

Bericht und Antrag des staatlichen Rechnungsprüfungsausschusses**Gemeinsame Beratende Äußerung nach § 88 Absatz 2 Landeshaushaltsordnung (LHO) zu den Finanzausweisungen des Landes an die Gemeinden Bremen und Bremerhaven für die Wahrnehmung von Landesaufgaben****I. Hintergrund**

Rechnungshof und Gemeindeprüfung stellen in ihrer Beratenden Äußerung nach § 88 Absatz 2 LHO zu den Finanzausweisungen des Landes an die Gemeinden Bremen und Bremerhaven für die Wahrnehmung von Landesaufgaben zusammenfassend nachfolgende Sachverhalte fest.

Erstattungen des Landes erfolgen für dem Land obliegende Aufgaben, die durch die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven übernommen werden. Übertragene Aufgaben sind in beiden Gemeinden die Anstellung des unterrichtenden Personals als Element der inneren Schulverwaltung. Bremerhaven übernimmt auf seinem Gebiet Aufgaben der Polizei und des Vermessungs- und Katasterwesens.

Gemäß den Vorschriften der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen hat das Land seinen Gemeinden eine angemessene Finanzausstattung zu gewährleisten und im Fall übertragener Landesaufgaben Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen. Dabei ist bei der Bemessung der Zuweisungen die verfassungsrechtlich verankerte Verpflichtung des Landes zu berücksichtigen, um auf gleichwertige Lebensverhältnisse in den Gemeinden hinzuwirken.

Das Finanzausweisungsgesetz legt für das unterrichtende Personal und die Polizei Bremerhaven fest, dass den Gemeinden ihre mit der Übernahme der Landesaufgabe verbundenen Ausgaben vollständig auf der Grundlage von vereinbarten Zielvorgaben und Budgetvereinbarungen erstattet werden. Die Ausgaben für Aufgaben im Vermessungs- und Katasterwesen erstattet das Land an Bremerhaven ohne gesetzliche Grundlage.

Rechnungshof und Gemeindeprüfung stellten in ihrer Prüfung Schwachstellen in der Praxis der Mittelzuweisung an die Gemeinden für übernommene Landesaufgaben fest. Sie führen aus, dass es an Grundlagen fehle, die einen Vergleich zwischen den Gemeinden Bremen und Bremerhaven im Hinblick auf gleichwertige Lebensverhältnisse ermöglichen. Das liege neben den Schwierigkeiten im Einzelfall auch daran, dass die Haushalte der Stadt Bremen und des Landes Bremen im Bildungsbereich und im Vermessungs- und Katasterwesen nicht stringent voneinander getrennt werden. Fehlende Regelungen führten dazu, dass Einnahmen nicht oder uneinheitlich mit Zuweisungen verrechnet wurden. Zudem seien die Vorgaben des Finanzausweisungsgesetzes nicht durchgehend beachtet worden. Das führe dazu, dass es lange Zeit keine Vereinbarung für die Erstattung von Ausgaben der Polizei gab. Allerdings seien die gesetzlichen Regelungen im Finanzausweisungsgesetz auch nicht klar genug und überdies teilweise unvollständig.

Die Divergenz zwischen der Ausgabenerstattung zu 100 Prozent (Spitzabrechnung) und dem Budgetgedanken führe in der Praxis dazu, dass Defizite nicht ausgeglichen wurden oder Überschüsse nicht zurückgefordert wurden, da das bewilligte Budget als Maßgabe gesehen wurde und nicht die tatsächlichen

Ausgaben. Hier fehlten entsprechende Regelungen, die angeben wie mit Unter- und Überschüssen zu verfahren sei.

Diese Defizite müssen beseitigt und die derzeitige Praxis der Ausgabenerstattung neu geordnet werden. Der Gesetzgeber sei hier in der Pflicht Unklarheiten und Unvollständigkeiten im Finanzzuweisungsgesetz zu ändern.

Rechnungshof und Gemeindeprüfung empfehlen dem Gesetzgeber daher, die für die Ausgabenerstattung maßgebliche Vorschrift des § 5 Finanzzuweisungsgesetzes zu novellieren und dabei insbesondere die Grundlagen der Ausgabenerstattungen (Budgetierung oder Spitzabrechnung) festzulegen, genauere Regelungen für die Bemessung der Zuweisungshöhe zu treffen, bisher nicht erfasste Aufgabenübertragungen in das Gesetz einzubeziehen und die Verrechnung von Einnahmen zu regeln.

An den Senat der Freien Hansestadt Bremen und den Magistrat der Stadt Bremerhaven appellieren Rechnungshof und Gemeindeprüfung, zeitnah Lösungsvorschläge für erkannte Probleme zu erarbeiten und insbesondere solche Schwächen der bisherigen Praxis zu beseitigen, die ihre Ursache im Verwaltungsvollzug haben. Dazu gehört es, gesetzliche Vorschriften konsequent einzuhalten, insbesondere die Haushalte des Landes und der Stadt Bremen stringent voneinander zu trennen. Die Schaffung einer belastbaren Datengrundlage für die Berechnung der Zuweisungshöhe und die Vereinbarung von fachlichen Standards, die aufgabenkritische Ansätze einbeziehen.

II. Sachstand

Hinsichtlich der Empfehlung von Rechnungshof und Gemeindeprüfung, die Haushalte des Landes und der Stadt Bremen stringent voneinander zu trennen, teilte die Senatorin für Finanzen mit, dass derzeit an einer exakten Trennung in den Ressorts gearbeitet wird. Aufgrund der Wahrnehmung von sowohl Landes- als auch Gemeindeaufgaben in den Ressorts wird die empfohlene, exakte Trennung Stück für Stück vorangetrieben. Ein konkreter Zeitplan wurde nicht genannt.

Der Magistrat Bremerhaven spricht sich für eine transparente und nachvollziehbare Darstellung der Haushalte aus, wobei gerade im Bildungsbereich verstärkt auf die Trennung zwischen dem Haushalt der Gemeinde Bremen und des Landes Bremen geachtet werden sollte.

Rechnungshof und Gemeindeprüfung bitten bei künftigen Fällen von Divergenz zwischen den tatsächlichen Ausgaben und dem zur Verfügung gestellten Budget, dem Finanzzuweisungsgesetz Rechnung zu tragen. So sehe das Gesetz weder eine Finanzierung aus kommunalen Mitteln, noch die Bildung von Rücklagen vor. Der Magistrat Bremerhaven und die Senatorin für Finanzen teilen mit, dass die Mängel erkannt wurden. Zu Beanstandungen im Verwaltungsvollzug kam es durch die fehlende Definition des Budgetbegriffs. Dieser müsse präzisiert werden. Die Budgetvereinbarungen zwischen Land und Stadtgemeinden werden derzeit weiterentwickelt. Durch die Senatorin für Finanzen erstellte Budgetvereinbarungen wurden den Ressorts zur Abstimmung vorgelegt. Ein Zeitplan, bis wann die Abstimmung abgeschlossen sein wird, wurde nicht genannt.

Hinsichtlich einer konkreten Vereinbarung zur Ausgabenerstattung laufen derzeit Gespräche zwischen dem Senat und dem Magistrat. Bis wann eine konkrete Vereinbarung erreicht werden kann, konnte noch nicht benannt werden.

Als Grund für vorhandene Defizite im Verwaltungsvollzug wird in der Beraten Äußerung eine zum Teil fehlende Datengrundlage für die Bemessung der Zuweisungshöhe beziehungsweise eine fehlende Vergleichsgrundlage im Hinblick auf gleichwertige Lebensverhältnisse zwischen den Gemeinden benannt. Es wird seitens des Rechnungshofs und der Gemeindeprüfung eine einheitliche, kennzahlengestützte Verfahrensweise zur Ermittlung der Zuweisungshöhe an die Gemeinden Bremen und Bremerhaven empfohlen. Sollte der Gesetzgeber keine kennzahlengestützten Maßnahmen definieren (insbesondere bei der Personalbemessung), dann obliege dies der Verwaltungsebene.

Hier hat der Senat eine andere Auffassung als Rechnungshof und Gemeindeprüfung. Als Bemessungsgrundlage für die Finanzausstattung, die auf gleich-

wertige Lebensverhältnisse hinwirkt, verweist die Senatorin für Finanzen auf die existierenden Bedarfsindikatoren. Hauptkennzahl sei die Beschäftigungszielzahl, weitere transparente Kriterien kommen aus der Landeszuweisungsrichtlinie. Hinsichtlich der Vergleichbarkeit zwischen den Gemeinden im Hinblick auf die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse führt die Senatorin für Finanzen an, dass die Vergleichbarkeit zwischen den Gemeinden Bremen und Bremerhaven aufgrund unterschiedlicher Handhabung in den Ressorts und den beiden Gemeinden an ihre Grenzen stößt.

III. Einschätzung des staatlichen Rechnungsprüfungsausschusses

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich den Empfehlungen der Beratenden Äußerung von Rechnungshof und Gemeindeprüfung an.

Der Gesetzgeber ist angehalten, Unklarheiten und Unvollständigkeiten im § 5 Finanzausweisungsgesetz zu ändern und entsprechend zu novellieren. Dabei sollen Grundlagen der Ausgabenerstattung (Budgetierung oder Spitzabrechnung) festgelegt, genauere Regelungen für die Bemessung der Zuweisungshöhe getroffen, bisher nicht erfasste Aufgabenübertragungen in das Gesetz einbezogen und die Verrechnung von Einnahmen geregelt werden.

Der Senat der Freien Hansestadt Bremen und der Magistrat Bremerhaven werden gebeten, Schwächen in der bisherigen Praxis der Mittelzuweisung, die ihre Ursachen im Verwaltungsvollzug haben, zu beseitigen und entsprechende Lösungsvorschläge für erkannte Probleme zu erarbeiten. Dazu gehört es, gesetzliche Vorschriften konsequent einzuhalten, insbesondere die Haushalte des Landes und der Stadt Bremen sind stringent voneinander zu trennen, eine belastbare Datengrundlage für die Berechnung der Zuweisungshöhe zu schaffen und fachliche Standards zu vereinbaren, die aufgabenkritische Ansätze mit einbeziehen.

IV. Antrag

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss empfiehlt der Bürgerschaft (Landtag) einstimmig, den Bemerkungen im Bericht des Rechnungsprüfungsausschusses beizutreten.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss empfiehlt der Bürgerschaft (Landtag) einstimmig den Senat aufzufordern, die Empfehlungen des Rechnungshofs und der Gemeindeprüfung wie in Nummer III Absatz 3 beschrieben, umzusetzen und dem staatlichen Haushalts- und Finanzausschuss jährlich über den Sachstand zu berichten.

Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss empfiehlt der Bürgerschaft (Landtag) einstimmig, diesen Bericht im Hinblick auf die von Rechnungshof und Gemeindeprüfung vorgeschlagene Novellierung des Finanzausweisungsgesetzes im Bereich der Ausgabenerstattung § 5 Finanzausweisungsgesetz, an den staatlichen Haushalts- und Finanzausschuss zur Beratung und Berichterstattung zu überweisen.

Professor Hauke Hilz
(Vorsitzender)