalb müssten unterjährig Berechnungen nach § 18 Abs. 1 Halbsatz 1 LHO auf Ist-Zahlen-Basis vorgenommen und dem Haushalts- und Finanzausschuss über die Ergebnisse berichtet werden (vgl. Jahresbericht – Land – 2000, Tz. 18).

### **8 Haushaltsüberschreitungen 1999 (§ 97 Abs. 2 Nr. 2 LHO)**

**40** 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 HG 1999 – 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 jeweils 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).

**41** Haushaltsüberschreitungen können aus der Haushaltsrechnung nicht vollzählig entnommen werden. Sie sind auch aus den bei der Bremischen Bürgerschaft ausge-

legten Gesamtrechnungsnachweisungen nicht ersichtlich. Der Senator für Finanzen und der Rechnungshof werden überlegen, in welcher Form Haushaltsüberschreitungen nach der Einführung eines neuen automatisierten Verfahrens zur Haushalts- und Kassenführung und zur Rechnungslegung ab dem Haushaltsjahr 2002 zusammen mit dem Haushaltsabschluss nachvollziehbar ausgewiesen werden können.

- 42** Für das Haushaltsjahr 1999 hat der Rechnungshof 20 Überschreitungen bei nicht deckungskreiszugehörigen Haushaltsstellen und 14 Überschreitungen von Deckungskreisen mit einer Gesamtsumme von 3.426.793,13 DM ermittelt. Es handelt sich im Wesentlichen um folgende Einzelfälle:

Einzelplan/ Kapitel	Titel/ Deckungskreis	Betrag	Titel/ Deckungs- Kreis	Betrag
			Übertrag	2.981.991,12
0022	002	133.290,55	0261 426 65-0	24.641,78
01	16 Fälle, gesamt	2.766.731,32	0630 075	241.512,10
0230	422 33-8	81.969,25	0680 455	146.325,11
	Zwischensumme:	2.981.991,12	Summe:	3.394.470,11

- 43** Die Gründe für die Überschreitung im Deckungskreis 002 des Kapitels 0022, Zentrale Aus-, Fort- und Weiterbildung, wurden bereits im Jahresbericht – Land – 2000, Tz. 22, anlässlich der Berichterstattung über eine gleichgelagerte Überschreitung im Haushaltsjahr 1998 i. H. v. 122.710,17 DM genannt. Der Überschreibungsbetrag des Jahres 1999 wurde als Vorgriff bei der im Einzelplan 09 neu eingerichteten Haushaltsstelle 0922/426 30-9 ausgewiesen. Der Rechnungshof hat die bewirtschaftende Behörde gebeten, künftig haushaltsmäßig so zu verfahren, dass Überschreitungen möglichst vermieden werden.
- 44** Im Einzelplan 01 sind im Bereich Justiz und Verfassung – wie bereits im Vorjahr – verhältnismäßig viele Überschreitungen vorgekommen. Nach Vorlage des vorläufigen Jahresabschlusses 1999, der bereits Aufschluss über sollübersteigende Ausgaben gab, hat es das Ressort versehentlich unterlassen, die notwendigen Nachbewilligungsanträge zu stellen. Das Ressort und zustimmend der Senator für Finanzen haben jedoch darauf hingewiesen, dass die an anderen Stellen im Einzelplan 01 unverbraucht gebliebenen Mittel ausgereicht hätten, um eine entsprechende Deckung nachzuweisen.
- 45** In dem neu gebildeten Kapitel 0230, Landesinstitut für Schule, wurden die Personalausgaben auf Produktgruppen aufgeteilt. Der Titel 422 33 wurde hierbei entgegen der Festlegung der Deckungsfähigkeit laut HG irrtümlicherweise nicht in den Deckungskreis der Personalausgaben aufgenommen. Somit ist die Haushaltsstelle einzeln zu betrachten. Die Ist-Ausgaben überschritten dabei das verfügbare Soll. Der Senator für Finanzen hat zu der Überschreitung mitgeteilt, dass sie bei der budgetbezogenen Ermittlung der rücklagefähigen Personalausgaben berücksichtigt wurde. Im Haushalt 2000 ist die Haushaltsstelle in den entsprechenden Deckungskreis aufgenommen worden.
- 46** Der Rechnungshof hat bereits in seinem Jahresbericht – Land – 2000 unter Tz. 25 auf die Überschreitungsproblematik bei der mit zweckgebundenen Einnahmen korrespondierenden Hst. 0261/426 65-0, Lohn für einen Modellbauer nach § 97 Arbeitsförderungsgesetz, hingewiesen. Die Dienststelle hat dargelegt, dass das Problem der Vorfinanzierung und Anschlagsüberschreitung aufgrund der Praxis der zeitversetzten Erstattungen durch das Arbeitsamt und den Senator für Arbeit kaum zu umgehen sei. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass es den übrigen Verwaltungen in fast allen anderen Fällen gelingt, die Vorfinanzierungsbeträge aus dem Ressortbudget zu erwirtschaften.
- 47** Gründe für die Überschreitung im Kapitel 0630, Abfallabgabe, sind verfassungsgerichtlich gebotene Rückzahlungen von Einnahmen aus der Abfallabgabe. Die näheren Umstände können dem Jahresbericht – Land – 2000, Tz. 28, entnommen werden. Danach stehen dem Überschreibungsbetrag – wie schon für das Haushaltsjahr 1998 – auch im Haushaltsjahr 1999 an anderer Stelle des Haushalts ausreichende Mehreinnahmen gegenüber. Aus haushaltstechnischen Gründen sieht

der Senator für Finanzen es als nicht möglich an, die Mindereinnahme- und Mehreinnahmeposition so zu verknüpfen, dass die Ausweisung als Überschreitung bei Abschluss des Haushalts verhindert wird. Die Rückzahlungen der Abfallabgabe nehmen kontinuierlich ab, so dass ein Ende der Überschreitungen absehbar ist.

- 48** Im Kapitel 0680, Behörde des Senators für Bau, Verkehr und Stadtentwicklung, wurden bei dem Deckungskreis 455, in dem acht Titel zusammengefasst sind, Personalmittel überschritten. Die Überschreitungen kamen zustande, weil Minderausgaben aufgrund von Personalfluktuationen, die geringer als erwartet waren, nicht eintraten. Zwar hätten für einen Teil der überschrittenen Mittel Nachbewilligungen gegen kapitelinterne Einsparungen beantragt werden können. Da dadurch der Überschreibungsbetrag lediglich vermindert, die Überschreitung an sich jedoch nicht verhindert worden wäre, hat die Behörde darauf verzichtet. Stattdessen wurde die Überschreitung insgesamt innerhalb des Budgets des Ressorts am Jahreschluss aufgefangen.
- 49** Die beschriebenen Überschreitungen betreffen sowohl übertragbare als auch nicht übertragbare Ausgaben. Der Rechnungshof hat – wie schon in den Vorjahren – von einer getrennten Darstellung abgesehen, weil auch bei den nicht übertragbaren Ausgabemitteln 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 Ausgabemittel handelt, in jedem Fall gewährleistet sein.

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

- 50** 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 1999 sind durch HG 1999 im Haushalt des Landes rd. 171,2 Mio. DM an Minderausgaben veranschlagt worden. Sie verteilen sich auf 73 Haushaltsstellen.
- 51** Bei 53 Minderausgabe-Posten mit einer Gesamtsumme von rd. 42,8 Mio. DM handelt es sich um solche, die im Zuge der Haushaltsaufstellung unter Anwendung der Eingriffsmöglichkeiten nach § 4 HG 1999 (Planungssicherheit) in den Haushaltsplan eingestellt worden sind. Damit wurden bereits zu Beginn des Haushaltsjahres die nach § 41 LHO vorgesehenen Maßnahmen zur Bewirtschaftung der Haushalte ausgeschöpft. Die Minderausgabe-Anschläge verteilen sich auf Kapitel in allen Senatsressorts. Ihre Erwirtschaftung wurde vom Senator für Finanzen überwacht und haushaltsstellengenau nachgewiesen, indem Nachbewilligungen von Haushaltsmitteln erfolgten, die den Minusanschlag jeweils ausglich.
- 52** Der größte Anschlag befindet sich mit rd. 112,9 Mio. DM auf der Haushaltsstelle 0995/972 10-7, Globale Minderausgabe. Diese Minderausgabe wurde in den Haushalt eingestellt, weil bei Haushaltsaufstellung über die unter Tz. 51 angeführten Kürzungen hinaus keine weiteren Mittelreduzierungen im Einzelnen vorgenommen werden sollten. Um Ausgabenbeschränkungen zur Einhaltung der Eckwertvorgaben für den Gesamthaushalt dennoch vornehmen zu können, wurden die Ausgabeanschlüge global vermindert. Der Senator für Finanzen hat den Nachweis der Erwirtschaftung dieser Minderausgabe formal durch eine Nachbewilligung in gleicher Höhe erbracht. Allerdings wurden für die Nachbewilligung als Einsparung im Wesentlichen Anschlagsmittel aus laufenden Investitionsprojekten aufgewendet. Die für diese Projekte an sich jedoch benötigten Ausgabemittel wurden außerhaushaltsmäßig durch Inanspruchnahme des Bremer Kapitaldienstfonds vorfinanziert, und zwar mit 97,9 Mio. DM für das Land und mit 16,5 Mio. DM zur anteiligen Auflösung der veranschlagten Minderausgabe im Stadthaushalt (vgl. Jahresbericht – Stadt – 2001, Tz. 43). In der Wirkung ist die Erwirtschaftung der für das Jahr 1999 veranschlagten Minderausgaben im Wesentlichen in die Zukunft verlagert worden. Gleichzeitig ist damit der Haushaltsgrundsatz der Jährlichkeit außer Acht gelassen worden. Der Rechnungshof hat dies dem Senator für Finanzen gegenüber problematisiert. Dieser hat darauf verwiesen, dass die Verlagerung auf Beschlüssen parlamentarischer Gremien beruhe.
- 53** Eine Sonderposition unter den Senatsbereichen hinsichtlich der Veranschlagungspraxis nimmt das Ressort Wirtschaft und Häfen ein:

Im Einzelplan 07 werden 15 Haushaltsstellen mit insgesamt minus 14 Mio. DM veranschlagten Haushaltsmitteln geführt, denen jeweils Haushaltsstellen mit globalen Mehrausgaben gegenüberstehen. Der Senator für Wirtschaft begründet dies mit einer so erreichbaren größeren Flexibilität beim Mitteleinsatz für unterjährig sich verändernde Aufgabenschwerpunkte. Die globalen Mehrausgaben erhöhten zunächst das verfügbare Mittelvolumen; auf das gesamte Haushaltsjahr bezogen würden jedoch wegen der (nachträglich) zum Jahresschluss einzubeziehenden veranschlagten Minderausgaben keine dem Haushaltsplan widersprechende Mittelumschichtungen vorgenommen.

- 54 Die Erwirtschaftung der veranschlagten Minderausgaben wurde im Rahmen der Jahresabschlussarbeiten zur Resteermittlung, Rücklagenbildung und zum Mindereinnahmenausgleich nachgewiesen. Allerdings erfolgte der Nachweis wiederum nicht getrennt nach den beiden Gebietskörperschaften (im Stadthaushalt des Ressorts waren 21 Mio. DM an Minderausgaben veranschlagt, s. Jahresbericht – Stadt – 2001, Tz. 44).
- 55 Der Rechnungshof hat dies bereits wiederholt in seinen letzten Jahresberichten dargestellt. Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss und – seinem Beschluss beitreten die Bremische Bürgerschaft – teilen die Auffassung über die Notwendigkeit der Trennung von Land und Stadt (s. u. a. Jahresbericht – Land – 2000, Tz. 31). Trotzdem hat der Senator für Wirtschaft und Häfen das kritisierte Verfahren fortgesetzt. Er hat – vorerst mündlich – darauf verwiesen, dass zwar die Minderausgaben sowohl im Landes- wie auch im Stadthaushalt veranschlagt werden. Der tatsächliche Bedarf für die verschiedenen WAP-Fonds würde sich jedoch erst im späteren Haushaltsverlauf ergeben. Bei Bedarfsverschiebungen zwischen den Gebietskörperschaften würden grundsätzlich zwar entsprechende Mittelumsetzungen vorgenommen, nicht jedoch bei den veranschlagten Minderausgaben. Auch spiele dabei eine Rolle, dass der Eingang von EU-Geldern für Fördermaßnahmen nicht genau vorhersehbar sei. In jedem Fall würden alle EU-Gelder als Einnahmen in einem Kapitel des Landeshaushalts gebucht. Bei Förderungen im kommunalen Bereich würden die Mittel über Verrechnungshaushaltsstellen dem Stadthaushalt zufließen. Es finde also – gewollt – zunächst ohnehin eine nicht bedarfsgerechte Mittelveranschlagung bei diesen Einnahmen statt.
- 56 Der Rechnungshof bleibt dabei, dass eine Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln getrennt nach Land und Stadt möglich ist. Die Haltung des Ressorts, die Mittel nicht klarer zu trennen, widerspricht weiterhin den Beschlüssen des Parlaments. Der Rechnungshof wird die künftige Verfahrensweise, z. B. beim Abschluss für das Haushaltsjahr 2000, beobachten.
- 57 Gemäß § 11 Abs. 6 HG 1999 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.
- 58 Der Senator für Finanzen überwacht regelmäßig sowohl die Erwirtschaftung von veranschlagten Minderausgaben als auch die Nachweisung von Einsparungen bei Ausgaben bzw. Mehreinnahmen an anderer Stelle für nicht erreichte Einnahmenschläge. Dies ist auch im Haushaltsvollzug für das Jahr 1999 geschehen, und zwar entsprechend dem Verfahren in den Vorjahren im Wesentlichen im Zusammenhang mit der Bildung von Rücklagen bzw. der Ausweisung von Verlustvorträgen am Ende des Haushaltsjahres. Dem Rechnungshof liegen die teilbudgetbezogenen Verfügungen des Senators für Finanzen über die Erwirtschaftung und Nachweisung von Einsparungen vor. Er hat die Verfügungen stichprobenweise geprüft und keinen Anlass für Beanstandungen gehabt.

## **10 Aufnahme von Krediten 1999**

- 59 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 HG zu entnehmen, sondern nach den hierin enthaltenen Vorgaben zu errechnen. Maßgeblich ist nunmehr die sich aus § 10 Abs. 1 Nr. 1 HG 1999 ergebende Anschlags-summe unter Beachtung des § 10 Abs. 1 Nr. 4 HG 1999. 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 im HG 1998 erfolgte vorgriffsweise Inanspruchnahme der Kreditermächtigung 1999 ist dabei gegenzurechnen.
- 60** Ausgangsbetrag für die Errechnung der Obergrenze für die Aufnahme von Krediten ist die in § 10 Abs. 1 Nr. 1 HG 1999 genannte Summe von rd. 1.465,5 Mio. DM.
- Diesem Betrag sind die bei Hst. 0980/325 30-0 nachgewiesenen Tilgungen i. H. v. hinzuzurechnen. rd. 2.863,2 Mio. DM
- Die unmittelbar zur Schuldentilgung zu verwendenden Sanierungs-Bundesergänzungszuweisungen von reduzieren den Kreditrahmen. - 1.800,0 Mio. DM
- Er erhöht sich um den sich aus § 10 Abs. 1 Nr. 4 HG 1999 ergebenden Betrag von 6 % von 5.948.491.720 DM, also rd. 356,9 Mio. DM, und vermindert sich wiederum um den im Haushaltsjahr 1998 als Vorgriff auf das Haushaltsjahr 1999 realisierten Betrag von rd. - 254,7 Mio. DM, so dass im Haushaltsjahr 1999 Kredite bis zum Betrag von rd. 2.630,9 Mio. DM aufgenommen werden durften.
- Die in der Haushaltsrechnung 1999 nachgewiesene Kreditaufnahme beträgt rd. 2.374,4 Mio. DM, so dass der zulässige Kreditrahmen nicht überschritten wurde.
- Eine Vorgriffsermächtigung gemäß § 10 Abs. 1 Nr. 4 HG 1999, die den Ermächtigungsrahmen des Folgejahres reduziert, wurde i. H. v. rd. 100,7 Mio. DM in Anspruch genommen.
- 61** Die Ermächtigung zur Aufnahme von Krediten für außerhaushaltsmäßige Vorfinanzierungen durch den Bremer Kapitaldienstfonds ist in dem Gesetz über die Errichtung des Fonds als Sondervermögen der Freien Hansestadt Bremen gesondert geregelt (§ 5 des Gesetzes über die Errichtung eines Bremer Kapitaldienstfonds).
- 62** Nach § 10 Abs. 9 Satz 1 HG 1999 war es zulässig, für den Wohnungsbau zweckgebundene Kredite des Bundes bis zur Höhe von 4.679.650 DM aufzunehmen (Veranschlagungen bei 0697/311 34-3 und 311 35-1). Diese Ermächtigung erhöhte sich nach § 10 Abs. 9 Satz 2 HG 1999 um den Betrag, um den die zweckgebundenen Kredite die im Kapitel 0697 bei der Obergruppe 311 (Schuldenaufnahmen beim Bund) veranschlagten Einnahmen überschritten. Der Gesamtbetrag der Kreditaufnahme betrug 3.499.372,22 DM. Die Ist-Einnahmen lagen damit um 1.180.277,78 DM unter dem Gesamtbetrag der Veranschlagungen.
- 63** Zur Vorfinanzierung betriebswirtschaftlich rentabler Maßnahmen durften nach § 10 Abs. 1 Nr. 3 HG 1999 Kredite bis zur Höhe von 15 Mio. DM aufgenommen werden; die tatsächliche Kreditaufnahme für diesen Zweck betrug 2,8 Mio. DM (Hst. 0980/325 60-1).
- 64** Zur Aufrechterhaltung des Betriebes der Landeshauptkasse durften nach § 10 Abs. 4 HG 1999 Kassenverstärkungskredite bis zu 12 % des in § 1 Abs. 1 festgestellten Betrages der Einnahme und Ausgabe, das sind 12 % von 5.948.491.720 DM, also rd. 713,8 Mio. DM, aufgenommen werden. Der zulässige Höchstbetrag wurde nicht überschritten.
- 65** Nach § 10 Abs. 6 HG 1999 war der Senator für Finanzen ermächtigt, von einer Finanzierungsgesellschaft Kredite bis zur Höhe von 50 Mio. DM zu Lasten der Freien Hansestadt Bremen für im Rahmen des Gesellschaftszwecks liegende Finanzierungsaufgaben aufnehmen zu lassen. Diese Kreditaufnahmen werden in der Haushaltsrechnung der Freien Hansestadt Bremen nicht nachgewiesen. Der Rechnungshof hat deshalb mit dem Senator für Finanzen erörtert, wie eine Nachweisung erfolgen kann (Jahresbericht – Land – 2000, Tz. 39). Der Senator für Finanzen wird dem Rechnungshof künftig mitteilen, in welchem Umfang eine jeweils von Bremen zur Kreditaufnahme ermächtigte Gesellschaft diese Ermächtigung ausgeschöpft hat und welche Veränderungen zu dem aktuellen Schuldenstand eingetreten sind.

- 66 Nach § 10 Abs. 7 und 8 HG 1999 durften bis zur Höhe von insgesamt 9 Mio. DM für im Haushaltsjahr 1999 zu gründende bzw. bestehende Betriebe nach § 26 Abs. 1 oder 2 LHO Darlehen für investive Zwecke zu Lasten dieser Betriebe aufgenommen werden. Der Kreditrahmen für die Eigenbetriebe wurde eingehalten.
- 67 Von den Ermächtigungen lt. § 10 Abs. 2 HG 1999 (Übernahmemöglichkeit von Kreditaufnahmen der Stadt durch das Land) und § 10 Abs. 1 Nr. 2 HG 1999 (Kreditaufnahmen für unvorhergesehene Tilgungen) ist kein Gebrauch gemacht worden.

#### IV. Allgemeine Prüfungsergebnisse

##### **Prüfung der Beurlaubungen und Teilzeitbeschäftigungen nach Delegation der Entscheidungsbefugnisse auf die Dienststellen**

**Die Übertragung der Entscheidungsbefugnisse für Beurlaubungen und Teilzeitbeschäftigungen von bremischen Bediensteten auf die Dienststellen war zweckmäßig. Mängel bei der dezentralen Bearbeitung und Entscheidung könnten durch Richtlinien des Senators für Finanzen vermieden werden.**

**Durch die überwiegend nur für ein Jahr erteilten Bewilligungen von Beurlaubungen und Teilzeitbeschäftigungen entsteht ein hoher Verwaltungsaufwand, der durch Bewilligungen für mehrere Jahre vermindert werden sollte.**

**Es könnten Personalausgaben für Lehrkräfte eingespart werden, wenn Beurlaubungen und Teilzeitbeschäftigungen mit den Sommerferien beginnen und erst kurz vor Ende der Sommerferien enden würden.**

##### **1 Vorbemerkungen**

- 68 Im Jahr 1995 hat der Senat im Rahmen der Delegation von Entscheidungsbefugnissen u. a. die Bewilligung von Beurlaubungen und Teilzeitbeschäftigungen nach §§ 71 a ff. BremBG von der damaligen SKP auf die Dienstvorgesetzten in den einzelnen Dienststellen übertragen.
- 69 Der Rechnungshof hat in zwei Dienststellen diese Bewilligungen geprüft. Dazu hat er 20 Personalakten von Bediensteten einer kleinen Dienststelle (Versorgungsamt) und 108 Personalakten von einer großen Dienststelle (Lehrkräfte beim Bildungsressort) ausgewertet.
- 70 Beim Versorgungsamt endete die Prüfung beanstandungslos. Im Übrigen hat der Rechnungshof Folgendes festgestellt:

##### **2 Urlaub in besonderen Fällen**

- 71 Neben den Teilzeit- und Beurlaubungsmöglichkeiten nach den §§ 71 a ff. BremBG kann die oberste Dienstbehörde nach § 90 Abs. 2 BremBG i. V. m. § 26 Bremische Urlaubsverordnung unbezahlten Urlaub aus wichtigem Grund gewähren. Oberste Dienstbehörde ist seit dem 1. Januar 2000 – nachdem der Senat die Entscheidungsbefugnisse übertragen hat – der jeweilige Senator für seinen Geschäftsbereich.
- 72 Der Rechnungshof hat in einigen Fällen, die vor dem 1. Januar 2000 noch durch die SKP entschieden wurden, festgestellt, dass keine stichhaltigen Gründe für die Beurlaubungen i. S. von § 26 Bremische Urlaubsverordnung vorlagen. Z. B. wurde eine Beamtin aus personalwirtschaftlichen Gründen zur Erbringung der vorgeschriebenen Sparquote beurlaubt. Eine andere Beamtin hat für einen historischen Roman recherchiert.
- 73 Auch wenn es sich hier nur um Ausnahmefälle handelt, ist es nach Ansicht des Rechnungshofs notwendig, dass der Senator für Finanzen durch den Erlass von Verwaltungsvorschriften dafür sorgt, dass den Ressorts eine Entscheidungshilfe bei der Umsetzung der Vorschriften angeboten wird und die Kriterien für Beurlaubungen einheitlich angewendet werden.
- 74 Bereits bei der Beratung im Rechnungsprüfungsausschuss am 29. März 2000 zum Thema „Beurlaubung Bediensteter u. a. für Tätigkeiten bei Einrichtungen außerhalb der Verwaltung“ (Jahresbericht – 1999 – Land, Tz. 130-156) hatte der Senator

für Finanzen erklärt, dass er anstrebe, Verwaltungsvorschriften zu erlassen, die für alle Dienststellen verbindliche Kriterien für die Genehmigung von Urlaub unter Wegfall der Besoldung enthalten sollen. Dazu ist es bis heute nicht gekommen. Der Senator für Finanzen hat mitgeteilt, dass die Vorbereitungsarbeiten zu den Verwaltungsvorschriften gegenwärtig „im Hinblick auf eine anderweitige Prioritätensetzung“ zurückgestellt worden seien.

### 3 Mängel bei den Bewilligungen von Beurlaubungen und Teilzeitbeschäftigungen

75 Der Rechnungshof hat folgende Mängel bei der Anwendung der rechtlichen Bestimmungen festgestellt:

- In zwei Fällen wurde die vor dem 1. November 1998 geltende zeitliche Höchstgrenze von 15 Jahren für eine Beurlaubung/Teilzeit überschritten. Die damalige SKP berief sich dabei auf eine künftige Änderung der gesetzlichen Regelung.
- Beurlaubungen nach § 71 e Abs. 1 Nr. 1 BremBG und § 50 Abs. 1 BAT sind an enge Voraussetzungen geknüpft. In einigen der geprüften Einzelfälle war in den Personalakten keine Begründung enthalten. Das Bildungsressort hat zugesagt, künftig entsprechende Einzelbegründungen zu dokumentieren.
- In fünf Fällen blieben Bedienstete länger in Urlaub bzw. waren länger teilzeitbeschäftigt als bewilligt. Das Bildungsressort hat nur drei Fälle nachträglich genehmigt.
- Die Personalakten waren in einigen Fällen nicht vollständig.

76 Das Bildungsressort hat hierzu in seiner Stellungnahme ausgeführt: „... soweit Ihre Überprüfung einige verfahrensmäßige Mängel in der Bearbeitung aufgedeckt hat, bemühe ich mich, durch ständige Verbesserung in der Aufbau- und Ablauforganisation zu einer Vermeidung beizutragen“.

### 4 Hoher Verwaltungsaufwand für jährliche Bewilligung der Beurlaubung/der Teilzeit

77 Aus einer „Bearbeitungsliste 2000“ des Bildungsressorts hat der Rechnungshof entnommen, dass rund 1100 Teilzeitfälle und rund 240 Beurlaubungen zu bearbeiten waren. Obwohl die Bediensteten Teilzeitbeschäftigungen und Beurlaubungen über längere Zeiträume in Anspruch nehmen, werden die Anträge regelmäßig (rund 87 %, vgl. nachstehende Tabelle) jeweils nur für ein Schuljahr gestellt und bewilligt. Lediglich in rund 13 % der Fälle reichten Anträge/Bewilligungen über das Ende des Schuljahres 2000/2001 hinaus.

Teilzeit und Beurlaubung von Lehrkräften

Genehmigungen für Teilzeit und Beurlaubung 2000			
Gesamt		1342	
Davon bis 31. Juli 2000 *)		109	
Verbleiben		1233	100,00 %
Davon	bis einschließlich 31. Juli 2001	1069	86,70 %
	bis einschließlich 31. Juli 2002	64	5,19 %
	bis einschließlich 31. Juli 2003	50	4,06 %
	darüber hinaus	50	4,06 %

\*) auslaufende Fälle; anschließend Vollbeschäftigung, Wiederaufnahme der Tätigkeit oder Ruhestand/Rente

78 Das Bildungsressort hat als Mindestzeitraum für Beurlaubung oder Teilzeitbeschäftigung ein Jahr festgelegt. Als Beginn ist grundsätzlich der 1. August, als Ende der 31. Juli festgelegt, entsprechend dem Beginn und Ende des Schuljahres. In jährlichen Rundverfügungen an die Schulen weist das Bildungsressort darauf hin, dass alle personellen Veränderungen bzw. Veränderungswünsche – dazu gehören auch Beurlaubungen und Teilzeitbeschäftigungen sowie deren Verlängerungen oder Veränderungen – bis zu einem bestimmten Stichtag des laufenden Jahres beim Bildungsressort schriftlich einzureichen sind. Die Rundverfügungen enthalten auch

den Hinweis, dass jährlich wiederholte Verlängerungsanträge einen erheblichen Arbeitsaufwand bedeuten und eine längerfristige Personalwirtschaft erschweren. Das Bildungsressort bittet daher, Anträge gleich für mehrere Jahre zu stellen. Eine gleiche Bitte richtet das Bildungsressort auch in persönlichen Musterbriefen an Beurlaubte vor Ablauf des Bewilligungszeitraums. Diese Bitten haben jedoch – wie die Statistik zeigt – wenig bewirkt.

- 79** Mit dieser Praxis ist ein umfangreicher, jährlich wiederkehrender Verwaltungsaufwand verbunden, der nach Auffassung des Rechnungshofs eingeschränkt werden könnte und sollte. In den Schulen und in der Personalstelle ist bei der Abwicklung der Vorgänge (wie Prüfen der Anträge, Bescheiderteilung/Änderungsvertragsabschluss, Gehaltsanweisung usw.) ein nicht unerheblicher Aufwand notwendig. Darüber hinaus werden die Möglichkeiten der Personalplanung eingeschränkt. Der Bearbeitungsliste und den Personalakten hat der Rechnungshof entnommen, dass in weit über der Hälfte der Fälle (737 von 1342) Teilzeit bei unveränderter Stundenzahl sowie Verlängerung der Beurlaubung beantragt und genehmigt wurde. In weiteren Fällen hat sich die Stundenzahl nur geringfügig verändert, so dass in insgesamt 946 Fällen, in denen sich die Verhältnisse gar nicht oder nur wenig verändert haben, eine Neubewilligung nicht notwendig gewesen wäre.
- 80** Es war auch nirgends erkennbar, dass eine Lehrkraft Teilzeit oder Beurlaubung nur für einen kurzen Zeitraum – etwa nur für insgesamt ein oder zwei Jahre – geplant hat, woraus sich die persönliche Notwendigkeit für einen Jahresantrag ergeben hätte.
- 81** Nach allem empfiehlt der Rechnungshof daher, den Verwaltungsaufwand entscheidend zu verringern, indem das Bildungsressort den Mindestzeitraum von einem Jahr auf zwei oder besser noch drei Jahre heraufsetzt. Bei einer mindestens dreijährigen Festlegung würde den Lehrkräften kein Nachteil erwachsen, wenn Ihnen – wie bereits jetzt bei längerfristigen Bewilligungen – die Möglichkeit einer vorzeitigen Beendigung zugesichert wird. Die ehemalige SKP hatte die Ressorts aufgrund des Senatsbeschlusses zur vorzeitigen Beendigungsmöglichkeit von Beurlaubung und Teilzeit bereits im Jahr 1991 darauf hingewiesen, dass durch eine jährliche Antragsbearbeitung ein erheblicher Verwaltungsaufwand entstehe; ein Abbau dieses Aufwands und eine verbesserte längerfristige Personalwirtschaft könne durch deutlich längere Genehmigungszeiträume erreicht werden.
- 82** Das Bildungsressort hat erklärt, es werde die Anregungen des Rechnungshofs aufgreifen und für die Dauer der Beurlaubung und Teilzeitbeschäftigung grundsätzlich von einem Zweijahreszeitraum ausgehen und nur in besonders begründeten Fällen Zeiträume darunter akzeptieren. Im Vordergrund seiner Überlegungen stünden dabei neben den verwaltungsökonomischen Gründen einer möglichen Ersparnis bei der Bearbeitung überwiegend personalplanerische Aspekte. Das Bildungsressort verspreche sich mit dieser Maßgabe eine Verstetigung der Personaleinsatzplanung.

### **5 Einsparung von Personalmitteln**

- 83** Die Regelung, als Beginn einer Beurlaubung, einer Bewilligung oder Veränderung des Umfangs von Teilzeit grundsätzlich den 1. August und als Ende den 31. Juli festzulegen, steht mit dienstlichen Belangen nicht im Einklang. Sie lässt außer Acht, dass in den Schulferien der Schulbetrieb ruht und daher – von Ausnahmen abgesehen – die Dienstleistung der Lehrkräfte in dem ursprünglichen, vor der Bewilligung bestehendem Umfang ferienbedingt nicht in Anspruch genommen wird.
- 84** Mit dem Beginn der Beurlaubung entfällt für den Bediensteten die Pflicht zur Dienstleistung, auf der anderen Seite verliert er den Anspruch auf Bezüge. Die Ansprüche auf den anteiligen Erholungsurlaub sind mit den Weihnachts- und Osterferien bereits abgedeckt. Da der 1. August regelmäßig später liegt als der Beginn der Sommerferien, erhalten die ab diesem Datum beurlaubten Lehrkräfte Bezüge für Zeiten, in denen keine Pflicht zur Dienstleistung besteht. Diese Zeiten können über einen Monat umfassen. Die Sommerferien 2001 z. B. beginnen bereits am 28. Juni.
- 85** Der Rechnungshof hat angesichts der finanziellen Lage Bremens vorgeschlagen, Beurlaubungen und Teilzeit grundsätzlich am ersten Tag der Sommerferien beginnen zu lassen. Der Bewilligungszeitraum sollte 14 Tage vor Beginn des Unter-

richts nach den Sommerferien enden. Dadurch ließen sich erhebliche Personalausgaben einsparen.

- 86 Das Bildungsressort hat erklärt, es habe den Vorschlag geprüft, den Beginn einer Beurlaubung oder die Bewilligung oder Veränderung des Umfangs von Teilzeit an den Beginn bzw. das Ende der jährlichen Sommerferien zu binden. Bei einer taggenauen Verknüpfung ergäbe sich ein erheblicher Verwaltungsaufwand für die buchhalterische Begleitung/Berechnung der Dienstzeiten, insbesondere im Hinblick auf die neu eingeführte Altersteilzeitregelung. Außerdem dürfte es zu erheblichen Diskussionen über die Abgeltung/Nichtabgeltung des Urlaubsanspruchs kommen. Da Details noch einer Prüfung unterzogen werden müssten, könne noch kein endgültiges Ergebnis mitgeteilt werden.
- 87 Nach Ansicht des Rechnungshofs ist der Verwaltungsaufwand nicht so hoch, dass die zu erzielenden Einsparungen damit kompensiert würden. Der Urlaubsanspruch für höchstens sieben Monate beträgt maximal 18 Tage. Diese sind durch Weihnachts- und Osterferien bereits voll abgedeckt, so dass Diskussionen nicht aufkommen können. Die Erörterungen werden fortgesetzt.

## **6 Zusammenfassung**

- 88 Auch wenn die Prüfung nur zwei Dienststellen umfasste, hat sie gezeigt, dass die Delegation von Entscheidungsbefugnissen für Beurlaubungen und Teilzeitbeschäftigungen auf die Dienststellen zweckmäßig war. Durch die dezentrale Bearbeitung und Entscheidung hat sich der Verwaltungsaufwand vermindert, ohne dass gravierende Mängel aufgetreten sind. Die dennoch festgestellten Mängel könnten durch die eingeforderten Richtlinien des Senators für Finanzen vermindert werden. Der Verwaltungsaufwand ließe sich durch die vom Rechnungshof vorgeschlagene Verlängerung der Bewilligungszeiträume bei allen Dienststellen weiter vermindern.

## **Kostenerstattung der Betriebe und Beteiligungsgesellschaften für Versorgungsleistungen an Beamte und Arbeiter**

**Kosten der Versorgungsleistungen aus dem Landes- und Gemeindehaushalt Bremens an ehemalige Beamte und Arbeiter bei Betrieben und Beteiligungsgesellschaften der Freien Hansestadt Bremen werden nur unzulänglich erstattet. Das Verfahren weist erhebliche Schwachstellen auf.**

**Es muss ein neues, möglichst einheitliches System zur Ermittlung der Erstattungsbeträge entwickelt werden.**

### **1 Vorbemerkung**

- 89 Bremische Beamte und Arbeiter, die in Betrieben (außer in kommunalen Krankenhäusern) und Beteiligungsgesellschaften Bremens tätig waren, erhalten nach ihrem Ausscheiden aus dem Erwerbsleben auch für ihre Dienstzeiten außerhalb ihrer früheren Dienststellen Versorgungsleistungen aus dem bremischen Haushalt. Beamte bekommen Versorgungsbezüge nach dem Beamtenversorgungsgesetz. Arbeiter erhalten eine Zusatzversorgung, wobei mit den Gesellschaften eine Vereinbarung zur Anwendung des Bremischen Ruhelohngesetzes getroffen sein muss.
- 90 Ab Übernahme der Bediensteten zahlen die Betriebe/Gesellschaften dem Landeshaushalt oder dem Gemeindehaushalt Bremen eine Pauschale zur Deckung von Kosten für Versorgungsbezüge/Ruhelohn und für den Verwaltungsaufwand für Berechnung und Auszahlung. Die Höhe der pauschalen Kostenerstattung richtet sich nach den Bezügen der aktiven Beamten und Arbeiter in den Betrieben/Gesellschaften. Auf Beamtenbezüge werden 35 % und auf Arbeiterlöhne 12 % als Versorgungskostenpauschale erhoben (vgl. Tz. 92).

### **2 Prüfung der Zahlungen im Jahr 1999**

- 91 Der Rechnungshof hat die Erstattung der Versorgungskosten für das Jahr 1999 geprüft. Bei 2 der 19 betroffenen Betriebe/Gesellschaften hatte Performa Nord zu hohe Erstattungsbeträge eingefordert:

Das Landesmuseum für Kunst- und Kulturgeschichte (Focke-Museum) hat 41,5 TDM und der Bremer Baubetrieb 110,1 TDM zu viel gezahlt. Als Grund für die zu hohe Rechnung hat Performa Nord angegeben, dass bei der Ermittlung der für die Abrechnungsbereiche gezahlten Bezüge nicht die IST-Zahlen, sondern eine Hochrechnung zu Grunde gelegt worden sei. Performa Nord hat die überzahlten Beträge verrechnet und dabei dem Bremer Baubetrieb erneut 31,5 TDM zu viel als Abschlagszahlung in Rechnung gestellt. Performa Nord wird dies im ersten Quartal 2001 verrechnen.

### **3 Höhe der Kostenerstattung**

- 92** Die Höhe der Kostenerstattung basiert auf einem von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung zur Ermittlung der Kosten eines Arbeitsplatzes empfohlenen Berechnungsverfahren. Die Summe aller Aktivenbezüge in der bremischen Verwaltung wurde zur Summe aller Versorgungszahlungen ins Verhältnis gesetzt. Aus den Zahlen des Jahres 1992 wurde ein Umlagesatz von 35 % bei Beamtenbezügen und 12 % bei Arbeiterlöhnen errechnet. Dieser Prozentsatz wird seitdem unverändert verwendet und wäre auf der Basis heutiger Zahlen höher.
- 93** Die Regelung zur Erstattung von Versorgungskosten wird vom Senator für Finanzen derzeit überarbeitet. Hierbei wird zu klären sein, in welcher Höhe die Betriebe/Gesellschaften belastet werden. Entweder mit den Kosten aus Ansprüchen ihrer Bediensteten nur aus der Dienstzeit in den Betrieben/Gesellschaften oder aus der gesamten Dienstzeit im bremischen öffentlichen Dienst. Ein starrer, pauschaler Aufschlag auf die Entgelte der aktiven Bediensteten – wie derzeit und in der Vergangenheit angewendet – wird den Anforderungen an ein zweckmäßiges Verfahren nicht gerecht. Verschiebungen im Verhältnis der Aktiven zu den Versorgungsempfängern müssen künftig berücksichtigt werden. So ist zu erwarten, dass sich bei den Beamten in den Abrechnungsbereichen das Verhältnis zuungunsten der Aktiven stark verändern wird. Bei den Betrieben/Gesellschaften werden Beamte nur noch in Ausnahmefällen eingestellt werden. Die Anzahl der aktiven Beamten wird durch Pensionierungen abnehmen, dadurch werden die Zahlungen von Versorgungskostenzuschlägen zurückgehen. Durch diese absehbare Entwicklung wird künftig im Wesentlichen nur der Kernhaushalt mit den Versorgungskosten belastet.
- 94** Der Senator für Finanzen hat hierzu auf einen zurzeit noch bestehenden Klärungsbedarf verwiesen. Die Versorgungsempfänger hätten ihre weitaus größeren Versorgungsansprüche vor der Ausgliederung in die Betriebe/Gesellschaften erworben. Hierfür seien keine Rückstellungen gebildet worden, die zum Ausgleich entsprechender Belastungen auf die Betriebe/Gesellschaften übertragen werden könnten. Es würden zurzeit unterschiedliche Lösungsalternativen geprüft. Die Ergebnisse sollen spätestens zu den Haushaltsberatungen 2002/2003 vorliegen.

### **4 Erstattung für Beamte**

- 95** Für den Beamtenbereich hat der Senator für Finanzen eine Modellbetrachtung am Beispiel des Betriebs Stadtgrün, der aus der Dienststelle Gartenbauamt hervorgegangen ist, erstellt. Diese Modellrechnung zeigt, dass bereits die seit Gründung des Betriebs in den Ruhestand getretenen Beamten weit höhere Ausgaben verursachen, als durch den Umlagebeitrag von Stadtgrün erstattet werden. Da die Beamten die Dienstzeiten nahezu ausschließlich bei Stadtgrün/Gartenbauamt geleistet haben, wäre eine einzelfallbezogene Berechnung möglich. Eine generelle Zuordnung der Versorgungslasten zum letzten Bereich wäre ebenfalls möglich. Der Verwaltungsaufwand würde sich in Grenzen halten.
- 96** Der Senator für Finanzen hat hierzu mitgeteilt, dass eine Zuordnung zum letzten Betrieb bzw. zur letzten Dienststelle inzwischen mit erheblichem Aufwand realisiert worden sei. Die in diesem Zusammenhang zu klärende Frage sei, ob es ausreiche, eine Zuordnung zur letzten Dienststelle vorzunehmen, insbesondere wenn die ausgegliederten Verwaltungseinheiten keinerlei Ausgleich für die künftigen Versorgungslasten erhalten hätten und Dienstzeiten in unterschiedlichen Bereichen abgeleistet worden seien. Eine solche verfeinerte Zuordnung bedeute jedoch einen erheblichen Verwaltungsaufwand, da keine automatisiert auswertbaren Daten vorlägen.

## **5 Erstattung für Arbeiter**

- 97** Erhält ein Arbeiter eine Zusatzversorgung nach dem Bremischen Ruhelohngesetz, hat der Arbeitgeber, der nicht zur Freien Hansestadt Bremen gehört (z. B. Beteiligungsgesellschaften), nach § 31 Bremisches Ruhelohngesetz einen Umlagebeitrag zu zahlen. Dieser Beitragssatz ist alle fünf Jahre nach versicherungsmathematischen Grundsätzen zu ermitteln.
- 98** Seit September 1999 liegt ein Gutachten zu § 31 Bremisches Ruhelohngesetz vor, in dem die kostendeckenden Sätze der Umlagebeiträge ermittelt wurden. Diese sind höher als die derzeit von Betrieben und Beteiligungsgesellschaften einheitlich erstatteten 12 % der Arbeiterlöhne. Das Gutachten empfiehlt eine Spitzabrechnung oder eine Überleitung in ein Kapitaldeckungsverfahren.
- 99** In der Vergangenheit ging die ehemalige SKP bei den Erstattungen von den Bruttolohnsummen einschließlich Arbeitgeberanteilen zur Sozialversicherung aus. Der Senator für Finanzen hat am 18. August 2000 gegenüber Performa Nord klargestellt, dass der Umlagebeitrag nach § 31 des Bremischen Ruhelohngesetzes nach der Bruttolohnsumme ohne Arbeitgeberanteile zur Sozialversicherung zu erheben ist. Hierdurch ändert sich jedoch die Bezugsgröße für die 12%ige Versorgungskostenpauschale erheblich, so dass künftig geringere Beträge erstattet werden. Dies macht eine Überprüfung und Anpassung der Pauschale notwendig.
- 100** Nach der Stellungnahme des Senators für Finanzen bezog sich das Gutachten vom September 1999 ausschließlich auf die Arbeitnehmer und Rentner der Nachfolgesellschaften eines Betriebs. Es habe bisher noch nicht umgesetzt werden können, da es mit den Gesellschaften Differenzen über den bei der Neuberechnung zu berücksichtigenden Personenkreis gegeben habe. Diese Differenzen sollen noch ausgeräumt werden. Es sei vereinbart worden, bis zur abschließenden Klärung den bestehenden Umlagesatz von 12 % beizubehalten. Inzwischen sei ein neuer Gutachtauftrag erteilt, in dem die Umlagegemeinschaft neu festgelegt worden sei. In der Neuberechnung würden alle Arbeitnehmer und alle Rentner, die dem Bremischen Ruhelohngesetz zuzuordnen seien, berücksichtigt. Es sei beabsichtigt, die Geltung des neuen Umlagesatzes auf alle Gesellschaften und Betriebe zu erstrecken. Der Gutachter sei auf die entfallene Einbeziehung der Arbeitgeberanteile zur Sozialversicherung hingewiesen worden. Das Ergebnis des Gutachtens werde im Frühjahr dieses Jahres erwartet.
- 101** Die Anforderung des § 31 Bremisches Ruhelohngesetz, einen Beitragssatz alle fünf Jahre nach versicherungsmathematischen Grundsätzen zu ermitteln, ist derzeit nicht erfüllt. Durch das Gutachten vom September 1999 wurde bisher keine Basis für eine Kostenerstattung gefunden. Der Rechnungshof hat den jetzt eingeschlagenen Weg, einen Umlagesatz für alle Betriebe und Gesellschaften zu ermitteln und anzuwenden, begrüßt. Dies muss ohne weitere zeitliche Verzögerungen betrieben werden. Der Druck für eine Neuregelung ist durch die Änderung der Berechnung der Bruttolohnsumme vergrößert worden.

## **6 Zweckbindung**

- 102** Die Kostenerstattungen werden im Kapitel 0990 für den Landeshaushalt und im Kapitel 3990 für den Gemeindehaushalt Bremen vereinnahmt. Die Verwendung der Mittel ist nicht zweckgebunden. Es sollte durch Haushaltsvermerk eine Zweckbindung der Einnahmen zur Deckung der Ausgaben für Versorgungsleistungen geschaffen werden.
- 103** Nach der Stellungnahme des Senators für Finanzen ließe sich eine solche Zweckbindung zu den Haushalten 2002/03 ohne weiteres realisieren; dies würde aber eine rein haushaltstechnische Klarstellung mit sich bringen, weil eine damit ggf. beabsichtigte Reduzierung der Ausgabeanschlüsse in Höhe der Erstattungsbeträge nicht möglich sei.
- 104** Auch wenn für die Zukunft weiter reichende Lösungen zu der Verwendung der Mittel und der Zuordnung der Versorgungslasten umgesetzt werden müssen (vgl. Bericht über die Prüfung der Einstellung von Beamten und dezentrale Zuordnung der Versorgungsausgaben Tz. 107 ff.), hält der Rechnungshof diese Klarstellung für nötig.

## **7 Zusammenfassung**

- 105** Das Verfahren für die Kostenerstattung durch Betriebe und Gesellschaften für Versorgungsleistungen an Beamte und Arbeiter weist erhebliche Schwachstellen auf. Die Abrechnungen für das Jahr 1999 waren fehlerhaft; die Höhe der Erstattungsbeträge muss aktualisiert bzw. es muss ein neues, möglichst einheitliches Verfahren zur Ermittlung der Erstattungsbeträge entwickelt werden; die Vorgabe des § 31 Bremisches Ruhelohngesetz muss umgesetzt werden.
- 106** Es ist nach Ansicht des Rechnungshofs unverzichtbar, dass die Betriebe/Gesellschaften die Versorgungskosten ihrer ehemaligen Bediensteten auf der Grundlage einer zweckmäßigen Berechnung übernehmen. Der Rechnungshof erwartet, dass eine Neuregelung des Verfahrens mit Nachdruck betrieben wird. Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

### **Einstellung von Beamten und dezentrale Zuordnung der Versorgungsausgaben**

**Die Dienststellen der bremischen Verwaltung entscheiden seit dem Jahr 2000 selbst über die Einstellung von Beamten. Diese Delegation der Entscheidungsbefugnis ist auf Dauer nur sinnvoll, wenn die Dienststellen bei ihren Entscheidungen künftige Versorgungslasten berücksichtigen müssen.**

**Die Rahmenbedingungen für die vom Bildungsressort geplante Verbeamtung von zahlreichen Lehrkräften müssen überprüft werden.**

### **1 Vorbemerkung**

- 107** Mit der Ernennung eines Beamten wird über Ausgaben für Besoldung und Versorgung für einen langen Zeitraum entschieden. Der Senat hat Anfang 2000 die Entscheidungsbefugnis hierüber für den überwiegenden Teil der Beamten (bis einschließlich Besoldungsgruppen A 14, C 1 und R 1) auf die Dienststellen übertragen. Die Dienststellen entscheiden im Rahmen der ihnen im Stellenplan zugewiesenen Planstellen. Die in der Zukunft zu erwartenden Versorgungslasten werden diesen nicht zugeordnet. Die Ausgaben für Versorgungsbezüge werden zentral in die Haushalte eingestellt, wobei Mengen- und Struktureffekte in der Versorgung durch Einsparungen bei den Dienstbezügen infolge der Erfüllung des Personalentwicklungskonzepts erwirtschaftet werden müssen.

### **2 Berücksichtigung der Versorgungsausgaben**

- 108** In der Vergangenheit gab es mehrere Initiativen, Versorgungsausgaben dezentral im Haushalt und bei der Budgetierung zu berücksichtigen, die bis heute zu keinen konkreten Ergebnissen geführt haben. So wurde in einer Organisationsuntersuchung zur Neuregelung personalrechtlicher Entscheidungsbefugnisse in der Freien Hansestadt Bremen durch eine Unternehmensberatungsgesellschaft im Jahr 1997 vorgeschlagen, die Versorgungsbezüge zu 20 % dezentral zu veranschlagen und darüber hinaus noch eine rein rechnerische Größe der Zukunftsbelastung zu berücksichtigen.
- 109** Seit 1998 wird der Senator für Finanzen durch die HG ermächtigt, die Versorgungsbezüge der Beamten und Richter, die Versorgungsbezüge aus der Zusatzversorgung der Arbeiter sowie die Beihilfen unter Wahrung der Haushaltsneutralität dezentralisiert oder zentral differenzierter auszuweisen (vgl. § 17 Abs. 3 HG 2000 und HG 2001). Außerdem sollte nach dem vom Senator für Finanzen aufgestellten Personalmanagementkonzept für den Konzern Freie Hansestadt Bremen das Abrechnungssystem für die Dezentralisierung der Versorgungsausgaben bis Dezember 2000 weiterentwickelt werden, so dass durch systematische Prognosen der Versorgungsausgabenentwicklung künftig Rechnung getragen werden kann.
- 110** Nach Ansicht des Rechnungshofs ist die Delegation der Entscheidungsbefugnis über die Ernennung von Beamten auf die Dienststellen auf Dauer nur sinnvoll, wenn die Entscheidungsträger künftige Versorgungsausgaben berücksichtigen müssen. Die Versorgungsausgaben sollten entscheidungsrelevant werden. Der Rechnungshof hält es für notwendig, dass die Versorgungsausgaben den Dienststellen – also den Entscheidungsträgern – zugeordnet werden. Die Dienststellen sollten in die Ressourcenverantwortung für die Versorgungsausgaben eingebunden und die Versorgungsausgaben in das System der Personalkostenbudgetierung

aufgenommen werden. Durch eine dezentrale Budgetierung der Versorgungsausgaben würden Personalkosten genauer ermittelt und die Statusgruppen bei der Personalkostenbudgetierung mit besser vergleichbaren Kosten berücksichtigt. Einbezogen werden müssten hierbei auch die in den letzten Jahren stark angestiegenen Beihilfeleistungen für Versorgungsempfänger.

**111** Der Senator für Finanzen hält zur Realisierung der Ermächtigung in § 17 Abs. 3 der HG zunächst eine differenzierte Zuordnung der Versorgungsempfänger und der Versorgungsausgaben zu den steuerungsrelevanten Planungsebenen für erforderlich. Es sei daran gedacht, spätestens mit der Aufstellung der Haushalte 2002/03 in allen Einzelplänen Versorgungs- und Beihilfehaushaltsstellen – je nach Steuerungsinteressen differenziert – einzurichten. Die zentralen Produktgruppenkennungen für Versorgung und Beihilfe würden jedoch beibehalten. Die Überlegungen zur vertikalen und horizontalen Differenzierung seien weitgehend abgeschlossen und würden in dem für Anfang des Jahres 2001 geplanten Versorgungsbericht umfassend dargelegt werden. Ggf. werde zur Vorbereitung der Haushaltsaufstellung 2002/03 schon im Jahr 2001 mit der Einrichtung neuer Haushaltsstellen begonnen. Der Senator für Finanzen teilt die Auffassung des Rechnungshofs, wonach Entscheidungsträger die Auswirkungen ihrer Entscheidungen auch im Hinblick auf zukünftige Belastungen kennen und berücksichtigen müssen.

**112** Der Rechnungshof hat die vom Senator für Finanzen durchgeführte differenzierte Bestandsanalyse der Versorgungsstruktur und der Versorgungsausgaben und die Einbeziehung der für die künftige Entwicklung relevanten Daten begrüßt. Weitere Maßnahmen zur dezentralen Ausgabenzuordnung müssen jedoch folgen. Entscheidungsspielräume sind nach Ansicht des Rechnungshofs für die Dienststellen bei der übertragenen Entscheidungsbefugnis gegeben (vgl. z. B. Verbeamtung von Lehrkräften, Tz. 117 ff.). Eine Regelung zur Budgetierung der Versorgungsausgaben muss mit Nachdruck in Angriff genommen werden. Es ist ein möglichst einheitliches System für Betriebe, Gesellschaften, Sonderhaushalte und Dienststellen des Kernbereichs zu erarbeiten.

**113** Der Senator für Finanzen teilt die Auffassung des Rechnungshofs, wonach ein einheitliches System angestrebt werden sollte. Gleichwohl könne dies nicht nur für die Versorgung und auch nicht nur für die Steuerung der aktiven Beschäftigung gelten. Aus diesem Grund werde die Regelung zur Dezentralisierung von Versorgung (und Beihilfe) erst realisierbar sein, wenn geklärt sei, wie die Personalsteuerung im Konzern sein soll und welche Steuerungsmöglichkeiten und -interessen bezüglich der Versorgung und der Beihilfe tatsächlich bestehen bzw. welche Auswirkungen mit einer dezentralen Budgetverantwortung verbunden sind und sein sollen.

**114** Der Rechnungshof hat angeregt, weitere Maßnahmen zur Deckung der künftigen Versorgungsausgaben zu prüfen. Dazu wäre die Bildung eines Fonds in Form eines Sondervermögens möglich. Denkbar wäre ein Versorgungsfonds für die Altersversorgung der Bediensteten, wie er in Hamburg Ende des Jahres 2000 realisiert wurde. Die Höhe der Zuführungen zu diesem Fonds bestimmt sich nach

- den Erstattungen für Versorgungskosten von Dritten,
- dem Liquiditätsgewinn, der sich jährlich aus der Verbeamtung von angestellten Lehrkräften ergibt, sowie
- einem jährlich im Haushaltsplan festgesetzten Betrag.

Die Mittel dieses Versorgungsfonds stehen ab dem Jahr 2010 zur Finanzierung von Versorgung und Beihilfen an ehemalige Bedienstete bereit.

**115** Der Rechnungshof und der Senator für Finanzen halten die Gründung eines Sondervermögens unter Sanierungsgesichtspunkten zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht für sinnvoll. Im Übrigen garantiere nach Ansicht des Senators für Finanzen das in Bremen praktizierte Verfahren der Budgetierung der Personalausgaben auf der Basis von Personalkostenhochrechnungen die Abschöpfung entsprechender finanzieller Effekte. Diese würden nur nicht in ein Sondervermögen abgeführt, sondern unmittelbar den Haushalten zugeführt. Dies gelte auch bei einer evtl. umfassenden Verbeamtung von Lehrkräften. Außerdem sei zwar von Interesse, die Versorgungsaufwendungen auf das notwendige Maß zu beschränken, gleichzeitig bestünden aber sowohl bei den Zu- wie bei den Abgängen in der Versorgung allenfalls

nur sehr begrenzte dezentrale Steuerungsmöglichkeiten. Da z. B. eine unbedachte Dezentralisierung von Versorgung (und Beihilfe) u. a. dazu führen könne, dass Polizeipräsenz und Unterrichtsversorgung davon abhängen, wie sich diese Budgetbestandteile entwickeln, werde eine sukzessive Vorgehensweise vorgezogen.

- 116** Der Rechnungshof begrüßt die Bemühungen des Finanzressorts, die Versorgungsausgaben den Entscheidungsträgern zuzuordnen. Dies sollte möglichst zügig umgesetzt werden. Die Kosten für das Personal würden hierdurch realistisch und transparent dargestellt. Auf der Basis dieser Informationen könnten dann gezielt Haushaltsmittel z. B. für Polizeipräsenz und Unterrichtsversorgung bereitgestellt werden.

### **3 Beamtete oder angestellte Lehrkräfte**

- 117** Die Frage des Beschäftigungsstatus (Beamter oder Angestellter) stellt sich derzeit in besonderem Maße bei Lehrkräften. Das Bildungsressort beabsichtigt, in Angleichung an das Einstellungsverhalten der übrigen norddeutschen Länder, für Lehrkräfte entsprechend der haushaltsrechtlichen Verfügbarkeit wieder das Beamtenverhältnis anzubieten. Dies bezieht sich nicht nur auf die Neueinstellung von Lehrkräften als Beamte, sondern auch darauf, dass angestellte Lehrkräfte verbeamtet werden. Nach einem Beschluss des Senats vom 20. April 1993 kann eine angestellte Lehrkraft derzeit nur ausnahmsweise verbeamtet werden, wenn sie mit voller Stundenzahl arbeitet und u. a. in einem Mangelfach unterrichtet, wobei sie durch eine Verbeamtung dem bremischen Schuldienst erhalten bleibt. Aufgrund dieses Senatsbeschlusses wurden vor dem Jahr 2000 nur in wenigen Ausnahmefällen angestellte Lehrkräfte verbeamtet. Im Jahr 2000 wurde hiervon verstärkt Gebrauch gemacht. Das Bildungsressort strebt an, den Senatsbeschluss aus dem Jahr 1993 zur Verbeamtung von Lehrkräften zu erweitern.
- 118** In einem vom Rechnungshof geprüften Einzelfall wurde ein Bediensteter verbeamtet, der als Angestellter in der Stellung eines Lehrers für die Sekundarstufe I mit einer Lehrverpflichtung von 20 Wochenstunden eingestellt und in Vergütungsgruppe II a BAT eingruppiert war. Auslöser war eine Einstellungszusage für den niedersächsischen Schuldienst. Der Bedienstete sollte als Beamter der Besoldungsgruppe A 12, teilzeitbeschäftigt mit 20 Wochenstunden, eingesetzt werden. Um den Bediensteten im bremischen Schuldienst zu halten, wurde er zum Lehrer für die Sekundarstufe I z. A. mit Dienstbezügen nach der Besoldungsgruppe A 13 ernannt. Nach Ablauf einer vom Beamten selbst beantragten Teilzeitbeschäftigung von sechs Monaten Dauer hat sich die Arbeitszeit auf die volle Wochenstundenzahl erhöht.
- 119** Die Anwendung und Prüfung des Senatsbeschlusses von 1993 zur Verbeamtung angestellter Lehrkräfte war in den Akten nur unzureichend dokumentiert. Abweichend vom Senatsbeschluss arbeitete der Bedienstete zum Zeitpunkt der Verbeamtung nicht mit voller Stundenzahl. Auch wenn nach dem geltenden Beamtenrecht in Bremen nur die Übernahme mit Besoldungsgruppe A 13 und Vollzeit möglich war, ist nach Auffassung des Rechnungshofs das bremische Angebot mit dem aus Niedersachsen nicht vergleichbar gewesen.
- 120** Zu dem vom Rechnungshof geprüften Fall der Verbeamtung des angestellten Lehrers hat das Bildungsressort darauf hingewiesen, dass zur Vermeidung von Nachteilen für die bremischen Schulen Beschäftigungsangebote gemacht werden müssten, die mit denen anderer Bundesländer konkurrenzfähig wären. Hier müsse differenziert und angepasst auf die jeweilige Bedarfssituation reagiert werden. Bei zu befürchtender Abwanderung in ein anderes Bundesland wäre im Sinne des Senatsbeschlusses von 1993 zu prüfen, ob ein geändertes Angebot für das Beschäftigungsverhältnis ausgesprochen werden sollte, um den Bediensteten im bremischen Schuldienst zu halten. Bei dem vom Rechnungshof geprüften Einzelfall seien die Anwendungsvoraussetzungen gegeben gewesen.
- 121** Dieser Einzelfall zeigt, dass aufgrund des Senatsbeschlusses von 1993 nicht angemessen auf geänderte Rahmenbedingungen, wie den derzeitigen Wettbewerb der Länder bei der Gewinnung von Lehrkräften, reagiert werden kann. Für den Rechnungshof ist nicht zu erkennen, dass die künftig zu erwartenden Versorgungsausgaben bei der Entscheidung über die Verbeamtung berücksichtigt wurden. Bei einer Neuregelung des Verfahrens zur Verbeamtung von Lehrkräften sollten die

finanziellen Auswirkungen bei der Entscheidung über eine Verbeamtung stärker in den Vordergrund treten. Eine haushaltstechnische Berücksichtigung künftiger Versorgungsausgaben würden hierzu beitragen.

- 122** Die umfangreiche Verbeamtung angestellter Lehrkräfte – wie derzeit vom Bildungsressort angestrebt – ist nach Ansicht des Rechnungshofs nur mit entsprechenden Maßnahmen zur künftigen Bewältigung der Versorgungsausgaben verantwortbar.

#### **4 Festlegungen über Lehrkräfte im Stellenplan**

- 123** Durch den Stellenplan wird dem Bildungsressort – wie allen Dienststellen – die Anzahl, die Bewertung und der Beschäftigungsstatus (Beamte, Angestellte und Arbeiter) ihrer Bediensteten vorgegeben. Für eine umfangreiche Verbeamtung angestellter Lehrkräfte ist allerdings keine Änderung des Stellenplans notwendig. Angestellte Lehrkräfte werden weitaus überwiegend auf Planstellen für Beamte geführt:

Zum 1. Dezember 1999 wurden 1.372 angestellte Lehrkräfte (Vollkräfte) in den Kapiteln 3210 bis 3217 geführt, wobei Teilzeitbeschäftigte nur mit ihrem Stellenanteil in die Anzahl eingeflossen sind. Der Stellenplan 1999 weist für diesen Bereich nur 393 Stellen für Angestellte aus, so dass mehr als 70 % der angestellten Lehrkräfte auf Planstellen für Beamte geführt werden.

- 124** Das Bildungsressort hält keine Veränderung/Anpassung des Stellenplans für nötig, weil die Beamtenplanstellen für die beabsichtigten Verbeamtungen von Lehrkräften benötigt würden.
- 125** Die umfangreiche Nutzung von Beamtenplanstellen für Angestellte ist nicht zulässig. Eine generelle Entscheidung darüber, ob Beamte oder Angestellte beschäftigt werden, muss den parlamentarischen Gremien vorbehalten bleiben. Der Stellenplan sollte an die tatsächliche Situation angepasst werden, damit weitreichende Entscheidungen über Verbeamtungen einer parlamentarischen Kontrolle unterliegen.

## **V. Einzelne Prüfungsergebnisse**

### **Inneres**

#### **Kampfmittelräumung**

**Die Verantwortlichkeit für die Kampfmittelräumung ist nicht zweifelsfrei geregelt. Dies führt zu aufwendigen Klärungsprozessen hinsichtlich der Finanzierung.**

**Die Gesamtausgaben sind wegen der Beteiligung unterschiedlicher Ressorts und einer unübersichtlichen Dokumentation nicht überschaubar. Es wurden nicht alle Ausgaben ermittelt, deren Erstattung gegenüber dem Bund hätte beantragt werden können.**

**Für die letzten vier Jahre sind keine Erstattungsanträge gestellt worden.**

#### **1 Prüfungsgegenstand**

- 126** Auch 56 Jahre nach Beendigung des zweiten Weltkrieges geht von alliierter und reichseigener Munition sowie anderen Kampfmitteln auf bremsischem Gebiet weiterhin Gefahr aus. Für die Beseitigung ist der zur Polizei Bremen gehörende Kampfmittelräumdienst (KRD) zuständig. In dieser Organisationseinheit sind zwei Sprengmeister, ein Luftbildauswerter, vier Munitionsfacharbeiter und eine Verwaltungskraft eingesetzt.
- 127** Aufgabe des KRD ist es, im Boden befindliche Munition und Sprengkörper aufzuspüren und zu vernichten. Alle Bauvorhaben oder Flächenplanungen mit Tiefbauarbeiten in Bremen werden vom KRD daraufhin überprüft, ob Kampfmittel im betreffenden Gebiet zu vermuten sind. Ist dies der Fall, führt er Geländeuntersuchungen durch, legt Kampfmittel frei und sprengt oder entschärft sie.

- 128** Wenn der KRД aus Kapazitätsgründen die Geländeüberprüfung und die Freilegung der Kampfmittel nicht selbst ausführen kann, wird ein privates Unternehmen damit beauftragt. Für den KRД übernimmt in der Regel die anteilig Bremen gehörende Hansewasser Bremen GmbH (vormals: Abwasser Bremen GmbH) die Ausschreibung und die Auftragsvergabe. Insgesamt stehen 13 technisch überprüfte Firmen für die Auftragsübernahme zur Verfügung.
- 129** Trägt ein Ressort die Kosten der Räumung (s. Tz. 132), führt es die Ausschreibungen selbst durch oder beauftragt ebenfalls die Hansewasser Bremen GmbH. Für kleinere Maßnahmen bis 50 TDM schließt die GmbH seit 1997 jährlich nach entsprechender Ausschreibung Rahmenverträge ab.
- 130** Die technische Kontrolle der für Räummaßnahmen eingesetzten privaten Unternehmen vor Ort obliegt immer dem KRД. Sie wird durch seine Bediensteten dokumentiert.
- Soweit der KRД eine Räummaßnahme selbst finanziert, kontrolliert er auch den Einsatz von Personal und Geräten des beauftragten Unternehmens. Finanziert ein anderes Ressort eine Maßnahme, ist es für diese Einsatzkontrollen zuständig.

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

### **2.1 Kostenverteilung und Auftragsvergabe**

#### **2.1.1 Bestimmung des Kostenträgers einer Räummaßnahme**

- 131** Die Beseitigung von Munition und anderen Kampfmitteln ist eine ordnungsbehördliche Aufgabe, die grundsätzlich den Ländern obliegt. Gemäß Artikel 120 Grundgesetz i. V. m. § 19 Allgemeines Kriegsfolgengesetz (nachfolgend AKG) vom 5. November 1957 (BGBl. I S. 1747) trägt der Bund die Kosten der Kampfmittelbeseitigung auf
- bundeseigenen Liegenschaften unabhängig von der Herkunft der Kampfmittel und
  - nicht bundeseigenen Liegenschaften, soweit es sich um reichseigene Kampfmittel handelt.
- Die den Ländern in diesen Fällen entstehenden Ausgaben werden vom Bund erstattet.
- 132** In Bremen wurden die Ausgaben für Kampfmittelräumung bis zum Jahr 1992 aus dem Haushalt der Polizei beim Senator für Inneres finanziert. Sie stiegen von rd. 3 Mio. DM im Jahr 1991 auf rd. 7 Mio. DM im Jahr 1992.
- Im September 1992 hat der Senat eine andere Verteilung der Aufwendungen beschlossen. Alle Ressorts sollten bei Flächenplanungen zukünftig den Aufwand für die Kampfmittelräumung im Rahmen der Erschließungskosten berücksichtigen und veranschlagen. Beim Senator für Inneres, im Haushalt der Polizei, sollte nur noch ein Betrag für die „laufenden Aufgaben der Kampfmittelbeseitigung, insbesondere zur Abwehr gegenwärtiger Gefahren (Zufallsfunde)“, veranschlagt werden.
- Einen Überblick über die Gesamtausgaben gibt es seither wegen unterschiedlicher Ressortzuständigkeiten nicht mehr. Beim KRД fielen im Jahr 1993 noch rund 3,7 Mio. DM an, 1994 waren es rund 2,1 Mio. DM. In den Jahren 1995 bis 1999 lagen die Ausgaben des KRД jährlich unter 500 TDM. Die bei den Ressorts angefallenen Aufwendungen hätten im Rahmen der Prüfung nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand ermittelt werden können, da sie dort nicht jeweils zentral erfasst wurden. Nach einer Schätzung des Rechnungshofs sind in den zurückliegenden Jahren insgesamt mehrere Millionen DM aus dem bremischen Haushalt gezahlt worden.
- 133** Seit dem o. g. Senatsbeschluss sind die Ressorts bei eigenen Flächenplanungen für die Kampfmittelbeseitigung unter technischer Aufsicht des KRД selbst zuständig. Bei Beteiligung mehrerer Ressorts ist jedoch nicht geregelt, welches Ressort die Ausgaben der Kampfmittelräumung übernimmt oder in welchem Verhältnis diese aufgeteilt werden.
- 134** Problematisch ist auch die angemessene Veranschlagung der Räumkosten, da ihre Höhe kaum vorhersehbar ist. Der Rechnungshof hat stichprobenartig Dienststel-

len verschiedener Ressorts befragt und festgestellt, dass die Ausgaben teilweise gar nicht oder in unzureichender Höhe veranschlagt werden.

**135** Laut Senatsbeschluss müsste der KRД nur die Kosten für die Räumung von „Zufallsfunden“ (s. Tz. 132) finanzieren. Der Senator für Inneres erweiterte die Definition für „Zufallsfunde“ im Februar 1994 „auch auf solche Kampfmittelfunde, für deren Beseitigung nach dem Senatsbeschluss vom 2. September 1992 die Zuständigkeit eines anderen Ressorts nicht besteht.“ Aufgrund dieser Entscheidung muss der KRД in der Regel die Räumungen auf Privatgelände finanzieren. Teilweise befinden sich Firmen oder Einrichtungen unter den Antragstellern, deren Vorhaben im Interesse eines Ressorts liegt. Die Klärung der haushaltsmäßigen Zuständigkeit führte in vielen Fällen zu langwierigen Schriftwechseln zwischen dem KRД, den betroffenen Ressorts und dem Senator für Inneres. Die Ressorts erklärten sich in der Regel nicht bereit, die Räumkosten zu tragen.

**136** Die beim KRД anfallenden Räumkosten übersteigen regelmäßig den Haushaltsanschlag und müssen nachbewilligt werden. Kampfmittel, die in einigen Flächen vom KRД aufgrund von Aktenauswertungen vermutet werden, stellen eine potentielle Gefahr dar. Der KRД kann bei der gegebenen Zersplitterung der Zuständigkeiten und Finanzmittel seine Aufgabe der Gefahrenabwehr nicht umfassend erfüllen.

Auch bei geplanten Bau- und Erschließungsmaßnahmen sind Räumungen oft nicht zeitnah möglich. In vielen Fällen werden Privatpersonen veranlasst, die Räumungen vorzufinanzieren, damit sich der Baufortschritt nicht auf unbestimmte Zeit verzögert (s. Tz. 141).

### **2.1.2 Kostenerstattung der Ressorts gegenüber dem KRД**

**137** Bei eigenen Flächenplanungen tragen die Ressorts die Verantwortung für die Kampfmittelräumung. Der KRД führt die technische Aufsicht durch, wenn die Ressorts private Unternehmen beauftragen. Im Einzelfall übernimmt der KRД für das zuständige Ressort die Durchführung der gesamten Räummaßnahme. Die Kosten werden dem KRД von den Ressorts bisher nicht erstattet.

**138** Als Folge der geschilderten Praxis kann nicht nachvollzogen werden, welche Gesamtkosten für eine Räummaßnahme angefallen sind. Deshalb können erstattungsfähige Aufwendungen (s. Tz. 150 ff.) beim Bund nicht in vollem Umfang beantragt werden.

### **2.1.3 Auftragsvergabe durch Ressorts**

**139** Sind Ressorts für Räummaßnahmen selbst zuständig, nutzen sie bei kleinen Maßnahmen die Rahmenverträge (s. Tz. 129) und lassen die Hansewasser Bremen GmbH die Einsatzkontrollen durchführen. Diese fordert dafür ein Entgelt. Auch der KRД nimmt die GmbH zeitweise in Anspruch.

**140** Die Ressorts sind nicht verpflichtet, sich vom KRД beraten zu lassen, wenn sie eine Räummaßnahme selbst durchführen. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass Ressorts die Vorarbeiten für Räumungen teilweise selbst ausführen wollten, statt ein privates Räumunternehmen zu beauftragen. Für diese Aufgabe ist jedoch Fachwissen notwendig, das in den Ressorts nicht vorhanden ist. Fehlentscheidungen bergen Gefahren für die Bevölkerung.

### **2.1.4 Auftragsvergabe durch Privatpersonen**

**141** Anstehende Räumungen können oft nicht unverzüglich durchgeführt werden, weil die Mittel beim KRД dafür nicht bereit stehen und/oder in kurzer Zeit nicht zu klären ist, welches andere Ressort die Kosten zuständigkeitshalber übernimmt. Privaten Antragstellern wird daher nahegelegt, die Räumungen selbst vorzufinanzieren. Diese müssen keine Vergabevorschriften beachten und können nicht dazu veranlasst werden, die günstigste Firma auszuwählen. Sie verursachen auf diese Weise Ausgaben der Staatskasse, ohne dass die Behörde zuvor auf den Preis der Leistung Einfluss nehmen konnte.

Außerdem findet bei von Privatpersonen beauftragten Unternehmen keine behördliche Kontrolle des Einsatzes von Personal und Geräten statt. Der KRД führt nur die technische Aufsicht vor Ort. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass es in diesen Fällen zu Auszahlungen gekommen ist, ohne dass die sachliche Richtigkeit der Rechnungen geprüft werden konnte.

## **Vorschläge des Rechnungshofs**

**142** Die dargestellten Mängel im Bereich der Kostenträger und der Auftragsvergabe sind nicht vertretbar.

**143** Die Kampfmittelräumung ist eine zentrale Aufgabe des Landes, die der KRД im Interesse aller Ressorts durchführt. Der Rechnungshof hat vorgeschlagen, die Organisation und Finanzierung der Kampfmittelräumung zentral zu organisieren und eine zentrale Haushaltsstelle einzurichten.

Als Maßnahme der Gefahrenabwehr gehört die Kampfmittelräumung zum Bereich des Senators für Inneres, so dass eine zentrale Haushaltsstelle dort eingerichtet werden könnte. Der Senatsbeschluss aus dem Jahr 1992 (s. Tz. 132) sollte aufgehoben werden. Statt dessen müsste geprüft werden, ob alle Ressorts, die auf die Kampfmittelräumung angewiesen sind, nach einem festzulegenden Schlüssel an der finanziellen Ausstattung der Haushaltsstelle beteiligt werden sollten. Im Produktgruppenhaushalt des Senators für Inneres sollte für diese Querschnittsaufgabe eine Produktgruppe gebildet werden.

**144** Durch die zentrale Koordinierung der Räummaßnahmen kann sichergestellt werden, dass der KRД immer eingebunden wird (s. Tz. 140). Sofern private Räumunternehmen eingesetzt werden, sollte diese zentrale Stelle auch die jeweiligen Ausschreibungen für andere Dienststellen und für Privatpersonen durchführen (s. Tz. 141). Der KRД kann die ausschreibende Stelle unterstützen, wenn der Vergleich der Angebote in Einzelfällen besondere Fachkenntnisse erfordert.

Die Einsatzkontrolle der privaten Unternehmen könnte der KRД übernehmen. Da die Mitarbeiter im Rahmen der technischen Kontrolle regelmäßig die Baustellen besuchen, wäre der Aufwand dafür nicht wesentlich höher. Die Rechnungen der Unternehmen müssten der zentralen Stelle nach Prüfung der sachlichen Richtigkeit durch den KRД übermittelt werden.

**145** Die Einrichtung einer zentralen Stelle würde den bremischen Gesamthaushalt nicht zusätzlich belasten. Bei den Ressorts würden für die Bearbeitung der Räummaßnahmen keine Verwaltungskosten mehr anfallen. Die zentrale Stelle würde durch diese Einsparungen finanziert. Der Rechnungshof empfiehlt, durch Verhandlungen mit den Ressorts eine Refinanzierung zu erreichen.

Im Übrigen ergibt sich ein Refinanzierungseffekt auch aus der Tatsache, dass die zentrale Stelle Aufgaben der Hansewasser Bremen GmbH übernehmen sollte. Damit können bei den Ressorts eingesparte Sachkosten zur Finanzierung der zentralen Stelle herangezogen werden.

**146** Hilfsweise hat der Rechnungshof vorgeschlagen, dass die Ressorts aus Gründen der Kostentransparenz dem KRД die für seine Dienstleistungen anfallenden Kosten zukünftig erstatten (s. Tz. 137). Dies könnte mit Hilfe der Kosten- und Leistungsrechnung, die zurzeit aufgebaut wird, umgesetzt werden.

**147** Der Rechnungshof hält unabhängig davon mindestens eine Übersicht über die Gesamtausgaben der Kampfmittelräumung für erforderlich, um die Haushaltsplanung in diesem schwierig einzuschätzenden Bereich zu erleichtern (s. Tz. 134, 136).

## **Stellungnahme des Ressorts**

**148** Das Innenressort hat mitgeteilt, dass eine Änderung des Verfahrens in Abstimmung mit den anderen Ressorts vorbereitet werde. Denkbar sei neben der Einrichtung einer zentralen Haushaltsstelle auch die Beteiligung Privater an den Kosten, soweit sie nicht unmittelbar die Räumung des Kampfmittels betreffen, insbesondere an den Kosten der Flächensondierung.

## **Würdigung**

**149** Der Rechnungshof gibt zu bedenken, dass die Frage, ob Private an den Kosten der Kampfmittelbeseitigung beteiligt werden können, rechtlich umstritten ist.

Jeder Grundstückseigentümer ist zwar aufgrund seiner Zustandshaftung gemäß § 6 des Bremischen Polizeigesetzes zur Beseitigung der Gefahr durch auf seinem Grundstück befindliche Kampfmittel verpflichtet. Zu beachten ist jedoch der Gesichtspunkt des Eigentumsschutzes gemäß Art. 14 Abs. 2 des Grundgesetzes und die Einbeziehung der besonderen Risikosphäre, die der Allgemeinheit zugerech-

net werden muss. Es ist daher abzuwägen, ob ein Grundstückseigentümer zur Finanzierung der Kampfmittelbeseitigung herangezogen werden kann oder nicht.

Die Frage der zukünftigen Finanzierung der Kampfmittelräumung ist noch nicht abschließend geklärt.

## **2.2 Kostenerstattung vom Bund für die Räumung reichseigener Kampfmittel**

**150** Der Bund trägt gemäß § 19 AKG u. a. die Aufwendungen für die Beseitigung reichseigener Kampfmittel (s. Tz. 131). Da die Kampfmittelbeseitigung grundsätzlich Aufgabe der Länder ist, führen diese zunächst die Räumungen durch und melden dem Bund jährlich die Menge gefundener Kampfmittel im Verhältnis reichseigener zu alliierter Munition. Der Bund erstattet die Personal- und Sachkosten des KRД entsprechend diesem Verhältnis.

**151** Für das Jahr 1995 erstattete der Bund rd. 150 TDM. Seit 1996 hat die Polizei keine Erstattungen mehr beantragt, obwohl Ansprüche rechtzeitig geltend zu machen sind. Es bestehen erhebliche Forderungen, deren Höhe der Rechnungshof aufgrund der unübersichtlichen Gesamtausgaben jedoch nicht konkret beziffern kann (s. Tz. 132).

Er hat darauf hingewiesen, dass – bevor die Gesamtausgaben (s. Tz. 153 f.) aufwendig ermittelt werden – mit dem Bund geklärt werden muss, ob die Erstattungsanträge für den entsprechenden Zeitraum ab dem Jahr 1996 überhaupt noch gestellt werden können.

**152** Gemäß Nr. 3.5.1 der VV-AKG gehören zu den erstattungsfähigen Aufwendungen „nicht die persönlichen und sächlichen Verwaltungsausgaben der mit der Planung und Überwachung der Beseitigung betrauten Behörden.“ Nach dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) vom 2. Februar 1997 (Az. 3 A 2/95) gehören zu den erstattungsfähigen Ausgaben der Kampfmittelbeseitigung alle Kosten, die durch die „Erfüllung der eigentlichen Sachaufgabe“ verursacht werden. Aufwendungen für Tätigkeiten, die eindeutig einzelnen Sachaufgaben zugeordnet werden können, lassen sich von den allgemeinen Verwaltungskosten absondern und müssen vom Bund gezahlt werden. Dieses Urteil bezieht sich auf die Kostenerstattung für die Räumung auf bundeseigenen Liegenschaften und ist nach Auffassung des Rechnungshofs auf die Räumung reichseigener Kampfmittel übertragbar.

**153** Bei Sprengungen, zur Absperrung von Räumgeländen und zur Warnung und Evakuierung der Bevölkerung wurden zur Unterstützung des KRД wiederholt Polizeieinheiten tätig. Dieser Aufwand ist im Rahmen der Erstattungsanträge bisher nicht berücksichtigt worden.

Sofern der Bund rückwirkende Erstattungsanträge zulässt (s. Tz. 151), hat der Rechnungshof unter Bezugnahme auf das o.g. Urteil des BVerwG vorgeschlagen, auch die Kosten der beteiligten Polizeieinheiten trotz des damit verbundenen Aufwandes anhand der Einsatzbücher zu ermitteln und die Erstattung zu beantragen.

Ab dem Jahr 2001 sollte der Kräfteinsatz der Polizei bei jeder Räummaßnahme schriftlich festgehalten und die Kosten ermittelt werden. Zur Vereinfachung des Abrechnungsverfahrens hat der Rechnungshof vorgeschlagen, eine Dienstanweisung zur Feststellung der Einsatzkosten zu erlassen.

**154** Bei der Aufstellung der Kosten des KRД, die dem Bund in Rechnung gestellt werden können, wurden die Kosten für den Einsatz privater Räumunternehmen ebenfalls nicht berücksichtigt.

Auch die Aufwendungen, die anderen Ressorts für die Durchführung der Räumungen entstanden sind, wurden in den Kostenaufstellungen für den Bund nicht aufgenommen. Der Rechnungshof hat unter Bezugnahme auf Artikel 120 GG i. V. m. § 19 AKG sowie auf das genannte Urteil des BVerwG vorgeschlagen, auch diese Kosten in den Erstattungsanträgen zu berücksichtigen.

**155** Aufgrund der gegenwärtigen Organisation der Kampfmittelräumung fallen in vielen Dienststellen Ausgaben an (s. Tz. 132). Diese unübersichtliche Struktur führt zu erheblichen Einnahmeausfällen.

Der Rechnungshof hat deshalb vorgeschlagen, dass alle Ausgaben zentral ermittelt und in den Erstattungsanträgen berücksichtigt werden. Dies wäre bei Einrichtung einer zentralen Haushaltsstelle beim Senator für Inneres (s. Tz. 143 ff.) umsetzbar.

- 156 Das Innenressort hat zugesagt, nach Absprache mit dem Bund (s. Tz. 151) die ausstehenden Erstattungsanträge dort einzureichen und die Vorschläge des Rechnungshofs (s. Tz. 153 f.) zu berücksichtigen. Nach Rücksprache mit dem Bund werde vom Ressort eine Dienstanweisung erarbeitet.

### **2.3 Kostenerstattung vom Bund für die Räumung auf bundeseigenen Liegenschaften**

- 157 Gemäß § 19 AKG trägt der Bund u. a. die Kosten der Kampfmittelbeseitigung auf bundeseigenen Liegenschaften (s. Tz. 131). Er führt die Räumung dann selbst durch. Der KRД berät technisch und berücksichtigt die dafür anfallende Zeit im jährlichen Erstattungsantrag für Munitionsfunde als Sonderposten. Bisher nicht aufgenommen wurden dort die Kosten anderer Polizeieinheiten, die bei Sprengungen oder Entschärfungen zur Unterstützung angefordert werden mussten.

- 158 Der KRД kann aus den bei ihm eingehenden Bauantragsunterlagen nicht immer erkennen, wer Eigentümer eines zu überprüfenden Geländes ist. Wenn die Eigentumsverhältnisse schwierig zu ermitteln waren, wurde bisher nicht geprüft, ob eine Erstattungspflicht des Bundes bestehen könnte. Bei Räumungen großer Flächen, von denen nur ein kleiner Teil Eigentum des Bundes war, wurden die Kosten nicht an den Bund weitergegeben. Dadurch sind Bremen Einnahmen aus Erstattungen verloren gegangen.

- 159 Der Rechnungshof hat deshalb angeregt, dass bei allen zu räumenden Flächen zunächst geprüft wird, ob es sich um eine Liegenschaft des Bundes handelt. Wenn Räummaßnahmen künftig über eine zentrale Stelle (s. Tz. 143 ff.) abgewickelt würden, könnten dort die zur Prüfung der Eigentumsverhältnisse notwendigen Informationen gesammelt werden.

Ist der Bund Eigentümer eines zu räumenden Grundstücks, sind zur Sicherstellung der Erstattung bestimmte Vorschriften des Bundes einzuhalten. Eine zentrale Stelle könnte gewährleisten, dass diese Regelungen beachtet werden.

- 160 Der Rechnungshof hält es außerdem für erforderlich, dass bei Liegenschaften, die vom Bund an das Land abgegeben werden, die Kampfmittelfreiheit bestätigt wird. Anderenfalls sollte vor der Übernahme durch das Land eine Räumung vom Bund durchgeführt oder mindestens von ihm finanziert werden.

- 161 Das Ressort hat mitgeteilt, dass Recherchen über die Eigentumsverhältnisse von Grundstücken durch den KRД aus personellen Gründen nicht leistbar seien. Diese Aufgabe könne nur bei Einrichtung einer zentralen Stelle von dieser übernommen werden.

Nach Auffassung des Rechnungshofs wird dadurch die Erforderlichkeit einer zentralen Stelle (s. Tz. 143 ff.) bestätigt.

### **2.4 Vorfinanzierung für die Räumung von Reichsmunition**

- 162 Die Beseitigung reichseigener Kampfmittel ist Aufgabe der Länder. Der Bund erstattet die Aufwendungen nach Durchführung der Maßnahmen (s. Tz. 131). Dem KRД sind einige Gebiete bekannt, in denen ausschließlich reichseigene Munition lagert und dringend geräumt werden müsste. Je länger die Kampfmittel im Boden liegen, desto größer wird die Gefahr unkontrollierter Detonationen.

Aufgrund des geringen Haushaltsanschlages kann der KRД diese Räumungen nicht vorfinanzieren. Der Bund ist jedoch nicht bereit, die Kosten einer Räummaßnahme direkt zu übernehmen. Lediglich die Erstattung der vom Land vorfinanzierten Ausgaben wird zugesagt.

- 163 Der Rechnungshof hat angeregt, ein Verfahren zur Vorfinanzierung solcher vom Bund zu erstattender Räumkosten zu erarbeiten. Dies wäre bei Einrichtung einer zentralen Haushaltsstelle beim Senator für Inneres (s. Tz. 143 ff.) aufgrund der dann erhöhten Liquidität realisierbar.

- 164 Erst wenn die zukünftige Finanzierung der Kampfmittelräumung geklärt worden ist, kann ein Verfahren zur Vorfinanzierung entwickelt werden.

### **2.5 Ermächtigung zur Rechnungsprüfung**

- 165 Der KRД überprüft die Rechnungen der privaten Unternehmen. Der Leiter des KRД ist polizeiintern zur Zeichnung „Sachlich richtig“ ermächtigt. Gegenüber anderen Behörden besteht keine formale Zeichnungsberechtigung. Im Einzelfall gibt es Absprachen.

**166** Es verstößt gegen VV-LHO Nr. 13.1.3 zu § 70 LHO, die sachliche Richtigkeit einer Rechnung ohne Ermächtigung zu bestätigen. Nach dieser Vorschrift müssen Behörden, für die der KRd Rechnungen überprüft, dem Leiter des KRd eine förmliche Ermächtigung zur Zeichnung „Sachlich richtig“ erteilen.

**167** Das Innenressort hat zugesagt, diesen Mangel im Zusammenwirken mit den anderen Ressorts abzustellen.

Auch dieses Problem würde nach Auffassung des Rechnungshofs durch die Einrichtung einer zentralen Stelle (s. Tz. 143 ff.) gelöst.

## **2.6 Entsorgung der Kampfmittelfunde**

**168** Der KRd hat die Aufgabe, bei einer Räummaßnahme gefundene Kampfmittel zu sprengen, wenn sie nicht transportfähig sind, oder sie ggf. zu entschärfen, abzutransportieren und zu vernichten. Ungefährlicher Schrott verbleibt am Fundort. Wenn es sich um ein Grundstück Bremens handelt, wird er entsorgt.

**169** Aus der Verwertung von ungefährlichem Schrott, der auf Grundstücken Bremens gefunden wird, lassen sich Einnahmen erzielen, wenn die Nachfrage nach Altmetall steigt. Der Rechnungshof hat darum gebeten, die Marktentwicklung durch den KRd zu beobachten.

**170** Das Ressort hat zugesagt, eine mögliche Verwertung der Altmetalle zu prüfen.

## **Wissenschaft**

### **Universität Bremen: Freistellungen nach § 29 Abs. 2 Bremisches Hochschulgesetz (Forschungssemester)**

**Die Universität Bremen hat Professoren von ihren Lehrverpflichtungen freigestellt, ohne dass die ordnungsgemäße Vertretung der Fächer nachprüfbar sichergestellt war.**

**Berichte über Forschungssemester wurden häufig erst weit nach deren Abschluss erstellt.**

**Der Zeitraum, in dem in der Regel ein Forschungssemester gewährt werden kann, sollte entsprechend der Regelung in anderen Bundesländern verlängert werden.**

**In einigen Fällen hat die Universität einen zu großzügigen Maßstab bei der Gewährung von Forschungssemestern angelegt und Anträgen stattgegeben, die bei Beachtung der Vorschriften zu versagen gewesen wären.**

## **1 Vorbemerkungen**

**171** Nach § 29 Abs. 2 Bremisches Hochschulgesetz (BremHG) kann der Rektor Professoren im Benehmen mit dem Fachbereich nach Maßgabe der unterschiedlichen Aufgabenstellung und der für ihr Dienstverhältnis geltenden Regelungen in angemessenen Zeitabständen von ihren sonstigen Verpflichtungen für die Dauer von bis zu zwei Semestern ganz oder teilweise freistellen. Dadurch sollen bestimmte Forschungsvorhaben, künstlerische Entwicklungsvorhaben oder Vorhaben, die der Aktualisierung berufspraktischer Erfahrungen oder der Entwicklung von besonderen didaktischen Projekten dienen, ermöglicht werden. Die Freistellung setzt voraus, dass die ordnungsgemäße Vertretung des Fachs in der Lehre und bei der Durchführung von Prüfungen gewährleistet ist.

**172** Die Universität hat in Richtlinien die Antragsvoraussetzungen und das Genehmigungsverfahren konkretisiert.

**173** Der Rechnungshof hat das Antrags- und Genehmigungsverfahren aller 70 Forschungssemester aus dem Wintersemester 1998/99 und dem Sommersemester 1999 geprüft.

## **2 Prüfungsfeststellungen**

### **2.1 Ordnungsgemäße Vertretung in der Lehre und bei Prüfungen**

**174** Das BremHG und die Richtlinien konkretisieren nicht, was unter „ordnungsgemäßer Vertretung“ zu verstehen ist.

- 175** Nach Auffassung des Rechnungshofs kann sich dieses Kriterium nicht nur auf das durch die Prüfungs- und Studienordnungen vorgegebene, an der Regelstudienzeit orientierte „Mindest-Angebot“ beziehen. Hinter dem Erfordernis der „ordnungsgemäßen Vertretung“ steht vielmehr der Anspruch, das Lehrangebot in den betreffenden Fächern uneingeschränkt zu erhalten und den Studierenden das gewohnte Maß an freier Studiengestaltung einschließlich Auswahlmöglichkeiten zu gewährleisten. Das Spektrum an Lehrveranstaltungen muss trotz der Gewährung von Forschungssemestern ungekürzt und in der bisherigen Breite, Tiefe und Vielfalt des Lehrstoffes erhalten bleiben.
- 176** Durch die Gewährung von Forschungssemestern wird das Lehrangebot der Hochschullehrer insgesamt verringert. Der Ausfall in der Lehre während des Forschungssemesters wird in der Regel nicht durch zusätzliche Angebote von Kollegen aufgefangen. Auch der Antragsteller selbst sichert regelmäßig das Lehrangebot nicht, da er keine zusätzlichen Veranstaltungen vor oder nach dem Forschungssemester anbietet.
- 177** Nach Umsetzung der Hochschullehrer-Langfristplanung und der damit in einigen Bereichen einhergehenden Stellenreduzierungen erscheint fraglich, ob bei Fächern mit hoher Lehrnachfrage weiterhin wie bisher verfahren werden kann. Um Einbußen an Lehrkapazität zu vermeiden, wird es notwendig werden, Vertretungen ganz oder teilweise zusätzlich zu der eigenen Lehrverpflichtung zu übernehmen. Alternativen dazu – z. B. Einschränkung des Angebots an Wahlpflichtfächern oder Öffnung von Veranstaltungen – würden im Ergebnis zu Beeinträchtigungen der Qualität des Gesamtlehrangebots führen, die im Interesse der Studierenden nicht hingenommen werden sollten.
- 178** Die geprüften Anträge auf Gewährung von Forschungssemestern enthielten – wenn überhaupt – in der Regel nur sehr allgemeine Aussagen zur Vertretung in der Lehre. Die zu vertretenden Veranstaltungen und die Namen der Vertreter wurden nur in seltenen Ausnahmefällen genannt. Da außerdem Ersatzveranstaltungen nicht als solche gekennzeichnet und nicht immer unter der gleichen Bezeichnung wie im Vorsemester angeboten wurden, war es nicht möglich, durch Auswertung der Veranstaltungsverzeichnisse den vollständigen Ersatz der durch Forschungssemester ausfallenden Veranstaltungen nachzuvollziehen.
- 179** Der Rechnungshof hat angeregt, in den Richtlinien zu regeln, dass die zu vertretenden Veranstaltungen und die Vertreter im Antrag auf Genehmigung eines Forschungssemesters benannt werden müssen. Sollte eine Vertretung nicht erforderlich sein, weil der Antragsteller z. B. selbst einen entsprechenden Ausgleich in den vorausgegangenen oder nachfolgenden Semestern gewährleistet, Parallelangebote bestehen oder die Veranstaltung ohnehin im Wechsel mit einem Kollegen gehalten wird, sind diese Gründe aufzuführen. Erst durch diese Informationen kann der Sprecher des jeweiligen Fachbereichs feststellen, ob das Lehrangebot sichergestellt ist, und eine Aussage über die ordnungsgemäße Vertretung treffen (s. Tz. 190 ff.).
- 180** Der Rechnungshof hat einigen Anträgen entnommen, dass Veranstaltungen während der Forschungssemester von wissenschaftlichen Mitarbeitern übernommen werden sollten. Wissenschaftlichen Mitarbeitern kann gemäß § 23 Abs. 1 Satz 4 BremHG nur in begründeten Fällen die selbständige Wahrnehmung von Aufgaben in Forschung und Lehre übertragen werden. Nach Auffassung des Rechnungshofs sind Vertretungen grundsätzlich von Lehrpersonen zu leisten. Sollte ausnahmsweise eine Lehrvertretung durch einen wissenschaftlichen Mitarbeiter durchgeführt werden, ist dies besonders zu begründen.
- 181** Obwohl das BremHG für die Zeit des Forschungssemesters auch die Befreiung von der Prüfungstätigkeit zulässt, macht die Universität davon regelmäßig keinen Gebrauch. In Fällen, in denen Hochschullehrer z. B. durch einen Auslandsaufenthalt an der Abnahme von Prüfungen verhindert sind und eine Befreiung von dieser Verpflichtung unumgänglich ist, sollte zukünftig von den Antragstellern erklärt werden, wer während des Forschungssemesters Prüfungen abnimmt.

## **2.2 Kostenneutralität**

- 182** Im Gegensatz zu den Bestimmungen in Hochschulgesetzen anderer Länder ist im BremHG nicht geregelt, dass die Gewährung von Forschungssemestern keinen zusätzlichen Mittelbedarf verursachen darf. Eine solche Bedingung war in einer

früheren Richtlinie der Universität über die Gewährung von Forschungssemestern aus dem Jahr 1975 festgelegt, ist aber aus nicht nachzuvollziehenden Gründen gestrichen worden. Zwar hat die Universität versichert, dass sie sich weiterhin diesem Gedanken verpflichtet fühle und keine zusätzlichen Ausgaben – z. B. für bezahlte Lehraufträge als Ersatz für ausfallende Lehrveranstaltungen – tätige. Wegen der schon unter Tz. 178 festgestellten fehlenden Angaben konnte der Rechnungshof aber nicht feststellen, ob tatsächlich keine zusätzlichen Ausgaben geleistet worden sind.

- 183** Der Rechnungshof hat angeregt, bei der Neufassung der Richtlinien wieder die Bestimmung aufzunehmen, dass durch die Gewährung von Forschungssemestern keine zusätzlichen Ausgaben entstehen dürfen.

### **2.3 Nachweis der Notwendigkeit der Freistellungen**

- 184** In den Richtlinien wird darauf hingewiesen, dass die Freistellung von den Verpflichtungen in Lehre und Selbstverwaltung ein Mittel der gezielten Förderung bestimmter Forschungsvorhaben ist, deren Durchführung anderenfalls nicht oder nicht in der gleichen Zeit möglich wäre. Daraus muss gefolgert werden, dass der Antragsteller nachzuweisen hat, warum er sein Forschungsvorhaben nicht im Rahmen seiner Dienstaufgabe, zu der neben der Lehre in einem gleichen Verhältnis auch die Forschung gehört, durchführen kann.

- 185** Nach den Richtlinien braucht der Antragsteller zu dieser Frage jedoch keine Ausführungen zu machen. In den Anträgen werden daher durchgehend auch keine entsprechenden Begründungen dazu abgegeben.

- 186** Der Rechnungshof hat gefordert, den Anforderungskatalog in den Richtlinien entsprechend zu ergänzen.

- 187** Die Bestimmung des BremHG, wonach eine Freistellung in „angemessenen Zeitabständen“ erfolgen kann, wird durch die Richtlinien dahingehend konkretisiert, dass in der Regel innerhalb von dreieinhalb Jahren nur ein Forschungssemester gewährt wird. Damit hat Bremen gegenüber anderen Bundesländern die großzügigste Regelung. Freistellungen werden dort innerhalb von vier bzw. viereinhalb Jahren nach Ablauf des letzten Forschungssemesters gewährt.

- 188** Der Rechnungshof hat anerkannt, dass diese Art der Forschungsförderung dazu beitragen kann, positive Impulse für die Ausnutzung der zur Verfügung stehenden Forschungsressourcen zu geben und somit auch zur Steigerung des Drittmittel-aufkommens führen kann. Neben den Bemühungen um die Forschung hat die Universität jedoch auch die Verpflichtung, die Lehre zu sichern und für eine bestmögliche Ausbildung der Studierenden zu sorgen. Hierzu bedarf es eines möglichst breiten Lehrangebots durch Professoren. Um dieses sicherzustellen, sollte auch im Hinblick auf die geplante Hochschullehrer-Langfristplanung die Gewährung von Forschungssemestern an die Zeitintervalle der anderen Bundesländer angepasst werden. Die Richtlinien sollten entsprechend geändert werden.

- 189** Ebenfalls sollte in die Richtlinien aufgenommen werden, welcher Zeitraum nach Ablauf des Forschungssemesters bis zur Pensionierung mindestens noch für Lehrtätigkeit zur Verfügung stehen muss, um sicherzustellen, dass die gewonnenen Erkenntnisse den Studierenden noch zugute kommen.

### **2.4 Stellungnahmen der Fachbereiche zu den Freistellungsanträgen**

- 190** Nach den Richtlinien prüfen die Sprecher der jeweiligen Fachbereiche die Freistellungsanträge auf ihre Begründetheit und legen sie mit einer Stellungnahme spätestens drei Wochen vor Beginn der Beratungen über die Lehrangebotsplanung des folgenden Semesters dem Rektor zur Entscheidung vor.

- 191** Die Stellungnahmen der Sprecher waren sehr unterschiedlich. So wurden inhaltliche Stellungnahmen zu dem Forschungsvorhaben durchweg relativ kurz bis gar nicht abgegeben. Dieses wurde von einem Sprecher z. B. damit begründet, dass er als Nicht-Fachmann zu den Anträgen wenig sagen könne.

- 192** Der Rechnungshof hat angeregt zu regeln, wie aussagefähig die Stellungnahme sein muss und von wem sie zu erstellen ist, sofern sich der Sprecher dazu nicht in der Lage sieht. Darüber hinaus sollte zukünftig auch dazu Stellung genommen werden,

- warum das Forschungsvorhaben des Antragstellers nicht im Rahmen seines Dienstumfangs abgewickelt werden kann (s. Tz. 184),
- ob für das Forschungssemester eine Teilfreistellung ausreicht,
- warum ein Forschungssemester vor Ablauf der Regelwartezeit bewilligt werden soll.

**193** Ebenso sollte bei der Prüfung der weiteren Voraussetzungen zur Gewährung des Forschungssemesters – z. B. zeitliche Belastung durch Mitwirkung in der Selbstverwaltung – ein einheitlicher Standard für die abzugebenden Begründungen erreicht werden. Hierbei könnte ein einheitlicher Prüfbogen für die Beurteilung der Anträge hilfreich sein.

**194** Sofern die Fachbereiche ihrem Prüfungsauftrag im Sinne der Vorschläge des Rechnungshofs sorgfältig nachkommen, kann zur Verwaltungsvereinfachung und Straffung des Verfahrens auf eine der bisher anschließend von zwei Dezernaten durchgeführten nochmaligen Prüfungen verzichtet werden.

### **2.5 Genehmigung durch den Rektor**

**195** Nach den Richtlinien ergeht die Entscheidung des Rektors unter dem Vorbehalt eines entsprechenden Beschlusses des Fachbereichsrats.

**196** Der Rechnungshof hat angeregt, die Richtlinien dahingehend zu ändern, dass die Genehmigung zur Freistellung durch den Rektor – wie von einem Fachbereich bereits praktiziert – erst nach der abschließenden Beschlussfassung über die Lehrplanung durch den Fachbereich eingeholt wird. Dies hätte den Vorteil, dass über den Antrag zunächst innerhalb des Fachbereichs abschließend beraten würde. Darüber hinaus wären die Sprecher in der Lage, in ihren Stellungnahmen auch zur Frage der ordnungsgemäßen Vertretung des Fachs in der Lehre abschließend Stellung zu nehmen, was in 48 der geprüften Fälle nicht der Fall war.

### **2.6 Berichtspflicht**

**197** In den Freistellungsbescheiden des Rektors wird durchgängig auf die Berichtspflicht über das Forschungssemester hingewiesen. Gleichzeitig werden die Kriterien genannt, die dieser Bericht mindestens erfüllen muss.

**198** In einer Vielzahl von Fällen sind die Berichte weit nach Abschluss des jeweiligen Forschungssemesters oder erst mit einem neuen Antrag erstellt worden. Dieses mag darin begründet sein, dass die Richtlinien den Zeitpunkt der Vorlage des Berichts nicht konkretisieren, sondern ihn lediglich als Begründungsunterlage für das kommende Forschungssemester fordern. Auch in den Bewilligungsbescheiden des Rektors wird auf keinen früheren Termin hingewiesen.

**199** Der Bericht sollte zukünftig zeitnah nach Ablauf des Forschungssemesters vorgelegt werden, um die Forschungsergebnisse frühestmöglich der interessierten Öffentlichkeit zugänglich zu machen und ggf. die wissenschaftliche Diskussion hierüber anzuregen.

### **2.7 Einzelfeststellungen**

**200** Die Prüfung hat ergeben, dass im Einzelfall ein zu großzügiger Maßstab bei der Prüfung der Voraussetzungen angelegt wurde. Triftige Einwände von Sprechern und/oder der Verwaltung wurden bei ausreichendem Beharrungsvermögen der Antragsteller in keinem Fall aufrechterhalten. So wurden Forschungssemester gewährt, obwohl sich die inhaltlichen Bedenken – keine starke Belastung in der Lehre, unterdurchschnittliche Beteiligung an der akademischen Selbstverwaltung, Fehlen der Betreuung von Examensarbeiten, unterdurchschnittliche bis keine Publikationstätigkeit –, die bereits zu einer Ablehnung früher beantragter Forschungssemester geführt hatten, nicht wesentlich verändert hatten. In einem weiteren Fall wurde bereits nach drei Semestern erneut ein Forschungssemester gewährt, obwohl keine besonders begründete Ausnahmesituation vorlag.

**201** Zu dieser Genehmigungspraxis mag die Vorstellung der Beteiligten beigetragen haben, dass es sich beim Forschungssemester um einen erworbenen Anspruch handele.

## **3 Ausblick**

**202** Die Universität Bremen steht einer Änderung der vom Rechnungshof empfohlenen Richtlinien positiv gegenüber und hat erklärt, dass die Präzisierung der For-

schungssemester-Richtlinien auch in ihrem Interesse liege. Der Rektor habe bereits eine Arbeitsgruppe eingerichtet, die die Verfahrensvorschläge prüfen werde. Die Erörterungen werden fortgesetzt.

## **Jugend und Soziales**

### **Schuldnerberatung**

**Das Sozialressort kann wegen fehlender Datenerhebung die Ergebnisse der Schuldnerberatung nicht nachweisen.**

**Neben der Schuldnerberatung für Anspruchsberechtigte nach dem Bundessozialhilfegesetz unterstützt das Ressort auch die allgemeine Schuldnerberatung. Weiter fördert es einen die Schuldnerberatungsstellen unterstützenden Förderverein. Die Zuwendungen für allgemeine Schuldnerberatung und für den Verein können entfallen.**

## **1 Prüfungsgegenstand**

### **1.1 Rechtsgrundlagen und Zuständigkeiten für die Sozialleistung Schuldnerberatung**

- 203** Im Jahr 1993 wurde in § 17 des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) geregelt, dass die Kosten für Beratung durch eine Schuldnerberatungsstelle oder eine andere Fachberatungsstelle vom Sozialhilfeträger übernommen werden sollen, wenn dadurch Lebenslagen vermieden oder überwunden werden können, in denen sonst Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt erforderlich oder zu erwarten sind.
- 204** Durch die Insolvenzordnung (InsO) wurde zum 1. Januar 1999 in Deutschland erstmals ein Regelungsverfahren geschaffen, das es auch Sozialhilfeempfängern ermöglichen soll, sich über ein mehrstufiges Verbraucherinsolvenzverfahren unter Beachtung von Gläubigerinteressen aus ihrer Überschuldungssituation zu befreien und zu einer Restschuldbefreiung zu gelangen. Die Einleitung des gerichtlichen Verbraucherinsolvenzverfahrens setzt voraus, dass eine außergerichtliche Einigung gescheitert ist. Darüber hat eine als geeignet anerkannte Stelle eine Bescheinigung auszustellen, die zusammen mit einem Schuldenbereinigungsplan dem Antrag auf Einleitung des gerichtlichen Verfahrens beizufügen ist.
- 205** In der Stadt Bremen sind gegenwärtig neun Schuldnerberatungsstellen als geeignete Stellen anerkannt: fünf Stellen in Trägerschaft freier Wohlfahrtsverbände, zwei gemeinnützige Vereine, die öffentliche Rechtsberatung der Arbeitnehmerkammer und die öffentliche Rechtsberatung im Amtsgericht Bremen. Das Sozialressort übernimmt auf der Grundlage der von ihm mit den Stellen getroffenen Vereinbarungen Kosten für eine Fachberatung nach § 17 BSHG.
- 206** Fachbehörde für Grundsatzangelegenheiten der Schuldnerberatung ist das Sozialressort. Unter seiner Fachaufsicht ist das Amt für Soziale Dienste für die Bewilligung und Abrechnung der Sozialleistung Schuldnerberatung zuständig.
- 207** Fachbehörde für Schuldnerberatungsstellen bei der Arbeitnehmerkammer und beim Amtsgericht ist das Justizressort. Die Unterstützung erfolgt aus Mitteln dieses Ressorts.
- 208** Das Verbraucherinsolvenzverfahren hat die Erwartungen bisher nicht erfüllt. Dies gilt insbesondere für die Teilnahme mittelloser Personen, die weder die Verfahrenskosten aufbringen noch einen Beitrag an ihre Gläubiger zu leisten vermögen. Das Bundeskabinett hat daher im Dezember 2000 einen Gesetzentwurf zur Änderung der InsO verabschiedet. Dieser sieht für mittellose Personen Erleichterungen vor. Das Inkrafttreten des Änderungsgesetzes ist zum 1. Januar 2002 vorgesehen.

### **1.2 Finanzierung der Sozialleistung Schuldnerberatung**

- 209** Das Sozialressort hat im Jahr 1996 die bis dahin ausschließlich zuwendungsfinanzierte Schuldnerberatung gemäß § 17 BSHG auf einzelfallbezogene Entgeltfinanzierung umgestellt. Hierdurch sollte u. a. auch Wettbewerb unter Leistungsanbietern geschaffen werden. Die nach der Finanzierungsumstellung zwischen Ressort und Leistungsanbietern geschlossenen Vereinbarungen wurden wiederholt modifiziert. Sie umfassen Leistungs-, Vergütungs- und Prüfungsregelungen. Die Erprobungsphase der entgeltfinanzierten Schuldnerberatung ist noch nicht beendet.

**210** Das Ressort unterstützt darüber hinaus durch Zuwendungen an einige der Beratungsstellen die allgemeine, vom Einkommen unabhängige Schuldnerberatungsarbeit.

**211** Weiter erhält seit 1992 ein die Beratungsstellen unterstützender Förderverein Zuwendungen aus Landesmitteln. Ein Verein dieser Art ist bislang in der Bundesrepublik einmalig. Er wurde gegründet, um die Arbeit der Schuldnerberatungsstellen in Bremen und Bremerhaven zu koordinieren. Er unterstützt heute die praktische Arbeit von Beratungskräften in Bremen. Auch Beratungskräfte aus anderen Ländern und Gemeinden nutzen die Leistungen des Bremer Fördervereins.

**1.3 Genehmigung und Abrechnung von Fachberatung nach § 17 BSHG**

**212** Das Amt für Soziale Dienste hat sicherzustellen, dass die Kostenübernahmen für Fachberatung den Vorgaben des § 17 BSHG entsprechen und gemäß den Entgeltvereinbarungen erfolgen.

**213** Im Jahr 1996 vom Ressort erteilte fachliche Weisungen legen fest, dass

- vor jeder Kostenentscheidung neben der Prüfung der Anspruchsvoraussetzung auch die Wirtschaftlichkeit und Verhältnismäßigkeit der Leistung bedacht werden soll,
- die Kostenentscheidung an Erfolgsprognosen zu knüpfen ist und
- der Ratsuchende den Erstzugang zur Fachberatung wählen kann. Bei Erstzugang über eine Beratungsstelle prüft diese u. a. auch die Voraussetzungen der BSHG-Anspruchsberechtigung.

**1.4 Ausgabenentwicklung**

**214** Die Ausgaben im Bereich der Schuldnerberatung haben sich seit 1996 wie folgt entwickelt:

Jahr	Zuwendungsfinanzierte Schuldnerberatung		Entgeltfinanzierte Schuldnerberatung DM	Schuldnerberatung insgesamt DM
	Förderverein DM	Beratungsstellen DM		
1996	222.000	124.214	298.704	644.918
1997	222.000	149.500	570.820	942.320
1998	207.500	171.480	979.624	1.358.604
1999	207.500	171.480	672.300	1.051.280
2000	201.000	144.664	1.310.988	1.656.652

**215** Der Rechnungshof hat 26 Einzelfallakten des Amtes für Soziale Dienste mit Leistungsgewährungen nach § 17 BSHG der Jahre 1998/1999 geprüft. Er hat weiter Unterlagen des Ressorts zum Anerkennungsverfahren als geeignete Stelle sowie die seit 1993 getroffenen Vereinbarungen und Zuwendungsbescheide einschließlich Nachweisprüfungen zur allgemeinen Schuldenberatung eingesehen.

**2 Prüfungsfeststellungen**

**2.1 Zuwendungsfinanzierte Schuldnerberatung**

**216** Der Rechnungshof hat eine Einstellung dieser Förderung gefordert, weil die gesetzlich vorgesehenen Leistungen inzwischen über Entgelte finanziert werden. Solange aber Zuwendungen gewährt werden, hält er es für unerlässlich, die Wirkung und Wirtschaftlichkeit des Mitteleinsatzes darzustellen.

**217** Ein Zuwendungsempfänger hat in seinen Verwendungsnachweisen dargestellt, dass auch Leistungen für § 17 BSHG-Klientel aus Zuwendungen finanziert werden. Die Zuwendungen stellen damit Ergänzungsfinanzierungen zur gesetzlichen, entgeltfinanzierten Schuldnerberatung dar.

**218** Eine systematische Datensammlung und -auswertung fehlte, um den wirtschaftlichen und wirkungsvollen Einsatz der Zuwendungsmittel zu prüfen. Die Verwendungsnachweise und Sachberichte waren nicht aussagekräftig.

## **2.2 Entgeltfinanzierte Schuldnerberatung**

- 219** Die eingesehenen Fallakten ergaben insbesondere folgende Erkenntnisse:
- Der Beratungsbedarf wurde dem Amt in der Regel über die Beratungsstellen durch Weiterleitung des Antrags mit Kurzstellungnahme bekannt. Die Stellungnahme der weiterleitenden Beratungsstelle zum Antrag beschränkte sich auf das Ankreuzen einiger weniger ausgesuchter, insbesondere für den mit den Stellen abzurechnenden Entgeltsatz bedeutsamer Fragen. Die Tätigkeiten im Amt reduzieren sich bei Erstzugang über eine Beratungsstelle in der Regel auf eine allgemeine Bedürftigkeitsprüfung und die Zahlbarmachung des angeforderten Beratungsentgeltes. Entscheidungsgrundlage des Amtes ist – sofern vorhanden – die Sozialhilfeakte und die in der Regel nur spärlichen, allgemeinen und nicht belegten Antragsangaben. Erstzugänge in der Regel über eine Beratungsstelle und nicht über das Amt zu steuern, macht Schuldnerberatungen möglich, die nach Auffassung des Rechnungshofs bei einer Zugangskontrolle über das Amt nicht bewilligt worden wären.
  - Den Anträgen wurde grundsätzlich in vollem Umfang stattgegeben, ohne dass erkennbar war, inwieweit eine ausreichende Prüfung stattgefunden hatte. Dies gilt auch für spätere Vergütungsnachforderungen von Beratungsstellen.
  - Erkenntnisse über zeitliche Dauer, Art der Beratungstätigkeit und Erfolgsaussichten der Einzelhilfen konnten nicht gewonnen werden.
  - Die Stellen unterrichten das Amt nicht über das Ende der Beratung. Das Amt hat diese Informationen auch nicht abgefordert.
  - Wegen fehlender Datenerhebung kann gegenwärtig Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit der Ausgaben für die gesetzliche Fachberatung nicht nachgewiesen oder auch nur annähernd eingeschätzt werden. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass es in der Mehrzahl der ausgewerteten Fälle bei einem außergerichtlichen Schuldenbereinigungsversuch ohne dämpfende Auswirkungen auf den Sozialhaushalt geblieben ist.
- 220** Das Sozialressort stützt seine Aussagen zur Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit der Schuldnerberatung ausschließlich auf das von den Beratungsstellen vorgelegte bzw. abgerufene Datenmaterial.
- 221** Der Rechnungshof hat gefordert, die Sozialleistung Schuldnerberatung auf das unbedingt notwendige Maß zu begrenzen. Dazu hält er eine ergebnisorientierte, den Ausstieg aus der Sozialhilfe fördernde strategische Sachbearbeitung für notwendig. Damit vom Amt die Entscheidungsspielräume bei der Schuldnerberatung als Leistung im Rahmen der Hilfe zum Lebensunterhalt besser ausgeschöpft werden können, sollte das Ressort einen einheitlichen Bearbeitungsleitfaden mit Arbeitsschritten und Prüfkriterien für die Fallbearbeitung erarbeiten. Die Qualität der Schuldnerberatung muss weiterentwickelt werden. Im Mittelpunkt künftiger Hilfen muss verstärkt die Förderung der Selbsthilfekräfte von Personen mit Schuldenproblemen stehen.
- 222** Weiter hat der Rechnungshof vorgeschlagen, u. a. wegen der unterschiedlichen Prioritätensetzung bei Leistungsanbietern und Trägern der Sozialhilfe, die beim Amt für Soziale Dienste erfassten Daten für eine Überprüfung der Wirkung von Schuldnerberatung zu nutzen. Er hat auch die Erarbeitung von Kriterien zur Erfolgskontrolle und die Umstellung der jährlichen Berichterstattung der Leistungserbringer auf der Grundlage einheitlicher Kennzahlen angeregt.

## **2.3 Förderverein für Schuldenberatung**

- 223** Der Rechnungshof hat die Einstellung der Zuschüsse für den Förderverein gefordert, weil die Aufbauarbeit der Schuldnerberatung in Bremen nach über acht Jahren abgeschlossen sein sollte. Bei bestehendem weiteren individuellen Beratungsbedarf von Stellen (s. Tz. 211) können diese heute auf vergleichbare, z. B. von der Bundesarbeitsgemeinschaft Schulden angebotene Leistungen zurückgreifen.

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

- 224** Das Ressort hat seine von der des Rechnungshofs abweichende Auffassung zur Grundsatzfrage, was Schuldnerberatung nach § 17 BSHG leisten kann und soll, deutlich gemacht. Der Beurteilung des Rechnungshofs, der kurzfristige finanzpoli-

tische Einsparziele in den Vordergrund stelle, stünde der sozialpolitische Auftrag des Ressorts gegenüber, überschuldeten Personen, die Hilfe zum Lebensunterhalt benötigen, einen Weg aus der „Schuldenfalle“ zu ebnet und dabei insbesondere auch die Möglichkeiten des neuen Verbraucherinsolvenzverfahrens nutzbar zu machen.

- 225** In Abstimmung mit dem Amt hat es mitgeteilt, dass Schuldnerberatung nach dem BSHG durch eine Schuldnerberatungsstelle bei Personen mit Schuldenproblematik immer geboten ist. Es hat auf seine Verpflichtung als Sozialhilfeträger hingewiesen, durch Motivation und Hinweis auf die Mitwirkungspflicht des Betroffenen auf die Inanspruchnahme von Beratungsangeboten hinzuwirken. Eine wirksame Zugangskontrolle (s. Tz. 219) sei durch die Entscheidungskompetenz des Sozialhilfeträgers ausreichend gewährleistet. Es gebe außerdem im Zusammenhang mit einem Projekt zur Senkung der Sozialhilfedichte in Bremen Überlegungen, die Bewilligung der Beratung so genannten Fallmanagern in den neu zu schaffenden Bezirkssozialzentren zu übertragen.
- 226** Die Vereinbarungen zur Sozialleistung Schuldnerberatung wolle das Ressort im Sinne der Anregungen des Rechnungshofs weiter entwickeln. Das ab April 2000 gültige Entgeltsystem berücksichtige verstärkt außergerichtlich erfolgreiche Schuldnerberatung.
- 227** Der Rechnungshof teilt die Auffassung des Ressorts, dass es eine sozialpolitische Verpflichtung gibt, auf die Inanspruchnahme von Schuldnerberatung hinzuwirken. Personen mit Schuldenproblemen kann die Beratung helfen, Notlagen zu überwinden und die Lebensgrundlage zu sichern. Durch sie soll der Abbau von Überschuldung und damit eine soziale und wirtschaftliche Stabilisierung erreicht werden. Letztlich soll sie dazu führen, Sozialhilfe zu vermeiden. Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass auch finanzpolitische Aspekte angemessen mit zu berücksichtigen sind.
- 228** Das neue Entgeltsystem hat im Hj. 2000 zu einem erheblichen Ausgabenzuwachs bei der Schuldnerberatung geführt (s. Tz. 214). Das Ressort nimmt an, dass die Verdoppelung der Ausgaben von 1999 auf 2000 primär eine Zeitverzögerung bei der endgültigen Abrechnung der Beratungsleistungen widerspiegeln und vermutlich auch auf ein Hinauszögern bei der Aufnahme von Neufällen bis nach dem Inkrafttreten der strukturell verbesserten Vergütungsverträge hinweise. Dies einbeziehend gehe es von relativ konstanten Jahresausgaben in der Größenordnung von jährlich rd. 1 Mio. DM aus.
- Der Rechnungshof hat das Ressort gebeten, dies zu prüfen.
- 229** Nach Auffassung des Rechnungshofs kann das umgestellte Entgeltsystem mit dazu beitragen, die Wirkungen der Leistungen sowohl insgesamt als auch die einzelner Beratungsstellen transparenter zu machen. Dies gilt auch für eine klientenbezogene Betrachtung. Ob das nach Prüfung des Rechnungshofs vom Ressort weiterentwickelte Verfahren einschließlich der Umstellung auf ein arbeitsaufwands- und erfolgsbezogenes Entgeltsystem zu Verbesserungen führen wird, wird er insbesondere hinsichtlich der weiteren Haushaltsentwicklung beobachten.
- 230** Angesichts der unterschiedlichen Prioritätensetzung bei Leistungsanbietern und Trägern der Sozialhilfe sollte die Schuldnerberatung künftig vom Amt über die beabsichtigte Einstiegs- und Ausstiegsberatung gesteuert werden. Die Überlegungen des Ressorts, die Bewilligung von Schuldnerberatung den Fallmanagern in den Bezirkssozialzentren zu übertragen, werden vom Rechnungshof unterstützt.
- 231** Das Ressort hat mitgeteilt, die anteilige Zuwendungsunterstützung (s. Tz. 210, 216) sei den Stellen für die Umstellung von Zuwendungsfinanzierung auf Entgeltfinanzierung im Jahr 1996 als Überbrückungshilfe angeboten worden. Sie sollte dazu dienen, die auf die Stellen neu im Zusammenhang mit der Einführung der InsO zukommenden Anforderungen zu überbrücken. Die weitere Förderung der freiwilligen Schuldnerberatung wolle es kritisch überdenken.
- 232** Der Rechnungshof hält die umgehende Einstellung der Zuwendungen für allgemeine Schuldnerberatung für geboten. Bis zur Einstellung der Förderung hält er zumindest Erfassung und Auswertung von Daten zur allgemeinen so wie zur gesetzlichen Schuldnerberatung für unabdingbar, weil nur so Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit feststellbar sind.

- 233** Zur Forderung des Rechnungshofs, die Zuschüsse für den Förderverein einzustellen (s. Tz. 223) hat das Ressort die Auffassung vertreten, dass die Bundesarbeitsgemeinschaft Schulden den Förderverein für das Land Bremen nicht vollständig ersetzen könne. Es habe allerdings für das Jahr 2001 eine Kürzung der Förderung um 20 % und ab dem Jahr 2002 um 50 % vorgesehen.
- 234** Der Rechnungshof begrüßt die beabsichtigten Kürzungen der Zuschüsse für den Förderverein. Er fordert aber weiter deren umgehende Einstellung, weil bei Beratungsstellen auftretender Schulungs- und Beratungsbedarf bereits jetzt z. B. durch im Internet angebotene Arbeitskreise, Projekte und Institutionen aufgefangen werden kann.
- 235** Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

## **Wirtschaft**

### **Designförderung**

**Der Erfolg des Designförderungsprogramms ist wegen unzureichend konkretisierter Programmziele und fehlender Ausgangsdaten nicht hinreichend messbar.**

**Die Entscheidung über die Fortführung des Programms sollte davon abhängig gemacht werden, dass diese Art der Wirtschaftsförderung einen Nutzen bringt, der den Einsatz der Mittel rechtfertigt. Dazu müssen realistische Ziele entwickelt werden, die eine Erfolgskontrolle ermöglichen.**

### **1 Vorbemerkung**

- 236** Das Wirtschaftsressort fördert seit 1990 Design im Land Bremen im Rahmen eines Designförderungsprogramms. Das Programm gliedert sich in die Bereiche
- Aufbau einer designorientierten Infrastruktur im Land Bremen und
  - einzelbetriebliche Designförderung (betriebliches Designförderungsprogramm).

Ziel dieses Wirtschaftsförderungsprogramms ist es, bremischen Unternehmen die Bedeutung von Design nahe zu bringen, damit sie ihre Wettbewerbsfähigkeit verbessern können. Es soll helfen, den Dienstleistungsstandort Bremen durch Ansiedlung von Designunternehmen zu stärken und letztlich mittelbar und unmittelbar Arbeitsplätze zu schaffen oder mindestens gefährdete Arbeitsplätze zu sichern.

- 237** Von 1990 bis 1999 wurden für den Aufbau einer designorientierten Infrastruktur aus Landesmitteln 10,1 Mio. DM und aus Mitteln der Europäischen Union (EU) 6,5 Mio. DM ausgegeben. Daneben hat das Land Bremen für die einzelbetriebliche Designförderung rd. 3,4 Mio. DM aufgewendet. Die Ausgaben betragen in diesem Zeitraum insgesamt rd. 20 Mio. DM, also rd. 2 Mio. DM jährlich.

### **2 Aufbau einer designorientierten Infrastruktur**

- 238** Zur Unterstützung des Aufbaus einer designorientierten Infrastruktur hat das Ressort im Jahr 1990 die nicht rechtsfähigen regionalen Institutionen Design Zentrum Bremen und DesignLabor Bremerhaven gegründet. Beide Institutionen wurden im Jahr 1994 unter die einheitliche Leitung einer dem Land mittelbar gehörenden GmbH gestellt. Neben dem Geschäftsführer beschäftigte die GmbH fünf Vollzeit- und fünf Teilzeitkräfte.
- 239** Das Design Zentrum Bremen und das DesignLabor Bremerhaven haben
- designorientierte Ausstellungen, Messen, Kongresse und Tagungen zu initiieren und durchzuführen sowie Information, Beratung und Öffentlichkeitsarbeit zu leisten,
  - Anregungen zur Weiterentwicklung des einzelbetrieblichen Förderungsprogramms zu erarbeiten und
  - Antragsteller bei der einzelbetrieblichen Designförderung zu beraten und deren Anträge vorzuprüfen.

- 240** Das DesignLabor in Bremerhaven befasst sich seit 1995 im Wesentlichen mit der Durchführung eines Stipendiatenmodells. Im Rahmen dieses Modells sind bisher jährlich sechs bis acht Absolventen von Designstudiengängen für ein Jahr praxisorientiert fortgebildet worden. Die Stipendiaten sollen in enger Kooperation mit anerkannten europäischen Designern an Projekten für Bremer und Bremerhavener Unternehmen arbeiten.

### **3 Einzelbetriebliche Designförderung**

- 241** Die einzelbetriebliche Designförderung (Antragsannahme, Bescheiderteilung, Verwendungsnachweisprüfung) wurde bis einschließlich 1998 durch das Wirtschaftsressort mit Unterstützung durch die GmbH (vgl. Tz. 238) abgewickelt. Seit 1999 erledigen zwei bremische Gesellschaften diese Aufgabe im Rahmen eines Beleihungs- bzw. Unterbeleihungsvertrags jeweils für den Bereich Bremerhaven bzw. Bremen. Eine dieser Gesellschaften übernahm im Rahmen einer Verschmelzung zum 1. Dezember 1998 die Anteile der o. g. GmbH, die weiterhin an der einzelbetrieblichen Designförderung unterstützend mitwirkt.
- 242** Die einzelbetriebliche Designförderung wird ausschließlich aus Mitteln des Landes Bremen finanziert (vgl. Tz. 237). Im Zeitraum 1990 bis 1999 wurden 119 Designvorhaben in Bremen und zwei in Bremerhaven mit durchschnittlich rd. 28 TDM gefördert.
- 243** Gefördert werden kleine und mittlere Bremer Unternehmen mit bis zu 250 Beschäftigten und nicht mehr als 78 Mio. DM Jahresumsatz. Ihnen wurden Zuschüsse i. H. v. 50 % der Kosten für Designprojekte, höchstens 40 TDM je Projekt gewährt.
- 244** Der Rechnungshof hat dem Wirtschaftsressort vorgeschlagen, im Falle der Fortführung des Programms die einzelbetriebliche Designförderung auf die Gewährung zinsloser Darlehen umzustellen. Das Ressort hat diesen Vorschlag wegen eines damit verbundenen hohen administrativen Aufwands für nicht praktikabel gehalten.
- 245** Nach Auffassung des Rechnungshofs ist nicht anzunehmen, dass der administrative Aufwand die durchschnittliche Höhe der Zuwendungen von rd. 28 TDM pro gefördertem Projekt auch nur annähernd erreichen kann. Er lässt sich im Übrigen dadurch auf ein Minimum begrenzen, dass die Zeitpunkte für die Rückzahlung bereits im Zuwendungsbescheid festgelegt werden.

### **4 Stipendiatenmodell**

- 246** Im Zeitraum 1995 bis 1999 wurden insgesamt rd. 538 TDM an Stipendiaten (vgl. Tz. 240) ausgezahlt. Die Zuwendungen für das DesignLabor Bremerhaven selbst betragen in diesem fünfjährigen Zeitraum rd. 4.244 TDM, insgesamt somit 4.782 TDM. Davon trug das Land Bremen nach Berücksichtigung der EU-Förderung 2.391 TDM selbst. Die durchschnittlichen jährlichen Förderungen beliefen sich auf rd. 956 TDM, Bremens Anteil hieran betrug rd. 478 TDM.
- 247** Die Unternehmen zahlten für die Projekte, an denen die Stipendiaten gearbeitet hatten, zwar Honorare, kostendeckend waren diese für das DesignLabor jedoch nicht. Trotz dieser damit für die Unternehmen günstigen Bedingungen, war es nicht möglich, für die jährlich sechs bis acht Stipendiaten ausreichende Aufträge von Bremer oder Bremerhavener Unternehmen zu gewinnen. Um das Stipendiatenmodell unverändert fortführen zu können, wurden Stipendiaten auch in Projekten zu Gunsten von Unternehmen eingesetzt, die außerhalb des Landes Bremen ansässig sind.
- 248** Vom DesignLabor Bremerhaven wurden im Rahmen des Stipendiatenmodells in Fachkreisen viel beachtete Projekte durchgeführt, die in zahlreichen Presseveröffentlichungen bundesweit gewürdigt wurden. Das Ressort hat aus diesen Veröffentlichungen einen Imagegewinn Bremerhavens abgeleitet. Ein Imagegewinn allein rechtfertigt aus Sicht des Rechnungshofs allerdings nicht die Ausgabe von jährlich durchschnittlich rd. 956 TDM. Als Folge dieses Imagegewinns müssen die Maßnahmen messbare Ergebnisse bringen, die den Einsatz der Mittel rechtfertigen.

**249** Direkte Arbeitsplatzeffekte ließen sich weder in Bremerhaven noch in Bremen durch das Stipendiatenmodell nachweisen. So siedelten sich Stipendiaten nach Ablauf ihres Stipendiums weder im Land Bremen an noch nahmen Designunternehmen daraufhin hier ihren Firmensitz.

#### **5 Erfolgskontrolle in den Bereichen „Aufbau einer designorientierten Infrastruktur“ und „Einzelbetriebliche Designförderung“**

**250** Der Rechnungshof hat schon im Jahresbericht – Land – 1999 in Tz. 285 ff. hervorgehoben, dass bei Wirtschaftsfördermaßnahmen der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit (§ 7 LHO) eine auf Effektivität ausgerichtete Förderungsprogrammgestaltung und damit verbunden die Festlegung eines klaren Zieles gebietet, um eine Erfolgskontrolle zu ermöglichen. Eine Erfolgskontrolle ist nicht durchführbar, wenn das Ziel lediglich allgemein, formelhaft und damit unscharf beschrieben ist. Zudem bedarf es auch der Darstellung des dauerhaften fiskalischen Nutzens, den die Förderer erwarten.

**251** Erfolgskontrollen sind ein unverzichtbares Element wirtschaftlichen Handelns. Fehlen quantitative und qualitative Zielvorgaben ist eine Auswertung des Programms in Bezug auf seinen Erfolg oder Misserfolg nicht möglich. Eine fehlende Analyse verhindert darüber hinaus nicht nur die Verwertung von notwendigen Erkenntnissen für die Modifikation des laufenden Programms, sondern ggf. auch die Initiierung weiterer oder ergänzender Programme.

**252** Die Bremische Bürgerschaft (Landtag) ist in der Sitzung am 11. Mai 2000 den Bemerkungen im Bericht des staatlichen Rechnungsprüfungsausschusses beigetreten, wonach bei allen Wirtschaftsfördermaßnahmen Erfolgskontrollen zu institutionalisieren und durchzuführen sind sowie den zuständigen Gremien darüber zu berichten ist. Weiter müssen die Ziele der jeweiligen Programme oder Einzelmaßnahmen so konkret beschrieben werden, dass eine Erfolgskontrolle möglich.

**253** Die im Designförderungsprogramm benannten Ziele (vgl. Tz. 236) sind strategischer Art und zu allgemein formuliert. Da auch keine messbaren Unterziele festgelegt worden sind, reichen sie als Basis nicht aus, Erfolge messbar zu überprüfen; sie genügen daher nicht den Anforderungen des § 7 LHO.

**254** Bei dem Ziel „Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit bremischer Unternehmen“ hätte zunächst dargelegt werden müssen, wo Schwächen im Designbereich in Bremer Unternehmen gelegen haben. Die mit einer Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit für die Unternehmen und in der Folge für Bremen durch Schaffung von Arbeitsplätzen erhofften Wirkungen hätten benannt und quantifiziert werden müssen. Weiterhin hätte die Anzahl der angestrebten Ansiedlungen von Design-Unternehmen beziffert werden müssen, um zu definieren, was unter dem Begriff „Designstandort Bremen“ zu verstehen ist. Dazu wäre zunächst der Bestand der Design-Unternehmen zu erfassen gewesen, um dann die quantitative Entwicklung festzustellen. Dabei wäre es erforderlich gewesen, den Zuwachs an dort geschaffenen Arbeitsplätzen zu ermitteln.

**255** Bei einer Erfolgskontrolle des Designförderungsprogramms sind neben mess- und bewertbaren Effekten (harte Faktoren) auch unscharfe, weiche Faktoren zu berücksichtigen. Ein harter Faktor ist z. B. die Veränderung der Anzahl der Design-Unternehmen. Die hiermit im Zusammenhang stehenden Arbeitsplätze erlauben, den sich für Bremen ergebenden fiskalischen Nutzen zu berechnen und in einen Zusammenhang mit den Ausgaben des Designförderungsprogramms zu stellen. Weiche Faktoren sind dagegen der Aufbau einer designorientierten Infrastruktur, wie z. B. Öffentlichkeitsarbeit mit Ausstellungen, Messen, Tagungen, Kongressen und Pressearbeit. Wenn auch deren Wirkungen nicht im Einzelnen messbar sind, so kann ihr fiskalischer Nutzen z. B. aus Besucherzahlen, Eintrittsgeldern, Übernachtungszahlen usw. abgeleitet werden.

**256** Das Wirtschaftsressort hat als einen solchen weichen Faktor bzw. als Unterziel die Schaffung eines positiven Klimas bzw. eines Problembewusstseins für die Bedeutung des Wettbewerbsfaktors Design bezeichnet. Weiterhin hat es die Verbesserung der betrieblichen Leistungen der Unternehmen durch Berücksichtigung des Faktors Design mittels gezielter Beratungsgespräche und Kontaktvermittlungen zu Bremer Designbüros sowie die Dokumentation der betrieblichen Designaktivitäten als Unterziele genannt. Es hat weiter angeführt, dass sich die Ergebnisse

und Wirkungen jedes dieser Unterziele ableiten und mit Indikatoren belegen ließen. Im Laufe des Prüfungsverfahrens hat es hierzu genannt:

- die Anzahl der von der GmbH durchgeführten Beratungsgespräche und begleiteten Designförderungsanträge,
- die Anzahl der Kooperationspartner, die das Thema Design fördern (z. B. Kammern, Verbände, Unternehmen, Banken),
- die Anzahl der vorwiegend privat finanzierten Ausstellungen und Veranstaltungen des Design Zentrums mit Anzahl der Besucher und
- den Umfang der Berichterstattung über Designer und designorientierte Unternehmen in Printmedien, Hörfunk und Fernsehen.

- 257** Das Ressort hat auf die allgemeine Anerkennung hingewiesen, die ihren Ausdruck in Besuchen von Delegationen gefunden habe, die sich über das „Bremer Modell“ der Designförderung informiert hätten. So seien von anderen Institutionen Ausstellungen des Design Zentrums Bremen übernommen und dem Geschäftsführer der GmbH sowie einer seiner Mitarbeiterinnen Ehrenämter angetragen worden. Sie hätten Einladungen zu Vorträgen über die Bremer Designförderung erhalten, seien zur Teilnahme an Podiumsdiskussionen im In- und Ausland eingeladen worden und seien als Juroren tätig gewesen.
- 258** Das Ressort veranlasste 1994 die GmbH, jährlich über die durchgeführten Veranstaltungen, die begleiteten Designförderprojekte, die Öffentlichkeitsarbeit und die Fortbildung der Stipendiaten zu berichten.
- 259** Außerdem vergab es Aufträge für Gutachten, die über Wahrnehmung, Akzeptanz und Verbesserung der bestehenden Designförderung berichten sollten. Darüber hinaus wurden regionalwirtschaftliche Studien in Auftrag gegeben, die EU-finanzierte Maßnahmen projektbezogen evaluieren sollten. Die Gutachten und Studien stellten nicht die Arbeitsplatzwirkungen der Designförderung, sondern nur deren tendenzielle Wirkungen dar. Einen Abgleich der eingesetzten Mittel mit den damit im Zusammenhang stehenden positiven Effekten nahmen die Gutachter nicht vor.
- 260** Auch bei der einzelbetrieblichen Designförderung versuchte das Ressort trotz unscharfer Zielvorgaben, sich einen Überblick über die Wirkungen zu verschaffen. So hat es die Zuwendungsempfänger von Programmbeginn an verpflichtet, nach Abschluss des Vorhabens im Rahmen des Verwendungsnachweises im Sachbericht den Projektablauf und das Projektergebnis unter dem Blickwinkel des zu erwartenden wirtschaftlichen Ergebnisses darzustellen. Die GmbH hat die Sachberichte jeweils kommentiert.
- 261** Des Weiteren verpflichtete das Wirtschaftsressort die Zuwendungsempfänger ab 1996, unabhängig vom Verwendungsnachweis auf Anforderung auch mehrere Jahre nach Ablauf des Projektes im Rahmen von Nachbefragungen Angaben zum Förderprojekt sowie über die weitere Entwicklung des Unternehmens zu machen.
- 262** Von dieser Möglichkeit einer Nachbefragung, die einen Ansatz für eine Erfolgskontrolle geboten hätte, machte das Ressort jedoch in keinem Fall Gebrauch. Es hielt Nachbefragungen letztlich nicht für erforderlich, weil rd. die Hälfte der Projekte qualitativ dokumentiert worden sei und Arbeitsplatzwirkungen der einzelbetrieblichen Designförderung selten feststellbar seien. Positive Gesamtwirkungen ergäben sich durch ein besseres Erscheinungsbild, zufriedenerer Kunden und Mitarbeiter, innovative Produkte und erfolgreiche Messeauftritte.
- 263** Der Rechnungshof hält Nachbefragungen, die Erkenntnisse über den Erfolg vermitteln, indem sie Auskunft geben über die Umsatz- und Arbeitsplatzentwicklungen sowie die Bereitschaft der Unternehmen mit Designern zusammenzuarbeiten, weiterhin für eine unverzichtbare Grundlage für die Fortsetzung der einzelbetrieblichen Designförderung. Nur hierdurch sind Vergleiche möglich. Dazu muss ein Fragenkatalog entwickelt werden, der nach einheitlichen Kriterien ausgewertet werden kann. Das Ressort hat zugesichert, dass es einen solchen Katalog entwickeln werde. Er solle neben den monetären auch die qualitativen Effekte der Designförderung umfassen.
- 264** Im Verlauf der Prüfung hat das Ressort versucht, auch an Hand harter Faktoren einen Erfolg des Designförderprogramms nachzuweisen. Unter Zuhilfenahme von Branchentelefonbüchern („Gelbe Seiten“) der Jahre 1989 und 2000 hat es die Ent-

wicklung der Designbüros und Werbeagenturen in Bremen nachvollzogen. Danach seien in diesem Zeitraum 294 neue Designbüros und Werbeagenturen entstanden, denen 100 Abgänge gegenüberstanden. Auf der Basis von Erkenntnissen einer im Jahr 2000 durchgeführten Befragung bei Designbüros und Werbeagenturen, die den Zeitraum von 1989 bis 2000 umfasst, hat das Ressort für die Neuzugänge 1.822 geschaffene Arbeitsplätze errechnet.

- 265** Diese Berechnung ist fehlerhaft. Sie behandelt die Teilzeitstellen und die freien Mitarbeiter wie Vollzeitarbeitsplätze. Darüber hinaus geht sie von den Neuzugängen (294) und nicht vom Saldo aus Neuzugängen und Abgängen (194) aus. Unter Umrechnung auf Vollzeitarbeitsplätze und unter Berücksichtigung des Saldos hätten sich nur rd. 900 Arbeitsplätze bei Anwendung der vom Ressort im Übrigen gewählten Rechensystematik ergeben.
- 266** Auch diese zweifelhafte Zahl ist nicht geeignet, den Erfolg der Designförderung zu belegen. Das Ressort hat selbst eingeräumt, dass sich aus der Befragung nicht herleiten lasse, in welchem Umfang die Designförderung für Unternehmen Anlass gewesen sei, sich in Bremen anzusiedeln. Auf Grund der komplexen Zusammenhänge und weichen Zielsetzungen sei der Zusammenhang zwischen Programmumsetzung und Arbeitsplätzen nicht zu belegen.
- 267** Als Ausgangsbasis für eine künftige Erfolgskontrolle hält der Rechnungshof neben der Berücksichtigung weicher Faktoren die Ermittlung der Arbeitsplätze geboten. Die Ermittlung von Zuwächsen auf der Grundlage von Branchentelefonbüchern wird den Ansprüchen, die an eine Erfolgskontrolle zu stellen sind, nicht gerecht. Die Zuwächse können nicht gemessen werden, weil vorher festgelegte Bezugsgrößen fehlen (vgl. Tz. 254).
- 268** Zum Nachweis eines Erfolgs im Bereich Design hat das Ressort außerdem die Entwicklung der Stadt Nürnberg, die kein einzelbetriebliches Designförderungsprogramm hat, mit der Bremens verglichen. Danach sei in Bremen die Anzahl der Designbüros und Werbeagenturen prozentual doppelt so stark gestiegen wie in Nürnberg. Bremen habe damit in den vergangenen Jahren sehr zügig aufgeholt. Hierzu hat der Rechnungshof darauf hingewiesen, dass in Nürnberg die ohne einzelbetriebliche Designförderung erreichte Steigerung von 159 Zugängen bei einem hohen Anfangsbestand erfolgte und insofern durch die bremische Zunahme von per Saldo 194 Designbüros und Werbeagenturen nicht gerade eindrucksvoll übertroffen wird. So waren im Jahr 2000 in Bremen 387, in Nürnberg 478 Design-Unternehmen vorhanden.
- 269** In welchem Umfang weiche Faktoren, die das Ressort für die Beurteilung der Wirkungen der Designförderung für unverzichtbar und im Hinblick auf ihre fiskalischen Wirkungen für bedeutend hält, Effekte für Bremen bewirkt haben, konnte der Rechnungshof nicht einschätzen. Auch das Wirtschaftsressort konnte keine Bewertung vornehmen. Es hält den Erfolg der Designförderung durch die Vielzahl nachgewiesener Effekte für ausreichend dargestellt, würde allerdings bei Fortführung der Designförderung eine Erfolgskontrolle vorsehen, die auch Aussagen zu den harten Faktoren erlauben soll.

## **6 Zusammenfassende Betrachtung**

- 270** Ein effizienter Einsatz öffentlicher Mittel setzt eine Erfolgskontrolle voraus. Wegen der fehlenden konkretisierten Erfolgsbestimmung zumindest der auf harten Faktoren beruhenden Effekte kann eine Aussage über den Erfolg oder Misserfolg des Programms nicht getroffen werden. Der Rechnungshof erwartet vor der Entscheidung über Fortführung oder Einstellung des Programms ab dem Jahr 2002 eine Darstellung der auf harten Faktoren beruhenden positiven Wirkungen für den bremischen Haushalt. Soweit diese Effekte die Höhe der Ausgaben für das Programm nicht erreichen, ist darzustellen, ob die sich möglicherweise aus den weichen Faktoren ergebenden Wirkungen eine Größenordnung erreichen, die den Einsatz der Finanzmittel rechtfertigen.
- 271** Der Rechnungshof hält es für erforderlich, bei der Entscheidung über die Fortführung des Programms zu überdenken, ob nach zehn Jahren „Bremer Designförderung“ weitere Neugründungen und Ansiedlungen in einem Umfang wahrscheinlich sind, die eine weitere Förderung in der bisherigen Höhe rechtfertigen. Der Nutzen müsste den Einsatz jährlicher Ausgaben von rd. 2 Mio. DM rechtfertigen.

Insbesondere ist bei den Überlegungen zur Fortführung der einzelbetrieblichen Designförderung zu beachten, dass – wie in Nürnberg (vgl. Tz. 268) – ähnliche Zuwächse auch ohne diese Förderungsart möglich sind.

- 272** Unternehmen haben ein gewichtiges Eigeninteresse an einer positiven Darstellung ihrer Außenwirkung und ihrer Produkte. Daher sollte bei einer Fortführung der einzelbetrieblichen Designförderung diese auf zinslose Darlehensgewährung umgestellt werden (vgl. Tz. 244 f.). Dadurch ließen sich im Ergebnis jährlich konsumtive Ausgaben von bis zu 500 TDM einsparen.
- 273** Der Rechnungshof hält es für erforderlich, das Stipendiatenmodell des DesignLabors einer besonderen Würdigung zu unterziehen und den Entscheidungsgremien bei Fortführung dieses Programnteils deutlich zu machen, worin der wirtschaftliche Nutzen Bremens bei diesem Modells liegt, das jährlich Zuwendungen von durchschnittlich rd. 950 TDM erfordert (vgl. Tz. 246 ff.).

## **Finanzen**

### **Zuweisungen an Gemeinden; Kostenerstattungen zwischen dem Land und der Stadtgemeinde Bremen**

#### **Die Abrechnungen der Zuweisungen und Kostenerstattungen für das Haushaltsjahr 1999 beruhen zum Teil auf unzutreffenden Grundlagen.**

#### **1 Vorbemerkung**

- 274** Der Rechnungshof hat für das Haushaltsjahr 1999 die Zuweisungen an Gemeinden und die Kostenerstattungen zwischen dem Land und der Stadtgemeinde Bremen geprüft. Die Prüfung hat im Wesentlichen folgendes ergeben:

#### **2 Schlüsselzuweisungen**

- 275** Grundlage für die Berechnung der Zuweisungsbeträge ist das Gesetz über Finanzzuweisungen an die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven (FZG) vom 27. April 1971, i. d. F. der Bekanntmachung vom 16. Dezember 1997 (Brem.GBl. 1998 S. 2), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 22. Dezember 1998 S. 362.
- 276** Die zu verteilende Schlüsselmasse ist für jedes Haushaltsjahr nach den Ansätzen im Landeshaushaltsplan zu ermitteln (§ 1 Abs. 2 Satz 1 FZG). Anschließend ist sie auf die beiden Stadtgemeinden nach dem Verhältnis ihrer Bevölkerungszahlen aufzuteilen (§ 1 Abs. 3 Satz 1). Hierbei ist für den Ansatz der Bevölkerungszahlen vom 1. Januar des dem Zuweisungsjahr vorangegangenen Kalenderjahres auszugehen (§ 1 Abs. 3 Satz 2 FZG).
- 277** Auf die Schlüsselzuweisungen werden gemäß § 1 Abs. 4 FZG monatliche Abschläge geleistet. Nach Ablauf des Haushaltsjahres sind die Ist-Zahlen unter Ansatz der Bevölkerungszahlen zum 1. Januar des Haushaltsjahres festzustellen. Daraus sich ergebende Änderungen der Schlüsselmasse und damit der Schlüsselzuweisungen sind spätestens bei der Schlüsselmasse und den Schlüsselzuweisungen für das übernächste Haushaltsjahr als Erhöhung oder als Ermäßigung zu berücksichtigen.

#### **3 Ausgleichszuweisungen**

- 278** Gemäß § 2 Abs. 1 FZG erhält die Stadtgemeinde Bremerhaven vom Land eine Ausgleichszuweisung zum Ausgleich des Unterschieds der Steuerkraft pro Kopf der Bevölkerung im Vergleich zu derjenigen der Stadtgemeinde Bremen. Seit 1998 beträgt die Ausgleichszulage je Einwohner 34 % der auf einen Einwohner der Stadtgemeinde Bremen entfallenden Steuereinnahmen (§ 2 Abs. 2 Satz 1 FZG).
- 279** Wie bei den Schlüsselzuweisungen sind auch bei Veranschlagung der Ausgleichszuweisungen die Einwohnerzahlen am 1. Januar des dem Ausgleichsjahr vorangegangenen Kalenderjahres maßgebend (§ 2 Abs. 2 Satz 2 FZG). Nach Ablauf des Haushaltsjahres sind auch die Ausgleichszuweisungen nach den Einwohnerzahlen zum 1. Januar der Haushaltsjahres abzurechnen (§ 2 Abs. 3 Satz 3 FZG). Auch hier sind Änderungen für das übernächste Haushaltsjahr als Erhöhung oder Ermäßigung zu berücksichtigen.

#### **4 Abrechnung der Zuweisungen**

- 280** Der Senator für Finanzen hat sowohl bei den Schlüsselzuweisungen als auch bei den Ausgleichszuweisungen versäumt, die Änderungen bei den Bevölkerungszahlen zum 1. Januar des Haushaltsjahres zu berücksichtigen. Da sich die Einwohnerzahlen der beiden Gemeinden unterschiedlich entwickelt haben, ist für Bremerhaven die Schlüsselzuweisung um rd. 988 TDM und die Ausgleichszuweisung um rd. 871 TDM zu hoch ausgefallen. Die Stadtgemeinde Bremen erhielt eine um rd. 988 TDM zu geringe Schlüsselzuweisung.
- 281** Der Senator für Finanzen hat zugesagt, dass er nach Absprache mit Bremerhaven den Ausgleich in 2001 durchführen wird.

#### **5 Kostenerstattungen zwischen dem Land und der Stadtgemeinde Bremen**

- 282** Im Jahresbericht – Land – 1996, Tz. 153 bis 156 hatte der Rechnungshof über die Kostenerstattungen zwischen den bremischen Gebietskörperschaften berichtet. Er hatte empfohlen, Kostenerstattungen auf der Grundlage der tatsächlichen Ausgaben abzurechnen. Der Senator für Finanzen ist diesem Vorschlag gefolgt.
- 283** Bei der Erfassung der abzurechnenden Personalausgaben des Haushaltsjahres 1999 hat der Senator für Finanzen die erzielten Einnahmen aus Kostenerstattungen nicht abgezogen. Weiterhin hat er bei der Berechnung der dezentralen Personalausgaben vom Gesamtbetrag aller Personalkosten nicht die darin enthaltenen zentralen Personalausgaben abgezogen, sondern diese nochmals zugerechnet. Bei den dezentralen Personalausgaben der Stadt hat er die erstatteten Personalkosten für Lehrkräfte und Polizei nicht als Minderung der Personalkosten berücksichtigt. Insgesamt ist es dadurch zu einem Verrechnungsergebnis gekommen, das die Stadtgemeinde Bremen mit rd. 18,5 Mio. DM zu hoch belastet hat.
- 284** Der Senator für Finanzen hat zugesagt, die empfohlenen Änderungen zukünftig zu beachten und ab der Abrechnung 2002 zu berücksichtigen.
- 285** Der Rechnungshof hält eine Korrektur bereits für 1999 und die Folgejahre für erforderlich. Die Erörterungen mit dem Senator für Finanzen sind noch nicht abgeschlossen.

#### **Festsetzung von Hinterziehungszinsen**

**Die geprüften Finanzämter haben in der Vergangenheit in zahlreichen Fällen Hinterziehungszinsen nicht, nicht zeitnah oder nicht in richtiger Höhe festgesetzt. Dadurch ist es zu endgültigen Einnahmeausfällen bzw. bei verspäteter Festsetzung zu Zinsverlusten gekommen.**

#### **1 Vorbemerkungen**

- 286** Hinterzogene Steuern sind gemäß § 235 Abgabenordnung (AO) zu verzinsen. Damit soll dem Nutznießer einer Steuerhinterziehung der erlangte Zinsvorteil genommen werden. Für die Festsetzung der Hinterziehungszinsen ist das Finanzamt verantwortlich, das auch für die Steuerfestsetzung zuständig ist.
- 287** Der Rechnungshof hat die Praxis der Festsetzung von Hinterziehungszinsen bei den Finanzämtern Bremen-Ost und Bremen-West untersucht. Vorgesehen war auch eine Prüfung bei den übrigen bremischen Finanzämtern. Davon hat der Rechnungshof jedoch abgesehen, weil die bei den Finanzämtern Bremen-Ost und Bremen-West gewonnenen Erkenntnisse ausreichend waren, um Anregungen für einen verbesserten Verfahrensablauf zu geben.
- 288** Zur Prüfung hat der Rechnungshof 65 Prüfungsfälle aus den Überwachungslisten für Strafsachen der Bußgeld- und Strafsachenstelle (BuStra) ausgewählt und die entsprechenden Steuerakten beigezogen.
- 289** Da der Rechnungshof sich bei der Prüfung auf Stichproben beschränken musste, die Hinterziehungszinsen nicht gesondert, sondern zusammen mit Nachzahlungs- und Stundungszinsen verbucht werden, und auch die Finanzämter keine gesonderten Aufzeichnungen über die festgesetzten Hinterziehungszinsen führen, kann die Höhe der in den Prüfungsjahren festgesetzten Hinterziehungszinsen nicht be-

nannt werden. Auch der Umfang der zu Unrecht unterlassenen Festsetzungen und die dadurch verursachten Einnahmeausfälle waren nicht zu beziffern. Es kann aber davon ausgegangen werden, dass insbesondere durch die so genannten Bankenverfahren (vgl. Jahresbericht – Land – 1999, Tz. 304-305) – mit in der Regel weit zurückreichenden Veranlagungszeiträumen – erhebliche Hinterziehungszinsen festgesetzt worden sind bzw. festzusetzen gewesen wären.

## **2 Prüfungsfeststellungen**

**290** Die geprüften Finanzämter haben in der Vergangenheit der Festsetzung von Hinterziehungszinsen nicht die nötige Aufmerksamkeit geschenkt. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass diese Finanzämter nach der Ankündigung des Prüfungsvorhabens verstärkt die Festsetzung von Hinterziehungszinsen nachgeholt haben. Dennoch ist in zahlreichen Fällen wegen der kurzen gesetzlichen Festsetzungsfrist von einem Jahr (§ 239 AO) Festsetzungsverjährung eingetreten; es ist zu Einnahmeausfällen gekommen.

**291** In den ausgewählten und untersuchten 65 Fällen aus den geprüften Finanzämtern Bremen-Ost und Bremen-West hat der Rechnungshof festgestellt:

- sieben Fälle mit Festsetzungsverjährung (rd. 10,8 %),
- zwei Fälle, in denen Festsetzungsverjährung drohte und auf Anregung des Rechnungshofs noch die Hinterziehungszinsen festgesetzt werden konnten (rd. 3,1 %),
- fünf Fälle mit verspäteter Festsetzung (rd. 7,7 %) und
- sechs Fälle mit fehlerhafter Berechnung der Hinterziehungszinsen (rd. 9,2 %).

Eine amtsinterne Abfrage hat die Ergebnisse des Rechnungshofs im Wesentlichen bestätigt.

**292** Folgende Gründe haben zu Nichtfestsetzungen bzw. zu Mängeln bei der Festsetzung der Hinterziehungszinsen geführt:

### **2.1 Einstellung von Strafverfahren**

**293** Einem Teil der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter war unbekannt, dass die Einstellung von Strafverfahren nicht in allen Fällen dazu führt, dass keine Hinterziehungszinsen festzusetzen sind. Von der Festsetzung ist nur abzusehen, wenn die Ermittlungen keinen genügenden Anlass zur Erhebung der öffentlichen Klage geboten haben. Werden dagegen Strafverfahren z. B. gegen Zahlung einer Geldbuße, wegen Geringfügigkeit oder wegen einer wirksamen Selbstanzeige eingestellt, sind trotzdem Hinterziehungszinsen festzusetzen.

**294** Zu diesen Bearbeitungsfehlern hat auch beigetragen, dass die BuStra i. d. R. in den Einstellungsverfügungen keinen Hinweis auf den Grund der Einstellung gegeben, sondern nur auf die Vorschrift der Strafprozessordnung verwiesen hat. Ebenso fehlte für den Veranlagungsbezirk (Vbz) der zweckmäßige Hinweis darauf, dass die tatbestandmäßigen Voraussetzungen zur Festsetzung von Hinterziehungszinsen vorliegen.

### **2.2 Eintritt der Festsetzungsverjährung**

**295** Die Frage, wann die Festsetzungsverjährung eintritt, spielt wegen der kurzen einjährigen Frist eine bedeutende Rolle. Die Festsetzungsfrist beginnt mit Ablauf des Kalenderjahres, in dem die Festsetzung der hinterzogenen Steuern unanfechtbar geworden ist, jedoch nicht vor Ablauf des Kalenderjahres, in dem ein eingeleitetes Strafverfahren rechtskräftig abgeschlossen worden ist (§ 239 AO).

**296** Trotz dieser eindeutigen Regelung ist es zu falschen Fristberechnungen gekommen. Ursächlich hierfür waren sowohl fehlerhafte Rechtsanwendungen als auch Mängel in der Zusammenarbeit zwischen der BuStra bzw. der Steuerfahndungsstelle und den Vbz. So hat der Rechnungshof festgestellt, dass ein Finanzamt die Festsetzung von Hinterziehungszinsen i. H. v. von rd. 32 TDM im Rahmen eines Einspruchsverfahrens zurückgenommen hat, weil es fälschlicherweise davon ausgegangen ist, dass das Strafverfahren bereits rechtskräftig abgeschlossen und Festsetzungsverjährung eingetreten war.

### **2.3 Nicht zeitnahe Festsetzung der Hinterziehungszinsen**

**297** Hinterziehungszinsen können aufgrund der Abhängigkeit des Zinsendes vom Tag der Zahlung der hinterzogenen Steuer bzw. dem Tag der Fälligkeit nicht zeitgleich mit dem geänderten Steuerbescheid festgesetzt werden. Es ist eine weitere Bearbeitung erforderlich. Nach den Feststellungen des Rechnungshofs haben die Finanzämter deshalb die Hinterziehungszinsen wiederholt verspätet festgesetzt. Dadurch ist es zu vermeidbaren Zinsverlusten gekommen.

### **2.4 Berechnung der festgesetzten Hinterziehungszinsen**

**298** Die Hinterziehungszinsen werden von den Bediensteten in den Vbz grundsätzlich manuell berechnet und die Berechnungsgrundlagen handschriftlich in den Bescheid über die Festsetzung der Hinterziehungszinsen eingetragen. Durch den unangemessen geringen Platz, der in dem Bescheid hierfür vorgesehen ist, haben die Bediensteten häufig die Berechnung der festzusetzenden Hinterziehungszinsen verkürzt dargestellt. U. a. haben sie auf Hinterziehungszinsen anzurechnende Nachzahlungszinsen im Bescheid nicht gesondert ausgewiesen. Die Folge waren Nachfragen oder Einsprüche durch die Steuerpflichtigen. Dadurch ist ein vermeidbarer Verwaltungsaufwand entstanden.

### **2.5 Zusammenarbeit der BuStra mit den Finanzämtern**

**299** Nach einer Anweisung der Oberfinanzdirektion Bremen vom 23. Februar 1990 hat die BuStra in den Fällen, in denen Strafverfahren durch Strafbefehl oder Urteil zum Abschluss gebracht werden, den zuständigen Stellen die zur Festsetzung der Hinterziehungszinsen erforderlichen Angaben mitzuteilen (Höhe der hinterzogenen Beträge sowie Zeitpunkt der jeweiligen Vollendung der Hinterziehung – aufgeschlüsselt nach Besteuerungszeiträumen).

Diese Regelung ist jedoch unzureichend, weil damit nicht alle Sachverhalte, in denen Hinterziehungszinsen festzusetzen sind, erfasst werden (vgl. Tz. 293).

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

**300** Als Ergebnis der Prüfung ist festzustellen, dass die Mängel im Wesentlichen in den fehlenden materiell-rechtlichen Grundlagenkenntnissen der Bediensteten begründet sind. Daneben gehört die Festsetzung von Hinterziehungszinsen nicht zu deren Tagesgeschäft, so dass die Bearbeitungsroutine fehlt. Hinzu kommt die Arbeitssituation in den Vbz, die die Entscheidung für oder gegen eine – zumindest zeitnahe – Festsetzung beeinflusst haben mag.

**301** Zweifellos erfordert die manuelle Berechnung der Hinterziehungszinsen und der in einigen Fällen nötige Aufbau von bereits gelöschten Steuerkonten Zeit, die den Bediensteten für die laufende Bearbeitung der Steuererklärungen fehlt. Dies rechtfertigt jedoch nicht, die Zinsen nicht zeitnah oder gar nicht festzusetzen. Gerade jenen Steuerpflichtigen, die den Staat geschädigt haben, sollte der erlangte Zinsvorteil so umgehend wie möglich genommen werden. Durch die verspätete Festsetzung der Hinterziehungszinsen entstehen der öffentlichen Hand zusätzliche finanzielle Nachteile, die vermeidbar sind. Daneben kann eine verzögerte Zinsfestsetzung dazu führen, dass die Forderungen wegen einer schlechten Entwicklung der wirtschaftlichen Verhältnisse des Steuerschuldners nicht mehr beigetrieben werden können.

**302** Der Rechnungshof erwartet, dass die BuStra zukünftig in den Fällen, in denen es zur Einstellung des Strafverfahrens gekommen ist, alle notwendigen Daten für die Festsetzung der Hinterziehungszinsen den Vbz mitteilt. Durch dieses Verfahren werden neben einem Rationalisierungseffekt Unsicherheiten bei der Frage beseitigt, ob Hinterziehungszinsen festzusetzen sind. Auch die Gefahr von Berechnungsfehlern wird vermieden. Des Weiteren hält der Rechnungshof es für geboten, dass die BuStra die Vbz über die Einleitung und den rechtskräftigen Abschluss eines Strafverfahrens rechtzeitig unterrichtet. Dieses ist erforderlich, weil Strafverfahren sich oft über einen sehr langen Zeitraum hinziehen und nur durch eine klare Dokumentation die Festsetzung der Hinterziehungszinsen gesichert werden kann.

**303** Der Senator für Finanzen hat die Beanstandungen und Vorschläge des Rechnungshofs anerkannt und entsprechende Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitsqualität eingeleitet. Eine entsprechende Dienstanweisung ist in Vorbereitung. Angesichts der festgestellten Defizite bei den materiell-rechtlichen Grundlagenkennt-

nissen der Bediensteten in den Vbz ist eine entsprechende Fortbildungsveranstaltung in das Fortbildungsprogramm 2001 aufgenommen worden. Das Finanzamt Bremen-Ost hat die BuStra angewiesen, dem zuständigen Vbz die zur Festsetzung der Hinterziehungszinsen erforderlichen Grundlagen mitzuteilen und auch einen neuen Vordruck eingeführt.

### **Vorsteuerabzug bei Abschreibungsgesellschaften in der Schifffahrt**

**Abschreibungsgesellschaften in der Schifffahrt machen in der Gründungsphase im Umsatzsteuer-Voranmeldungsverfahren zum Teil überhöhte Vorsteuerüberschüsse geltend. Der Rechnungshof hat bei der Überprüfung einzelner Steuerfälle festgestellt, dass das für die Besteuerung zuständige Finanzamt Bremen-Mitte bereits im Umsatzsteuer-Voranmeldungsverfahren die erklärten Vorsteuerabzüge überprüft und zum Teil erhebliche Kürzungen vorgenommen hat. Es besteht Einverständnis mit der Steuerverwaltung, dass eine endgültige Überprüfung des vorläufig anerkannten Vorsteuerabzugs im Rahmen einer Umsatzsteuer-sonderprüfung oder einer Betriebsprüfung durchgeführt werden muss.**

#### **1 Vorbemerkungen**

- 304** Der Rechnungshof hat beim Finanzamt Bremen-Mitte Steuerfälle von Schifffahrtsgesellschaften überprüft, die als Abschreibungsgesellschaften konzipiert sind und die während der Gründungsphase im Umsatzsteuer-Voranmeldungsverfahren in einem erheblichen Umfang Vorsteuerabzugsbeträge geltend gemacht haben.
- 305** Gegenstand dieser Gesellschaften ist die Anschaffung und die Inbetriebnahme von Schiffen. Die Beteiligung an den Gesellschaften wird in der Absicht erworben, ertragsteuerlich berücksichtigungsfähige Verluste zu erzielen. Die Kapitalanleger werden zum Beitritt zur Abschreibungsgesellschaft dadurch bewogen, dass sie auf der Basis eines Konzepts zwecks Erzielung steuerlicher Vorteile – zumindest für eine gewisse Zeit – an den von der Gesellschaft erzielten negativen Einkünften (gewerblichen Verlusten) beteiligt werden. In der Regel werden diese Gesellschaften in der Rechtsform der GmbH & Co. KG betrieben. Häufig sind sie als so genannte Publikumsgesellschaften gestaltet, an der eine Vielzahl von Kapitalanlegern beteiligt ist. Bei der gesellschaftsrechtlichen Ausgestaltung werden die folgenden zwei Varianten bevorzugt: Die Kapitalanleger werden unmittelbar als Kommanditisten beteiligt oder – die häufigere Form – es wird eine Anlagegesellschaft als Treuhänder-Kommanditistin zwischengeschaltet, die den Treugebern (Kapitalanlegern) die Kommanditanteile vermittelt.
- 306** Die Vermittlung von Treuhandrechten an Kapitalanleger durch eine Anlagegesellschaft ist eine nach § 1 Abs. 1 Nr. 1 Umsatzsteuergesetz (UStG) der Umsatzsteuer unterliegende Leistung. Da die Rechte der Kapitalanleger aber in ihrer inhaltlichen Ausgestaltung Gesellschaftsrechten nahe kommen, liegt nach der hierzu ergangenen Rechtsprechung des Bundesfinanzhofs ein steuerfreier Umsatz von Anteilen an einer Gesellschaft im Sinne des § 4 Nr. 8 f UStG vor. Daraus folgt nach § 15 Abs. 2 UStG der Ausschluss des Umsatzsteuer-Vorsteuerabzugs, soweit die von der Gesellschaft bezogenen und mit Umsatzsteuer belasteten Lieferungen und Leistungen im wirtschaftlichen Zusammenhang mit der nach § 4 Nr. 8 f UStG steuerfreien Ausgabe von Gesellschaftsrechten stehen.

#### **2 Prüfungsfeststellungen**

- 307** Die Schifffahrtbetriebe sind beim Finanzamt Bremen-Mitte in besonderen Veranlagungsstellen zusammengefasst. Die Bearbeitung der Steuerfälle von Abschreibungsgesellschaften im Bereich der Schifffahrt ist sehr arbeitsintensiv und zeitaufwendig. Dies gilt auch für die Überprüfung des im Voranmeldungsverfahren und in der Umsatzsteuerjahreserklärung geltend gemachten Vorsteuerabzugs. Ein Großteil dieser Gesellschaften ist mit einem hohen Kapital (Gesellschafter- und Fremdkapital) ausgestattet und in steuerlicher Hinsicht von besonderem Gewicht.
- 308** Zum Umfang des Vorsteuerabzugs während der Gründungsphase einer Abschreibungsgesellschaft hat der Bundesminister der Finanzen in einem Schreiben vom 10. August 1998 an die obersten Finanzbehörden der Länder Stellung genommen. Die Oberfinanzdirektion Bremen und das Finanzamt Bremen-Mitte haben zur An-

wendung der in diesem Schreiben aufgestellten Grundsätze weitere Anwendungshilfen gegeben und damit die Bearbeitung der Steuerfälle unterstützt. Danach ist im Wesentlichen die Umsatzsteuer für die folgenden in der Gründungsphase der Gesellschaft und der Einwerbungsphase der Kapitalanlagen entstehenden Aufwendungen nicht als Vorsteuer abziehbar:

- Werbe- und Marketingkosten
- Konzeptionskosten
- Kosten der Prospektprüfung
- Kosten der Projektbetreuung und -abwicklung
- Vertriebskosten.

**309** Bei diesen Kosten kann unterstellt werden, dass sie in einem engen wirtschaftlichen Zusammenhang mit der steuerfreien Ausgabe von Gesellschaftsrechten stehen.

**310** Bei den folgenden Aufwendungen ist eine eindeutige Zuordnung der in Rechnung gestellten Umsatzsteuer zu den abziehbaren oder nicht abziehbaren Vorsteuern nicht ohne Weiteres möglich:

- Treuhandgebühren,
- Steuerberatungskosten.

**311** Die Treuhandgebühren können zum einen dem außerunternehmerischen Bereich der Kapitalanleger zuzuordnen sein und damit den Vorsteuerabzug ausschließen. Zum anderen können sie aber auch mit der Geschäftsführung der Gesellschaft zusammenhängen – also den unternehmerischen Bereich der Gesellschaft betreffen – und daher zum Vorsteuerabzug berechtigen. Die Abgrenzung zwischen diesen beiden Bereichen muss in jedem Einzelfall anhand des tatsächlichen Geschehensablaufs innerhalb der Gesellschaft vorgenommen werden. Entsprechendes gilt auch für die Steuerberatungskosten. Darüber hinaus lassen sich bestimmte andere Tätigkeiten nicht eindeutig zwischen den einzelnen unterschiedlich zu behandelnden Bereichen der Geschäftsführung und der Gesellschafterebene trennen. Auch sind aus den Rechnungen die tatsächlich erbrachten Leistungen nicht immer zweifelsfrei erkennbar. Den bei einer zutreffenden Zuordnung anzuwendenden Aufteilungsmaßstab muss das Finanzamt dann in jedem Einzelfall unter Berücksichtigung aller entscheidungserheblichen Tatsachen anhand der Eingangsrechnungen besonders ermitteln oder schätzen.

**312** Nach allem ist die notwendige Zuordnung der Vorsteuerbeträge insbesondere im frühen Stadium der Einwerbungsphase von Kapitalbeteiligungen im Rahmen des Umsatzsteuer-Voranmeldungsverfahrens schwierig. Da eine lückenlose Überprüfung des Vorsteuerabzugs im Voranmeldungsverfahren zu zeitlichen Verzögerungen bei der Durchführung des Steuerfestsetzungs- und Erstattungsverfahrens führen würde, hat das Finanzamt eine Entscheidungshilfe entwickelt, die die zutreffende Abgrenzung zwischen abziehbaren und nicht abziehbaren Vorsteuern erleichtert. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass das Finanzamt bereits in einem frühen Stadium Vorsteuerkürzungen von bis zu 350 TDM vorgenommen hat.

**313** Die endgültige Entscheidung über die genaue Höhe des nicht abziehbaren Anteils der geltend gemachten Vorsteuern bleibt einer späteren Überprüfung durch das Finanzamt vorbehalten. Hierfür stehen die folgenden verfahrensrechtlichen Möglichkeiten zur Verfügung:

- Durchführung einer zeitnahen Umsatzsteuersonderprüfung,
- endgültige Überprüfung des Vorsteuerabzugs durch eine Betriebsprüfung.

Eine nicht unbedeutende Anzahl der beim Finanzamt Bremen-Mitte steuerlich geführten Verlustzuweisungsgesellschaften der Schifffahrt sind Großbetriebe im Sinne der für Betriebsprüfungszwecke geschaffenen Größenklassenordnung, bei denen turnusmäßig Betriebsprüfungen verfahrensrechtlich vorgesehen sind.

### **3 Würdigung**

**314** Nach den Feststellungen des Rechnungshofs werden die Vorsteuerkürzungen in der Gründungsphase der Abschreibungsgesellschaften in der Schifffahrt sachgerecht vorgenommen. Soweit die endgültige Höhe des Vorsteuerkürzungsbetrags

noch nicht im Umsatzsteuer-Voranmeldungsverfahren oder bei der Festsetzung der Jahresumsatzsteuer ermittelt wird oder werden kann, hält der Rechnungshof die beschriebene Verfahrensweise unter Berücksichtigung der im Veranlagungsverfahren bestehenden Ressourcenbeschränkungen für gerechtfertigt. Es besteht Einverständnis mit der Steuerverwaltung, dass eine abschließende Überprüfung des Vorsteuerabzugs zu einem späteren Zeitpunkt im Rahmen einer Umsatzsteuer-sonderprüfung oder einer Betriebsprüfung durchgeführt werden muss.

- 315** Die Erörterungen mit der Steuerverwaltung sind abgeschlossen.

## **VI. Vermögen und Schulden**

### **1 Vermögensnachweis**

- 316** Der Vermögensnachweis (§§ 73, 86 LHO) mit den Werten des Vermögens und der Schulden zum 31. Dezember 1999 und ihren Veränderungen seit Jahresbeginn ist auf S. 39 als Anlage 3 der Haushaltsrechnung dargestellt (s. a. Tz. 18). Die Vermögens- und Schuldenposten des Nachweises sind in dieser Anlage näher erläutert (s. S. 40 ff. der Haushaltsrechnung). Darüber hinaus liegen dem Rechnungshof weitergehende prüfungsfähige Unterlagen zum Vermögensnachweis vor. Der Senator für Finanzen hat davon Abstand genommen, in dem mit der Haushaltsrechnung veröffentlichten Vermögensnachweis das Sondervermögen Bremer Kapitaldienstfonds mit aufzuführen. Er hat es stattdessen in der Anlage 4 der Haushaltsrechnung nachrichtlich dargestellt (s. a. Tz. 21).

### **2 Überwachung des Staatsschuldbuches**

- 317** 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 (s. hierzu im Einzelnen Jahresbericht – Land – 1997, Tz. 108).
- 318** Der Rechnungshof hatte in eine örtliche Überprüfung des Staatsschuldbuches für die Jahre 1997 und 1998 teilweise auch bereits Vorgänge des Jahres 1999 einbezogen. 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**

- 319** Die in § 14 Abs. 1 Nrn. 1 und 2, § 14 Abs. 2 und § 10 Abs. 6 HG 1999 festgesetzten Betragsgrenzen für neu zu übernehmende Bürgschaften, Garantien oder sonstige Gewährleistungen i. H. v. insgesamt 820 Mio. DM wurden insgesamt nur i. H. v. rd. 279,1 Mio. DM ausgeschöpft.
- 320** Die Bürgschafts- und Garantieverpflichtungen haben sich im Haushaltsjahr 1999 wie folgt entwickelt:

Gesamtstand am 1. Januar 1999		3.026.836.338,38 DM
Veränderungen		
• bei den Bürgschaften für den Wohnungsbau		
Zugänge	+ 2.295.700,00 DM	
Abgänge	- 25.503.829,20 DM	- 23.208.129,20 DM
Gesamtstand am 1. Januar 1999		759.608.091,64 DM

Veränderungen

- bei den Bürgschaften für den Wohnungsbau

Abgänge	- 1.082.000,00 DM	- 1.082.000,00 DM
---------	-------------------	-------------------

- bei den Bürgschaften für Wirtschaftskredite

Zugänge	+ 233.325.955,00 DM	
---------	---------------------	--

Abgänge	- 117.801.003,72 DM	+ 115.524.951,28 DM
---------	---------------------	---------------------

- aus der Haftung für Leihgaben im Bereich Kunst und Kultur

Zugänge	+ 387.391.931,00 DM	
---------	---------------------	--

Abgänge	- 13.637.328,00 DM	+ 373.754.603,00 DM
---------	--------------------	---------------------

Gesamtstand am 31. Dezember 1999

1.247.805.645,92 DM

- bei den Bürgschaften zur Förderung der Schifffahrt einschl. der Fischerei und des Schiffbaus

Zugänge	0,00 DM	
---------	---------	--

Abgänge	- 18.901.869,91 DM	- 18.901.869,91 DM
---------	--------------------	--------------------

- bei den Bürgschaften für Wirtschaftskredite

Zugänge	+ 302.529.855,00 DM	
---------	---------------------	--

Abgänge	- 330.082.180,84 DM	- 27.552.325,84 DM
---------	---------------------	--------------------

- aus der Haftung für Leihgaben im Bereich Kunst und Kultur

Zugänge	+ 4.089.908,00 DM	
---------	-------------------	--

Abgänge	- 2.300.279,00 DM	+ 1.789.629,00 DM
---------	-------------------	-------------------

Gesamtstand am 31. Dezember 1999

2.958.963.642,43 DM

Der Gesamtstand verteilt sich auf:

- Bürgschaften für den Wohnungsbau

576.360.606,70 DM

- Bürgschaften zur Förderung der Schifffahrt einschl. der Fischerei und des Schiffbaus

120.619.034,63 DM

- Bürgschaften für Wirtschaftskredite (einschl. 147,3 Mio. DM auf Grund einer Werthaltigkeitsgarantie gegenüber der Gewoba, Bremen)

2.260.165.872,10 DM

- Bürgschaften aus der Haftung für Leihgaben im Bereich Kunst und Kultur <sup>1)</sup>

1.818.129,00 DM

**321**

Auf Grund § 8 Abs. 7 HG 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).

**322**

Im Haushaltsjahr 1999 wurden vereinnahmt:

- Provisionen für übernommene Bürgschaften

— Bereich Wirtschaft und Schifffahrt	4.445.548,42 DM	
--------------------------------------	-----------------	--

— Bereich Wohnungsbau	48.815,53 DM	4.494.363,95 DM
-----------------------	--------------	-----------------

1) Der Bereich Bürgschaften aus der Haftung für Leihgaben im Bereich Kunst und Kultur wird ab 1999 gesondert dargestellt. Bürgschaften aus diesem Bereich sind bis 1998 bei den Bürgschaften für Wirtschaftskredite dargestellt worden.

- Rückflüsse bei Inanspruchnahmen aus Bürgschaften
  - Bereich Wirtschaft und Schifffahrt (Inland) 1.208.217,68 DM
  - Bereich Wirtschaft und Schifffahrt (Ausland) 605.860,82 DM
  - Bereich Wohnungsbau keine Rückflüsse 1.814.078,50 DM

Im Haushaltsjahr 1999 wurden verausgabt:

- An die PwC Deutsche Revision für die Antragsbearbeitung und Verwaltung von Bürgschaften 1.441.820,18 DM
  - Für Inanspruchnahmen aus Gewährleistungen  
Im Einzelnen handelt es sich um 17 Bürgschaften für Wirtschaftskredite aus den Jahren 1988 bis 1997 2.074.257,69 DM
- 323** Mit den „Geschäftsbesorgungsvereinbarungen über die Übertragung der Aufgaben des Bürgschaftsgeschäftes der Freien Hansestadt Bremen“ vom 15. Dezember 1999 ist das Bürgschaftsgeschäft von der Freien Hansestadt Bremen (Land und Stadtgemeinde) auf die Bremer Investitions-Gesellschaft mbH und von dieser weiter auf die Hanseatische Gesellschaft für öffentliche Finanzierungen mbH (HaGöF), seit November 2000 firmierend unter Bremer Aufbau-Bank GmbH (BAB), übertragen worden.
- Dies gilt nicht für den Bereich der Bürgschaften für den Wohnungsbau.
- 324** Nach § 10 Nr. 1 der Geschäftsbesorgungsvereinbarungen werden der BAB die Einnahmen aus Bürgschaftsprovisionen und Antragsentgelten sowie die Rückflüsse aus Bürgschaften als Treuhandmittel zur Verfügung gestellt. Diese dienen der BAB zur Deckung von Ausfällen aufgrund von Bürgschaftsübernahmen, von Gerichtskosten und Entgelten für Leistungen externer Berater.
- 325** Der HaGöF sind von den vereinnahmten Provisionen für übernommene Bürgschaften vom Finanzressort 2.739.740,85 DM treuhänderisch zur Verfügung gestellt worden.

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

### **1 Allgemeines**

- 326** Das Land ist an 20 Unternehmen unmittelbar beteiligt, davon bei sechs Unternehmen zu mehr als 25 %. Diese sechs Beteiligungsunternehmen halten wiederum Unterbeteiligungen an 37 Unternehmen zu mehr als 25 %. Der Nominalwert der Anteile am Grund- oder Stammkapital der 20 direkten Beteiligungen beläuft sich per 31. Dezember 1999 auf 180.397.095,75 DM.
- 327** Daneben werden von einer unmittelbaren und von einer mittelbaren bremischen Mehrheitsbeteiligungsgesellschaft für das Land und die Stadt treuhänderisch Anteile an 31 Unternehmen gehalten. Bei 17 dieser Beteiligungen beträgt der bremische Anteil mehr als 25 %. Zum 31. Dezember 1999 beläuft sich der Nominalwert der Treuhandbeteiligungen auf 183.408.295,25 DM.
- 328** Weitere für das Land und die Stadt treuhänderisch gehaltene Beteiligungen bestehen aus Einlagen als stiller Gesellschafter an 21 Unternehmen. Der Wert dieser Vermögenseinlagen beträgt 28.224.012,00 DM per 31. Dezember 1999.
- 329** Die Betätigung der Verwaltung 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 1999

Gesellschaft	Anteil der Freien Hansestadt Bremen (Land)		Gewinnausschüttung für Gj. 1998(einschl. Kapitalertragsteuer und Solidaritätszuschlag) DM
	DM	%	
Arbeit und Jugendwerkstätten Bremen GmbH, Bremen	900.000	100	
Fischereihafen Betriebsgesellschaft mbH (FBG), Bremerhaven	500.000	100	
Bremer Investitions-Gesellschaft mbH (BIG), Bremen	173.600.000	94,35	
GAUSS Gesellschaft für Angewandten Umweltschutz und Sicherheit im Seeverkehr mbH, Bremen	30.000	60	
Bremische Hafengesellschaft mbH, Bremen	48.895,75	50	
Bremer Toto und Lotto GmbH, Bremen	17.000	33,33	261.605
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	269.000	13,45	
Institut für den wissenschaftlichen Film, gemeinnützige GmbH, Göttingen	10.000	10	
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	20.140
Deutsche Messe Aktiengesellschaft, Hannover	310.000	0,21	51.750
Deutsche Pfandbrief- und Hypothekenbank AG, Wiesbaden	46.450	0,03	15.793
Münchener Hypothekenbank e.G., München	100	0,0001	8,75
Treuhänderisch durch die Bremer Investitions Gesellschaft mbH <sup>1)</sup> gehaltene			
— inländische Beteiligungen	179.971.582,25		
— ausländische Beteiligung	1.333		
Treuhänderisch durch die Hanseatische Gesellschaft für öffentliche Finanzierungen GmbH <sup>2)</sup> gehaltene			
— inländische Beteiligungen	3.432.540		
— ausländische Beteiligung	2.840		

1) Durch die Bremer Investitions-Gesellschaft mbH, Bremen werden treuhänderisch für die Freie Hansestadt Bremen (Land und Stadtgemeinde) Aktien und Geschäftsanteile an 16 Gesellschaften und fünf stillen Beteiligungen gehalten. Die ausländische Beteiligung ist mit den Anschaffungskosten angesetzt.

2) Die Hanseatische Gesellschaft für öffentliche Finanzierungen mbH firmiert ab November 2000 als Bremer Aufbau-Bank GmbH. Sie hält treuhänderisch für die Freie Hansestadt Bremen (Land und Stadtgemeinde) Aktien und Geschäftsanteile an 15 Gesellschaften und 16 stillen Beteiligungen. Die ausländische Beteiligung ist mit den Anschaffungskosten angesetzt.

## VIII. Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der landesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts

### Bremischer Deichverband am linken Weserufer

### Bremischer Deichverband am rechten Weserufer

**Den Deichverbänden kann eine wirtschaftliche und sparsame Verwendung der Mitgliedsbeiträge bestätigt werden. Die Finanzlage der Verbände ist geordnet.**

**Die Erhebung von Beiträgen für Grundstücke ohne festgestellten Einheitswert ist noch lückenhaft. Die beiden Deichverbände müssen ihre Anstrengungen zur vollständigen Erfassung fortsetzen und darüber hinaus die Bewertung der öffentlichen Verkehrsflächen regeln.**

**Die verbandsfreien Flächen auf der linken Weserseite werden mit dem Ziel der Eingliederung in den Deichverband überprüft.**

**Sich überschneidende Zuständigkeiten zwischen der Stadtgemeinde Bremen und den Deichverbänden sollen durch eine Übertragung sämtlicher städtischer Aufgaben auf den Gebieten des Hochwasserschutzes und der Gewässerunterhaltung auf die Deichverbände beseitigt werden.**

## 1 Vorbemerkungen

### 1.1 Allgemeines

**331** Der Rechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung der beiden Deichverbände am linken und am rechten Weserufer gemäß § 111 Abs. 1 LHO geprüft. Nach § 111 Abs. 1 Satz 2 LHO sind die Prüfungsmitteilungen entsprechend §§ 96 und 97 LHO zunächst den Vorständen der Deichverbände zur Stellungnahme vorgelegt und die abschließenden Berichte den Verbandsausschüssen (Deichämtern) als Vertreterversammlungen der Mitglieder zugeleitet worden. Dem Senator für Bau und Umwelt als der für die Rechtsaufsicht zuständigen senatorischen Dienststelle wurde ebenfalls je ein Exemplar sowohl der Prüfungsmitteilungen als auch der abschließenden Berichte übersandt.

**332** Die Prüfung hat u. a. ergeben, dass Satzungsvorgaben noch nicht vollständig umgesetzt worden sind bzw. die Satzungen durch Beschlüsse der Deichämter ergänzt werden sollten. Da diese Punkte den Zuständigkeitsbereich der Rechtsaufsicht betreffen, wird darüber in diesem Jahresbericht an die Bremische Bürgerschaft berichtet.

### 1.2 Aufgaben und Organisation der Deichverbände

**333** Die Deichverbände sind Körperschaften des öffentlichen Rechts; sie stehen unter der Rechtsaufsicht des Senators für Bau und Umwelt. Mitglieder der Deichverbände sind die jeweiligen Eigentümer und Erbbauberechtigten der in den Mitgliederverzeichnissen aufgeführten Grundstücke und Anlagen. Diese Grundstücke haben die Verbände durch Deiche vor Hochwasser zu schützen, sie zu entwässern und zu bewässern. Hierzu sind Gewässer herzustellen, auszubauen und zu unterhalten, Deiche zu bauen und zu unterhalten und die notwendigen Siele, Schöpfwerke und sonstigen Anlagen zu bauen und instand zu halten.

**334** Für die Deichverbände handeln im Rahmen ihrer satzungsmäßigen Zuständigkeiten die Verbandsausschüsse (Deichämter), die Vorstände und die Geschäftsführer. Die Mitglieder haben den Deichverbänden die Beiträge zu leisten, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben und Verbindlichkeiten und zu einer ordentlichen Haushaltsführung erforderlich sind.

## 2 Prüfungsfeststellungen

### 2.1 Haushalts- und Wirtschaftsführung

**335** Verstöße gegen das Gebot einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung hat der Rechnungshof nicht festgestellt. Die Finanzlage der Deichverbände ist geordnet.

## 2.2 Rücklagen

- 336** Die Deichverbände haben aus Jahresüberschüssen Rücklagen gebildet, die zum größten Teil für die Finanzierung geplanter Investitionen der nächsten Jahre zweckgebunden sind. Für einen Teil der Rücklagemittel bestehen jedoch noch keine konkreten Verwendungsabsichten.
- 337** Grundsätzlich gehören angemessene Rücklagen zu einer geordneten Haushaltsführung einer Körperschaft des öffentlichen Rechts. Zu differenzieren ist allerdings bei der Bewertung der Höhe der Rücklagen zwischen zweckgebundenen und freien Rücklagen. Unproblematisch ist die Bildung von zweckgebundenen Rücklagen, sofern die Zwecksetzungen der notwendigen und wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung entsprechen. Soweit darüber hinaus Überschüsse erwirtschaftet werden, sind diese zunächst den freien Rücklagen zuzuführen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die freien Rücklagen der Absicherung allgemeiner Haushaltsrisiken und der Liquiditätssicherung dienen und eine bestimmte Höhe nicht überschreiten sollten. Sofern diese Grenze erreicht wird, ist zu prüfen, ob eine Senkung der Mitgliedsbeiträge im Folgejahr angezeigt ist.
- 338** Die freien Rücklagen zur Sicherung der Liquidität, zum Ausgleich ausfallender Mitgliedsbeiträge und zur Finanzierung unvorhersehbarer Ausgaben sollen nach Auffassung des Rechnungshofs 75 % der fortdauernden Ausgaben einer Körperschaft des öffentlichen Rechts nicht überschreiten. Diese Grenze haben die freien Rücklagen der Deichverbände zum 31. Dezember 1999 nicht überschritten.
- 339** Nach Einschätzung des Rechnungshofs werden die Deichverbände auch weiterhin Einnahmeüberschüsse erzielen. Da die Satzungen keine Regelungen über die zulässige Höhe von Rücklagen enthalten, hat der Rechnungshof vorgeschlagen, dass die Deichämter Obergrenzen für die zu bildenden freien Rücklagen festlegen. Dadurch erhalten die Vorstände und Geschäftsführungen Vorgaben, auf deren Grundlage die Mitgliedsbeiträge an die finanziellen Erfordernisse anzupassen sind.
- 340** Die Deichverbände haben mitgeteilt, dass sie die Einführung von Obergrenzen für die Rücklagen in den Deichämtern zur Diskussion stellen werden.

## 2.3 Ersatzwertverfahren

- 341** Nach § 35 der jeweiligen Satzung der Deichverbände werden die Beiträge, die diese zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen, von den Eigentümern und Erbbauberechtigten im Verhältnis der Einheitswerte ihrer Grundstücke zur Summe aller Einheitswerte der zum jeweiligen Deichverband gehörenden Grundstücke aufgebracht.
- 342** Die Werte der Grundstücke, für die keine Einheitswerte festgesetzt sind, sollen von den Deichverbänden gemäß § 35 Abs. 2 der jeweiligen Satzung in entsprechender Anwendung der Richtlinien des Bewertungsgesetzes i. d. F. der Bekanntmachung vom 1. Februar 1991 (BGBl. I S. 230) geschätzt werden. Ist die Anwendung des Bewertungsgesetzes für die Schätzung bestimmter Flächen ungeeignet, sollen diese Flächen nach anderen geeigneten Maßstäben durch die Deichverbände geschätzt werden. Auf der Grundlage dieser Ersatzbewertungen werden die Beiträge berechnet.
- 343** Für Grundbesitz mit festgesetztem Einheitswert erhebt die Finanzverwaltung im Auftrag der Deichverbände die Mitgliedsbeiträge. Die Veranlagung bei Ersatzbewertungen führen die Deichverbände selbst durch.
- 344** Im Jahr 1999 verteilten sich die Mitgliedsbeiträge wie folgt:
- |                                |                         |
|--------------------------------|-------------------------|
| Allgemeine Beiträge            | 9.131 TDM (92,5 %)      |
| Beiträge aus Ersatzbewertungen | <u>740 TDM ( 7,5 %)</u> |
|                                | <u>9.871 TDM</u>        |
- 345** Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Deichverbände noch nicht alle Grundstücke ohne festgesetzten Einheitswert erfasst haben. Da in diesen Fällen auch noch keine Ersatzbewertungen vorgenommen worden sind, wurden auch die Eigentümer noch nicht zur Beitragszahlung herangezogen. Die Größenordnung der noch nicht veranlagten Grundstücke ist vom Rechnungshof auf 50 % der bereits von den Deichverbänden bewerteten Grundstücke geschätzt worden – d. h. die

Mitgliedsbeiträge aus Ersatzbewertungen könnten noch um rd. 370 TDM gesteigert werden.

- 346** Zur möglichst vollständigen Erfassung der noch nicht veranlagten Grundstücke hat der Rechnungshof einen Abgleich des automatisierten Liegenschaftsbuches der Kataster und Vermessung Bremen (früher Kataster- und Vermessungsverwaltung) mit den Daten der Finanzverwaltung angeregt und gebeten, die hierfür erforderlichen Datenverarbeitungsprogramme baldmöglichst zu entwickeln.
- 347** Die Deichverbände haben mitgeteilt, dass sie die festgestellten Lücken in der Erfassung der Grundstücke, für die noch keine Ersatzbewertung durchgeführt worden ist, umgehend und so vollständig wie möglich schließen werden. Ob dafür der vorgeschlagene automatisierte Abgleich möglich sei, werde noch geprüft. Allerdings sei die vom Rechnungshof genannte Größenordnung der noch zu erhebenden Beiträge zu hoch.
- 348** Die dem öffentlichen Verkehr dienenden Straßen, Wege, Plätze, Autobahnen, Schienenwege sowie die von der Grundsteuer befreiten Flächen des Flughafens haben die Deichverbände bislang noch nicht erfasst, obwohl auch die Eigentümer dieser Flächen als Mitglieder des Verbandes beitragspflichtig sind. Befreiungstatbestände für öffentliche Verkehrsflächen sind weder im Wasserverbandsgesetz noch in den Satzungen genannt. Die genannten Verkehrsflächen umfassen nach den von der Kataster und Vermessung Bremen festgestellten Nutzungsarten der Fläche der Stadtgemeinde Bremen etwa 12 % der rd. 21.300 ha großen Verbandsgebiete, also rd. 2.550 ha.
- 349** Der Rechnungshof hält es nach dem Satzungsgebot der Verteilung der Beitragslast auf alle Mitglieder für zwingend notwendig, auch die Eigentümer der zum jeweiligen Verbandsgebiet gehörenden öffentlichen Straßen, Wege, Plätze, Gleisanlagen sowie der Verkehrsflächen des Flughafens gemäß § 35 Abs. 2 der Satzungen zu Beiträgen heranzuziehen.
- 350** Für die Bewertung der Grundstücke können allerdings die Richtlinien für die Einheitsbewertung nicht herangezogen werden, da diese keine Kriterien für die Bewertung öffentlicher Verkehrsflächen enthalten, so dass nur eine Schätzung der Grundstückswerte in Betracht kommt. Der Rechnungshof hat den Deichverbänden vorgeschlagen, für die öffentlichen Verkehrsflächen den in den Verbandsgebieten durchschnittlich erhobenen Beitrag pro Quadratmeter als Maßstab für die Beitragsbemessung heranzuziehen. Die daraus abzuleitenden Werte sind in Anbetracht der Grundstückspreise in den jeweiligen Verbandsgebieten und der Kosten für die Herstellung der Straßen, Gleisanlagen und Rollbahnen keinesfalls als überhöht zu bezeichnen.
- 351** Die Deichverbände haben zugesagt, die Arbeiten zur Erfassung, Bewertung und Veranlagung der öffentlichen Verkehrsflächen aufzunehmen. Der vom Rechnungshof vorgeschlagene Berechnungsmodus wird jedoch als nicht sachgerecht bezeichnet. Die Verbände werden alternative Bewertungskriterien, u. a. im Hinblick auf die Handhabung bei anderen Deichverbänden, prüfen und daraus Maßstäbe entwickeln, die den Deichämtern zur Beschlussfassung vorgelegt werden sollen.

#### **2.4 Verbandsfreie Flächen auf der linken Weserseite**

- 352** Zum Bremischen Deichverband am linken Weserufer gehören 6.200 ha des 7.448 ha großen bremischen Stadtgebietes auf der linken Weserseite. 1.248 ha sind verbandsfrei, obwohl auch für einen Teil dieser Flächen Hochwasserschutzmaßnahmen erforderlich sind und Entwässerungsmaßnahmen durchgeführt werden. Die verbandsfreien Flächen liegen im Wesentlichen in den Ortsteilen Huchting, Alte Neustadt und Huckelriede. Für die ebenfalls verbandsfreien Hafensflächen in den Ortsteilen Neustädter Hafen und Hohentorshafen ist weder Hochwasserschutz erforderlich noch werden dort Entwässerungsmaßnahmen durchgeführt.
- 353** Bis auf die dem Verband im Jahr 1979 zugewiesenen Flächen in Brokhuchting geht die unterschiedliche Zuordnung zurück auf die Vereinigung der ehemaligen Wasser- und Bodenverbände auf der linken Weserseite im Jahr 1947. Alle Flächen, die damals verbandsfrei waren, sind nicht in den neu geschaffenen Deichverband am linken Weserufer einbezogen worden und sind heute immer noch verbandsfrei. Für die nicht vor Hochwasser geschützten Flächen zwischen Grolland und Huchting war die Verbandsfreiheit bis zur Inbetriebnahme des Ochtum-Sperr-

werks gerechtfertigt, weil sie zum Teil als Hochwasserabflussgebiete bzw. als Hochwasserpolder dienen. Diese Funktionen sind durch das Sperrwerk an der Ochtum entfallen. Die Flächen sind zum Teil bereits bebaut.

**354** Der Rechnungshof hält die Eingliederung der verbandsfreien Gebiete, in denen Hochwasserschutzmaßnahmen und/oder Entwässerungsmaßnahmen durchgeführt werden, für angebracht. Dies liegt im Interesse einer einheitlichen Verteilung der Aufwendungen des Verbandes auf alle Grundstückseigentümer auf der linken Weserseite, die Vorteile aus der Arbeit des Verbandes ziehen. Er hat eine Überprüfung der unterschiedlichen Zuordnungen vorgeschlagen.

**355** Der Deichverband am linken Weserufer wird die Frage der Zuweisung der verbandsfreien Flächen zusammen mit der Aufsichtsbehörde prüfen.

#### **2.5 Übernahme von Aufgaben der Stadtgemeinde Bremen**

**356** Bereits im Jahr 1985 hatte der Rechnungshof gegenüber dem Senator für Inneres als damaliger Aufsichtsbehörde über die Wasser- und Bodenverbände eine Überprüfung der sich überschneidenden Zuständigkeiten der Deichverbände und der Stadtgemeinde Bremen für die Unterhaltung und Erneuerung von Gewässer- und Hochwasserschutzanlagen angeregt. Inzwischen liegt ein konkretes Angebot der Stadt vor. Danach sollen die städtischen Unterhaltungs- und Erneuerungsaufgaben im gesamten Stadtgebiet auf der linken und rechten Weserseite (einschließlich Bremen-Nord) auf die Deichverbände übertragen werden.

**357** Der Rechnungshof hat die sich abzeichnende Beendigung des Nebeneinanders von Zuständigkeiten begrüßt, weil damit für beide Seiten wirtschaftliche und organisatorische Vorteile verbunden sind.

**358** Ein Deichverband hat mitgeteilt, dass die Aufgaben noch im Jahr 2001 von der Stadt übernommen werden sollen. Ein Verband konnte diese Aussage noch nicht machen, hält aber eine Übereinkunft auf der Grundlage des Angebots der Stadtgemeinde Bremen für möglich.

Bremen, den 2. März 2001

#### **RECHNUNGSHOF DER FREIEN HANSESTADT BREMEN**

Spielhoff                      Prof. Dr. Baltes

Jacobs                         Kolbeck-Rothkopf