

# **Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen**

## **Jahresbericht 2006**

*über die Prüfung der  
Haushalts- und Wirtschaftsführung  
und der  
Haushaltsrechnung 2004*

**Freie Hansestadt Bremen  
(Land)**

## Abkürzungsverzeichnis

AIP	Anschlussinvestitionsprogramm
AO	Abgabenordnung
BAB	Bremer Aufbau-Bank GmbH
BAT	Bundes-Angestellentarifvertrag
BBesG	Bundesbesoldungsgesetz
BBesO	Bundesbesoldungsordnung
BEZ	Bundesergänzungszuweisung
BKF	Bremer Kapitaldienstfonds
BMT-G II	Bundesmanteltarifvertrag für Arbeiter gemeindlicher Verwaltungen und Betriebe
BremAbgG	Bremisches Abgeordnetengesetz
Brem.GBl.	Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen
BremBG	Bremisches Beamtengesetz
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
Drs.	Drucksache
DV	Datenverarbeitung
EU	Europäische Union
GG	Grundgesetz
HG	Haushaltsgesetz
HGr.	Hauptgruppe
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
HKR	Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen
i. V. m.	in Verbindung mit
i. d. R.	in der Regel
i. H. v.	in Höhe von
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
LFA	Länderfinanzausgleich
LHK	Landeshauptkasse
LHO	Landeshaushaltsordnung
LV	Landesverfassung
o. g.	oben genannten
OVG	Oberverwaltungsgericht
rd.	rund
RPrG	Rechnungsprüfungsgesetz
s.	siehe
SGB	Sozialgesetzbuch
s. a.	siehe auch
T€	Tausend Euro
Tz.	Textzahl
u. a.	unter anderem
vgl.	vergleiche
VV	Verwaltungsvorschriften
zzt.	zurzeit

# Jahresbericht 2006 (Land)

## Inhaltsverzeichnis

<b>I</b>	<b>Vorbemerkungen</b>	Tz.
1	Gegenstand des Jahresberichts	1 – 11
2	Entlastung des Senats gemäß § 114 Abs. 1 Satz 2 LHO	12
3	Rechnung des Rechnungshofs	13
<b>II</b>	<b>Haushaltsgesetz (einschließlich Haushaltsplan) und Haushaltsrechnung 2004</b>	
1	Haushaltsgesetz einschließlich Haushaltsplan	14 – 17
2	Einhaltung der Kreditaufnahmegrenze gemäß Art. 131 a LV	18 – 21
3	Haushaltsrechnung	22 – 28
4	Abschluss der Ressorthaushalte (Verfahren, Reste, Rücklagen)	29 – 30
5	Übereinstimmung zwischen der Haushaltsrechnung und den Büchern (§ 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO)	31
6	Kassen- und rechnungsmäßiges Ergebnis	32 – 35
7	Haushaltsüberschreitungen (§ 97 Abs. 2 Nr. 2 LHO)	36 – 38
8	Erwirtschaftung von veranschlagten Minderausgaben und nicht erreichten Einnahmeanschlügen	39 – 41
9	Einhaltung der haushaltsgesetzlichen Kreditermächtigungen	42 – 46
10	Überwachung des Staatsschuldbuches	47 – 49
11	Bürgschaften, Garantien und Treuhandvermögen „Bürgschaften (Land)“	50 – 62
<b>III</b>	<b>Entwicklung der Haushalte und ihrer Einnahme- und Ausgabearten</b>	
1	Einnahmen und Ausgaben der laufenden Rechnung	63 – 68
2	Weitere Einnahme- und Ausgabearten	69 – 102
<b>IV</b>	<b>Schulden, Zinsen und Steuern</b>	
1	Schuldenentwicklung	103 – 114
2	Steueraufkommen sowie Verhältnis der Schulden und Zinsen zu den Steuern	115 – 123
<b>V</b>	<b>Verlauf der Sanierung</b>	
1	Vorbemerkungen	124 – 126
2	Zins-Steuer-Quote	127 – 132
3	Entwicklung des Schuldenstands	133 – 134
4	Bruttoinlandsprodukt	135 – 141
5	Einwohner	142 – 146
6	Erwerbstätige	147 – 151
7	Schlussbemerkungen	152 – 157
<b>VI</b>	<b>Personalhaushalt 2004</b>	
1	Vorbemerkungen	158 – 160
2	Entwicklung der Personalausgaben in der Kernverwaltung	161 – 173
3	Beschäftigungsvolumen	174 – 184

<b>VII</b>	<b>Allgemeine Prüfungsergebnisse</b>	Tz.
1	Controlling im Land Bremen	185 – 192
2	Schadenersatzansprüche an Dritte bei Unfällen von Bediensteten	193 – 224
<b>VIII</b>	<b>Einzelne Prüfungsergebnisse</b>	
	<b>Bremische Bürgerschaft</b>	
	Fraktionsmittel	225 – 293
	<b>Inneres</b>	
	Gewährung der Polizeizulage	294 – 317
	Ermittlungskosten der Polizei	318 – 333
	Kampfmittelräumung	334 – 344
	<b>Wissenschaft</b>	
	Gründung und Veräußerung einer GmbH durch eine bremische Hochschule	345 – 405
	Hochschulsport an der Universität Bremen	406 – 454
	Gästehäuser und -wohnungen der Universität Bremen	455 – 458
	<b>Arbeit, Wirtschaft, Finanzen</b>	
	Unabhängige Stellen und bescheinigende Stelle im Land Bremen	459 – 471
	<b>Jugend und Soziales</b>	
	Controlling im Ressortbereich Jugend und Soziales	472 – 527
	<b>Gesundheit</b>	
	Kontrolle der Krankenversicherungen	528 – 536
	Lebensmittelüberwachungs-, Tierschutz- und Veterinär-dienst Bremen	537 – 559
	Nutzungsentgelt im Rahmen von Nebentätigkeiten beim Landesuntersuchungsamt für Chemie, Hygiene und Veterinärmedizin	560 – 567
	<b>Wirtschaft</b>	
	Bremen in t.i.m.e.	568 – 705
	Investitionsmittel für eine neue Eissporthalle in Bremerhaven	706 – 721
	Bußgeldverfahren im Zusammenhang mit der Beförderung gefährlicher Güter	722 – 733
	<b>Finanzen</b>	
	Derivatgeschäfte	734 – 806
	Auswertung von Kontrollmitteilungen in den Finanzämtern	807 – 819
	Zeitnahe Realisierung von Steueransprüchen	820 – 842
<b>IX</b>	<b>Beteiligungen der Freien Hansestadt Bremen an Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit</b>	
1	Allgemeines	843 – 846
2	Übersicht über die unmittelbaren Beteiligungen am 31. Dezember 2004	847
<b>X</b>	<b>Anlage</b>	848
	Empfehlungen der Präsidenten der Landesrechnungshöfe für den Einsatz derivativer Finanzinstrumente im öffentlichen Bereich	

## 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 2004. Der Rechnungshof hat sich im folgenden Abschnitt „Haushaltsgesetz (einschließlich Haushaltsplan) und Haushaltsrechnung 2004“ darauf beschränkt, grundsätzlich nur auf Sachverhalte einzugehen, die nicht bereits in den veröffentlichten Abschlussunterlagen für das Haushaltsjahr 2004 dargestellt worden sind. Soweit dieser Jahresbericht gemäß § 97 Abs. 5 LHO auch Feststellungen enthält, die andere Haushaltsjahre betreffen, sind sie kenntlich gemacht.
- 3 Der Umfang des Prüfungsstoffs lässt es nicht zu, sämtliche Tatbestände finanzwirtschaftlicher Betätigung eines Jahres zu prüfen. Der Rechnungshof hat daher von § 89 Abs. 2 LHO Gebrauch gemacht und seine Prüfung auf einen ausgewählten Teil des Verwaltungshandelns konzentriert.
- 4 Im Jahr 2005 hat sich der Rechnungshof u. a. mit dem Schwerpunktthema „Controlling“ befasst (s. Tz. 185 ff.).
- 5 Darüber hinaus berät der Rechnungshof gemäß § 88 Abs. 2 LHO aufgrund von Prüfungserfahrungen. Diese Beratungsfunktion hat er in vielfältiger Form ausgeübt. Bereits während der Prüfungen und in den Prüfungsmitteilungen hat der Rechnungshof Empfehlungen für zweckmäßiges und wirtschaftliches Verhalten gegeben. Oft hat dies zu Veränderungen des Verwaltungshandelns geführt.
- 6 Die finanziellen Auswirkungen der Prüfungs- und Beratungstätigkeit des Rechnungshofs lassen sich nur teilweise quantifizieren. Mehreinnahmen und Minderausgaben, die sich berechnen lassen, gibt der Rechnungshof an. Im Übrigen weist er daraufhin, dass
  - der Jahresbericht nicht die Gesamtheit seiner Prüfungstätigkeit wiedergibt,
  - Verbesserungsvorschläge sich erst zukünftig finanziell auswirken können, wenn sie tatsächlich umgesetzt werden,
  - Prüfungen mit dem Schwerpunkt Ordnungsmäßigkeit keine finanziellen Auswirkungen haben müssen und schließlich
  - sich nicht alle Vor- oder Nachteile einer veränderten Aufgabenwahrnehmung monetär bewerten lassen (vgl. VV-LHO Nr. 2.3.1 zu § 7 LHO, Nr. 4.4 der Anleitung für die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der bremischen Verwaltung, Anlage 1 zu § 7 LHO).
- 7 Die geprüften Stellen hatten Gelegenheit, sich zu den Prüfungsergebnissen zu äußern. Wesentliche Einwände sind berücksichtigt worden.
- 8 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.
- 9 Neben der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Bremen prüft der Rechnungshof gemäß § 88 Abs. 1 i. V. m. § 118 Abs. 1 LHO auch die der Stadtgemeinde Bremen. Das Ergebnis dieser Prüfung wird in einem gesonderten, gleichzeitig vorgelegten Jahresbericht dargestellt.
- 10 Für die Stadtgemeinde Bremerhaven obliegt dem Senat gemäß § 15 Abs. 1 RPrG die überörtliche Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung. Die Durchführung ist gemäß § 15 Abs. 2 RPrG dem Präsidenten des Rechnungshofs übertragen worden. Er nimmt diese Aufgabe unter der Bezeichnung „Der Präsident des Rechnungshofes – Gemeindeprüfung –“ wahr. Das Ergebnis der Prüfung wird in einem gesonderten Bericht dargestellt.
- 11 Der vorliegende Bericht gibt den Beratungsstand vom 2. März 2006 wieder.

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

- 12 Die Entlastung des Senats für das Haushaltsjahr 2003 hat die Bürgerschaft (Landtag) noch nicht beschlossen.

## **3 Rechnung des Rechnungshofs**

- 13 Die Bürgerschaft (Landtag) prüft nach § 101 LHO die Einnahmen und Ausgaben des Rechnungshofs. Sie hat dem Rechnungshof für seine Rechnungslegung zum Haushaltsjahr 2004 bis zur Veröffentlichung des Jahresberichts noch keine Entlastung erteilt.

# **II Haushaltsgesetz (einschließlich Haushaltsplan) und Haushaltsrechnung 2004**

## **1 Haushaltsgesetz einschließlich Haushaltsplan**

- 14 Die Bürgerschaft (Landtag) hat den Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2004 durch das Haushaltsgesetz der Freien Hansestadt Bremen vom 6. Juli 2004 beschlossen (Brem.GBl. S. 354). Er wurde in Einnahme und Ausgabe auf 3.530.597.880 € festgestellt (s. a. Tz. 17). Im Vorjahr hatte der Haushalt lt. Nachtragshaushaltsgesetz vom 17. Dezember 2002 (Brem.GBl. S. 623) ein Volumen von 2.886.756.230 €.
- 15 Die Obergrenzen der Beschäftigung von Personal wurden bisher als Planstellen und Stellen im Stellenplan ausgewiesen. Im Haushaltsgesetz 2004 wurden die Obergrenzen erstmalig durch Stellenvolumen und Stellenindex festgelegt. Das Stellenvolumen ist die Summe aller ausfinanzierten Stellen (sog. Beschäftigungszielzahlen), der Stellenindex die durchschnittliche Wertigkeit einer Stelle. So entspricht z. B. der Stellenindex 1 der Besoldungsgruppe A 7/Vergütungsgruppe VI b BAT, der Stellenindex 1,69 entspricht der Besoldungsgruppe A 13/Vergütungsgruppe II a BAT. Das für die Personalhaushalte ausgewiesene Stellenvolumen wurde auf 7.818 festgesetzt. Der Stellenindex betrug 1,33; dies entspricht einer durchschnittlichen Wertigkeit zwischen den Besoldungsgruppen A 10 und A 11 oder den Vergütungsgruppen IVb und IVa BAT.
- 16 Das Haushaltsgesetz 2004 sah in § 15 Abs. 1 Nr. 1 vor, dass der Senator für Finanzen Kredite bis zur Höhe von 951.446.380 € aufnehmen durfte. Für das Haushaltsjahr 2003 belief sich die Kreditermächtigung lt. Nachtragshaushaltsgesetz 2003 auf 675.362.250 €.
- 17 Durch das Nachtragshaushaltsgesetz für das Haushaltsjahr 2004 vom 14. Dezember 2004 (Brem.GBl. S. 601) wurde der Haushaltsplan in Einnahme und Ausgabe auf einen um 74.505.070 € erhöhten Betrag auf 3.605.102.950 € festgestellt. Die Kreditermächtigung wurde im Wesentlichen wegen eines Mehrbedarfs von insgesamt rd. 30,7 Mio. € und geringerer Einnahmen aus Steuern und LFA/BEZ von rd. 14,8 Mio. € um 45.455.160 € auf 996.901.540 € erhöht.

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

- 18 Der Senat hat bei Einbringung der Haushaltsgesetzentwürfe 2004 für das Land und die Stadtgemeinde darauf hingewiesen, dass einer geplanten Netto-Neuverschuldung für beide Gebietskörperschaften i. H. v. rd. 1.129,2 Mio. € veranschlagte Nettoinvestitionen i. H. v. rd. 555,2 Mio. € gegenüberstünden. Die Kreditaufnahmegrenze würde daher um 574,0 Mio. € überschritten. Der Senat hat dazu angemerkt, dass „der Bund . . . im Zusammenhang mit der Aufstellung des Bundeshaushalts 2004 erklärt (habe), . . . die Überschreitung der Kreditaufnahmegrenze gemäß Art. 115 GG (sei) zulässig . . . zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts.“
- 19 Durch die Nachtragshaushaltsgesetze für das Land und die Stadtgemeinde Bremen erhöhte sich das Finanzierungsdefizit (Netto-Neuverschuldung – ohne Sanierungszahlung –) im Soll um rd. 1,1 Mio. € auf rd. 1.130,3 Mio. €. Tatsächlich betrug das Finanzierungsdefizit lt. Haushaltsrechnung 2004 rd. 1.148,1 Mio. € (s. S. 59 der Haushaltsrechnung). Als Überschreitung der Kreditaufnahmegrenze gemäß Art. 131 a LV hat der Senator für Finanzen einen negativen konsumtiven Finanzierungssaldo i. H. v. rd. 582,6 Mio. € ausgewiesen (vgl. Jahresbericht des Senators für Finanzen vom März 2005 über das zentrale Finanzcontrolling – Teil B, I –).

- 20 Der Rechnungshof hatte in seinen letzten Jahresberichten die Berechnungen zur Einhaltung der Kredithöchstgrenze nach Art. 131 a LV als nur eingeschränkt aussagefähig bezeichnet. Insbesondere hatte er kritisiert, dass eindeutig konsumtive Ausgaben investiven Haushaltsstellen zugeordnet worden waren. Der Rechnungshof hatte in dem Bericht 2005 unter Tz. 19 die Bereitschaft des Senators für Finanzen begrüßt, zur Haushaltsaufstellung 2006 Umsteuerungsmaßnahmen entsprechend den haushaltsrechtlichen Vorgaben einzuleiten (s. Tz. 87).
- 21 In seiner Vorlage vom 3. Februar 2006 zur Haushaltsaufstellung 2006/2007 für die Sitzung des Senats am 6. Februar 2006 hat der Senator für Finanzen unter Verweis auf eine Anregung des Rechnungsprüfungsausschusses ab dem Haushaltsjahr 2006 jährlich rd. 112 Mio. € aus den Investitionsanschlägen herausgelöst und entsprechend den systematischen Anforderungen den konsumtiven Ausgaben zugeordnet. Der Senat hat entsprechend beschlossen.

### 3 Haushaltsrechnung

- 22 Der Senat hat gemäß Art. 133 LV die vom Senator für Finanzen aufgestellte Haushaltsrechnung der Freien Hansestadt Bremen für das Haushaltsjahr 2004 durch Mitteilung vom 12. Dezember 2005 (Drs. 16/868) der Bürgerschaft (Landtag) vorgelegt und erläutert.
- 23 Wie schon in der Vergangenheit wurde auch die Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2004 in gekürzter Form vorgelegt. Sie enthält die Gesamtbeträge der Kapitel und Einzelpläne sowie die Zusammenfassung der Einzelplansummen. Sie weist außerdem die Abweichungen zwischen dem Haushaltssoll und den Rechnungsergebnissen der Einzelpläne aus. Änderungen in der Darstellung, die durch den Jahresabschluss mit einer neuen Software für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen (HKR) bedingt waren, hat der Senator für Finanzen erläutert. Die Ergebnisse der einzelnen Haushaltsstellen sind in den Gesamtrechnungsnachweisungen enthalten, die bei der Verwaltung der Bremischen Bürgerschaft ausgelegt worden sind.
- 24 Die Haushaltsrechnung enthält u. a. einen Haushaltsabschluss in Form eines Ist-Abschlusses gemäß § 25 Abs. 1 LHO einschließlich des kassenmäßigen Jahresergebnisses gemäß § 82 Nr. 1 LHO und des rechnungsmäßigen Jahresergebnisses einschließlich Darstellung der Haushaltsreste 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 zusammengefasst ausgewiesen wurde.
- 25 Der Senat hat der Bremischen Bürgerschaft mit der Haushaltsrechnung 2004 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, Sachanlagen, Forderungen, Rücklagen, Sondervermögen und Wirtschaftsbetriebe, Schulden und Bürgerschaftsverpflichtungen,
  - Zusammenfassung der Vermögensnachweise vom Land und der Stadtgemeinde Bremen,
  - Grundbesitz,
  - Kurzfassungen der Bilanzen und Gewinn- und Verlustrechnungen der Wirtschafts- und Eigenbetriebe und der Sondervermögen des Landes,
  - Jahresrechnungen der Sondervermögen Bremer Kapitaldienstfonds (BKF) und Versorgungsrücklage des Landes Bremen,
  - Entwicklung der fundierten Schulden der bremischen Körperschaften,
  - Nachweisung der Kapitelsummen der Einnahmen und Ausgaben der Sonderhaushalte der Freien Hansestadt Bremen.

- 26 Die Haushaltsrechnung enthält als Anlage 3 auf S. 81 den Vermögensnachweis zum 31. Dezember 2004. Damit wird gemäß § 73 LHO über das Vermögen und die Schulden des Landes ein Nachweis erbracht, der der Bremischen Bürgerschaft und dem Rechnungshof gemäß § 86 LHO zusammen mit der Haushaltsrechnung vorgelegt worden ist.
- 27 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 sind näher erläutert (vgl. Anlage 3, S. 82 ff. der Haushaltsrechnung). Darüber hinaus liegen dem Rechnungshof weitergehende Unterlagen zum Vermögensnachweis vor.
- 28 Der Stand der Forderungen und Verbindlichkeiten des als Sondervermögen geführten Bremer Kapitaldienstfonds ist wie in den Vorjahren nicht im Vermögensnachweis selbst, sondern in der Jahresrechnung 2004 und dort in der Anlage 4 zur Haushaltsrechnung (S. 114) enthalten.

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

- 29 Der Senat hatte 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 werden, sondern mit Zustimmung des staatlichen Haushalts- und Finanzausschusses der jeweiligen Budgetrücklage zuzuführen sind. Als Ausgabereste werden lediglich noch unverbrauchte konsumtive Haushaltsmittel übertragen. Mit Abschluss des Haushalts 2004 sind Ausgabereste i. H. v. rd. 14,2 Mio. € in das Folgejahr übertragen worden.
- 30 Der Senator für Finanzen führt die Bewirtschaftung von Haushaltsresten zum Jahresabschluss zusammen mit der Aufrechnung von Mehr- und Mindereinnahmen, den Berechnungen zur Bildung von Rücklagen und von Verlustvorträgen („negative Rücklage“) auf der Grundlage des Produktgruppenhaushalts durch. Er hat in seiner Vorlage für die Sitzung der Haushalts- und Finanzausschüsse am 20. Mai 2005 zur Abrechnung des Produktgruppenhaushalts 2004 (Vorlage 16/280 L, zugleich 16/296 S) die Entwicklung der Reste, Rücklagen und Verlustvorträge seit dem Haushaltsjahr 2000 wie folgt dargestellt:

Abrechnung der Haushalte Land und Stadtgemeinde								
Verlustvorträge, Rücklagen, Reste seit dem Haushaltsjahr 2000 (ohne Sonderhaushalte)								
	2000	2001	2002	2003	2004	Veränderung 2003/2004		
	Mio. €						%	
Verlustvorträge	4,9	11,1	25,7	12,4	13,6	1,1	9,2	
<i>davon aus Mindereinnahmen</i>	4,9	8,0	15,4	12,4	13,6	1,1	9,2	
<i>davon aus Mehrausgaben</i>	0,0	3,1	10,3	0,0	0,0	0,0	—	
Rücklagen/Reste insgesamt	169,9	173,3	112,7	87,8	118,6	30,8	35,0	
Allgemeine Budgetrücklage	38,2	23,8	11,9	4,1	2,8	- 1,3	- 32,0	
<i>davon aus Mehreinnahmen (2003 ohne Investitionen)</i>	10,5	8,9	2,0	0,9	1,7	0,8	92,4	
<i>davon aus rücklagefähigen Personalausgaben</i>	27,8	14,8	9,9	3,2	1,1	- 2,1	- 66,0	
Altersteilzeitrücklage	2,1	3,6	2,3	5,0	3,8	- 1,2	- 24,6	
Ausgabereste	48,5	58,2	39,1	26,5	44,1	17,6	66,5	
<i>davon aus Personalminder- ausgaben</i>	1,3	1,0	1,9	1,2	1,8	0,6	45,4	
<i>davon aus konsumtiven Min- derausgaben</i>	47,2	57,2	37,2	25,3	17,4	- 7,9	- 31,2	
<i>davon bei Versorgungs-Vor- sorge</i>	—	—	—	—	25,0	25,0	—	
Investive Rücklagen	47,4	60,3	58,3	47,7	65,7	18,0	37,8	
<i>davon aus investiven Mehr- einnahmen</i>	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	- 0,1	- 75,2	
<i>davon aus investiven Min- derausgaben</i>	47,4	60,3	58,3	47,6	65,7	18,1	38,0	
Sonderrücklagen (Zuführun- gen 14. Monat)	33,7	27,4	1,1	4,5	2,2	- 2,3	51,4	
<i>davon Allgemeine Finanzen (aus Sozialleistungen)</i>	27,2	25,6	0,0	0,0	—	—	—	
<i>davon sonstige Rücklagen</i>	6,5	1,8	1,1	4,5	2,2	- 2,3	- 51,4	

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

- 31 Die in der Haushaltsrechnung 2004 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, sie zu beheben.

## **6 Kassen- und rechnungsmäßiges Ergebnis**

- 32 Der Abschluss der bremischen Haushalte für das Haushaltsjahr 2004 ist auf Seite 58 der Haushaltsrechnung des Landes und auf Seite 54 der Haushaltsrechnung der Stadtgemeinde dargestellt. Er weist als kassenmäßigen Abschluss nach § 82 LHO Ist-Einnahmen i. H. v. 3.733.542.443,75 € für das Land und 2.346.153.615,75 € für die Stadtgemeinde, somit insgesamt 6.079.696.059,50 € aus.
- 33 Tatsächlich sind – wie im Vorjahr – auch für das Haushaltsjahr 2004 für beide Gebietskörperschaften höhere Einnahmen auf Haushaltsstellen eingegangen und zunächst gebucht, wegen fehlender Annahmeanordnungen jedoch in das Folgejahr verschoben worden. Der Rechnungshof hat dieses Problem bereits in seinem letzten Jahresbericht dargestellt (vgl. Jahresbericht 2005, Tz. 32 ff.). Für das Haushaltsjahr 2004 hat der Senator für Finanzen – allerdings anders als im Vorjahr – veranlasst, diese Fälle im Buchungssystem des Haushalts nicht auf das Folgejahr zu übertragen, sondern innerhalb des Haushaltsjahres 2004 als Verwahrung entsprechend VV-LHO Nr. 37.3 zu § 70 LHO umzubuchen. In seiner Haushaltsrechnung 2004 hat der Senator für Finanzen in einer besonderen Erläuterung zu den Gesamrechnungsnachweisungen dieses Verfahren beschrieben (vgl. Haushaltsrechnung 2004, S. 56).
- 34 Der Rechnungshof sieht in der Umbuchung von Einnahmen, die eindeutig für das lfd. Haushaltsjahr bestimmt sind, in den Haushalt des nachfolgenden Jahres, einen Verstoß gegen § 72 Abs. 2 LHO. An dieser Einschätzung des Rechnungshofs ändert sich auch nichts, wenn die Einnahmen im lfd. Jahr dem Haushalt entnommen, außerhaushaltsmäßig in Verwahrung genommen und im Folgejahr als Verwahrfall aufgelöst und als ordentliche Einnahme dem Haushalt wieder zugeführt werden.
- 35 Der Rechnungshof hält die so zustande gekommenen Verwahrbeträge für nicht vergleichbar mit Beträgen, die von vornherein mangels Identifizierungsmerkmalen in Verwahrung genommen werden müssen. Die in Rede stehenden Fälle enthalten diese Merkmale und sind deshalb unmittelbar auf der „richtigen“ Haushaltsstelle gebucht worden. Sie können nicht allein deshalb nachträglich zu Verwahrfällen werden, weil die erforderliche Annahmeanordnung zum Zeitpunkt des Zahlungseingangs noch nicht vorliegt. Die Erörterungen mit dem Senator für Finanzen darüber sind noch nicht abgeschlossen.

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

- 36 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 2004 deckungsfähig sind – zu einem gemeinsamen Deckungskreis gehören. Soweit das nicht möglich ist, muss die Nachbewilligung über- oder außerplanmäßiger Mittel rechtzeitig beantragt werden (§ 37 LHO i. V. m. § 6 Haushaltsgesetz 2004). 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 Bremischen Bürgerschaft abgewichen wurde.
- 37 Für das Haushaltsjahr 2004 hat der Rechnungshof 15 Überschreitungen mit einem Betrag von zusammen 2.628.447,25 € bei Haushaltsstellen ermittelt, die nicht zu einem Deckungskreis gehörten. Ferner hat er 30 Überschreitungen von Deckungskreisen mit einer Gesamtsumme von 2.231.824,87 € festgestellt. Zusammen sind das 45 Überschreitungen in einer Gesamthöhe von 4.860.272,12 €. Hierunter sind einige Fälle, die lt. Haushaltsplan mit anderen Haushaltsstellen zusammen einen

Deckungskreis bildeten. Systemtechnisch ist das nicht umgesetzt worden. In diesen Fällen liegen nur formale, keine materiellen Überschreitungen vor.

- 38 Der Rechnungshof sieht davon ab, über Einzelfälle zu berichten. Die Ressorts haben die Überschreitungen zwar 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 worden ist. Der Senator für Finanzen hatte die Fachressorts im November 2004 mit seinem Schreiben über den Jahresabschluss 2004 nochmals ausdrücklich angehalten, für das Haushaltsjahr 2004 Haushaltsstellen und Deckungskreise nicht zu überschreiten. Trotz dieses Hinweises, der die Ressorts an eine Selbstverständlichkeit erinnerte, ist das Budgetrecht des Parlaments erneut verletzt worden (vgl. Jahresbericht 2005, Tz. 35 ff.).

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

- 39 Der Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2004 enthält einschließlich der Änderungen durch den Nachtragshaushalt bei 18 Haushaltsstellen veranschlagte Minderausgaben i. H. v. insgesamt 11.817.180 €.
- 40 Der Senator für Finanzen überwacht, ob die Ressorts die in ihren Haushalten veranschlagten Minderausgaben erwirtschaften. Seine Ausführungen dazu sind in seiner Vorlage 16/197 L, zugleich 16/213 S für die Sitzungen der Haushalts- und Finanzausschüsse am 3. Dezember 2004 zur Erwirtschaftung der veranschlagten, globalen Minderausgaben im „Controllingbericht auf der Ebene der Produktbereiche und Produktpläne für den Zeitraum Januar bis September 2004“ enthalten. Darin hat er vorgeschlagen, die bisher noch nicht erwirtschafteten Minderausgaben teilweise bis zum 24. November 2004 und teilweise im Rahmen des Nachtragshaushalts aufzulösen. Die Ausschüsse haben Kenntnis genommen und diesem Verfahren zugestimmt.
- 41 Darüber hinaus hat der Senator für Finanzen auch überwacht, ob für nicht erreichte Einnahmeanschlüge Ausgaben eingespart oder Mehreinnahmen an anderer Stelle nachgewiesen worden sind. Bei einigen nicht erreichten Einnahmeanschlügen sind Mehreinnahmen an anderer Stelle nicht nachgewiesen, sondern Verlustvorträge gebildet worden.

## **9 Einhaltung der haushaltsgesetzlichen Kreditermächtigungen**

- 42 § 15 HG 2004 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.
- 43 Beim BKF wurde der in § 15 Abs. 2 HG festgelegte Ermächtigungsrahmen insgesamt zwar eingehalten. Aufgrund von unterjährigen Verschiebungen des jeweiligen Finanzierungsbedarfs ist aber die gesondert ausgewiesene Grenze für den Teilfonds „Zwischenfinanzierungen“ geringfügig überschritten worden; die Grenze für den Fonds „Kapitaldienstfinanzierungen“ wurde dagegen deutlich unterschritten.
- 44 Gemäß § 15 Abs. 8 HG betrug der Ermächtigungsrahmen für Kassenkredite 12 % der veranschlagten Haushaltsmittel; das sind 423.671.745,60 €. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass dieser Rahmen täglich eingehalten wurde. Nach einer Überschreitung im Jahr 2003, der eine annähernd gleich hohe Unterschreitung im Stadthaushalt gegenüber stand, hatte die Landeshauptkasse erklärt, ein Kontrollsystem aufgebaut zu haben, mit dem die Kassenkredite der beiden Gebietskörperschaften abgestimmt werden (vgl. Jahresbericht 2005, Tz. 43). Die Landeshauptkasse hat mit Hilfe dieses Kontrollsystems Ende 2004 Buchungsberichtigungen vorgenommen.
- 45 Die übrigen Kreditermächtigungen für den Senator für Finanzen wurden entweder nicht in voller Höhe oder gar nicht in Anspruch genommen.
- 46 Gemäß § 15 Abs. 12 HG war der Senator für Bau Umwelt und Verkehr ermächtigt, zweckgebundene Kredite des Bundes für den Wohnungsbau bis zur Höhe von 1.316.000 € aufzunehmen. Seit dem Jahr 2004 werden bremische Wohnungsbau Darlehen von der Bremer Aufbaubank (BAB) verwaltet. Die BAB nimmt die Wohnungskredite selbst beim Bund auf. Sie hat den Ermächtigungsrahmen eingehalten.

## 10 Überwachung des Staatsschuldbuches

- 47 Gemäß § 1 des Bremischen Schuldbuchgesetzes vom 17. Dezember 2002 (Brem.GBl. S. 593) besteht für die Freie Hansestadt Bremen und ihre Sondervermögen ein Staatsschuldbuch. Es wird vom Senator für Finanzen geführt. Der Rechnungshof überwacht das Schuldbuch im Rahmen seiner allgemeinen Prüfungsverpflichtung.
- 48 Im Staatsschuldbuch 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 (vgl. hierzu im Einzelnen Jahresbericht 1997, Tz. 108).
- 49 Der Rechnungshof hat die ihm vom Senator für Finanzen vorgelegte Aufstellung über Veränderungen der Schuldenstände für das Jahr 2004 geprüft. Am 31. Dezember 2003 valuierten Einträge im Staatsschuldbuch i. H. v. 753.952.158,42 €. Durch einen Abgang und einen Zugang im Laufe des Jahres 2004, die im Saldo 73.306.217,82 € ausmachten, valuierten am 31. Dezember 2004 Einträge im Staatsschuldbuch i. H. v. 827.258.376,24 €.

## 11 Bürgschaften, Garantien und Treuhandvermögen „Bürgschaften (Land)“

### 11.1 Entwicklung der Bürgschaften und der Garantien

- 50 Die in § 20 Abs. 1 und Abs. 2 HG 2004 festgesetzten Betragsgrenzen für neu zu übernehmende Bürgschaften, Garantien oder sonstige Gewährleistungen i. H. v. insgesamt 366 Mio. € wurden i. H. v. rd. 51,9 Mio. € ausgeschöpft.
- 51 Die Bürgschafts- und Garantieverpflichtungen haben sich im Jahr 2004 wie folgt entwickelt:

Gesamtstand am 1. Januar 2004 1.466.873.780,58 €

Veränderungen

- bei den Bürgschaften für den Wohnungsbau  
Abgänge/Tilgung - 11.706.754,56 € - 11.706.754,56 €
- bei den Bürgschaften zur Förderung der Schifffahrt einschließlich der Fischerei und des Schiffbaus  
Zugänge 8.000.000,00 €  
Abgänge/Tilgung - 5.453.685,88 € 2.546.314,12 €
- bei den Bürgschaften für Wirtschaftskredite  
Zugänge 43.510.983,37 €  
Abgänge/Tilgung - 173.102.190,99 € - 129.591.207,62 €
- aus der Haftung für Leihgaben im Bereich Kunst und Kultur  
Zugänge 422.310,00 €  
Abgänge - 474.004,00 € - 51.694,00 €

Gesamtstand am 31. Dezember 2004 1.328.070.438,52 €

Der Gesamtstand verteilt sich auf:

- Bürgschaften für den Wohnungsbau 242.932.172,06 €
- Bürgschaften zur Förderung der Schifffahrt einschließlich der Fischerei und des Schiffbaus 14.691.544,05 €
- Bürgschaften für Wirtschaftskredite 1.069.586.113,41 €
- Haftung für Leihgaben im Bereich Kunst und Kultur 860.609,00 €

52 Über die genannten Bürgschaften hinaus haftet die Freie Hansestadt Bremen nach § 5 a des Gesetzes zur Übertragung von Aufgaben staatlicher Förderung auf juristische Personen des Privatrechts vom 26. Mai 1998 (Brem.GBl. S. 134) zuletzt geändert am 17. Oktober 2000 (Brem.GBl. S. 399) u. a. für Gelddarlehen, die die Bremer Aufbau-Bank GmbH (BAB) aufgenommen hat. Diese Darlehen erhöhten sich gegenüber dem Vorjahr um rd. 64.412 T€. Sie beliefen sich zum 31. Dezember 2004 auf rd. 434.586 T€. Auch unter Berücksichtigung der neuen Haftungsübernahmen werden die Betragsgrenzen des HG 2004 nicht überschritten.

53 92,77 % (rd. 992,3 Mio. €) der Landesbürgschaften für Wirtschaftskredite wurden für Kredite an bremische Beteiligungsgesellschaften übernommen.

### 11.2 Bürgschaftsverwaltung

54 Einnahmen und Ausgaben, die die Rückbürgschaften gegenüber der Bürgschaftsbank Bremen GmbH und der Bürgschaftsbank des Bremischen Handwerks betreffen, wickelt das Finanzressort über den Haushalt ab.

55 Der BAB wurde ab dem 1. Juli 2003 durch Beleihungsvertrag die Bewilligung und Abwicklung der Wohnungsbauförderung übertragen. Sie ist seitdem auch für das Bürgschaftsgeschäft im Wohnungsbaubereich zuständig. Die hiermit zusammenhängenden Einnahmen und Ausgaben werden über das Treuhandvermögen „Wohnungsbauförderung“ vereinnahmt und verausgabt. Ein gesondertes Bearbeitungs-entgelt wird nicht gezahlt.

56 Den Bereich der Bürgschaften zur Förderung der Schifffahrt, der Bürgschaften aus Wirtschaftskrediten sowie aus der Haftung für Leihgaben im Bereich der Kunst nimmt die BAB seit Juni 1999 wahr. Die mit diesen Bürgschaften zusammenhängenden Einnahmen und Ausgaben vereinnahmt und verausgabt sie über ein Treuhandvermögen. Nicht von der BAB benötigte Treuhandmittel werden auf außerhaushaltsmäßigen Konten bei der Landeshauptkasse (LHK) – seit 2005 getrennt nach Land und Stadt – geführt. Der Finanzsenator legt die Höhe des umzubuchenden Betrags fest.

57 Im Jahr 2004 wurden im Treuhandvermögen sowie im Haushalt (Kapitel 0980) vereinnahmt:

	Haushalt	Treuhandvermögen
• Provisionen für übernommene Bürgschaften:		
• Bereich Wirtschaft und Schifffahrt		2.381.507,45 €
• Bereich Wohnungsbau		2.061,04 €
• Rückflüsse bei Inanspruchnahmen aus Bürgschaften:		
• Bereich Wirtschaft und Schifffahrt	<u>24.980,04 €</u>	<u>391.624,18 €</u>
	<u>24.980,04 €</u>	<u>2.775.192,67 €</u>

58 Im Jahr 2004 wurden aus dem Treuhandvermögen sowie dem Haushalt (Kapitel 0980) entnommen:

	Haushalt	Treuhandvermögen
• für die Antragsbearbeitung und Verwaltung von Bürgschaften:		
• Bereich Wirtschaft und Schifffahrt		670.633,37 €
• für die Inanspruchnahme aus Gewährleistungen für Bürgschaften:		
• Bereich Wirtschaft und Schifffahrt	<u>495.573,55 €</u>	<u>2.625,00 €</u>
	<u>495.573,55 €</u>	<u>673.258,37 €</u>

59 Zusätzlich wurden aus dem Treuhandvermögen Zahlungen an Zulieferer der Lloyd Werft GmbH und an die Beschäftigungsgesellschaft der SSW Fähr- und Spezialschiffbau GmbH in Insolvenz (SSW) geleistet (rd. 2,7 Mio. €). Die Zahlungen beruhten auf Beschlüssen der staatlichen Wirtschaftsförderungsausschüsse und des staatlichen Vermögensausschusses vom Februar und April 2004.

### 11.3 Entwicklung des Treuhandvermögens „Bürgschaften (Land)“

60 Am 31. Dezember 2004 belief sich das Treuhandvermögen „Bürgschaften (Land)“ auf 6.487.611,13 €. Ein Teil der Mittel wird auf einem Konto bei der LHK, der andere Teil auf einem Konto der BAB geführt.

61 Der Finanzsenator hat die Einnahmen und Ausgaben, die nicht direkt dem Land oder der Stadt zuzuordnen sind, nach einem verbesserten Maßstab rückwirkend aufgeteilt. Das Treuhandvermögen „Bürgschaften Land“ entwickelte sich unter Berücksichtigung des geänderten Aufteilungsmaßstabs wie folgt:

#### BAB

Bestand am 31. Dezember 2003		723.421,01 €
Änderung des Aufteilungsmaßstabs		<u>1.323.060,33 €</u>
Bestand am 1. Januar 2004		2.046.481,34 €
Zugänge:		
Bürgschaftsprovision/Antragsentgelte	2.538.573,45 €	
Rückflüsse Bürgenregressforderungen	26.809,84 €	
Zinsen Bankkonto	<u>35.186,89 €</u>	2.600.570,18 €
Abgänge:		
Antragsbearbeitung/Verwaltung	669.445,53 €	
Ausfallzahlungen	2.625,00 €	
Umbuchung auf Konto 5851/76000-0 bei der LHK	<u>2.511.600,00 €</u>	<u>- 3.183.670,53 €</u>
Bestand am 31. Dezember 2004		1.463.380,99 €

#### LHK

Konto: 5851/76000-0

Bestand am 31. Dezember 2003		6.377.687,42 €
Änderung des Aufteilungsmaßstabs		<u>- 1.534.737,42 €</u>
Bestand am 1. Januar 2004		4.842.950,00 €
Zugänge:		
Umbuchung von der BAB	2.511.600,00 €	
Rückfluss von Bürgenregressforderungen	<u>364.814,34 €</u>	2.876.414,34 €
Abgänge:		
Zulieferer Lloyd Werft	500.000,00 €	
Beschäftigungsgesellschaft SSW	<u>2.195.134,20 €</u>	<u>- 2.695.134,20 €</u>
Bestand am 31. Dezember 2004		5.024.230,14 €
Treuhandvermögen „Bürgschaften (Land)“ am 31. Dezember 2004		<u>6.487.611,13 €</u>

62 Der Rechnungshof hatte in seinem Jahresbericht 2005 (s. Tz. 56) den Finanzsenator gebeten, der BAB staatliche und städtische Treuhandmittel nur i. H. v. rd. 1 Mio. € als Liquiditätsreserve zu belassen, es sei denn, die BAB benötigt in absehbarer Zeit höhere Mittel. Der übersteigende Betrag sollte der LHK zugeführt werden. Der Finanzsenator ist dieser Bitte im Jahr 2005 gefolgt.

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

#### 1 Einnahmen und Ausgaben der laufenden Rechnung

63 Der Rechnungshof hat die tabellarische Darstellung über die Höhe der Einnahmen und Ausgaben der laufenden Rechnung nach den Abschlusszahlen des Senators für Finanzen fortgeschrieben. Aus der Gegenüberstellung dieser Einnahmen und Ausgaben hat er das Betriebsergebnis für das Jahr 2004 ermittelt:

<b>Einnahmen und Ausgaben der laufenden Rechnung der bremischen Haushalte<sup>1) 2)</sup></b>											
<b>Land und Stadtgemeinde seit 1994 (in Mio. €, gerundet, Rundungsdifferenzen sind möglich)</b>											
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
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	2.637,8	2.708,6
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	3.295,2	3.297,5
Betriebs- ergebnis	- 568,0	- 696,3	- 561,5	- 650,2	- 628,4	- 420,3	- 554,5	- 549,2	- 633,8	- 657,4	- 588,8

<sup>1)</sup> Ohne Bremerhaven, weil dem Rechnungshof die für die Berechnung der Betriebsergebnisse notwendigen Ergebnisse der laufenden Rechnung Bremerhavens durchgehend erst ab 1998 vorliegen, s. Tz. 67.

<sup>2)</sup> Ohne Sonder-BEZ.

**64** Das Betriebsergebnis ergibt sich aus dem Saldo von Einnahmen und Ausgaben. Bei in etwa gleich hoch gebliebenen Ausgaben hat sich das Betriebsergebnis korrelierend zu der Einnahmeentwicklung auf minus 588,8 Mio. € verbessert.

**65** Die Einnahmen sind im Vergleich zum Vorjahr um rd. 2,7 % gestiegen, haben aber noch nicht wieder das Niveau des Jahres 2001 und früher erreicht. Die Ausgaben sind wiederum in etwa auf dem gleichen Stand geblieben. Wie bereits in den Vorjahren ist zu berücksichtigen, dass die Ausgaben der laufenden Rechnung nicht die hohen Ausgaben für konsumtive Zwecke enthalten, die investiv zugeordnet worden sind (s. Jahresbericht 2005, Tz. 19, 174 und 223, und Jahresbericht 2004, Tz. 62 ff.).

**66** Die Höhe der Beträge ergibt sich allein aus den Jahresabschluss-Salden aller den laufenden Einnahmen und Ausgaben jeweils zuzuordnenden Mittel. Aus den Beträgen ist somit nicht zu ersehen, ob Einnahmen von Ausgabemitteln oder Ausgaben von Einnahmemitteln abgesetzt worden sind. Soweit die Absetzungen unter Missachtung des Haushaltsgrundsatzes „Bruttoprinzip“ vorgenommen wurden, müsste jeweils von höheren Einnahmen oder Ausgaben ausgegangen werden (s. Jahresbericht 2005, Tz. 142). Auf das Betriebsergebnis hat dies allerdings keine Auswirkung.

**67** Einschließlich der laufenden Einnahmen und Ausgaben Bremerhavens ergibt sich folgende Gegenüberstellung:

<b>Einnahmen und Ausgaben der laufenden Rechnung des Landes und seiner Städte<sup>1)</sup></b>							
<b>(in Mio. €, gerundet, Rundungsdifferenzen sind möglich)</b>							
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Einnahmen	2.854,3	3.092,6	2.902,7	2.926,5	2.785,3	2.751,9	2.831,6
Ausgaben	3.495,7	3.524,4	3.481,4	3.515,6	3.465,9	3.462,7	3.459,5
Betriebsergebnis	- 641,3	- 431,8	- 578,7	- 589,1	- 680,6	- 710,8	- 627,9
Anteil Bremerhavens	- 12,9	- 11,6	- 24,2	- 39,8	- 46,8	- 53,4	- 39,1

<sup>1)</sup> Ohne die seit 1994 gezahlte Sonder-BEZ.

**68** Auch mit Einschluss der Bremerhavener Werte sind die Ausgaben in etwa gleich hoch wie im Vorjahr. Da sich die Einnahmen Bremerhavens gleichzeitig erhöhten, hat sich der Bremerhavener Betriebsverlust von minus 53,4 auf minus 39,1 Mio. € und der Verlust des Landes und seiner beiden Städte von minus 710,8 auf minus 627,9 Mio. € verbessert.

## **2 Weitere Einnahme- und Ausgabearten**

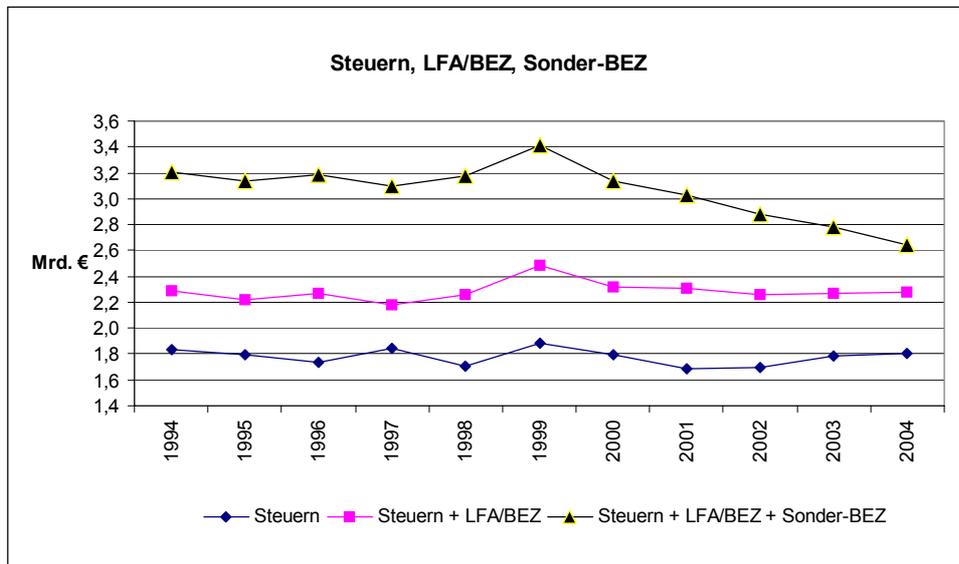
**69** Ausgesuchte einzelne Einnahme- und Ausgabegruppen, die allein oder mit anderen zueinander in Beziehung gesetzt werden, ergeben weitere Hinweise auf die Lage der Haushalte des Landes und der Stadt Bremen.

### **2.1 Entwicklung der Steuern, der allgemeinen Zuweisungen und der Sonder-BEZ**

**70** Die nachstehenden Schaubilder zeigen, wie sich die Steuern und allgemeinen Zuweisungen aus dem öffentlichen Bereich entwickelt haben:

Steuern, Länderfinanzausgleich (LFA), Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) und Sonder-BEZ Land und Stadtgemeinde, in T€, gerundet, Rundungsdifferenzen sind möglich								
Jahr	Steuern <sup>1)</sup>	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
2003	1.787.735	5,3	479.146	2.266.881	0,2	511.292	2.778.173	- 3,4
2004	1.807.521	1,1	474.294	2.281.815	0,7	357.904	2.639.719	- 5,0

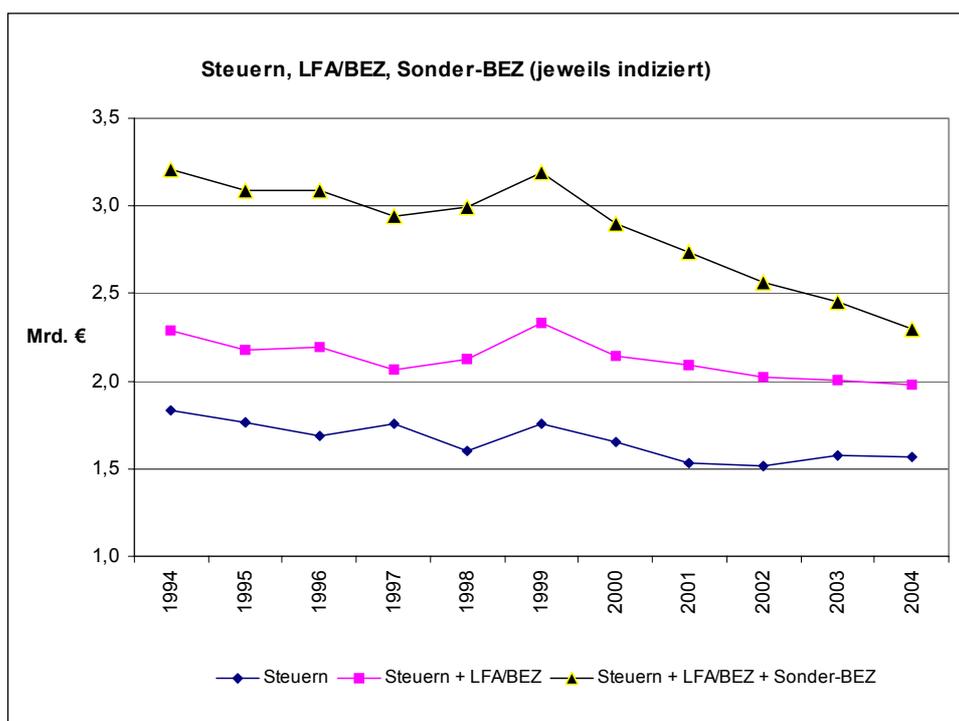
<sup>1)</sup> Einschließlich steuerähnlicher Abgaben.



- 71** Die Steuern haben im Haushaltsjahr 2004 nominal erstmals wieder die Marke von 1,8 Mrd. € überschritten. Der Anstieg i. H. v. rd. 20 Mio. € liegt damit unter dem Zuwachs i. H. v. rd. 90 Mio. € des Jahres 2003 gegenüber dem Jahr 2002.
- 72** Den um rd. 20 Mio. € gestiegenen Steuereinnahmen stehen rd. 5 Mio. € gesunkene Einnahmen aus LFA/BEZ gegenüber. Dies ist auf das System des Finanzausgleichs zurückzuführen: Wenn Steuern sinken oder steigen, wirkt sich dies gegenläufig auf die Ausgleichszahlungen aus (s. Jahresbericht 2005, Tz. 183).
- 73** Einschließlich der ab dem Jahr 2000 rückläufigen und im Jahr 2004 zuletzt in einer Höhe von rd. 358 Mio. € gezahlten Sonder-BEZ haben sich die Einnahmen aus den vier Quellen um rd. 138 Mio. €, mithin um rd. 5 % verringert.
- 74** Die bereits nominal seit 1994 insgesamt negative Entwicklung wird deutlicher, wenn die Nominalbeträge um die Geldentwertung bereinigt werden. Aus nachstehenden Schaubildern ist zu entnehmen, wie sich die Einnahmen entwickelt haben, wenn die Geldentwertung unter Verwendung der Preisindizes für die Lebenshaltung aller privaten Haushalte berücksichtigt wird:

Steuern, LFA/BEZ und Sonder-BEZ (jeweils indiziert) Land und Stadtgemeinde, in T€, gerundet						
Jahr	Steuern <sup>1)</sup>	LFA/BEZ	Steuern + LFA/BEZ	Sonder-BEZ	Steuern + LFA/BEZ + Sonder-BEZ	Preis-indices
1994	1.829.167	459.710	2.288.877	920.325	3.209.203	100,00
1995	1.764.271	416.189	2.180.460	904.643	3.085.103	101,73
1996	1.683.813	512.807	2.196.620	891.354	3.087.973	103,25
1997	1.754.643	313.132	2.067.775	874.830	2.942.606	105,20
1998	1.604.610	518.834	2.123.443	866.796	2.990.240	106,18
1999	1.759.158	569.329	2.328.487	861.521	3.190.009	106,83
2000	1.656.182	483.138	2.139.320	755.076	2.894.396	108,34
2001	1.528.438	562.844	2.091.282	647.737	2.739.019	110,51
2002	1.515.147	504.060	2.019.207	547.685	2.566.892	112,03
2003	1.579.083	423.223	2.002.307	451.618	2.453.924	113,21
2004	1.570.954	412.218	1.983.172	311.062	2.294.234	115,06

<sup>1)</sup> Einschließlich steuerähnlicher Abgaben.



**75** Während die Steuern allein sowie die Einnahmen aus Steuern und LFA/BEZ zusammengenommen im Jahr 2004 nominell jeweils annähernd den Stand des Jahres 1994 aufweisen (s. Tz. 70), liegen die indizierten Werte deutlich darunter. In dem Maße, wie der Wert jedes eingenommenen Steuer-Euros von Jahr zu Jahr sinkt und das Ausgabenvolumen dem nicht angepasst wird, müssen Kredite aufgenommen werden, um alle Ausgaben bestreiten zu können.

## 2.2 Verschiedene Einnahmearten und ihr Verhältnis zueinander

**76** Bei einem Vergleich von Steuern einschließlich LFA und BEZ mit Zuschüssen, z. B. vom Bund und von der EU, ergibt sich folgendes Bild:

Steuern und Zuschüsse Land und Stadtgemeinde, in T€, gerundet					
Jahr	Steuern <sup>1)</sup>	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
2003	1.787.735	479.146	307.612	2.574.493	11,9
2004	1.807.521	474.294	305.285	2.587.100	11,8

<sup>1)</sup> Einschließlich steuerähnlicher Abgaben

**77** Der Anteil der Zuschüsse an der Summe der Einnahmen entspricht mit rd. 11,8 % im Wesentlichen dem Vorjahressatz von rd. 11,9 % und liegt damit nahe dem Durchschnittssatz der letzten 16 Jahre i. H. v. rd. 12,0 %. Die Zuschüsse sind gegenüber dem Vorjahr um rd. 0,8 % gesunken. Dagegen sind die übrigen Einnahmen um rd. 0,7 % gestiegen (s. Tz. 70 ), so dass sich für die Summe der beiden Einnahmearten eine geringfügige Steigerung um 0,5 % ergibt.

**78** Die Veräußerung von Vermögen hat wegen ihres Einmaleffektes eine besondere Bedeutung. Verglichen mit den Steuern und Zuschüssen zeigt sich folgende Entwicklung:

Steuern, Zuschüsse und Veräußerungserlöse Land und Stadtgemeinde, in T€, gerundet						
Jahr	Steuern <sup>1)</sup>	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
2003	1.787.735	479.146	307.612	16.936	2.591.429	0,7
2004	1.807.521	474.294	305.285	48.347	2.635.447	1,8

<sup>1)</sup> Einschließlich steuerähnlicher Abgaben.

**79** Der Anteil der in den Haushalten wirksam gewordenen Erlöse aus Vermögensveräußerungen an den Gesamteinnahmen aus Steuern, LFA/BEZ, Zuschüssen und Veräußerungserlösen lag in den Jahren bis einschließlich 1993 zwischen rd. 0,5 % und rd. 1,3 %, durchschnittlich bei rd. 0,8 %. Trotz der Zahlungen der Sonder-BEZ ab dem Jahr 1994 hat der Erlösanteil in den beiden sog. Sanierungsphasen beträchtlich zugenommen. Der Durchschnittswert für die Zeit von 1989 bis einschließlich 1993 i. H. v. rd. 0,8 % stieg auf rd. 4,0 % für die Jahre 1994 bis einschließlich 2004. Dies ist im Wesentlichen auf die bisher höchsten Werte von jeweils rd. 10 % in den Jahren 1998 und 1999 zurückzuführen. Die Abnahme gegenüber 1999 auf einen mittleren Wert von rd. 2,5 % für die Jahre 2000 bis 2004 kann ein Indiz für nur noch begrenzt vorhandenes verwertbares Vermögen sein. Dabei ist zu berücksichtigen, dass außerhalb des Haushalts vereinnahmte und den Haushalt auch sonst nicht unmittelbar entlastende Erlöse nicht enthalten sind.

### 2.3 Konsumtive Ausgabearten

**80** Den Einnahmen aus Steuern, Zuschüssen und Veräußerungserlösen stehen für den gleichen Erhebungszeitraum folgende konsumtive Ausgabearten gegenüber:

Konsumtive Ausgaben, Land und Stadtgemeinde, in T€, gerundet, Rundungsdifferenzen sind möglich					
Jahr	Personal- ausgaben (HGr 4)	Sächliche Verwaltungs- ausgaben	Konsumtive Zuweisun- gen und Zuschüsse	Konsumtive Ausgaben (ohne Schul- dienst)	Ver- änderung in %
1989	1.021.185	230.381	594.120	1.845.685	
1990	1.086.006	239.622	654.276	1.979.904	7,3
1991	1.180.873	269.859	728.255	2.178.986	10,1
1992	1.216.126	259.963	804.815	2.280.905	4,7
1993	1.243.190	269.766	901.318	2.414.273	5,8
1994	1.124.715	236.966	1.083.779	2.445.460	1,3
1995	1.135.811	234.484	1.154.188	2.524.483	3,2
1996	1.119.841	244.607	1.172.227	2.536.674	0,5
1997	1.110.643	234.165	1.193.693	2.538.501	0,1
1998	1.115.063	276.365	1.174.098	2.565.527	1,1
1999	1.116.747	307.341	1.159.833	2.583.921	0,7
2000	1.099.767	311.442	1.184.015	2.595.224	0,4
2001	1.113.130	309.111	1.162.540	2.584.781	- 0,4
2002	1.103.618	275.564	1.195.077	2.574.259	- 0,4
2003	1.129.565	270.524	1.185.777	2.585.866	0,5
2004	1.083.089	217.764	1.277.578	2.578.431	- 0,3
2005 <sup>1)</sup>	1.065.741	211.808	1.193.618	2.471.167	- 4,2
Durchschn.	1.121.482	258.833	1.048.179	2.428.494	

<sup>1)</sup> Daten aus dem 13. Monat, Erhebungsstichtag 18. Januar 2006.

**81** In den Jahren ab 1996 haben sich die prozentualen Veränderungen durchweg unter der 1-%-Marke bewegt. Dies ist auch auf die Bemühungen Bremens zurückzuführen, die im Finanzausgleichsgesetz vom 17. Juni 1999 fixierte Begrenzung der Steigerung der konsumtiven Ausgaben auf den Satz von 1,5 % ab 1999 und 0,5 % ab 2003 einzuhalten.

**82** Die Ausgabenhöhe gibt die Summe der in der Haushaltsrechnung für das jeweilige Jahr ausgewiesenen Beträge wieder. Nicht erfasst sind somit Ausgaben für konsumtive Zwecke, die falsch investiven Ausgabebetiteln zugeordnet wurden (s. a. Tz. 20 und Tz. 65). Außerdem fallen die Ausgaben im Rechenwerk des Haushalts niedriger aus, wenn unter Missachtung des Bruttoprinzips Ausgaben bei Einnahme-Haushaltsstellen und Einnahmen bei Ausgabehaushaltsstellen abgesetzt werden (s. a. Tz. 66).

## 2.4 Entwicklung der Investitionen

### 2.4.1 Vorbemerkungen

- 83 Im Sanierungsprogramm vom 13. Oktober 1992 wurde festgelegt, die Investitionsausgaben gemessen am Durchschnitt der übrigen Länder überproportional zu steigern. U. a. dadurch sollte die Wirtschafts- und Finanzkraft des Landes gestärkt und in der Folge die extreme Haushaltsnotlage überwunden werden.
- 84 Den Anstieg der Investitionsausgaben des Landes Bremen und seiner beiden Städte hatte der Senator für Finanzen in den jährlichen Sanierungsberichten dokumentiert. Bund und Länder hatten diese Sanierungsstrategie akzeptiert.
- 85 Die zusätzlich zu den Grundinvestitionen geplanten Investitionsmaßnahmen wurden im Investitionssonderprogramm und ab 2005 im Anschlussinvestitionsprogramm zusammengefasst.

### 2.4.2 Berechnung der Investitionen und Auswirkungen am Beispiel der Investitionsquote

- 86 Ein Maßstab für die Beurteilung des Investitionsumfangs ist die Investitionsquote. Sie errechnet sich aus dem Anteil der Investitionen an den bereinigten Gesamtausgaben. Der Senator für Finanzen hat folgende Investitionsquoten der bremischen Haushalte ermittelt:

Investitionsquote			
Jahr <sup>1)</sup>	Bereinigte Gesamtausgaben <sup>2)</sup> in Mio. €	Investitionen der Kernhaushalte <sup>2)</sup> in Mio. €	Investitionsquote in %
1994	3.924,2	418,1	10,7 %
1995	3.982,3	423,9	10,6 %
1996	4.006,0	447,8	11,2 %
1997	4.024,0	518,4	12,9 %
1998	4.055,3	543,5	13,4 %
1999	4.099,9	570,1	13,9 %
2000	4.115,3	628,1	15,3 %
2001	4.188,4	670,5	16,0 %
2002	4.217,1	746,9	17,7 %
2003	4.235,8	773,3	18,3 %
2004	4.249,3	784,4	18,5 %
2005	4.126,2	777,4	18,8 %
2006	3.994,7	565,3	14,2 %
2007	4.044,6	545,5	13,5 %

<sup>1)</sup> Grau unterlegte Jahreszahlen bezeichnen den gesamten Sanierungszeitraum.

<sup>2)</sup> Die Ist-Werte der Jahre bis 2004 sind den Sanierungsberichten, die Sollwerte der Jahre 2005 bis 2007 den Unterlagen für die Haushaltsaufstellung 2006/2007 entnommen.

- 87 Bremen hat im gesamten Sanierungszeitraum in nennenswertem Umfang konsumtive Zinsen, Personal- und Sachausgaben den investiven Ausgaben zugeordnet (s. Tz. 20).
- 88 Darüber hinaus fließen in die jährliche Berechnung statt der tatsächlichen Ausgaben für die außerhaushaltsmäßig vorfinanzierten Investitionsmaßnahmen lediglich die von den Ressorts gezahlten Tilgungsbeträge ein. Als 1999 diese Maßnahmen im Bremer Kapitaldienstfonds (BKF) zusammengefasst wurden, ist diese Berechnungsmethode beibehalten worden. Da die Tilgungen zudem in vielen Fällen erst Jahre nach Beginn der Maßnahmen einsetzen, kommt es zu zeitlichen Verschiebungen, die sich u. a. auf die Quoten der jeweiligen Jahre auswirken.

### 2.4.3 Anpassung der Investitionsquote

- 89 Der Rechnungshof hat in der Vergangenheit mehrfach auf die unrichtige Berechnung der Investitionsausgaben hingewiesen. Eine insgesamt haushaltssystematisch

korrekte Zuordnung konsumtiver und investiver Ausgaben hat nicht nur Auswirkungen auf die Höhe der Investitionen und die Investitionsquote. Sie wirkt sich u. a. auch auf die Berechnung der Kredithöchstgrenze gemäß Art. 131 a LV/§ 18 Abs. 1 LHO, die Zins-Steuer- sowie die Zinslastquote, also den Anteil der Zinsausgaben an den bereinigten Gesamteinnahmen, aus (s. Jahresbericht 2003, Tz. 129). Die Absicht des Senats, unrichtige Zuordnungen konsumtiver Ausgaben als investive ab dem Doppelhaushalt 2006/2007 zu unterlassen, unterstützt der Rechnungshof daher ausdrücklich.

- 90** Die Umsetzung dieser Absicht bietet noch kein zutreffendes Bild über die Höhe der Investitionsausgaben. Um dieses zu erreichen, ist es zusätzlich erforderlich, die Investitionen des BKF nicht nach den Abfinanzierungen der Ressorts an den Fonds, sondern – kameralistisch korrekt – nach den tatsächlichen Investitionsausgaben zu berechnen.
- 91** Der Rechnungshof hat in der folgenden Tabelle die vom Senator für Finanzen ermittelten bislang als investiv behandelten konsumtiven Zinsen, Personal- und Sachausgaben (Spalte 6) ab dem Jahr 1994 von den Investitionen abgesetzt. Außerdem hat er bei den bereinigten Gesamtausgaben und bei den Investitionsausgaben die Abfinanzierungen der Ressorts (Spalte 4) durch die tatsächlich außerhaushaltsmäßig getätigten und finanzierten Investitionsausgaben ersetzt (Spalte 5).
- 92** Die Spalten 7, 8 und 9 weisen die so ermittelten angepassten bereinigten Gesamtausgaben, die Investitionen und die sich daraus ergebenden Investitionsquoten aus.
- 93** In der Spalte 11 hat der Rechnungshof die Differenzen der angepassten Investitionsquoten (Spalte 9) zu den Ergebnissen aus dem Berechnungsmodus des Senators für Finanzen (Spalte 10) dargestellt:

Neu berechnete Investitionsquote										
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Jahr	Bereinigte Gesamtausgaben (Kernhaushalte) <sup>1)</sup> in Mio. €	Investitionsausgaben (Kernhaushalte) <sup>1)</sup> in Mio. €	In Spalte 3 enthaltene Tilgungen der Ressorts <sup>2)</sup> in Mio. €	Außerhaus-haltsmäßige Finanzie-rungen <sup>2)</sup> in Mio. €	Investiv ver-anschlagte konsumtive Ausgaben <sup>2)</sup> in Mio. €	Neu berechnete bereinigte Gesamt-ausgaben in Mio. €	Neu berechnete Investitions-ausgaben in Mio. €	Neu berechnete Investitions-quote in %	Investitions-quote (Kernhaushalte) in %	Differenz der neu berechne-ten Quote zu der aus den Kernhaushalten in Prozent-punkten
						Sp. 2 ././ 4 + 5	Sp. 3 ././ 4 + 5 ././ 6	Sp. 8 : 7	Sp. 3 : 2	Sp. 9 ././ 10
1994	3.924,2	418,1	0,1	3,0	0,2	3.927,1	420,8	10,7	10,7	0,0
1995	3.982,3	423,9	0,1	2,0	0,2	3.984,2	425,6	10,7	10,6	0,1
1996	4.006,0	447,8	46,1	219,8	1,1	4.179,7	620,4	14,8	11,2	3,6
1997	4.024,0	518,4	137,8	429,6	2,8	4.315,8	807,4	18,7	12,9	5,8
1998	4.055,3	543,5	93,4	139,0	15,3	4.100,9	573,8	14,0	13,4	0,6
1999	4.099,9	570,1	85,7	127,9	15,2	4.142,1	597,1	14,4	13,9	0,5
2000	4.115,3	628,1	88,2	285,1	15,7	4.312,2	809,3	18,8	15,3	3,5
2001	4.188,4	670,5	98,2	239,9	59,1	4.330,1	753,1	17,4	16,0	1,4
2002	4.217,1	746,9	204,4	217,0	60,8	4.229,7	698,7	16,5	17,7	- 1,2
2003	4.235,8	773,3	166,7	133,5	71,1	4.202,6	669,0	15,9	18,3	- 2,4
2004	4.249,3	784,4	116,5	155,0	64,6	4.287,8	758,3	17,7	18,5	- 0,8
2005	4.126,2	777,4	105,2	208,6	90,0	4.229,6	790,8	18,7	18,8	- 0,1
2006	3.994,7	565,3	147,0	156,2	0,0	4.003,9	574,5	14,3	14,2	0,1
2007	4.044,6	545,5	150,7	637,7	0,0	4.531,6	1.032,5	22,8	13,5	9,3

<sup>1)</sup> Die Ist-Werte der Jahre bis 2004 sind den Sanierungsberichten, die Soll-Werte der Jahre 2005 bis 2007 den Unterlagen für die Haushaltsaufstellung 2006/2007 entnommen.

<sup>2)</sup> Die Werte sind Unterlagen des Senators für Finanzen entnommen.

<sup>3)</sup> Außerhausaltsmäßige Finanzierungen, ab 1999 im BKF zusammengefasst.

- 94** In den Jahren, in denen die tatsächlichen außerhaushaltsmäßigen Investitionsausgaben wesentlich höher als die Abfinanzierungsbeträge der Ressorts waren, liegen die neu berechneten Investitionsquoten deutlich über den Quoten aus den Kernhaushalten. Bis einschließlich des Jahres 2000 haben sich die relativ geringen abzusetzenden, bisher investiv veranschlagten konsumtiven Ausgaben nur unwesentlich ausgewirkt.
- 95** Ab 2001 sind in größerem Umfang konsumtive Ausgaben investiv behandelt worden. Da die Tilgungsbeiträge der Ressorts sich erhöht und im Jahr 2003 sogar die Investitionsausgaben des BKF überstiegen haben, ergeben sich nach der Bereinigung in den Jahren 2002 bis 2005 niedrigere Quoten.
- 96** Im Rahmen der Haushaltsaufstellung für die Jahre 2006 und 2007 hat das Ressort die Investitionsausgaben (Spalte 3) bereits um die bisher investiv veranschlagten konsumtiven Ausgaben verringert.
- 97** Das Jahr 2007 stellt eine Ausnahme dar. Der hohe Finanzierungsbedarf von rd. 500 Mio. € für den Containerterminal IV lässt die BKF-Investitionen auf rd. 638 Mio. € und die Investitionsquote auf rd. 22,8 % ansteigen.
- 98** In den folgenden Jahren werden nach dem jetzigen Stand die Tilgungsbeträge der Ressorts die Investitionen wieder übersteigen und zu einer Absenkung der Investitionsquote gegenüber der herkömmlichen Berechnung führen.

#### **2.4.4 Vergleichbarkeit der Investitionsquote mit der anderer Länder**

- 99** Der Vergleich von Haushaltsdaten stellt sich trotz grundsätzlich bundeseinheitlicher Haushaltssystematik als zunehmend schwierig dar. Z. B. mindern Ausgliederungen aus den Haushalten, spezielle Länderregelungen und unterschiedliche Vorgehensweisen bei der Abgrenzung zwischen konsumtiven und investiven Ausgabearten die Aussagekraft von Gegenüberstellungen.
- 100** So hat Bremen z. B. die Wertgrenze für die Zuordnung beweglicher Sachen zu den Investitionen gemäß Nr. 3.9.1 der Allgemeinen Hinweise zum Gruppierungsplan und zum Funktionenplan (AH-GF) auf 410 € festgelegt. Dieser Wert liegt deutlich unter den Werten anderer Bundesländer, die ihn zumeist bei etwa 5.000 € festgelegt haben.
- 101** Das Abweichen Bremens vom Vorgehen anderer Länder führt zu einer höheren Investitionssumme und Investitionsquote. Die Größenordnung lässt sich ohne vertretbaren Aufwand nur grob schätzen. Der Rechnungshof hat im Jahr 2002 nach überschlägigen Berechnungen festgestellt, dass bei Übernahme der Wertgrenze der anderen Länder mindestens 5 % der investiv veranschlagten Ausgaben für bewegliche Güter dem konsumtiven Bereich zuzuordnen wären.
- 102** Bei einer Betrachtung der Investitionsquote im Vergleich mit der anderer Länder müsste zudem berücksichtigt werden, dass Bremen, wie auch die beiden Stadtstaaten Berlin und Hamburg, vergleichsweise hohe Sozialhilfeausgaben zu tragen hatte. Die hohe Verschuldung des Landes Bremen und seiner beiden Städte wirkt sich darüber hinaus auch auf die Höhe der Zinsausgaben aus. Solche Ausgaben lassen die bereinigten Gesamtausgaben jeweils ansteigen. Je höher die Gesamtausgaben sind, desto mehr fällt die Investitionsquote bei unveränderten Investitionsausgaben. Das bedeutet, dass ein Vergleich der Investitionsquoten der Länder stets auch Besonderheiten bei den Gesamtausgaben berücksichtigen muss.

## **IV Schulden, Zinsen und Steuern**

### **1 Schuldenentwicklung**

#### **1.1 Land und Städte**

- 103** Die folgende Tabelle zeigt, wie sich die Schulden des Landes sowie des Landes einschließlich seiner Städte seit 1975 entwickelt haben:

Entwicklung der Schulden, in T€, gerundet				
Jahr	Land		Land und Städte	
	Schuldenstand am Jahresende <sup>1) 2)</sup>	Veränderungen	Schuldenstand am Jahresende <sup>1) 2) 3)</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	7.199.740	158.128	10.647.379	607.920
2003	7.417.936	218.196	11.334.832	687.453
2004	7.770.401	352.465	12.301.954	967.122

<sup>1)</sup> Stand der Schulden am jeweiligen Jahresende, soweit sie auf haushaltsmäßig nachgewiesenen Geldaufnahmen und Schuldübernahmen beruhen, die aufgrund von Ermächtigungen durch die Haushaltsgesetze und des Gesetzes über die Finanzzuweisungen an die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven getätigt wurden (ohne Kassenkredite). Auch sonstige Zu- und Abgänge, wie z. B. durch Schuldübernahmen, sowie die Schuldenstände von Eigenbetrieben und des BKF sind berücksichtigt. Bei den Schulden des BKF ist – wie im Bericht 2005 für das Haushaltsjahr 2003 – der vom Senator für Finanzen in seinem Vermögensnachweis ausgewiesene Stand der Verbindlichkeiten als Schulden übernommen worden (s. Tz. 109).

<sup>2)</sup> Die Schuldenstände unterscheiden sich von denen, die der Senator für Finanzen in den Vermögensnachweisen für das Land und die Stadt darstellt, weil der Rechnungshof die Schulden im Wesentlichen haushaltsjährlich abgrenzt (14. Monat), während Stichtag für die Schuldenstände im Vermögensnachweis der 31. Dezember ist.

<sup>3)</sup> Die gegenseitigen Schulden sind herausgerechnet. Die Schulden der Stadtgemeinde Bremen sind einschließlich, die der Stadtgemeinde Bremerhaven ohne Schulden der Betriebe errechnet.

**104** Die Schulden des Landes stiegen im Jahr 2000 erstmals seit dem Jahr 1994 wieder an. Dies hing u. a. mit der beginnenden Absenkung der Sonder-BEZ zusammen. Nachdem die Schulden im Jahr 2003 weiter auf rd. 7.418 Mio. € angestiegen waren, haben sie Ende 2004 mit rd. 7.770 Mio. € fast wieder den Stand von Ende 1994 (rd. 7.814 Mio. €) erreicht. Der hohe Zuwachs i. H. v. rd. 352 Mio. € von 2003 auf 2004 hängt zusammen mit dem bis dahin höchsten jährlichen Rückgang der Sonder-BEZ um rd. 153 Mio. €.

**105** Der Schuldenzuwachs für die drei Gebietskörperschaften betrug im Jahr 2004 insgesamt rd. 967 Mio. € und führte damit zu einem neuen Höchststand beim Land und seinen Städten i. H. v. rd. 12.302 Mio. €. Im Zeitraum von 1985 bis 1993, den Jahren vor Beginn der Sanierungszahlungen, lag der Schuldenzuwachs bei durchschnittlich rd. 478 Mio. € jährlich. Die Neuverschuldung 2004 i. H. v. 967 Mio. € lag somit um rd. 490 Mio. € darüber.

**106** Bei den Städten hat sich die Neuverschuldung nach einem Zuwachs im Jahr 2003 um rd. 469 Mio. € im Jahr 2004 um weitere rd. 615 Mio. € gegenüber dem Vorjahr erhöht.

**107** Die Schuldenstände im Jahr 1993 betragen beim Land rd. 8.130 Mio. € und beim Land und seinen Städten rd. 9.191 Mio. €. Für 2004 betragen sie rd. 7.770 Mio. € beim Land und rd. 12.302 Mio. € beim Land und seinen Städten. Dies zeigt, dass sich die Schuldensituation bei isolierter Betrachtung allein bei den Städten verschlechtert hat.

- 108** In den Schulden des Landes i. H. v. rd. 7.770 Mio. € sind Schulden des Sondervermögens BKF i. H. v. rd. 429 Mio. € und Schulden der Eigenbetriebe i. H. v. rd. 0,8 Mio. € enthalten.
- 109** 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 2004 des BKF für den 31. Dezember 2004 fundierte Schulden i. H. v. rd. 384 Mio. € und Rahmenkredite i. H. v. rd. 45 Mio. €, mithin insgesamt rd. 429 Mio. € errechnet.
- 110** Die Jahresrechnung enthält an Veränderungen aus Buchungskorrekturen einen Posten i. H. v. rd. minus 31.247 T€. Eine Korrektur i. H. v. von rd. minus 6.732 T€ musste wegen eines vom 31. Dezember 2003 falsch übernommenen Bestandes vorgenommen werden. Der Fehler war wegen Differenzen beim Abgleich des für die Rechnungslegung maßgeblichen kameralen mit dem seit Einführung des neuen HKR-Verfahrens parallel geführten Buchungssystem auf Sachkontenbasis entstanden. Mit dem restlichen Korrekturbetrag i. H. v. rd. minus 24.515 T€ war nach Auskunft des Senators für Finanzen eine Differenz auszugleichen, die sich ergeben hat, als für das Jahr 2004 die Forderungen und Schulden des BKF erstmals getrennt nach den Teilfonds „Kapitaldienstfinanzierungen“ und „Zwischenfinanzierungen“ ausgewiesen wurden. Die Ermittlungen, durch welche internen Buchungsvorgänge die Differenzen in den Vorjahren entstanden sind, dauern an.

## **1.2 Weitere Schulden**

- 111** In den Schulden lt. Tz. 103 ff. sind rd. 7 Mio. € aus zwei Krediten nicht enthalten, die unter Inanspruchnahme der Ermächtigung gemäß § 15 Abs. 10 Nr. 1 HG im Jahr 2004 für das Landes-Sondervermögen Immobilien und Technik (SVIT – Land –) i. H. v. rd. 3,7 Mio. € und 3,3 Mio. € aufgenommen worden sind. Der Senator für Finanzen behandelt Schulden von Sondervermögen in seinem Vermögensnachweis wie Schulden von Eigenbetrieben. Der Rechnungshof wird diese Schulden deshalb künftig bei den Schulden des Landes mit erfassen (s. Tz. 103 Fußnote <sup>1)</sup>).
- 112** Als schuldengleich hat der Senator für Finanzen in seinen Vermögensnachweisen zum 31. Dezember 2004 „Sonstige Verpflichtungen“ für das Land i. H. v. rd. 18 Mio. € und für die Stadt i. H. v. rd. 199 Mio. €, mithin zusammen rd. 217 Mio. € dargestellt. Im Vorjahr betragen diese Schulden rd. 275 Mio. € für beide Gebietskörperschaften zusammen. In dem für die Stadt Bremen ausgewiesenen Betrag sind auch Kredite enthalten, die aufgrund besonderer haushaltsgesetzlicher Ermächtigung (s. Jahresbericht – Stadt – 2006, Tz. 35 ff.) zu Lasten der Stadtgemeinde Bremen aufgenommen wurden.
- 113** Darüber hinaus bestehen Verbindlichkeiten, die sich aus Schuldenaufnahmen bremischer Beteiligungsgesellschaften ergeben haben. Bei wirtschaftlicher Betrachtung sind sie den Schulden des Landes und der Stadt zuzurechnen. Der Vermögensnachweis des Landes weist auf S. 98 zum 31. Dezember 2004 rd. 1.070 Mio. € und der Vermögensnachweis der Stadt auf S. 100 rd. 452 Mio. € an sog. Wirtschaftsbürgschaften aus (s. Tz. 51 und 53 und vgl. Jahresbericht – Stadt – 2006, Tz. 41 f.). Für das Land und die Stadt zusammen sind dies mithin rd. 1.522 Mio. €. Davon entfallen rd. 90 % auf verbürgte Kredite bremischer Beteiligungsgesellschaften. Bei dieser Betrachtung ist somit ein Betrag i. H. v. rd. 1.370 Mio. € als weitere bremische Verschuldung anzusehen. Allerdings sind in diesem Betrag die unter Tz. 112 aufgeführten Schulden zum größten Teil enthalten. Vermindert um 217 Mio. € ergeben sich noch rd. 1.153 Mio. € Schulden, die bei bremischen Gesellschaften geführt werden und für die Bremen ggf. einzustehen hat.

## **1.3 Summe der Schulden**

- 114** Die für die drei Gebietskörperschaften im Kernhaushalt und beim BKF nachgewiesenen Schulden i. H. v. rd. 12.302 Mio. €, die unter Tz. 111 genannten Schulden i. H. v. rd. 7 Mio. €, die Schulden gemäß Tz. 112 i. H. v. rd. 217 Mio. € und die Schulden gemäß Tz. 113 i. H. v. rd. 1.153 Mio. € ergeben einen bremischen Schulden-Gesamtstand i. H. v. rd. 13.679 Mio. €. Für die Stadt Bremerhaven liegen Angaben über Schulden, die denen in Tz. 112 und Tz. 113 vergleichbar sind, nicht vor.

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

115

Die Einnahmen des Landes aus Steuern, LFA und BEZ (ohne Sonder-BEZ) sind leicht gestiegen, haben jedoch noch nicht wieder den Stand von 1994, dem ersten Jahr des Sanierungszeitraums, erreicht. Dies entspricht der Entwicklung für das Land und die Stadtgemeinde zusammengefasst (s. Tz. 70). Die nachfolgende Übersicht veranschaulicht die Entwicklung:

Entwicklung der Steuern, des LFA und der BEZ, Land, in T€, gerundet, Rundungsdifferenzen sind möglich				
Jahr	Steuern <sup>1)</sup>	LFA	BEZ	Gesamtbetrag
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
2003	1.217.166	334.994	144.152	1.696.312
2004	1.249.674	356.808	117.485	1.723.968

<sup>1)</sup> Einschließlich steuerähnlicher Abgaben.

116

Die Einnahmen aus Steuern einschließlich steuerähnlicher Abgaben sind um rd. 32,5 Mio. € und aus LFA um rd. 21,8 Mio. € gestiegen. Da gleichzeitig die Einnahmen aus BEZ um rd. 26,7 Mio. € gesunken sind, ergibt sich für 2004 im Vorjahresvergleich ein Zuwachs i. H. v. rd. 27,7 Mio. €.

117

Die Steuern, Schulden und Zinsausgaben des Landes haben sich im Zeitraum von 1975 bis 2004 wie folgt entwickelt:

Verhältnis der Schulden und Zinsen zu den Steuern Land, in T€, gerundet					
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
2003	1.696.312	7.417.936	437,30	323.745	19,09
2004	1.723.968	7.770.401	450,73	327.555	19,00

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

<sup>2)</sup> S. Tz. 103, Anmerkung<sup>1)</sup>.

<sup>3)</sup> Zinsen und Disagio für die aufgeführten Schulden einschließlich der Zinsen für Kassenkredite. In dem für das Haushaltsjahr 2004 aufgeführten Gesamtbetrag sind enthalten rd. 2.820 T€ Zinsen für Kassenkredite Land, rd. 57 T€ Zinsen an Betriebe, rd. 8.308 T€ Zinsen des BKF, davon rd. 2.575 T€ Kassenkreditzinsen.

Die Steuern, Schulden und Zinsausgaben des Landes und seiner Städte haben sich im gleichen Zeitraum wie folgt entwickelt:

Verhältnis der Schulden und Zinsen zu den Steuern Land und Städte, in T€, gerundet					
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
2003	2.339.840	11.334.832	484,43	497.130	21,25
2004	2.351.432	12.301.954	523,17	510.575	21,71

<sup>1)</sup> Hierin sind enthalten die steuerähnlichen Abgaben und die Einnahmen aus LFA und BEZ, jedoch nicht die Einnahmen der Städte nach dem Gesetz über die Finanzaufweisungen an die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven.

<sup>2)</sup> S. Tz. 103, Anmerkung<sup>1)</sup>.

<sup>3)</sup> Die gegenseitigen Schulden und Zinsen sind herausgerechnet. Die Kassenkreditzinsen der drei Gebietskörperschaften einschließlich des BKF betragen im Haushaltsjahr 2004 rd. 5,6 Mio. €.

**119** Die Zinsausgaben einschließlich der des BKF sind – bei annähernd gleich gebliebenen Zinssätzen – im Jahr 2004 im Land um rd. 1,2 % leicht gestiegen. Im Land und seinen Städten betrug die Steigerung rd. 2,7 % und hat mit rd. 510,6 Mio. € fast das Niveau des Jahres 2002 erreicht.

**120** Da die Steuereinnahmen und die Zinsausgaben beim Land in etwa gleichem Verhältnis gestiegen sind, hat sich die Zins-Steuer-Quote nur unwesentlich verändert. Sie liegt bei rd. 19,0 %. Die im Verhältnis höhere Zunahme der Zinsausgaben gegenüber den Steuern führte beim Land und seinen Städten zu einer Verschlechterung der Quote um rd. 0,5 % auf rd. 21,7 %.

**121** Der Senator für Finanzen hat für das Land und seine Städte lt. Sanierungsbericht 2004, S. 7, eine Zins-Steuer-Quote von rd. 22,1 % ermittelt. Das Ergebnis unterscheidet sich von dem des Rechnungshofs, weil mit dem Bund vereinbart wurde, im Sanierungsbericht bei den Steuereinnahmen bestimmte Einnahmearten nicht einzubeziehen und weil der Senator für Finanzen Zinsen des BKF und bestimmter Sonderrücklagen nicht einbezieht (s. dazu im Einzelnen Jahresbericht 2004, Tz. 103 f.).

**122** Der Rechnungshof hat für das Land und seine Städte die auf das Verhältnis von Zinsausgaben zu bereinigten Gesamtausgaben bezogene Zins-Ausgaben-Quote und die auf das Verhältnis von Zinsausgaben zu bereinigten Gesamteinnahmen bezogene Zinslastquote errechnet und in nachfolgender Übersicht nebeneinander gestellt:

<b>Zins-Ausgaben-Quote und Zinslastquote, Land und Städte, in Mio. €, gerundet, Rundungsdifferenzen sind möglich</b>					
<b>Jahr</b>	<b>Bereinigte Gesamt- ausgaben</b>	<b>Bereinigte Gesamt- einnahmen</b>	<b>Zinsaus- gaben<sup>1)2)</sup></b>	<b>Zins- Ausgaben- Quote %</b>	<b>Zinslast- quote %<sup>3)</sup></b>
1998	4.055,3 <sup>3)</sup>	3.261,7 <sup>3)</sup>	565,7	13,9 <sup>3)</sup>	17,3 <sup>3)</sup>
1999	4.099,9	3.476,2	561,4	13,7	16,1
2000	4.115,3	3.179,5	511,4	12,4	16,1
2001	4.188,4	3.176,7	555,9	13,3	17,5
2002	4.217,1	3.010,4	514,2	12,2	17,1
2003	4.235,8 <sup>3)</sup>	2.918,0 <sup>3)</sup>	497,1	11,7	17,0
2004	4.249,3	3.001,9	510,6	12,0	17,0

<sup>1)</sup> Die Zinsausgaben entsprechen denen der Tabelle in Tz. 118. Sie weichen von den vom Senator für Finanzen in seinen letzten Sanierungsberichten dargestellten ab, weil dieser die Zinsen des BKF nicht einbezogen hat.

<sup>2)</sup> Der Senator für Finanzen bezeichnet seine aus dem Verhältnis von Zinsausgaben zu bereinigten Gesamtausgaben errechnete Quote als Zinslastquote. Die Berechnungsgrundlagen und Definitionen für Zinsquoten sind auch zwischen Bund, Ländern und Kommunen z. T. unterschiedlich. Der Rechnungshof hat für seine Definition der Zins-Ausgaben-Quote einen Beschluss der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zugrunde gelegt und sich hinsichtlich der Zinslastquote an einigen anderen Rechnungshöfen orientiert.

<sup>3)</sup> Die Daten wurden gegenüber den Vorjahresdaten aus Gründen der Vergleichbarkeit geändert.

- 123** Die Zins-Ausgaben-Quote ist gegenüber dem Vorjahr mit rd. 12,0 % leicht angestiegen. Die Zinslastquote ist trotz gestiegener Zinsausgaben mit rd. 17,0 % auf dem Stand des Vorjahres geblieben, weil auch die bereinigten Gesamteinnahmen leicht angestiegen sind.

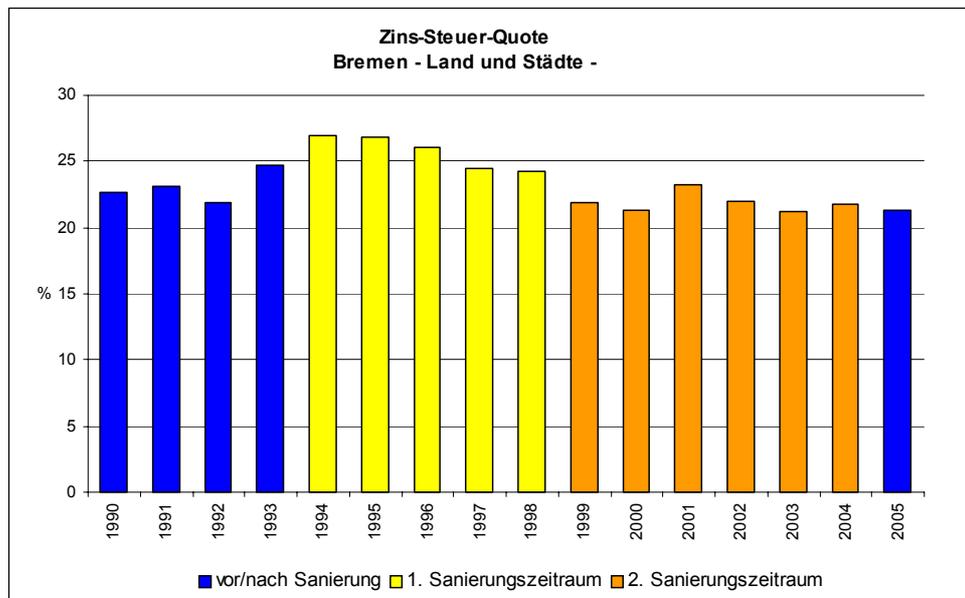
## **V Verlauf der Sanierung**

### **1 Vorbemerkungen**

- 124** Der Rechnungshof hatte in seinem Jahresbericht 2005, Tz. 97 ff., über den Verlauf der Sanierung im Zeitraum von 1994 bis 2003 und – soweit bereits vorläufige Daten für das Jahr 2004 vorlagen – bis zum Ende der Sanierungsperiode berichtet. Er hatte dabei insbesondere einige haushalts- und wirtschaftsbezogene Indikatoren untersucht, an denen das Ergebnis der Sanierungsbemühungen abgelesen werden kann.
- 125** Im vergangenen Jahr hat sich die Diskussion über den Verlauf der Sanierung fortgesetzt. Im Mittelpunkt standen dabei das Für und Wider der Sanierungsstrategie, die Interpretation der Ergebnisse und die Ursachen für das Nichterreichen der Ziele.
- 126** Für die Zukunftsaussichten Bremens ist es von Bedeutung, ob auf längere Sicht zumindest ein verfassungskonformer Haushalt erreichbar ist. Deshalb ist es von großem Interesse festzustellen, ob und wie sich die Hauptindikatoren weiter entwickelt haben und wie sie sich im Gesamt-sanierungszeitraum darstellen.

### **2 Zins-Steuer-Quote**

- 127** Die Zins-Steuer-Quote hat das Bundesverfassungsgericht als eine Schlüsselquote bezeichnet. Sie sollte lt. Sanierungsprogramm aus dem Jahr 1992 als Beleg einer erfolgreichen Sanierung am Ende des Sanierungszeitraums die des Landes Schleswig-Holstein aus dem Jahr 1990 i. H. v. 13,7 % erreicht haben.
- 128** Die folgende Grafik zeigt, wie sich die Quote seit 1990 entwickelt hat:

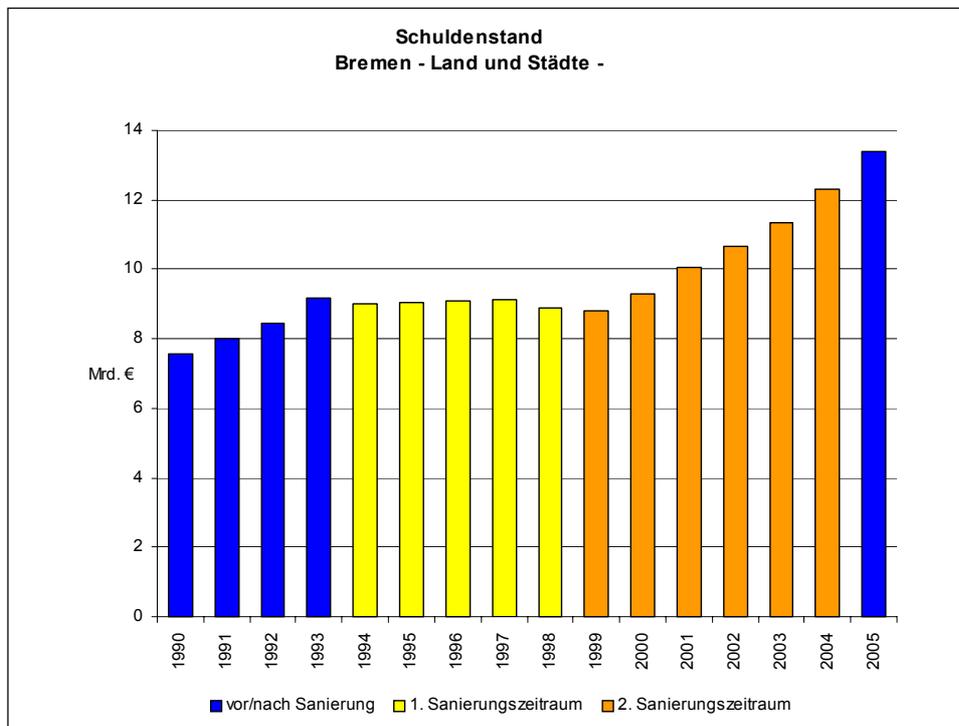


Quelle: Tz. 118 ff., 2005 eigene Berechnungen.

- 129** Gegenüber dem vorläufigen Ergebnis im letzten Jahresbericht (s. Tz. 119 ff.) lag die Zins-Steuer-Quote im Jahr 2004 mit rd. 21,7 % um 0,1 Prozentpunkte niedriger (s. Tz. 118). An der im vorjährigen Jahresbericht vorgenommenen Beurteilung des Ergebnisses zum Ende des Sanierungszeitraums ändert sich daher nichts.
- 130** Für das Jahr 2005 liegen der Grafik in Tz. 128 u. a. die im Zentralen Finanzcontrolling, Bericht Januar bis Oktober 2005, vom Senator für Finanzen vorgenommenen Hochrechnungen zugrunde. Aus Zinsausgaben i. H. v. rd. 496,3 Mio. € und steuerabhängigen Einnahmen i. H. v. rd. 2.328,3 Mio. € ergibt sich eine Zins-Steuer-Quote von rd. 21,3 %.
- 131** Trotz der seit dem Jahr 2000 stark ansteigenden Verschuldung (s. Tz. 134) ist die Quote seit 1999 relativ konstant. Dieses Ergebnis ist dem nach wie vor niedrigen Zinsniveau zu verdanken, das die Zinsausgaben auf dem niedrigsten Stand nach 1990 hält.
- 132** Zukünftig ist nicht mehr damit zu rechnen, dass die bei steigender Verschuldung fälligen Zinsausgaben durch fallende Zinssätze konstant gehalten werden können. Selbst bei stagnierenden Zinssätzen wird die Zins-Steuer-Quote in den nächsten Jahren ansteigen, wenn nicht die Steuereinnahmen wachsen.

### 3 Entwicklung des Schuldenstands

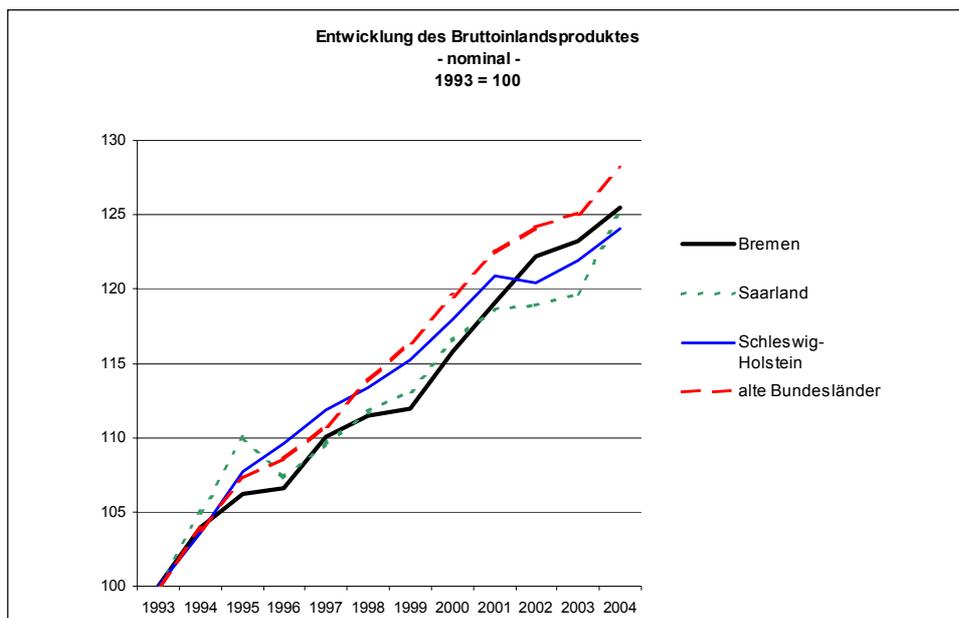
- 133** Der Schuldenstand hat sich seit 2000, dem ersten Jahr mit abnehmenden Sanierungszahlungen, jährlich um durchschnittlich rd. 702 Mio. € erhöht. Ende 2004 war er auf rd. 12,3 Mrd. € angewachsen (s. Tz. 103). Das sind 0,1 Mrd. € mehr als der Rechnungshof für dieses Jahr im Jahresbericht 2005, Tz. 125, angenommen hatte.
- 134** Im Jahr 2005 ist der Schuldenstand mit einer Nettoneuverschuldung von rd. 1,1 Mrd. € um den bislang höchsten jährlichen Zuwachs angestiegen und betrug am Jahresende rd. 13,4 Mrd. €:



Quelle: Tz. 103., 2005 eigene Berechnungen.

#### 4 Bruttoinlandsprodukt

- 135** Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) ist die gebräuchlichste Kennzahl für die Wirtschaftskraft eines Landes. Es misst den Wert der im Inland hergestellten Waren und Dienstleistungen.
- 136** Im Jahr 2004 – dem letzten Jahr der Sanierungsperiode – hat sich das BIP Bremens nominal mit einer Zunahme von rd. 1,90 % unterhalb des Durchschnittswerts aller alten Bundesländer entwickelt (rd. 2,39 %). Mit diesem Ergebnis nimmt Bremen unter den elf Ländern mit Rang sechs den Mittelplatz ein.
- 137** Die Werte der beiden Vergleichsländer liegen bei rd. 4,73 % (Saarland) und rd. 1,76 % (Schleswig-Holstein).
- 138** Über den gesamten Sanierungszeitraum von 1994 bis 2004 haben sich das BIP Bremens, das des Haushaltsnotlagelandes Saarland, des Referenzlandes Schleswig-Holstein und das der alten Bundesländer wie folgt entwickelt:

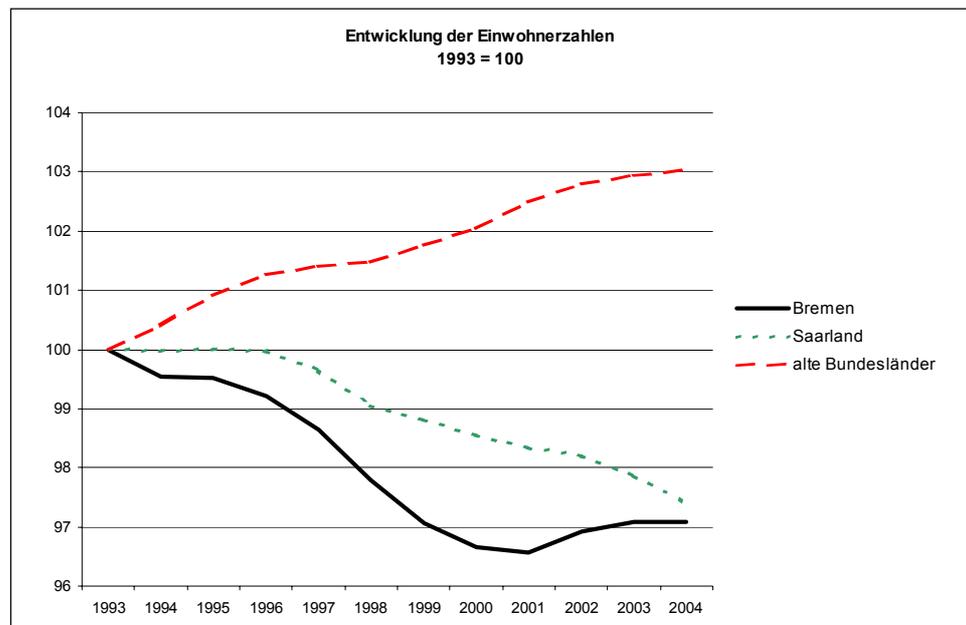


Quelle: Statistisches Landesamt.

- 139** Der bremische Zuwachs liegt mit rd. 25,53 % knapp über dem Schleswig-Holsteins (rd. 24,04 %) und dem des Saarlands (rd. 25,31 %). Die alten Bundesländer haben ihr BIP durchschnittlich um rd. 28,09 % erhöhen können.
- 140** Auch im Jahr 2005 hat Bremen den Abstand zur Gesamtheit der alten Bundesländer nicht verringern können. Nach den vorläufigen Berechnungen des Arbeitskreises „Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder“ ergibt sich für Bremen eine Steigerung des BIP von rd. 1,3 % gegenüber rd. 1,6 % für Schleswig-Holstein und rd. 3,5 % für das Saarland. Für die alten Bundesländer einschließlich Berlin errechnet sich insgesamt eine Steigerung von rd. 1,4 %.
- 141** Der Rechnungshof hat davon abgesehen, die neuen Bundesländer in den Vergleich einzubeziehen, weil er damit den Maßstab wechseln und die für den gesamten Sanierungszeitraum beibehaltene Kontinuität aufgeben würde.

## 5 Einwohner

- 142** Bremen konnte im Jahr 2004 gegenüber 2003 im Saldo einen geringfügigen Zuwachs von 0,01 % verzeichnen. Von den alten Bundesländern haben nur Nordrhein-Westfalen, Berlin und das Saarland mit Verlusten zwischen rd. 0,02 % und rd. 0,47 % schlechter abgeschnitten. Die alten Bundesländer insgesamt konnten ihre Einwohnerzahl um rd. 0,09 % steigern.
- 143** Im gesamten Sanierungszeitraum von 1994 bis 2004 hat sich die Einwohnerzahl Bremens im Vergleich zum Saarland und zu den alten Bundesländern wie folgt entwickelt:



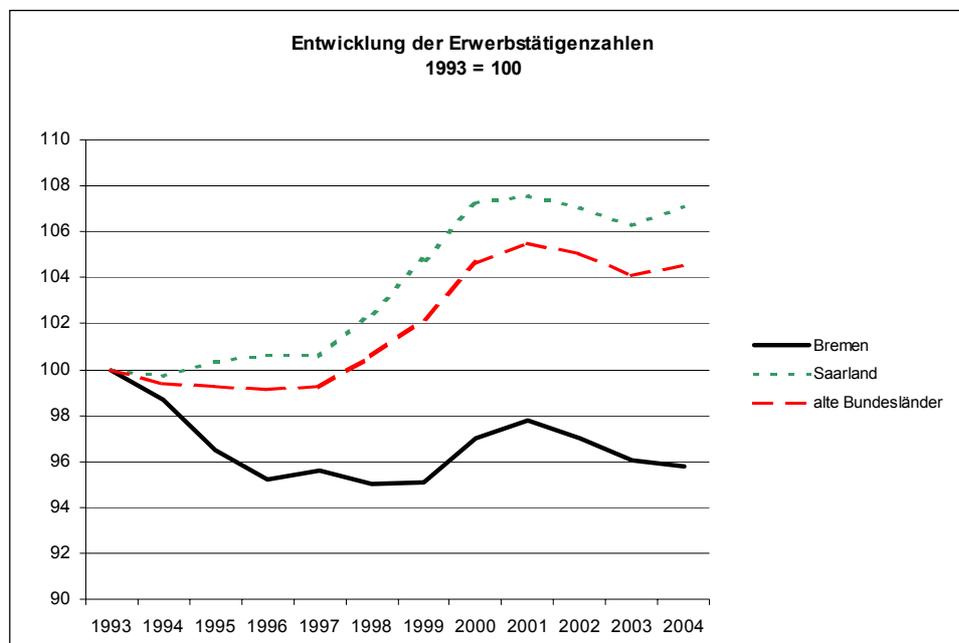
Quelle: Statistisches Landesamt.

- 144** Lt. Angaben der Statistischen Landesämter haben neben Berlin nur die beiden Haushaltsnotlageländer Bremen und Saarland im Zeitraum von 1993 bis 2004 einen Rückgang ihrer Einwohnerzahlen zu verzeichnen. Der Verlust Bremens mit rd. 2,9 % ist gegenüber dem des Saarlands (rd. 2,6 %) und dem Berlins (rd. 2,5 %) am höchsten. Die alten Bundesländer insgesamt konnten ihre Einwohnerzahl um rd. 3,0 % erhöhen.
- 145** Auch nach Einbeziehung des letzten Sanierungsjahres bleibt es bei der bereits im Jahresbericht 2005, Tz. 155, getroffenen Aussage: Trotz der seit 2001 angestiegenen Einwohnerzahlen hat sich der Abstand Bremens zum Mittelwert der alten Bundesländer vergrößert.
- 146** Diese Tendenz hat sich nach den vorläufigen Daten des Statistischen Landesamts für das erste Halbjahr 2005 fortgesetzt. Während die alten Bundesländer den Einwohnerstand halten konnten, hat sich die Einwohnerzahl Bremens in diesem Zeitraum um rd. 0,1 % verringert. Den größten Rückgang hat das Saarland mit rd. 0,4 % hinnehmen müssen.

## 6 Erwerbstätige

147 Im letzten Jahr des Sanierungszeitraums hat sich die Zahl der Erwerbstätigen Bremens um rd. 0,3 % reduziert. In allen anderen alten Bundesländern hat sie sich erhöht und ist im Durchschnitt um rd. 0,4 % gewachsen.

148 Über den gesamten Sanierungszeitraum hat sich die Zahl der Erwerbstätigen Bremens um rd. 16.800 Personen und damit um rd. 4,2 % vermindert. Das Haushaltsnotlageland Saarland hat im gleichen Zeitraum mit rd. 7,1 % den nach Rheinland-Pfalz zweithöchsten Zuwachs an Erwerbstätigen zu verzeichnen. Die alten Länder der Bundesrepublik haben insgesamt eine Zunahme von rd. 4,5 % erzielt:



Quelle: Statistisches Landesamt.

149 Die bremischen Erwerbstätigenzahlen haben sich im Sanierungszeitraum vom Durchschnitt der alten Bundesländer deutlich abgekoppelt. Lediglich im Jahr 1997 und in den Jahren 2000 bis 2003 entwickelten sie sich günstiger oder parallel dazu; allerdings lag der Anstieg in den Jahren 2000 und 2001 knapp unter und der Rückgang in den Jahren 2002 und 2003 knapp über dem Durchschnitt.

150 Der Rückgang im Jahr 2004 hat sich gegenüber dem Vorjahr von rd. 1 % auf rd. 0,3 % verringert. Der Abstand zu den anderen alten Bundesländern ist gestiegen, weil die bremische Entwicklung gegen den Trend verlief.

151 Nach den vorläufigen Zahlen für das Jahr 2005 dauert dieser Trend an. Die Erwerbstätigenzahl Bremens hat sich um rd. 0,4 % reduziert, während die der alten Bundesländer um rd. 0,1 % zurückgegangen ist.

## 7 Schlussbemerkungen

152 Auch im letzten Jahr des Sanierungszeitraums sind bei den untersuchten Indikatoren keine günstigen Voraussetzungen für eine Annäherung an das Sanierungsziel zu erkennen. Sowohl die Einwohner- und Erwerbstätigenzahlen als auch das BIP entwickelten sich schlechter als der Durchschnitt der alten Bundesländer. Die Zins-Steuer-Quote verharrt weiterhin auf einem Niveau, das einen extremen Haushaltsnotstand kennzeichnet; der Schuldenstand ist mit einem Rekordzuwachs auf eine neue Höchstmarke gestiegen.

153 Das alles zeigt, dass ohne nennenswerte Einnahmeverbesserungen und Ausgabe-einschnitte das Teilziel eines verfassungskonformen Haushalts nicht erreichbar ist. Schon ein ausgeglichener Primärhaushalt im Jahr 2009 erfordert ausgehend vom Rechnungsergebnis 2005 finanzielle Anstrengungen i. H. v. rd. 560 Mio. €.

154 Die im Vorjahresbericht in der Schlussbemerkung zusammengefassten Vorschläge des Rechnungshofs haben nach wie vor Gültigkeit. Sie müssen angesichts der Entwicklung des letzten Jahres entschiedener in Angriff genommen werden:

- Aufgabenkritik muss auch mit Hilfe von Benchmark-Untersuchungen nicht nur geübt, sondern die daraus gewonnenen Erkenntnisse müssen auch konsequent umgesetzt werden,
  - Effektivität und Effizienz in der Verwaltung einschließlich der ausgegliederten Bereiche müssen weiter gesteigert werden. Dies schließt weitere Einsparungen bei den konsumtiven Personal- und Sachausgaben ein,
  - Investitionen müssen in einer angemessenen Korrelation zum Verschuldungsgrad und Zinsaufwand stehen und
  - Wirtschaftskraft stärkende Investitionen müssen in jedem Fall vor ihrer Umsetzung einer realistischen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung Stand halten können.
- 155** Mit seinen Vorschlägen weiß sich der Rechnungshof einig mit dem Rechnungsprüfungsausschuss. Dieser hat in seiner Sitzung am 8. Dezember 2005 beschlossen, dass die genannten Vorschläge „verstärkt in die weiteren Konsolidierungsanstrengungen des Landes Bremen und der beiden Kommunen einfließen sollten.“
- 156** Der Benchmarking-Bericht des Senators für Finanzen vom September 2005 ist eine wertvolle Grundlage, um diese Konsolidierungsanstrengungen zu unterstützen. Mit seiner Hilfe und seiner geplanten Fortentwicklung können im Vergleichsweg Effizienzpotentiale aufgedeckt werden, die die Finanzlage Bremens verbessern helfen können.
- 157** Gleichzeitig und darüber hinaus muss sich Bremen bemühen, sein ihm verbleibendes Finanzaufkommen zu erhöhen. Ein Beitrag hierzu könnte eine Reform der Verteilung des Finanzaufkommens als Ergebnis einer Neuordnung des föderalen Finanzsystems im Rahmen der zweiten Stufe der Föderalismusreform leisten. Eine Verteilung des Finanzaufkommens, die sich nicht am Maßstab der Einwohnerzahl, sondern am BIP je Einwohner orientiert, könnte helfen, die Einnahmen Bremens erheblich zu verbessern.

## VI Personalhaushalt 2004

### Personalausgaben

**Die Personalausgaben sind nach den sonstigen konsumtiven Ausgaben der größte Ausgabenblock im bremischen Haushalt. Sie machen im Haushaltsjahr 2004 für die Kernverwaltung knapp 26,7 % der bereinigten Gesamtausgaben aus.**

**Erstmals seit 1995 sind die Ausgaben bei den Versorgungsbezügen zurückgegangen.**

#### 1 Vorbemerkungen

- 158** Um einen Überblick über die Entwicklung der Personalausgaben der Freien Hansestadt Bremen zu erhalten, ist nicht nur die Entwicklung in der Kernverwaltung zu beachten. Personalausgaben für die Wahrnehmung von öffentlichen Aufgaben fallen u. a. in den Sonderhaushalten, Betrieben, Stiftungen, bremischen Beteiligungen an privatrechtlichen Gesellschaften und bei Zuwendungsempfängern an. Im bremischen Haushalt verbleiben für die ausgegründeten Einrichtungen Personalkostenanteile, die sich in Personalkostenzuschüssen finden oder Bestandteil von Entgelten, Zuwendungen oder Verlustabdeckungen aus dem Sachhaushalt sind.
- 159** Die nachfolgend dargestellten Personalausgaben und Beschäftigungsvolumina der Kernverwaltung, der Sonderhaushalte sowie der Betriebe und Stiftungen hat der Rechnungshof dem Zahlenwerk des Senators für Finanzen entnommen. Darin sind die Daten der ausgegliederten Krankenhausgesellschaften und weiterer Beteiligungsgesellschaften bisher nur sehr begrenzt einbezogen, obwohl diese seit 2004 Personaldaten melden. Konzeptionell ist zwar vorgesehen, die Daten in das Personalcontrolling aufzunehmen, allerdings muss das Finanzressort die hierfür notwendige Datenbank noch aufbauen. Solange nicht auch die Personalausgaben aller ausgegliederten Bereiche einbezogen werden, liefern die Zusammenstellungen und Auswertungen der Daten des Finanzressorts kein umfassendes Bild darüber, wie hoch die Personalausgaben tatsächlich sind und wie sie sich entwickelt haben.

- 160 Die Personalausgaben und das Beschäftigungsvolumen der ausgegliederten Dienststellen werden jeweils ab dem Jahr einer Ausgliederung rückwirkend herausgerechnet. Die in den folgenden Tabellen genannten Zahlen sind deshalb mit den Zahlen des Vorjahres (vgl. Jahresbericht 2005, Tz. 235, Tz. 238 und Tz. 246) nicht vergleichbar.

## 2 Entwicklung der Personalausgaben

- 161 Die Personalausgaben in der Kernverwaltung, den Sonderhaushalten, den Betrieben und den Stiftungen entwickelten sich in den Jahren 1995 bis 2004 wie folgt:

Personalausgaben der Kernverwaltung, Sonderhaushalte, Betriebe und Stiftungen 1995 bis 2004 Rundungsdifferenzen sind möglich								
	Kernverwaltung <sup>1)</sup>	Veränderung ggü. Vorjahr	Sonderhaushalte	Veränderung ggü. Vorjahr	Betriebe und Stiftungen	Veränderung ggü. Vorjahr	Summe	Veränderung ggü. Vorjahr
Jahr	Mio. €	%	Mio. €	%	Mio. €	%	Mio. €	%
1995	1.016,1	3,8	169,3	2,4	85,9	- 1,2	1.271,3	- 0,7
1996	1.016,7	0,1	178,7	5,5	85,4	- 0,5	1.280,8	0,7
1997	1.025,0	0,8	185,4	3,8	85,0	- 0,5	1.295,5	1,1
1998	1.030,9	0,6	193,0	4,1	83,2	- 2,1	1.307,1	0,9
1999	1.047,2	1,6	200,2	3,7	85,0	2,1	1.332,4	1,9
2000	1.042,6	- 0,4	205,4	2,6	85,5	0,6	1.333,5	0,1
2001	1.059,1	1,6	210,3	2,4	84,3	- 1,4	1.353,7	1,5
2002	1.075,3	1,5	226,3	7,6	84,8	0,6	1.386,5	2,4
2003	1.103,7	2,6	227,4	0,5	87,5	3,2	1.418,6	2,3
2004	1.083,1	- 1,9	242,2	6,5	83,9	- 4,2	1.409,2	- 0,7
1995/ 2004	67,0	6,6	72,9	43,1	- 2,0	- 2,3	137,9	10,8

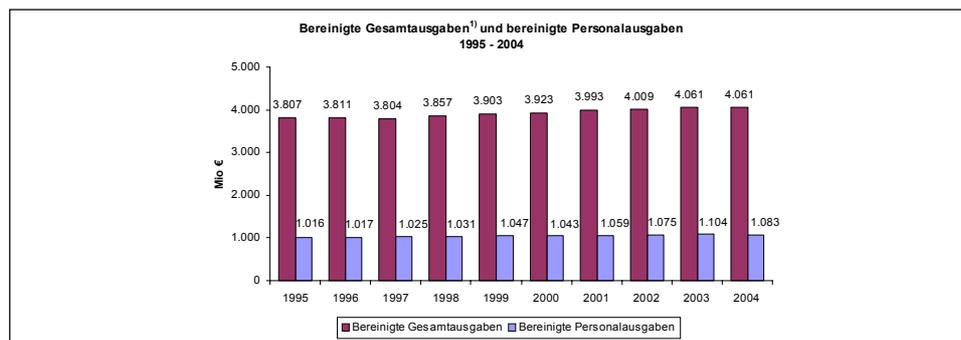
<sup>1)</sup> Um Ausgliederungen bereinigt.

- 162 Die Tabelle zeigt, dass sich die Personalausgaben von 1995 bis 2003 stetig erhöht haben. Im Jahr 2004 sind sie um rd. 0,7 % gesunken. Von den Ausgaben i. H. v. rd. 1.409,2 Mio. € entfallen rd. 326,1 Mio. € auf die genannten ausgegliederten Bereiche und rd. 1.083,1 Mio. € auf die Kernverwaltung. Der Anteil der Personalausgaben in der Kernverwaltung an den gesamten Personalausgaben betrug rd. 76,9 %.

### 2.1 Entwicklung der Personalausgaben in der Kernverwaltung

- 163 Der Senator für Finanzen informiert jährlich in seinem Bericht „Zentrales Finanzcontrolling“ 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.

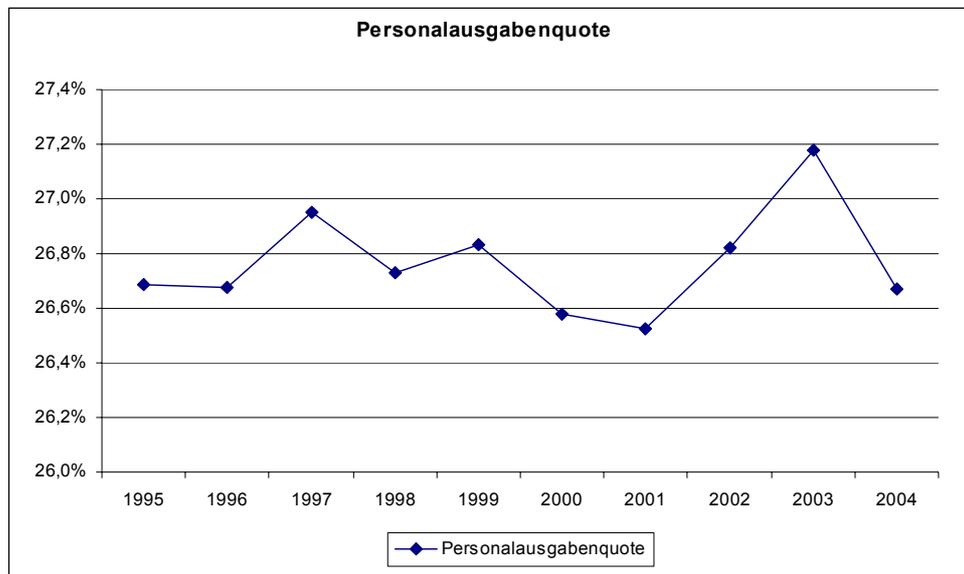
- 164 Die folgende Grafik verdeutlicht die Entwicklung der bereinigten Gesamtausgaben und der Personalausgaben. Die Zahlen sind um die Aus- und Eingliederungseffekte im Land und der Stadtgemeinde Bremen bereinigt.



<sup>1)</sup> Um Aus- und Eingliederungseffekte bereinigt; eigene Berechnung.

**165** Die bereinigten Gesamtausgaben sind seit dem Jahr 1995 von rd. 3.807 Mio. € auf rd. 4.061 Mio. € im Jahr 2004 angestiegen, mithin um rd. 6,7 %. Im Vergleich zum Vorjahr konnten sie jedoch konstant gehalten werden. Bei den um die Ausgliederungen bereinigten Personalausgaben verhält es sich ähnlich. Sie haben sich von rd. 1.016 Mio. € im Jahr 1995 auf rd. 1.083 Mio. € im Jahr 2004 erhöht. Das ist ein Anstieg von rd. 6,6 %. Im Vergleich zu 2003 sind sie – insbesondere aufgrund der Kürzung des Weihnachtsgeldes bei den Beamten – um rd. 21 Mio. € gesunken.

**166** Bei den Einsparbemühungen für den Landeshaushalt sind die Personalausgaben nach wie vor von hoher Bedeutung. Die Personalausgabenquote (Verhältnis der bereinigten Personalausgaben zu den bereinigten Gesamtausgaben) ist mit rd. 26,7 % im Jahr 2004 genauso hoch wie im Jahr 1995.



**167** Die Darstellung der Personalausgabenquote der Kernverwaltung lässt unberücksichtigt, dass das Land und die Stadtgemeinde Bremen Personal und damit Personalausgaben in Sonderhaushalte, Betriebe, Stiftungen und Beteiligungen ausgegliedert hat. Das relativiert die Aussagekraft der Personalausgabenquote, die unter Berücksichtigung dieser Ausgabenanteile höher wäre.

**168** In der Kernverwaltung haben sich die bereinigten Personalausgaben nach Ausgabearten seit 1995 wie folgt entwickelt:

Bereinigte Personalausgaben der Kernverwaltung nach Ausgabearten 1995 bis 2004								
Rundungsdifferenzen sind möglich								
	Bezüge <sup>1)</sup>	Veränderung ggü. Vorjahr	Versorgungsbezüge	Veränderung ggü. Vorjahr	Beihilfen, Unterstützungen	Veränderung ggü. Vorjahr	Sonstige <sup>2)</sup>	Veränderung ggü. Vorjahr
Jahr	Mio. €	%	Mio. €	%	Mio. €	%	Mio. €	%
1995	763,8	2,5	197,1	5,8	33,9	13,4	21,3	23,1
1996	763,4	- 0,1	204,0	3,5	33,0	- 2,7	16,3	- 23,5
1997	761,6	- 0,2	212,5	4,2	35,0	6,1	15,9	- 2,5
1998	756,4	- 0,7	220,9	4,0	35,5	1,4	18,0	13,2
1999	760,3	0,5	230,8	4,5	36,9	3,9	19,2	6,7
2000	746,9	- 1,8	239,9	3,9	35,7	- 3,3	20,1	4,7
2001	745,1	- 0,2	254,3	6,0	38,6	8,1	21,1	5,0
2002	750,2	0,7	265,9	4,6	39,0	1,0	20,2	- 4,3
2003	763,7	1,8	277,3	4,3	40,7	4,4	22,0	8,9
2004	748,0	- 2,1	276,0	- 0,5	41,8	2,7	17,3	- 21,4
1995/2004	- 15,8	- 2,1	78,9	40,0	7,9	23,3	- 4,0	- 18,8

<sup>1)</sup> Ohne ABM und Investitionssonderprogramm.

<sup>2)</sup> Einschließlich ABM und Investitionssonderprogramm.

- 169** Die ausgliederungsbereinigten Personalausgaben in der Kernverwaltung im Land und der Stadtgemeinde Bremen sind im Jahr 2004 im Vergleich zum Vorjahr um rd. 20,6 Mio. € oder 1,9 % auf rd. 1.083,1 Mio. € gesunken.
- 170** Maßgeblichen Anteil am Rückgang der Personalausgaben haben die Bezüge. Die Summe der Bezüge der Beschäftigten in der Kernverwaltung ist im Jahr 2004 im Vergleich zum Vorjahr um rd. 15,5 Mio. € oder 2,1 % gesunken. Begünstigt wurde diese Entwicklung durch die zur Kompensation linearer Besoldungsanpassungen abgesenkten Sonderzahlungen wie dem Weihnachtsgeld und dem Wegfall des Urlaubsgelds für Beamte. Positiv wirkten sich ebenfalls die im September 2004 vom Senat beschlossenen personalwirtschaftlichen Maßnahmen bei Neueinstellungen und Vertragsänderungen im Angestelltenbereich aus. Danach erhalten neu eingestellte Beschäftigte kein Weihnachts- und Urlaubsgeld. Bei Höhergruppierungen wegen Übertragung höherwertiger Tätigkeiten sowie bei Statusänderungen, wie z. B. einem Wechsel eines Arbeiters in ein Angestelltenverhältnis gelten ebenfalls die beamtenrechtlichen Regelungen. In diesen Fällen wird ein abgesenktes Weihnachtsgeld, aber kein Urlaubsgeld entsprechend den Regelungen für bremische Beamte gezahlt.
- 171** Die Summe der Versorgungsbezüge, die rd. ein Viertel der Personalausgaben ausmacht, ist erstmals seit dem Jahr 1995 gesunken. Sie ging 2004 um rd. 1,3 Mio. € oder 0,5 % gegenüber dem Vorjahr zurück und lag bei 276 Mio. €. Ursächlich dafür sind auch hier die zur Kompensation linearer Versorgungsanpassungen abgesenkten Sonderzahlungen.
- 172** Um angesichts der demografischen Veränderungen und des Anstiegs der Zahl der Versorgungsempfänger künftige Versorgungsansprüche für Beamte zu sichern, bildet das Land Bremen gemäß § 14 a Bundesbesoldungsgesetz seit dem 1. Januar 1999 eine Versorgungsrücklage. Sie wird durch die Verminderung der Besoldungs- und Versorgungsanpassungen finanziert. Darüber hinaus hat Bremen durch das Gesetz über die Einrichtung einer Anstalt zur Bildung einer Rücklage für Versorgungsvorsorge vom 28. Juni 2005 (Brem.GBl. S. 305) einen zusätzlichen Fonds gebildet. Er wird zum einen aus den Entlastungseffekten gespeist, die durch die Verbeamtung von Angestellten sowie der Umwandlung von Stellen für Angestellte in Planstellen für Beamte entstehen. Zum anderen wird die Rücklage durch die Versorgungszuschläge bei refinanzierter Beschäftigung finanziert. Es bleibt abzuwarten, inwieweit durch diese Maßnahmen die Haushalte zukünftig entlastet werden können.
- 173** Die Ausgaben für Beihilfen stiegen im Jahr 2004 im Vergleich zum Vorjahr um rd. 1,1 Mio. € oder 2,7 %. Die Beihilfen der aktiven Beschäftigten sind flächendeckend den Produktplänen zugeordnet und somit grundsätzlich in die dezentrale Fach-, Personal- und Ressourcenverantwortung überführt worden. Ressortseitig sind allerdings zunächst produktplanübergreifende Ausgleichsvereinbarungen vereinbart worden.

### **3 Beschäftigungsvolumen**

- 174** Die Personalausgaben werden maßgeblich bestimmt durch das Beschäftigungsvolumen. Das ist die Summe der Vollzeitkräfte und der zu sog. Vollzeitäquivalenten umgerechneten Teilzeitkräfte.
- 175** Die folgende Tabelle zeigt, wie sich das Beschäftigungsvolumen in der Kernverwaltung und in den als Sonderhaushalten, Betrieben und Stiftungen ausgegliederten Bereichen in den Jahren 1995 bis 2004 entwickelt hat. Nicht enthalten sind die Krankenhäuser und die Beteiligungsgesellschaften.

Beschäftigungsvolumen <sup>1)</sup> 1995 bis 2004 in Vollzeitäquivalenten Rundungsdifferenzen sind möglich						
	Kernverwaltung	Veränderung ggü. Vorjahr	Ausgliederungen <sup>2)</sup>	Veränderung ggü. Vorjahr	Summe Kernverwaltung- und Ausgliederungen <sup>2)</sup>	Veränderung ggü. Vorjahr
Jahr	absolut	%	absolut	%	absolut	%
1995	18.680,5	- 2,2	4.709,6	- 3,7	23.390,1	- 2,5
1996	18.271,6	- 2,2	4.669,5	- 0,9	22.941,1	- 1,9
1997	17.792,2	- 2,6	4.586,3	- 1,8	22.378,5	- 2,5
1998	17.378,8	- 2,3	4.421,5	- 3,6	21.800,3	- 2,6
1999	16.858,3	- 3,0	4.417,1	- 0,1	21.275,4	- 2,4
2000	16.341,7	- 3,1	4.530,3	2,6	20.872,0	- 1,9
2001	16.053,5	- 1,8	4.617,4	1,9	20.670,9	- 1,0
2002	15.914,8	- 0,9	4.670,0	1,1	20.584,8	- 0,4
2003	15.786,2	- 0,8	4.747,0	1,6	20.533,2	- 0,3
2004	15.685,2	- 0,6	4.899,2	3,2	20.584,4	0,2
1995/2004	- 2.995,3	- 16,0	189,6	4,0	- 2.805,7	- 12,0

<sup>1)</sup> Ohne refinanzierte Beschäftigte, Anwärter, Auszubildende, Praktikanten, ABM-Kräfte.

<sup>2)</sup> Ohne Beteiligungsgesellschaften und Krankenhäuser.

**176** In den vergangenen zehn Jahren ist das Beschäftigungsvolumen (Stichtag 1. Dezember) in der Kernverwaltung und in den ausgegliederten Bereichen um rd. 2.805,7 Vollzeitäquivalente oder rd. 12,0 % zurückgegangen. Hierzu beigetragen hat vor allem das gesunkene Beschäftigungsvolumen in der Kernverwaltung, das in diesem Zeitraum um rd. 2.995,3 Vollzeitäquivalente (rd. 16,0 %) abnahm. Im selben Zeitraum stieg das Beschäftigungsvolumen in den ausgegliederten Bereichen um rd. 189,6 Vollzeitäquivalente (rd. 4,0 %).

**177** Im Jahr 2004 betrug das haushaltsfinanzierte Beschäftigungsvolumen ohne die Beteiligungs- und Krankenhausgesellschaften 20.584,4 Vollzeitäquivalente. Erstmals seit dem Jahr 1995 nahm das Beschäftigungsvolumen zu. Im Vergleich zum Vorjahr stieg es um rd. 0,2 %. In der Kernverwaltung ist das Beschäftigungsvolumen – unterstützt durch rd. 248 realisierte Altersteilzeitfälle – um rd. 101 auf 15.685,2 Vollzeitäquivalente oder rd. 0,6 % gesunken. Im Gegensatz dazu stieg es in den Sonderhaushalten, Betrieben und Stiftungen im Vergleich zum Vorjahr um rd. 152,2 Vollzeitäquivalente oder rd. 3,2 % an.

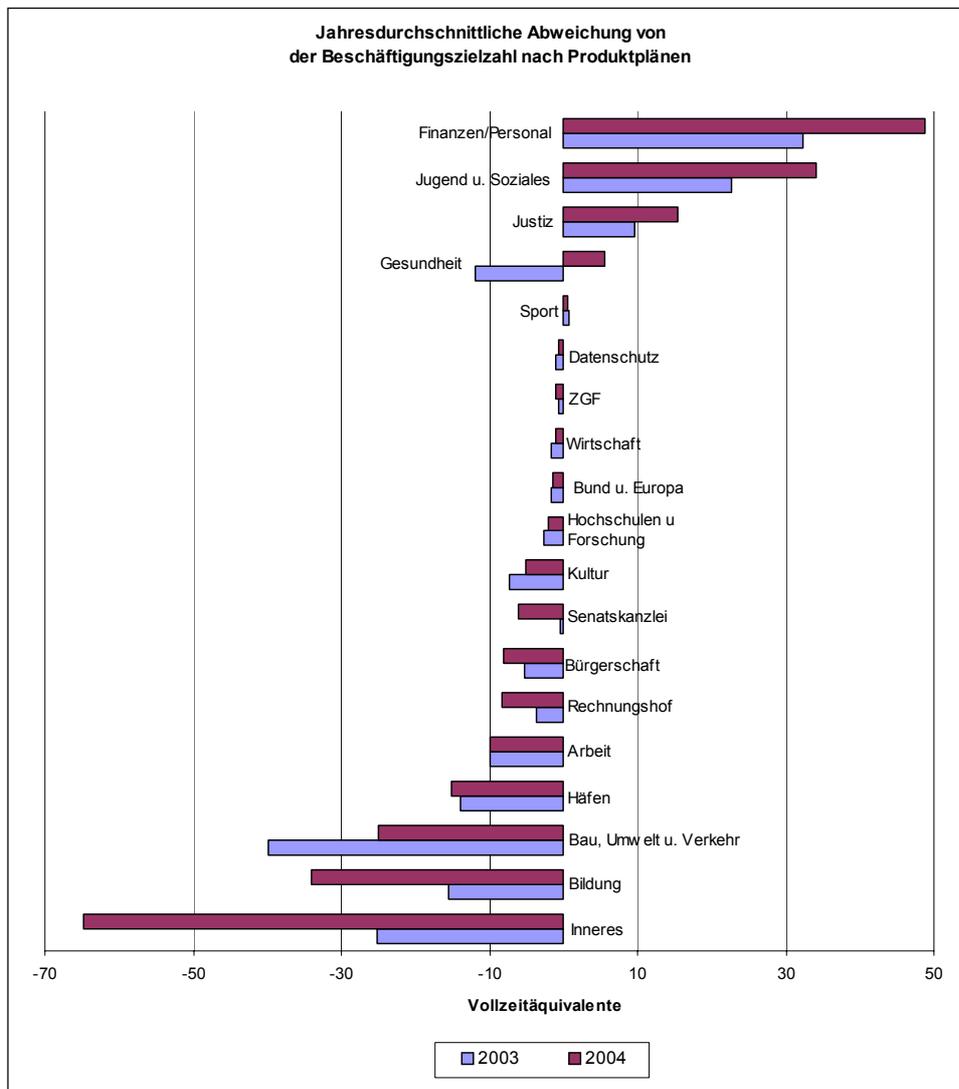
**178** Durch die Ausgliederung von Aufgaben aus der Kernverwaltung u. a. in Sonderhaushalte, Betriebe und Stiftungen wird mittlerweile knapp ein Viertel der Beschäftigten nicht von den unmittelbaren Steuerungsmechanismen der Personalbewirtschaftung erfasst. Das gilt auch für die Beteiligungsgesellschaften einschließlich der Krankenhäuser. Für die ausgegliederten Bereiche gibt es bis heute keine Einsparvorgabe entsprechend dem für die Kernverwaltung geltenden Personalentwicklungsprogramm (PEP).

### 3.1 Beschäftigungsvolumen in der Kernverwaltung

**179** In der Kernverwaltung hat sich der Trend eines leichten Rückgangs des Beschäftigungsvolumens fortgesetzt (s. Tz. 175). Im Jahr 2004 betrug das Beschäftigungsvolumen im Jahresdurchschnitt rd. 15.719 Vollzeitäquivalente.

Der Wert lag um rd. 78 Vollzeitäquivalente oder rd. 0,5 % unter der Beschäftigungszielzahl. Die Abweichung des hier dargestellten Beschäftigungsvolumens von der Höhe des unter Tz. 175 und Tz. 177 für das Jahr 2004 angegebenen Beschäftigungsvolumens ergibt sich aus der dort vorgenommenen Stichtagsbetrachtung.

**180** Das Beschäftigungsvolumen in der Kernverwaltung bestimmt sich im Wesentlichen durch die vom Senator für Finanzen im PEP festgelegten Beschäftigungszielzahlen. Je nachdem, in welchem Umfang die Produktpläne von den Einsparvorgaben des PEP betroffen sind, hat sich das Beschäftigungsvolumen unterschiedlich entwickelt:



- 181** Die Grafik verdeutlicht, dass die Beschäftigungszielzahlen in den Produktplänen Finanzen/Personal, Jugend und Soziales, Justiz, Gesundheit und Sport 2004 überschritten wurden. Die zur Einhaltung der Beschäftigungszielzahlen ergriffenen Maßnahmen hatten in diesen Bereichen bisher nicht den gewünschten Erfolg. Im Finanzressort wird die Fluktuationsrate vollständig abgeschöpft, um die insbesondere in der Steuerverwaltung seit Jahren bestehenden Personalüberhänge abzubauen. Es ist angeordnet worden, dass freie Dienstposten grundsätzlich nur mit Personen besetzt werden dürfen, die dem Finanzressort bereits angehören. Der im Jahr 2003 ressortseitig beschlossene Einstellungsstopp gilt weiter. Dies gilt ebenfalls für den vom Senat für den Produktplan Jugend und Soziales sowie den ressortseitig für Justiz beschlossenen Einstellungsstopp.
- 182** Die Produktplanverantwortlichen aller anderen Produktpläne haben im Rahmen ihrer dezentralen Entscheidungsbefugnisse und personalwirtschaftlichen Gestaltungsspielräume das jahresdurchschnittlich vorgegebene Beschäftigungsvolumen zum Teil deutlich unterschritten. Dies gilt auch für die Verantwortlichen der Produktpläne Bildung und Inneres, wobei sich in deren Produktplänen die personalwirtschaftlichen Beschlüsse zu den Pisa-Ergebnissen und zu den Anti-Terror-Maßnahmen infolge des 11. September 2001 beschäftigungs- und teilweise zielzahlerhöhend auswirkten. So sind im Jahr 2004 im Produktplan Bildung 215 Lehrer eingestellt und im Produktplan Inneres infolge der Beschlusslage 81 Polizisten übernommen worden.
- 183** Vor dem Hintergrund der angespannten Haushaltslage hat der Senat zu Beginn des Jahres 2005 beschlossen, ein konzernweites Personalüberhangmanagement aufzubauen. Entsprechende Beschlüsse hierzu hat er Ende 2005 gefasst. Wesentliches Ziel ist es, personalwirtschaftliche Überhänge abzubauen, um damit die Personalkosten zu senken. Vorgesehen ist u. a., den Personalausgleich über die Kern-

verwaltung hinaus auszuweiten, indem z. B. ausgegliederte Einrichtungen wie die Sonderhaushalte und Betriebe vorrangig Personal aus Überhangbereichen einstellen sollen.

- 184 Der Rechnungshof begrüßt grundsätzlich das Ziel dieses Vorhabens. Seiner Ansicht nach ermöglicht es, Handlungsspielräume zu nutzen, die sich sowohl innerhalb der Kernverwaltung als auch in den ausgegliederten Bereichen durch Alters- und sonstige Fluktuationen ergeben. Die Lasten können dadurch gleichmäßig auch auf Bereiche außerhalb der Kernverwaltung verteilt werden. Um die angestrebten Ziele tatsächlich erreichen zu können, ist es notwendig, dass alle Beteiligten das Verfahren akzeptieren.

## VII Allgemeine Prüfungsergebnisse

### Controlling im Land Bremen

**Für eine effektive Steuerung der Aufgabenwahrnehmung insbesondere durch die Verwaltung ist ein gut funktionierendes Controlling notwendig. Der Rechnungshof hat in mehreren Bereichen schwerpunktmäßig Controllingsysteme untersucht und Optimierungsmöglichkeiten festgestellt.**

**Um diese Bereiche transparenter und besser steuerbar zu machen, müssen die Controllingsysteme weiter ausgebaut und vervollständigt werden.**

#### 1 Vorbemerkungen

- 185 Aufgrund der nach wie vor extremen Haushaltsnotlage müssen Senat und Verwaltung stärker denn je darauf achten, ihre Aufgaben effizient und effektiv zu erfüllen. Während Parlament und Senat die strategischen Ziele vorgeben, ist es Aufgabe der Verwaltung, diese Ziele umzusetzen. Sie muss gewährleisten, dass die Leistungen in hoher Qualität erbracht werden und der Prozess der Leistungserstellung möglichst wirtschaftlich gestaltet ist. Beide Aspekte zu unterstützen, ist Aufgabe des Controllings.

- 186 Das Land und die Stadtgemeinde Bremen haben eine Verwaltungsreform begonnen, die sich am Neuen Steuerungsmodell der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung ausrichtet und ständig weiterentwickelt wird.
- Die Grundsätze der Verwaltungsreform gelten dabei nicht nur in der Kernverwaltung, sondern auch in den ausgegliederten Bereichen, wie z. B. den Sonderhaushalten, Eigenbetrieben und Beteiligungsgesellschaften. Ein Baustein der Reform ist der Aufbau eines Controllings.

#### 2 Controlling

- 187 Controlling soll die unterschiedlichen Führungsebenen in der Verwaltung und den ausgegliederten Bereichen, die Deputationen, den Senat, das Parlament und seine Haushalts- und Finanzausschüsse unterstützen. Es ist ein wichtiges Instrument, um die Kostenentwicklung und die Qualität der wahrzunehmenden Aufgaben transparent, planbar und steuerbar zu machen.
- 188 Unter Einbeziehung geeigneter Kennzahlen und Leistungsziele stellt es jederzeit Informationen bereit, auf deren Grundlage Entscheidungen getroffen werden können. Ziel ist es, die Leistungen so effizient und effektiv wie möglich zu erbringen.
- 189 Durch das Controlling können unterjährig Abweichungen vom Plan und deren Ursachen nicht erst nach Ablauf eines Haushaltsjahres, sondern frühzeitig erkannt werden. Dies ist insbesondere bei finanziellen, personalwirtschaftlichen und leistungsbezogenen Abweichungen wichtig. In diesen Fällen ist es Aufgabe der Budgetverantwortlichen, Vorschläge zur Einhaltung des Budgets und/oder der Personal- und Leistungsziele zu unterbreiten und Gegensteuerungsmaßnahmen einzuleiten.
- 190 Controlling wird im Land Bremen mit verschiedenen Instrumenten umgesetzt. Hierzu gehören u. a. die Folgenden:

- **Produktplan-, Produktbereichs-, Produktgruppencontrolling**

Das Land und die Stadtgemeinde Bremen haben als zentrales Controllingobjekt den Produktgruppenhaushalt eingeführt. Mit ihm wurde die Fach-, Personal- und Ressourcenverantwortung zusammengefasst. Er verbindet auf-

gabenbezogene Budgets mit verbindlichen Personal- und Leistungszielen, die in Art und Umfang beschrieben sind. Er stellt ein Informations- und Entscheidungssystem dar, mit dem der Haushalt wirksam geplant, gesteuert und kontrolliert werden soll. Der Schwerpunkt liegt dabei auf der Entwicklung von Leistungszielen und der Definition von Leistungskennzahlen, mit denen die Zielerreichung gemessen werden soll.

- **Personalcontrolling**

Das Personalcontrolling ist ein eigenständiges Controllingsystem mit einem eigenen Berichtswesen. Unterjährig ist es integrierter Bestandteil der Controllingberichte zum Gesamthaushalt und Produktgruppenhaushalt. Damit wird eine Verzahnung zwischen Finanz- und Personalplanung sowie den Finanz-, Personal- und Leistungszielen erreicht. Die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Haushalte ist von der Qualität und Effizienz des Personals abhängig. Mit dem Personalcontrolling werden die Beschäftigtenzahlen sowie die Personalausgaben überwacht. Weiter soll es dazu dienen, das Personal zweckmäßig und wirtschaftlich einzusetzen.

- **Beteiligungscontrolling**

Unternehmen in privater Rechtsform, sog. Beteiligungsgesellschaften, nehmen verstärkt öffentliche Aufgaben wahr, die aus der Kernverwaltung ausgegliedert worden sind. Das Land muss die Voraussetzungen dafür schaffen, dass die Gesellschaften die ihnen übertragenen Aufgaben wirtschaftlich erledigen. Mit dem Beteiligungscontrolling soll auch bei dieser Organisationsform Transparenz sichergestellt und eine Steuerung durch das Land ermöglicht werden. Die Berichte zum Beteiligungscontrolling enthalten u. a. Daten der Bilanz, der Gewinn- und Verlustrechnung, der Personalausstattung sowie einheitliche Finanzkennzahlen und unternehmensspezifische Leistungskennzahlen.

- **Projektcontrolling**

Das Projektcontrolling ist eine Sonderform des Controllings. Es soll die Abwicklung spezifischer Projekte transparent machen. Es dient dazu, die Vorgaben eines Projekts im Hinblick auf Ziel/Leistung/Qualität, Termine und Kosten einzuhalten. Es umfasst regelmäßig das Termin- und das Kostencontrolling sowie ein Berichtswesen mit Status- und Sonderberichten sowie einen Abschlussbericht. Ziel ist es, Probleme während der Projektabwicklung möglichst frühzeitig zu erkennen, um notwendige Steuerungsmaßnahmen einleiten zu können.

**191** Der Rechnungshof hat in verschiedenen Ressorts und in einer Beteiligungsgesellschaft Controllingsysteme untersucht. Er hat dabei insbesondere geprüft, inwieweit das Controlling für die jeweiligen Entscheidungsträger geeignet ist, Aufgaben und Haushaltsmittel wirksam zu steuern. Er hat analysiert, ob die bislang verwendeten Informationsquellen eine bedarfsgerechte Grundlage hierzu bilden und welchen Informationswert die Controllingberichte haben.

**192** Die Ergebnisse der Prüfungen des Rechnungshofs finden sich in seinen diesjährigen Berichten u. a. in folgenden Beiträgen wieder:

- Controlling im Ressortbereich Jugend und Soziales (s. Tz. 472 ff.),
- Controllingsystem der HVG Hanseatischen Veranstaltungs-GmbH (s. Jahresbericht – Stadt –, Tz. 307 ff.),
- Bremische Bauordnungsbehörden (s. Jahresbericht – Stadt –, Tz. 152 ff.),
- Landesprogramm „Bremen in t.i.m.e“ (s. Tz. 568 ff.).

### **Schadensersatzansprüche an Dritte bei Unfällen von bremischen Bediensteten**

**Bei von Dritten verschuldeten Unfällen, die zum Arbeitsausfall eines Bediensteten führen, müssen mögliche Schadensersatzforderungen geprüft werden. In vielen Fällen hat Bremen keinen Schadensersatz gefordert, weil die Bediensteten und die Dienststellen mögliche Schadensersatzforderungen nicht erkannt oder Informationen nicht weitergegeben haben.**

**Organisatorische Mängel bei der Bearbeitung der Schadensersatzforderungen sind während der Prüfung des Rechnungshofs abgestellt worden.**

## **1 Vorbemerkungen**

- 193** Wird ein Bediensteter durch Verschulden eines Dritten verletzt, kann Bremen als Dienstherr bzw. Arbeitgeber Schadensersatz für die während einer Arbeitsunfähigkeit gezahlten Bezüge verlangen. Die gesetzlichen Schadensersatzansprüche des Bediensteten wegen Körperverletzung gehen auf den Dienstherrn bzw. Arbeitgeber über (§ 87 BremBG, § 38 BAT, § 36 BMT-G II). Der Schädiger kann auch für die Unfallfürsorge der Beamten und für die Behandlungskosten in Regress genommen werden.
- 194** Bei Dienstunfällen der Beamten erkennt der u. a. für die Bezügeabrechnung zuständige Eigenbetrieb Performa Nord als zentral zuständige Stelle den Unfall als Dienstunfall an und zahlt die Unfallfürsorge. Die betroffenen Bediensteten oder deren Beschäftigungsdienststelle fertigen hierfür eine Unfallanzeige und vermerken, ob ein Drittverschulden vorliegt. Da nicht abzusehen ist, bis zu welchem Zeitpunkt Behandlungskosten entstehen, gibt Performa Nord den Vorgang mit einem Hinweis auf mögliche noch zu verfolgende Schadensersatzansprüche an die Dienststelle zurück und verfügt einen Wiedervorlagetermin. Hat die Dienststelle nach Ablauf der Frist den Vorgang wieder vorgelegt, bearbeitet Performa Nord den Schadensersatzanspruch weiter.
- 195** Bei Arbeitsunfällen der Arbeitnehmer trägt die Unfallkasse Bremen die Behandlungskosten und fordert dafür bei Verschulden eines Dritten von diesem Schadensersatz. Führt der Unfall auch zu einer Arbeitsunfähigkeit und damit zu einem Arbeitsausfall, macht Performa Nord für Bremen als Arbeitgeber die Schadensersatzansprüche geltend. Dafür müssen die Dienststellen diese Fälle Performa Nord zuleiten.
- 196** Bei außerdienstlichen Unfällen muss Performa Nord über die Dienststellen informiert werden, wenn ein Schaden von einem Dritten verschuldet wurde. Die Bediensteten sind in diesen Fällen verpflichtet, solche Unfälle der Dienststelle anzuzeigen.
- 197** Der Rechnungshof hat die Bearbeitung von Dienstunfällen und Schadensersatzansprüchen bei Unfällen aus den Jahren 2003 und 2004 geprüft.

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

- 198** Die Prüfungsfeststellungen haben für die Beschäftigtengruppe der Beamten und die der Arbeitnehmer unterschiedliche Schwerpunkte.

### **2.1 Verfahren bei Dienstunfällen der Beamten**

- 199** Schadensersatzansprüche sind überwiegend bei Dienstunfällen der Beamten entstanden. Im Jahr 2003 hat Performa Nord 372 Dienstunfälle anerkannt. Dabei wurden bei 82 Dienstunfällen ein Verschulden Dritter mit möglichen Schadensersatzansprüchen vermerkt. Im selben Zeitraum hat Performa Nord bei 18 Unfällen außerhalb des Dienstes ein Verschulden Dritter mit möglichen Schadensersatzansprüchen geprüft.
- 200** In einigen Fällen ist nicht abschließend geklärt worden, ob ein Drittverschulden vorlag und/oder wer der Schädiger war. Die Unfallanzeigen haben Mängel aufgewiesen:
- So haben die Dienststellen z. B. die Rubrik Schadensersatzansprüche an Dritte nicht ausgefüllt,
  - der Unfallhergang ist unklar dargestellt gewesen oder
  - das Verschulden Dritter hat sich aus der Art des Unfalls ergeben, obwohl dies in der Unfallanzeige verneint wurde.

Notwendige Sachverhaltsklärungen hat Performa Nord erst bei der Bearbeitung der Schadensersatzforderungen nachgeholt.

- 201** Aufgrund der Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs wird nunmehr bereits zum Zeitpunkt der Anerkennung des Dienstunfalls auf solche Versäumnisse geachtet. Performa Nord bindet intern bei der Anerkennung des Dienstunfalls den für die Schadensersatzforderungen zuständigen Bereich mit ein. Dieser klärt in einem parallelen Verfahren Sachverhalte auf und leitet Vorarbeiten ein (z. B. Höhe der Dienstbezüge anfordern und Anschriften ermitteln).

- 202 Die Dienststellen haben Vorgänge nicht wieder zur weiteren Bearbeitung offener Schadensersatzansprüche bei Performa Nord vorgelegt, obwohl eine Wiedervorlage verfügt und die Dienststellen ausdrücklich auf mögliche Schadensersatzansprüche hingewiesen worden waren (s. Tz. 194). Dadurch sind allein für das Jahr 2003 in zwölf Fällen Schadensersatzansprüche nicht weiter verfolgt worden.
- 203 Performa Nord hat inzwischen die nicht wieder vorgelegten Fälle ermittelt und die offenen Schadensersatzansprüche weiter bearbeitet. Außerdem überwacht sie nunmehr die Wiedervorlage der Vorgänge.
- 204 Durch die Prüfung des Rechnungshofs sind die nicht weiter verfolgten Schadensersatzansprüche seit dem Jahr 2003 bekannt geworden. Aus den Vorjahren wird es weitere offene Schadensersatzansprüche geben, deren Verjährungsfrist erst beginnt, wenn die regressbefugte Stelle hiervon Kenntnis erhält. Der Rechnungshof hat gefordert, die offenen Schadensersatzansprüche zu ermitteln und zu verfolgen.
- 205 Performa Nord hat zugesagt, die offenen Ansprüche sukzessiv so weit in die Vergangenheit zurück zu ermitteln, wie es der Aufwand und der zu erwartende Erfolg rechtfertigten. Zunächst sei beabsichtigt, die Jahre 2001 und 2002 zu prüfen. Ergänzend sollen die Dienststellen in einem Rundschreiben (s. Tz. 218 - 220) gebeten werden, offene Schadensersatzansprüche vorzulegen.
- 206 Schadensersatzansprüche entstehen überwiegend bei Dienstunfällen von Polizeibeamten. Gerade diese Verfahren haben in den meisten Fällen sehr lange gedauert. Durchschnittlich ist über ein Jahr vergangen, bis der Vorgang von der Polizei an Performa Nord weitergegeben wurde. Dabei sind die Vorgänge lange beim Ärztlichen Dienst der Polizei Bremen gewesen. Für den Rechnungshof war in den Einzelfällen nicht ersichtlich, warum die Verfahren so lange gedauert haben.
- 207 Die Verfahren beim Ärztlichen Dienst der Polizei Bremen sollten nach Ansicht des Rechnungshofs grundsätzlich spätestens nach sechs Monaten so weit abgeschlossen sein, dass der Vorgang an Performa Nord weitergegeben werden kann.
- 208 Die Polizei hat die langen Bearbeitungszeiten mit einem vorübergehenden personellen Engpass erklärt. Der sei zwar seit Dezember 2002 behoben, habe aber wegen erheblicher Rückstände auch im geprüften Zeitraum zu Verzögerungen geführt. So habe das Jahr 2004 beim Ärztlichen Dienst mit einem Rückstand von 239 Dienstunfallvorgängen begonnen.
- 209 Außerdem habe es häufig Verzögerungen und Probleme gegeben, bis die Beamten die Termine beim Ärztlichen Dienst wahrgenommen hätten. Die Anforderung von Berichten von Ärzten, Krankenhäusern usw. erfordere einen zusätzlichen hohen Aufwand. Bei der Fülle der Unfallvorgänge sei eine lückenlose Überwachung aller offener Termine oder des Eingangs angeforderter Befunde nicht immer gewährleistet. Deshalb seien Vorgänge teilweise kurzfristig unbearbeitet geblieben.
- 210 Das Verfahren sei jedoch mittlerweile verbessert worden. Auf den Unfallanzeigen würde eine Schädigung durch Dritte besonders vermerkt. Der Ablauf zwischen der Personalstelle und dem Ärztlichen Dienst sei optimiert und ein Erinnerungsverfahren zur Terminüberwachung vereinbart worden.

## **2.2 Arbeitsunfälle der Arbeitnehmer**

- 211 Der Rechnungshof hat abgeglichen, in welchen Fällen die Unfallkasse Bremen für ihre Leistungen und in welchen Fällen Performa Nord für Bremen als Arbeitgeber Schadensersatzforderungen gestellt hat.
- 212 Die Unfallkasse Bremen hat für die Jahre 2003 und 2004 in 71 Fällen bei bremischen Bediensteten eine Schadensersatzforderung an Dritte gestellt. Darunter waren 17 Fälle, in denen auch Performa Nord Schadensersatzforderungen erhoben hat. Von den restlichen 54 Fällen gab es in 31 Fällen Ausfallzeiten der Arbeitnehmer, die auch für Bremen als Arbeitgeber zu Schadensersatzforderungen für die Lohnfortzahlung führen können.
- 213 In diesen 31 Fällen hätten die Bediensteten ein Verschulden Dritter anzeigen müssen. Davon unabhängig wäre es aber auch Aufgabe der Dienststellen gewesen, bei Krankmeldungen unverzüglich zu prüfen, ob eine Arbeitsunfähigkeit durch Dritte herbeigeführt worden ist. Die Vorgänge hätten dann Performa Nord zugeleitet werden müssen, um mögliche Schadensersatzansprüche zu realisieren.

- 214** Der Rechnungshof hat die Dienststellen auf die Einzelfälle hingewiesen und sie aufgefordert, diese bei einem Drittverschulden Performa Nord zuzuleiten.
- 215** Die Unfallkasse Bremen und Performa Nord sollten sich über die Regressfälle bei bremischen Bediensteten gegenseitig informieren. Der Rechnungshof hat Performa Nord gebeten, die Möglichkeiten und rechtlichen Rahmenbedingungen für einen solchen Abgleich zu prüfen.

### **2.3 Weitere Verfahrensvorschläge**

- 216** Der Rechnungshof hat Performa Nord vorgeschlagen, in einer DV-gestützten Liste die Daten der Einzelfälle und den Ablauf der Bearbeitung festzuhalten. Bei Dienstunfällen würden die Daten erfasst und nach Anerkennung des Dienstunfalls auch zur Prüfung der Schadensersatzansprüche und zur Überwachung der Wiedervorlagen weiter genutzt werden. Ein Überblick über die Einzelfälle und den Stand der Bearbeitung wäre jederzeit durch die verschiedenen zuständigen Bereiche möglich. Durch eine Auswertung der Daten könnte Performa Nord das Verfahren und das Controlling verbessern.
- 217** Performa Nord hält eine DV-Unterstützung des Verfahrens grundsätzlich für notwendig. Es könne wegen mangelnder Kapazitäten zzt. jedoch nicht vordringlich betrieben werden.
- 218** Der Rechnungshof hält es für erforderlich, die Dienststellen und Bediensteten über das Verfahren bei Schadensersatzansprüchen an Dritte durch ein Rundschreiben erneut zu informieren. Das letzte Rundschreiben stammt aus dem Jahr 1995. Die Informationen sollten auch im Intranet bereitgestellt werden. Gerade bei Unfällen außerhalb des Dienstes ist die Mitarbeit der Dienststellen und Bediensteten notwendig. Unfälle mit einem Drittverschulden müssen von ihnen erkannt und die Vorgänge Performa Nord vorgelegt werden.
- 219** Neben den Bediensteten müssen in den Dienststellen auch die direkten Vorgesetzten und die Personalstellen stärker darauf achten, ob ein Dritter einen Arbeitsausfall verschuldet hat. Dies gilt nicht nur bei Arbeits- und Dienstunfällen, sondern auch bei fremdverschuldeten Unfällen im privaten Bereich. Deshalb sollten die Dienststellen gebeten werden, in ihren internen Krankmeldungen die Rubrik „liegt Drittverschulden vor“ aufzunehmen, falls diese nicht bereits vorhanden ist.
- Diese Rubrik sollte generell bei Arbeitsunfähigkeit ausgefüllt werden und nicht nur bei einem Arbeits- oder Dienstunfall. Die Pflicht, diese Angaben zu machen, würden die Vorgesetzten und die Personalstellen zudem stärker für das Thema sensibilisieren.
- 220** Der Senator für Finanzen hat zugesagt, die Dienststellen erneut über das Verfahren zu informieren. Der Rechnungshof erwartet, dass in dem Rundschreiben die Dienststellen auch gebeten werden, offene Schadensersatzansprüche aus den Jahren vor 2003 zu ermitteln und an Performa Nord weiterzureichen (s. Tz. 204 f.).
- 221** Die Einnahmen aus Schadensersatzforderungen werden bei den zentral veranschlagten Personalausgaben gebucht. Nur Eigenbetrieben und Sonderhaushalten fließen diese Einnahmen direkt zu. Der Rechnungshof hat vorgeschlagen, Einnahmen aus Schadensersatz für ausgefallene Arbeitszeit der jeweiligen Dienststelle zur Verfügung zu stellen. Diese Zuordnung wäre sachgerecht, da der Schaden eines Arbeitsausfalls das dezentrale Personalbudget der Dienststelle belastet. Außerdem wäre es für die Dienststellen ein Anreiz, ein Drittverschulden zu ermitteln und die Schadensersatzfälle Performa Nord vorzulegen.
- 222** Der Senator für Finanzen hat erklärt, er halte die Forderung des Rechnungshofs grundsätzlich für sachgerecht. Vor dem Hintergrund der tendenziell sinkenden Einnahmen und eines höheren Aufwands, z. B. bei der Zuordnung der realisierten Einnahmen zu dezentralen (noch einzurichtenden) Haushaltsstellen durch Performa Nord, sei eine Verfahrensumstellung wirtschaftlich jedoch nicht vertretbar. Dies gelte auch für den Fall, dass sich die vagen Hoffnungen auf steigende Einnahmen erfüllten, weil gleichzeitig der zentral zu entgeltende Aufwand insbesondere für eine Vielzahl unbegründeter Ansprüche unverhältnismäßig ansteige. Für den Fall einer dezentralen Zuordnung der Einnahmen seien daher in jedem Fall auch die entsprechenden Einnahmeanschläge im Haushalt und die Ausgaben für den Aufwand bei Performa Nord dezentral zuzuordnen.

- 223 Der Rechnungshof hält an seinem Vorschlag fest, die Einnahmen an die Dienststellen weiterzuleiten. Es ist nicht notwendig, mit den Einnahmen auch die Ausgaben durch eine Abrechnung der Einzelfälle zu dezentralisieren. Bei Eigenbetrieben und Sonderhaushalten wird zzt. so verfahren. Der haushaltstechnische Aufwand ist nach Auffassung des Rechnungshofs vertretbar, wenn nur die Einnahmen dezentral zugeordnet werden. Durch den größeren Anreiz in Form der Einnahmen würden sehr wahrscheinlich die Dienststellen stärker auf Schadensersatzmöglichkeiten achten. Ob diese begründet und realisierbar sind, muss Performa Nord prüfen.
- 224 Der Rechnungshof sieht nicht die Gefahr, dass eine Vielzahl unbegründeter Ansprüche den Aufwand bei Performa Nord unverhältnismäßig ansteigen lassen könnte. Die Dienststellen sollen bereits heute bei Krankmeldungen prüfen, ob eine Arbeitsunfähigkeit durch Dritte verursacht wurde und diese Fälle Performa Nord zuleiten. Ziel ist es, dass alle Einzelfälle Performa Nord zugeleitet werden. Eine einzelfallbezogene Abrechnung des Aufwands durch Performa Nord könnte tendenziell dazu führen, dass die Dienststellen die Erfolgsaussichten und die Höhe der Einnahmen ohne die fachlich kompetente Stelle einschätzen und ggf. Ansprüche nicht weiter verfolgen.

## VIII Einzelne Prüfungsergebnisse

### Bremische Bürgerschaft

#### Fraktionsmittel

**Die Bremische Bürgerschaft hat die staatlichen Geldleistungen an die Fraktionen in den Jahren 1999 bis 2004 mehrfach erhöht. Unabhängig davon, ob der Anstieg der Mittel dem notwendigen Finanzbedarf entsprach, hat der Rechnungshof den Fraktionen empfohlen, die gegenwärtige Finanzausstattung in Bremen mit der in den anderen Ländern unter Berücksichtigung der jeweiligen Besonderheiten zu vergleichen. Der Rechnungshof hat den Beschluss des Vorstands der Bremischen Bürgerschaft begrüßt, der Bürgerschaft vorzuschlagen, die Fraktionsmittel im Doppelhaushalt 2006/2007 um 2 % abzusenken.**

**Die Fraktionen haben die Geldleistungen mit wenigen Ausnahmen wirtschaftlich und sparsam verwendet.**

**Die Fraktionen haben zugesagt, den Vorschlag des Rechnungshofs zu prüfen, ihre Rücklagen bei der Landeshauptkasse anzulegen. Das Land müsste dann in Höhe der Rücklagen keine Kredite aufnehmen und weniger Zinsen zahlen.**

#### 1 Vorbemerkungen

- 225 Der Rechnungshof hat zuletzt in seinem Jahresbericht 1998 (Tz. 51 bis 96) über die Verwendung der Fraktionsmittel in den Haushaltsjahren 1994 bis 1997 berichtet.
- 226 Inzwischen hat der Rechnungshof die Fraktionsmittel ein weiteres Mal geprüft. Schwerpunkte waren die an die SPD-Fraktion, an die CDU-Fraktion und an die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen in den Haushaltsjahren 1999 bis 2004 gezahlten Geldleistungen.
- 227 Grundlage der jetzigen Prüfung waren insbesondere die §§ 37 und 40 ff. des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Bremischen Bürgerschaft (Bremisches Abgeordnetengesetz – BremAbgG). Dort sind die Rechtsstellung, die Finanzierung und die Rechnungslegung der Fraktionen geregelt.

#### 2 Prüfungsgegenstand

- 228 Die Fraktionen der Bremischen Bürgerschaft sind rechtsfähige Vereinigungen von Abgeordneten der Bürgerschaft. Sie haben die Aufgabe, die politisch-parlamentarische Arbeit der Abgeordneten zu koordinieren und zu erleichtern. Sie sind Teil der organisierten Staatlichkeit (BVerfGE 20, 56 <104>, 80, 62, 188 <231>, 194 <202>) und dürfen mit staatlichen Mitteln finanziert werden.

- 229** Die staatlichen Geldleistungen dürfen die Fraktionen nur für Aufgaben verwenden, die ihnen nach der Landesverfassung (LV), dem BremAbgG und der Geschäftsordnung der Bremischen Bürgerschaft obliegen.
- 230** Zur Haushalts- und Wirtschaftsführung der Fraktionen hat der Vorstand der Bremischen Bürgerschaft nach Anhörung des Rechnungshofs im Mai 1999 Ausführungsbestimmungen gemäß § 41 Abs. 1 BremAbgG beschlossen.
- 231** Der Rechnungshof hat u. a. geprüft, ob die Fraktionen die von der Bürgerschaftsverwaltung im Zeitraum 1999 bis 2004 gezahlten staatlichen Geldleistungen entsprechend den vor allem in §§ 40 ff. BremAbgG enthaltenen Regelungen verwendet haben. Im Mittelpunkt stand, ob die Fraktionen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beachtet haben.
- 232** Die nachfolgenden Tz. 234 bis 268 enthalten allgemeine Prüfungsfeststellungen, zu denen die Fraktionen eine gemeinsame Stellungnahme abgegeben haben. Die Tz. 269 bis 291 enthalten Prüfungsfeststellungen, die i. d. R. einzelne Fraktionen betreffen.
- 233** Aus datenschutzrechtlichen Gründen hat der Rechnungshof darauf verzichtet, Feststellungen zu veröffentlichen, die Rückschlüsse auf Einzelpersonen zulassen.

### **3 Allgemeine Prüfungsfeststellungen und Stellungnahmen der Fraktionen**

#### **3.1 Finanzausstattung der Fraktionen**

- 234** Die staatlichen Geldleistungen an die Fraktionen setzen sich zusammen aus einem Grundbetrag für jede Fraktion, einem Betrag für jedes Mitglied (Kopfbetrag) und einem weiteren Zuschlag für jedes Mitglied einer Fraktion, die den Senat nicht trägt (Oppositionszuschlag).
- 235** Nach Maßgabe des Haushaltsplans erhalten die Fraktionen darüber hinaus weitere Geldleistungen aus Anlass von Untersuchungsausschüssen, für moderne Bürokommunikation sowie für „weitere besondere Aufwendungen“.
- 236** In den Jahren 1998 bis 2004 haben die Fraktionen lt. den veröffentlichten Jahresrechnungen Geldleistungen in folgender Höhe erhalten:

<b>Jahr</b>	<b>SPD-Fraktion in €</b>	<b>CDU-Fraktion in €</b>	<b>Fraktion BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN in €</b>	<b>Fraktion der AFB<sup>5)</sup> in €</b>	<b>Gesamt in €</b>
1998	1.401.972	1.428.870	876.940	820.883	4.528.666 <sup>1)</sup>
1999 <sup>6)</sup>	1.535.355	1.452.576	853.160	389.074	4.230.165 <sup>2)</sup>
2000	1.703.284	1.555.311	907.467	—	4.166.062
2001	1.753.371	1.572.967	901.039	—	4.227.377
2002	1.846.595	1.667.994	975.056	—	4.489.645 <sup>3)</sup>
2003 <sup>5)</sup>	1.840.406	1.587.641	1.032.957	—	4.461.004 <sup>4)</sup>
2004	1.893.912	1.424.653	1.104.810	—	4.423.375

<sup>1-4)</sup> Einschließlich Geldleistungen für die Arbeit von Untersuchungsausschüssen i. H. v. rd. 400 T€, rd. 35 T€, rd. 235 T€ und rd. 56 T€.

<sup>5)</sup> Ab der 15. Wahlperiode nicht mehr in der Bremischen Bürgerschaft vertreten.

<sup>6)</sup> Wahljahre.

- 237** Der Rechnungshof hat untersucht, wie sich die Geldleistungen an die Fraktionen seit Januar 1999 entwickelt haben. Zu diesem Zeitpunkt lag der Grundbetrag bei 16.744 €, der Kopfbetrag bei 2.433 € und der Oppositionszuschlag bei 1.055 €. Auf Basis dieser Einzelbeträge hätten sich die Geldleistungen an die Fraktionen für das Jahr 1999 auf 3.800.429 € belaufen. Diesem Betrag sind die Zahlungen für moderne Bürokommunikation (153.388 €) und für Untersuchungsausschüsse (34.764 €) hinzuzurechnen. Insgesamt hätte sich ein Gesamtbetrag von 3.953.817 € und mit den Zahlungen für Untersuchungsausschüsse von 3.988.581 € ergeben.
- 238** Tatsächlich haben die Fraktionen 4.230.165 € (s. Tabelle in Tz. 236) für das Jahr 1999 erhalten. Nach dem Ausscheiden der AFB-Fraktion aus der Bremischen Bürgerschaft nach der Wahl 1999 haben sich die Fraktionen darauf geeinigt, „dass die Fraktionsmittel, die 1999 zur Verfügung standen, im Hinblick auf die neue Zusam-

mensetzung der Bremischen Bürgerschaft neu verteilt werden“ (Beschluss des Vorstands der Bremischen Bürgerschaft vom 7. Juli 1999).

Für jede der drei Fraktionen wurde der Grundbetrag von 16.744 € auf 20.426 € angehoben. Der Oppositionszuschlag stieg mit Rücksicht auf die geringe Kopffzahl der einzigen Oppositionsfraktion von 1.055 € auf 2.638 €.

**239** Die so aufgestockten Beträge waren die rechnerische Grundlage für die Zuwächse in den Folgejahren. Der Vorstand der Bremischen Bürgerschaft hat die Geldleistungen anlässlich von Tarifierhöhungen im öffentlichen Dienst und allgemeinen Kostensteigerungen angehoben.

**240** Mit rd. 4.166 T€ lagen die Geldleistungen im Jahr 2000 um rd. 5,4 % über dem für das Vorjahr (ohne Zahlungen für Untersuchungsausschüsse) errechneten Betrag (s. Tz. 237). Der Wegfall einer Fraktion hat nicht zu einer entsprechenden Reduzierung der Geldleistungen geführt. Das Gegenteil ist eingetreten: Die Geldleistungen an die verbliebenen Fraktionen sind deutlich angestiegen.

**241** Auch nach der Wahl im Mai 2003 sind die Fraktionsmittel insgesamt aufgestockt worden. Der Grundbetrag, der zum Jahresanfang 21.249 € betragen hatte, wurde auf 22.000 € und der Kopfbetrag von 2.531 € auf 3.200 € angehoben. Der Oppositionszuschlag wurde von 2.811 € auf 2.050 € gesenkt.

**242** Das Parlament war mit Beginn der neuen Wahlperiode von 100 auf 83 Sitze verkleinert worden. Folglich stand den Fraktionen für insgesamt weniger Abgeordnete im Verhältnis mehr Geld zur Verfügung. Die Fraktionen haben Wert auf die Feststellung gelegt, dass die Verkleinerung des Parlaments nicht zu einer Verringerung der Aufgaben der Abgeordneten und der Fraktionen geführt hat.

**243** Gegenüber dem in Tz. 237 genannten Betrag (ohne Zahlungen für Untersuchungsausschüsse) haben sich die staatlichen Geldleistungen von 1999 bis 2004 um rd. 11,9 % erhöht.

**244** Nach Auffassung des Rechnungshofs reicht es nicht aus, dass die Fraktionen sich bei der Begründung ihres Finanzbedarfs pauschal auf Unterschiede im Vergleich mit anderen Landesparlamenten berufen. Auch sind allgemeine Aspekte wie Arbeits- und Handlungsfähigkeit nicht geeignet, den erforderlichen Finanzbedarf der Fraktionen sachgerecht zu konkretisieren.

Da die Fraktionen im Parlament in eigener Sache über die Angemessenheit und Höhe ihrer staatlichen Vollfinanzierung entscheiden, sind aus verfassungsrechtlicher Sicht hohe Anforderungen an die Begründung einer Mittelerhöhung zu stellen.

**245** Die bremische Fraktionsfinanzierung ist in der Vergangenheit verschiedentlich kritisiert worden.

**246** Bremen hat, wie der nachfolgende Vergleich mit den anderen Stadtstaaten zeigt, bezogen auf das Verhältnis von veranschlagten Fraktionsmitteln je Abgeordneten im Jahr 2003 einen Spitzenplatz eingenommen:

Land	Veranschlagte Fraktionsmittel 2003 in €	Anzahl Abgeordnete	Veranschlagte Fraktionsmittel je Abgeordneten in €
Bremen	5.191.600	83	62.549
Berlin	6.744.000	141	47.830
Hamburg	4.021.000	121	33.231

**247** Die Höhe der Finanzausstattung der Fraktionen in den Landtagen ist nicht ohne Weiteres vergleichbar, weil insbesondere länderspezifische Gegebenheiten die Geldleistungen an die Fraktionen beeinflussen. Wesentliche Unterschiede bestehen z. B. darin, ob es sich um ein Vollzeit- oder Teilzeitparlament handelt und ob die jeweilige Landtagsverwaltung den Fraktionen Personal, Büroräume und Büroausstattungen kostenfrei zur Verfügung stellt.

**248** Die Fraktionen der Bremischen Bürgerschaft könnten der Kritik an der Höhe der Fraktionsmittel am besten begegnen, wenn sie die durch bremische Besonderheiten begründeten Ausgaben sowohl dem Grunde als auch der durchschnittlichen Höhe nach ermitteln. Gleiches könnten sie mit Fraktionen anderer Länder – vor

allem denen in den beiden anderen Stadtstaaten – unter Berücksichtigung der durch die jeweiligen Landesverfassungen zugewiesenen Aufgaben verabreden. Anhand eines solchen Ländervergleichs ließe sich dann feststellen, ob die Bremischen Fraktionen tatsächlich, wie wiederholt behauptet, die höchsten Zuschüsse je Abgeordneten in allen Landesparlamenten erhalten.

- 249 Der Rechnungshof hat die Entscheidung des Vorstands der Bremischen Bürgerschaft begrüßt, der Bürgerschaft vorzuschlagen, die Fraktionszuschüsse im Doppelhaushalt 2006/2007 um 2 % abzusenken.

### 3.2 Prüfung der Personalausgaben

- 250 Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass die Fraktionen die Bezahlung ihrer Angestellten an den Maßstäben der Landesverwaltung orientieren müssen. Dies schließt ein beliebiges Aushandeln der Höhe der Vergütungen und Nebenbedingungen aus.
- 251 Dagegen haben die Fraktionen erklärt, dass „die Ausgestaltung von Personalstruktur und Vergütungen sowie Fragen der Personalorganisation den ureigensten Kern der Fraktionsautonomie berühren“. Folglich könne „vor dem Hintergrund der besonderen Rechtsstellung und Rolle der Fraktionen dieser Bereich einer Bewertung durch den Rechnungshof nicht zugänglich sein“.
- 252 Die Fraktionen seien auch nicht verpflichtet, die für Bedienstete der öffentlichen Verwaltung geltenden Regelungen und Vorschriften anzuwenden, da sie und das bei ihnen angestellte Personal nicht Teil des öffentlichen Dienstes und der öffentlichen Verwaltung seien. Die Fraktionen handelten wie ein „privatrechtlicher Arbeitgeber“, der „in jedem Einzelfall die angemessene und sachgerechte arbeitsvertragliche Regelung“ treffe.
- 253 Zudem bewegten sich die Fraktionsangestellten in einem völlig anderen Arbeitsumfeld und einer grundsätzlich anderen Arbeitsorganisation als die Beschäftigten im öffentlichen Dienst. Als Ausgleich für die Besonderheiten der Tätigkeit in einer Fraktion und die vergleichsweise höhere Belastung ihrer Angestellten gewährten die Fraktionen freiwillige Arbeitgeberleistungen. Die Ausgestaltung dieser Leistungen unterliege ebenfalls der Fraktionsautonomie.
- 254 Die Argumentation der Fraktionen, ihre Personalausgaben seien der Bewertung durch den Rechnungshof entzogen, ist unzutreffend. Als Empfänger staatlicher Leistungen unterliegen sie auch hinsichtlich ihrer Personalausgaben der Kontrolle durch den Rechnungshof. Eine wirksame Finanzkontrolle schließt stets eine Bewertung der geprüften Sachverhalte ein, da ansonsten ein prüfungsfreier Raum entstünde.
- 255 Trotz ihrer Rechtsauffassung haben die Fraktionen der Prüfung ihrer Personalausgaben nicht widersprochen. Sie haben zugesagt, bei Abweichungen von den Vergütungsmaßstäben die Gründe hierfür sachgerecht zu dokumentieren (s. Tz. 279).
- 256 Der Rechnungshof erkennt an, dass den Fraktionen angesichts ihrer besonderen Stellung im Verfassungsgefüge ein größeres Maß an Disponibilität und Flexibilität bei der Personalwirtschaft als in der öffentlichen Verwaltung einzuräumen ist.

### 3.3 Öffentlichkeitsarbeit

- 257 Gemäß § 38 Abs. 2 Satz 1 BremAbgG können die Fraktionen die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit unterrichten. Die in Tz. 230 genannten Ausführungsbestimmungen sehen u. a. vor, dass Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen zulässig ist, wenn
- parlamentarische Aktivitäten vor- oder nachbereitet werden,
  - über diese öffentlich und gegenüber dem Bürger berichtet werden soll,
  - zur politisch relevanten Arbeit anderer Verfassungsorgane oder nachgeordneter Bereiche Stellung genommen wird und
  - wenn eine öffentliche Meinungsbildung zu tagespolitischer Aktivität notwendig ist.

Die Information aller Parteimitglieder durch eine Fraktion ist dann zulässig, wenn sie aufgabenbezogen erfolgt.

- 258** Die Ausführungsbestimmungen hat der Vorstand der Bremischen Bürgerschaft nach Anhörung, aber nicht im Konsens mit dem Rechnungshof beschlossen. Insbesondere zu den Regelungen über die zulässige Finanzierung der Öffentlichkeitsarbeit aus Haushaltsmitteln vertritt der Rechnungshof eine andere Auffassung. Die Regeln, nach denen die Fraktionen ihre Öffentlichkeitsarbeit von den Parteien abzugrenzen haben, sind nicht eindeutig und können zu Überschneidungen führen.
- 259** Die Fraktionen vertreten den Standpunkt, auf der Basis der Regelungen in den Ausführungsbestimmungen stehe ihnen eine „Einschätzungsprärogative“ über die Ausgestaltung der Öffentlichkeitsarbeit zu. Die Fraktionen könnten ihre Öffentlichkeitsarbeit entsprechend der eigenen Einschätzung ausgestalten.
- 260** Der Rechnungshof hat in seinen Jahresberichten 1994 (Tz. 60 bis 71) und 1998 (Tz. 90 bis 96) in Anlehnung an Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) Kriterien zur Abgrenzung erlaubter Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen von unerlaubter Parteiwerbung, insbesondere in der Vorwahlzeit, entwickelt. Danach ist zu unterscheiden, ob die Fraktionen für politische Ansichten werben oder über ihre Tätigkeit informieren. Zur Parteiwerbung rechnet der Rechnungshof insbesondere Aussagen mit programmatischem Charakter, die Sympathiewerbung für die fraktionstragende Partei oder die Auseinandersetzung mit dem politischen Gegner. Ein Erfahrungsaustausch unter den Rechnungshöfen des Bundes und der Länder hat ergeben, dass der Rechnungshof sich mit seinen Kriterien im Konsens mit anderen Rechnungshöfen befindet.
- 261** Die Prüfung hat gezeigt, dass die Fraktionen ungeachtet der zwischen ihnen und dem Rechnungshof bestehenden unterschiedlichen Auffassungen weitgehend auf eine Trennung von Partei- und Fraktionsaufgaben geachtet haben. Lediglich in Einzelfällen war die Abgrenzung zur Partei nicht eindeutig.

### 3.4 Rücklagen

- 262** Gemäß § 40 Abs. 5 BremAbgG dürfen die Fraktionen Rücklagen bilden. Die Ausführungsbestimmungen enthalten eine abschließende Aufzählung der Risiken, denen durch Rücklagenbildung begegnet werden kann:
- Erhebliches wirtschaftliches Risiko der Anmietung, des Betriebs und der Unterhaltung des Fraktionsbüros,
  - arbeitsrechtliche Risiken aus der dauerhaften Beschäftigung von Personal sowie
  - notwendige Sicherung der Liquidität.
- 263** Alle Fraktionen haben Rücklagen gebildet. Als Rücklagen sind hierbei die Bestände auf den Finanzkonten und in den Kassen am Jahresende zu verstehen. Sie spiegeln somit das Geldvermögen wider, das die Fraktionen aus nicht verbrauchten Mitteln gebildet haben.
- 264** Insgesamt hat sich bei den geprüften Fraktionen der Rücklagenbestand von 1999 bis 2004 wie folgt entwickelt:

Jahr	Geldleistungen an die Fraktionen in €	Rücklagenbestand am Jahresende in €
1999	3.841.091	868.996
2000	4.166.062	1.160.559
2001	4.227.377	1.466.017
2002	4.489.645	1.669.596
2003	4.461.004	1.013.630
2004	4.423.375	1.141.093

- 265** Die Rücklagen waren, soweit sie im laufenden Geschäftsbetrieb nicht benötigt wurden, verzinslich als Festgeld, Tagesgeld und/oder in Sparbriefen angelegt; sie stehen den Fraktionen als Liquiditätsreserve zur Verfügung.
- 266** Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass Liquiditätsreserven aus Haushaltsmitteln nur gebildet werden sollten, soweit sie für kurzfristig fällige Ausgaben benötigt werden.

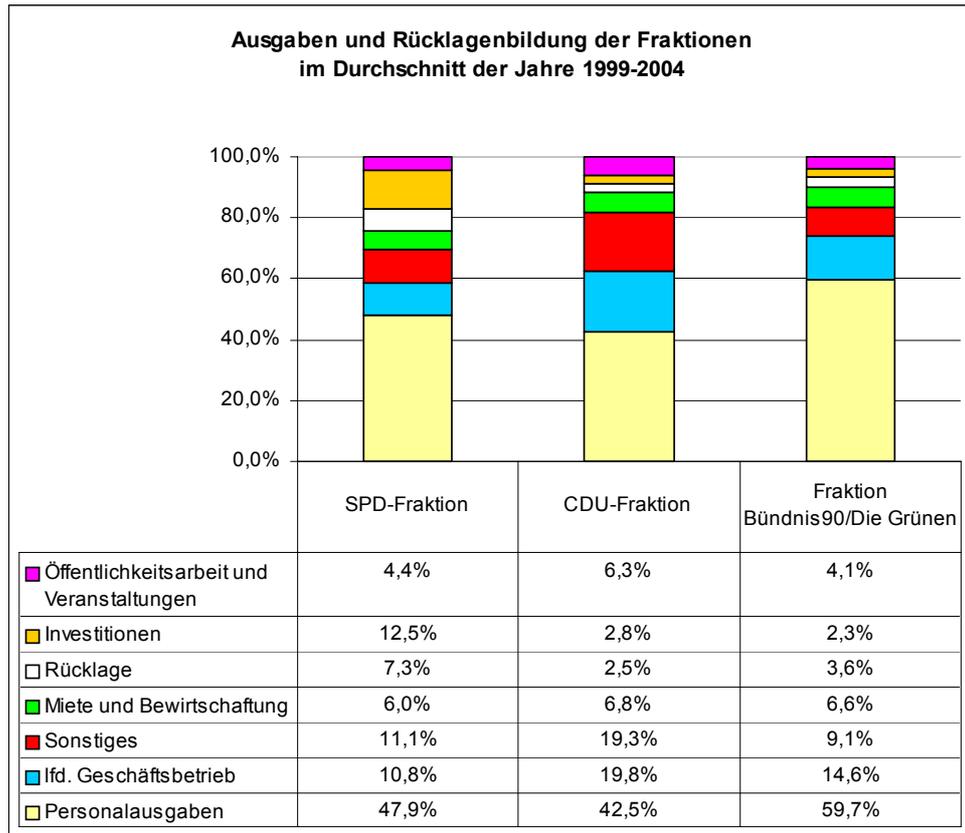
267 Im Hinblick auf die Kreditfinanzierung des Landeshaushalts hat der Rechnungshof den Fraktionen vorgeschlagen, ihre Rücklagen bei der Landeshauptkasse anzulegen. In Höhe der Rücklagen müsste das Land keine Kredite aufnehmen und könnte so Zinsen sparen. Die bei der Landeshauptkasse angelegten Liquiditätsreserven sollten entsprechend den z. B. für Betriebe geltenden Regeln verzinst werden.

268 Die Fraktionen haben zugesagt, den Vorschlag des Rechnungshofs zu prüfen.

#### 4 Einzelne Prüfungsfeststellungen

##### 4.1 Verwendung der Mittel

269 Im Durchschnitt der Jahre 1999 bis 2004 haben die Fraktionen ihre Mittel lt. den veröffentlichten Jahresrechnungen (s. Drs. der Bremischen Bürgerschaft 15/425, 15/731, 15/1197, 15/1484, 16/243, 16/597) wie folgt verwendet:



270 Der größte Block sind bei allen Fraktionen die Personalausgaben. Im Durchschnitt der Jahre 1999 bis 2004 hatten sie bei den einzelnen Fraktionen einen Anteil von 59,7 % (Grüne), 47,9 % (SPD) und 42,5 % (CDU). Nicht eingerechnet sind die Ausgaben für die Fraktionsgeschäftsführer sowie für geringfügig Beschäftigte und Auszubildende.

##### 4.1.1 Personalausgaben

271 Die Fraktionen haben mit ihren Angestellten überwiegend Arbeitsverträge geschlossen, die sich an den Bundesangestelltentarifvertrag (BAT) anlehnen. Damit wurde jedoch nicht ausgeschlossen, dass sie gegenüber Beschäftigten in der Landesverwaltung besser gestellt sind.

272 Der Rechnungshof hat moniert, dass alle Fraktionen in Einzelfällen zu hohe Vergütungen zahlen, weil entsprechende Tätigkeitsmerkmale der Eingruppierungsvorschriften nicht erfüllt werden.

273 Eine Fraktion wendet nur die Vergütungsgruppen IV b und III des BAT an. Sie hat argumentiert, soweit die Eingruppierung in Einzelfällen zu hoch sei, werde sie durch die gegenüber dem BAT geringere Eingruppierung anderer Beschäftigter ausgeglichen. Folglich seien die Personalkosten der Fraktionsangestellten insgesamt deutlich niedriger als bei strikter Anwendung des BAT.

- 274 Diese Argumentation geht fehl, da die Eingruppierungsmaßstäbe stets auf die Einzelperson bezogen zu betrachten sind und nicht auf eine Personengesamtheit. Fraktionsangestellte dürfen gegenüber Angestellten in der Landesverwaltung auch dann nicht bevorzugt werden, wenn die hierfür notwendigen Mittel innerhalb des Budgets ausgeglichen werden.
- 275 Der Rechnungshof sieht auch bei einer anderen Fraktion einzelne Vergütungen als überhöht an. Die Fraktion hat erklärt, die Vergütung zu senken, wenn sie Stellen neu besetzt.
- 276 Bei der dritten Fraktion waren in mehreren Fällen die persönlichen Eingruppierungsmerkmale für die gewährten Vergütungen nicht vorhanden.
- 277 Mit nachgereichten Tätigkeitsprofilen hat die Fraktion dokumentiert, welche Aufgaben in diesen Fällen wahrgenommen werden. Weshalb die hohen Eingruppierungen trotz fehlender persönlicher Voraussetzungen bereits bei der Einstellung vereinbart worden waren, ist teilweise offen geblieben.
- 278 Der Rechnungshof hält es für unverzichtbar, dass die Fraktionen bei Abweichungen von den Eingruppierungsmaßstäben die Gründe hierfür im Zeitpunkt der Entscheidung so detailliert dokumentieren, dass die Entscheidung nachvollziehbar und überprüfbar ist. Nur so kann der Eindruck vermieden werden, dass öffentliche Mittel nicht sachgerecht ausgegeben werden.
- 279 Die Fraktionen haben zugesagt, künftig nachvollziehbar zu dokumentieren, wenn bei der Neueinstellung von Angestellten von den Eingruppierungsmaßstäben abgewichen werden soll.

#### **4.1.2 Doppelmieten nach Umzug**

- 280 Während des geprüften Zeitraums haben zwei Fraktionen neue Räume angemietet und bezogen. Nach dem Umzug zahlten beide Fraktionen noch Miete für die ehemaligen Räume.
- 281 Eine Fraktion musste nach dem Umzug für 33 Monate doppelte Mietzahlungen leisten. Hierdurch entstanden Mehrkosten von rd. 107 T€.
- 282 Die andere Fraktion hat für die Dauer von 15 Monaten doppelte Mieten gezahlt. Insgesamt hat sie zusätzliche Kosten i. H. v. rd. 114 T€ tragen müssen.
- 283 Zu den Überlappungszeiträumen von 33 und 15 Monaten haben die betroffenen Fraktionen erklärt, dass sich „wider Erwarten ein kalkuliertes Risiko in vollem Umfang realisiert hat. Es konnte dauerhaft kein Nachmieter für die gesamte oder teilweise Übernahme des jeweiligen Altobjekts gefunden werden“.
- 284 Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass doppelte Mietzahlungen allenfalls für einen kurzfristigen Zeitraum von bis zu acht Monaten akzeptiert werden können.

#### **4.2 Mittelbewirtschaftung**

- 285 Die Fraktionen müssen bei ihrer Wirtschaftsführung die Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beachten. Sie sind verpflichtet, über ihre Einnahmen und Ausgaben Buch zu führen.
- 286 Die Buchhaltung wurde bei allen Fraktionen übersichtlich geführt. Bei zwei Fraktionen waren die Ausgaben nicht immer ausreichend belegt. In Einzelfällen ging hierbei aus den Belegen nicht hervor, ob die bezahlten Lieferungen und Leistungen richtig und vollständig erbracht worden waren.
- 287 Alle Fraktionen haben in Einzelfällen Einnahmen von Ausgaben abgesetzt. Die Verrechnung von Einnahmen und Ausgaben auf einzelnen Konten hatte zur Folge, dass die Kontenbewegungen und -bestände nicht mit der notwendigen Klarheit ausgewiesen wurden.
- 288 Der Rechnungshof hat die Fraktionen gebeten, die Ausführungsbestimmungen zu beachten und Einnahmen und Ausgaben stets getrennt voneinander zu buchen.

#### **4.3 Organisation und Geschäftsprozesse**

- 289 Die wirtschaftliche und sparsame Verwendung der Fraktionsmittel setzt voraus, dass die Fraktionsbüros und die Geschäftsprozesse zweckmäßig organisiert sind. Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung müssen klar geregelt sein und die entsprechenden Zuständigkeiten konsequent eingehalten werden.

- 290 Der Rechnungshof hat zwei Fraktionen Anregungen und Empfehlungen für die Optimierung ihrer Aufbau- und Ablauforganisation gegeben. Beide Fraktionen haben erklärt, die Vorschläge zu prüfen.
- 291 Eine Fraktion hat darüber hinaus die vom Rechnungshof aufgezeigten Mängel ihres internen Kontrollsystems behoben.

## 5 Schlussbemerkungen

- 292 Der Rechnungshof erkennt die besondere Stellung der Fraktionen und ihren Anspruch auf eine bedarfsgerechte staatliche Finanzierung an. Sie muss sich allerdings an den Maßstäben in den anderen Bundesländern messen lassen (s. Tz. 248).
- 293 Im Spannungsfeld zwischen der Sanierung der bremischen Staatsfinanzen und ihrer Finanzausstattung stehen die Fraktionen in einer besonderen Verantwortung, da sie letztendlich selbst über die Höhe ihrer Mittel entscheiden (müssen).

### Inneres

#### Gewährung der Polizeizulage

**Polizeivollzugsbedienstete haben Anspruch auf eine Stellenzulage, selbst wenn sie keine Polizeivollzugsaufgaben wahrnehmen. Der Rechnungshof hat das Innenressort aufgefordert, auf eine Änderung der bundesgesetzlichen Regelung hinzuwirken. Die Zulage sollten nur Polizeibedienstete bekommen, die entsprechende Vollzugsaufgaben wahrnehmen.**

#### 1 Prüfungsgegenstand

- 294 Nach § 42 Abs. 1 Bundesbesoldungsgesetz (BBesG) können für herausgehobene Funktionen Stellenzulagen gewährt werden. Für die Polizei ist dies in Nr. 9 Abs. 1 der Vorbemerkungen zu den Bundesbesoldungsordnungen A und B (nachfolgend: Vorbem. BBesO) geregelt. Danach erhalten Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte des Bundes und der Länder eine Stellenzulage (die Polizeizulage).
- 295 Die Vorschrift enthält keinen Funktionsvorbehalt. Bedienstete im Polizeivollzugsdienst haben auch dann Anspruch auf die Zulage, wenn sie keine Vollzugsaufgaben erledigen. Es reicht aus, dass sie der Laufbahn des Polizeivollzugsdienstes angehören.
- 296 Die Polizeizulage wurde 1971 eingeführt, um die unterschiedlichen Zulageregelungen für Polizeivollzugsbedienstete des Bundes und der Länder zu vereinheitlichen. Sie ersetzte u. a. die länderspezifischen Stellenzulagen, Zulagen oder Zuwendungen für Posten- und Streifendienst sowie Zehrzulagen.
- 297 Nach einer Dienstzeit von einem Jahr bekommen die Polizeikräfte monatlich 63,69 €, nach zwei Jahren monatlich 127,38 €. Im Februar 2005 erhielten in Bremen rd. 2.650 Polizeivollzugskräfte die Polizeizulage. Die Ausgaben für die Zulage betragen im Jahr 2005 rd. 3,8 Mio. €.
- 298 Nach ihrer Entstehungsgeschichte und ihrem Zweck soll die Polizeizulage die Besonderheiten des typischen polizeilichen Vollzugsdienstes abgelteten. Aus Kommentierungen zum BBesG und der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts können vier eindeutige Merkmale des „typischen Polizeivollzugsdienstes“ abgeleitet werden:
- Tätigkeiten im laufenden Sicherheits- und Ordnungsdienst, Verbrechensbekämpfung sowie Aufgaben im Straßenverkehr,
  - täglicher Bürgerkontakt,
  - das Erfordernis, in schwierigen Situationen unter physischer und psychischer Belastung verantwortliche und möglicherweise einschneidende Maßnahmen treffen zu müssen,
  - die Bereitschaft, in Erfüllung der übertragenen Aufgaben ggf. Leben und Gesundheit einzusetzen.
- 299 Seit die einheitliche Polizeizulage eingeführt wurde, hat sich die Polizeiarbeit weiter entwickelt. Die Aufgaben in der Polizei sind immer differenzierter geworden. Es gibt mehr und mehr Spezialisten. Nicht zuletzt haben die Verwaltungstätigkeiten

zugenommen. Der Rechnungshof hat deshalb untersucht, ob es noch gerechtfertigt ist, die Laufbahnzugehörigkeit als alleiniges Kriterium für die Gewährung der Polizeizulage heranzuziehen. Die tatsächliche Tätigkeit wird derzeit außer Acht gelassen.

- 300** Der Rechnungshof hat die Dienstposten der Polizei Bremen und diejenigen der in der Behörde des Senators für Inneres tätigen Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten anhand der in Tz. 298 aufgeführten Merkmale untersucht, ob und in welchem Maß Polizeivollzugstätigkeiten ausgeübt werden. Grundlage für die Prüfung war der jeweilige Geschäftsverteilungsplan der Polizei Bremen und des Senators für Inneres (Stand: Februar 2005).

## **2 Prüfungsfeststellungen**

- 301** Die Prüfung hat gezeigt, dass es einige Stellen gibt, die mit Polizeivollzugskräften besetzt sind, obwohl ausschließlich Verwaltungsaufgaben erledigt werden. Keines der Merkmale des „typischen Polizeivollzugsdienstes“ liegt dort vor; es sind nicht einmal vollzugspolizeiliche Kenntnisse oder Erfahrungen notwendig. Die Aufgaben könnten von Verwaltungskräften erfüllt werden. Die Polizeizulage für diese Dienstposten zu gewähren, ist sachlich nicht gerechtfertigt.
- 302** Grundsätzlich sollten Polizeivollzugskräfte nicht auf Verwaltungsposten arbeiten. Die Polizei hat einige dieser Aufgaben bereits an Verwaltungskräfte übergeben. Einem Beschluss des Senats vom 26. April 2005 folgend, wird das Innenressort auch weiterhin diese Stellen möglichst mit Verwaltungspersonal besetzen.
- 303** Der Rechnungshof hat eine weitere Gruppe von Dienstposten identifiziert, die den in Tz. 301 beschriebenen ähneln. Sie unterscheiden sich nur dadurch, dass für die dort wahrzunehmenden Aufgaben Kenntnisse der Polizeiarbeit hilfreich sind. Den eingesetzten Polizeibeamtinnen und -beamten wird nach geltendem Recht ebenfalls die Polizeizulage gezahlt, obwohl sie keine Vollzugstätigkeiten ausüben. Das widerspricht dem Zweck der Zulage. Auch hier arbeiten teilweise Verwaltungskräfte. Soweit möglich, sollte ihr Anteil nach und nach erhöht werden (s. Tz. 302).
- 304** Alle übrigen Dienstposten weisen die Merkmale des „typischen Polizeivollzugsdienstes“ auf, allerdings unterschiedlich stark ausgeprägt.
- 305** Es gibt viele Aufgabenbereiche im Sicherheits- und Ordnungsdienst, in der Verbrechensbekämpfung oder im Straßenverkehr, in denen die Kriterien des „typischen Polizeivollzugsdienstes“ (s. Tz. 298) voll erfüllt sind. Dort ist die Gewährung der Polizeizulage begründet.
- 306** Daneben gibt es aber einige Bereiche, in denen die Merkmale nur eingeschränkt vorliegen. Hier besteht z. B. kein täglicher Bürgerkontakt und die Beschäftigten arbeiten nur selten unter erschwerten Bedingungen. Auch kann die physische und psychische Belastung zeitweise hoch sein. Im Vergleich mit den Aufgabenbereichen, die die volle Zulage rechtfertigen, erscheint diese hier jedoch unangemessen.

## **3 Zusammenfassung und Änderungsvorschläge**

- 307** Die Überprüfung der Dienstposten anhand der Merkmale für den „typischen Polizeivollzugsdienst“ (s. Tz. 298) hat gezeigt, dass einige Polizeikräfte mehr, andere weniger Polizeivollzugsaufgaben übernehmen. Es ist nicht mehr gerechtfertigt, die Polizeizulage unabhängig von den konkreten Tätigkeiten und ausschließlich aufgrund der Laufbahnzugehörigkeit zu zahlen.
- Dafür sind die Stellenprofile zu unterschiedlich. Müsste allein für die in Tz. 301 und Tz. 303 genannten Aufgaben keine Polizeizulage mehr gezahlt werden, würde Bremen jährlich rd. 350 T€ sparen.
- 308** Der Rechnungshof hat das Innenressort aufgefordert, auf eine Änderung der Rechtslage hinzuwirken. Die Polizeizulage sollte nur gewährt werden, wenn tatsächlich Polizeivollzugsaufgaben wahrgenommen werden (Funktionsvorbehalt). Er hat angeregt, in Absprache mit dem Finanzressort im Rahmen der Innenministerkonferenz die Initiative zu einer Änderung der Nr. 9 Vorbem. BBesO zu ergreifen.
- 309** Darüber hinaus hat der Rechnungshof zu Bedenken gegeben, dass die vollzugspolizeilichen Aufgaben der Polizeikräfte unterschiedlich umfangreich sind. Die Zu-

lage müsste sich nach der Menge der vollzugspolizeilichen Aufgaben richten. Für die in Tz. 306 genannten Bereiche könnte die Zulage pauschal prozentual gekürzt werden. Der Rechnungshof hält es für notwendig, dass sich das Innenressort mit dieser Frage auseinandersetzt und diese in das Änderungsverfahren einbringt.

**310** Die Tätigkeiten in gehobenen Führungspositionen erfüllen die Merkmale des „typischen Polizeivollzugsdienstes“ (s. Tz. 298) nur teilweise und begründen daher maximal eine anteilige Zulage. Diese Positionen sind mit Beamtinnen und Beamten in der Endstufe des gehobenen und des höheren Dienstes besetzt.

**311** Der Rechnungshof hat vorgeschlagen, die Polizeizulage für diese Stellen zu streichen. Die Tätigkeit, die eine Zulage rechtfertigen, resultieren in diesen Positionen aus Führungsaufgaben und sind nicht in der Polizeivollzugstätigkeit begründet. Die Führungsverantwortung ist jedoch bereits mit der höheren Besoldung abgegolten. Eine besondere Zulage ist daher nicht gerechtfertigt. Bremen könnte jährlich rd. 50 T€ einsparen. Das Innenressort sollte diese Anregung bei einer Initiative zur gesetzlichen Änderung berücksichtigen.

**312** Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte erhalten während der Ausbildung nach einem Jahr die halbe, nach zwei Jahren die volle Zulage. Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass während der gesamten Ausbildung nur die halbe Zulage gerechtfertigt ist.

Die Auszubildenden üben nur während der Praktika Polizeivollzugstätigkeiten aus. Sie sind aufgrund ihres Status als Auszubildende nicht voll einsetzbar. Bremen könnte jährlich rd. 92 T€ einsparen. Der Rechnungshof hat dem Innenressort empfohlen, auch hier eine neue Regelung anzustreben.

**313** Die Vorschläge zur Polizeizulage sollten berücksichtigt werden, falls das Besoldungswesen durch das neue Strukturreformgesetz insgesamt anders strukturiert wird. Entsprechend der Vollzugstätigkeit könnten die Polizeikräfte etwa in verschiedene Bezahlungsebenen eingruppiert werden. Das Innenressort sollte die Entwicklungen zur Strukturreform beobachten und in Absprache mit dem Finanzressort beeinflussen.

#### **4 Stellungnahme des Innenressorts**

**314** Das Innenressort hat bezweifelt, dass die Merkmale des „typischen Polizeivollzugsdienstes“ (s. Tz. 298) als Grundlage der vom Rechnungshof getroffenen Schlussfolgerungen geeignet sind. Die Kriterien resultierten ausschließlich aus der Rechtsprechung und seien nicht auf die Prüfung übertragbar. Die Regelungen zur Polizeizulage hätten sich bewährt und seien nicht zu beanstanden. Daher beabsichtige das Innenressort nicht, die Vorschläge des Rechnungshofs aufzugreifen.

#### **5 Bewertung durch den Rechnungshof**

**315** Der Rechnungshof stellt fest, dass die zugrunde gelegten Merkmale auf der ständigen Rechtsprechung sowie Kommentierungen zum BBesG beruhen. Die Prüfung hat bestätigt: Es ist heute nicht mehr gerechtfertigt, die Laufbahnzugehörigkeit als alleiniges Kriterium für die Polizeizulage heranzuziehen. Tatsächlich ausgeübte Tätigkeiten müssen berücksichtigt werden. Die Voraussetzungen für die Polizeizulage sollten den dienstlichen Belastungen entsprechen sowie gerechter und differenzierter ausgestaltet werden.

**316** Das Finanzressort teilt die Auffassung des Rechnungshofs. Eine Rechtsänderung halten im Übrigen auch andere Rechnungshöfe für notwendig.

**317** Angesichts der extremen Haushaltsnotlage Bremens muss das Land insbesondere auch beim Personal seine Ausgaben senken.

#### **Inneres**

##### **Ermittlungskosten der Polizei**

**Die Polizei hat bei Ermittlungsmaßnahmen die Ausschreibungsbestimmungen der LHO zu großzügig ausgelegt und dadurch den Wettbewerb eingeschränkt.**

**Der überwiegende Teil der Ermittlungskosten kann den Verantwortlichen nicht in Rechnung gestellt werden, weil dafür die gesetzlichen Grundlagen fehlen.**

## 1 Prüfungsgegenstand

- 318** Die Polizei hat u. a. die Aufgabe, Straftaten und Ordnungswidrigkeiten aufzuklären. Dazu hat sie verschiedene Ermittlungsmöglichkeiten. Sie darf z. B.
- bei Trunkenheitsfahrten Blutentnahmen anordnen,
  - Urin- oder Haarproben nehmen, um Drogeneinfluss nachzuweisen,
  - DNA-Analysen durchführen und
  - die Haftfähigkeit durch einen Arzt überprüfen lassen.

Die Polizei kann darüber hinaus Zeugen und Sachverständige vernehmen.

- 319** Der Rechnungshof hat die Ausgaben der Polizei für die verschiedenen Ermittlungsmaßnahmen geprüft. Sie betragen z. B. für Blutentnahmen und Laboruntersuchungen rd. 380 T€ jährlich. Für Sachverständige (überwiegend Dolmetscher) schwanken sie zwischen rd. 450 T€ und rd. 500 T€ jährlich.

## 2 Prüfungsfeststellungen

### 2.1 Blutentnahmen

- 320** Eine von der Polizei angeordnete Blutentnahme muss eine Ärztin oder ein Arzt vornehmen. Durch einen Dienstleistungsvertrag ist gewährleistet, dass dies zu jeder Zeit möglich ist. Der Vertrag enthält eine automatische Verlängerungsoption. Regelmäßige Ausschreibungen werden dadurch vermieden und Wettbewerb wird verhindert. Der Rechnungshof hält dies aufgrund von § 55 i. V. m. § 7 der LHO für problematisch. Die Polizei geht davon aus, dass die besonderen Umstände der ärztlichen Beweissicherung eine Ausnahme nach § 55 Abs. 1 Halbsatz 2 LHO (Ausnahme von der Ausschreibungspflicht) rechtfertigen. Der Rechnungshof teilt diese Auffassung nicht, da es für diese Leistungen mehrere Anbieter gibt. Die Polizei muss daher in angemessenen Zeitabständen die Chancen und Risiken einer Neuausschreibung bewerten und ihr Vorgehen dokumentieren. Wenn die Vorteile überwiegen, muss neu ausgeschrieben werden. Zukünftig will die Polizei dies sicherstellen.
- 321** Die Polizei zahlt für Blutentnahmen eine im o. g. Dienstleistungsvertrag festgelegte Vergütung. Eine Ausschreibung im Jahr 2004 hat erstmals einen Preisvergleich ermöglicht. Die Polizei hat jedoch nicht dokumentiert, aufgrund welcher Kalkulation sie überprüfen konnte, ob die Angebote angemessen waren. Sie hat zugesagt, das Bewertungsverfahren zu verbessern.
- 322** Die Polizei hat keine Übersicht über die Anzahl der Blutentnahmen und Blutuntersuchungen und deren Verhältnis zur Ausgabenentwicklung. Der Rechnungshof hat dies kritisiert, weil nicht erkannt werden kann, ob die Kosten für die Untersuchungen unverhältnismäßig gestiegen sind. Deshalb kann die Polizei nicht gegensteuern und z. B. den Umfang der Untersuchungen verändern. Die Polizei wird eine entsprechende Statistik führen.
- 323** Die Polizei beschafft das Verbrauchsmaterial für die Blutentnahmen. Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die Entscheidung für ein bestimmtes Produkt und dessen Anbieter dokumentiert werden muss. Sie muss überprüfbar sein, um auf Veränderungen reagieren zu können. Die Polizei hat die notwendigen Maßnahmen eingeleitet.

### 2.2 Laboruntersuchungen

- 324** Eine Dienstanweisung der Polizei legt fest, dass Blutuntersuchungen auf Alkohol von einem bestimmten Labor vorzunehmen sind. Dieses Labor führt auch fast alle Untersuchungen von Blut, Urin und Haaren durch, um Drogen und Medikamente nachzuweisen. Die Polizei hat diese Leistungen weder ausgeschrieben noch einen Preis-/Leistungsvergleich mit anderen Labors angestellt. Die Preise wurden nie hinterfragt, die Abrechnungsgrundlagen sind nicht bekannt.
- 325** Der Rechnungshof hat gefordert, die Laborleistungen auszuschreiben. Evtl. sind Einkaufsgemeinschaften mit anderen Polizeibehörden im Umland möglich. Die Kosten für alle Laboruntersuchungen könnten dadurch gesenkt werden. Die Polizei führt entsprechende Gespräche und plant die Ausschreibung.

### 2.3 Dolmetscherleistungen

- 326 Seit Einführung des Justizvergütungs- und Entschädigungsgesetzes (JVEG) zum 1. Juli 2004 hat die Polizei eine Rechtsgrundlage für die Entschädigung von Dolmetschern. Sie hat mit einem Dolmetscherbüro eine Pauschalvereinbarung nach § 14 JVEG getroffen und dadurch die Ausgaben bei gleichem Leistungsumfang um rd. 12 % gesenkt. Die Polizei will nach Möglichkeit weitere Pauschalvereinbarungen mit anderen Dolmetschern treffen.

### 2.4 Leistungen von Bestattungsunternehmen

- 327 Die Polizei lässt Leichen bergen und überführen, um die Todesursache festzustellen. Sie hat diese Leistung im Jahr 2000 ausgeschrieben und einen unbefristeten Vertrag mit einem Bestattungsunternehmen geschlossen. Dies ist mit der Pflicht zur regelmäßigen Ausschreibung nach § 55 LHO i. V. m. § 7 LHO nicht vereinbar. Die Polizei beruft sich auch hier auf einen Ausnahmefall i. S. d. § 55 Abs. 1 Halbsatz 2 LHO (s. Tz. 320).
- 328 Nach Auffassung des Rechnungshofs wäre eine Ausnahme nur zulässig, wenn die Leistung nicht an andere fachkundige, leistungsfähige und zuverlässige Bewerber zu angemessenen Preisen vergeben werden könnte. Hiervon kann angesichts einer Vielzahl von Bestattungsunternehmen nicht ausgegangen werden. Die Polizei muss daher auch in diesem Fall in angemessenen Zeitabständen die Chancen und Risiken einer Neuausschreibung bewerten und ihr Vorgehen dokumentieren. Wenn die Vorteile überwiegen, muss neu ausgeschrieben werden. Die Polizei will dies sicherstellen.

### 2.5 Verfahrenskosten

- 329 In Ordnungswidrigkeiten- und Strafverfahren tragen die Verantwortlichen die Verfahrenskosten. Sie setzen sich aus Gebühren und Auslagen zusammen. Die Ermittlungskosten der Polizei sind in den Gebühren nicht berücksichtigt. Nur über die Auslagen kann die Polizei einen geringen Teil ihrer Ermittlungskosten mittelbar an den Verantwortlichen weitergeben. Sie meldet ihre Auslagen in Ordnungswidrigkeitenverfahren an die Bußgeldstelle des Stadtamtes, in Strafverfahren an die Staatsanwaltschaft.
- 330 Anders als die Kosten für Ermittlungsleistungen Privater kann die Polizei eigene Personal- und Investitionskosten nicht geltend machen. Es kommt zu Ungleichbehandlungen, da z. B. die Kosten einer Blutuntersuchung, die von einem Labor durchgeführt wurde, an die oder den Verantwortlichen weitergegeben werden können, aber nicht die Kosten einer DNA-Analyse die von der Polizei selbst durchgeführt wurde. Besonders deutlich wird dies auch im Bereich der Trunkenheitsfahrten: Eine Blutentnahme muss die oder der Verantwortliche bezahlen, die Investitions- und Einsatzkosten für ein Atemalkoholmessgerät kann die Polizei jedoch nicht weitergeben. Bei Telefonüberwachungen kann die Polizei die Verbindungskosten geltend machen, die Investitionskosten für die Telefonüberwachungsanlage dagegen nicht.
- 331 Alle Beispiele haben gemeinsam, dass die entstandenen Personal-, Investitions- und Verbrauchskosten den Verantwortlichen eindeutig zugeordnet werden können. Deshalb wäre es sachlich gerechtfertigt, die Ermittlungskosten nicht aus allgemeinen Steuermitteln, sondern ganz oder teilweise zu Lasten der Gebührenschuldner zu finanzieren (vgl. Urteil des BVerwG vom 25. August 1999, 8 C 12.98).
- 332 Hier besteht eine Gesetzeslücke. Die Gebührenkalkulationen berücksichtigen weder bei Ordnungswidrigkeiten noch in Strafverfahren die Kosten der Polizei und müssten grundlegend geändert werden. Auch bei Auslagen wären rechtliche Änderungen nötig. Es ist kein sachlicher Grund dafür erkennbar, dass die Kosten nur dann erstattet werden müssen, wenn die Polizei Dritte mit einer Maßnahme beauftragt, während die Kosten nicht übernommen werden, wenn die Polizei sie mit eigenem Personal und eigenen Sachmitteln ausführt (vgl. Urteil des OVG Rheinland-Pfalz vom 25. August 2005, 12 A 10619/05.OVG).
- 333 Die Kostenverantwortlichen mehr als bisher in die Pflicht zu nehmen, ist nach Ansicht des Rechnungshofs auch vor dem Hintergrund der aktuellen finanziellen Schwierigkeiten von Bund und Ländern gerechtfertigt. Immer dann, wenn Kosten direkt zuzuordnen sind, sollten sie auch in Rechnung gestellt werden. Der Rech-

nungshof hat daher angeregt, dass sich das Innenressort für eine Rechtsänderung einsetzt. Das Ressort teilt die Auffassung des Rechnungshofs und hat das dafür zuständige Justizressort eingeschaltet.

- 334 In einem jährlichen Abrechnungsverfahren erstatten Staatsanwaltschaft und Amtsgericht der Polizei die Auslagen, die sie in Strafverfahren für die Polizei geltend gemacht haben (s. Tz. 329). Die Auslagen, die in Ordnungswidrigkeitenverfahren von der Bußgeldstelle des Stadtamtes für die Polizei eingenommen werden, erhält diese jedoch nicht.

Dies ist nicht sachgerecht und widerspricht dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Haushaltswahrheit und -klarheit. Der Rechnungshof hat das Innenressort gebeten, für einen entsprechenden Zahlungsausgleich zu sorgen. Das Innenressort wird eine einvernehmliche Regelung treffen.

## **Inneres**

### **Kampfmittelräumung**

**Auf Veranlassung des Rechnungshofs hat die Polizei Bremen Erstattungsanträge an den Bund gestellt und für die Beseitigung von Kampfmitteln insgesamt rd. 730 T€ erhalten.**

**Die im Jahr 2000 aufgezeigten Mängel bei Organisation und Finanzierung der Kampfmittelräumung bestehen jedoch weiter.**

#### **1 Prüfungsgegenstand**

- 335 Der Kampfmittelräumdienst (KRD) der Polizei Bremen sucht und entschärft Kampfmittel aus dem Zweiten Weltkrieg. Im Jahr 2000 hatte der Rechnungshof Mängel bei Organisation und Finanzierung der Kampfmittelräumung aufgezeigt (vgl. Jahresbericht 2001, Tz. 126 ff.). Mit einer Nachschauprüfung sollte festgestellt werden, ob das Innenressort die Verbesserungsvorschläge umgesetzt hat.

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

##### **2.1 Ausschreibung der Aufträge, Einsatzkontrolle, Verwertung von Almetallen**

- 336 Der KRD kann aus Kapazitätsgründen nicht alle Räumungen selbst durchführen. Für Maßnahmen des Innenressorts vergibt die Polizei Aufträge an private Räumunternehmen. Jährlich schließt sie neue Rahmenverträge für Aufträge bis 25 T€ ab; größere Aufträge schreibt sie gesondert aus. Die Rahmenverträge werden teilweise auch von anderen Ressorts (z. B. Wirtschaft und Bau) genutzt, die Räumungen in Eigenregie durchführen.
- 337 Im Auftrag der Ressorts kontrolliert der KRD, ob die privaten Unternehmen ordnungsgemäß arbeiten und abrechnen. Im Jahr 2000 fehlten dafür noch Zeichnungsberechtigungen gemäß LHO. Diese wurden inzwischen ausgestellt.
- 338 Der Rechnungshof hat seinerzeit vorgeschlagen Almetalle zu verkaufen, die bei der Räumung gefunden werden. Die Polizei hat diesen Hinweis im Ergebnis berücksichtigt. Sie hat mit den privaten Räumunternehmen vereinbart, dass das Entgelt für die benötigten Sammelcontainer gesenkt wurde.

##### **2.2 Kostenerstattungen vom Bund**

- 339 Der Bund erstattet die Kosten für die Räumung reichseigener Kampfmittel. Im Jahr 2000 hatte der Rechnungshof bemängelt, dass die Polizei für den Zeitraum 1996 bis 1999 keine Erstattungen beantragt hat. Der KRD hatte daraufhin erste Anträge gestellt, die letzten Forderungen jedoch erst im Verlauf dieser Prüfung geltend gemacht. Der Bund hat insgesamt rd. 730 T€ erstattet. Weitere Einnahmen stehen aus, weil erstattungsfähige Kosten anderer Ressorts, noch nicht abgerechnet worden sind. Die Polizei hat zugesichert, zukünftig alle Kosten zu berücksichtigen und die Erstattungsanträge zeitnah zu stellen.
- 340 Die Kosten für Polizeieinsätze zur Unterstützung des KRD, z. B. bei der Warnung und Evakuierung der Bevölkerung, sind nach Auffassung des Rechnungshofs ebenfalls vom Bund zu erstatten. Auf die Rechtsprechung dazu hatte der Rechnungshof schon bei der ersten Prüfung hingewiesen. Bremen und der Bund haben dies jedoch noch nicht geklärt.

- 341 Der Rechnungshof hält es weiterhin für gerechtfertigt, die strittigen Kosten in den Erstattungsanträgen aufzunehmen. Hierzu hat er vorgeschlagen, per Dienstweisung die Einsatzkosten festzustellen. Das Innenressort hat die Polizei gebeten, dies umzusetzen.

### 2.3 Organisation und Finanzierung der Kampfmittelräumung

- 342 Der Rechnungshof hatte im Jahr 2000 festgestellt, dass die Kampfmittelräumung nicht optimal organisiert ist und Verbesserungsvorschläge gemacht. Das Innenressort hatte die aufgezeigten Mängel bei Organisation und Finanzierung der Kampfmittelräumung bestätigt, konnte sie jedoch aus verschiedenen Gründen nicht beseitigen. Alle im Jahr 2000 aufgezeigten Probleme bestehen daher weiter. Es ist nicht nachvollziehbar, dass alle Beteiligten die Schwierigkeiten kennen, die Situation aber nicht verbessern.

- 343 Der Rechnungshof bedauert, dass die Ressorts dieses Thema erst aufgrund eines Beschlusses des Senats der Freien Hansestadt Bremen vom 19. Juli 2005 wieder aufgegriffen haben. Das Innenressort hat daraufhin eine Ressortvereinbarung entworfen.

- 344 Der Rechnungshof erwartet, dass sich die Ressorts zügig einigen, so dass

- Räummaßnahmen aus einer Hand fachlich begleitet werden,
- Erstattungsanträge an den Bund mit geringerem Aufwand und ohne Einnahmeverluste bearbeitet werden,
- aufwändige Klärungsprozesse zwischen den Ressorts über die Kostenverteilung entfallen,
- der KRD eine Erstattung für alle Aufgaben erhält, die er für andere Ressorts erledigt.

Das Innenressort hat zugesagt, diese Aspekte zu berücksichtigen.

## Wissenschaft

### Gründung und Veräußerung einer GmbH durch eine bremische Hochschule

**Ohne ausreichend marktwirtschaftliche Kenntnisse und Erfahrungen hat eine bremische Hochschule eine GmbH gegründet und später verkauft. Sie ist dabei hohe finanzielle Risiken eingegangen. Die Risiken bestehen bis heute.**

**Staatliche Institutionen sollten erst dann am Markt tätig werden, wenn sie über die Instrumente einer effektiven Beteiligungsverwaltung verfügen.**

**Es sind Szenarien zu erarbeiten, die zeigen, unter welchen Bedingungen und bis zu welchem Zeitpunkt Beteiligungen eingegangen und aufrechterhalten werden sollen.**

### 1 Vorbemerkungen

- 345 Viele deutsche Hochschulen und Forschungseinrichtungen bemühen sich, Aufgaben und Dienstleistungen zur kommerziellen Verwertung auszulagern. An der Schnittstelle zwischen wissenschaftlicher und industrieller Forschung entstehen so privatwirtschaftliche Unternehmungen. Sie greifen auf das Know-how und die Infrastruktur der Hochschulen zurück und platzieren ihre Produkte am Markt. Durch die Zusammenarbeit sollen Synergieeffekte für Hochschulen und Ausgründungen gleichermaßen erzielt werden.

### 2 Prüfungsgegenstand

- 346 Der Rechnungshof hat die Gründung und den Verkauf einer GmbH durch eine bremische Hochschule geprüft. Dabei hat er zwei Phasen untersucht:

- Phase 1: die Hochschule als Gründerin und Gesellschafterin,
- Phase 2: die Hochschule als Vertragspartnerin der zwischenzeitlich privatisierten GmbH.

### **3 Prüfungsfeststellungen und Stellungnahmen**

#### **3.1 Die Hochschule als Gründerin und Gesellschafterin der GmbH**

##### **3.1.1 Vorbereitung und Durchführung der Ausgründung**

**347** Mitarbeiter am wissenschaftlichen Institut einer bremischen Hochschule diskutierten, wie institutseigene Maschinen und Anlagen besser genutzt werden könnten. Das Ziel: Eine höhere Kostendeckung. Dabei kam es zu der Geschäftsidee, eine Betriebsgesellschaft in Form einer GmbH zu gründen.

**348** 1998 beantragte die Hochschule beim Wissenschaftsressort, die Ausgründung zu genehmigen. Grundlage war ein Positionspapier der Institutsleiter, die auch Geschäftsführer der Gesellschaft werden sollten.

**349** Im Jahr 1999 befasste sich die staatliche Deputation für Wissenschaft und Kunst mit der Gründung der GmbH. In den Unterlagen zur Deputationsitzung wurde ausgeführt, dass mit dem ausgegründeten Unternehmen die kostenintensiven Anlagen und Maschinen besser ausgelastet würden. Auch könnten Kosten besser gedeckt und Technologien im Forschungsinstitut früher erneuert werden. Die GmbH solle den Anlagenbetrieb in den für Forschung und Lehre nicht genutzten Zeiten organisieren. Sie solle jedoch nicht eigenständig forschen, entwickeln oder produzieren. So werde sichergestellt, dass die Ausstattung vorrangig für Forschung und Lehre genutzt werde. Gründe, die wirtschaftliche Nutzung auszugliedern, waren:

- die Begrenzung des Haftungsrisikos für eventuelle Mängel bzw. Ausfälle der Technologie,
- hohe kaufmännische Flexibilität,
- hohe Akzeptanz der GmbH gegenüber gewerblich auftretenden Auftragnehmern und
- diverse steuerrechtliche Vorteile.

Die Deputationsunterlagen enthielten weder Angaben über Kosten und Finanzierung der GmbH noch darüber, wie hoch der Kostendeckungsbeitrag durch Gründung der Gesellschaft sein werde.

**350** Das Wissenschaftsressort genehmigte 1999 die Gründung der GmbH. Es wies in seinem Genehmigungsschreiben die Hochschule insbesondere darauf hin, dass sie vorab eine Nutzungsvereinbarung mit der künftigen Gesellschaft abschließen müsse. Noch im selben Jahr wurde das Unternehmen als hundertprozentige Tochter der Hochschule gegründet. Geschäftsführer wurden die Institutsleiter.

**351** Ausgründungen können dazu beitragen, den Wissenschafts- und Wirtschaftsstandort Bremen zu stärken sowie Unternehmen und Hochschule gleichermaßen effizienter zu machen. Der Rechnungshof hat anerkannt, dass die Universität einen höheren Kostendeckungsbeitrag für den Technologiebetrieb des Instituts erzielen und damit die eigenen Ausgaben senken wollte.

**352** Er hat jedoch bei Vorbereitung und Durchführung der Ausgründung gravierende Mängel festgestellt. Die Hochschule hat folgende Bausteine bei der Vorbereitung der Ausgründung nicht oder nur unzureichend bearbeitet:

- Die Geschäftsidee ist vorab nicht hinreichend analysiert und bewertet worden (u. a. Wettbewerb, Marktvolumen und -entwicklung, Markteintrittsbarrieren, Preissensitivitäten). Eine Risiko- und Sensitivitätsanalyse fehlte.
- Alternativen sind nicht erwogen worden.
- Der Geschäftsplan war unzureichend und ist zum Gründungszeitpunkt hin auch nicht verbessert worden (z. B. Szenarien nicht berechnet, keine Planprojektion durch Plan-, Gewinn- und Verlustrechnungen für Folgejahre).
- Das Gründungsziel ist zwar definiert worden, jedoch ohne Chancen und Risiken näher zu bewerten.
- Die GmbH ist ohne eine ausreichende finanzielle Grundausstattung gegründet worden.

**353** Die Hochschule hat auf ihre Gründungsziele hingewiesen. Die Auslagerung sollte die Forschung unterstützen, eine moderne Ausstattung des Instituts ermöglichen, den Studierenden die Gelegenheit eröffnen, eine industrienähe Ausbildung zu erhalten sowie regionalwirtschaftliche Impulse bringen.

- 354** Die Hochschule ist mit dieser Entgegnung auf die wesentliche Kritik des Rechnungshofs nicht eingegangen. Dieser hat nicht die Ziele der Ausgründung beanstandet. Vielmehr hat er bemängelt, dass die Hochschule am Markt tätig geworden ist, ohne über ausreichende marktwirtschaftlich Kenntnisse und Erfahrungen zu verfügen. Eine Hochschule sollte erst dann am Markt tätig werden, wenn sie die Komplexität einer Ausgründung meistern und Entscheidungen mit der notwendigen Tiefe vorbereiten und begleiten kann.
- 355** Im Gesellschaftsvertrag war eindeutig geregelt, dass die ausgegründete GmbH eigene Forschungs- und Entwicklungsarbeiten oder eine eigene Produktion nicht durchführen sollte. Trotzdem war die Geschäftstätigkeit der GmbH von Anfang an vorrangig darauf ausgerichtet, nicht den Technologiebetrieb zu organisieren, sondern eigenständig zu produzieren und Erzeugnisse am Markt zu platzieren. So hat die ausgegründete GmbH von Beginn ihrer Tätigkeit an produktions- und volumengeeignete Kapazitäten aufgebaut und damit verbunden Maschinen und Anlagen kreditfinanziert angeschafft. Hierin liegt nach Auffassung des Rechnungshofs ein wesentlicher Grund für die bestehenden finanziellen Engpässe. Die Unterstützung von Forschung und Lehre hat nicht mehr im Vordergrund gestanden.
- 356** Die Verhandlungsunterlagen zur Finanzierung der GmbH in der Aufbauphase belegen, dass die Hochschule als hundertprozentige Gesellschafterin den Gründungsprozess aktiv begleitet hat. Sie hat jedoch den Strategiewechsel der GmbH nicht in Frage gestellt. Sie hat es versäumt, die mit der neuen Strategie verbundenen Chancen und Risiken zu bewerten.
- 357** Die Hochschule hat eingeräumt, die Fokussierung der GmbH auf die Organisation des Anlagenbetriebs, d. h. eine reine Überlassung der Einrichtung an Drittfirmen, habe sich bereits in den ersten Betriebsmonaten als nicht tragfähig erwiesen. Daher habe sie die Strategie geändert. Die Produktion von Kleinserien sei als entscheidende Marktlücke gesehen worden, bei der das Angebot aus Produktion und begleitender Forschung gerade für mittlere Unternehmen als entscheidender Vorteil (sog. Alleinstellungsmerkmal) erschien.
- 358** Fest steht, dass die Hochschule unternehmerische Entscheidungen ohne umfassende Kenntnisse getroffen hat. Insbesondere hat sie die Risiken des Strategiewechsels nicht professionell bewertet und keine Marktanalyse für die Kleinserienproduktion des Angebots durchgeführt bzw. durchführen lassen.

### **3.1.2 Finanzierung der GmbH**

- 359** Die Hochschule hat die GmbH gegründet, ohne eine ausreichende finanzielle Ausstattung sicherzustellen. Das Wissenschaftsressort hatte bereits im Vorfeld der Gründung abgelehnt, sich an einer Startfinanzierung für das Unternehmen zu beteiligen.
- 360** Sechs Monate nach Gründung gewährte die Hochschule der GmbH ein rückzahlbares Darlehen i. H. v. 110 T€. Dieses und das gezeichnete Kapital (13 T€) wurden 1999 genutzt, um Vermögensgegenstände (rd. 30 T€) anzuschaffen. Zudem wurden davon Gutachten von Wirtschaftsprüfern und einem Beratungsunternehmen bezahlt (rd. 90 T€).
- 361** Zum Ende des ersten Geschäftsjahres wies die GmbH bereits einen nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag in sechsstelliger Höhe auf. Die bilanzielle Überschuldung der GmbH wurde u. a. dadurch beseitigt, dass die Hochschule vorübergehend auf Forderungen verzichtet hat (Rangrücktritt).
- 362** Trotz der Finanzprobleme und der schwierigen Ertragssituation der GmbH übernahm die Hochschule im Jahr 2000 eine selbstschuldnerische Bürgschaft gegenüber einer privaten Bank für ein Darlehen i. H. v. 600 T€ an die GmbH. Mit dem Kredit kaufte die GmbH eine technische Anlage. Zum Zeitpunkt der Bürgschaftsübernahme gingen die Beteiligten davon aus, dass das Forschungsinstitut der Hochschule die Anlage später von der GmbH kaufen würde. Die Gesellschaft sollte mit dem Geld das Darlehen ablösen. Die Bürgschaft wäre erloschen.
- 363** Das Institut hat der GmbH jedoch die Anlage nicht, wie ursprünglich geplant, abgekauft. Es hat stattdessen mit Zustimmung der Hochschule eine zusätzliche Anlage beschafft. Dadurch konnte die Bürgschaft der Hochschule nicht abgelöst werden.

**364** Der Rechnungshof hat das Vorgehen der Hochschule beanstandet. Die Hochschule hat versäumt zu prüfen, ob es tatsächlich notwendig war, insgesamt zwei Anlagen zu beschaffen. Mit ihrer Zustimmung ist sie dafür verantwortlich, dass die übernommene Bürgschaft bis heute nicht vollständig abgelöst werden konnte. Darüber hinaus war die Bürgschaft weder in den Haushalt der Hochschule eingestellt, noch ist sie als Eventualverbindlichkeit im Entwurf der Eröffnungsbilanz der Hochschule geführt.

**365** Die Hochschule hat nach der Prüfung durch den Rechnungshof die Bürgschaft in den Haushalt des Jahres 2005 eingestellt. Die Bürgschaft soll ebenfalls im noch zu erstellenden Anhang zur Bilanz der Hochschule aufgeführt werden.

### **3.1.3 Ausgestaltung und Inhalt der Nutzungsvereinbarung**

**366** Obgleich das Wissenschaftsressort die Genehmigung zur Gründung und zum Betrieb der GmbH mit der Auflage verknüpft hatte, bereits im Vorfeld eine Nutzungsvereinbarung zwischen den Vertragspartnern abzuschließen, wurde diese Vereinbarung erst etwa zehn Monate nach Gründung der GmbH getroffen.

**367** Die Regelungen zur Erstattung der Vollkosten durch die GmbH sind in mehrfacher Hinsicht fehlerhaft. Die GmbH hat viel weniger Geld an die Hochschule gezahlt, als sie diese gekostet hat.

**368** Die Nutzungsvereinbarung ist von mehreren Beschäftigten der Hochschule und des Wissenschaftsressorts geprüft worden. Die Beteiligten haben jedoch nicht untersucht, wie sich eine höhere Auslastung auf die Gesamtkosten auswirkt. Wegen des ungünstigen Vertrags sind von 1999 bis 2001 durch die Arbeit der GmbH folgende Mehrbelastungen für die Hochschule entstanden:

- Kosten durch die Ausweitung der Produktion, die nicht angemessen erstattet wurden.
- Zusätzliche Betriebskosten infolge von Beschaffungen durch die GmbH.

**369** Die Analyse der Salden aus Einnahmen und Ausgaben in den Jahren 1999 bis 2001 ergibt Mehrausgaben von insgesamt rd. 266 T€, die der Hochschule durch Schaffung des Unternehmenskonstrukts entstanden sind und somit nicht für Forschung und Lehre zur Verfügung standen.

### **3.1.4 Organisatorische Fragen**

**370** Die Hochschulleitung hat die Ausgründung der GmbH begleitet und zu einzelnen Fragen Beschäftigte der Hochschulverwaltung und des Instituts hinzugezogen. Die Zuständigkeiten zur Wahrnehmung von Aufgaben und Verantwortlichkeiten waren an der Hochschule jedoch nicht klar geregelt. So ist bei den Verhandlungen zur Darlehensgewährung an die GmbH in der Hochschule vorhandener juristischer Sachverstand nicht genutzt worden.

Bei Übernahme der selbstschuldnerischen Bürgschaft sind weder Beschäftigte des Haushaltsbereichs noch Juristen beteiligt worden, obgleich hier sowohl bürgerlich-rechtliche Fragen als auch haushaltsrechtliche Probleme berührt waren.

Beschäftigte des Instituts waren zwar an den Ausarbeitungen zur Nutzungsvereinbarung beteiligt, ihr technischer Sachverstand ist aber nicht genutzt worden, um das Prozesskostencontrolling kritisch zu bewerten.

## **3.2 Die Hochschule als Vertragspartnerin der GmbH**

### **3.2.1 Veräußerung der GmbH**

**371** Die oben aufgeführten Mängel haben sich auch im weiteren Verlauf fortgesetzt.

**372** Zwischen März und September 2000 verhandelten die Geschäftsführer der GmbH und Vertreter der Hochschule mit der Hanseatischen Gesellschaft für öffentliche Finanzierungen mbH Bremen (HaGöF) und zwei privaten Banken. Es ging darum, Risikokapital i. H. v. insgesamt 3 Mio. € zum kreditfinanzierten Kauf von produktionsgeeigneten Maschinen und Anlagen zu beschaffen.

**373** Die privaten Banken prüften den Business-Plan der GmbH und stiegen aus den Verhandlungen aus. Sie zweifelten am Erfolg und der Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmens. Sie waren lediglich bereit, der GmbH zur Finanzierung der Kapazitätsausweitung Kreditlinien gegen Verbürgung durch das Land anzubieten.

- 374** Trotz der von den Banken schriftlich geäußerten Bedenken hielten die GmbH und die Hochschule an Geschäftsidee und Business-Plan zur Kapitalerhöhung fest. Sie führten die Gespräche mit der HaGöF (ab 31. Oktober 2000 Bremer Aufbau-Bank) über die Bereitstellung von Mitteln aus dem Bremischen Strukturfonds fort.
- 375** Im Jahr 2000 befasste sich die staatliche Deputation für Bildung und Wissenschaft mit einer nunmehr geplanten Privatisierung und Kapitalerhöhung der GmbH. In der Deputationsvorlage des Wissenschaftsressorts wurde Verkauf und Neugründung der GmbH sowie die geplante Kapitalerhöhung skizziert.
- 376** Danach sollten die Gesellschafteranteile der Hochschule zum Nennwert des gezeichneten Kapitals an drei Beschäftigte des Instituts vollständig verkauft werden. Daneben sollte sich die Bremer Aufbau-Bank mit einer stillen Einlage von rd. 1 Mio. € und einem Gesellschafterdarlehen von 500 T€ an der Gesellschaft beteiligen. Die weiteren Mittel i. H. v. 1,5 Mio. € sollte die GmbH als Darlehen von einer privaten Bank erhalten, für das die Hochschule die volle Kreditbürgschaft zu übernehmen hatte (s. Tz. 373).
- 377** Zur Übernahme der Kreditbürgschaft der Hochschule gegenüber der privaten Bank hat das Wissenschaftsressort in der Vorlage zur Deputationsitzung ausgeführt:
- Die von der GmbH anzuschaffenden Geräte würden die vorhandene Prozess-technologie des Instituts für Zwecke von Forschung und Lehre ergänzen und modernisieren.
  - Oberste Priorität erhalte die Nutzung der Ausstattung für Forschung und Lehre.
  - Die Bürgschaft solle in Form einer Rückkaufvereinbarung (Sicherungsübereignung) gegenüber der Bank abgeschlossen werden. Die im Rückkaufvertrag zu vereinbarende Kaufpreishöhe solle dem jeweiligen Restbuchwert der kreditfinanzierten Maschinen und Anlagen entsprechen. Damit würde das Bürgschaftsrisiko jährlich abnehmen und innerhalb einer Nutzungsdauer von sieben Jahren auf nahezu Null reduziert werden.
  - Zur Absicherung des Risikos solle im Haushalt des Wissenschaftsressorts eine Verpflichtungsermächtigung i. H. v. 1,5 Mio. € erteilt werden.
- 378** In der Vorlage wurde darüber hinaus darauf hingewiesen, dass die bestehende Nutzungsvereinbarung zu ändern sei. Dagegen wurde die aktuelle wirtschaftliche und finanzielle Situation der GmbH nicht dargestellt. Ebenso fehlte ein Hinweis auf das von den Banken im Zusammenhang mit der Kapitalerhöhung gesehene Risiko. Es ist nicht nachzuvollziehen, warum trotz Strategiewechsels das Wissenschaftsressort in der Deputationsvorlage den vorgesehenen Erwerb von Produktionsanlagen durch die GmbH weiterhin mit der vorrangigen Nutzung für Forschung und Lehre begründet hat.
- 379** Die GmbH wurde im Jahr 2001 neu gegründet. Ein neuer Gesellschaftsvertrag und ein so genannter Beteiligungsvertrag zwischen der Hochschule und den neuen Partnern trat in Kraft. Die bisherigen Geschäftsführerverträge wurden aufgehoben und zwei ehemalige Institutsangestellte als neue Gesellschafter-Geschäftsführer eingesetzt.
- 380** Der Rechnungshof hat keine Vorbehalte gegen die Veräußerung hochschuleigener Gesellschaften, solange die Interessen der Hochschule gewahrt werden. Wichtig ist, dass Maßstäbe von Wirtschaftlichkeit sowie professionelle Standards bei der Durchführung der Privatisierung angewendet werden. Daran hat es jedoch gemangelt.

### **3.2.2 Beteiligungs- und Gesellschaftsvertrag**

- 381** Die Interessen der Hochschule sind in einem Beteiligungsvertrag, der die wechselseitigen Rechte und Pflichten der Parteien für die neue Gesellschaft festlegt, ungenügend berücksichtigt worden. So wurden zwar ein Wettbewerbsverbot und sonstige Pflichten der Hochschule geregelt, aber keine Rechte verankert. Die Hochschule besitzt keine Informations- und Mitbestimmungsrechte. Dabei nutzt die neue GmbH weiter Maschinen und Anlagen des Instituts und entscheidet über die Modernisierung des Technologiebetriebs. Die Hochschule hatte außer über informelle Kontakte zur Gesellschaft keine Rechte, über die Wirtschaftsführung und -lage informiert zu werden.

**382** Die Hochschule hat aufgrund der Hinweise des Rechnungshofs nunmehr mit der GmbH vereinbart, dass sie künftig regelmäßig über die wirtschaftliche Lage des Unternehmens zu informieren ist.

### **3.2.3 Finanzierung der GmbH und Bürgschaften der Hochschule**

**383** Das in der Phase 1 gewährte, rückzahlbare Darlehen i. H. v. 110 T€ (s. Tz. 360) hätte spätestens bei Abschluss der Geschäftsanteils-Kauf- und Abtretungsverträge von der GmbH zurückgefordert oder ein verbindlicher Zins- und Tilgungsplan mit der Gesellschaft vereinbart werden müssen.

**384** Neben der bereits bestehenden selbstschuldnerischen Bürgschaft i. H. v. 600 T€ (s. Tz. 362) ist die Hochschule nach Veräußerung des Unternehmens im Jahr 2001 eine neue Bürgschaftsverpflichtung i. H. v. 1,5 Mio. € eingegangen (s. Tz. 375 f.).

**385** Die im Bürgschaftsvertrag vereinbarte, abgesicherte Kaufpreisforderung der Bank an die Hochschule entspricht bei Fälligkeit dem Saldo des Darlehenskontos. Die Forderung orientiert sich nicht – wie in der Deputationsvorlage im Jahr 2000 missverständlich dargestellt (s. Tz. 377) – an dem jeweiligen Restbuchwert der kreditfinanzierten Maschinen und Anlagen. Wie in Bankgeschäften allgemein üblich, ist die Höhe der Forderung von den tatsächlich getätigten Zins- und Tilgungszahlungen des Schuldners abhängig.

**386** Seit seiner Gründung 1999 hat das Unternehmen mit Ausnahme eines einzigen Jahres hohe Verluste erwirtschaftet. Es stand zum Ende eines jeden Geschäftsjahres kurz vor der Insolvenz. Eine Analyse der Bilanzentwicklung hat gezeigt, dass die bilanzielle Überschuldung des Unternehmens im Jahr 2004 auf über 1,4 Mio. € angewachsen ist. Die Überschuldungen konnten nur über eine Rangrücktrittserklärung der Hochschule im Jahr 1999 und weitere Rangrücktrittserklärungen der BAB Beteiligungs- und Managementgesellschaft Bremen mbH (BBM, Tochtergesellschaft der Bremer Aufbau-Bank) ausgeglichen werden.

**387** Da die Hochschule im Beteiligungsvertrag und in den Rückkaufvereinbarungen mit der privaten Bank keinerlei Rechte gegenüber dem Unternehmen durchgesetzt hatte, konnte sie Anlageentscheidungen der Gesellschaft nicht beeinflussen. Obgleich die Hochschule mit der abgeschlossenen Bürgschaft gegenüber der Bank hohe Verpflichtungen und Risiken eingegangen war, hatte sie keine Möglichkeiten, die Geschäftstätigkeit zu begleiten und ggf. steuernd einzugreifen.

**388** Die fehlende Durchsetzung von Rechten ist nach Ansicht des Rechnungshofs von großer Bedeutung. Die GmbH hatte mit ihren Anlageentscheidungen die Kreditlinien voll ausgeschöpft und anschließend Zins- und Tilgungslasten zu tragen, die sie bei der Höhe ihrer Umsätze nicht bewältigen konnte. Dies hat das Unternehmen in eine Liquiditätsfalle gebracht.

**389** Im Jahr 2004 ist die GmbH ihren Zins- und Tilgungsverpflichtungen gegenüber der Bank nicht mehr nachgekommen. In Absprache mit der Hochschule sind Tilgungsstundungen für die Gesellschaft vereinbart worden. Die Stundungen haben dazu geführt, dass sich die von der GmbH nicht geleisteten Zins- und Tilgungszahlungen zum Ende des Jahres 2004 auf rd. 300 T€ summierten.

**390** Da die Bank nicht bereit war, weitere Stundungen vorzufinanzieren, hat die Hochschule der Bank zum Ende des Jahres 2004 die Einrichtung eines Sonderkontos i. H. v. 470 T€ für Zins- und Tilgungsstundungen der GmbH gestattet. Das Sonderkonto ist über die bestehenden Bürgschaften der Hochschule abgesichert worden.

**391** Der Rechnungshof hat in diesem Zusammenhang insbesondere folgende Punkte kritisiert:

- In der Vereinbarung über das Sonderkonto wurde nicht definiert, wofür die GmbH das Geld nutzen sollte. So hat die GmbH das Sonderkonto dazu genutzt, um u. a. offene Forderungen der Hochschule zu begleichen. Der Zahlungseingang bei der Hochschule auf der einen Seite hat die Bürgschaftsverpflichtung der Hochschule auf der anderen Seite entsprechend erhöht.
- Die in der Deputationsvorlage beschriebene Annahme, das Bürgschaftsrisiko würde jährlich abnehmen und sich bei einer Nutzungsdauer von sieben Jahren auf nahezu Null reduzieren (s. Tz. 377), ist nicht eingetreten. Vielmehr hat sich das finanzielle Risiko der Hochschule bzw. des Wissenschaftsressorts mit Einrichtung der zusätzlichen Kreditlinie wieder erhöht.

**392** Neben dem nicht zurückgezahlten Darlehen i. H. v. 110 T€ (s. Tz. 360) und dem heute bestehenden finanziellen Risiko von 1,5 Mio. € aus Bürgschaften hat die Hochschule noch offene Forderungen gegen die GmbH i. H. v. rd. 300 T€. Die Hochschule trägt somit ein Gesamtrisiko von rd. 1,9 Mio. €.

### **3.2.4 Ergänzung zur Nutzungsvereinbarung**

**393** Im Jahr 2001 schloss die Hochschule mit der neu gegründeten GmbH Ergänzungen zur Nutzungsvereinbarung ab.

**394** In der Vereinbarung wurde geregelt, dass das Unternehmen laufend ermittelt, welche Anlagen der Hochschule es nutzt und in welchem Zeitraum. Der Hochschule wurde das Recht eingeräumt, das von der GmbH geführte Kostencontrolling zu prüfen. Darüber hinaus hätte die Hochschule die Regelungen zur Kostenerhebung einmal jährlich anpassen können, um die über eine Prozessdatenverwaltung (PDV) ermittelten Kosten zu den tatsächlichen Ist-Kosten weitergehend anzunähern.

**395** Die Hochschule hat sowohl das Recht, die PDV zu prüfen als auch die Kostenerhebungsmodalitäten anzupassen, in den Jahren 2001 bis 2003 nicht wahrgenommen. Dabei lagen die über die PDV ermittelten Kosten im Vergleich zu den Ist-Kosten weit auseinander. Die in Tz. 367 f. beschriebenen Mängel und die Kritik des Rechnungshofs gelten somit auch für die Ergänzungsvereinbarung.

**396** Erst in der ersten Jahreshälfte 2004 hat die Hochschule Gespräche mit der GmbH begonnen und Nachzahlungen der Gesellschaft für das Jahr 2003 sowie Änderungen für die Erstattungen für das laufende Jahr vereinbart – allerdings ohne großen Erfolg (s. Tz. 392).

**397** Darüber hinaus sind die Nutzung von Forschungsergebnissen des Instituts durch die GmbH sowie Fragen des Patentschutzes in der Ergänzungsvereinbarung nicht geregelt worden.

**398** Die Hochschule hat auf Anregung des Rechnungshofs Gespräche mit der GmbH aufgenommen, jedoch mitgeteilt, dass eine neue Nutzungsvereinbarung erst zum regulären Kündigungsstermin im Jahr 2008 in Kraft treten könne.

## **4 Fazit**

**399** Die Hochschule hätte die festgestellten Konstruktionsfehler und Mängel bereits im Ausgründungsprozess selbst, spätestens aber bei der Veräußerung der GmbH vermeiden müssen. Um Kooperationsbeziehungen zwischen Hochschule und Ausgründungen auf Dauer erfolgreich zu gestalten, ist die richtige Strategie hinsichtlich Produktentwicklung, Investition und Marketing unerlässlich. Die Grundlagen dafür werden in der Vorbereitung und im Prozess der Ausgründung gelegt, der mehrere Phasen umfasst:

- Analyse und Bewertung der Geschäftsidee,
- Erstellung und Optimierung eines Business-Plans,
- Analyse des Marktes (Wettbewerb, Marktvolumen, Markteintrittsbarrieren, Preissensitivität, usw.),
- Ableitung der Ziele der Hochschule und Bewertung der Chancen und Risiken,
- Bewertung von Zielübereinstimmung/Zielabweichungen zwischen den Kooperationspartnern,
- Finanzierung in der Startphase,
- Klärung organisatorischer und personalrechtlicher Fragen,
- Wahl der Rechtsform (öffentlich-rechtlich, privatrechtlich),
- Ausgestaltung von Nutzungs- und Kooperationsvereinbarungen,
- Gründung.

**400** Neben der Einschätzung der Chancen sollte die Hochschule insbesondere auch die Risiken angemessen beschreiben und Szenarien für einen nichtdauerhaften Markterfolg der Ausgründung skizzieren. Ferner sollten Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten im Prozess eindeutig geregelt sein und professionellen Standards genügen.

- 401 Der Rechnungshof hat die Hochschule gebeten, unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Situation und Liquiditätsschwierigkeiten der GmbH Szenarien zu erarbeiten, die aufzeigen, unter welchen Bedingungen und zu welchem Zeitpunkt sie die bestehende Kooperation mit der Gesellschaft nicht mehr aufrechterhalten will oder kann (Exit-Strategie).
- 402 In Verbindung mit der Exit-Strategie soll sie alternative Modelle entwickeln und bewerten. Dabei soll sie ihre Ziele und Interessen bei den Kostendeckungsbeiträgen im Technologiebetrieb des Forschungsinstituts berücksichtigen.
- 403 Darüber hinaus hat der Rechnungshof die Hochschule gebeten, ein schlüssiges Rahmenkonzept für die Begleitung und Durchführung von Ausgründungen zu erstellen und umzusetzen. Er hat Anregungen gegeben, das Beteiligungsmanagement zu verbessern und empfohlen, insbesondere folgende Bausteine zu entwickeln und einzuführen:
- ein geeignetes Controlling,
  - Instrumente und Arbeitsmittel zu entwickeln, um Exit-Strategien erstellen und bewerten zu können.
- 404 Die Hochschule hat erklärt, die Empfehlungen des Rechnungshofs im Jahr 2006 umsetzen zu wollen. Sie hat mittlerweile eine neue Stelle im Beteiligungsmanagement geschaffen.
- 405 Der Senator für Bildung und Wissenschaft hat mitgeteilt, er teile die Bewertung des Rechnungshofs im Wesentlichen. Zzt. spreche er mit der Hochschule, um die Beanstandungen und Anregungen des Rechnungshofs abzarbeiten, den entstandenen Schaden zu begrenzen und Konzepte zu Ausgründungsprozessen und zum Beteiligungsmanagement zu entwickeln.

## **Wissenschaft**

### **Hochschulsport an der Universität Bremen**

**Die Universität hat kein Finanz- und Leistungscontrolling für den Hochschulsport aufgebaut. Sie hat nicht überwacht, ob der Verein für Hochschulsport seine Aufgaben effizient wahrnimmt.**

**Der Rechnungshof hat Vorschläge gemacht, wie der Hochschulsport wesentlich wirtschaftlicher durchgeführt werden kann. Die Universität könnte dadurch die mittlerweile bei rd. 800 T€ liegende Deckungslücke deutlich verringern.**

### **1 Prüfungsgegenstand**

- 406 Nach § 4 Abs. 7 des Bremischen Hochschulgesetzes (BremHG) haben die Hochschulen die Aufgabe, den Sport in ihrem Bereich zu fördern. Personen, die nicht Mitglieder der Hochschule sind, können auch an Veranstaltungen des Hochschulsports teilnehmen. Der Rechnungshof hat Organisation und Durchführung des Hochschulsports an der Universität Bremen geprüft. Er hat sich dabei auf den Zeitraum 2002 bis 2004 konzentriert. Insbesondere sollte festgestellt werden, ob die Aufgabe wirtschaftlich wahrgenommen wurde. Das Fach Sportwissenschaften wurde nicht geprüft.

### **2 Prüfungsfeststellungen und Stellungnahme der Universität**

#### **2.1 Entwicklung und Ziele**

- 407 Ursprünglich hatte die Universität den Hochschulsport selbst organisiert und durchgeführt. Sie gründete 1986 den „Verein für Hochschulsport e. V.“ (im Folgenden: Verein), um den Hochschulsport neu auszurichten. Die Sportangebote des Vereins sollten die Universität nach „außen“ öffnen und mit den umliegenden Firmen und Einrichtungen sowie der Bevölkerung verflechten. Ziel war es:
- den Hochschulsport durch hauptamtliches Personal professionell zu organisieren und durchzuführen,
  - bei den Kursangeboten und der Bestellung von Übungsleitern flexibler zu sein und
  - externe Finanzquellen zu erschließen.

408 Universität und Verein schlossen 1987 einen Kooperationsvertrag, der Aufgaben und Verantwortlichkeiten sowie die Finanzierung regelte.

## 2.2 Aufgabenwahrnehmung und Organisation des Hochschulsports

409 Mit Ausnahme von zwei Gerätewarten hat der Verein kein eigenes hauptamtliches Personal. Alle Vereinsaktivitäten werden von Beschäftigten der Universität geleistet. Sie sind in Doppelfunktion sowohl für den Verein als auch für die Universität tätig:

- Der Geschäftsführer des Vereins ist in Personalunion auch Leiter der Zentralen Betriebseinheit Hochschulsport (ZBE Hochschulsport).
- Die Sachbearbeiterin des Vereins ist gleichzeitig Mitarbeiterin der ZBE Hochschulsport.
- Der Kassenwart des Vereins ist in Personalunion Sachgebietsleiter für Finanz- und Wirtschaftsangelegenheiten im Haushaltsdezernat der Universität.

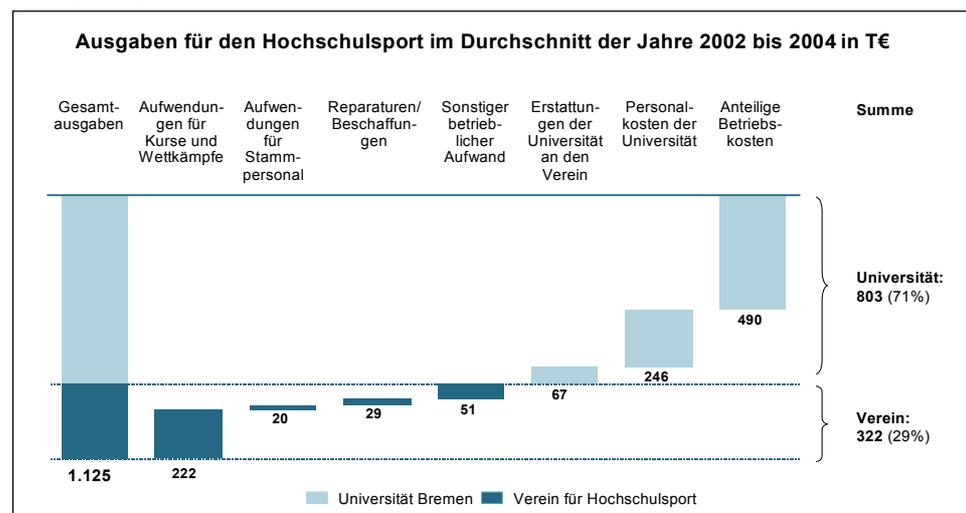
410 Im Prüfungszeitraum arbeiteten weitere Beschäftigte der Universität für den Hochschulsport. So hat etwa ein Mitarbeiter der ZBE Hochschulsport geregelt, wann Fachbereiche der Universität und wann der Verein die Sportstätten belegten. Weiterhin haben die Dezernate „Haushalt und Finanzen“ und „Technischer Betrieb/Bauangelegenheiten“ Dienstleistungen erbracht. Die Hochschulsportkommission hat das vom Verein vorgelegte Programm des Hochschulsports beraten und verabschiedet.

411 Damit hat die Universität ihr Ziel nicht erreicht, die Aufgaben auszugliedern und zu professionalisieren. Aus den Doppelfunktionen ergeben sich negative Auswirkungen auf die Universitätsinteressen; sie sind unter den Tz. 415 und 453 aufgeführt.

## 2.3 Finanzierungsstruktur

412 Die Universität stellt die Sportanlagen für den Hochschulsport zur Verfügung, trägt den Großteil der Betriebskosten und gewährt dem Verein lt. Kooperationsvertrag finanzielle Zuschüsse, damit dieser Unterdeckungen ausgleichen kann. Der Verein hat sich im Kooperationsvertrag verpflichtet, unter Berücksichtigung des Zuschusses der Universität das Angebot kostendeckend zu gestalten und nicht benötigte Mittel an die Universität zurückzuführen. Der Begriff Kostendeckung ist im Vertrag inhaltlich nicht definiert.

413 Das folgende Schaubild verdeutlicht, dass die Universität die größten Kostenanteile getragen hat:

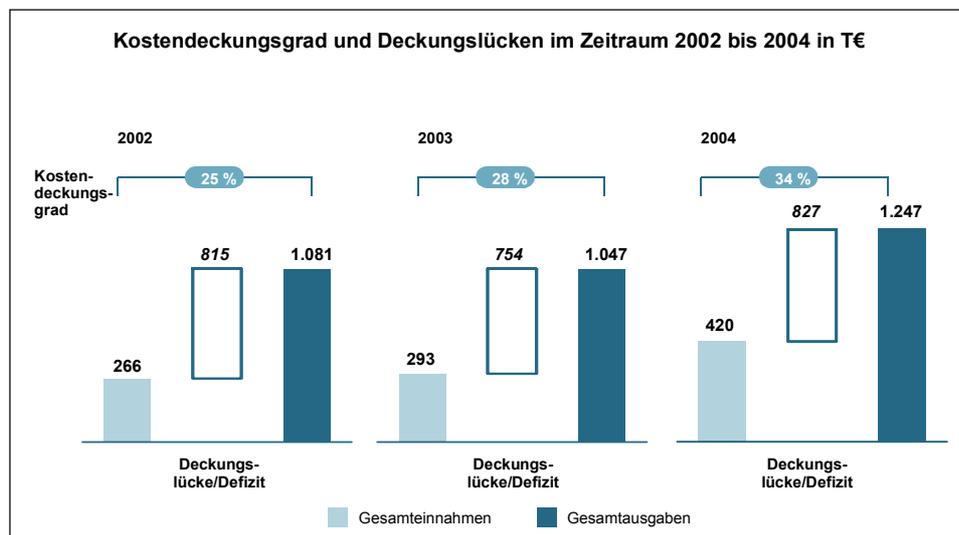


414 Die Regelungen zur Finanzierung des Hochschulsports widersprechen sich. Die Zielvorgaben für den Verein waren ursprünglich mit dem Zuschuss der Universität gekoppelt. Für den Verein gab es kein Anreiz, den Hochschulsport effizient durchzuführen. Im Gegenteil: Eine Erhöhung der Vereinsausgaben hat automatisch zu höheren Zuschüssen der Universität geführt. So haben sich die Mittelzuweisungen von rd. 3,5 T€ im Jahr 1987 auf rd. 71 T€ im Jahr 2004 erhöht.

- 415 Die Universität hat die Zuschussregelung lt. Kooperationsvertrag im Laufe der Jahre in einzelfallbezogene Kostenerstattungen umgewandelt, ohne dass sich dadurch die von ihr zu zahlenden Mittel vermindert haben. Gleichzeitig hat die Universität nur noch Anträge auf einzelfallbezogene Aufwandserstattungen und nicht mehr die finanzielle Gesamtsituation bewertet. Sie hat nicht alle Ausgaben des Vereins kontrolliert. Auch die Jahresrechnungen des Vereins hat sie nicht auf eine effiziente Aufgabenwahrnehmung hin überprüft.
- 416 Im Gegensatz zur Universität ist der Rechnungshof der Auffassung, dass mangelhafte Wahrnehmung der Aufsicht und Kontrolle auch eine negative Folge der Personalunion ist (s. Tz. 409).
- 417 Auf Anregung des Rechnungshofs hat die Universität mittlerweile den Entwurf eines neuen Kooperationsvertrags vorgelegt. Zuschüsse der Universität an den Verein sind nicht mehr vorgesehen. Der Rechnungshof hat dazu Erläuterungsbedarf und wird die Angelegenheit mit der Universität erörtern.

## 2.4 Kostendeckungsgrad

- 418 Weder die Universität noch der Verein kannten in der Vergangenheit die Gesamtkosten des Hochschulsports. Die Universität hat es versäumt, ihr kaufmännisches Finanzwesen zu nutzen und die Kosten für den Hochschulsport gesondert im Controlling auszuweisen. Beide Einrichtungen haben weder das Verhältnis von Gesamteinnahmen zu Gesamtausgaben (Kostendeckung) für den Hochschulsport ermittelt, noch nach Einsparungen gesucht.
- 419 Um die tatsächlichen Kosten systematisch abzubilden, sie den Kostenträgern zuzuordnen und den Deckungsgrad ermitteln zu können, hat der Rechnungshof umfangreiche Daten erhoben und Berechnungen durchgeführt. Er hat für die Jahre 2002 bis 2004 alle Einnahmen und Ausgaben des Vereins und der Universität für den Hochschulsport ermittelt. Ebenso hat er die anrechenbaren Betriebskosten auf Basis der tatsächlichen Nutzung, die anteiligen Personalkosten sowie eine Reihe von elementaren Kennzahlen, u. a. den Kostendeckungsgrad und die Unterdeckungsquote auf Kursebene berechnet.
- 420 Das folgende Schaubild verdeutlicht die Entwicklung der Gesamteinnahmen und -ausgaben der Universität und des Vereins im Zeitraum 2002 bis 2004 sowie die sich daraus ergebenden Kostendeckungsgrade und Deckungslücken (Defizite):

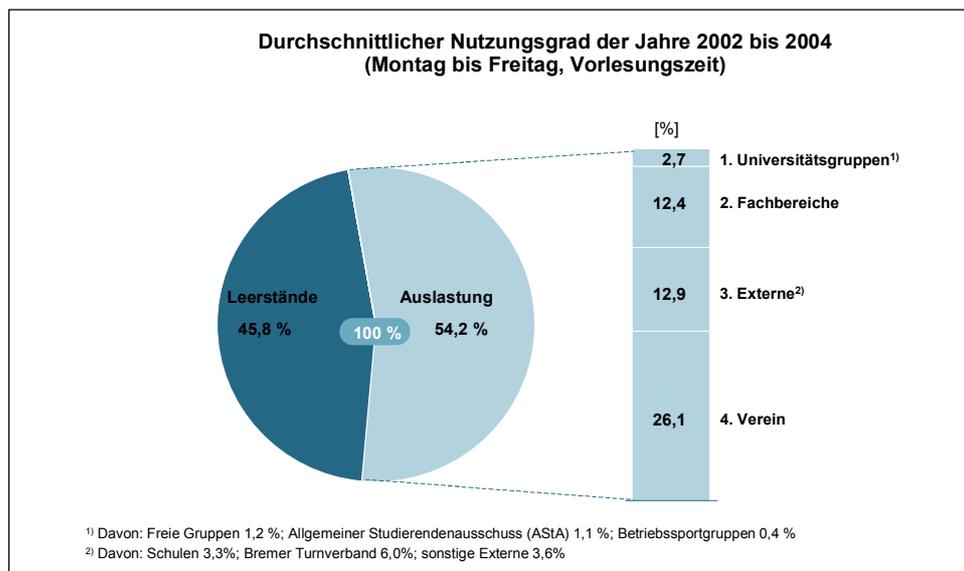


- 421 Von 2002 bis 2004 haben Universität und Verein durchschnittlich rd. 1,125 Mio. € jährlich für die Durchführung des Hochschulsports ausgegeben, aber lediglich rd. 326 T€ eingenommen. Damit haben sie durchschnittlich rd. 799 T€ mehr ausgegeben als eingenommen. Weniger als ein Drittel der Ausgaben waren somit durch Einnahmen gedeckt. Die Universität hat rd. 71 % der Gesamtausgaben getragen, aber nur rd. 29 % der Gesamteinnahmen erzielt. Im Vergleich dazu sind auf den Verein rd. 29 % der Ausgaben und rd. 93 % aller Einnahmen entfallen. Die Universität hat jede Teilnehmerin und jeden Teilnehmer am Hochschulsport im Zeitraum 2002 bis 2004 durchschnittlich mit jährlich rd. 132 € subventioniert.

- 422 Der Rechnungshof hat die Universität aufgefordert, das Verhältnis von Einnahmen zu Ausgaben zu verbessern und u. a. vorgeschlagen, das Kursangebot zu überprüfen. Sie sollte ggf. die Kurse aus dem Programm streichen, die sich nicht selbst finanzieren. Angesichts der finanziellen Situation hält er Kursangebote für unangemessen, die viel mehr kosten als einbringen und die zudem auch von Privaten angeboten werden. Darüber hinaus sollte die Universität die Teilnehmerbeiträge vom Verein überprüfen lassen.
- 423 Die Universität hat zugesagt, der Verein werde das Kursangebot i. V. m. dem Kostendeckungsgrad überprüfen und versuchen, diesen durch schrittweise Erhöhungen der Entgelte zu verbessern. In einem ersten Schritt werde der Verein für das Sommersemester 2006 die Kursbeiträge für Studierende und externe Teilnehmende um jeweils zwei Euro anheben.
- 424 Dem Rechnungshof ist bewusst, dass der Verein seine Kursbeiträge an denen seiner Mitbewerber orientieren muss. Ihm sind bisher jedoch keine Unterlagen vorgelegt worden, die belegen, dass die geplante Preiserhöhung auf einer Vergleichsrechnung beruht. In dieser sollten sowohl die Beiträge anderer Sportvereine als auch die Preise nicht subventionierter privater Anbieter berücksichtigt werden.

## 2.5 Nutzungsgrad

- 425 Die Universität stellt dem Verein ihre Sportanlagen zur Verfügung, wobei Lehrveranstaltungen vorgehen:  
Die Universitätsveranstaltungen haben in der Zeit von 8:00 bis 16:00 Uhr Priorität, während dem Verein vorrangig die Zeiten ab 16:00 bis 22:00 Uhr zur Verfügung stehen. Daneben kann er nicht genutzte Zeiten der Universität am Vor- und Nachmittag ebenfalls für Kurse nutzen. Zeiten, die weder die Universität noch der Verein belegen, können externe Nutzer wie Schulen, Feuerwehr oder lokale Unternehmen buchen.
- 426 Die Universität hat nicht erhoben, wer wann die Sportanlagen nutzt. Dadurch ist weder die Auslastung transparent, noch kann die Universität die Belegung steuern. Um die Abrechnung der Betriebskosten anhand der tatsächlichen Nutzung nachvollziehen zu können, hat der Rechnungshof Daten erhoben und den Auslastungsgrad berechnet.
- 427 Das folgende Schaubild zeigt die Auslastung der Sportanlagen im Zeitraum 2002 bis 2004.



- 428 Die Sportanlagen bleiben in knapp der Hälfte der Zeit ungenutzt. Die Fachbereiche, für deren Lehrbedarf die Sportanlagen gebaut wurden, lasten die Anlagen nur zu gut einem Zehntel aus.
- 429 Trotz der mit rd. 46 % hohen Leerstandszeiten hat die Universität im Jahr 2003 eine Kleinanlage für Golftraining (Abschlagsanlage und Putting Green) bauen lassen. Nutzen die Sportler die Golfanlage, können aus Sicherheitsgründen die

Leichtathletikanlage und der Fußball- und Naturrasenplatz nicht genutzt werden. Damit sind die Anlagen noch schlechter auslastbar.

- 430 Die Universität hat angekündigt, sie wolle die Sportanlagen in den wenig lukrativen Zeiten von 8:00 bis 16:00 Uhr offensiv vermarkten. Wie sie das machen will, hat sie nicht mitgeteilt.

## 2.6 Nutzungsentgelte

- 431 Externe müssen für die Nutzung der Sportanlagen zahlen. Grundlage ist eine Entgeltordnung der Universität. Darüber hinaus hat die Universität für einige externe Nutzer Sonderregelungen getroffen:

- Studierende der Hochschule Bremen (HSB) und der Hochschule für Künste (HfK) erhalten eine Ermäßigung. Auf der Basis einer geschätzten Anzahl teilnehmender Studierender hat die jeweilige Hochschule eine pauschale Summe (HSB: 2.500 €/Semester; HfK: 500 €/Semester) an die Universität zu erstatten.
- Bremer Schulen lasten die Sportanlagen mit rd. 3 % aus, ohne als externe Nutzer dafür zu zahlen.

- 432 Der Verein hat Gelder vereinnahmt, die der Universität zugestanden hätten. Nutzungsentgelte von Externen (lt. Entgeltordnung) sowie die Pauschalerstattungen der HSB und der HfK hätten an die Universität gehen müssen. Darüber hinaus hat der Verein Nutzungsanfragen von Externen in eigene Kursangebote „umgestaltet“ und die entsprechenden Kursentgelte eingenommen. Dabei hätte er auch diese Gelder weitergeben müssen.

- 433 Der Rechnungshof hat die Universität aufgefordert sicherzustellen, dass sie künftig die gesamten Gelder von externen Nutzern erhält. Darüber hinaus hat er angeregt, mit dem Bildungsressort über Nutzungsentgelte für die Bremer Schulen zu verhandeln. Die Universität solle überprüfen, ob die Erstattungspauschalen der HSB und der HfK der Nutzung durch die Studierenden der beiden Hochschulen entspricht.

- 434 Nach Aussage der Universität hat sie Gespräche mit dem Bildungsressort aufgenommen, um eine Kostenerstattung für die Nutzung der universitären Sportanlagen durch die Bremer Schulen zu erreichen. Die Universität hat keine Stellung dazu genommen, ob die Pauschalen der HSB und HfK angemessen sind.

## 2.7 Betriebskosten

- 435 Die Universität hält die Sportanlagen für den Hochschulsport vor und finanziert auch die anfallenden Betriebskosten. Mit zwei externen Nutzern hat sie gesonderte Verträge über eine anteilige Betriebskostenerstattung für die von ihnen genutzten Anlagen (Uni-Bad und Halle für rhythmische Sportgymnastik) geschlossen. Der Verein für Hochschulsport hat sich bisher nicht an den Betriebskosten beteiligt.

- 436 Der Rechnungshof hat die vertraglichen Regelungen zwischen der Universität und dem Bremer Turnverband e. V. (BTV) sowie der Gesellschaft für öffentliche Bäder mbH, inzwischen Bremer Bäder GmbH (BB GmbH) geprüft. Er hat Nutzungsgrad und Betriebskosten verglichen.

- 437 Bei beiden Verträgen hat die Universität Regelungen akzeptiert, die sie finanziell benachteiligen. Der von ihr getragene Betriebskostenanteil ist wesentlich höher, als es ihrem Nutzungsanteil entspricht. Die BB GmbH hat das Uni-Bad in den Jahren 2002 bis 2004 im Durchschnitt mit 83 % ausgelastet, aber nur rd. 40 % der Betriebskosten getragen. Der BTV hat die Kapazitäten der Halle für rhythmische Sportgymnastik im Prüfungszeitraum durchschnittlich zu 58 % genutzt, jedoch nur rd. 51 % der Kosten übernommen.

- 438 Die Vereinbarungen mit der BB GmbH wurden 1997 für zwei Jahre festgelegt und sollten danach neu verhandelt werden. Die Universität hat seit 1999 die ungerechtfertigte Kostenverteilung nicht korrigiert.

- 439 Hätte sie den BTV und die BB GmbH entsprechend ihrer Nutzung an den Kosten beteiligt, hätte die Universität von 2002 bis 2004 rd. 225 T€ mehr eingenommen. Die Universität hat das Verhältnis von Nutzung und Betriebskosten jedoch nicht berechnet. Sie wusste somit nicht, dass sie die jahrelang zuviel bezahlt hat.

- 440 Die Universität hat mitgeteilt, sie verhandle, wie vom Rechnungshof empfohlen, mit der BB GmbH und dem BTV. Sie habe darüber hinaus den Verein für Hochschulsport im Entwurf des neuen Kooperationsvertrags verpflichtet, für die Nutzung der Sportstätten anteilig Betriebskosten zu tragen.
- 441 Die Universität hat noch nicht entschieden, nach welchem Maßstab die Höhe der Betriebskosten für den Verein für Hochschulsport festgelegt wird. Der Rechnungshof kann folglich nicht beurteilen, ob die neue Regelung angemessen sein wird.
- 442 Die Verhandlungen mit der BB GmbH und dem BTV würden sich nach Auskunft der Universität schwierig gestalten, da beide Nutzer auf Zuschüsse des Senators für Inneres und Sport angewiesen seien. Dieser habe im Fall der BB GmbH die entsprechenden Mittel im Jahr 2005 sogar um 10 T€ gekürzt.
- 443 Für den Rechnungshof ist es inakzeptabel, dass die Universität Leistungen erbringt, die schlussendlich den Haushalt des Senators für Inneres und Sport entlasten und ihren eigenen belasten. Der Universität fehlen dadurch Mittel, die sie für ihre primären Aufgaben in Forschung und Lehre dringend benötigt.

## 2.8 Haushaltsführung und sonstige wesentliche Feststellungen

- 444 Neben der Finanzierungs- und Auslastungsstruktur hat der Rechnungshof auch die Haushaltsführung des Vereins geprüft und einige gravierende Mängel festgestellt.
- 445 Geschäftsführung und Vereinsvorstand haben die Ausgabendisziplin und das Gebot wirtschaftlichen Handelns in mehreren Fällen missachtet.
- 446 So hat der vierköpfige Vereinsvorstand mehrtägige auswärtige Klausurtagungen u. a. in Wernigerode (2002) und auf Teneriffa (2004) durchgeführt. Sie haben insgesamt rd. 4,5 T€ gekostet. Der Rechnungshof hält die Höhe der Ausgaben für nicht gerechtfertigt, insbesondere da während der beiden mehrtägigen Veranstaltungen jeweils nur 2,5 Stunden getagt wurde.
- 447 Die Universität hat mitgeteilt, sie habe den Vereinsvorstand aufgefordert sicherzustellen, dass die Teilnehmenden der beiden Klausurtagungen die vom Verein übernommenen Kosten an den Verein zurückzahlen.
- 448 Mangelnde Ausgabendisziplin hat der Rechnungshof im Prüfungszeitraum auch bei einer Reihe anderer Vorstands- und Vereinsveranstaltungen festgestellt. Neben einer Vielzahl von Gaststätten- und Restaurant-Belegen ist 2003 u. a. ein Essen in Höhe von rd. 600 € mit dem Verein abgerechnet worden. Nachweise mit Angaben zu Anlässen und zu den bewirteten Personen hat weder der Vorstand noch der Geschäftsführer gefertigt.
- 449 Insgesamt hat der sonstige betriebliche Aufwand des Vereins im Durchschnitt der Jahre 2002 bis 2004 rd. 16 % der Gesamtausgaben betragen. Darunter fallen Verwaltungsausgaben, aber auch Ausgaben für Büromöbel, PC, Drucker und einen Laptop für den Vereinsvorsitzenden. Dieser Anteil war im Vergleich zu den Aufwendungen für Kurse und Wettkämpfe, Reparaturen und Beschaffungen überdurchschnittlich hoch.
- 450 Der Rechnungshof erkennt die ehrenamtliche und engagierte Arbeit des Vereins an. Da dieser jedoch seine Aufgaben ohne öffentliche Mittel (d. h. die universitären Zuschüsse, Dienstleistungen und Sportstätten sowie die Übernahme der Betriebskosten durch die Universität) nicht erfüllen könnte, ist er einer besonderen Ausgaben- und Haushaltsdisziplin verpflichtet.

## 3 Fazit

- 451 Die Universität hat es versäumt, die tatsächlichen Kosten des Hochschulsports transparent zu machen und sich eine Basis für die Steuerung und Kontrolle dieses Aufgabenbereichs zu schaffen. Aufgrund der mangelhaften Informationen hat sie weder strategische noch finanzielle Ziele formulieren können.
- 452 Grundsätzlich sollte die Universität im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsanalyse und Strategieformulierung prüfen, ob die Aufgabenübertragung an den „Verein für Hochschulsport“ fortbestehen soll, da sich bei der organisatorischen Aufstellung und der Aufgabenwahrnehmung durch den Verein erhebliche Mängel gezeigt haben. Darüber hinaus sind zwei der drei ursprünglichen Ziele für die Auf-

gabenübertragung an den Verein nicht erreicht worden: Da hauptsächlich Universitätspersonal für den Verein arbeitet, ist ein Argument für seine Gründung und Existenz hinfällig geworden. Der Verein hat im Prüfungszeitraum das Ziel verfehlt, externe Finanzmittel für den Hochschulsport zu erschließen. Er hat kaum externe Finanzmittel für den Hochschulsport eingeworben.

**453** Sollte die Universität die Aufgaben weiter an den Verein übertragen sowie dessen Personal- und Organisationsstruktur beibehalten, muss sichergestellt werden, dass ihre Interessen gewahrt werden. Aufsichts- und Kontrollfunktionen sollten künftig durch Universitätspersonal ausgeübt werden, das keine Verbindung zum Verein hat.

**454** Die Auswertungen und Analysen des Rechnungshofs zeigen, dass die Universität den Hochschulsport wesentlich wirtschaftlicher durchführen kann. Erreichen könnte sie das, indem sie

- Entgelte für externe Teilnehmerinnen und Teilnehmer an Kursen des Vereins marktgerecht festsetzt,
- Entgelte für externe Nutzer der universitären Sportanlagen marktgerecht erhebt,
- eine konsequente Ausgabendisziplin beim Verein durchsetzt,
- einen Beitrag des Vereins zu den Betriebskosten im Hochschulsport einfordert,
- einen höheren Auslastungsgrad der Sportstätten, z. B. durch Steigerung der Überlassung an Dritte erzielt,
- die Kursangebote überprüft, bei denen die Einnahmen nicht die Ausgaben decken.

Damit könnte die Universität die mit der Durchführung des Hochschulsports verbundene Deckungslücke i. H. v. rd. 800 T€ deutlich verringern.

## **Wissenschaft**

### **Gästehäuser und -wohnungen der Universität Bremen**

**Die Universität hat Verbesserungsvorschläge des Rechnungshofs aufgegriffen und betreibt ihre Gästehäuser und -wohnungen wirtschaftlicher.**

**Sie hat ihre Verluste im Vergleich zum Zeitraum 1997 bis 2000 deutlich reduziert.**

#### **1 Prüfungsgegenstand**

**455** Die Universität Bremen verfügt über vier Immobilien: die Gästehäuser „Teerhof“ und „Hastedt“ sowie die Gästewohnungen „Barkhof“ und „Kaisenscheune“. Diese vermietet die Universität an auswärtige Gastwissenschaftlerinnen und -wissenschaftler sowie Gaststudentinnen und -studenten. Im Jahr 2001 hatte der Rechnungshof Organisation und Betrieb der Gästehäuser und -wohnungen bemängelt sowie das hohe Defizit kritisiert (vgl. Jahresbericht 2002, Tz. 222 ff.).

**456** Der Rechnungshof hat eine Nachschauprüfung durchgeführt, um festzustellen, ob seine Anregungen und die von der Universität angekündigten Maßnahmen umgesetzt worden sind. Er hat die von der Universität erstellten Aufwands- und Ertragsrechnungen für die Jahre 2002 und 2003 geprüft.

#### **2 Prüfungsfeststellungen**

**457** Die Universität hat seit 2002 einiges getan, um Mängel im Betrieb ihrer Gästehäuser zu beseitigen und die Erträge und somit die Kostendeckung für alle Einrichtungen zu erhöhen. Sie hat z. B. die Objekt- und Gästehausverwaltung einer privaten Firma übertragen, ein neues Sicherheitskonzept eingeführt und die organisatorische Verantwortung an der Universität gestrafft.

**458** Der im Zeitraum 1997 bis 2000 angefallene Verlust von durchschnittlich über 135 T€ jährlich wurde dadurch auf rd. 16 T€ im Jahr 2003 gesenkt. Das Verhältnis von Ertrag zu Aufwand (Kostendeckungsgrad) hat sich somit von 58 % im Durchschnitt der Jahre 1997 bis 2000 auf 92 % im Jahr 2003 deutlich verbessert.

## Arbeit, Wirtschaft, Finanzen

### Unabhängige Stellen und Bescheinigende Stelle im Land Bremen

**Die Unabhängigen Stellen und die Bescheinigende Stelle sind Teile des Verwaltungs- und Kontrollsystems der Europäischen Union. Sie sollen sicherstellen, dass europäische Gelder rechtmäßig und ordnungsgemäß verwendet werden.**

**Der Rechnungshof hat festgestellt, dass sie ihre Aufgaben entsprechend den Vorgaben der Europäischen Union durchführen.**

**Um die Prüfungsqualität der Unabhängigen Stellen und der Bescheinigenden Stelle weiter zu verbessern, sollten sie künftig verstärkt zusammenarbeiten.**

### 1 Prüfungsgegenstand

**459** Das Land Bremen erhält Gelder aus nachstehenden Fonds der Europäischen Union (EU). Mit ihnen sollen Projekte gefördert werden, die folgenden Zielen dienen:

- Der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) soll durch Investitionen Arbeitsplätze schaffen und sichern, Infrastrukturen fördern sowie lokale Entwicklungsinitiativen und die Tätigkeit kleiner und mittlerer Unternehmen unterstützen.
- Der Europäische Sozialfonds (ESF) ist das zentrale arbeitsmarktpolitische Förderinstrument der EU. Mit dem ESF werden vornehmlich Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit gefördert.
- Das Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei (FIAF) fördert Investitionen und weitere Maßnahmen in der Verarbeitung und Vermarktung der Fischwirtschaft, mit denen Qualität und Hygiene verbessert werden.
- Der Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) unterstützt die Anpassung der Agrarstrukturen und Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums.

**460** Die Mitgliedstaaten der EU haben auf Grundlage verschiedener Verordnungen der Europäischen Kommission sicherzustellen, dass die Gelder effizient und ordnungsgemäß verwendet werden. Dazu müssen sie Verwaltungs- und Kontrollsysteme einrichten. Zu diesen gehören als Prüfstellen die Unabhängigen Stellen des EFRE, ESF und FIAF sowie die Bescheinigende Stelle des EAGFL. Diese führen die vorgesehenen Systemprüfungen und Stichprobenkontrollen durch. Die Stichprobenkontrollen durch die Unabhängigen Stellen sollen mindestens 5 % der gesamten zuschussfähigen Ausgaben umfassen. Für den EAGFL sind von der Bescheinigenden Stelle jährlich mindestens 20 Stichproben vorzunehmen. Die genannten Prüfstellen berichten der Europäischen Kommission jährlich über ihre Ergebnisse.

**461** Die Länder der Bundesrepublik Deutschland haben eine gemeinsame Leitlinie als Orientierungshilfe für die Arbeit der Prüfstellen entwickelt.

**462** Der Rechnungshof hat geprüft, ob die in Bremen eingerichteten Prüfstellen die Vorgaben der EU erfüllen und ob sie so organisiert sind, dass die mit ihnen verfolgten Ziele erreicht werden.

### 3 Prüfungsfeststellungen und Stellungnahmen der Prüfstellen

#### 3.1 Organisation

**463** Die in Bremen geschaffenen Prüfstellen sind unterschiedlich organisiert.

Die Unabhängige Stelle des FIAF und die Bescheinigende Stelle des EAGFL gehören organisatorisch zum Finanzressort. Fachlich zuständig ist das Wirtschaftsressort, das diese Fonds verwaltet. Diese Trennung gewährleistet die Unabhängigkeit der beiden Prüfstellen.

**464** Der EFRE wird ebenfalls durch das Wirtschaftsressort verwaltet. Die Unabhängige Stelle ist der Innenrevision des Ressorts angegliedert. Durch eine ressortinterne Dienstanweisung wird sichergestellt, dass sie von der Behördenleitung unabhängig ist.

- 465 Die Unabhängige Stelle des ESF ist dem Senator für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales zugeordnet, der auch den Fonds verwaltet. Der Staatsrat des Ressorts nimmt die Fachaufsicht wahr.
- 466 Die Organisation der vier Prüfstellen entspricht den Vorgaben der Europäischen Kommission. Sie sind personell ausreichend besetzt, um die ihnen von der EU zugewiesenen Aufgaben erfüllen zu können.

### 3.2 Prüfung durch die Prüfstellen

- 467 Die Prüfstellen führen – bei unterschiedlichen Arbeitsweisen – ihre Aufgaben den Vorgaben der EU entsprechend durch. Sie haben die Prüfungsergebnisse für die Fonds EFRE, ESF und EAGFL schlüssig dokumentiert. Der Rechnungshof hat lediglich Mängel bei der Dokumentation der Prüfungsergebnisse beim FIAF festgestellt. Das Finanzressort hat zugesagt, sie umgehend zu beheben.
- 468 Die Prüfstellen sollen lt. Orientierungshilfe (vgl. Tz. 461) mit einer Nachschau prüfen, ob festgestellte Fehler beseitigt worden sind. Eine Nachschauprüfung wird zzt. von der Unabhängigen Stelle des ESF nicht durchgeführt. Der Rechnungshof hat empfohlen, zum Projektende stichprobenweise zu prüfen, ob die in den Prüfprotokollen genannten Mängel beseitigt worden sind.
- 469 Die Unabhängige Stelle hat erklärt, sie habe diese Nachschauprüfungen bereits in die Arbeitsplanung für das laufende Jahr aufgenommen.
- 470 Der Rechnungshof hat angeregt, die Prüfverfahren zu vereinheitlichen und dadurch zu optimieren. Er hat den Prüfstellen vorgeschlagen, abgestimmte Prüfungschecklisten zu entwickeln und sich fachlich auszutauschen. Dabei sollen sie die Besonderheiten der jeweiligen Fonds berücksichtigen.
- 471 Die Prüfstellen haben erklärt, sie werden die Anregungen des Rechnungshofs hinsichtlich eines verstärkten fondsübergreifenden fachlichen Austausches aufgreifen. Sie haben zugesagt, die Entwicklung abgestimmter Prüfungschecklisten zu prüfen.

## Jugend und Soziales

### Controlling im Ressortbereich Jugend und Soziales

**In den Sozialzentren liegen Fach- und Ressourcenverantwortung nicht in einer Hand. Das Ressort sollte sie zusammenführen und die Strukturen so ausrichten, dass nicht nur mit Hilfe von Fallzahlen, sondern auch über Finanzziele gesteuert werden kann.**

**Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, mit den Sozialzentren verbindliche Budgets zu vereinbaren.**

**In den Sozialzentren sollte ein eigenständiges Controlling eingerichtet werden, um dort Planabweichungen frühzeitig zu erkennen und zeitnah gegensteuern zu können.**

**Bei der Auswahl des Anbieters einer Hilfeleistung ist die wirtschaftlichste Alternative auszuwählen. Dazu muss das Ressort Preise und Leistungen der Träger so aufbereiten, dass ein Vergleich möglich ist.**

### 1 Prüfungsgegenstand und rechtliche Grundlagen

- 472 Wegen der steigenden Ausgaben für Sozialleistungen ist es wichtiger denn je, Kostenentwicklungen durch ein geeignetes Controllingsystem zu steuern. Der Rechnungshof hat deshalb die Controllingstruktur in der senatorischen Dienststelle des Ressortbereichs Jugend und Soziales, im Amt für Soziale Dienste (AfSD) und in den nachgeordneten Sozialzentren sowie den jeweiligen Schnittstellen analysiert und beurteilt.
- 473 Schwerpunkte waren die Bereiche Hilfen für junge Menschen und Hilfen für Menschen mit Behinderungen, weil dort die Ausgaben für Sozialleistungen besonders hoch sind. Die Prüfung sollte klären, ob das Controlling zweckmäßig organisiert ist und sich für steuernde Maßnahmen eignet.
- 474 Hilfen für junge Menschen können nach §§ 27 ff. SBG VIII in Anspruch genommen werden, wenn eine Erziehung zum Wohl des Kindes oder des Jugendlichen

nicht gewährleistet und die Hilfe für seine Entwicklung geeignet und notwendig ist. Leistungen der Erziehungshilfe sind u. a. die Hilfen zur Wiederherstellung der Familie am Lebensort und die Hilfen zur Erziehung außerhalb der Herkunftsfamilie.

**475** Hilfen für Menschen mit Behinderungen werden gemäß §§ 53 ff. SGB XII für Personen gewährt, die aufgrund ihrer Behinderung eingeschränkt sind, an der Gesellschaft teilzuhaben. Aufgabe der Eingliederungshilfe ist, die Behinderung oder deren Folgen zu beseitigen und den behinderten Menschen in die Gesellschaft einzugliedern.

## 2 Prüfungsfeststellungen und Stellungnahme des Ressorts

### 2.1 Aufbauorganisation des Controllings

#### 2.1.1 Senatorische Dienststelle

**476** In der senatorischen Dienststelle sind innerhalb der Abteilung Zentrale Dienste neben dem Referat „Planung, Zentrales Controlling, Verwaltungsmodernisierung“ folgende Referate für Controllingaufgaben zuständig:

- Personal,
- Haushalt und Finanzen sowie
- Controlling entgeltfinanzierter Einrichtungen.

Das Fachbereichscontrolling übernehmen die Fachabteilungen.

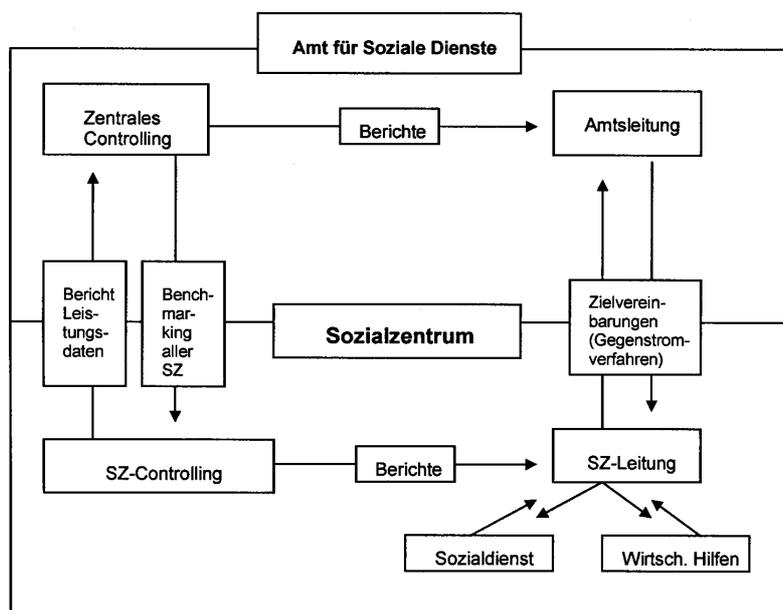
**477** Der Rechnungshof hat empfohlen, das Zentrale Controlling des Ressorts der Behördenleitung direkt zuzuordnen, um sie unmittelbar zu unterstützen. Die Controllingaufgaben der genannten Referate sollten im Zentralen Controlling gebündelt werden. Bei der Neuorganisation sollten auch Verfahrensabläufe überprüft werden.

**478** Das Ressort hat erklärt, es beabsichtige, im nächsten Jahr das Referat „Planung, Zentrales Controlling, Verwaltungsmodernisierung“ neu auszurichten. Dabei werde auch geprüft, inwieweit das Controlling zusammengeführt werden könne. Die Empfehlungen des Rechnungshofs würden in diesem Prozess berücksichtigt.

#### 2.1.2 AfSD und Sozialzentren

**479** Im AfSD ist das Zentrale Controlling als Stabsstelle direkt dem Amtsleiter unterstellt. In den nachgeordneten Sozialzentren nehmen die Leitungen ebenfalls Controllingaufgaben wahr. Ein eigenständiges Controlling besteht hier bisher nicht.

**480** In den Sozialzentren kommt der Zugangs- und Verlaufssteuerung der Einzelfälle eine besondere Bedeutung zu. Der Rechnungshof hat empfohlen, dort ein eigenständiges Controlling einzurichten. Er hat das Ressort gebeten zu prüfen, ob die von ihm vorgeschlagene Neustrukturierung des Controllings auf Sozialzentrums-ebene umgesetzt werden kann. Das Schaubild zeigt den Plan:



**481** Das Ressort hat erklärt, es beabsichtige in den Sozialzentren ein Controlling einzurichten, müsse dazu aber noch die Frage der personellen Ressourcen klären. Der Rechnungshof begrüßt diese Absicht und bittet das Ressort, die neue Controllingstruktur im Rahmen der bestehenden Personalressourcen zügig umzusetzen.

## **2.2 Verfahrensabläufe und Steuerung**

### **2.2.1 Fehlende Budgetverantwortung in den Sozialzentren**

**482** Ein Teil des Budgets des Ressortbereichs Jugend und Soziales wird dem AfSD zugewiesen und dort auf die Sozialzentren aufgeteilt.

**483** Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Sozialzentren nicht anhand dieser Budgets steuern; die Budgets haben nur nachrichtlichen Charakter. Die Sozialzentren steuern überwiegend mit Hilfe von Fallzahlen, etwa über die Vorgabe, eine bestimmte Anzahl von Hilfeempfängern über 18 Jahren nicht zu überschreiten. Es ist nicht ausreichend, nur mit Hilfe von Fallzahlen zu steuern. Dies erschwert es dem Ressort, das ihm zugewiesene Budget einzuhalten. Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, mit den Sozialzentren verbindliche Budgets zu vereinbaren und neben den Fallzahlen über diese Budgets zu steuern. Damit würde dort die Fach- und Ressourcenverantwortung zusammengeführt.

**484** Das Ressort hat dieser Forderung zugestimmt. Es hat auf das Projekt „Budgetierung und Controlling in den Sozialzentren“ verwiesen. Es strebe an, erstmalig 2007 in den Sozialzentren mit Budgets zu steuern. Voraussetzung dafür sei eine Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) sowie eine DV-gestützte Sachbearbeitung. Nur dadurch könnten die Ist-Ausgaben je Sozialzentrum ermittelt und deren jeweiligen Budgets gegenübergestellt werden. Es hat allerdings angemerkt, die für die Umsetzung der KLR erforderlichen Personalkapazitäten seien aufgrund der personalwirtschaftlichen Einsparvorgaben nicht gesichert.

**485** Nach Einschätzung des Rechnungshofs wird der Termin 2007 kaum zu halten sein. Denn der Haushalts- und Finanzausschuss hat Ende 2005 beschlossen, die Arbeiten zur Einführung des Integrierten öffentlichen Rechnungswesens zurückzustellen, zu dem die KLR gehört. Nach Auffassung des Rechnungshofs ist die Budgetierung ein zentrales Controllinginstrument. Er hat das Ressort gebeten zu prüfen, ob die Ist-Ausgaben der einzelnen Sozialzentren getrennt nach Kostenstellen gebucht werden können. Damit könnten auch vor der Einführung der KLR und der DV-gestützten Sachbearbeitung Abweichungen der Ist-Ausgaben gegenüber den Budgets in den Sozialzentren dargestellt und analysiert werden.

### **2.2.2 Steuerung von Einzelfällen in den Sozialzentren**

**486** Ambulante und stationäre Einrichtungen der Sozial- und Jugendhilfe werden von verschiedenen Trägern betrieben. Das in der senatorischen Dienststelle angesiedelte Pflegesatzreferat vereinbart mit den Bremer Trägern für den Einzelfall zu zahlende Pflegesätze nach den Vorschriften der SGB VIII, XI und XII. Die Preise der Anbieter differieren sehr stark. Im Jahr 2005 lag die Spannweite zwischen dem günstigsten und dem teuersten Angebot beispielsweise in der Kategorie „Wohnheim geistig/mehrfach Behinderte“ bei 178,96 € pro Person und Tag.

**487** Die gesetzlichen Vorschriften sehen für das Pflegesatzreferat keine Möglichkeit vor, das Angebot zu begrenzen: Ziel des Gesetzgebers ist es, für soziale Dienstleistungen einen Markt herzustellen. Daher kann die Belegung von Einrichtungen wirkungsvoll nur in den Sozialzentren über die Einzelfälle gesteuert werden.

**488** Der Rechnungshof hat festgestellt, dass im untersuchten Sozialzentrum bei gleicher fachlicher Leistung nicht immer die wirtschaftlichste Alternative gewählt wurde. Denn die haushaltsmäßigen Auswirkungen auf das Budget spielten dort eine untergeordnete Rolle (s. Tz. 483).

**489** Einsparungen können nur erreicht werden, wenn die Beschäftigten der Sozialzentren stets prüfen, ob es Alternativen zur stationären Unterbringung gibt (etwa die ambulante Betreuung im häuslichen Umfeld). Für jede ausgewählte Maßnahme müssen sie dann die wirtschaftlichste Alternative auswählen. Weichen sie hiervon ab, ist dies schriftlich zu begründen.

- 490 Den Beschäftigten fehlen die notwendigen Informationen über vergleichbare Träger einer Hilfeart, um die Angebote nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten auswählen zu können. In den ihnen zur Verfügung stehenden Pflegesatztabellen sind für die Einrichtungen lediglich die Preise enthalten. Ein Preis- und Leistungsvergleich der Träger innerhalb einer Kategorie ist mit der Tabelle nicht möglich.
- 491 Der Rechnungshof hält die aktuellen Pflegesatztabellen in der jetzigen Form für die Auswahl der wirtschaftlichsten Alternative für ungeeignet. Die Tabellen sollten nach vergleichbaren Leistungsarten und/oder Hilfebedarfsstrukturen gegliedert und um eine Leistungsbeschreibung erweitert werden. Dann kann der Einzelfall eindeutig einer Kategorie zugeordnet werden.
- 492 Der Rechnungshof hält es auch für erforderlich, dass die Tabellen um die aktuelle Anzahl freier Plätze in den Einrichtungen ergänzt werden. Nur durch diese Informationen erhalten die Verantwortlichen einen Überblick über tatsächliche Alternativen und können deren Wirtschaftlichkeit vergleichen.
- 493 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, für die von ihm untersuchten Bereiche die Pflegesatztabellen entsprechend zu erweitern. Zusammen mit den fallsteuernden Beschäftigten des AfSD und der Sozialzentren sollte das Pflegesatzreferat die vorliegenden Informationen aufbereiten.
- 494 Das Ressort hat erklärt, es werde die Pflegesatztabellen nach Abschluss eines Rahmenvertrags nach §§ 75 ff. SGB XII erweitern. Es beabsichtige auch, Begründungen für Entgeltunterschiede aufzunehmen.
- 495 Der Rechnungshof fordert, die Pflegesatztabellen unabhängig von einem Rahmenvertrag zu erweitern, da noch offen ist, wann dieser abgeschlossen wird. Nur so kann alsbald eine effektive Steuerung in den Sozialzentren erreicht werden.

### 2.2.3 Wochenkonferenzen in den Sozialzentren

- 496 In den sechs Sozialzentren führt die Stadtteilleitung „junge Menschen“ mit den Beschäftigten des Sozialdienstes und der Wirtschaftlichen Jugendhilfe sog. Wochenkonferenzen durch. Sie sind ein Instrument zur Fallsteuerung und dienen u. a. der halbjährlichen Überprüfung der Betreuungsfälle im Bereich junge Menschen. Dieses Gremium soll eine effektive Zugangs- und Verlaufssteuerung der Einzelfälle sicherstellen. Im Bereich der Hilfen für Menschen mit Behinderungen gibt es dieses Instrument bisher nicht. Die Leitung des AfSD beabsichtigt, auch hier ein entsprechendes System einzurichten.
- 497 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass an den Wochenkonferenzen in den einzelnen Sozialzentren zwischen fünf und 17 Beschäftigte durchschnittlich zwei bis drei Stunden pro Woche teilnehmen. Durch die regelmäßigen halbjährlichen Überprüfungen wurden 5 % bis 10 % der Einzelfälle umgesteuert.
- 498 Die Wochenkonferenzen binden hohe Personalressourcen. Der Rechnungshof hat empfohlen zu prüfen, ob dies effektiv und effizient ist. Nach seiner Auffassung sollten alle Einzelfälle im Bereich junger Menschen halbjährlich nur überprüft werden, wenn nach Ablauf dieses Zeitraums Veränderungsmöglichkeiten wahrscheinlich sind. Dazu sollten die Einzelfälle nach ihrem Veränderungspotenzial kategorisiert werden. Dadurch lassen sich Personalkapazitäten einsparen und z. B. für die direkte Zugangssteuerung einsetzen.
- 499 Das Ressort hat die Empfehlung des Rechnungshofs aufgegriffen und einen entsprechenden Prüfauftrag erteilt.

### 2.2.4 Unterhaltsansprüche bei Eingliederungshilfen

- 500 Volljährige unterhaltsberechtignte Personen, die behindert oder pflegebedürftig im Sinne der §§ 53 und 61 SGB XII sind, haben Anspruch auf Kindergeld.  
Nach § 94 Abs. 2 SGB XII geht dieser Anspruch für Leistungen der Eingliederungshilfe i. H. v. bis zu 26 € monatlich von den Eltern auf das AfSD über. Aufgrund von Personalvakanz und -fluktuation wurden zumindest in dem geprüften Sozialzentrum diese Unterhaltsansprüche zzt. nicht konsequent verfolgt. Damit wurde auf gesetzlich vorgesehene Einnahmen verzichtet.
- 501 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, Unterhaltsansprüche sofort geltend zu machen.

- 502 Das Ressort hat erklärt, es habe die Sozialzentren angewiesen, Unterhaltsansprüchen unverzüglich nachzugehen.

### **2.2.5 Abrechnungen mit Trägern von Einrichtungen**

- 503 Die in den Sozialzentren zuständigen Beschäftigten für wirtschaftliche Hilfen entscheiden über Hilfeart und Träger. Dann stellen sie einen sog. Kostenübernahmeschein aus. Eine Kopie davon geht an das Zentrale Rechnungswesen des AfSD. Dort gehen die Rechnungen der Träger ein. Die Beschäftigten im zentralen Rechnungswesen prüfen diese Rechnungen anhand der Kostenübernahmescheine. Erst wenn zu einer Rechnung der entsprechende Schein vorliegt, darf an den Träger gezahlt werden.
- 504 Die Kostenübernahmescheine werden häufig sehr spät ausgestellt – mit bis zu einem Jahr Verzögerung. Dadurch kann nicht zeitnah abgerechnet werden. Bis die Bescheinigungen im zentralen Rechnungswesen vorliegen, werden den Trägern monatliche Abschläge gezahlt. Diese betragen nach Auskunft der Beschäftigten des Zentralen Rechnungswesens 80 bis 90 %, in Ausnahmefällen 95 % des erwarteten Rechnungsbetrags.
- 505 Abschlagszahlungen können bei der Abrechnung der tatsächlich erbrachten Leistungen sowohl Nachzahlungen als auch Überzahlungen zum Ergebnis haben. Nur ein zeitnahes Abrechnen schafft Transparenz bei der Analyse der Ausgaben und stellt sicher, dass Zahlungen periodengerecht zugeordnet werden können. Der Rechnungshof hat daher begrüßt, dass das zentrale Rechnungswesen begonnen hat, die rückständigen Abrechnungen aufzuarbeiten – auch wenn damit zunächst eine höhere Belastung des Haushalts verbunden ist. So wurde der Haushalt des Jahres 2005 im ersten Halbjahr mit mindestens 5,2 Mio. € aufgrund von Abrechnungen für Vorjahre belastet. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass einige Träger über mehrere Jahre Abschläge erhalten haben, ohne dass deren Leistungen jährlich abgerechnet wurden.
- 506 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, das Verfahren im AfSD so auszurichten, dass zeitnah mit den Trägern abgerechnet werden kann. Dadurch könnte die Zahlung von Abschlägen verringert werden. Um einen Überblick über die Verbindlichkeiten zu haben, sollte kurzfristig ein Verfahren entwickelt werden, das jederzeit eine Übersicht über die offenen Zahlungen ermöglicht.
- 507 Das Ressort hat sich zu diesen Forderungen des Rechnungshofs nicht geäußert.

## **2.3 Kontraktmanagement/Zielvereinbarungen**

### **2.3.1 Kontraktmanagement im Ressort**

- 508 Seit 1996 schließt das Ressort Kontrakte mit den Ämtern. Darin werden insbesondere Budgets und Leistungsziele vereinbart. Bis 2002 enthielten sie darüber hinaus einen Anreiz für wirtschaftliches Handeln der Kontraktnehmer: Unter bestimmten Bedingungen war es erlaubt, Rücklagen zu bilden. Insgesamt wurden in den Kontraktjahren 1997 bis 2002 Rücklagen i. H. v. 3,36 Mio. € erwirtschaftet. Sie wurden im Jahr 2003 aufgelöst, weil das Defizit im Gesamtbudget des Ressorts ausgeglichen werden musste. Damit wurde das Kontraktmanagement faktisch eingestellt.
- 509 Die Einführung des Kontraktmanagements hat gezeigt, dass durch Anreize Teilbudgets eingehalten und Steuerungsgewinne erzielt werden können. Der Rechnungshof hat daher das Ressort gebeten, gemeinsam mit dem Senator für Finanzen zu prüfen, ob ein derartiges Anreizsystem wieder eingeführt werden kann. Darüber hinaus sollte das Ressort prüfen, welche internen Möglichkeiten bestehen, materielle und immaterielle Anreize zu schaffen.
- 510 Das Ressort hat erklärt, es stehe dem Kontraktmanagement mit Anreizsystem grundsätzlich positiv gegenüber. Derzeit werde mit dem Senator für Finanzen geprüft, inwieweit ein Anreizsystem – wie z. B. die Bildung von Rücklagen – zugelassen werden kann. Die Erörterungen seien noch nicht abgeschlossen.
- 511 Die Bildung von Rücklagen ist in den Ressorts haushaltsrechtlich problematisch, die ihr Gesamtbudget überschreiten, in Teilbereichen aber ein positives Ergebnis erzielen. Eine Klärung dieser Frage durch den Senator für Finanzen steht noch aus.

### **2.3.2 Zielvereinbarungen zwischen AfSD und Sozialzentren**

- 512** Das AfSD hat mit den Sozialzentren Zielvereinbarungen abgeschlossen. Für die Jahre 2004 und 2005 wurden für die vom Rechnungshof geprüften Bereiche Hilfen zur Erziehung und Hilfen für Menschen mit Behinderungen keine Finanzziele vereinbart. Für 2005 gibt es zwar Leistungsziele, allerdings nur für den Bereich Hilfen zur Erziehung. Die anderen Bereiche wurden wegen gesetzlicher und organisatorischer Änderungen von der Amtsleitung als zzt. nicht kontraktfähig eingestuft. Hier sind als Leistungsziele Fallzahlen vereinbart worden.
- 513** In den Zielvereinbarungen und im dazugehörigen Berichtswesen fehlt ein Bewertungsschema, in dem – analog zum Verfahren im Produktbereichscontrolling – u. a. der Toleranzbereich bei Abweichungen festgelegt ist.
- 514** Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, die Zielvereinbarungen um entscheidungs- und steuerungsrelevante Finanzziele zu erweitern. Nur eine Steuerung über Fallzahlen in Verbindung mit dem Budget ermöglicht einen wirtschaftlichen und sparsamen Einsatz der Haushaltsmittel. Des Weiteren hat er empfohlen, ein einheitliches Bewertungsschema für die Sozialzentren zu erstellen und materielle und/oder immaterielle Anreize für die Zielerreichung einzuführen. All dies sollte durch ein Controlling in den Sozialzentren unterstützt werden (s. Tz. 480).
- 515** Das Ressort hat die Forderungen des Rechnungshofs anerkannt. Es sei vorgesehen, die Zielvereinbarungen für die Sozialzentren weiterzuentwickeln. Das sei aber nur langfristig und mit der Einführung der KLR sinnvoll. Dabei hat das Ressort auf Rahmenbedingungen verwiesen, die nicht allein vom AfSD beeinflussbar seien. Ein Bewertungsschema werde es innerhalb des Berichtswesens kurzfristig realisieren.
- 516** Aus der Sicht des Rechnungshofs ist die Einführung der KLR (s. Tz.485) für die Weiterentwicklung der Zielvereinbarungen nicht unmittelbar erforderlich. Darum sollte das Kontraktmanagement unabhängig von der Einführung der KLR zügig um die Budgetierung erweitert werden.

## **2.4 Controllingberichte**

### **2.4.1 Senatorische Dienststelle**

- 517** Im Berichtswesen des Produktbereichscontrollings werden Finanz-, Personal- und Leistungsziele dargestellt. Der Rechnungshof hat gefordert, nicht nur zu vergleichen, inwieweit geplante Ressourcen tatsächlich beansprucht werden. Es soll auch dargestellt werden, welche Wirkung mit den eingesetzten Mitteln erzielt worden ist. Künftig sollten verstärkt aussagefähige, steuerungsrelevante Leistungsziele gebildet und weiterentwickelt werden.
- 518** Ergänzend dazu hat der Rechnungshof angeregt, Werte aus den Vergleichsringen, wie z. B. dem „Kennzahlenvergleich der überörtlichen Träger der Sozialhilfe“ und dem „Kennzahlenvergleich Hilfen zur Erziehung“ in das Berichtswesen aufzunehmen.
- In diesen Vergleichsringen arbeiten interessierte Länder und/oder Kommunen freiwillig mit dem Ziel zusammen, Leistungen zu vergleichen, gemeinsame Kennzahlensysteme zu definieren sowie die Unterschiede zu analysieren. Sie sind ein wichtiges Element, um über den Vergleich mit anderen den Wettbewerb im Sinne von „best practice“ zu steigern und damit Impulse für Verbesserungen zu geben.
- 519** Das Ressort hat erklärt, es nehme in den Bereichen SGB II und SGB XII an solchen Vergleichsringen teil und wolle diese Werte auch im Produktbereichscontrolling nutzen. Es sei jedoch aus Platzgründen nicht möglich, die vollständigen Werte aus anderen Kommunen und von überörtlichen Sozialhilfeträgern in das Berichtswesen aufzunehmen. Darüber hinaus seien die Daten erst ein Jahr nach dem Erhebungsstichtag verfügbar.
- 520** Der Rechnungshof empfiehlt dem Ressort, aus dem Kreis der Teilnehmer gezielt Städte auszuwählen und von diesen die wichtigsten Kennzahlen mit abzubilden. Einem Vergleich steht nicht entgegen, dass die Daten erst ein Jahr nach Erhebungsstichtag verfügbar sind.

## 2.4.2 Amt für Soziale Dienste

- 521 Im AfSD und in den Sozialzentren werden die Produktgruppenverantwortlichen durch standardisierte Berichte informiert, ob und inwieweit die Ziele erreicht worden sind.
- 522 Die Quartalsberichte des AfSD werden nicht mit den Produktgruppen- und Produktbereichsverantwortlichen der senatorischen Dienststelle abgestimmt. Sie enthalten ausschließlich die kommunalen Einnahmen und Ausgaben der Sozialleistungen. Im Ergebnis laufen die Berichtsstränge im AfSD und in der senatorischen Dienststelle nebeneinander her. Um künftig Doppelarbeit zu vermeiden, hat der Rechnungshof gebeten zu prüfen, ob die Berichte aufeinander aufbauend erstellt werden können.
- 523 Der Rechnungshof hat auch festgestellt, dass die Aussagekraft der Finanzdaten eingeschränkt ist. Dies liegt u. a. an Bearbeitungsrückständen in den Sozialzentren (s. Tz. 504) und an der nicht immer periodengerechten Zuordnung von Ausgaben (s. Tz. 505). Darüber hinaus werden die Leistungsdaten nicht immer vollständig abgebildet, da die zugrunde liegenden Fallzahlen z. T. erst mit erheblicher Verzögerung vorliegen. Der Nutzen von Finanz- und Leistungszahlen beispielsweise für Hochrechnungen wird dadurch gemindert.
- 524 In den Quartalsberichten des AfSD sowie in den Berichten der Sozialzentren fehlen bisher Daten zum Beschäftigungsvolumen und den Personalkosten. Diese Daten müssen in die Berichte aufgenommen werden. Denn nur so wird die aktuelle Arbeitssituation abgebildet. Und nur so kann eingeschätzt werden, ob das zur Verfügung stehende Personal zweckmäßig und wirtschaftlich eingesetzt wurde.
- 525 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, das Berichtswesen der operativen Ebene entsprechend zu verbessern. Damit können z. B. finanzielle und personelle Planabweichungen frühzeitig erkannt und möglichst innerhalb des Haushaltsjahres korrigiert werden.
- 526 Das Ressort hat dazu erklärt, es bemühe sich, die Berichterstattung zu verbessern. Aus diesem Grunde strebe es an, sowohl das Benchmarking zwischen den Sozialzentren in die Berichterstattung zu integrieren, als auch die Verzahnung mit den Personaldaten zu realisieren.
- 527 Der Rechnungshof begrüßt diese Absichten des Ressorts und wird die weitere Entwicklung aufmerksam beobachten.

## Gesundheit

### Kontrolle im Bereich der gesetzlichen Krankenversicherungen

**Das Gesundheitsressort ist seiner gesetzlichen Verpflichtung nicht nachgekommen, die Geschäfts-, Rechnungs- und Betriebsführung der Krankenkassen, der Kassenärztlichen und der Kassenzahnärztlichen Vereinigung mindestens alle fünf Jahre umfassend zu prüfen.**

**Das Gesundheitsressort hat, trotz eindeutiger gesetzlicher Regelungen, die Kosten der Prüfstelle nicht in voller Höhe den zu prüfenden Stellen in Rechnung gestellt.**

#### 1 Sachverhalt

- 528 Die bei den Ländern eingerichteten Prüfstellen müssen mindestens alle fünf Jahre die Geschäfts-, Rechnungs-, und Betriebsführung der Krankenkassen, der Kassenärztlichen und der Kassenzahnärztlichen Vereinigung (KVen) prüfen.
- Das regelt § 274 Abs. 1 SGB V. Auch die Prüfungs- und Beschwerdeausschüsse sowie deren Geschäftsstellen müssen gemäß § 106 Abs. 4 a SGB V kontrolliert werden. Diese Prüfungen sind auch gemäß § 281 Abs. 3 SGB V beim Medizinischen Dienst der Krankenkassen (MDK) und gemäß § 46 Abs. 6 SGB XI bei den Pflegekassen durchzuführen.
- 529 Im Land Bremen ist diese Prüfstelle mit zwei Beschäftigten beim Gesundheitsressort angesiedelt. Ihrer Prüfung unterliegen zzt. drei Krankenkassen, drei Pflegekassen, zwei KVen, der MDK sowie seit dem 1. Januar 2004 zwei Geschäftsstellen der Prüfungs- und Beschwerdeausschüsse. Diese haben gemäß § 274 Abs. 2 SGB V die Kosten der Prüfstelle zu tragen.

- 530 Der Rechnungshof hat durch eine Orientierungsprüfung untersucht, ob die Prüfstelle ihren gesetzlichen Prüfungspflichten nachgekommen ist und ob das Ressort die für die Prüfstelle entstandenen Kosten in voller Höhe in Rechnung gestellt hat.

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

### **2.1 Aufgabenwahrnehmung durch die Prüfstelle**

- 531 Bei keiner der zu prüfenden Stellen ist der gesetzlich vorgeschriebene Turnus eingehalten worden, auch der Umfang der Prüfungen war zumeist unzureichend. Im gesetzlich vorgegebenen Umfang hat die Prüfstelle in den vergangenen fünf Jahren lediglich die KVen und den MDK geprüft. Die vorherigen Prüfungen lagen acht bis neun Jahre zurück. Die Krankenkassen sind seit mindestens zwölf Jahren nicht mehr in vollem Umfang geprüft worden. Die Prüfstelle hat dort Teilverwaltungsprüfungen durchgeführt. Sie hat jeweils nur ein Thema untersucht, z. B. aus dem Leistungsbereich der Krankenkassen.
- 532 Der Rechnungshof hat gefordert, die ausstehenden Prüfungen bei den Krankenkassen in den nächsten drei Jahren nachzuholen. Zudem muss künftig der gesetzlich vorgesehene Mindestzeitraum von fünf Jahren eingehalten werden.
- 533 Das Gesundheitsressort hat zugesagt, die KVen, den MDK und die Geschäftsstellen künftig im gesetzlich vorgesehenen Turnus umfänglich zu prüfen. Die Kontrolle der Krankenkassen solle jedoch weiterhin durch Teilverwaltungsprüfungen abgedeckt werden.

Die Prüfstelle sei auch bei Teilverwaltungsprüfungen nicht gehindert, ihre Prüfungen auf weitere Gebiete auszudehnen, wenn sie es für ratsam erachte. Dies geschehe insbesondere dann, wenn die Prüfer Schwachstellen entdecken, die nicht unmittelbar Gegenstand der Teilprüfung seien. Das Ressort hat weiter geltend gemacht, der Prüfdienst habe seine Teilverwaltungsprüfungen erweitert und weitgehend die Prüffelder abgedeckt. Die Prüfungstätigkeit sei in den vergangenen acht Jahren auf Grund mehrerer langandauernder u. a. krankheitsbedingter personeller Engpässe stark beeinträchtigt gewesen.

- 534 In den vom Rechnungshof eingesehenen Unterlagen über die Teilverwaltungsprüfungen haben die Prüfer in keinem Fall dokumentiert, dass sie den Prüfungsumfang im Laufe eines Verfahrens erweitert haben und dadurch ihrem Prüfauftrag gerecht geworden wären. Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass die Prüfstelle ihrem Auftrag nicht gerecht geworden ist. Eine etwaige mündliche Beratung zu Teilaspekten kann eine Prüfung nicht ersetzen.
- 535 Der Rechnungshof hat gegen Teilprüfungen keine Bedenken. Die Prüfstelle hat aber zu gewährleisten, dass innerhalb der Fünfjahresfrist der gesamte Geschäftsbetrieb der Krankenkassen geprüft wird. Auf drohende Personalengpässe muss das Ressort rechtzeitig reagieren.

### **2.2 Abrechnung der Prüfkosten**

- 536 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Personalkosten des Prüfdienstes fehlerhaft ermittelt und den zu prüfenden Stellen nicht in voller Höhe in Rechnung gestellt worden sind. Er hat darauf hingewiesen, dass Pensionslasten gemäß Anlage 5 der VV-LHO zu § 7 LHO zu ermitteln sind. Danach hätte das Ressort zzt. 35 % der Bezüge der aktiven Bediensteten berechnen müssen. Das Ressort hat die tatsächlichen Pensionslasten für einen ehemaligen Mitarbeiter in Rechnung gestellt, der unmittelbar aus dem Prüfdienst heraus in den Ruhestand getreten ist. Pensionslasten für ehemalige Mitarbeiter, deren Dienst nicht im Prüfdienst endete, hat es nicht geltend gemacht. Darüber hinaus hat das Ressort seit mehreren Jahren Mietkosten wegen eines Rechenfehlers zu gering angesetzt. Das Gesundheitsressort hat zugesagt, diese Bearbeitungsmängel zu beheben.

## **Gesundheit**

### **Lebensmittelüberwachungs-, Tierschutz- und Veterinärdienst Bremen**

**Die Zusammenlegung der Lebensmittelüberwachungs-, Tierschutz- und Veterinärdienste Bremens und Bremerhavens hat insbesondere bei der Abrechnung der Kosten zu vermeidbaren Problemen geführt.**

## **1 Vorbemerkungen und Prüfungsgegenstand**

- 537** Das Gesundheitsressort hatte nach einer Organisationsuntersuchung die für Lebensmittelüberwachung, Tierschutz und Veterinärangelegenheiten zuständigen Ämter aufgelöst und zum 1. September 1995 die Lebensmittelüberwachungs-, Tierschutz- und Veterinärdienste (LMTVet) Bremen und Bremerhaven eingerichtet.
- Außerdem übernahm die Freie Hansestadt Bremen Aufgaben der Stadt Bremerhaven durch vereinbart. Die LMTVet Bremen und Bremerhaven wurden zunächst als eigenständige Dienststellen geführt. Zum 1. Januar 2000 wurden sie zum LMTVet Bremen zusammengelegt.
- 538** Darüber hinaus haben Bremen und Niedersachsen mit Wirkung vom 1. Juli 2004 einen Staatsvertrag geschlossen.
- Danach übernimmt Bremen die lebensmittelrechtliche Überwachung der für den innergemeinschaftlichen Handel zugelassenen Fischereierzeugnisbetriebe im Gebiet der Stadt Cuxhaven sowie die Einfuhrkontrollen in der Grenzkontrollstelle Cuxhaven. Im Gegenzug erhält Niedersachsen die Federführung für die futtermittelrechtlichen Überwachungsaufgaben in Bremen. Der Wirkungskreis des LMTVet erstreckt sich seither auf Bremen, Bremerhaven und Cuxhaven.
- 539** Der Rechnungshof hat sich für den Zeitraum 2002 bis 2004 u. a. mit der Zusammenlegung der Ämter Bremen und Bremerhaven, der Verwaltungsvereinbarung mit Bremerhaven (s. Tz. 548 ff.), den Verrechnungen mit der Gemeinde Bremen und den Arbeitszeitregelungen des LMTVet befasst.

## **2 Prüfungsfeststellungen und Stellungnahmen**

### **2.1 Zusammenlegung der Ämter Bremen und Bremerhaven**

- 540** Die beiden Ämter wurden zusammengelegt, um die Qualität der Arbeit zu steigern, Doppelarbeiten und -zuständigkeiten zu vermeiden, Synergien zu erzielen und weitere positive Effekte durch organisatorische Maßnahmen zu erreichen.
- 541** Der Rechnungshof hat festgestellt, dass es auf dem Weg dorthin erhebliche Probleme gab. Sowohl die Amts- als auch die Verwaltungsleitung fahren durchschnittlich zwei Mal pro Woche nach Bremerhaven. Dadurch entsteht – neben den Reisekosten – ein erhöhter Verwaltungsaufwand um die Dienstreisen abzurechnen. Noch wichtiger: Die Fahrtzeiten binden einen erheblichen Teil der Arbeitszeit der Leitungskräfte. Der Rechnungshof hält diesen Aufwand für unangemessen. Er hat das Ressort und den LMTVet aufgefordert, die Reisen auf das notwendige Maß zu beschränken.
- 542** Das Ressort und der LMTVet haben eingewandt, das LMTVet sei ein Amt mit acht Dienstsitzen in drei Städten. Diese lägen rd. 120 km auseinander. Die Fahrten nach Bremerhaven und Cuxhaven seien bereits eingeschränkt worden. Aber auch in Zukunft müssten Amtsleitung, Abteilungsleiter und übrige Mitarbeiter reisen.
- 543** Der Rechnungshof hält weiterhin viele Reisen zwischen den Städten für unnötig. Stattdessen sollten technische Kommunikationsmöglichkeiten, wie Mail und Telefon, stärker genutzt werden. Die Notwendigkeit der Dienstreisen wurde dem Rechnungshof nicht nachgewiesen.
- 544** Außerdem haben das Ressort und der Magistrat der Stadt Bremerhaven Personalüberlassungsverträge geschlossen (s. Tz. 548). Diese schließen den Einsatz des betroffenen Personals außerhalb Bremerhavens aus. Dadurch wird der flexible Einsatz des Personals für Vertretungen verhindert. Dies kann dazu führen, dass bei der Grenzkontrolle in Cuxhaven nicht ein Bremerhavener Bediensteter, sondern einer aus der erheblich weiter entfernten Stadt Bremen eingesetzt werden muss. Das widerspricht einem effektiven Personaleinsatz.
- 545** Das Ressort und der LMTVet haben angemerkt, es bestünden insgesamt noch sieben Personalüberlassungsverträge, die nicht geändert werden könnten. Zwei der überlassenen Mitarbeiter würden bald ausscheiden. Bei neu eingestelltem Personal sei ein flexibler Einsatz jederzeit möglich.
- 546** Auch die Verwaltungstätigkeit wurde nicht optimal aufgeteilt. Die Personalakten für alle Mitarbeiter des LMTVet – bis auf die der vom Magistrat überlassenen – sind beim Landesuntersuchungsamt für Chemie, Hygiene und Veterinärmedizin (LUA) geführt worden. Dabei ist der LMTVet größer als das LUA und hat eine differenziertere Personalstruktur.

- 547 Der Rechnungshof hat vorgeschlagen, die Personalsachbearbeitung für die kleinen Ämter des Bereichs Gesundheit beim LMTVet zu bündeln. Das Ressort hat diesen Vorschlag inzwischen umgesetzt.

## **2.2 Verwaltungsvereinbarung mit Bremerhaven**

- 548 Das Gesundheitsressort hat mit dem Magistrat der Stadt Bremerhaven am 20. März 1996 eine „Verwaltungsvereinbarung über die Übernahme der bisher von der Stadt Bremerhaven wahrgenommenen Aufgaben der Lebensmittelüberwachung, des Veterinärwesens, der Tierkörperbeseitigung und des Tierschutzes durch die Freie Hansestadt Bremen und deren Finanzierung“ getroffen. Sie ist rückwirkend zum 1. Januar 1996 in Kraft getreten. Diese Vereinbarung regelt die personellen und finanziellen Beziehungen zwischen Bremen und Bremerhaven. So hat Bremerhaven dem Land neun Vollzeitstellen überlassen. Die Einzelheiten sind in gesonderten Personalüberlassungsverträgen geregelt.
- 549 Bremerhaven trägt die Kosten für dieses Personal. Weiter erstattet es dem Land die Sachkosten, die Kosten für einvernehmlich mit Bremerhaven zusätzlich eingestelltes und bedarfsweise eingesetztes Personal. Gemäß § 6 Abs. 4 der Verwaltungsvereinbarung soll das aktuelle Jahr bis zum 15. Januar des Folgejahres abgerechnet werden. Überschüsse und Fehlbeträge sollen mit der ersten Quartalszahlung des Folgejahres ausgeglichen werden.
- 550 Die Forderungen aus den Schlussrechnungen der Jahre 2001 bis 2003 i. H. v. rd. 408 T€ sind von Bremerhaven nicht beglichen worden. Das Ressort hat dargelegt, es habe sich bereits im Jahr 2001 gezeigt, dass der im Haushalt der Stadt Bremerhaven eingestellte Anschlag nicht ausreicht, die Forderungen des LMTVet zu begleichen.
- 551 Bei den Haushaltsaufstellungen ist jeweils der voraussichtlich zu erstattende Betrag zwischen dem Land Bremen und Bremerhaven abgestimmt worden. Spätestens dabei hätte über den Ausgleich der noch offenen Forderungen geredet werden und der Anschlag für die Einnahmen beim LMTVet erhöht werden müssen.
- 552 Einnahmen und Ausgaben sind gemäß VV-LHO Nr. 1.2 zu § 11 LHO möglichst genau zu ermitteln. Das Ressort hat dafür zu sorgen, dass sie in der zu erwartenden Höhe veranschlagt werden. Da sich das Ressort und der Magistrat auf einen 50%igen Ausgleich der Forderungen verständigt hatten, sind dem LMTVet Aufwendungen für Bremerhaven von rd. 204 T€ nicht vom Magistrat erstattet worden.
- 553 Bremerhaven ist seinen Verpflichtungen aus der Verwaltungsvereinbarung nicht nachgekommen. Das Ressort hat dies hingenommen. Für den Rechnungshof ist nicht erkennbar, dass das Ressort versucht hat, die berechtigten Forderungen des LMTVet zu realisieren.
- 554 Während der laufenden Prüfung hat das Ressort mit dem Magistrat in Bremerhaven im Juni 2005 eine Neufassung der Verwaltungsvereinbarung geschlossen. Sie sieht vor, dass ab dem Jahr 2006 eine jährliche Pauschale gezahlt wird. Ihre Höhe wird jeweils im Haushaltsaufstellungsverfahren auf Grundlage der Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) neu festgesetzt.

## **2.3 Verrechnung mit der Stadtgemeinde Bremen für die Wahrnehmung von Gemeindeaufgaben**

- 555 Das Ressort hat dem Senator für Finanzen zu melden, in welchem Umfang die Landesdienststelle LMTVet Aufgaben für die Stadtgemeinde wahrnimmt. Daraus werden die jeweiligen Haushaltsanschlüsse berechnet. Obwohl im LMTVet darüber seit 2002 Daten aus der KLR vorliegen, hat es den Anteil nur geschätzt.
- 556 Auf Anregung des Rechnungshofs hat das Ressort zugesagt, zur Aufstellung der Haushalte 2008/2009 die prozentuale Verteilung der Aufgabenwahrnehmung zwischen Land und Stadt anhand der KLR zu überprüfen und ggf. neu festzusetzen.

## **2.4 Arbeitszeitregelungen**

- 557 Der Rechnungshof hat Dienstvereinbarungen über die Arbeitszeiten der Beschäftigten des LMTVet beanstandet, weil sie gegen geltendes Beamten- und Tarifrecht verstoßen. Das Ressort und der LMTVet haben dies anerkannt und umgehend die rechtswidrigen Dienstvereinbarungen aufgehoben.

## 2.5 Gebühren für Verpackungshölzer

- 558 Im August 2004 hat der LMTVet dem Ressort vorgeschlagen, eine Gebühr für die Begutachtung von Verpackungshölzern einzuführen. Diese Gebühr wurde erst über ein Jahr später in die Kostenverordnung aufgenommen. Diese Verzögerung verhinderte, mögliche Gebühren von rd. 10 T€ zu erheben.
- 559 Das Ressort hat zugesagt, es werde künftig vierteljährlich die Kostenverordnung prüfen und anpassen, um Verzögerungen und damit Einnahmeausfälle zu vermeiden.

## Gesundheit

### Nutzungsentgelt im Rahmen von Nebentätigkeiten beim Landesuntersuchungsamt für Chemie, Hygiene und Veterinärmedizin

**Das Gesundheitsressort hat Widersprüche gegen Festsetzungsbescheide mehr als vier Jahre nicht bearbeitet. Dadurch kann ein Zinsschaden von zzt. mindestens 28 T€ entstehen.**

- 560 Einzelnen Bediensteten des Landesuntersuchungsamtes für Chemie, Hygiene und Veterinärmedizin (LUA) war es gestattet, Nebentätigkeiten auszuüben und hierfür sowohl Einrichtungen als auch Personal und Material des Amtes gegen ein Entgelt zu nutzen. Der Rechnungshof hatte 1999 die Berechnung und Abführung dieser Entgelte geprüft. Dabei hatte er festgestellt, dass die Entgelte überwiegend nicht die durch die Nebentätigkeiten entstandenen Kosten deckten (vgl. Jahresbericht 1999, Tz. 245 ff.).
- 561 In seiner Sitzung am 12. Januar 2000 hatte der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss das Ressort aufgefordert, alle Abrechnungsfehler rückwirkend bis 1. Januar 1995 zu überprüfen und gegebenenfalls den Abgabenanteil neu festzusetzen.
- 562 Mit Schreiben vom 5. Juni 2000 hat das Gesundheitsressort dem Rechnungshof mitgeteilt, dass die geforderten Prüfungen abgeschlossen seien. Von drei Bediensteten seien Entgelte nachzuzahlen. Die Betroffenen hatten vor Erlass der Bescheide gemäß § 28 Abs. 1 Bremisches Verwaltungsverfahrensgesetz Gelegenheit, sich zu den Ergebnissen der Prüfungen bis zum 10. Juli 2000 zu äußern. Die endgültige Entscheidung sollte dem Rechnungshof anschließend mitgeteilt werden.
- 563 Trotz mehrmaliger Erinnerung hat das Ressort den Rechnungshof erst mit Schreiben vom 15. August 2005 darüber unterrichtet, dass es im Juli 2001 Nachforderungsbescheide erlassen habe. Gegen die hätten die Bediensteten Widersprüche eingelegt gehabt. Die Widersprüche seien noch nicht erledigt. Die Gründe: Der zuständige Mitarbeiter sei wegen Krankheit langfristig ausgefallen und die Vorgänge beim Umzug verlegt worden. Die Widersprüche würden jetzt wieder bearbeitet. Über den Fortgang werde das Ressort den Rechnungshof zu gegebener Zeit informieren.
- 564 Da das Ressort auch nach weiteren drei Monaten nicht berichtet hatte, hat der Rechnungshof es abermals angeschrieben. Daraufhin hat das Ressort mitgeteilt, es bearbeite die Vorgänge noch. Bei der Rücksprache mit den Juristen des Hauses habe sich ergeben, dass der Senator für Finanzen zuständig sei, soweit den Widersprüchen nicht abgeholfen werde.
- 565 Mit Schreiben vom 30. November 2005 hat das Ressort die Vorgänge an den Senator für Finanzen gesandt, der unverzüglich entschieden und am 10. Januar 2006 die Widerspruchsbescheide erlassen hat.
- 566 Das Gesundheitsressort hat Widersprüche, die Forderungen Bremens i. H. v. rd. 162 T€ betreffen, mehr als vier Jahre nicht bearbeitet und damit gegen § 34 Abs. 1 LHO verstoßen. Danach sind Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erheben. Selbst die Frage der Zuständigkeit wurde erst nach vier Jahren geprüft. Die vom Senator für Finanzen erlassenen Widerspruchsbescheide ergeben eine Forderung von immerhin noch rd. 138 T€. Für den Fall, dass die Bescheide bestandskräftig werden, ist inzwischen ein Zinsschaden von rd. 28 T€ entstanden.
- 567 Die Bearbeitung von Widersprüchen kann sich verzögern wenn der Sachbearbeiter wegen Krankheit fehlt. Fällt der Mitarbeiter länger aus, hat das Ressort jedoch dafür zu sorgen, dass eine Vertretung die Arbeit übernimmt.

## Wirtschaft

### Förderungen nach dem Landesprogramm „Bremen in t.i.m.e.“

**Im Mai 2000 hatte der Senat ein Rahmenprogramm zur Landesinitiative „Informations- und Mediennutzung Bremen in t.i.m.e.“ beschlossen. Ziel des Programms war es, „die Informations-, Kommunikations- und Medienlandschaft dynamisch“ auszubauen.**

**Das Programm ist zu umfassend und großteilig angelegt. Ein allumfassender Zielkatalog soll für alle relevanten Bereiche der t.i.m.e.-Technologien durch Wirtschaftsförderung umgesetzt werden. In der Umsetzung resultiert daraus eine Vielzahl von Schwachstellen im Hinblick auf Ausrichtung, Durchführung und Überwachung des Programms sowie Überprüfung der Zielerreichung. Es sollte getrennt werden in Unternehmensförderung und Strukturförderung.**

**Die in Controllingberichten und Pressemitteilungen dargestellten Arbeitsplatzwirkungen des Programms beruhen auf Plan- und nicht auf Ist-Zahlen.**

**Das Controlling ist unzureichend.**

#### 1 Vorbemerkungen

- 568** Das Land fördert seit 2001 mit dem breit angelegten Programm „Bremen in t.i.m.e.“ (Telekommunikation, Informationstechnik, **M**ultimedia, **E**ntertainment) Maßnahmen mit dem Ziel, alle Bevölkerungsgruppen und alle Sektoren der Wirtschaft an eine intensive Mediennutzung heranzuführen. Die Stärke des Wirtschaftsstandorts Bremen und seine Wachstumschancen sollen insbesondere im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien gesteigert werden, um eine regionale Kernkompetenz zu schaffen.
- 569** Das Programm hatte der Senat im Mai 2000 für die Jahre 2001 bis 2005 beschlossen und der Bremischen Bürgerschaft im Juni 2000 zur Kenntnis gegeben (s. Drs. 15/320 vom 23. Mai 2000). Es umfasste drei strategische Ziele:
- Aufbauend auf den bisherigen IuK-Aktivitäten des Landes sollten die regionalen Potenziale und standortqualifizierenden Maßnahmen entwickelt werden.
  - Die Infrastruktur sollte ausgebaut werden. Gemeint waren damit auch Kompetenzzentren, Informationssysteme, strategische Allianzen und Kooperationen.
  - In einer Qualifizierungsoffensive sollten die Sparten Bildung an allgemein bildenden Schulen, Ausbildung sowie Weiterbildung gefördert werden.
- 570** Nach Angaben des Wirtschaftsressorts ist das Programm bewusst breit angelegt worden, um die vielfältigen strategischen Handlungsfelder aufzuzeigen und daraus durch Festlegen von Zielen und Kriterien eine in sich stimmige Umsetzungsstrategie abzuleiten. Eine Konzentration auf Themenschwerpunkte sei in den nachfolgenden Phasen u. a. aufgrund von Evaluierungsberichten (s. Tz. 579) vorgenommen worden. Künftig will das Wirtschaftsressort das Programm stärker auf die Programmschwerpunkte Mobilkommunikation, e-Logistik sowie Medienwirtschaft konzentrieren.
- 571** Das Programm „Bremen in t.i.m.e.“ wurde in der ursprünglichen Planung für die Zeit bis 2005 mit insgesamt rd. 51 Mio. € investiven Landesmitteln ausgestattet. Diese wurden insbesondere durch Fördergelder der Europäischen Union (EU) und Mittel der Privatwirtschaft ergänzt.
- 572** Bis 2005 wurden weitere rd. 20 Mio. € über die ursprüngliche Planung hinaus bereitgestellt. Die Erhöhung beruht auf zusätzlichen Maßnahmen – ganz überwiegend unter Einschluss einer hälftigen EU-Finanzierung.
- 573** Bei der Förderung einzelner Projekte sollten folgende Kriterien lt. Bürgerschaftsdrucksache (s. Tz. 569) berücksichtigt werden:
- Bedeutung für die Standortentwicklung,
  - konstruktiv strukturwirksame Maßnahmen,
  - ökonomische Ernsthaftigkeit,

- nachhaltige Schaffung neuer Arbeitsplätze und
  - Verbesserung der Chancengleichheit der Frauen in der Informationsgesellschaft.
- 574** Für alle Förderprojekte sollte durch ein Controlling festgestellt werden, ob die Ziele erreicht worden sind.
- 575** Verantwortlich für die Umsetzung des Programms ist das Wirtschaftsressort. Es wird von einer Staatsräte-Steuerungsgruppe aus den Bereichen Wirtschaft, Senatskanzlei, Finanzen, Arbeit sowie Bau und Umwelt unterstützt. Sie hat das Programm zudem regelmäßig anzupassen und weiter zu entwickeln. Federführend für die Steuerungsgruppe ist die Senatskanzlei.
- 576** Die Wirtschaftsförderungsausschüsse hatten die jährlichen Maßnahmepakete (Schwerpunkte und Rahmenprojekte) für die Jahre bis 2005 beschlossen. Auf dieser Grundlage entschied die Steuerungsgruppe über die Mittelfreigabe für einzelne Projekte bis zu einer Fördersumme i. H. v. 256 T€. Ansonsten entschieden darüber grundsätzlich die Wirtschaftsförderungs- und Vermögensausschüsse. Die Mittel des Bereichs E-Learning zur beruflichen Qualifizierung aus dem Beschäftigungspolitischen Aktionsprogramm (BAP) beschloss dagegen die staatliche Deputation für Arbeit und Gesundheit.
- 577** Die Umsetzung der Einzelmaßnahmen des Programms hatte der Senat den beliebigen Gesellschaften „BIA Bremer Innovations-Agentur GmbH“ (BIA) für die Stadt Bremen und „BIS Bremerhavener Gesellschaft für Investitionsförderung und Stadtentwicklung mbH“ (BIS) für die Stadt Bremerhaven übertragen.
- 578** BIA war in Abstimmung mit den Ressorts und weiteren beauftragten Gesellschaften (s. Tz. 590 ff.) für das zentrale Projekt- und Finanzcontrolling zuständig. Hierfür hatte sie eine Datenbank eingerichtet (s. Tz. 652 ff.). Das zentrale Marketing des Programms war der „Bremer Investitions-Gesellschaft mbH“ (BIG) übertragen worden.
- 579** Das Landesprogramm sollte jährlich durch ein bremisches Wirtschaftsforschungsinstitut auf seine Wirkung hin untersucht werden (Evaluation).

## **2 Prüfungsgegenstand**

- 580** Der Rechnungshof hat für die Jahre 2001 bis 2005 untersucht, ob das Programm „Bremen in t.i.m.e.“ wirtschaftlich durchgeführt wurde und ob seine Ziele erreicht worden sind.
- 581** Dabei hat er 78 Förderprojekte aus allen Programmschwerpunkten und aller Mittelgeber geprüft. Diese hat er nach folgenden Gesichtspunkten ausgewählt:
- Projekte mit über 50 % Förderquote,
  - Förderungen aufgrund einzelner Senatsbeschlüsse,
  - Mehrfachförderungen einzelner Zuwendungsempfänger und
  - auffällige Förderungen.
- 582** Soweit nichts anderes angegeben ist, beruhen die nachfolgenden zahlenmäßigen Angaben auf Daten der Controlling-Datenbank der BIA mit Stand 25. Oktober 2005.

## **3 Prüfungsfeststellungen und Stellungnahmen der Ressorts**

### **3.1 Dienstvertrag/Vergütung**

- 583** Das Land, vertreten durch den Wirtschaftssenator, hat mit BIG, BIA und BIS Dienstverträge (Dienstvertrag „Bremen in t.i.m.e.“) zur Umsetzung des Programms abgeschlossen. Dabei sind Personalkosten und Auslagenersatz i. H. v. rd. 3,1 Mio. € sowie Sachkosten für Marketing i. H. v. rd. 1,35 Mio. € vergütet worden.
- 584** Begleitende Maßnahmen, wie die Einrichtung der Controlling-Datenbank der BIA, Personalmittel für eine Controllingkraft beim Wirtschaftsressort und die Evaluierung des t.i.m.e.-Programms durch das Wirtschaftsforschungsinstitut (s. Tz. 579) haben weitere rd. 430 T€ gekostet.
- 585** Die aus investiven Programm-Mitteln finanzierten Gesamtausgaben haben somit rd. 4,9 Mio. € betragen.

- 586 Der Rechnungshof hat nicht vorrangig die Problematik der richtigen Zuordnung von investiven oder konsumtiven Ausgaben geprüft. Er hat aber darauf hingewiesen, dass in den vorgenannten Zahlungen – wie auch bei den Programm-Mitteln selbst – konsumtive Ausgaben aus investiv veranschlagten Mitteln finanziert worden sind.
- 587 Der Senator für Wirtschaft hat diesen Hinweis aufgenommen und beabsichtigt, diese Frage mit dem Senator für Finanzen zu klären.
- 588 Der Rechnungshof erwartet, dass investive und konsumtive Ausgaben künftig bereits bei der Anschlagbildung haushaltsrechtlich korrekt zugeordnet werden (zu dieser Problematik s. bereits Tz. 20).

### 3.2 Programmdurchführung

- 589 Zur Durchführung des Programms wurden Schwerpunkte gebildet, die sich aus 270 Förderprojekten zusammensetzten. Diese sind über Zuwendungen (s. Tz. 613 ff.) oder durch vertragliche Vereinbarungen (s. Tz. 643 ff.) gefördert worden.
- 590 Die Förderungen haben im Wesentlichen BIA für Bremen und BIS für Bremerhaven vorgenommen.
- 591 Den Schwerpunkt E-Learning haben überwiegend das Bildungsressort sowie für einen berufsbezogenen Teilbereich die vom Senator für Arbeit beauftragten und beliehenen Gesellschaften „bremer arbeit gmbh“ (bag) und „Bremerhavener Arbeit GmbH“ (brag) gefördert.
- 592 Die kulturwirtschaftliche Filmförderung hat eine Medien-GmbH durchgeführt, an der Bremen eine Minderheitsbeteiligung hält.
- 593 Das Wirtschaftsressort selbst hat Fördermittel in Fällen gewährt, in denen das Programm „Bremen in t.i.m.e.“ andere Förderungen des Ressorts ergänzte oder wenn es bereits Maßnahmen vor der Einführung des Programms gefördert hatte.
- 594 Die Anteile der Fördermittel an den jeweiligen Projektkosten (Förderquote) haben in den einzelnen Schwerpunkten zwischen rd. 32 % und 100 % gelegen, überwiegend bei mehr als 50 % (Stand: Mai 2005). In der Mehrzahl waren bremische Ressorts, bremische Gesellschaften und bremische Hochschulen und deren Institute die Begünstigten.
- 595 Im Bereich der klassischen Wirtschaftsförderung (Unternehmensförderung) dagegen hat die Förderquote für zwei Drittel der Mittelempfänger unter 50 % gelegen. Ihr Anteil am Gesamtfördervolumen war mit rd. 24 % vergleichsweise gering.
- 596 Eine große Anzahl privater Unternehmen ist mehrfach gefördert worden. Der Spitzenwert hat für ein Unternehmen bei sechs Förderungen mit Kooperationspartnern sowie weiteren vier Einzelförderungen gelegen (Stand: Mai 2005).
- 597 Das Wirtschaftsressort hat hierzu in einer Stellungnahme aller beteiligten Ressorts und Gesellschaften (im Folgenden „gemeinsame Stellungnahme“) auf den Gesichtspunkt der „Förderfortsetzung im Erfolgsfall“ hingewiesen. Es habe den Erfolg an der Anzahl der geschaffenen und gesicherten Arbeitsplätze bei Projektende gemessen.
- 598 Der Rechnungshof kann nicht beurteilen, ob dieser Förderfall tatsächlich erfolgreich war, weil das über die BIA aufsichtsführende Wirtschaftsressort bislang Arbeitsplatzentwicklungen in den Jahren nach Projektende nicht hat untersuchen lassen (s. Tz. 614 f.). Im Übrigen kann, anders als vom Ressort vorgetragen, anhand eines Einzelfalls nicht auf die Gesamtheit der mehrfach geförderten Fälle geschlossen werden.
- 599 Mehrfachförderungen hält der Rechnungshof für bedenklich. Möglicherweise werden Arbeitsplätze nur für die Förderlaufzeit geschaffen oder aufrecht erhalten, die ansonsten weggefallen wären. Eine der Wirtschaftsförderung entgegenwirkende Wettbewerbsverzerrung zwischen geförderten und nicht geförderten Unternehmen ist nicht ausgeschlossen.

### 3.3 Förderpraxis und -kontrolle

- 600 BIA und BIS sollten die Förderungen eigenverantwortlich in Zusammenarbeit mit den jeweils fachlich zuständigen Ressorts durchführen. Der Rechnungshof hat jedoch festgestellt, dass BIA wichtige Kontrollaufgaben „delegiert“ hat. Sie hat dem

Wirtschafts- und Bildungsressort, der bag, brag sowie der Medien-GmbH Fördergelder zur Verfügung gestellt und ihnen die gesamte weitere Bearbeitung, Mittelvergabe und -prüfung überlassen. Sie sind zwar vom Senat anhand der jährlich vorgelegten Berichte zur Kenntnis genommen, nicht aber durch BIA kontrolliert worden.

- 601** Das Arbeitsressort hat auf die vierteljährlichen Meldungen der bag und brag an BIA für das Controlling hingewiesen. Diese Projekte (s. Tz. 591) habe es auch im Rahmen des BAP wegen des zusätzlichen Einsatzes von EU-Mitteln dargestellt und kontrolliert.
- 602** Die reine Erfassung und Weiterverarbeitung der von bag und brag gemeldeten Daten durch BIA ist keine wirksame Kontrolle der BIA gewesen, da sie keine Projektkenntnisse hatte und ihr keine Projektunterlagen vorgelegen haben. Insgesamt entsprach das Verfahren einer Selbstverwaltung durch die Ressorts und die Gesellschaften (s. z. B. Tz. 632 ff.). Falls dies zukünftig gewünscht ist, sollten den Ressorts die Mittel direkt gewährt werden. Hierdurch würde sich ein geringerer administrativer Aufwand als bisher ergeben.
- 603** In einem weiteren Fall, bei dem mehrere Maßnahmen im Bereich der Mobilkommunikation zu Projekten des „Mobile Solution Center“ (MSC) gefördert worden sind, hat der Rechnungshof festgestellt, dass BIA nicht nur Zuwendungsbescheide oder Aufträge erteilt, sondern auch die gesamte Betreuung der Mittelvergabe und -prüfung sowie die Projektsteuerung durchgeführt hat.
- 604** BIA musste sich somit selber kontrollieren. Der Rechnungshof hat dem Wirtschaftsressort vorgeschlagen, in solchen Fällen Kontrakte mit BIA oder mit anderen mittelgebenden Stellen abzuschließen, in denen die Zuwendungsvorschriften der LHO verankert werden. Hierdurch würde die Fördermaßnahme transparent dargestellt und dem jeweiligen Ressort eine Kontrolle ermöglicht werden.
- 605** Das Wirtschaftsressorts hat mitgeteilt, es habe generell mit Hilfe einer Datenbank (s. Tz. 578) das Projekt kontrolliert. Auch sei der Staatsräte-Steuerungsgruppe (s. Tz. 575) regelmäßig ein ausführlicher Controllingbericht vorgelegt worden. In Einzelprojekten habe es mit BIA regelmäßig Informationen ausgetauscht. Außerdem habe ein projekteigenes Steuerungsgremium unter Leitung des Staatsrats des Wirtschaftsressorts die Förderung des MSC begleitet.
- 606** Die vom Senator für Wirtschaft angeführten Instrumente sind keine ausreichende Kontrollstruktur für das MSC-Projekt. Ein von BIA selbst gepflegtes Controlling-Tool und selbst erstellte Berichte können eine wirksame unabhängige Kontrolle der operativen Durchführung von Projekten auch bei bestehendem Informationsaustausch nicht ersetzen. Zudem weisen das Datenbank-Controlling-Tool (s. Tz. 652 ff.) sowie die Controllingberichte erhebliche Mängel auf (s. Tz. 656).

### **3.4 Förderrichtlinien**

- 607** Eigene Förderrichtlinien für das Programm existierten nicht. BIA, BIS, bag und brag haben auf einen geringen Teil der Förderungen bestehende Richtlinien anderer, ähnlicher Förderprogramme sinngemäß angewendet. Die Medien-GmbH ist nach einer Richtlinie verfahren, die für die jeweiligen Förderfälle verbindlich war.
- 608** Die Praxis der Mittelgeber, andere Richtlinien sinngemäß anzuwenden, hat zumindest teilweise eine nachvollziehbare rechtliche Grundlage geboten. Dies kann aber nur als ein Provisorium betrachtet werden, da durch die Anlehnung an andere Regelungen keine durchgängigen und verbindlichen Regelungen ersetzt werden können. Gegenwärtig liegt es im Ermessen des jeweiligen Bearbeiters, ob, wann und welche Förderrichtlinien er anwendet. Uneinheitliche Entscheidungen, die z. B. Förderrichtlinien widersprechen würden, können entstehen.
- 609** Erst programmeigene Richtlinien ermöglichen es, Förderkriterien und Ermessen einheitlich anzuwenden. Außerdem wird das Verfahren für Zuwendungsempfänger nachvollziehbarer.
- 610** Der Rechnungshof hat angeregt, eine einheitliche übergreifende Förderrichtlinie für den t.i.m.e.-Bereich zu entwickeln, die Grundanforderungen enthält. Sie müsste durch spezielle Förderrichtlinien für die einzelnen Schwerpunkte und ggf. Rahmenprojekte ergänzt werden, um der Heterogenität des Programms und den unterschiedlichen Handlungsfeldern im Einzelnen gerecht werden zu können.

- 611** Der Rechnungshof begrüßt die vom Wirtschaftsressort geplante Zwischenlösung, bestehende Richtlinien anderer Programme den Programmteilen und Handlungsfeldern des Programms „Bremen in t.i.m.e.“ verbindlich zur sinngemäßen Anwendung zuzuordnen (s. im Übrigen Tz. 697 ff.).

### **3.5 Mittelvergabe**

- 612** Die beteiligten Institutionen haben Zuwendungen gemäß §§ 23 und 44 LHO bewilligt oder Aufträge erteilt.

#### **3.5.1 Zuwendungen durch Gesellschaften**

- 613** Die vom Rechnungshof untersuchten Förderfälle sind uneinheitlich betreut worden. Insbesondere sind Antragsprüfungen, Auflagen, Bewilligungen sowie Verwendungsnachweisprüfungen unterschiedlich intensiv bearbeitet und kontrolliert worden.

- 614** Die Zuwendungsbedingungen der BIA und BIS sahen vor, dass Zuwendungsempfänger für jedes der ersten drei Jahre nach Beendigung der Fördermaßnahme über den Verlauf des Projektes zu berichten hatten. Diese Berichte sind unabdingbar, um den wirtschaftlichen Erfolg des Programms beurteilen zu können. Dennoch hat kein Zuwendungsempfänger diese Auflage erfüllt. Die Gesellschaften haben diese Berichte auch nicht eingefordert.

- 615** Der Rechnungshof hat angemahnt, künftig zu überwachen und durchzusetzen, dass Zuwendungsbedingungen eingehalten werden. Um dies sicher zu stellen, hat er empfohlen, grundsätzlich 10 % der Zuwendung erst dann auszuzahlen, wenn alle Berichte vorliegen. Für den Fall, dass der Zuwendungsempfänger den Auflagen dennoch nicht nachkommt, sollten die Mittelgeber prüfen, ob der Zuwendungsbescheid aufzuheben und die Zuwendung zurückzufordern ist.

- 616** Das Wirtschaftsressort hat erklärt, BIA werde nunmehr nach Projektende verstärkt Kennzahlen erheben. Auch bei den Gesellschaften bag und brag werde überlegt, hierfür ein Verfahren einzuführen. Dabei solle u. a. der Zeitraum von drei Jahren geprüft werden.

- 617** Der Rechnungshof begrüßt die Absicht des Wirtschaftsressorts, die nötigen Maßnahmen zur Erfolgs- und Nachhaltigkeitskontrolle nach nunmehr fünf Jahren Laufzeit des Landesprogramms voranzutreiben.

- 618** Das vom Rechnungshof in Tz. 615 vorgeschlagene Verfahren ist nach Ansicht des Ressorts und der BIA nicht praktikabel. Die Programmabwicklung würde sich deutlich verzögern und ein hoher administrativer Aufwand sei unvermeidbar. Außerdem sei eine solche Praxis den Zuwendungsempfängern nur schwer zu vermitteln. Für regionale Unternehmen würde die Attraktivität der Zuwendungen geschmälert.

- 619** Das Wirtschaftsressort hat darüber hinaus auf die Fälle EU-kofinanzierter t.i.m.e.-Förderungen hingewiesen. Eine vollständige EU-Förderung wäre nur gesichert, wenn die gesamte Mittelverwendung innerhalb der Projektlaufzeit nachgewiesen ist. Insgesamt hat das Ressort allerdings anerkannt, es müsse ein Instrument geschaffen werden, das eine angemessene Berichterstattung der Mittelempfänger über die Jahre nach Projektende fördert.

- 620** Der Rechnungshof folgt der Auffassung des Ressorts und der BIA nur hinsichtlich der EU-kofinanzierten Zuwendungen. Er hält es aber unverändert für notwendig, auch für diese Fälle geeignete Instrumente zu finden, um eine sachgerechte Berichterstattung über die Jahre nach Projektende zu gewährleisten. Für die übrigen Förderungen treffen die vom Ressort und BIA vorgetragenen Bedenken nicht zu. Der Rechnungshof erwartet nicht, dass sich durch die nach Projektende einzufordernden Berichte (s. Tz. 614) die Programmabwicklung verzögert. Auch entsteht kein unangemessener administrativer Aufwand. Die Mittelgeber müssen ohnehin den Eingang der Berichte überwachen und für Zwecke der Erfolgskontrolle auswerten. Der Rechnungshof hält es zudem für ausgeschlossen, dass das Programm bei einer verzögerten Auszahlung lediglich eines Bruchteils der Gesamtförderung für den Zuwendungsempfänger entscheidend an Attraktivität verlieren könnte. Gerade Unternehmen sind es gewohnt, unternehmerisch zu denken und zu handeln und hohe Maßstäbe an die Zweckmäßigkeit eines Mitteleinsatzes und die Überprüfung der Zielerreichung einer Maßnahme anzulegen.

- 621** Das Ressort hat zugesagt, es werde ein Verfahren entwickeln, mit dem erreicht werden könne, dass die Zuwendungsempfänger die Zuwendungsbedingungen einhalten. Der Rechnungshof hat das Ressort gebeten, ihm über dieses Verfahren zu berichten.
- 622** In einigen Förderfällen sind Mittel nicht in Abhängigkeit von definierten Projektfortschritten (sog. Projektmeilensteinen) ausgezahlt worden, sondern den Zuwendungsbedingungen widersprechend in Höhe der Mittelanforderung des Zuwendungsempfängers. Zudem waren bei einigen der Förderfälle keine Kennzahlen in Bescheiden oder Anträgen für eine spätere Evaluierung des Projektes enthalten.
- 623** Weiter hat der Rechnungshof festgestellt, dass oftmals:
- kernverwaltungsnahe Institutionen oder Institute gefördert worden sind,
  - durch Senatsbeschlüsse über die Inhalte einer Förderung und über eine verbindliche Zuweisung von Mitteln aus dem t.i.m.e.-Programm entschieden worden ist,
  - die Förderung von Personalstundensätzen weit über der nach der FuE-Richtlinie („Förderung der Forschung und Entwicklung in betrieblichen Innovationsprojekten“) bestehenden Höchstgrenze von 50 € je Stunde gelegen hat,
  - Regelungen für eine Überprüfung des nachhaltigen Erfolgs der Maßnahme in den zugehörigen Zuwendungsbescheiden gefehlt haben und
  - beantragte Projekte oder Teile von Projektausgaben nicht gemäß anderer bestehender Förderrichtlinien förderfähig waren und in entsprechender Höhe als Fehlbedarfsfinanzierung aus t.i.m.e.-Mitteln finanziert worden sind.
- 624** Das weist darauf hin, dass die t.i.m.e.-Förderung in einigen Fällen als ein Finanzierungsinstrument aus Sondermitteln ohne verbindliche Regelungen für strukturfördernde Maßnahmen genutzt wird und ein Kernziel wie Unternehmensförderung nicht ausreichend nachhaltig verfolgt worden ist.
- 625** Projektförderungen, z. B. im Rahmen des Schwerpunkts „mari-t.i.m.e.“ (Bremerhaven) des Bereichs Meereswirtschaft und Meereswissenschaft, sind oftmals bewusst als Strukturförderung angelegt worden. Das erscheint auch sinnvoll, doch hätte dies insbesondere für parlamentarische Gremien klar erkennbar sein müssen. Denn eine Strukturförderung wirkt sich im Vergleich zu einer Wirtschaftsförderung im engeren Sinne erst verzögert positiv aus (z. B. neue Arbeitsplätze).
- 626** Die den Programmschwerpunkt „mari-t.i.m.e.“ betreuende BIS wird nach Angaben des Wirtschaftsressorts strukturfördernde Maßnahmen künftig gesondert kennzeichnen und individuelle Kennzahlen definieren.
- 627** Der Rechnungshof hat hierzu im Übrigen angeregt, das Landesprogramm in die Kernteile Struktur- und Unternehmensförderung zu trennen und das Gesamtprogramm anzupassen (s. Tz. 687 ff.).
- 628** In einigen Fällen sind Bereiche der Kernverwaltung oder verwaltungsnahe Institutionen gefördert worden. Hierbei handelte es sich um Anschub- und sogar Folgefinanzierungen, bei denen nicht erkennbar gewesen ist, ob die Kosten nach Auslaufen der Förderung untersucht worden sind. Auch konnte in diesen Fällen nicht von einer gesicherten Finanzierung in der Zukunft ausgegangen werden. Werden diese Aspekte nicht im Vorfeld der Projekte analysiert, besteht die Gefahr, dass sich Bereiche nach Beendigung der Förderung finanziell nicht selber tragen und damit die Förderimpulse verpuffen.
- 629** Um die uneinheitliche Zuwendungsbetreuung (s. Tz. 613) abzubauen, hat der Rechnungshof empfohlen, einheitliche Vordrucke für Anträge, Prüfvermerke, Bescheide und Verwendungsnachweisprüfungen anzuwenden.
- 630** Lt. gemeinsamer Stellungnahme entsprächen die bereits mit abgestimmten Vordrucken durchgeführten Verfahren der bag und brag den Anforderungen der Arbeitsmarktförderung und dem „Monitoring-System der EU“. Einheitliche Vordrucke der bag/brag mit BIS/BIA seien nicht zweckmäßig, weil sich die Art der Förderung und der Erfolgskontrolle bei Maßnahmen der Qualifizierungsförderung und der Wirtschaftsförderung zu sehr unterscheiden.
- 631** Der Rechnungshof hat nur die abweichenden Vorgehensweisen und die damit verbundene unterschiedliche Bearbeitungsintensität von Projekten bemängelt. Bei einem solch umfassenden Programm ist ein einheitliches Vorgehen sinnvoll. Dem

steht auch nicht die Unterscheidung in Unternehmens-, Struktur- und Qualifizierungsförderung entgegen. Zudem kann ein Überwachungssystem für EU-Fördergelder u. a. wegen der unterschiedlichen Zielsetzung jenes für t.i.m.e.-Gelder nicht ersetzen.

### **3.5.2 Zuwendungen durch das Bildungsressort**

- 632** Das Bildungsressort hat Förderungen aus dem Landesprogramm im Schwerpunkt E-Learning (s. Tz. 591) aus einem von BIA i. H. v. 2,8 Mio. € zur Verfügung gestellten Budget gefördert, das bisher zu rd. 50 % ausgeschöpft worden ist. Es hat Zuwendungen für Schulprojekte an Schulvereine und freie Träger bewilligt. Das Bildungsressort hat die Rechnungen auf sachliche und rechnerische Richtigkeit und nach Abschluss der Maßnahmen die Verwendungsnachweise geprüft. BIA hat nach Vorlage der geprüften Rechnungen die Mittel an Schulvereine und freie Träger lediglich ausgezahlt und die vom Ressort gemeldeten Daten in ihr Controlling übernommen.
- 633** Beim Programmschwerpunkt E-Learning in Schulen hat somit das Bildungsressort die inhaltliche Betreuung und Kontrolle der Projekte übernommen, während BIA lediglich Mittel bereit stellte. BIA hat einen sehr eingeschränkten Aufgabenbereich wahrgenommen (s. auch Tz. 600), ohne zu kontrollieren und zu evaluieren. Im Ergebnis hat das Bildungsressort insoweit über ein Sonderbudget verfügt, das einen verfahrenstechnisch hohen Organisations- und Abstimmungsaufwand verursacht und eine Projektkontrolle durch den unabhängigen Mittelgeber BIA nicht mehr gewährleistet hat.
- 634** Der Rechnungshof hat in diesem Bereich zudem festgestellt, dass für pädagogische Tutorenaufgaben sowie bestimmte Betreuungsaufgaben der sog. Web-Punkte (schulische Räume mit Internetzugang) durch Schüler, Studenten oder Eltern außerhalb des Unterrichts vom 1. Januar 2003 bis 31. Dezember 2005 mehr als die Hälfte der dafür zur Verfügung stehenden Fördermittel von 1,4 Mio. € vergeben worden sind.
- 635** Das Tutorenprogramm bestand seit 1999 und ist ab 2003 über einen Zeitraum von drei Jahren im Rahmen des Schwerpunktes E-Learning im Bereich Schulen gefördert worden. Mit einem weiteren Teil der Mittel ist die technische Unterstützung der Web-Punkte gefördert worden. Der geringste Anteil ist darauf entfallen, E-Learning-Angebote zu erstellen. Ziel ist es, Schüler zu befähigen, sachgerecht und verantwortlich mit den Angeboten im Medienbereich umzugehen und eigene Medienbeiträge zu gestalten.
- 636** Das Tutorenprogramm und die technische Unterstützung im Rahmen der Web-Punkte sind aus Sicht des Rechnungshofs Förderungen einer Ressortaufgabe. Schüler im Umgang mit neuen Medien anzuleiten und zu unterstützen, um eine Grundlage für spätere Qualifizierungen durch E-Learning zu schaffen, bedarf im Sinne einer innovativen Neuausrichtung einer besonderen Anschubfinanzierung. Spätestens nach Etablierung eines Verfahrensstandards muss für die Folgezeit jedoch sichergestellt werden, dass die genannten Aufgaben aus dem laufenden Haushalt des Bildungsressorts finanziert werden.
- 637** t.i.m.e.-Förderungen sollten keine Ressortaufgaben finanzieren. Sofern besondere Strukturförderungen in der Verwaltung gewünscht waren, hätten sie im Vorfeld erörtert und inhaltlich von Projekten der Unternehmensförderung abgegrenzt werden müssen. Wird dabei nicht analysiert, ob und welche Folgekosten entstehen und wie sie in der Zukunft finanziert werden können, ist die gesamte Förderung in Frage zu stellen.
- 638** Lt. gemeinsamer Stellungnahme erhofft sich der Senator für Bildung durch eine wissenschaftliche Begleitung in der zweiten Projektphase weitere Erkenntnisse im Hinblick auf eine Verstetigung der Vorhaben und die daraus resultierenden Folgekosten. Erst nach Ablauf des gesamten Projekts sei zu bewerten und zu entscheiden, inwieweit Folgekosten nach der geförderten Implementationsphase zu berücksichtigen sind und inwieweit Synergieeffekte (durch veränderte Lernumgebungen und Ausbildungsinhalte etc.) mögliche Mehrkosten kompensieren können.
- 639** Der Rechnungshof hält die Kostenfrage aufgrund der mittlerweile langjährigen organisatorischen Verankerung von Teilbereichen der benannten Förderung bereits seit Abschluss der ersten Projektphase für beurteilbar. Lediglich für noch zu entwickelnde E-Learning-Komponenten, für die bislang nur ein untergeordneter Umsetzungsumfang festzustellen ist, mag die Auffassung des Ressorts zutreffen.

- 640** In die Zuwendungsbescheide hat das Bildungsressorts keine Kennzahlen zur späteren Erfolgskontrolle der Projekte aufgenommen. Auch die Zuwendungsempfänger haben solche für die Projekte nicht definiert. Zudem hat das Ressort die Auszahlung von Zuwendungsbeträgen nicht davon abhängig gemacht, dass sog. Projektmeilensteine erreicht worden sind. Solche hat das Bildungsressort für diese Projekte auch nicht vereinbart. Wie bei Förderungen durch Gesellschaften haben damit auch hier ein einheitliches Vorgehen, einheitliche Vordrucke und Kontrollen gefehlt (s. Tz. 613).
- 641** Lt. gemeinsamer Stellungnahme seien „harte“ Kennzahlen in den Zuwendungsbescheiden nicht genannt worden, weil der Erfolg eines Projektes über Wettbewerbe, Medientage, Websites und die Aufnahme von E-Learning-Elementen in die Jahresplanung der Schulen kontrolliert worden sei. Nachjustierungen seien durch eine inhaltliche Neuausrichtung zu schul- oder stadtteilbezogenen Lernen und eine Reduktion der Standorte vorgenommen worden.
- 642** Eine solche Projektbewertung ist bei einem Fördervolumen i. H. v. 2,8 Mio. € kein ausreichender Bewertungsmaßstab. Mit ihr lässt sich der Erfolg nicht hinreichend messen. Vielmehr ist für Aussagen über die Zielerreichung z. B. die Qualität der geförderten E-Learning-Angebote zu bewerten.

### **3.5.3 Aufträge**

- 643** BIA hat Aufträge vergeben, wenn eine Zuwendung nicht möglich gewesen ist. Bei Aufträgen i. S. des Landesprogramms vereinbart der Auftraggeber mit dem Auftragnehmer eine zu erbringende Leistung, für die er diesem jedoch die zur Auftrags Erfüllung benötigten finanziellen Mittel im Vorfeld und unabhängig vom Erfolg der erbrachten Leistung zur Verfügung stellt. Aufträge hat BIA insbesondere für die administrative Durchführung von „Bremen in t.i.m.e.“ vergeben oder wenn sie ein Projekt selbst durchgeführt hat, wie z. B. beim MSC (s. Tz. 603). Von den Gesamtmitteln des Programms i. H. v. 45 Mio. € (Stand: Mai 2005) sind rd. 50 % als Aufträge vergeben worden. Ihr Anteil an der Gesamtanzahl geförderter Projekte hat rd. 36 % betragen.
- 644** BIA hat häufig Aufträge an bremische Hochschulinstitute vergeben. Dem lagen in der Regel Beschlüsse der Wirtschaftsförderungsausschüsse zu Grunde. Diese Aufträge hat BIA oftmals ohne Ausschreibung vergeben. Sie hat dies damit begründet, dass nur das beauftragte Institut über den notwendigen Sachverstand verfügt habe. Mit dieser Begründung haben Institute mehrere Aufträge in Folge erhalten. Neben Kooperationsprojekten hat BIA z. B. an ein Institut vier und an ein anderes fünf Aufträge vergeben. Darin enthalten sind noch nicht Projekte, die ausweislich der Datenbank z. B. der BIA zugeordnet waren, der Mittelempfänger aber tatsächlich ein Institut war.
- 645** Nicht immer sind die Auftragsbedingungen mit den entsprechenden Zuwendungsbedingungen vergleichbar gewesen (s. Tz. 613 ff.). Insbesondere hat BIA die Auftragnehmer nicht verpflichtet, Daten für die Evaluierung des Programms zu liefern und hat Kennzahlen für eine spätere Evaluierung nicht durchgängig festgelegt.
- 646** In den Aufträgen sind die Zuwendungsbedingungen der LHO sinngemäß aufzunehmen, um eine einheitliche Behandlung von Zuwendungen und Aufträgen zu ermöglichen. Wenn Aufträge erteilt werden, muss dies inhaltlich begründet werden.
- 647** Aufträge sind grundsätzlich auszuschreiben. Gründe für freihändige Vergaben sind zu dokumentieren. Nur so kann der Eindruck vermieden werden, bestimmte Auftragnehmer zu bevorzugen. Um Erfolgskontrollen zu ermöglichen, sind auch bei Aufträgen Kennzahlen festzulegen und Evaluierungen durchzuführen.
- 648** Lt. gemeinsamer Stellungnahme seien Kennzahlen für spätere Evaluierungen bei Aufträgen problematisch. Im Gegensatz zu Zuwendungen, bei denen beständig die gleichen quantitativen Ziele (z. B. Arbeitsplatzwirkungen) angestrebt würden, sei eine solche Standardisierung bei Aufträgen nicht praktikabel. Inhalt und Ziel der jeweiligen Aufträge unterschieden sich mitunter stark, so dass sie nur bedingt verglichen werden könnten.
- 649** Der Rechnungshof verkennt dies nicht. Das kann jedoch nicht bedeuten, im finanziell großen Bereich der Auftragsvergabe nur wegen einer schwierigen Standardisierung auf Kennzahlen zu verzichten. Auch in diesen Fällen ist eine Erfolgskontrolle unabdingbar.

In der Regel können für die Projekte individuelle quantitative Kennzahlen entwickelt werden. Im Ausnahmefall sollten bereits im Vorfeld des Projekts qualitative Kennzahlen für eine spätere Evaluierung definiert werden. Der Rechnungshof hat bei seiner Kritik im Übrigen nicht auf die Vergleichbarkeit von Projekten abgehoben, sondern gefordert, eine Beurteilungsbasis für das einzelne Projekt zu schaffen.

**650** Auch bei Auftragsvergaben sind die unter Tz. 628 f. beschriebenen Probleme aufgetreten. Besonders häufig bei Auftragsvergaben, denen Einzelbeschlüsse des Senats zu Grunde gelegen haben.

**651** Darüber hinaus hat der Rechnungshof festgestellt, dass:

- die in der FuE-Richtlinie genannten Förderhöchstgrenzen und Stundensätze überschritten worden sind,
- der Zahlungsempfänger entgegen der FuE-Richtlinie kein kleines oder mittelständisches Unternehmen, sondern häufig eine Verwaltungseinheit oder eine verwaltungsnahen Institution (Institute, Eigenbetriebe, Beteiligungsgesellschaften) gewesen ist,
- Folgefinanzierungen bei bereits bestehenden Projekten vorgenommen worden sind,
- Ressortaufgaben finanziert worden sind,
- Projekte zu 100 % gefördert worden sind und
- unabhängig von Projektmeilensteinen Fördergelder ausgezahlt worden sind.

Das Landesprogramm ist damit offensichtlich vielfach als zusätzliche Finanzierungsquelle für Projekte mit t.i.m.e.-nahen Inhalten genutzt worden, für die anderweitig keine Haushaltsmittel verfügbar gewesen sind. Das Landesprogramm darf nicht zur Finanzierung von geplanten und laufenden, aber aus Haushaltsmitteln nicht gedeckten Projekten herangezogen werden.

### **3.6 Datenbank/Controlling**

**652** Ein wesentliches Controllinginstrument sollte eine Datenbank der BIA sein (s. Tz. 578). In ihr werden sämtliche Fördermaßnahmen erfasst. Sie enthält die Summe der festgelegten Mittel, die Projektvolumina und den jeweiligen Projektstand (Auszahlungen). Zusätzlich ist ihr die Mittelherkunft (Eigenmittel, Mittel Dritter, t.i.m.e.-Mittel und EU-Mittel) zu entnehmen. Das gesamte Programm (Schwerpunkte, Rahmenprojekte und Projekte) ist zudem mit einer Zielmatrix unterlegt. Sie differenziert nach den Kennzahlen-Kategorien Schaffung/Sicherung von Arbeitsplätzen, Entwicklung des Standorts, Erreichung von Synergien/Netzwerkbildung sowie Ausbau des Wissenschaftsstandorts.

**653** Bei der Kategorie Schaffung/Sicherung von Arbeitsplätzen sind die Daten u. a. nach „Plan bei Antragstellung“ und „Ist zum Projektende“ untergliedert. BIA hat die Kennzahl „Plan bei Antragstellung“ dem bewilligten Projektantrag und die Kennzahl „Ist zum Projektende“ dem Verwendungsnachweis entnommen.

**654** Der Rechnungshof hat die Datenbank als Controllingtool begrüßt. Er hat allerdings darauf hingewiesen, dass die Aussagekraft und das daraus resultierende Controlling erheblich verbesserungsbedürftig ist.

**655** Die für eine Evaluierung der Programmschwerpunkte notwendigen und in der Datenbank vorgesehenen zusätzlichen Kennzahlen „Ist nach dem 1., 2. und 3. Jahr nach Projektende“ sind bisher nicht erhoben worden (s. Tz. 614). Anders als im Innovationshandbuch der BIA vorgesehen, können diese Projekte nicht darauf hin untersucht werden, ob sie auch nachhaltig positiv wirken.

**656** Die Kennzahl „Ist zum Projektende“ ist bislang nicht ausgewertet worden. Die Aussagen zu geschaffenen oder gesicherten Arbeitsplätzen, die in Controllingberichten der BIA oder Pressemitteilungen des Senators für Wirtschaft gemacht worden sind, haben sich durchgängig auf die bei der Projektbewilligung erfassten Planwerte bezogen, sind aber gleichzeitig als Ist-Werte dargestellt worden. Dies hat zu einer falschen Darstellung der Zielerreichung des t.i.m.e.-Programms gegenüber Gremien und Öffentlichkeit geführt, da das Ist nicht der Planzahl entsprechen hat.

- 657 BIA, die übrigen Mittelgeber und insbesondere das Wirtschaftsressort müssen bei Aussagen zur Zielerreichung des Landesprogramms Planzahlen deutlich von Ist-Zahlen abgrenzen und Aussagen zu Ist-Werten nur dann treffen, wenn verlässliche und geprüfte Ist-Zahlen vorliegen.
- 658 Lt. gemeinsamer Stellungnahme sei es innerhalb der Steuerungsgruppe abgesprochen gewesen, für die Außendarstellung die Arbeitsplatz-Plandaten zu verwenden. Es handele sich dabei zudem nicht um eine t.i.m.e.-spezifische Vorgehensweise. Geplant sei jedoch, eine „Systematikdebatte mit den entsprechenden Gremien“ zu führen.
- 659 Der Rechnungshof hält die Außendarstellung mit Planzahlen für im höchsten Maß bedenklich. Sie ist den parlamentarischen Gremien nicht bekannt. Die Darstellungen sind daher irreführend gewesen.
- 660 Die Auftragsvergaben hatten insgesamt ein hohes Fördervolumen. Dennoch haben die Auftraggeber von den Mittelempfängern nur sehr begrenzt Kennzahlen abgefordert, um nach Projektende Grundlagen für eine Erfolgskontrolle zu schaffen. Auch haben sie in den Auftragsbestätigungen in der Regel keine Auflagen oder verbindlichen Ziele vorgegeben, die es hätten ermöglichen können, die Nachhaltigkeit der eingesetzten Mittel zu überprüfen.
- 661 Da Ressorts und Gesellschaften Projekte nicht nach einheitlichen Regeln gefördert haben, ist es in einigen Fällen zu fehlerhaften Meldungen für die Datenbank gekommen:
- Als geschaffene oder gesicherte Arbeitsplätze sind nicht die mit dem Projektergebnis verbundenen, sondern sämtliche Arbeitsplätze des Zuwendungsempfängers erfasst worden.
  - Geschaffene Arbeitsplätze sind gleichzeitig auch als gesicherte Arbeitsplätze angegeben worden (Doppelerfassung).
  - Bei Folgeprojekten sind bereits erfasste Arbeitsplätze nochmals gezählt worden (Mehrfacherfassung).
- 662 Die Datenbank stellt daher die geschaffenen und gesicherten Arbeitsplätze falsch und verzerrt dar. Sie entspricht auch nicht den von BIA erarbeiteten Grundsätzen.
- 663 Lt. gemeinsamer Stellungnahme werden ab dem 1. Januar 2006 nur noch die durch das Projekt geschaffenen und gesicherten Arbeitsplätze erfasst.
- 664 Der Rechnungshof hat angeregt, auch für Auftragsvergaben verbindliche Kennzahlen zu entwickeln und den Auftragnehmern als Auflagen vorzugeben. Die danach zu liefernden Daten sollten laufend evaluiert werden. Wie bei Zuwendungsfällen sollte auch bei Auftragsvergaben zur Erfassung von Arbeitsplatzdaten ein Evaluierungszeitraum von drei Jahren nach Projektende gelten (s. Tz. 614). Insgesamt müssen die notwendigen Controlling-Daten zeitnah kontrolliert, fehlerfrei und vollständig sein, so dass insbesondere auch Ist-Daten zukünftig ausgewertet werden können.
- 665 Die gemeldeten Arbeitsplatzdaten sollten künftig zudem durch örtliche Erhebungen stichprobenweise bei den Zuwendungsempfängern abgesichert werden.
- 666 BIA wird der gemeinsamen Stellungnahme zufolge ihre Aktivitäten zur Erfolgskontrolle kurzfristig verstärken (s. Tz. 616).
- 667 Unerlässlich sind eindeutige Verfahrensregelungen, die mit den Mittelgebern über ein regelmäßiges und vollständiges Meldeverfahren zu den Zuwendungs- und Auftragsdaten vereinbart werden.
- 668 Der Rechnungshof hat vorgeschlagen, den Mittelempfängern ein Merkblatt mit eindeutigen Erläuterungen zu den abgeforderten Daten zur Verfügung zu stellen, um die Akzeptanz für die von ihnen zu liefernden Daten zu erhöhen.

### **3.7 Evaluierung des Landesprogramms durch ein bremisches Wirtschaftsforschungsinstitut**

- 669 Es war geplant, dass Programm jährlich durch ein bremisches Wirtschaftsforschungsinstitut evaluieren zu lassen (s. Tz. 579). Das Ressort hat nicht dafür gesorgt, dass dies für alle Jahre zeitnah geschehen ist. Bisher hat das Institut zwei Teilberichte für 2001/2002 und 2003 erstellt. Den für das Jahr 2003 vom April 2005

hat das Ressort nicht zeitnah abgenommen. Berichte zu den Jahren 2004 und 2005 sind noch nicht erstellt worden.

Für den Zeitraum 2001 bis 2005 liegt dem Wirtschaftsressort jedoch ein Gesamtbericht vom Oktober 2005 im Entwurf vor. Dort wird lediglich ein Zeitraum von gut vier Jahren betrachtet. Das Wirtschaftsressort hat versäumt, die teils kritischen Berichte des Instituts den parlamentarischen Gremien vorzulegen.

- 670** Da das Programm in jährlichen Tranchen bewilligt worden ist, ist für den Rechnungshof nicht nachvollziehbar, warum es nicht wie vorgesehen für alle Jahre untersucht worden ist. Diese Untersuchungen sind sehr wichtig, weil sie eine zielorientierte Steuerung des vielschichtigen Programms durch die Entscheidungsgremien ermöglichen sollten. Der Bericht für 2003 sowie die noch ausstehenden Berichte für 2004 und 2005 haben wegen des Zeitablaufs keine steuerungsrelevante Bedeutung mehr. Der Entwurf des Berichts für den Gesamtzeitraum 2001 bis 2005 kann zudem einen relevanten Teil des Datenmaterials für das Jahr 2005 nicht berücksichtigen. Das ist bedenklich, weil nachhaltige strategische Entscheidungen zur Fortführung und Ausrichtung des Programms getroffen werden müssen. Die Grundlagen hierzu hätten den Entscheidungsgremien rechtzeitig und nachvollziehbar anhand aufbereiteter bisheriger Erkenntnisse und Schwachstellen vermittelt werden müssen.
- 671** Das Wirtschaftsressort hat angemerkt, es habe den parlamentarischen Gremien über die Programmanpassung und -weiterentwicklung regelmäßig berichtet. Die Evaluierung habe sich zudem an den Tranchen orientieren sollen, zu denen es regelmäßig Senatsentscheidungen gegeben hat.
- 672** Der Rechnungshof hat bemängelt, dass die Evaluierungsberichte selbst nicht den parlamentarische Gremien und Deputationen vorgelegt worden sind. Da das Landesprogramm in jährlichen Tranchen bewilligt wurde und dies auch der geplanten Jährlichkeit der Evaluierungen entsprochen hat, kann der Rechnungshof auch unter Berücksichtigung der Ressortstellungnahme nicht nachvollziehen, warum das Programm nicht in allen Jahren untersucht worden ist.
- 673** Das Wirtschaftsforschungsinstitut hatte bereits in seinem Teilbericht 2001/2002 auf Schwachpunkte des Programms hingewiesen. Es hat den breiten Ansatz des t.i.m.e.-Programms problematisiert und die Frage aufgeworfen, ob die Projekte von mehreren Ressorts bearbeitet oder besser zentral in einem Sonderprogramm als besonderem Beitrag zur Positionierung Bremens abgewickelt werden sollten.
- 674** Der Rechnungshof ist bei seiner Prüfung zu vergleichbaren Ergebnissen gekommen. Dies gilt insbesondere für den im Verhältnis zur Gesamtförderung geringen Umfang der Unternehmensförderung, die Finanzierung von sog. Regelaufgaben der Ressorts und der Institute durch Fördermittel und vor allem für die geringen Arbeitsplatzwirkungen des Programms.

### **3.8 Wirkungen**

- 675** Die Wirtschaftlichkeit finanzwirksamer Maßnahmen ist vorab, laufend und nachträglich zu prüfen (Erfolgskontrolle).
- 676** Auch das Programm „Bremen in t.i.m.e.“ folgt diesem Grundsatz, indem es die nachhaltige Schaffung neuer Arbeitsplätze als ein Kernziel ansieht. Ergänzend sind strukturelle Ziele wie die Bedeutung für die Standortentwicklung und konstruktiv wirksame und ökonomisch sinnvolle Maßnahmen benannt worden.
- 677** Das Wirtschaftsressort hat nicht untersucht, ob die gewünschten Wirkungen nachhaltig eingetreten sind.
- 678** Obwohl die geförderten Unternehmen – zumindest bei Zuwendungsfällen – verpflichtet gewesen sind, Berichte zu den Auswirkungen des Projektes auf den Betrieb nach Projektabschluss abzugeben (Umsatz- und Arbeitsplatzwirkungen), hat BIA sie nicht eingefordert. Die Unternehmensdaten beschränkten sich regelmäßig auf den Schluss der Maßnahme.
- 679** Daher hat der Rechnungshof nur die unvollkommenen Angaben der Datenbank (vgl. Tz. 652 ff.) nutzen können. Hiernach ergibt sich folgendes Bild:

	Plan bei Antragstellung	Ist bei Projektende
<u>Arbeitsplatzwirkung:</u>		
Schaffung von Arbeitsplätzen (= Stellen)	397,70	96,11
Sicherung von Arbeitsplätzen (= Stellen)	1.046,35	443,23
<u>Standortentwicklung:</u>		
Gründung von Unternehmen	24	4
Ausgründung	6	2
Ansiedlung	6	5
Umsatzsteigerung in T€	536.666,80	5.971,10
Entwicklung neuer Dienstleistungen durch das Projekt	146	82

**680** BIA hat darauf hingewiesen, die Kennziffer „Ist bei Projektende“ berücksichtige noch nicht die Entwicklungen in den drei Jahren nach Projektende. Sie habe dies noch nicht untersucht (s. Tz. 655 f.).

**681** Bei der Kennzahl „Plan bei Antragstellung“ sind alle begonnenen Projekte berücksichtigt, während die Kennzahl „Ist bei Projektende“ nur bereits abgeschlossene Projekte einbezieht. Ein aussagefähiger Vergleich dieser Angaben ist daher nicht möglich. Bei abgeschlossenen Förderungen hat der Rechnungshof festgestellt, dass die geplanten Arbeitsplatz- und Umsatzwirkungen regelmäßig nicht eingetreten sind.

**682** Der Rechnungshof kommt zu dem Schluss, dass sich bisher nur geringe Programmeffekte ergeben haben. Im Übrigen können sich solche Wirkungen überwiegend nur bei der klassischen Wirtschaftsförderung (Unternehmensförderungen) einstellen. Sie hat jedoch am Gesamtvolumen des Programms nur einen untergeordneten Anteil, weil es sich bei „Bremen in t.i.m.e.“ nicht um ein Wirtschaftsförderprogramm im engeren Sinne handelt. Nach einer Aufstellung des Wirtschaftsressorts vom Mai 2005 hat der Anteil der Unternehmensförderung für die Jahre ab 2001 rd. 24 % des Gesamtfördervolumens betragen (s. Tz. 595). Dies hat einem Fördervolumen von rd. 11 Mio. € entsprochen.

**683** Das Ziel, nachhaltige Arbeitsplatzwirkungen zu erzielen, ist bisher nicht eingetreten. Auch die Effekte für die Standortentwicklung wie Gründungen, Umsatzsteigerungen und neue Dienstleistungen haben den Rechnungshof bei einem Mittlereinsatz von bisher rd. 45 Mio. € (s. Tz. 643) nicht überzeugt. Ob die übrigen Ziele wie Qualifizierung, Synergien/Netzwerke und Wissenschaftstransfer erreicht worden sind, kann zzt. nicht beurteilt werden, weil hinreichende Evaluierungsberichte noch nicht vorliegen.

**684** Der Rechnungshof hat vor diesem Hintergrund die Presseerklärung des Wirtschaftsressorts vom 10. Mai 2005 nicht nachvollziehen können, dass rd. 300 Arbeitsplätze geschaffen sowie rd. 400 Arbeitsplätze gesichert worden seien. Bei diesen Werten handelt es sich nicht um Ist-Zahlen.

**685** Das Wirtschaftsressort hat darauf hingewiesen, es habe die von ihm ermittelten Wirkungen über das Controlling der Gesellschaften und über die Evaluierungsberichte erhoben. Im Übrigen habe die Art der Darstellung einer „abgesprochenen Vorgehensweise“ entsprochen (s. bereits Tz. 658).

**686** Die Feststellungen des Rechnungshofs beziehen sich auf die Tatsache, dass keine Ist-Zahlen in den Zeiträumen nach Ende der Projekte erhoben worden sind. Daher wurden und werden derzeit diese Daten auch nicht in Controllingberichten oder Evaluierungsberichten dargestellt. Controllingberichte, die Planzahlen als Ist-Zahlen ausweisen, sind unbrauchbar.

#### **4 Zusammenfassende Bewertung**

**687** Das Programm „Bremen in t.i.m.e.“ ist zu breit angelegt. Es unterscheidet nicht zwischen

- Strukturförderung, wie Aufbau der Infrastruktur und Wissensvermittlung in Verwaltung und Unternehmen und

- klassischer Wirtschaftsförderung, wie Ansiedlung von Unternehmen, Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen und Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit durch Qualifizierung im t.i.m.e.-Bereich in Unternehmen.
- 688** Es ist zudem zu umfassend geplant. Mehrere Ressorts versuchen, eine allumfassende Lösung in den t.i.m.e.-Bereichen zu schaffen. Dadurch wird das Programm unübersichtlich und schwer umsetzbar. Die Förderung wird in viele einzelne Bereiche zersplittert und zeigt – soweit überhaupt abschätzbar – bisher nur geringe Wirkungen.
- 689** Obwohl es als klassisches Wirtschaftsförderprogramm (Unternehmensförderungen) nur untergeordnet eingesetzt wird, wird es z. B. in Pressemitteilungen von der BIA und dem Wirtschaftsressort als ein solches beschrieben.
- 690** Den Entscheidungsgremien sind keine Ist-Zahlen, sondern Planzahlen als erreichte Arbeitsplatzwirkungen benannt worden, ohne dass sie dies aus den Vorlagen erkennen konnten.
- 691** Die unscharfen Vorgaben, die mangelhafte Differenzierung und in der Folge auch die Handhabung von „Bremen in t.i.m.e.“ begünstigt die Finanzierung von Ressortaufgaben. Allgemeine notwendige Anpassungen des Verwaltungshandelns an die Entwicklung und laufende Maßnahmen sind durch t.i.m.e.-Mittel finanziert oder fortgeführt worden. Hiervon ist u. a. der Bereich E-Learning in Schulen betroffen.
- 692** Der große Umfang des Landesprogramms und die damit verbundenen Folgen (s. Tz. 687) haben seine Ausrichtung und Durchführung erheblich erschwert. So haben fehlende, für alle Beteiligten verbindliche Regelungen zu uneinheitlichen und unübersichtlichen Verfahrensabläufen und zu eigenen Regelungen der Ressorts und der beliebigen Gesellschaften geführt (s. Tz. 609 f.). Dadurch ist verstärkt von der Förderung durch Zuwendungen abgewichen worden. Stattdessen sind insbesondere bei Förderungen von verwaltungsnahen Institutionen Aufträge erteilt worden.
- 693** Aufgrund der Vielzahl der Mittelgeber und der zu fördernden Institutionen, der Komplexität der Förderbereiche und der Struktur der Mittelvergabe sowie ihrer Ausstattung ist BIA nicht in der Lage, ein umfassendes Controlling durchzuführen. Wirkungen nach Beendigung der Fördermaßnahme sind bisher überhaupt nicht untersucht worden. Auch ist das Programm nicht wie vorgesehen für jedes Jahr evaluiert worden. Die wenigen Evaluierungsberichte des damit beauftragten Wirtschaftsforschungsinstituts hat das Wirtschaftsressort den parlamentarischen Entscheidungsgremien bisher nicht zur Kenntnis gegeben.

## **5 Empfehlungen**

- 694** Der Rechnungshof empfiehlt, die Gesamtstruktur des Programms folgendermaßen anzupassen:
- 695** Das Programm sollte insgesamt stärker nach weiteren Kriterien als nur nach Programmschwerpunkten abgestuft werden. Insbesondere sollte es zusätzlich in Struktur- und Unternehmensförderung unterteilt werden. Hierbei müsste der Adressatenkreis berücksichtigt werden. Aus dieser Strukturierung ergäbe sich eine klare Trennung in einen Kernbereich „Bremen in t.i.m.e.“ als Wirtschaftsförderung von Unternehmen in Form von Zuwendungen und einen Bereich der Strukturförderung. Entsprechend müssten die Mittel programmbezogen aufgeteilt und den Unternehmen einerseits und den Ressorts und verwaltungsnahen Institutionen andererseits bereitgestellt werden.
- 696** Eine derartige Trennung führt zu zwei systematischen Strängen, die sich im Hinblick auf die Zielvorgaben, die Art der Mittelvergabe und die Zuständigkeiten bei der Durchführung, beim Controlling, bei der Kontrolle der Durchführung sowie bei der Evaluierung, ihrer Abnahme und den daraus zu ziehenden Schlussfolgerungen unterscheiden.
- 697** Im Bereich der klassischen Wirtschaftsförderung (Unternehmensförderungen) sollte zumindest wie folgt verfahren werden:
- Der Adressatenkreis sollte ausschließlich auf Unternehmen und Kooperationen mit Unternehmen ausgerichtet werden.

- In den noch zu erarbeitenden t.i.m.e.-spezifischen Förderrichtlinien müssten überprüfbare Ziele zur Arbeitsplatzentwicklung und Standortsicherung und -entwicklung definiert werden.
  - In den Zuwendungsbescheiden müssten diese Zielvorgaben durch überprüfbare Kennzahlen in Abstimmung mit dem Zuwendungsempfänger festgelegt werden.
  - BIA und BIS sollten weiter für die Durchführung zuständig sein. Die Sammlung und Bereitstellung von Controllingdaten sollte BIA durchführen. Das Wirtschaftsressort sollte die Kontrolle ausüben.
  - Eine regelmäßige Evaluierung müsste ein unabhängiger Gutachter vornehmen. Das Wirtschaftsressort sollte verpflichtet sein, die Evaluierungsberichte mitsamt den daraus zu ziehenden Schlussfolgerungen an die politischen Gremien und Entscheidungsträger (z. B. die Deputationen und Ausschüsse) weiterzuleiten.
- 698** Für den Bereich der Strukturförderung sollten mindestens folgende Anforderungen berücksichtigt werden:
- Eine gesonderte Mittelplanung sollte hierfür festgelegt werden.
  - Neben Unternehmen könnten auch Ressorts und verwaltungsnahe Institutionen gefördert werden.
  - Auch hier müssten Förderrichtlinien entwickelt werden, die u. a. die Art der Mittelvergaben regeln. Es müssten differenzierte Zielzahlen auch für Projekte dieses Bereiches entwickelt werden.
  - Zuständig für die Durchführung sollten die Ressorts sein, denen im Rahmen der Haushaltsaufstellung entsprechende Mittel zuzuweisen wären. Die Ressorts hätten dann auch die Verantwortung für das Controlling und die Ergebnisdarstellung ihrer Förderungen im Rahmen einer einheitlichen übergeordneten Berichterstattung.
  - Die Evaluierung müsste von einem unabhängigen Gutachter durchgeführt werden. Auch hier sollten die Ressorts die Evaluierungsberichte mitsamt den daraus zu ziehenden Schlussfolgerungen verpflichtend an die politischen Gremien und Entscheidungsträger (z. B. die Deputationen und Ausschüsse) weiterleiten.
- 699** Auf Basis der o. g. Grundstruktur sollte das Landesprogramm unterhalb dieser beiden genannten Bereiche zusätzlich in einzelne Teilprogramme mit konkreten Zielvorgaben und noch zu erarbeitenden Förderrichtlinien gegliedert werden, wie dies in anderen Bundesländern (z. B. Baden-Württemberg, Brandenburg, Berlin, Nordrhein-Westfalen) geschehen ist.
- 700** Aus Transparenzgründen sollten Fördermittel keine fehlenden Ressortmittel ersetzen. Für Ressortaufgaben, die keine t.i.m.e.-Ziele betreffen (z. B. Ersatzbeschaffung von technischer Infrastruktur oder laufende Betreuungsaufgaben als Folge von Investitionen in t.i.m.e.-Technologien), müssten erforderlichenfalls entsprechende Mittel in die Ressorthaushalte eingestellt werden.
- 701** Bei der Programmdurchführung sollte die Anregung des Wirtschaftsforschungsinstituts umgesetzt werden, die Förderung auf erfolgversprechende Nischen in den geplanten zukünftigen Programmschwerpunkten (s. Tz. 570) zu beschränken. Die für die einzelnen Programmteile zuständigen Ressorts sollten diese Nischen herausarbeiten und die Förderungen entsprechend ausrichten.
- 702** Wenn verschiedene Stellen fördern, ist es erforderlich, dass übergeordnete Kontrollmöglichkeiten über die Mittelverwendung gewährleistet sind und eine objektive Erfolgskontrolle durchgeführt werden kann. Unerlässlich ist es, Förderrichtlinien und Verfahrensweisen für die Nutzung von Vordrucken, für die Auftragsbearbeitung, die Bescheiderstellung, die Dokumentation und die begleitenden Kontrollen einheitlich anzuwenden.
- 703** Berichte müssen über den Projektverlauf hinaus bis drei Jahre nach Projektende angefordert und – insbesondere im Hinblick auf Ist-Zahlen – ausgewertet werden.
- 704** Die Erfolgskontrolle anhand valider Daten, die bisher vernachlässigt wurde, muss konsequent aufgebaut werden. Insbesondere sind die Evaluierungen durch unabhängige Gutachter zeitnah durchzuführen.

- 705 Aussagen zur Zielerreichung der Förderungen müssen gegenüber politischen Gremien und der Öffentlichkeit auf verlässlichen und geprüften Ist-Zahlen basieren.

## Wirtschaft

### Investitionsmittel für eine neue Eissporthalle in Bremerhaven

**Gelder aus dem Anschlussinvestitionsprogramm dürfen nur für Maßnahmen eingesetzt werden, die regionalwirtschaftlich rentabel sind. Der Magistrat der Seestadt Bremerhaven hat beim Wirtschaftsressort Unterlagen zur Wirtschaftlichkeit einer neuen Eissporthalle in Bremerhaven eingereicht. Nach diesen scheint die neue Halle regionalwirtschaftlich nicht rentabel.**

**Das Wirtschaftsressort hat den Magistrat auf die hohen regionalwirtschaftlichen Anforderungen des Programms hingewiesen. Es wird über den Antrag des Magistrats erst entscheiden, wenn dieser die offenen Fragen beantwortet hat.**

#### 1 Prüfungsgegenstand

- 706 Der Magistrat der Seestadt Bremerhaven beabsichtigt, eine Infrastrukturmaßnahme für den Profi-Eishockeysport vorzunehmen und plant den Neubau einer Eissporthalle mit einer Kapazität von 4.500 Zuschauern.
- 707 Für die im März 2005 beschlossene Maßnahme hat er beim Senator für Wirtschaft und Häfen beantragt, aus dem Anteil Bremerhavens an Mitteln des bremischen Anschlussinvestitionsprogramms (AIP) 12,9 Mio. € zur Verfügung zu stellen.
- 708 Der Rechnungshof hat Antrag und Unterlagen daraufhin geprüft, ob das Vorhaben die Bedingungen des AIP erfüllt.

#### 2 Prüfungsfeststellungen und Stellungnahme des Ressorts

##### 2.1 Allgemeines

- 709 Mit dem AIP sollen Projekte finanziert werden, die die öffentliche Infrastruktur nachhaltig verbessern und dadurch die Wirtschafts- und Finanzkraft Bremens dauerhaft stärken. Die Investitions- und Produktionsbedingungen der regionalen Wirtschaft sollen gefördert werden, damit Steuereinnahmen steigen und Ausgaben sinken. Haushalte sollen konsolidiert und dauerhaft stabilisiert werden. Ob Projekte die Wirtschafts- und Finanzkraft stärken, ist an regionalwirtschaftlichen Effekten, wie Arbeitsplätzen, Einwohnern oder steuerlichen Wirkungen zu messen.

##### 2.2 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

- 710 Alle finanzwirksamen Maßnahmen sind wirtschaftlich und sparsam durchzuführen. Dies ist durch Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu belegen (§ 7 Abs. 2 LHO). Der Magistrat der Seestadt Bremerhaven hat dem Antrag auf AIP-Gelder ein Gutachten eines Wirtschaftsforschungsinstituts über die regionalwirtschaftliche Wirkung der Eissporthalle beigefügt.
- 711 Das Institut hat festgestellt, die mit der neuen Eissporthalle entstehenden regionalwirtschaftlichen Effekte würden die mit dieser Investition im Zusammenhang stehenden Zinsausgaben nur unwesentlich übersteigen. Die Schulden abzubauen, würde folglich sehr lange dauern. Der Zeitraum sei auch von der Spielklasse des Bremerhavener Eishockeyvereins abhängig. Je nach Zuschauerzahlen sei mit Tilgungszeiträumen von 31 (1. Liga) oder 45 Jahren (2. Liga) zu rechnen. Das Wirtschaftsforschungsinstitut kam zu dem Ergebnis, der Bau der Eissporthalle sei aus regionalwirtschaftlicher Sicht nicht als rentabel anzusehen. Es empfahl angesichts der hohen Investitionssumme zu prüfen, ob eine angemessene Infrastruktur für den Eishockeysport auch kostengünstiger geschaffen werden könne.
- 712 Darüber hinaus seien Medieneffekte zu erwarten, die das Institut bei der regionalwirtschaftlichen Rentabilität aber nicht mit einberechnet hat.
- 713 Der Rechnungshof hat im Wesentlichen dem Ergebnis des Instituts zugestimmt und begrüßt, dass es Medieneffekte in der Untersuchung rechnerisch nicht be-

rücksichtigt hat. Dies entspricht auch einem Beschluss des staatlichen Rechnungsprüfungsausschusses vom 23. Januar 2006 (Drs. 16/891).

- 714** Einige Annahmen des Instituts hält der Rechnungshof allerdings für zu optimistisch:
- Die Zuschauerzahlen in der neuen Eissporthalle sind zu hoch angesetzt; sie liegen über denen vergleichbarer Eishockeyvereine.
  - Der Tilgungszeitraum von 31 Jahren (vgl. Tz. 710) beruht auf der Annahme, dass der Verein dauerhaft in der 1. Bundesliga spielt und die Zuschauerzahlen entsprechend hoch sind. Der Verein würde bei einem Aufstieg in die höchste deutsche Eishockeyspielklasse nicht ohne Sponsorengelder auskommen, die ein Vielfaches seines bisherigen Etats betragen müssten. Können die Gelder nicht akquiriert werden, könnte der Verein trotz guter sportlicher Leistungen nicht in der 1. Liga spielen. Die Zuschauerzahlen würden zurückgehen, regionalwirtschaftliche Effekte ausbleiben, der Tilgungszeitraum würde sich verlängern.
  - Ein erheblicher Teil der berechneten regionalwirtschaftlichen Effekte ergibt sich aus Arbeitsplätzen, die in einem der Eissporthalle angegliederten privat finanzierten Kraftsportzentrum und einer physiotherapeutischen Praxis entstehen sollen. Vorab wäre die Nachfrage für solche Unternehmensansiedlungen gesichert zu belegen.
  - Der Berechnung der Rentabilität liegt ein Zinssatz für die Kreditaufnahme zu Grunde, der innerhalb des Berechnungszeitraums vermindert wurde. Die Gründe hierfür sind dem Gutachten nicht zu entnehmen. Ohne diesen verminderten Zinssatz würden sich die Tilgungszeiträume von 31 und 45 Jahren noch verlängern.
- 715** Das Wirtschaftsforschungsinstitut hatte seine Berechnungen Ende 2001 vorgenommen. Für den Neubau einer Eissporthalle war nach damaligen Planungen ein Investitionsvolumen von rd. 15 Mio. € erforderlich. Aus öffentlichen Mitteln sollten rd. 10 Mio. € finanziert werden. Das Institut ist bei der Berechnung der regionalwirtschaftlichen Rentabilität daher von diesem geringeren Wert ausgegangen. Der vom Magistrat im März 2005 beschlossenen Maßnahme liegen Planungen zu Grunde, die für den Neubau der Eissporthalle eine in voller Höhe aus dem AIP zu finanzierende Investition von 12,9 Mio. € erfordert.
- 716** Die dem Antrag des Magistrats zu Grunde gelegte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung müsste, um für eine Investitionsentscheidung geeignete Ergebnisse zu liefern, den aktuellen Verhältnissen angepasst, korrigiert und mit gesicherten Annahmen belegt werden.
- 717** Aufgrund der vorgelegten Unterlagen geht der Rechnungshof davon aus, dass in einem überschaubaren Zeitraum eine regionalwirtschaftliche Rentabilität der Investition von 12,9 Mio. € nicht zu erreichen ist.
- 718** Die Maßnahme erfüllt nicht die Voraussetzungen des AIP. Erst bei wesentlich geringerem Einsatz öffentlicher Mittel könnte eine neue Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu einem anderen Ergebnis führen. Die hierfür notwendigen Alternativen wären vom Magistrat der Seestadt Bremerhaven zu entwickeln.
- 719** Der Rechnungshof hat der Presse entnommen, dass private Unternehmen interessiert sind, sich finanziell am Neubau der Eissporthalle zu beteiligen, um die Werbewirksamkeit des Eishockeysports für sich zu nutzen. Der Einsatz öffentlicher Mittel könnte dadurch vermindert und eine regionalwirtschaftliche Rentabilität bei entsprechend großem Engagement Dritter erreicht werden.
- 720** Das Wirtschaftsressort hat noch nicht entschieden, ob es den Wirtschaftsförderungsausschüssen einen Entscheidungsvorschlag unterbreiten wird. Es hat mitgeteilt, es habe den Magistrat auf die besonders hohen Anforderungen hingewiesen, die für AIP-finanzierte Projekte hinsichtlich ihrer regionalwirtschaftlichen Wirkung bestünden. Es habe ihn gebeten, noch offene Fragen zum geplanten Neubau des Eisstadions zu beantworten. Die Antworten stünden noch aus.
- 721** Es bleibt abzuwarten, ob es gelingt, die Rentabilität nachzuweisen.

## Wirtschaft

### Bußgeldverfahren im Zusammenhang mit der Beförderung gefährlicher Güter

**Als einziges Bundesland hat Bremen den für Verstöße gegen das Gefahrgutbeförderungsgesetz vom Bund erlassenen Bußgeldkatalog nicht für verbindlich erklärt.**

**Die Bußgeldstelle beim Wirtschaftsressort hat wesentlich geringere Bußgelder festgesetzt, als nach dem Bußgeldkatalog vorgesehen.**

#### 1 Prüfungsgegenstand

- 722** Der Senator für Wirtschaft und Häfen ist als oberste Landesbehörde fachlich zuständig für die Überwachung von Straßen und nicht bundeseigenen Eisenbahnen. Verstöße gegen das Gefahrgutbeförderungsgesetz werden von der Bußgeldstelle des Wirtschaftsressorts geahndet.
- 723** Der Rechnungshof hat die Entscheidungen der Bußgeldstelle für den Zeitraum 2001 bis 2004 untersucht.

#### 2 Prüfungsfeststellungen und Stellungnahme des Wirtschaftsressorts

- 724** Das Gefahrgutbeförderungsgesetz wird nach der Gefahrgutverordnung Straße und Eisenbahn sowie den Richtlinien zur Durchführung der Gefahrgutverordnung Straße und Eisenbahn durchgeführt. Die Richtlinien haben alle Bundesländer übernommen und für verbindlich erklärt. Bremen hat als einziges Bundesland einen den Richtlinien beigefügten Bußgeldkatalog hiervon ausgenommen.
- 725** Der Rechnungshof hat festgestellt, dass das Ressort im geprüften Zeitraum Bußgelder in einer Höhe festgesetzt hat, die lediglich rd. der Hälfte der im Bußgeldkatalog empfohlenen entsprach.
- 726** Das Ressort hat erklärt, es wende den Bußgeldkatalog nicht konsequent an und wolle diesen auch nicht einführen, weil die dort genannten Bußgelder zu hoch bemessen und die Tatbestände zu undifferenziert beschrieben seien. Es nutze ihn zwar als Orientierungshilfe, stelle aber zusätzlich differenzierte Betrachtungen an. Insbesondere beziehe es Schwere der Tat, wiederholte Verstöße und soziale Aspekte in die Entscheidungen ein. Im Übrigen würden die von ihm festgesetzten Bußgelder den üblicherweise von Gerichten festgesetzten entsprechen.
- 727** Außerdem würde eine Erhöhung der Bußgelder zu einer Zunahme bei den Einspruchsverfahren führen und Staatsanwaltschaft und Gerichte zusätzlich belasten. Eine nach der Prüfung des Rechnungshofs vom Ressort vorgenommene Erhöhung der Bußgeldgelder auf rd. drei Viertel der Sätze des Bußgeldkatalogs habe dies belegt. Die Einspruchsquote habe sich mehr als verdreifacht und der Verwaltungsaufwand sei erheblich gestiegen.
- 728** Das Ressort hat zudem in der Bemessung der Bußgelder kein Kriterium für eine Einnahmeerzielung gesehen. Vielmehr stünden Sicherheitsaspekte für Menschen, Sachen und Umwelt sowie der Präventions- und Sühnegedanke im Vordergrund.
- 729** Der Rechnungshof hat bezweifelt, dass der ansonsten bundesweit geltende Bußgeldkatalog zu überhöhten Bußgeldern führt. Das gilt insbesondere dann nicht, wenn das Ressort sein Ermessen pflichtgemäß ausübt. Gerade bundesweit einheitliche Bußgeldsätze für in der Regel bundesweit agierende Fuhrunternehmen sind nach Auffassung des Rechnungshofs der richtige Maßstab, um individuelle bußgelderhöhende oder -mindernde Umstände im Rahmen der Ermessensausübung gerichtsfest ermitteln zu können.
- 730** Er hat auch nicht nachvollziehen können, inwieweit der 13-seitige Katalog auf unzureichenden Tatbeständen beruhen soll. Vielmehr enthält dieser eine Vielzahl von Tatbeständen, die wiederum je nach Schwere in bis zu drei Kategorien gegliedert sind. Allein daraus ergibt sich bereits ein weitgefächertes Entscheidungsspektrum.
- 731** Die vorgetragene erhöhte Einspruchsquote hat das Ressort für einen Zeitraum von rd. drei Monaten festgestellt. Sobald bekannt wird, dass die Bußgelder ermessensfehlerfrei im Rahmen des o. g. Katalogs festgesetzt werden, wird sich die Quote auf das übliche Maß reduzieren, allein schon, weil die Einspruchsführer die auf sie zukommenden Verfahrenskosten werden vermeiden wollen.

**732** Der Rechnungshof ist mit dem Ressort der Meinung, dass Bußgelder Präventionswirkung erzielen und nicht primär der Einnahmeerzielung dienen sollen. Zu gering festgesetzte Bußgelder können allerdings zu einem nachlässigen Umgang mit den Gefahrgutvorschriften führen.

**733** Das Ressort hat keine überzeugenden Argumente aufgezeigt, die die Ausnahmestellung Bremens rechtfertigt. Daher sollte der Bußgeldkatalog auch in Bremen übernommen werden.

## **Finanzen**

### **Derivatgeschäfte**

**Bremen bemisst die finanziellen Ergebnisse von Derivatabschlüssen häufig nicht sachgerecht. Die Auswahl der für die Erfolgskontrolle geeigneten Berechnungsmethode hängt von der jeweiligen Fallkonstellation ab.**

**Derivate sind so gestaltet worden, dass Vorteile und Chancen zeitnah genutzt werden konnten, während die dafür einzugehenden Risiken in die Zukunft verlagert wurden.**

**Vielfalt und Volumen der Derivate verlangen ein angemessenes Sicherheitskonzept. Die vom Finanzressort geplante Dienstanweisung sollte sich an den Empfehlungen der Landesrechnungshöfe für den Einsatz derivativer Finanzinstrumente im öffentlichen Bereich orientieren.**

### **1 Prüfungsgegenstand**

**734** Der Senator für Finanzen setzt seit Anfang der 90er Jahre Finanzderivate ein. Er will damit die finanziellen Nachteile begrenzen, die sich aus Zinsänderungen bei den Grundgeschäften, den Kreditaufnahmen, ergeben können. Die gesetzliche Grundlage ist das Haushaltsgesetz des jeweiligen Jahres (s. Tz. 748).

**735** Bei den von Bremen abgeschlossenen Derivatgeschäften handelt es sich im Wesentlichen um Zins-Swaps, Forward-Swaps und Swap-Optionen (Swaptions):

- Der Zins-Swap ist eine vertragliche Vereinbarung zweier Partner über den Austausch von Zahlungsströmen auf der Basis eines bestimmten Zeitraums und eines bestimmten Kapitalbetrags. Der Zins-Swap erlaubt den Tausch eines festen gegen einen variablen Zinssatz und umgekehrt. Ab den vereinbarten Zahlungsterminen erzielt Bremen Einnahmen aus Zahlungen der Vertragsbank und leistet Ausgaben an die Bank. Der Swap ist rechtlich vom Grundgeschäft unabhängig. Als variabler Zinssatz wird seit 1999 der **Euro Interbank Offered Rate** (Euribor) vereinbart. Davor war es der **London Interbank Offered Rate** (Libor).
- Der Forward-Swap ist ein Swap, mit dem Konditionen vereinbart werden, die erst zu einem späteren Termin in Kraft treten. Damit können aktuell günstige Zinssätze für die Zukunft zur Zinsanpassung oder Umschuldung gesichert werden.
- Die Swaption ist eine Option auf einen Swap. Der Käufer hat die Möglichkeit, am Verfalltag die Option auszuüben und damit die vereinbarten Zahlungen anzustoßen. Er zahlt hierfür bei Vertragsabschluss eine Optionsprämie.

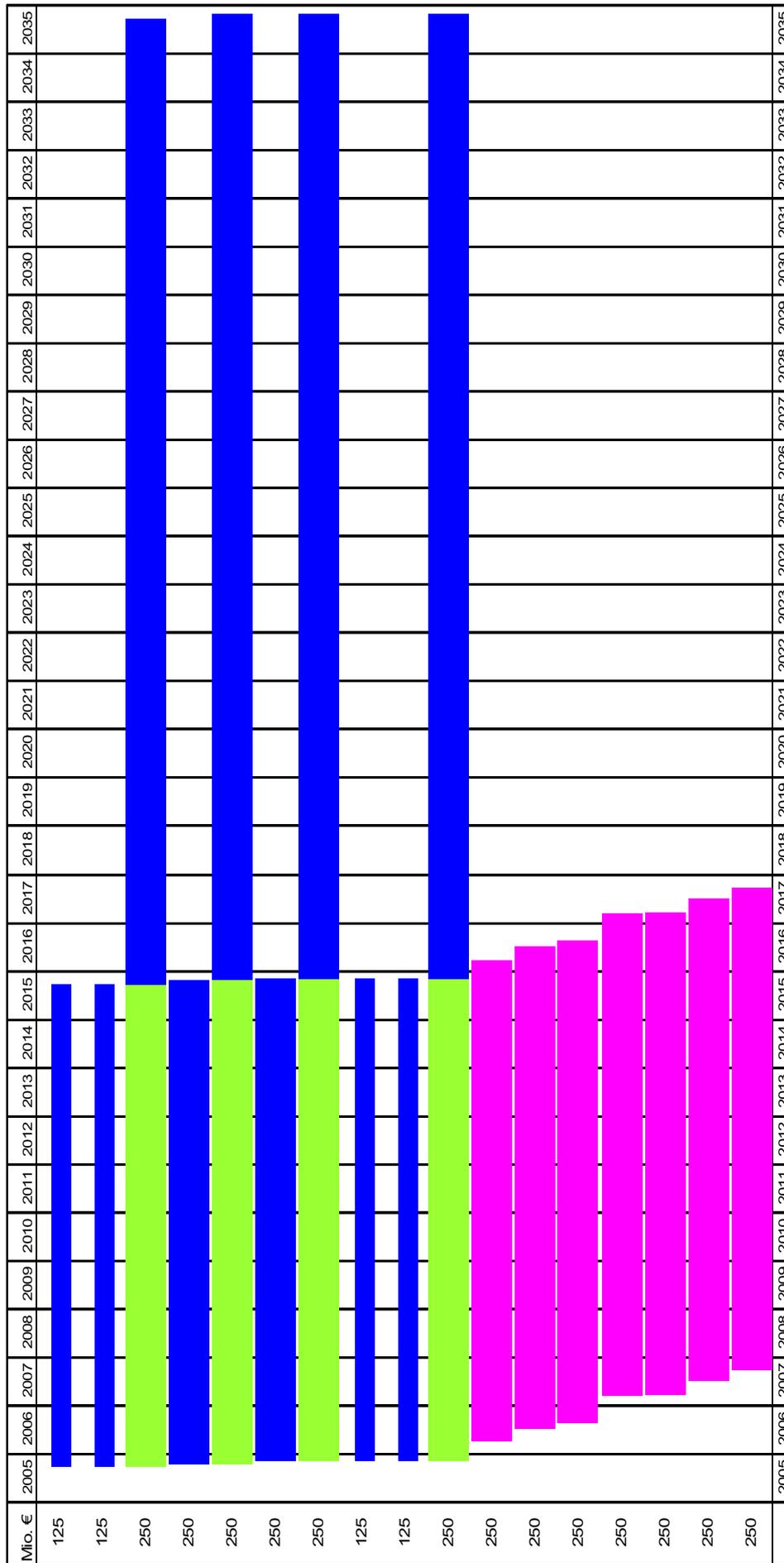
**736** Seit 1994 hatte der Senator für Finanzen 35 Swap-Verträge abgeschlossen (Stand: Sommer 2005). In 23 dieser Verträge hatte Bremen sich zu Zinszahlungen auf der Basis eines variablen Zinssatzes verpflichtet. Im Gegenzug sollte Bremen Zahlungen von der Partnerbank auf der Basis von Festzinssätzen erhalten. Bei den restlichen zwölf Verträgen lief die Berechnung der Zinszahlungen umgekehrt. 24 der 35 Verträge waren im Sommer 2005 abgelaufen. Sie bezogen sich auf ein Kapital von insgesamt rd. 725 Mio. €. Zzt. laufen noch elf Swaps mit einem Berechnungsvolumen von insgesamt 600 Mio. €. Die letzten Zahlungsverpflichtungen daraus reichen bis ins Jahr 2011.

**737** Das nachstehende Diagramm zeigt den Umfang und die Art der abgelaufenen und noch zahlungswirksamen Derivate:



- 738** Neben den unter Tz. 736 aufgeführten Verträgen hat der Senator für Finanzen im Februar 2005 weitere Swap-Verträge geschlossen, die der Rechnungshof näher untersucht hat (s. Tz. 781 ff.).
- 739** In den Jahren 2004 und 2005 hat der Senator für Finanzen für ein Berechnungsvolumen von 2,75 Mrd. € 26 Swap-Optionen vereinbart. Es handelt sich dabei um 13 Swap-Paare von in Laufzeit und Volumen identischen Optionen, die abhängig von der Zinsentwicklung ausgeübt wurden oder noch ausgeübt werden. Bis Ende 2005 sind die Verfalltage für die ersten sechs Options-Paare eingetreten. Die Ausübung der Optionen hat zu vier Zins-Swaps in einer Gesamthöhe von 1 Mrd. € und daran anschließenden vier Forward-Swaps in gleicher Höhe geführt (s. Tz. 790 ff.).
- 740** Der Umfang dieser Swap-Optionen, Swaps und Forward-Swaps ist aus nachstehendem Diagramm zu ersehen:

### Laufzeiten und Volumen der Derivate ab 2005/2007



- = Zinssatz von "variabel" in "fest" gewandelt
- = Zinssatz von "fest" in "variabel" gewandelt
- = jeweils 2 Swaps, von denen eine oder keine in Abhängigkeit von Zinsentwicklung 2006 oder 2007 zu einem Swap wird

## **2 Verfahrenssicherheit, Kontrollsystem, Rahmensetzungen**

- 741** Die Präsidenten der Landesrechnungshöfe hatten im September 1998 „Empfehlungen für den Einsatz derivativer Finanzinstrumente im öffentlichen Bereich“ beschlossen. Der bremische Rechnungshof hat die Empfehlungen dem Finanzressort anschließend zur Kenntnis gegeben.
- 742** Das Ressort hatte sich seinerzeit nicht näher mit den Empfehlungen befasst, weil nach zuvor abgeschlossenen Derivatverträgen keine neuen in Aussicht genommen waren. Von Ende 2000 bis Mitte 2002 und dann in größerem Umfang ab 2004 hat es weitere Verträge geschlossen.
- 743** Inzwischen plant das Ressort eine Dienstanweisung für die Aufnahme von Krediten am Geld- und Kapitalmarkt sowie für Abschlüsse von ergänzenden Vereinbarungen und den Einsatz von Derivaten. Die Finanzverwaltungen anderer Länder haben sich bei ihren Dienstanweisungen an den Empfehlungen der Rechnungshöfe orientiert. Der Rechnungshof hat das Finanzressort an die Empfehlungen erinnert. Sie sind als Anlage (s. Tz. 848) diesem Jahresbericht beigelegt.
- 744** Der Senator für Finanzen hat mitgeteilt, er beabsichtige, die Geschäftsverteilung und den Aufgabenzuschnitt innerhalb seines Kreditreferats insbesondere nach personellen Verstärkungen neu zu regeln. Er werde das Thema mit dem Rechnungshof erörtern.
- 745** Die Präsidentenkonferenz hat in ihren Empfehlungen dem Thema „Sicherheit und internes Kontrollsystem“ den größten Raum gegeben. Die Geschäftsvorfälle im Kreditbereich betreffen immer ein großes Haushaltsvolumen. Fehler können zu hohen Schäden führen. Darum müssen Risiken weitestgehend begrenzt werden.
- 746** Der Rechnungshof hat vorgeschlagen, das Risiko gesondert für den Kreditbereich zu analysieren. Dies solle angelehnt an die neuen Regelungen in den zwischen Bund und Ländern abgeschlossenen sog. Muster-VV zu § 70 LHO (s. Jahresbericht 2005, Tz. 293 ff.) geschehen. Aus den Ergebnissen soll ein angemessenes Sicherheitskonzept entwickelt werden. Der Senator für Finanzen hat erklärt, er wolle die Risikoanalyse durchführen und ein Sicherheitskonzept in der geplanten Dienstanweisung berücksichtigen.
- 747** Der Rechnungshof verkennt nicht, dass ein hoher Sicherheitsstandard nur mit einem entsprechend großen organisatorischen und personellen Aufwand zu erreichen ist. Dies gilt auch für die Frage, welches fachliche Know-how notwendig ist, um vorteilhafte Derivatabschlüsse zu tätigen. Selbstverständlich muss der damit verbundene Personal- und Sachaufwand in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen einbezogen werden.

## **3 Parlamentarische Vorgaben**

- 748** Das Parlament ermächtigt gemäß den Haushaltsgesetzen jährlich das Finanzressort, „... im Rahmen der Kreditfinanzierung . . . auch ergänzende Vereinbarungen (zu treffen, die der Steuerung von Zinsänderungsrisiken sowie der Erzielung günstiger Konditionen und ähnlichen Zwecken . . . dienen“ (s. zuletzt § 15 Abs. 7 HG – Land – 2005). Diese allgemeine Formulierung ermächtigt das Ressort u. a. zum Abschluss von Derivatverträgen. Der Senator für Finanzen setzt aufgrund dieser Ermächtigung nach seinen Ausführungen Derivate ein, „um das Zinsänderungsrisiko zu minimieren und eine langfristige und sichere Planung der Zinsausgaben zu gewährleisten (Steuerung der Zinsänderungsrisiken) und sich niedrige Zinsen langfristig zu sichern bzw. höhere Zinsen zu verbilligen (Erzielung günstiger Konditionen)“.
- 749** Nach den Empfehlungen der Rechnungshöfe sollen Derivate auf eine bestimmte Höhe begrenzt werden. In anderen Bundesländern ist eine solche Grenze festgelegt, in Bremen fehlt sie. Eine solche Festlegung erfolgt entweder prozentual (Derivat-Gesamtsumme bezogen auf das Kreditvolumen) oder absolut in Höhe eines bestimmten Gesamtbetrags für Derivatverträge. Der Rechnungshof hat den Senator für Finanzen gebeten, eine jährliche Festlegung vorzusehen.
- 750** Der Senator für Finanzen hat erklärt, er werde künftig in den jährlichen Haushaltsgesetzen einen absoluten Gesamtbetrag für das Abschlussvolumen von Derivatverträgen festlegen lassen.

- 751** Neben der Begrenzung der Derivate sollte sich das Parlament mit Vorschlägen des Senats zur Verschuldungsstruktur befassen. So wie es jährlich die maximale Höhe der Neuverschuldung festlegt, sollte es z. B. auch Einfluss darauf nehmen können, bis zu welchem Umfang Schulden variabel, und damit risikobehaftet verzinst werden sollen.
- 752** Der Senator für Finanzen hält eine Obergrenze für variable Verzinsung in den vierteljährlichen Controllingberichten für geeignet. Schon jetzt würden dort die Anteile der variabel verzinslichen Schulden dargestellt. Zusätzlich hat der Senator für Finanzen darauf hingewiesen, das Zinsänderungsrisiko des Gesamtportfolios könne nicht allein aus dem Volumen der variablen Verzinsung abgeleitet werden. So führe z. B. auch eine Häufung von Endfälligkeitsterminen festverzinslicher Kredite zu einem erhöhten Zinsänderungsrisiko.
- 753** Der Hinweis auf weitere Risikofaktoren sollte nach Auffassung des Rechnungshofs nicht dazu führen, strukturelle Vorgaben im Kreditbereich ganz zu unterlassen. Der Rechnungshof hat angeregt, im Produkthaushalt Leistungsziele und -kennzahlen für den Kreditbereich aufzunehmen. Die Erörterungen sollen fortgeführt werden, wenn die geplante Dienstanweisung erarbeitet wird.

#### **4 Haushaltssystematik**

- 754** Das Ressort behandelt die Einnahmen aus Derivaten wie Zinsen, die es von Schuldnern erhält. Es bucht sie jedoch nicht als Einnahmen wie etwa Zinsen für Darlehen, Obergruppe (OGr.) 16, sondern als Absetzungen bei den Zinsausgaben der OGr. 57 (Saldierung). Dort bucht das Ressort neben den Zinsen aus den Krediten auch die Ausgaben, die es aus Derivatgeschäften an die Partnerbanken zu leisten hat.
- 755** Der Rechnungshof hält es für notwendig, für Einnahmen und Ausgaben aus Derivatgeschäften einen eigenen Titel innerhalb der OGr. 57 einzurichten. Dies hat das Ressort im Haushaltsvollzug bereits für das Haushaltsjahr 2005 veranlasst.
- 756** Gegen die Saldierung von Einnahmen und Ausgaben aus Derivatgeschäften hat der Rechnungshof grundsätzlich keine Bedenken, wenn ein entsprechender Haushaltsvermerk die Ausnahme vom Bruttoprinzip erlaubt.
- 757** Der Rechnungshof hat den Senator für Finanzen gebeten, etwaige im Zusammenhang mit Derivaten anfallende Kosten, wie z. B. Optionsprämien, gesondert von den Kapitalbeschaffungskosten (Titel 575 11) auf einer eigenständigen, neuen Haushaltsstelle zu buchen.
- 758** Der Senator für Finanzen hat erklärt, einen Haushaltsvermerk einrichten zu lassen, der die Ausnahme vom Bruttoprinzip erlaube, und bei Bedarf auch eine gesonderte Haushaltsstelle für Optionsprämien vorzusehen.

#### **5 Erfolgsmessung von Swaps**

##### **5.1 Allgemeines**

- 759** Die Verwaltung ist gemäß VV-LHO zu § 7 LHO verpflichtet, auch vor der Entscheidung über Derivatabschlüsse Planungsrechnungen zu machen und während der Laufzeit und nach Abschluss der Derivate den Erfolg zu kontrollieren.
- 760** Auch für Derivate muss ermittelt werden, ob und in welchem Umfang die angestrebten finanziellen Ergebnisse erreicht wurden. Gegenstand der Erfolgsrechnung ist weder die Zinserwartung noch die hierauf basierenden konkreten Entscheidungen, wenn sie aufgrund einer abgesicherten und belastbaren Zinsprognose getroffen wurden. Die finanziellen Ergebnisse von Swaps können unterschiedlich berechnet werden, wie die nachfolgenden Ausführungen zeigen.

##### **5.2 Berechnungsmethode des Senators für Finanzen**

- 761** Das Finanzressort leitet das Ergebnis eines Derivatgeschäfts ausschließlich aus dem Saldo der Zahlungen dieses Derivats ab. Mit den ab dem Jahr 1994 abgeschlossenen und bis zum Jahr 2005 abgelaufenen 24 Zins-Swaps ist nach diesem Berechnungsmodus ein Einnahmeüberschuss i. H. v. rd. 38,4 Mio. € erzielt worden.
- 762** Die zum Prüfungszeitpunkt laufenden elf Swaps haben nach gleicher Berechnungsmethode bis 31. Mai 2005 zu einem Einnahmeüberhang i. H. v. rd. 7,1 Mio. € ge-

führt. Sechs dieser Verträge enden im Jahr 2008 und fünf im Jahr 2011. Bei Unterstellung des 6-Monats-Euribor zum Prüfungstichtag 5. Oktober 2005 i. H. v. 2,218 % durchgehend über die Restlaufzeiten würde sich der so errechnete wirtschaftliche Erfolg um weitere rd. 8,6 Mio. € erhöhen.

**763** Der Rechnungshof hält diese Art der Erfolgsberechnung nur in den Fällen für ziel führend, in denen aufgrund zwischenzeitlich veränderter Kreditbedingungen für die Restlaufzeit eines Kreditvertrags ein Swap abgeschlossen wird, um die künftige Gesamtbelastung zu verringern.

Durch den Einsatz eines Swaps kann vom Eintritt eines sich weiter verändernden Zinsniveaus profitiert werden, sodass bei gemeinsamer Betrachtung von Kreditvertrag und Derivat die Gesamtzahlungsverpflichtung reduziert wird.

**764** Die Alternative zum Swap ist der Verzicht auf das Derivat. Der Kreditvertrag liefere dann mit seinen Konditionen bis zum Ende der vereinbarten Laufzeit ohne „Begleitung“ durch ein Derivat weiter. In diesen Fällen ist es gerechtfertigt, in einer Erfolgsrechnung auf der einen Seite die Zahlungsverpflichtungen aus dem Kreditvertrag und dem Swap und auf der anderen Seite die Zinszahlungen allein aus dem Kreditvertrag miteinander zu vergleichen. Da die Zinszahlungen des Kreditvertrags auf beiden Seiten des Vergleichs einfließen, können sie unbeachtet bleiben. Das Ergebnis wird folglich lediglich durch den Saldo aus Einnahmen und Ausgaben des Derivats bestimmt.

**765** Mit dieser Methode der Erfolgsmessung wird eine variable einer festen Verzinsung gegenübergestellt und die Frage beantwortet, ob der mit dem Swap bewirkte Wechsel der Zinsart erfolgreich war.

### **5.3 Berechnungsmethode nach den Empfehlungen der Rechnungshöfe**

**766** Häufig werden Swaps zeitgleich oder sofort nach Abschluss eines Kreditvertrags vereinbart. Z. B. kann ein zu einem festen Zinssatz geschlossener Kreditvertrag mit einem Swap kombiniert werden. Dann verpflichtet sich Bremen, einen variablen Zinssatz zu zahlen, und die Bank, einen festen Zinssatz zu zahlen. Wenn die Festzinssätze aus Kreditvertrag und Zins-Swap identisch sind, heben sich diese Zahlungsströme auf und im Ergebnis zahlt Bremen über die vereinbarte Laufzeit einen variablen Zinssatz. Der ursprünglich mit dem Grundgeschäft vereinbarte feste Zinssatz ist in einen variablen Zinssatz „umgewandelt“ worden.

**767** Die Alternative zu dieser Kombination von Kreditvertrag mit festem Zinssatz und Zins-Swap wäre der zeitgleiche Abschluss eines Kreditvertrags mit variablem Zinssatz. Beide Möglichkeiten beruhen auf derselben Richtungsentscheidung zugunsten einer variablen Verzinsung. Es handelt sich jedoch um unterschiedliche Produkte, die sich in ihren Zinskonditionen unterscheiden können (s. Tz. 777).

**768** Darum müssen in der Erfolgsrechnung die fiktiven Kosten des zum Zeitpunkt der Entscheidung alternativen variabel verzinsten Kredits den tatsächlichen Kosten des abgeschlossenen Grundgeschäfts einschließlich Derivat für die gesamte Laufzeit gegenübergestellt werden (s. Nr. 3.7 der Empfehlungen der Präsidentenkonferenz).

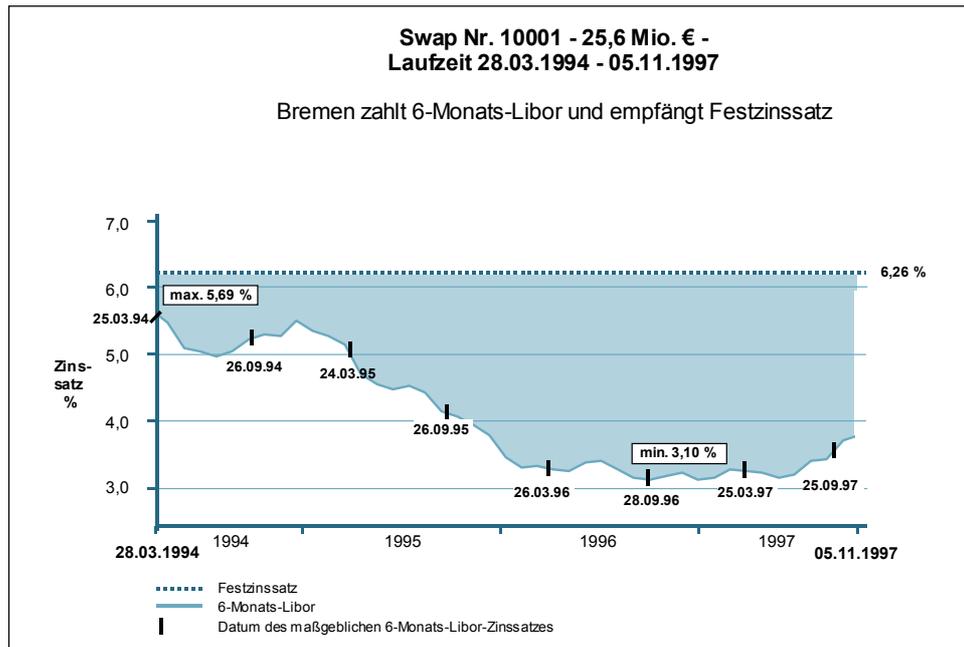
**769** Bei dieser Rechnung steht die Wirtschaftlichkeit der auf der Grundlage der Zinsprognose gewählten Handlungsalternative und nicht die Grundentscheidung für eine variable oder feste Verzinsung auf dem Prüfstand.

### **5.4 Auswahl der Methode**

**770** Welche Art im Einzelfall sachgerecht ist, den Erfolg zu messen, hängt vom Fall und der Frage ab, die mit der Berechnung beantwortet werden soll. Ein zeitgleicher Abschluss von Kredit- und Derivatvertrag erfordert, die Alternative einzubeziehen. Ein zeitlicher Abstand zwischen Kredit- und Derivatvertrag, der nur noch die Restlaufzeit des Kreditvertrags berührt, spricht eher dafür, allein die Derivatzahlungen einander gegenüberzustellen.

**771** Über die Berechnungsmethode kann nur entschieden werden, wenn die Daten entsprechend den Forderungen im Sinne von Nr. 3.6.1 der Empfehlungen der Präsidentenkonferenz in den Vertragsunterlagen dokumentiert werden. Um das Ergebnis eines Derivatgeschäfts beurteilen zu können, müssen aus den Fallakten u. a. auch die Überlegungen, Zinserwartungen, Alternativen und die Markt- und Angebotssituation hervorgehen.

- 772** Eine nur auf die Swap-Zahlungen abgestellte Ergebnisrechnung (s. Tz. 761 ff.) kann sowohl Erfolg wie Misserfolg von Derivaten deutlich überbewerten. Da bei dieser Berechnungsart Zahlungen auf fester und variabler Basis miteinander verglichen werden, können sich sowohl im positiven als auch im negativen Bereich erhebliche Beträge ergeben.
- 773** Dies kann an folgendem Beispiel verdeutlicht werden: Der Senator für Finanzen hat im Jahr 1994 einen Swap über rd. 25,6 Mio. € mit einer Laufzeit von knapp 3,5 Jahren abgeschlossen. Bremen hat einen Festzins i. H. v. 6,26 % erhalten und Ausgaben auf der Basis des 6-Monats-Libor geleistet. Der 6-Monats-Libor lag dauerhaft unter dem Festzinssatz. Er hat sich tendenziell fallend zwischen rd. 5,69 % und rd. 3,10 % bewegt. Zu den Zahlungsterminen lag der Zinssatz zwischen rd. 5,69 % und rd. 3,13 %.
- 774** Die Konditionen und den Verlauf der Zahlungsströme zeigt die nachfolgende Grafik:



- 775** Der nach der Methode des Senators für Finanzen errechnete finanzielle Vorteil ergibt sich aus der Spanne zwischen beiden Zinskurven. Dieser durch die farbig unterlegte Fläche gekennzeichnete Saldo aus beiden Zahlungsströmen beträgt rd. 1,79 Mio. €.
- 776** Das Finanzministerium eines anderen Bundeslandes hat bei einem in Beginn, Dauer und Konditionen etwa gleichen Swap durch Gegenüberstellung allein der Zahlungsströme einen finanziellen Vorteil von rd. 2 Mio. € errechnet. Es handelte sich um einen fest-verzinslichen Kredit über rd. 10,2 Mio. € (6,3 %) und einen Swap (Juni 1994 bis Juni 1998; 6,65 % gegen den 6-Monats-Libor. Der zuständige Landesrechnungshof hat diese Swap-Kombination entsprechend den Empfehlungen der Rechnungshöfe mit der fiktiven Belastung aus einem alternativen variabel verzinsten Kreditgeschäft verglichen. Bei dieser Berechnung hat sich ein finanzieller Erfolg i. H. v. rd. 123 T€ ergeben.
- 777** Bei einem Vergleich zwischen einem variabel verzinsten Kredit und einem durch einen Swap in variabel „umgewandelten“ Festzinskredit (s. Tz. 767 ff.) sind deshalb deutlich geringere Differenzen zu erwarten, weil die Ergebnisse beider Alternativen von derselben Zinsentwicklung bestimmt werden.
- 778** Der Rechnungshof hat den Senator für Finanzen darauf hingewiesen, dass eine Differenzierung (s. Tz. 770) bei der Berechnung des Erfolgs von Derivaten notwendig ist. Der Senator für Finanzen hat ausgeführt, er wolle den Erfolg des Derivateinsatzes weiterhin wie bisher messen. Das hält der Rechnungshof nur in den unter Tz. 763 beschriebenen Fällen für sachgerecht.
- 779** Für die unter Tz. 766 genannten Fälle hat der Rechnungshof den Senator für Finanzen aufgefordert, das Verfahren anzuwenden, das die Präsidentenkonferenz

empfiehlt. Mit dem Vergleich einer variablen Verzinsung mit einer Festverzinsung würde ein Maßstab herangezogen werden, der aus wirtschaftlichen Überlegungen nicht zum Zuge gekommen war. Die ursprüngliche Entscheidung für eine Art der Verzinsung würde in Frage gestellt werden.

- 780** Der Senator für Finanzen hat darauf hingewiesen, er stelle wirtschaftliche Ergebnisse des Einsatzes von Derivaten z. B. in Controllingberichten dar. Dort benenne er für das Gesamtportfolio Verbesserungen der durchschnittlichen Restlaufzeit des Gesamtschuldenstands und des durchschnittlichen effektiven Zinssatzes. Der Rechnungshof stellt die Bedeutung dieser Informationen grundsätzlich nicht in Abrede. Sie ermöglichen immerhin einen Soll-Ist-Vergleich bei der dem Parlament vorzulegenden Verschuldungsstruktur (s. Tz. 751), können jedoch die notwendige einzel-fallbezogene Erfolgskontrolle von Derivaten nicht ersetzen.

## **6 Gestaltung von zwei Swapverträgen**

### **6.1 Sachverhalt**

- 781** Das Ressort hat im Februar 2005 mit einer Bank zwei Zins-Swaps über zusammen 300 Mio. € mit Laufzeiten von 2005 bis 2016 abgeschlossen. Es wurden jeweils für zwei Zeitabschnitte unterschiedliche Zinskonditionen vereinbart. Für die jeweils ersten Zeiträume von 16 bzw. 21 Monaten wurde als Zahlungsverpflichtung Bremens ein Zinssatz von 1 % festgeschrieben. Im Gegenzug zahlt die Bank einen Festzinssatz von 3,719 % für den einen und 3,6225 % für den anderen Swap.
- 782** Die gegenläufigen Zahlungsströme sind für diesen Zeitraum festgelegt und werden somit von Zinsänderungen nicht beeinflusst. Bereits bei Vertragsabschluss stand deswegen fest, dass Bremen in den Jahren 2005 und 2006 aus beiden Verträgen im Saldo rd. 12,6 Mio. € zufließen werden.
- 783** Für den anschließenden zehnjährigen Zeitraum von 2006 bis 2016 hat Bremen einen Zinssatz von 3,5 % bzw. 3,7 % zu zahlen und erhält einen variablen Zinssatz in Höhe des 6-Monats-Euribor. Diese Vereinbarung kann von der Bank gemäß Sonderabkommen halbjährlich gekündigt werden.

### **6.2 Bewertung**

- 784** Der Senator für Finanzen hat ausgeführt, er habe im Februar 2005 das historische Renditetief genutzt, um bestehende hochverzinsliche Schulden mit Restlaufzeiten im Jahr 2006 durch die Gewährung von Kündigungsrechten für eine nachfolgende zehnjährige Festverzinsung zu verbilligen.
- 785** Bremen erzielt für die Zeit vom Februar 2005 bis November 2006 einen Ertrag i. H. v. rd. 12,6 Mio. €. Dem Vertragspartner hat es dafür Kündigungsrechte für die Laufzeit danach eingeräumt. Ob sich dieses Geschäft für Bremen auf lange Sicht vorteilhaft entwickeln wird, hängt von der Zinsentwicklung ab. Erst nach Ablauf des Vertrags im Jahr 2016 lässt sich das Ergebnis beurteilen. Diese Frage war für den Rechnungshof nicht Gegenstand der Prüfung (s. Tz. 760).
- 786** Der Rechnungshof hat vielmehr moniert, dass zum Vorteil aktueller Haushalte Risiken in die Zukunft verlagert worden sind. Während den Haushalten 2005 und 2006 sichere Einnahmen zufließen, verschlechtert das dafür eingeräumte einseitige Kündigungsrecht der Bank die bremische Position.
- 787** Entweder veranlasst ein hohes Zinsniveau die Bank zur Kündigung der Swaps oder Bremen kann bei sinkenden Zinsen das niedrige Niveau wegen der zu zahlenden Festzinssätze nicht nutzen. Einen Vorteil kann Bremen in der bevorstehenden Laufzeit der beiden Swap-Verträge nicht haben. Die gesamte Konstruktion ist dann wirtschaftlich, wenn der Einnahmeüberhang i. H. v. 12,6 Mio. € in den Jahren 2005 und 2006 die finanziellen Nachteile in den folgenden zehn Jahren übersteigt. Das muss abgewartet werden.
- 788** Der Finanzsenator hat in seiner Stellungnahme darauf hingewiesen, er habe Zinssätze vereinbart, die unter den durchschnittlichen Zinssätzen der Vergangenheit lägen.
- 789** Auch wenn die von Bremen zu zahlenden Zinssätze i. H. v. 3,5 % und 3,7 % im Vergleich zum langjährigen Mittel niedrig sind und der Eintritt der Zahlungsverpflichtung als entsprechend unwahrscheinlich eingeschätzt werden kann, bleibt ein Risiko bis zum Ende der Laufzeiten bestehen.

## **7 Swaptions**

### **7.1 Sachverhalt**

- 790** Zwischen Juli 2004 und April 2005 hat der Senator für Finanzen 13 Swaptions mit einem Gesamtvolumen i. H. v. 2,75 Mrd. € über jeweils zehn Jahre abgeschlossen. Bremen hat mit diesen Verträgen als Käufer das Recht erworben, an den Verfalltagen, die zwischen einem Monat und zwei Jahren nach Vertragsabschluss liegen, die Optionen auszuüben. Nach Wahrnehmung dieser Optionen hätte Bremen über die Vertragslaufzeiten auf das Gesamtvolumen einen variablen Zinssatz (6-Monats-Euribor) erhalten und im Gegenzug einen Festzinssatz zwischen 4,25 % und 5,25 % zu zahlen gehabt.
- 791** Um den Haushalt nicht mit den dafür vom Käufer zu tragenden Optionsprämien in zweistelliger Millionenhöhe zu belasten, hat das Ressort mit anderen Banken parallel zu den genannten Swaptions in Betrag und Laufzeit identische Swaptions abgeschlossen. Diese berechtigen die Banken als Käufer, am Verfalltag ihrerseits zu optieren. Die für diese Verträge fälligen Optionsprämien sind von den Banken zu zahlen und kompensieren die von Bremen zu zahlenden Prämien. Nach Wahrnehmung der Option erhält Bremen einen variablen Zinssatz (6-Monats-Euribor) und ist zur Zahlung eines festen Zinssatzes verpflichtet, der – je nach Vertrag – zwischen 3,095 % und 4,7775 % liegt.
- 792** Je nach Entwicklung der Zinsen übt der Käufer die ihn begünstigende Option aus. Bei einem oberhalb der vereinbarten Festzinssätze liegenden Zinsniveau übt der Käufer seine Optionen für die Swaps aus und bekommt per Saldo die Differenz zwischen Festzins und 6-Monats-Euribor. Ein unterhalb der vereinbarten Festzinssätze liegendes Zinsniveau verlagert den entsprechenden Vorteil auf die Seite der Bank und veranlasst diese zu optieren. Ein mittleres Zinsniveau bringt keiner der Vertragsparteien einen Vorteil und führt dazu, dass keine Option ausgeübt wird.
- 793** Den Verträgen lag die Erwartung steigender Zinssätze zugrunde. Das Ressort wollte mit den Swaptions günstigere Sätze für die Zukunft sichern und gleichzeitig die durchschnittliche Zinsbindung des gesamten Schuldenstands verlängern.
- 794** Nachdem die Zinsen wider Erwarten weiter gefallen waren, konnte ab August 2005 davon ausgegangen werden, dass die Banken ihre Optionsrechte wahrnehmen werden, während Bremen seine verfallen lassen würde. Die mit den Swaptions verbundenen Erwartungen hatten sich nicht erfüllt, im Saldo waren sogar Zahlungen an die Banken zu leisten.
- 795** Bremen hat daraufhin bis Ende 2005 den bis zu diesem Zeitpunkt durch Option der Banken wirksam gewordenen sechs Swaps über 1 Mrd. € weitere Swaps mit exakt gegenläufigen Zahlungsverpflichtungen gegenübergestellt. Damit gleichen sich unabhängig von der weiteren Entwicklung des Zinssatzes die Zahlungen der jeweiligen Swap-Paare aus. In diesen Verträgen hat Bremen den Banken ein Wandlungsrecht eingeräumt, das die Banken berechtigt, halbjährlich den 6-Monats-Euribor in einen Festzinssatz von 3,5 % zu wandeln.
- 796** Gleichzeitig hat das Ressort mit den jeweiligen Vertragspartnern weitere Swaps abgeschlossen. Sie beginnen 2015 und laufen bis 2035. Daraus erhält Bremen einen variablen Zinssatz (6-Monats-Euribor) und ist zur Zahlung eines festen Zinssatzes verpflichtet, der zwischen 4,1975 % und 2,52 % liegt. Die Banken sind berechtigt, diese Verträge jährlich zu kündigen.

### **7.2 Bewertung**

- 797** Der Rechnungshof hat diese Gestaltung der Verträge bemängelt, weil sie die Chancen und Risiken ungleich zwischen Gegenwart und Zukunft verteilt.
- 798** Bei Abschluss der Swaptions (s. Tz. 790 f.) war offen, für welche der beiden Vertragsseiten sich Vorteile ergeben würden. Von den Zinssätzen zu den Verfalltagen war abhängig, wer optiert. Bei einem hohen Zinsniveau hätte Bremen optiert und die vorteilhaften Regelungen in Anspruch genommen. Das hätte bedeutet, dass Bremen für die Vertragssumme von 2,75 Mrd. € über die zehnjährigen Laufzeiten die vertraglich abgesicherten Höchstzinssätze von 4,24 % bzw. 5,25 % genutzt und die Differenz zum aktuellen Zinsniveau eingespart hätte.
- 799** Die tatsächliche Zinsentwicklung war eine andere (s. Tz. 794). Sie hat den Banken die Möglichkeit gegeben, ihrerseits zu optieren und das für sie vorteilhafte Aus-

tauschverhältnis der Zahlungsverpflichtungen umzusetzen. Um diese Belastung auszugleichen, hat Bremen Gegenswaps abgeschlossen.

- 800 Der Senator für Finanzen hat erklärt, für die ersten sechs Monate des Swapzeitraums könne durch den Swap von Festzins in variable Verzinsung die Zinsbelastung 2006 um rd. 10,2 Mio. € reduziert werden.
- 801 Er hat dabei außer Acht gelassen, dass diese „Entlastung“ lediglich die Mehrbelastung aus den zuvor abgeschlossenen Verträgen ausgleicht.
- 802 Einhergehend mit den Abschlüssen der bei den derzeitigen Zinsbedingungen für Bremen vorteilhaften „Ausgleichsswaps“ musste Bremen den Banken für die ab 2015 wirksam werdenden Verträge ein einseitiges Kündigungsrecht einräumen.
- 803 Während die Vorteile eines unterhalb des aktuellen Zinsniveaus festgeschriebenen Zinssatzes sofort und in den Folgejahren realisiert worden wären, hat das Ressort die sich aus dem weiterhin niedrigen Zinssatz ergebenden Zahlungsverpflichtungen kompensiert. Es hat den dafür zu zahlenden Preis in Form eines Risikos an die kommende Generation weitergereicht. Mit dem Abschluss dieser Zinsswaps bürdet das Ressort ab 2015 für 20 Jahre einseitig den dann verantwortlichen Haushaltsgesetzgebern und letztlich den Steuerzahlern das Risiko einer gegenüber dem marktgängigen Zinssatz höheren Zinsbelastung auf, ohne dass diese von einer günstigen Zinsentwicklung profitieren können.
- 804 Der Senator hält das die Zukunft belastende Risiko für gering und verweist auf den durchschnittlichen Zins für die kündbaren zwanzigjährigen Festzinsvereinbarungen ab 2015 i. H. v. 3,421 %, der von Bremen maximal zu zahlen sein wird.
- 805 Der Rechnungshof ist sich des relativ niedrigen Zinssatzes bewusst. Gleichwohl macht er darauf aufmerksam, dass die Verträge sich für Bremen als nicht vorteilhaft herausstellen können. Ein höheres Zinsniveau für die von den Banken zu zahlenden variablen Zinssätze im Jahr 2015 würde zur Kündigung der Verträge führen und die Festschreibung einer Zinsobergrenze hinfällig machen. Einem niedrigen Zinsniveau würde dagegen das „In-Kraft-Treten“ der Swaps folgen: Bremen müsste einen Zinssatz bezahlen, der oberhalb des dann marktüblichen Zinssatzes liegt. Aus diesem Grund hält der Rechnungshof entgegen der Einschätzung des Finanzsenators die Zinsbelastungen für 1 Mrd. € von 2015 bis 2035 nicht für abgesichert.
- 806 Die Schulden der öffentlichen Haushalte geben schon lange nicht mehr das wirkliche Ausmaß der von den Nachfolgenerationen zu tragenden Zukunftsbelastung wieder. Über die aus den Schulden resultierenden Zins- und Tilgungslasten hinaus belasten z. B. Sale-and-lease-back-Verträge, außerhaushaltsmäßige Finanzierungen und Pensionsverpflichtungen künftige Haushalte. Auf Generationengerechtigkeit sollte aus Sicht des Rechnungshofs auch bei Derivatgeschäften geachtet werden. Der Generationengerechtigkeit kommt nicht nach, wer Verträge so gestaltet, dass der Nutzen zeitnah realisiert werden kann, das Risiko aber hinter den eigenen Gestaltungshorizont verschoben wird.

## Finanzen

### Auswertung von Kontrollmitteilungen in den Finanzämtern

**Die Finanzämter werten Kontrollmitteilungen der Lohnsteuer-Außenprüfungsstellen mangelhaft aus. Dies führt zu verspäteten Steuereinnahmen bis hin zu Steuerausfällen. Eine Kurzinformation des Senators für Finanzen an die Finanzämter über die Bedeutung von Kontrollmitteilungen hat diese Situation nicht verändert. Das Ressort hat inzwischen organisatorischen Maßnahmen veranlasst, um die Auswertungspraxis zu verbessern.**

#### 1 Allgemeines

- 807 Jeder Arbeitgeber ist verpflichtet, für seine Beschäftigten die Lohnsteuer vom laufenden Arbeitslohn einzubehalten und an das Finanzamt zu überweisen. In den Finanzämtern sind Lohnsteuer-Außenprüfungsstellen eingerichtet. Sie prüfen, ob Arbeitgeber dieser Verpflichtung vollständig nachkommen. Wurde die Lohnsteuer zu niedrig berechnet, wird der Arbeitgeber aufgefordert, die fehlenden Beträge nachzuzahlen.

- 808** Daneben stellen die Lohnsteuer-Außenprüfungsstellen auch Tatsachen fest, die für andere Personen als den Arbeitgebern steuerlich von Bedeutung sein können. Dies sind z. B. Zahlungen an Personen, die als Selbständige tätig waren. Oder es betrifft bisher vom Arbeitgeber nicht versteuerte Zahlungen, bei denen die Steuer wegen besonderer gesetzlicher Vorschriften vorrangig vom Arbeitnehmer anzuordern ist.
- 809** Damit das zuständige Finanzamt prüfen kann, ob solche Zahlungen vom Empfänger versteuert worden sind, wird es von der Lohnsteuer-Außenprüfungsstelle per Kontrollmitteilung informiert. Das Finanzamt fordert ggf. die Steuerbeträge nach und unterrichtet die Lohnsteuer-Außenprüfungsstelle über das finanzielle Ergebnis (sog. Mehrergebnismeldung).
- 810** Hat sich die Kontrollmitteilung erledigt, weil die vom Außendienst festgestellte Zahlung bereits vollständig besteuert wurde, muss das Finanzamt die Lohnsteuer-Außenprüfungsstelle darüber informieren. Eine Meldepflicht besteht zudem, wenn z. B. der Zahlungsempfänger nicht aufzufinden oder zahlungsunfähig ist. In diesen Fällen ist es Aufgabe der Lohnsteuer-Außenprüfungsstelle insbesondere zu klären, ob der Empfänger des Geldes überhaupt existiert, es sich um ein Scheingeschäft handelt oder die Steuer vom Arbeitgeber gefordert werden kann.

## **2 Prüfungsanlass und Prüfungsgegenstand**

- 811** Der Senator für Finanzen hat mit einer Kurzinformation vom 24. Januar 2004 die Finanzämter auf die finanzielle Bedeutung der Kontrollmitteilungen und die Notwendigkeit einer zeitnahen Auswertung hingewiesen. Nach statistischen Aufzeichnungen der Finanzverwaltung für das Jahr 2004 führten ausgewertete Kontrollmitteilungen zu Mehreinnahmen von rd. 2,2 Mio. €. Dies war nahezu ein Viertel des Mehrergebnisses der Lohnsteuer-Außenprüfungsstellen in 2004.
- 812** Der Finanzsenator hatte die Kurzinformation „aus gegebenem Anlass“ veröffentlicht. Der Rechnungshof hat daraus geschlossen, dass die Finanzämter eingehende Kontrollmitteilungen nicht ausreichend gründlich bearbeitet haben. Er hat daher untersucht, wie das Auswertungsverfahren organisiert ist und ob sich die Auswertungspraxis nach dieser Kurzinformation verbessert hat. Hierzu hat der Rechnungshof 140 Vorgänge eingesehen. Bei diesen waren die Kontrollmitteilungen älter als ein Jahr und vom zuständigen bremischen Finanzamt war bisher keine Rückmeldung über die Auswertung erfolgt. Der Rechnungshof hat sich also auf die Fälle konzentriert, bei denen zweifelhaft war, ob in den Finanzämtern die eingegangenen Kontrollmitteilungen überhaupt bearbeitet worden waren.

## **3 Prüfungsfeststellungen, Schlussfolgerungen und Stellungnahme des Ressorts**

- 813** Von den 140 eingesehenen Vorgängen
- sind in 46 Fällen (32,9 %) die Kontrollmitteilungen in den verantwortlichen Arbeitsbereichen der Finanzämter aus unerklärlichen Gründen nicht aufzufinden gewesen,
  - haben in 39 Fällen (27,8 %) die Finanzämter die Kontrollmitteilungen zwar richtig ausgewertet, die Lohnsteuer-Außenprüfungsstellen aber nicht über das Ergebnis informiert,
  - ist in 24 Fällen (17,1 %) den Lohnsteuer-Außenprüfungsstellen nicht mitgeteilt worden, dass Steuerbeträge nicht nachgefordert werden konnten, weil z. B. die betreffende Person unbekannt, verstorben oder zahlungsunfähig war,
  - sind in 13 Fällen (9,3 %) die Kontrollmitteilungen unbeachtet liegengeblieben, wobei sich in einem Teil der Fälle die Auswertung wegen Verjährung erübrigte,
  - sind in 13 Fällen (9,3 %) notwendige weitere Ermittlungen aufgrund der Kontrollmitteilung unterblieben,
  - sind in 5 Fällen (3,6 %) sowohl die Auswertung als auch die Mitteilung an die Lohnsteuer-Außenprüfungsstellen zutreffend erfolgt.
- 814** Die mangelhafte Bearbeitung hat zu verspäteten Einnahmen, endgültigen Steuerausfällen, ggf. nicht erkannten Fällen von Scheinrechnungen und vermeidbarer Mehrarbeit in den Lohnsteuer-Außenprüfungsstellen geführt.

- 815** Schwerwiegend ist, dass fast ein Drittel aller Kontrollmitteilungen nicht in den zuständigen Arbeitsbereichen der Finanzämter aufzufinden war. In einem besonders gravierenden Fall waren weder die Kontrollmitteilung noch zwei schriftliche Sachstandsanfragen der Lohnsteuer-Außenprüfungsstelle vorhanden. Mit Mängeln im behördeninternen Postverkehr lassen sich diese „Verluste“ nicht erklären.
- 816** Im Ergebnis hat die Prüfung gezeigt, dass die Kurzinformation des Senators für Finanzen vom Januar 2004 (vgl. Tz. 811) die Arbeitsqualität bei der Auswertung von Kontrollmitteilungen nicht erhöht hat. Es ist nicht damit getan, Informationen und Anweisungen an die Beschäftigten herauszugeben. Das Finanzressort hätte in regelmäßigen Abständen überprüfen müssen, ob die Informationen ausreichend sind und die Anweisungen umgesetzt werden. Daneben hätten sich die unmittelbaren Vorgesetzten in den Finanzämtern stärker über den Eingang von Kontrollmitteilungen informieren müssen, um im Rahmen ihrer Dienst- und Fachaufsicht steuernd und korrigierend eingreifen und Schwachstellen beseitigen zu können.
- 817** Obwohl in den meisten Fällen der Sachverhalt nach einer Lohnsteuer-Außenprüfung bereits feststeht und nur noch ein kleiner Schritt zur Festsetzung der Steuer notwendig ist, ist dieser häufig unterblieben. Dies geht nicht nur zu Lasten des Steueraufkommens: Auch den entstandenen Kosten der Lohnsteuer-Außenprüfungsstellen steht so kein entsprechender Ertrag gegenüber.
- 818** Der Senator für Finanzen hat sich den Feststellungen des Rechnungshofs angeschlossen und den Ämtern zusätzliche organisatorische Vorgaben gemacht, um mit einer stärkeren Lenkung durch die Vorgesetzten die Auswertung von Kontrollmitteilungen zu verbessern.

#### **4 Ausblick**

- 819** In früheren Prüfungen hat der Rechnungshof sowohl bei der Umsetzung geänderter Rechtsprechung als auch bei Anwendung etablierter Rechtsbereiche erhebliche Qualitätsmängel festgestellt. Diese Prüfung hat darüber hinaus gezeigt, dass die zuständigen Arbeitsbereiche der Finanzämter selbst bei einem abschließend ermittelten Sachverhalt die Steuer nicht stets oder nicht immer zeitnah erheben. Die Beschäftigten der Finanzämter haben den Rechnungshof während der Prüfung wiederholt auf Personalengpässe hingewiesen. Der Rechnungshof kann einen ursächlichen Zusammenhang zwischen der Personalausstattung und den festgestellten Qualitätsmängeln nicht ausschließen. Er bittet den Senator für Finanzen zu untersuchen, ob die gegebene Personalausstattung unter Berücksichtigung der beabsichtigten Personaleinsparungen die vom Rechnungshof festgestellten Qualitätsmängel mitverursacht.

#### **Finanzen**

##### **Zeitnahe Realisierung von Steueransprüchen**

**Die Beschäftigten der stadtbremischen Finanzämter haben Regelungen nicht konsequent angewendet und Steuern damit nicht rechtzeitig erhoben.**

**Insbesondere haben sie Vorauszahlungen auf die erwartete Jahressteuerschuld nicht zeitnah angepasst. Bremen sind dadurch Zinsverluste in Millionenhöhe entstanden.**

##### **1 Ausgangslage**

- 820** Um Steueransprüche zeitnah zu realisieren, stehen den Finanzämtern unterschiedliche, gestaffelte Instrumente zur Verfügung.
- 821** Steuerpflichtige, die regelmäßig Steuern nachzahlen, müssen Vorauszahlungen leisten: Sie zahlen auf eine zu erwartende Steuerschuld Abschlüsse. Es ist Aufgabe der Finanzämter, die Höhe dieser Vorauszahlungen zu überprüfen. Erhöhen sich die Einkünfte, muss das Finanzamt die Vorauszahlung möglichst zügig anpassen. Andererseits beantragen Steuerpflichtige, festgesetzte Vorauszahlungen zu vermindern. Die Finanzämter dürfen diesen Anträgen nur dann stattgeben, wenn die geänderten Verhältnisse klar und eindeutig nachgewiesen worden sind.
- 822** Als weiteres Hilfsmittel können die Finanzämter die Steuererklärung vorzeitig anfordern. Dies ist vor allem dann notwendig, wenn es Anhaltspunkte dafür gibt, dass die festgesetzten Vorauszahlungen geringer als die zu erwartende Steuerschuld sind.

**823** Die Finanzämter können gegen die Steuerpflichtigen, die ihre Steuererklärung nicht fristgerecht einreichen, ein Zwangsgeld festsetzen, um auf diese Weise die Abgabe der Steuererklärung zu erzwingen. Zusätzlich können sie bei der verspäteten Abgabe einen Verspätungszuschlag fordern.

**824** In besonderen Fällen können Hinterziehungszinsen festgesetzt werden, wenn die zu erwartende Steuerschuld nicht durch Vorauszahlungen rechtzeitig beglichen wurde.

## **2 Prüfungsgegenstand**

**825** Der Rechnungshof hat geprüft, ob die stadtbremischen Finanzämter die genannten Möglichkeiten hinreichend genutzt haben, um Steuern zeitnah zu erheben. Hierzu hat er exemplarisch Fälle ausgewählt, bei denen die Abschlusszahlung zur Einkommen- oder Körperschaftsteuer für den Veranlagungszeitraum 2002 mehr als 100 T€ betragen hat. Von den insgesamt 83 Fällen hat er 66 Fälle mit einem Gesamtnachzahlungsvolumen einschließlich Gewerbesteuer von rd. 32,8 Mio. € eingesehen.

## **3 Prüfungsfeststellungen**

**826** In nur zwei Fällen sind Vorauszahlungen wegen fehlerhafter Rechtsanwendung zu niedrig festgesetzt worden. In den anderen 64 Fällen haben Mängel im Zusammenwirken zwischen Steuerpflichtigen und Finanzamt und insbesondere ein unzureichendes Ausschöpfen der bereits beschriebenen Verfahrensregeln zu den Nachzahlungen geführt.

### **3.1 Mängel im Zusammenwirken zwischen Steuerpflichtigen und Finanzamt**

**827** In fast der Hälfte der 66 geprüften Fälle beruhten die hohen Abschlusszahlungen auf Einkommenssteigerungen, von denen die Finanzämter zu spät erfuhren. Z. B. resultierte das gestiegene Einkommen aus Veräußerungsgewinnen und Gewinnsteigerungen. Steuerpflichtige, die Steuern nachzuzahlen haben, sind daran interessiert, diese Steuerschuld möglichst spät zu begleichen. Hierfür lässt das Steuerrecht auch einen breiten Raum. Nur in Ausnahmefällen sind Steuerzahler verpflichtet, Einkommenssteigerungen an das Finanzamt zu melden.

**828** Einige Einkommensteuernachzahlungen haben sich dadurch ergeben, dass die Finanzämter Herabsetzungsanträgen gefolgt sind. Diese Anträge hatten die Steuerpflichtigen oder ihre Steuerberater Anfang des Jahres 2002 gestellt. Die Anträge wurden mit einer prognostizierten Gewinnminderung begründet. Die Finanzämter haben diese frühzeitigen Prognosen im Laufe des Jahres nicht überprüft. Die Steuerpflichtigen oder ihre steuerlichen Berater haben von sich aus in keinem der geprüften Fälle beantragt, die Vorauszahlungen im Hinblick auf zwischenzeitlich eingetretene Einkommensverbesserungen anzupassen. Dabei wären sie dazu verpflichtet gewesen (§ 153 Abgabenordnung).

### **3.2 Ungenügendes Ausschöpfen des bestehenden Instrumentariums**

**829** Es ist Aufgabe der Finanzämter, alle Möglichkeiten auszuschöpfen, um Steuern zeitnah einzunehmen. Nur so vermeiden sie Zinsverluste und reagieren auf die eingeschränkte gesetzliche Verpflichtung der Steuerzahler, höhere Einkünfte anzuzeigen. In den geprüften Fällen kamen meist mehrere Mängel zusammen, die dies verhindert haben.

**830** Nicht hinnehmbar ist es, wenn Unterlagen nicht beachtet werden, die darauf hinweisen, dass Vorauszahlungen zu erhöhen sind. So sind in 15 Fällen Mitteilungen anderer Finanzämter, die z. B. auf Gewinnsteigerungen im betrieblichen Bereich verwiesen, nicht oder nur unzureichend ausgewertet worden. Auch sind die Finanzämter z. B. notariellen Mitteilungen über steuerpflichtige Veräußerungsvorgänge oder Informationen über gestiegene Umsätze nicht weiter nachgegangen. Ebenso haben sie bei ausweichenden Stellungnahmen der Steuerpflichtigen nicht ausreichend nachgefragt.

**831** Der Rechnungshof hat festgestellt, dass kaum eine Erklärung innerhalb der gesetzlichen Frist (31. Mai 2003) eingereicht worden ist. I. d. R. haben die Finanzämter Anträgen auf Fristverlängerung entsprochen, so dass hierdurch der Abgabetermin in den meisten Fällen bis zum 1. März 2004 hinausgeschoben wurde.

- 832** Zudem wäre es in vielen Fällen angemessen gewesen, die Steuerklärungen vorzeitig anzufordern oder die beantragte Fristverlängerung abzulehnen. Diese Möglichkeit nutzten die Ämter nur in einem der geprüften Fälle. Allerdings war dies auch noch wirkungslos: Das Finanzamt hat die Erklärung erst vier Monate nach Eingang bearbeitet. Warum es den Fall erst so spät bearbeitet hat, ist aus der Akte nicht ersichtlich.
- 833** Die Finanzämter haben auch versäumt, nach Verstreichen der gewährten Frist die Abgabe der Steuererklärung über Zwangsgelder zu erzwingen. Trotz hoher Nachforderungsbeträge haben sie bei einer verspäteten Abgabe der Erklärung selten Verspätungszuschläge festgesetzt. I. d. R. wurden diese in einem sich anschließenden Einspruchsverfahren wieder aufgehoben. Die hierfür in den Akten angeführten Gründe haben den Rechnungshof nicht überzeugt.
- 834** Hinterziehungszinsen haben die Finanzämter auch dann nicht festgesetzt, wenn die dafür notwendigen Voraussetzungen erfüllt waren.
- 835** Die Prüfung hat ergeben, dass durch die Verfahrensvorgaben (vgl. Tz. 820 ff.) erhebliche Steuernachzahlungen nicht verhindert werden konnten. Nicht alle Abschlusszahlungen hätten vermieden werden können, weil den Finanzämtern entsprechende Informationen nicht zur Verfügung standen.
- Es muss aber zumindest sichergestellt werden, dass vorliegende Hinweise wie z. B. Mitteilungen für Vorauszahlungszwecke auch ausgewertet werden (s. Tz. 829).
- 836** Der Rechnungshof schätzt den Zinsverlust durch die verspätete Vereinnahmung in den geprüften Fällen auf rd. 1,9 Mio. € bei einem durchschnittlichen Zinssatz von 3,3 %.
- 837** Er hat den Senator für Finanzen aufgefordert, die Bearbeiterinnen und Bearbeiter erneut auf die finanzielle Bedeutung der Vorauszahlungen hinzuweisen. Auch sollte auf die vorhandenen Verfahrensregelungen in der „Allgemeinen Dienstanweisung für die Festsetzung laufend veranlagter Steuern“ aufmerksam gemacht werden.

#### **4 Stellungnahme des Ressorts**

- 838** Das Ressort hat die Anregungen des Rechnungshofs aufgegriffen.
- 839** Der Senator für Finanzen hat darauf hingewiesen, die Ursache sei zu wenig Personal in den Finanzämtern. Er habe berechnet, dass die tatsächliche Personalausstattung bei 83 % des bundeseinheitlichen Solls und damit rd. 10 % unter dem Bundesdurchschnitt liege. Er hat damit die Äußerungen der Beschäftigten während der Prüfung „Auswertung von Kontrollmitteilungen der Lohnsteuer-Außenprüfungsstelle“ bestätigt (s. Tz. 819).
- 840** Daneben hat das Ressort die Auffassung vertreten, unter den gegebenen Umständen und einer überfordernden strukturellen Komplexität des Steuerrechts sei mit keinen besseren Arbeitsergebnissen zu rechnen.

#### **5 Schlussbemerkung**

- 841** In vorangegangenen Prüfungen (vgl. Jahresbericht 2005 – Tz. 860 ff.) hat der Rechnungshof bedeutsame Mängel in der Rechtsanwendung festgestellt. Die diesjährigen Prüfungen haben gezeigt, dass zudem auch schwerwiegende Mängel in der Wahrnehmung der begleitenden Aufgaben vorhanden sind.
- 842** Der Rechnungshof verkennt nicht die schwierige Arbeitssituation der Beschäftigten in den Finanzämtern. Er hat den Senator für Finanzen gebeten, gesetzgeberische Maßnahmen zur Steuervereinfachung zu unterstützen. Die jetzt praktizierte „faktische Vereinfachung durch Nichtanwendung“ kann nach den Grundsätzen der Gleichmäßigkeit der Besteuerung und der Vorgabe, Steuern zeitnah zu vereinnahmen, nicht hingenommen werden.

### **IX Beteiligungen der Freien Hansestadt Bremen an Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit**

#### **1 Allgemeines**

- 843** Das Land ist an 25 Unternehmen unmittelbar beteiligt, davon bei sieben Unternehmen zu mehr als 50 % und bei weiteren drei Unternehmen zu mehr als 25 %. Diese zehn Beteiligungsunternehmen halten wiederum Unterbeteiligungen an

21 Unternehmen zu mehr als 25 %. Der Nominalwert der Anteile am Grund- oder Stammkapital der 25 direkten Beteiligungen beläuft sich per 31. Dezember 2004 auf 108.110.147,11 €.

- 844** Daneben halten eine unmittelbare und eine mittelbare bremische Mehrheitsbeteiligungsgesellschaft für das Land und die Stadt treuhänderisch Anteile an zehn Unternehmen. Bei acht dieser Beteiligungen beträgt der bremische Anteil mehr als 25 %. Zum 31. Dezember 2004 beläuft sich der Nominalwert der Treuhänderbeteiligungen auf 18.651.795,55 €. Der Nominalwert dieser treuhänderisch gehaltenen Anteile des Landes und der Stadt hat sich im Jahr 2004 durch den Verkauf von Geschäftsanteilen, insbesondere der Stahlwerke Bremen GmbH, und durch Neubewertung verschiedener Geschäftsanteile um 90.506.143,11 € vermindert.
- 845** Weitere für das Land und die Stadt treuhänderisch gehaltene Beteiligungen bestehen aus Einlagen als stiller Gesellschafter bei sieben Unternehmen. Der Wert dieser Vermögenseinlagen beträgt 869.202,70 € per 31. Dezember 2004.
- 846** Der Rechnungshof überwacht anhand der ihm von den zuständigen Senatoren übersandten Unterlagen (§ 69 LHO) laufend die Betätigung der Verwaltung bei diesen Unternehmen. 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 2004

**847**

Gesellschaft	Anteil der Freien Hansestadt Bremen		Gewinnausschüttung für GJ. 2003 (einschl. Kapitalertragsteuer und Solidaritätszuschlag) €
	Stadt		
	Nominalwert €	in % des Grund- bzw. Stammkapitals	
Arbeit und Jugendwerkstätten Bremen GmbH, Bremen	460.162,69	100,00	
bremer arbeit gmbh, Bremen	25.000,00	100,00	
datenschutz nord GmbH, Bremerhaven	25.000,00	100,00	
Fischereihafen-Betriebsgesellschaft mbH (FBG), Bremerhaven	255.645,94	100,00	
Performa Nord GmbH, Bremen	25.000,00	100,00	
Bremer Investitions-Gesellschaft mbH (BIG), Bremen	94.347.826,00	94,35	99,20
GAUSS Gesellschaft für Angewandten Umweltschutz und Sicherheit im Seeverkehr mbH, Bremen	15.338,76	60,00	
Ausbildungsgesellschaft Bremen mbH, Bremen	12.500,00	50,00	100,00
Bremer Toto und Lotto GmbH, Bremen	10.000,00	33,33	145.738,78
Bremerhavener Arbeit GmbH, Bremerhaven	7.500,00	30,00	
ATB Institut für angewandte Systemtechnik Bremen GmbH, Bremen	127.822,97	25,00	
Nord Media, Die Mediengesellschaft Niedersachsen Bremen mbH, Hannover	100.000,00	20,00	
AMI Arzneimitteluntersuchungsinstitut Nord GmbH, Bremen	6.391,15	16,67	
Bremerhavener Gesellschaft für Investitionsförderung und Stadtentwicklung mbH (BIS), Bremerhaven	64.000,00	13,60	

Gesellschaft	Anteil der Freien Hansestadt Bremen			Gewinnausschüttung für Gj. 2003 (einschl. Kapitalertragsteuer und Solidaritätszuschlag) €
	Stadt		Stadt und Land	
	Nominalwert €	in % des Grund- bzw. Stammkapitals		
Institut für den wissenschaftlichen Film, gGmbH, Göttingen	5.112,92	10,00		
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		
Fachinformationszentrum Karlsruhe, Gesellschaft für wissenschaftlich-technische Information mbH, Karlsruhe	1.022,58	2,17		
Kreditanstalt für Wiederaufbau, Frankfurt/Main	12.400.000,00	0,33		
Deutsche Messe Aktiengesellschaft, Hannover	159.390,00	0,21		
Aareal Bank AG, Wiesbaden	23.321,00	0,02		5.574,00
DEPFA BANK plc, Dublin	23.749,51	0,02		11.148,00
Münchener Hypothekenbank eG, München	70,00	0,0001	0,0002	4,55
Summen	108.110.147,11			162.465,33
nachrichtlich:				
Treuhänderisch durch die Bremer Investitions-Gesellschaft mbH <sup>1)</sup> gehaltene Beteiligungen	18.623.430,15			
Treuhänderisch durch die Bremer Aufbau-Bank GmbH <sup>2)</sup> gehaltene ausländische Beteiligung	28.365,40			
Summe	18.651.795,55			

<sup>1)</sup> Die Bremer Investitions-Gesellschaft mbH, Bremen, verwaltet treuhänderisch für die Freie Hansestadt Bremen (Land und Stadtgemeinde) Geschäftsanteile an neun Gesellschaften und Einlagen an drei stillen Beteiligungen.

<sup>2)</sup> Die Bremer Aufbau-Bank GmbH, Bremen, verwaltet treuhänderisch für die Freie Hansestadt Bremen (Land und Stadtgemeinde) Aktien an einer ausländischen Gesellschaft und Einlagen an vier 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 versehentlich nicht ausgewiesen.

Beschluss der Präsidentenkonferenz vom 28. bis 30. September 1998 in Mainz zu TOP 8, Einsatz derivativer Finanzinstrumente

**„Empfehlungen für den Einsatz derivativer Finanzinstrumente im öffentlichen Bereich“**

**1. Strategische Zielsetzungen und deren Umsetzung**

Ziel des Einsatzes derivativer Finanzinstrumente muss sein, die Ausgaben für den Schuldendienst zu reduzieren. Der Einsatz solcher Instrumente enthält Risiken, deren Überwachung und Steuerung besonderer Aufmerksamkeit bedürfen.

- 1.1 Zinsderivate dürfen nur zur Optimierung der Kreditkonditionen und zur Begrenzung von Zinsänderungsrisiken abgeschlossen werden.
- 1.2 Zeitliche und inhaltliche Konnexität sind zu wahren; abweichende Lösungen sind möglich, soweit sie eine der Konnexität vergleichbare Risikoabsicherung gewährleisten.
- 1.3 Für die Zinsderivate ist jährlich eine mit der Kreditaufnahme abgestimmte Aufnahme-strategie zu entwickeln.
- 1.4 Ergebnisse und Risiken aus Zinsderivaten dürfen im öffentlichen Bereich nicht isoliert von den zugrundeliegenden Kreditgeschäften beurteilt werden.
- 1.5 Ein unabhängiges Controlling ist – organisatorisch getrennt von den Aufgabenbereichen Abschluss und Verwaltung – einzurichten.

## **2. Beteiligung des Parlaments und Haushaltsplanung**

- 2.1 Der Einsatz derivativer Finanzinstrumente bedarf einer parlamentarischen Ermächtigung. Der konkrete Umfang ist in den Haushaltsgesetzen festzulegen.
- 2.2 Für die sich aus den Derivatgeschäften ergebenden Einnahmen und Ausgaben sind eigene Haushaltstitel einzurichten.
- 2.3 Das Parlament wird regelmäßig über den Umfang und das Ergebnis des Einsatzes von derivativen Finanzinstrumenten informiert. Dabei sollte mindestens berichtet werden über
  - Zahl und Umfang der Derivate,
  - die Bestätigung der Konnexität,
  - Einhaltung von Kontrahierungslimits,
  - das monetäre Ergebnis der Derivate und
  - eine Darstellung des zum Berichtszeitpunkt bestehenden größtmöglichen Risikos.

## **3. Sicherheit und internes Kontrollsystem**

- 3.1 Das Finanzministerium ist für die ordnungsgemäße Organisation, Durchführung und Überwachung der Geschäfte verantwortlich.
- 3.2 Die Kreditaufnahme sowie der Abschluss von Derivatgeschäften einerseits und deren Verwaltung andererseits sind funktional und organisatorisch von einander zu trennen. Vier-Augen-Prinzip und wirksame Vertretung sind zu gewährleisten.
- 3.3 Für die einzelnen Aufgabenbereiche sind Dienstanweisungen zu erstellen.
- 3.4 Die Derivatgeschäfte dürfen nur in einem vom Finanzminister vorgegebenen Rahmen durchgeführt werden. In einer internen Richtlinie sind folgende Rahmenbedingungen zu fixieren:
  - Art, Umfang, rechtliche Gestaltung und Dokumentation der Derivatgeschäfte,
  - Festlegung der einzusetzenden Produkte und deren Ergebnis-/Risikoprofil im Zusammenhang mit der Kreditaufnahme,
  - Kontrahentenkreis, mit dem gehandelt werden darf und Festlegung der Kontrahentenlimite,
  - die Verwendung von Rahmenverträgen,
  - internes Kontroll- und Überwachungssystem zur Messung, Analyse und Überwachung der Zinsänderungs- und Kreditrisiken,

- Verfahren zur Prognose und Steuerung von Ergebnissen und Risiken,
  - Höhe der zulässigen Limite für Zinsänderungs- und Kreditrisiken,
  - Verfahren, wie bei Limitüberschreitungen und extremen Marktsituationen zu reagieren ist,
  - Funktion und Verantwortung der einzelnen Mitarbeiter und Arbeitseinheiten,
  - personelle und technische Ausstattung,
  - Verfahren zur Erfolgskontrolle,
  - internes Berichtswesen und
  - Wahrung der Vertraulichkeit bei Geschäftsabschlüssen.
- 3.5 Die Rahmenbedingungen gemäß Nr. 3.4 sollen folgende Mindestanforderungen berücksichtigen:
- 3.5.1 Die Rahmenbedingungen sind regelmäßig, mindestens jährlich, zu überprüfen und gegebenenfalls zu aktualisieren.
- 3.5.2 Auf der Grundlage der Rahmenbedingungen sind Organisationsrichtlinien (z. B. Dienst-, Arbeitsanweisungen, Arbeitsablaufbeschreibungen, Stellenbeschreibungen, Kompetenzregelungen) zu erstellen und von der Leitung des Ministeriums in Kraft zu setzen. Es ist nachweislich sicherzustellen, dass die Mitarbeiter von den sie betreffenden Anweisungen Kenntnis genommen haben.
- 3.5.3 Für die eingesetzten Mitarbeiter ist eine hinreichende fachliche Qualifikation und laufende Fortbildung sicherzustellen. Eine den Anforderungen entsprechende Sachausstattung ist zu gewährleisten.
- 3.5.4 Es ist ein System zur Steuerung, Messung und Überwachung der Risikopositionen und zur Analyse des Verlustpotentials einzurichten.
- 3.5.5 Das Konzept des unabhängigen Risiko-Controllings ist mit seinen einzelnen Elementen in einer internen Richtlinie zu dokumentieren und regelmäßig – mindestens jährlich – zu überprüfen und fortlaufend weiterzuentwickeln.
- 3.6 Dokumentation
- Die Marktbedingungen zum Zeitpunkt des Geschäftsabschlusses müssen vollständig und sicher dokumentiert werden.
- 3.6.1 Die Dokumentation gilt dann als vollständig, wenn sie zum Zeitpunkt des Abschlusses des Grundgeschäfts und der Derivatvereinbarung mindestens noch folgende Angaben enthält:
- Konditionen alternativer Angebote mit und ohne Einsatz von Derivaten,
  - Einhaltung evtl. festgesetzter Limite,
  - Bestätigung der zeitlichen und inhaltlichen Konnexität zum Grundgeschäft,
  - Namen der Ansprechpartner bei den Finanzinstituten.
- 3.6.2 Die Dokumentation gilt als sicher, wenn sie gewährleistet, dass
- alle Angebote dargestellt werden,
  - Änderungen der Angebote nicht möglich sind.
- 3.7 Erfolgskontrolle
- Für die Erfolgskontrolle ist am Ende der vereinbarten Laufzeit eine vergleichende Kostenberechnung anzustellen. Diese stellt die fiktiven Kosten des zum Zeitpunkt der Entscheidung alternativen Kreditgeschäfts ohne begleitendes Derivat den tatsächlichen Kosten des abgeschlossenen Grundgeschäfts einschließlich Derivat für die gesamte Laufzeit gegenüber.

Bremen, den 2. März 2006

**RECHNUNGSHOF  
DER FREIEN HANSESTADT BREMEN**

Spielhoff                      Prof. Dr. Baltes  
Kolbeck-Rothkopf          Dr. Brockmüller