

Bericht und Antrag des staatlichen Rechnungsprüfungsausschusses vom 10. November 2004 zur Haushaltsrechnung der Freien Hansestadt Bremen (Land) für das Jahr 2002 (Mitteilung des Senats vom 9. Dezember 2003 – Drs. 16/96) und zum Jahresbericht 2004 des Rechnungshofes (Land) vom 2. März 2004 (Drs. 16/173)

I. Bericht

Der Rechnungsprüfungsausschuss hat sich in zwei Sitzungen am 26. August und am 13. September 2004 mit der Haushaltsrechnung 2002 und insbesondere mit den Ergebnissen der Rechnungsprüfung befasst und dabei den Rechnungshof, die Finanzverwaltung sowie diejenigen Ressorts, zu deren Haushaltsführung der Rechnungshof Bemerkungen für erforderlich hielt, hinzugezogen. Soweit der Ausschuss die Ausführungen des Rechnungshofes nicht lediglich zur Kenntnis genommen, sondern darüber hinaus seinerseits zusätzliche Anmerkungen für erforderlich gehalten hat, sind die Ergebnisse dieser Beratungen nachfolgend aufgeführt. Die Überschriften und die angegebenen Textzahlen (Tz.) beziehen sich auf den Jahresbericht 2004 des Rechnungshofes (Land).

1. Einhaltung und Bewertung der Kreditaufnahmegrenze gemäß Artikel 131 a LV

Tz. 14 – 15 und 58 – 72

Der Rechnungshof hat in seinen Jahresberichten bisher sowohl zum Haushaltsplan als auch in Form einer Gegenüberstellung von Anschlag- und Ist-Beträgen bei Investitionen und Schulden eine so genannte Kredithöchstgrenzberechnung gemäß Artikel 131 a LV (zugleich § 18 Abs. 1 LHO) durchgeführt. In seinem Jahresbericht 2004 hat er auf diese Darstellung verzichtet. Der Grund hierfür liegt u. a. darin, dass zwischen dem Rechnungshof und dem Senator für Finanzen Uneinigkeit über die Einordnung von Ausgaben als investiv oder konsumtiv besteht. Der Rechnungshof hat dazu ausgeführt, dass aus seiner Sicht konsumtive Maßnahmen verstärkt als investive ausgewiesen würden. Insbesondere Zinsen würden bei Investitionsprojekten oft fälschlicherweise den investiven Ausgaben zugeordnet.

Die Vertreter der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen haben beantragt, der Rechnungsprüfungsausschuss möge folgenden Beschluss fassen:

„Der Rechnungsprüfungsausschuss bedauert es, dass der Rechnungshof darauf verzichtet hat, in seinem Jahresbericht Kredite und Investitionen in einer tabellarischen Berechnung gegenüber zu stellen. Er hat jedoch Verständnis für die Argumente des Rechnungshofes, dass zurzeit die Aussagekraft einer entsprechenden Berechnung durch streitige oder falsche Zuordnung von investiven und konsumtiven Ausgaben zu den jeweiligen Ausgabegruppen in Frage gestellt ist. Der Rechnungsprüfungsausschuss teilt die Auffassung des Rechnungshofes, dass die Kredithöchstgrenze nach Artikel 131 a LV nur scheinbar eingehalten wird, wenn in die Berechnung investive Ausgaben aufgenommen werden, die zwar ihrer haushaltsmäßigen Zuordnung nach, jedoch nicht nach ihren Inhalten Investitionen im Sinne der Verfassung und der LHO sind.

Berechnungen zur Kredithöchstgrenze nach Artikel 131 a LV sind für das Parlament nur dann aussagefähig, wenn sich nachvollziehen lässt, auf welchen tatsächlichen Daten sie beruhen.

Der Rechnungsprüfungsausschuss bittet den Senat deshalb, künftig die investiven Ausgaben nicht nur als Summen der Hauptgruppen 7 und 8 sowie der investiv bezeichneten Anteile der Hauptgruppe 9 in einer wirtschaftlichen Gesamtgröße auszuweisen, sondern in einer Anlage auch Hinweise auf die zugeordneten Haushaltsstellen sowie auf die Maßnahmen, die mit diesen Mittel finanziert werden, darzustellen.

Der Rechnungsprüfungsausschuss tritt der Ansicht des Rechnungshofes bei, dass letztlich nur eine Aussage über einen Erfolg oder Misserfolg der Sanierungsphasen getroffen werden kann, wenn dazu die Ist-Ergebnisse 2005 herangezogen werden. Dazu ist es notwendig, den Haushaltsverlauf im nächsten Jahr zu begleiten. Der Rechnungsprüfungsausschuss bittet den Senat, die Bürgerschaft regelmäßig über den tatsächlichen Verlauf des Haushaltes des Jahres 2005 zu unterrichten.

Der Rechnungsprüfungsausschuss würde es begrüßen, wenn in den Kreditobergrenzenberechnungen ungeachtet verschiedenartiger rechtlicher Ausgangslagen auch die maßgeblichen Kredit- und Investitionsdaten von ausgelagerten Einheiten, wie Eigenbetrieben, andere Sondervermögen und Gesellschaften einbezogen würden. Der Rechnungsprüfungsausschuss teilt die Auffassung des Rechnungshofes über die negativen Wirkungen der so genannten Nettokreditbetrachtung, die dazu führt, dass praktisch fortwährend Umschuldung statt Entschuldung in Bund, Ländern und Gemeinden stattfindet. Die vom Rechnungshof vorgeschlagene Orientierung an anderen Maßstäben bei der Verschuldungsgrenze kann Abhilfe schaffen und unzutragliche Zukunftsbelastungen im Falle entsprechender Haushalte minimieren.“

Dieser Antrag ist mit den Stimmen der Vertreter der Koalitionsfraktionen mehrheitlich abgelehnt worden.

Gegen die Stimmen der Vertreter der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen hat der Rechnungsprüfungsausschuss folgenden Beschluss gefasst:

Der Rechnungsprüfungsausschuss nimmt zur Kenntnis, dass die zwischen Rechnungshof und Senat bestehenden Differenzen in der Frage der konsumtiven oder investiven Zuordnung von Ausgabenanteilen noch nicht abschließend bereinigt werden konnten. Er bittet die Beteiligten, diesbezügliche Abstimmungsgespräche fortzusetzen und hinsichtlich der anzustrebenden Verständigung sowohl die Zuordnungspraxis des Bundes und der übrigen Länder als auch die vom Senat erklärte Bereitschaft, Umsteuerungsmaßnahmen im Sinne des Rechnungshofes zur Haushaltsaufstellung 2006 einzuleiten, zu berücksichtigen.

Berechnungen zur Kredithöchstgrenze nach Artikel 131 a LV sind für das Parlament nur dann aussagefähig, wenn sich nachvollziehen lässt, auf welchen tatsächlichen Daten sie beruhen. Der Rechnungsprüfungsausschuss bittet den Senat deshalb, künftig die investiven Ausgaben nicht nur als Summen der Hauptgruppen 7 und 8 sowie der investiv bezeichneten Anteile der Hauptgruppe 9 in einer wirtschaftlichen Gesamtgröße auszuweisen, sondern in einer Anlage auch Hinweise auf die zugeordneten Haushaltsstellen sowie auf die Maßnahmen, die mit diesen Mittel finanziert werden, darzustellen.

Der Rechnungsprüfungsausschuss tritt der Ansicht des Rechnungshofes bei, dass letztlich nur eine Aussage über einen Erfolg oder Misserfolg der Sanierungsphasen getroffen werden kann, wenn dazu die Ist-Ergebnisse 2005 herangezogen werden. Dazu ist es notwendig, den Haushaltsverlauf im nächsten Jahr zu begleiten. Der Rechnungsprüfungsausschuss bittet den Senat, die Bürgerschaft regelmäßig über den tatsächlichen Verlauf des Haushaltes des Jahres 2005 zu unterrichten.

2. Einnahme- und Ausgabearten mit Aussagekraft für den Zustand der bremschen Haushalte

Tz. 73 – 86

Der Rechnungshof hat in seinem Jahresbericht ausgesuchte einzelne Einnahme- und Ausgabegruppen vorgestellt und diese zueinander in Beziehung gesetzt.

Zu Tz. 73 – 79

Bei der Darstellung der Entwicklung der Steuern, der Zahlungen im Rahmen des Länderfinanzausgleichs, der Bundesergänzungszuweisungen und der Sonder-Bundesergänzungszuweisungen hat der Rechnungshof die Nominalbeträge wegen der Geldentwertung bereinigt.

Der Rechnungsprüfungsausschuss nimmt Kenntnis von der Darstellung der Einnahme- und Ausgabearten mit Aussagekraft über den Zustand der bremischen Haushalte. Der Rechnungsprüfungsausschuss begrüßt, dass auch eine Betrachtung auf der Basis indizierter Werte bei der Darstellung der Einnahmeentwicklung vorgenommen wurde. Diese vermittelt ein objektiveres Bild der Lage über einen längeren Zeitraum und wird deswegen auch in anderen Bereichen der Wirtschafts- und Finanzstatistiken angewendet.

Zu Tz. 80 – 83

Der Rechnungsprüfungsausschuss nimmt Kenntnis von der Entwicklung der Zuschüsse im Verhältnis zu den Einnahmen aus Steuern, Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen sowie von den Berechnungen des Rechnungshofes zu Vermögensveräußerungen. Ob die Anmerkung des Rechnungshofes zutrifft, die Abnahme der Einnahmen aus Veräußerungserlösen in den letzten Jahren sei ein Indiz für nur noch begrenzt vorhandenes verwertbares Vermögen, wird sich zeigen, wenn die spätestens im Rahmen der geplanten Änderung des öffentlichen Rechnungswesens (Einführung des integrierten öffentlichen Rechnungswesens) erstellte Anlagenbilanz ein genaues Bild über das bremische Restvermögen gibt.

Zu Tz. 84 – 86

Der Rechnungshof hat in einem Rechenbeispiel ermittelt, wie der Schuldenstand des Jahres 1993 hätte gehalten werden können. In einer Tabelle hat er dargestellt, dass dazu vom Beginn des Sanierungszeitraums jährlich rd. 15,92 % weniger an Krediten (gemessen an den Beträgen der gezahlten Sonder-Bundesergänzungszuweisungen) hätten aufgenommen werden müssen.

Die Vertreter der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen haben beantragt, der Rechnungsprüfungsausschuss möge folgenden Beschluss fassen:

„Der Rechnungsprüfungsausschuss nimmt das Rechenbeispiel zur alternativen Verwendung der Sanierungszahlungen zur Kenntnis. Er weist aber darauf hin, dass bei verminderter Kreditaufnahme einige Großinvestitionen der letzten Jahre nicht hätten getätigt werden können. Es kommt entscheidend darauf an, ob die Zinsen des ISP bzw. des AIP konsumtiv oder investiv behandelt werden. Der Rechnungsprüfungsausschuss bittet den Senator für Finanzen, ihm seine Position bezüglich der Zuordnung von Zinsausgaben bis zum 31. Dezember 2004 zu begründen und den Haushalts- und Finanzausschuss entsprechend in Kenntnis zu setzen.“

Dieser Antrag ist mit den Stimmen der Vertreter der Koalitionsfraktionen mehrheitlich abgelehnt worden.

Gegen die Stimmen der Vertreter der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen hat der Rechnungsprüfungsausschuss folgenden Beschluss gefasst:

Der Rechnungsprüfungsausschuss nimmt das Rechenbeispiel zur alternativen Verwendung der Sanierungszahlungen zur Kenntnis. Er weist darauf hin, dass ein Verzicht auf Investitionen mit entsprechender Verminderung der Neuverschuldung dazu beigetragen hätte, dass die hieraus resultierenden Wirtschafts- und Haushaltseffekte nicht eingetreten wären bzw. eintreten werden.

3. Schulden, Zinsen und Steuern

Tz. 87 – 109

Der Senator für Finanzen hat in seinen letzten Sanierungsberichten u. a. auch eine Zinslastquote ausgewiesen. Diese errechnet er aus dem Verhältnis der Zinsausgaben zu den bereinigten Gesamtausgaben. Der Rechnungshof hat jedoch darauf hingewiesen, dass unter der Zinslastquote gemeinhin das Verhältnis der Zinsausgaben zu den bereinigten Gesamteinnahmen verstanden werde. Die Quote mit Bezug zu den bereinigten Gesamtausgaben werde allgemein als Zinsausgabenquote bezeichnet.

Der Rechnungsprüfungsausschuss nimmt Kenntnis. Er bittet den Senator für Finanzen, die Hinweise des Rechnungshofes auf die abweichende Bedeutung und Berechnung der Zinslastquote zu beachten. Mit Blick auf eine notwendige bessere Vergleichbarkeit mit anderen Gebietskörperschaften sollte ein Weg zur Bereinigung gefunden werden. Gegebenenfalls sollten künftig nach dem Muster im Bericht des Rechnungshofes beide Quoten einschließlich ihrer jeweiligen Bezugswerte dargestellt werden.

Der Rechnungsprüfungsausschuss teilt die Auffassung des Rechnungshofes, dass die Höhe der Zinsausgaben und deren Entwicklung die entscheidende Größe für die finanziellen Spielräume der öffentlichen Haushalte und damit für die Zukunftsbelastungen der nachfolgenden Generationen ist.

4. Personalhaushalt 2002

Tz. 110 – 131

Die Personalausgaben sind nach den sonstigen konsumtiven Ausgaben der größte Ausgabenblock im bremischen Haushalt. Im Haushaltsjahr 2002 betragen die Ausgaben für die Kernverwaltung knapp 27,4 % der bereinigten Gesamtausgaben. Die Zuwachsrate lag in 2002 mit 1,6 % über der im Finanzplan festgelegten Zuwachsrate von 1,3 %. Die Steigerung der Personalausgaben ist auf die Erhöhung der Versorgungsbezüge zurückzuführen.

Seit 1995 ist das Beschäftigungsvolumen um 10,2 % zurückgegangen, während die Summe der Bezüge um 3,7 % gestiegen ist. Dabei sind im Beschäftigungsvolumen der Sonderhaushalte die aus Drittmitteln finanzierten Kräfte nicht mit einbezogen, wohl aber in der Darstellung der Bezüge. In der Kernverwaltung sind Auszubildende, Praktikanten, Anwärter und ABM nicht enthalten.

Der Senator für Finanzen hat hierzu erklärt, dass zwischenzeitlich alternative Darstellungsformen entwickelt wurden, mit denen unter Berücksichtigung weiterer Aspekte, wie z. B. dem Stellenindex, Vergleiche möglich seien. Mit Beschluss über das Haushaltsgesetz sind die rechtlichen Grundlagen hierfür nunmehr geschaffen, der Senator für Finanzen führt derzeit die Abstimmungsgespräche.

Die Ausgaben für die Beamtenversorgung sind seit 1995 überproportional angestiegen. Erstmals seit 1998 jedoch war im Jahr 2002 der häufigste Grund für den Zugang in die Versorgung das Erreichen der gesetzlichen Altersgrenze. Hier zeigen die Maßnahmen der vergangenen Jahre, wie z. B. die Einführung von Abschlägen vom Versorgungsbezug bei vorzeitigem Ausscheiden aus dem aktiven Dienst, ihre Wirkung. Insgesamt erreichen die Versorgungsbezüge einen Anteil an den Personalausgaben in Höhe von 26,2 % mit steigender Tendenz.

Der Rechnungsprüfungsausschuss nimmt Kenntnis. Er teilt die Auffassung des Rechnungshofes, dass die Steuerung der Versorgungslasten von entscheidender Bedeutung ist. Gegenwärtige Personalentscheidungen beeinflussen nicht nur den aktiven Bereich, sondern werden zeitversetzt auch bei der Versorgung wirksam.

5. Konzerncontrolling und Berichtswesen

Tz. 132 – 139

Der Rechnungshof hat die im Konzern Bremen existierenden Controlling-Berichte aufgelistet und dargestellt, wie das Konzerncontrolling weiterzuentwickeln ist, damit das Ziel der Gesamtsteuerung des Konzerns Bremen erreicht wird.

Der Rechnungsprüfungsausschuss nimmt den Entwicklungsstand des Konzerncontrollings zur Kenntnis. Er erwartet, dass

- das Konzerncontrolling zügig weiterentwickelt wird, damit die Gesamtsteuerung des Konzerns Bremen baldmöglichst erreicht werden kann,
- die Ressorts diesen Prozess aktiv unterstützen,
- der Aufbau des Integrierten öffentlichen Rechnungswesens (IöR) forciert in Angriff genommen wird, dazu die Kosten- und Leistungsrechnung weiterentwickelt wird und die geplanten Schritte zur Einführung der doppelten Buchführung fortgesetzt werden und

- ein Projektinvestitionscontrolling nach einheitlichen Strukturen flächendeckend dezentral aufgebaut und zentral beim Senator für Finanzen ausgewertet wird (z. B. durch die Einführung des PS-Moduls von SAP).

Der Rechnungsprüfungsausschuss bittet den Senator für Finanzen, Ende des Jahres 2004 dem staatlichen Haushalts- und Finanzausschuss über den Entwicklungsstand des Konzerncontrollings, insbesondere über den Stand des IÖR-Projekts, zu berichten.

6. Unanbringliche Beträge

Tz. 140 – 164

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. Die Verwahrungen haben gegenüber früheren Jahren an Zahl und Beträgen stark zugenommen.

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.

Der Rechnungsprüfungsausschuss bedauert, dass die Zahl der Verwahrfälle und die Verwahrbeträge so hoch sind. Unverständlich ist für ihn, dass sich die Fälle offensichtlich nicht auf Ausnahmen beschränken, in denen Zahlungen, die bei der Landeshauptkasse eingehen und nicht oder nicht sofort den richtigen Dienststellen zugeordnet werden können, dort anscheinend überhaupt nicht vermisst werden.

Er bittet den Senator für Finanzen, die Fachressorts aufzufordern, insbesondere bei der Einnahmenverwaltung das Gebot einer geordneten Haushaltsbewirtschaftung zu beachten. Dies setzt voraus, dass die unter Tz. 160 beschriebenen Forderungen des Rechnungshofes eingehalten bzw. umgesetzt werden.

Gleichzeitig bittet der Rechnungsprüfungsausschuss den Senator für Finanzen, über die Entwicklung der Verwahrfälle zwei Jahre nach Einführung des neuen HKR-Verfahrens bis Januar 2005 im staatlichen Haushalts- und Finanzausschuss zu berichten.

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

Tz. 165 – 192

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

Tz. 193 – 209

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

Tz. 210 – 265

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 soll neben der kameralen auch die kaufmännische Buchführung einschließlich Kosten- und Leistungsrechnung, Controlling, Anlagenbuchhaltung u. a. ermöglichen. Der Echtbetrieb ist am 6. Januar 2003 aufgenommen worden.

Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass der Produktivstart zu früh erfolgt ist. Ein Großteil der in seinem Jahresbericht genannten Probleme, insbesondere bei der Übernahme der Altdaten in das neue System und im Bereich der Schnittstellen, wären bei einer adäquaten Zeitplanung und mit ausreichenden Tests vermeidbar gewesen.

Der Rechnungsprüfungsausschuss erwartet, dass für künftige Großprojekte – insbesondere das anstehende IÖR-Projekt – realistische Zeitplanungen stärkere Berücksichtigung finden, mögliche zeitliche Fehlentwicklungen, die sich im Projektverlauf herausstellen, nicht zu Lasten der Qualität und Akzeptanz gehen und notwendige Tests in ausreichendem Maß durchgeführt werden.

Zu Tz. 165 – 192

Bevor Datenverarbeitungsverfahren mit HKR-Bezug eingesetzt werden, muss der Senator für Finanzen gemäß § 79 Abs. 3 Nr. 2 LHO hierüber Einvernehmen mit dem Rechnungshof herstellen.

Dies ist vor Einführung des Verfahrens nicht geschehen und vom Rechnungshof deshalb bereits in seinem Jahresbericht 2003 angemahnt worden. Im Zuge der Beratungen des Rechnungsprüfungsausschusses zum Jahresbericht 2003 hat der Senator für Finanzen vorgeschlagen, das Einvernehmen solle nach vorheriger Abstimmung der offenen Probleme herbeigeführt werden. Im Januar 2004 hat er mitgeteilt, er wolle das formelle Verfahren zur Herstellung des Einvernehmens mit dem Rechnungshof für die noch offenen Punkte nun endgültig einleiten. Bis zum Abschluss der Beratungen des Rechnungsprüfungsausschusses ist es dazu jedoch nicht gekommen. Grund hierfür ist, dass Fragen einzelner Teilbereiche des neuen Systems nach wie vor geklärt und bearbeitet werden müssen.

Der Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich den Ausführungen des Rechnungshofes an und fordert, das Einvernehmen nach § 79 Abs. 3 Nr. 2 LHO nun endgültig herbeizuführen.

Zu Tz. 193 – 209

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 in die neue Standardsoftware zu übernehmen.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Vollständigkeit und Richtigkeit der Datenübernahme wegen fehlender Protokolle und unzureichender Dokumentation nicht uneingeschränkt nachvollzogen und nicht abschließend und ausreichend nachgewiesen werden kann. Bei der Durchführung von Abstimmungen zwischen den Altverfahren und der neuen Standardsoftware sind Differenzen aufgetreten. Insgesamt fehlt es an einer betraglichen und anzahlmäßigen GesamtAbstimmung in den jeweiligen übernommenen Bereichen.

Das Ressort hat gegen die Feststellungen des Rechnungshofes keine Einwendungen erhoben.

Der Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich der Beanstandung des Rechnungshofes an. Er erwartet bei vergleichbarem Sachverhalten eine entsprechende Übernahme von Altdaten.

Zu Tz. 210 – 265

Der Senator für Finanzen hat in einer Pressemitteilung vom 16. Januar 2003 erste Erfahrungen aus dem Echtbetrieb positiv bewertet. Der Rechnungshof hat diese positive Einschätzung aufgrund eigener Erhebungen nicht geteilt.

Neben einer Vielzahl von Schwachstellen hat sich insbesondere der Schnittstellenbereich als wesentliches Problemfeld herausgestellt. Nicht funktionsfähige Schnittstellen zwischen der neuen Standardsoftware und einzelnen Fachverfahren haben nach Aufnahme des Produktivbetriebs zu erheblichen Problemen, z. B. zu Verfahrensverzögerungen, Verjährungen, Einnahmeverlusten und Arbeitszeitverlusten, geführt. Hiervon waren insbesondere die Bereiche Justiz und Inneres betroffen.

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. Die hochschulspezifischen Anforderungen hat die Projektleitung bei der Einführung der neuen Standardsoftware sowohl bei konzeptioneller Vorarbeit als auch bei der Umsetzung nicht ausreichend berücksichtigt.

Der Senator für Finanzen hat auf eine Stellungnahme zu den Einzelfeststellungen, Einschätzungen und Bewertungen verzichtet. Er hat im Februar 2004 mitgeteilt, die Erhebungsergebnisse zusammen mit den seit dem Produktivstart in der zentralen Verfahrensunterstützung eingegangenen Problemmeldungen unter direkter Beteiligung der Anwender aufzuarbeiten. Dabei sollten alle Rahmenbedingungen, Handlungs- und Verantwortungsebenen und Prozesse einbezogen werden.

Der Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich den Ausführungen des Rechnungshofes an und begrüßt, dass die Erhebungsergebnisse aufgearbeitet werden. Er erwartet, dass der Senator für Finanzen die genannten Probleme alsbald abstellt und dem staatlichen Haushalts- und Finanzausschuss spätestens bis zum Ende des Jahres 2004 über den Sachstand berichtet.

8. Versetzung von Beamtinnen und Beamten in den einstweiligen Ruhestand aufgrund organisatorischer Änderungen

Tz. 266 – 301

Nach § 29 Bremisches Beamtengesetz (BremBG) können Beamtinnen und Beamte unter engen Voraussetzungen bei Änderung der Verwaltungsorganisation in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden. Der Rechnungshof hat die zwischen Ende 1998 und März 2003 vorgenommenen Versetzungen in den einstweiligen Ruhestand untersucht. Er hat dabei festgestellt, dass die rechtlichen Regelungen nicht hinreichend beachtet worden sind. Außerdem hat er moniert, die Reaktivierung der in den Ruhestand versetzten Beamten sei in keinem der überprüften Fälle in Betracht gezogen worden. In einigen Fällen war aus Sicht des Rechnungshofes auch eine anderweitige Verwendung der Beamten grundsätzlich möglich.

Die engen Voraussetzungen des § 29 BremBG zeigen nach Ansicht des Rechnungshofes, dass diese Vorschrift kein Instrument der Personalentwicklung ist.

Der Senator für Finanzen hat mittlerweile alle Dienststellen auf die restriktive Anwendung des § 29 BremBG hingewiesen. Er sieht allerdings keinen Raum für abstrakte Richtlinien zur Anwendung der Norm.

Der Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich der Kritik des Rechnungshofes an. Wegen der finanziellen Folgen einer vorzeitigen Versetzung in den Ruhestand sollte diese Möglichkeit nur in Ausnahmefällen genutzt werden. Der Ausschuss teilt die Auffassung, dass stets genau geprüft werden muss, ob eine anderweitige Verwendung möglich ist.

9. Zulagen für die vorübergehende Ausübung einer höherwertigen Tätigkeit

Tz. 302 – 357

Wird Angestellten vorübergehend eine höherwertige Tätigkeit übertragen, können sie nach den Bestimmungen des § 24 BAT eine persönliche Zulage erhalten. Der Rechnungshof hat Zulagenzahlungen an 43 Angestellte bei einer senatorischen und zwei nachgeordneten Dienststellen sowie vier Eigenbetrieben geprüft. Bei mehr als der Hälfte der Fälle hat er Fehler festgestellt. Die Fehler bestanden darin, dass die Zulagen nicht vorschriftsgemäß gezahlt und die Übertragung einer höherwertigen Tätigkeit nicht ausreichend begründet wurde.

Auch der Senator für Finanzen hat in der Vergangenheit in Einzelfällen eine mangelnde Dokumentation festgestellt. Auf seine Anregung hin sollen künftig Übertragungen von Aufgaben und deren rechtliche Folgen aktenkundig gemacht werden.

Der Rechnungshof hat u. a. auch die Praxis der Zulagengewährung bei der Stadtbibliothek untersucht. Die Auswertung der Personalakten dort hat keine Beanstandungen ergeben. Die Akten waren sehr sorgfältig geführt, die Vorgänge inhaltlich nachvollziehbar dargestellt und vollständig abgelegt.

Der Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich der Kritik des Rechnungshofes in allen Einzelfällen an und erwartet, dass zukünftig eine ausreichende Dokumentation sichergestellt wird.

Der Rechnungsprüfungsausschuss teilt die Auffassung des Rechnungshofes, dass die Zahlungen nach § 24 BAT nur vorschriftsgemäß gezahlt werden dürfen. Sonstige Belastungen einzelner Mitarbeiter können durch andere Instrumente, wie z. B. Leistungszulagen und -prämien abgegolten werden.

Der Rechnungsprüfungsausschuss kritisiert, dass bei Zulagen nach § 24 BAT, die aufgrund einer noch nicht bewerteten Tätigkeit/Stelle gewährt wurden, die vorgesehene Beteiligung des Senators für Finanzen oftmals nicht stattge-

funden hat, und erwartet, dass diese nachgeholt wird bzw. zukünftige Entscheidungen nur nach Beteiligungen des Senators für Finanzen getroffen werden. Dies gilt insbesondere auch für die Eigenbetriebe.

Der Rechnungsprüfungsausschuss begrüßt, dass die Auswertung der Personalakten der Stadtbibliothek keinerlei Beanstandungen ergeben hat.

10. Vorzeitige Auszahlung der Erhöhung der Bezüge von Beamtinnen und Beamten

Tz. 358 – 366

Die Erhöhung der Bezüge von Beamtinnen und Beamten wurde Ende Juli 2003 aufgrund des Entwurfs des Bundesbesoldungs- und -versorgungsanpassungsgesetzes ohne Rückforderungsvorbehalt gezahlt. Wirksam wurde das Gesetz jedoch erst am 15. September 2003 mit der Verkündung im Bundesgesetzblatt. Erst ab diesem Zeitpunkt hätte die Erhöhung umgesetzt werden dürfen.

Grundsätzlich teilt der Rechnungsprüfungsausschuss die Auffassung des Rechnungshofes, dass eine Erhöhung der Beamtenbezüge erst dann umgesetzt werden darf, wenn die gesetzlichen Grundlagen dafür geschaffen sind. Allerdings ist zu beachten, dass eine jahrzehntelange Praxis der Länder besteht, wie in dem betreffenden Fall zu handeln. Der Rechnungsprüfungsausschuss begrüßt, dass der Senator für Finanzen in einen Meinungsaustausch mit den anderen Ländern mit dem Ziel einer geänderten bundeseinheitlichen Regelung treten wird.

11. Auflösung von Arbeitsverhältnissen unter Zahlung einer Abfindung in besonderen Einzelfällen

Tz. 367 – 380

Der Senator für Finanzen hat in 2001 einen Leitfaden herausgegeben, in dem die Möglichkeit aufgezeigt wird, im Rahmen des § 40 LHO Arbeitsverhältnisse unter Zahlung einer Abfindung zu beenden. Der Rechnungshof hat kritisiert, dass in den beiden Fällen, in denen davon Gebrauch gemacht wurde, die Höhe der Abfindung erheblich über der Empfehlung des Senators für Finanzen lag. In einem Fall wurde die erforderliche Einwilligung des Senators für Finanzen nicht eingeholt.

Der Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich der Kritik des Rechnungshofes an. Der Rechnungsprüfungsausschuss erwartet, dass die Einwilligung des Senators für Finanzen im Falle von Abfindungszahlungen gemäß § 40 LHO eingeholt wird und die Dienststellen nicht ohne Grund von dem Leitfaden abweichen. Alle Gründe müssen auf jeden Fall aktenkundig gemacht werden.

12. Zuwendungen gemäß §§ 23, 44 LHO

Tz. 381 – 514

In Land und Stadt sind im Jahr 2002 nach den Angaben im Zuwendungsbericht 2002 Zuwendungen in einer Höhe von rd. 345 Mio. € bewilligt worden. Dies sind rd. 8,2 % der bereinigten Gesamtausgaben.

Im Rahmen einer Querschnittsprüfung hat der Rechnungshof festgestellt, dass bei der Bewilligung von Zuwendungen und der Prüfung ihrer Verwendung die Verwaltungsvorschriften (VV) zu §§ 23, 44 LHO nicht in dem erforderlichen Maß beachtet worden sind. Häufig haben überprüfbare Zielbeschreibungen gefehlt, mit Hilfe derer allein festgestellt werden kann, 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. Um eine intensivere Prüfung bei der Standardprüfung der Verwendungsnachweise zu gewährleisten, hat der Rechnungshof empfohlen, die Zuwendungsempfänger zu verpflichten, dem Nachweis eine tabellarische Belegübersicht beizufügen. Eine derartige Belegliste würde die Beurteilung der fälligkeitsbezogenen Mittelabforderung erleichtern und Anhaltspunkte liefern, ob gegebenenfalls Zinsforderungen geltend gemacht werden müssen.

Die von den meisten Ressorts durchgeführten weitergehenden Nachweisprüfungen haben durchweg nicht den Anforderungen entsprochen, die das Zuwendungsrecht an sie stellt. Insbesondere Erfolgskontrollen sind häufig unterblieben.

Nach Ansicht des Rechnungshofes sind Zuwendungsvergabe und Verwendungsnachweisprüfung gleichgewichtige Aufgaben. Letztere dürften daher nicht vernachlässigt werden. Nur so könne – bei vorhandener Zielbeschreibung – festgestellt werden, ob und inwieweit das Zuwendungsziel erreicht worden ist.

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. In diese Richtlinien sind bis heute die zuwendungsrechtlichen Besonderheiten nicht eingearbeitet worden.

Der Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich den Ausführungen des Rechnungshofes an. Insbesondere bittet er den Senator für Finanzen, folgende Änderungen der Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO herbeizuführen:

- Die Bestimmungen über den Nachweis der Verwendung sind um die Forderung nach einer tabellarischen Belegübersicht zu ergänzen, in der die Ausgaben nach Art und zeitlicher Reihenfolge aufzulisten sind.
- Die Bestimmungen über den Inhalt der weitergehenden Prüfung des Verwendungsnachweises sind in der Weise neu zu fassen, dass für jede Zuwendung eine angemessene Erfolgskontrolle durchzuführen ist.

Außerdem bittet der Rechnungsprüfungsausschuss den Senator für Finanzen dafür Sorge zu tragen, dass

- die RLBau um die zuwendungsrechtlichen Besonderheiten ergänzt und als einheitliche, alle einschlägigen Vorschriften umfassende Richtlinien in Kraft gesetzt werden,
- die Untersuchung, ob Bestandteile der Jahresabschluss- und Verwendungsnachweisprüfungen zusammengeführt werden können, abgeschlossen wird,
- alle Ressorts angehalten werden,
 - gem. VV-LHO Nr. 12.4 zu § 44 LHO für ihre Zuwendungsbereiche Regelungen zu schaffen, in denen Umfang und Intensität der Prüfungen und die Rangfolgen und Prüfungsintervalle festzulegen sind,
 - zu untersuchen, welche Organisationsform – organisatorisch getrennte oder gemeinsame Bescheiderteilung und Nachweisprüfung – zu einem wirtschaftlicheren Ergebnis führt, und
 - ihre für die Antragsprüfung verwendeten Vordrucke daraufhin zu überprüfen, ob sie den an sie zu stellenden Ansprüchen gerecht werden.

Schließlich bittet der Rechnungsprüfungsausschuss den Senator für Finanzen zu prüfen, ob eine umfassende Datenbank eingerichtet werden kann, die alle Zuwendungen Bremens und möglichst auch die des Bundes und der Länder, die Bremen zugute kommen, umfasst.

13. Zuwendungen für Entwicklungszusammenarbeit

Tz. 515 – 531

Der Rechnungshof hat die Gewährung von Zuwendungen im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit geprüft. Er weist u. a. darauf hin, dass Entwicklungspolitik im Wesentlichen vom Bund wahrgenommen wird. Nach den Feststellungen des Rechnungshofes 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.

Angesichts dieser Zahlen hat der Rechnungshof grundsätzlich die Frage aufgeworfen, inwieweit ein Interesse des Landes Bremen im Sinne von § 23 LHO für den Fortbestand der Gewährung von Zuwendungen gegeben ist. Er hält eine Prüfung der sich aus der Koalitionsvereinbarung für die 16. Wahlperiode der Bürgerschaft ergebenden Aufträge für dringend erforderlich.

Außerdem hat der Rechnungshof eine Reihe von Haushalts- und Verfahrensverstößen moniert und Vorschläge gemacht, wie diese abgestellt werden können.

Gegen die Stimme des Vertreters der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen hat der Rechnungsprüfungsausschuss folgenden Beschluss gefasst:

Der Rechnungsprüfungsausschuss unterstützt die Hinweise und Änderungsvorschläge des Rechnungshofes und erwartet, dass die Bevollmächtigte der Freien Hansestadt Bremen beim Bund, für Europa und Entwicklungszusammenarbeit diese beachtet.

14. Zuwendungen an Vereine der Freien Straffälligenhilfe

Tz. 532 – 572

Der Rechnungshof hat Zuwendungen des Justizressorts an Vereine geprüft, die im Rahmen der Freien Straffälligenhilfe Betreuungsarbeit leisten. Dabei hat der Rechnungshof festgestellt, dass die Bearbeitung im Zuwendungsverfahren in den Jahren 2000/2001 mangelhaft und unzulänglich erfolgt ist. So sind u. a. die Zuwendungsakten nachlässig geführt, Antragsprüfvermerke nicht angefertigt und Verwendungsnachweise nur oberflächlich oder z. T. gar nicht geprüft worden.

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.

Der Rechnungshof hat sich auch mit dem „Sondervermögen Schuldenregulierung“ befasst. Dieser Fonds wird von einem Verein verwaltet, der damit Bürgschaften zur Absicherung von Darlehen übernimmt, die Straffällige und Sozialhilfeempfänger bei einem Kreditinstitut zur Ablösung von Schulden aufnehmen wollen. Der Rechnungshof hat Vorschläge entwickelt, wie das Fondsvermögen effektiver genutzt werden könnte.

Außerdem hat der Rechnungshof angeregt, das Sozialressort, das die Schuldnerberatung ebenfalls fördert, solle für diese das Zuwendungsverfahren insgesamt durchführen. Dadurch könnte die Mittelverwendung besser überwacht werden.

Insgesamt hält der Rechnungsprüfungsausschuss die Haushaltsverstöße z. T. für gravierend. Erst die anstehende Prüfung des Rechnungshofes hat offenbar bewirkt, dass das Ressort erste Versuche (z. B. durch Vornahme eines Personalwechsels) unternommen hat, die Mängel zu beseitigen.

Nach Ansicht des Rechnungsprüfungsausschusses hätte gerade vom Justizressort erwartet werden müssen, dass es rechtlich einwandfreie und damit u. U. kostensparende Zuwendungsverfahren durchführt. Es drängt sich aufgrund der vielen Verstöße gegen die geltenden Regelungen der Verdacht auf, dass der Dienstvorgesetzte ein Disziplinarverfahren hätte einleiten müssen. Insbesondere die vom Rechnungshof monierte Bearbeitung der Zuwendungsanträge durch einen Vertreter des Justizressorts, der gleichzeitig Vorstandsmitglied eines Vereins der Straffälligenhilfe war, offenbart deutliche Interessenkonflikte.

Der Rechnungsprüfungsausschuss unterstützt nachhaltig die Änderungsvorschläge des Rechnungshofes. Eine rechtskonforme Bearbeitung im Zuwendungsverfahren ist unverzüglich sicherzustellen. Der Ausschuss erwartet, dass Anträge von Vereinen der Straffälligenhilfe auf Gewährung von Zuwendungen nicht von Mitarbeitern des Ressorts bearbeitet werden, die einem Verein angehören und dort eine maßgebliche Funktion wahrnehmen.

Der Vorschlag des Rechnungshofes zur flexibleren und effektiveren Nutzung des Schuldenregulierungsfonds wird vom Rechnungsprüfungsausschuss be-

grüßt. Der Rechnungsprüfungsausschuss hält die vom Rechnungshof vorgeschlagene Lösung, das Zuwendungsverfahren für die Schuldnerberatung vom Sozialressort allein durchführen zu lassen, für vorteilhaft und transparent.

15. Zuwendungen an außeruniversitäre Forschungseinrichtungen

Tz. 573 – 648

Der Senator für Bildung und Wissenschaft subventioniert den außeruniversitären Forschungsbereich auf der Basis von Zuwendungsbescheiden in Verbindung mit Kontrakten. Dabei erfolgen die Zuwendungen sowohl als institutionelle als auch als Projektförderungen. Die Forschungseinrichtungen werden in der Rechtsform einer GmbH, als Stiftungen oder als Unterabteilungen des Vereins zur Förderung wissenschaftlicher Forschung (VFwF) geführt.

Mit der Einführung von Kontrakten mit außeruniversitären Forschungseinrichtungen nimmt das Ressort bundesweit eine Vorreiterrolle ein. Der Rechnungshof hat allerdings in allen Phasen des Zuwendungsverfahrens Verfahrensmängel festgestellt. Außerdem hat er für das Kontraktmanagement eine Reihe von Verbesserungsvorschlägen gemacht.

Der Rechnungshof hat u. a. folgende Feststellungen getroffen: Dem vom Wissenschaftsressort konzipierten Planungs- und Berichtswesen fehlen zurzeit noch wesentliche Steuerungs- und Informationselemente. Das vom Ressort genannte Ziel, ein effektives Controllingverfahren aufzubauen und die Leistungsspektren der außeruniversitären Forschungsinstitute transparent zu machen, 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 zu veranschaulichen, in den Bericht des Ressorts über die Kontrakterfüllung aufzunehmen und zu würdigen.

Das Ressort hat die Einschätzungen des Rechnungshofes in ganz überwiegendem Maße geteilt. Verbesserungsvorschläge sind bereits umgesetzt worden oder befinden sich in der Umsetzung. Dabei sind Erfahrungswerte mit auszuwerten.

Über einige Aspekte des neuen Planungs- und Berichtswesens sowie des neuen Musterkontraktes ist jedoch zwischen Ressort und Rechnungshof noch kein Einvernehmen erzielt worden.

Der Rechnungsprüfungsausschuss hat erfreulicherweise zur Kenntnis nehmen können, dass das Ressort bereit ist, die Hinweise und Vorschläge des Rechnungshofes zu übernehmen und in das neue Planungs- und Berichtswesen bzw. die Kontrakte für das Jahr 2004 einzuarbeiten.

Der Rechnungsprüfungsausschuss unterstützt die Anregung des Rechnungshofes, Leistungskennzahlen im Planungs- und Berichtswesen im Rahmen des Kontraktmanagements darzustellen, um ein effizientes Steuerungssystem aufbauen zu können. Der Ausschuss tritt dem Vorschlag des Rechnungshofes bei, bei Leistungs- bzw. Zielverfehlungen von Instituten diese u. U. zu schließen, um andere Institute mit exzellenter Leistungserbringung stärker fördern zu können und damit die Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit des Landes zu stärken.

Der Rechnungsprüfungsausschuss bittet den Senator für Bildung und Wissenschaft, der Wissenschaftsdeputation bis zum Ende des Jahres 2004 in einer Kurzdarstellung über das weitere Vorgehen zu berichten.

16. Zuwendungen an einen Beschäftigungsträger

Tz. 649 – 676

Das Arbeitsressort hat in Teilen der Beschäftigungsförderung Wettbewerbs-elemente eingeführt, die Förderung über Zuwendungsverträge budgetiert und Leistungsziele festgelegt. Damit hat es den Anforderungen des neuen Steuerungsmodells Rechnung getragen.

Nach der Richtlinie für die Förderung von Personal- und Sachkosten der Beschäftigungsträger erhalten freie Träger im Rahmen der Durchführung von Maßnahmen der so genannten Prämienvariante nach § 19 Absatz 2 Bundessozialhilfegesetz (BSHG) eine zusätzliche Förderung pro Beschäftigtem. Sie beträgt 85 % der Förderung, die den Trägern für einen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten gezahlt wird. Die Richtlinie sieht eine Laufzeit der Maßnahmen von bis zu drei Monaten vor. In der Praxis beträgt die Laufzeit allerdings in der Regel lediglich zwei Monate.

Der Rechnungshof hat gefordert, Laufzeit und Höhe der Förderung abzusenden. Dieser Forderung ist das Ressort nicht gefolgt.

Weiter hat der Rechnungshof im Bereich der Zuwendungen erhebliche Mängel bei der Bearbeitung der Anträge, im Bewilligungsverfahren und bei der Verwendungsnachweisprüfung festgestellt. Unter anderem wurde die Deputation für Arbeit und Gesundheit teilweise nicht, nur unzureichend oder zu spät informiert.

Das Arbeitsressort erkennt die Kritik weitgehend an und wird die Vorschriften zukünftig beachten. Insbesondere durch die Umstellung des Zuwendungsverfahrens auf Wettbewerbsaufrufe soll auch die rechtzeitige Beteiligung der Deputation sichergestellt werden.

Der Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich den Ausführungen des Rechnungshofes an und bittet das Ressort, Laufzeit und Höhe der Förderung für Maßnahmen nach § 19 Abs. 2 BSHG in der Fachdeputation neu zu erörtern.

17. Zuwendungen nach dem Landesinvestitionsprogramm

Tz. 677 – 698

Der Rechnungshof hat die Gewährung von Zuwendungen nach dem Landesinvestitionsprogramm (LIP) geprüft. In diesem Zusammenhang hat er die Wirkung des LIP hinterfragt. Relativ geringe Förderbeträge und eine nicht konsequent durchgeführte Prüfung der Verwendungsnachweise lassen die Vermutung zu, dass Mitnahmeeffekte eher wahrscheinlich als unwahrscheinlich sind, d. h. die Unternehmen ihre Investitionen auch ohne die Förderung aus dem LIP getätigt hätten.

Der Rechnungsprüfungsausschuss nimmt Kenntnis und bittet das Ressort und die Fachdeputation, die Zielrichtung und die Förderkriterien zu erörtern und gegebenenfalls anzupassen. Der Ausschuss erwartet, dass die Einhaltung der Auflagen vom Ressort konsequent überprüft wird.

18. Zuwendungen an die Landwirtschaftskammer Bremen und die Gartenbaukammer Bremen

Tz. 699 – 734

Das Wirtschaftsressort gewährt der Landwirtschaftskammer Bremen und der Gartenbaukammer Bremen öffentliche Zuschüsse für die Wirtschaftsberatung und -betreuung. Der Rechnungshof hat die Zuwendungen der Jahre 2000 und 2001 geprüft. Außerdem hat er die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Kammern untersucht.

Der Rechnungshof hat bemängelt, die beiden Kammern wendeten für die Haushalts- und Wirtschaftsführung unterschiedliche Systeme an. Nach seiner Ansicht ist dies unzweckmäßig, da die Kammern eine vermögens- und haftungsrechtliche Einheit sind. Der Rechnungshof hat deshalb vorgeschlagen, künftig – wie bei der Gartenbaukammer – auch bei der Landwirtschaftskammer die kaufmännische Buchführung einzuführen.

Weiter hat der Rechnungshof 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 aber im Prüfungszeitraum in keinem Fall von den landwirtschaftlichen Betrieben und den Gartenbaubetrieben Beratungsgebühren erhoben.

Das Wirtschaftsressort und die Kammern haben vertraglich die öffentliche Förderung der Wirtschaftsberatung und -betreuung vereinbart. Inhalt und Umfang der Beratungsleistungen sind im Vertrag allerdings nicht näher beschrie-

ben worden. Der Rechnungshof hat das Wirtschaftsressort aufgefordert, festzulegen, welche Beratungsleistungen der Kammern künftig förderungsfähig sein sollen, und zu definieren, welche Beratungsleistungen kostenfrei und welche gegen Gebühren zu erbringen sind. Obgleich vom Wirtschaftsressort in Aussicht gestellt, liegt eine überarbeitete Gebührenordnung bis heute nicht vor.

Der Rechnungshof hat ferner kritisiert, dass die Höhe der Förderung für Beratungsleistungen nicht dem Rückgang der Mitgliederzahl bei den Kammern angepasst worden ist.

Bislang hat das Wirtschaftsressort die Mittel für die Wirtschaftsberatung und -betreuung als Aufwendungsersatz geleistet. Nach den Feststellungen des Rechnungshofes handelt es sich bei den Zahlungen jedoch eindeutig um Zuwendungen i. S. der §§ 23, 44 LHO. Er hat das Ressort deshalb 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.

Schließlich hat der Rechnungshof gefordert, organisatorische Maßnahmen zur Senkung der Kosten der Gartenbaukammer zu treffen, um die seit Jahren schlechte wirtschaftliche Lage der Kammer zu verbessern. Bis heute hat das Wirtschaftsressort nicht sicherstellen können, dass die Kammern organisatorische Maßnahmen zur Kostensenkung umsetzen.

Der Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich in allen Punkten den Ausführungen des Rechnungshofes an und erwartet bis zum 30. Oktober 2004 eine abschließende Klärung der aufgeführten Problempunkte durch das Wirtschaftsressort und die Vorlage eines entsprechenden Berichtes in der Wirtschaftsdeputation.

19. Zuwendungen an die Verbraucherzentrale des Landes Bremen e. V.

Tz. 735 – 768

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

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. Auf die Ermäßigung der Zuwendung kann der Zuwendungsgeber verzichten, soweit Mehreinnahmen mit entsprechenden Mehrausgaben oder Mindereinnahmen mit entsprechenden Minderausgaben in sachlichem Zusammenhang stehen.

Der Rechnungshof hat kritisiert, dass die Verbraucherzentrale im Prüfungszeitraum bis auf das Jahr 2000 Mehreinnahmen erzielt und für Ausgaben verwendet hat, die nicht im Wirtschaftsplan veranschlagt waren. Die Mehreinnahmen hätten die Fehlbedarfsfinanzierung um rd. 9 % bis rd. 23 % mindern können. Die 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.

Der Rechnungsprüfungsausschuss erwartet, dass das Wirtschaftsressort von der Verbraucherzentrale realistische Wirtschaftspläne erstellen lässt und dass die Bestimmungen der LHO eingehalten werden.

20. Fraktionsmittel

Tz. 769 – 779

Im Anschluss an die Wahl zur Bremischen Bürgerschaft im Mai 2003 hat eine Fraktion nach Beschlüssen des Bürgerschaftsvorstands und des staatlichen Haushalts- und Finanzausschusses der Bremischen Bürgerschaft einen Sonderzuschuss in Höhe von rund 40.000 € aus Fraktionsmitteln erhalten. Der Sonderzuschuss diente dazu, die infolge von Mandatsverlusten erforderlichen Kündigungen von Arbeitsverträgen und Maßnahmen für Organisationsänderungen zu finanzieren.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Zahlung des Zuschusses nicht durch § 40 Bremisches Abgeordnetengesetz gedeckt war.

Bei einer Stimmenthaltung hat der Rechnungsprüfungsausschuss folgenden Beschluss gefasst:

Der Rechnungsprüfungsausschuss nimmt Kenntnis und stellt fest, dass sich der Sachverhalt durch die Rückzahlung des Zuschusses erledigt hat.

21. Bildungsurlaubsgesetz des Landes Bremen

Tz. 780 – 828

Nach der Koalitionsvereinbarung für die 16. Wahlperiode ist Bremen als Land in extremer Haushaltsnotlage besonders gefordert, das Niveau seiner angebotenen Standards und Leistungen im Verhältnis zu vergleichbaren Gebietskörperschaften zu bewerten und gegebenenfalls anzupassen.

Der Rechnungshof hat bei einem Vergleich der Bildungsurlaubsgesetze der Länder festgestellt, dass die bremischen Bestimmungen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mehr Rechte einräumen als die anderen Länder. Er hat dem Bildungsressort empfohlen, auf eine Novellierung des Gesetzes hinzuwirken und eine Reihe von Änderungsvorschlägen gemacht. Darüber hinaus hat er angeregt, die Subventionierung von Bildungsurlaubsveranstaltungen zu überdenken. Allenfalls sollten Programme gefördert werden, die eine hinreichende Gewähr dafür bieten, Bildungsbenachteiligte zum Einstieg in das lebenslange Lernen zu verhelfen.

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, eine politische Diskussion darüber zu führen, ob nicht auch Bremen, wie die Länder Baden-Württemberg, Bayern, Sachsen und Thüringen, auf ein Bildungsurlaubsgesetz verzichten sollte, oder dieses politisch neu zu bewerten.

Gegen die Stimme des Vertreters der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen hat der Rechnungsprüfungsausschuss folgenden Beschluss gefasst:

Der Rechnungsprüfungsausschuss nimmt die Ausführungen des Rechnungshofes zur Kenntnis und begrüßt, dass das Bildungsressort in die gegenwärtig laufenden Gespräche mit den anderen norddeutschen Ländern über eine Angleichung der Bildungsurlaubsgesetze die Änderungsvorschläge des Rechnungshofes mit einbezieht. Der Rechnungsprüfungsausschuss erwartet, dass das Ressort der Bildungsdeputation ein Konzept bis zum Ende des Jahres 2004 vorlegt.

22. Modellvergleich Finanzamt Bremen-West und Bremen-Ost

Tz. 829 – 869

Im Zuge der Neustrukturierung der Veranlagungsbereiche der bremischen Finanzämter hat der Senat in seiner Sitzung vom 15. Februar 2000 eine Pilotphase mit zwei unterschiedlichen Modellen beschlossen. Nach Abschluss der Pilotphase sollte entschieden werden, welches Modell endgültig in der bremischen Steuerverwaltung umgesetzt wird.

Zum 1. Januar 2001 wurde daraufhin im Finanzamt Bremen-Ost der Veranlagungsbereich nach den Grundsätzen des „Verwaltungsmodells“ organisiert, während im Finanzamt Bremen-West das, von den Personalvertretungen favorisierte, so genannte Integrationsmodell eingerichtet wurde.

Um eine Grundlage für die o. g. Modellentscheidung zu liefern, wurden von Herbst 2002 bis Mitte 2003 die Veranlagungs- und Arbeitnehmerstellen der beiden Pilot-Finanzämter in Form eines Leistungsvergleichs untersucht. Kriterien waren dabei die Qualität der Auftragserfüllung, die Mitarbeiterzufriedenheit, die Kundenzufriedenheit sowie die Wirtschaftlichkeit.

Die Qualität der Auftragserfüllung hat der Rechnungshof gemeinsam mit dem Senator für Finanzen durch eine Geschäftsprüfung der Veranlagungsbereiche ermittelt. 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.

Als Fazit aus dem Modellvergleich ergibt sich Folgendes:

- Die geringere Qualität der Auftragerledigung zeigt die Nachteile des Integrationsmodells,
- die Zufriedenheit der Kunden ist in beiden Finanzämtern vergleichbar,
- das beim Finanzamt West eingesetzte Integrationsmodell ist im Vergleich zum Verwaltungsmodell deutlich teurer und
- der Grad der Zufriedenheit der Mitarbeiter im Finanzamt mit dem Integrationsmodell ist geringer.

Der Rechnungshof und das Finanzressort sind sich deshalb darin einig, das Integrationsmodell abzulösen.

Der Senat hat in seiner Sitzung vom 20. Juli 2004 beschlossen, dass das von der Verwaltung bereits im Veranlagungsbereich des Finanzamts Bremen-Ost umgesetzte Organisationsmodell Grundlage für künftige organisatorische Veränderungen und das sich daraus ergebende Verwaltungshandeln sein soll. Im Zuge auch aus personalwirtschaftlichen Erfordernissen notwendiger Umstrukturierungen wird das bisherige Organisationsmodell des Finanzamts Bremen-West schrittweise angepasst. Das in den Finanzämtern Bremen-Nord und Bremerhaven eingesetzte Organisationsmodell entspricht bereits in großen Teilen dem Verwaltungsmodell. Auch für diese Finanzämter soll eine weitergehende Anpassung der Aufbauorganisation erst im Rahmen der o. g. ohnehin erforderlichen organisatorischen Änderungen erfolgen.

Als vordringliche Maßnahme soll die Belastung der Bearbeiter in den Veranlagungsbereichen durch Telefonanrufe und Publikumsverkehr deutlich reduziert werden. Publikumsverkehr und die Beantwortung von telefonischen Anfragen sollen weitgehend in der Zentralen Informations- und Annahmestelle (ZIA) im Haus des Reichs konzentriert werden. Gleichzeitig kann damit die Servicequalität der Finanzämter wesentlich verbessert werden. Die Baumaßnahmen zur Erweiterung der ZIA im Haus des Reichs haben begonnen. Die Eröffnung der erweiterten ZIA soll zum Jahresende erfolgen.

Der Rechnungsprüfungsausschuss nimmt das erreichte Ergebnis zur Kenntnis.

23. Teilzeitbeschäftigung aus anderen als familiären Gründen

Tz. 870 – 886

Bereits im Jahr 1994 hatte der Rechnungshof geprüft, ob Teilzeitarbeit in einem Finanzamt einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung entspricht, und aus den gewonnenen Erkenntnissen allgemein gültige Aussagen über Teilzeitarbeit abgeleitet (s. Jahresbericht – Land – 1995, Tz. 73 ff.). In seinem Jahresbericht 2004 hat der Rechnungshof das Thema erneut aufgegriffen. Dabei hat er seine Prüfung auf Teilzeittätigkeit aus anderen als familiären Gründen beschränkt.

Die überprüften Finanzämter haben Probleme geschildert, die mit Teilzeittätigkeit einhergehen, z. B. Abwesenheit während der Öffnungszeiten, Belastung der Vollzeitkräfte bei Übernahme des Telefon- und Publikumsdienstes sowie Unterbringungsprobleme. Dennoch haben die Dienststellenleitungen die rechtlichen Möglichkeiten, einen Antrag aus dienstlichen Gründen abzulehnen oder zumindest die Lage der Arbeitszeit festzulegen, nicht ausgeschöpft. Der Rechnungshof sieht hierin einen Widerspruch und hat die Dienststellenleitungen aufgefordert, Amtsinteressen stärker wahrzunehmen und die Gründe für ihre Entscheidung zu dokumentieren.

Insgesamt hat der Rechnungshof festgestellt, dass die Vorschläge aus dem Jahresbericht 1995 von den Finanzämtern nicht umgesetzt wurden. Die fehlende Steuerung durch die Dienststellenleitungen haben zu einer unwirtschaftlichen Nutzung der Sachmittel geführt.

Mittlerweile sind die Vorgaben in Abstimmung mit dem Rechnungshof umgesetzt worden.

Der Rechnungsprüfungsausschuss nimmt Kenntnis und bittet das Finanzressort, nach einem Jahr einen Erfahrungsbericht vorzulegen, damit die Ergebnisse möglicherweise auch in anderen Ressorts umgesetzt werden können.

Die Beschlüsse des Ausschusses wurden einstimmig gefasst, soweit nicht ausdrücklich etwas anderes vermerkt ist.

Der Ausschuss empfiehlt einstimmig, dem Senat Entlastung zu erteilen.

II. Antrag

Die Bürgerschaft (Landtag) möge beschließen:

Die Bürgerschaft (Landtag) tritt den Bemerkungen im Bericht des staatlichen Rechnungsprüfungsausschusses vom 10. November 2004 (Drs. 16/454) bei.

Renate Möbius
(Vorsitzende)