

# **Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen**

## **Jahresbericht 2004**

über die Prüfung der  
Haushalts- und Wirtschaftsführung  
und der  
Haushaltsrechnung 2002

**Freie Hansestadt Bremen  
(Land)**

## Abkürzungsverzeichnis

BEZ	Bundesergänzungszuweisung
BGBL.	Bundesgesetzblatt
Brem.ABl.	Amtsblatt der Freien Hansestadt Bremen
Brem.GBl.	Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen
Drs.	Drucksache
GG	Grundgesetz
Gj.	Geschäftsjahr
HaFa	Haushalts- und Finanzausschuss
HG	Haushaltsgesetz
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
Hj.	Haushaltsjahr
Hst.	Haushaltsstelle
HV	Haushaltsvermerk
i. H. v.	in Höhe von
KOF	Kriegsopferfürsorge
LFA	Länderfinanzausgleich
LHO	Landeshaushaltsordnung
rd.	rund
s.	siehe
s. a.	siehe auch
T€	Tausend Euro
TDM	Tausend DM
Tz.	Textzahl
u. a.	unter anderem
VV	Verwaltungsvorschriften

## Jahresbericht 2004 (Land)

### Inhaltsverzeichnis

<b>I. Vorbemerkungen</b>	Tz.
1 Gegenstand des Jahresberichts	1 – 9
2 Entlastung des Senats gemäß § 114 Abs. 1 Satz 2 LHO	10
3 Rechnung des Rechnungshofs	11
<b>II. Haushaltsgesetz (einschließlich Haushaltsplan) und Haushaltsrechnung 2002</b>	
1 Haushaltsgesetz einschließlich Haushaltsplan	12 – 13
2 Einhaltung der Kreditaufnahmegrenze gemäß Art. 131 a LV	14 – 15
3 Haushaltsrechnung	16 – 22
4 Abschluss der Ressorthaushalte (Verfahren, Reste, Rücklagen)	23 – 26
5 Übereinstimmung zwischen der Haushaltsrechnung und den Büchern (§ 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO)	27
6 Haushaltsüberschreitungen (§ 97 Abs. 2 Nr. 2 LHO)	28 – 32
7 Erwirtschaftung von veranschlagten Minderausgaben und nicht erreichten Einnahmeanschlügen	33 – 35
8 Einhaltung der haushaltsgesetzlichen Kreditermächtigungen	36 – 40
9 Überwachung des Staatsschuldbuches	41 – 43
10 Bürgschaften, Garantien und Bürgschaftsrücklage	44 – 52
<b>III. Entwicklung der Haushalte und ihrer Einnahme- und Ausgabearten</b>	
1 Einnahmen und Ausgaben der laufenden Rechnung	53 – 57
2 Bewertung der Kreditaufnahmegrenze gemäß Art. 131 a LV	58 – 72
3 Einnahme- und Ausgabearten mit Aussagekraft für den Zustand der bremischen Haushalte	73 – 86
<b>IV. Schulden, Zinsen und Steuern</b>	
1 Schuldenentwicklung	87 – 96
2 Steueraufkommen sowie Verhältnis der Schulden und Zinsen zu den Steuern	97 – 109
<b>V. Personalhaushalt 2002</b>	
1 Vorbemerkungen	110
2 Entwicklung der Personalausgaben und der Personalausgabenquote der Kernverwaltung im Land und der Stadtgemeinde Bremen	111 – 113
3 Kernverwaltung zuzüglich Betriebe, Sonderhaushalte und Stiftungen öffentlichen Rechts	114 – 131
<b>VI. Allgemeine Prüfungsergebnisse</b>	
Konzerncontrolling und Berichtswesen	132 – 139
Unanbringliche Beträge	140 – 164
Einführung einer neuen Standardsoftware für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen in der bremischen Verwaltung	165 – 192
Datenübernahme in eine neue Standardsoftware des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens	193 – 209

	Tz.
Erfahrungen mit einer neuen Standardsoftware für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen nach Aufnahme des Echtbetriebs	210 – 265
Versetzung von Beamtinnen und Beamten in den einstweiligen Ruhestand aufgrund organisatorischer Änderungen	266 – 301
Zulagen für die vorübergehende Ausübung einer höherwertigen Tätigkeit	302 – 357
Vorzeitige Auszahlung der Erhöhung der Bezüge von Beamtinnen und Beamten	358 – 366
Auflösung von Arbeitsverhältnissen unter Zahlung einer Abfindung in besonderen Einzelfällen	367 – 380
Zuwendungen gemäß §§ 23, 44 LHO	381 – 514
<b>VII. Einzelne Prüfungsergebnisse</b>	
<b>Die Bevollmächtigte der Freien Hansestadt Bremen beim Bund und für Europa</b>	
Zuwendungen für Entwicklungszusammenarbeit	515 – 531
<b>Justiz</b>	
Zuwendungen an Vereine der Freiwilligen Straffälligenhilfe	532 – 572
<b>Wissenschaft</b>	
Zuwendungen an außeruniversitäre Forschungseinrichtungen	573 – 648
<b>Arbeit</b>	
Zuwendungen an einen Beschäftigungsträger	649 – 676
<b>Wirtschaft</b>	
Zuwendungen nach dem Landesinvestitionsprogramm	677 – 698
Zuwendungen an die Landwirtschaftskammer Bremen und die Gartenbaukammer Bremen	699 – 734
Zuwendungen an die Verbraucherzentrale des Landes Bremen e. V.	735 – 768
<b>Bremische Bürgerschaft</b>	
Fraktionsmittel	769 – 779
<b>Bildung</b>	
Bildungsurlaubsgesetz des Landes Bremen	780 – 828
<b>Finanzen</b>	
Modellvergleich Finanzamt Bremen-West und Bremen-Ost	829 – 869
Teilzeitbeschäftigung aus anderen als familiären Gründen	870 – 886
<b>VIII. Prüfung der Betätigung der Freien Hansestadt Bremen bei Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit</b>	
1 Allgemeines	887 – 890
2 Übersicht über die unmittelbaren Beteiligungen am 31. Dezember 2002	891

## I. Vorbemerkungen

### 1 Gegenstand des Jahresberichts

- 1 Der Rechnungshof prüft und überwacht gemäß Art. 133 a Abs. 1 LV die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Freien Hansestadt Bremen einschließlich ihrer Sondervermögen und Betriebe. Das Ergebnis seiner Prüfung fasst er jährlich für die Bürgerschaft (Landtag) in einem Bericht zusammen, den er ihr und dem Senat zuleitet (§ 97 Abs. 1 LHO). Der Bericht dient der Bürgerschaft (Landtag) neben der Haushaltsrechnung als Grundlage für die Beschlussfassung über die Entlastung des Senats.
- 2 Dieser Jahresbericht befasst sich vor allem mit Bemerkungen zum Haushaltsjahr 2002. Der Rechnungshof hat sich in Teil II seines Berichts (Haushaltsgesetz einschließlich Haushaltsplan, Haushaltsrechnung) darauf beschränkt, grundsätzlich nur auf Sachverhalte einzugehen, die nicht bereits in den veröffentlichten Abschlussunterlagen für das Haushaltsjahr 2002 dargestellt worden sind. Soweit dieser Jahresbericht neben den Bemerkungen zum Haushaltsjahr 2002 gemäß § 97 Abs. 5 LHO auch Feststellungen über frühere Haushaltsjahre und das Haushaltsjahr 2003 enthält, ist dies kenntlich gemacht.
- 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. Die Arbeit des Rechnungshofs wird zunehmend von aufwendigen Themen- und Querschnittsprüfungen bestimmt. Hinzu kommt eine Mitarbeit in Arbeitsgruppen der Verwaltung zu verschiedenen Reformvorhaben.
- 4 Eine weitere Aufgabe des Rechnungshofs ist die Beratung gemäß § 88 Abs. 2 LHO aufgrund von Prüfungserfahrungen. Diese Beratungsfunktion übt der Rechnungshof in vielfältiger Form aus. Bereits während der Prüfungen und in den Prüfungsmitteilungen gibt der Rechnungshof Empfehlungen für zweckmäßiges und wirtschaftliches Verhalten. Oft führt dies zu Veränderungen des Verwaltungshandelns, ohne dass der Rechnungshof darüber berichtet.
- 5 Die geprüften Stellen hatten Gelegenheit, zu den Prüfungsergebnissen Stellung zu nehmen. Wesentliche Einwendungen wurden berücksichtigt.
- 6 Es liegt in der Eigenart der Arbeit des Rechnungshofs, dass er in seinen Berichten vor allem Beanstandungen darstellt. Besonders positive Ergebnisse werden aber ebenfalls erwähnt.
- 7 Mit der Einführung des Euro zum 1. Januar 2002 weist der Rechnungshof Geldbeträge in Euro aus. Soweit sich Feststellungen noch auf Vorgänge aus dem Jahr 2001 oder früher beziehen und es zum besseren Verständnis erforderlich erscheint, werden Beträge auch in DM angegeben. Bei der Umrechnung von DM-Beträgen in Euro-Beträge und umgekehrt kann es gelegentlich zu Rundungsdifferenzen kommen.
- 8 Das Ergebnis der Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Freien Hansestadt Bremen (Stadtgemeinde) im Haushaltsjahr 2002 wird in einem gesonderten, gleichzeitig vorgelegten Jahresbericht dargestellt.
- 9 Der vorliegende Bericht gibt den Beratungsstand Mitte Februar 2004 wieder.

### 2 Entlastung des Senats gemäß § 114 Abs. 1 Satz 2 LHO

- 10 Die Entlastung des Senats für das Haushaltsjahr 2001 wurde in der Sitzung am 14. Mai 2003 erteilt (Beschluss der Bremischen Bürgerschaft – Landtag – Drs. 15/1296).

### 3 Rechnung des Rechnungshofs

- 11 Die Prüfung der Rechnung des Rechnungshofs obliegt nach § 101 LHO der Bürgerschaft (Landtag). Sie hat dem Rechnungshof für die Rechnung über seine Ein-

nahmen und Ausgaben im Haushaltsjahr 2002 am 29. Januar 2004 Entlastung erteilt (Beschluss der Bremischen Bürgerschaft – Landtag – Drs. 16/108).

## **II. Haushaltsgesetz (einschließlich Haushaltsplan) und Haushaltsrechnung 2002**

### **1 Haushaltsgesetz einschließlich Haushaltsplan**

- 12** Die Bremische Bürgerschaft (Landtag) hat den Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2002 durch das Haushaltsgesetz der Freien Hansestadt Bremen vom 18. Dezember 2001 beschlossen (Brem.GBl. S. 497). Er wurde in Einnahme und Ausgabe auf 3.013.858.030 € (2001: rd. 2,881 Mrd. €) festgestellt. Das Haushaltsgesetz wies 7.524,34 (2001: 8.656,98) Stellen für Beamte (Planstellen), 3.301,24 (2001: 2.879,84) Stellen für Angestellte und 484,04 (2001: 524,01) Stellen für Arbeiter aus. Gemäß § 12 Abs. 1 Nr. 1 Haushaltsgesetz 2002 waren Krediteinnahmen i. H. v. 673.104.480 € (2001: rd. 545,2 Mio. €) vorgesehen.
- 13** Durch das Gesetz zur Änderung des Haushaltsgesetzes der Freien Hansestadt Bremen für das Haushaltsjahr 2002 vom 17. Dezember 2002 (Brem.GBl. S. 617) wurde der Haushaltsplan in Einnahme und Ausgabe auf den um 7,05 Mio. € erhöhten Betrag von 3.020.908.030 € festgestellt. Die Kreditermächtigung wurde im Wesentlichen wegen geringerer Einnahmen aus Steuern und LFA/BEZ um 121,7 Mio. € auf 794.804.480 € erhöht.

### **2 Einhaltung der Kreditaufnahmegrenze gemäß Art. 131 a LV**

- 14** Der Senat hat bei Einbringung der Haushaltsgesetzesentwürfe 2002/2003 für das Land und die Stadtgemeinde darauf hingewiesen, dass einer geplanten Netto-Neuverschuldung für beide Gebietskörperschaften i. H. v. rd. 945,9 Mio. € veranschlagte Nettoinvestitionen i. H. v. rd. 554,2 Mio. € gegenüberstehen. Die Kreditaufnahmegrenze würde daher überschritten. Aufgrund der vom Bundesverfassungsgericht bestätigten extremen Haushaltsnotlage sei Bremen allerdings nicht in der Lage, der gesetzlichen Verpflichtung zur Einhaltung nachzukommen. Die Grenze wäre eingehalten, wenn die Sanierungszahlungen des Bundes einbezogen würden. Dies sei jedoch nach der Sanierungsvereinbarung nicht zulässig.
- 15** Der Rechnungshof hat in seinen Berichten bisher sowohl zum Haushaltsplan als auch in Form einer Gegenüberstellung von Anschlags- und Ist-Beträgen bei Investitionen und Schulden eine so genannte Kredithöchstgrenzenberechnung gemäß Art. 131 a LV (zugleich § 18 Abs. 1 LHO) durchgeführt. Er verzichtet auf diese Darstellung. Zu den Gründen wird auf die Ausführungen unter Tz. 58 ff. verwiesen.

### **3 Haushaltsrechnung**

- 16** Der Senat hat gemäß Art. 133 LV die vom Senator für Finanzen aufgestellte Haushaltsrechnung der Freien Hansestadt Bremen für das Haushaltsjahr 2002 durch Mitteilung vom 9. Dezember 2003 (Drs. 16/96) der Bremischen Bürgerschaft (Landtag) vorgelegt und erläutert.
- 17** Wie schon in der Vergangenheit wurde auch die Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2002 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 enthält u. a. einen Haushaltsabschluss in der Form eines Ist-Abschlusses gemäß § 25 Abs. 1 LHO einschließlich des kassenmäßigen Jahresergebnisses gemäß § 82 Nr. 1 LHO und des rechnungsmäßigen Jahresergebnisses einschließlich Restedarstellung gemäß § 83 LHO. Außerdem enthält die Haushaltsrechnung den Finanzierungssaldo gemäß § 82 LHO, der nicht nur für das Land,

sondern auch für das Land und die Stadtgemeinde Bremen zusammengenommen ausgewiesen wurde.

- 19** Mit der Haushaltsrechnung 2002 wurden folgende Anlagen vorgelegt:
- Übersichten über erhebliche Solländerungen und erhebliche Abweichungen zwischen Soll- und Ist-Beträgen einschließlich Erläuterungen,
  - Personalausgaben,
  - Übersichten über niedergeschlagene und erlassene Beträge,
  - Übersichten über Beteiligungen, Forderungen, Rücklagen, Sondervermögen und Wirtschaftsbetriebe, Schulden und Bürgschaftsverpflichtungen,
  - Zusammenfassung der Vermögensnachweise von Land und Stadtgemeinde Bremen,
  - Grundbesitz,
  - Kurzfassungen der Bilanzen und Gewinn- und Verlustrechnungen der Wirtschafts- und Eigenbetriebe des Landes,
  - Entwicklung der fundierten Schulden der bremischen Körperschaften,
  - Nachweisung der Kapitelsummen der Einnahmen und Ausgaben der Sonderhaushalte der Freien Hansestadt Bremen.
- 20** Die Haushaltsrechnung enthält als Anlage 3 auf S. 41 auch den Vermögensnachweis zum 31. Dezember 2002. Mit dem Vermögensnachweis ist gemäß § 73 LHO über das Vermögen und die Schulden des Landes ein Nachweis zu erbringen, der der Bürgerschaft und dem Rechnungshof gemäß § 86 LHO zusammen mit der Haushaltsrechnung vorzulegen ist.
- 21** Der Vermögensnachweis enthält die Bestände an Vermögen und Schulden am Jahresanfang, deren Veränderungen im Laufe des Jahres und die sich daraus ergebenden Bestände am Jahresende. Die Vermögens- und Schuldenposten des Nachweises sind in der Haushaltsrechnung näher erläutert (s. Anlage 3, S. 42 ff. der Haushaltsrechnung). Darüber hinaus liegen dem Rechnungshof weitergehende prüffähige Unterlagen zum Vermögensnachweis vor.
- 22** Der Stand der Forderungen und Verbindlichkeiten des als Sondervermögen geführten Bremer Kapitaldienstfonds (BKF) ist wie in den Vorjahren nicht im Vermögensnachweis selbst, sondern in der Jahresrechnung 2002 und dort in der Anlage 4 zur Haushaltsrechnung (S. 74) enthalten. Die Rechnung schließt mit Verbindlichkeiten i. H. v. 441.592 T€ ab.

#### **4 Abschluss der Ressorthaushalte (Verfahren, Reste, Rücklagen)**

- 23** Der Senat hat für die Abrechnung der Ressorthaushalte im Rahmen des Jahresabschlusses ab dem Haushaltsjahr 2001 ein neues Verfahren beschlossen. Es regelt u. a., dass nicht in Anspruch genommene investive Haushaltsmittel nicht als Reste übertragen, sondern der jeweiligen Budgetrücklage zugeführt werden. Als Ausgabereste werden lediglich noch unverbrauchte konsumtive Haushaltsmittel übertragen. Entsprechend ist für das Haushaltsjahr 2002 verfahren worden. Nach der Haushaltsrechnung 2002 sind Ausgabereste i. H. v. rd. 20,7 Mio. € entstanden und in das Folgejahr übertragen worden.
- 24** Der Senator für Finanzen führt die Bewirtschaftung von Haushaltsresten zum Jahresabschluss zusammen mit Berechnungen zur Bildung von Rücklagen und von Verlustvorträgen („negative Rücklage“) auf der Grundlage des Produktgruppenhaushalts durch. Er hat in seiner Vorlage vom 11. März 2003 für die Sitzung des Senats am 18. März 2003 zur Abrechnung des Produktgruppenhaushalts 2002 die Entwicklung der Reste und Rücklagen/Verlustvorträge seit dem Haushaltsjahr 2000 wie folgt dargestellt:

<b>Abrechnung der Haushalte Land und Stadtgemeinde</b>					
Verlustvorträge, Rücklagen, Reste seit dem Haushaltsjahr 2000 (ohne Sonderhaushalte)					
	2000	2001	2002	Veränderung 2001/2002	
	Mio. €			%	
Verlustvorträge	4,9	11,1	25,7	14,5	130,2
<i>davon aus Mindereinnahmen</i>	4,9	8,0	15,4	7,3	91,3
<i>davon aus Mehrausgaben</i>	0,0	3,1	10,3	7,2	230,3
Rücklagen/Reste insgesamt	169,9	173,3	112,7	-60,6	-35,0
allg. Budgetrücklage	38,2	23,8	11,9	-11,9	-49,9
<i>davon aus Mehreinnahmen</i>	10,5	8,9	2,0	-7,0	-77,9
<i>davon aus rücklagefähigen Personalausgaben</i>	27,8	14,8	9,9	-4,9	-33,1
Altersteilzeitrücklage	2,1	3,6	2,3	-1,3	-36,2
Haushaltsreste	48,5	58,2	39,1	-19,1	-32,9
<i>davon aus Personalminder- ausgaben</i>	1,3	1,0	1,9	0,9	94,3
<i>davon aus konsumtiven Min- derausgaben</i>	47,2	57,2	37,2	-20,1	-35,0
investive Rücklagen	47,4	60,3	58,3	-2,0	-3,3
Sonderrücklagen (Zuführungen 14. Mon.)	33,7	27,4	1,1	-26,3	-96,0
<i>davon Allgemeine Finanzen (aus Sozialleistungen)</i>	27,2	25,6	0,0	-25,6	-100,0
<i>davon sonstige Rücklagen (KOF, Saubere Stadt, etc.)</i>	6,5	1,8	1,1	-0,7	-40,9

25 Die Bildung von Rücklagen und deren Bewertung im Zusammenhang mit kreditfinanzierten Haushalten war Gegenstand eines Urteils des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen vom 2. September 2003 (Az.: VerfGH 6/02). Der Haushaltsgesetzgeber hatte kreditfinanzierte Geldmittel in die Haushaltsjahre 2001 und 2002 verschoben, indem er die Zuführung der Mittel an eine allgemeine Rücklage im jeweiligen Vorjahr und die Entnahme der Mittel aus dieser Rücklage im jeweiligen Folgejahr bestimmt hatte. Mit dem im Vorjahr nicht in Anspruch genommenen Rücklagebetrag sollten erwartete Steuermindereinnahmen des Folgejahres ausgeglichen werden. Der Verfassungsgerichtshof hat u. a. entschieden, dass die Bildung kreditfinanzierter Rücklagen zur Deckung eines Finanzbedarfs künftiger Haushaltsjahre im Regelfall dem Wirtschaftlichkeitsgebot widerspricht.

26 Rücklagen werden als Ausgaben unter der Gruppierungsnummer 919 gebucht und erhöhen damit – wie andere Ausgabeanschlüsse auch – den Finanzbedarf. Dieser wird seit Jahren, zumindest in der Spitze, ausschließlich durch Neuverschuldung aufgefangen. Inwieweit dies Anlass sein müsste, Rücklagen als kreditfinanziert anzusehen und sie in die Berechnung zur Ermittlung der Kredithöchstgrenze gemäß Art. 131 a LV einzubeziehen, wollen Rechnungshof und Senator für Finanzen erörtern.

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

27 Die in der Haushaltsrechnung 2002 und die in den Büchern der Kasse aufgeführten Beträge stimmen – soweit sie geprüft wurden – überein. Der Rechnungshof untersucht bei fachressortbezogenen Prüfungen auch, ob Einnahmen und Ausgaben ordnungsgemäß belegt sind. Soweit dabei Mängel festgestellt werden, verabredet er mit der jeweils geprüften Dienststelle, dass sie behoben werden.

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

- 28** Gemäß § 34 Abs. 2 Satz 2 LHO sind Ausgabemittel so zu bewirtschaften, dass sie zur Deckung aller Ausgaben ausreichen, die unter die einzelne Zweckbestimmung fallen oder – wenn sie gemäß § 4 Haushaltsgesetz 2002 deckungsfähig sind – zu einem gemeinsamen Deckungskreis gehören. Soweit das nicht möglich ist, sind rechtzeitig über- oder außerplanmäßige Mittel nachzubewilligen (§ 37 LHO i. V. m. § 5 Haushaltsgesetz 2002). Werden Ausgaben über die Ausgabeermächtigung hinaus geleistet, verstößt dies gegen das Budgetrecht des Parlaments. Gemäß § 97 Abs. 2 Nr. 2 LHO hat der Rechnungshof darüber zu berichten, ob und in welcher Weise vom Haushaltssoll ohne Genehmigung der Bürgerschaft oder des HaFa abgewichen wurde.
- 29** Für das Haushaltsjahr 2002 hat der Rechnungshof 25 Überschreitungen bei Haushaltsstellen, die nicht zu einem Deckungskreis gehörten, mit einem Betrag von zusammen 1.354.362,36 € und 21 Überschreitungen von Deckungskreisen mit einer Gesamtsumme von 4.832.962,11 € ermittelt. Zusammen sind dies 46 Überschreitungsfälle mit insgesamt 6.187.324,47 €.
- 30** Bei einer Haushaltsstelle, die nicht zu einem Deckungskreis gehörte, war es notwendig, einen Sollüberhang aus dem Haushaltsjahr 2001 i. H. v. rd. 41,4 T€ durch eine entsprechende Ist-Buchung auszugleichen. Die dadurch entstandene Überschreitung musste in Kauf genommen werden. Der Senator für Finanzen hat auf den Sachverhalt in der Haushaltsrechnung 2001 auf S. 37 unter Nr. 89 und in der Haushaltsrechnung 2002 auf S. 35 unter Nr. 87 hingewiesen.
- 31** Der Rechnungshof verzichtet darauf, über weitere Einzelfälle zu berichten.
- 32** Die Ressorts haben die Überschreitungen zwar in allen Fällen durch Bewirtschaftungsmaßnahmen bei den Jahresabschlussarbeiten für ihre Haushalte berücksichtigt, z. B. durch eine verminderte Rücklagenzuführung. Dies ändert jedoch nichts daran, dass das Bewilligungsrecht des Parlaments verletzt wurde. Der Senator für Finanzen hat die Fachressorts zuletzt im Dezember 2003 nochmals ausdrücklich angehalten, für das Haushaltsjahr 2003 Haushaltsstellen und Deckungskreise nicht zu überschreiten.

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

- 33** Der Rechnungshof hat in den vergangenen Jahren zum Teil ausführlich über die Erwirtschaftung von veranschlagten Minderausgaben berichtet. Er ist insbesondere in seinem Jahresbericht 2002 darauf eingegangen, dass das Ressort Wirtschaft und Häfen bei der Veranschlagung von Haushaltsmitteln von der sonst gängigen Praxis abweicht (s. Jahresbericht 2002, Tz. 72). Bereits zum damaligen Zeitpunkt hat er darauf hingewiesen, dass die Haushaltspläne für die Haushaltsjahre 2002 und 2003 bei den veranschlagten Minderausgaben die gleiche Struktur aufweisen und hat u. a. deshalb seinen Berichtsbeitrag 2003 kürzer gefasst (s. Jahresbericht 2003, Tz. 46 ff.).
- 34** Der Senator für Finanzen hatte in seinen ergänzenden Regelungen für die Haushalte 2002/2003 vom 23. Februar 2001 zu den Richtlinien für die Aufstellung der Haushalte (RAH) lt. Nr. 2.10.1 „die Veranschlagung von . . . globalen Minderausgaben durch die Ressorts“ nicht zugelassen. Das Ressort Wirtschaft und Häfen hat dennoch auch für den Haushalt 2002 wieder globale Minderausgaben in verschiedene Kapitel des Einzelplans 07 eingestellt. Das Parlament hat diese Minderausgaben beschlossen. Zusätzlich sind für jedes Ressort im Zuge des Haushaltsaufstellungsverfahrens weitere Minderausgaben veranschlagt worden. Das Haushaltsgesetz 2002 enthält – wie in den Vorjahren – Vorschriften zur Erwirtschaftung dieser Minderausgaben.
- 35** Der Senator für Finanzen überwacht regelmäßig, ob die veranschlagten Minderausgaben der Ressorthaushalte erwirtschaftet werden. Daneben überwacht er auch, ob die Einsparungen bei Ausgaben sowie Mehreinnahmen an anderer Stelle für nicht erreichte Einnahmeanschlüge nachgewiesen werden. Der Rechnungshof hat deshalb davon abgesehen, eine eigene einzelfallbezogene Prüfung vorzunehmen. Die ergänzenden Regelungen für die Haushalte 2004/2005 vom 20. Oktober 2003 zu den Richtlinien für die Aufstellung der Haushalte enthalten lt. Nr. 5.1 wiederum das Verbot der Einstellung von globalen Minderausgaben. Der Rechnungshof un-

terstützt den Senator für Finanzen in seinem Bestreben, dass dieses Verbot bei den Entscheidungen über die Haushalte beachtet wird.

## **8 Einhaltung der haushaltsgesetzlichen Kreditermächtigungen**

- 36** § 12 des Haushaltsgesetzes 2002 sah vor, dass der Senator für Finanzen für verschiedene Zwecke im Rahmen betraglich begrenzter Ermächtigungen Kredite aufnehmen durfte. Der Rechnungshof hat geprüft, ob die Ermächtigungsgrenzen eingehalten worden sind.
- 37** Beim BKF wurde der in § 12 Abs. 2 Haushaltsgesetz festgelegte Ermächtigungsrahmen insgesamt zwar eingehalten. Aufgrund von unterjährigen Verschiebungen des jeweiligen Finanzierungsbedarfs ist aber die gesondert ausgewiesene Grenze für den BKF-Fonds Kapitaldienstfinanzierungen überschritten worden; die Grenze für den Fonds Zwischenfinanzierungen wurde dagegen deutlich unterschritten.
- 38** Die übrigen Kreditermächtigungen wurden entweder nicht in voller Höhe oder gar nicht in Anspruch genommen.
- 39** Gemäß § 12 Abs. 11 Haushaltsgesetz wurde der Senator für Bau und Umwelt ermächtigt, zweckgebundene Kredite des Bundes für den Wohnungsbau bis zur Höhe von rd. 1,7 Mio. € aufzunehmen. Dieser Betrag wurde geringfügig überschritten.
- 40** Bis zum Haushaltsjahr 2001 war der Senator für Finanzen gemäß Haushaltsgesetz ermächtigt, zu Lasten der Freien Hansestadt Bremen von einer Finanzierungsgesellschaft Kredite für im Rahmen des Zwecks dieser Gesellschaft liegende Finanzierungsaufgaben aufnehmen zu lassen und zu verbürgen. Diese Ermächtigung ist ab dem Haushaltsgesetz für das Jahr 2002 entfallen; die bisherigen Finanzierungsaufgaben dieser Gesellschaft hat die Bremer Aufbaubank GmbH übernommen. Wie schon für das Haushaltsjahr 2001 hat der Senator für Finanzen den Stand der Verpflichtungen einiger bremischer Gesellschaften als „Sonstige Verpflichtungen“ im Vermögensnachweis ausdrücklich benannt (s. dort S. 57). Allerdings steht für zwei Gesellschaften die Meldung an den Senator für Finanzen für die Schuldfortschreibung noch aus. Der Rechnungshof wird mit dem Senator für Finanzen erörtern, wie die Ermächtigungen der Gesellschaften zur Aufnahme von Krediten kontinuierlich überwacht werden können.

## **9 Überwachung des Staatsschuldbuches**

- 41** 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 1997, Tz. 108).
- 42** Auf das bremische Staatsschuldbuch ist seit dem 1. Januar 2002 das „Gesetz zur Neuordnung des Schuldbuchrechts des Bundes und der Rechtsgrundlagen der Bundesschuldenverwaltung“ anzuwenden (Bundeswertpapierverwaltungsgesetz vom 11. Dezember 2001 – BwpVerwG, BGBl. I S. 3519). In der Folge war es notwendig, die gesetzlichen Regelungen der Bundesländer zum Schuldbuchrecht anzupassen. In Bremen ist dies mit Verabschiedung des Bremischen Schuldbuchgesetzes vom 17. Dezember 2002 (Brem.GBl. S. 593) geschehen.
- 43** Dem Rechnungshof liegen Aufstellungen des Senators für Finanzen über Veränderungen der Schuldenstände für die Jahre 2001, 2002 und 2003 vor. Er wird diese Veränderungen für die drei Jahre zusammengefasst prüfen.

## **10 Bürgschaften, Garantien und Bürgschaftsrücklage**

### **10.1 Entwicklung der Bürgschaften und der Garantien**

- 44** Die in § 16 Abs. 1 und Abs. 2 Haushaltsgesetz 2002 festgesetzten Betragsgrenzen für neu zu übernehmende Bürgschaften, Garantien oder sonstige Gewährleistungen in Höhe von insgesamt 366 Mio. € wurden nur in Höhe von rd. 51,3 Mio. € ausgeschöpft.

45 Nach dem Vermögensnachweis belief sich der Bestand der Bürgschafts- und Garantieverpflichtungen zum 1. Januar 2002 auf 1.077.814.492,11 €. In dieser Summe war die im Dezember 2001 übernommene Bürgschaft für ein Darlehen über 250 Mio. € zu Gunsten der städtischen Bremer Versorgungs- und Verkehrsgesellschaft mbH (BVV) nicht enthalten. Die Bürgschafts- und Garantieverpflichtungen beliefen sich zum 1. Januar 2002 demnach auf 1.327.814.492,11 €. Die im Haushaltsgesetz 2001 festgesetzten Betragsgrenzen wären auch bei Buchung dieser Bürgschaft im Haushaltsjahr 2001 nicht überschritten worden.

46 Die Bürgschafts- und Garantieverpflichtungen haben sich im Jahre 2002 wie folgt entwickelt:

Gesamtstand am 1. Januar 2002		1.327.814.492,11 €
-------------------------------	--	--------------------

Veränderungen

- bei den Bürgschaften für den Wohnungsbau

Abgänge/Tilgung	- 11.296.453,25 €	- 11.296.453,25 €
-----------------	-------------------	-------------------

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

Abgänge/Tilgung	- 4.000.271,73 €	- 4.000.271,73 €
-----------------	------------------	------------------

- bei den Bürgschaften für Wirtschaftskredite

Zugänge	50.795.292,71 €	
---------	-----------------	--

Abgänge/Tilgung	- 36.363.221,32 €	14.432.071,39 €
-----------------	-------------------	-----------------

- aus der Haftung für Leihgaben im Bereich Kunst und Kultur

Zugänge	547.669,11 €	
---------	--------------	--

Abgänge	- 998.410,00 €	- 450.740,89 €
---------	----------------	----------------

Gesamtstand am 31. Dezember 2002		<u>1.326.499.097,63 €</u>
----------------------------------	--	---------------------------

Der Gesamtstand verteilt sich auf:

- Bürgschaften für den Wohnungsbau 264.983.454,33 €

- Bürgschaften zur Förderung der Schifffahrt einschl. der Fischerei und des Schiffbaus 15.549.000,32 €

- Bürgschaften für Wirtschaftskredite 1.045.086.439,98 €

- Bürgschaften aus der Haftung für Leihgaben im Bereich Kunst und Kultur 880.203,00 €

47 Über die genannten Bürgschaften hinaus haftet die Freie Hansestadt Bremen ab dem 15. Juni 1999 nach § 5 a des Gesetzes zur Übertragung von Aufgaben staatlicher Förderung auf juristische Personen des Privatrechts vom 26. Mai 1998 (Brem.GBl. S. 134) in der Fassung vom 1. Juni 1999 (Brem.GBl. S. 138) u. a. für Gelddarlehen, die von der Bremer Aufbau-Bank GmbH (BAB) aufgenommen wurden. Diese Darlehen erhöhten sich gegenüber dem Vorjahr um rd. 101.435 T€. Sie beliefen sich zum 31. Dezember 2002 auf rd. 281.322 T€. Auch unter Berücksichtigung dieser Haftungsübernahmen werden die Betragsgrenzen des Haushaltsgesetzes 2002 nicht überschritten.

48 83 % der Bürgschaften für Wirtschaftskredite wurden für Kredite an Gesellschaften übernommen, an denen Bremen (Land und Stadt) beteiligt ist.

## 10.2 Bürgschaftsverwaltung

49 Das Bürgschaftsgeschäft ist weitgehend auf die BAB übertragen worden. Die BAB wickelt die mit diesem Geschäft zusammenhängenden Einnahmen und Ausgaben, wie Provisionen und Rückflüsse sowie Inanspruchnahmen, über das Treuhandvermögen (Bürgschaftsrücklage) ab. Die Abwicklung von Rückbürgschaften gegenüber der Bürgschaftsbank Bremen GmbH und der Bürgschaftsbank des Bremi-

schen Handwerks wurden nicht übertragen. Provisionen und Rückflüsse sowie Inanspruchnahmen dieses Bereichs werden im Haushalt vereinnahmt oder verausgabt. Für den Bereich der Bürgschaften des Wohnungsbaus wurde die BAB zum 1. Juli 2003 zuständig. Bis zu diesem Zeitpunkt wurde dieser Bereich vom Bauressort betreut. Die dort eingehenden Provisionen und Rückflüsse sowie die Ausgaben für Inanspruchnahmen wurden bis zum 30. Juni 2003 im Haushalt vereinnahmt und verausgabt.

**50** Im Jahre 2002 wurden im Treuhandvermögen (Bürgschaftsrücklage) und im Haushalt insgesamt 2.220.537,69 € vereinnahmt:

davon	Haushalt	Treuhandvermögen
Provisionen für übernommene Bürgschaften:		
• Bereich Wirtschaft und Schifffahrt		1.996.156,59 €
• Bereich Wohnungsbau	4.990,91 €	
Rückflüsse bei Inanspruchnahmen aus Bürgschaften:		
• Bereich Wirtschaft und Schifffahrt	3.911,45 €	215.478,74 €
	<u>8.902,36 €</u>	<u>2.211.635,33 €</u>

**51** Im Jahre 2002 wurden im Treuhandvermögen (Bürgschaftsrücklage) und im Haushalt insgesamt 506.766,87 € verausgabt:

davon	Haushalt	Treuhandvermögen
Für die Antragsbearbeitung und Verwaltung von Bürgschaften:		
• Bereich Wirtschaft und Schifffahrt		422.547,52 €
Für Inanspruchnahme aus Gewährleistungen für Bürgschaften:		
• Bereich Wirtschaft und Schifffahrt	84.219,35 €	
	<u>84.219,35 €</u>	<u>422.547,52 €</u>

### 10.3 Entwicklung der Bürgschaftsrücklage

**52** Die Bürgschaftsrücklage wird seit dem Jahre 2002 teilweise auf einem Konto bei der Landeshauptkasse und zum anderen Teil auf einem Konto der BAB geführt. Sie belief sich zum 31. Dezember 2002 insgesamt auf 4.351.402 €.

BAB

Bestand am 1. Januar 2002 2.550.332,69 €

Zugänge:

Bürgschaftsprovision 1.996.156,59 €

Rückflüsse Bürgenregressforderungen 215.478,74 €

Zinsen Bankkonto 132.959,51 € 2.344.594,84 €

Abgänge:

Antragsbearbeitung/Verwaltung - 422.547,52 €

Für Ausgaben früherer Jahre - 120.978,01 €

Umbuchung auf Konto 5851/760 00-0 bei der Landeshauptkasse - 3.471.944,94 € - 4.015.470,47 €

Bestand am 31. Dezember 2002 879.457,06 €

Landeshauptkasse Konto: 5851/760 00-0

Bestand am 1. Januar 2002 0,00 €

Zugang:

Umbuchung von der BAB 3.471.944,94 € 3.471.944,94 €

Bestand am 31. Dezember 2002 3.471.944,94 €

Bürgschaftsrücklage am 31. Dezember 2002 4.351.402,00 €

Die Bürgschaftsrücklage ist im Vermögensnachweis 2002 nicht enthalten.

### III. Entwicklung der Haushalte und ihrer Einnahme- und Ausgabearten

#### 1 Einnahmen und Ausgaben der laufenden Rechnung

- 53 Der Rechnungshof hat die tabellarische Darstellung über die Höhe der Einnahmen und Ausgaben der laufenden Rechnung nach den Angaben des Senators für Finanzen fortgeschrieben. Aus der Gegenüberstellung dieser Einnahmen und Ausgaben hat er das Betriebsergebnis für das Jahr 2002 ermittelt:

<b>Einnahmen und Ausgaben der laufenden Rechnung der bremischen Haushalte</b>									
<b>Land und Stadtgemeinde seit 1994</b>									
<b>(in Mio. €, ohne den seit 1994 vom Bund gezahlten Sanierungsbeitrag)</b>									
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Einnahmen	2.774,5	2.694,8	2.818,1	2.680,9	2.721,4	2.958,8	2.771,9	2.805,4	2.661,8
Ausgaben	3.342,5	3.391,1	3.379,6	3.331,1	3.349,8	3.379,1	3.326,4	3.354,6	3.295,6
Betriebsergebnis	-568,0	-696,3	-561,5	-650,2	-628,4	-420,3	-554,5	-549,2	-633,8

- 54 Nachdem im Jahr 2001 das negative Betriebsergebnis gegenüber dem Vorjahr um rd. 5 Mio. € (rd. 0,95 %) günstiger ausgefallen war, ist es im Berichtsjahr 2002 mit einem Rückgang auf 633,8 Mio. € (rd. 15,4 %) eingebrochen. Zwar sind die Ausgaben erstmalig seit 1994 unter 3.300 Mio. € gefallen, auf das Betriebsergebnis ist dies jedoch wegen der bedeutenden Abnahme der Einnahmen i. H. v. von 143,6 Mio. € nicht durchgeschlagen. Die Einnahmen sind damit unter das Niveau des Jahres 1995 gefallen, dem Jahr des Sanierungszeitraums, in dem die Einnahmen bislang am niedrigsten waren. Der Senator für Finanzen hat die Abnahme der Einnahmen mit gesunkenen Steuereinnahmen aufgrund der Steuerreform und der schwachen Konjunktur begründet. Er hat allerdings nicht dargestellt, wie viel Mindereinnahmen auf jeden der beiden Gründe entfallen (vgl. auch Jahresbericht 2002 zur Sanierung der bremischen Haushalte, S. 24).
- 55 Daneben ist zu berücksichtigen, dass die Ausgaben der laufenden Rechnung nicht die hohen Ausgaben für konsumtive Zwecke enthalten, die investiv behandelt worden sind (s. dazu Tz. 62 ff.).
- 56 Die Gegenüberstellung der laufenden Einnahmen und Ausgaben unter Einschluss derjenigen Bremerhavens ergibt Folgendes:

<b>Einnahmen und Ausgaben der laufenden Rechnung der bremischen Haushalte seit 1998</b>										
<b>(in Mio. €, ohne den seit 1994 vom Bund gezahlten Sanierungsbeitrag)</b>										
	1998		1999		2000		2001		2002	
	ohne Bremerhaven	mit Bremerhaven								
Einnahmen	2.721,4	2.854,3	2.958,8	3.092,6	2.771,9	2.902,7	2.805,4	2.926,5	2.661,8	2.785,3
Ausgaben	3.349,8	3.495,6	3.379,1	3.524,4	3.326,4	3.481,4	3.354,6	3.515,6	3.295,6	3.465,9
Betriebsergebnis	-628,4	-641,3	-420,3	-431,8	-554,5	-578,7	-549,2	-589,1	-633,8	-680,6

- 57 Wird Bremerhaven einbezogen, erhöhen sich die Betriebsverluste der Jahre 1998 um rd. 13 Mio. €, 1999 um rd. 12 Mio. €, 2000 um rd. 24 Mio. €, 2001 um rd. 40 Mio. € und 2002 um rd. 47 Mio. €.

#### 2 Bewertung der Kreditaufnahmegrenze gemäß Art. 131 a LV

- 58 Art. 131 a LV und – inhaltsgleich – § 18 Abs. 1 LHO schreiben vor, dass Kredite maximal nur bis zur Höhe der Investitionen der öffentlichen Hand aufgenommen werden dürfen. Diese Regelung soll verhindern, dass konsumtive Ausgaben mit Krediten finanziert werden. Für sich allein gesehen ist die Regelung problematisch, da sie es zulässt, sich für Investitionsmaßnahmen ungeachtet der Kredithöhe

zu verschulden. Der Rechnungshof tritt dafür ein, sich neben der Höchstgrenzenberechnung nach § 18 Abs. 1 Satz 1 LHO mit Blick auf die Zukunftsbelastungen an anderen Maßstäben als Verschuldungsgrenze zu orientieren und z. B. die Maasricht-Kriterien ernst zu nehmen (vgl. Tz. 109).

- 59** Wie sich insbesondere in Zeiten der Hochverschuldung zeigt, ist es zudem ein Grundübel, dass die Verschuldung der öffentlichen Hand traditionell am Maßstab der Netto-Neuverschuldung gemessen wird. Das heißt, den neuen Krediten des Jahres werden die Tilgungen gegengerechnet und nur der Saldo daraus als Neuverschuldung angesehen. In Zeiten anhaltend leerer Kassen bei den öffentlichen Haushalten führt diese Betrachtung allerdings dazu, dass jeder getilgte Euro im Ergebnis unmittelbar wieder zu einer Kreditaufnahme in gleicher Höhe führt. Die Tilgung wird also kreditfinanziert. Eine Entschuldung findet nicht statt.
- 60** Der Senator für Finanzen hat in den letzten Jahren in seinen Sanierungsberichten einen Hinweis darauf gegeben, in welcher Höhe Kreditaufnahmen Investitionen gemäß Art. 131 a LV und § 18 Abs. LHO überschritten haben (ohne Einbeziehung der Sonder-BEZ). In seinem Jahresbericht 2002 zur Sanierung der bremischen Haushalte (Sanierungsbericht) hat er für das Jahr 2002 eine konsumtive Deckungsquote von rd. 82 % für das Land und seine Städte errechnet und grafisch dargestellt (s. Sanierungsbericht 2002, S. 51 f.). Damit ist der spätestens für das Jahr 2004 angestrebte Zielwert von 100 % um rd. 18 % verfehlt worden. Die Deckungsquote hat sich damit gegenüber dem Vorjahr wiederum verschlechtert.
- 61** Der Rechnungshof hat in der Vergangenheit aufwendige eigene Berechnungen zur Einhaltung dieser Höchstgrenze angestellt und in seinen Jahresberichten veröffentlicht. Es war schwierig, die Berechnungsmodi des Finanzsenators und des Rechnungshofs aufeinander abzustimmen. Dabei war z. B. immer streitig, ob die Erlöse aus Grundstücksverkäufen – wie vom Rechnungshof gefordert – auf die Bruttoinvestitionen anzurechnen sind. Der Rechnungshof hat für die Zeit der laufenden Haushaltssanierung bis Ende 2004 zuletzt nicht mehr darauf bestanden, die Erlöse zu berücksichtigen. Dabei hat auch eine Rolle gespielt, dass – soweit erkennbar – weder der Bund noch andere Länder z. B. Erlöse aus Grundstücksverkäufen in ihre Berechnungen einbeziehen (s. dazu zuletzt Jahresbericht 2003, Tz. 126, 2. Spiegelpunkt).
- 62** Hinzu kommt, dass Bremen zahlreiche Ausgaben, die ihrer Art nach eindeutig konsumtiv sind, als investive Ausgabemittel behandelt und dadurch Teile der Kreditaufnahme quasi legitimiert. Es wird hierzu insbesondere auf die Bemerkungen des Rechnungshofs in seinem Jahresbericht 2003, Tz. 128 zur Ausweisung von Zinsen als investive Ausgaben in damals errechneter Höhe von mehreren hundert Mio. € für die nächsten Jahre hingewiesen. Diese investiv ausgewiesenen Zinsen betragen lt. Zins- und Tilgungsplänen des BKF 117,1 Mio. € allein für die Jahre 2002, 2003 und 2004, jeweils ansteigend von Jahr zu Jahr bis zum Stand von 46,5 Mio. €. Bremen muss diese Praxis aufgeben. Sie ist verfassungs- und haushaltsrechtlich nicht zulässig.
- 63** Ende des Jahres 2003 wurden Investitionsmaßnahmen beschlossen, die im BKF mit weiteren hohen Zinsverpflichtungen vorfinanziert werden. Dies zeigt, dass zurzeit nicht daran gedacht wird, Zinsen wieder als konsumtive Ausgaben einzustufen.
- 64** Der Prozess, konsumtive Maßnahmen als investive auszuweisen und sie damit kreditzufinanzieren, hält in Bremen verstärkt an. In letzter Zeit ist eine Reihe von Einzelprojekten bei verschiedenen Bedarfsträgern, überwiegend im Bereich Wirtschaft, beschlossen worden, bei der konsumtive Ausgaben, so z. B. Personal- und Managementausgaben, investiv ausgewiesen worden sind. Es handelt sich z. B. um folgende Vorhaben:
- Für die Sail Bremerhaven 2005 soll ein nicht näher nach Ausgabearten unterschiedener Fehlbedarf ausschließlich aus investiven Mitteln finanziert werden.
  - Es werden Betriebskosten und Marketingmaßnahmen aus einer undifferenziert bewirtschafteten investiven Haushaltsstelle „Umstrukturierungsmaßnahmen Überseestadt“ finanziert, so als handele es sich in Gänze um Baumaßnahmen (Hauptgruppe 7).

- Gemäß Beschluss der Haushalts- und Finanzausschüsse (HaFa) vom 9. Oktober 1998 sollten u. a. Mittel des Stadtreparaturfonds zur Anfinanzierung des bremischen Programms „Wohnen in Nachbarschaften (WIN)“ verwendet werden. Der HaFa ist offenbar davon ausgegangen, dass die Mittel für investive Zwecke eingesetzt werden. Dies ist jedoch zumindest für einen Teil der Mittel nicht geschehen. Z. B. sind im Haushaltsjahr 2003 investive Haushaltsstellen mit Zuschüssen an Dritte im Rahmen des Programms WIN für Zwecke belastet worden, die eindeutig und ausschließlich konsumtiver Natur sind (Projektförderung zur Durchführung von kulturellen Veranstaltungsreihen). Nach einer Beanstandung durch den Rechnungshof hat die bewilligende Dienststelle mitgeteilt, dass sie für die Verwendung der von ihr verwalteten WIN-Mittel für das Haushaltsjahr 2003 zusätzlich die Einrichtung einer konsumtiven Haushaltsstelle beantragt habe. Der Rechnungshof wird die Entwicklung in den Folgehaushalten beobachten.
- Die Grundstücksrenten für Gebäude des Verwaltungsgrundvermögens werden nach konsumtiven und investiven Teilen unterschieden, obwohl Grundstücksrenten nach der Gruppierungssystematik der LHO ausschließlich als konsumtive Ausgaben anzusehen sind. Der investive Teil wurde mit 42 % festgelegt – orientiert an dem Verhältnis der Anschläge für Bauunterhalt zum Mietvolumen. Diese Orientierung ist willkürlich, denn gerade Bauunterhalt ist – im Gegensatz zu Sanierung usw. – ausschließlich konsumtiv. Diese als investiv bezeichneten Anteile werden in dem zentralen Kapitel „Öffentliches Grundvermögen“ bei einem Titel der Hauptgruppe 8 geführt.
- Anhaltspunkte für eine falsche Zuordnung bestehen auch bei der Maßnahme der Gründung einer Stiftung zur Förderung des künstlerischen Nachwuchses. Sie soll aus so genannten „Impulsgeldern“ finanziert werden, die dem Rechnungshof bisher ausschließlich als investiv veranschlagt bekannt geworden sind.

**65** Die Untersuchungen des Rechnungshofs dazu dauern an.

**66** Gespräche mit dem Senator für Finanzen haben hinsichtlich der zukünftigen Zuordnung der Zinsausgaben aus Vorfinanzierungen für wirtschafts- und finanzstärkende Maßnahmen noch keine übereinstimmenden Positionen ergeben. Hinsichtlich sonstiger Bereinigungsnotwendigkeiten hat der Rechnungshof zur Kenntnis genommen, dass der Senator für Finanzen die in der Koalitionsvereinbarung für die laufende Legislaturperiode formulierte Zielsetzung, Korrekturen nach Erreichung eines ausgeglichenen Verwaltungshaushalts schrittweise umzusetzen, ausdrücklich bestätigt hat.

**67** Bis diese Korrekturen vorgenommen sein werden, ist durch die streitige oder falsche Zuordnung von investiven und konsumtiven Ausgaben die Aussagekraft von Haushaltsdaten derart in Frage gestellt, dass es – abgesehen von den o. a. Gründen bezüglich der Berechnungsmodi – schon allein deshalb müßig ist, weiter aufwendige Berechnungen gemäß Art. 131 a LV anzustellen (vgl. Tz. 15).

**68** Der Senat will für 2005, dem ersten Jahr nach Ablauf der zwei Sanierungsphasen, einen „verfassungskonformen Haushalt vorlegen“. Darunter wird verstanden, dass die Kredithöchstgrenze gemäß Art. 131 a LV bei Einbringung der Haushalte rechnerisch eingehalten wird. Eine Einhaltung, die durch Berechnungen und Maßnahmen wie unter Tz. 58 ff. beschrieben zustande kommt, ist nur eine scheinbare. Entscheidend wird auch sein, welchen Verlauf der Haushalt des Jahres 2005 bei der Entwicklung von Einnahmen und Ausgaben tatsächlich nimmt (Ist-Betrachtung). Letztlich kann nur die Ist-Betrachtung eine objektive Bewertung gewährleisten.

**69** Selbst wenn rein rechnerisch eine Verfassungskonformität im Ist erreicht würde, ist sie nicht gleichbedeutend mit einer erfolgreichen Sanierung. Sie setzt im Übrigen eine unter dem Stichwort „Kanzlerbrief“ zu nennende Zahlung des Bundes allein für das Jahr 2005 voraus, die gemäß aktualisiertem Finanzplan (Stand 20. Oktober 2003) mit rd. 453,9 Mio. € angegeben wird.

**70** Die bremische Situation wird nicht dadurch besser, dass inzwischen auch in anderen Gebietskörperschaften die so genannte Kreditobergrenze nach Art. 115 GG überschritten wird. Eine Reihe von Rechnungshöfen weist die Parlamente in ihren Jahresberichten auf die Überschreitungen hin. Zu einer tatsächlich spürbaren Auswirkung auf das Verschuldungsverhalten führt dies jedoch nicht.

- 71** Wenn eine Gebietskörperschaft keine Möglichkeit mehr sieht, sich in ihrem so genannten Kernhaushalt höher zu verschulden, verlagert sie häufig Aufgaben und Kreditfinanzierung in den außerhaushaltsmäßigen Bereich. Über die Vorfinanzierung mittels BKF hinaus geschieht dies z. B. auch durch Verlagerung von Aufgaben in privatrechtlich organisierte Gesellschaften, die ihrerseits Kredite aufnehmen, ohne dass dies – bezogen auf die Höchstgrenzenberechnung gemäß § 18 Abs. 1 LHO – in die Betrachtung der Kreditaufnahmen der Gebietskörperschaft einfließt. Möglich wird dies erst sein, wenn es einen Konzernabschluss gibt.
- 72** Es wurde bisher unterstellt, die Einbeziehung von Schulden der Gesellschaften sei im Wesentlichen ergebnisneutral, weil den Krediten in gleicher Höhe Ausgaben für Investitionen gegenüberstehen. Ob dies uneingeschränkt aufrechterhalten werden kann, muss eine Prüfung der Verwendung von Krediten bei bremischen Gesellschaften und Zuwendungsempfängern zeigen. Jedenfalls zeigt die Praxis bei Sondervermögen, dass z. T. auch dort Kredite für konsumtive Zwecke verwendet werden.

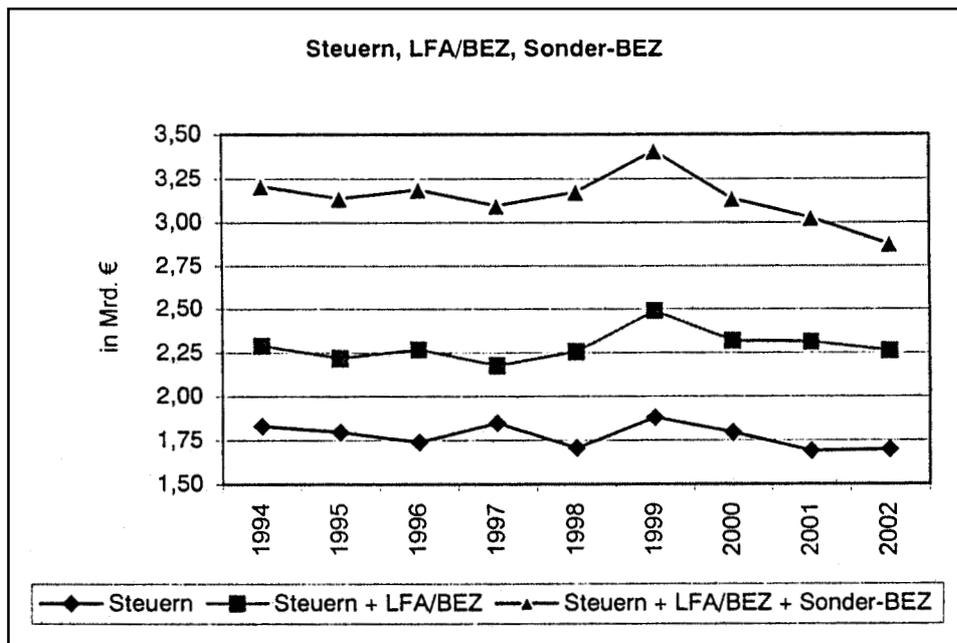
### **3 Einnahme- und Ausgabearten mit Aussagekraft für den Zustand der bremischen Haushalte**

- 73** Der Rechnungshof stellt nachfolgend ausgesuchte einzelne Einnahme- und Ausgabegruppen vor, die allein oder mit anderen zueinander in Beziehung gesetzt werden.

#### **3.1 Entwicklung der Steuern und allgemeinen Zuweisungen aus dem öffentlichen Bereich**

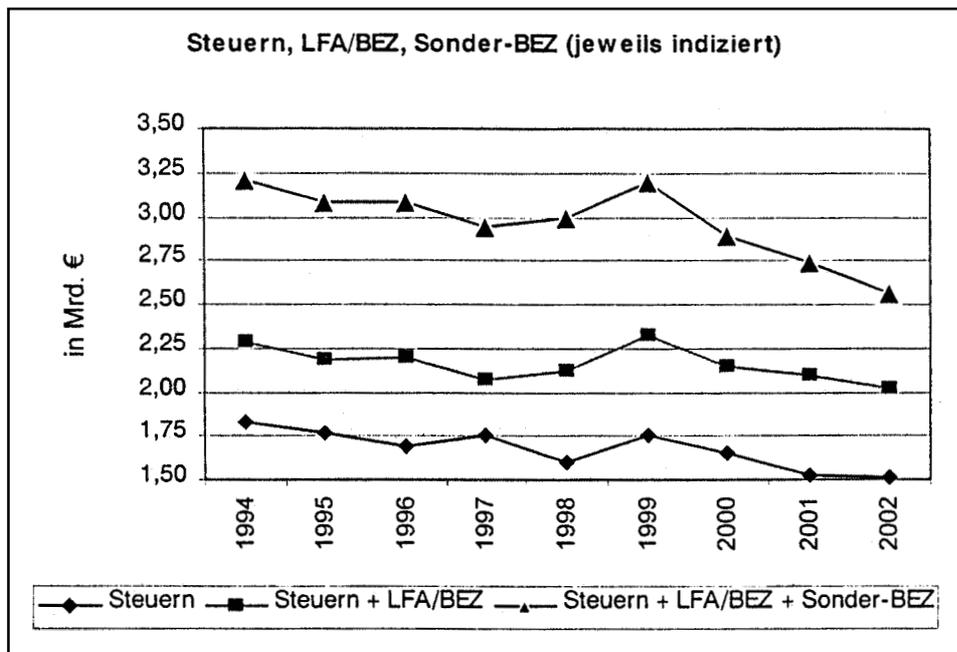
- 74** Aus nachstehender tabellarischer und grafischer Darstellung ist zu entnehmen, wie sich die Steuern und allgemeinen Zuweisungen aus dem öffentlichen Bereich entwickelt haben:

<b>Steuern, Länderfinanzausgleich (LFA), Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) und Sonder-Bundesergänzungszuweisungen (Sonder-BEZ)</b>								
<b>Land und Stadtgemeinde, in T€, gerundet</b>								
Jahr	Steuern	Veränderung %	LFA/BEZ	Steuern+LFA/BEZ	Veränderung %	Sonder-BEZ	Steuern+LFA/BEZ+Sonder-BEZ	Veränderung %
1994	1.829.167		459.710	2.288.877		920.325	3.209.203	
1995	1.794.854	-1,9	423.404	2.218.258	-3,1	920.325	3.138.583	-2,2
1996	1.738.541	-3,1	529.475	2.268.016	2,2	920.325	3.188.341	1,6
1997	1.845.892	6,2	329.416	2.175.308	-4,1	920.325	3.095.634	-2,9
1998	1.703.703	-7,7	550.875	2.254.577	3,6	920.325	3.174.903	2,6
1999	1.879.231	10,3	608.189	2.487.420	10,3	920.325	3.407.745	7,3
2000	1.794.347	-4,5	523.443	2.317.790	-6,8	818.067	3.135.857	-8,0
2001	1.689.065	-5,9	621.994	2.311.059	-0,3	715.809	3.026.868	-3,5
2002	1.697.359	0,5	564.678	2.262.037	-2,1	613.550	2.875.587	-5,0



- 75 Die Steuereinnahmen sind im Haushaltsjahr 2002 mit rd. 8 Mio. € (0,5 %) nur in geringem Maße gestiegen. Sie konnten deshalb die Einbrüche in den beiden vergangenen Jahren nicht annähernd ausgleichen und liegen noch 7,2 % unter denen von 1994, dem ersten Jahr des Sanierungszeitraums.
- 76 Der Rückgang von LFA und BEZ i. H. v. zusammen rd. 57 Mio. € gegenüber dem Vorjahr hat sich damit fast in voller Höhe auf die zusammengefassten Einnahmen aus Steuern und LFA/BEZ ausgewirkt.
- 77 Einschließlich der ab dem Jahr 2000 ebenfalls rückläufigen Sonder-BEZ haben sich die Einnahmen aus den drei Quellen um rd. 151 Mio. € verringert.
- 78 Die negative Entwicklung wird deutlicher, wenn die Nominalbeträge wegen der Geldentwertung bereinigt werden. Aus nachstehender tabellarischer und grafischer Darstellung ist zu entnehmen, wie sich die Einnahmen entwickelt haben, wenn die Geldentwertung unter Verwendung der Preisindices für die Lebenshaltung aller privaten Haushalte berücksichtigt wird:

<b>Steuern, LFA, BEZ und Sonder-BEZ - indiziert -</b>				
<b>Land und Stadtgemeinde, in T€, gerundet</b>				
Jahr	Steuern	Steuern+ LFA/BEZ	Steuern+ LFA/BEZ+ Sonder-BEZ	Preis- indices rd.
1994	1.829.167	2.288.877	3.209.203	100,00
1995	1.764.271	2.180.460	3.085.103	101,73
1996	1.683.813	2.196.620	3.087.973	103,25
1997	1.754.643	2.067.775	2.942.606	105,20
1998	1.604.610	2.123.443	2.990.240	106,18
1999	1.759.158	2.328.487	3.190.009	106,83
2000	1.656.182	2.139.320	2.894.396	108,34
2001	1.528.438	2.091.282	2.739.019	110,51
2002	1.515.147	2.019.207	2.566.892	112,03



79 Die Realeinnahmen liegen danach im Haushaltsjahr 2002 jeweils deutlich unter den nominalen Werten.

### 3.2 Verschiedene Einnahmearten und ihr Verhältnis zueinander

80 Bei einem Vergleich von Steuern einschließlich LFA und BEZ mit Zuschüssen ergibt sich folgendes Bild:

<b>Steuern und Zuschüsse</b>					
<b>Land und Stadtgemeinde, in T€, gerundet</b>					
Jahr	Steuern	LFA/BEZ	Zuschüsse	Summe	Anteil der Zuschüsse %
1989	1.449.418	469.982	297.536	2.216.936	13,4
1990	1.484.857	481.740	320.955	2.287.552	14,0
1991	1.649.451	452.856	338.599	2.440.906	13,9
1992	1.844.532	642.435	350.571	2.837.538	12,4
1993	1.761.243	641.998	347.595	2.750.836	12,6
1994	1.829.167	459.710	303.076	2.591.953	11,7
1995	1.794.854	423.404	304.099	2.522.357	12,1
1996	1.738.541	529.475	283.947	2.551.963	11,1
1997	1.845.892	329.416	311.722	2.487.030	12,5
1998	1.703.703	550.875	266.199	2.520.777	10,6
1999	1.879.231	608.189	260.548	2.747.968	9,5
2000	1.794.347	523.443	279.014	2.596.804	10,7
2001	1.689.065	621.994	295.924	2.606.983	11,4
2002	1.697.359	564.678	294.779	2.556.816	11,5

**81** Der Anteil der Zuschüsse an den Haushaltseinnahmen aus Steuern, Länderfinanzausgleich, Bundesergänzungszuweisungen und Zuschüssen liegt mit 11,5 % nur unwesentlich über dem des Vorjahres und nähert sich damit dem Durchschnittswert der letzten 14 Jahre in Höhe von 12,0 %.

**82** Die Veräußerung von Vermögen hat wegen ihres Einmaleffektes eine besondere Bedeutung. Verglichen mit laufenden Einnahmen zeigt sich folgende Entwicklung:

<b>Laufende Einnahmen und Veräußerungserlöse</b>						
<b>Land und Stadtgemeinde, in T€, gerundet</b>						
Jahr	Steuern	LFA/BEZ	Zuschüsse	Veräußerungserlöse	Summe	Anteil der Veräußerungserlöse %
1989	1.449.418	469.982	297.536	28.708	2.245.644	1,3
1990	1.484.857	481.740	320.955	21.883	2.309.435	0,9
1991	1.649.451	452.856	338.599	15.450	2.456.356	0,6
1992	1.844.532	642.435	350.571	23.934	2.861.472	0,8
1993	1.761.243	641.998	347.595	14.756	2.765.592	0,5
1994	1.829.167	459.710	303.076	66.950	2.658.903	2,5
1995	1.794.854	423.404	304.099	88.805	2.611.162	3,4
1996	1.738.541	529.475	283.947	18.559	2.570.522	0,7
1997	1.845.892	329.416	311.722	132.416	2.619.446	5,1
1998	1.703.703	550.875	266.199	268.522	2.789.299	9,6
1999	1.879.231	608.189	260.548	310.281	3.058.249	10,1
2000	1.794.347	523.443	279.014	75.350	2.672.154	2,8
2001	1.689.065	621.994	295.924	107.969	2.714.952	4,0
2002	1.697.359	564.678	294.779	82.677	2.639.493	3,1

**83** Der Anteil der Erlöse aus Vermögensveräußerungen an den Gesamteinnahmen aus Steuern, Länderfinanzausgleich, Bundesergänzungszuweisungen, Zuweisungen und Zuschüssen sowie Veräußerungserlösen lag in den Jahren bis einschließlich 1993 zwischen 0,5 % und 1,3 %, im Durchschnitt bei rd. 0,8 %. Trotz der Zahlungen der Sonder-BEZ ab dem Jahr 1994 hat der Erlösanteil in der so genannten Sanierungsphase beträchtlich zugenommen. Der Durchschnittswert stieg auf rd. 4,6 %. Das ist fast das Sechsfache der Beträge vor 1994, wobei in den Jahren 1998 und 1999 mit rd. 10 % die höchsten Werte erreicht wurden. Die Abnahme gegenüber 1999 auf einen mittleren Wert von rd. 3,3 % für die Jahre 2000, 2001 und 2002 ist ein Indiz für nur noch begrenzt vorhandenes verwertbares Vermögen.

### **3.3 Krediteinnahmen und Tilgungsausgaben**

**84** Der Einfluss der Sonder-BEZ auf das Kreditverhalten in Bremen ist schwer abzuschätzen. Der Senator für Finanzen stellt in verschiedenen Berichten Vergleichsrechnungen an, in denen für den Fall, dass die Sonder-BEZ nicht gewährt worden wäre, eine zusätzliche Kreditaufnahme in gleicher Höhe angenommen wird. Wäre dies tatsächlich geschehen, hätte sich der Schuldenstand Bremens nahezu verdoppelt, hätten die Zinszahlungen bei über 1 Mrd. € jährlich gelegen und damit rd. zwei Drittel der heute erzielten Steuereinnahmen verbraucht.

**85** Von überproportional steigenden Steuereinnahmen einschließlich LFA und BEZ, mit denen die Zinslast hätte getragen werden können, war zu keiner Zeit auszu-

gehen und kann auch in Zukunft nicht ausgegangen werden. Ein solcher Anstieg der Einnahmen Bremens würde bei dem derzeitigen Ausgleichssystem zwischen Bund und Ländern und den Ländern untereinander schon allein dadurch verhindert, dass höhere originäre Steuern geringere LFA/BEZ-Zahlungen nach sich ziehen und umgekehrt. Per Saldo würde sich nichts wesentlich ändern. Erst wenn in Deutschland insgesamt ein deutlich höheres Niveau an Steuereinnahmen erreicht würde, könnte davon auch Bremen profitieren.

86

Verschiedentlich wird der bremische Weg diskutiert, was geschehen wäre, wenn Bremen die aufgrund der gezahlten Sonder-BEZ eingesparten Zinsausgaben der ersten Sanierungsphase nicht für Investitionen genutzt und darüber hinaus geringere Kredite für zusätzliche Investitionen aufgenommen hätte. Der Rechnungshof hat in einem Rechenbeispiel ermittelt, wie der Schuldenstand vom Beginn des Sanierungszeitraums hätte gehalten werden können. Die nachfolgende Tabelle zeigt, dass dazu jährlich rd. 15,92 % weniger an Krediten (gemessen an den Beträgen der Sonder-BEZ) hätten aufgenommen werden müssen.

<b>Entwicklung der Schuldenstände                      unter der gewählten Prämisse „Stand von 1993 beibehalten“                      Land und Städte, in T€, gerundet</b>					
Jahr	Schuldenstand am Jahresende (s. Tz. 92)	ersparte Kreditaufnahme (maximal i. H. der Sonder-BEZ)	ersparte Kreditaufnahme, fiktiv (entspricht 15,92 % der Sonder-BEZ)	kumuliert, einschl. 4%ige Verzinsung	Schuldenstand fiktiv
1993	9.191.005				
1994	9.017.855	920.325	146.545	146.545	8.871.310
1995	9.057.212	920.325	146.545	298.952	8.758.260
1996	9.108.715	920.325	146.545	457.455	8.651.260
1997	9.143.101	920.325	146.545	622.298	8.520.803
1998	8.878.606	920.325	146.545	793.734	8.084.872
1999	8.790.966	920.325	146.545	972.029	7.818.937
2000	9.284.285	818.067	130.262	1.141.172	8.143.113
2001	10.039.459	715.809	113.979	1.300.798	8.738.661
2002	10.641.532	613.550	97.697	1.450.527	9.191.005

#### IV. Schulden, Zinsen und Steuern

##### 1 Schuldenentwicklung

87

Der Schuldenstand des Landes hat sich gegenüber dem Vorjahr um rd. 158 Mio. € auf rd. 7.200 Mio. € erhöht (s. Tz. 92). Darin enthalten sind die ebenfalls Bremen zuzurechnenden Schulden des Sondervermögens BKF i. H. v. rd. 442 Mio. € und die der Eigenbetriebe i. H. v. rd. 1 Mio. €.

88

Den Schuldenstand des BKF berechnet der Senator für Finanzen aus der Fortschreibung der fundierten Schulden und der Gesamtsumme der Überziehungskredite (Rahmenkredite) auf den Projektkonten der Kontengruppe 5851. Danach hat er lt. Jahresrechnung 2002 des BKF für den 31. Dezember 2002 fundierte Schulden i. H. v. rd. 358 Mio. € und Rahmenkredite i. H. v. rd. 84 Mio. €, mithin insgesamt rd. 442 Mio. € errechnet (s. a. Tz. 22).

- 89** Der Schuldenstand des Landes und seiner beiden Städte hat sich gegenüber dem Vorjahr um rd. 602 Mio. € auf rd. 10.642 Mio. € erhöht (s. Tz. 92).
- 90** Nicht einbezogen sind die aufgrund besonderer haushaltsgesetzlicher Ermächtigungen von Dritten zu Lasten Bremens aufgenommenen Kredite sowie die vom Senator für Finanzen als sonstige Verpflichtungen in seinen Vermögensnachweisen dargestellten Schulden. Diese betragen für das Land am 31. Dezember 2002 rd. 70 Mio. € und für die Stadt rd. 328 Mio. €, mithin zusammen rd. 398 Mio. €.
- 91** Darüber hinaus bestehen Verbindlichkeiten, die sich aus Schuldenaufnahmen bremsischer Beteiligungsgesellschaften ergeben haben, sowie Verpflichtungen aufgrund besonderer Leistungsverträge, die Dritte zu Lasten Bremens eingegangen sind.
- 92** Die Entwicklung der Schulden des Landes sowie des Landes einschließlich seiner Städte ist der nachstehenden Übersicht zu entnehmen:

<b>Entwicklung der Schulden, in T€, gerundet</b>				
	Land		Land und Städte	
Jahr	Schuldenstand am Jahresende <sup>1)</sup>	Veränderungen	Schuldenstand am Jahresende <sup>1)2)</sup>	Veränderungen
1975	850.821		1.386.941	
1980	2.059.212	1.208.391	3.139.010	1.752.069
1985	4.191.811	2.132.599	5.370.820	2.231.810
1990	6.524.702	2.332.891	7.572.260	2.201.440
1991	6.934.179	409.477	8.018.042	445.782
1992	7.252.787	318.608	8.434.375	416.333
1993	8.130.471	877.684	9.191.005	756.630
1994	7.814.298	- 316.173	9.017.855	- 173.150
1995	7.510.107	- 304.191	9.057.212	39.357
1996	7.376.975	- 133.132	9.108.715	51.503
1997	7.041.672	- 335.303	9.143.101	34.386
1998	6.790.480	- 251.192	8.878.606	- 264.495
1999	6.574.668	- 215.812	8.790.966	- 87.640
2000	6.730.059	155.391	9.284.285	493.319
2001	7.041.612	311.553	10.039.459	755.174
2002	7.199.640	158.028	10.641.532	602.073

1) Stand der Schulden am jeweiligen Jahresende, soweit sie auf haushaltsmäßig nachgewiesenen Geldaufnahmen und Schuldübernahmen beruhen, die aufgrund von Ermächtigungen durch die Haushaltsgesetze und des Gesetzes über die Finanzaufweisungen an die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven getätigt wurden (ohne Kassenkredite). Auch sonstige (außerhaushaltsmäßige) Zu- und Abgänge sowie die Schuldenstände von Eigenbetrieben und des BKF sind berücksichtigt. Bei den Schulden des BKF ist – wie im Bericht 2003 für das Haushaltsjahr 2001 – der vom Senator für Finanzen in seinem Vermögensnachweis ausgewiesene Stand der Verbindlichkeiten als Schulden übernommen worden (vgl. Tz. 22 und 88).

2) Die gegenseitigen Schulden sind herausgerechnet. Die Schulden der Stadtgemeinde Bremen sind einschließlich, die der Stadtgemeinde Bremerhaven ohne Schulden der Betriebe errechnet.

- 93** Beim Land stieg die Verschuldung im Jahr 2000 erstmals wieder seit dem Jahr 1994 an. Dies hing mit der beginnenden Absenkung der Sonder-BEZ zusammen. Die Schulden stiegen im Jahr 2002 weiter an, wenn auch in geringerem Umfang als in den beiden Vorjahren.

- 94** Bei den Städten hat sich die Neuverschuldung mit 444 Mio. € in demselben Maße wie im Vorjahr erhöht. Sie machte für das Jahr 2002 insgesamt rd. 602 Mio. € aus und führte damit zu einem neuen Schuldenhöchststand beim Land und seinen Städten von rd. 10.642 Mio. €. Die Neuverschuldung liegt weiterhin oberhalb des durchschnittlichen jährlichen Zuwachses von rd. 478 Mio. € in den Jahren 1985 bis 1993, den Jahren vor Beginn der Sanierungszahlungen.
- 95** Die in Tz. 92 und die im Vermögensnachweis des Haushaltsjahres 2002 dargestellten Schuldenstände differieren. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Schuldenstände in diesem Bericht im Wesentlichen haushaltsjährlich abgegrenzt werden (14. Monat); Stichtag für die Schuldenstände im Vermögensnachweis ist hingegen der 31. Dezember.
- 96** Die Höhe der Verschuldung allein gibt noch kein zutreffendes Bild über die Haushalts- und Vermögenslage. Vielmehr wären den Schulden nach kaufmännischen Regeln die Vermögenswerte gegenüberzustellen. Das kamerale Haushaltssystem ist gegenwärtig nicht in der Lage, die dafür notwendigen Informationen vollständig zur Verfügung zu stellen. Erst mit der Einführung einer Anlagenbuchhaltung im Zusammenhang mit der Erneuerung des DV-Verfahrens im Haushalts- und Kasensbereich werden die Grundstücke und Sachvermögen in das Vermögen einbezogen und können darüber Auskunft geben, in welchem Umfang den Schulden Vermögenswerte gegenüberstehen.

## **2 Steueraufkommen sowie Verhältnis der Schulden und Zinsen zu den Steuern**

- 97** Die Einnahmen des Landes aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben, Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen (ohne Sonder-Bundesergänzungszuweisungen) haben sich gegenüber dem Vorjahr vermindert und sind unter den Stand von 2000 gefallen. Die nachfolgende Übersicht veranschaulicht die Entwicklung:

<b>Entwicklung der Steuern und steuerähnlichen Abgaben, des LFA und der BEZ, Land, in T€, gerundet</b>				
<b>Jahr</b>	<b>Steuern und steuerähnliche Abgaben</b>	<b>LFA</b>	<b>BEZ</b>	<b>Gesamtbetrag</b>
1994	1.311.822	308.818	150.892	1.771.532
1995	1.307.060	253.370	170.034	1.730.464
1996	1.288.008	367.676	161.799	1.817.483
1997	1.375.320	176.276	153.140	1.704.736
1998	1.185.497	377.569	173.306	1.736.372
1999	1.361.104	443.022	165.167	1.969.293
2000	1.272.808	356.545	166.897	1.796.250
2001	1.194.306	466.330	155.664	1.816.300
2002	1.216.162	420.364	144.313	1.780.840

- 98** Die Tabelle weist aus, dass der Gesamtbetrag der Steuern und der steuerähnlichen Abgaben im Haushaltsjahr 2002 gegenüber dem Vorjahr um rd. 22 Mio. € gestiegen ist. Die Mehreinnahmen werden durch Rückgänge bei den Zuweisungen aus dem Länderfinanzausgleich und den Bundesergänzungszuweisungen i. H. v. zusammen rd. 57 Mio. € mehr als aufgezehrt. Insgesamt sind die Einnahmen damit um rd. 35 Mio. € (rd. 2 %) gesunken.
- 99** Die Steuern, Schulden und Zinsausgaben des Landes haben sich im Zeitraum von 1975 bis 2002 wie folgt entwickelt:

<b>Verhältnis der Schulden und Zinsen zu den Steuern</b>					
<b>Land, in T€, gerundet</b>					
Jahr	Steuern <sup>1)</sup>	Schuldenstand am Jahresende <sup>2)</sup>	Schulden zu Steuern %	Zinsen <sup>3)</sup>	Zins-Steuer-Quote %
1975	618.285	850.821	137,61	50.028	8,09
1980	923.306	2.059.212	223,03	123.618	13,39
1985	1.076.888	4.191.811	389,25	290.965	27,02
1990	1.543.240	6.524.702	422,79	400.694	25,96
1991	1.627.988	6.934.179	425,94	442.523	27,18
1992	1.986.805	7.252.787	365,05	492.200	24,77
1993	1.918.510	8.130.471	423,79	565.740	29,49
1994	1.771.532	7.814.298	441,10	587.031	33,14
1995	1.730.464	7.510.107	433,99	552.556	31,93
1996	1.817.483	7.376.975	405,89	534.358	29,40
1997	1.704.737	7.041.672	413,07	462.399	27,12
1998	1.736.371	6.790.480	391,07	448.116	25,81
1999	1.969.293	6.574.668	333,86	435.407	22,11
2000	1.796.251	6.730.059	374,67	393.547	21,91
2001	1.816.300	7.041.612	387,69	397.142	21,87
2002	1.780.840	7.199.740	404,29	357.489	20,07

1) Einschließlich der steuerähnlichen Abgaben sowie der Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich und aus den Ergänzungszuweisungen des Bundes (ohne die ab 1994 gezahlten Sonder-BEZ).

2) S. Tz. 92, Anmerkung 1).

3) Zinsen und Disagio für die aufgeführten Schulden einschließlich der Zinsen für Kassenkredite. In dem für das Haushaltsjahr 2002 aufgeführten Gesamtbetrag sind enthalten: rd. 646 T€ Zinsen für Kassenkredite Land, rd. 321 T€ Zinsen an Betriebe, rd. 11.144 T€ Zinsen des BKF, davon rd. 4.813 T€ Kassenkreditzinsen.

**100**

Die Steuern, Schulden und Zinsausgaben des Landes und seiner Städte haben sich im Zeitraum von 1975 bis 2002 wie folgt entwickelt:

<b>Verhältnis der Schulden und Zinsen zu den Steuern</b>					
<b>Land und Städte, in T€, gerundet</b>					
Jahr	Steuern <sup>1)</sup>	Schuldenstand am Jahresende <sup>2)3)</sup>	Schulden zu Steuern %	Zinsen <sup>3)</sup>	Zins-Steuer-Quote %
1975	901.401	1.386.941	153,86	90.334	10,02
1980	1.318.075	3.139.010	238,15	202.755	15,38
1985	1.524.285	5.370.820	352,35	390.443	25,61
1990	2.074.964	7.572.260	364,93	469.403	22,62
1991	2.225.975	8.018.042	360,20	514.870	23,13
1992	2.614.139	8.434.375	322,64	572.209	21,89
1993	2.514.972	9.191.005	365,45	620.614	24,68
1994	2.407.220	9.017.855	374,62	649.829	26,99
1995	2.330.410	9.057.212	388,65	626.142	26,87
1996	2.337.093	9.108.715	389,75	608.555	26,04
1997	2.250.419	9.143.101	406,28	551.702	24,52
1998	2.331.406	8.878.606	380,83	565.657	24,26
1999	2.569.429	8.790.966	342,14	561.372	21,85
2000	2.396.538	9.284.285	387,40	511.408	21,34
2001	2.387.899	10.039.459	420,43	555.911	23,28
2002	2.339.601	10.641.532	454,84	514.203	21,98

1) Hierin sind enthalten die Einnahmen aus LFA und BEZ, jedoch nicht die Einnahmen der Städte nach dem bremischen Gesetz über die Finanzausweisungen an die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven.

2) S. Tz. 92, Anmerkung 1).

3) Die gegenseitigen Schulden und Zinsen sind herausgerechnet. Die Kassenkreditzinsen der drei Gebietskörperschaften einschließlich des BKF betragen im Haushaltsjahr 2002 rd. 3,7 Mio. €.

**101** Die Zinsausgaben einschließlich der Zinsausgaben des BKF sind infolge gefallener Zinssätze 2002 im Land um rd. 10 %, im Land und seinen Städten um rd. 7,5 % gesunken.

**102** Die Zins-Steuer-Quote des Landes ist im Haushaltsjahr 2002 um 1,8 Prozentpunkte, die des Landes und seiner beiden Städte wegen des schlechteren Verhältnisses von Zinsen und Steuern bei den Städten nur um 1,3 Prozentpunkte gesunken (vgl. Jahresbericht – Stadt – 2004, Tz. 46 und 48).

**103** Der Senator für Finanzen hat für das Land und seine Städte eine Zins-Steuer-Quote von 22,3 % errechnet (s. Sanierungsbericht 2002, S. 31). Das Ergebnis unterscheidet sich von dem des Rechnungshofs, weil mit dem Bund vereinbart wurde, im Sanierungsbericht bei den Steuereinnahmen die Einnahmen für die Kosten der politischen Führung („BEZ-Vorabbeträge“) von rd. 64 Mio. € sowie Einnahmen aus steuerähnlichen Abgaben von rd. 24 Mio. € nicht einzubeziehen.

- 104** Der Senator für Finanzen hat außerdem die in der Rechnung des BKF nachgewiesenen Zinsen i. H. v. rd. 11,1 Mio. € sowie Zinsen für einige Sonderrücklagen i. H. v. rd. 1,2 Mio. € nicht einbezogen. Dies ist jedoch nach Auffassung des Rechnungshofs notwendig, weil Bremen diese Zinsen tatsächlich aufwendet.
- 105** Im gemeinsamen Produktgruppenhaushalt für das Land und die Stadtgemeinde Bremen war für das Haushaltsjahr 2001 u. a. eine Zins-Steuer-Quote von rd. 20,3 % als Leistungsziel geplant worden (s. Produktgruppe 91.01.02). Die vom Rechnungshof errechnete Quote von rd. 23,1 % (nach Bereinigung der Quote lt. Tz. 100 um die Werte für Bremerhaven und den BKF) lag um rd. 2,8 Prozentpunkte über dem Leistungsziel. Für das Jahr 2002 sah der Senator für Finanzen davon ab, eine bestimmte Zins-Steuer-Quote vorzugeben.
- 106** Der Senator für Finanzen hat in seinen letzten Sanierungsberichten neben der Zinssteuerquote auch eine Zinslastquote ausgewiesen. Er errechnet die Zinslastquote aus dem Verhältnis der Zinsausgaben zu den bereinigten Gesamtausgaben. Dieser Bezug wird vereinzelt auch bei anderen Gebietskörperschaften hergestellt. Gemeinhin sowie auch nach dem Verständnis der Rechnungshöfe wird unter der Zinslastquote jedoch das Verhältnis der Zinsausgaben zu den bereinigten Gesamteinnahmen verstanden. Darin sind im Wesentlichen die Krediteinnahmen nicht enthalten. Die Quote mit Bezug zu den bereinigten Gesamtausgaben wird allgemein als Zinsausgabenquote bezeichnet.
- 107** Der Rechnungshof hat für das Land und seine Städte beide Quoten errechnet und in nachfolgender Übersicht nebeneinander gestellt:

<b>Zinslastquote und Zinsausgabenquote</b>					
<b>Land und Städte, in Mio. €, gerundet</b>					
Jahr	Zinsausgaben <sup>1)</sup>	Bereinigte Gesamtausgaben	Zinsausgabenquote %	Bereinigte Gesamteinnahmen	Zinslastquote %
1998	565,7	4.053,9	14,0	3.258,9	17,4
1999	561,4	4.099,9	13,7	3.476,2	16,1
2000	511,4	4.115,3	12,4	3.179,5	16,1
2001	555,9	4.188,3	13,3	3.176,7	17,5
2002	514,2	4.217,1	12,2	3.010,4	17,1

1) Die Zinsausgaben entsprechen denen der Tabelle in Tz. 100. Sie weichen von den vom Senator für Finanzen in seinen letzten Sanierungsberichten dargestellten ab, weil dieser die Zinsen des BKF nicht einbezogen hat.

- 108** Die Zinsausgabenquote hat sich gegenüber dem Haushaltsjahr 1998 um 1,8 Prozentpunkte von 14,0 % auf 12,2 % verbessert, die auf die bereinigten Gesamteinnahmen bezogene Zinslastquote hingegen nur um 0,3 Prozentpunkte von 17,4 % auf 17,1 %.
- 109** Die Höhe der Zinsausgaben und deren Entwicklung ist die entscheidende Größe für die finanziellen Spielräume der öffentlichen Haushalte und damit für die Zukunftsbelastungen der nachfolgenden Generationen. Der Rechnungshof ist hierauf bereits in seinem letzten Jahresbericht bei seiner Bewertung der bremischen Schuldensituation eingegangen (s. Jahresbericht 2003, Tz. 139 ff.). Er hat sich in dem Bericht auch zur Einhaltung der Konvergenzkriterien des Maastricht-Vertrags geäußert (s. Jahresbericht 2003, Tz. 102 ff.). Inwieweit die Kriterien auf Dauer als Instrument zur Schuldenbegrenzung eingesetzt und ob sie wirksam auf ein einzelnes Bundesland bezogen werden, wird sich in den nächsten Jahren zeigen.

## V. Personalhaushalt 2002

Die Personalausgaben sind nach den sonstigen konsumtiven Ausgaben der größte Ausgabenblock im bremischen Haushalt. Sie machen im Haushaltsjahr 2002 für die Kernverwaltung knapp 27,4 % der bereinigten Gesamtausgaben aus.

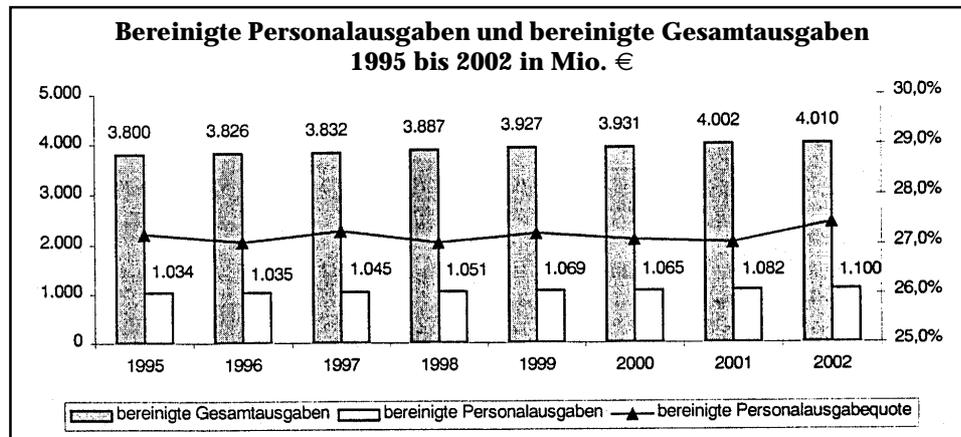
Die Personalausgaben in der Kernverwaltung sind gegenüber dem Vorjahr um rd. 18 Mio. € oder 1,6 % auf rd. 1.100 Mio. € gestiegen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass sich die Versorgungsbezüge erhöht haben.

### 1 Vorbemerkungen

- 110 Die Begrenzung der Personalausgaben ist ein wesentlicher Bestandteil der bremischen Sanierungspolitik. Personalausgaben fallen nicht nur in der Kernverwaltung an, sondern auch in anderen Bereichen, in denen Beschäftigte Aufgaben der Freien Hansestadt Bremen erledigen. In den letzten Jahren sind nach und nach etliche Dienststellen oder Teile davon in andere Bereiche – in Betriebe, Sonderhaushalte oder Stiftungen des öffentlichen Rechts – ausgegliedert worden. Daneben sind Aufgaben, die zuvor staatliche und städtische Stellen wahrgenommen haben, auf zahlreiche Beteiligungsgesellschaften übertragen worden.

### 2 Entwicklung der Personalausgaben und der Personalausgabenquote der Kernverwaltung im Land und der Stadtgemeinde Bremen

- 111 Der Senator für Finanzen berichtet jährlich in seinen Controlling-Berichten über längerfristige Haushaltsentwicklungen. Er stellt u. a. die Personalausgaben, bereinigt um die Ausgaben in den ausgegliederten Bereichen, und die bereinigten Gesamtausgaben dar. Dies sind die volkswirtschaftlichen Gesamtausgaben, ohne die Ausgaben für die Schuldentilgung am Kreditmarkt, die Zuführungen an Rücklagen und die Erstattungen und Verrechnungen. Dargestellt wird auch, in welchem Verhältnis Gesamtausgaben und Personalausgaben zueinander stehen.



Quelle: Daten des Senators für Finanzen

- 112 Die Darstellung verdeutlicht, dass die bereinigten Gesamtausgaben seit 1995 kontinuierlich von rd. 3.800 Mio. € auf 4.010 Mio. € angestiegen sind. Bei den um die Ausgliederungen bereinigten Personalausgaben ist gegenüber 1995 mit rd. 1.034 Mio. € ein Zuwachs um rd. 66,1 Mio. € auf rd. 1.100 Mio. € im Jahr 2002 zu verzeichnen. Im Vergleich zu 2001 stiegen die bereinigten Personalausgaben von rd. 1.082 Mio. € um rd. 18 Mio. € an. Die Zuwachsrate lag im Jahr 2002 mit 1,6 % über der lt. Koalitionsvereinbarung für die 15. Wahlperiode festgelegten jahresdurchschnittlichen Zuwachsrate i. H. v. 1,3 %. Es bleibt abzuwarten, wann und in welchem Umfang die in den Eckwertbeschlüssen berücksichtigten und teilweise beschlossenen Maßnahmen, wie u. a. die Absenkung des Weihnachtsgeldes, die Streichung des Urlaubsgeldes und weitergehende gesetzliche Anpassungen der Altersteilzeit, umgesetzt werden und wie sie sich auswirken.
- 113 Die Quote der bereinigten Personalausgaben (Verhältnis der bereinigten Personalausgaben zu den bereinigten Gesamtausgaben) stieg von 27,2 % im Jahr 1995 auf 27,4 % im Jahr 2002 an. Im Zeitraum von 1995 bis 2002 erhöhten sich die bereinigten Gesamtausgaben um 5,5 %, die bereinigten Personalausgaben dagegen um 6,4 %.

### 3 Kernverwaltung zuzüglich Betriebe, Sonderhaushalte und Stiftungen öffentlichen Rechts

#### 3.1 Bezüge der Beschäftigten

**114** Der Senator für Finanzen stellt in seinem Controlling-Bericht für das Land und die Stadtgemeinde die Entwicklung der Personalausgaben dar. Weitere detaillierte Daten enthält sein Jahresbericht Personalcontrolling. Daraus ist ersichtlich, wie sich die Bezüge und das Beschäftigungsvolumen entwickelt haben. In seiner Konzernbetrachtung hat er die Daten der Krankenhausgesellschaften und die Daten der Beteiligungsgesellschaften nicht einbezogen. Die Ergebnisse dieser Zusammenfassung bilden demzufolge lediglich rd. zwei Drittel des Personals und der Personalausgaben und ihre Entwicklung ab. Ausgliederungen aus der Kernverwaltung sowie aus den Sonderhaushalten, Betrieben und Stiftungen öffentlichen Rechts wurden rückwirkend berücksichtigt. Daher sind die in den nachfolgenden Tabellen genannten Zahlen nicht mit denen im Jahresbericht des Rechnungshofs – Land – 2002, Tz. 118 und 120 vergleichbar.

**115** In der folgenden Tabelle sind die Summen der Bezüge der Beschäftigten von ausgliederten Bereichen, wie in Tz. 114 beschrieben, und der Kernverwaltung dargestellt:

<b>Bezüge der Beschäftigten 1995 bis 2002 in Mio. €</b>					
Zusammenfassung Kernverwaltung und Ausgliederungen lt. Tz. 114					
Rundungsdifferenzen sind möglich. Quelle: Daten des Senators für Finanzen					
Jahr	Sonderhaushalte <sup>1)</sup>	Betriebe/Stiftungen	Summe Ausgliederungen	Kernverwaltung <sup>2)</sup>	Summe Kernverwaltung + Ausgliederungen
1995	146,5	85,9	232,4	763,9	996,3
1996	155,1	85,4	240,5	764,3	1.004,8
1997	160,9	85,0	245,9	762,1	1.008,0
1998	167,6	83,2	250,8	757,8	1.008,6
1999	173,4	85,0	258,4	760,0	1.018,4
2000	177,2	85,5	262,7	748,4	1.011,1
2001	180,5	84,3	264,8	747,1	1.011,9
2002	194,5	84,8	279,3	753,8	1.033,1
1995/2002	48,0	-1,1	46,9	-10,1	36,8
Veränderungen in %					
1995	1,9 %	-1,2 %	-0,8 %	2,5 %	2,1 %
1996	5,9 %	-0,6 %	3,5 %	0,1 %	0,9 %
1997	3,7 %	-0,5 %	2,2 %	-0,3 %	0,3 %
1998	4,2 %	-2,1 %	2,0 %	-0,6 %	0,1 %
1999	3,5 %	2,2 %	3,0 %	0,3 %	1,0 %
2000	2,2 %	0,6 %	1,7 %	-1,5 %	-0,7 %
2001	1,9 %	-1,4 %	0,8 %	-0,2 %	0,1 %
2002	7,8 %	0,6 %	5,5 %	0,9 %	2,1 %
1995/2002	32,8 %	-1,3 %	20,2 %	-1,3 %	3,7 %
1) Einschließlich refinanzierte Beschäftigte					
2) Ohne ABM					

**116** Die Summe der Bezüge der Bediensteten hat sich seit 1995 in den verschiedenen Bereichen sehr unterschiedlich entwickelt. In den ausgegliederten Bereichen erhöhten sie sich um 20,2 %, weil die Bezüge im Bereich der Sonderhaushalte stark angestiegen sind (32,8 %). Dies ist vor allem auf die Steigerungsraten im Wissenschaftsbereich zurückzuführen. Hier haben sich die refinanzierten Bezügeanteile von Hochschulbediensteten verdoppelt. Wie im gesamten Personalhaushalt wirken sich auch hier Erhöhungen der Tarife für Angestellte und Arbeiter, der Besoldung für Beamte, der Lohnnebenkosten, insbesondere der Arbeitgeberanteile zur Sozialversicherung und der Leistungen der Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder kostensteigernd aus.

**117** Die Summe der Bezüge der Beschäftigten in der Kernverwaltung ist seit 1995 um 1,3 % zurückgegangen. Im Jahr 2002 ist sie erstmals nach zwei Jahren wieder angestiegen, und zwar um 0,9 %. Der Anstieg ist auf von außen wirkende Kostensteigerungen (z. B. Tariferhöhungen) i. H. v. 2,7 % zurückzuführen. Abgeschwächt werden konnte der Zuwachs durch den Rückgang des Personalbestandes (vgl. Tabelle in Tz. 119), da die Sparvorgaben des Personalentwicklungsprogramms (PEP) erfüllt wurden.

### 3.2 Beschäftigungsvolumen

**118** Das Beschäftigungsvolumen wird in Vollzeitäquivalenten angegeben. Teilzeitkräfte werden entsprechend ihrer Arbeitszeit berücksichtigt (z. B. eine Halbtagskraft entspricht 0,5 Vollzeitäquivalenten).

**119** Die folgende Tabelle zeigt in zusammengefasster Form, wie sich das Beschäftigungsvolumen in der Kernverwaltung, den Betrieben, den Sonderhaushalten und den Stiftungen öffentlichen Rechts entwickelt hat:

<b>Beschäftigungsvolumen<sup>1)</sup> 1995 bis 2002 in Vollzeitäquivalenten</b>					
Zusammenfassung Kernverwaltung und Ausgliederungen					
Rundungsdifferenzen sind möglich. Quelle: Daten des Senators für Finanzen					
Jahr	Sonderhaushalte	Betriebe/Stiftungen	Summe Ausgliederungen	Kernverwaltung <sup>2)</sup>	Summe Kernverwaltung + Ausgliederungen
1995	2.339	2.179	4.518	17.816	22.333
1996	2.346	2.144	4.490	17.478	21.968
1997	2.336	2.086	4.422	17.075	21.497
1998	2.270	2.005	4.275	16.722	20.997
1999	2.311	1.971	4.282	16.246	20.527
2000	2.471	1.936	4.407	15.826	20.233
2001	2.610	1.905	4.515	15.585	20.101
2002	2.638	1.944	4.582	15.477	20.059
1995/2002	299	-235	64	-2.339	-2.274
Veränderungen in %					
1995	-3,1 %	-4,0 %	-3,5 %	-1,7 %	-2,1 %
1996	0,3 %	-1,6 %	-0,6 %	-1,9 %	-1,6 %
1997	-0,4 %	-2,7 %	-1,5 %	-2,3 %	-2,1 %
1998	-2,8 %	-3,9 %	-3,3 %	-2,1 %	-2,3 %
1999	1,8 %	-1,7 %	0,2 %	-2,8 %	-2,2 %
2000	6,9 %	-1,8 %	2,9 %	-2,6 %	-1,4 %
2001	5,6 %	-1,6 %	2,5 %	-1,5 %	-0,7 %
2002	1,1 %	2,0 %	1,5 %	-0,7 %	-0,2 %
1995/2002	12,8 %	-10,8 %	1,4 %	-13,1 %	-10,2 %
1) Ohne refinanzierte Beschäftigte					
2) Ohne ABM					

- 120** Seit 1995 ist das Beschäftigungsvolumen um 10,2 % zurückgegangen, während die Summe der Bezüge um 3,7 % (vgl. Tz. 115) gestiegen ist. Diese Feststellung vermittelt kein zutreffendes Bild. Im Beschäftigungsvolumen der Sonderhaushalte sind die aus Drittmitteln finanzierten Kräfte nicht einbezogen, wohl aber in der Darstellung der Bezüge. Dieses gilt sinngemäß auch für das Beschäftigungsvolumen der Kernverwaltung, das die Auszubildenden, Anwärter, Praktikanten sowie die im Rahmen von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen Beschäftigten nicht enthält. Der Senator für Finanzen hat mitgeteilt, dass er zwischenzeitlich alternative Darstellungsformen entwickelt hat, mit denen unter Berücksichtigung weiterer Aspekte, wie z. B. dem Stellenindex, Vergleiche möglich wären. Sie liegen dem Rechnungshof noch nicht vor.
- 121** Bremens Bemühungen, Personalausgaben einzusparen, werden darin deutlich, dass das ausgliederungsbereinigte Beschäftigungsvolumen im Kernbereich seit 1995 stetig von 17.816 um insgesamt 2.339 auf 15.477 Vollzeitäquivalente zurückgegangen ist. Das ist eine Abnahme um 13,1 %.
- 122** Im Jahr 2002 ist die Zahl der Vollzeitäquivalente um 108 oder 0,7 % zurückgegangen. Damit fiel der Rückgang geringer als in den Vorjahren aus. Die Sparvorgabe des PEP konnte im Jahr 2002 nur eingehalten werden, weil sie von 250 Vollzeitäquivalenten auf 83 Vollzeitäquivalente reduziert wurde. Ursächlich hierfür war die Anhebung der Zielzahl im Bereich Bildung, mittels der die Schüler-Lehrer-Relation an den Bundesdurchschnitt angepasst wurde, und die in der Folge der Anti-Terror-Maßnahmen beschlossenen Zielzahlerhöhungen in den Bereichen Inneres und Justiz.

### 3.3 Entwicklung der Versorgungsbezüge

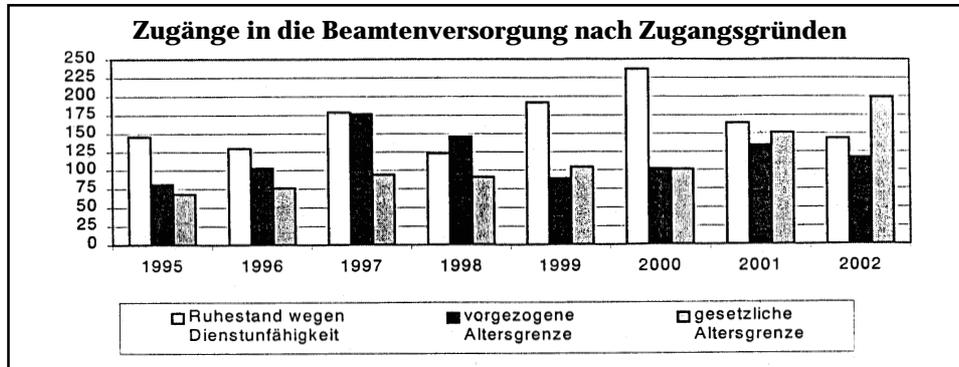
- 123** Seit 1995 ist die Summe der Versorgungsbezüge kontinuierlich angestiegen. Zu den Versorgungsbezügen zählen die Beamtenversorgung nach dem Beamtenversorgungsgesetz, die betriebliche Zusatzversorgung nach dem Bremischen Ruhelohngesetz, die Senatorenversorgung nach dem Senatsgesetz und die Versorgungsrücklage.
- 124** Die Versorgungsbezüge sind im Jahr 2002 um 4,8 % gestiegen. Allein 2,8 Prozentpunkte entfallen auf die gestiegene Zahl der Versorgungsempfänger.
- 125** In der nachfolgenden Tabelle sind die Versorgungsbezüge in der Kernverwaltung dargestellt:

<b>Versorgungsbezüge in der Kernverwaltung 1995 bis 2002 in Mio. €</b>						
Rundungsdifferenzen sind möglich. Quelle: Daten des Senators für Finanzen						
Jahr	Beamtenversorgung (Gruppe 432)	Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %	Sonstige Versorgung <sup>1)</sup> (Gruppe 43)	Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %	Versorgung insgesamt (Gruppe 43)	Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %
1995	195,3	5,9 %	17,5	4,2 %	212,8	5,8 %
1996	201,4	3,1 %	18,8	7,4 %	220,2	3,5 %
1997	211,0	4,7 %	18,6	-1,1 %	229,6	4,2 %
1998	219,9	4,2 %	18,8	1,1 %	238,6	3,9 %
1999	230,3	4,7 %	19,1	1,6 %	249,4	4,5 %
2000	240,0	4,2 %	19,3	1,0 %	259,2	4,0 %
2001	254,2	5,9 %	20,5	6,2 %	274,7	6,0 %
2002	266,9	5,0 %	20,9	2,0 %	287,8	4,8 %
1995/2002	71,6	36,7 %	3,4	19,4 %	75,0	35,2 %

1) Einschließlich betrieblicher Zusatzversorgung, Senatorenversorgung und Versorgungsrücklage

126 Die Tabelle zeigt, dass die Ausgaben in der Beamtenversorgung seit 1995 überproportional angestiegen sind. Sie liegen inzwischen mehr als ein Drittel über denen von 1995. Die Ausgabenentwicklung der sonstigen Versorgung (19,4 %) ist in diesem Zeitraum eher moderat verlaufen. Den größten Ausgabenblock innerhalb der sonstigen Versorgung stellt die betriebliche Zusatzversorgung dar. Sie ist im selben Zeitraum um 14,4 % gestiegen.

127 In der folgenden Übersicht sind die Zugänge in die Beamtenversorgung nach Zugangsgründen seit 1995 dargestellt:



Quelle: Daten des Senators für Finanzen

128 Von 1995 bis 2002 sind insgesamt 3.178 Beamte in den Ruhestand getreten. Häufigster Grund war 2002 mit 199 Fällen (42,9 %) der Eintritt in den Ruhestand aufgrund des Erreichens der gesetzlichen Altersgrenze. Erstmals nach 1998 wurde damit als häufigster Zugangsgrund der Eintritt in den Ruhestand wegen Dienstunfähigkeit (2002: 143 Fälle, 30,8 %) abgelöst. Dies ist nach Auffassung des Rechnungshofs darin begründet, dass ab dem Jahr 2001 ein Beamter Abschlüsse vom Versorgungsbezug hinnehmen muss, wenn er vorzeitig aus dem aktiven Dienst ausscheidet, ferner dadurch, dass sich der Personenkreis für eine Dienstunfähigkeit durch eine Freistellung in Folge der Altersteilzeit verringert hat.

129 117 Beamte (25,2 %) nutzten die Möglichkeit, auf Antrag vorzeitig in den Ruhestand zu treten. 1999 wurde die Antragsaltersgrenze vom 62. auf das 63. Lebensjahr erhöht.

130 Insgesamt haben die Versorgungsbezüge mit einer Höhe von rd. 287,8 Mio. € einen Anteil an den Personalausgaben in der Kernverwaltung von 26,2 %. Vor dem Hintergrund der Dezentralisierung und Flexibilisierung sowie des Ausgabenanstiegs in der Beamtenversorgung ist die Steuerung der Versorgungslasten von besonderer Bedeutung. Gegenwärtige Personalentscheidungen beeinflussen nicht nur den aktiven Bereich, sondern zeitversetzt werden sie auch bei der Versorgung wirksam.

131 In den zukünftigen Haushaltsjahren wird insbesondere aufgrund der weiter steigenden Zahl von Versorgungsempfängern der Anteil der Versorgungsausgaben an den gesamten Personalausgaben ansteigen. Ursächlich hierfür sind u. a. verlängerte Pensionslaufzeiten durch den vorzeitigen Eintritt in den Ruhestand sowie der Anstieg der Lebenserwartung. In den nächsten Jahren ist ferner mit einer erhöhten Zahl von Versorgungsempfängern zu rechnen, da das Gros der in den 60er und 70er Jahren eingestellten und in das Beamtenverhältnis berufenen Beschäftigten die Altersgrenze für den Ruhestand erreichen wird. Betrug das Versorgungsvolumen in der Kernverwaltung im Jahr 2002 noch 6.400 Vollzeitäquivalente, ist im Jahr 2003 schon mit einem Versorgungsvolumen in Höhe von 6.598 Vollzeitäquivalenten zu rechnen. Der Senator für Finanzen hat zwischenzeitlich eine Vielzahl von Maßnahmen (vgl. Tz. 112) zur Entlastung der Haushalte wegen der steigenden Versorgungslasten beschlossen und teilweise umgesetzt.

## VI. Allgemeine Prüfungsergebnisse

### Konzerncontrolling und Berichtswesen

**Der Senator für Finanzen hat mit seinen Controlling-Berichten einen wichtigen Beitrag zum Aufbau eines Konzerncontrollings geleistet.**

**Das Berichtswesen muss für eine verbesserte Gesamtsteuerung weiter entwickelt werden.**

- 132** Ein wesentliches Ziel bei der Entwicklung einer Konzernsteuerung ist der Aufbau eines Konzerncontrollings. Hierzu gehört ein standardisiertes Controlling-Instrumentarium für Analyse und Steuerungszwecke, zu dem auch das Berichtswesen zählt.
- 133** Die nachfolgende Übersicht des Senators für Finanzen, die der Rechnungshof ergänzt hat, fasst die einzelnen Controlling-Berichte tabellarisch zusammen. Mit den Berichten hat er ein wichtiges Mittel für ein Konzerncontrolling geschaffen. Das Berichtswesen wurde in den letzten Jahren ständig weiter entwickelt. Dadurch haben sich Transparenz und Steuerungsmöglichkeiten verbessert.
- 134** Der Rechnungshof begrüßt die Bestrebungen des Senators für Finanzen, die Controlling-Berichte aufeinander abzustimmen. Dies soll in einem ersten Schritt für die Struktur des Produktbereichs-Controlling und des Eigenbetriebs-Controlling geschehen. Dabei ist dafür Sorge zu tragen, dass ein Überangebot an Informationen in Form von „Zahlenfriedhöfen“ vermieden wird. Es sind nur die Controlling-Daten zu veröffentlichen, die zur Steuerung notwendig sind.
- 135** Das Konzerncontrolling muss weiter entwickelt werden, damit das Ziel der Gesamtsteuerung des Konzerns Bremen erreicht wird. Bei der Steuerung der Finanz-, Personal- und Leistungsziele ist nicht nur zu vergleichen, inwieweit geplante Ressourcen tatsächlich in Anspruch genommen werden, sondern wie die gewünschte Wirkung dieser Ziele erreicht wird. Dies erfordert ein gleichermaßen bindendes, wirkungsorientiertes und stufiges Zielsystem. Von den für den Konzern definierten strategischen Zielen sind die Ziele der verschiedenen Steuerungsebenen abzuleiten.
- 136** Zukünftig müssen noch verstärkt aussagefähige, steuerungsrelevante Leistungsziele gebildet und weiter entwickelt werden. Unabdingbar ist, dass den Leistungszielen sinnvolle Kennzahlen zugeordnet werden. Sie sind bei der Beurteilung von Sachverhalten und der Entscheidungsfindung verstärkt heranzuziehen. Es muss erreicht werden, dass die Berichtsempfänger die entwickelten Instrumente stärker als bisher zur strategischen Steuerung nutzen.
- 137** Des Weiteren ist der Aufbau des Integrierten öffentlichen Rechnungswesens (IöR), das sich aus dem Gesetz zur Sicherung der Sanierung des Landes Bremen vom 21. Dezember 1999 (Brem.GBl. S. 303) ableiten lässt, zu forcieren. Die Kosten- und Leistungsrechnung ist weiter zu entwickeln und der eingeschlagene Weg zur Einführung der Doppik fortzusetzen. Nur so ist im Hinblick auf ein Konzerncontrolling eine zusammenfassende Betrachtung der zurzeit im Kernbereich der Verwaltung dominierenden kameralen Finanzdaten und der doppischen Rechnung in den Eigenbetrieben und Beteiligungsgesellschaften zu gewährleisten.
- 138** Dieser Prozess ist aktiv durch die Ressorts zu unterstützen. Es sind konsequent alle erforderlichen Schritte zur Umsetzung der einzelnen Konzepte zu ergreifen und die noch bestehenden Schwächen im Kennzahlen- und Leistungsbereich (vgl. Tz. 136) zu beseitigen.
- 139** Der Ausbau zu einem konzernweiten Controlling erfordert u. a. einheitliche DV-Systeme. Noch nicht geklärt ist aus Sicht des Rechnungshofs, welche Software für die einzelnen Komponenten verwandt werden soll und wer die hiermit in Zusammenhang stehenden Kosten trägt. Der Rechnungshof wird die weitere Entwicklung beobachten.

	Controlling Gesamthaushalt	Konjunkturbericht	Bericht nach Konzernbereichen	Personal-Controlling <sup>1)</sup>	Produktbereichs-Controlling
Veröffentlichungstermine (Berichtszeiträume)	April (1. Quartal) Juli (1. Halbjahr) Oktober (3. Quartal) November (Jan. - Okt.) Januar (13. Monat)	April (1. Quartal) Juli (1. Halbjahr) Oktober (3. Quartal) November (Jan. - Okt.) Januar (13. Monat)	Jahresbericht	monatlich (Personalverwaltung und -management) vierteljährlich Jahresbericht	April (1. Quartal) Juli (1. Halbjahr) Oktober (3. Quartal) Januar (13. Monat) Abweichungsberichte
Berichtsgegenstand	Zentrale Einnahme- u. Ausgabepositionen	Sanierungsrelevante Kennzahlen Konjunktorentwicklung	Produktpläne nach Konzernbereichen	Jede Produktgruppe	25 Produktpläne 66 Produktbereiche
Wichtigste Betrachtungsebenen	Steuern Personalausgaben Länderfinanzausgleich Bundesergänzungszuweisungen Zinsausgaben Investitionsausgaben Relationen	Arbeitsmarkt Sektorale Indikatoren Flankierende Indikatoren Einwohner	Bereinigte Ausgaben konsumtiv und investiv	Personalausgaben Beschäftigungsentwicklung Personalbedarf Personalstruktur Kennzahlen	kameraler Finanzdaten Personaldaten Personalstruktur Leistungsziele und -kennzahlen
Zentrale Kennzahlen	Ist-/Planwert-Vergleiche Vorjahres-Vergleiche Hochrechnungen Quoten	Jahresreihen Entwicklungen gegenüber Vorjahr Monats- und Quartalsentwicklungen	Ist-/Vorjahresist-Vergleiche	Ist-/Planwert-Vergleiche	Ist-/Planwert-Vergleiche Vorjahres-Vergleiche Hochrechnungen
Zusammenfassungen Ergänzungen	kassenm. Haush.ablauf Haushalt, Kasse und Verschuldung „Hintergrund“-Daten Haushalt Bremerhaven Ergebnisse Stadtstaat	Zusammenfassende Kommentierungen	Gesamtübersicht Bremische Haushalte nach Konzernbereichen und Kommentierung	keine	Einschätzung und Kommentierung der Einhaltung v. Finanz-, Personal- u. Leistungsvorgaben Verpfl.ermächtigungen
Beteiligung bei der Erstellung	versch. Referate des Senators für Finanzen Kämmerei Bremerhaven	Stat. Landesamt Handelskammer Senator für Wirtschaft und Häfen Senator für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales Deutsche Industrie- u. Handelskammer Amtliche Nachrichten der Bundesagentur für Arbeit	Kennungspflege erfolgt abgestimmt mit Ressorts und Spiegelreferaten	Produktplan- und -bereichsverantwortliche Abt. Personal- und Verwaltungsmanagement beim Senator für Finanzen	Produktplan- und Produktbereichsverantwortliche Spiegelreferate des Senators für Finanzen
Bewertungsschema	nein	ja	nein	ja	ja
Online-Veröffentl.	ja <sup>4)</sup>	ja <sup>4)</sup>	ja <sup>4)</sup>	ja	ja <sup>3)</sup>

- 1) Wird in der Aufstellung vom Senator für Finanzen nicht als eigenständiges Berichtswesen angegeben, da es unterjährig integrierter Bestandteil der Controlling-Berichte Gesamthaushalt und Produktgruppenhaushalt ist.
- 2) Einige Kennzahlen werden nur bei den Pilotgesellschaften berichtet.
- 3) Der Zuwendungsbericht stellt aus Sicht des Rechnungshofs, da er keine Ist-/Planwert-Vergleiche enthält, keinen Controlling-Bericht im eigentlichen Sinne dar.
- 4) Die Berichte finden Sie im Internet <http://www.bremen.de/finanzsenator/frames.html?Seite=/finanzsenator/Kap1/aktuell.html>, Pkt. 3 Haushalt/Finanzen/Haushalte.
- 5) Die Berichte finden Sie im Intranet der bremischen Verwaltung unter InfoSys/Dienststellen/Senator für Finanzen/Produktgruppenhaushalt/Controlling-Berichte.

Eigenbetriebs-Controlling	Beteiligungs-Controlling <sup>2)</sup>	Liegenschafts-Controlling	Sondervermögens-Controlling	Zuwendungsbericht <sup>3)</sup>
Juni (1. Quartal) Oktober (1. Halbjahr) Dez. (Jan. - Okt. + Vorj.) April (vorläufiger Abschluss)	Quartalsweise Abweichungsberichte Berichte zu Sonderthemen	Quartalsweise entsprechend der Sitzungen des Liegenschaftsausschusses	Quartalsweise angestrebt	November/Dezember Vorjahresergebnisse
17 Eigenbetriebe 2 Stiftungen	22 Beteiligungsgesellschaften 8 Pilotgesellschaften	brem. Liegenschaftswesen, Sondervermögen Immobilien u. Technik	alle Sondervermögen Stadt und Land	alle Zuwendungsempfänger
Erträge Aufwand Bilanz Personalbestand Produkte	Gewinn- u. Verlustkto. Bilanzkonten Personalbestand finanzwirtschaftliche Kennzahlen Leistungskennzahlen	Flächen-/Flurstücksdaten Sanierung Bauunterhalt An- und Verkäufe Bestandsoptimierung	Erträge Aufwand Bilanz Kreditentwicklung Bilanz Kreditentwicklung	Art, Zweck u. Grundlage der Förderung Gesamteinnahmen Zuwendungen des Landes oder der Stadt vereinbarte Ziele/ Kennzahlen
Ist-/Planwert-Vergleiche Vorjahres-Vergleiche Hochrechnungen	Ist-/Planwert-Vergleiche Vorjahres-Vergleiche Umsatz je Beschäftigten Cash-Flow	Ist-/Planwert-Vergleiche Vorjahr, Entwicklung der Leerstandsflächen Entwicklung der Kreditaufnahme	werden zzt. noch entwickelt	Finanzierungsanteil des Landes oder der Stadt Vorjahres-Vergleiche
Betriebsergebnisse (Über-/Unterdeckung) Personalentwicklung Leistungsentwicklung	Erläuterungsteil der wesentl. Abweichungen Personal Zuschuss	Kommentierung der Entwicklung im Liegenschaftswesen Erläuterung der Daten der Verwalter	werden zzt. noch entwickelt	Institution. Förderung Projektförderung Zielerreichung nach Aufgaben
Betriebe Ressorts Stiftungen	Beteiligungsgesellsch. Ressorts Querschnittseinheit Beteiligungsmanagement	Verwalter der Sondervermögen Gesellschaft für Bremer Immobilien Gebäude-Technik-Management	Verwalter der Sondervermögen	Ressorts
nein	nein	nein	nein	nein
nein	nein	nein	nein	ja <sup>4)</sup>

## **Unanbringliche Beträge**

**Nicht alle bei der Landeshauptkasse Bremen eingehenden Geldbeträge können sofort einer Empfänger-Dienststelle zugeordnet werden. Es fehlen notwendige Buchungsdaten. Die Beträge werden deshalb auf einem Verwahrkonto außerhalb des Haushalts gebucht.**

**Trotz aufwendiger Bemühungen, Geldbeträge richtig zuzuordnen, sind die Verwahrfälle zu zahlreich und die Verwahrbeträge zu hoch.**

### **1 Prüfungsgegenstand**

- 140** Bei der Landeshauptkasse Bremen (LHK) gehen täglich Zahlungen ein, die im laufenden Betrieb des Haushalts-, Kassen- und Rechnungs-Verfahrens (HKR-Verfahren) nicht sofort nach Eingang den richtigen Dienststellen zugeordnet werden können.
- 141** Zumeist handelt es sich um Einnahmen, für die der LHK nicht die für eine ordnungsgemäße Annahme und Buchung im Haushalt notwendige Annahmeanordnung vorliegt. Es werden auch Beträge von Banken zurücküberwiesen, die zuvor von bremischen Dienststellen ausgezahlt worden waren, den Empfänger jedoch nicht erreicht haben. Oft kann die LHK beim Eingang dieser so genannten Rückläufer mangels ausreichender Überweisungsmerkmale nicht die Verbindung zu dem ursprünglichen Auszahlungsfall herstellen.
- 142** Nicht zuzuordnende Einnahmen und „Rückläufer“ werden gemäß § 60 Abs. 2 LHO i. V. m. VV-LHO Nr. 37.3 zu § 70 LHO zunächst auf einem eigens dafür eingerichteten, ressortübergreifenden Konto „Allgemeine Verwahrungen (Unanbringliche Beträge)“ außerhaushaltsmäßig in Verwahrung genommen. Für Fälle, die dem ersten Anschein nach in die Zuständigkeit des Sozialbereichs fallen, wurde ein entsprechendes sozialressortbezogenes Konto „Allgemeine Verwahrungen für den Bereich der Sozialverwaltung“ eingerichtet.
- 143** Die Verwahrungen haben gegenüber früheren Jahren an Zahl und Beträgen stark zugenommen. So waren allein auf dem Konto „Allgemeine Verwahrungen . . .“ am Stichtag 1. Januar 2001 7.767 Fälle mit 4.625.790,91 € für 2000, am Stichtag 1. Januar 2002 9.243 Fälle mit 11.506.583,94 € für 2001 und am Stichtag 1. Januar 2003 13.478 Fälle mit insgesamt 19.841.135,12 € für 2002 zu verzeichnen.
- 144** Ein großer Teil der Verwahrbeträge kann bereits nach kurzer Zeit zugeordnet werden, wenn die LHK anhand der Zahlungsbelege die mutmaßlich zuständige Dienststelle identifizieren kann. Die LHK informiert die Dienststelle über den Geldeingang und erwartet von ihr für Einnahmen eine Annahmeanordnung und für „Rückläufer“ die richtige Überweisungsanschrift. Einnahmen können anschließend vom Verwahrkonto in den Haushalt umgebucht und Auszahlungen erneut vorgenommen werden.
- 145** Die Recherchen der LHK sind zum Teil mit beträchtlichem Aufwand verbunden. Dennoch bleiben zu viele Verwahrfälle ungeklärt. Die Geldbeträge werden in diesen Fällen DV-gestützt nach Ablauf von zwei Jahren dem bremischen Haushalt zugeführt, indem sie auf eine zentrale Haushaltsstelle „Vermischte Einnahmen“ im Einzelplan Finanzen umgebucht werden. Im Jahr 2002 sind so 906.438,67 € Verwahrbeträge aus dem Jahre 2000 zentral im Landeshaushalt vereinnahmt worden. Einnahmen hätten statt dessen bremischen Dienststellen und Auszahlungen den berechtigten Dritten zukommen müssen.

### **2 Prüfungsziele und Prüfungsvorgehen**

- 146** Dem Rechnungshof obliegt gemäß § 89 Abs. 1 Nr. 2 LHO auch die Prüfung von Verwahrungen und Vorschüssen. Zu diesem Zweck legt die LHK dem Rechnungshof am Jahresabschluss Nachweisungen der nicht abgewickelten Verwahrungen zusammen mit den sonstigen Abschlussunterlagen des Haushaltes vor.
- 147** Die Zahl der Fälle und die Summe der Verwahrbeträge hat eine nicht mehr zu vertretende Größenordnung erreicht. Diese Einschätzung wird von der LHK seit langem geteilt. Der Rechnungshof hat untersucht, wie Verwahrfälle entstehen, wie sie im Weiteren behandelt werden und warum die Erfolgsquote für die Auflösung der Verwahrfälle so gering ist. Ziel war es, Bearbeitungsmängel bei einzelnen Dienststellen aufzuzeigen, damit durch organisatorische oder strukturelle Umstellungen Fehler künftig vermieden werden können. Mit den Erkenntnissen sollten

die parallel zur Prüfung durch den Rechnungshof von der Finanzverwaltung und der LHK betriebenen Verfahrensänderungen unterstützt werden, die Zuordnungschancen zu verbessern.

- 148** Der Rechnungshof hat ausschließlich Zahlungsvorgänge näher untersucht, die noch unter das bis Ende 2002 gültig gewesene HKR-Verfahren fielen. Mit der Einführung einer neuen Standardsoftware ab Januar 2003 hat sich die Bedeutung der Prüfungserkenntnisse nicht geändert: Die rechtlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen sowie die Verantwortlichkeiten im Haushalts- und Kassenbereich sind im Wesentlichen gleich geblieben. Allerdings ist es möglich, Verbesserungen zu erzielen, weil mit dem neuen System grundsätzlich von allen Arbeitsplätzen in der Verwaltung auf verwahrbedeutsame Daten zugegriffen werden kann.
- 149** Ausgangspunkt und Datenbasis für die detaillierte flächendeckende Prüfung durch den Rechnungshof waren sämtliche Fälle im Jahr 2002, die die LHK als endgültig nicht unterzubringen eingestuft hatte. Der ermittelte Gesamtbetrag von rd. 906,4 T€ (s. Tz. 145) verteilte sich auf 3.009 Fälle, davon 228 mit Beträgen von 409,03 € (800 DM) und mehr. 9 Beträge lagen zwischen 10 T€ und 90 T€. „Spitzenreiter“ war ein Betrag von 210.863,28 €.
- 150** Geprüft wurden 594 Einzelfälle (rd. 20 % aller Fälle) mit einer Gesamtsumme von rd. 756,9 T€. Zunächst wurden alle 228 Fälle mit Verwahrbeträgen ab 409,03 € ausgewählt. Von den übrigen Fällen wurden 366 repräsentative Stichproben gezogen. Um genauere Auswertungen zu ermöglichen, wurden die Buchungsdaten der zentralen Haushaltsstelle „Vermischte Einnahmen“ um Falldaten aus der Jahres-Nachweisliste (s. Tz. 146 ) und um Belegdaten der LHK ergänzt.

### **3 Prüfungsergebnisse**

- 151** Die geprüften Verwahrfälle lassen sich nach ihrer Art und Entstehung in folgende fünf Fallgruppen aufteilen:
- Eine Dienststelle schreibt eine Rechnung, aber nicht gleichzeitig eine Annahmeanordnung. Der LHK fehlen die nötigen Daten (Sollstellung des Betrages) für eine richtige Zuordnung des späteren Zahlungseingangs. Im Ressort fällt nicht auf, dass der Betrag nicht eingegangen ist, weil erwartete Einnahmen offenbar nicht oder nur unzureichend überwacht werden. Vordergründig betrachtet ist für Bremen insgesamt kein Schaden eingetreten, wenn eine Zahlung als Verwahrbetrag angenommen und gegebenenfalls nach zwei Jahren zentral im Haushalt verbucht wird. Ein Schaden tritt jedoch dann ein, wenn Schuldner, vor allem Ratenschuldner, säumig werden und bemerken, dass dies folgenlos bleibt, und sie daraufhin vereinbarte Zahlungen vorübergehend oder endgültig einstellen.
  - Die LHK ermittelt die zuständige Dienststelle und informiert sie gemäß VV-LHO Nr. 37.3 zu § 70 LHO durch eine Verwahr-Buchungsanzeige, verbunden mit der Aufforderung, eine Annahmeanordnung zu erteilen. Die Dienststelle sieht den Hinweis jedoch als endgültigen Abschluss des Zahlungsfalles an, erteilt die Annahmeanordnung also nicht nachträglich. Der Betrag bleibt in Verwahrung.
  - Beträge werden aus Versehen zweimal bezahlt oder zunächst freiwillig bezahlt und anschließend per Zwangsvollstreckung beigetrieben, ohne dass der Schuldner sich dagegen wehrt. Eine der beiden Zahlungen kann aus verschiedenen Gründen nicht zugeordnet werden und geht „in Verwahrung“. Die Dienststelle geht von einer ordnungsgemäß (einmal) beglichenen Forderung durch den Schuldner aus.
  - Eine Dienststelle bezahlt für eine Lieferung oder Leistung. Die Bank überweist das Geld zurück, z. B. weil das Empfängerkonto aufgelöst worden ist. Die Rücküberweisung enthält keine hinreichend verwertbaren Daten für die Zuordnung zum vorausgegangenen Auszahlungsfall und dem Gläubiger fällt das Ausbleiben des Geldes nicht auf.
  - Eine Dienststelle bezahlt zweimal ein und dieselbe Lieferung oder Leistung, z. B. wegen mangelhafter Haushaltsüberwachung, oder sie bezahlt einen zu hohen Betrag. Der Empfänger erstattet die Überzahlung, gibt dabei jedoch nicht die für eine richtige Zuordnung notwendigen Daten an.

- 152** Der Rechnungshof hat sein Augenmerk insbesondere darauf gerichtet, die bisher von der LHK für unanbringlich angesehenen Fälle doch noch der richtigen Dienststelle zuzuordnen. Es kam ihm dabei weniger darauf an, im Nachhinein Umbuchungen zu veranlassen. Vielmehr sollte die nachträgliche Aufklärung dazu dienen, Wege zu finden, zukünftig die Zahl der Verwahrfälle zu reduzieren, um so unnötigen Aufwand zu vermeiden. Diese Aufklärung war auch nötig, um die in den Ressorts zum Teil sehr unterschiedlichen Fallkonstellationen und organisatorischen Gegebenheiten zu erkennen.
- 153** Die Überprüfung der in Tz. 150 genannten 594 Verwahrfälle hat Folgendes ergeben:
- Allein aufgrund verschiedener Identifizierungsdaten in Listen und Belegen konnte der Rechnungshof 349 Fälle einzelnen Ressorts zuordnen. Zusätzlich hat er für 63 Fälle das zuständige Ressort ermittelt, indem er aufwendiger nachgeforscht hat, z. B. durch Anschreiben der Zahlungspartner oder der mutmaßlich zuständigen bremischen Dienststellen. Insgesamt konnte der Rechnungshof 182 der 228 Verwahrfälle von mindestens 409,03 € aufklären.
- 154** Weitere Untersuchungen haben Folgendes ergeben:
- In den letzten Jahren ist es schwieriger geworden, einen Verwahrfall aufzuklären. Z. B. sind schriftliche Nachfragen bei Banken im Falle von zurücküberwiesenen Beträgen nur noch wenig aussichtsreich, weil die Banken mit Rücksicht auf den Datenschutz entscheidende Identifizierungsmerkmale nicht preisgeben. Nachfragen bei Gläubigern oder Schuldnern mussten fast ganz eingestellt werden, weil die LHK kein Personal mehr hat, um Anfragen bei Meldeämtern stellen zu können.
  - Auf die Überwachung der Rückantworten von Dienststellen zu ihnen übersandten Verwahrbuchungsanzeigen hat die LHK verzichtet, weil ihr der Aufwand zu hoch ist.
  - Die Zusammenarbeit der LHK mit den bremischen Dienststellen ist schwieriger geworden. Mutmaßlich sind auch dort personelle Engpässe entstanden, die bei der Aufgabenerledigung zu anderen Prioritäten geführt haben.
- 155** Darüber hinaus ist deutlich geworden, dass die Dienststellen die Verantwortlichkeit für Einnahme- und Verwahrbuchführung und Überwachung oft allein bei der LHK sehen. Das hat zur Folge, dass die Verwaltungen nicht miteinander an der Auflösung des Verwahrfalles arbeiten. Die Verantwortung geht phasenweise nur auf die LHK über, wenn sie von den Dienststellen eine Annahmeanordnung erhalten hat. Nur dann kann die Kasse das ihr obliegende Mahnverfahren durchführen. Dies setzt voraus, dass die anordnende Stelle Mahnungen nicht ausschließt (Mahnsperr).
- 156** Die Prüfung der Belege hat in vielen Einnahmefällen ergeben, dass Buchungsanzeigen aufgrund ressortspezifischer Daten von der LHK erkennbar der zuständigen Dienststelle zur Weiterverfolgung zugeleitet worden sind. Die Buchungsanzeigen sind jedoch häufig, manchmal postwendend, an die LHK zurückgegangen, etwa mit den Bemerkungen „ohne nähere Angaben keine Zuordnung möglich“ oder lapidar „K. V.“ (Kein Vorgang).
- 157** Den Dienststellen muss bekannt sein, dass die LHK in diesen Fällen durchweg keine weiteren Recherchen mehr durchführt. Es wird demnach in großem Umfang in Kauf genommen, dass Einnahmen nicht dort gebucht werden, wo sie „hingehören“, und damit im Ressortbudget z. T. beträchtliche Einnahmeausfälle entstehen. Eine weitergehende Prüfung dieser Einzelfälle im Ressort hat der Rechnungshof aufgrund der o. a. allgemeinen Prüfungsziele und aus Gründen der Verhältnismäßigkeit nicht vorgenommen.
- 158** Der Rechnungshof hat durch den Schriftwechsel mit Zahlungspartnern in einigen Fällen Doppelzahlungen an Bremen aufgedeckt. Dies hat Rückforderungen der Einzahler ausgelöst. Der Rechnungshof hat den beteiligten Dienststellen die Fälle aufgegeben.

#### **4 Schlussfolgerungen**

- 159** Der Rechnungshof hat die geprüften Fälle einigen der zuständigen Ressorts und Dienststellen zur Kenntnis gegeben. Anderen Bereichen hat er angeboten, Daten

auf Wunsch zur Verfügung zu stellen. Das Interesse daran, bisher nicht zugeordnete Fälle aufzuklären, war nicht immer in dem erwarteten Maße erkennbar.

**160** Die aufgezeigten Mängel in der Haushaltsbewirtschaftung und beim Umgang mit Verwahrungen müssen dringend abgestellt werden. Verwahrungen können weitgehend vermieden werden, wenn Einnahmen fallbezogen eindeutig erhoben und angeordnet werden und Auszahlungen überprüft werden. Die nachträgliche Zuordnung der Verwahrbeträge muss deutlich verbessert werden. Um nicht weiterhin zum Teil erheblich gegen das Gebot einer geordneten Haushaltsbewirtschaftung zu verstoßen, muss Folgendes beachtet werden:

- Einnahmen sind grundsätzlich in Form einer Annahmeanordnung anzuordnen. Wenn eine Forderung erhoben ist, eine Anordnung aber ausnahmsweise nicht erteilt wurde, muss die Dienststelle den Zahlungseingang manuell überwachen. Dadurch können auch Verwahrfälle besser aufgeklärt werden.
- Wenn dem zentralen HKR-Verfahren vorgelagerte Fachverfahren die Anordnung der Annahme gegenüber der LHK nicht ermöglichen, müssen DV-Lösungen geschaffen werden.
- DV-gestützte Mahnverfahren sollten verstärkt in Anspruch genommen werden.
- Allgemeine Zahlungsanordnungen sind tunlichst zu vermeiden. Sie verhindern eine ordnungsgemäße und wirtschaftliche Einnahmeführung und -überwachung.
- Insbesondere Dienststellen mit hohem Zahlungsaufkommen müssen zuverlässige interne organisatorische und technische Vorkehrungen treffen, um Zahlungen, die in ihren Zuständigkeitsbereich fallen, auch dem Einzelfall zuzuordnen zu können.
- Wenn gemäß VV-LHO Nr. 7 oder 8.1 zu § 34 LHO für bestimmte Einnahme- oder Ausgabebereiche bei der Haushaltsüberwachung Ausnahmen zugelassen waren, etwa aus wirtschaftlichen Gründen, ist zu prüfen, ob diese Entscheidungen bei der weiter fortgeschrittenen DV-Unterstützung im HKR-Bereich noch aufrecht erhalten werden können.
- Bevor Forderungen niedergeschlagen werden, muss im Einzelfall geprüft werden, ob eine Zahlung auf dem Verwahrkonto eingegangen ist. Erwogen werden sollte auch, eine entsprechende Prüfung ebenso für die DV-gestützte Niederschlagung von so genannten Kleinbeträgen vorzusehen.
- Die Dienststellen sind grundsätzlich für die Einnahmen und Ausgaben ihres Bereiches allein verantwortlich. Wenn Einnahmen mit einem von der LHK betriebenen Mahnverfahren überwacht werden und auch, wenn Vollstreckungshandlungen vorgenommen werden, wird die Verantwortung der Dienststelle für diese Zeiten zwar verlagert. Aus dem Blick verlieren darf die Dienststelle den Fall jedoch nicht. Dies setzt ein entsprechendes Wiedervorlagensystem voraus.

**161** Es ist dafür zu sorgen, dass so wenig Verwahrungen wie möglich entstehen. Die Behandlung von Verwahrgeldern muss wegen des hohen Verwaltungsaufwands schon allein aus wirtschaftlichen Gründen dringend verbessert werden. Zudem besteht die Gefahr, dass Gelder, die niemand vermisst, bewusst fehlgeleitet werden.

## **5 Stand der bisherigen Änderungsmaßnahmen**

**162** Mit Einführung der neuen Standardsoftware haben sich die Verwahrvorgänge drastisch erhöht. Der Gesamtbestand an nicht aufgelösten Fällen war bis Mitte 2003 auf rund 40.000 mit einem Volumen von rd. 80 Mio. € aufgelaufen. Für die überproportionale Zunahme waren in erster Linie Schwierigkeiten ursächlich, die mit der neuen Standardsoftware verbunden waren (z. B. Schnittstellenproblematik, vgl. Tz. 226, 230, 231).

**163** Die Verwaltung hat folgende Maßnahmen eingeleitet, um die akuten Schwierigkeiten zu beheben und das Problem der Verwahrungen zu lösen:

- Die Verwahrbuchhaltung wurde um Entlasterkräfte aufgestockt.
- Beträge über 10 T€ werden besonders überwacht.

- Vor allem um den „Verwahrungsstau“ aufzulösen, wurde ein DV-Verfahren entwickelt. Mit seiner Hilfe können nachträglich Zahlungen mit korrektem Kassenzeichen im Verwendungszweck verspätet vorgelegten Annahmearrangements zugeordnet werden („Abräumerprogramm“).
- Es wurde eine Datenbank aufgebaut, die mit den kompletten Daten aus dem Giro-Zahlungsverkehr der letzten 30 Tage gespeist wird und die Suche von „Rückläufern“ aus Fachverfahren der Dienststellen erleichtert.

**164** Nicht aufgelöste Verwahrbeträge sollen nach zwei Jahren zentral im Haushalt vereinnahmt werden. Die neue Standardsoftware ließ dies zunächst nicht zu. Inzwischen sind jedoch die ersten unanbringlichen Beträge umgebucht und zentral vereinnahmt worden. Der Rechnungshof hat gefordert, statt des bisher verwendeten Titels „Vermischte Einnahmen“ eine neue Haushaltsstelle einzurichten. Aus der Zweckbestimmung muss hervorgehen, dass es sich um Buchungen von ehemaligen Verwahrbeträgen handelt, die als unanbringlich angesehen werden. Der Senator für Finanzen hat zugesagt, die Haushaltsstelle ab dem Haushaltsjahr 2004 einzurichten.

### **Einführung einer neuen Standardsoftware für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen in der bremischen Verwaltung**

**Der Senator für Finanzen hat auch ein Jahr nach Einführung einer neuen Standardsoftware für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen noch kein Einvernehmen mit dem Rechnungshof gemäß § 79 Abs. 3 Nr. 2 LHO herbeigeführt.**

**Zugangsberechtigungen entsprechen in einigen Bereichen noch nicht dem Berechtigungskonzept.**

#### **1 Ausgangslage und Ziele**

**165** Im Jahresbericht 2003 (s. Tz. 193 ff.) hat der Rechnungshof darüber berichtet, dass der Senator für Finanzen den Echtbetrieb der neuen Standardsoftware für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen ohne das Einvernehmen gemäß § 79 Abs. 3 Nr. 2 LHO mit dem Rechnungshof aufgenommen hat.

**166** Der Rechnungshof hatte zu Projektbeginn geplant, eine Abnahme des Gesamtprojekts rechtzeitig vor dessen Einführung einzufordern. Hiervon ist er abgewichen und hat sich auf ausgewählte Bereiche beschränkt. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass auch diese vor Beginn des Echtbetriebs ab 6. Januar 2003 nicht abnahmefähig waren.

**167** Auf Vorschlag des Senators für Finanzen sollte daher das vom Rechnungshof bereits im Jahresbericht 2003 (s. Tz. 193 ff.) geforderte Einvernehmen für diese Teilbereiche noch nachträglich hergestellt werden. Dies ist bis heute nicht geschehen.

**168** Der Senator für Finanzen hat Ende Januar 2004 mitgeteilt, er wolle das formelle Verfahren zur Herstellung des Einvernehmens mit dem Rechnungshof für die noch offenen Punkte einleiten. Hierüber will sich das Ressort kurzfristig mit dem Rechnungshof abstimmen.

**169** Der Stand des Verfahrens zum Jahresende 2003 wird im Folgenden dargestellt.

#### **2 Einvernehmen gemäß § 79 Abs. 3 Nr. 2 LHO**

##### **2.1 Test der Altdatenübernahme**

**170** Da der Senator für Finanzen dem Rechnungshof keinen Nachweis über einen integrierten Test der Altdatenübernahme vorlegen konnte, hat der Rechnungshof die Altdatenübernahme geprüft, die zur Aufnahme des Echtbetriebs notwendig war.

**171** Der Rechnungshof hat sich durch diese Prüfung in der Auffassung bestätigt gesehen, dass vor dem endgültigen Systemwechsel ein integrierter Test der Altdatenübernahme mit sämtlichen Daten aller Einzelverfahren und dem Nachweis der Ordnungsmäßigkeit durch Übernahmedokumente hätte stattfinden müssen.

**172** Im Einzelnen verweist der Rechnungshof auf den Jahresberichtsbeitrag „Datenübernahme in eine neue Standardsoftware des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens“ (s. Tz. 193 ff.).

## **2.2 Test der Schnittstellenverfahren**

- 173** Im Jahresbericht 2003 (s. Tz. 195) hat der Rechnungshof bereits bezweifelt, dass der Datenaustausch zwischen der neuen integrierten Standardsoftware und den Fachverfahren der Ressorts einwandfrei funktioniert. Dies hat sich durch eine Erhebung des Rechnungshofs nach Aufnahme des Echtbetriebs bestätigt (s. Tz. 210 ff.).

## **2.3 Jahresabschluss und Jahreswechsel**

- 174** Der Jahresabschluss ist der Abschluss eines Haushaltsjahres. Um die Jahresanfangswerte für das darauf folgende Haushaltsjahr bereit zu stellen, sind in der neuen Standardsoftware besondere Verfahrensschritte zur Übertragung der Daten notwendig (so genannter Jahreswechsel).
- 175** Der Senator für Finanzen hat die Verfahrensschritte zum Jahresabschluss bzw. Jahreswechsel in der Standardsoftware im Jahr 2003 erarbeitet und dem Rechnungshof vorgestellt. Der Jahresabschluss bzw. Jahreswechsel wurde erstmalig zum Jahreswechsel 2003/2004 vollumfänglich durchgeführt. Der Rechnungshof wird die notwendigen Verfahrensschritte sowie die vorhergehenden Tests prüfen und die Ordnungsmäßigkeit des Abschlusses beurteilen.
- 176** Der Gesamtrechnungsnachweis gemäß § 81 LHO ist noch nicht abschließend in der neuen Standardsoftware umgesetzt.

## **2.4 Sachbuch**

- 177** Das Sachbuch stellt eine Zusammenstellung aller Einzelbuchungen (Datensätze) der Haushaltsmittelbewirtschaftung in sachlich geordneter zusammengefasster Form dar.
- 178** Der Senator für Finanzen hat dem Rechnungshof eine Auswertung vorgestellt, die den Anforderungen an eine Sachbuchfunktion entspricht.

## **2.5 Kamerale Ist-Buchungen**

- 179** Im kameralen Haushalt sind Ist-Buchungen, d. h. die Buchungen über die tatsächlich geleisteten und nicht lediglich erst zum Soll gestellten Einzahlungen und Auszahlungen, für die Ordnungsmäßigkeit der Buchführung von ausschlaggebender Bedeutung. Im neuen System sollen Mittel, die unterhalb der Haushaltsstellenebene aufgeteilt werden müssen, auf Konten verwaltet werden, die Bestandteil des Finanzbuchhaltungs-Moduls sind (Controlling-Objekte und Sachkonten). Die vom Rechnungshof geforderten Auswertungsmöglichkeiten zu Ist-Buchungen auf Controlling-Objekten und Sachkonten hat der Senator für Finanzen dem Rechnungshof inzwischen vorgestellt.
- 180** Ist-Buchungen für Projekte stellt nur das Amt für Straßen und Verkehr über Objekte des Projektsystem-Moduls dar. Die Darstellung von Ist-Buchungen für Projektsystem-Objekte war zur Aufnahme des Echtbetriebes nicht umgesetzt. Sie ist im Laufe des Jahres 2003 durch den Senator für Finanzen erarbeitet worden und wird zurzeit durch das Amt für Straßen und Verkehr getestet.

## **2.6 Dienstanweisung zu Verfahren**

- 181** Der Senator für Finanzen hat bislang keine Dienstanweisungen zum neuen Verfahren erlassen. Der Rechnungshof hat hierauf bereits im Jahresbericht 2003 (s. Tz. 195) hingewiesen. Für eine Übergangszeit sollte das Schulungskonzept des Aus- und Fortbildungszentrums für die bremische Verwaltung als vorläufige Handlungsanweisung dienen. Diese Übergangslösung wird nach wie vor genutzt, muss aber für alle Regelungsbereiche in gesonderten Dienstanweisungen niedergelegt werden, die den bisherigen Dienstanweisungen für die anordnenden Stellen entsprechen. Dabei handelt es sich insbesondere um die „Dienstanweisung für die anordnenden Stellen über die Anordnung und Erhebung von Einnahmen im automatisierten Verfahren“ und die „Dienstanweisung für die anordnenden Stellen über die Anordnung und Erhebung von Ausgaben im automatisierten Verfahren“.
- 182** Der Senator für Finanzen hat angemerkt, dass die Dienstanweisung bislang aus Personalmangel nicht erstellt werden konnte. Ein Entwurf der Dienstanweisung soll dem Rechnungshof bis zum 30. Juni 2004 vorgelegt werden.

## **3 Zugangsberechtigungen**

- 183** Für das neue DV-System wurde ein notwendigerweise aufwendiges Berechtigungskonzept erarbeitet. Dies ist vor allem bei derart großflächig betriebenen integrierten Verfahren wichtig, weil hierin grundsätzlich von jedem Arbeitsplatz auf den

gesamten Datenbestand zugegriffen werden kann. Das Berechtigungskonzept wurde entwickelt, um einen ordnungsgemäßen, vor allem aber sicheren Ablauf des Systems zu gewährleisten. Dies ist insbesondere für die Kassensicherheit, aber auch zum Schutz der Bediensteten der bremischen Verwaltung notwendig.

- 184** Im Jahresbericht 2003 (s. Tz. 198 ff.) hat der Rechnungshof bemängelt, dass die vergebenen Berechtigungen zum Teil nicht dem Berechtigungskonzept entsprechen.
- 185** Im Laufe des Jahres 2003 hat er den Senator für Finanzen mehrfach aufgefordert, die Berechtigungen entsprechend dem Berechtigungskonzept zu vergeben und noch fehlende Regelungen zur Benutzer- und Berechtigungskontrolle zu erarbeiten und umzusetzen. Zwischenzeitlich haben sich das Ressort und der Rechnungshof über Anpassungen in den systemseitigen Berechtigungen geeinigt. Regelungen zur Benutzer- und Berechtigungskontrolle sind inzwischen erarbeitet, aber noch nicht abschließend umgesetzt worden (Stand: 21. Januar 2004).

#### **4 Zusammenfassung**

- 186** Der Senator für Finanzen hat bislang keinen Antrag zur Herstellung des Einvernehmens gemäß § 79 Abs. 3 Nr. 2 LHO für die o. g. Teilbereiche gestellt.
- 187** Für die Altdatenübernahme ist aus Sicht des Rechnungshofs ein Einvernehmen nicht herstellbar (s. Tz. 170 ff.).
- 188** Einzelne Teilbereiche müssen nach wie vor geklärt und bearbeitet werden. Der Rechnungshof kann sie erst nach Vorlage entsprechender Nachweise abschließend beurteilen. Dies gilt für die Darstellung der kameralen Ist-Werte von Projekt-system-Objekten sowie für die Dienstanweisungen.
- 189** Ein Einvernehmen bezüglich des Jahresabschlusses und der Verfahrensweise beim Jahreswechsel kann noch nicht hergestellt werden. Dazu ist es erforderlich, dass der Senator für Finanzen das Verfahren mit den Datenbeständen des Jahres 2003 vorab ausreichend getestet und nachfolgend im Echtbetrieb durchgeführt hat. Die zugehörigen Nachweise und Unterlagen sind dem Rechnungshof vorzulegen.
- 190** Die Schnittstellenverarbeitungen kann der Rechnungshof nur nach noch ausstehenden Einzelprüfungen bewerten. Ein Einvernehmen für den Schnittstellenbereich ist daher und insbesondere wegen der noch bestehenden Probleme (s. Tz. 210 ff.) gegenwärtig nicht herstellbar.
- 191** Das Einvernehmen ist abschließend herstellbar für die Sachbuchfunktion und für die Darstellung der kameralen Ist-Werte auf Sachkonten und Controlling-Objekten.
- 192** Die im Gesamtsystem eingestellten Berechtigungen und Regeln können nur dann einen sicheren Zugriff gewährleisten, wenn sie, wie im aufwendig erarbeiteten und abgestimmten Berechtigungskonzept beschrieben, umgesetzt werden. Die eingerichteten Berechtigungen entsprechen auch ein Jahr nach Aufnahme des Echtbetriebes noch nicht durchgängig dem Berechtigungskonzept.

#### **Datenübernahme in eine neue Standardsoftware des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens**

**Die Vollständigkeit und Richtigkeit der Altdatenübernahme kann wegen fehlender GesamtAbstimmungen und Protokollierungen nicht abschließend beurteilt werden.**

##### **1 Ausgangslage und Ziele**

- 193** Mit der Einführung einer neuen Software für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen war es erforderlich, sämtliche für die ordnungsgemäße Fortführung der Haushalts- und Kassenverarbeitung notwendigen Daten aus den abzulösenden Verfahren zur neuen Standardsoftware zu übernehmen. Die Daten der Altverfahren wurden zum überwiegenden Teil maschinell und nur in besonderen Ausnahmefällen manuell übernommen, im Wesentlichen im Zeitraum vom 27. Dezember 2002 bis 3. Januar 2003. Der Echtbetrieb inklusive übernommener Altdaten ist am 6. Januar 2003 aufgenommen worden.

- 194** Für die Bereiche „Wiederkehrende Einnahmen“ (WE) , „Wiederkehrende Ausgaben“ (WA), „Einmalige Forderungen“ (EF) und „Einmalige Ausgaben“ (EA) wurden die Altdateien in mehreren Schritten übernommen. Zunächst wurden die Daten aus den abzulösenden Altverfahren von einem Dienstleister ausgelesen. Aus diesen selektierten Daten wurden sog. Migrationsdateien erstellt. Diese wurden über standardisierte Schnittstellen der neuen Standardsoftware (Batch Input und Direct Input) verarbeitet.

## **2 Probleme und Beanstandungen**

### **2.1 Protokollierung der Datenübernahme**

- 195** Bei der Verarbeitung der Migrationsdateien in der neuen Standardsoftware entstehen Verarbeitungs- (so genannte Jobprotokolle) und Fehlerprotokolle sowie Verarbeitungs- und Fehlermappen. Sie geben Aufschluss darüber, zu welchem Zeitpunkt welche Art und Anzahl von Daten durch welche Verarbeitungsroutine verarbeitet wurden und in welchen Verarbeitungsgängen welche Art von Fehler aufgetreten ist. Diese Protokolle sind unabdingbar zur Bereinigung von Fehlern und leisten einen wesentlichen Beitrag, die Vollständigkeit und Richtigkeit der Datenübernahme nachzuweisen.
- 196** Die Job- und Fehlerprotokolle aus den Verarbeitungsläufen zum Einlesen der Daten in der neuen Standardsoftware lagen zu Beginn der Prüfung durch den Rechnungshof im Mai 2003 nicht mehr vor. Der Dienstleister hatte nach vorhergehender Abstimmung mit der Projektleitung die so genannten temporären Dateien wegen Plattenkapazitätsengpässen auf den Systemen gelöscht. Nach Aussagen der Projektleitung sei dieser zum Zeitpunkt der Zustimmung zur Löschung der Dateien nicht bekannt gewesen, dass sich die o. g. Protokolle im Bereich der temporären Dateien befanden hätten.
- 197** Diese unbedachte Löschung erschwert nachhaltig die Beantwortung der Frage, ob Datensätze ordnungsgemäß verarbeitet worden sind. Fehler aus den Verarbeitungsläufen und deren Behebung waren nicht mehr uneingeschränkt nachvollziehbar. Protokolle unterliegen zudem als Dokumentation der Datenübernahme den gesetzlichen Aufbewahrungsfristen und hätten nicht vernichtet werden dürfen.

### **2.2 Dokumentation**

- 198** Dokumentationen zur Datenübernahme lagen für die verschiedenen Übernahmebereiche in Form von Ordnern mit Listen und Auswertungen der mit der Kontrolle der Übernahme befassten Mitarbeiter sowie in Form von Migrations- und Prüfsummendateien des Dienstleisters vor.
- 199** Insgesamt waren die Dokumentationen schwer nachvollziehbar. Das lag daran, dass Konzepte für Übernahmen in den einzelnen Teilbereichen inhaltlich nicht bis zum Stand der Übernahme fortgeführt wurden. Fragen, für die Entscheidungen ausstünden, blieben unbeantwortet. Da in Unterlagen oftmals Überschriften und Erläuterungen fehlten, war ihr Zweck und der Stand der Bearbeitung nicht durchgängig erkennbar. Zum Teil stammten sie sogar aus Testläufen vor der Übernahme. Die Ablage war zudem nicht durchgängig systematisch und nachvollziehbar. Oft war nicht erkennbar, wie Fehler aus der Übernahme entstanden sind, wie sie korrigiert wurden und ob die Bearbeitung der Fehler offiziell beendet wurde. Zum Teil wurden Übernahme-Bereiche bei der Ablage vermischt, Prüfungs- und Abstimmungshandlungen nicht dokumentiert. Auch war die Dokumentation zu inhaltlichen Prüfungen von übernommenen Stammdaten sowie von allgemeinen steuernden Systemeinstellungen teilweise nicht nachvollziehbar oder verfügbar. Zusätzlich fehlten teilweise Datensatzbeschreibungen für Migrationsdateien. Häufig waren deshalb umfangreiche Erläuterungen nötig.
- 200** Für die einzelnen Bereiche war nicht ersichtlich, zu welchem Zeitpunkt der übernommene Datenbestand von den Kontroll- und Abstimmungsinstanzen als offiziell freigegeben und die Kontrollen und Fehlerbereinigungen als abgeschlossen gelten konnten.

### **2.3 Abstimmung Datenbestand zwischen Altverfahren und neuer Standardsoftware**

- 201** Die Vollständigkeit der übernommenen Daten lässt sich nur dadurch nachweisen, dass Abstimmungen – über Auswertungen des Zahlenmaterials oder unterstützende automatisierte Abgleiche – zwischen den Altverfahren und der neuen Stan-

dardsoftware durchgeführt werden. Da die Daten für die Freie Hansestadt Bremen in mehreren Stufen übernommen wurden, müssen sowohl die Daten zwischen Altsystem und Migrationsdateien sowie zwischen Migrationsdateien und neuer Standardsoftware abgestimmt werden, um beurteilen zu können, ob sie vollständig sind. Dieses Verfahren ließe sich durch eine direkte Abstimmung zwischen den Daten in den Altverfahren und den nach der Übernahme in der Standardsoftware vorliegenden Daten ersetzen.

- 202** Der Dienstleister hat der Freien Hansestadt Bremen für die Datenübernahme zugesichert, dass die Migrationsdateien ein vollständiges und richtiges Abbild der aus den Altverfahren zu übernehmenden Daten darstellen würden. Aus Zeitgründen wurden – abgesehen von Prüfsummen für die Migrationsdateien – keine gesonderten Programmierungen zu Abstimm- und Kontrollzwecken (Listen, maschinelle Abgleiche) aus dem Altverfahren heraus durchgeführt. Zwischen Altsystem und Migrationsdateien wurde somit ebensowenig direkt abgestimmt wie zwischen Altverfahren und der neuen Standardsoftware.
- 203** Die Migrationsdateien und die neue Standardsoftware wurden auf der Ebene der Einzelfälle durchweg nur so miteinander abgestimmt, dass für Stamm- und Bewegungsdaten Stichproben gezogen wurden. Nur für den Bereich der einmaligen Forderungen war die Abstimmung umfassender. Zum einen wurde die Anzahl der übernommenen Fälle zwischen Altsystem und neuer Standardsoftware abgestimmt. Zum anderen wurde eine Datenbank aufgebaut und darin die Dateninhalte der Migrationsdatei und derjenigen aus der Standardsoftware eingelesen und durch Abfragen abgeglichen. Dabei sind sowohl anzahlmäßige als auch betragliche Differenzen aufgetreten. Diese resultierten daraus, dass sich Geschäftsvorgänge entgegen der Zusicherungen des Dienstleisters nicht in Migrationsdateien, aber im Altsystem befanden, oder Daten aus Migrationsdateien nicht im neuen Haushalts- und Kassensystem vorlagen. Zur Bereinigung dieser Unstimmigkeiten wurde eine Vielzahl von Fällen – insbesondere in Fällen von nennenswerten Abweichungsbeträgen – manuell nachgebucht. Dabei konnte nicht abschließend sichergestellt werden, dass sämtliche Abweichungsfälle nacherfasst oder korrigiert wurden, da Differenzen teilweise nicht endgültig geklärt werden konnten.
- 204** Bei der Übernahme der einmaligen Forderungen wurde in 250 Fällen aus den Altdaten ein Stammdatenkennzeichen nicht übernommen. Deshalb wurden die Fälle nicht mit Ratenzahlungsvereinbarung in die neue Standardsoftware, sondern jeweils als ein Gesamtforderungsbetrag überstellt. Die Schuldner wurden gemahnt, obwohl sie bereits Ratenzahlungen geleistet hatten. Infolgedessen wurden diese Fälle nachträglich im November 2003 manuell korrigiert. Die Gründe für diesen Fehler in der Datenübernahme konnten nicht abschließend geklärt werden.
- 205** Im Bereich der wiederkehrenden Einnahmen traten bei der Abstimmung der Übernahmeprotokolle aus dem Altverfahren und den Daten in der neuen Standardsoftware ebenfalls Differenzen auf. Diese waren auch nach Gesprächen mit dem verantwortlichen Geschäftsbereich und dem Dienstleister nicht abschließend klärbar.
- 206** Im Bereich der wiederkehrenden Einnahmen ist der Altdatenbestand der Darlehensfälle komplex; die konzeptionelle Abbildung der Daten ist nicht zeitnah erarbeitet worden. Aus diesem Grund konnten und sollten die Darlehensfälle manuell in die neue Standardsoftware übertragen werden. Diese Übernahme ist noch nicht abgeschlossen. Nachweise wurden dem Rechnungshof bislang nicht vorgelegt.
- 207** Die genannten Aspekte verdeutlichen, dass die Vollständigkeit und Richtigkeit der Datenübernahme nicht uneingeschränkt nachvollzogen und nicht abschließend und ausreichend nachgewiesen werden kann.

#### **2.4 Stellungnahme des Ressorts**

- 208** Das Ressort hat gegen die Feststellungen des Rechnungshofs keine Einwendungen erhoben.

### **3 Zusammenfassung**

- 209** Es fehlt insgesamt eine in sich geschlossene betragliche und anzahlmäßige Gesamt-Abstimmung in den jeweiligen übernommenen Bereichen. Insbesondere deshalb ist aus Sicht des Rechnungshofes keine abschließende Aussage über die Vollständigkeit und Richtigkeit der Übernahme der Altdaten möglich. Dies beruht u. a. darauf, dass Nachweise in der Protokollierung der Übernahme der Daten in die

neue Standardsoftware fehlen und dass die Dokumentation teilweise unzureichend ist. Die o. g. Differenzen und Unstimmigkeiten bei der Datenübernahme lassen erkennen, dass die Testläufe und deren Kontrolle nicht ausreichend waren.

### **Erfahrungen mit einer neuen Standardsoftware für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen nach Aufnahme des Echtbetriebs**

**Der Senator für Finanzen hat den Echtbetrieb der neuen Standardsoftware für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen aufgenommen, ohne ausreichende Tests durchgeführt zu haben. Nicht funktionsfähige Schnittstellen haben infolgedessen zu erheblichen Verfahrensablaufproblemen sowie zu Arbeitszeit- und Einnahmeverlusten geführt.**

#### **1 Ausgangslage und Ziele**

**210** Bremen hat sich im Jahr 1999 entschlossen, das bis dahin in der bremischen Verwaltung eingesetzte Großrechnerverfahren für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen (HKR) durch eine Standardsoftware zu ersetzen. Sie ermöglicht neben der kameralen auch die kaufmännische Buchführung einschließlich Kosten- und Leistungsrechnung, Controlling und Anlagenbuchhaltung. Der Echtbetrieb ist am 6. Januar 2003 aufgenommen worden.

**211** Der Rechnungshof hat dieses anspruchsvolle Großprojekt in ausgewählten Teilbereichen von Anfang an begleitet. Der Senator für Finanzen hat in einer Pressemitteilung vom 16. Januar 2003 erste Erfahrungen aus dem Echtbetrieb positiv bewertet. Aus zwei Gründen hat sich der Rechnungshof nach Beginn des Echtbetriebs weiter mit diesem Projekt befasst. Zum einen hatten einzelne Ressorts massive Probleme auch noch nach dem 6. Januar 2003 geäußert. Zum anderen wollte der Rechnungshof aus Problemen bei der Einführung dieses umfangreichen Projekts Erfahrungswerte gewinnen, die beim geplanten Projekt „Aufbau und Einführung eines Integrierten öffentlichen Rechnungswesens“ genutzt werden können. Um zu aussagefähigen Einschätzungen zu kommen, hat der Rechnungshof eine Erhebung zum laufenden Betrieb bei den Ressorts und Dienststellen durchgeführt.

**212** Mit einem Anschreiben hat er alle Ressorts und 61 Dienststellen zu den folgenden Themen befragt:

- Probleme im Zusammenhang mit der Einführung,
- Gründe für das Entstehen oder Fortbestehen der Probleme,
- Lösungsansätze zur Behebung,
- Bedarf an zusätzlichen softwaretechnischen Lösungen für nicht oder noch nicht durch die neue Software unterstützte Abläufe oder Verfahrensweisen und
- Vor- und Nachteile gegenüber den Altverfahren.

**213** Insgesamt haben 92 % der angeschriebenen Bereiche geantwortet.

**214** Insbesondere die Dienststellen, die die neue Standardsoftware nicht sehr umfangreich und intensiv nutzen, haben sich zufrieden geäußert (s. Tz. 259). Nicht im gleichen Maße zufrieden waren solche Dienststellen, die die neue Standardsoftware umfangreich einsetzen müssen (s. Tz. 217 ff.).

**215** Aus den Antworten der Ressorts und Dienststellen hat der Rechnungshof eine Reihe von Problemen herausgefiltert. Bei der Beschreibung der Probleme hat der Rechnungshof auf den 12. Dezember 2003 abgestellt.

**216** Fehlerursachen resultieren im Wesentlichen nicht aus dem Produkt als solchem, sondern sind maßgeblich durch konzeptionelle Gegebenheiten und Schwachstellen bei angebundenen Schnittstellen sowie den Umgang mit der neuen Standardsoftware bedingt.

#### **2 Probleme und Beanstandungen**

##### **2.1 Schnittstellen**

**217** Wie schon in der Vergangenheit werden auch in dem neuen integrierten Verfahren zahlreiche Zahlungsdaten verwaltet, die die bewirtschaftenden Dienststellen nicht direkt durch Einzeleingabe in das System stellen. Sie werden vielmehr über so genannte Schnittstellen aus Fachverfahren der jeweiligen Ressorts in den Da-

tenbestand der neuen Standardsoftware überführt. Zusätzlich werden zahlungsrelevante Daten nach Buchung in der neuen Standardsoftware an Fachverfahren überstellt.

- 218** Im Jahresbericht 2003 (Tz. 195) hat der Rechnungshof darauf hingewiesen, dass ihm der erfolgreiche integrierte Test und die einwandfreie Funktion des Datenaustausches zwischen Fachverfahren und neuer Standardsoftware (ein- und ausgehender Datentransfer) nicht nachgewiesen worden ist. Der Senator für Finanzen hatte dazu erklärt, dass die Funktionalität der Schnittstellen getestet worden sei und durch einzelne Abnahmeprotokolle hätte bestätigt werden können. Die Umfrageergebnisse haben dem nicht entsprochen.

### **2.1.1 Überstellung von Zahlungseingangsdaten aus der neuen Standardsoftware an Fachverfahren**

#### **2.1.1.1 Justiz, Amtsgerichte, Landgerichte**

- 219** In den Fachverfahren im Justizbereich werden Rückmeldungen über Zahlungseingänge zu fachspezifischen Geschäftsvorfällen (wie z. B. Gerichtsgebühren) benötigt, um einen zeitnahen und ordnungsgemäßen weiteren Verfahrensablauf zu gewährleisten.

- 220** Fehlende Rückmeldungen der Landeshauptkasse über Zahlungseingänge an die Fachverfahren haben zu unberechtigten Mahnungen, Bußgeldbescheiden und Vollstreckungsversuchen geführt. Zudem resultierten daraus Überzahlungen ohne nachfolgende Erstattungen an die Anspruchsberechtigten. Die Gerichte mussten in erheblichem Umfang Vorgänge klären und manuell bereinigen. Da die maschinelle Verarbeitung in den Fachverfahren zwingend auch eine elektronische Übermittlung der Kassendaten verlangt, konnten gerichtliche Verfahren zu Lasten der Verfahrensbeteiligten nicht fortgeführt werden. Infolgedessen wurden Vollstreckungsbescheide und Kostenfestsetzungsverfahren nicht oder nur mit starker zeitlicher Verzögerung erstellt bzw. durchgeführt.

- 221** Diese Probleme ergaben sich daraus, dass die Schnittstelle von der neuen Standardsoftware zu den Fachverfahren Bremische Anwendung von Standardsoftware zur Technikunterstützung für Amtsgerichte (BASTA) und Automatisiertes Mahnverfahren (ProMahn) nicht einwandfrei funktionierte. Die Fachverfahren waren in ihren standardisierten Abläufen daher stark eingeschränkt. Die Schnittstellenproblematik war der beim Senator für Finanzen angesiedelten Projektleitung bereits vor Aufnahme des Echtbetriebs aufgrund von vorangegangenen Tests bekannt. Für rechtzeitige Abhilfe hat sie jedoch nicht gesorgt.

#### **2.1.1.2 Stadtamt**

- 222** Von der neuen Standardsoftware an das Fachverfahren Ordnungswidrigkeiten (OWI) gemeldete Zahlungseingangsdaten gingen ebenfalls verspätet ein und waren unvollständig. Sie wurden nicht mehr wie im Altverfahren täglich und auch nicht mehr per Bereitstellung auf einem zentralen Server überstellt, sondern zunächst per E-Mail-Versand und auch nicht in korrekter Datenstruktur. Zahlungseingangsdaten zu Verwarnungsgeldern wurden gar nicht an das Fachverfahren überstellt. Barzahlungen wurden dem Stadtamt nicht mitgeteilt.

- 223** Zahlreiche Vorgänge mussten daher manuell und maschinell nachbearbeitet und Fehler bereinigt werden. Das Stadtamt hat Bußgeldbescheide nicht erlassen und Erzwingungshaftanträge nicht gestellt, da es sich nicht sicher sein konnte, ob die Voraussetzungen hierfür noch vorlagen. Es ist zudem zu Einnahmeverlusten gekommen, da die Verjährungsfrist nur drei Monate beträgt und im ersten Halbjahr das Mahnverfahren fehlte. Die genaue Höhe der Einnahmeverluste aus den oben beschriebenen Problemen kann das Stadtamt nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand feststellen. Das Stadtamt hat aber zumindest zum November 2003 die Einnahmeverluste aus 1.500 Verjährungsfällen, die allein wegen der Verfahrensprobleme im Zusammenhang mit der Softwareumstellung entstanden sind, auf 22.500 € beziffert. Die Schäden, die durch verspätete und aufwendigere Bearbeitung und damit verbunden durch verzögerte Zahlungen oder Absinken der allgemeinen Zahlungsmoral durch Veröffentlichungen in den Medien eingetreten sind, sind in dieser Summe noch nicht enthalten. Gegenwärtig muss wegen der weiterhin fehlerbehafteten Übermittlung von Zahlungseingangsdaten für notwendige manuelle Nachbearbeitungen ein Mitarbeiter täglich eine Stunde aufwenden.

**224** Diese Schwachstellen nach Aufnahme des Echtbetriebs machen deutlich, dass die Überstellung von Zahlungseingangsdaten aus der neuen Standardsoftware zu den Fachverfahren nicht einwandfrei funktionierte. Dies hätte durch ein ausreichendes Testverfahren vermieden werden müssen.

### **2.1.2 Überstellung von Änderungsdaten aus Fachverfahren an die neue Standardsoftware**

#### **2.1.2.1 Justiz, Amtsgerichte, Landgerichte**

**225** Ergeben sich Änderungen von Sollstellungen in Fachverfahren, müssen auch für diese in der neuen Standardsoftware Daten fortgeschrieben werden (Änderungsdienst), damit eingehende Zahlungen der korrekten Sollstellung zugeordnet werden können.

**226** Änderungsdienste von Fachverfahren (BASTA und ProMahn) an die neue Standardsoftware waren zum Beginn des Echtbetriebs nicht umgesetzt. Infolgedessen entstand eine hohe Anzahl an Verwehrkontenfällen wegen nicht zuzuordnender Zahlungseingänge. Überzahlungen konnten nicht erstattet, Verfahren nicht fortgeführt werden. Insgesamt verursachte die fehlende Schnittstelle erheblichen Aufwand für die manuelle Nachbearbeitung in den betroffenen Dienststellen.

#### **2.1.2.2 Stadtamt**

**227** Die o. g. Probleme in Verfahrensabläufen gelten auch für das Stadtamt. Insofern gelten die vorstehenden Bemerkungen entsprechend für die fehlende Überstellung von Solländerungsdaten an das Fachverfahren OWI des Stadtamts. Auch in diesem Arbeitsbereich war die Zahl der nicht zuzuordnenden Zahlungseingänge hoch. Der manuelle Aufwand für Nachbearbeitungen war dadurch erheblich.

**228** Die Projektleitung hat wie bei der Überstellung von Zahlungseingangsdaten nicht dafür gesorgt, dass die Überstellung von Änderungen aus den Fachverfahren in die neue Standardsoftware ausreichend getestet wurde. Sie hat diesen Bereich mit einem nicht funktionsfähigen Status in den Echtbetrieb übernommen, obwohl ihr dieser Fehler bekannt war.

### **2.1.3 Überstellung von Sollstellungen aus Fachverfahren an die neue Standardsoftware**

#### **2.1.3.1 Justiz, Amtsgerichte, Landgerichte**

**229** Für die Überstellung von Sollstellungen aus Fachverfahren an die neue Standardsoftware werden aus den Fachverfahren Datenträger mit den entsprechenden Daten erstellt und zur Weiterverarbeitung in der neuen Standardsoftware an die hierfür zuständige Landeshauptkasse weitergegeben.

**230** Nach Aufnahme des Echtbetriebs wurden Sollstellungen aus dem Fachverfahren Gerichtskosten (GeKo) nicht oder verspätet verarbeitet. Daraus resultierte eine hohe Anzahl an Verwehrkontenfällen. Damit die Verfahrensabläufe sichergestellt werden konnten, musste in erheblichem Maße manuell nachbearbeitet werden. Um solche Belastungen zu vermeiden, wurden Bußgelder teilweise nicht mehr zu Gunsten der Staatskasse festgesetzt. Statt dessen wurden sie z. B. gemeinnützigen Einrichtungen zugesprochen. So konnten die Verfahren abgeschlossen werden. Daraus entstanden zumindest zeitweilige Einnahmeverluste. Im Bereich der Gerichte und Staatsanwaltschaften sind im Jahr 2003 die Einnahmen gegenüber dem Vorjahr zurückgegangen. Dies beruht u. a. auch auf ausstehenden und nicht angemahnten Rechnungsbeträgen. Detaillierte Daten dazu liegen noch nicht vor. Zudem haben die Gerichte unberechtigte Mahnungen zugestellt. Insgesamt verzögerten sich Gerichtsverfahren. Die Schwierigkeiten in den Verfahrensabläufen führten z. B. dazu, dass sich die Zahl der Anträge auf Erzwingungshaft zunächst verringerten. Nach endgültiger Bereinigung der Fehler ist daher ein sprunghafter Anstieg von Anträgen zu erwarten.

#### **2.1.3.2 Stadtamt**

**231** Auch die Sollstellungen, die das Stadtamt per Datenträger aus dem Fachverfahren Marktverwaltung (Markt) an die Landeshauptkasse überstellt hat, hat die Landeshauptkasse nicht oder verspätet verarbeitet. Eine hohe Anzahl an Verwehrkontenfällen sowie ein erheblicher Aufwand für die manuelle Nachbearbeitung waren die Folge. Das Fachverfahren musste zudem programmtechnisch angepasst werden, obwohl die Projektleitung zuvor versichert hatte, dass dies nicht erforderlich sein würde.

**232** Wegen der Schnittstellenprobleme auch außerhalb der Verarbeitungsvorgänge des Stadtmamts musste die Landeshauptkasse zahlreiche Vorgänge manuell nachbearbeiten und Fehler manuell und maschinell berichtigen. Dies war im Wesentlichen nicht auf Fehler der Landeshauptkasse zurückzuführen. Damit einher gingen drastische Personalengpässe bei der Landeshauptkasse, so dass sich dort selbst standardisierte Verarbeitungsabläufe zum Teil stark verzögerten. Das Einspielen der Datenträger mit Sollstellungen aus Fachverfahren (s. Tz. 231) stellte einen solchen Fall von nicht mehr oder nicht zeitnah ausführbaren Aufgaben nach Aufnahme des Echtbetriebs dar.

#### **2.1.4 Konzeptionelles Vorgehen, Planung und Kommunikation sowie Anpassungen von Fachverfahren**

**233** Die Projektleitung hat in den Planungs- und Realisierungsphasen zugesichert, dass Anpassungen in Fachverfahren bei der Einführung des neuen integrierten Standardverfahrens nicht erforderlich seien. Einige Bereiche und Dienststellen haben dem Rechnungshof mitgeteilt, dass nach Aufnahme des Echtbetriebs dennoch Anpassungen erforderlich gewesen seien und immer noch sein würden. Diese Anpassungen seien mit zusätzlichen und nicht geplanten Ausgaben verbunden. Unklar sei, aus welchen Mitteln sie finanziert werden sollen.

**234** Obwohl die Fachressorts frühzeitig Anfragen und Hinweise zu Anforderungen an die Projektleitung gerichtet hatten, hat sie Einzelfragen insgesamt nicht ausreichend berücksichtigt. Einzelne Dienststellen haben dies auf eine mangelhafte Informationspolitik seitens der Projektleitung zurückgeführt. Daraus folgten erhebliche Reibungsverluste, die auch gegenwärtig noch nachwirken würden. Beispielhaft dafür ist das Stadtmamt zu nennen, bei dem immer noch Probleme im Verfahrensablauf dadurch entstehen, dass anstelle des Einzahlungsdatums das Buchungsdatum überstellt wird und somit z. B. Einsprüche nicht korrekt bearbeitet werden können.

**235** Einzelne Dienststellen haben konzeptionelle Schwächen aufgezeigt. Sie haben kritisiert, dass Planungs- und Umsetzungsprozesse teilweise nicht auf den Dienststellenbedarf ausgerichtet worden seien.

**236** Einzelne Dienststellen schlagen vor, der Senator für Finanzen solle per Mail zeitnah über Entwicklungen und laufende Verbesserungen informieren und so die Kommunikation verbessern.

#### **2.2 Mahnverfahren mit der neuen Standardsoftware**

**237** Laut Planungskonzept sollten Mahnläufe in der neuen Standardsoftware zwar nicht unmittelbar nach Aufnahme des Echtbetriebs, zumindest aber ab März 2003 durchgeführt werden. Da die Datenbestände wegen der vorgenannten Ablaufprobleme bei Datenüberstellungen (Verwahrungen, Änderungsdienste) fehlerhaft und unzuverlässig waren, wurde das Mahnverfahren zunächst vollständig ausgesetzt. Mahnläufe konnten erstmalig im Juli 2003 für ausgewählte, wenig problembehaftete Bereiche durchgeführt werden. Dadurch wurden die unter Tz. 220, 223, 226, 230 und 232 benannten Effekte wie Einnahmeverzögerungen bis hin zu Einnahmeverlusten wegen Verjährungen noch verschärft.

#### **2.3 Berechtigungen**

**238** Um einen reibungslosen Ablauf der Verfahren sicherzustellen, sind entsprechende Berechtigungen in einem Arbeitsgebiet der neuen Standardsoftware notwendige Voraussetzung. Zu Beginn des Echtbetriebs ergaben sich einige Verzögerungen in Arbeitsabläufen, da Berechtigungen für die Bearbeitung der aus den abgelösten Fachverfahren übernommenen Altdaten fehlten.

**239** Ebenso fehlten an vielen Stellen notwendige Berechtigungen zur Kontrolle und Bearbeitung eigener laufender Buchungs- und/oder sonstiger laufender Verarbeitungsvorgänge (Verwahrbuchungen, Debitoreneinzelposten). Zum Teil entstanden dadurch sowie durch falsche Berechtigungen Arbeitszeitverluste.

**240** Die Zuweisung der fehlenden Berechtigungen sowie Korrekturen von Berechtigungszuordnungen dauerten unverhältnismäßig lange.

#### **2.4 Antwortzeit-/Laufzeitverhalten**

**241** Das im Jahresbericht 2003, Tz. 197, vom Rechnungshof benannte Problem der Lauf- und Antwortzeiten der neuen Standardsoftware hat sich nach dem Übergang zum Echtbetrieb bestätigt. Viele Dienststellen haben das Antwortzeitverhalten, insbe-

sondere für Reportbereiche (Bewirtschaftungsreport, Einzelpostenberichte, Umsatz-Quartalsübersichten und sonstige Statistiken) nachhaltig bemängelt. Dieses Problem besteht für einzelne Bereiche nach wie vor.

## **2.5 Schulungen**

- 242** Die Dienststellen haben weiter bemängelt, dass Schulungen nicht oder nur wenig bedarfs- und/oder ablaforientiert durchgeführt worden sind. Das Wissen über fachspezifische Geschäftsvorfälle und deren Bearbeitung sowie für fachspezifischen Auswertungsbedarf sei allgemein nicht ausreichend vermittelt worden. Teilweise seien in Schulungen sogar fehlerhafte Auskünfte zu Vorgehensweisen erteilt worden, was anschließend manuelle Korrekturen und Bereinigungen von Daten erfordert habe.
- 243** Zusammengefasst halten die Dienststellen weitere Schulungen für nötig. Dabei müssen insbesondere dienststellen- und ablaufspezifische Besonderheiten angesprochen werden.

## **2.6 Hochschulen**

### **2.6.1 Hochschule Bremen, Hochschule für Künste und Hochschule Bremerhaven**

- 244** Die Hochschule Bremen, die Hochschule für Künste und die Hochschule Bremerhaven haben die Mittelbewirtschaftung bisher mit einem DV-System bearbeitet, das speziell für den Hochschulbereich entwickelt worden ist. Hierin konnten die besonderen Anforderungen der Hochschulen abgebildet werden. Auf diese hochschulspezifischen Anforderungen haben die Hochschulen die Projektleitung bereits frühzeitig hingewiesen.
- 245** Sie benötigen wegen ihrer organisatorischen Struktur ein detailliertes Budgetsystem, woraus sich besondere Anforderungen an das Controlling ergeben.
- Eine weitere Eigenheit betrifft die Drittmittelverwaltung und die sich daraus ergebenden besonderen Abrechnungsnotwendigkeiten. Bei den Drittmitteln handelt es sich größtenteils um projektbezogene Zuschüsse, die den drei Hochschulen von verschiedenen Institutionen für Forschung und/oder künstlerische Entwicklungsvorhaben zur Verfügung gestellt werden.
- 246** Die Projektleitung des Senators für Finanzen hat den Hochschulen erst nach langwierigen Verhandlungen die Einführung des Controlling-Moduls mit erweiterter Funktionalität (Abbildung von Projekten über Innenaufträge) zugestanden.
- 247** Trotz Nutzung von Controlling-Funktionalitäten, die über eine Darstellung durch Kostenstellen hinausgehen, können die notwendigen Prozesse bei der Drittmittelabrechnung nicht ausreichend abgebildet werden. Die Hochschulen halten die von der Projektleitung angebotenen Lösungen für unzureichend, sachfremd und nicht der Systemlogik entsprechend. Deutlich wird dies daran, dass für eine angemessene Drittmittelabrechnung konsumtive und investive Ist-Kosten sowie Daten der Personalkosten vorliegen müssen. Die Daten der Ist-Personalkosten stehen den Hochschulen aber nicht für das Controlling in der neuen Standardsoftware zur Verfügung. Auch können die konsumtiven Ist-Kosten durch Auswertungen noch nicht in der benötigten Form dargestellt werden. Zudem haben die drei Hochschulen beanstandet, dass die geplante Verfügbarkeitskontrolle des Budgets auf Ebene der Innenaufträge zwar grundsätzlich zur Verfügung stehe, für deren Nutzung aber umfangreiche Budgetierungsmaßnahmen getroffen werden müssten.
- 248** Da gegenwärtig Daten insgesamt nicht bedarfsgerecht abgebildet und ausgewertet werden können, setzen die Hochschulen für einen großen Teil ihrer Überwachungsprozesse Tabellenkalkulationsprogramme ein. Daneben werde über den Einsatz einer zusätzlichen Softwarelösung nachgedacht, um die bislang fehlende Überwachung zu gewährleisten.
- 249** Die drei Hochschulen haben vor Aufnahme des Echtbetriebs nur ungenügende Informationen über notwendige Systemeinstellungen zur Zuordnung von Finanzpositionen und Sachkonten (Kostenarten) erhalten. Notwendige Anpassungen mussten nach Aufnahme des Echtbetriebs vorgenommen werden. Dies hat zu einer vollständigen Neustrukturierung der Sachkonten geführt. Die Buchungen des ersten Halbjahres 2003, die bis zur Neustrukturierung erfasst wurden, konnten wegen des damit verbundenen unverhältnismäßig hohen Aufwands nicht mehr korrigiert werden. Dadurch ist eine aussagefähige Gesamtauswertung des Jahres 2003 im Bereich des Controlling-Moduls nicht möglich.

- 250** Die Hochschulen haben zudem bemängelt, dass die Anlagenbuchhaltung zentral beim Senator für Finanzen für die gesamte bremische Verwaltung geführt wird. Da bei den Hochschulen Investitionsbuchungen in hoher Anzahl anfallen und verschiedene Mittelgeber betreffen, sei dieses Verfahren nicht angemessen. Die von den Hochschulen beim Senator für Finanzen eingereichten Erfassungsvordrucke für Investitionen würden nicht oder nicht zeitnah erfasst. Da Drittmittel zum Abschluss eines Projektes und nicht zum Ende eines Haushaltsjahres abgerechnet werden müssen, ergäben sich aus dem zentralen Verfahren starke Zeitverzögerungen für die Abrechnung.
- 251** Zum Zeitpunkt der Aufnahme des Echtbetriebs konnten die drei Hochschulen eingegangene Zahlungen (z. B. Studentenschaftsbeiträge) nicht kontrollieren, da weder ein eigener Zugriff auf die entsprechenden Daten möglich war noch ein Zahlungseingang wie im Altverfahren von der Landeshauptkasse mitgeteilt wurde. Dies – und auch eine hohe Anzahl von Verwaehrkontenfällen – erschwerte die Verfahrensabläufe nachhaltig.
- 252** Insgesamt wird deutlich, dass die Projektleitung den Bedürfnissen der Hochschulen weder bei der konzeptionellen Vorarbeit noch bei der Umsetzung ausreichend Rechnung getragen hat.

### **2.6.2 Universität**

- 253** Mit der neuen Standardsoftware wurde für die Universität das doppelte Buchungssystem parallel zur kameralen Buchungssystematik eingeführt. Die Universität nimmt somit eine Sonderrolle in der Freien Hansestadt Bremen ein, da sie nach doppischer Systematik erfasst und bucht, die Kameralistik aber im Hintergrund mitgeführt wird. Die Beanstandungen der Universität entsprachen teilweise denen anderer Dienststellen. Genannt wurden aber auch einige spezifische Besonderheiten, die aus dem Einsatz des doppelten Verfahrens herrühren.
- 254** Die Universität und andere Dienststellen haben das nicht ausreichende Antwortzeitverhalten im Bereich von Auswertungen bemängelt. Ebenso waren die Serviceleistungen des beim Senator für Finanzen angesiedelten Customer Competence Center (CCC) unbefriedigend. Die Universität hat weiter darauf hingewiesen, dass im Bereich der Kontenpflege Personalausfälle nicht abgesichert seien. Dies belastet nach wie vor die Betriebsabläufe.
- 255** Insgesamt hat die Universität eine mangelnde Koordination und Kooperation der Projektleitung beanstandet, insbesondere sei ihre Sonderrolle nicht angemessen anerkannt worden.
- 256** Die Universität hat zudem bemängelt, dass abschließende einheitliche Landesvorgaben für die doppelte Buchungssystematik fehlten und weiterhin Schulungsbedarf bestehe. Kameral- und doppelte Berichte seien nicht kompatibel.
- 257** Positiv hat die Universität bewertet, dass es sich bei der neuen Standardsoftware um ein Echtzeitsystem handelt.

### **2.7 Sonstiges**

- 258** Neben den oben genannten wesentlichen Aspekten haben die Dienststellen eine Vielzahl von einzelnen weiteren Mängeln angeführt. Diese werden im Folgenden zusammenfassend dargestellt:
- Ein Kontierungshandbuch sei den Anwendern zugesagt worden, existiere aber bislang nur als Entwurfsversion im CCC. Zudem wurden lange Reaktionszeiten der Kontenpflege bemängelt.
  - Die zentrale Erfassung von Anlagen in der Anlagenbuchhaltung der neuen Standardsoftware sei bislang nicht zeitnah durchgeführt worden. Somit entstünden auch keine entsprechenden kostenrechnerischen Daten im Controlling-Modul der Standardsoftware. Dies erschwere insbesondere das Controlling in den Schulen.
  - Fehlende kostenrechnerische Auswertungsmöglichkeiten sowie fehlende Selektionsmöglichkeiten in Reports wurden ebenso kritisiert wie die schlechte Lesbarkeit der Controlling-Berichte (Schriftbild).
  - Vielfach haben Dienststellen angemerkt, dass sie für Teilbereiche von Verfahrensabläufen zusätzlich zur neuen Standardsoftware unterstützend Tabellenkalkulations-, Textverarbeitungs- und Datenbank-Programme (Excel, Word,

Access) einsetzen müssten. Beispielhaft anzuführen sind: Das Stadtm für die Bereiche Mittelplanung und Überwachung; das Gesundheitsamt für kostenstellen- und kostenartenbezogene Auswertungen über den Bewirtschaftungsreport; die Fachdienste für Arbeitsschutz für die Überwachung von Geldengängen sowie für die Erfassung von Leistungsdaten im Controlling-Bereich und zur Haushalts-/Budgetüberwachung; der Senator für Inneres und Sport im Bereich des Mahnverfahrens für die Führung von Wiedervorlagendateien sowie im Controlling-Bereich; die Schulen für die Haushaltsplanung.

### **3 Vor- und Nachteile gegenüber den Altverfahren**

**259** Die neue Standardsoftware hat auch Vorteile gebracht. Die Dienststellen haben vor allem die Tagesaktualität der Daten, die umfangreichen Informationen über den Online-Zugriff mit vielfältigen Auswertungsmöglichkeiten (Sortierung, Selektion, Summenbildung) und den teilweise entfallenen Datenaustausch hervorgehoben.

**260** Als nachteilig haben sie – abgesehen von den bereits o. g. Einzelfeststellungen – insbesondere angemerkt, Suchmechanismen seien wesentlich aufwendiger als im Altverfahren, die Zahl der Ausdrücke habe zugenommen und Erfassungsvorgänge seien zeitaufwendiger. In einigen Bereichen sei eine zusätzliche Nutzung von Tabellenkalkulationsprogrammen oder Datenbanken notwendig geworden, um Auswertungs- und Verarbeitungsnotwendigkeiten des Altverfahrens (Listen, Rechnungen, Haushaltsaufstellung) auch unter Nutzung der neuen Software zu gewährleisten.

### **4 Zusammenfassung und Ausblick**

**261** Im Ergebnis macht die Prüfung durch den Rechnungshof deutlich, dass die Bewertung der neuen Standardsoftware maßgeblich davon beeinflusst wird, wie intensiv die Dienststellen diese nutzen. Dienststellen, die sie überwiegend oder ausschließlich als Auskunftssystem einsetzen, haben sich mehrheitlich zufrieden geäußert. Je umfangreicher die neue Standardsoftware zusätzlich für die Bearbeitung eigener Geschäftsvorfälle genutzt wird und je verlässlicher die Datenverarbeitung an den Schnittstellen sein muss, desto zahlreicher und gewichtiger waren die Beanstandungen. Insbesondere Dienststellen, die in zahlreichen Fällen Schnittstellen zu eigenen Fachverfahren nutzen, hatten nach Aufnahme des Echtbetriebs Schwierigkeiten mit folgenden vermeidbaren Fehlerquellen:

- unzureichende Vorbereitungsmaßnahmen in konzeptioneller Hinsicht,
- mangelhafte Kommunikation zwischen Projektleitung und betroffenen Dienststellen sowie
- fehlende und/oder unzureichende Testdurchführung für die Schnittstellenbereiche zwischen Fachverfahren in den Dienststellen und der neuen Standardsoftware.

**262** Alle Beteiligten mussten daraus resultierende Fehler umfangreich unter hohem Arbeitsaufwand manuell nachbearbeiten und bereinigen. Fehler führten darüber hinaus auch zu Einnahmeverlusten für die Freie Hansestadt Bremen.

**263** Es wäre besser gewesen, wenn die Mängel, die die Nutzer beschrieben haben, behoben worden wären, bevor mit dem Echtbetrieb begonnen wurde.

**264** Nach Auffassung des Rechnungshofs ist für zukünftige Großprojekte – insbesondere für das geplante Projekt „Aufbau und Einführung eines Integrierten öffentlichen Rechnungswesens“ – aus den beschriebenen Erfahrungen und Schwachstellen Folgendes zu berücksichtigen:

- Mit betroffenen Ressorts und Dienststellen müssen konzeptionelle Vorarbeiten insbesondere im Hinblick auf bestehende Besonderheiten in Strukturen und Verfahren (Bedarfsorientierung) nachhaltig analysiert, abgestimmt und bei der Umsetzung berücksichtigt werden. Eine umfassende Kommunikation zwischen allen Projektbeteiligten ist Voraussetzung für ein nachhaltiges Gelingen eines Projektes.
- Schulungen müssen umfassend und bedarfsorientiert sein.
- Kontroll- und Abstimmprozesse für Verfahrensabläufe und einbezogene Daten müssen vor Aufnahme eines Echtbetriebes definiert, dokumentiert und

ausreichend getestet sein. Vorangehende Betrachtungen der Geschäftsprozesse sind unerlässlich.

- Zeitplanungen müssen so realistisch sein, dass sie auch entsprechend umgesetzt werden können. Gegebenenfalls müssen die Zeitplanungen im Projektverlauf korrigiert werden. Mögliche zeitliche Fehlentwicklungen, die sich im Projektverlauf herausstellen, dürfen nicht zu Lasten der Qualität gehen. Insbesondere müssen notwendige Tests ausreichend durchgeführt werden. Sie dürfen nicht zu Gunsten von einmal beschlossenen Einführungsterminen vernachlässigt werden.
- Entscheidend für die Akzeptanz eines eingeführten Software-Produkts und damit einhergehender Verfahrensänderungen ist, dass das entsprechende Produkt die Erfüllung der Fachaufgaben weitestgehend problemlos unterstützt. Wenn Schwierigkeiten insbesondere zu Beginn der Nutzung nicht ursächlich auf Schwachstellen des Produktes zurückzuführen sind, aber den Anwender in der täglichen Arbeit stark behindern, wird das Produkt nicht akzeptiert. Die Anwender können meist nicht differenzieren, aus welchen Gründen die Probleme entstanden sind. Die Belastungen der täglichen Arbeitsabläufe und -ergebnisse sind in diesem Fall zwar schwer erfassbar und bewertbar, können aber in ihrer Gesamtauswirkung erheblich sein.

**265** Der Senator für Finanzen hat auf eine Stellungnahme zu den Einzelfeststellungen, Einschätzungen und Bewertungen verzichtet. Er beabsichtigt, die Erhebungsergebnisse zusammen mit den seit dem Produktivstart in der zentralen Verfahrensunterstützung eingegangenen Problemmeldungen unter direkter Beteiligung der Anwender aufzuarbeiten. Dabei sollen alle Rahmenbedingungen, Handlungs- und Verantwortungsebenen und Prozesse einbezogen werden.

### **Versetzung von Beamtinnen und Beamten in den einstweiligen Ruhestand aufgrund organisatorischer Änderungen**

**Unter engen rechtlichen Voraussetzungen können Beamtinnen und Beamte bei Änderung der Verwaltungsorganisation in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden. Die Regelungen sind nicht hinreichend beachtet worden.**

**Wegen der finanziellen Folgen einer vorzeitigen Versetzung in den Ruhestand sollte diese Möglichkeit nur in Ausnahmefällen genutzt werden. Es muss stets genau geprüft werden, ob eine anderweitige Verwendung möglich ist. Die Versorgungslasten müssen verursachergerecht berücksichtigt werden.**

#### **1 Allgemeines**

- 266** Seit dem 1. November 1998 können nach § 29 Bremisches Beamtengesetz (BremBG) Beamtinnen und Beamte auf Lebenszeit in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden, wenn eine Behörde aufgelöst, aufgrund einer landesrechtlichen Vorschrift im Aufbau wesentlich geändert oder mit einer anderen Behörde verschmolzen wird. Das Aufgabengebiet der Bediensteten muss von der Auflösung oder Umbildung berührt werden. Ihre anderweitige Verwendungsmöglichkeit und die Versetzung in ein anderes Amt nach § 27 BremBG darf nicht möglich sein. Die Versetzung in den einstweiligen Ruhestand darf nur innerhalb von sechs Monaten nach Auflösung oder nach Inkrafttreten der landesrechtlichen Vorschrift ausgesprochen werden. Diese Regelung ist durch das 9. Gesetz zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften vom 8. April 2003 (Brem.GBl. S. 151) ab 1. Mai 2003 geändert worden. Seitdem beginnt die Frist mit dem „Vollzug“ der Auflösung oder Umbildung der Behörde. Die Anzahl der Versetzungen in den einstweiligen Ruhestand darf die Zahl der aus diesem Anlass eingesparten Planstellen nicht übersteigen.
- 267** Bis zur Vollendung des 65. Lebensjahres muss der Beamte einer erneuten Berufung in das Beamtenverhältnis Folge leisten. In diesem Fall endet der einstweilige Ruhestand. Mit Vollendung des 65. Lebensjahres gilt der Beamte als dauernd in den Ruhestand versetzt.
- 268** Die Dienstvorgesetzten entscheiden über Maßnahmen nach § 29 BremBG für Beamtinnen und Beamte, die bereits das 55. Lebensjahr vollendet haben und nicht höher als nach Besoldungsgruppe A 14 besoldet werden. Für die übrigen Fälle hat sich der Senat die Entscheidung vorbehalten.

**269** Ergänzend zu den gesetzlichen Vorgaben hat der Senat am 13. März 2001 beschlossen, dass vor einer Versetzung in den einstweiligen Ruhestand umfassend geprüft werden muss, ob die Bediensteten andere Aufgaben wahrnehmen können. Es sei davon auszugehen, dass sich für Beamtinnen und Beamte des allgemeinen Verwaltungsdienstes an anderer Stelle Einsatzmöglichkeiten finden lassen.

**270** Nach diesem Senatsbeschluss ist bei einer Entscheidung nach § 29 BremBG auch zu berücksichtigen, dass sie zu Lasten des Versorgungsbudgets geht. Um eine rechtmäßige Anwendung dieser Vorschrift durch die Dienstvorgesetzten zu unterstützen und um unmittelbare finanzielle Vorteile für die Einzelbudgets zu vermeiden, sind das Budget und die Beschäftigungszielzahl der betroffenen Dienststelle, zumindest für die Zeit von der Versetzung in den einstweiligen Ruhestand bis zum Erreichen des 65. Lebensjahres, über die Einsparvorgaben des Personalentwicklungsprogramms hinaus abzusenken. Die Planstelle ist zu streichen oder zu sperren.

**271** Die Versetzung in den einstweiligen Ruhestand führt, verglichen mit den anderen Möglichkeiten des Eintritts in den Ruhestand, zu höheren Ausgaben:

- Nach § 4 Bundesbesoldungsgesetz werden für den Monat der Versetzung in den einstweiligen Ruhestand und die drei Folgemonate die vollen Bezüge weitergewährt.
- Nach § 14 Abs. 6 Beamtenversorgungsgesetz erhält der Beamte regelmäßig für drei Jahre den Höchstsatz der Versorgung, auch wenn aufgrund der Dienstjahre erst ein geringerer Versorgungssatz erreicht wurde.
- Es werden auch nach Ablauf von drei Jahren keine Versorgungsabschläge erhoben.
- Nach § 53 Abs. 10 Beamtenversorgungsgesetz gelten für die Anrechnung von Erwerbseinkommen günstigere Regelungen.

## **2 Prüfungsfeststellungen**

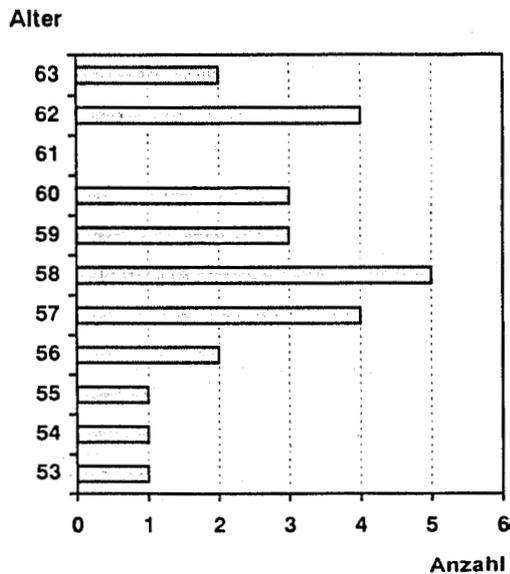
**272** Bis zum Abschluss der örtlichen Erhebungen im März 2003 wurden seit Ende 1998 in folgenden Senatsressorts 26 Beamtinnen und Beamte in den einstweiligen Ruhestand versetzt:

Senatsressort	Anzahl
Senator für Bau und Umwelt	11
Senator für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales	7
Senator für Finanzen	4
Senator für Wirtschaft und Häfen	3
Senator für Bildung und Wissenschaft	1

**273** Die organisatorischen Änderungen, die Grundlage für die Versetzungen in den einstweiligen Ruhestand waren, können fünf Kategorien zugeordnet werden:

Kategorie der Maßnahme	Anzahl
Zusammenlegung von Senatsressorts	10
Privatisierung	9
Neuordnung Liegenschaftswesen	3
Verschmelzung von Dienststellen	2
Neugliederung/Teilauflösung von Abteilungen	2

**274** Die Beamtinnen und Beamten waren langjährig in der bremischen Verwaltung tätig. Zum Zeitpunkt des Eintritts in den einstweiligen Ruhestand waren sie zwischen 53 und 63 Jahre alt:



- 275** Von den 26 Betroffenen gehören 19 dem höheren Dienst, die restlichen sieben dem gehobenen Dienst an. Dem allgemeinen Verwaltungsdienst sind 17 Bedienstete und den Fachlaufbahnen neun Bedienstete zuzurechnen.
- 276** In zwei Fällen wurden Beamte, mit denen bereits Altersteilzeitarbeit im Blockmodell gemäß § 71 b BremBG vereinbart war, im Alter von 60 Jahren in den einstweiligen Ruhestand versetzt. 19 bzw. 20 Monate später hätte deren Freistellungsphase begonnen.
- 277** Zum Zeitpunkt der Prüfung hatten 24 von den 26 Beamtinnen und Beamten das 65. Lebensjahr noch nicht vollendet. Sie erhalten nach einer überschlägigen Rechnung Versorgungszahlungen von rd. 1 Mio. € pro Jahr.

### 2.1 Landesrechtliche Vorschrift

- 278** § 29 BremBG ist anwendbar, wenn eine Behörde aufgelöst wird oder ihre organisatorische Änderung auf einer landesrechtlichen Vorschrift beruht. Die organisatorische Änderung muss nicht in der landesrechtlichen Vorschrift geregelt, aber zumindest deren Folge sein.
- 279** In einer Reihe von Einzelfällen wurde dieses Kriterium sehr weit ausgelegt. Maßnahmen wurden mit der 1999 geänderten Geschäftsverteilung des Senats und dem Neuzuschnitt der Senatsressorts begründet, die in zwei Fällen zu einer grundlegenden Neuorganisation führten. Hierbei wurde die Anzahl der Abteilungen und Referate stark verringert. In einem weiteren Senatsressort wurde eine auf Senatsbeschlüssen beruhende Umwandlung einer Abteilung in ein Referat als organisatorische Änderung im Sinne des § 29 BremBG eingestuft.
- 280** Mit derartigen organisatorischen Maßnahmen dürfen Versetzungen in den einstweiligen Ruhestand nicht begründet werden. Der Wortlaut des § 29 BremBG lässt dies nicht zu. Ein Senatsbeschluss ist keiner landesrechtlichen Vorschrift gleichzusetzen.
- 281** Auch nach Ansicht des Senators für Finanzen setzt der Begriff der landesrechtlichen Vorschrift bei der Anwendung des § 29 BremBG eine abstrakt-generelle Regelung voraus; eine Organisationsentscheidung könne diese Anforderung regelmäßig nicht erfüllen.

### 2.2 Frist für Maßnahmen nach § 29 BremBG

- 282** Die Versetzung in den einstweiligen Ruhestand nach § 29 BremBG ist nur innerhalb von sechs Monaten nach Auflösung einer Behörde oder nach Inkrafttreten der landesrechtlichen Vorschrift zulässig. Diese Frist wurde in neun der geprüften Fälle überschritten, in einem Fall sogar um 19 Monate.
- 283** Die Regelung hat sich als nicht genügend praktikabel erwiesen. Der Beginn der Frist ist durch die Gesetzesänderung zum 1. Mai 2003 auf den „Vollzug“ der Auflösung oder der Umbildung einer Behörde zu beziehen. Diese Änderung darf aber nicht dazu führen, dass Maßnahmen nach § 29 BremBG erst nach Jahren oder

nach einer Kette von Organisationsentwicklungen ergriffen werden. Der Senator für Finanzen teilt diese Auffassung. Er hat allerdings darauf hingewiesen, dass sich die Umsetzung der zu ergreifenden Maßnahmen über einen längeren Zeitraum erstrecken könne.

### **2.3 Dienstunfähigkeit**

**284** Für zwei Beamte hätte eine Versetzung in den Ruhestand wegen Dienstunfähigkeit näher gelegen:

- Ein Beamter ist im Alter von 54 Jahren in den einstweiligen Ruhestand versetzt worden, nachdem er über zehn Monate arbeitsunfähig erkrankt war. Nach § 43 Abs. 1 BremBG kann ein Beamter auch dann als dienstunfähig angesehen werden, wenn er infolge Erkrankung innerhalb von sechs Monaten mehr als drei Monate keinen Dienst getan hat und keine Aussicht besteht, dass er innerhalb weiterer sechs Monate wieder voll dienstfähig wird.
- Der andere Beamte wurde im Alter von 60 Jahren in den einstweiligen Ruhestand versetzt, nachdem wegen häufiger und langandauernder Erkrankung ein amtsärztliches Gutachten vorlag, das eine dauerhafte erhebliche Herabsetzung des beruflichen Leistungsvermögens attestierte. Eine Schlussfolgerung wurde aus dem Gutachten nicht gezogen. Das Verfahren zur Versetzung in den einstweiligen Ruhestand wurde weiter betrieben.

**285** Eine Versetzung in den Ruhestand wegen Dienstunfähigkeit hätte in beiden Fällen zu geringeren Versorgungsausgaben geführt.

**286** Auch nach Ansicht des Senators für Finanzen sind wegen der engen Voraussetzungen, der Rechtsfolgen und des Ausnahmecharakters der Vorschrift des § 29 BremBG vorrangig andere Möglichkeiten der Versetzung in den Ruhestand zu prüfen.

### **2.4 Anderweitige Verwendung und Reaktivierung**

**287** In allen Fällen wurde eine Versetzung in ein anderes Amt auch ressortübergreifend geprüft. Nach der dienststellen- und ressortinternen Prüfung versucht die Personalausgleichsstelle des Senators für Finanzen vor einer Versetzung in den einstweiligen Ruhestand die freigesetzten Beamtinnen und Beamten auf einen anderen adäquaten Dienstposten zu vermitteln. Grundlage hierfür ist die Dienstvereinbarung zur Sicherung der Arbeitsplätze und Arbeitsbedingungen der Mitarbeiter/Mitarbeiterinnen bei einem Personalausgleich vom 10. September 1986 (Brem.ABl. S. 479). Den Ressorts wird angeboten, die Bediensteten zunächst nur abzuordnen und die Personalkosten für die Dauer eines Jahres oder im Einzelfall auch darüber hinaus von der abgebenden Dienststelle tragen zu lassen.

**288** Für den Rechnungshof war nach Aktenlage in neun Fällen eine anderweitige Verwendung grundsätzlich möglich. So sind z. B. ein Jurist als Abteilungsleiter mit der Besoldungsgruppe B 3 im 53. Lebensjahr und ein ausgebildeter Verwaltungsbeamter der Besoldungsgruppe A 15 im 56. Lebensjahr in den einstweiligen Ruhestand versetzt worden. Letzterer hat vier Monate später eine Tätigkeit als Geschäftsführer im öffentlichen Bereich aufgenommen. Als monatliches Gehalt erhält er den auf die Versorgung anrechnungsfreien „Unterschiedsbetrag zwischen dem ruhegehaltfähigen Betrag und dem Ruhegehalt“.

**289** Eine anderweitige Verwendungsmöglichkeit haben die Beteiligten in keinem der Einzelfälle gesehen. Es ist sicherlich schwierig, gerade für lebensältere Beamtinnen und Beamte in der Funktionsebene des höheren Dienstes entsprechende Dienstposten zu finden. Allerdings handelt es sich mehrheitlich um ausgebildete Beamtinnen und Beamte des allgemeinen Verwaltungsdienstes mit Berufserfahrung, für die sich in der bremischen Verwaltung eine anderweitige Verwendung finden lassen sollte.

**290** Der Senator für Finanzen hat dazu erklärt, die Vermittlung in der Funktionsebene des höheren Dienstes sei unabhängig vom Lebensalter und trotz finanzieller Anreize kaum möglich. In der Regel könnten herausgehobene Dienstposten oder Leitungsfunktionen in den jeweiligen Dienststellen nur mit der uneingeschränkten Unterstützung der jeweiligen Dienststellenleitungen in den Ressorts besetzt werden. Dies setze den Interventionsmöglichkeiten der Personalausgleichsstelle bislang verwaltungspolitische Grenzen. Es sei nach Intervention der Personalausgleichsstelle jedoch in zwei Fällen von einer vorzeitigen Versetzung in den Ruhestand Abstand genommen worden.

**291** Es besteht kein ausreichender Anreiz für Dienststellen, Beamtinnen und Beamte anderer Dienststellen zu übernehmen, deren Aufgabengebiet durch organisatorische Maßnahmen entfallen ist. Hierfür müssen weitere Überlegungen angestellt werden. Denkbar wären größere finanzielle Vorteile für die aufnehmende Dienststelle und eine höhere Belastung der neu organisierten Dienststelle, die für eine anderweitige Unterbringung in erster Linie zuständig ist.

**292** Keines der betroffenen Ressorts hat die in Tz. 267 genannte Möglichkeit einer Reaktivierung der in den Ruhestand versetzten Beamtinnen und Beamten gesehen. Ausweislich der Akten gab es auch in der Vergangenheit keine Versuche zur Reaktivierung. Die Ressorts sollten dennoch die unter Tz. 288 genannten Bediensteten nicht aus den Augen verlieren und ggf. mit Hilfe des Senators für Finanzen versuchen, diese zu aktivieren und erneut in das Beamtenverhältnis auf Lebenszeit zu berufen.

## **2.5 Versorgungskosten**

**293** Nach § 29 BremBG ist eine Versetzung in den einstweiligen Ruhestand nur innerhalb der Zahl der eingesparten Planstellen zulässig. Dies bedeutet, dass entsprechende Personalausgaben eingespart und im System der Budgetierung der Personalausgaben die Anzahl der finanzierten Stellen (Beschäftigungszielzahl) vermindert werden muss.

**294** Nach dem Senatsbeschluss vom 13. März 2001 (s. Tz. 269 f.) sind das Budget und die Beschäftigungszielzahl der betroffenen Dienststelle dauerhaft, zumindest aber bis die Bediensteten das 65. Lebensjahr erreichen, über die Einsparvorgaben der Personalentwicklungsplanung hinaus abzusenken.

**295** In den vergangenen Jahren wurde dies nicht beachtet. Eine Versetzung in den einstweiligen Ruhestand hatte für die Dienststellen den Vorteil, dass der Dienstposten wieder besetzbar war, die Personalmittel weiter zur Verfügung standen und das Ruhegehalt zentral finanziert wurde.

**296** Die gesetzlichen Vorgaben und der Senatsbeschluss aus dem Jahre 2001 wurden erst 2003 im Laufe der Prüfung und damit zu spät umgesetzt. Mittlerweile werden die Beschäftigungszielzahl und das dezentrale Personalbudget abgesenkt, bis der in den einstweiligen Ruhestand versetzte Bedienstete das 65. Lebensjahr erreicht hat. Allerdings wird in keinem der geprüften Fälle das Personalbudget auf Dauer vermindert werden.

**297** Die Notwendigkeit, das Budget und die Beschäftigungszielzahl abzusenken, ergibt sich nicht nur aus § 29 BremBG. Bei den organisatorischen Änderungen, die eine Anwendung des § 29 BremBG rechtfertigen, entfallen regelmäßig Aufgaben. Es kommt zu Einspareffekten, die in erster Linie für die Folgekosten der Maßnahme – hier das Ruhegehalt – zu nutzen sind. Dies sollte dazu führen, die Beschäftigungszielzahl und das dezentrale Personalbudget auch über das 65. Lebensjahr der Bediensteten hinaus abzusenken. Allerdings dürfen Spielräume in den Personalbudgets der Dienststellen nicht dazu führen, § 29 BremBG großzügig anzuwenden. Aus fiskalischen Gründen ist § 29 BremBG in jedem Fall restriktiv anzuwenden.

**298** Der Senator für Finanzen ist ebenfalls der Auffassung, die Beschäftigungszielzahl müsse bei der Anwendung des § 29 BremBG dauerhaft abgesenkt werden. Dies stelle auch nach dem Senatsbeschluss den Grundsatz dar. Bei Auslegung und Anwendung dieses Grundsatzes sei allerdings die erhebliche Reduzierung von Stellenzahlen und unmittelbar budgetrelevanten Beschäftigungszielzahlen im Zuge der Umsetzung des Personalentwicklungsprogramms zu beachten. Es sei auch künftig vom Senat in Ausnahmefällen gewollt, eine Maßnahme nach § 29 BremBG auf die Einsparvorgaben des Personalentwicklungsprogramms anzurechnen. In diesen Fällen sei allerdings durch die Beschlüsse des Senats und der Bremischen Bürgerschaft und der damit verbundenen Festlegung der Beschäftigungszielzahlen gewährleistet, dass § 29 BremBG nicht bei Spielräumen in den Personalbudgets großzügig angewandt werde.

**299** Der Rechnungshof erwartet, dass künftig nur in echten Ausnahmefällen von der Regel abgegangen wird, das dezentrale Personalbudget auf Dauer abzusenken. Bisher wurde in allen Fällen das Budget nur bis zum 65. Lebensjahr der Bediensteten abgesenkt, obwohl dies der Senatsbeschluss lediglich als Ausnahme vorsieht. Es ist nicht gerechtfertigt, das Budget nur zeitweise abzusenken, obwohl Aufga-

ben dauerhaft weggefallen sind. Aus Sicht Bremens als Dienstherr wurde ein dienstfähiger Beamter aufgrund organisatorischer Änderungen in den Ruhestand versetzt und verursacht Versorgungsausgaben, die in erster Linie durch regelmäßig zu erwartende Effizienzsteigerungen nach einer organisatorischen Änderung ausgeglichen werden sollten. Das Personalentwicklungsprogramm mit den in ihm festgelegten Einsparquoten und weitere Beschlüsse zum Personalbudget sind unabhängig von Maßnahmen nach § 29 BremBG zu erfüllen.

### **3 Ergänzende Regelungen**

- 300** Auf Anregung des Rechnungshofs hat der Senator für Finanzen inzwischen alle Dienststellen über eine restriktive Anwendung des § 29 BremBG informiert. In dem mit dem Rechnungshof abgestimmten Rundschreiben Nr. 1/2004 vom 7. Januar 2004 hat der Senator für Finanzen den Inhalt der Bestimmung, die Prüfung der anderweitigen Verwendung, die Budgetauswirkungen und den Begriff der landesrechtlichen Vorschrift erläutert. In Anbetracht der komplizierten und vielschichtigen Voraussetzungen von § 29 BremBG sieht der Senator für Finanzen kein Raum für abstrakte Richtlinien zur Anwendung der Norm. Vielmehr seien alle Einzelfälle individuell zu beurteilen.

### **4 Ausblick**

- 301** Die engen Voraussetzungen des § 29 BremBG zeigen, dass diese Vorschrift kein Instrument der Personalentwicklung ist. In den einstweiligen Ruhestand versetzt werden dürfen Bedienstete nur ausnahmsweise und unter dem Aspekt des Gesamtinteresses Bremens als Dienstherr nur dann, wenn keine andere Lösungsmöglichkeit besteht. Auch wenn für eine Personalentwicklung eine vorzeitige Auflösung einzelner Beamtenverhältnisse aus Sicht der Dienststellen wünschenswert sein kann, gibt § 29 BremBG dafür keinen Raum. Hierfür wären rahmenrechtliche Änderungen des Bundesgesetzgebers notwendig, die nicht abzusehen sind.

### **Zulagen für die vorübergehende Ausübung einer höherwertigen Tätigkeit**

**Wird Angestellten vorübergehend eine höherwertige Tätigkeit übertragen, können sie nach den Bestimmungen des § 24 BAT eine persönliche Zulage erhalten. Der Rechnungshof hat in mehr als der Hälfte der geprüften Fälle Fehler bei der Anwendung des § 24 BAT festgestellt. Die Fehler bestanden fast durchgängig darin, dass die Zulagen nicht vorschriftsgemäß gezahlt und die Übertragung einer höherwertigen Tätigkeit nicht ausreichend begründet wurde.**

#### **1 Allgemeines**

- 302** Die Eingruppierung von Angestellten richtet sich nach der auf Dauer auszuübenden Tätigkeit. Wird Angestellten eine Tätigkeit nur vorübergehend übertragen, kann dies bei Vorliegen weiterer Voraussetzungen den Anspruch auf die Zahlung einer persönlichen Zulage begründen. § 24 BAT regelt, wie Angestellte zu vergütet sind, denen eine höherwertige Tätigkeit nur vorübergehend übertragen wird.
- 303** § 24 BAT unterscheidet zwischen einer vorübergehenden (Abs. 1) und einer vertretungsweisen (Abs. 2) Übertragung der höherwertigen Tätigkeit. Ein Vertretungsfall liegt immer dann vor, wenn der Angestellte zeitweilig die Aufgaben eines mit einem anderen Beschäftigten besetzten Arbeitsplatzes wahrnimmt. Alle anderen Fälle der vorübergehenden Zuweisung einer höherwertigen Tätigkeit werden von Absatz 1 erfasst.
- 304** Werden Angestellten nach § 24 Abs. 1 BAT vorübergehend höherwertige Tätigkeiten übertragen und haben sie sie mindestens einen Monat ausgeübt, erhalten sie für den Kalendermonat, in dem sie mit der Tätigkeit begonnen haben und für jeden folgenden vollen Kalendermonat, in dem sie diese ausüben, eine persönliche Zulage.
- 305** Werden Angestellten nach § 24 Abs. 2 BAT vertretungsweise höherwertige Tätigkeiten übertragen und haben die Vertretungen länger als drei Monate gedauert, erhalten sie nach Ablauf dieser Frist eine persönliche Zulage beginnend mit dem letzten Kalendermonat der Frist und für jeden folgenden vollen Kalendermonat der weiteren Vertretung.

- 306** Die Höhe der persönlichen Zulage ergibt sich aus dem Unterschiedsbetrag zwischen der Vergütung, die dem Angestellten zustehen würde, wenn er in der höheren Vergütungsgruppe eingruppiert wäre, und der Vergütung nach der Vergütungsgruppe, in der er eingruppiert ist. Dabei müssen für die Feststellung, ob eine höherwertige Tätigkeit vorliegt, wie bei der Eingruppierung alle Anforderungen des Tätigkeitsmerkmals der höheren Vergütungsgruppe erfüllt sein, also auch die persönlichen (subjektiven) Voraussetzungen.

## **2 Prüfungsfeststellungen**

- 307** Der Rechnungshof hat Zulagenzahlungen an 43 Angestellte bei einer senatorischen und zwei nachgeordneten Dienststellen und vier Eigenbetrieben geprüft. In mehr als der Hälfte der Fälle wurden Fehler bei der Anwendung des § 24 BAT festgestellt.

### **2.1 Beteiligung des Senators für Finanzen**

- 308** Bei Neubewertungen von Dienstposten und Arbeitsplätzen müssen die Ressorts und Dienststellen aufgrund eines Senatsbeschlusses Bewertungsentscheidungen des Senators für Finanzen einholen. Nach § 16 des Bremischen Gesetzes für Eigenbetriebe des Landes und der Stadtgemeinde Bremen (BremEBG) werden die bei den Eigenbetrieben in der Stellenübersicht ausgewiesenen Stellen im Einvernehmen mit dem Senator für Finanzen bewertet.
- 309** Der Senator für Finanzen muss auch beteiligt werden, wenn eine Zulage nach § 24 BAT aufgrund einer noch nicht bewerteten Tätigkeit/Stelle gewährt werden soll. Werden höherbewertete Tätigkeiten nur teilweise übertragen, muss die Dienststelle den zeitlichen Anteil ermitteln und die sich daraus ergebende tarifliche Bewertung prüfen.
- 310** In 13 Fällen hat der Rechnungshof festgestellt, dass der Senator für Finanzen bei der Bewertung der nach Aktenlage nicht bewerteten, zulagebegründenden Tätigkeit nicht beteiligt war. In acht Fällen wurde zugesagt, dies nachzuholen. In den übrigen fünf Fällen ist eine Bewertung entbehrlich, weil die auszuübenden Tätigkeiten entweder bewerteten Stellen zugeordnet werden konnten oder die Tätigkeiten nicht mehr wahrgenommen werden, da die betroffenen Angestellten zwischenzeitlich aus dem Arbeitsverhältnis ausgeschieden sind.
- 311** Der Rechnungshof erwartet, dass eine Bewertungsentscheidung nur unter Beteiligung des Senators für Finanzen getroffen wird.
- 312** Ein Eigenbetrieb hat den Senator für Finanzen bei der Bewertung von fünf befristeten Stellen nicht beteiligt, weil er der Meinung war, dass dies nicht erforderlich sei. Er wird dies nachholen und künftig beachten.
- 313** Ein anderer Eigenbetrieb hat Zweifel geäußert, ob der Senator für Finanzen bei Eingruppierungsfragen zu beteiligen sei. Nach den Bestimmungen des Ortsgesetzes über den Eigenbetrieb gehöre u. a. die Eingruppierung der Angestellten zu den eigenverantwortlichen Aufgaben der Betriebsleitung. Diese Regelung gehe dem § 16 BremEBG vor.
- 314** Diese Auslegung ist nicht zutreffend. Nach § 3 Abs. 3 BremEBG stehen Angestellte bei Eigenbetrieben im Dienst des Rechtsträgers, also dem Land oder der Stadt Bremen. Die Betriebsleitung des Eigenbetriebs entscheidet nach § 5 Abs. 2 BremEBG u. a. in Fragen wie der Eingruppierung der Angestellten nur im Umfang der vom Senat übertragenen Befugnisse. Hieran knüpft § 16 BremEBG an. Danach müssen die Stellen im Einvernehmen mit der für die Bewertung von Dienstposten und Arbeitsplätzen zuständigen Stelle des Rechtsträgers, also dem Senator für Finanzen, bewertet werden. Die Bestimmungen in den Ortsgesetzen über die Eigenbetriebe räumen der Betriebsleitung nur scheinbar uneingeschränkte Befugnisse bei der Frage der Eingruppierung der Angestellten ein. Übergeordnete Bestimmungen begrenzen die Befugnisse. Der Rechnungshof hat dies, bezogen auf Entscheidungsbefugnisse des Senats, bereits in seinem Beitrag zu den personalrechtlichen Befugnissen der Betriebsleitungen im Jahresbericht 2002 (Tz. 90 ff.) dargestellt. Das für den Eigenbetrieb zuständige Ressort teilt die Auffassung des Rechnungshofs.

### **2.2 Wegfall der Voraussetzungen**

- 315** Ein Angestellter wurde während der Zahlung einer Zulage nach § 24 Abs. 1 BAT auf einen anderen Dienstposten versetzt. Bei drei weiteren Angestellten wurde

der Dienstposten, dessen Aufgaben sie vorübergehend wahrgenommen haben, neu besetzt. Nach Aktenlage ist in diesen Fällen der Grund für die Zulagengewährung entfallen.

- 316** Nachdem die Bediensteten die vorübergehenden Tätigkeiten nicht mehr ausübten, hatten ihre auf Dauer übertragenen Tätigkeiten einen anderen Zuschnitt. Auch wenn die neu zugeschnittenen Tätigkeiten höherwertig gewesen wären, hätten die Zulagen nach § 24 BAT nicht weitergezahlt werden dürfen, weil keine Gründe für die nur vorübergehende Übertragung der Tätigkeiten vorlagen.
- 317** Einer der Angestellten ist inzwischen aus dem Arbeitsverhältnis ausgeschieden. In einem Fall wurde eine Höhergruppierung, in zwei weiteren Fällen eine Neubewertung des Arbeitsplatzes beantragt. Über diese drei Anträge wurde noch nicht abschließend entschieden.
- 318** Der Rechnungshof hat die personalbearbeitende Dienststelle aufgefordert, die ursprüngliche Übertragung höherwertiger Tätigkeiten unverzüglich rückwirkend zu widerrufen, um klare Rechtsverhältnisse zu schaffen und die Zahlung der Zulage einzustellen. Bis zum 31. Dezember 2003 wurden ungerechtfertigte Zulagen in Höhe von rd. 16.800 € gezahlt.
- 319** Die Dienststelle ist der Auffassung, es sei nicht gerechtfertigt, die Zahlung der Zulage vor Abschluss der Überprüfung einzustellen. Sollte die Überprüfung der Dienstposten andere als die beantragten Bewertungen ergeben, werde die Zahlungseinstellung veranlasst. Es würde im Hinblick auf die Belastungen der einzelnen Mitarbeiter durch Aufgabenverdichtung aufgrund außerordentlicher Einsparverpflichtungen als demotivierend angesehen, vor einer endgültigen Entscheidung die Zahlung der Zulage einzustellen.
- 320** Der Rechnungshof hält daran fest, die Zulage sei unverzüglich und rückwirkend zu widerrufen. Die Dienststelle hat verkannt, dass es sich bei der Übertragung der Tätigkeiten um jeweils zwei voneinander unabhängige Sachverhalte handelt. Die Voraussetzungen für die Zahlungen der Vertretungszulagen sind zum 1. Oktober 2001, 1. April 2003 bzw. 15. Juni 2003 weggefallen. Seitdem werden die Zulagen an die Mitarbeiter ohne Rechtsgrund gezahlt. Belastungen einzelner Mitarbeiter durch Aufgabenverdichtung können durch andere Instrumente, wie z. B. Leistungszulagen und -prämien, abgegolten werden.

### **2.3 Unberechtigte und nicht begründete Zulage**

- 321** Häufig fehlte der sachliche Grund für die vorübergehende Übertragung der Tätigkeiten, Angaben darüber, ob die Zulage nach Abs. 1 oder 2 des § 24 BAT gewährt wurde, Angaben zum Zeitpunkt der Übertragung der Tätigkeiten und die erforderliche Fristenberechnung. Dies hat in Einzelfällen dazu geführt, dass einem Angestellten, der vertretungsweise höherwertige Tätigkeiten ausgeübt hat, die Zulage nach § 24 BAT gewährt wurde, obwohl die Vertretung nicht mindestens drei Monate angedauert hat (s. Tz. 305). In einem anderen Fall wurde einer Angestellten über einen Zeitraum von sechs Jahren eine Zulage nach § 24 BAT gezahlt, obwohl sie im Wege des Bewährungsaufstiegs hätte höhergruppiert werden können.

### **2.4 Zulage als Tantieme/Leistungszulage**

- 322** Ein Angestellter ist als Betriebsstättenleiter bei einem Eigenbetrieb beschäftigt und in Vergütungsgruppe III BAT eingruppiert. Ab dem 1. Januar 2001 wurde ihm eine Leitungsfunktion übertragen. Für diese Tätigkeit erhält er seit dem 1. Oktober 2001 eine persönliche Zulage in Höhe des Unterschiedsbetrages zwischen den Vergütungsgruppen III und II a BAT.
- 323** Der Senator für Finanzen hat nach Aktenlage die Leitungsfunktion zuletzt am 15. Januar 2001 mit Vergütungsgruppe III BAT bewertet. Es ist nicht nachvollziehbar, aus welchem Grund dem Angestellten bei unveränderter Tätigkeit die Zulage nach § 24 BAT gezahlt wird. Der Rechnungshof hat daher darum gebeten, die Zahlung der Zulage ab 1. Oktober 2001 zu begründen und gegebenenfalls einzustellen.
- 324** Der Eigenbetrieb hat dazu ausgeführt, es handele sich um eine Stelle mit zahlreichen Arbeitsfeldern an mehreren Standorten. Vergleichbare Tätigkeiten träten nur bei Genossenschaften auf. Die Betriebsleitung habe dem Stelleninhaber unabhängig von der Bewertung der Tätigkeiten durch den Senator für Finanzen eine „(Aktivierungs-)Zulage“ in Form des Differenzbetrages zu Vergütungsgruppe II a BAT gezahlt. Zum 31. Dezember 2003 sei die Zahlung der Zulage wegen Veränderung der Arbeitssituation eingestellt worden.

- 325** Bei dieser Zulage handelte es sich also nicht um eine Zulage nach § 24 BAT, sondern vielmehr um eine Leistungszulage oder eine Tantieme. § 24 BAT wurde fehlerhaft angewendet. Leistungszulagen oder Tantiemen sind nach den dafür vorgesehenen Regelungen zu gewähren.

## **2.5 Eigenbetriebe beim Bauressort**

- 326** Zwei Eigenbetriebe im Bereich des Bauressorts haben § 24 BAT in der überwiegenden Zahl der Fälle fehlerhaft angewendet. Die Zulagen wurden häufig „bis auf Weiteres“ gezahlt. Aus den Begründungen war nicht ersichtlich, dass die Tätigkeiten nur vorübergehend auszuüben waren. Einige Begründungen sprachen für Daueraufgaben. Aus der Handhabung der Zulagengewährung in vielen Fällen kann nach Ansicht des Rechnungshofs geschlossen werden, dass die Zulagen nach § 24 BAT eher den Charakter einer Vorstufe oder eines Ersatzes für eine Höhergruppierung hatten.

### **2.5.1 Bremer Baubetrieb (BBB)**

- 327** Der Rechnungshof hat die Zahlung der Zulagen an elf Angestellte vom BBB geprüft und erhebliche Mängel festgestellt. BBB hat in einer Stellungnahme ausgeführt, dass sich die veränderte Wahrnehmung der Aufgaben in Eigenbetrieben noch nicht in allen einschlägigen Gesetzen und Vorschriften niedergeschlagen habe. Eine Ausrichtung nach betriebswirtschaftlichen und kaufmännischen Grundsätzen bedinge auch eine entsprechende Personalführung, die mit Leistungsanreizen und Motivation arbeite. Während der mehrfachen organisatorischen Umwälzungen seien die Zulagen an Mitarbeiter gegangen, die bereit gewesen seien, trotz hoher persönlicher Belastung zusätzliche anspruchsvolle Aufgaben zu übernehmen. Eine Zulage könne eher rückgängig gemacht werden als eine vorzeitige Höhergruppierung.

- 328** Der Rechnungshof verkennt nicht, dass die Mitarbeiterschaft gerade bei der Gründung oder der Umbildung eines Eigenbetriebs schwierige und anspruchsvolle Aufgaben wahrnehmen muss. Die Regelungen des BAT müssen jedoch beachtet werden; auch Angestellte bei Eigenbetrieben sind bremische Bedienstete, für die die Regelungen des BAT anzuwenden sind.

- 329** In zwei vom Rechnungshof beanstandeten Fällen wurde die Zahlung der Zulage bei Auflösung des BBB Ende 2003 eingestellt. Nachfolgend stellt der Rechnungshof weitere Einzelfälle dar.

#### **2.5.1.1 Sonstige Angestellte**

- 330** Für eine Zulage nach § 24 BAT muss ein Angestellter auch die in den Tätigkeitsmerkmalen der höheren Vergütungsgruppe geforderten persönlichen Voraussetzungen erfüllen (z. B. eine bestimmte Ausbildung, s. Tz. 306). Drei Ingenieuren wurden als sonstigen Angestellten gleichwertige Fähigkeiten und Erfahrungen zugebilligt, die denen entsprechen, die durch eine abgeschlossene wissenschaftliche Hochschulausbildung erworben werden. Deshalb wurde ihnen eine Zulage in Höhe des Unterschiedsbetrags von Vergütungsgruppe II a zu Vergütungsgruppe I b BAT gezahlt.

- 331** Dass gleichwertige Fähigkeiten und Erfahrungen vorhanden sind, wurde lediglich mit der langjährigen Berufserfahrung begründet. In zwei Fällen wurde angeführt, dass die Angestellten auch auf anderen Dienstposten einsetzbar seien.

- 332** Diese Begründungen hält der Rechnungshof für unzureichend. Er bezweifelt, dass die Voraussetzungen vorliegen. Durch eine langjährige Tätigkeit als Bauingenieur wird nicht automatisch ein Wissen und Können aufgebaut, das in der Breite und Tiefe einer akademischen Ausbildung gleichwertig ist. Die gleichwertigen Fähigkeiten dürfen sich nicht auf ein begrenztes Teilgebiet des Bereichs beschränken, der üblicherweise von einem Angestellten mit akademischer Ausbildung beherrscht wird. Der sonstige Angestellte muss ein entsprechend umfangreiches Wissensgebiet ähnlich gründlich beherrschen wie ein Akademiker. Hierbei ist darauf abgestellt, dass ein sonstiger Angestellter nicht nur an einem bestimmten Arbeitsplatz, sondern auch an anderen Stellen einsetzbar sein muss.

- 333** Der Rechnungshof erwartet, dass künftig genau geprüft wird, ob sonstige Angestellte gleichwertige Fähigkeiten und Erfahrungen besitzen. Im Einzelfall ist ausführlich zu dokumentieren, wie sie diese erworben haben.

**334** BBB wird künftig bemüht sein, „stärker in dem vom Rechnungshof geäußerten Sinne zu verfahren“. Allerdings sei es kaum möglich, die persönlichen Fähigkeiten des Angestellten darzustellen. Eine Wiederholung von „Schlüsselvokabeln“ würde derartige Ausarbeitungen nicht glaubwürdiger machen.

**335** Der Rechnungshof hält diese Einschätzung von BBB für nicht zutreffend. Wenn ein Angestellter die Anforderungen als sonstiger Angestellter erfüllt, müssten gerade keine „Schlüsselvokabeln“ genannt werden. Vielmehr müssen konkrete individuell feststellbare Faktoren vorliegen, wie z. B. qualifizierende Fortbildungen oder Lehrgänge. Eine langjährige Tätigkeit als technischer Angestellter allein genügt nicht.

#### **2.5.1.2 Langjährige Gewährung der Zulage**

**336** Ein Angestellter beim ehemaligen Bremer Hochbaummanagement erhielt seit dem Jahr 1996 eine Zulage nach § 24 BAT. Die Zahlung der Zulage wurde mit der Neuregelung von Aufgaben begründet. Trotz dieser vorübergehenden Aufgabenstellung erhielt er die Zulage über sieben Jahre bis Ende 2003. In einem ähnlichen Fall wurde einem anderen Angestellten aufgrund einer Übergangsregelung bis zum Abschluss eines Reorganisationsprojektes seit dem Jahr 1995 bis zu seinem Ausscheiden im Jahr 2002 eine Zulage gewährt.

**337** Die in den Personalakten enthaltenen Begründungen für die Zulagen können nicht für die Dauer von über sieben Jahre gelten. BBB hat in seiner Stellungnahme nur unzureichende Begründungen nachgeliefert. In einem Fall habe sich die Arbeits- und Aufgabensituation mehrfach geändert, in dem anderen Fall sei mit der persönlichen Verantwortung auch die Wertigkeit der dauerhaft auszuübenden Tätigkeit gestiegen.

#### **2.5.1.3 Fehlerhafte Eingruppierung**

**338** Ein in der Vergütungsgruppe II a Fallgruppe 3 BAT eingruppierter Angestellter erhielt für ein Jahr als Zulage den Unterschiedsbetrag zur Vergütungsgruppe Ib BAT. Nachdem er diese Aufgaben dauerhaft übernommen hatte, wurde er fälschlicherweise in die Fallgruppe 1 c der Vergütungsgruppe I b BAT höhergruppiert. Hierfür ist neben Heraushebungsmerkmalen eine sechsjährige Bewährung in der Vergütungsgruppe II a Fallgruppe 1 b BAT obligatorisch. Diese Voraussetzung lag nicht vor. Außerdem wurde die Tätigkeit nicht wie erforderlich neu bewertet. BBB hat ausgeführt, dass lediglich die Fallgruppe der Vergütungsgruppe falsch verwendet worden sei. Er hat zugesagt, die Eingruppierung ausreichend zu dokumentieren und das Einvernehmen mit dem Senator für Finanzen herzustellen.

#### **2.5.1.4 Grundsatz der Spezialität**

**339** In einem Fall hat BBB den Grundsatz der Spezialität nicht beachtet. Er besagt, dass ein Angestellter nicht in den allgemeinen oder ersten Fallgruppen der Vergütungsgruppe einzugruppiert ist, wenn eine nachfolgende speziellere Fallgruppe die Eingruppierung der Tätigkeit des Angestellten ausdrücklich regelt. Eine Bedienstete übte eine Tätigkeit aus, die einer speziellen Fallgruppe der Vergütungsordnung des BAT zugeordnet werden konnte, und war entsprechend eingruppiert. Die höherwertige Tätigkeit, für die die Zulage gewährt wurde, bestand aus der zusätzlichen Aufgabe der Einführung eines neuen Verfahrens für diesen Tätigkeitsbereich.

**340** Diese Tätigkeiten gehörten nach Ansicht des Rechnungshofs zum entsprechenden Berufsbild. Die Zahlung einer Zulage kam nach dem Grundsatz der Spezialität nicht in Betracht, da die Vergütungsordnung des BAT in der höheren Vergütungsgruppe zusätzliche Leitungsfunktionen fordert, die die Angestellte nicht wahrnahm. BBB hat sich für die Zulage auf die allgemeine Fallgruppe der höheren Vergütungsgruppe bezogen.

**341** BBB hat hierzu ausgeführt, dass die neue Tätigkeit seines Erachtens höherwertig gewesen sei. Es sei kritisch anzumerken, dass die Tätigkeitsmerkmale der speziellen Fallgruppe nicht die heutigen Qualitätsanforderungen des Aufgabengebiets widerspiegeln.

**342** Nach Ansicht des Rechnungshofs bezieht sich die spezielle Fallgruppe mit der ausdrücklichen Nennung eines Berufsbildes selbstverständlich auf die sich wandelnde heutige Ausprägung mit den entsprechenden Qualitätsanforderungen. Sollte durch die Weiterentwicklung eines Berufsbildes eine bestimmte Eingruppierung

als unpassend angesehen werden, wäre es allein Sache der Tarifvertragsparteien, dies zu ändern. Ein Eigenbetrieb kann nicht eigene Maßstäbe unter Missachtung des BAT aufstellen.

**343** Maßgebend für die Zulage musste sein, welche Möglichkeiten es für eine Höherbewertung der Tätigkeit gab, die durch eine spezielle Fallgruppe im BAT ausdrücklich geregelt ist. Eine gänzlich andere Zuordnung der Tätigkeit in eine allgemeine Fallgruppe des BAT war nicht sachgerecht und widersprach dem Grundsatz der Spezialität.

**344** Der Rechnungshof hat darum gebeten, die Zahlung der Zulage zu überprüfen. Sie wurde Ende 2003 eingestellt, nachdem sie über zweieinhalb Jahre gezahlt wurde.

### **2.5.2 Gebäude- und TechnikManagement Bremen (GTM)**

**345** GTM hat bei seiner Gründung zum 1. Januar 2002 acht Angestellte vom BBB übernommen, die bereits eine Zulage für die vorübergehende Wahrnehmung einer höherwertigen Tätigkeit erhielten. Diese Zulagen wurden als Besitzstandswahrung weiter gezahlt. Fünf Angestellte wurden inzwischen höhergruppiert, die restlichen drei erhalten die Zulage weiterhin.

#### **2.5.2.1 Besitzstandswahrung**

**346** GTM hat sich bei der Regelung zur Besitzstandswahrung auf eine Vereinbarung berufen, die bei der Überleitung von Bediensteten in Gesellschaften des privaten Rechts angewendet wird. Diese Regelung sei, auch wenn sie sich nicht direkt auf Eigenbetriebe bezieht, bei dem Neuaufbau einer Organisation notwendig gewesen. Bei der Personalgewinnung habe GTM in Konkurrenz mit anderen Gesellschaften gestanden. Es sei gelungen, über 90 % des Personals aus dem bremischen öffentlichen Dienst zu rekrutieren und damit Bremen Kosten zu sparen. Die ehrgeizigen Ziele von GTM seien nur durch motivierte Bedienstete zu erreichen gewesen.

**347** Der Rechnungshof verkennt nicht, dass beim Wechsel von Mitarbeitern von einem Eigenbetrieb zu einem anderen ein Widerruf von Zulagen negative Folgen auf die Mitarbeitermotivation und damit auf die Aufgabenerledigung haben kann. Eine Zulage für die vorübergehende Wahrnehmung einer höherwertigen Tätigkeit darf nach § 24 BAT jedoch nicht allein wegen einer Besitzstandsregelung gezahlt werden. Entscheidend muss sein, wie die tatsächlich auszuübende Tätigkeit bewertet ist und ob vorübergehend eine höherwertige Tätigkeit wahrgenommen wird. Eine Besitzstandswahrung kann sich auch nach Auffassung des Baurechts nur auf die Grundeingruppierung und nicht auf Zulagen beziehen. Folgerichtig wurde bei der Auflösung des Eigenbetriebs BBB zum 31. Dezember 2003 keine Besitzstandsregelung angewandt.

**348** Das Problem ist allerdings bereits vor der Übernahme der Bediensteten durch GTM entstanden. § 24 BAT wurde bei der Bewilligung der Zulagen falsch angewandt. Die Zulagen wurden „bis auf Weiteres“ gezahlt. Es blieb unklar, ob die Tätigkeiten nur vorübergehender Natur waren und um welche es sich konkret handelte. So hatte die Anwendung des § 24 BAT eher den Charakter der Vorstufe einer Höhergruppiierung.

#### **2.5.2.2 Überhöhte und unberechtigte Zulage**

**349** Durch einen Schreibfehler auf einer Zahlungsanweisung an Performa Nord erhielt ein Angestellter für drei Jahre und neun Monate eine um monatlich rd. 400 € zu hohe Zulage. Statt des Unterschiedsbetrags zwischen Vergütungsgruppe V b und IV b BAT wurde der nach IV a BAT gewährt. Dieser Fehler fiel selbst bei der Höhergruppiierung nach Vergütungsgruppe IV b nicht auf. Erst nach der Prüfungsmitteilung des Rechnungshofs wurde die Zahlung der Zulage zum Jahresende 2003 eingestellt.

**350** GTM hat hierzu ausgeführt, dass der Angestellte eine nach Vergütungsgruppe IV a BAT bewertete Tätigkeit ausübe. Nachdem die Einarbeitung abgeschlossen war, sei er in Vergütungsgruppe IV b BAT höhergruppiert worden. Er sollte im Zuge der Gleichbehandlung mit Angestellten mit vergleichbaren Tätigkeiten nach Ablauf von zwei Jahren nach Vergütungsgruppe IV a BAT höhergruppiert werden. Dieser Termin wird nach Angaben von GTM jetzt um sechs Monate nach hinten verschoben und damit die Überzahlung verrechnet, die im Rahmen der tariflichen Ausschlussfrist vom Angestellten zurückgefordert werden könnte.

### 2.5.3 Stellungnahme des Bauressorts

- 351 Das Bauressort hat zugesagt, die Prüfergebnisse zum Anlass zu nehmen, die ihm zugeordneten Ämter und Eigenbetriebe noch einmal auf das mit dem Senator für Finanzen abgestimmte Verfahren bei Neubewertungen von Dienstposten hinzuweisen. Es werde sich umgehend dafür einsetzen, dass im Rahmen des im Mai 2004 neu erscheinenden Fortbildungsprogramms des Senators für Finanzen eine Fortbildungsveranstaltung angeboten werde, die ausschließlich die praxisbezogene Anwendung des § 24 BAT zum Inhalt habe. Den im Personalbereich des Ressorts tätigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern würde er dringend empfehlen, an dem Seminar teilzunehmen. Im Einzelfall sei die Teilnahme auch verpflichtend.

### 3 Abschließende Feststellungen

- 352 In den geprüften Einzelfällen waren die Fehler bei der Anwendung des § 24 BAT fast durchgängig darauf zurückzuführen, dass die Zulagen nicht im Sinne der Vorschrift des BAT gezahlt worden sind. Die Übertragung der Tätigkeiten wurde nicht hinreichend dokumentiert.
- 353 Auch der Senator für Finanzen hat in der Vergangenheit in Einzelfällen eine mangelnde Dokumentation festgestellt. Vieles sei nicht mehr nachvollziehbar gewesen. Daher sollte künftig die Übertragung von Aufgaben und deren rechtliche Folgen aktenkundig gemacht werden.
- 354 In 20 Fällen wurden Zulagen ohne ausreichende Begründung gezahlt. Die zusätzlichen Personalkosten hätten angemessen, z. B. durch Tätigkeitsdarstellungen und -bewertungen, dokumentiert werden müssen. Die Darstellung der Aufgaben im Geschäftsverteilungsplan reicht nicht aus. Die vorübergehend auszuübende Tätigkeit ist bei einem Neuzuschnitt der Gesamttätigkeit in einzeln zu bewertende Arbeitsvorgänge zu gliedern und dann zeitlich zu gewichten.
- 355 Eine Ausnahme stellte lediglich die Stadtbibliothek dar. Die Auswertung der Personalakten der Stadtbibliothek hat keine Beanstandungen ergeben. Die Akten waren sehr sorgfältig geführt, die Vorgänge inhaltlich nachvollziehbar dargestellt und vollständig abgelegt.
- 356 Der Rechnungshof empfiehlt, bei der Gewährung von Zulagen nach § 24 BAT künftig unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Regelungen des Absatzes 1 und 2 den Zeitpunkt der Übertragung der Tätigkeiten und den Zeitpunkt der Zahlung der persönlichen Zulage jeweils gesondert festzuhalten, um fehlerhafte Fristberechnungen zu vermeiden.
- 357 Auch nach Meinung des Senators für Finanzen sollten alle Möglichkeiten ausgeschöpft werden, die Anwendung des § 24 BAT zu verbessern. Er wird daher kurzfristig ein Rundschreiben zur Klarstellung herausgeben und die Probleme weiterhin in seinen ressortübergreifenden Fortbildungsmaßnahmen aufgreifen.

### Vorzeitige Auszahlung der Erhöhung der Bezüge von Beamtinnen und Beamten

**Die Erhöhung der Bezüge von Beamtinnen und Beamten ist zwei Monate vor dem In-Kraft-Treten der Rechtsgrundlage ausgezahlt worden. Es sind höhere Ausgaben durch Kreditzinsen entstanden. Der Senator für Finanzen sollte sicherstellen, dass künftige Anpassungsgesetze erst umgesetzt werden, wenn sie wirksam geworden sind.**

- 358 Die Erhöhung der Bezüge von Beamtinnen und Beamten wurde Ende Juli 2003 vor der Wirksamkeit des Bundesbesoldungs- und -versorgungsanpassungsgesetzes (BBVAnpG 2003/2004) aufgrund des Entwurfs ohne Rückforderungsvorbehalt gezahlt. Der Bundesrat hatte am 11. Juli 2003 dem vom Deutschen Bundestag am 4. Juli 2003 verabschiedeten Gesetz zugestimmt. Das Gesetz ist jedoch erst am 15. September 2003 im Bundesgesetzblatt verkündet und damit wirksam geworden (BGBl. I S. 1798).
- 359 Auch die Erhöhung der Bezüge für die Besoldungsgruppen B 7 und B 8 wurde Ende Juli 2003 ohne den Hinweis auf eine mögliche Rückforderung ausgezahlt, obwohl der Landesgesetzgeber diesen Personenkreis von der Erhöhung noch ausschließen konnte. Erst Ende August 2003 wurde in einem Beiblatt zur Besoldungsabrechnung auf den Vorbehalt der späteren Rückforderung hingewiesen. Die Erhöhung für die Gruppen B 7 und B 8 wurde in Bremen durch das Gesetz zur Nicht-

anpassung von Dienst- und Versorgungsbezügen vom 2. Dezember 2003 (Brem.GBl. S. 389) nicht umgesetzt. Die Überzahlungen für die Monate Juli bis Dezember 2003 sind mit den Bezügen für Januar 2004 verrechnet worden.

- 360** Ein Gesetz existiert rechtlich erst, wenn es im Gesetzblatt verkündet wurde. Die Erhöhung hätte erst nach der rechtlichen Existenz des BBVAnpG 2003/2004 am 15. September 2003 umgesetzt werden dürfen, d. h. Ende September 2003 mit den Zahlungen für Oktober und damit zwei Monate später als tatsächlich geschehen. Die vorzeitige Zahlung verursachte Mehrausgaben, für die Kreditzinsen zu zahlen sind. Der Senator für Finanzen wird die genaue Höhe noch ermitteln.
- 361** Es widerspricht dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, Gesetze zu vollziehen, die noch nicht verkündet sind und damit rechtlich nicht existieren. Der Vollzug von Verwaltungsakten ohne Rechtsgrundlage war rechtswidrig. Mit der Festsetzung und Zahlung der erhöhten Bezüge waren Verwaltungsakte verbunden, wie z. B. die Anrechnung von Einkünften bei Versorgungsempfängern.
- 362** Der Senator für Finanzen muss künftig sicherstellen, dass Anpassungsgesetze erst ausgeführt werden, wenn sie verkündet und damit wirksam geworden sind.
- 363** Nach der Stellungnahme des Senators für Finanzen ist eine abschlagsweise Auszahlung der Besoldungs- und Versorgungsanpassung vor In-Kraft-Treten des Anpassungsgesetzes rechtlich zulässig und wird vom Bund und allen Ländern seit Jahrzehnten praktiziert. Die Anpassung habe hinreichend sicher festgestanden, und es sei zu vermuten gewesen, das Gesetz werde auch rechtzeitig verkündet. Bremen habe die Besoldungserhöhung gleichzeitig mit dem Bund und jenen Ländern gezahlt, die dasselbe Bezügeabrechnungsverfahren einsetzen. Eine davon abweichende Handlungsweise hätte zusätzliche Kosten verursacht. Außerdem wäre den bremischen Beamtinnen und Beamten schwer zu vermitteln gewesen, dass Niedersachsen und der Bund bereits zahlten, Bremen aber nicht. Rückzahlungsvorbehalte seien nicht notwendig gewesen, da abschließende Beschlüsse der Gesetzgebungsorgane vorgelegen hätten und damit inhaltliche Änderungen am Gesetz ausgeschlossen gewesen seien. Die Bediensteten der Besoldungsgruppen B 7 und B 8 hätte keinen Vertrauensschutz gehabt. Die Anrechnungsbescheide seien umgehend erlassen worden, um den Betroffenen so schnell wie möglich Klarheit über die ihnen zustehenden Bezüge zu verschaffen.
- 364** Der Rechnungshof hält an seiner Auffassung fest. Auch wenn in der Vergangenheit Abschläge vor der Wirksamkeit eines Anpassungsgesetzes gezahlt worden sind, ist eine solche Verfahrensweise rechtlich zu beanstanden. Die Verwaltung ist verpflichtet, rechtmäßig und sparsam zu handeln. Dies hat Vorrang vor dem Interesse der Betroffenen, so schnell wie möglich Klarheit über die ihnen zustehenden Bezüge zu erhalten und früher als gesetzlich vorgesehen in den Genuss der Mehrzahlungen zu kommen. Eine spätere Zahlung ist zumutbar und hat im Vergleich zu anderen Änderungen bei den Bezügen nur geringe Auswirkungen. Auch eine jahrzehntelange Praxis muss auf den Prüfstand gestellt werden. Bei den Besoldungsgruppen B 7 und B 8 hätten die Betroffenen bereits mit der Zahlung Ende Juli 2003 auf eine mögliche Rückforderung hingewiesen werden müssen.
- 365** Die Verfahrensweise sollte bundeseinheitlich geändert werden. Der Senator für Finanzen wird einen Meinungsaustausch zu diesem Thema im Bund-Länder-Arbeitskreis für Besoldungsfragen im März 2004 anregen.
- 366** Aber auch ein Alleingang Bremens ist sinnvoll, wenn der Aufwand für die Umstellung des Verfahrens ohne andere Bundesländer geringer ausfällt als die Zinsersparnis durch eine spätere Zahlung. Nach Einschätzung des Rechnungshofs wird dies der Fall sein. Der Senator für Finanzen ermittelt zzt. die finanziellen Auswirkungen für einen Alleingang Bremens und wird dann entscheiden, wie künftig zu verfahren ist.

#### **Auflösung von Arbeitsverhältnissen unter Zahlung einer Abfindung in besonderen Einzelfällen**

**Der Senator für Finanzen hat im Jahr 2001 einen Leitfaden herausgegeben, in dem die Möglichkeit aufgezeigt wurde, im Rahmen des § 40 LHO Arbeitsverhältnisse unter Zahlung einer Abfindung zu beenden. Von dieser Möglichkeit wurde bislang nur in zwei Fällen Gebrauch gemacht. Die Höhe der Abfindungen lag erheblich über der Empfehlung des Senators für Finanzen.**

## **1 Allgemeines**

- 367** Der Senator für Finanzen hat die Dienststellen mit dem „Leitfaden für die Auflösung von Arbeitsverhältnissen unter Zahlung einer Abfindung in besonderen Einzelfällen“ vom 10. Mai 2001 darüber informiert, welche Möglichkeiten bestehen, Arbeitsverhältnisse unter Zahlung einer übertariflichen Leistung im Rahmen des § 40 LHO aufzulösen. Die Zahlung einer Abfindung bedarf der Einwilligung des Senators für Finanzen.
- 368** Die Auflösung eines Arbeitsverhältnisses unter Zahlung einer Abfindung ist gerechtfertigt, wenn nach Ausschluss aller Umsteuerungsmöglichkeiten, wie z. B. Personalausgleich, Altersteilzeit oder 58er-Regelung ein sozialverträglicher Personalabbau notwendig ist und dadurch dauerhaft Personalausgaben eingespart werden. Mit der Abfindungsregelung sollen betriebsbedingte Kündigungen vermieden werden.
- 369** Eine Abfindung soll nicht gezahlt werden, wenn Beschäftigte bereits einen Rentenanspruch erworben haben oder wenn offenkundig ist, dass sie das Arbeitsverhältnis mit der Freien Hansestadt Bremen aufgeben, um sich beruflich neu zu orientieren.
- 370** Um Anhaltspunkte für die Höhe der Abfindung zu geben, verweist der Leitfaden auf § 10 Kündigungsschutzgesetz, § 7 des Tarifvertrags über den Rationalisierungsschutz für Angestellte und § 8 des Tarifvertrags über den Rationalisierungsschutz für Arbeiter. Nach einer „Faustformel“ ist je Beschäftigungsjahr ein halbes Bruttomonatsgehalt anzusetzen.

## **2 Prüfungsfeststellungen und Stellungnahmen**

- 371** In den Jahren 2001 und 2002 wurden in insgesamt 26 Fällen Abfindungen an Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gezahlt. In 24 Fällen waren es Ausgleichszahlungen im Zusammenhang mit der Inanspruchnahme der 58er-Regelung oder von Altersteilzeit sowie Abfindungszahlungen aufgrund arbeitsgerichtlicher Vergleiche. Lediglich in zwei Fällen wurden Abfindungen im Sinne des Leitfadens gezahlt.
- 372** Bei einer Dienststelle im Bildungsressort hat ein Arbeitnehmer erfolgreich Kündigungsschutzklage gegen die Beendigung seines auf fünf Jahre befristeten Arbeitsverhältnisses erhoben. In einem Vergleich einigten sich die Parteien, dass das Arbeitsverhältnis unbefristet fortbesteht. Der Arbeitnehmer hat ein Weiterbeschäftigungsangebot nicht angenommen. Stattdessen ist das Arbeitsverhältnis einvernehmlich beendet und die Zahlung einer Abfindung in Höhe von 18 T€ vereinbart worden. Die erforderliche Einwilligung des Senators für Finanzen wurde nicht eingeholt. Die Höhe der Abfindung entsprach rd. dem neunfachen monatlichen Bruttogehalt des Arbeitnehmers. Sie lag damit deutlich über der Empfehlung des Leitfadens des Senators für Finanzen. Danach wäre nach einer fünfjährigen Beschäftigung das zwei- bis zweieinhalbfache Bruttomonatsgehalt angemessen gewesen (s. Tz. 370).
- 373** Die Dienststelle hat dazu ausgeführt, es habe sich um eine sehr schwierige Person gehandelt, mit der es häufig Probleme gab. Die Zahlung einer Abfindung in der genannten Höhe sei in Kauf genommen worden, um das Beschäftigungsverhältnis nicht fortsetzen zu müssen.
- 374** Das Finanzressort hat das Arbeitsverhältnis mit einer 61-jährigen Arbeitnehmerin im gegenseitigen Einvernehmen aufgelöst. Nach Angaben des Ressorts sollte damit eine Organisationsänderung vorbereitet und die Fluktuation in der Behörde beschleunigt werden. Obwohl die Arbeitnehmerin zu diesem Zeitpunkt bereits eine Altersrente hätte in Anspruch nehmen können, wurde eine Abfindung in Höhe von rd. 19,5 T€ vereinbart. Nach den Empfehlungen des Leitfadens des Senators für Finanzen kommt in einem solchen Fall die Zahlung einer Abfindung grundsätzlich nicht in Betracht (s. Tz. 369).
- 375** Das Finanzressort hat dazu ausgeführt, dass die persönliche Lebensplanung der Arbeitnehmerin eine Beschäftigung bis zur Vollendung des 65. Lebensjahres vorgesehen habe und mit ihrem vorzeitigen Ausscheiden die gesamten Personalkosten für den Zeitraum von 37 Monaten hätten eingespart werden können. Die dadurch freigewordene Stelle sei nicht wiederbesetzt worden. Die Auflösung des Arbeitsverhältnisses unter Zahlung der Abfindung wäre die einzige Chance gewe-

sen, eine schwierige Personalangelegenheit zu beenden. Die Höhe der Abfindung habe sich an der Differenz zwischen den zu erwartenden Rentenzahlungen und ihren Nettobezügen orientiert.

- 376** Der Rechnungshof hat den Senator für Finanzen in der abschließenden Erörterung darauf hingewiesen, dass er die Zahlung der Abfindung wegen des Rentenanspruchs der Arbeitnehmerin für nicht gerechtfertigt hält. Es besteht die Gefahr, dass Abfindungszahlungen als Mitnahmeeffekt bei einer vorzeitigen Inanspruchnahme von Rente gezahlt werden und eine solche Praxis vermehrt angewendet wird.
- 377** Der Senator für Finanzen hat zur Bedeutung des Leitfadens angemerkt, es sei ihm darum gegangen, einen flexiblen Handlungsrahmen für die Auflösung von Arbeitsverhältnissen zu schaffen. Um den Dienststellen hinreichende Gestaltungs- und Handlungsspielräume bei der Bewältigung ihrer personellen und personalwirtschaftlichen Probleme zu lassen, habe er bewusst darauf verzichtet, den Leitfaden als verbindliche Verwaltungsvorschrift zu erlassen.
- 378** Nach Meinung des Senators für Finanzen könne abweichend von den Empfehlungen im Leitfaden eine höhere Abfindung im besonderen Einzelfall wirtschaftlich geboten sein, wenn dem Arbeitgeber die Fortsetzung des Arbeitsverhältnisses zwar nicht mehr zuzumuten, aber ein arbeitsgerichtliches Verfahren mit einem hohen Prozessaufwand und -risiko verbunden sei. Dies sei häufig der Fall, wenn das Arbeitsverhältnis aus Gründen, die ausschließlich in der Person des Beschäftigten lägen, beendet werden soll, wie z. B. bei ungebührlichem Verhalten, Minderleistungen, ständig wiederholten Fehlzeiten durch Krankheit, Störungen des Betriebsfriedens. Im Einzelfall möge es für den Arbeitgeber sogar angebracht und wirtschaftlich sein, Abfindungen auch dann an Beschäftigte zu zahlen, wenn diese bereits Rentenansprüche erworben hätten, sich aber unter Hinweis auf Rentenkürzungen nicht zu einer Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses bewegen ließen.
- 379** Es fällt auf, dass in beiden Fällen von den Empfehlungen des Leitfadens abgewichen wurde. Auch wenn der Leitfaden „nur“ eine Handlungshilfe für die personalverantwortlichen Dienststellen ist, sollten die Dienststellen nicht ohne Grund davon abweichen. Die Gründe sollten in jedem Fall aktenkundig gemacht werden.
- 380** Der Senator für Finanzen hat angekündigt, er werde die Dienststellen kurzfristig per Rundschreiben u. a. daran erinnern, dass nach § 40 LHO seine Einwilligung erforderlich ist.

#### **Zuwendungen gemäß §§ 23, 44 LHO**

**In Land und Stadt sind im Jahr 2002 nach den vorläufigen Angaben im Zuwendungsbericht 2002 Zuwendungen in einer Höhe von rd. 345 Mio. € bewilligt worden. Dies sind rd. 9 % der bereinigten Gesamtausgaben.**

**Bei der Bewilligung von Zuwendungen und der Prüfung ihrer Verwendung sind die Verwaltungsvorschriften zu §§ 23, 44 LHO nicht in dem erforderlichen Maß beachtet worden.**

**Häufig haben überprüfbare Zielbeschreibungen gefehlt. Sie sind unabdingbar, um feststellen zu können, ob das mit der Zuwendung beabsichtigte Ziel erreicht worden ist und sich der Mitteleinsatz gelohnt hat.**

**Der Personalabbau in der Kernverwaltung hat sich insbesondere auf die Intensität der Verwendungsnachweisprüfungen ausgewirkt. Zuwendungsvergabe und Verwendungsnachweisprüfung sind gleichgewichtige Aufgaben. Letztere darf daher nicht vernachlässigt werden. Nur so kann – bei vorhandener Zielbeschreibung – festgestellt werden, ob und inwieweit das Zuwendungsziel erreicht worden ist.**

#### **1 Vorbemerkung**

- 381** Der Rechnungshof hat immer wieder über Zuwendungsprüfungen berichtet (vgl. z. B. zuletzt: Jahresbericht 2003 – Stadt –, Tz. 150 ff.). Dabei hat er wiederholt festgestellt, dass Zuwendungsvorschriften nicht beachtet worden sind.
- 382** Inwieweit sie in der Breite beachtet werden, war thematischer Schwerpunkt der Arbeit des Rechnungshofs im Jahr 2003. Hinzu kam, dass der Senator für Finanzen

zen die zuwendungsrechtlichen Verwaltungsvorschriften zum 1. Januar 1998 geändert hatte und der Rechnungshof sehen wollte, wie sich dies auf die Bearbeitung der Zuwendungen ausgewirkt hat. Nicht zuletzt war auch die Höhe des Zuwendungsvolumens (s. Tz. 386 f.) Grund dafür, in möglichst vielen Ressorts die Bearbeitung von Zuwendungen zu untersuchen.

- 383** Durch die Querschnittsprüfung wollte der Rechnungshof auch feststellen, ob
- die Zuwendungsgeber das Ziel einer Förderung hinreichend beschrieben haben,
  - das mit der Zuwendung beabsichtigte Ziel erreicht worden ist,
  - die Zuwendungsmittel wirtschaftlich eingesetzt worden sind und
  - Zuwendungen für konsumtive und investive Zwecke – auch mit Wirkung für die Zukunft – hätten eingespart werden können.

## **2 Einführung**

### **2.1 Definition und Bedeutung von Zuwendungen**

**384** Zuwendungen nach §§ 23, 44 LHO sind Leistungen an Stellen außerhalb der bremischen Verwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke, an denen der Zuwendungsgeber ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendung nicht oder nicht in dem gewünschten Umfang befriedigt wird. Dazu gehören zweckgebundene Zuschüsse, Zuweisungen, Schuldendiensthilfen und andere nicht rückzahlbare Leistungen sowie zweckgebundene Darlehen und andere bedingt oder unbedingt rückzahlbare Leistungen. Ein Teil der Zuwendungen ist faktisch nicht mehr freiwillig, weil Bremen sich bestimmten Aufgaben nicht entziehen kann, z. B. eine ausreichende Kindergartenplatzversorgung sicherzustellen.

**385** Als Folge der Ausweitung der Aufgabenerledigung auf Stellen außerhalb der Verwaltung sind auch die Ausgaben für Zuwendungen in den letzten Jahren weiter angestiegen.

**386** Nach den vorläufigen Angaben im zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht veröffentlichten Zuwendungsbericht 2002 des Senators für Finanzen haben sich die Zuwendungen im Jahr 2002 in Höhe von 345 Mio. € gegenüber dem Vorjahr um rd. 32 Mio. € (rd. 10 %) erhöht.

**387** Der Rechnungshof hat versucht, diese Angaben mit Auswertungen der Haushaltsdaten abzugleichen. Da Zuwendungen haushaltssystematisch nicht von anderen Zuschüssen getrennt werden, mussten die Daten bereinigt werden. Daraus ergab sich für das Jahr 2002 ein Betrag in Höhe von rd. 432 Mio. €. Dieses Ergebnis übersteigt deutlich das im demnächst erscheinenden Zuwendungsbericht. Der Grund liegt u. a. in der unterschiedlichen Art der Ermittlung der Daten der Zuwendungsberichte, die auf möglicherweise unvollständigen Meldungen der Ressorts basieren. Der Rechnungshof hat darauf verzichtet, diese Differenz aufzuklären. Das wäre nur mit einem unverhältnismäßig hohen Aufwand möglich gewesen. Er kann daher nicht ausschließen, dass sich auch bei seiner Auswertung Fehler eingeschlichen haben.

**388** Das hohe Interesse, das den Zuwendungen auch von politischer Seite entgegengebracht wird, erfordert, dass Daten über das Fördervolumen rasch und präzise ermittelt werden können. Es ist daher sinnvoll, künftig Zuwendungen haushaltssystematisch eigenen Gruppen zuzuordnen. Die bereits heute mögliche Kennung der Zuwendungs- und Finanzierungsarten in dem dafür vorgesehenen Feld des Datensatzes ist nicht gepflegt worden.

**389** Zuwendungen als grundsätzlich freiwillige Leistungen stehen unter den Bedingungen der extremen Haushaltsnotlage im Mittelpunkt der Konsolidierungsbemühungen. Entsprechend heißt es im „Gesetz zur Sicherstellung der Sanierung im Lande Bremen“ vom 21. Dezember 1999 (Brem.GBl. S. 303), dass bei den Zuwendungen längerfristige Festlegungen eine anhaltend degressive Gestaltung erleichtern sollen. Zuwendungen sollen kontinuierlich von Jahr zu Jahr um einem bestimmten Wert abnehmen. Die geringere Förderung sollen die Zuwendungsempfänger durch verstärkte Eigenleistungen oder Kostensenkungen auffangen. Zurzeit kann nicht gesagt werden, ob dieses Ziel erreicht worden ist. Zwar ist das

Fördervolumen nicht gesunken, sondern gestiegen. Zu beachten ist aber, dass durch die Verlagerung von Aufgaben auf Stellen außerhalb der Verwaltung neue Zuwendungen angefallen sind.

## **2.2 Rückblick auf vorherige Prüfungen**

- 390** Der Rechnungshof hat in der Vergangenheit wiederholt das Zuwendungsgeschehen geprüft und auf Mängel hingewiesen. Über die Ergebnisse einer umfangreicheren Prüfung in den Bereichen Forschung, Kultur, Jugend und Soziales hatte er in seinem Jahresbericht 1993, Tz. 43 ff. berichtet. Er hat immer wieder festgestellt, dass das Zuwendungsverfahren in allen Phasen mit schwerwiegenden Mängeln behaftet war. Schwerpunktmäßig lagen sie bei der Antragsbearbeitung, der Auszahlung der Mittel und der Verwendungsnachweisprüfung.
- 391** Bei der Antragsbearbeitung bezogen sich die Unzulänglichkeiten vor allem auf die unzureichende Prüfung des erheblichen Interesses des Zuwendungsgebers an der Durchführung der Maßnahme, der Grundvoraussetzung jeder Zuwendungsgewährung. Daneben fehlten häufig Überlegungen zu der Angemessenheit der Zuwendungen und der Finanzierungsart.
- 392** Bei der Bereitstellung der Zuwendungsmittel führten vorzeitige Auszahlungen zu Zinsverlusten. Die Gelder waren zum Teil erheblich vor dem Mittelbedarf angewiesen worden. Die Zahlungsfälligkeiten bei den Zuwendungsempfängern und/oder deren Verpflichtung, eigene Mittel vor- oder gleichrangig einzusetzen, sind nicht geprüft worden.
- 393** Die bedeutsamsten Verstöße ergaben sich bei der Überwachung der Zuwendung und der Verwendungsnachweisprüfung. Die für die laufende Überwachung unverzichtbaren Übersichten gemäß VV-LHO Nr. 10. zu § 44 LHO wurden häufig nicht oder mangelhaft geführt. Die abschließende Kontrolle litt darunter, dass deutliche Überschreitungen der Vorlagefristen für Verwendungsnachweise hingenommen wurden und dass die Nachweise nach Eingang nicht unverzüglich oder nur unzureichend geprüft wurden. Durch diese Mängel konnte keine Sicherheit darüber gewonnen werden, ob die Mittel wirtschaftlich verwendet worden sind und ob mit ihnen der Zuwendungszweck erreicht wurde.

## **2.3 Änderung der zuwendungsrechtlichen Vorschriften**

- 394** Nicht zuletzt die Erkenntnisse aus der Prüfung, über die der Rechnungshof im Jahr 1993 berichtet hatte (s. Tz. 390), haben zu einer Änderung der zuwendungsrechtlichen Verwaltungsvorschriften zum 1. Januar 1998 geführt.
- 395** Der Senator für Finanzen hat sich dabei auch von den vom Arbeitsausschuss „Haushaltsrecht und Haushaltssystematik“ des Bundes und der Länder aufgestellten Leitsätzen zur Vereinfachung des Zuwendungsrechts vom März 1995 leiten lassen. Darüber hinaus hat er die Grundgedanken der dezentralen Haushaltssteuerung auf den Zuwendungsbereich übertragen. Insgesamt sollte durch die Änderung der Verwaltungsaufwand reduziert werden.
- 396** Der Rechnungshof hat deswegen auch untersucht, ob sich Veränderungen im Vergleich zu den letzten Prüfungen ergeben haben. Weiter hat er überprüft, ob die mit der Neufassung der Verwaltungsvorschriften verbundenen Absichten verwirklicht worden sind.

## **2.4 Prüfung durch den Rechnungshof**

- 397** Der Rechnungshof hat in neun Senatsbereichen Zuwendungsfälle geprüft. Darunter waren Einzelmaßnahmen, Zuwendungsbereiche mit mehreren Zuwendungsnehmern und Förderprogramme. Insgesamt hatten diese Fälle ein Volumen von rd. 52,3 Mio. €.
- 398** Einzelne Ergebnisse dieser Prüfungen sind in diesem Bericht ab Tz. 515 ff. und – soweit sie die Stadtgemeinde betreffen – im Jahresbericht 2004 – Stadt – dargestellt.
- 399** Neben den genannten Zuwendungen hat der Rechnungshof weitere rd. 350 Vorgänge untersucht, um festzustellen, wie die Ressorts oder deren Abteilungen Zuwendungen formell behandelt haben. Damit konnte die Gesamtbeurteilung auf eine breite Basis gestellt werden.

### **3 Veranschlagung von Zuwendungsmitteln**

#### **3.1 Übersichten über Einnahmen und Ausgaben**

**400** Um den Verwaltungsaufwand für die Veranschlagung der Zuwendungen zu verringern, müssen die Ressorts seit 1998 dem Senator für Finanzen bei institutionellen Förderungen nicht mehr die für die Haushaltsaufstellung notwendigen Unterlagen vorlegen. Sie haben allerdings zu testieren, dass sie ihnen vorgelegen haben und geprüft worden sind (s. im Übrigen Tz. 412).

**401** Gemäß § 26 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 LHO sind dem Haushaltsplan Übersichten über Einnahmen und Ausgaben von institutionell geförderten, einzeln veranschlagten Zuwendungsempfängern als Anlagen beizufügen oder in die Erläuterungen aufzunehmen.

**402** Von wenigen Fällen abgesehen haben die Ressorts diese Übersichten erstellt.

#### **3.2 Abgrenzung investiv/konsumtiv**

**403** Die durch die Haushaltssystematik vorgeschriebene Trennung zwischen investiven und konsumtiven Ausgaben ist u. a. wegen der Auswirkungen auf Kreditobergrenzen auch bei der Veranschlagung von Zuwendungen zu beachten. Bei der Prüfung ist mehrfach aufgefallen, dass die gesamte Zuwendung aus investiven Titeln bereitgestellt wurde, obwohl wesentliche Positionen – zum Teil sogar überwiegend – konsumtive Ausgaben betrafen. In Einzelfällen wurden allerdings auch investive Mittel konsumtiv zugeordnet.

**404** Zuwendungen für Maßnahmen, die beide Ausgabearten enthalten, sind entsprechend der Anteile auf mehrere Titel aufzuteilen.

**405** Ausgaben für Unterstützung und Beratung, die unmittelbar mit einer Baumaßnahme zusammenhängen, sind investiv zu behandeln.

### **4 Antragstellung und Bewilligung**

#### **4.1 Antragsprüfung**

**406** Eine grundlegende Prüfung des Antrags ist für das gesamte Zuwendungsverfahren von großer Bedeutung. Nur dann können die Ressorts feststellen, ob eine Zuwendung nach § 23 LHO notwendig ist; und nur so können sie über Finanzierungsart und Höhe der Zuwendung entscheiden. Die Prüfung liefert außerdem die notwendigen Informationen, um einen Zuwendungsfall qualifiziert begleiten und abrechnen zu können.

**407** Über die Prüfung ist ein Prüfungsvermerk anzufertigen, in dem nach VV-LHO Nr. 3.3 zu § 44 LHO insbesondere auf

- die Notwendigkeit und Angemessenheit der Zuwendung,
- die Beteiligung anderer Dienststellen,
- den Umfang der zuwendungsfähigen Ausgaben,
- die Wahl der Finanzierungsart,
- die Sicherung der Gesamtfinanzierung,
- die finanzielle Auswirkung auf zukünftige Haushaltsjahre und
- die Gründe für einen vorzeitigen Maßnahmenbeginn

eingegangen werden soll.

**408** Bei umfangreicheren Maßnahmen ist im Hinblick auf die Prüfung der Zweckerreichung und Erfolgskontrolle schon zum Zeitpunkt der Antragsprüfung festzulegen, mittels welcher Kennzahlen und mit welchen Methoden der Erfolg gemessen werden soll.

**409** Dieses Mindestmaß an Prüfkriterien kann je nach Maßnahme um weitere Aspekte ergänzt werden, wie z. B. Entscheidungen zu Ermessensspielräumen oder zu Abweichungen von den Vorstellungen des Antragstellers.

**410** In der überwiegenden Zahl der vom Rechnungshof geprüften Fälle wurden keine oder unzureichende Vermerke über die Antragsprüfung angefertigt. Kurzfassungen, wie „geprüft: sachlich und rechnerisch richtig“ stellen zwar die Ausnahme dar, die Behandlung aller infrage kommenden Aspekte war aber ebenso selten.

- 411** Einige Ressorts haben darauf hingewiesen, sie hätten die Anträge ordnungsgemäß geprüft, dies nur nicht ausreichend dokumentiert. Selbst wenn das zutreffen sollte, ist es ohne Belang, weil die Dokumentation nicht in erster Linie den Prüfungserfordernissen des Rechnungshofs dient. Insbesondere muss sie im Interesse des Zuwendungsgebers selbst liegen. Nur wenn über die Antragsprüfung ein aussagekräftiger Prüfungsvermerk als Ausgangspunkt und Grundlage für das weitere Prüfungsgeschehen gefertigt wird, der nachvollziehbar Tatsachen und Begründungen enthält, besteht eine solide Grundlage für spätere Kontrollen. Sie erleichtert zudem die nachfolgende Begleitung und Prüfung des Zuwendungsgeschehens. Der Rechnungshof konnte in einer Reihe von Fällen nicht erkennen, dass Antragsprüfungen überhaupt durchgeführt worden sind.
- 412** Von der Verpflichtung der Zuwendungsgeber, Förderanträge zu prüfen, gibt es keine Ausnahmen. Auch beantragte Zuwendungen, denen z. B. politische Beschlüsse zugrunde liegen, sind zu prüfen. In der Regel kann nicht davon ausgegangen werden, dass zum Zeitpunkt des Beschlusses eine sachgerechte Untersuchung und deren Dokumentation stattgefunden hat. Genauso wenig erübrigt sich die Antragsprüfung, wenn Zuwendungsmittel bereits im Haushaltsplan veranschlagt sind und ein Zuwendungsgeber damit das besondere Interesse Bremens an einer Förderung als politisch entschieden ansieht. Schon wegen des zeitlichen Abstands zwischen Haushaltsaufstellung und Antragstellung ist eine Überprüfung der damaligen Annahmen unumgänglich (s. Tz. 400).
- 413** Insbesondere bei Anschlussanträgen werden häufig in der Vorstellung, alles Wesentliche sei bereits anlässlich früherer Anträge abgehandelt worden, sehr oberflächliche Vermerke abgefasst. Der Rechnungshof verkennt nicht, dass die Prüfung von Wiederholungsanträgen weniger aufwendig ist als eine erstmalige Antragsprüfung, insbesondere wenn Kontrakte oder Rahmenvereinbarungen bestehen. Aber auch in diesen Fällen muss regelmäßig überlegt werden, ob z. B. aus Verwendungsnachweisprüfungen Konsequenzen zu ziehen sind oder ob es möglich ist, die Zuwendungshöhe künftig degressiv zu gestalten.
- 414** Grundsätzlich begrüßt es der Rechnungshof, wenn für die Antragsprüfung Vordrucke verwendet werden. Standardisierte Prüfungsvermerke sollen sicherstellen, dass alle vorgesehenen Prüfungskriterien berücksichtigt werden. Allerdings besteht auch die Gefahr, dass kritische Aspekte nicht ausreichend untersucht werden. Dazu kommt, dass über den vorgegebenen Rahmen hinausgehende spezielle Fragen und Probleme unbeachtet bleiben, weil ein vollständig ausgefüllter Vordruck den Eindruck vermittelt, der Vorgang sei bereits hinreichend bearbeitet.
- 415** Der Rechnungshof erwartet, dass alle Vordrucke daraufhin geprüft werden, ob sie den an sie zu stellenden Ansprüchen gerecht werden.

#### **4.2 Finanzierungsarten**

- 416** Zuwendungen werden grundsätzlich zur Teilfinanzierung als Anteil-, Fehlbedarfs- oder Festbetragsfinanzierung oder ausnahmsweise zur Vollfinanzierung gewährt. Bei der Antragsprüfung ist zu entscheiden, welche Finanzierungsart den Interessen der Freien Hansestadt Bremen, aber auch denen des Zuwendungsempfängers am besten entspricht. Die Finanzierungsart hat insbesondere Auswirkungen auf die Auszahlung von Zuwendungen und bei Finanzierungsänderungen.
- 417** Die häufigste Finanzierungsart war in der Vergangenheit die Fehlbedarfsfinanzierung, bei der sich die Höhe der Zuwendung nach dem Bedarf richtet, der beim Zuwendungsempfänger nach Einsatz eigener und fremder Mittel verbleibt.
- 418** In den letzten Jahren haben die Ressorts ihre Zuwendungen vermehrt auf Festbetragsfinanzierungen umgestellt. Hierbei wird die Zuwendung mit einem festen Betrag an den zuwendungsfähigen Ausgaben festgesetzt. Mit dieser Umstellung sollte in erster Linie ein Anreiz zur wirtschaftlichen Verwendung der Mittel geschaffen werden mit dem Ziel, mittelfristig die Zuwendungen zu reduzieren. Daneben wurde erwartet, dass der Aufwand für die Verwendungsprüfung abnimmt.
- 419** Die Aussicht, Mehreinnahmen oder Minderausgaben nicht auf die Zuwendung anrechnen zu müssen, kann sicherlich zu einem wirtschaftlichen Verhalten beitragen. Dadurch dürfte sich in Einzelfällen längerfristig die wirtschaftliche Basis des Zuwendungsempfängers verbessern. Das wiederum ermöglicht es, die Zuwendungsbeträge abzusenken. Einen nachhaltigen Vorteil wird der Empfänger einer institutionellen Förderung aber von einer sparsamen Haushaltsführung nicht er-

warten können, weil die Überschüsse letztlich wieder als Eigenmittel in die Finanzierung einzubringen sind. Ein dauerhafter Verzicht auf die Anrechnung dieser Mittel würde ein Verhalten belohnen, das zu den Grundpflichten eines Zuwendungsnehmers gehört. Verstößt er dagegen, kann die Zuwendung widerrufen werden.

- 420** Bei der Entscheidung für eine Festbetragsfinanzierung dürfen die Interessen des Zuwendungsgebers nicht aus dem Auge verloren werden. Voraussetzung ist, dass die Einnahmen und Ausgaben aller Wahrscheinlichkeit nach richtig angesetzt sind. Dies kann in der Regel erst bei wiederholter Förderung beurteilt werden. Wenn erhebliche, vorher nicht bestimmbare Mehreinnahmen oder Einsparungen zu erwarten sind, wäre das Risiko einer „Überfinanzierung“ zu groß. Die Möglichkeit, bei dieser Finanzierungsart nicht verbrauchte Reste zurückzufordern, ist äußerst begrenzt. Sie beschränkt sich auf die Fälle, in denen sich die zuwendungsfähigen Ausgaben auf einen Betrag unterhalb der Zuwendung ermäßigen.
- 421** Insbesondere läuft es dem Grundgedanken des Zuwendungsrechts zuwider, wenn Minderausgaben, die ohne Zutun des Zuwendungsempfängers eintreten (z. B. als Folge von Gesetzesänderungen), nicht auf die Zuwendung angerechnet werden. Es sind nur die für das Erreichen der jeweiligen Zuwendungszwecke auskömmlichen Zuwendungen zu gewähren.
- 422** Einige Prüfungen haben gezeigt, dass Festbetragsfinanzierungen bei unsicheren Prognosen über Einnahmen und Ausgaben für den Zuwendungsgeber nachteilig sind. Das ist auch darauf zurückzuführen, dass die Antragsteller offensichtlich die Einnahme- und Ausgabeerwartungen bewusst ungünstiger darstellen, weil sich die davon abweichende tatsächliche Entwicklung zum eigenen Vorteil auswirkt.
- 423** Der Bearbeitungsaufwand der Bewilligungsbehörde bei einer Festbetragsfinanzierung ist insgesamt nicht geringer als bei anderen Finanzierungsarten. Mögliche Erleichterungen bei der Nachweisprüfung werden durch eine aufwendigere Antragsprüfung ausgeglichen. Da eine einmal festgelegte Zuwendungshöhe bei Festbetragsfinanzierungen grundsätzlich unveränderbar ist, müssen die Wirtschafts- und Finanzierungspläne genau geprüft werden.
- 424** Im Übrigen kann sparsames und wirtschaftliches Verhalten auch mit der Anteilfinanzierung gefördert werden. Bei dieser Finanzierungsart profitieren beide Partner von positiven Finanzierungsänderungen entsprechend ihrem Anteil an den Gesamtausgaben.

### **4.3 Festlegung von Zielen**

- 425** Bei der Bewilligung von Zuwendungen muss Klarheit über die angestrebten Ziele und die Zeitpunkte bestehen, zu denen diese oder Teilziele erreicht werden sollen. Es ist deshalb unabdingbar, die Ausgangslage, die dem Zuwendungszweck dienenden Handlungen des Zuwendungsempfängers und den Endzustand in den Bescheiden oder Verträgen so genau wie möglich zu beschreiben. Gleichzeitig ist festzulegen, an welchen überprüfbaren Kennzahlen und Indikatoren die Einhaltung der Vereinbarungen und deren Erfolg gemessen werden sollen.
- 426** Der Rechnungshof hat in diesem Punkt im Vergleich zu den zurückliegenden Prüfungen gewisse Verbesserungen festgestellt. Dies gilt insbesondere für längerfristige Vereinbarungen in Zuwendungsverträgen.
- 427** Soweit Zuwendungsgeber überhaupt Ziele festgelegt haben, sind sie häufig nur allgemein gehalten. Es fehlen überprüfbare Maßstäbe, anhand derer die Zielerreichung beurteilt werden kann und die eine Erfolgskontrolle ermöglichen. Mit dem Zuwendungszweck allein ist das Ziel in der Regel nicht ausreichend beschrieben.

### **4.4 Förderung durch mehrere Stellen**

- 428** Sollen ausnahmsweise mehrere Stellen der Freien Hansestadt Bremen für eine Einrichtung oder ein Vorhaben Zuwendungen bewilligen, ist gemäß VV-LHO Nr. 1.4 zu § 44 LHO zwischen ihnen über eine Reihe von Punkten Einvernehmen herzustellen. Besonders wichtig ist dabei, sich darüber zu einigen, welche der beteiligten Stellen die Verwendungsnachweise prüft.
- 429** Der Rechnungshof hat festgestellt, dass derartige Absprachen häufig fehlten. So hat ein Zuwendungsempfänger z. B. über mehrere Jahre Mittel eines Ressorts für ein Vorhaben eingesetzt, das durch ein anderes Ressort gefördert wurde, weil es

nach Ansicht des Zuwendungsempfängers nicht ausreichend bezuschusst war. Dieses Fehlverhalten wurde erst durch die fehlende Absprache möglich.

- 430** Die Verwendungsnachweise wurden bei Parallelförderungen in der Regel getrennt geprüft, wobei nicht einmal die Ergebnisse ausgetauscht wurden. Diese Vorgehensweise begünstigt unkorrekte Abrechnungen. Nachteile für die Zuwendungsgeber bis hin zu Doppelförderungen sind nicht auszuschließen.

#### **4.5 Rücklagen und Rückstellungen**

- 431** Nach Änderung der VV zum 1. Januar 1998 kann die Bildung von Rücklagen und Rückstellungen nach Maßgabe des Zuwendungsbescheides zugelassen werden, um die wirtschaftliche Mittelverwendung zu unterstützen. Bis zu diesem Zeitpunkt konnten lediglich gesetzlich vorgeschriebene Rückstellungen anerkannt werden.

- 432** Bereits im Zuwendungsbescheid ist festzulegen, wofür und in welcher Höhe z. B. Rücklagen anerkannt werden können. Voraussetzung ist, dass der Zuwendungsempfänger die „Überschüsse“ durch wirtschaftliches Handeln erzielt hat. Ohne sein Zutun eingesparte Mittel – z. B. durch gesunkene Heizölpreise oder als Auswirkung einer Gesetzesänderung – sind weiterhin dafür zu nutzen, die Zuwendung zu vermindern.

- 433** Rücklagen führen in dem Jahr, in dem sie gebildet werden, nicht zu kassenmäßigen Ausgaben. Zur Vermeidung von Zinsverlusten sind sie deshalb im Kassenbestand des Zuwendungsgebers zu halten und erst dem tatsächlichen Liquiditätsbedarf entsprechend ausbezahlen. Soweit sie dem Zuwendungsempfänger bereits vorzeitig zugeflossen sind, müssen sie dem Haushalt bis zur Inanspruchnahme durch den Zuwendungsnehmer wieder zugeführt werden.

- 434** Bei der Behandlung von Resten und Budgetrücklagen im Rahmen des Haushaltsabschlusses ist zu beachten, dass die Anerkennung von Rückstellungen und Rücklagen Rechtsansprüche der Zuwendungsnehmer begründet und diese nicht durch anderweitige Inanspruchnahmen der Reste gefährdet werden dürfen.

#### **4.6 Vertrauensschutz**

- 435** Um flexibel auf Veränderungen in der Förderlandschaft reagieren zu können, ist es nicht nur wegen der schwierigen Haushaltslage erforderlich, der Entwicklung eines Vertrauensschutzes entgegenzuwirken, der sich aus jahrelanger institutioneller Förderung oder sich wiederholender Projektförderungen entwickeln könnte.

- 436** Ohne ausdrückliche Vereinbarungen oder Zusagen besteht zwar grundsätzlich kein Anspruch auf Fortsetzung einer Förderung. Aus Gründen der eigenen Absicherung und der Offenheit dem Zuwendungsempfänger gegenüber ist aber auf diesen Tatbestand gesondert hinzuweisen. In die Bescheide ist deshalb seit dem Jahr 2000 nach den VV zur Durchführung der Haushalte der Hinweis aufzunehmen, dass aus der Gewährung der Zuwendung nicht auf eine künftige Förderung, insbesondere nicht im bisherigen Umfang, geschlossen werden kann. Da die geprüften Bescheide diese Anmerkung in vielen Fällen nicht enthielten, weist der Rechnungshof noch einmal auf die Beachtung dieser Vorschrift hin.

- 437** In den letzten Jahren wurden zunehmend längerfristige Vereinbarungen getroffen, die dem Empfänger für den Vertragszeitraum Fördermittel in einer bestimmten Höhe zusagen. Sie haben dadurch Planungssicherheit, müssen dafür jedoch in vielen Fällen reduzierte Zuwendungen akzeptieren. Die Gebietskörperschaft verpflichtet sich dadurch zu Ausgaben in der verabredeten Höhe, schränkt damit aber ihre Möglichkeiten ein, in diesem Ausgabesektor auf ggf. eintretende weitere Einsparzwänge zu reagieren. Soweit kein Haushaltsvorbehalt besteht, ist daher abzuwägen, ob der Verlust an Handlungsfähigkeit durch den Vorteil von Mittelsparungen aufgewogen wird.

#### **4.7 Beteiligung bautechnischen Sachverständiges**

- 438** Bei Zuwendungen für Baumaßnahmen sind besondere Vorschriften zu beachten, weil den meisten Zuwendungsgebern der technische Sachverstand fehlt, um diese Vorhaben ausreichend beurteilen zu können. Bei größeren Maßnahmen mit Zuwendungen ab 250 T€ sind daher Fachkräfte der bremischen technischen Verwaltung zu beteiligen. Sie haben die Baumaßnahme baufachlich zu begleiten und dadurch sicherzustellen, dass die einschlägigen Vorschriften eingehalten und die Mittel wirtschaftlich verwendet werden.

- 439** Bis zur Neufassung der zuwendungsrechtlichen Vorschriften zum 1. Januar 1998 war das Beteiligungsverfahren in den Baufachlichen Ergänzungsbestimmungen (BremZBau) geregelt, in denen die mitwirkungspflichtigen Schritte aufgeführt waren. Danach sollte der Zuwendungsgeber in der Regel folgende Aufgaben der technischen bremischen Verwaltung übertragen:
- Mitwirkung bei der Vorbereitung des Antrags,
  - Beratung bei der Aufstellung der Bauunterlagen,
  - Festlegung des Umfangs der Bauunterlagen,
  - Prüfung der Bauunterlagen,
  - Überprüfung der Bauausführung und
  - Prüfung des Verwendungsnachweises.
- 440** Bei Zuwendungen für Baumaßnahmen ab 250 T€ waren die Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung (ANBest-P) und die diese ergänzenden Baufachlichen Nebenbestimmungen (NBest-Bau) zum Bestandteil des Zuwendungsbescheides zu machen.
- 441** Zum 1. Januar 1998 wurde die VV-LHO Nr. 7. zu § 44 LHO neu gefasst. Ab diesem Zeitpunkt sollte bei Zuwendungen für Baumaßnahmen die fachlich zuständige technische bremische Verwaltung nach den Richtlinien für die Planung und Durchführung von Bauaufgaben (RLBau) beteiligt werden.
- 442** In diese Richtlinien sind bis heute die zuwendungsrechtlichen Besonderheiten nicht eingearbeitet worden. Dies, aber auch andere Gründe, wie z. B. Informations- und Kommunikationsmängel, haben dazu geführt, dass die Zuwendungsgeber in der Folgezeit unsicher waren, wer für die baufachliche Begleitung zuständig ist und welchen Umfang sie haben muss.
- 443** Die organisatorischen Änderungen in der Bauverwaltung einschließlich der Ausgliederungen aus der Kernverwaltung verstärkten die Unsicherheiten zusätzlich. So wurden die Ressorts nicht darüber informiert, dass zwischenzeitlich die bremische Gesellschaft BauManagement Bremen GmbH (BMB) die technische Begleitung durchführen sollte. Dies haben sie erst Ende 2002 indirekt erfahren, als das Bauressort ihnen mitteilte, dass künftig nicht mehr die BMB, sondern der neu gegründete Eigenbetrieb Gebäude und TechnikManagement Bremen (GTM) zuständig sei.
- 444** Im Ergebnis haben die Unsicherheiten dazu geführt, dass es bei größeren per Zuwendung geförderten Maßnahmen zu erheblichen Fehlern gekommen ist. Nach Einschätzung des Rechnungshofs hat dies zu unnötigen Ausgaben geführt.
- 445** Eine regelmäßige und umfassende bautechnische Begleitung geförderter Baumaßnahmen muss künftig sichergestellt werden. Dazu ist umgehend die RLBau – sowohl für Hochbau als auch für den Tiefbau – um die zuwendungsrechtlichen Besonderheiten zu ergänzen und als einheitliche, alle einschlägigen Vorschriften umfassende Richtlinie in Kraft zu setzen. Sie sollte sich inhaltlich an den BremZBau orientieren, aber auch auf den Regelungsbedarf eingehen, der sich aus den zwischenzeitlich erfolgten organisatorischen Veränderungen der Bauverwaltung ergibt.
- 446** Die baufachliche Begleitung durch die technische bremische Verwaltung setzt voraus, dass dort neben der technischen auch die Verwaltungskompetenz vorhanden ist und die Ressourcen tatsächlich zur Verfügung stehen. Dieser Sachverstand muss innerhalb der Kernverwaltung oder den ihr zugeordneten Eigenbetrieben bereitstehen. Soll die technische Begleitung auf bremische Gesellschaften oder andere Dritte übertragen werden, muss in der öffentlichen Verwaltung Personal in ausreichender Zahl bereitgehalten werden, um diese zu beaufsichtigen.
- 447** Es muss sichergestellt sein, dass eine beauftragte Stelle ausschließlich den Interessen des Zuwendungsgebers dient. Sie kann deshalb weder Interessenvertreter des Zuwendungsempfängers, noch neutraler Vermittler zwischen den notwendigerweise gegenläufigen Interessen von Zuwendungsgeber und -nehmer sein. Es ist deswegen auszuschließen, dass die beauftragte Stelle in irgendeiner Weise mit dem Zuwendungsempfänger verbunden ist, z. B. als Planer oder Projektsteuerer für die bezuschusste Baumaßnahme.

- 448** Um die baufachliche Begleitung von Anfang an zu gewährleisten, haben die zwendungsgebenden Ressorts die GTM zum frühestmöglichen Zeitpunkt (erste Planungen, Haushaltsaufstellung) über die beabsichtigte Förderung einer Baumaßnahme zu informieren (Nr. 1 BremZBau). Nur dann kann die GTM rechtzeitig die personellen und organisatorischen Maßnahmen treffen, um bei der Vorbereitung des Zuwendungsantrags mitwirken und insbesondere die baufachlichen Fragen im Zusammenhang mit der Festlegung des Bau- und/oder Raumprogramms klären zu können.
- 449** Seit die baufachtechnische Begleitung nicht mehr vom Hochbauamt im Rahmen seiner Dienstaufgaben und damit für den Zuwendungsgeber kostenlos wahrgenommen wird, ist diese Leistung zu bezahlen. Die Kosten sind bereits bei der Aufstellung der Planungsunterlagen zu berücksichtigen. Ansonsten besteht die Gefahr, dass auf die baufachtechnische Begleitung ganz oder teilweise verzichtet wird, um die dafür notwendigen, aber nicht eingeplanten Kosten zu sparen.
- 450** Die Kosten der technischen Begleitung müssen nicht zwingend vom Zuwendungsgeber getragen werden. In Betracht kommt auch der Antragsteller. Die Entscheidung darüber ist bei der Festlegung der zuwendungsfähigen Ausgaben gemäß VV-LHO Nr. 5.2.4 zu § 44 LHO zu treffen und unterliegt – wie die gesamte Zuwendung – den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 LHO) sowie der Notwendigkeit der Ausgaben (§ 6 LHO). Für den Zuwendungsbereich bedeutet dies, das eigene Interesse an der Durchführung der Baumaßnahme gegen das Leistungsvermögen und die Leistungsbereitschaft des Antragstellers abzuwägen.
- 451** Wer auch immer die Kosten trägt: Sicherzustellen ist, dass sie zusammen mit den Baukostenmitteln zeitgerecht und in ausreichender Höhe zur Verfügung stehen. Vorher ist eine Maßnahme nicht ausfinanziert, und die Fördermittel dürfen gemäß VV-LHO Nr. 1.2 zu § 44 LHO nicht ausgezahlt werden.

#### **4.8 Zuwendungen auf Kostenbasis und Berücksichtigung kalkulatorischer Kosten**

- 452** Für die Höhe der Zuwendung sind die als zuwendungsfähig anerkannten Ausgaben maßgebend. Im jeweiligen Bewilligungszeitraum nicht liquiditätswirksame Kosten – z. B. Abschreibungen – sind grundsätzlich nicht zuwendungsfähig (s. aber Tz. 456). Sie sind bei Zuwendungsempfängern mit kaufmännischer Buchführung im Rahmen einer Überleitungsrechnung aus den Jahresabschlussdaten herauszurechnen.
- 453** Soll im Einzelfall eine Zuwendung auf Kostenbasis erfolgen, sind mangels bremischer Vorschriften die Regelungen des Bundes anzuwenden. Sie bestimmen u. a., dass diese Ausnahme lediglich bei Projektförderungen an gewerbliche Unternehmen, insbesondere für Forschungs- und Entwicklungsvorhaben, zugelassen ist. Die Entscheidungsgründe für eine kostenbezogene Zuwendung sind im Antragsvermerk darzulegen. Beispiele für eine Zuwendung auf Kostenbasis hat der Rechnungshof bei seiner Prüfung nicht vorgefunden.
- 454** In einigen Fällen haben sich Fragen nach der Berücksichtigung kalkulatorischer Kosten gestellt, die nicht nach geltendem Zuwendungsrecht beantwortet wurden.
- 455** Kalkulatorische Mieten für selbst genutzte Immobilien sind ebenso wenig wie z. B. Eigenkapitalrenditen zuwendungsfähig. Das gilt auch für den Fall, dass die Immobilie eines Zuwendungsempfängers ihrer Dach- oder Tochtergesellschaft gehört und Mietzahlungen dieser tatsächlich zufließen. In diesem Fall kann die Miete nicht als zuwendungsfähig oder als tatsächliche oder unterstellte Zuweisung der grundstückhaltenden Gesellschaft an den Zuwendungsnehmer behandelt werden. Im Ergebnis darf sich eine derartige – vom Zuwendungsnehmer möglicherweise im Hinblick auf das Zuwendungsrecht entwickelte – Konstruktion nicht zuwendungserhöhend auswirken.
- 456** Im Zusammenhang mit durch die EU und bremischen Zuwendungsgebern gemeinsam geförderten Maßnahmen konnten dadurch Probleme entstehen, dass die EU in der Regel Abschreibungen anstelle von Investitionen fördert. Das ist aber vielfach nur dann zulässig, wenn nationales Recht dies ebenfalls gestattet. Um in solchen Fällen nicht die EU-Förderung zu gefährden, war ein Weg zu finden, der auch bremische Zuwendungen ermöglicht. Aus diesem Grund wurde VV-LHO Nr. 1.4 zu § 44 LHO zum 1. Januar 2004 entsprechend ergänzt. Damit ist nunmehr klargestellt, dass die Bewilligungsbehörde bei Investitionsförderungen Abschrei-

bungen den zuwendungsfähigen Ausgaben zurechnen kann, wenn die Fördergrundsätze der EU dies ebenfalls zulassen.

- 457** Das bedeutet jedoch nicht, dass die Finanzierungsanteile des Landes auf Kostenbasis gewährt werden müssen, wenn die Förderung der EU entsprechend geregelt ist. Der bremische Anteil kann nach wie vor als Zuwendung zu den investiven Ausgaben zum Zeitpunkt des Mittelbedarfs gestaltet werden. Wenn sich die bremischen Mittel aber wie die EU-Förderung auf Abschreibungen beziehen sollen, ist zu beachten, dass sich die Auszahlung nach den anfallenden Kosten richtet und sich damit über den gesamten Abschreibungszeitraum erstreckt. Da in diesen Fällen die (Vor-)Finanzierung der Investition aus anderen Quellen zu bestreiten ist, müssen die sich daraus ergebenden Konsequenzen (z. B. Höhe des Eigenmittleinsatzes, Zuwendungsfähigkeit der Zinsausgaben) bei der Zuwendungsgewährung gezogen werden.
- 458** Auf jeden Fall ist darauf zu achten, dass nicht die Anschaffungskosten des Abschreibungsobjektes und die Kosten der Abschreibung gleichzeitig oder zeitversetzt gefördert werden.

## **5 Überwachung der Verwendung**

- 459** Die Verwendung von Zuwendungen ist gemäß VV-LHO Nr. 10. zu § 44 LHO mit einer nach Titeln gegliederten Übersicht zu überwachen, die den Namen des Empfängers, Art, Höhe und Zweck der Zuwendung ebenso wie Zahlungen, Verpflichtungen und Termine für die Nachweisprüfung enthalten soll.
- 460** In fast allen Fällen waren die Übersichten unvollständig, für die Überwachung wesentliche Angaben – insbesondere Termine und Fristen für die Verwendungsnachweisprüfung – fehlten. Zustimmungen des Rechnungshofs zu vereinfachten Übersichten gemäß VV-LHO Nr. 10.2 zu § 44 LHO, die dies hätten rechtfertigen können, wurden nicht eingeholt.
- 461** Ein Ressort hat Mängel bei der Verwendungsnachweisprüfung damit erklärt, es habe die begleitende Kontrolle im Rahmen des Kontraktmanagements als „Steuerung auf Abstand“ durchgeführt. Der Rechnungshof hat dazu erklärt, dass es auf Begriffe nicht ankomme, vielmehr sei entscheidend, dass Kontrolle und Steuerung stattfinden und dokumentiert würden.

## **6 Verwendungsnachweise**

### **6.1 Allgemeines**

- 462** Der aus dem Sachbericht und dem zahlenmäßigen Nachweis bestehende Verwendungsnachweis ist ein wesentlicher Bestandteil des Zuwendungsverfahrens. Die Prüfung dieser Unterlagen versetzt den Zuwendungsgeber in die Lage zu beurteilen, ob das Verfahren ordnungsgemäß abgelaufen ist, der Verwendungszweck erreicht worden ist und die Mittel wirtschaftlich verwendet worden sind.
- 463** Dem Rechnungshof ist bewusst, dass eine sachgerechte Prüfung der Verwendungsnachweise beim Zuwendungsgeber arbeitsintensiv ist. Sie ist aber unverzichtbar, um festzustellen, ob öffentliche Mittel in dem vom Mittelgeber bestimmten Rahmen ausgegeben worden sind.

### **6.2 Vorlage der Verwendungsnachweise**

- 464** Verwendungsnachweise müssen bei institutionellen Förderungen innerhalb von sechs Monaten nach Ablauf des Haushalts- oder Wirtschaftsjahres und bei Projektförderungen ebenfalls innerhalb von sechs Monaten nach Erfüllung des Verwendungszwecks vorgelegt werden. Die Einhaltung dieser Vorschrift ist notwendig, um zeitnah etwaige Erstattungsansprüche oder Zinsforderungen prüfen und gegebenenfalls durchsetzen zu können. Außerdem werden Sachverhaltsaufklärungen jeder Art nach Ablauf längerer Zeiträume schwieriger.
- 465** Die Zuwendungsgeber haben in vielen Fällen hingenommen, dass die Vorlagefristen z. T. um mehrere Jahre überschritten wurden, ohne nachdrücklich darauf zu bestehen, dass sie eingehalten werden. Dadurch wird beim Zuwendungsempfänger der Eindruck erweckt, dass den Verwendungsnachweisen keine besondere Bedeutung beigemessen wird. In einem Ressort lagen Mitte 2003 für rd. 42 % der Fälle aus dem Jahr 2000 und für rd. 48 % der Fälle aus dem Jahr 2001 noch keine Verwendungsnachweise vor.

### **6.3 Prüfung der Verwendungsnachweise**

#### **6.3.1 Standardprüfung**

- 466** Die Zuwendungsgeber haben die von den Zuwendungsnehmern vorgelegten Verwendungsnachweise unverzüglich zu prüfen.
- 467** Gemäß VV-LHO Nr. 12.1 zu § 44 LHO ist der größte Teil der Nachweise einer Standardprüfung zu unterziehen. Dies setzt eine ordnungsgemäße Antragsprüfung und Begleitung voraus. Im Rahmen der Standardprüfung ist festzustellen, ob der Nachweis den im Zuwendungsbescheid festgelegten Anforderungen entspricht und die Zuwendung zweckentsprechend verwendet worden ist. Außerdem sollen eventuelle Erstattungsansprüche oder Zinsforderungen erkannt und geltend gemacht werden.
- 468** Die Standardprüfung schließt ein, bei Zweifeln an der zweckentsprechenden Verwendung oder an der Einhaltung von Auflagen ergänzende Unterlagen anzufordern. In diesen Fällen muss die Intensität einer Standardprüfung nach Lage des Einzelfalls über den regelmäßigen Umfang hinausgehen. Sie kann durchaus dem Niveau von weitergehenden Prüfungen (s. dazu Tz. 480) entsprechen.
- 469** Belegprüfungen, Zweckerreichungs- und Erfolgskontrollen sind erst Gegenstand der weitergehenden Prüfung gemäß VV-LHO Nr. 12.4 f. zu § 44 LHO.
- 470** Der Rechnungshof hat in der Vergangenheit mehrmals auf erhebliche Mängel in den Nachweisen und bei deren Prüfung hinweisen müssen. Auch bei dieser Untersuchung wurden wieder die gleichen Verstöße festgestellt.
- 471** Nachweise sind z. T. mehrere Jahre ungeprüft geblieben. Die daraus zu gewinnenden Erkenntnisse konnten deshalb nicht in die Entscheidungen über die folgenden Zuwendungen einfließen.
- 472** Ein Sachbericht bestand lediglich aus drei Sätzen, in denen der Zuwendungsempfänger die zweckentsprechende Verwendung bestätigte und hervorhob, dass seine Arbeit durch die Zuwendung erleichtert worden sei.
- 473** In einem Fall hat die Verwaltung noch dazu beigetragen, die Aussagekraft der Nachweise zu vermindern, indem sie den Zuwendungsnehmer aufgefordert hat, zukünftig Personal- und Sachkosten in einer Summe anzugeben.
- 474** Obwohl die Nachweise häufig unverständlich oder widersprüchlich waren, sind nur selten ergänzende Unterlagen angefordert worden. Sogar offensichtlichen Zweifeln an der zweckgebundenen Verwendung und dem Besserstellungsverbot ist die Verwaltung nicht nachgegangen.
- 475** Mit der gebotenen Unabhängigkeit der Nachweisprüfer ist es nicht vereinbar, dass sie mit dem Zuwendungsempfänger in einer geschäftlichen oder sonstigen Beziehung stehen. Der Rechnungshof hat in einem Einzelfall gefordert, dass sich ein für Zuwendungen zuständiger Mitarbeiter aus dem Vorstand eines geförderten Vereins zurückzieht.
- 476** Die Standardprüfung erfordert einen geringeren Aufwand als eine weitergehende Prüfung. Sie ist damit definitionsgemäß nicht als erschöpfende Prüfung angelegt. Um ohne erwähnenswerte Steigerung des Aufwandes auf beiden Seiten eine intensivere Prüfung zu ermöglichen, sollten die Zuwendungsempfänger verpflichtet werden, dem Nachweis eine tabellarische Belegübersicht beizufügen, in der die Ausgaben nach Art und zeitlicher Reihenfolge aufzulisten sind. U. a. würde eine derartige Belegliste die Beurteilung der fälligkeitsbezogenen Mittelabforderung erleichtern und Anhaltspunkte liefern, ob gegebenenfalls Zinsforderungen geltend gemacht werden müssen.
- 477** Der Rechnungshof wird den Senator für Finanzen bitten, diesen Vorschlag zu übernehmen und eine entsprechende Änderung der VV einzuleiten.

#### **6.3.2 Weitergehende Prüfung**

- 478** Die Neufassung der Zuwendungsvorschriften hatte auch zum Ziel, den Aufwand für die Prüfung der Verwendungsnachweise zu reduzieren und die verbleibenden Kapazitäten gezielter einzusetzen.
- 479** Während früher lediglich bei Projektförderungen vereinfachte Nachweise zugelassen werden konnten, die in der Regel auch vereinfachte Prüfungen nach sich

zogen, ist nunmehr bei allen Zuwendungen zwischen Standardprüfungen und weitergehenden Prüfungen zu unterscheiden.

- 480** Bei weitergehenden Prüfungen sind über die Standardprüfung hinaus die Belege zu prüfen. Außerdem ist festzustellen, ob der beabsichtigte Zweck erreicht wurde. Dabei sind – soweit in Betracht kommend – eine Erfolgskontrolle und bei Bedarf örtliche Erhebungen durchzuführen.
- 481** Die bei den Standardprüfungen einzusparende Zeit sollte gezielt für Fälle eingesetzt werden, in denen die Höhe der Zuwendungen, die bisherigen Erfahrungen und die Besonderheiten des Bereichs dies rechtfertigen. Jedes Ressort sollte für seine Zuwendungsbereiche Regelungen entwickeln, in denen Umfang und Intensität der Prüfung, die Rangfolgen und die Prüfungsintervalle festzulegen sind.
- 482** Der Rechnungshof hat derartige Regelungen in keinem Ressort vorgefunden. Die Entscheidungen zugunsten weitergehender Prüfungen, die auch nicht in jedem Ressort stattfinden, sind anlassbezogen und deswegen unter dem Einfluss der aktuellen Gegebenheiten getroffen worden. Lediglich Zuwendungsgeber mit einer überschaubaren Anzahl von Zuwendungsempfängern haben diese in Gruppen zusammengefasst, die innerhalb eines mehrjährigen Zeitraums vertieft geprüft werden sollen.
- 483** Um die Qualität der Prüfungen zu verbessern, ist in den Regelungen für die Stichprobenauswahl auch Art und Umfang der Belegprüfung und der Erfolgskontrolle festzulegen.
- 484** Das unbefriedigende Ergebnis der vom Rechnungshof durchgeführten Prüfung ist auch durch die Formulierung der einschlägigen Vorschrift verursacht worden („Im Übrigen soll aus den eingegangenen Nachweisen eine stichprobenweise Auswahl von Verwendungsnachweisen für eine weitergehende Prüfung getroffen werden“). Auf Anregung des Rechnungshofs ist Nr. 12.4 der VV-LHO zu § 44 LHO zwischenzeitlich geändert worden und verpflichtet ab 1. Januar 2004 die Zuwendungsgeber ausdrücklich, für jeden Zuwendungsbereich eine Regelung zu schaffen.

### **6.3.3 Erfolgskontrolle**

- 485** Die von den meisten Ressorts durchgeführten weitergehenden Nachweisprüfungen haben durchweg nicht den Anforderungen entsprochen, die das Zuwendungsrecht an sie stellt. In der Regel beschränkten sich die Ressorts darauf, Belege stichprobenweise zu prüfen und festzustellen, ob der Verwendungszweck erreicht worden ist. Erfolgskontrollen und örtliche Erhebungen sind dagegen selten durchgeführt worden. Die Gründe dafür liegen darin, dass diese Instrumente gemäß VV-LHO Nr. 12.5 zu § 44 LHO nicht obligatorisch sind, sondern nur „soweit in Betracht kommend“ bzw. „bei Bedarf“ eingesetzt werden sollen. Diese Einschränkungen und der notwendige Aufwand haben nach Auffassung der Rechnungshofs dazu beigetragen, dass insbesondere Erfolgskontrollen häufig unterblieben sind.
- 486** Ein Ressort war der Auffassung, eine Erfolgskontrolle erübrige sich durch die Teilnahme von Beschäftigten an den geförderten Veranstaltungen.
- 487** Der Rechnungshof wird den Senator für Finanzen bitten, die entsprechenden Vorschriften dem zum 29. Dezember 1998 neugefassten § 7 Abs. 2 LHO anzupassen. Danach sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen – und nicht nur für geeignete von erheblicher finanzieller Bedeutung – angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Die dazu ergangenen VV und die Anleitung für die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der bremischen Verwaltung sind auch für die Erfolgskontrolle von geförderten Maßnahmen zu nutzen.
- 488** Aussagefähige Erfolgskontrollen sind bereits bei der Antragsprüfung vorzubereiten (vgl. Tz. 408). Nur so kann festgestellt werden, ob und inwieweit das mit der Zuwendung beabsichtigte Ziel erreicht worden ist. Insbesondere kann überprüft werden, ob die Zuwendungsmittel wirtschaftlich verwendet worden sind. Sie liefern auch Anhaltspunkte dafür, ob eine Förderung künftig ganz oder teilweise einzustellen ist.
- 489** Um eine begleitende und abschließende Erfolgskontrolle des Vorhabens oder des Förderprogramms zu ermöglichen, ist gemäß VV-LHO Nr. 6.1.3 zu § 44 LHO in den Bescheiden zu regeln, welche Auflagen der Zuwendungsempfänger zu erfüllen hat. Diese Vorschrift hat die Verwaltung nur in Ausnahmefällen befolgt.

#### **6.3.4 Prüfung durch Dritte**

- 490** Gemäß VV-LHO Nr. 12.6 zu § 44 LHO konnten Zuwendungsgeber bis Ende 2003 von einer nochmaligen Prüfung der Belege absehen, wenn eine vom Zuwendungsempfänger unabhängige Prüfungseinrichtung den zahlenmäßigen Nachweis geprüft und bestätigt hat und die Prüfung nach den Kriterien des Zuwendungsrechts durchgeführt worden ist.
- 491** In der Praxis wurde unter Hinweis auf diese Vorschrift auf Teile des in den VV vorgesehenen Prüfungsumfangs verzichtet, wenn z. B. ein Wirtschaftsprüfer den Jahresabschluss eines Zuwendungsempfängers geprüft hatte. In einigen Fällen wurde so verfahren, obwohl unklar war, ob die Prüfung nach denselben Kriterien durchgeführt wurde.
- 492** Diese Vorgehensweise ist nicht zulässig. Jahresabschlussprüfungen unterliegen den Regeln des Handelsrechts. In ihnen wird die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Unternehmens dargestellt (§ 317 HGB). Die Prüfberichte enthalten keine Aussagen zu Zuwendungen, soweit sie nicht offensichtlicher oder außergewöhnlicher Natur sind.
- 493** Auf Anregung des Rechnungshofs hat der Senator für Finanzen die VV-LHO Nr. 12.6 zu § 44 LHO zum 1. Januar 2004 neu gefasst. Sie macht nunmehr deutlicher, dass der Zuwendungsgeber auf die eigene Prüfung des zahlenmäßigen Nachweises – und nur auf diese – verzichten kann, wenn der Nachweis bereits geprüft und bestätigt worden ist.
- 494** Wirtschaftsprüfer führen im Auftrag des Zuwendungsnehmers die Jahresabschlussprüfung als unabhängige, nicht weisungsgebundene und nur den vorgegebenen Normen verpflichtete Einrichtungen durch. Sie haben bei ihrer Prüfung Ermessensentscheidungen z. B. bei Bewertungen zu treffen. Dabei könnten sie in Interessenskonflikte geraten. Sie müssten Bewertungssachverhalte gleichzeitig im Rahmen einer Verwendungsnachweisprüfung beurteilen, die nach denselben Kriterien gestaltet sein soll, wie eine durch den Zuwendungsgeber selbst durchgeführte.
- 495** Diese Bedenken können entfallen, wenn der Zuwendungsgeber einen Wirtschaftsprüfer beauftragen würde, die Nachweisprüfungen vorzunehmen, solange dieser nicht in anderer Weise für den Zuwendungsempfänger tätig ist.
- 496** Die Erledigung von Teilen der Verwendungsnachweisprüfung durch Dritte kann den Zuwendungsgeber nur unterstützen. Die Verantwortung für die ordnungsgemäße Aufgabenerledigung verbleibt bei ihm. Dieser Verantwortung kann er nur gerecht werden, wenn er die für seine Prüfung notwendigen Ressourcen bereithält.
- 497** Bevor Dritte beauftragt werden, ist nachzuweisen, dass diese Entscheidung wirtschaftlich ist. Dabei ist zu ermitteln, ob die Einschaltung Dritter kostengünstiger ist als der Einsatz eigenen Personals und eigener Sachmittel.
- 498** Die Prüfung von Verwendungsnachweisen ist eine hoheitliche Tätigkeit. Soll sie von Privaten wahrgenommen werden, bedarf es einer gesetzlichen Grundlage. Aber auch in diesem Fall ist zu gewährleisten, dass die Gebietskörperschaft über das zur effektiven Aufsichtsführung erforderliche sachkundige Personal und die sonstigen Verwaltungsmittel verfügt.
- 499** Die Befürchtung, die eigenständigen Jahresabschluss- und Verwendungsnachweisprüfungen könnten unwirtschaftliche Doppelarbeiten hervorrufen, hat den staatlichen Haushalts- und Finanzausschuss veranlasst, den Senator für Finanzen um eine Untersuchung zu bitten, ob Bestandteile der Prüfungen zusammengeführt werden können. Das Ergebnis bleibt abzuwarten.

#### **6.3.5 Rückforderung und Verzinsung**

- 500** Nach VV-LHO Nr. 9.2.4 zu § 44 LHO kann eine Zuwendung zurückgefordert werden, wenn sie z. B. nicht innerhalb von zwei Monaten nach Auszahlung verwendet, der Verwendungsnachweis nicht rechtzeitig vorgelegt oder die Zuwendung unwirtschaftlich verwendet wird. Angesichts der Vielzahl der festgestellten Verstöße gegen das Zuwendungsrecht verwundert es, dass nur äußerst selten auf Sanktionen zurückgegriffen wird. In der Regel beschränken sich die Zuwendungsgeber auf Rückforderungen oder Verrechnungen, wenn bei der Nachweisprüfung Ausgaben als nicht zuwendungsfähig angesehen werden.

- 501 Nach VV-LHO Nr. 9.6 zu § 44 LHO sind bei einer vorzeitigen Mittelanforderung Zinsen in Höhe von 3 % über dem jeweiligen Basiszinssatz zu fordern. Die Ressorts wenden diese Vorschrift nicht an.
- 502 Offensichtlich werden auch massivere Verstöße hingenommen, um die Erfüllung des Zweckes nicht zu gefährden oder die zukünftige Zusammenarbeit mit dem Zuwendungsnehmer nicht zu belasten. Ebenso befürchten die Zuwendungsgeber möglicherweise, dass das eigene Handeln dadurch gerichtlich überprüft werden könnte. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass bei Vorliegen entsprechender Anlässe das Instrumentarium der VV-LHO Nr. 9. zu § 44 LHO zu nutzen ist.
- 503 Die Durchsetzung der im Regelwerk vorgesehenen Sanktionen in geeigneten Fällen dürfte die Bereitschaft der Zuwendungsnehmer zur Einhaltung der Vorschriften erhöhen.

### **6.3.6 Zuständigkeit für die Verwendungsnachweisprüfung**

- 504 Etwa die Hälfte der geprüften Ressorts führt die Nachweisprüfungen organisatorisch getrennt von der Bescheid erteilenden Stelle durch. Bei den Nachweisprüfern fehlen zwar möglicherweise spezifische Kenntnisse über den Zuwendungsfall. Sie stehen ihm aber objektiver gegenüber und verfügen über besondere Erfahrungen in der Methodik von Nachweisprüfungen.
- 505 Wegen der Unterschiede im Zuwendungsgeschehen und der organisatorischen Möglichkeiten muss jeder Bereich im Rahmen seiner Organisationshoheit eine eigenständige Entscheidung treffen. Der Rechnungshof spricht deshalb hierzu auch keine Empfehlung aus, regt aber an, die Vor- und Nachteile beider Organisationsformen zu untersuchen.
- 506 In einem Fall hat der Rechnungshof für die Prüfung der Sachberichte und der zahlenmäßigen Nachweise getrennte Zuständigkeiten innerhalb der Ressortverwaltung vorgefunden. Diese Trennung ist ungeeignet, das Ergebnis der Zuwendung vollständig abzubilden. Selbst wenn die gegenseitige Information zwischen Fachbereich und Haushaltsreferat gewährleistet ist – was im vorliegenden Fall nicht einmal gegeben war – hat der Rechnungshof erhebliche Zweifel an der Effizienz dieses Verfahrens.
- 507 Aufwendigere Nachweisprüfungen und Erfolgskontrollen entsprechend § 7 LHO sollten nach Auffassung des Rechnungshofs jedoch zentrale Stellen vornehmen. Er fordert die Ressorts auf zu prüfen, ob die – haushaltsneutrale – Einrichtung derartiger Organisationseinheiten möglich ist.

## **7 Zuwendungsdatenbank**

- 508 Zur Verbesserung der Kontroll- und Prüfungsmöglichkeiten und Unterstützung der Finanzplanung im Zuwendungsbereich bietet sich die Einrichtung einer einheitlichen, ressortübergreifenden und die beliehenen Gesellschaften umfassenden Zuwendungsdatenbank an. Neben den Übersichten nach VV-LHO Nr. 10 zu § 44 LHO und den jährlichen Zuwendungsberichten könnten bei Bedarf weitere Auswertungen entwickelt werden.
- 509 Nach Erörterungen im Bund-Länder-Ausschuss „Haushaltsrecht und Haushaltssystematik“ richtet der Bund zurzeit eine Zuwendungsdatenbank ein und bietet interessierten Ländern das vorgesehene Datenmodell zur Übernahme an.
- 510 Der Rechnungshof wird den Senator für Finanzen bitten zu prüfen, ob es auch für Bremen geeignet ist.

## **8 Umsetzung des neugefassten Zuwendungsrechts**

- 511 Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Verwaltungen die die Veranschlagung der Mittel betreffenden Änderungen angenommen haben. Ohne den sich hieraus ergebenden Einspareffekt quantifizieren zu können, kann von einem Beitrag zu einer schlankeren und effektiveren Haushaltsaufstellung ausgegangen werden.
- 512 Mit Festlegungen zu Rücklagen, Rückstellungen und Mehreinnahmen und den Ausbau der Deckungsfähigkeit wurde auch der flexiblere Mitteleinsatz gestärkt.

- 513 Hinsichtlich der Änderung der Vorschriften zur Verwendungsnachweisprüfung hat der Rechnungshof festgestellt, dass die beabsichtigten Fortschritte nicht erreicht worden sind. Das Angebot einer gegenüber den vorherigen Bestimmungen eingeschränkten Standardprüfung wurde dankbar angenommen, ohne die dadurch frei gewordenen Kapazitäten in dem notwendigen Umfang für die weitergehenden Prüfungen einzusetzen.
- 514 Der Rechnungshof erwartet, dass die Änderung der die weitergehende Prüfung betreffenden Vorschrift Anlass geben wird, dass auch bei der Prüfung der Verwendungsnachweise nennenswerte Verbesserungen eintreten werden. Die Bereitstellung öffentlicher Mittel in Millionenhöhe ist nur zu rechtfertigen, wenn die Sinnhaftigkeit dieser Ausgaben glaubhaft belegt und kontrolliert wird.

## VII. Einzelne Prüfungsergebnisse

### Die Bevollmächtigte der Freien Hansestadt Bremen beim Bund und für Europa Zuwendungen für Entwicklungszusammenarbeit

**Das erhebliche Interesse des Landes Bremen an der Entwicklungszusammenarbeit ist Voraussetzung für die Gewährung von Zuwendungen. Der Rechnungshof hat die Bevollmächtigte der Freien Hansestadt Bremen beim Bund und für Europa gebeten zu prüfen, inwieweit dieses Interesse fortbestehen soll.**

#### 1 Ausgangslage und Ziele der Entwicklungszusammenarbeit

- 515 Entwicklungspolitik wird weitgehend von der Bundesregierung wahrgenommen. Im zentralen Bereich Bildung und Ausbildung wirken die Länder an der Entwicklungspolitik des Bundes mit folgenden Schwerpunkten mit: Aus- und Fortbildung von Fachkräften, personelle Hilfe, Durchführung von Projekten in Entwicklungsländern sowie entwicklungspolitische Informations- und Bildungsarbeit.
- 516 Das Land Bremen ist seit dem Jahr 1962 auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit aktiv. Der staatliche bremische Beitrag zur internationalen Entwicklungszusammenarbeit wurde im „Konzept für die Zusammenarbeit des Landes Bremen mit so genannten Entwicklungsländern“ zuletzt im Jahr 1999 konkretisiert. Bremische Bürgerschaft und Senat haben dem Konzept zugestimmt.
- 517 Organisatorisch ist die Aufgabe „Entwicklungszusammenarbeit“ der Bevollmächtigten der Freien Hansestadt Bremen beim Bund und für Europa, dort der Abteilung „Landesamt für Entwicklungszusammenarbeit“ (im Folgenden: LafEz), zugeordnet.
- 518 Nach einem Ländervergleich hat das Land Bremen im Jahr 2002 von allen Bundesländern mit 2,45 € pro Einwohner den zweithöchsten Betrag für Entwicklungszusammenarbeit geleistet. Das Saarland, wie das Land Bremen seit Jahren in einer extremen Haushaltsnotlage, wendet 0,13 € pro Einwohner auf. Im Bundesgebiet werden durchschnittlich 0,90 € geleistet.
- 519 Im Haushaltsjahr 2002 hat das LafEz 50 Zuwendungen i. H. v. insgesamt rd. 738 T€ bewilligt.

#### 2 Prüfungsgegenstand

- 520 Das LafEz gewährt Zuwendungen für Entwicklungszusammenarbeit in folgenden Bereichen:
- Fachbereich I  
Grundbedürfnisorientierte Entwicklungszusammenarbeit,
  - Fachbereich II  
Wirtschaftsbezogene Aus- und Weiterbildung.
- 521 Der Rechnungshof hat geprüft, ob die zuwendungsrechtlichen Bestimmungen der LHO eingehalten worden sind. Hierzu sind 21 Förderakten ausgewertet worden. Außerdem hat er angeregt zu untersuchen, ob und in welchem Umfang das Land Bremen angesichts seiner extremen Haushaltsnotlage ein erhebliches Interesse an der Entwicklungszusammenarbeit, einer Voraussetzung für die Gewährung von Zuwendungen, haben kann.

### **3 Prüfungsfeststellungen und Stellungnahme der Bevollmächtigten**

#### **3.1 Anwendung der zuwendungsrechtlichen Bestimmungen**

**522** Die für die Gewährung von Zuwendungen maßgeblichen Bestimmungen der §§ 23 und 44 LHO sowie die dazu erlassenen VV werden vom LafEz weitgehend beachtet. Durch die Auswertung der Förderakten konnte der Rechnungshof jedoch folgende Problembereiche feststellen:

##### **3.1.1 Vorzeitiger Beginn der Maßnahmen**

**523** Vor der Entscheidung über später zu gewährende Zuwendungen hat das LafEz so genannte Planungs- und Abstimmungsgespräche mit verschiedenen Organisationen (Zuwendungsnehmern) über Projekte des jeweils kommenden Jahres geführt. In diesen Gesprächen ist, ohne dass dieses schriftlich festgehalten wurde, den Organisationen genehmigt worden, mit den Maßnahmen beginnen zu dürfen. In den Zuwendungsbescheiden, die zum Teil erheblich später erlassen worden sind, hat das LafEz auf diese Vorabgenehmigung verwiesen. Zuvor hat es die Zuwendungsanträge mit Hilfe eines Vordrucks geprüft, in dem standardmäßig vermerkt worden ist: „Der Beginn der Maßnahme duldet keinen Aufschub“. Nähere Begründungen hierzu haben die Akten überwiegend nicht enthalten. Der Rechnungshof hat daher nicht überprüfen können, ob in den einzelnen Fällen ein vorzeitiger Beginn der jeweiligen Maßnahme gerechtfertigt war.

**524** Er hat das LafEz darauf hingewiesen, dass Zuwendungen gemäß VV-LHO Nr. 1.3 zu § 44 LHO grundsätzlich nur für solche Vorhaben bewilligt werden dürfen, die noch nicht begonnen worden sind. Deshalb seien die Gründe, aus denen ein vorzeitiger Beginn einer Maßnahme akzeptiert werde, präzise in den Akten zu dokumentieren. Außerdem hat der Rechnungshof das LafEz aufgefordert, unmittelbar nach den Gesprächen in einem schriftlichen Bescheid die Vorabgenehmigung zu bestätigen. Dabei müsse das LafEz darauf hinweisen, dass die Genehmigung keinen Rechtsanspruch auf spätere Zuwendung begründe.

**525** Die Bevollmächtigte hat darauf hingewiesen, es sei häufig erforderlich, den vorzeitigen Maßnahmenbeginn zu genehmigen, denn in vielen Fällen müssten noch fehlende Informationen von den Partnern in den Zielländern eingeholt werden. Oft müssten die Förderanträge nachgebessert werden. Zudem seien kleinere und zum Teil ehrenamtlich arbeitende Partnerorganisationen in den Zielländern nicht immer mit den Erfordernissen deutscher Verwaltungsabläufe vertraut; auch gebe es häufig Sprach- und andere Kommunikationsprobleme. Um die Durchführung von Projekten nicht durch einen späteren Beginn der jeweiligen Maßnahme zu gefährden, sei eine Vorabgenehmigung sinnvoll. Das LafEz werde in Zukunft die Vorabgenehmigungen schriftlich erteilen und die Gründe für die Entscheidungen von Fall zu Fall individuell und prägnant in den Förderakten dokumentieren.

##### **3.1.2 Abgrenzung zwischen Zuwendungen und Verträgen**

**526** Das LafEz hat in einer Reihe von Fällen Verhandlungen mit Dritten über zu erbringende Leistungen geführt und anschließend die Vorgänge nicht über das Vertragsrecht (z. B. für Dolmetscherleistungen), sondern über das Zuwendungsrecht abgewickelt. In einem dieser Fälle hat das LafEz zudem gegen grundlegende Vergaberegeln verstoßen.

**527** Der Rechnungshof hat das LafEz aufgefordert, die entsprechende VV-LHO Anlage 1 zu Nr. 1.2.4 zu § 23 LHO künftig zu beachten. Die Bevollmächtigte hat erklärt, bei künftigen Anträgen entsprechend zu verfahren. Bei privaten Verträgen werde das Vergaberecht beachtet.

#### **3.2 Erhebliches Landesinteresse als Voraussetzung für die Gewährung von Zuwendungen**

**528** Entwicklungszusammenarbeit ist keine gesetzliche Pflichtaufgabe der öffentlichen Verwaltung, sondern eine freiwillig vom Land Bremen übernommene Aufgabe (vgl. Tz. 515 f.). Angesichts der extremen Haushaltsnotlage Bremens müssen alle freiwilligen Leistungen – mithin auch die der Entwicklungszusammenarbeit – auf den Prüfstand gestellt werden. Konkret muss entschieden werden, ob das bislang unterstellte erhebliche Landesinteresse unverändert fortbestehen soll.

**529** Der Rechnungshof hat die Bevollmächtigte gebeten, dies zu prüfen. Zusätzlich hat er auf die Vereinbarung zur Zusammenarbeit in der Regierungskoalition für die 16. Wahlperiode der Bremischen Bürgerschaft 2003 bis 2007 hingewiesen. Danach

hat die Bevollmächtigte das LafEz daraufhin zu überprüfen, „ob es weiterhin so aufrecht erhalten werden soll, ob und wie Haushaltsmittel für die personelle und sachliche Ausstattung erheblich reduziert werden können und ob durch Zusammenarbeit bzw. Fusionierung mit niedersächsischen Behörden Einsparungen erreicht werden“.

- 530 Die Bevollmächtigte hat erklärt, sie werde die sie betreffenden Prüfaufträge aus der Koalitionsvereinbarung abarbeiten und die Ergebnisse auch dem Rechnungshof mitteilen.
- 531 Der Rechnungshof wird sich damit zu gegebener Zeit befassen.

## **Justiz**

### **Zuwendungen an Vereine der Freien Straffälligenhilfe**

**Das Justizressort hat bei der Gewährung von Zuwendungen in den Jahren 2000/2001 in allen Phasen des Verfahrens fehlerhaft gearbeitet: Die Antragsprüfung war mangelhaft und in den Akten nicht dokumentiert, die Zuwendungsbescheide waren nicht korrekt, und die Verwendungsnachweise wurden ungenügend oder überhaupt nicht geprüft. Die Vorschläge des Rechnungshofs zur Verbesserung des Zuwendungsverfahrens werden umgesetzt.**

**Der Rechnungshof hat außerdem Vorschläge zur effektiveren Nutzung eines Schuldenregulierungsfonds gemacht. Das Ressort wird diese mit den Beteiligten erörtern und auf ihre Umsetzung hinwirken.**

**Der Rechnungshof hat kritisiert, dass ein Vertreter des Ressorts dem Vorstand eines geförderten Vereins angehört. Die Mitgliedschaft wird aufgegeben.**

#### **1 Prüfungsgegenstand**

- 532 Der Rechnungshof hat Zuwendungen des Justizressorts an Vereine geprüft, die im Rahmen der Freien Straffälligenhilfe Betreuungsarbeit leisten. Die Freie Straffälligenhilfe ergänzt die staatlichen Hilfeleistungen für haftbedrohte und haftentlassene Erwachsene. Freiheitsentzug soll durch Hilfsangebote vermieden werden. Außerdem erweitert die Freie Straffälligenhilfe die staatlichen Resozialisierungsmaßnahmen und bereitet die Integration in die Gesellschaft nach der Haftentlassung vor. Haftentlassene werden bei Bedarf in ambulanten Projekten weiter betreut.
- 533 Mehrere Vereine leisten in Bremen die Freie Straffälligenhilfe. Sie werden vom Justiz- und vom Sozialressort gefördert. Beide Ressorts arbeiten daran, ihre Hilfsangebote zu koordinieren. Zu diesem Zweck haben sie im Jahr 2000 eine Zielvereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich der Straffälligenhilfe für Erwachsene geschlossen und eine Arbeitsgruppe gebildet. Diese hat im Juli 2002 einen Bericht über die ersten Maßnahmen vorgelegt. Durch die Arbeitsgruppe soll die Zusammenarbeit in der Entlassungsvorbereitung und in der nachgehenden Betreuung verbessert werden.
- 534 Das Justizressort hat in den Jahren 2000/2001 für über 60 Projekte der Freien Straffälligenbetreuung Zuwendungen i. H. v. insgesamt rd. 2 Mio. € vergeben. Der Rechnungshof hat davon die Zuwendungen für 21 Projekte zweier Vereine geprüft, u. a. für Maßnahmen aus den Bereichen Haftvermeidung/-verkürzung, Betreuung drogenabhängiger Inhaftierter in Substitutionsprogrammen, Entlassungsvorbereitung und Schuldnerberatung.

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

##### **2.1 Bearbeitung der Zuwendungen**

- 535 Der Rechnungshof hat bemängelt, dass die Zuwendungsakten sehr nachlässig geführt worden sind. Es ist zweifelhaft, ob die zuständigen Mitarbeiter des Ressorts einen Überblick darüber gehabt haben, welche Projekte der Vereine in welcher Höhe gefördert wurden.
- 536 Das Ressort hat dazu erklärt, dass es zu jeder Zeit über die Inhalte der Vereinsarbeit informiert gewesen sei. Das Aufgabengebiet „Zuwendungen“ im Ressort sei aufgrund längerer Abwesenheit des zuständigen Mitarbeiters jedoch vernachlässigt worden. Zeitgleich mit dem Beginn der Prüfung wurde ein Personalwechsel vorgenommen.

- 537 Die geprüften Vereine erhalten nicht nur vom Justiz-, sondern auch vom Sozialressort Zuschüsse. Wird eine Einrichtung von mehreren Dienststellen gefördert, müssen die Zuwendungsgeber gemäß VV-LHO Nr. 1.4 zu § 44 LHO zuvor die Bedingungen abstimmen. Dies ist nicht geschehen.
- 538 Der Rechnungshof hat gefordert, diese Regelung zu beachten. Es muss sichergestellt werden, dass die Zuschüsse Bremens zweckentsprechend verwendet werden und dass es nicht zu Doppelförderungen kommt. Überschüsse, die gegebenenfalls von den Vereinen erwirtschaftet werden, dürfen weder mittelbar noch unmittelbar durch zu großzügige Zuwendungen entstehen.
- 539 Das Justizressort hat zugesagt, dieses Thema in der Arbeitsgruppe (s. Tz. 533) zu erörtern.
- 540 Sinkende Zuschüsse und damit geringere Finanzspielräume der Zuwendungsnehmer werden die Freie Straffälligenhilfe auch weiterhin bestimmen. Dies erfordert zukünftig eine stärkere Zusammenarbeit der Vereine. Effizienzsteigerungen sind dort möglich, wo Angebote besser koordiniert und die übernommenen Aufgaben gemeinsam erledigt werden können.

### **2.1.1 Antragsprüfung**

- 541 Antragsprüfungsvermerke gemäß VV-LHO Nr. 3.3 zu § 44 LHO sind nicht angefertigt worden. Das Ressort benutzt entsprechend der Forderung des Rechnungshofs jetzt einen Vordruck.
- 542 Die Vereine haben in ihren Anträgen zwar den Bedarf an Personalkosten, oft jedoch nicht jenen für Sach- und Verwaltungskosten erläutert. Das Ressort hat den tatsächlichen Bedarf für Sach- und Verwaltungskosten zur Feststellung des Umfangs der zuwendungsfähigen Ausgaben abweichend von VV-LHO Nr. 3.3.3 zu § 44 LHO nicht ermittelt. Teilweise sind zu hohe Pauschalbeträge für Verwaltungskosten zur Verfügung gestellt worden, die sich nicht am Bedarf des Vereins für die vom Ressort geförderten Projekte orientiert haben.
- 543 Das Ressort hat dem entgegengehalten, eine Überprüfung des tatsächlichen Bedarfs sei faktisch über die Mittelverwendung durchgeführt worden.
- 544 Das Ressort hat mit dieser Praxis gegen die Vorschriften der VV-LHO verstoßen. Der Rechnungshof erwartet, dass das Ressort neben den Personalkosten auch den Gesamtbedarf für Sach- und Verwaltungskosten feststellt und den für die Justizprojekte zu zahlenden Anteil festlegt. Im Übrigen hat das Ressort die Verwendungsnachweise in den Jahren 2000 und 2001 nur oberflächlich bzw. teilweise überhaupt nicht geprüft (s. Tz. 557).
- 545 Die erforderlichen Pläne zur Erläuterung der Förderungen lagen den Anträgen nicht bei. Erst für die Haushaltsjahre ab 2002 forderte das Ressort die nötigen Unterlagen an. Die dann eingereichten Unterlagen sind unvollständig und zum Zeitpunkt der Bewilligung nicht mehr aktuell gewesen. Dennoch hat das Ressort die Sachverhalte nicht aufgeklärt. Selbst die vorhandenen Daten sind nicht als Grundlage für die Haushaltsplanung genutzt worden.
- 546 Das Justizressort hat zugesichert, dass zukünftig alle notwendigen Unterlagen angefordert und für die Planung verwendet werden.

### **2.1.2 Bewilligung**

- 547 Bis zum Jahr 2001 hat das Ressort die Zuwendungen nach VV-LHO Nr. 2 zu § 23 LHO als Projektförderungen bewilligt. Die Zuschüsse hätten jedoch als institutionelle Förderung gewährt werden müssen.
- 548 Das Justizressort hat die Zuwendungsart ab 2002 umgestellt.
- 549 Alle Zuwendungen sind als Vollfinanzierungen gemäß VV-LHO Nr. 2.3 zu § 44 LHO bewilligt worden. Diese Finanzierungsart ist falsch gewesen, weil die geförderten Projekte in der Regel sowohl von anderen Dienststellen als auch von privaten Dritten bzw. aus Eigenmitteln der Vereine finanziert worden sind.
- 550 Das Justizressort hat die Finanzierungsart in den Bescheiden ab 2003 geändert.
- 551 Detaillierte Beschreibungen gemäß VV-LHO Nr. 5.2.3 zu § 44 LHO hätten in die Bescheide bis 2001 aufgenommen werden müssen, damit diese als Grundlage für Erfolgskontrollen hätten dienen können.

- 552 Das Justizressort wird mit den Vereinen ab dem Jahr 2004 Leistungskennzahlen festlegen.
- 553 In den Bescheiden sind die bewilligten Mittel in jedem Jahr unterschiedlich auf die einzelnen Ausgabepositionen aufgeteilt worden. Der Rechnungshof hat eine genauere Zuordnung der Personal-, Sach- und Verwaltungskosten gefordert. Außerdem muss den Bescheiden zu entnehmen sein, welche Maßnahmen vom Sozial- bzw. vom Justizressort mit welchen Beträgen gefördert werden.
- 554 Das Ressort hat zugesagt, diese Mängel abzustellen.
- 555 In den Bescheiden ist außerdem gemäß VV-LHO Nr. 5.2.4 zu § 44 LHO der Umfang der zuwendungsfähigen Ausgaben zu nennen. Dies setzt voraus, dass die in Tz. 542 geforderten Informationen über Sach- und Verwaltungskosten eingeholt werden.

### **2.1.3 Prüfung der Verwendungsnachweise**

- 556 In den Verwendungsnachweisen gemäß VV-LHO Nr. 11 zu § 44 LHO haben die Vereine nur die Gesamtbeträge der Zuschüsse und der Ausgaben dargestellt. Zusätzlich haben dem Ressort die Berichte von Wirtschaftsprüfungsgesellschaften und die Sachberichte über die Projekte der Vereine vorgelegen.
- 557 Das Ressort hat die Verwendungsnachweise der Jahre 2000 und 2001 teilweise nicht geprüft und damit gegen VV-LHO Nr. 12.1 zu § 44 LHO verstoßen.
- 558 Obwohl der Bedarf für Sach- und Verwaltungskosten im Vergleich zu den Personalkosten eher gering ist, müssen auch diese Ausgaben zumindest in Stichproben überprüft werden. Anderenfalls ist nicht gewährleistet, dass die Zuwendungen zweckentsprechend verwendet werden.
- 559 Als die Prüfung durch den Rechnungshof im Januar 2003 begann, hat das Ressort die Verwendungsnachweise der Jahre 2000 und 2001 geprüft. In VV-LHO Nr. 12.1 zu § 44 LHO sind die Mindestanforderungen für Verwendungsnachweisprüfungen beschrieben. Nach einer stichprobeweisen Auswahl sollen weitergehende Prüfungen durchgeführt werden. Das Ressort hat erklärt, wegen der festgestellten Mängel alle Verwendungsnachweise zukünftig wieder einer weitergehenden Prüfung zu unterziehen. Außerdem werde überlegt, unter welchen Voraussetzungen die Prüfungsintensität gemäß VV-LHO Nr. 12.4 zu § 44 LHO geändert werden könne.

### **2.1.4 Übersichten zum Haushaltsplan**

- 560 Das Ressort hat dem Haushaltsplan 2002/2003 gemäß § 26 Abs. 3 Nr. 2 LHO Übersichten über die Einnahmen und Ausgaben der Vereine beigefügt. Als Einnahmen sind darin jedoch nur die vom Justizressort geplanten Zuwendungen sowie die dadurch gedeckten Ausgaben ausgewiesen worden. Die wirtschaftliche Lage der Vereine und die gesamte Beteiligung Bremens auch durch andere Dienststellen ist daraus nicht zu entnehmen gewesen (s. Tz. 537).
- 561 Das Ressort wird zukünftig beachten, dass sich die Haushalts- und Wirtschaftspläne auf die gesamte Vereinstätigkeit beziehen müssen.

## **2.2 Feststellungen zu den Vereinen**

### **2.2.1 Schuldenregulierungsfonds**

- 562 Zu der vom Justizressort geförderten Schuldnerberatung gehört das „Sondervermögen Schuldenregulierung“, das von einem Verein verwaltet wird. Mit diesem Fonds übernimmt der Verein Bürgschaften zur Absicherung von Darlehen, die Straffällige und Sozialhilfeempfänger bei einem Kreditinstitut zur Ablösung von Schulden aufnehmen wollen. Der Fonds wurde im Jahr 1985 mit einer finanziellen Ausstattung von rd. 73 T€ vom Justizressort sowie acht Verbänden bzw. Vereinen eingerichtet.
- 563 Personalkosten für die Schuldnerberatung werden vom Justizressort im Rahmen der Freien Straffälligenhilfe und vom Sozialressort als Beratung und Unterstützung gemäß § 17 Bundessozialhilfegesetz gefördert. Das Justizressort finanziert die Beratung von Personen im und nach dem Strafvollzug und die Verwaltung des Fonds. Es hat erklärt, es lasse sich nicht feststellen, welchen Anteil die von ihm finanzierten Aufgaben an der zusammen mit dem Sozialressort geleisteten Schuldnerberatung haben. Der Verein hat dazu in seinen Verwendungsnachweisen keine Angaben gemacht.

- 564 Für die Verwendungsnachweisprüfung ist es erforderlich, dass im Sachbericht dargestellt wird, wie sich die Gesamtleistung der Schuldnerberatung auf den Justiz- und Sozialbereich verteilt.
- 565 Die Mittelverwendung könnte besser überwacht werden, wenn das Sozialressort das Zuwendungsverfahren für die Schuldnerberatung insgesamt durchführen würde. Für die Beratung von Straffälligen könnte das Justizressort dem Sozialressort die Mittel anteilig zuweisen.
- 566 Das Justizressort hat mitgeteilt, über die Zusammenführung der Hilfen für die Schuldnerberatung werde mit dem Sozialressort verhandelt.
- 567 Die Zinsen des Fondskapitals erhöhen gemäß § 12 Abs. 2 der Vereinssatzung das Fondsvermögen. Das Kapital ist bis Ende 2002 auf rd. 175 T€ angewachsen. Ende März 2003 waren davon mit rd. 69 T€ knapp 40 % für Bürgschaften gebunden. Im Jahr 2003 sind für weitere Bürgschaften rd. 46 T€ hinzugekommen. Es haben dann noch freie Mittel i. H. v. rd. 60 T€ zur Verfügung gestanden. Mit diesen knapp 35 % des Fondsvolumens könnten ab 2004 mindestens acht Entschuldungsverfahren ermöglicht werden.
- 568 Bürgschaften werden gemäß § 15 der Vereinssatzung nur unter strengen Voraussetzungen vergeben. Es muss mit hoher Wahrscheinlichkeit zu erwarten sein, dass der oder die Begünstigte den Ratenzahlungsverpflichtungen nachkommen kann. Dieses hat dazu geführt, dass die Ausfallquote mit unter 12 % sehr niedrig gehalten werden konnte. Trotzdem gelten mit Bürgschaften belegte Mittel zu 100 % als nicht verfügbar.
- 569 Der Rechnungshof hat Vorschläge entwickelt, wie das Fondsvermögen effektiver genutzt werden könnte. Die bisher noch freien und aus abgewickelten Verfahren wieder frei werdenden Fondsmittel ermöglichen die Vergabe weiterer Bürgschaften. Da der Fonds insgesamt sehr risikoarm bewirtschaftet wird, wäre sogar die volle Ausschöpfung unschädlich. Unabhängig davon muss das Ressort mit allen Beteiligten klären, ob Fondsmittel weiterhin zu 100 % als gebunden angesehen werden sollen. Angesichts der geringen Ausfallquote hat der Rechnungshof angeregt, den Fonds flexibler zu bewirtschaften. Darlehen könnten bis zum 1,5-fachen des Fondsvermögen abgesichert werden.

### **2.2.2 Mitgliedschaft in einem Vereinsvorstand**

- 570 Seit Gründung eines der geprüften Vereine gehört ein Vertreter des Justizressorts dem Vorstand an. Das Justizressort finanziert den Verein mit einem erheblichen Anteil der insgesamt vergebenen Mittel. Alle Zuwendungsunterlagen werden im Ressort von dem Vorstandsmitglied bearbeitet. Dies könnte zu einem Interessenkonflikt bei Bewilligung und Abrechnung der Zuwendungen führen.
- 571 Aus § 20 Abs. 1 Nr. 5 des Bremischen Verwaltungsverfahrensgesetzes ergibt sich, dass sich der Vertreter des Justizressorts zur Vermeidung denkbarer Konflikte aus dem Vorstand zurückziehen muss.
- 572 Das Justizressort hat mitgeteilt, dass der Verein zum 1. Januar 2004 eine gemeinnützige GmbH gründen werde. Der Vertreter des Ressorts sei dann kein Mitglied des Vorstandes, sondern werde nur noch im beratenden Beirat tätig sein.

## **Wissenschaft**

### **Zuwendungen an außeruniversitäre Forschungseinrichtungen**

**Außeruniversitäre Forschungseinrichtungen erhalten vom Senator für Bildung und Wissenschaft Grundfinanzierungsmittel auf der Basis von Zuwendungsbescheiden in Verbindung mit Kontrakten. Bei der Einführung von Kontrakten im außeruniversitären Forschungsbereich nimmt das Ressort bundesweit eine Vorreiterrolle ein.**

**Das Ressort hat seine Prüfungen im Rahmen des Zuwendungsverfahrens nicht immer in angemessenem Umfang und nicht ausreichend kritisch vorgenommen. Aufgrund der Feststellungen des Rechnungshofs ist mit der Änderung von Arbeitsabläufen begonnen worden.**

**Das Wissenschaftsressort will mit Hilfe des Kontraktmanagements ein effektives Controlling aufbauen und die Leistungsperspektiven der außeruniversitären Forschungsinstitute transparent machen. Diese Anforderungen hat**

**das Planungs- und Berichtswesen im Prüfungszeitraum noch nicht in ausreichendem Maße erfüllt. Das Ressort hat Anregungen des Rechnungshofs bereits umgesetzt und zugesagt, weitere Vorschläge aufzugreifen, sobald ausreichende Erfahrungen mit dem Kontraktmanagement gesammelt worden seien.**

## **1 Vorbemerkungen**

- 573** Die Freie Hansestadt Bremen fördert den Ausbau der Infrastruktur im Bereich Forschung und Lehre, u. a. mit dem Ziel, die Wirtschaftskraft der Region zu verbessern. Die Notwendigkeit, die wissenschaftliche Infrastruktur für die weitere wirtschaftliche und finanzielle Stabilisierung des Landes zu stärken, ist zuletzt in der Koalitionsvereinbarung für die 16. Wahlperiode der Bremischen Bürgerschaft 2003 bis 2007 bekräftigt worden. In diesem Zusammenhang gewährt der Senator für Bildung und Wissenschaft außeruniversitären Forschungseinrichtungen sowohl Zuwendungen zur Grundfinanzierung (institutionelle Förderung) als auch für einzelne Maßnahmen (Projektförderung). Die Forschungseinrichtungen werden in der Rechtsform einer GmbH, als Stiftungen oder als Unterabteilungen des Vereins zur Förderung wissenschaftlicher Forschung (VFwF) geführt.
- 574** Anfang des Jahres 2000 hat das Wissenschaftsressort erstmals Zielvereinbarungen, so genannte Kontrakte, mit außeruniversitären Forschungseinrichtungen abgeschlossen. Grundlage dieser Kontrakte sollen die mittelfristigen Forschungs- und Finanzplanungen der Institute und deren von der Gesellschafterversammlung oder dem Vereinsvorstand jährlich zu beschließenden Wirtschaftspläne sein. Durch die vom Ressort in den Kontrakten bis einschließlich 2004 eingegangenen Finanzierungsverpflichtungen, die jedoch unter dem Vorbehalt stehen, dass der Haushaltsplan entsprechende Mittel vorsieht, soll den Instituten eine erhöhte Planungssicherheit gegeben werden. Daneben beabsichtigt die senatorische Dienststelle, mit diesem Instrument eine Basis für ein effektives Controlling zu schaffen und die Leistungsspektren der außeruniversitären Institute in Bremen transparent zu machen. Die in den Kontrakten verwendeten Zielzahlen sollen sich an überregionalen Standards orientieren.
- 575** Die Grundfinanzierungsmittel werden jeweils per Zuwendungsbescheid auf der Grundlage von aktuell beschlossenen Wirtschaftsplänen bereitgestellt. Die Bestimmungen des § 44 LHO sowie der dazu erlassenen Verwaltungsvorschriften bleiben unberührt.

## **2 Prüfungsgegenstand**

- 576** Die Prüfung ist Teil eines umfassenderen Prüfungsvorhabens, in dem das Förderkonzept des Senators für Bildung und Wissenschaft für die außeruniversitäre Forschung in Bremen beispielhaft am Organisationsmodell des VFwF und seiner Einrichtungen untersucht werden sollte. Der Rechnungshof hat die Prüfung mit Unterstützung der Unternehmensberatungsgesellschaft durchgeführt, die maßgeblich an der Entwicklung des Beteiligungsmanagements Bremens beteiligt war, da das Wissenschaftsressort beabsichtigt, Instrumente des Beteiligungsmanagements für die außeruniversitären Forschungseinrichtungen anzuwenden.
- 577** In einem ersten Schritt hat der Rechnungshof die Zuwendungen des Wissenschaftsressorts beispielhaft an drei außeruniversitären Forschungsinstituten des VFwF geprüft: Eine Tochtergesellschaft in Form einer GmbH (Institut A) und zwei unselbständige Untergliederungen (Institute B und C). Er hat seine Prüfung auf die institutionelle Förderung in den Jahren 2000 und 2001 konzentriert, da ausreichende Unterlagen für das Jahr 2002 bei Prüfungsbeginn noch nicht vorlagen. Daneben hat er auch die Jahresabschlüsse des Jahres 1999 ausgewertet, um eine breitere Datenbasis über die Entwicklung der geprüften Institute im Zeitablauf zu erhalten.

## **3 Prüfungsfeststellungen und Stellungnahme des Wissenschaftsressorts**

### **3.1 Zuwendungsverfahren**

- 578** Der Rechnungshof hat festgestellt, dass das Wissenschaftsressort zwar in allen Phasen des Zuwendungsverfahrens – von der Antragsprüfung bis zur Verwendungsnachweisprüfung – Prüfungstätigkeiten durchgeführt, diese aber nicht immer zeitgerecht, nicht in angemessenem Umfang und auch nicht ausreichend kritisch vorgenommen hat.

- 579** Bei der Prüfung der vom Institut A in den Jahren 2000 und 2001 eingereichten Antragsunterlagen wurden z. B. die in den Wirtschaftsplänen angegebenen Personalaufwendungen übernommen, ohne auffallend hohe tarifliche Eingruppierungen im Verwaltungs- oder Technikbereich zu hinterfragen. Weiterhin fehlten auf der Ertragsseite Positionen, die in den Vorjahren regelmäßig angefallen waren. Auch diesen Punkt hat das Ressort nicht geklärt und die Zuwendungsmittel nicht gekürzt.
- 580** Das Wissenschaftsressort hat in diesem Zusammenhang auf die ausgesprochen geringe Grundfinanzierung des Instituts A hingewiesen. Eine Kürzung hätte das Institut an den Rand jeglicher Handlungsspielräume gebracht.
- 581** Der Rechnungshof bezweifelt nicht, dass eine höhere Grundfinanzierung als bisher für die Entwicklung des Instituts A zu einem „Center of Excellence“ notwendig ist. Er hält es allerdings für falsch, dem Institut Zuwendungsmittel auf der Grundlage nicht durchgängig plausibler Wirtschaftspläne zu gewähren (zum Problem der Unterfinanzierung einzelner Institute s. Tz. 639).
- 582** Das Ressort hat zugesichert, es werde künftig die Wirtschaftspläne auf Plausibilität überprüfen und Positionen kürzen, die nicht nachvollziehbar oder zu hoch angesetzt seien.
- 583** Die Zuwendungsbescheide für die Institute A und B für das Jahr 2000 sind erst im Juli des Jahres 2000 ergangen, da die zuständigen Gremien die Wirtschaftspläne erst im Mai 2000 verabschiedet hatten. Zur Liquiditätssicherung wurden hohe Abschläge aufgrund vorläufiger Zuwendungsbescheide im Vorgriff auf die zu erwartende Grundfinanzierung gezahlt. Das Wissenschaftsressort kam Mittelanforderungen i. H. v. 89 % der jährlichen Grundfinanzierungsmittel des Instituts A bis zur Mitte des Jahres 2000 nach. Im Jahr 2001 hat das Institut B bis zum Mai 100 % der jährlichen Grundfinanzierungsmittel erhalten. In beiden Fällen hat das Ressort die Gründe hierfür nicht dokumentiert.
- 584** Das Wissenschaftsressort wird sowohl die Geschäftsstelle des VFwF als auch seine Fachreferate auffordern, zukünftig bei Mittelanforderungen, die früher als im Wirtschaftsplan vorgesehen eingehen, aktuelle Unterlagen und Aussagen zur Liquidität der Institute anzufordern und die Gründe für die zeitlichen Abweichungen zu dokumentieren. Darüber hinaus hat es den Vordruck zum Mittelabruf entsprechend den Vorschlägen des Rechnungshofs bereits geändert.
- 585** Das Ressort hat weiterhin der Bitte des Rechnungshofs entsprochen, die zu führenden Übersichten, mit denen es die Verwendung der Zuwendungen überwacht, zu vereinheitlichen und zu vervollständigen.
- 586** Im Prüfungszeitraum haben alle drei Institute die Verwendungsnachweise zwischen drei und sechs Monaten zu spät eingereicht, ohne dass das Wissenschaftsressort sie schriftlich angemahnt hätte.
- 587** Das Ressort hat die Verspätungen eingeräumt. Es beabsichtige, durch eine straffere Terminplanung die Vorlage der Verwendungsnachweise bis zum 30. Juni des Folgejahres sicherzustellen.
- 588** Bei der Prüfung der Verwendungsnachweise des Instituts B für das Jahr 1999 sowie des Instituts A für die Jahre 2000 und 2001 haben weder die Geschäftsstelle des VFwF noch das Ressort bemerkt, dass die in den Jahresabschlüssen zugrundegelegten Zahlen nicht den Zahlen der genehmigten Wirtschaftspläne entsprachen. Daher sind sowohl die Geschäftsstelle als auch das Ressort zu falschen Schlussfolgerungen gekommen, wie z. B. bei den Einnahmen des Instituts A für das Jahr 2000; sie blieben nicht nur um rd. 872 T€, wie vom Ressort im Prüfvermerk festgestellt, sondern um mehr als 1.086 T€ hinter den Planzahlen zurück.
- 589** Das Ressort hat zudem die Verwendungsnachweise der drei Institute nicht unverzüglich, sondern erst drei bis 18 Monate nach Eingang geprüft.
- 590** Das Ressort hat mitgeteilt, es gehe grundsätzlich davon aus, dass die von Wirtschaftsprüfern testierten Jahresabschlussberichte die korrekten Zahlen enthielten. Bei den vom Rechnungshof festgestellten drei Fällen müsse es sich um Ausnahmen gehandelt haben. Es hat zugesichert, die Prüfungen künftig in angemessenem Umfang und zeitgerecht durchzuführen, allerdings einschränkend angemerkt, dass durch andere prioritäre Arbeitsaufträge oder durch Krankheiten usw. Verzögerungen nie auszuschließen seien.

- 591** Zu den festgestellten Mängeln insgesamt hat das Ressort erläutert, es steuere die Einrichtungen des VFWF nicht mehr detailliert über Wirtschaftspläne im Rahmen des Zuwendungsverfahrens, sondern habe sich auf die inhaltliche Steuerung durch Kontraktmanagement konzentriert („Steuerung auf Abstand“).
- 592** Die Höhe der in den Kontrakten festgelegten und durch Zuwendungsbescheid gewährten institutionellen Fördermittel sei institutsbezogen aus den Erfahrungen des Ressorts bestimmt worden. Dabei habe es berücksichtigt, seit wann die Institute bestehen, welche Forschungsausrichtung sie verfolgen und welchen Erfolg sie erzielen konnten. Der Ansatz der Steuerung liege nicht darin, den Einrichtungen möglichst geringe institutionelle Zuschüsse zu bewilligen. Ziel sei es vielmehr, dass sie mit den zur Verfügung stehenden Mitteln einen möglichst großen Erfolg erreichen. Das Wissenschaftsressort hat zugesagt, seine Abwägungen zukünftig in einer Dokumentation festzuhalten, in der die zugrunde gelegten Kriterien zur Bemessung der Höhe der institutionellen Förderung dargelegt würden. Die ermittelten Daten sollen fortgeschrieben werden und als Ausgangsbasis für die weiteren Planungen dienen.
- 593** Die senatorische Dienststelle hat weiterhin erklärt, die notwendigen Erfolgskontrollen würden im Rahmen des Kontraktmanagements durchgeführt. Der Rechnungshof hat hierzu angemerkt, dass die unter Tz. 588 dargestellten Fehler auch anlässlich der Auswertung der Kontrakte nicht bemerkt worden sind (zur Erfolgskontrolle siehe im Einzelnen unter Tz. 629 ff.).

### **3.2 Zuwendungscontrolling und Kontraktmanagement**

- 594** Mit der Einführung des Kontraktmanagements zur Steuerung der wissenschaftlichen Einrichtungen im Jahr 2000 hat das Wissenschaftsressort Maßnahmen zur Verwaltungsmodernisierung eingeleitet und Regelungen aus dem Projekt zur Neuordnung des Beteiligungsmanagements des Landes Bremen übernommen.
- 595** Der Rechnungshof hat diese im Zuge der Verwaltungsreform eingeleiteten Maßnahmen des Ressorts begrüßt. Für die Steuerung der wissenschaftlichen Einrichtungen durch Kontrakte hat er empfohlen, das Kontraktmanagement und das Zuwendungscontrolling zu verknüpfen. Dies liegt auf der Hand, da in den Zielvereinbarungen auf die Zuwendungsbescheide verwiesen wird. In ihnen ist festgehalten, dass die Zielvereinbarung Bestandteil des Bescheides ist. In beiden Fällen geht es u. a. darum sowohl festzuschreiben, welche Ziele mit welchen Mitteln erreicht werden sollen, als auch Regularien zur Kontrolle der Zielerreichung zur Verfügung zu haben. Inhaltlich bestehen im Grundsatz keine wesentlichen Unterschiede zwischen den zuwendungsrechtlichen Regelungen der LHO und den zu treffenden Vereinbarungen in den Kontrakten. Dem Rechnungshof kommt es daher nicht darauf an, ob die notwendige Steuerung durch Kontrollen im Rahmen des Zuwendungsverfahrens oder im Rahmen des Kontraktmanagements stattfindet. Entscheidend ist nur, dass Kontrollen stattfinden, dokumentiert werden und die Ergebnisse umfassend im Rahmen beider Steuerungsinstrumente arbeitsökonomisch genutzt werden.
- 596** Das Wissenschaftsressort wird bei der Steuerung der Forschungseinrichtungen durch die Geschäftsstelle des VFWF unterstützt. Im November 2001 hat das Ressort festgelegt, welche Aufgaben in seinem Verantwortungsbereich und welche Aufgaben im Verantwortungsbereich der Geschäftsstelle liegen.
- 597** Der Rechnungshof hat diese Aufgabenabgrenzung für nicht sachgerecht erachtet, da in vielen Fällen vorgesehen ist, dass sich sowohl die Geschäftsstelle als auch die senatorische Dienststelle mit demselben Vorgang befassen. Eine solche Bearbeitungsweise führt in der Regel dazu, dass sich eine Seite auf die andere verlässt und die Verantwortlichkeit des Wissenschaftsressorts verwischt wird.
- 598** Das Ressort und der Rechnungshof sind sich darüber einig, dass die Aufgaben zwischen der Geschäftsstelle des VFWF und der Behörde schärfer voneinander abzugrenzen sind (vgl. Tz. 646).

#### **3.2.1 Evaluation**

- 599** Das Wissenschaftsressort hat das Instrument Kontraktmanagement im Jahr 2000 eingeführt, ohne durch unabhängige Gutachterkommissionen den Status quo und die Leistungsperspektiven der außeruniversitären Forschungseinrichtungen untersuchen zu lassen, obgleich das Ressort selbst die Erfolge der Institute als Parameter für die Höhe der Grundfinanzierung genannt hatte (vgl. Tz. 592).

- 600** Das Wissenschaftsressort hat die fehlenden Evaluationen mit seiner Absicht begründet, das Steuerinstrument „Kontrakte“ bei den Forschungseinrichtungen möglichst unverzüglich und parallel zur Einführung bei den Hochschulen zu installieren. Es hat außerdem auf eine „Stärke-Schwäche-Analyse“ verwiesen, die es – begleitet durch eine Unternehmensberatungsgesellschaft – für jede außeruniversitäre Forschungseinrichtung im Jahr 2001 erstmals durchgeführt habe.
- 601** Die vom Wissenschaftsressort vorgelegten „Stärke-Schwäche-Analysen“ der drei geprüften Institute sind für die Entwicklung eines Strategiekonzeptes nicht ausreichend differenziert. Nach Auffassung des Rechnungshofs haben sich die Analysen größtenteils nach innen und dabei auf die Stärken konzentriert, Schwächen sind kaum thematisiert worden; die Forschungslandschaft mit ihren Chancen und Risiken wurde nur unzureichend dargelegt. Es fehlen notwendige Quantifizierungen und Konkretisierungen, die die Basis für die weitere Entwicklung der Institute darstellen.
- 602** Das Wissenschaftsressort hat zugesagt, künftig regelmäßig Evaluationen durchführen zu lassen. Diese könnten z. B. durch die Institutsbeiräte auf der Basis von Forschungsplanungen durchgeführt und um externe Evaluationen ergänzt werden. Es hat betont, dass es die vom Rechnungshof eingeforderten Standards für Evaluationen teile.
- 603** Inwieweit die wissenschaftlichen Beiräte oder die Kuratorien in die Evaluation eingebunden werden oder ob die Evaluation externen Gutachterkommissionen vorbehalten bleiben müsse, wird nach Ansicht des Rechnungshofs in Gesprächen mit den Instituten und den Gremien selbst zu klären sein. Er hat das Ressort gebeten, entsprechende Aufträge alsbald zu erteilen.
- 3.2.2 Planungswesen**
- 604** Ausgangspunkt für das Planungswesen ist der mittelfristige Forschungsplan des jeweiligen Forschungsinstituts. Er bildet die Basis für die mittelfristigen Finanz- und Investitionspläne.
- 605** Die mittelfristigen Forschungsplanungen der drei geprüften Institute enthielten bisher nur wenig quantifizierbare Größen. Zudem waren die nicht messbaren Qualitätsziele zu vage beschrieben, als dass sie Indikatoren für die Zielerreichung hätten darstellen können. In den geprüften Kontrakten wurden daher sowohl die kurz- als auch die mittelfristigen Ziele der Institute grundsätzlich sehr pauschal formuliert und nur teilweise mit Kennzahlen oder Indikatoren zur Zielerreichung unterlegt. Überwiegend wurden Aufgabenbereiche („Leistungen“) sowie Projekte und Maßnahmen nicht hinreichend beschrieben. Eine effiziente Erfolgskontrolle ist so nicht möglich.
- 606** Eine mittelfristige Finanzplanung lag bei einem der drei geprüften Institute gar nicht vor, während die Finanzplanung des zweiten Instituts unvollständig war. Das dritte Institut hatte zwar eine Finanzplanung vorgelegt; sie basierte aber nicht auf einem aktuellen mittelfristigen Forschungsplan, da dieser erst zu einem späteren Zeitpunkt verabschiedet wurde.
- 607** Der Rechnungshof geht davon aus, dass zukünftig aussagefähige Forschungs- und Finanzplanungen erstellt werden.
- 608** Unzulänglichkeiten waren aber nicht nur im Bereich der Forschungs- und Finanzplanung festzustellen, auch mittelfristige Investitionsplanungen fehlten bisher oder waren unvollständig. Sie sind aber notwendig, um beurteilen zu können, ob den Instituten, die für ihre Forschungsarbeiten benötigte Ausstattung zur Verfügung gestellt werden kann, damit sie sich als „Center of Excellence“ profilieren können. So war das Anlagevermögen z. B. beim Institut A im Jahr 2001 zu rd. 83 % abgeschrieben. Dies machte einen hohen Investitionsbedarf deutlich. Dieser fand sich zwar im mittelfristigen Forschungsplan des Jahres 2001 wieder (Investitionssumme rd. 25.907 T€, davon rd. 15.339 T€ für einen Neubau), es fehlten aber Angaben zu den Anschaffungszeitpunkten. Auch der Wirtschaftsplan 2001 spiegelte mit einer Investitionssumme von rd. 560 T€ den vom Institut im Forschungsplan benannten Bedarf nur mangelhaft wider.
- 609** Das Ressort wird ein Instrument entwickeln, mit dem es den Investitionsbedarf der einzelnen Institute feststellen kann. Dieser Bedarf soll schrittweise in die Finanzplanung und in die Kontrakte einfließen.

- 610** Alle mittelfristigen Planungen müssen nach Ansicht des Rechnungshofs auf überprüfbar quantitativen und qualitativen Zielen mit Angaben zur zeitlichen Komponente und den ihnen zugrunde liegenden Prämissen basieren.
- 611** Als Zeitraum für die mittelfristigen Planungen hat der Rechnungshof mindestens drei Jahre vorgeschlagen, während das Beteiligungsmanagement Bremens sogar fünf Jahre vorsieht. Dabei sind die Planungen für das erste Jahr detailliert zu erstellen. Für die darüber hinaus gehenden Jahre sind wesentliche Planeckdaten festzuhalten. Für das jeweilige Haushaltsjahr erfolgt die Konkretisierung im zu erstellenden Wirtschaftsplan, der Grundlage für die Erteilung des Zuwendungsbescheides ist. Auf diese Weise kann das Planungswesen sinnvoll sowohl im Rahmen des Kontraktmanagements als auch bei der Bestimmung der Grundfinanzierungshöhe im Zuwendungsverfahren genutzt werden.
- 612** Das Wissenschaftsressort hat darauf hingewiesen, in den Planungsrechnungen sei eine belastbare Quantifizierung über das erste Jahr hinaus aufgrund der Abhängigkeiten der Institute von den EU- und nationalen Forschungsprogrammen nicht möglich.
- 613** Der Rechnungshof vermag dieser Argumentation nicht zu folgen. Zum einen haben die EU- und die nationalen Forschungsprogramme eine mehrjährige Laufzeit und ermöglichen damit auch mehrjährige Planungen. Zum anderen sieht der Rechnungshof gewisse Parallelen zur Situation von Wirtschaftsunternehmen, die ihre mittelfristigen Unternehmensplanungen unter Marktbedingungen wie z. B. Unsicherheit hinsichtlich der Konjunkturentwicklung, der Währungsrisiken, der Stellung am Markt in Bezug auf Konkurrenzunternehmen oder von Erfolgsaussichten neuer Produkte vornehmen müssen.
- 614** Das Wissenschaftsressort hat zugesagt, für die auf das aktuelle Jahr folgenden beiden Planjahre Eckdaten in der Ertragsentwicklung festzuschreiben (vgl. Tz. 622 f.).

### **3.2.3 Drittmittel, Kennzahlen und Zeitreihen**

- 615** Der Rechnungshof hat die Jahresabschlüsse der Institute für die Jahre 1999 bis 2001 ausgewertet und die Ergebnisse mit den Angaben in den Wirtschaftsplänen bzw. den Kontrakten verglichen. Dabei hat er u. a. festgestellt, dass z. B. beim Institut A die Zuschüsse des Bundesforschungsministeriums von 1999 bis 2001 um knapp 50 % zurückgegangen sind und die Wirtschaftsplanzahlen des Instituts bei weitem nicht erreicht wurden. Dagegen haben sich die auftragsbezogenen Erträge aus dem privaten Bereich erfreulich entwickelt und im Jahre 2001 erstmalig den im Wirtschaftsplan des Instituts zum Ausdruck gebrachten Erwartungen entsprochen. Gleichzeitig war jedoch festzustellen, dass die Zuwendungen Bremens von 1999 bis 2001 um über 70 % gestiegen sind. Diese Steigerung ist durch eine Erhöhung der Projektmittel verursacht worden. Die Grundfinanzierung ist nahezu konstant geblieben.
- 616** Der Rechnungshof hat seine Auswertungen der Jahresabschlüsse dem Wissenschaftsressort zur Verfügung gestellt und angeregt, zukünftig die Entwicklung der Ertrags- und Aufwandsstruktur im Rahmen von Plan-Ist- und Drei-Jahres-Vergleichen zu dokumentieren. Zugleich sollte die Herkunft der Mittel aus öffentlichen, privaten und sonstigen Bereichen (z. B. Erträge aus Abgang von Anlagevermögen) entsprechend ausgewiesen werden.
- 617** Auf Basis der o. g. Auswertungen hat der Rechnungshof Kennzahlen gebildet und u. a. die Anteile der institutionellen und projektbezogenen Förderung an den Gesamterträgen ermittelt. Gleichzeitig hat er den Anteil der Erträge des öffentlichen, privaten und des sonstigen Bereichs errechnet, um damit die Finanzierungsstruktur der einzelnen Forschungseinrichtungen und ihre Leistungskennzahlen zu verdeutlichen. Er hat so die vom Ressort im Rahmen der Kontrakte entwickelte Drittmittelquote weiter differenziert. Daneben hat er eine Kennzahl gebildet, die die bremische Gesamtförderung der Institute (institutionelle und Projektförderung) im Verhältnis zu den Gesamterträgen darstellt.
- 618** Der Rechnungshof hält differenzierte Drittmittelquoten und Leistungskennzahlen für wesentliche Erfolgsparameter und hat das Ressort gebeten, sie für die einzelnen Institute alsbald festzulegen und als mittelfristige Erfolgsparameter in die Kontrakte aufzunehmen. Da Forschungsförderung auch der Verbesserung der regionalen Wirtschaftskraft dienen soll (vgl. Tz. 573), kommt der Leistungskennzahl

„Anteil der Erträge aus dem privaten Bereich am Gesamtertrag“ eine besondere Bedeutung zu.

- 619** Die Definition weiterer wesentlicher Erfolgsfaktoren und ihre Abbildung in aussagefähigen Kennzahlen sollte auf der Grundlage der Evaluationen vom Ressort gemeinsam mit den Instituten fortentwickelt werden. Kennzahlen, wie z. B. „Anzahl der wissenschaftlichen Publikationen/Vorträge“ oder „Beratungsleistungen“, die im Musterkontrakt 2004 verwandt werden, sind nicht ausreichend.
- 620** Aus den bei der Auswertung der Jahresabschlüsse 1999 bis 2001 gewonnenen Daten hat der Rechnungshof Zeitreihen gebildet. Solche Zeitreihen sind gerade bei Forschungsinstituten, deren Jahresergebnisse durch schwankende Erträge bei wechselnden Finanzierungsquellen geprägt sind, notwendig. Nur durch Zeitreihen können Entwicklungen im zeitlichen Ablauf sichtbar gemacht werden, die bei einer ausschließlich jährlichen Betrachtung gegebenenfalls ein falsches oder unvollständiges Bild vermitteln. Erwünschte Tendenzen können dann gefördert werden, während bei unerwünschten Entwicklungen gegenzusteuern ist.
- 621** Das Ressort hat erklärt, dass die Forschungseinrichtungen künftig in Anlehnung an die Vorgaben des bremischen Beteiligungsmanagements Wirtschaftspläne in Form einer Plan-Gewinn- und Verlustrechnung (Plan-GuV) darstellen würden, ergänzt durch eine Plan-Bilanz. Dabei würden die Ertrags- und Aufwandspositionen in einer wesentlich aggregierteren Form als vom Rechnungshof vorgeschlagen dargestellt. Eine differenzierte Betrachtung der Ertragspositionen erfolge durch eine entsprechende Anlage zur Plan-GuV.
- 622** Auch der Musterkontrakt für das Jahr 2004 soll nach Angaben des Wissenschaftsressorts eine differenzierte Darstellung der Ertragsentwicklung in Anlehnung an den Rechnungshofvorschlag enthalten. Dabei werden die Ertragsprognosen für die beiden Planjahre zunächst auf die jeweiligen Summen der öffentlichen, privaten und sonstigen Drittmittel beschränkt. Weitere Anregungen des Rechnungshofs, wie z. B. die Plan-Ist-Darstellung der beiden Vorjahre zum aktuellen Kontrakt, sollen in die Kontrakte ab dem Jahr 2005 eingearbeitet werden.
- 623** Der Rechnungshof hat akzeptiert, dass für die beiden auf das Kontraktjahr folgenden Planjahre die Drittmittel zunächst nur in der Differenzierung nach öffentlichen, privaten und sonstigen Drittmittelgebern erfasst werden, bis ausreichende Erfahrungswerte vorliegen.
- 624** Einig sind sich Wissenschaftsressort und Rechnungshof darin, dass indirekte Förderungen der Institute durch Bremen und/oder die Universität Bremen wie z. B. unentgeltliche oder teilentgeltliche Überlassung von Personal, technischen Einrichtungen und Räumen zukünftig wertmäßig dargestellt werden müssen, damit die Gesamtfinanzierung transparent wird und die außeruniversitären Institute besser miteinander verglichen werden können.
- 625** Die indirekte Förderung könne nach Aussage des Wissenschaftsressorts jedoch zunächst nachrichtlich nur in die Plan-GuV aufgenommen werden. Erst nach Abschluss der laufenden Arbeiten zum Flächenmanagement – vermutlich erst ab 2006 – könne sie mit belastbaren Daten im Kontrakt erscheinen.
- 626** Der Rechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass die Finanzierungsmittel in den Kontrakten vollständig, einschließlich der indirekten Förderung, ausgewiesen werden müssen, um die Forschungsinstitute miteinander vergleichen zu können. Er bittet das Wissenschaftsressort, bis zur endgültigen Einführung des Flächenmanagements zumindest die indirekte Förderung durch die unentgeltliche oder teilentgeltliche Überlassung von Personal und technischen Einrichtungen wertmäßig in den Kontrakten darzustellen.
- 627** Die Leistungskennzahlen für die Finanzierungsstruktur will das Wissenschaftsressort zwar künftig mit den Instituten je nach Arbeitsfeldern individuell erheben, sie jedoch vorläufig nicht in die Kontrakte aufnehmen. Sie sollen ausschließlich ressortintern ausgewertet und sowohl zur Interpretation der von den Forschungseinrichtungen vorzulegenden Kontraktberichte als auch für die eigenen so genannten Kontrakterfüllungsberichte an die Deputation für Wissenschaft genutzt werden. Das Ressort will auf diesem Wege zunächst die Aussagekraft der ausgewählten Leistungskennzahlen testen, um bewährte Kennzahlen mittelfristig in die Kontrakte aufzunehmen.

**628** Der Rechnungshof hat die vom Ressort ergriffenen ersten Maßnahmen begrüßt. Dem vom Wissenschaftsressort konzipierten Planungs- und Berichtswesen fehlen jedoch zurzeit noch wesentliche Steuerungs- und Informationselemente. Das vom Ressort genannte Ziel, ein effektives Controllingverfahren aufzubauen und die Leistungsspektren der außeruniversitären Forschungsinstitute transparent zu machen (vgl. Tz. 574), kann nur erreicht werden, wenn das Planungs- und Berichtswesen eine vollständige Übersicht über die Höhe der Finanzierungsmittel bietet, die die Institute benötigen, um die kontrahierten Leistungsziele zu erreichen. Darüber hinaus muss deutlich werden, aus welchen Quellen diese Mittel stammen. Diese Informationen sind mit Hilfe der entsprechenden Leistungskennzahlen (vgl. Tz. 617 ff.) zu veranschaulichen, in den Bericht des Ressorts über die Kontrakterfüllung aufzunehmen und zu würdigen.

#### **3.2.4 Erfolgskontrolle**

**629** Erfolgskontrollen sind ein wichtiger Bestandteil des Kontraktmanagements. Das Ressort fasst die Ergebnisse seiner Prüfung in „Kontrakterfüllungsberichten“ zusammen.

**630** Der Rechnungshof hat festgestellt, dass sich die Aussagen des Wissenschaftsressorts in den zusammengefassten Berichten über die Kontrakterfüllung der Institute auf die Bewertungen „bis auf wenige Ausnahmen erfüllt“ bzw. „Kontrakt wurde übererfüllt“ beschränkt haben.

**631** Diese guten bis sehr guten Bewertungen des Ressorts verwundern nicht. Zum einen wurden die Ziele in den Kontrakten für die Jahre 2000 und 2001 nicht hinreichend beschrieben und Zielzahlen kaum explizit vereinbart. Zum anderen wurden sowohl im Zuwendungsverfahren als auch im Kontraktmanagement bei der Auswertung Fehler gemacht (vgl. auch Tz. 588 und 593). Soweit Kontraktziele – z. B. aufgrund von Verschiebungen von Forschungsvorhaben in das Folgejahr – nicht erreicht werden konnten, hat das Ressort zwar hierauf hingewiesen. Es hat jedoch nicht erläutert, welche Auswirkungen sich aus dieser Abweichung gegenüber den Planansätzen für die Folgejahre ergeben.

**632** Das vom Wissenschaftsressort bisher für die Erfolgskontrolle zugrunde gelegte Planungs- und Berichtswesen ist nach Ansicht des Rechnungshofs weder im Zuwendungsbereich noch im Kontraktmanagement hinreichend geeignet, die Anforderungen für eine erfolgreiche „Steuerung auf Abstand“ zu erfüllen.

**633** Das Ressort hat dieser Einschätzung widersprochen, einig sind sich beide Seiten aber, dass das bisherige System verbesserungsfähig ist.

**634** Wesentliche Voraussetzung für eine Verbesserung ist die Einführung einer fortlaufenden, zeitnahen Kontrolle der Zielerreichung. Dazu ist das o. a. aussagefähige Planungs- und Berichtswesen unverzichtbar (vgl. Tz. 604 ff.), dessen Aussage- und Steuerungskraft maßgeblich davon abhängt, dass Kennzahlen und Zeitreihenvergleiche nicht nur nachrichtlich für die interne Verwendung erhoben werden, sondern als wesentliche Bewertungskriterien in die Berichte über die Kontrakterfüllung der Institute einfließen.

**635** Das Wissenschaftsressort hat mittlerweile begonnen, die Anregungen des Rechnungshofs in ein neues Planungs- und Berichtswesen umzusetzen. Dieses erfüllt die Voraussetzungen für ein erfolgreiches „Führen durch Zielvereinbarungen“ jedoch noch nicht in allen Punkten (vgl. Tz. 621 ff.).

#### **3.2.5 Anreize und Sanktionen**

**636** Damit Zielvereinbarungen eine steuernde Wirkung haben, sind sie mit Anreizen – wie z. B. Prämien bei der Einwerbung eines Sonderforschungsbereiches – oder Sanktionen – wie z. B. die Schließung eines Forschungsinstituts bei nachhaltiger Zielverfehlung – zu verbinden. Entsprechend ist die Festlegung der Folgen von positiven oder negativen Zielabweichungen ein Schlüsselement zur Durchsetzung von Kontraktzielen.

**637** Das Ressort hat darauf verwiesen, dass die Institute grundsätzlich unterfinanziert seien (vgl. Tz. 580 f.). Es halte „eine positive Verstärkung für zielführender“, da eine Mittelkürzung die wirtschaftliche Situation und auch die Konkurrenzfähigkeit eines Instituts verschlechtere. Insbesondere zeige sich als Folge geänderter Rahmenbedingungen, dass sich bundes- und europaweit die Konkurrenz um sinkende Fördermittel verschärfe und nicht von einem weiteren Anstieg, sondern

von einem Einbruch ausgegangen werden müsse. Darüber hinaus würden die Institutsleiter die Leistungen in den außeruniversitären Forschungseinrichtungen „freiwillig“ erbringen. Sie könnten jederzeit in die Universität als dort lehrende und forschende Hochschullehrer zurückkehren oder einem Ruf an einen anderen Hochschulstandort folgen. Die Leitung der Institute müsse somit für sie attraktiv gestaltet werden, da sie mit einer erheblichen Mehrbelastung verbunden sei.

- 638** Der Rechnungshof hat aus der Argumentation des Ressorts andere Konsequenzen gezogen. Er ist der Auffassung, dass auf der Grundlage des zuvor von ihm beschriebenen Planungswesens sowohl die Leistungs- als auch die Bedarfsseite der Institute realistisch zu ermitteln ist. Das Wissenschaftsressort wird dabei darzulegen haben, welche Grundfinanzierungsmittel zur Erreichung der angestrebten Ziele notwendig sind. Im Rahmen des Wissenschaftsplans 2010 ist es von einem durchschnittlichen Bedarf an Grundfinanzierungsmitteln i. H. v. 30 % der Gesamterträge ausgegangen.
- 639** Der Rechnungshof ist sich bewusst, dass dem Ressort nur begrenzte Mittel zur Verfügung stehen und sich die erwünschte Grundfinanzierungsquote kaum für alle außeruniversitären Forschungseinrichtungen erreichen lässt. Um so wichtiger ist es, die Mittel gezielt dort einzusetzen, wo die Institute hervorragende Leistungen erbringen. Dadurch wird auch für erfolgreiche Institutsleiter ein attraktives Arbeitsumfeld geschaffen. Da die Spielräume des Landeshaushalts enger werden, muss bei einer nachhaltigen Zielverfehlung grundsätzlich darüber nachgedacht werden, die Förderung einzelner Institute einzustellen. Die zur Verfügung stehenden Mittel sollten dann den Instituten zugute kommen, die exzellente Leistungen erbringen und die Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit des Landes stärken.
- 640** Der Rechnungshof hat darauf verwiesen, dass der Aufbau eines aufwendigen Controllinginstrumentes nur dann ökonomisch sinnvoll ist, wenn das Ressort bereit ist, aus den Informationen entsprechende Konsequenzen, gegebenenfalls auch die Schließung einer Forschungseinrichtung, zu ziehen.
- 641** Das Wissenschaftsressort hat zugesagt, die Schließung von Instituten bei dauerhaften Leistungsverfehlungen in Betracht zu ziehen.

#### **4 Fazit**

- 642** Der Rechnungshof hat anerkannt, dass das Wissenschaftsressort mit der Einführung des Kontraktmanagements Neuland betreten hat.
- 643** Gespräche mit dem Wissenschaftsressort haben gezeigt, dass dieses den Vorschlägen des Rechnungshofs durchaus positiv gegenübersteht. Das Ressort hat umgehend begonnen, Anregungen des Rechnungshofs in das neue Planungs- und Berichtswesen bzw. in die Kontrakte für das Jahr 2004 einzuarbeiten.
- 644** Der Rechnungshof hat dies ausdrücklich begrüßt, hat aber darauf hingewiesen, dass bei einigen wesentlichen Aspekten des neuen Planungs- und Berichtswesens und des neuen Musterkontrakts bisher keine Einigung erzielt werden konnte.
- 645** Zum einen fehlen dem Kontraktmanagement und dem ihm zugrunde liegenden Planungs- und Berichtswesen ohne die vom Rechnungshof vorgeschlagenen Leistungskennzahlen und ohne die Darstellung des Investitionsbedarfs noch wesentliche Informationen. Mit den vorhandenen Instrumenten in ihrer jetzigen Ausgestaltung wird das Wissenschaftsressort sein Ziel, ein effizientes Steuerungssystem aufzubauen, nicht in vollem Umfang erreichen. Zum anderen werden dem Kontrakt und dem „Kontrakterfüllungsbericht“ unterschiedliche Daten zugrunde gelegt, da das Ressort eine vollständige Darstellung der wirtschaftlichen Situation der Institute nur im „Kontrakterfüllungsbericht“, nicht aber im Kontrakt selbst vornehmen will.

#### **5 Weiteres Vorgehen**

- 646** Das Wissenschaftsressort hat in den Abschlussgesprächen mitgeteilt, es sei vom Vorstand des VFwF um die Erarbeitung eines Zukunftsmodells für die Geschäftsstelle des Vereins bis zum 1. März 2004 gebeten worden. Daneben habe der Vereinsvorstand das Ressort u. a. gebeten, für die nächste Vorstandssitzung im Herbst 2004 Zielkataloge für jedes Institut, Regelungen für die Besetzung und Aufgaben der Beiräte sowie einen Vorschlag zu einer möglichen leistungsorientierten Mittelvergabe zu erarbeiten. Auch solle es zur Frage Stellung nehmen, ob und gegebene

nenfalls unter welchen Voraussetzungen es möglich und empfehlenswert sei, die unselbständigen Forschungsinstitute in eine selbständige Geschäftsform zu überführen.

**647** Das Ressort wird demnach wesentliche Prüfungsaspekte des Rechnungshofs, die ihm von diesem anlässlich des Prüfungsbeginns vorgestellt worden sind, in eigener Regie bearbeiten.

**648** Der Rechnungshof begrüßt die Aktivitäten des Wissenschaftsressorts und bittet, ihn und die Fachdeputation über die Ergebnisse zu unterrichten.

## **Arbeit**

### **Zuwendungen an einen Beschäftigungsträger**

**Das Arbeitsressort hat Teile der Beschäftigungsförderung neu strukturiert. Mit dem Programm „Strukturhilfen“ hat es Wettbewerbselemente eingeführt, die Förderung über Zuwendungsverträge budgetiert und Leistungsziele festgelegt.**

**In einer Richtlinie hat das Ressort für Maßnahmen nach § 19 Abs. 2 Bundessozialhilfegesetz eine zu hohe Förderung vorgesehen. Laufzeit und Höhe der Förderung sollte abgesenkt werden.**

**Der Rechnungshof hat erhebliche Mängel bei der Zuwendungsbearbeitung festgestellt. Darüber hinaus ist die Deputation teilweise nicht ausreichend oder zu spät informiert worden.**

### **1 Prüfungsgegenstand**

**649** Der Rechnungshof hat die Zuwendungen des Landes und der Stadtgemeinde sowie die damit verbundenen Finanzierungsanteile des Europäischen Sozialfonds (ESF) an einen Beschäftigungsträger für die Haushaltsjahre 2000 bis 2002 geprüft. Dabei hat er auch exemplarisch die Umsetzung verschiedener arbeitsmarktpolitischer Programme untersucht.

**650** Mit den Zuwendungen werden die Betriebs- und Personalkosten des Trägers sowie die Löhne und Gehälter der Teilnehmenden finanziert. Grundlage hierfür sind Programme der Bundesanstalt für Arbeit, der Kommune, des Landes und des ESF. Die öffentliche Förderung hat sich von 1999 bis 2001 von 1,65 Mio. € auf 2,09 Mio. € erhöht. Die Stadtgemeinde hat davon im Jahr 2001 einen Anteil von rd. 57 % getragen. Der Förderumfang im Jahr 2002 entsprach in etwa dem des Jahres 2001.

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

#### **2.1 Umstellung des Fördersystems auf Pauschalen**

**651** Mit Wirkung ab 2002 hat das Arbeitsressort verschiedene arbeitsmarktpolitische Förderprogramme des Landes neu geregelt und in dem Programm „Strukturhilfen für Beschäftigung und Personalentwicklung“ (im Folgenden Strukturhilfen) zusammengefasst. Es hat dazu eine Richtlinie für die Förderung von Personal- und Sachkosten der Beschäftigungsträger (im Folgenden Strukturhilferichtlinie) erlassen. Das Arbeitsressort hat Wettbewerbselemente eingeführt, Zuwendungsverträge abgeschlossen und Budgets sowie Leistungsziele mit den Trägern vereinbart und damit den Anforderungen des Neuen Steuerungsmodells Rechnung getragen.

**652** Die Bindung von Personal- und Sachkosten an Teilnehmerzahlen wurde in der Strukturhilferichtlinie aufgehoben. Erstmals werden diese Kosten in Form einer Pauschale pro Teilnehmenden bemessen. Dabei wurde es versäumt, fachliche Mindest-/Höchststandards wie z. B. Personalschlüssel für das Verhältnis zwischen Anleitung/Betreuung zu den Teilnehmenden in die Richtlinie aufzunehmen.

**653** Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, auch in einem pauschalierten Fördersystem müssten fachliche Standards mit den Trägern vereinbart und eingehalten werden. Der Vergleich der Stellenausstattung im Verhältnis zu den Teilnehmenden ist wichtig, um Wirtschaftlichkeitsreserven bei den Trägern ermitteln und ggf. steuernd eingreifen zu können.

**654** Das Arbeitsressort hat entgegnet, die vom Rechnungshof angemahnte Vereinbarung von Standards hätte bedeutet, die bisherige, in Einzelprogramme zersplit-

terte Fördersystematik beibehalten zu müssen. Dies entspreche jedoch nicht mehr den Anforderungen an eine Erfolgskontrolle für beschäftigungspolitische Programme. Entscheidend sei das Ergebnis und nicht der Weg dahin. Dazu gehöre auch die Flexibilität des Zuwendungsnehmers, Mitarbeiter nach eigenen Entscheidungen problem- und zielgerecht einsetzen zu können. Personal-Mindeststandards liefen einer auf „Entregelung“ und auf Effizienz angelegten Fördersystematik zuwider.

- 655** Dem Einwand des Ressorts, die bisherige Fördersystematik müsse bei der Vereinbarung von Standards beibehalten werden, kann der Rechnungshof nicht folgen. Er ist der Auffassung, dass Regelungen und Standards der bisherigen Einzelprogramme durchaus im Programm Strukturhilfen zusammengefasst und vereinheitlicht werden können.
- 656** Die stärkere Ausrichtung auf die Wirksamkeit und Zielerreichung beschäftigungspolitischer Programme hat der Rechnungshof positiv bewertet. Fachliche Mindest-/Höchststandards können dennoch festgelegt werden. So sind Personalschlüssel die Grundlage für einen Vergleich der Zuwendungsempfänger untereinander, die durchaus Reserven bei der Stellenausstattung eines Trägers aufdecken können. Auch beeinflussen sie die Qualität der Arbeit.
- 657** Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass beide Elemente zusammen – die Ausrichtung auf die Wirksamkeit der Programme und die Beschreibung von Standards – die beste Voraussetzung für eine wirtschaftliche Umsetzung und Steuerung des Programms Strukturhilfen wäre. Auch im Rahmen einer wirksamkeitsorientierten Steuerung können aus langfristigen Erfahrungen zu gewinnende Schlüssel helfen, z. B. in Wettbewerbsverfahren die Wirtschaftlichkeit eines Trägers oder Projektes zu beurteilen.

## **2.2 Förderung für Maßnahmen der Prämienvariante nach § 19 Bundessozialhilfegesetz**

- 658** Gemäß § 19 Bundessozialhilfegesetz (BSHG) sollen für Sozialhilfeempfänger gemeinnützige und zusätzliche Arbeitsgelegenheiten geschaffen werden. Die Regelung sieht zwei Varianten vor. Nach der ersten erhalten die Sozialhilfeempfänger neben der Hilfe zum Lebensunterhalt eine angemessene Entschädigung für die durch die Beschäftigung entstehenden Mehraufwendungen (so genannte Prämienvariante). Die zweite Alternative sieht im Unterschied dazu eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung vor (so genannte Vertragsvariante). Die Prämienvariante wird in der Regel vorgeschaltet, um eine passgenaue Vermittlung in die Vertragsvariante zu erreichen. Beide werden über das kommunale Programm „Hilfe zur Arbeit“ gefördert und von freien Trägern durchgeführt.
- 659** Auch in der Strukturhilferichtlinie ist die Förderung von Beschäftigungsmaßnahmen nach der Prämienvariante vorgesehen. Diese Maßnahmen haben eine Laufzeit von bis zu drei Monaten, nach gängiger Praxis zwei Monate. Anders als im kommunalen Programm „Hilfe zur Arbeit“ erhalten die Träger für die Dauer der Beschäftigung eine zusätzliche Förderung pro Beschäftigten. Sie beträgt 85 % der Förderung, die den Trägern für einen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten gezahlt wird. Bei einer Laufzeit von zwei Monaten hätte die Förderung im Jahr 2002 pro Einzelfall 751 € betragen. Bei rd. 650 Teilnehmern ergäben sich Ausgaben i. H. v. rd. 488 T€.
- 660** Der Rechnungshof hat gefordert, die Richtlinie an die Praxis anzugleichen und die Laufzeit auf zwei Monate zu beschränken. Außerdem ist die Förderhöhe zu reduzieren. So ließen sich beispielsweise durch eine von 85 % auf 30 % abgesenkte Förderhöhe jährlich rd. 315 T€ einsparen.
- 661** Das Ressort hat erklärt, in der Praxis betrage die Regellaufzeit zwar bereits zwei Monate, es sei jedoch beabsichtigt, diese – wie in der Richtlinie vorgesehen – grundsätzlich auf drei Monate zu verlängern. Die Förderhöhe könne aus fachlicher Sicht nicht erheblich abgesenkt werden. Durch den Vorlauf solle der Zuwendungsnehmer die ersten wesentlichen Schritte zur systematischen Personalentwicklung leisten. Die 85%-Regelung trage damit dem realen Aufwand gerade im Anfangsprozess der Beschäftigung und Personalentwicklung Rechnung. Die Angemessenheit dieses Fördersatzes werde jedoch noch einmal überprüft. Angestrebt sei eine Reduzierung auf 75 % des Strukturhilfesatzes.

**662** Der Rechnungshof ist unverändert der Auffassung, dass die Laufzeit auf bis zu zwei Monate verkürzt werden sollte. Die Regelungen in der Strukturhilferichtlinie und in den Allgemeinen Richtlinien der „Hilfe zur Arbeit“ sollten entsprechend vereinheitlicht werden.

**663** Der Argumentation des Ressorts, dass in der Vorbereitungsphase auf ein Vertragsarbeitsverhältnis, das zur Orientierung dient, bereits ein Fördersatz von 85 % gerechtfertigt sei, kann der Rechnungshof nicht folgen. Auch ist es nicht ausreichend, den Fördersatz auf 75 % abzusenken. Die positiven Effekte für den Träger aus dem nachfolgenden Vertragsarbeitsverhältnis werden bei der Bemessung der Förderhöhe nicht genügend berücksichtigt. Auch gerade angesichts der extremen Haushaltsnotlage Bremens müssen die erheblichen Einsparpotenziale genutzt werden.

### **2.3 Zuwendungen**

**664** Die Prüfung der Zuwendungen hat erhebliche Mängel bei der Bearbeitung der Anträge, im Bewilligungsverfahren und bei der Verwendungsnachweisprüfung aufgezeigt.

**665** Das Ressort hat Angemessenheit und Umfang der Zuwendungen nicht ausreichend geprüft, fehlende Kosten- und Kalkulationsunterlagen nicht angefordert und Abstimmungen zwischen den Zuwendungsgebern (s. Tz. 650) entweder ungenügend durchgeführt oder zumindest unzureichend dokumentiert.

**666** Nach Aussagen des Ressorts wird die vollständige Vorlage aller erforderlichen Unterlagen durch die ab Juli 2001 für die Beschäftigungsförderung zuständige Bremer Arbeit gmbh in Zukunft sichergestellt und die Antragsprüfung ausführlich dokumentiert werden.

**667** Von der Möglichkeit, einem vorzeitigen Maßnahmebeginn im Ausnahmefall zuzustimmen, hat das Ressort zu häufig Gebrauch gemacht. Es hat die Ausnahmen zudem nicht begründet.

**668** Das Arbeitsressort hat zugesagt, dafür zu sorgen, dass die einschlägigen Vorschriften künftig beachtet werden.

**669** Die staatliche Deputation für Arbeit und Gesundheit wurde teilweise nicht, unzureichend oder zu spät über geplante Projekte informiert. So erhielt sie eine Vorlage zur Zustimmung, in der zwar die Projektlaufzeit von zwölf Monaten, aber nicht das Datum des Beginns genannt wurde. Das Projekt lief zu diesem Zeitpunkt bereits viereinhalb Monate. Die Deputation hatte damit keinen Entscheidungsspielraum mehr.

**670** Das Ressort hat mitgeteilt, es werde Zuwendungen künftig auf der Grundlage eines Ausschreibungsverfahrens bewilligen. Dadurch werde sichergestellt, dass die Deputation zeitnah über den Inhalt der Wettbewerbsaufrufe und anschließend über die Vergabe der Fördermittel entscheiden kann.

**671** Projekte werden in der Regel über verschiedene arbeitsmarktpolitische Programme wie ESF, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen oder den Hilfen zur Arbeit finanziert. Bisher wurde die Verwendungsnachweisprüfung von den unterschiedlichen Zuwendungsgebern getrennt durchgeführt. Auch die seit Juli 2001 für die Bewilligung dieser Mittel zuständige bremer arbeit gmbh hat dieses Verfahren nur teilweise geändert. Gemäß VV-LHO Nr. 1.4 zu § 44 LHO sollten die Verwendungsnachweise von einer zentralen Stelle geprüft werden.

**672** Die Bremer Arbeit gmbh hat nunmehr eine zentrale Prüfabteilung eingerichtet, die sämtliche Verwendungsnachweise prüft.

**673** Bei einer Maßnahme wurde der abschließende Verwendungsnachweis rd. 14 Monate zu spät vorgelegt. Die Zuwendung hätte unverzüglich zurückgefordert werden müssen. Diese Konsequenz hat das Ressort jedoch nicht gezogen. Vielmehr hat es die Folgemaßnahme bewilligt und durchführen lassen, obwohl die Verwendungsnachweisprüfung der Vormaßnahme noch nicht abgeschlossen war. Bei Stichproben zu anderen Projekten hat der Rechnungshof ähnliche Verstöße festgestellt. Folgeprojekte dürfen nur bewilligt werden, wenn vorherige Projekte ordnungsgemäß abgewickelt sind.

**674** Das Ressort hat die vom Rechnungshof festgestellten Mängel eingeräumt. Verbesserungen sollen durch die neu eingerichtete zentrale Prüfabteilung der bremer arbeit gmbh erzielt werden.

- 675** Das Zuwendungsrecht sieht für Projektförderungen vor, dass der Zuwendungsempfänger alle eigenen Mittel und mit demwendungszweck zusammenhängenden Einnahmen als Deckungsmittel für alle Ausgaben einsetzt. Ausnahmen hiervon sind nach VV-LHO Nr. 17.1 zu § 44 LHO nur im Einvernehmen mit dem Senator für Finanzen möglich. Aus dem Zuwendungsvertrag zwischen der Bremer Arbeit gmbh und dem Beschäftigungsträger geht hervor, dass Einnahmen nicht zuschussmindernd sind, wenn der Zuwendungsempfänger diese Mittel für andere arbeitsmarktpolitische Aktivitäten einsetzt. Diese Regelung wurde festgelegt, ohne das Einvernehmen mit dem Senator für Finanzen hergestellt zu haben. Ausweislich der Jahresrechnung zum 31. Dezember 2001 hat der Träger Umsatzerlöse aus Beschäftigungsmaßnahmen in Höhe von rd. 261 T€ erzielt. In der im Vertrag dargestellten Gesamtfinanzierung für das Jahr 2002 sind Einnahmen nicht berücksichtigt worden. Damit ist nicht ersichtlich, ob sie die Zuwendungshöhe beeinflusst haben. Der Rechnungshof hat das Ressort gebeten zu klären, ob sich hieraus Rückforderungsansprüche ergeben.
- 676** Das Ressort hat mitgeteilt, die erzielten Einnahmen seien zur Deckung von Mehrausgaben im Regie- und Sachkostenbereich sowie für nicht gedeckte teilnehmerbezogene Leistungen verwendet worden. Künftig würden die im Zusammenhang mit dem Zuwendungszweck zu erwartenden Einnahmen in den Zuwendungsvertrag aufgenommen.

## **Wirtschaft**

### **Zuwendungen nach dem Landesinvestitionsprogramm**

**Im Rahmen des Landesinvestitionsprogramms werden betriebliche Investitionen bezuschusst, um Arbeitsplätze zu schaffen oder zu sichern.**

**Die Höhe der Förderung pro Einzelfall ist relativ gering. Es kann deshalb davon ausgegangen werden, dass die Betriebe die für sie notwendigen Investitionen auch ohne die bremische Förderung vornehmen.**

#### **1 Vorbemerkungen**

- 677** Das Land fördert seit 1994 Investitionsmaßnahmen kleiner und mittlerer Unternehmen mit dem Ziel, Arbeitsplätze zu schaffen oder zu sichern. Voraussetzungen für die Inanspruchnahme der Fördermittel ist u. a., dass die Unternehmen im Land Bremen eine Betriebsstätte unterhalten und überwiegend überregionale Umsätze erzielen. Das Landesinvestitionsprogramm (LIP) wird in Bremen und in Bremerhaven seit 1999 von den örtlichen Wirtschaftsförderungsgesellschaften durchgeführt.
- 678** Bis 1994 wurden die Investitionen im Rahmen der „Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) mit Mitteln des Bundes gefördert. Das LIP sollte die für einige Landesteile entfallene Förderung durch GRW-Mittel – wenn auch mit erheblich geringeren Fördersätzen – ersetzen, da der erstrebte Strukturwandel in diesen Teilen des Landes aus bremischer Sicht noch nicht erreicht war.
- 679** Die Förderung beträgt je nach Größe des Unternehmens und Art der Investition zwischen 7,5 % und 15 % der Herstellungs- bzw. Anschaffungskosten der Wirtschaftsgüter. Die Förderungen sind auf einen Höchstbetrag pro geschaffenen oder gesichertem Arbeitsplatz begrenzt. Darüber hinaus sind Zusatzförderungen für neu geschaffene Frauenarbeits- und Ausbildungsplätze und umweltverbessernde Investitionen möglich.
- 680** Insgesamt wurden in den Jahren 1999 bis 2002 rd. 14,4 Mio. € an Zuwendungen bewilligt. Hierdurch sollen 755 neue Arbeitsplätze geschaffen und weitere 2.994 Arbeitsplätze gesichert worden sein (vgl. Bremische Bürgerschaft – Landtag – Drs. 16/46 vom 1. Oktober 2003). Der Rechnungshof hat das Zuwendungsverfahren geprüft.

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

##### **2.1 Förderkriterium „Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen“**

- 681** Mit den Zuwendungen nach dem LIP sollen Dauerarbeitsplätze geschaffen oder gesichert werden, die grundsätzlich mindestens fünf Jahre besetzt bleiben müssen (Zweckbindungsfrist). Das Vorhandensein dieser Arbeitsplätze ist zu überwa-

chen. Der Zuwendungsempfänger hat dafür jährlich bis zum Ablauf der Zweckbindungsfrist nachzuweisen, dass die geförderten Arbeitsplätze fortbestehen.

- 682** Die von den Zuwendungsempfängern benannte Anzahl der Dauerarbeitsplätze zu Beginn der Maßnahme, also die Ausgangsbasis für die Bemessung neuer oder erhaltener Dauerarbeitsplätze, hat das Ressort bislang nur im Rahmen einer Plausibilitätsprüfung näher untersucht. Künftig soll bei widersprüchlichen Angaben zusätzlich zumindest stichprobenweise überprüft werden, ob die Arbeitsplätze tatsächlich vorhanden sind.

### **2.2 Weitergehende Prüfung der Verwendungsnachweise**

- 683** Nach VV-LHO Nr. 12.4 zu § 44 LHO soll der Zuwendungsgeber aus den Verwendungsnachweisen eine stichprobenweise Auswahl von Nachweisen weitergehend prüfen. Die Stichproben sind unter Berücksichtigung der Zuwendungshöhe, der bisherigen Erfahrungen mit einzelnen Zuwendungsempfängern sowie der Besonderheiten des Zuwendungsbereichs auszuwählen.

- 684** Nach VV-LHO Nrn. 12.5 und 12.5.1 zu § 44 LHO sind bei weitergehenden Prüfungen auch die Belege zu prüfen. Hierauf kann nur verzichtet werden, wenn eine vom Zuwendungsempfänger unabhängige Prüfungseinrichtung nach denselben Kriterien wie die Bewilligungsstelle den Nachweis geprüft und dessen Richtigkeit bestätigt hat (VV-LHO Nr. 12.6 zu § 44 LHO).

- 685** Das Ressort hat nur in Ausnahmefällen weitergehend geprüft. Es hat dies damit begründet, dass die Zuwendungsempfänger entsprechend den Auflagen in den Bescheiden die Verwendung der Zuwendung nach vorgegebenem Muster mit zahlenmäßigem Nachweis und einem Sachbericht nachweisen würden. Die Richtigkeit der Angaben sowie die zweckentsprechende, wirtschaftliche und sparsame Verwendung der Mittel würde dabei – wie in den Zuwendungsbescheiden vorgesehen – von einem Wirtschaftsprüfer oder Steuerberater bestätigt. Diese seien unabhängige Prüfungseinrichtungen im Sinne der VV-LHO Nr. 12.6 zu § 44 LHO. Ihr Testat weise nach, dass die Förderkriterien eingehalten worden sind. Das Ressort habe sich deshalb berechtigt gesehen, Verwendungsnachweise nur in Zweifelsfällen intensiver zu prüfen.

- 686** Der Rechnungshof hat das Ressort darauf hingewiesen, dass es verpflichtet ist, Zweifelsfälle ohnehin zu prüfen (vgl. VV-LHO Nr. 12.2 zu § 44 LHO). Darüber hinaus sind Verwendungsnachweise – testiert oder nicht – nach VV-LHO Nr. 12.4 zu § 44 LHO mindestens stichprobenweise weitergehend zu prüfen. Falls eine „unabhängige Prüfungseinrichtung“ nach VV-LHO Nr. 12.6 zu § 44 LHO die Korrektheit des Verwendungsnachweises testiert hat, hätte sich bei einer weitergehenden Prüfung des Verwendungsnachweises nur eine Prüfung der Belege erübrigt. Die VV-LHO lassen nicht zu, die Aufgabenbereiche Überprüfung der Zweckerreichung und die Erfolgskontrolle zu übertragen. Mit dem Hinweis in VV-LHO Nr. 12.6 zu § 44 ist dies auch nicht gemeint.

- 687** Der Rechnungshof hat das Ressort gebeten, darauf zu achten, dass künftig mindestens fünf Prozent aller Fälle mit einer Förderung über 25 T€ einer weitergehenden Prüfung unterzogen werden. Das Ressort hat dies inzwischen veranlasst und prüft auch, ob die geförderten Arbeitsplätze während der Zweckbindungsfrist bestehen bleiben.

### **2.3 Förderkriterium „Überwiegend überregionaler Absatzmarkt“**

- 688** Die Förderrichtlinien nennen in einer so genannten Positivliste bestimmte Produktions- und Dienstleistungsbereiche. Bei ihnen wird unterstellt, dass sie überwiegend überregionale Absatzmärkte haben. Wenn Unternehmen Förderungen beantragen, deren Produktions- und Dienstleistungsbereiche nicht in der Positivliste genannt werden, müssen sie gesondert nachweisen, dass sie ihre Leistungen für einen überwiegend überregionalen Markt erbringen. Wirtschaftsprüfer oder Steuerberater testieren im Verwendungsnachweis in solchen Fällen, ob diese Voraussetzung zum Zeitpunkt des Verwendungsnachweises erfüllt ist.

- 689** Der Rechnungshof hat empfohlen, in die Zuwendungsbescheide die Auflage aufzunehmen, dass den Verwendungsnachweisen Aufstellungen beizufügen sind, die die Umsätze nach regionalen und überregionalen Absatzorten aufschlüsseln. Die Zuwendungsempfänger würde dies nicht nennenswert belasten, weil sie die Umsätze zum Nachweis der Förderberechtigung ohnehin zuordnen müssen.

**690** Das Ressort hat es abgelehnt, von den Zuwendungsempfängern diese Darstellung zu verlangen. Sie sei nicht erforderlich, weil die Richtigkeit entsprechender Angaben des Zuwendungsempfängers im Verwendungsnachweis von einem Wirtschaftsprüfer oder Steuerberater testiert würde. Auch würde dieses Prüffeld bei stichprobenweiser Auswahl von Einzelfällen mit abgedeckt (s. Tz. 687).

**691** Der Rechnungshof hält es nach wie vor für notwendig, dass der Zuwendungsempfänger dem Ressort die Erfüllung des Förderkriteriums „Überwiegend überregionaler Absatzmarkt“ nachweist. Die Vorlage über die Aufteilung der Umsätze erleichtert den Nachweis.

#### **2.4 Dauer der Nutzung der bezuschussten Wirtschaftsgüter**

**692** Nach den Zuwendungsbedingungen müssen die geförderten Wirtschaftsgüter grundsätzlich fünf Jahre dem Betriebsvermögen des Zuwendungsempfängers dienen (so genannte Verbleibensfrist). Dieses Kriterium hat das Ressort regelmäßig nicht überwacht. Der Rechnungshof hat vorgeschlagen, sowohl nach Ende des Bewilligungszeitraums als auch nach Ablauf der Verbleibensfrist vom Zuwendungsempfänger zu den jeweils folgenden Bilanzstichtagen die Bilanzen und detaillierte Anlagenverzeichnisse anzufordern. Für den Zuwendungsempfänger würde hierdurch kein nennenswerter zusätzlicher Aufwand entstehen. Durch einen Vergleich dieser Unterlagen kann das Ressort feststellen, ob die Verbleibensfrist eingehalten worden ist.

**693** Das Ressort hält es nicht für geboten, den Verbleib der geförderten Wirtschaftsgüter – wie vom Rechnungshof vorgeschlagen – zu überwachen. Es habe sich gezeigt, dass die geförderten Wirtschaftsgüter über die Zweckbindungsfrist hinaus im Unternehmen verblieben oder durch gleichwertige ersetzt würden. Darüber hinaus sei den Zuwendungsempfängern der durch die Übersendung der Bilanzen entstehende erhöhte Aufwand nicht zuzumuten. Außerdem betrage für die prüfenden Stellen der zeitliche Aufwand für die Prüfung der Bilanzen mehrere Tage, weil hierzu Buchführung und Anlagenverzeichnis intensiv zu prüfen seien, verbunden mit Vor-Ort-Kontrollen bei den geförderten Unternehmen. Das sei bei den bestehenden personellen Ressourcen nicht möglich. Allerdings hat das Ressort ergänzend darauf verwiesen, dass es künftig stichprobenweise – auch mit örtlichen Erhebungen – prüfen werde.

**694** Der Rechnungshof bleibt bei seiner Empfehlung, die Verbleibensfrist nicht nur stichprobenweise, sondern auf die von ihm vorgeschlagene Weise zu überprüfen. Hierfür reicht es aus, Anlagenverzeichnisse und Bilanzen abzugleichen. Ein nennenswerter zeitlicher Aufwand ist hierfür nicht erforderlich.

#### **2.5 Wirkungskontrollen des Programms**

**695** Der Anteil öffentlicher Mittel nach dem LIP ist im Verhältnis zur Gesamtinvestitionssumme eher gering. Es ist zweifelhaft, ob die Investitionen, in deren Folge Arbeitsplätze geschaffen oder gesichert wurden, nur wegen der geringen öffentlichen Förderung getätigt wurden oder ob sie aus betrieblicher Notwendigkeit nicht ohnehin durchgeführt worden wären (Mitnahmeeffekt).

**696** Das Ressort hat auf verschiedene Wirkungskontrollen hingewiesen, welche die positiven Effekte des Programms untermauert hätten. Es hat hierzu insbesondere die aktuellen Wirkungskontrollen im Rahmen des „Ziel-2-Programms“ der Europäischen Union benannt. Der Rechnungshof habe nicht beachtet, dass sich die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven in einem regionalen und überregionalen Wettbewerb um die Ansiedlung von gewerblichen Unternehmen befänden. Auch wenn betriebswirtschaftliche Notwendigkeiten bei einer Investitionsentscheidung von Unternehmen berücksichtigt werden müssten, so spiele bei der Standortwahl selbst der relativ geringe Förderanteil des LIP eine große Rolle. Ergänzend hat es darauf verwiesen, dass die Fördersätze des LIP auch nach dem Beihilferecht der EU als adäquater Nachteilsausgleich angesehen werden.

**697** Der Rechnungshof bestreitet die Ergebnisse der Wirkungskontrollen nicht. Seine Frage ist vielmehr, ob die Förderungen noch im bremischen Interesse liegen, wenn die Wirkungen auch ohne diese Förderungen weitestgehend eintreten. Der Rechnungshof geht davon aus, dass bei den relativ geringen Förderanteilen notwendige betriebliche Entscheidungen grundsätzlich auch ohne Förderung getroffen werden.

- 698** Zu dieser Einschätzung haben letztlich auch Erkenntnisse des Bremer Ausschusses für Wirtschaftsforschung (BAW) geführt. Im Rahmen seiner für den Wirtschafts-senator durchgeführten Untersuchungen hatte das im Jahr 1992 noch in das Wirtschaftsressort eingegliederte Institut bremische Wirtschaftspolitik evaluiert. Das Institut kam zum Ergebnis, dass bei Wirtschaftsfördermaßnahmen das Verhältnis von Anreiz- zu Mitnahmeeffekten vor allem von der Förderhöhe abhängt. Es folgerte daraus, dass die Förderung einer eingeschränkten Klientel mit hohen Fördersätzen sinnvoller sei als eine Förderung nach dem Gießkannenprinzip mit geringen Fördersätzen (vgl. Gräber, „Makroökonomische Evaluierung bremischer Wirtschaftspolitik“ in BAW-Monatsbericht 4/1992).

### **Zuwendungen an die Landwirtschaftskammer Bremen und die Gartenbaukammer Bremen**

**Für die Wirtschaftsberatung und -betreuung ihrer Mitglieder erhalten die Landwirtschaftskammer Bremen und die Gartenbaukammer Bremen Fördermittel des Landes. Der Rechnungshof hat das Wirtschaftsressort aufgefordert, den Umfang der Förderung auf das notwendige Maß zu begrenzen.**

**Bei der Förderung ist das in der LHO für Zuwendungen vorgeschriebene Verfahren einzuhalten.**

**Trotz der schwierigen wirtschaftlichen Lage der Gartenbaukammer Bremen hat das Ressort bisher keine organisatorischen Maßnahmen zur Kostensenkung ergriffen.**

#### **1 Prüfungsgegenstand**

- 699** Die Landwirtschaftskammer Bremen ist das Selbstverwaltungsorgan der bremischen Landwirtschaft. Ihr gehören die landwirtschaftlichen Betriebe und die Gartenbaubetriebe als Pflichtmitglieder an. Nach dem Errichtungsgesetz hat sie die Aufgabe, „im Einklang mit den Interessen der Allgemeinheit die Landwirtschaft und die in ihr Berufstätigen in fachlicher Hinsicht zu fördern und ihre fachlichen Belange wahrzunehmen“. Zu ihren Pflichtaufgaben gehören u. a. die Wirtschaftsberatung und -betreuung.
- 700** Die Gartenbaukammer ist eine Abteilung der Landwirtschaftskammer. Sie hat die Belange wahrzunehmen, die ausschließlich den Gartenbau betreffen. Ihre Aufgaben entsprechen denen der Landwirtschaftskammer. Die Gartenbaukammer ist nicht rechtsfähig und wird durch die Landwirtschaftskammer vertreten. Über die Aufstellung ihres Haushaltsplans und die Verwendung der ihr zur Verfügung stehenden Mittel beschließt sie selbstständig.
- 701** Die Kammern stehen unter der Aufsicht des Senators für Wirtschaft und Häfen. Soweit sie Angelegenheiten der Berufsausbildung wahrnehmen ist der Senator für Bildung Aufsichtsbehörde.
- 702** Das Wirtschaftsressort gewährt der Landwirtschaftskammer Bremen und der Gartenbaukammer Bremen öffentliche Zuschüsse für die Wirtschaftsberatung und -betreuung in Höhe von rd. 80 T€ bzw. rd. 50 T€ jährlich. Der Rechnungshof hat die Zuwendungen der Jahre 2000 und 2001 geprüft. Er hat auch die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Kammern untersucht.

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

##### **2.1 Haushalts- und Wirtschaftsführung**

- 703** Nach dem Errichtungsgesetz und der Satzung gelten gemäß § 105 LHO für die Haushalts- und Kassenführung sowie die Rechnungslegung der Kammern die §§ 106 bis 110 LHO unmittelbar und die §§ 1 bis 87 LHO entsprechend.
- 704** Während die Landwirtschaftskammer nach Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsplans wirtschaftet und hieraus einen kameralen Haushaltsabschluss entwickelt, wendet die Gartenbaukammer die kaufmännische Buchführung an und stellt ihren Jahresabschluss nach handelsrechtlichen Vorschriften.
- 705** Der Einsatz unterschiedlicher Rechnungssysteme ist unzweckmäßig, da die Kammern eine vermögens- und haftungsrechtliche Einheit sind. Der Rechnungshof hat vorgeschlagen, künftig auch bei der Landwirtschaftskammer die kaufmännische Buchführung einzuführen, da sie eine verursachungs- und periodengerechte Zu-

ordnung der Kosten ermöglicht. Der Verbrauch der Ressourcen ist besser zu ermitteln.

**706** Voraussetzung für die Einführung ist insbesondere, dass die Kammerversammlung dies beschließt und das Wirtschaftsressort im Rahmen der Rechtsaufsicht einvernehmlich mit Finanzsenator und Rechnungshof zustimmt. Die Gartenbaukammer hat die entsprechenden Zustimmungen, die bisher noch nicht vorliegen, einzuholen.

**707** Das Ressort hat angekündigt, dass beide Kammern ihr Rechnungswesen, wie vom Rechnungshof vorgeschlagen, vereinheitlichen werden. Um die doppelte Buchführung bei der Landwirtschaftskammer im Jahr 2004 einführen zu können, solle die hierfür notwendige Kammerversammlung noch im Jahr 2003 stattfinden. Bisher hat das Wirtschaftsressort den Rechnungshof weder über einen Termin für die Kammerversammlung noch über die Tagungsordnung und die beschlossenen Tagesordnungspunkte informiert.

## **2.2 Beitrags- und Gebührenerhebung**

**708** Um ihre Aufgaben erfüllen zu können ist den Kammern u. a. die Befugnis zur Beitragserhebung eingeräumt worden. Darüber hinaus sind die Kammern ermächtigt, für Handlungen, die sie auf Antrag vornehmen, Gebühren zu erheben. Das Gebührenverzeichnis in der Fassung vom 1. Januar 2002 sieht neben kostenlosen allgemeinen Beratungsleistungen u. a. Gebühren im Rahmen der Berufsausbildung und für Spezialberatungen vor.

**709** Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Kammern zwar von ihrer Befugnis zur Erhebung von Beratungsgebühren Gebrauch gemacht haben, indem sie diese in die Gebührenordnung aufgenommen haben. Tatsächlich haben sie im Prüfungszeitraum in keinem Fall von den landwirtschaftlichen Betrieben und den Gartenbaubetrieben Beratungsgebühren erhoben.

## **2.3 Art und Umfang der Förderung**

**710** Wirtschaftsressort und Kammern haben vertraglich die öffentliche Förderung der Wirtschaftsberatung und -betreuung vereinbart. Inhalt und Umfang der Beratungsleistungen sind im Vertrag nicht näher beschrieben worden.

**711** Aus den Sachberichten der Kammern geht hervor, dass sie sowohl sozioökonomische Beratungen (z. B. Rentenansprüche, Beteiligung bei der Planung und Ausarbeitung von Übergabe- und Pachtverträgen) als auch betriebswirtschaftliche Beratungen durchgeführt haben.

**712** Da das Wirtschaftsressort nicht vorgegeben hat, welche Beratungen aus öffentlichen Mitteln gefördert werden sollen, hat dies im Ergebnis zur Folge, dass die Kammern selbst über Inhalt und Umfang der geförderten Beratung bestimmen. So befinden sie selbst darüber, welche Beratungsleistungen bezuschusst werden – unabhängig davon, ob diese bei allen Betrieben üblicherweise anfallen – und ob ein öffentliches Interesse Bremens an der Förderung besteht.

**713** Der Rechnungshof hat das Wirtschaftsressort aufgefordert festzulegen, welche Beratungsleistungen der Kammern künftig förderungsfähig sein sollen. Dabei muss es definieren, welche Beratungsleistungen kostenfrei und welche gegen Pauschalgebühren zu erbringen sind.

**714** Von der Förderung auszuschließen sind Beratungen, die üblicherweise von anderen Berufsgruppen wie Steuerberatern, Rechtsanwälten, Versicherungsmaklern und Sozialversicherungsfachleuten gegen Honorar geleistet werden. Eine Förderung derartiger Beratungen führt zu einer Wettbewerbsverzerrung, die nicht im öffentlichen Interesse liegt. Die Kammern müssen diese daher gegen kostendeckende Gebühren erbringen. Der Rechnungshof hat auf die Gebührenordnung der Landwirtschaftskammer Hannover aus den Jahren 1996 bis 1998 verwiesen. Dort sind Beratungsleistungen differenziert mit unterschiedlichen Gebühren dargestellt.

**715** Das Wirtschaftsressort hat die vom Rechnungshof geforderte Überprüfung zugesagt. Gemeinsam mit den Kammern arbeite es daran, die Gebührenordnung neu zu strukturieren. Es werde angestrebt, die Mitgliedsbetriebe an den Kosten der Beratung stärker zu beteiligen.

**716** Obgleich vom Wirtschaftsressort in Aussicht gestellt, liegt eine überarbeitete Gebührenordnung bis heute nicht vor. Der Rechnungshof erwartet, dass Ressort und Kammern die Arbeit an einer neuen Gebührenordnung zeitnah abschließen.

- 717** Der Rechnungshof hat darüber hinaus festgestellt, dass im Laufe der Jahre die Mitgliederzahl bei den Kammern durch Landverlust und Aufgabe von Betrieben zurückgegangen ist, ohne dass der Umfang der Beratungsleistung abgenommen hat. Er hat kritisiert, dass das Ressort die Zuwendung nicht an diese Entwicklung angepasst hat. Der Zuschuss pro Kammermitglied hat sich dadurch faktisch erhöht.
- 718** Das Wirtschaftsressort hat hierzu dargelegt, dass sich u. a. infolge des langjährigen Strukturwandels in der Agrarwirtschaft der Beratungsbedarf qualitativ verändert habe. Darüber hinaus sei nahezu jegliche agrarwirtschaftliche Aktivität an öffentliche Bedingungen gebunden. Das bedeute, dass dem Landwirt Bedingungen „aufoktroiert“ würden, deren wirtschaftliche Konsequenzen er allein nicht übersehen könne. Die Notwendigkeit und der Umfang der Beratungsleistung werde im Wesentlichen durch Maßnahmen der öffentlichen Hand verursacht.
- 719** Es kann dahingestellt bleiben, ob sich der Beratungsbedarf der Mitgliedsbetriebe möglicherweise verändert hat und in Teilbereichen umfangreicher geworden ist. Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass die Kammern nicht alle erwünschten Beratungen kostenfrei oder nicht kostendeckend anbieten dürfen. Die öffentliche Förderung ist auf die im Landesinteresse liegenden Aufgaben zu begrenzen. Sie liefe ansonsten auf eine unangemessene Subventionierung der Kammermitglieder hinaus.

#### **2.4 Abwicklung der Förderung**

- 720** Das Wirtschaftsressort hat die Mittel für die Wirtschaftsberatung und -betreuung nicht als Zuwendungen im Haushaltsplan veranschlagt und die Zahlungen als Aufwendersersatz geleistet.
- 721** Es handelt sich bei der o. a. Beratung aber um eigene Aufgaben der Kammern (vgl. Tz. 699), an deren Förderung das Land allerdings ein erhebliches Interesse hat. Die Zahlungen sind eindeutig Zuwendungen i. S. der §§ 23, 44 LHO.
- 722** Der Rechnungshof hat das Wirtschaftsressort aufgefordert, die Mittel zukünftig als Zuwendung auf der Grundlage des in der LHO geregelten förmlichen Verfahrens unter Berücksichtigung des bremischen Interesses an der Förderung zu vergeben. Die Zuwendung muss notwendig und in ihrer Höhe angemessen sein. Weil öffentliche Förderungen nachrangig zu gewähren sind, haben die Kammern Einnahmen aus ihrer Beratungstätigkeit in angemessener Höhe zu erheben und entsprechende Beträge in ihrem Wirtschafts- oder Haushaltsplan einzustellen. Auf Grundlage dieser Erkenntnisse sollte mit den Kammern über den Zuschuss verhandelt und der Vertrag zudem frühestmöglich gekündigt werden.
- 723** Das Wirtschaftsressort hat erklärt, aus seiner Sicht gebe der „Vorwurf der Nichteinhaltung der LHO in dieser Ausschließlichkeit“ den Sachverhalt nicht angemessen wieder. So sei als maßgebliches Kriterium des Zuwendungsverfahrens das erhebliche Interesse des Landes gegeben, da ansonsten das Ressort eigene Beratungseinrichtungen schaffen müsste. Das Nachrangigkeitsprinzip habe es dadurch beachtet, dass den Kammern lediglich 80 % ihrer Beratungsleistungen erstattet werden.
- 724** Der Rechnungshof bleibt bei seiner Auffassung. Bisher hat das Ressort das Landesinteresse an dem gegenwärtigen Förderungsumfang nicht dargestellt und nicht hinreichend beachtet, dass öffentliche Mittel erst in zweiter Linie einzusetzen sind. Zudem hat das Ressort die Fördergelder nicht als Zuwendungen bewilligt und damit die Kammern nicht an zuwendungsrechtliche Vorschriften gebunden.
- 725** Die Finanzierung der Beratungsleistungen durch öffentliche Zuschüsse ist aus Sicht des Rechnungshofs nur vertretbar, soweit hieran ein öffentliches Interesse besteht und die Kammern nicht in der Lage sind, die Aufgaben aus eigenen Mitteln zu finanzieren. Diese Voraussetzungen können nicht als erfüllt angesehen werden, wenn die Kammern von ihrem Recht zur Gebührenerhebung keinen Gebrauch machen.
- 726** Das Ressort hat den Rechnungshof zum Jahresende 2003 davon in Kenntnis gesetzt, der Vertrag sei inzwischen gekündigt worden, und die Förderung werde im Jahr 2004 überarbeitet. Hierbei sei offen, ob der Zuschuss zukünftig nach dem Zuwendungsrecht bewilligt wird. Es könne auch eine vertragliche Lösung in Frage kommen.

727 Der Rechnungshof erwartet, dass das Wirtschaftsressort die Förderung zukünftig als Zuwendungen behandelt. Ob es dabei Bescheide oder einen Zuwendungsvertrag zu Grunde legt, ist nach Zweckmäßigkeitsgesichtspunkten zu entscheiden. Die Förderung ist künftig im Zuwendungsbericht auszuweisen, um diesen Förderbereich transparenter zu machen.

## **2.5 Wirtschaftliche Lage der Gartenbaukammer**

728 Seit Jahren reichen die Erträge der Gartenbaukammer nicht aus, um ihre Kosten zu decken. Die Verluste sind jeweils aus Rücklagen ausgeglichen worden, so dass ein großer Teil der Rücklagen bereits verbraucht ist. Ändert sich die wirtschaftliche Situation nicht, wird die Gartenbaukammer ab 2005 nicht mehr in der Lage sein, ihre Verluste auszugleichen.

729 Die zu erwartenden Verluste in Höhe von voraussichtlich rd. 35 T€ jährlich kann die Kammer nicht allein durch die Anhebung von Mitgliedsbeiträgen und die Erhebung von Gebühren ausgleichen. Dafür müsste sie das Beitrags- und Gebührenaufkommen mindestens verdoppeln.

730 Ein tragfähiges Konzept zur Finanzierung des Haushalts der Gartenbaukammer hatte die Landwirtschaftskammer dem Ressort bereits für das Jahr 2000 zugesagt. Das Konzept steht immer noch aus; Entscheidungen zur Haushaltskonsolidierung der Gartenbaukammer sind bisher nicht herbeigeführt worden.

731 Der Rechnungshof hat daher gefordert, nunmehr umgehend organisatorische Maßnahmen zur Kostensenkung zu ergreifen. Dies ist umso dringlicher, als die Landwirtschaftskammer für Verluste der vermögens- und haftungsrechtlich unselbständigen Gartenbaukammer eintreten muss.

732 Das Wirtschaftsressort hat im August 2003 mitgeteilt, es wolle sich bis zum Jahresende 2003 intensiv um eine Lösung bemühen. Gegenwärtig versuche es, finanzielle Entlastung u. a. durch eine „Verlagerung von Personalkosten zum niedersächsischen Gartenbauverband und durch Realisierung von Synergieeffekten zwischen beiden Kammern zu erreichen“. Darüber hinaus habe die Gartenbaukammer beim Bildungsressort Anträge zum Ausgleich der Defizite im Bereich der Berufsausbildung gestellt. Es sei im Interesse des Ressorts, dass eine Lösung spätestens bis zum Jahresende 2003 gefunden werde.

733 Das Ressort hat den Rechnungshof zum Jahresende 2003 davon unterrichtet, dass im Januar 2004 weitere Gespräche mit den Landwirtschaftskammern Hannover und Weser-Ems vorgesehen seien, um die genannten Einsparungen im Personalbereich zu erzielen. Ebenfalls für Januar 2004 sei ein Gespräch mit der Bildungsbehörde über die Behandlung der dort gestellten Anträge vereinbart. Es solle eine Übergangslösung für das Jahr 2004 gesucht werden.

734 Obgleich die Situation seit langem bekannt ist, hat das Wirtschaftsressort bis heute nicht sicherstellen können, dass die Kammern organisatorische Maßnahmen zur Kostensenkung umsetzen.

## **Zuwendungen an die Verbraucherzentrale des Landes Bremen e. V.**

**Mehreinnahmen der Verbraucherzentrale wurden nicht zur Minderung der Zuwendungen, sondern für Ausgaben eingesetzt, die nicht in den Wirtschaftsplänen veranschlagt waren. Hierdurch wurde das Budgetrecht des Parlaments berührt.**

**Das Ressort hat dies über Jahre praktiziert, ohne die Gründe dafür zu dokumentieren.**

## **1 Prüfungsgegenstand**

735 Die Verbraucherzentrale ist ein gemeinnütziger Verein, dessen Arbeit überwiegend aus öffentlichen Mitteln finanziert wird. Das Land Bremen förderte die Verbraucherzentrale institutionell, indem es die im jeweiligen Wirtschaftsplan ausgewiesene Unterdeckung übernommen hat (Fehlbedarfsfinanzierung). Das Land Bremen und das Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft gewährten ihr daneben jeweils zur Hälfte Zuwendungen zur Finanzierung des Fehlbedarfs bei Projekten der Ernährungsberatung (Fehlbedarfs-Projektförderung). Aus bremischen Mitteln wurden für die Jahre 1999 bis 2002 bewilligt und gezahlt:

Jahr	institutionelle Förderung T€	projektbezogene Förderung T€
1999	285	94
2000	284	94
2001	385	96
2002	407	99

**736** Vor dem Hintergrund der BSE-Krise bewilligte die staatliche Deputation für Wirtschaft und Häfen mit Beschluss vom 7. März 2001 im Rahmen der institutionellen Förderung zusätzliche Mittel für 2001 von 102 T€ und 2002 von 128 T€. Diesem Beschluss lag ein „Konzept zur Intensivierung der Ernährungsberatung infolge der BSE-Krise“ des Senators für Wirtschaft und Häfen zu Grunde.

**737** Der Rechnungshof hat die Zuwendungen an die Verbraucherzentrale des Landes Bremen e.V. für die Jahre 1999 bis 2002 geprüft.

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

### **2.1 Abweichungen von den Wirtschaftsplänen**

**738** Das Wirtschaftsressort hat der Verbraucherzentrale – jeweils auf Grundlage eines als verbindlich erklärten Wirtschaftsplans – in Höhe der nicht durch eigene Einnahmen gedeckten Ausgaben institutionelle Zuwendungen bewilligt. Nach den Bewilligungsbedingungen reduzieren sich Zuwendungen dieser Art grundsätzlich in dem Umfang, wie sich die veranschlagten Gesamtausgaben ermäßigen und/oder sich die Einnahmen erhöhen (s. Nr. 2. ANBest-I, Anlage 1 zu VV-LHO Nr. 6.1 zu § 44 LHO). Auf die Ermäßigung der Zuwendung kann der Zuwendungsgeber verzichten, soweit Mehreinnahmen mit entsprechenden Mehrausgaben oder Mindereinnahmen mit entsprechenden Minderausgaben in sachlichem Zusammenhang stehen.

**739** Die Verbraucherzentrale hat im Prüfungszeitraum bis auf das Jahr 2000 Mehreinnahmen erzielt und für Ausgaben verwendet, die nicht im Wirtschaftsplann veranschlagt waren. Im Wesentlichen waren dies Ausgaben für Personal, Geräte und Ausstattung sowie Geschäftsbedarf.

**740** Die Mehreinnahmen hätten die Fehlbedarfsfinanzierung um rd. 9 % bis rd. 23 % mindern können. Sie betragen:

1999: rd. 26 T€,

2001: rd. 62 T€,

2002: rd. 94 T€.

**741** Diese Abweichungen der Einnahmen und Ausgaben ergaben sich, weil die Verbraucherzentrale bei Aufstellung der Wirtschaftspläne ihre Einnahmen und Ausgaben nicht zutreffend ermittelt hat. Das Ressort hat diese unrealistischen Wirtschaftspläne nicht beanstandet.

**742** Den Akten des Ressorts hat der Rechnungshof nicht entnehmen können, dass die Mehreinnahmen mit Zustimmung des Ressorts für zusätzliche Ausgaben verwendet worden sind. Das Ressort konnte dem Rechnungshof auch nicht erklären, aus welchen zuwendungsrechtlichen Gründen es auf die Anrechnung von Mehreinnahmen oder Minderausgaben verzichtet hat (s. Tz. 738). Es hat lediglich unwesentliche Reste zuschussmindernd eingesetzt.

**743** Das Ressort hat gegenüber dem Rechnungshof erklärt, es habe die Verwendung der Mehreinnahmen für zusätzliche Ausgaben, für die es sonst weitere Zuwendungen gewährt hätte, als im Ergebnis richtig angesehen. Nach Erinnerung des Ressorts seien die von den Wirtschaftsplänen abweichenden Mehrausgaben durch sachliche Zwänge bedingt gewesen. Soweit sie Folge zusätzlicher Maßnahmen gewesen seien, habe die Verbraucherzentrale diese in Absprache mit dem Ressort getätigt. Das Ressort hat eingeräumt, es habe auf die entsprechenden Änderungsbescheide verzichtet und die Absprachen in den Akten nicht dokumentiert. Dies wäre ohnehin nur eine bürokratische Legitimierung der vom Ressort und von der Verbraucherzentrale gewollten Zusatzmaßnahmen gewesen.

- 744** Darüber hinaus hat das Ressort darauf hingewiesen, die Verbraucherzentrale habe kleinere Abweichungen vom Wirtschaftsplan selbst vollzogen. Dies sei zwar formell unzulässig gewesen, weil die Zuwendungsbescheide dies nicht zugelassen hätten; die Abweichungen habe das Ressort jedoch bei der Verwendungsnachweisprüfung bewertet und als notwendig akzeptiert. Auch hier habe es auf einen lediglich bürokratischen Aufwand in Form von Änderungsbescheiden verzichtet. Es habe aber immer die Möglichkeit bestanden, Zuwendungen für unzulässige Maßnahmen mit einem Änderungsbescheid zurückzufordern.
- 745** Das Ressort hat angekündigt, es werde der Verbraucherzentrale vorgeben, realitätsnahe Wirtschaftspläne zu erstellen. Damit könne es künftig formell richtig reagieren.
- 746** Die Einlassungen des Ressorts kann der Rechnungshof nicht nachvollziehen. Die Abweichungen vom Wirtschaftsplan sind keine formellen, sondern materielle Vorgänge. Wenn der Zuwendungsgeber Wirtschaftspläne des Zuwendungsnehmers anerkennt, will er damit Leistungen des Zuwendungsnehmers im beantragten Umfang fördern. Es widerspricht dem Sinn und Zweck einer Fehlbedarfsfinanzierung, Mehreinnahmen nicht zur Zuschussminderung, sondern für Mehrausgaben einzusetzen. Im Wirtschaftsplan nicht veranschlagte Mehrausgaben können in Einzelfällen notwendig sein, es ist jedoch unwahrscheinlich, dass den Mehreinnahmen immer wieder zwingende und unvorhersehbare Mehrausgaben in identischer Höhe gegenüberstehen. Jährlich wiederkehrende Mehrausgaben hätten bei der Aufstellung der Wirtschaftspläne in den folgenden Jahren berücksichtigt werden müssen.
- 747** Im Übrigen berührt dieses Verhalten des Ressorts das Budgetrecht des Parlaments. Der Verbraucherzentrale wurden zusätzliche Mittel für Ausgaben überlassen, die in den die Haushaltsansätze begründenden Wirtschaftsplänen nicht enthalten waren.
- 748** Der Rechnungshof hat dem Ressort vorgeschlagen, die Zuwendungen künftig als Anteilfinanzierung zu bewilligen. Dadurch würden der Verbraucherzentrale Anreize geboten werden, zusätzliche Einnahmen zu erwirtschaften und geringere Ausgaben zu tätigen. Die Vorteile würden ihr zu einem Teil verbleiben und zum anderen Teil den Zuwendungsbedarf senken.
- 749** Das Ressort beabsichtigt, an der bisherigen Fehlbedarfsfinanzierung (s. Tz. 738) festzuhalten. Sie sei die übliche, von fast allen Ländern angewendete Zuwendungsart. Bei finanzschwachen Zuwendungsempfängern, bei denen sich regelmäßig Unterdeckungen ergäben, sei die Fehlbedarfsfinanzierung die angemessene Finanzierungsart. Die Verbraucherzentrale habe in den letzten Jahren ihre eigenen Einnahmen kontinuierlich gesteigert (s. Tz. 739). Das habe zur Folge gehabt, dass die Zuwendungen seit 1995 stagnierten, also relativ gesunken seien.
- 750** Der Rechnungshof hält es für wahrscheinlich, dass bei einer Anteilfinanzierung – gleiche Einnahmesteigerungen unterstellt – geringere Überschreitungen im Ausgabenbereich eintreten oder sogar gänzlich unterbleiben. Er hält deshalb an seinem Vorschlag fest, die institutionellen Zuwendungen künftig als Anteilfinanzierung zu bewilligen.

## **2.2 Zusätzliche Mittel im Zusammenhang mit der BSE-Krise**

- 751** Die im Zusammenhang mit der BSE-Krise gewährten Zuwendungsmittel (s. Tz. 736) sollten insbesondere für zusätzliches Personal in der Ernährungsberatung eingesetzt werden. Die Wirtschaftsdeputation hatte den Wirtschaftssenator gleichzeitig aufgefordert, gemeinsam mit der Verbraucherzentrale das Konzept zur Stärkung der Ernährungsberatung weiter zu entwickeln und in diesem Zusammenhang zu gegebener Zeit auch den notwendigen Personalbedarf zu überprüfen.
- 752** Das Ressort hat bis Herbst 2003 dies nicht überprüft. Es wurde auch versäumt, in den Zuwendungsbescheiden Auflagen zu erteilen, die es ermöglichen, den Personalbedarf der einzelnen Aufgabenfelder der Ernährungsberatung zu ermitteln.
- 753** Das Ressort hat darauf hingewiesen, die von der Wirtschaftsdeputation beschlossene BSE-Beratung sei mit Ablauf des Jahres 2003 eingestellt worden. Zzt. werde auf ausdrücklichen Wunsch der Deputation zwischen der Verbraucherzentrale und dem Ressort über eine eingeschränkte Weiterführung der zusätzlichen Verbraucherberatung diskutiert. Damit werde deutlich, dass das Ressort in Zusammenarbeit

mit der Verbraucherzentrale intensive Überlegungen über deren Personalkapazität anstelle.

**754** Im Übrigen hat das Ressort den Beschluss der Deputation dahingehend interpretiert, dass nur der Personalbedarf für die BSE-Beratung überprüft werden solle – und zwar erst nach Ablauf der Maßnahme –, um über deren Weiterführung beschließen zu können. Für den Bewilligungszeitraum habe die Deputation den Personalbedarf auf der Grundlage des vorgelegten Konzepts akzeptiert. Er sei nicht Gegenstand einer nachträglichen Überprüfung gewesen. Insofern sei eine entsprechende Festlegung in den Bescheiden nicht erforderlich gewesen. Zu Kontrollzwecken habe das Ressort jährliche Sachstandsberichte der Verbraucherzentrale herangezogen.

**755** Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, ohne hinreichende Grundlage könne der Personalbedarf nicht überprüft werden. Das Ressort hätte bereits durch Auflagen in den Bescheiden die Grundlagen für eine spätere Personalbedarfsermittlung schaffen müssen (s. dazu auch VV-LHO Nr. 5.2.3 zu § 44 LHO). Aus dem Sachstandsbericht der Verbraucherzentrale ist der Personalaufwand in den einzelnen Aufgabenfeldern jedenfalls nicht ersichtlich. Der von der Verbraucherzentrale im Laufe der Prüfung erstellte Entwurf eines Berichts „Stärkung der Ernährungsaufklärung für das Land Bremen“ enthält ebenfalls keine Angaben zum Personalbedarf.

**756** Der Rechnungshof hat dem Ressort vorgeschlagen, es solle die Verbraucherzentrale auffordern, die erforderlichen Daten für eine Prüfung des Personalbedarfs sowohl der Ernährungsberatung als auch für die weiteren Beratungsangebote zu erfassen. Eine solche Ermittlung würde einen Überblick ermöglichen, welchen Zuschussbedarf einzelne Aufgabenbereiche verursachen. So sei es möglich, gezielt zu entscheiden, ob und in welchem Umfang Mittel für bestimmte Beratungsangebote zur Verfügung gestellt werden sollen.

### **2.3 Allgemeine Personalsituation**

**757** Die Verbraucherzentrale beschäftigt sogenannte BSHG-19-Kräfte. Es handelt sich hierbei um Personen, die Sozialhilfe empfangen und über eine einjährige Beschäftigungsmaßnahme in das Erwerbsleben zurückkehren sollen. Die Vergütungen wurden in dieser Zeit aus Sozialhilfemitteln bestritten. Aus diesem Programm wurden umgerechnet jeweils rd. drei Vollzeitstellen besetzt. Daneben wurde eine weitere Arbeitnehmerin angestellt, deren Gehalt im Rahmen eines Eingliederungsprogramms zur Hälfte vom Arbeitsamt übernommen wurde.

**758** Diese Beschäftigten wurden zum Teil für Verwaltungsaufgaben, überwiegend aber für Beratungstätigkeiten eingesetzt. Dementsprechend konnte das Beratungsangebot der Verbraucherzentrale erweitert werden.

**759** Der Rechnungshof hat angeregt, die zuständigen Gremien, die über die Finanzierung der Verbraucherzentrale entscheiden, darüber zu unterrichten, dass der aktuelle Beratungsumfang ohne zusätzliche Ausgaben nur beibehalten werden kann, wenn diese Kräfte weiterhin zur Verfügung stehen. Bei Wegfall der besonderen Arbeitsprogramme (s. Tz. 757) könnte das Beratungsangebot nur mit erhöhten Zuwendungen für Personalausgaben aufrecht erhalten werden.

### **2.4 Verwendung liquider Mittel**

**760** Die Verbraucherzentrale hat die Zuwendungsmittel grundsätzlich in Teilbeträgen angefordert, die innerhalb von zwei Monaten benötigt und verwendet wurden (VV-LHO Nr. 8.2 zu § 44 LHO). Temporäre Liquiditätsüberhänge blieben auf dem laufenden Geschäftskonto annähernd unverzinst. Der Rechnungshof hat angeregt, die Möglichkeiten höher verzinslicher laufender Bankkonten zu nutzen und damit im Ergebnis den Zuschussbedarf zu senken. Die Verbraucherzentrale setzt diesen Vorschlag inzwischen um.

### **2.5 Inventarverzeichnis**

**761** Nach den Zuwendungsbescheiden sind Gegenstände, die zur Erfüllung des Verwendungszwecks erworben worden sind und einen Anschaffungswert von mehr als 410 € haben, zu inventarisieren. Das Inventarverzeichnis wurde nicht laufend geführt und war zudem unübersichtlich. Der Rechnungshof hat Gestaltungsvorschläge gemacht, die es ermöglichen, innerhalb kurzer Zeit einen Gesamtüber-

blick zu erlangen. Die Verbraucherzentrale hat die fehlenden Inventarisierungen während der Prüfung durch den Rechnungshof nachgeholt und die Vorschläge für eine verbesserte Darstellung umgesetzt.

## **2.6 Verwendungsnachweisprüfungen**

- 762** Das Ressort hat die Verwendungsnachweisprüfungen in formeller Hinsicht ordnungsgemäß durchgeführt. Die Prüfungsvermerke zum Verwendungsnachweis wurden in jeweils kurzer Zeit nach Eingang des Verwendungsnachweises erstellt.
- 763** Der Rechnungshof hat nicht überprüfen können, ob das Ressort – wie behauptet – den Zuwendungsempfänger tatsächlich begleitet hat (s. Tz. 743 und 744). Er hat hieran Zweifel, da nicht erklärlich ist, warum über Jahre unrealistische Wirtschaftspläne als Grundlage für die Zuwendungsbescheide hingenommen worden sind.
- 764** Auch konnte den Vermerken nicht entnommen werden, ob das Ressort Verwendungsnachweise inhaltlich so überprüft hat, wie es angemessen gewesen wäre. So sind die nach der LHO vorgesehenen weitergehenden Verwendungsnachweisprüfungen in keinem Fall durchgeführt worden. Bei Zweifeln, ob Mittel zweckentsprechend verwendet und Auflagen eingehalten worden sind, hätten ergänzende Unterlagen angefordert werden müssen.
- 765** Das Ressort hat zugesagt, die Prüfungen entsprechend zu intensivieren.

## **3 Zusammenfassung**

- 766** Die Verwendungsnachweisprüfungen erfolgten nur unzureichend, zumindest wurden sie nicht ausreichend dokumentiert. Das Ressort hat nicht beanstandet, dass die Verbraucherzentrale die liquiden Mittel unwirtschaftlich verwaltet, das Inventarverzeichnis mangelhaft geführt und die Wirtschaftspläne nicht eingehalten hat. Eine ordnungsgemäß durchgeführte Verwendungsnachweisprüfung hätte die Defizite aufgedeckt und den Zuschussbedarf verringert.
- 767** Die Umstellung der Förderung auf eine Anteilfinanzierung kann den Zuschussbedarf der Verbraucherzentrale Bremen vermindern. Der Verbraucherzentrale kann hinsichtlich der Erzielung höherer Einnahmen erhebliches Engagement zugesprochen werden. Der Rechnungshof nimmt jedoch an, dass die Verbraucherzentrale bei einer Anteilfinanzierung ihr Bemühen verstärken würde, weitere Einnahmequellen zu erschließen oder vorhandene zu intensivieren. Auch bestünde ein Anreiz, Ausgaben zu reduzieren.
- 768** Mit dem gewählten Verfahren, Mehreinnahmen für Mehrausgaben verwenden zu lassen, wurde über Haushaltsmittel verfügt, die vom Parlament für diesen Zweck nicht vorgesehen waren.

## **Bremische Bürgerschaft**

### **Fraktionsmittel**

**Fraktionen können Sonderzahlungen aus Haushaltsmitteln nur für unabdingbaren Bedarf beanspruchen. Hierzu gehören nicht Mehrausgaben aufgrund von Mandatsverlusten.**

### **1 Sachverhalt**

- 769** Im Haushaltskapitel 0010 (Bremische Bürgerschaft) sind bei der Hst. 0010/684 52-8 die Mittel für die Fraktionen nach § 40 des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Bremischen Bürgerschaft (Bremisches Abgeordnetengesetz – BremAbgG) in der Fassung des Gesetzes vom 27. August 2002 (Brem.GBl. S. 413) veranschlagt. Für das Hj. 2003 hat der Anschlag 5.191.570 € betragen. Dieser Betrag enthielt Mittel für wahlbedingte Mehrausgaben in Höhe von 440.332 €, die durch Haushaltsvermerk gesperrt waren.
- 770** Nach der Wahl zur Bremischen Bürgerschaft im Mai 2003 hat eine Fraktion bei der Bürgerschaftsverwaltung einen unbezifferten Sonderzuschuss aus Fraktionsmitteln beantragt. Sie hat das damit begründet, sie verfüge nach der Wahl über weniger Parlamentsmandate und damit über geringere laufende Fraktionsmittel. Deshalb benötige sie den Zuschuss, um die Kündigung von Arbeitsverträgen und Maßnahmen für Organisationsänderungen finanzieren zu können. Nach Beschlüssen des

Bürgerschaftsvorstands und des staatlichen Haushalts- und Finanzausschusses der Bremischen Bürgerschaft hat die Fraktion im Herbst 2003 einen Zuschuss in Höhe von rd. 40 T€ aus dem Kontingent der wahlbedingten Mehrausgaben erhalten. Zwischenzeitlich hat die Fraktion den Betrag an die Bürgerschaft mit dem Hinweis zurückgezahlt, dass sie den Zuschuss aufgrund großer Sparanstrengungen nicht benötigte.

## **2 Rechtsgrundlagen für die Zahlung von Fraktionsmitteln**

**771** Die Fraktionen haben als ständige Gliederung der Parlamente eine wichtige Aufgabe im Verfassungsgefüge (BVerfGE 80, 188, 231). Im Rahmen ihrer Aufgaben steuern und erleichtern sie die parlamentarische Arbeit und wirken an der Willensbildung in den Parlamenten mit. Um diese Aufgaben sachgerecht leisten zu können, stehen ihnen auf Bundes- und Landesebene öffentliche Zuschüsse zur Verfügung.

**772** In Bremen haben die Fraktionen nach § 40 Abs. 1 BremAbgG zur Erfüllung ihrer Aufgaben Anspruch auf Geld- und Sachleistungen aus dem Haushalt der Freien Hansestadt Bremen. Nach § 40 Abs. 2 BremAbgG setzen sich die Geldleistungen zusammen „aus einem Grundbetrag für jede Fraktion, einem Betrag für jedes Mitglied und einem weiteren Zuschlag für jedes Mitglied einer Fraktion, die den Senat nicht trägt (Oppositionsbonus). Die Höhe dieser Beträge und des Oppositionszuschlags legt die Bürgerschaft in entsprechender Anwendung des § 24 Abs. 3 Satz 1 BremAbgG fest. Weitere Geldleistungen aus Anlass von Untersuchungsausschüssen, für moderne Bürokommunikation sowie für weitere besondere Aufwendungen erhalten die Fraktionen nach Maßgabe des Haushaltsplans“.

## **3 Mittelzuweisung und Verwendung**

**773** Die Geldleistungen an die Fraktionen gemäß § 40 Abs. 1 und 2 BremAbgG bewirtschaftet der Präsident der Bremischen Bürgerschaft oder die von ihm beauftragte Verwaltung der Bremischen Bürgerschaft. Die Bürgerschaftsverwaltung zahlt die monatlichen Geldleistungen als so genannte Schlüsselzuweisungen an die Fraktionen auf Antrag aus.

**774** Die Fraktionen erhalten die Gelder nach § 40 Abs. 5 Satz 1 BremAbgG als Selbstbewirtschaftungsmittel gemäß § 15 Abs. 2 der LHO. Dadurch soll für sie auch ein Anreiz geschaffen werden, mit den überlassenen Mitteln sparsam umzugehen.

**775** Die Fraktionsmittel werden nicht nur für den laufenden Geschäftsbetrieb einschließlich Personalkosten gewährt. Die Fraktionen müssen die Mittel auch vorhalten, um für größere Ausgaben und für Wechselfälle im Fraktionsleben vorzusorgen. Das ist ihnen auch möglich, da die Höhe der Schlüsselzuweisungen entsprechend bemessen ist.

## **4 Bildung von Rücklagen durch Fraktionen**

**776** Gemäß § 40 Abs. 5 Satz 2 BremAbgG dürfen Fraktionen Rücklagen bilden. Nach § 41 Abs. 1 BremAbgG sind Einzelheiten der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Fraktionen in Ausführungsbestimmungen geregelt, die der Vorstand der Bremischen Bürgerschaft im Mai 1999 nach Anhörung des Rechnungshofs beschlossen hatte. Nach Nr. 2 Abs. 3 Satz 2 der Bestimmungen können Rücklagen für folgende Zwecke gebildet werden:

- erhebliches wirtschaftliches Risiko der Anmietung, des Betriebs und der Unterhaltung eigenständiger Fraktionsbüros,
- arbeitsrechtliche Risiken aus der dauerhaften Beschäftigung von Personal,
- notwendige Sicherung der Liquidität.

Die Höhe der Rücklagen ist begrenzt auf einen Betrag in Höhe von 50 % der jährlichen Fraktionsmittel nach § 40 Abs. 1 BremAbgG.

**777** Alle in der Bürgerschaft vertretenen Parteien bilden Rücklagen aus den ihnen gemäß § 40 Abs. 1 BremAbgG zufließenden Geldleistungen.

## **5 Zahlung von Sonderzuschüssen an Fraktionen**

**778** Die nach § 40 Abs. 2 Satz 3 BremAbgG mögliche Zahlung von weiteren Geldleistungen an Fraktionen für die Finanzierung von besonderen Aufwendungen kann sich nur auf wenige Ausnahmefälle beziehen. Wenn Fraktionen nach einer Wahl

wegen Abnahme von Mandaten geringere Schlüsselzuweisungen erhalten und sie deshalb ihre laufenden Kosten – z. B. durch Kündigung von Arbeitsverträgen oder durch Organisationsänderungen – reduzieren müssen, handelt es sich hierbei jedenfalls nicht um einen von der Bürgerschaftsverwaltung nach § 40 Abs. 2 Satz 3 BremAbgG zu finanzierenden besonderen Aufwand. Die Fraktionen haben diesen Aufwand über die Rücklagen zu finanzieren (s. Tz. 775 f.). Notfalls müssen sie den Aufwand aus laufenden Zuschüssen abdecken. Den Fraktionen stünden zwei Geldquellen zur Verfügung, wenn sie über Rücklagemittel hinaus die wirtschaftlichen Risiken aus Mitteln für wahlbedingte Mehrausgaben finanzieren können: Zum einen Rücklagemittel aus ihren Selbstbewirtschaftungsmitteln und zum anderen nach einer Bürgerschaftswahl aus Mitteln für wahlbedingte Mehrausgaben. Letztgenannte Haushaltsmittel sind daher nur für unabweisbaren Bedarf einsetzbar, der z. B. durch Bildung einer neuen Fraktion entstehen kann. Mehraufwendungen aufgrund von Mandatsverlusten gehören jedenfalls nicht dazu.

- 779 Der Vorstand der Bürgerschaft hat den Ausführungen des Rechnungshofs grundsätzlich zugestimmt. Er beabsichtigt, sich zukünftig in vergleichbaren Fällen vor einer Entscheidung mit dem Rechnungshof abzustimmen.

## **Bildung**

### **Bildungsurlaubsgesetz des Landes Bremen**

**Der Rechnungshof hat die Bildungsurlaubsgesetze der Länder verglichen und festgestellt, dass die bremischen Bestimmungen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern mehr Rechte einräumen als die anderer Länder. Er hat dem Bildungsressort empfohlen, auf eine Novellierung des Gesetzes hinzuwirken und eine Reihe von Änderungsvorschlägen gemacht. Darüber hinaus hat er gefordert, Bildungsurlaubsveranstaltungen künftig nicht mehr mit öffentlichen Mitteln zu fördern.**

**Die Erörterungen mit dem Bildungsressort sind noch nicht abgeschlossen. Das Ressort prüft zurzeit zusammen mit den anderen norddeutschen Ländern, ob die unterschiedlichen Regelungen einander angeglichen werden sollten.**

**Der Rechnungshof hat angeregt, vorab eine politische Diskussion darüber zu führen, ob ein Bildungsurlaubsgesetz überhaupt erforderlich ist.**

#### **1 Prüfungsgegenstand**

- 780 In der Koalitionsvereinbarung für die 16. Wahlperiode der Bremischen Bürgerschaft wurde mehrfach bekräftigt, dass Bremen als Land in extremer Haushaltsnotlage in besonderer Weise gefordert ist, das Niveau seiner angebotenen Standards und Leistungen im Verhältnis zu vergleichbaren Gebietskörperschaften zu bewerten und gegebenenfalls anzupassen.
- 781 Vor diesem Hintergrund hat der Rechnungshof das Bremische Bildungsurlaubsgesetz vom 18. Dezember 1974 (Brem.GBl. S. 348) mit den entsprechenden gesetzlichen Regelungen verglichen, die es in elf anderen Bundesländern gibt. Die Länder Baden-Württemberg, Bayern, Sachsen und Thüringen haben kein Bildungsurlaubsgesetz erlassen. Er hat darüber hinaus versucht festzustellen, wie sich der staatlich garantierte Bildungsurlaub entwickelt hat und ob die mit den Bildungsurlaubsgesetzen angestrebten Ziele erreicht worden sind.

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

##### **2.1 Grundsätzliche Anmerkungen zur Entwicklung des Bildungsurlaubs**

- 782 Die Arbeitnehmerweiterbildung ist über viele Jahre hinweg im Wesentlichen zwischen den Tarifvertragsparteien geregelt worden. Erst Mitte der 70er Jahre sind die ersten Landesgesetze entstanden, die allen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern einen Rechtsanspruch auf Bildungsurlaub unter Fortzahlung ihres Arbeitseinkommens einräumen. Diesen Anspruch haben die Beschäftigten nicht in dem von den Gesetzgebern erwarteten Maß genutzt. Die von Anfang an ohnehin schon geringe Teilnehmerquote ist im Laufe der Zeit noch weiter gesunken. Nach einer Erhebung des hessischen Sozialministeriums haben Ende der 90er Jahre im Länderdurchschnitt nicht einmal 1 % der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer das staatlich garantierte Recht auf Bildungsurlaub in Anspruch genommen. Steigende Zahlen sind nicht zu erwarten. Die sich verschärfende Krise am Arbeits-

markt hat vielmehr dazu geführt, dass noch mehr Beschäftigte auf den Bildungsurlaub verzichten. Die Ergebnisse einer im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung in der Bundesrepublik regelmäßig durchgeführten Befragung von Erwerbstätigen zur bezahlten Bildungsfreistellung bestätigen das.

- 783** Bezeichnend für diese Situation ist: Die mit relativer Arbeitsplatzsicherheit ausgestatteten Angehörigen des öffentlichen Dienstes nehmen ihr Recht auf Bildungsurlaub überproportional in Anspruch. Neuere statistische Erhebungen in Hessen und Nordrhein-Westfalen zeigen, dass sie dort mehr als 40 % der Teilnehmer an Bildungsurlaubsveranstaltungen ausmachen.
- 784** Die von vielen Erwerbstätigen als bedrohlich wahrgenommene Arbeitsmarktlage und die Angst um den eigenen Arbeitsplatz wird auch für den bundesweit zu beobachtenden Trend verantwortlich sein, auf den gesetzlich garantierten Freistellungsanspruch zu verzichten und anerkannte Bildungsurlaubsveranstaltungen in der Freizeit zu besuchen. Das Saarland hat eine Gesetzesänderung vorbereitet, die u. a. vorsieht, auf den fünftägigen Freistellungsanspruch zwei Tage des Erholungsurlaubs anzurechnen.
- 785** Einen neuen Ansatz, mit dem die Teilnehmerquote durch eine finanzielle Entlastung der Arbeitgeber erhöht werden soll, enthalten die Bildungsurlaubsgesetze der Länder Mecklenburg-Vorpommern und Rheinland-Pfalz. Aus Landesmitteln wird den Arbeitgebern (in Rheinland-Pfalz begrenzt auf Klein- und Mittelbetriebe) ein großer Teil der ihnen durch die bezahlte Freistellung entstehenden Kosten ersetzt. Auf den ersten Blick erscheint diese Regelung geeignet, dem staatlich garantierten Bildungsurlaub neuen Schwung zu verleihen. Bei näherem Hinsehen zeigt sich jedoch, dass eher das Gegenteil einzutreten droht, weil in den Gesetzen der Kostenersatz nur im Rahmen der hierfür im Haushaltsplan zur Verfügung gestellten Mittel vorgesehen ist. Sind sie verbraucht, endet nicht nur der Anspruch der Arbeitgeber, sondern auch der Anspruch der Beschäftigten auf die Bildungsfreistellung. Angesichts weiter steigender Staatsverschuldung und immer knapper werdender öffentlicher Mittel wird sich diese Regelung mit hoher Wahrscheinlichkeit negativ auf die Beteiligung auswirken. Solange sich die öffentliche Finanzlage nicht nachhaltig verbessert hat, sind derartige Bestimmungen der Idee des Bildungsurlaubs eher abträglich. Bremen könnte sich den Ersatz von Arbeitgeberkosten auf Jahre hinaus nicht leisten.
- 786** Dieser in Mecklenburg-Vorpommern und Rheinland-Pfalz gewählte Weg ist im Übrigen beispielhaft dafür, dass ab Beginn der 90er Jahre in neue und novellierte Bildungsurlaubsgesetze vermehrt Regelungen zu Gunsten der Arbeitgeberseite aufgenommen worden sind. Auch ist darin eine veränderte Zielsetzung des Bildungsurlaubs erkennbar. Waren die ersten Gesetze noch in starkem Maße von gesellschaftspolitischen Anliegen geprägt, wie etwa dem Anspruch auf Chancengleichheit und persönlicher Standortfindung in der Gesellschaft, wird bei neueren Regelungen eine stärkere Wirtschafts-, Berufs- und Arbeitsorientierung sichtbar.
- 787** Dies drückt sich u. a. aus in der Abkehr vom Begriff „Bildungsurlaub“ hin zum Begriff „Bildungsfreistellung“, in der erleichterten Möglichkeit der Arbeitgeber, betriebliche Weiterbildungsmaßnahmen auf den gesetzlichen Bildungsurlaub anzurechnen sowie in einer Beschränkung auf Veranstaltungen, die sich mit der Entwicklung in der Arbeitswelt und deren Auswirkungen auf die Gesellschaft befassen. Zu nennen ist darüber hinaus eine Regelung in Nordrhein-Westfalen: Danach sind Bildungsinhalte, die sich nicht unmittelbar auf eine ausgeübte Tätigkeit beziehen, nur dann anzuerkennen, wenn sich daraus für den Arbeitgeber zumindest ein mittelbarer Vorteil ergibt. All diese Veränderungen, die in den meisten Ländern von einem Anstieg der Veranstaltungen im Bereich der beruflichen Weiterbildung begleitet waren, führen dazu, dass sich die bisher strikt getrennten Bereiche „Betriebliche Weiterbildung“ – in der Zuständigkeit der Arbeitgeber – und „Berufliche Weiterbildung“ – in der Zuständigkeit des Staates – annähern.
- 788** Abgesehen von diesen Veränderungen und der geringen Beteiligungsquote muss darüber hinaus bedacht werden, dass die Landesgesetze im Gesamtbereich der bezahlten Freistellung zur Weiterbildung keine große Rolle spielen. Freistellungsregelungen gibt es nicht nur in den Bildungsurlaubsgesetzen der Länder, sondern auch im Betriebsverfassungsgesetz, im Bundespersonalvertretungsgesetz, im Schwerbehindertengesetz, in Sonderurlaubsverordnungen für Beamtinnen und Beamte, in Tarifverträgen und in Betriebsvereinbarungen. Daneben treffen Beschäftigte mit ihren Arbeitgebern vermehrt individuelle Freistellungsregelungen. Die

in Tz. 781 bereits angesprochene regelmäßige Befragung von Erwerbstätigen hat ergeben, dass im Jahr 2000 bezahlte Freistellungen lediglich zu 15 % den Bildungsurlaubsgesetzen zu verdanken waren. Der Anteil ist seit Jahren rückläufig. Im Jahr 1994 hatte er noch 26 % und 1997 21 % betragen.

**789** Zu beantworten bleibt schließlich die Frage, ob das mit den Bildungsurlaubsgesetzen angestrebte Ziel erreicht worden ist, die Bildungs- und Lernchancen sozial benachteiligter Bevölkerungsgruppen zu verbessern: Ein wichtiger Ansatz, mit dem erreicht werden soll, die so genannten Bildungsbenachteiligten zu befähigen, für das notwendige lebenslange Lernen zu sorgen.

**790** Leider sind Daten über die soziodemographischen Merkmale der Teilnehmer in vielen Bundesländern nur unzulänglich vorhanden. Dies ist auch in Bremen so, obwohl das hiesige Weiterbildungsgesetz den anerkannten Trägern der Weiterbildung eine entsprechende Berichtspflicht auferlegt. Die Datenlage wird sich im Jahr 2004 verbessern, weil sich die zwölf Bundesländer mit Bildungsurlaubsgesetzen inzwischen darauf geeinigt haben, Strukturdaten einheitlich zu erfassen. Es muss allerdings sichergestellt werden, dass die von Bremen anerkannten Weiterbildungsträger diese Daten auch liefern.

**791** Trotz der unzureichenden Datenlage kann gesagt werden, dass es mit den teilweise seit fast 30 Jahren bestehenden Bildungsurlaubsgesetzen nicht gelungen ist, die Arbeitnehmerweiterbildung für „bildungsferne“ Schichten der Bevölkerung in nennenswertem Umfang zu öffnen. Nicht nur Praktiker in der Weiterbildung räumen das ein, auch die in einigen Ländern erhobenen Strukturdaten sowie die Ergebnisse der bereits mehrfach genannten bundesweiten Befragungen von Erwerbstätigen bestätigen dies. Die Teilnehmerquote bei Arbeiterinnen und Arbeitern ist – gemessen an ihrem Anteil an der Gesamtzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten – extrem niedrig. Auch sind Erwerbstätige mit einem Hauptschulabschluss deutlich unterrepräsentiert. Der Bildungsurlaub spricht von Form und Inhalt her offenbar im Wesentlichen „bildungsgewohnte“ Bevölkerungsgruppen an.

**792** Wegen der

- geringen Teilnehmerquote,
- nicht erfüllten sozial- und bildungspolitischen Erwartungen,
- Annäherung der beruflichen Weiterbildung an die betriebliche Weiterbildung,
- relativ geringen Bedeutung der Ländergesetze im Gesamtbereich der bezahlten Freistellungen für Weiterbildung

hat der Rechnungshof eine politische Diskussion darüber angeregt, ob es in Bremen ein Bildungsurlaubsgesetz weiterhin geben soll. Hierbei müsste auch darüber nachgedacht werden, ob die staatlich garantierte Freistellung angesichts der begonnenen Modernisierung des Sozialstaates – weg vom kollektiven Schutz durch Gesetze und hin zu mehr Eigenverantwortung und Eigenbeteiligung von Bürgerinnen und Bürgern – noch zeitgemäß ist. Gesetzliche Regelungen könnten suggerieren, die Weiterbildung sei vorrangig Aufgabe des Staates und der Wirtschaft. Den Beschäftigten muss aber klar sein, dass in erster Linie sie selbst das in der heutigen Wissensgesellschaft notwendige lebenslange Lernen durch Eigenanstrengungen und Eigenbeiträge sicherstellen müssen.

**793** Nach Einschätzung des Rechnungshofs könnte die Idee des Bildungsurlaubs bereits mittelfristig gestärkt werden, wenn der Staat auf gesetzliche Regelungen verzichten würde. Im Rahmen der Tarifautonomie zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite ausgehandelte Regelungen über die Weiterbildung dürften flexibler und situationsnäher sein als generelle Bestimmungen in Bildungsurlaubsgesetzen. Der Rückzug des Staates würde es ermöglichen, die bisher bereits ansatzweise in einigen Landesgesetzen anzutreffende Gleichstellung der betrieblichen Weiterbildung mit der beruflichen Weiterbildung flächendeckend zu erreichen. Dadurch sind Vorteile insbesondere für die sog. Bildungsbenachteiligten zu erwarten, die vom gegenwärtigen Angebot nicht erreicht werden. Dieser Personenkreis benötigt eher eine konkrete betriebliche Weiterbildung, die zur Sicherung des Arbeitsplatzes beitragen kann.

**794** Gegen eine „Rückdelegation“ in den Bereich der Tarifautonomie könnte eingewandt werden, dass dies zu einem Anstieg der von der Arbeitgeberseite eher ak-

zeptierten beruflichen Weiterbildung zu Lasten des Lernbereichs „Politische Weiterbildung“ führen könnte. Zu bedenken ist jedoch, dass diese Entwicklung auch im jetzigen System längst begonnen hat. War der Freistellungsbereich „Berufliche Weiterbildung“ im Vergleich mit dem Bereich „Politische Weiterbildung“ in den ersten Jahren des staatlich garantierten Bildungsurlaubs – von der Angebotsseite her betrachtet – als marginal einzustufen, so hat sich dies inzwischen völlig verändert. Heute überwiegt in den meisten Ländern bereits die berufliche Weiterbildung, besonders deutlich in Rheinland-Pfalz mit rd. 78 % und in Nordrhein-Westfalen mit rd. 68 % aller Bildungsurlaubsveranstaltungen.

- 795** Würde auf ein Bildungsurlaubsgesetz verzichtet, wäre auch ein möglicher Standortnachteil im Vergleich zu den vier Ländern ohne Bildungsurlaubsgesetz beseitigt. Die Diskussion über derartige Nachteile kommt in Abständen – gegenwärtig im Saarland – immer wieder auf. Zwar ist dem Rechnungshof nicht bekannt, dass es mit den bremischen Arbeitgebern nennenswerte Auseinandersetzungen über das Bildungsurlaubsgesetz gegeben hat, gleichwohl kann nicht ausgeschlossen werden, dass Betriebe bei Standortüberlegungen das Bildungsurlaubsgesetz als einen Kostenfaktor berücksichtigen.
- 796** Das Bildungsressort hat in einer ersten Stellungnahme erklärt, die Lernform Bildungsurlaub sei für das notwendige lebenslange Lernen von hoher Bedeutung und es müsse darum gehen, u. a. die Finanzierung zu effektivieren sowie die Lernformen auszubauen. Dies sei auch deshalb notwendig, um bis zum Jahr 2010 die Teilnehmerquoten zu erreichen, die von den Bildungsministern der Europäischen Union und der Kultusministerkonferenz für den Gesamtbereich der Weiterbildung beschlossen worden sind (so genannter EU-Benchmarks). Zu der vom Rechnungshof dargestellten quantitativen Entwicklung des Bildungsurlaubs hat das Ressort angemerkt, die Teilnehmerquote in Bremen sei mit über 5 % deutlich höher als im Länderdurchschnitt. Darüber hinaus sei der Anteil der Angehörigen des öffentlichen Dienstes an Weiterbildungsveranstaltungen mit etwa 20 % deutlich niedriger als in anderen Ländern. Im Übrigen könne es die Einschätzung des Rechnungshofs nicht nachvollziehen, die Abschaffung der Bildungsurlaubsgesetze würde zu einer Stärkung tariflicher Regelungen führen.
- 797** An mehreren Stellen der Stellungnahme ist erkennbar, dass das Ressort den Eindruck hat, dem Rechnungshof gehe es darum, den Bildungsurlaub abzuschaffen. Das ist falsch. Er hat lediglich angeregt, den Teilbereich des per Landesgesetz garantierten Freistellungsanspruchs neu zu diskutieren. Die Bedeutung des Bildungsurlaubs insgesamt verkennt er keineswegs. Im Gegenteil: Nach seiner Einschätzung würde es der Sache mehr dienen, wenn Regelungen zur Bildungsfreistellung allein dem Bereich der Tarifautonomie überlassen blieben. Dies ist im Übrigen eine Auffassung, die ab Anfang der 70er Jahre alle Bundesregierungen vertreten haben. Aus diesem Grund hat der Bund sein Gesetzgebungsrecht im Bereich der Arbeitnehmerweiterbildung bisher auch nicht genutzt.
- 798** Der Hinweis des Ressorts, die bremische Teilnehmerquote sei mit über 5 % entschieden höher als in anderen Ländern, hat den Rechnungshof verwundert. Es gibt dafür keine Belege. Zwar hatte das Ressort für das Jahr 1999 eine Quote veröffentlicht, die damals 5,9 % betragen haben soll. Als dieser im Vergleich mit den anderen Ländern extrem hohe Wert jedoch Ende des Jahres 2001 Thema einer parlamentarischen Anfrage in Niedersachsen wurde, hatte es die Quote bestritten und dem Niedersächsischen Landtag mitgeteilt, Bremen führe keine Statistik über Teilnehmerzahlen. Dem Rechnungshof liegen Unterlagen vor, die diesen Rückzieher des Ressorts erklären könnten. Aus ihnen geht hervor, dass die Teilnehmerzahlen in den letzten zehn Jahren von rd. 21.000 auf rd. 15.500 gesunken sind. Eine Abnahme um mehr als 25 %. Merkwürdigerweise ist dadurch die Beteiligungsquote nicht geringer geworden. Sie soll sich sogar erhöht haben. Hatte das Ressort Mitte der 90er Jahre die Quote noch mit 4,3 % angegeben, beträgt sie jetzt angeblich über 5 % . Dies ist nicht nachvollziehbar. Der Rechnungshof geht davon aus, dass die tatsächliche Quote weit unter 5 % liegt. Im Übrigen bestätigen die gesunkenen Teilnehmerzahlen, dass es die in Tz. 782 ff. beschriebene bundesweite Entwicklung auch in Bremen gegeben hat.
- 799** Die Einlassung des Ressorts, in Bremen würden weit weniger Beschäftigte des öffentlichen Dienstes an Bildungsurlaubsveranstaltungen teilnehmen als in anderen Ländern, hat den Rechnungshof überrascht. Im Verlauf der Prüfung hatte das Ressort ihm darüber keine Zahlen vorlegen können. Der Rechnungshof hält es für

wahrscheinlich, dass in Bremen sogar mehr als 40 % aller Teilnehmer aus dem öffentlichen Dienst kommen, weil hier – anders als in den unter Tz. 783 genannten Ländern Hessen und Nordrhein-Westfalen – auch Beamtinnen und Beamte Ansprüche nach dem Bildungsurlaubsgesetz haben.

**800** Das Bildungsressort hat weiter darauf hingewiesen, in der heutigen Zeit beziehe sich die Weiterbildung nicht mehr nur auf die Qualifizierung bildungsferner Schichten. Die Verpflichtung zum lebenslangen Lernen gelte in der Wissensgesellschaft für jeden.

**801** Der Rechnungshof kann dieser Aussage des Ressorts nur zustimmen. Allerdings stellt sich die Frage, ob der Staat die „bildungsgewohnten“ Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zwangsläufig per Bildungsurlaubsgesetz und finanzieller Förderung unterstützen muss. Dies sollte zunächst politisch entschieden werden (s. a. Tz. 792 ). Der Rechnungshof hält es für bedenklich, wenn das Ressort mit seiner Aussage meinen sollte, die mit dem Bildungsurlaubsgesetz verfolgten sozialpolitischen Ziele könnten – weil nicht erreichbar – zu Gunsten „bildungswilliger“ Bevölkerungsgruppen zurückgestellt werden. Dies käme einem Paradigmenwechsel gleich und müsste nach seiner Auffassung vom Parlament sanktioniert werden.

## **2.2 Förderung des Bildungsurlaubs mit öffentlichen Mitteln**

**802** Selbst wenn es dabei bleiben sollte, den Anspruch auf bezahlte Freistellung unverändert durch ein Bildungsurlaubsgesetz abzusichern, ist es nach Auffassung des Rechnungshofs nicht vertretbar, die Bildungsurlaubsveranstaltungen weiterhin mit öffentlichen Mitteln zu fördern. Nach Angaben des Ressorts werden den Veranstaltern pro Teilnehmer und Unterrichtsstunde rd. 15 Cent gezahlt. Das Problem wird bereits deutlich, wenn die Veranstaltungen anerkannter Träger der Weiterbildung mit denen der nicht anerkannten Träger verglichen werden. Subventioniert werden ausschließlich die staatlich anerkannten Träger mit der Folge, dass sie die Teilnahmeentgelte für ihre Bildungsveranstaltungen absenken können. Hingegen müssen die Teilnehmer an Veranstaltungen eines nicht staatlich anerkannten Trägers kostendeckende Entgelte zahlen. Dieser Unterschied leuchtet nicht ein. Auch ist der von der Förderung im Wesentlichen begünstigte Personenkreis keiner, der einen subventionierten Preis als Teilnahmeanreiz braucht. Es ist nicht einsehbar, öffentliche Mittel insbesondere Bevölkerungsgruppen – und hier überproportional den Angehörigen des öffentlichen Dienstes – zugute kommen zu lassen, die das notwendige lebenslange Lernen ohne Unterstützung des Staates organisieren können. Für den öffentlichen Dienst kommt hinzu, dass er seinen Beschäftigten eine umfangreiche Weiterbildung in eigenen Bildungseinrichtungen anbietet. Der Rechnungshof hat gefordert, Bildungsurlaubsveranstaltungen nicht mehr zu subventionieren, zumal die Förderhöhe bezogen auf den einzelnen Teilnehmer ohnehin gering ist.

**803** Das Ressort hat entgegnet, aus der geringen Förderhöhe dürfe nicht der Schluss gezogen werden, die Zuwendungen könnten ganz oder teilweise eingestellt werden. Sollen die Zielvorgaben der Europäischen Union (sog. EU-Benchmarks) und der Kultusministerkonferenz auch nur ansatzweise erfüllt werden, müsse es beim aktuellen Förderniveau bleiben. Hinzu komme, dass sich insbesondere Beschäftigte mit geringem Einkommen und durchweg unterdurchschnittlichem Bildungsniveau den Einstieg in das lebenslange Lernen nicht mehr leisten könnten. Außerdem zeige die Bremer Praxis, dass sich Bildungsurlaub außerhalb öffentlicher Förderung nicht entfalten könne. Es lasse sich durchaus rechtfertigen, den Weiterbildungsträgern, die sich einer Qualitätskontrolle unterziehen und dadurch eine staatliche Anerkennung bekommen, auch besonders zu fördern. Diese Einrichtungen seien als einzige vom Land akkreditiert und würden in ihrer Qualität kontinuierlich extern überprüft.

**804** Der Rechnungshof fordert unverändert, die Förderung einzustellen. Den vom Ressort hergestellten Zusammenhang zwischen der Subventionierung und der Teilnahmebereitschaft geringverdienender „Bildungsbenachteiligter“ sieht er nicht. Nach seiner Einschätzung dürfte der Preis angesichts des „Vorteils“ einer fünftägigen bezahlten Freistellung von der Arbeit eine untergeordnete Rolle spielen. Entscheidend sind wohl die Schwellenängste der Betroffenen, die durch Art und Inhalt der Veranstaltungen eher noch verstärkt werden. Offenbar sieht das Ressort dies ähnlich. Jedenfalls hat es auch angemerkt, dass bildungsferne Personen wohl nur durch „verstärkte Formen aufsuchender Bildungsarbeit“ zu erreichen seien. Nach Auffassung des Rechnungshofs sollten allenfalls Programme subventioniert

werden, die eine hinreichende Gewähr dafür bieten, Bildungsbenachteiligte zum Einstieg in das lebenslange Lernen zu verhelfen. Im Übrigen kann er sich durchaus eine Angebotsstruktur mit marktwirtschaftlichen Mechanismen vorstellen, die ohne öffentliche Förderung auskommt.

### **2.3 Auswirkungen des Ländervergleichs auf das Bildungsurlaubsgesetz**

**805** Ergäbe die vom Rechnungshof angeregte politische Diskussion über die Berechtigung landesgesetzlicher Regelungen zur Bildungsfreistellung, dass es bei einem Bildungsurlaubsgesetz bleiben soll, muss es auf jeden Fall novelliert werden. Der Rechnungshof hat bei seinem Vergleich der Ländergesetze festgestellt, dass das Bremische Bildungsurlaubsgesetz eine Reihe von Regelungen enthält, die über den Standards der Mehrzahl der anderen elf Ländergesetze liegen. Damit sind nicht nur die in Tz. 780 genannten Anforderungen aus der Koalitionsvereinbarung nicht erfüllt, auch ist inzwischen eine Situation eingetreten, die der bremische Gesetzgeber unbedingt vermeiden wollte. Bei der Beratung des Gesetzesvorhabens in der Bremischen Bürgerschaft im Jahr 1974 hieß es: „So haben wir insgesamt bei unseren Überlegungen auch im Auge behalten, das erschien uns wichtig, dass die Möglichkeiten gesetzlicher Angleichungen, auf welchem Gebiet auch immer, mit unserem Gesetz nicht verbaut werden, damit langfristig gleiche Weiterbildungsvoraussetzungen für alle Arbeitnehmer im gesamten Bundesgebiet möglich sind und es in diesem Bereich nicht zu einer Lex Bremen oder Lex Niedersachsen oder Lex Hessen zu kommen braucht.“

Seinerzeit ging man in der Bremischen Bürgerschaft noch davon aus, dass der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz im Bereich der Arbeitnehmerweiterbildung über kurz oder lang Gebrauch machen würde.

**806** Der Rechnungshof hat dem Bildungsressort Vorschläge für die aus seiner Sicht notwendige Anpassung an die Standards der anderen Länder gemacht. Getrennt nach den wesentlichen Regelungsbereichen des Gesetzes werden diese nachstehend dargestellt.

#### **2.3.1 Lernbereiche**

**807** Die Mehrzahl der Länder beschränkt die Lernbereiche auf die politische und berufliche Weiterbildung. Lediglich Bremen, Brandenburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein haben in ihre Gesetze zusätzlich die „Allgemeine Weiterbildung“ und/oder die „Kulturelle Weiterbildung“ aufgenommen. Der Rechnungshof hat vorgeschlagen, den Lernbereich „Allgemeine Weiterbildung“ aus dem bremischen Gesetz zu streichen.

**808** In den meisten Ländern hat sich die Angebotsstruktur im Laufe der Zeit deutlich verändert. Der Umfang der beruflichen Weiterbildung ist zu Lasten der politischen Weiterbildung stark angestiegen (s. Tz. 794). Auffällig ist, dass es diese Entwicklung in einem vergleichbaren Ausmaß in Bremen nicht gegeben hat. Der Rechnungshof sieht die Gründe hierfür in den hiesigen Förderrichtlinien. Danach werden Veranstaltungen der politischen Weiterbildung entschieden höher subventioniert als Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung. Dies führt offenbar dazu, dass die anerkannten Träger der Weiterbildung trotz vorhandener Nachfrage den Lernbereich „Berufliche Weiterbildung“ vernachlässigen.

**809** Der Rechnungshof hat zu bedenken gegeben, dass ein Ausbau des beruflichen Weiterbildungsangebots die Teilnehmerquote erhöhen könnte, weil derartige Veranstaltungen von Arbeitgebern eher akzeptiert werden als Maßnahmen der politischen Bildung. Ergänzend hat er angemerkt, dass Angebot und Nachfrage vermutlich ins Lot kommen, wenn das Ressort Bildungsurlaubsveranstaltungen nicht mehr subventioniert (s. Tz. 802).

#### **2.3.2 Dauer der Veranstaltung**

**810** Zur Dauer einer Weiterbildungsmaßnahme kann aus dem Ländervergleich ein Veränderungsbedarf nicht abgeleitet werden. Wie in Bremen ist auch in den meisten anderen Ländern als Regelfall eine Veranstaltungsdauer von fünf Arbeitstagen vorgeschrieben, durchweg auch mit der gleichen Ausnahmeregelung (mindestens drei Arbeitstage). Gleichwohl ist es denkbar, den Bildungsurlaub für kürzere Veranstaltungen, wie z. B. Tagesseminare, zu öffnen. Auf diese Weise könnte sich die Teilnehmerquote erhöhen, weil Arbeitgeber und Beschäftigte derartige Veranstaltungen möglicherweise eher akzeptieren. Entsprechende Bestimmungen gibt es in Brandenburg, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein.

### **2.3.3 Ablehnungsrecht der Arbeitgeber**

- 811** Acht der zwölf Ländergesetze sehen ein Ablehnungsrecht des Arbeitgebers für den Fall vor, dass er bereits Bildungsurlaub für eine bestimmte Anzahl anderer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer seines Betriebes genehmigt hat. Der Rechnungshof hat empfohlen, auch in das Bremische Bildungsurlaubsgesetz eine derartige Regelung aufzunehmen. Diese Angleichung würde dazu beitragen, Standortnachteile zu vermindern, die im Vergleich zu Ländern ohne Freistellungsgesetz und zu denen mit Bestimmungen zur Entlastung der Arbeitgeber bestehen.

### **2.3.4 Übertragung von Bildungsurlaubsansprüchen und Dauer der Freistellung**

- 812** Abgesehen von Mecklenburg-Vorpommern haben die anderen elf Länder die Übertragung von Ansprüchen in ihren Gesetzen geregelt. Übereinstimmend ist dort festgelegt, dass Freistellungsansprüche auf den folgenden Anspruchszeitraum übertragen werden, wenn der Arbeitgeber eine beantragte Weiterbildungsmaßnahme abgelehnt hat. Uneinheitlich geregelt ist dagegen der Fall, wenn Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ihren Anspruch ungenutzt lassen. In immerhin sieben Ländern ist er dann nur mit Vorbehalten übertragbar, wie z. B. der Zustimmung des Arbeitgebers. Nur in Bremen, Hessen, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt gibt es keine Einschränkungen. Davon ist Bremen das einzige Land mit einer Freistellungsdauer von zehn Arbeitstagen in zwei Kalenderjahren. Werden diese auf den nächsten Zweijahres-Zeitraum übertragen, ergibt sich mithin ein Anspruch auf Bildungsurlaub in Höhe von vier Wochen. Dadurch ist es dem Beschäftigten möglich, in einem Jahr eine vierwöchige oder zwei zweiwöchige oder auch vier einwöchige Veranstaltungen zu buchen. Dies kann einem Arbeitgeber nicht zugemutet werden. In den anderen Ländern kann es dagegen lediglich zu einem Anspruch von zwei Wochen kommen, weil dort die Freistellungsdauer fünf Arbeitstage pro Kalenderjahr beträgt. Bremen nimmt in diesem Regelungsbereich somit die Spitzenposition ein.

- 813** Der Rechnungshof hat daher empfohlen, nach dem Vorbild der meisten Länder eine Freistellungsdauer von fünf Arbeitstagen pro Kalenderjahr einzuführen. Zusätzlich sollte die Übertragung nicht genutzter Ansprüche nach dem Vorbild der meisten anderen Länder eingeschränkt werden. Zu nennen ist z. B. der Zustimmungsvorbehalt des Arbeitgebers oder die in Schleswig-Holstein mögliche „Verblockung“, wenn das Weiterbildungsthema eine zweiwöchige Veranstaltung erfordert. Darüber hinaus hat der Rechnungshof zu überlegen gegeben, eine in Nordrhein-Westfalen bestehende Regelung zu übernehmen, nach der betriebliche Weiterbildung auf den gesetzlichen Anspruch auf Bildungsurlaub angerechnet werden kann.

### **2.3.5 Anspruch auf Bildungsurlaub für nicht erwerbstätige Bürgerinnen und Bürger**

- 814** Bremen und Sachsen-Anhalt sind die einzigen Länder, die in ihren Gesetzen einen Rechtsanspruch auch für Bürgerinnen und Bürger geschaffen haben, die nicht erwerbstätig sind. Im Gegensatz zu Sachsen-Anhalt, das lediglich den Personenkreis der Arbeitslosen in das Gesetz einbezieht, sind in Bremen alle „Nicht-Arbeitnehmer“ (z. B. auch Hausfrauen und Rentner) anspruchsberechtigt. Eigens für sie enthält das Bremische Bildungsurlaubsgesetz eine Regelung, nach der in besonderen Härtefällen ein Zuschuss zur Deckung der Kosten gezahlt werden kann, die durch die Teilnahme an Bildungsveranstaltungen entstehen. Der Rechnungshof hat angeregt, wie in den anderen zehn Ländern für nicht erwerbstätige Bürgerinnen und Bürger keinen Bildungsurlaubsanspruch vorzusehen.

### **2.3.6 Anspruch auf Bildungsurlaub für Beamtinnen und Beamte**

- 815** Der Ländervergleich hat gezeigt, dass Beamtinnen und Beamte in den Ländern Bremen, Mecklenburg-Vorpommern (dort begrenzt auf die gesellschaftspolitische Weiterbildung), Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig-Holstein einen Rechtsanspruch auf Bildungsurlaub haben. Zusätzlich gibt es in Hamburg eine beamtenrechtliche Kann-Regelung, die es den dortigen Beschäftigten ermöglicht, an Bildungsurlaubsveranstaltungen teilzunehmen.
- 816** Für die Beamtinnen und Beamten in den anderen Ländern sowie beim Bund gelten dagegen Sonderurlaubsverordnungen, die Kann-Bestimmungen über den bezahlten Sonderurlaub enthalten. Anders als in den Bildungsurlaubsgesetzen sind darin Veranstaltungen der beruflichen Weiterbildung durchweg nicht vorgesehen.

Vielmehr kann Sonderurlaub nur für Maßnahmen der politischen Bildung (so genannte staatspolitische Zwecke) beantragt werden. Dies erscheint auch sachgerecht, weil das wesentliche Ziel der beruflichen Weiterbildung – Förderung der beruflichen Mobilität – für Beamtinnen und Beamte nicht die gleich hohe Bedeutung hat wie für Beschäftigte in der Privatwirtschaft. Entsprechendes gilt im Wesentlichen auch für die Angestellten sowie Arbeiterinnen und Arbeiter des öffentlichen Dienstes. Dies mag den Gesetzgeber in Mecklenburg-Vorpommern veranlasst haben, die Beamtinnen und Beamten zwar in das Bildungsurlaubsgesetz einzubeziehen, für sie und auch für die tariflichen Beschäftigten des öffentlichen Dienstes aber nur Veranstaltungen der politischen Bildung zuzulassen.

- 817** Auch der Gesetzgeber in Bremen war der Auffassung, dass Beamtinnen und Beamte nicht zum Kreis der Anspruchsberechtigten nach dem Bildungsurlaubsgesetz gehören. Er hat sie in dem Ende 1974 verabschiedeten Gesetz ausdrücklich ausgeschlossen. Allerdings wurde wegen der Gleichbehandlung mit den Angestellten sowie Arbeiterinnen und Arbeitern des öffentlichen Dienstes zeitgleich beschlossen, ihnen durch eine Änderung der Urlaubsverordnung dennoch den Anspruch auf Bildungsurlaub zu verschaffen.
- 818** Aus alledem wird deutlich, dass es in keinem der Ländergesetze eine stringente und konsequente Regelung über die Einbeziehung der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes gibt. Der Rechnungshof hat vorgeschlagen, im Bildungsurlaubsgesetz alle Angehörigen des bremischen öffentlichen Dienstes (einschließlich der ausgegliederten Bereiche) als Anspruchsberechtigte auszuschließen. Die bezahlte Teilnahme von Beamtinnen und Beamten an Weiterbildungsveranstaltungen würde sich dann – wie bis zum Jahr 1974 – nach den Kann-Bestimmungen der bremischen Urlaubsverordnung richten und damit nur noch für Veranstaltungen der politischen Weiterbildung möglich sein. Entsprechendes müsste für die Angestellten sowie Arbeiterinnen und Arbeiter des öffentlichen Dienstes gelten. Zwar gibt es in den Tarifverträgen keine der bremischen Urlaubsverordnung vergleichbare Regelung, doch sind die Länder ermächtigt, für die tariflichen Beschäftigten die für die Beamtinnen und Beamten geltenden Vorschriften über die „Gewährung von Sonderurlaub aus besonderen Anlässen“ anzuwenden. In der Bundesverwaltung und in einigen Ländern wird dies seit langem praktiziert.
- 819** Diese konsequente Lösung, die im Ergebnis der Rechtslage beim Bund entspricht, würde die notwendige Gleichbehandlung der verschiedenen Statusgruppen im öffentlichen Dienst weiterhin – wenn auch auf niedrigerem Niveau – sichern. Auch die im Jahr 1974 bei der Beratung des Bildungsurlaubsgesetzes in der Bremischen Bürgerschaft beklagte Ungleichbehandlung von Bundes- und Landesbediensteten wäre beendet. Zwar könnten die Angehörigen des öffentlichen Dienstes dann nicht mehr für Veranstaltungen der beruflichen Bildung freigestellt werden, doch ist dies bei diesem beruflich abgesicherten Personenkreis sachlich gerechtfertigt, zumal das Land selbst für seine Bediensteten ein umfangreiches berufliches Weiterbildungsangebot bereit hält. Entfallen die Ansprüche nach dem Bildungsurlaubsgesetz, würde sich die Arbeitskapazität des öffentlichen Dienstes beträchtlich erhöhen und könnte dazu beitragen, die Folgen des weiterhin notwendigen Stellenabbaus abzufedern.
- 820** Als zweitbeste Lösung hat der Rechnungshof vorgeschlagen, allen Angehörigen des öffentlichen Dienstes den Rechtsanspruch auf Bildungsurlaub zwar zu belassen, nach dem Vorbild des Landes Mecklenburg-Vorpommern aber auf Veranstaltungen der politischen Bildung zu beschränken. Auch diese Regelung würde den Umfang der Bildungsfreistellungen im bremischen öffentlichen Dienst deutlich reduzieren.
- 821** Das Bildungsressort hat in seiner Stellungnahme zunächst allgemein darauf hingewiesen, dass aufgrund einer Entscheidung der Staats- und Senatskanzleien der fünf norddeutschen Länder vorgesehen sei, die Bildungsurlaubsgesetze einander anzugleichen. Der anstehende Arbeitsprozess müsse zeigen, inwieweit die Anregungen des Rechnungshofs aufgegriffen werden.
- 822** Zur Anregung des Rechnungshofs, den Lernbereich „Allgemeine Weiterbildung“ aus dem Gesetz zu streichen, hat das Bildungsressort zu bedenken gegeben, gerade zum Zweck der Steigerung der Mobilität und der Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in einem zusammenwachsenden Europa habe die sprachliche und kulturelle Weiterbildung eine zunehmende Bedeutung.

- 823** Der Rechnungshof bleibt bei seinem Vorschlag. Nach seiner Auffassung bieten die verbleibenden Lernbereiche „Politische Weiterbildung“ und „Berufliche Weiterbildung“ ausreichend Raum, die sprachliche Weiterbildung einzubinden. Bildungsurlaubsveranstaltungen ohne Bezug zur politischen und beruflichen Bildung würden der Idee des Bildungsurlaubs eher schaden.
- 824** Kritisch geäußert hat sich das Ressort auch zu den Anmerkungen des Rechnungshofs zum Anspruch auf Bildungsurlaub für nichterwerbstätige Personen (s. Tz. 814). Es ist der Auffassung, Rentner und Hausfrauen müssten zwar keinen Freistellungsanspruch haben, die Möglichkeit der Teilnahme an Bildungsurlaubsveranstaltungen sei jedoch wegen der Gleichbehandlung und „aus bildungsökonomischen Gründen“ sinnvoll. Auch sei es richtig, den für arbeitslose Bürgerinnen und Bürger vorgesehenen Zuschuss auch für die Teilnahme an Bildungsveranstaltungen zu nutzen. Es helfe dieser Personengruppe, den „Anschluss an die notwendige Bildungsbiografie“ nicht zu verlieren. Dieser Fördertatbestand müsste sogar ausgebaut werden. Gerade für Frauen seien Qualifizierungsangebote zur Wiedereingliederung nach der Kindererziehung wichtig.
- 825** Der Rechnungshof verweist auf das eindeutige Ergebnis des Ländervergleichs. Werden die in Tz. 780 genannten Anforderungen aus der Koalitionsvereinbarung beachtet, muss auch die Einbeziehung nichterwerbstätiger Personen in das Gesetz neu bewertet werden. Er geht davon aus, dass dies bei der bevorstehenden Angleichung der Bildungsurlaubsgesetze der fünf norddeutschen Länder geschieht.
- 826** Ebenfalls kritisiert hat das Ressort die Anregung des Rechnungshofs, die Ansprüche der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes zu beschränken (s. Tz. 818 ff.). Es teile nicht dessen Auffassung, die Förderung der beruflichen Mobilität habe im öffentlichen Dienst eine untergeordnete Bedeutung. Vielmehr sei berufliche Mobilität das Gebot der Stunde. Die Anforderungen an Fort- und Weiterbildung seien steigend und Einschränkungen auf Angebote der politischen Bildung daher nicht plausibel. Weiter hat das Ressort ausgeführt, „nie hat es im öffentlichen Dienst eine Umstrukturierung gegeben, wie sie für Bremen und andere – gerade finanzschwache Länder – jetzt notwendig geworden ist“.
- 827** Der Rechnungshof ist unverändert der Auffassung, dass die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes aus den in Tz. 815 ff. genannten Gründen keine Ansprüche nach dem Bildungsurlaubsgesetz haben sollten. Den Einwand des Ressorts kann er nicht nachvollziehen. Das geschilderte Problem im Zusammenhang mit organisatorischen Veränderungen in der bremischen Verwaltung ist keines, dass durch Bildungsurlaubsveranstaltungen gelöst werden könnte. Hierfür sind vielmehr betriebliche Maßnahmen nötig, wie sie vom Fortbildungszentrum der bremischen Verwaltung breit gefächert und auf die Anforderungen des Konzerns Bremen ausgerichtet, angeboten werden.

### **3 Ausblick**

- 828** Das Bildungsressort konnte mit dem Rechnungshof aus terminlichen Gründen die unterschiedlichen Positionen bisher nicht abschließend erörtern. Es hat sich in einer ersten Stellungnahme für die zahlreichen Anregungen bedankt und mitgeteilt, sie würden bei der geplanten Überprüfung der Bildungsurlaubsgesetze der fünf norddeutschen Länder, an der auch die Sozialpartner beteiligt seien, eine wichtige Arbeitsgrundlage darstellen. Im Übrigen habe es die Debatte zur Weiterentwicklung des Bildungsurlaubs mit weiteren kompetenten Partnern eröffnet. So liege zu diesem Thema u. a. eine Ausarbeitung der Arbeitnehmerkammer vor. Außerdem sei eine Expertengruppe beauftragt worden, das Land zu beraten.

### **Finanzen**

#### **Modellvergleich Finanzamt Bremen-West und Bremen-Ost**

**Der Rechnungshof hat gemeinsam mit dem Senator für Finanzen die Arbeitsweise der Veranlagungsstellen in den zwei unterschiedlich organisierten Finanzämtern Bremen-West mit dem Integrationsmodell und Bremen-Ost mit dem Verwaltungsmodell untersucht.**

**Das Integrationsmodell schneidet hinsichtlich der Qualität der Auftragserfüllung und der Wirtschaftlichkeit eindeutig schlechter ab als das Verwaltungsmodell.**

## **Der Senator für Finanzen hat zugesagt, in Kürze erste Maßnahmen zur Umorganisation zu ergreifen.**

### **1 Vorbemerkungen**

**829** Die Steuerabteilung des Senators für Finanzen plante bereits im Jahr 1998 eine Organisationsänderung im Innendienst der Finanzämter mit dem Ziel der Neustrukturierung der Veranlagungsbereiche. Dadurch sollten die Veranlagungsarbeiten bei den Einkommensteuerfällen entsprechend den Grundsätzen für die Neuorganisation der Finanzämter (GNOFÄ) effizienter gestaltet werden.

**830** Das vom Senator für Finanzen daraufhin entwickelte „Verwaltungsmodell“ lehnten die Personalräte der Finanzämter ab und schlugen als Alternative ein so genanntes „Integrationsmodell“ vor.

#### **1.1 Verwaltungsmodell**

**831** Beim Verwaltungsmodell werden Arbeitnehmerveranlagungen (AN-Veranlagungen) in eigenen Arbeitseinheiten, den so genannten Arbeitnehmerstellen (AN-Stellen) bearbeitet. Dabei wurde den AN-Stellen die Zuständigkeit für die Bearbeitung aller Überschusseinkünfte (mit Ausnahme der Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung) übertragen.

**832** Fälle mit Gewinneinkünften, mit Einkünften aus Vermietung und Verpachtung sowie Fälle, die bestimmte Einkunftsgrenzen überschreiten, werden im Wesentlichen in Veranlagungsbezirken bearbeitet.

#### **1.2 Integrationsmodell**

**833** Beim Integrationsmodell sind die AN-Stellen in die ursprünglichen Veranlagungsbezirke aufgegangen. Im Gegensatz zum Verwaltungsmodell verfügen je zwei Veranlagungsbezirke über ein gesondertes Zimmer für die Publikumsbetreuung, um Störungen der Arbeitsabläufe für die übrigen Mitarbeiter der Integrationsbezirke zu minimieren.

**834** Der Senat beschloss in seiner Sitzung vom 15. Februar 2000, dass im Rahmen eines Pilotprojektes beim Finanzamt Bremen-Ost der Veranlagungsbereich auf der Basis des „Verwaltungsmodells“ und beim FA Bremen-West der Veranlagungsbereich auf der Basis des „Integrationsmodells“ umorganisiert werden sollte. Nach Abschluss der Pilotphase sollte entschieden werden, welches Modell wirtschaftlicher ist und endgültig in der bremischen Steuerverwaltung umgesetzt werden soll.

**835** Die Finanzverwaltung legte einvernehmlich mit den am Pilotverfahren beteiligten Finanzämtern Kriterien für einen Vergleich der Modelle fest. Die Umsetzung des Senatsbeschlusses erfolgte zum 1. Januar 2001.

### **2 Prüfungsgegenstand**

**836** Im Mai 2002 kamen der Rechnungshof und der Senator für Finanzen überein, gemeinsam die Arbeitsweise der Veranlagungsstellen zu prüfen und damit eine Entscheidungsgrundlage zu liefern, nach welchem Modell künftig die Veranlagungsbereiche der Finanzämter organisiert werden sollen.

**837** Die Prüfung erstreckte sich auf die vier folgenden Themenbereiche:

- Qualität der Auftragserfüllung,
- Mitarbeiterzufriedenheit,
- Kundenzufriedenheit und
- Wirtschaftlichkeit.

**838** Gemeinsam wurde in einer ersten Stufe die Qualität der Auftragserfüllung von Fällen mit ausschließlich Überschusseinkünften (ausgenommen Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung) und in einer zweiten Stufe die mit Gewinneinkünften oder Einkünften aus Vermietung und Verpachtung geprüft und verglichen. Nicht einbezogen wurden die bei beiden Ämtern bestehenden Gesellschafts- und Sonderbezirke.

**839** Im Anschluss hat der Rechnungshof die Wirtschaftlichkeit durch eine Kostenvergleichsrechnung geprüft. Parallel dazu hat der Senator für Finanzen die Mitarbeiter- und Kundenbefragung anhand standardisierter Fragebogen durchgeführt.

### 3 Prüfungsfeststellungen

#### 3.1 Qualität der Auftragserfüllung

##### 3.1.1 Prüfungsumfang und Fallauswahl

- 840** Die Qualität der Auftragserfüllung wurde durch eine materiell-rechtliche Prüfung von Einkommensteuerfestsetzungen für das Jahr 2001 einschließlich den AN-Veranlagungen ermittelt. Die zu prüfenden Steuerfälle wurden nach einem mathematisch-statistischen Stichprobenverfahren aus den Grundgesamtheiten der Einkommensteuerfestsetzungen ausgewählt. Die Zufallsauswahl hat der Rechnungshof getrennt für die Finanzämter Bremen-Ost und Bremen-West vorgenommen und dabei nach Intensivprüffällen (IP-Fälle) und den übrigen Steuerfällen unterschieden. Dadurch wurde das gesamte Spektrum von Fallgestaltungen erfasst. Die Auswertung der Stichproben hat zu repräsentativen Ergebnissen geführt.
- 841** In einer ersten Stufe wurden 943 Steuerfälle (von insgesamt 46.009) aus dem Bereich der AN-Veranlagungen für die repräsentative Stichprobe gezogen und überprüft.
- 842** Die Fälle mit Gewinneinkünften sowie Einkünften aus Vermietung und Verpachtung sind in einer zweiten Stufe mit 1.171 Stichproben aus einem Bestand von 37.753 aufgezeichneten Steuerfestsetzungen gezogen worden.

##### 3.1.2 Ergebnisse der Untersuchung

- 843** Signifikante Unterschiede zwischen den Finanzämtern Bremen-Ost und Bremen-West hinsichtlich der Qualität der Auftragserledigung haben sich bei den AN-Veranlagungen nicht ergeben.
- 844** Anders als bei der ersten Stufe sind Unterschiede in der Qualität der Auftragserfüllung bei den Fällen mit Gewinneinkünften und Vermietung und Verpachtung festgestellt worden.
- 845** Grundlage für die Bewertung der Qualität der Auftragserfüllung waren die für die Beschäftigten verbindlich geltenden Regelungen in der Allgemeinen Dienstanweisung für die Festsetzung von laufend veranlagten Steuern und anderen Abgaben (ALDA-FEST) und die GNOFÄ-Grundsätze. Geprüft wurde u. a., ob, in welchem Umfang und mit welchem Ergebnis die Veranlagungsstellen Ermittlungen angestellt haben und von den Angaben in den Steuererklärungen abgewichen sind. In einem weiteren Schritt wurde anschließend untersucht, ob die Steuerfestsetzungen zutreffend waren und welches finanzielle Mehr- oder Minderergebnis sich bei richtiger Bearbeitung ergeben hätte (Berichtigungspotenzial).

##### 3.1.3 Fehlerquote und Berichtigungspotenzial Gewinneinkünfte

- 846** Die Anzahl der fehlerhaften Steuerfestsetzungen ergibt sich aus der folgenden Aufstellung:

Anzahl der fehlerhaften Steuerfestsetzungen					
	Gesamt	Finanzamt Ost		Finanzamt West	
		IP-Fälle	Übrige Fälle	IP-Fälle	Übrige Fälle
Überprüfte Fälle	1.171	219	383	186	383
Fehlerhafte Fälle	348	68	91	76	113
Fehlerquote in %	29,72	31,05	23,76	40,86	29,50
Mittelwert in %		26,41		33,22	

- 847** Das Ergebnis zeigt, dass die mittlere Fehlerquote beim Finanzamt Bremen-West mit 33,22 % höher liegt als beim Finanzamt Bremen-Ost mit 26,41 %.

Auffallend ist bei beiden Finanzämtern die höhere Fehlerquote bei den intensiv zu prüfenden Steuerfällen gegenüber den übrigen Fällen. Auch hier schneidet das Finanzamt Bremen-West mit 40,86 % schlechter ab als das Finanzamt Bremen-Ost mit 31,05 %.

- 848** Die höhere Fehlerquote spiegelt sich entsprechend in den nicht realisierten Mehrergebnissen wider:

Nicht realisierte Mehrergebnisse bezogen auf die geprüften Fälle (Beträge gerundet in €)			
Finanzielles Ergebnis	Gesamt	Bremen-Ost	Bremen-West
Mehrsteuern	257.000	76.000	181.000
Mindersteuern	6.000	1.000	5.000
Steuerliche Auswirkung	263.000	77.000	186.000
Nicht realisierte Mehrergebnisse	251.000	75.000	176.000

**849** Hierzu ist anzumerken, dass die Fälle im Nachhinein nach Aktenlage überprüft wurden. Gegebenenfalls zuvor unterlaufene Fehler der Finanzämter bei der Belegprüfung konnten demzufolge nicht erkannt werden. Ebenso sind die Fälle nicht erfasst, bei denen die steuerliche Auswirkung aus unterschiedlichen Gründen nicht quantifiziert werden konnte. Dazu gehören z. B. Fälle, in denen sich dem Bearbeiter die Frage hätte aufdrängen müssen, wovon der Steuerbürger seinen Lebensunterhalt bestritten hat. Diese Steuerbescheide waren aus verfahrensrechtlichen Gründen zumeist nicht mehr änderbar. Die in der Tabelle dargestellten Mehrergebnisse sind somit Mindestergebnisse nach Aktenlage.

**850** Hinzu kommen noch insgesamt 57 Fälle, in denen die Aktenlage nicht schlüssig war und deshalb die zuständigen Finanzämter den Sachverhalt weiter aufklären müssen.

**851** Der Senator für Finanzen hat in seinem Bericht zum Modellvergleich zusätzlich unterschiedliche Fehlerarten bei der Bearbeitung dargestellt.

#### **3.1.4 Fehlerursachen**

**852** Der Rechnungshof hat darüber hinaus die Ursachen für die gravierenden Unterschiede in der Bearbeitungsqualität untersucht und dazu die erhobenen Daten weiter ausgewertet. Aspekte aus der Mitarbeiterbefragung durch den Senator für Finanzen sind in die Analyse eingeflossen.

**853** Es ist davon auszugehen, dass die Bearbeiter in den Finanzämtern Bremen-Ost und Bremen-West grundsätzlich gleich leistungsstark und leistungsbereit sind und deshalb der festgestellte Unterschied in der Arbeitsqualität andere Ursachen haben muss.

**854** Der Rechnungshof hat im Wesentlichen zwei Gründe für die geringere Arbeitsqualität beim Integrationsmodell ausgemacht: Fehlen einer konzentrationsfördernden Arbeitsumgebung und Mängel bei der Arbeitsplanung und Arbeitsabstimmung.

#### **3.1.5 Arbeitsumgebung**

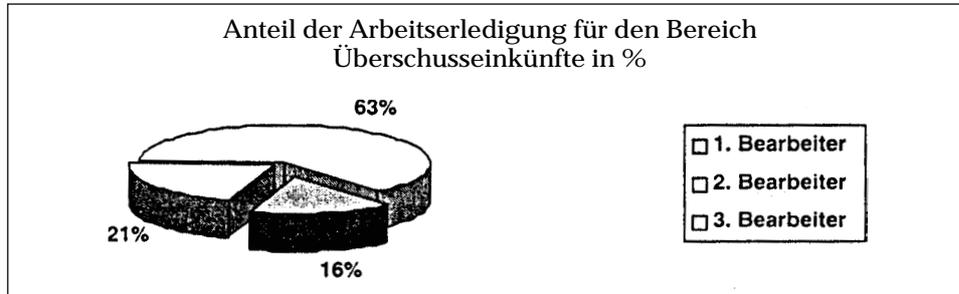
**855** In Gesprächen haben Beschäftigte der Integrationsbezirke des Finanzamt Bremen-West dem Rechnungshof mehrfach eine belastende Arbeitssituation geschildert. Die Zunahme der Telefongespräche, der stärkere Publikumsverkehr und ein erhöhter Kommunikationsaufwand mit anderen Verwaltungsbereichen behindere nachhaltig konzentriertes Arbeiten und wirke sich ungünstig auf die Arbeitsergebnisse aus. Das Ergebnis der Mitarbeiterbefragung durch den Senator für Finanzen bestätigt die geschilderte Arbeitssituation.

#### **3.1.6 Mängel bei der Arbeitsplanung und Arbeitsabstimmung**

**856** Die Arbeitsaufteilung innerhalb eines Integrationsbezirks des Finanzamt Bremen-West ist wie folgt verbindlich geregelt:

- 1. Bearbeiter: vorrangig Bearbeitung und Veranlagungsbegleitung der Steuerfälle mit Gewinneinkünften (IP- und übrige Fälle),
- 2. Bearbeiter: vorrangig Bearbeitung und Veranlagungsbegleitung der Steuerfälle mit Überschusseinkünften (IP- und übrige Fälle) und Unterstützung des 1. Bearbeiters bei der Veranlagung und Veranlagungsbegleitung der Fälle mit Gewinneinkünften,
- 3. Bearbeiter: vorrangig Veranlagungsbegleitung, soweit sie nicht von den anderen Bearbeitern erledigt wird. Unterstützt den 2. Bearbeiter bei seinen Veranlagungsaufgaben, d. h. bei Veranlagung der Fälle mit Überschusseinkünften.

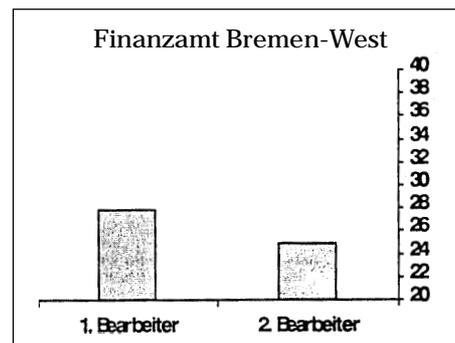
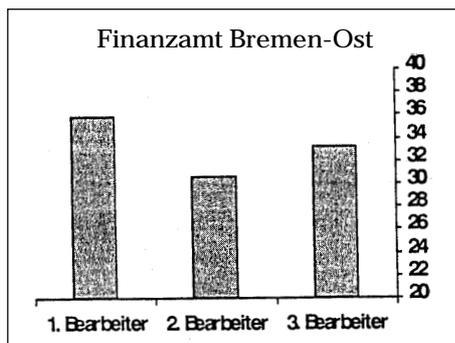
- 857** Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die tatsächliche Aufgabenwahrnehmung der einzelnen Bearbeiter in den Integrationsbezirken von den zwingenden Vorgaben abweicht. Der 1. Bearbeiter, der vorrangig für die Bearbeitung der Steuerfälle mit Gewinneinkünften zuständig ist, hat in erheblichem Umfang AN-Veranlagungen durchgeführt, für die nicht er, sondern der 2. Bearbeiter zuständig war. Der Anteil des 1. Bearbeiters an den AN-Veranlagungen lag bei 16 %. Die folgende Grafik zeigt den Anteil der Arbeitserledigung für den Bereich Überschusseinkünfte durch die Mitarbeiter des Integrationsmodells auf:



- 858** Die Arbeitsaufteilung bei den Fällen mit Gewinneinkünften entspricht ebenfalls nicht den Vorgaben. Auffällig ist insbesondere der Bearbeitungsanteil von 24 % durch den 3. Bearbeiter, obwohl Steuerfälle mit Gewinneinkünften nicht zu seinem Aufgabenbereich gehören.



- 859** Gleichzeitig hat der Rechnungshof bei allen Bearbeiterpositionen des Integrationsmodells beim Finanzamt Bremen-West eine höhere Fehlerquote gegenüber dem Verwaltungsmodell beim Finanzamt Bremen-Ost im Bereich der Gewinneinkünfte festgestellt. Um dieses zu verdeutlichen, hat der Rechnungshof die Fehlerquotenanteile grafisch dargestellt:



- 860** Der Rechnungshof führt das schlechtere Abschneiden des Integrationsmodells beim Finanzamt Bremen-West darauf zurück, dass die Steuererklärungen im Integrationsbezirk ohne klare Aufgabenabgrenzung bearbeitet worden sind. Die Zuständigkeitsregeln wurden nicht beachtet. Die sachlich begründeten Vorgaben waren nur bedingt wirksam, weil durch das Integrationsmodell bei den Beschäftigten die Vorstellung verfestigt wurde, sie würden als Team mit einer jeweiligen „Allzuständigkeit“ die Steuererklärungen zu bearbeiten haben. Dabei wurden die unterschiedlichen Schwierigkeitsgrade der Steuererklärungen und die unterschiedlichen Qualifikationen der Beschäftigten außer Betracht gelassen. Im Verwaltungsmodell mit getrennten Aufgabenbereichen entstehen diese Zuständigkeitsüberschreitungen dagegen nicht.

- 861** Ein weiterer Grund für die Zuständigkeitsüberschreitungen und die damit verbundene hohe Fehlerquote beim Integrationsmodell ist die Tatsache, dass AN-

Veranlagungen in der Regel nicht die Komplexität und den Schwierigkeitsgrad der übrigen Steuererklärungen erreichen und deshalb schneller bearbeitet werden können. Durch eine gemeinsame Bearbeitung der AN-Veranlagungen erreicht der Integrationsbezirk und damit das FA insgesamt statistisch einen hohen Grad an Arbeitserledigung. Dies ist in der Finanzverwaltung einer der Maßstäbe für die Leistungsfähigkeit der Finanzämter.

- 862 Im Ergebnis verbleibt den 1. Bearbeitern durch ihren nicht vorgesehenen, aber tatsächlich geleisteten Einsatz für die AN-Veranlagungen nicht die notwendige Zeit, die Steuererklärungen umfassend zu bearbeiten, für die sie primär zuständig sind. Fehleranfälligkeit ist dadurch vorprogrammiert.

### 3.2 Kostenvergleichsrechnung

- 863 Der Rechnungshof hat die Mehrkosten des Integrationsmodells für die Bereiche Arbeitsplatzkosten, Personalkosten und Gemeinkosten ermittelt.

- 864 In Übereinstimmung mit dem Senator für Finanzen ist er zu folgendem Ergebnis gekommen: Beim Integrationsmodell des Finanzamts Bremen-West entstehen durch die Bereitstellung und Ausstattung der Publikumszimmer Mehrkosten. Darüber hinaus ist ein Anstieg des Personalaufwands teilweise bereits realisiert und auch weiterhin zu erwarten. Zwar wird beim Integrationsmodell nicht mehr Personal benötigt als beim Verwaltungsmodell, aber mit einer angestrebten Höherbewertung von mindestens 15 Stellen werden beim Integrationsmodell die Kosten steigen.

- 865 Der Rechnungshof hat ermittelt, wie hoch jährlich beim Integrationsmodell die bereits eingetretenen Mehrkosten sind und wie hoch sie maximal ausfallen werden.

Jährliche Mehrkosten beim Integrationsmodell (in €)		
Kostenart	bereits verursachte Mehrkosten	maximale Mehrkosten
Personalkosten	8.000	180.000
Arbeitsplatzkosten	188.000	188.000
Gemeinkosten	1.000	27.000
Gesamtkosten pro Jahr	197.000	395.000

- 866 Die mit der Umorganisation zum Integrationsmodell steigenden Personal-, Gemein- und Arbeitsplatzkosten fallen auch in den Folgejahren an. Der Rechnungshof hat wegen der bestehenden Ungewissheiten z. B. bei der Besoldungsentwicklung und der Mindestverzinsung darauf verzichtet, einen Gegenwartswert der zu erwartenden Mehrkosten zu ermitteln.

## 4 Ergebnis

- 867 Das Integrationsmodell schneidet hinsichtlich der Qualität der Auftragserfüllung und der Wirtschaftlichkeit eindeutig schlechter als das Verwaltungsmodell ab und darf daher nicht auf die übrigen bremischen Finanzämter übertragen werden. Darüber hinaus sind sich der Rechnungshof und der Senator für Finanzen einig, dass das Integrationsmodell beim Finanzamt Bremen-West durch das Verwaltungsmodell abzulösen ist.

- 868 Dies soll im Zusammenhang mit organisatorischen Änderungen realisiert werden. In einem ersten Schritt hierzu beabsichtigt der Senator für Finanzen, noch im Herbst 2004 mit dem Ausbau der Zentralen Informations- und Annahmestelle zu beginnen.

- 869 Das Ressort wird den Senat in Kürze über das Ergebnis der Prüfung informieren.

### Teilzeitbeschäftigung aus anderen als familiären Gründen

**Die Finanzverwaltung hat Teilzeitbeschäftigung aus anderen als familiären Gründen gewährt, ohne ihre Interessen in ausreichendem Maß wahrzunehmen. Dadurch treten organisatorische Schwierigkeiten auf; Sachmittel, wie z. B. Büroräume und DV-Ausstattung, werden nicht effizient genutzt.**

**Entsprechende Hinweise des Rechnungshofs aus einer früheren Prüfung sind nicht umgesetzt worden.**

## **1 Prüfungsgegenstand**

- 870** Der Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen hatte im Jahr 1994 geprüft, ob Teilzeitarbeit in einem Finanzamt einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung entspricht. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse hat er zur Grundlage allgemein gültiger Aussagen über Teilzeitarbeit gemacht (s. Jahresbericht – Land – 1995, Tz. 73 ff.). Der Rechnungsprüfungsausschuss hat sich der Auffassung des Rechnungshofs angeschlossen.
- 871** Diese Feststellungen waren für die damalige Senatskommission für das Personalwesen Anlass, die Grundsätze für die Organisationsstruktur und Geschäftsverteilung der Verwaltung der Freien Hansestadt Bremen zu ergänzen: „Bei der Bildung von Arbeitsplätzen ist darauf zu achten, dass Arbeitsplätze grundsätzlich teilbar sein sollen. Die Lage der Arbeitszeit soll nicht zu erhöhtem Raumbedarf führen.“
- 872** Der Rechnungshof hat das Thema erneut aufgegriffen. Im Jahr 2001 waren im Land Bremen 28,5 % der Personalgruppe „Steuerpersonal“ teilzeitbeschäftigt.
- 873** Der Rechnungshof hat seine Prüfung auf zwei Finanzämter beschränkt. Die Teilzeittätigkeit aus familiären Gründen, z. B. wegen der Betreuung minderjähriger Kinder oder pflegebedürftiger Angehöriger, hat er ausgeklammert. Sie unterliegt einem besonderen grundgesetzlichen Schutz, so dass Steuerungsmöglichkeiten der Dienststellenleitung eingeschränkt sind.

## **2 Prüfungsfeststellungen**

### **2.1 Entscheidung über einen Antrag auf Teilzeitarbeit**

- 874** Nach Auflösung der Senatskommission für das Personalwesen hat der Senator für Finanzen in der Zeit vom 1. Januar 2000 bis zum 13. Juni 2003 über Anträge auf Teilzeitarbeit entschieden, Grundlage waren Voten der Amtsleitungen. Mit Übertragung der personalrechtlichen Entscheidungsbefugnis entscheiden die Finanzämter nunmehr über Anträge auf Teilzeitarbeit.
- 875** Teilzeitarbeit darf bei Beamtinnen und Beamten nicht genehmigt werden, wenn „dienstliche Gründe“ dagegen sprechen. Hierzu gehören z. B. Personalmangel oder besondere Schwierigkeiten bei der Aufteilung des Dienstpostens. Im Angestelltenbereich ist die Ablehnung auf „dringende dienstliche Gründe“ beschränkt.
- 876** Die geprüften Finanzämter haben mit Teilzeitarbeit verbundene Schwierigkeiten gegenüber dem Rechnungshof dargelegt: z. B. Abwesenheit während der Öffnungszeiten, Belastung der Vollzeitkräfte bei Übernahme des Telefon- und Publikumsdienstes sowie Unterbringungsprobleme. Diese Probleme liegen auf der Hand, da bei der Teilzeitarbeit aus nicht familiären Gründen die verbleibende Arbeitszeit 50 % bis 88 % der regelmäßigen wöchentlichen Arbeitszeit beträgt. Trotzdem hat die Verwaltung bei der Entscheidung i. d. R. keine dienstlichen oder dringenden dienstlichen Gründe berücksichtigt und den Anträgen auf Teilzeitarbeit entsprochen.

### **2.2 Verteilung der verminderten Arbeitszeit**

- 877** Zum Verantwortungsbereich der Dienststellenleitung gehört die Organisationsentscheidung, an welchen Wochentagen und zu welchen Tageszeiten die Arbeit bei verminderter Stundenzahl erbracht wird. Tatsächlich wird den Bediensteten jedoch eine weitreichende eigene Gestaltungsmöglichkeit eingeräumt. Eine Kongruenz mit den Interessen der Dienststellenleitung war eher zufällig. So arbeiten nahezu alle Teilzeitbeschäftigten in den Vormittagsstunden und benötigen einen vollständig eingerichteten Arbeitsplatz, der aber nur zeitlich eingeschränkt genutzt wird.

### **2.3 Notwendigkeit der Steuerung**

- 878** Einige Arbeitsplätze könnten durchgängig genutzt werden, wenn die Dienststellenleitung ihre Weisungsbefugnis ausübt und einen Arbeitsplatz mehreren Teilzeitkräften zuweist. Dabei sollten die Arbeitszeitwünsche der Teilzeitbeschäftigten aus familiären Gründen Vorrang haben.
- 879** In den Kernarbeitsbereichen der zwei geprüften Finanzämter ist dadurch eine Einsparung von bis zu elf Arbeitsplätzen erreichbar. Der Rechnungshof erwartet durch effizientere Nutzung der Arbeitsplätze Einsparungen bei der DV-Arbeitsplatzausstattung. Da Teilzeittätigkeit in der gesamten Steuerverwaltung ausgeübt wird,

wären nach der standardisierten Kostenschätzungen für DV-Arbeitsplätze mittelfristig Aufwendungen von rd. 230 T€ pro Jahr für 60 DV-Ausstattungen vermeidbar.

- 880** Längerfristig können Raumkosten dann verringert werden, wenn Arbeitsplätze zusammengefasst und damit Büroräume aufgegeben werden können.

### **3 Empfehlungen und Stellungnahmen**

- 881** Ein Vergleich mit dem Prüfungsergebnis aus dem Jahr 1994 zeigt, dass das Gewählungsverfahren bei Teilzeitarbeit aus anderen als familiären Gründen nicht geändert wurde. Auch ist nicht erkennbar geworden, dass die Dienststellenleitung verstärkt darauf Einfluss genommen hat, wie die Arbeitszeit verteilt wird.
- 882** Der Rechnungshof hat empfohlen, bei zukünftigen Anträgen zwischen den Interessen des Dienstherrn und denen seiner Beschäftigten abzuwägen und das Ergebnis zu dokumentieren. Die Gewährung von Teilzeitarbeit kann grundsätzlich auch von bestimmten Vorgaben des Dienstvorgesetzten zur Verteilung der Arbeitszeit abhängig gemacht werden. Gegebenenfalls ist von der Antragstellerin oder dem Antragsteller ein Wechsel in ein anderes Team oder Sachgebiet zu verlangen.
- 883** In allen Fällen, in denen bereits Teilzeitbeschäftigung aus anderen als familiären Gründen gewährt worden ist, hat der Rechnungshof angeregt, die Verteilung und Lage der verkürzten Arbeitszeit zu überprüfen und gegebenenfalls zu verändern. Damit können organisatorische Schwierigkeiten verringert und eine möglichst durchgängige Nutzung der Arbeitsplätze erreicht werden. Eine kostenoptimale Raumnutzung ist anzustreben.
- 884** Die vorgeschlagenen Maßnahmen stehen nach Auffassung des Rechnungshofs im Einklang mit dem Personalentwicklungskonzept und dem Gedanken des Gender Mainstreaming der bremischen Verwaltung. Personalentwicklung, zu der auch die Förderung individueller Arbeitszeitmodelle unter Berücksichtigung der Geschlechterperspektive gehört, muss sich innerhalb der gesetzlichen und tarifvertraglichen Vorgaben bewegen. Werden flexible Arbeitszeitmodelle zugelassen, muss deren Ausgestaltung dem Bremischen Beamtengesetz oder dem Bundesangestelltentarif bzw. dem Gesetz über Teilzeitarbeit und befristete Arbeitsverträge entsprechen.
- 885** Das Ressort hat die Empfehlungen des Rechnungshofs anerkannt und zugesagt, die Behördenleiter in Kürze darauf hinzuweisen.
- 886** Der Rechnungshof macht darauf aufmerksam, dass der Hinweis des Ressorts nicht ausreichend sein könnte und bittet das Ressort, darauf hinzuwirken, dass die Finanzämter die Empfehlungen des Rechnungshofs umsetzen.

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

### **1 Allgemeines**

- 887** Das Land ist an 26 Unternehmen unmittelbar beteiligt, davon bei sieben Unternehmen zu mehr als 50 % und bei weiteren zwei Unternehmen zu mehr als 25 %. Diese neun Beteiligungsunternehmen halten wiederum Unterbeteiligungen an 34 Unternehmen zu mehr als 25 %. Der Nominalwert der Anteile am Grund- oder Stammkapital der 26 direkten Beteiligungen beläuft sich per 31. Dezember 2002 auf 108.208.720,76 €.
- 888** Daneben werden von einer unmittelbaren und von einer mittelbaren bremischen Mehrheitsbeteiligungsgesellschaft für das Land und die Stadt treuhänderisch Anteile an 15 Unternehmen gehalten. Bei zehn dieser Beteiligungen beträgt der bremische Anteil mehr als 25 %. Zum 31. Dezember 2002 beläuft sich der Nominalwert der Treuhandbeteiligungen auf 106.333.064,57 € (s. Vermögensnachweis 2002 – Land –, S. 42 ff.).
- 889** Weitere für das Land und die Stadt treuhänderisch gehaltene Beteiligungen bestehen aus Einlagen als stiller Gesellschafter an zwölf Unternehmen. Der Wert dieser Vermögenseinlagen beträgt 15.051.298,64 € per 31. Dezember 2002.

**890** 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 2002**

**891**

Gesellschaft	Anteil der Freien Hansestadt Bremen		Gewinnausschüttung für G.j. 2001 (einschl. Kapitalertragsteuer und Solidaritätszuschlag) €	
	Land			Land und Stadt
	Nominalwert €	in % des Grund- bzw. Stammkapitals		
Arbeit und Jugendwerkstätten Bremen GmbH, Bremen	460.162,69	100		
Bremer Arbeit GmbH, Bremen	25.000,00	100		
datenschutz nord GmbH, Bremerhaven	25.000,00	100		
Fischereihafen-Betriebs- und Entwicklungsgesellschaft mbH (FBG), Bremerhaven	255.645,94	100		
Performa Nord GmbH	25.000,00	100		
Bremer Investitions-Gesellschaft mbH (BIG), Bremen	94.347.826,00	94,35	99,2	
GAUSS Gesellschaft für Angewandten Umweltschutz und Sicherheit im Seeverkehr mbH, Bremen	15.338,76	60		
Bremer Toto und Lotto GmbH, Bremen	10.000,00	33,33	236.287,96	
Bremerhavener Arbeit GmbH, Bremerhaven	7.500,00	30		
ATB Institut für angewandte Systemtechnik Bremen GmbH, Bremen	127.822,97	25		
BildungPlus eLearning GmbH, Bremerhaven	6.250,00	25	50	
Nord Media, Die Mediengesellschaft Niedersachsen Bremen mbH, Hannover	100.000,00	20		
AMI Arzneimitteluntersuchungsinstitut Nord GmbH, Bremen	6.391,15	16,67		
Bremerhavener Gesellschaft für Investitionsförderung und Stadtentwicklung mbH (BIS), Bremerhaven	64.000,00	13,6		
Institut für den wissenschaftlichen Film gGmbH, Göttingen	5.112,92	10		
FISCUS GmbH, Bonn	2.000,00	6,25		
FWU Institut für Film und Bild in Wissenschaft und Unterricht gGmbH, Grünwald	10.225,84	6,25		
HIS Hochschul-Informationssystem GmbH, Hannover	2.045,17	4,17		
Kunst- und Ausstellungshalle der Bundesrepublik Deutschland GmbH, Bonn	1.022,58	2,44		

Gesellschaft	Anteil der Freien Hansestadt Bremen			Gewinnausschüttung für G.j. 2001 (einschl. Kapitalertragsteuer und Solidaritätszuschlag) €
	Land		Land und Stadt	
	Nominalwert €	in % des Grund- bzw. Stammkapitals		
Fachinformationszentrum Karlsruhe, Gesellschaft für wissenschaftlich-technische Information mbH, Karlsruhe	1.022,58	2,17		
Trägergesellschaft Deutscher Pavillon mbH	255,65	0,44		
Bremische Gesellschaft für Stadterneuerung, Stadtentwicklung und Wohnungsbau mbH, Bremen	127.960,00	0,38		
Kreditanstalt für Wiederaufbau, Frankfurt/Main	12.400.000,00	0,33		
Deutsche Messe Aktiengesellschaft, Hannover	159.319,00	0,21		21.465,90
Deutsche Pfandbrief- und Hypothekbank AG, Wiesbaden	23.749,51	0,02		11.148,00
Münchener Hypothekbank eG, München	70,00	0,0001	0,0002	4,55
Summen	108.208.720,76			268.906,41
Treuhänderisch durch die Bremer Investitions-Gesellschaft mbH <sup>1)</sup> gehaltene Beteiligungen	106.228.207,57			
Treuhänderisch durch die Bremer Aufbau-Bank GmbH <sup>2)</sup> gehaltene				
- inländische Beteiligung	6.250,00			
- ausländische Beteiligung	98.607,00			
Summe	106.333.064,57			

- 1) Durch die Bremer Investitions-Gesellschaft mbH, Bremen, werden treuhänderisch für die Freie Hansestadt Bremen (Land und Stadtgemeinde) Aktien und Geschäftsanteile an 13 Gesellschaften und fünf stillen Beteiligungen gehalten.
- 2) Die Bremer Aufbau-Bank GmbH hält treuhänderisch für die Freie Hansestadt Bremen (Land und Stadtgemeinde) Aktien und Geschäftsanteile an zwei Gesellschaften und sieben stillen Beteiligungen. Die ausländische Beteiligung ist mit dem im Bericht über die Prüfung des im Auftrag der Freien Hansestadt Bremen verwalteten Treuhandvermögens ausgewiesenen Wertansatz erfasst. Im Vermögensnachweis der Freien Hansestadt Bremen ist diese Beteiligung in US-\$ ausgewiesen.

Bremen, den 26. Februar 2004

**RECHNUNGSHOF  
DER FREIEN HANSESTADT BREMEN**

Spielhoff

Prof. Dr. Baltes

Jacobs

Kolbeck-Rothkopf