

# **Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen**

## **Ergänzungsbericht**

**zum**

**Jahresbericht 2001 (Land)**

**vom 12. März 2001 (Drs. 15/654)**

## **Abkürzungsverzeichnis**

BEZ	Bundesergänzungszuweisungen
BGBL	Bundesgesetzblatt
BHO	Bundeshaushaltsordnung
Brem.GBl.	Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
Drs.	Drucksache
DV	Datenverarbeitung
GG	Grundgesetz
HAFA	Haushalts- und Finanzausschuss
HG	Haushaltsgesetz
Hst.	Haushaltsstelle
ISP	Investitionssonderprogramm
LFA	Länderfinanzausgleich
LHO	Landeshaushaltsordnung
LV	Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen
TDM	Tausend Deutsche Mark
Tz.	Textziffer

## Inhaltsverzeichnis

	Tz.
<b>I. Vorbemerkungen</b>	1-2
<b>II. Entwicklung der Haushaltslage des Landes und seiner beiden Städte bis Ende 2000</b>	
1 Allgemeines	3-13
2 Schulden 2000	14-19
3 Steueraufkommen sowie Verhältnis der Schulden und Zinsen zu den Steuern 2000	20-26
4 Personalhaushalt	
4.1 Vorbemerkungen	27-28
4.2 Kernbereich	
4.2.1 Personalausgaben	29-32
4.2.2 Beschäftigungsvolumen	33-35
4.3 Kernbereich zuzüglich Betriebe, Sonderhaushalte und Stiftungen öffentlichen Rechts	
4.3.1 Bezüge der Beschäftigten	36-38
4.3.2 Beschäftigungsvolumen	39-41
4.4 Weitere Personalausgaben	42-43
<b>III. Entwicklung der Haushaltslage der Stadtgemeinde Bremen bis Ende 2000</b>	
1 Schulden 2000	44-46
2 Steueraufkommen sowie Verhältnis der Schulden und Zinsen zu den Steuern 2000	47
3 Personalausgaben	48
<b>IV. Einflüsse auf die Haushalte der nächsten Jahre; Finanzrahmen bis 2005</b>	
1 Ausgangslage	49-58
2 Weitere Einflussfaktoren	
2.1 Berechnung der Kredithöchstgrenze nach § 18 Abs. 1 LHO	59-60
2.2 Beachtung von Art. 131 a LV im Haushaltsverlauf	61-62
2.3 Ausgabearten „Konsumtiv“ und „Investiv“; unklare Abgrenzung und deren Folgen	
2.3.1 Ausgangslage	63-65
2.3.2 Einzelfälle	66
2.3.2.1 Veranschlagung von Zinsen als Investitionen	67-72
2.3.2.2 Keine Abgrenzung bei betriebswirtschaftlich rentablen Maßnahmen	73-74
2.3.3 Diskussion über den Investitionsbegriff	75-76

VAKAT

## I. Vorbemerkungen

- 1 Der Rechnungshof hat in seinem Jahresbericht – Land – 2000, Tz. 40 ff. über die Entwicklung der Haushaltslage bis Ende 1999 berichtet. Eine Berichterstattung über die Entwicklung bis Ende 2000 war in dem am 12. März 2001 vorgelegten Jahresbericht 2001 nicht möglich, weil die Haushaltsabschlüsse noch nicht vorlagen (vgl. a. a. O. Tz. 4). Nachdem die Haushalte 2000 für das Land und die Stadt Bremen zwischenzeitlich abgeschlossen wurden, legt der Rechnungshof nunmehr den angekündigten ergänzenden Bericht über die Entwicklung der Haushaltslage vor. Da der Haushalt der Stadt Bremerhaven im Zeitpunkt der Beschlussfassung über diesen Bericht aus technischen Gründen noch nicht abgeschlossen war (vgl. Tz. 10), konnte er nur mit vorläufigen Zahlen berücksichtigt werden.
- 2 Der ergänzende Bericht über die Haushaltslage der Stadtgemeinde Bremen ist in diesen Bericht eingearbeitet worden (vgl. Tz. 44 ff.).

## II. Entwicklung der Haushaltslage des Landes und seiner beiden Städte bis Ende 2000

### 1 Allgemeines

- 3 Die Freie Hansestadt Bremen erhält seit dem Haushaltsjahr 1994 Sonder-Bundesergänzungszuweisungen als Sanierungshilfen zur Stabilisierung der Haushaltswirtschaft. Grundlage für die erste Sanierungsphase war das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 27. Mai 1992 (BVerfGE 86, S. 148 ff.); die zweite Sanierungsphase begann mit dem Haushaltsjahr 1999 und wird mit dem Haushaltsjahr 2004 beendet (Drittes Gesetz zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes vom 17. Juni 1999 – BGBl. I S. 1382 –).
- 4 Für die Zeit der zweiten Sanierungsphase hat die Bremische Bürgerschaft in dem „Gesetz zur Sicherstellung der Sanierung des Landes Bremen“ vom 21. Dezember 1999 (Brem.GBl. S. 303) Maßnahmen für die Haushaltsaufstellung gesetzlich fixiert, um das Ziel eines verfassungskonformen Haushalts bis zum Jahr 2005 zu erreichen. In der Präambel dieses Gesetzes heißt es, dass „der Senat und die Bremische Bürgerschaft die Haushalte unter dem vorrangigen Gebot der Rückführung des Defizits der laufenden Rechnung gestalten“ werden.
- 5 Bürgerschaft und Senat haben mehrfach bekräftigt, durch „Sparen und Investieren“ die Sanierung voranzubringen. Der Senator für Finanzen berichtet in seinen Jahresberichten zur Sanierung der bremischen Haushalte eingehend über den Stand der Konsolidierungsmaßnahmen und die Einhaltung der mit den Zahlungen der Sonder-Bundesergänzungszuweisungen verbundenen Auflagen. Im letzten Sanierungsbericht werden besonders hervorgehoben die Erfolge bei der Begrenzung der Ausgabenentwicklung im konsumtiven Bereich, bei den strukturellen Haushaltsverbesserungen sowie beim Ausgleich des ökonomischen Wachstumsrückstands Bremens gegenüber dem übrigen (westlichen) Bundesgebiet. Auf einige Aspekte dieses Sanierungsprozesses der bremischen Haushalte wird im nachfolgenden Bericht eingegangen, so z. B. auf die erfolgreiche Verschlankung des Personalkörpers der bremischen Verwaltung (s. Tz. 34, 40 und 41) und auf die Chancen, die durch die Fortsetzung des eingeleiteten Umsteuerungsprozesses in der gesamten bremischen Verwaltung für den notwendigen Konsolidierungskurs entstehen (s. Tz. 58).
- 6 Der Rechnungshof unterstützt nachhaltig alle Maßnahmen zur Überwindung der Haushaltsnotlage Bremens und damit das von Bürgermeister Perschau beschriebene Ziel, Kredite ab dem Jahr 2005 nur noch für Investitionen aufzunehmen (vgl. Plenarprotokoll der Sitzung der Bremischen Bürgerschaft – Landtag – am 22. März 2000, S. 859 – C –).
- 7 Auf dem Weg zu diesem Ziel bestehen in mehrfacher Hinsicht Risiken, die sowohl im Sanierungsbericht des Senators für Finanzen als auch in den nachfolgenden Ausführungen teilweise dargestellt werden.
- 8 Das für die Beurteilung der derzeitigen Lage des Landes und der Stadt Bremen wesentliche Betriebsergebnis, das sich aus der Differenz zwischen Einnahmen und Ausgaben der laufenden Rechnung ergibt, hat sich wie folgt entwickelt (s. a. Tz. 49):

Einnahmen und Ausgaben der laufenden Rechnung der bremischen Haushalte in den letzten elf Jahren, Land und Stadt zusammen <sup>1)</sup> (in Mio. DM, ohne den seit 1994 vom Bund gezahlten Sanierungsbeitrag)											
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Ein- nahmen	4.899,0	5.271,4	5.840,8	5.673,7	5.426,4	5.270,5	5.511,8	5.243,4	5.322,7	5.787,0	5.421,3
Ausgaben	5.144,5	5.682,8	6.048,0	6.382,6	6.537,3	6.632,3	6.610,0	6.515,1	6.551,7	6.609,0	6.505,8
Betriebs- ergebnis	- 245,5	- 411,4	- 207,2	- 708,9	-1.110,9	-1.361,8	-1.098,2	-1.271,7	-1.229,0	- 822,0	- 1.084,5

1) Die für die Errechnung der Betriebsergebnisse notwendigen Ergebnisse der laufenden Rechnung für die Stadt Bremerhaven liegen dem Rechnungshof nicht vor.

**9** Im Übrigen hat sich die Haushaltslage im Jahr 2000 gegenüber dem Vorjahr wie folgt verändert:

- Die Einnahmen des Landes aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben, Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen (ohne Sonder-Bundesergänzungszuweisungen) haben sich gegenüber dem Vorjahr um rd. 8,8 % verringert (s. a. Tz. 20); beim Land und seinen beiden Städten ergibt sich ein Einnahmerückgang um 6,7 % (s. a. Tz. 23).
- Die in den Ausgaben enthaltenen Zinsen (einschließlich der des Bremer Kapitaldienstfonds) sind im Land um 9,6 %, im Land und seinen Städten um 8,9 % gesunken (s. a. Tz. 22 und 23).
- Die Zins-Steuer-Quote des Landes ist ebenso wie die des Landes und seiner beiden Städte im Haushaltsjahr 2000 geringfügig gesunken. Die Quote des Landes ist im Haushaltsjahr 2000 um 0,20 Prozentpunkte von 22,11 % auf 21,91 % (s. Tz. 22) gesunken, die des Landes und seiner beiden Städte um 0,51 Prozentpunkte von 21,85 % auf 21,34 % (s. Tz. 23 ff.).
- Die für Tilgungen verwandte Sanierungshilfe des Bundes in Höhe von 1,6 Mrd. DM gemäß § 11 Abs. 6 Finanzausgleichsgesetz hat im Haushaltsjahr 2000 im Gegensatz zu Vorjahren wegen der Aufnahme neuer Schulden keinen weiteren Abbau der Schulden des Landes und der beiden Städte ermöglicht. Der neue Schuldenstand beträgt rd. 18,2 Mrd. DM (s. a. Tz. 23). Die Hauptursache für die erhöhte Ausweisung des Schuldenstandes im Haushaltsjahr 2000 liegt darin, dass die in den Vorjahren außerhalb des Haushalts finanzierten Investitionen nunmehr mit dem Jahresergebnis des Bremischen Kapitaldienstfonds in den Gesamtschuldenstand einbezogen worden sind (s. a. Tz. 11).

**10** Soweit nachfolgend zusammengefasste Zahlen des Landes und seiner Städte dargestellt sind, ist zu berücksichtigen, dass die eingerechneten Beträge der Stadt Bremerhaven vorläufig sind, weil das von Bremerhaven eingesetzte DV-Verfahren noch keinen Jahresabschluss (14. Monat) ermöglicht hat (s. a. Tz. 1).

**11** In den vorhergehenden Jahresberichten ist darauf hingewiesen worden, dass bei der Betrachtung der Schulden auch die außerhaushaltsmäßigen Vorfinanzierungen durch Dritte berücksichtigt werden müssen (s. z. B. Jahresbericht – Land – 2000, Tz. 41). Diese Vorfinanzierungen sind inzwischen durchweg in den Bremer Kapitaldienstfonds überführt worden. Anstelle der bisherigen Darstellung der Sollzahlen der außerhaushaltsmäßigen Vorfinanzierungen durch Dritte enthält dieser Jahresbericht erstmalig eine Darstellung der Ist-Zahlen des Bremer Kapitaldienstfonds.

**12** Nicht einbezogen wurden die aufgrund besonderer haushaltsgesetzlicher Ermächtigungen von Dritten aufgenommenen Kredite zu Lasten des Landes und der Stadtgemeinde Bremen (§ 12 Abs. 10 HG Land und § 12 Abs. 6 HG Stadt sowie die entsprechenden Bestimmungen der Vorjahre). Nach einer vom Rechnungshof erbetenen Erhebung des Senators für Finanzen (vgl. Jahresbericht – Land – 2001, Tz. 65) haben diese gemeinsamen Schulden des Landes und der Stadtgemeinde Bremen am 31. Dezember 2000 rd. 540,2 Mio. DM (1999: rd. 540,4 Mio. DM) betragen.

**13** Neben den vorgenannten, aus gesetzlichen Ermächtigungen hergeleiteten Schulden bestehen weitere Forderungen Dritter gegenüber dem Land und der Stadtgemeinde, die sich im Regelfall aus besonderen Verträgen zur Aufgabenwahrneh-

mung namens dieser Gebietskörperschaften ergeben. Die Höhe dieser Forderungen ist dem Rechnungshof nicht bekannt.

## 2 Schulden 2000

- 14** Der Schuldenstand des Landes hat sich im Haushaltsjahr 2000 gegenüber dem Vorjahr mit rd. 12.859 Mio. DM auf rd. 13.163 Mio. DM erhöht, obwohl lt. Haushaltsrechnung eine negative Nettokreditaufnahme (rd. - 488,8 Mio. DM) nachgewiesen worden ist. Die Erhöhung ergab sich im Wesentlichen dadurch, dass das Land außerhaushaltsmäßig Schulden Bremerhavens in Höhe von rd. 114,5 Mio. DM übernommen hat. Daneben haben sich die Schulden des Landeseigenbetriebs Justiz-Dienstleistungen Bremen (JUDIT) und des Sondervermögens Bremer Kapitaldienstfonds erheblich erhöht. Im Gesamtbetrag der Schulden sind die Schuldenstände des Eigenbetriebs mit rd. 0,7 Mio. DM und die des Sondervermögens mit rd. 677,6 Mio. DM enthalten (s. Anlage zum Ergänzungsbericht, 3. Spiegelpunkt).
- 15** Zwischen den ab Tz. 16 und den im Vermögensnachweis des Haushaltsjahres 2000 dargestellten Schuldenständen ergeben sich Differenzen. Diese basieren im Wesentlichen darauf, dass die nachfolgenden Schuldenstände auf einer haushalts-jährlichen Abgrenzung beruhen, die Schuldenstände im Vermögensnachweis hingegen kalenderjährlich abgegrenzt werden. Im Einzelnen wird hierzu auf die Ausführungen in der Anlage zum Ergänzungsbericht verwiesen.
- 16** Die Entwicklung der Schulden und der Nettokreditaufnahme des Landes sowie des Landes einschließlich seiner Städte ist der nachstehenden Übersicht zu entnehmen:

Entwicklung der Schulden und der Nettokreditaufnahme				
Jahr	Land		Land und Städte	
	Schuldenstand am Jahresende <sup>1)</sup> TDM	Nettokreditaufnahme TDM	Schuldenstand am Jahresende <sup>1) 2)</sup> TDM	Nettokreditaufnahme TDM
1975	1.664.061	476.982	2.712.620	694.974
1980	4.027.469	665.671	6.139.370	832.343
1985	8.198.469	933.642	10.504.410	958.761
1990	12.761.207	967.654	14.810.054	1.027.031
1991	13.562.075	801.030	15.681.928	887.063
1992	14.185.219	623.183	16.496.203	756.426
1993	15.901.820 <sup>3)</sup>	904.571	17.976.043	1.243.795
1994	15.283.439	- 604.835	17.637.391	- 320.216
1995	14.688.492	- 602.202	17.714.367	- 38.279
1996	14.428.109	- 270.719	17.815.099	- 7.608
1997	13.772.314	- 676.598	17.882.351	- 30.338
1998	13.281.024	- 503.764	17.365.043	- 241.202
1999	12.858.933 <sup>3)</sup>	- 493.004	17.193.636	- 447.367
2000	13.162.852 <sup>3)</sup>	- 488.805	18.158.483	358.220

- 1) Stand der Schulden am jeweiligen Jahresende, soweit sie auf haushaltsmäßig nachgewiesenen Geldaufnahmen und Schuldübernahmen beruhen, die aufgrund von Ermächtigungen durch die Haushaltsgesetze und des Gesetzes über die Finanzaufweisungen an die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven getätigt wurden (ohne Kassenkredite). Auch sonstige (außerhaushaltsmäßige) Zu- und Abgänge sowie die Schuldenstände von Eigenbetrieben und des Kapitaldienstfonds sind berücksichtigt.  
Die bis zum Haushaltsjahr 1994 abgewickelten Schuldenstände aus Ausgleichsforderungen sind in die Schulden nicht eingerechnet worden. Ab 1995 haben sich keine neuen Schuldenstände aus Ausgleichsforderungen mehr ergeben.
- 2) Die gegenseitigen Schulden sind herausgerechnet. Die Schulden der Stadtgemeinde Bremen sind einschließlich, die der Stadtgemeinde Bremerhaven ohne Schulden der Betriebe errechnet.
- 3) Hierin sind auch Schuldübernahmen aufgrund des § 4 des Gesetzes über die Finanzaufweisungen an die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven in der für die einzelnen Haushaltsjahre jeweils gültigen Fassung enthalten (1999: rd. 0,5 Mio. DM; 2000: rd. 114,5 Mio. DM).

- 17** Den Schulden des Landes und der Stadtgemeinde Bremen, die auch die Schulden der Betriebe enthalten (s. hierzu insbesondere Tz. 45), stehen teilweise Vermögens-

werte gegenüber, die in den jährlichen Vermögensnachweisen noch nicht vollständig aufgeführt sind.

**18** Der für das Land und die Städte ausgewiesene Betrag der Nettokreditaufnahme macht trotz des Tilgungsüberhangs beim Land von rd. 489 Mio. DM erstmalig wieder einen Kreditüberhang von rd. 358 Mio. DM aus. Ursächlich hierfür ist insbesondere eine erhebliche Neuverschuldung der Stadtgemeinde Bremen in Höhe von rd. 798 Mio. DM (s. a. Tz. 45).

**19** Der Gesamtbetrag der Schulden des Landes und der Städte in Höhe von rd. 18,158 Mrd. DM beträgt nach Abzug der Schulden der bremischen Betriebe in Höhe von rd. 0,7 Mio. DM (vgl. Tz. 14) und rd. 393,5 Mio. DM (vgl. Tz. 46) rd. 17,764 Mrd. DM.

### 3 Steueraufkommen sowie Verhältnis der Schulden und Zinsen zu den Steuern 2000

**20** Im Jahr 2000 lagen die Einnahmen des Landes aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben sowie aus dem Länderfinanzausgleich und den Ergänzungszuweisungen des Bundes um rd. 338,4 Mio. DM, d. h. um rd. 8,8 % unter dem Vorjahresbetrag. Die Entwicklung in diesem Bereich verdeutlicht die nachfolgende Übersicht (die Sonder-Bundesergänzungszuweisungen ab 1994 sind nicht einbezogen):

Entwicklung der Steuern und steuerähnlichen Abgaben, des Länderfinanzausgleichs (LFA) und der Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) (Land)				
Jahr	Steuern und steuerähnliche Abgaben TDM	LFA TDM	BEZ TDM	Gesamtbetrag TDM
1993	2.496.641	544.115	711.523 <sup>1)</sup>	3.752.279
1994	2.565.700	603.995	295.120	3.464.815
1995	2.556.387	495.548	332.558	3.384.493
1996	2.519.125	719.111	316.452	3.554.688
1997	2.689.893	344.766	299.516	3.334.175
1998	2.318.630	738.460	338.957	3.396.047
1999	2.662.089	866.475	323.039	3.851.603
2000	2.489.396	697.342	326.423	3.513.161

1) Einschließlich Erstattung von Nachteilsausgleichen für Vorjahre.

**21** Die Tabelle zeigt, dass der Gesamtbetrag der Steuern und der steuerähnlichen Einnahmen im Haushaltsjahr 2000 gegenüber dem Vorjahr gesunken ist und unterhalb des Durchschnitts der Vorjahre lag. Unter Einbeziehung des Länderfinanzausgleichs und der Bundesergänzungszuweisungen hat sich der Rückgang beim Gesamtbetrag der Einnahmen verstärkt.

**22** Die nachfolgende Tabelle zeigt die Entwicklung der Steuern, Schulden und Zinsausgaben des Landes im Zeitraum von 1975 bis 2000:



Verhältnis der Schulden und Zinsen zu den Steuern (Land)					
Jahr	Steuern <sup>1)</sup>	Schulden <sup>2)</sup>	Schulden zu Steuern	Zinsen <sup>3)</sup>	Zins-Steuer-Quote
	TDM	TDM	%	TDM	%
1975	1.209.261	1.664.061	137,61	97.846	8,09
1980	1.805.830	4.027.469	223,03	241.775	13,39
1985	2.106.209	8.198.469	389,25	569.079	27,02
1990	3.018.316	12.761.207	422,79	783.690	25,96
1991	3.184.067	13.562.075	425,94	865.500	27,18
1992	3.885.853	14.185.219	365,05	962.659	24,77
1993	3.752.279	15.901.820	423,79	1.106.492	29,49
1994 <sup>4)</sup>	3.464.815	15.283.439	441,10	1.148.132	33,14
1995 <sup>4)</sup>	3.384.493	14.688.492	433,99	1.080.705	31,93
1996 <sup>4)</sup>	3.554.688	14.428.109	405,89	1.045.113	29,40
1997 <sup>4)</sup>	3.334.175	13.772.314	413,07	904.374	27,12
1998 <sup>4)</sup>	3.396.047	13.281.024	391,07	876.438	25,81
1999 <sup>4)</sup>	3.851.603	12.858.933	333,86	851.582	22,11
2000 <sup>4)</sup>	3.513.161	13.162.852	374,67	769.711	21,91

- 1) Einschließlich der steuerähnlichen Abgaben sowie der Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich und aus den Ergänzungszuweisungen des Bundes.
- 2) Stand der Schulden am jeweiligen Jahresende, soweit sie auf haushaltsmäßig nachgewiesenen Geldaufnahmen und Schuldübernahmen beruhen, die aufgrund von Ermächtigungen durch die Haushaltsgesetze und des Gesetzes über die Finanzaufweisungen an die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven getätigt wurden (ohne Kassenkredite). Auch sonstige (außerhaushaltsmäßige) Zu- und Abgänge sind berücksichtigt.
- 3) Zinsen, Disagio und Kosten für die aufgeführten Schulden einschließlich der Zinsen für Kassenkredite. In dem für das Haushaltsjahr 2000 aufgeführten Gesamtbetrag sind enthalten: rd. 6.755 TDM Zinsen für Kassenkredite Land, rd. 18 TDM Zinsen an Betriebe, rd. 4.614 TDM Zinsen sowie rd. 8.656 TDM Kassenkreditzinsen des Bremer Kapitaldienstfonds (Gesamtbetrag der Zinsen des Bremer Kapitaldienstfonds rd. 13.271 TDM).
- 4) Ohne Sonder-Bundesergänzungszuweisung.

23

Die Steuern, Schulden und Zinsausgaben des Landes und seiner Städte haben sich im Zeitraum von 1975 bis 2000 wie folgt entwickelt:

Verhältnis der Schulden und Zinsen zu den Steuern (Land und Städte)						
Jahr	Steuern <sup>1)</sup>	Schulden <sup>2)</sup>	Schulden zu Steuern	Zinsen <sup>2)</sup>	Zins-Steuer-Quote nach der Berechnung des	
					Rechnungshofes	Senators für Finanzen <sup>3)</sup>
	TDM	TDM	%	TDM	%	%
1975	1.762.988	2.712.620	153,86	176.678	10,02	
1980	2.577.930	6.139.370	238,15	396.555	15,38	
1985	2.981.243	10.504.410	352,35	763.641	25,61	26,00
1990	4.058.276	14.810.054	364,93	918.072	22,62	24,00
1991	4.353.629	15.681.928	360,20	1.006.999	23,13	24,40
1992	5.112.812	16.496.203	322,64	1.119.143	21,89	25,40
1993	4.918.858	17.976.043	365,45	1.213.815	24,68	28,10
1994 <sup>4)</sup>	4.708.114	17.637.391	374,62	1.270.955	26,99	28,20
1995 <sup>4)</sup>	4.557.885	17.714.367	388,65	1.224.628	26,87	28,30
1996 <sup>4)</sup>	4.570.957	17.815.099	389,75	1.190.231	26,04	27,10
1997 <sup>4)</sup>	4.401.437	17.882.351	406,28	1.079.035	24,52	26,50
1998 <sup>4)</sup>	4.559.833	17.365.043	380,83	1.106.329	24,26	25,20
1999 <sup>4)</sup>	5.025.366	17.193.636	342,14	1.097.949	21,85	22,50
2000 <sup>4)</sup>	4.687.220	18.158.483	387,40	1.000.227	21,34	21,80

- 1) Hierin sind nicht enthalten die Einnahmen der Städte nach dem bremischen Gesetz über die Finanzaufweisungen an die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven.
- 2) Die gegenseitigen Schulden und Zinsen sind herausgerechnet. Die Kassenkreditzinsen der

drei Gebietskörperschaften einschließlich des Bremer Kapitaldienstfonds betragen im Haushaltsjahr 2000 rd. 27,6 Mio. DM.

- 3) Entnommen dem Jahresbericht 2000 des Senators für Finanzen zur Sanierung der bremschen Haushalte vom Mai 2001, S. 28.
  - 4) Ohne Sonder-Bundesergänzungszuweisung.
- 24** Die aus der Tabelle ersichtlichen unterschiedlichen Berechnungsergebnisse der Zins-Steuer-Quoten durch den Rechnungshof und den Senator für Finanzen beruhen vor allem darauf, dass der Senator für Finanzen bei den Zinsausgaben die mit Kreditaufnahmen in Zusammenhang stehenden Kosten und bei den Steuern die Einnahmen für die Kosten der politischen Führung („BEZ-Vorabträge“ von rd. 126 Mio. DM) sowie die Einnahmen aus steuerähnlichen Abgaben (rd. 47 Mio. DM) nicht einbezieht. Seine Berechnungsmethode entspricht den auf der Basis des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 27. Mai 1992 mit dem Bundesminister für Finanzen zum jährlichen Sanierungsbericht getroffenen Vereinbarungen.
- 25** Der Senator für Finanzen hätte jedoch nach Auffassung des Rechnungshofs die in der Rechnung des Bremer Kapitaldienstfonds nachgewiesenen Zinsen in Höhe von rd. 13,3 Mio. DM mit einbeziehen müssen. Werden diese Zinsbelastungen denen des Landes und seiner Städte hinzugerechnet, beläuft sich die vom Senator für Finanzen errechnete Quote des Landes und seiner Städte auf 22,1 % statt auf 21,8 %.
- 26** Im gemeinsamen Produktgruppenhaushalt für das Land und die Stadtgemeinde Bremen – also ohne Bremerhaven – wurde für das Haushaltsjahr 2000 eine Zins-Steuer-Quote von 21,1 % geplant (s. Produktgruppe 91.01.02). Eine Berechnung der Zins-Steuer-Quote auf der Basis der Berechnung des Senators für Finanzen hat ergeben, dass sich diese auf 22,1 % beläuft, unter Einbeziehung der Zinsen des Bremer Kapitaldienstfonds auf 22,4 %.

## **4 Personalhaushalt**

### **4.1 Vorbemerkungen**

- 27** Um einen Überblick über die Entwicklung der Personalausgaben zu erhalten, ist nicht nur die Entwicklung im Kernbereich (d. h. ohne Betriebe, Sonderhaushalte und Stiftungen des öffentlichen Rechts) zu beachten. Personalausgaben für Beschäftigte, die Aufgaben der Freien Hansestadt Bremen erledigen, fallen auch in anderen Bereichen an. Denn in den letzten Jahren sind nach und nach etliche Dienststellen oder Teile davon in andere Bereiche des öffentlichen Rechts – in Betriebe, Sonderhaushalte oder Stiftungen des öffentlichen Rechts – ausgegliedert worden.
- 28** Daneben sind Aufgaben auf zahlreiche Gesellschaften privaten Rechts – an denen Bremen zu 100 % beteiligt ist – übertragen worden (vgl. dazu Senator für Finanzen: „Beteiligungscontrolling, vorläufiger Jahresabschluss 2000“ – HAFA-Vorlage 15/287 L/259 S vom 5. April 2001). Die Auflistung der Gesellschaften privaten Rechts in der folgenden Tabelle beschränkt sich beispielhaft auf einige wenige, die Aufgaben erledigen, die zuvor staatliche oder städtische Stellen wahrgenommen haben (zu den Personalausgaben der Gesellschaften s. Tz. 36 und 42).

Wirtschaftsbetrieb (§ 26 Abs. 1 LHO)	Eigenbetriebe (§ 26 Abs. 2 LHO)	Sonderhaushalte (§ 15 Abs. 1 LHO)	Stiftungen des öffentlichen Rechts	Gesellschaften mbH
Kataster- und Vermessung Bremen	Zentralkrankenhäuser	Hochschule Bremen	Landesmuseum für Kunst- u. Kulturgeschichte	BauManagement Bremen GmbH
	Justiz-Dienstleistungen Bremen (JUDIT)	Hochschule Bremerhaven	Übersee-Museum	BAW Institut für Wirtschaftsforschung GmbH
	Bremer Volkshochschule	Hochschule für Künste		BGG Bremer Gewerbeflächen GmbH
	Musikschule Bremen	Staats- und Universitätsbibliothek		Facility Management Bremen GmbH
	Stadtbibliothek Bremen	Studentenwerk		Gesellschaft für Bremer Immobilien mbH
	Werkstatt Bremen	Universität Bremen		kultur.management bremen GmbH
	Stadtgrün Bremen	Landesuntersuchungsamt f. Chemie, Hygiene und Veterinärmedizin		Hanseatische Naturentwicklung GmbH
	Bremer Baubetrieb	Bauamt Bremen-Nord		
	Bremer Kommunikationstechnik			
	Informations- und Datentechnik Bremen			
	Bremer Entsorgungsbetriebe			
	Performa Nord - Personal, Finanzen, Organisation, Management -			

## 4.2 Kernbereich

### 4.2.1 Personalausgaben

29

Die zusammengefasste Darstellung der Personalausgaben im Kernbereich in der folgenden Tabelle beruht auf Zahlen des Senators für Finanzen. Dieser hat die Entwicklungen von Personalausgaben und Beschäftigungsvolumen in seinen Jahresberichten „Personalcontrolling Band 1“ für den Kernbereich seit 1987 dargestellt. Die Ausgaben der ausgegliederten Dienststellen werden jeweils ab dem Jahr der Ausgliederung rückwirkend herausgerechnet; entsprechend wurden auch die Zahlen für das Jahr 2000 bereinigt. Darum sind die in dieser Tabelle genannten Zahlen mit den Zahlen der Tabelle des Vorjahres (vgl. Jahresbericht des Rechnungshofes – Land – 2000, Tz. 48) nicht vergleichbar. Die Darstellungen im Folgenden beziehen sich auf die Zeit ab 1995, weil erst ab diesem Zeitpunkt vergleichbare Zahlen vorliegen.

Nachrichtlich sind die Zahlen des Kernbereichs für den Sanierungszeitraum ab 1993 aufgeführt.

Personalausgaben im Kernbereich					1995 - 2000
Land und Stadtgemeinde Bremen					
ohne Betriebe, Sonderhaushalte und Stiftungen des öffentlichen Rechts				Quelle: Daten des Senators für Finanzen	
Rundungsdifferenzen sind möglich					
Jahr	Bezüge der Beschäftigten <sup>1)</sup> (Gruppen 422/425/426)	Versorgungsbezüge (Obergruppe 43)	Beihilfen, Unterstützungen (Obergruppe 44)	Sonstige <sup>2)</sup>	Insgesamt
1	2	3	4	5	6
Mio. DM					
1995	1.574,1	416,2	70,7	42,4	2.103,4
1996	1.573,5	430,7	69,2	32,7	2.106,1
1997	1.567,7	449,0	73,2	32,1	2.121,9
1998	1.555,1	466,7	74,4	36,2	2.132,5
1999	1.563,5	487,8	77,3	38,6	2.167,1
2000	1.528,2	507,0	75,1	40,6	2.151,0
Veränderungen gegenüber Vorjahr in %					
1995	2,5 %	5,8 %	12,9 %	22,5 %	3,8 %
1996	0,0 %	3,5 %	-2,2 %	-22,9 %	0,1 %
1997	-0,4 %	4,2 %	5,7 %	-1,9 %	0,8 %
1998	-0,8 %	3,9 %	1,7 %	12,9 %	0,5 %
1999	0,5 %	4,5 %	3,8 %	6,5 %	1,6 %
2000	-2,3 %	4,0 %	-2,8 %	5,3 %	-0,7 %
1) Ohne ABM und ISP; Gr. 422 - Bezüge der Beamten und Richter, Gr. 425 - Vergütung der Angestellten, Gr. 426 - Löhne der Arbeiter					
2) Einschließlich ABM und ISP					
Nachrichtlich					
1993	1.520,8	386,1	60,3	38,4	2.005,5

30 Die Tabelle zeigt, dass die Personalausgaben erstmals im Kernbereich in Land und Stadt im Jahr 2000 insgesamt gegenüber dem Vorjahr um rd. 16,1 Mio. DM oder 0,7 % auf rd. 2.151 Mio. DM zurückgegangen sind. Die einzelnen Komponenten – Bezüge der Beschäftigten, Versorgungsbezüge, Beihilfen und sonstige Personalausgaben – haben sich dabei unterschiedlich entwickelt.

31 Die Summe der Bezüge der Beschäftigten im Kernbereich ist im Jahr 2000 nach einem Anstieg im Vorjahr wieder gesunken, und zwar um 2,3 %. Der Rückgang resultiert einerseits aus der aufgrund der Sparvorgaben des Personalentwicklungsprogramms (PEP) weiterhin erfolgten Reduzierung des Personalbestandes (vgl. Tabelle in Tz. 33). Andererseits wirkte sich die Tarifierhöhung für die Angestellten und Arbeiter um 2,0 % – verbunden mit einer Einmalzahlung von 400 DM – erst ab 1. August 2000 aus. Hinzu kam, dass es im Jahr 2000 keine Besoldungserhöhung für die Beamten und Richter gab.

32 Weiter angestiegen ist die Summe der Versorgungsbezüge. Die Steigerung um 4,0 % fiel etwas geringer aus als im Vorjahr. Die Ausgaben für Beihilfen waren rückläufig, und zwar um 2,8 %.

#### 4.2.2 Beschäftigungsvolumen

33 Das Beschäftigungsvolumen errechnet sich aus der Summe der Vollkräfte und der zu Vollkräften zusammengerechneten Teilzeitkräfte.

Beschäftigungsvolumen 1995 bis 2000 im Kernbereich							Quelle: Daten des Senators für Finanzen	
Land und Stadtgemeinde Bremen								
ohne Betriebe, Sonderhaushalte und Stiftungen des öffentlichen Rechts								
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Veränderungen 2000 gegenüber 1995	
							absolut	in %
Vollkräfte	19.672	19.239	18.675	18.202	17.649	17.093	-2.579	-13,1 %
Jährliche Veränderungen in %	-2,2 %	-2,2 %	-2,9 %	-2,5 %	-3,0 %	-3,1 %		
Nachrichtlich: Beschäftigungsvolumen 1993: 20.430							2000 gegenüber 1993	
							3.337	-16,3 %

34 Wie die vorstehende Tabelle zeigt, ist das Beschäftigungsvolumen im Kernbereich seit 1995 mit steigender Tendenz zurückgegangen. Im Jahr 2000 waren das 556 Vollkräfte oder 3,1 %. Von 1995 bis 2000 sank das Volumen von 19.672 um 2579

auf 17.093 Vollkräfte. Das ist eine Abnahme um 13,1 %. Von 1993 bis 2000 sank das Volumen von 20.430 um 3.337 Vollkräfte oder um 16,3 %.

- 35 Insgesamt ist festzustellen, dass dem Rückgang des Beschäftigungsvolumens im Kernbereich seit 1995 um 13,1 % kein entsprechender Rückgang bei der Summe der Bezüge gegenübersteht; diese ist seit 1995 um 2,9 % zurückgegangen. Das macht deutlich, wie schwierig es ist, Personalausgaben im öffentlichen Bereich abzubauen. Von 1993 bis 2000 sank das Beschäftigungsvolumen um 16,3 %, die Summe der Bezüge stieg um 0,5 %.

#### 4.3 Kernbereich zuzüglich Betriebe, Sonderhaushalte und Stiftungen öffentlichen Rechts

##### 4.3.1 Bezüge der Beschäftigten

- 36 Neben der Entwicklung von Personalausgaben und Beschäftigungsvolumen im Kernbereich hat der Senator für Finanzen in einem zweiten Band auch die Entwicklung für die Betriebe, Sonderhaushalte und Stiftungen öffentlichen Rechts dargestellt. Die Zahlen der Krankenhausbetriebe und der Bremer Entsorgungsbetriebe hat er nicht einbezogen, weil die Betriebe nicht an das zentrale Gehaltsabrechnungsverfahren angegliedert sind, aus dem er die Zahlen weitgehend entnommen hat. Die Ergebnisse dieser Zusammenfassung können nur grobe Hinweise auf Personal- und Personalausgabenentwicklungen geben, u. a. weil die Daten der Gesellschaften privaten Rechts nicht einbezogen sind. Der Senator für Finanzen sollte die Gesamtentwicklung im Rahmen eines noch zu schaffenden verfeinerten Controllings für den Konzern Bremen weiterverfolgen.
- 37 In der folgenden Tabelle sind die Summen der Bezüge der Beschäftigten der ausgliederten Bereiche und des Kernbereichs dargestellt:

Entwicklung der Summen der Bezüge der Beschäftigten Zusammenfassung Kernbereich + Ausgliederungen lt. Tz. 36					Quelle: Zahlen des Senators für Finanzen		
	Sonderhaushalte <sup>1)</sup>	Eigenbetriebe	Wirtschaftsbetrieb	Stiftungen	Summe Ausgliederungen	Kernbereich einschließlich ABM	Summe Kernbereich + Ausglied.
<b>Summen der Bezüge in TDM</b>							
1995	284.745	145.046	12.497	5.247	447.535	1.579.573	2.027.108
1996	301.744	144.844	12.315	5.198	464.101	1.569.610	2.033.711
1997	313.432	141.601	12.405	5.503	472.941	1.562.543	2.035.484
1998	325.867	140.664	12.857	4.733	484.121	1.553.426	2.037.547
1999	337.598	147.585	13.538	4.753	503.474	1.561.016	2.064.490
2000	345.346	142.332	13.533	5.010	506.221	1.529.279	2.035.500
<b>Veränderungen gegenüber Vorjahr in %</b>							
1996	6,0 %	-0,1 %	-1,5 %	-0,9 %	3,7 %	-0,6 %	0,3 %
1997	3,9 %	-2,2 %	0,7 %	5,9 %	1,9 %	-0,5 %	0,1 %
1998	4,0 %	-0,7 %	3,6 %	-14,0 %	2,4 %	-0,6 %	0,1 %
1999	3,6 %	4,9 %	5,3 %	0,4 %	4,0 %	0,5 %	1,3 %
2000	2,3 %	-3,6 %	0,0 %	5,4 %	0,5 %	-2,0 %	-1,4 %
1995/2000	21,3 %	-1,9 %	8,3 %	-4,5 %	13,1 %	-3,2 %	0,4 %

1) einschl. Refinanzierte

- 38 Die Summe der Bezüge der Bediensteten hat sich seit 1995 in den verschiedenen Bereichen sehr unterschiedlich entwickelt. Während im Kernbereich einschließlich ABM die Summe der Bezüge um 3,2 % abnahm, stieg die Summe in den ausgliederten Bereichen um 13,1 %. Die starken Steigerungen der Summe der Bezüge bei den Sonderhaushalten (21,3 %) erklären sich im Wesentlichen durch den erhöhten Zufluss von Drittmitteln, mit denen Gehälter von Hochschulbediensteten refinanziert werden. Die Summe der Bezüge im Kernbereich und in den Betrieben, Sonderhaushalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts stieg insgesamt um 0,4 %.

### 4.3.2 Beschäftigungsvolumen

39

Die folgende Tabelle zeigt die Entwicklung des Beschäftigungsvolumens in der Zusammenfassung von Kernbereich mit Betrieben, Sonderhaushalten und Stiftungen öffentlichen Rechts:

Beschäftigungsvolumen <sup>1)</sup> Zusammenfassung Kernbereich + Ausgliederungen lt. Tz. 36					Quelle: Zahlen des Senators für Finanzen		
	Sonderhaushalte	Eigenbetriebe	Wirtschaftsbetrieb	Stiftungen	Summe Ausgliederungen	Kernbereich inkl. ABM	Summe Kernbereich + Ausglied.
<b>Vollkräfte</b>							
1995	2.520	1.811	157	71	4.559	19.672	24.231
1996	2.507	1.778	150	66	4.501	19.239	23.740
1997	2.483	1.714	148	63	4.408	18.675	23.083
1998	2.411	1.658	153	58	4.280	18.202	22.482
1999	2.443	1.645	152	57	4.297	17.649	21.946
2000	2.589	1.673	143	61	4.466	17.093	21.559
1995/2000	69	-138	-14	-10	-93	-2.579	-2.672
<b>Veränderungen gegenüber Vorjahr in %</b>							
1996	-0,5 %	-1,8 %	-4,5 %	-7,0 %	-1,3 %	-2,2 %	-2,0 %
1997	-1,0 %	-3,6 %	-1,3 %	-4,5 %	-2,1 %	-2,9 %	-2,8 %
1998	-2,9 %	-3,3 %	3,4 %	-7,9 %	-2,9 %	-2,5 %	-2,6 %
1999	1,3 %	-0,8 %	-0,7 %	-1,7 %	0,4 %	-3,0 %	-2,4 %
2000	6,0 %	1,7 %	-5,9 %	7,0 %	3,9 %	-3,2 %	-1,8 %
1995/2000	2,7 %	-7,6 %	-8,9 %	-14,1 %	-2,0 %	-13,1 %	-11,0 %

1) ohne Refinanzierte

40

Das Beschäftigungsvolumen hat im Betrachtungszeitraum in allen Bereichen außer bei den Sonderhaushalten – wenn auch in unterschiedlicher Größenordnung – abgenommen. Von den insgesamt seit 1995 eingesparten 2.672 Vollzeitäquivalenten entfielen 2.579 (= 96,5 %) auf den Kernbereich, lediglich 93 (= 3,5 %) auf die Ausgliederungen.

41

Insgesamt ergibt sich danach auf den ersten Blick ein Beschäftigungsrückgang in den ausgegliederten Bereichen um 2,0 %, während die Summe der Bezüge um 13,1 % gestiegen ist. Diese Feststellung vermittelt insofern kein zutreffendes Bild, als im Beschäftigungsvolumen der Sonderhaushalte die aus Drittmitteln finanzierten Kräfte nicht einbezogen sind. Lässt man die Sonderhaushalte außen vor, ergibt sich ein Beschäftigungsrückgang um 7,9 % und ein Rückgang der Summe der Bezüge um 1,2 %.

### 4.4 Weitere Personalausgaben

42

Bremen belastende Personalausgaben entstehen außer im Kernbereich und in den zuvor behandelten Bereichen überall dort, wo Aufgaben, die vorher im Kernbereich wahrgenommen wurden, gegen Entgelt oder von Zuwendungsempfängern erfüllt werden. Daneben erhalten einige bremische Beteiligungsgesellschaften, die Aufgaben für Bremen erledigen, Beträge zur Abdeckung ihrer jährlichen Verluste. In all diesen Zahlungen sind in der Regel Personalkostenanteile enthalten. Der Senator für Finanzen hat in seinem „Jahresbericht zur Haushaltsentwicklung 2000“ (HAFA-Vorlage 15/281 L/15/246 S vom 15. März 2001) den Gesamthaushalt 2000 nach so genannten Konzernbereichen dargestellt und dabei Personalmittel – soweit sie als solche in den Rechnungen gekennzeichnet waren – ausgewiesen. Er hat dabei auf die Schwierigkeiten mit der unzureichenden Differenzierung der in der Regel konsumtiv veranschlagten Zahlungen an Beteiligungsgesellschaften oder Zuwendungsempfänger in Personal-, konsumtive und investive Ausgabenanteile hingewiesen. Das Problem künftiger Auswertungsmöglichkeiten müsse noch gelöst werden.

43

So lange noch keine flächendeckende Differenzierung möglich ist, können auch noch nicht die tatsächlichen Personal- und sonstigen Ausgaben dargestellt wer-

den. Der Rechnungshof begrüßt deshalb die Bemühungen des Senators für Finanzen. Das Ressort sollte alsbald auch ein die Personalausgaben einbeziehendes Konzerncontrolling schaffen.

### III. Entwicklung der Haushaltslage der Stadtgemeinde Bremen bis Ende 2000

#### 1 Schulden 2000

44 Die Schulden der Stadtgemeinde Bremen erhöhten sich insgesamt um rd. 726 Mio. DM auf rd. 4,581 Mrd. DM. In dieser Summe sind die Schulden der Betriebe enthalten (wegen dieser außerhaushaltsmäßigen Schuldenstände s. Tz. 46). Im Vermögensnachweis werden jedoch für das Jahr 2000 unter Einbeziehung der Schulden der Betriebe lediglich Schulden in Höhe von rd. 4,345 Mrd. DM ausgewiesen (Vorjahr: rd. 3,689 Mrd. DM). Dies hat u. a. folgende Gründe:

- Die in den Haushaltsplänen 1999 und 2000 im Haushaltsvermerk bei Hst. 3980/325 30-9 enthaltene Ermächtigung zur Umbuchung von Krediteinnahmen zugunsten des Folge- oder des Vorjahres führte zu einer unterschiedlichen Behandlung in der Haushaltsrechnung und im Vermögensnachweis.
- Bei der Zuordnung der auf die Betriebe entfallenden Schulden ist eine Korrektur des Schuldenstandes der Stadtgemeinde deswegen unterblieben, weil im Vermögensnachweis eine Forderung in gleicher Höhe ausgewiesen wurde. Dies hat zur Folge, dass diese „Altschulden“ der Betriebe mit ihren jeweiligen Salden (am 31. Dezember 2000: 3.396.815,15 DM) sowohl in den Verbindlichkeiten der Betriebe als auch im Schuldenbestand der Stadtgemeinde enthalten sind. Diese Doppelerfassung wird im Vermögensnachweis zwar fortlaufend durch die fortgeschriebene Forderung der Stadt gegenüber den Betrieben ausgeglichen, jedoch ist der im Vermögensnachweis genannte Gesamtbetrag der Schulden um den Jahresendsaldo dieser Forderung zu korrigieren, um den tatsächlichen Stand der Verschuldung zu ermitteln.

45 Die nachfolgende Übersicht zeigt die Entwicklung der Schulden und der Nettokreditaufnahme der Stadtgemeinde:

Entwicklung der Schulden und der Nettokreditaufnahme (Stadt)				
	Schuldenstand ohne Schulden der Eigenbetriebe (ab 1993) <sup>1)</sup>	Schuldenstand der Eigenbetriebe (für 1999/2000 s. a. Saldo aus den in Tabelle zu Tz. 46 genannten Beträgen)	Gesamt-Schuldenstand am Jahresende einschließlich der Schulden der Eigenbetriebe <sup>1)</sup>	Nettokreditaufnahme <sup>2)</sup>
Jahr	TDM	TDM	TDM	TDM
1975			803.509	127.434
1980			1.382.934	37.501
1985			975.015	0
1990			984.197	61.574
1991			1.085.282	101.120
1992			1.253.838	136.153
1993	1.369.942	270.134	1.640.076	296.332
1994	1.672.699	409.945	2.082.644	272.804
1995	2.233.098	487.607	2.720.705	530.062
1996	2.458.624	570.071	3.028.695	209.986
1997	3.174.591	555.640	3.730.231	625.142
1998	3.652.477	499.310	4.151.787	214.474
1999	3.392.952	461.174	3.854.126 <sup>3)</sup>	-3.400
2000	4.190.496	390.060	4.580.556	797.544

- 1) Stand der Schulden am jeweiligen Jahresende, soweit sie auf Geldaufnahmen beruhen, die aufgrund von Ermächtigungen durch die Haushaltsgesetze getätigt wurden (ohne Kassenkredite). Auch sonstige (außerhaushaltsmäßige) Zu- und Abgänge sind berücksichtigt.
- 2) Da die Neuschulden der Betriebe den Haushalt nicht berühren, haben sie keinen Einfluss auf die Nettokreditaufnahme.
- 3) Einschließlich einer Korrektur zum Haushaltsjahr 1998.

Die im Vermögensnachweis aufgeführten und in der Übersicht im Gesamtbetrag enthaltenen Schuldenstände der Betriebe zum 31. Dezember 2000 und die hinzugefügten Vergleichszahlen zum 31. Dezember 1999 betragen unter Einbeziehung der bei einem Fremdgeldkonto nachgewiesenen Kreditaufnahme für den „Neubau des Zentral-OP und der zentralisierten Aufnahme beim ZKH St.-Jürgen-Straße“ im Einzelnen:

Schuldenstände der Betriebe (Stadt)		
Betriebe (lt. Kontenbezeichnung)	31. Dezember 1999	31. Dezember 2000
Bremer Entsorgungsbetriebe	449.120.700,00 DM	378.320.700,00 DM
Werkstatt Bremen	6.228.382,26 DM	5.965.598,68 DM
Bremer Kommunikationstechnik	0,00 DM	0,00 DM
Informations- und Datentechnik Bremen	1.430.320,00 DM	1.355.040,00 DM
Stadtgrün Bremen	1.000.000,00 DM	900.000,00 DM
Bremer Baubetrieb	225.000,00 DM	225.000,00 DM
ZKH St.-Jürgen-Str.	520.000,00 DM	455.000,00 DM
OP St.-Jürgen-Str.	6.235.000,00 DM	6.235.000,00 DM
Summe:	464.759.402,26 DM	393.456.338,68 DM
Hierin enthaltene „Altschulden“:	3.585.381,51 DM	3.396.815,15 DM

## 2 Steueraufkommen sowie Verhältnis der Schulden und Zinsen zu den Steuern 2000

Im Jahr 2000 hat sich das Steueraufkommen der Stadt einschließlich der Einnahmen nach dem Gesetz über Finanzaufweisungen an die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven gegenüber dem Vorjahr um rd. 36,9 Mio. DM (Saldo aus Steuererhöhungen in Höhe von rd. 6,7 Mio. DM und der Verminderung der Schlüsselzuweisungen um rd. 43,6 Mio. DM) geringfügig verschlechtert. Die Zins-Steuerquote hat sich hingegen wegen der Verringerung der Zinsbelastung seit Jahren erstmalig wieder leicht verbessert. Die nachfolgende Übersicht zeigt das jeweilige Verhältnis der Schulden und Zinsausgaben zu den Steuern:

Verhältnis der Schulden und Zinsen zu den Steuern (Stadt)					
	Steuern <sup>1)</sup>	Schulden <sup>2)</sup>	Schulden zu Steuern	Zinsen <sup>3)</sup>	Zins-Steuer-Quote
Jahr	TDM	TDM	%	TDM	%
1975	734.506	803.509	109,39	56.203	7,65
1980	918.796	1.382.934	150,52	97.019	10,56
1985	1.062.035	975.015	91,81	94.204	8,87
1990	1.212.008	984.197	81,20	59.094	4,88
1991	1.331.588	1.085.282	81,50	64.530	4,85
1992	1.448.910	1.253.838	86,54	78.294	5,40
1993	1.398.432	1.640.076	117,28	89.562	6,40
1994	1.443.054	2.082.644	144,32	105.223	7,29
1995	1.342.991	2.720.705	202,59	125.296	9,33
1996	1.288.570	3.028.695	235,04	123.601	9,59
1997	1.283.317	3.730.231	290,67	152.466	11,88
1998	1.399.926	4.151.787	296,57	203.409	14,53
1999	1.458.633	3.854.126	264,23	220.246	15,10
2000	1.421.742	4.580.556	322,18	208.907	14,69

- 1) Einschließlich der steuerähnlichen Einnahmen und der Einnahmen nach dem Gesetz über Finanzaufweisungen an die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven (2000: Steuern und steuerähnliche Abgaben rd. 1.020 Mio. DM, Finanzaufweisungen rd. 402 Mio. DM).
- 2) Stand der Schulden am jeweiligen Jahresende, soweit sie auf Geldaufnahmen beruhen, die aufgrund von Ermächtigungen durch die Haushaltsgesetze getätigt wurden (ohne Kassenkredite). Auch sonstige (außerhaushaltmäßige) Zu- und Abgänge sind berücksichtigt.



- 3) Zinsen, Disagio und Kosten für die aufgeführten Schulden einschließlich der Zinsen für Kassenkredite (2000 betragen die Zinsen für Kassenkredite rd. 11.674 TDM; hierin enthalten: rd. 9.246 TDM Zinsen an § 26 LHO-Betriebe für Kassenkredite). Die Zinsen für die von den Betrieben aufgenommenen Schulden sind nicht enthalten.

### **3 Personalausgaben**

- 48 Zum Personalhaushalt der Stadt wird auf die Ausführungen unter Tz. 27 bis 43 verwiesen.

## **IV. Einflüsse auf die Haushalte der nächsten Jahre; Finanzrahmen bis 2005**

### **1 Ausgangslage**

- 49 Der Rechnungshof hat in Tz. 8 auf die jährlichen Betriebsverluste der bremischen Haushalte hingewiesen. Der Betriebsverlust für das Haushaltsjahr 2000 entspricht nahezu dem Verlust des Jahres 1994, dem Beginn des Sanierungszeitraums. Bürgerschaft und Senat sind entschlossen, bis zum Ablauf des Sanierungszeitraums Ende 2004 Einnahmen und Ausgaben der laufenden Rechnung auszugleichen (vgl. Tz. 4).
- 50 Um die Entwicklung zeitnah steuern zu können, passt der Senat regelmäßig, und zwar auch unterjährig, die Haushaltsdaten und Finanzplanfestlegungen den geänderten Einnahmen und Ausgaben an. Er bezieht dabei jeweils das erste Jahr ohne Sanierungsbetrag, also das Jahr 2005, in die Planung ein, ab dem ein verfassungsgemäßer Haushalt verabschiedet werden soll. Entsprechend weist auch die letzte dem Rechnungshof für Land und Stadt Bremen vorliegende Fortschreibung des Finanzrahmens – Stand 22. Februar 2001 – für das Jahr 2005 keine Überschreitung der Kreditobergrenze gemäß § 18 Abs. 1 Satz 1 LHO mehr aus (vgl. Tabelle 2, Finanzrahmen 2001 bis 2005, in Anlage 1 der Vorlage für die Sitzung der Haushalts- und Finanzausschüsse am 23. März 2001 – Vorlage 282 L, zugleich 256 S –).
- 51 Der Senator für Finanzen weist in der o. a. Vorlage allerdings auf eine Reihe von Unwägbarkeiten hin, darunter auf „erhebliche Haushaltsrisiken“, die „durch weiter forcierte Eigenanstrengungen des Landes kaum noch aufzufangen“ seien (a. a. O. Anl. 1, S. 8). Er nennt beispielsweise drohende Haushaltsverschlechterungen, wie sie etwa im Rahmen der anstehenden Reform der Rentenversicherung eintreten können. Außerdem unterstellt der aktualisierte Finanzrahmen – über die Setzungen der Steuerschätzung – gleich bleibende Einwohnerzahlen Bremens. Wegen dieser Unwägbarkeiten sind die für Steuerungszwecke notwendigen zeitnahen Vergleiche des Senators für Finanzen zwischen Plan- und Vollzugsdaten von großer Bedeutung.
- 52 Der Verlauf des Haushaltsjahres 2000 zeigt die Schwierigkeiten einer Steuerung bei veränderten Rahmenbedingungen. Gemäß dem Finanzplan 1999 bis 2005 vom 18. April 2000 ging man lt. Entwurf für das Jahr 2000 von einem Defizit von rd. 801,9 Mio. DM (einschließlich rd. 110,1 Mio. DM geplanter globaler Mehreinnahmen) aus. Im Haushaltsverlauf 2000 zeichnete sich ein Defizit von rd. 850 Mio. DM ab. Es war zunächst geplant, ein solches Jahresdefizit für die Folgejahre jeweils im Wesentlichen durch Ausgabekürzungen, schwerpunktmäßig bei den sonstigen konsumtiven Ausgaben, zu reduzieren.
- 53 Der Rechnungshof hatte bereits in seinem Jahresbericht 2000 den bis dahin vom Senator für Finanzen aufgezeigten Weg der Einsparungsmöglichkeiten nur im Bereich der sonstigen konsumtiven Ausgaben mit Blick auf deren bisher stetigen Anstieg skeptisch beurteilt (vgl. Jahresbericht – Land – 2000, Tz. 58). Ausgehend von Strategieüberlegungen eines Beratungsunternehmens werden im Zuge der Neuordnung der Aufgabenwahrnehmung nunmehr alle konsumtiven Ausgaben aller Ressorts auf den Prüfstand gestellt, um weitere Einsparmöglichkeiten zu eröffnen.
- 54 Mit dieser Entscheidung wurde die Einsparabsicht grundsätzlich auf alle konsumtiven Ausgaben ausgedehnt; eine Konsolidierung allein dadurch ist jedoch nicht möglich. Der Senator für Finanzen – und mit ihm der Senat – gehen mittlerweile davon aus, höhere Einnahmen als seinerzeit erwartet erwirtschaften zu können und so das Sanierungsziel zu erreichen. Entsprechend sind in der o. a. Finanzrahmenfortschreibung bis 2005 vom Senat steigende Einnahmen ausgewiesen worden. Die Fortschreibung für das Land und die Stadtgemeinde Bremen (Stand

22. Februar 2001) sieht prozentuale Einnahmesteigerungen von jährlich zwischen 2,2 und 3,9 % in der Zeit von 2001 bis 2004 vor. Die für 2005 vorgesehene Steigerung von 5,6 % fällt so hoch aus, weil erstmalig Kompensationszahlungen des Bundes für Einnahmeausfälle aufgrund des Steuersenkungsgesetzes vom 23. Oktober 2000 (BGBl. I S. 1433) eingeplant wurden, und zwar mit einer Teilsumme von rd. 391,2 Mio. DM.

- 55 Die erwarteten Einnahmesteigerungen beruhen im Wesentlichen auf prognostizierten Erhöhungen bei den Steuereinnahmen. Rückschauend zeigt die tatsächliche Steuerentwicklung des Jahres 2000, dass Steuereinnahmen und regionales Wirtschaftswachstum nicht in jedem Fall korreliert sind: Für Bremen ist zwar das Bruttoinlandsprodukt im Jahr 2000 gegenüber 1999 angestiegen. Der Anstieg lag mit 2,7 % auf der Basis der jeweiligen Preise im Ländervergleich nur leicht unter dem 2,9 %igen durchschnittlichen Anstieg bei den alten Bundesländern (ohne Berlin). Die Steuereinnahmen des Landes (einschließlich LFA und BEZ) und seiner beiden Städte sind dagegen im gleichen Zeitraum um 6,7 % gesunken (s. a. Tz. 23).
- 56 Als nicht veränderbar angesehen wurden bisher – im Gegensatz zu den Plandaten anderer konsumtiver Ausgabearten – die Plandaten für Zinsausgaben. Diese Zinsausgaben sind für bestehende Schulden auch nicht zu vermeiden. Grundsätzlich vermieden werden müssten jedoch zusätzliche, über die Sanierungsplanung hinausgehende Kreditaufnahmen und damit zusätzliche Zinsausgaben. Sonst verhindern die Zinsverpflichtungen, die mit zzt. rd. 1 Mrd. DM jährlich größter Ausgabenblock neben den Personalausgaben sind, eine Konsolidierung auf Dauer, mit der Folge, dass Handlungsspielräume versperrt werden („Schuldenfalle“).
- 57 Bürgerschaft und Senat sind vor diesem Hintergrund in besonderer Weise gefordert, bei künftigen Entscheidungen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben deren unbedingte Notwendigkeit abzuwägen. Um das Sanierungsziel zu erreichen, dürfen gemäß der Selbstverpflichtung in Art. 1 Nr. 12 des Gesetzes zur Sicherstellung der Sanierung des Landes Bremen vom 21. Dezember 1999 (Brem.GBl. S. 303) neue Aufgaben nur finanziert werden, wenn sie durch Einsparungen oder Mehreinnahmen an anderer Stelle nachgewiesen werden und sie dem Sanierungsziel nicht entgegenstehen.
- 58 Durch die sich immer weiter verschärfende Mittelverknappung der bremischen Haushalte – wie auch der Haushalte anderer Gebietskörperschaften – bestehen keine Finanzierungsspielräume mehr, innerhalb derer Risiken und Verschlechterungen ohne Weiteres aufgefangen werden können (vgl. Tz. 51). Helfen können die von allen Senatsressorts entwickelten Ressortstrategien, die zum Ziel haben, Ausgaben erheblich zu reduzieren und gleichzeitig die Qualität der Arbeitsergebnisse zu halten oder zu verbessern. Entscheidend wird sein, ob es gelingt, diese Strategien umzusetzen.

## **2 Weitere Einflussfaktoren**

### **2.1 Berechnung der Kredithöchstgrenze nach § 18 Abs. 1 LHO**

- 59 Der Rechnungshof hat in seinen Jahresberichten, zuletzt im Jahresbericht – Land – 2001, Tz. 15, mehrfach auf die unterschiedlichen Berechnungsschemata zwischen dem Senator für Finanzen und ihm bei der Berechnung der Kredithöchstgrenze gemäß Art. 131 a Satz 2 LV und – inhaltlich gleichlautend – § 18 Abs. 1 Halbsatz 1 LHO hingewiesen. Insbesondere hat er moniert, dass der Senator für Finanzen nicht alle so genannten investiven Einnahmen von den Ausgaben für Investitionen abzieht und die so ermittelten Nettoinvestitionen den aufzunehmenden bzw. aufgenommenen Krediten gegenüberstellt. Nur durch die Einbeziehung aller Veräußerungserlöse in die Berechnung der Kredithöchstgrenze gem. Art. 131 a Satz 2 LV entsteht nach Ansicht des Rechnungshofes ein genaueres Bild der tatsächlichen Einhaltung oder Überschreitung der durch die Landesverfassung gezogenen Grenze bei der Kreditaufnahme.
- 60 Der Rechnungsprüfungsausschuss der Bremischen Bürgerschaft und – ihm folgend – die Bürgerschaft teilen diese Position (vgl. Bericht des staatlichen Rechnungsprüfungsausschusses zum Jahresbericht 2000 des Rechnungshofs vom 24. April 2001, S. 1 – Drs. 15/690 – und Beschluss der Bremischen Bürgerschaft – Landtag –, Beschlussprotokoll der 36. Sitzung am 16. Mai 2001, Nr. 15/594, S. 7). Der Senator für Finanzen hat die Forderung bisher nicht umgesetzt.

## **2.2 Beachtung von Art. 131 a LV im Haushaltsverlauf**

- 61** Der Rechnungshof hat in seinen Jahresberichten – Land – 2000 unter Tz. 18 und 2001 unter Tz. 39 ausgeführt, dass er eine laufende Beobachtung der Frage der Höchstgrenzeinhalten bzw. -entwicklung im Rahmen des Finanzcontrollings für notwendig hält und deshalb um unterjährige Berechnungen nach § 18 Abs. 1 LHO durch den Senator für Finanzen auf Ist-Zahlen-Basis mit Berichterstattung an den HAFA gebeten. Der Rechnungsprüfungsausschuss und die Bremische Bürgerschaft teilen auch hierzu die Position des Rechnungshofs (vgl. a. a. O.). Der Senator für Finanzen hält dagegen nach wie vor daran fest, dass der Grundsatz des Art. 131 a LV ausschließlich für die Haushaltsaufstellung (Haushalts-Soll) gelte.
- 62** Der Rechnungshof bleibt bei seiner bisher vertretenen Ansicht und stellt seine Argumente zusammengefasst dar:
- Das verfassungsrechtliche Kredit-Investitions-Junktim kann sich nur auf veranschlagte Ausgaben (Soll) beziehen, die auch tatsächlich getätigt werden (Ist). Denn ökonomische Wirkungen von Krediten treten nicht durch eine gesetzliche Ermächtigung ein, sondern erst mit deren Umsetzung durch die Exekutive.
  - Mit seiner Meinung, die Höchstgrenzenvorschrift gelte nur für das Soll, stellt der Senator für Finanzen unzulässig vereinfachend allein auf die gesetzestechnische Zuordnung der Regelungen zur Kreditbegrenzung zu den Vorschriften über die Aufstellung des Haushaltsplans ab (§§ 18 BHO und LHO). Eine solche formale Auslegung kann aufgrund der in den Verfassungen verankerten Vorschriften mit im Wesentlichen gleichen Inhalten (Art. 115 GG und Art. 131 a LV) nicht getroffen werden. Sie sind nicht für eine bestimmte Phase der Haushaltsplanung oder -bewirtschaftung vorgesehen, sondern regeln die Begrenzung von Krediten durch Bindung an die investiven Ausgaben generell.
  - Im Übrigen relativiert sich der Streit, wenn sich aus der unterjährigen laufenden Beobachtung der Haushaltsposten, die sich auf die „Grenzen der Kreditaufnahme“ (Überschrift zu Art. 131 a LV) auswirken, ergibt, dass ein Nachtragshaushalt erforderlich ist. Bei einem Nachtragshaushalt wird für das laufende Jahr ein neuer Haushalt aufgestellt, so dass § 18 LHO – von Niemandem bestritten – unmittelbar zur Anwendung kommt.

## **2.3 Ausgabearten „Konsumtiv“ und „Investiv“; unklare Abgrenzung und deren Folgen**

### **2.3.1 Ausgangslage**

- 63** Der Senator für Finanzen hatte im Finanzplan 1999 bis 2005 vom 18. April 2000 auf mögliche „Veränderungen der Rahmensetzungen“ u. a. durch Bereinigungen und Neuzuordnungen von konsumtiven und investiven Mittelanteilen hingewiesen, die zu einem teilweisen Abbau der konsumtiven Defizite führen könnten. Dabei ging er davon aus, dass bei den Ausgaben im Saldo mehr Mittel investiver Natur fehlerhaft als konsumtiv ausgewiesen seien als umgekehrt. Der Rechnungshof hat in seinem Jahresbericht – Land – 2000, Tz. 60, die geplante Überprüfung begrüßt, jedoch gleichzeitig angemerkt, dass nach seinen Beobachtungen insgesamt eher mehr konsumtive Mittel fehlerhaft als investiv ausgewiesen seien.
- 64** Die angekündigte Bereinigung in Form einer generellen Überprüfung der richtigen Zuordnung von Ausgabemitteln nach den Vorschriften der bundeseinheitlichen Gruppierungssystematik ist noch nicht durchgeführt worden. Der Senator für Finanzen hat mitgeteilt, dass die notwendigen Neubewertungen und -zuordnungen jedoch im Zuge der Einführung des integrierten öffentlichen Rechnungswesens erfolgen werden. Der Rechnungshof wird den Senator für Finanzen bei diesen Arbeiten – wie erbeten – unterstützen.
- 65** Die generellen Bereinigungen sind nach Auffassung des Rechnungshofs angebracht, um ein realistisches Bild der Haushaltslage zu erhalten. Jede Mark, die einer der beiden Ausgabearten unrichtig zugeordnet ist, beeinflusst
- die Investitionsquote,
  - die Gegenüberstellung der laufenden Einnahmen und der laufenden Ausgaben (Betriebshaushalt),
  - die Kredithöchstgrenze gemäß § 18 Abs. 1 LHO,
  - die Zins-Steuer- und die Zinslast-Quote.

### **2.3.2 Einzelfälle**

- 66 Der Rechnungshof hat bereits in seinem Jahresbericht – Stadt – 2001, Tz. 170 ff. über einen Fall einer unrichtigen Zuordnung berichtet. Bei seinen Prüfungen ist er auf folgende weitere Fälle unrichtiger Zuordnung gestoßen:

#### **2.3.2.1 Veranschlagung von Zinsen als Investitionen**

- 67 Die haushaltsmäßige Bewirtschaftung des Bremer Kapitaldienstfonds entspricht derzeit nicht den Regeln, weil dort falsche Zuordnungen zu investiven Ausgabezwecken erfolgen. Insbesondere bei den volumenmäßig größten Projekten des Bremer Kapitaldienstfonds, denen des ISP, fehlt es durchweg an der Einrichtung von separaten Haushaltsstellen für die beiden Ausgabezwecke Tilgungen und Zinszahlungen, obgleich dies nach dem vom Senator für Finanzen entwickelten Regelwerk für Kapitaldienst- und Zwischenfinanzierungen ausdrücklich vorgeschrieben wird.
- 68 Eine solche Zweiteilung ist geboten, weil gerade das ISP als Investivprogramm verlässliche Daten hinsichtlich seiner wirtschaftlichen Wirkung enthalten muss. Den Projekten des ISP ist jedoch jeweils entweder für Zinsen und Tilgungen dieselbe (investive) Haushaltsstelle oder lediglich eine Haushaltsstelle für Tilgungen zugeordnet worden, für Zinsen dagegen keine. Gleichwohl sind bei diesen Haushaltsstellen zumindest ab dem Haushaltsjahr 2000 bereits Beträge auch für Zinsen gebucht worden.
- 69 Verstärkt fallen diese Zinsverpflichtungen seit Beginn des Jahres 2001 an. Der Rechnungshof hat den Senator für Finanzen deshalb gebeten, die für die Projektdurchführung verantwortlichen Fachressorts zu veranlassen, für das Haushaltsjahr 2001 umgehend separate Haushaltsstellen für Zinsen und Tilgungen einzurichten und Zahlungen an den Bremer Kapitaldienstfonds und ggf. an andere Finanzierungsträger künftig ausschließlich darüber abzuwickeln und Falschbuchungen zu berichtigen.
- 70 Der Senator für Finanzen ist zurzeit nicht bereit, nach dem Regelwerk zu verfahren. Die vom Senat anlässlich der Eckwertberatungen zur Aufstellung der Haushalte 2002/2003 geforderte vorrangige Abfinanzierung der vorfinanzierten Projekte muss nach Auffassung des Rechnungshofs zu den in den Richtlinien für Kapitaldienst- und Zwischenfinanzierungen eindeutig vorgeschriebenen Bedingungen erfolgen.
- 71 Bei den in Rede stehenden Projekten des Bremer Kapitaldienstfonds belaufen sich die Zinsen gemäß den Zins- und Tilgungsplänen innerhalb der nächsten Jahre bereits auf Beträge in dreistelliger Millionenhöhe, die – bei Fortsetzung der falschen Zuordnung – aus investiven Haushaltsstellen der Fachressorts, vornehmlich des Ressorts Wirtschaft und Häfen, geleistet würden.
- 72 Insbesondere angesichts der Größenordnung kann die Bremische Bürgerschaft ohne eine regelgerechte Aufteilung von Zinsen und Tilgungen kein klares Bild über den Fortgang der Sanierung gewinnen. Die uneinheitliche Anwendung des Regelwerks führt zudem zu einer ungerechtfertigten Bevorzugung einzelner Ressorts, indem bestimmte Bereiche die Folgen in Form von Zinsausgaben für ihre (vorzeitige) Projektdurchführung nicht aus ihren konsumtiven Eckwerten tragen müssen, sondern aus investiven Mitteln zahlen. Das bei Einführung der am Werteverzehr orientierten Kapitaldienstfinanzierung vom Senator für Finanzen besonders hervorgehobene Ziel, dass jedes Ressort verursachungsgerecht aus seinen konsumtiven Mitteln die Zinsausgaben trägt, wird unterlaufen.

#### **2.3.2.2 Keine Abgrenzung bei betriebswirtschaftlich rentablen Maßnahmen**

- 73 Bei der haushaltsmäßigen Vorfinanzierung von betriebswirtschaftlich rentablen Maßnahmen wird zzt. noch von vornherein nicht nach konsumtiven und investiven Maßnahmen bzw. nach entsprechenden Anteilen innerhalb einer Maßnahme unterschieden. Dies gilt insbesondere für Organisationsuntersuchungen (s. im Einzelnen dazu Jahresbericht – Land – 2000, Tz. 116). Der Rechnungshof hat dieses Problem zusammen mit anderen Fragen bei der Überarbeitung des Regelwerks für die kreditfinanzierte Durchführung so genannter rentabler Maßnahmen mit dem Senator für Finanzen erörtert. Gemeinsam mit ihm geht er davon aus, dass die Kreditfinanzierung dieser konsumtiven Ausgaben ein Sonderfall ist, der nur unter den besonderen Bedingungen der anerkannten Haushaltsnotlage Bremens bis 2005 akzeptiert werden kann.

- 74 Diese ausnahmsweise Hinnahme von Kreditfinanzierung konsumtiver Ausgaben kann nicht auf Anschubfinanzierungen bei bremischen Gesellschaften übertragen werden. Der Senator für Finanzen plant erneut, eine bremische Gesellschaft, die sich nicht aus eigenen Einnahmen trägt, anteilig über Kredite aus dem Kontingent für betriebswirtschaftlich rentable Maßnahmen zu finanzieren. Die Finanzierung soll sich auf den Zeitraum von 2002 bis 2005 erstrecken. Diese Planung entspricht nicht dem Regelwerk, das eine Finanzierung des laufenden Bedarfs nicht vorsieht (vgl. bereits Jahresbericht – Land – 2000, Tz. 111). Der Rechnungshof wird die bevorstehenden endgültigen Entscheidungen zur Finanzierung dieser und auch anderer bremischer Gesellschaften verfolgen und ggf. darüber in seinem nächsten Jahresbericht berichten.

### **2.3.3 Diskussion über den Investitionsbegriff**

- 75 Bei der Bewertung der o. a. Einzelfälle hat der Rechnungshof den Investitionsbegriff des § 10 Abs. 3 HGrG und entsprechend § 13 Abs. 3 LHO zugrunde gelegt. Die in letzter Zeit wieder aufgekommene generelle Diskussion über den Investitionsbegriff ändert daran nichts. So wird z. B. die Auffassung vertreten, dass ein Großteil der Ausgaben im Rahmen des Hochschulgesamtplans III „Investitionen in Köpfe“ seien und es mithin erlaubt sein müsse, diese Ausgaben nicht aus laufenden Einnahmen, sondern mit Krediten zu finanzieren. Dies sei als zukunftsgerichtete Investitionspolitik zu verstehen.
- 76 So interessant diese Überlegungen sind, die o. a. Rechtslage lässt eine solche Auslegung des Investitionsbegriffs nicht zu. Die Rechtslage fußt im Wesentlichen auf dem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes vom 18. April 1989, 2 BvF 1/82 (BVerfGE 79, S. 311 ff.). Das Gericht hat u. a. festgestellt, dass eine Ausweitung des Investitionsbegriffs – etwa im Hinblick auf Ausgaben für Ausbildung („human capital“) – weder aus der Entstehungsgeschichte noch aus Sinn und Zweck des Artikels 115 Abs. 1 Satz 2 Halbs. 1 GG hergeleitet werden kann. Eine Ausweitung würde der normativen Intention dieser Bestimmung, die Staatsverschuldung zu begrenzen, geradewegs zuwiderlaufen.

Bremen, den 3. September 2001

### **Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen**

Spielhoff

Prof. Dr. Baltes

Jacobs

Kolbeck-Rothkopf

## Anlage zum Ergänzungsbericht des Jahresberichts 2001 – Land – (s. Tz. 15)

Eine Vergleichbarkeit der im Vermögensnachweis zum 31. Dezember 2000 (liegt gegenwärtig nur im Entwurf vor) nachgewiesenen Schulden des Landes mit dem in Tz. 16 des Ergänzungsberichts tabellarisch ausgewiesenen Schuldenstand ist nur schwer herstellbar. Dies hat folgende Gründe:

- Die in den Haushaltsplänen 1999 und 2000 im Haushaltsvermerk bei Hst. 0980/325 30-0 enthaltene Ermachtung zur vorgriffsweisen Inanspruchnahme des Kreditrahmens des Folgejahres führte zu einer unterschiedlichen Darstellung der Schuldenaufnahme in der Haushaltsrechnung und im Vermögensnachweis. Die in den nachfolgenden Tabellen dargestellten Schuldenstände stellen eine Fortschreibung der Schuldenstände auf der Basis der in der Haushaltsrechnung ausgewiesenen Nettoneuverschuldung dar, in der die Verrechnungen zwischen den Haushaltsjahren enthalten sind. Dagegen bezieht sich der Stand der Verschuldung laut Vermögensnachweis auf die am 31. Dezember eines jeden Kalenderjahres erfassten fundierten Schulden.
- In den Beträgen der Zu- und Abgänge (s. Pos. 6 a und 6 c des Vermogensnachweises) sind drei Beträge für Kreditaufnahmen enthalten, die zwar das Land getätigt hat, die aber aus dem Landeshaushalt an die Stadt, an den Bremer Kapitaldienstfonds sowie an JUDIT überwiesen wurden; gleichzeitig sind Verbindlichkeiten der Empfänger von rd. 880,1, rd. 202,5 sowie 0,5 Mio. DM entstanden. Die Beträge sind in der Nettokreditaufnahme des Landes nicht mehr enthalten. Der Vermögensnachweis ist gleichwohl nicht zu beanstanden, weil er in gleicher Höhe bei der Darstellung des Vermögens Forderungen an die Stadt, den Bremer Kapitaldienstfonds und JUDIT ausweist. Allerdings ist die tatsächliche Höhe der Schulden des Landes somit nicht mehr der Darstellung des Vermogensnachweises zu entnehmen.
- Im Vermögensnachweis sind die Schulden des Bremer Kapitaldienstfonds auf der Basis eines internen Überwachungssystems des Senators für Finanzen zum Stichtag 31. Dezember 2000 mit rd. 488,4 Mio. DM dargestellt und enthalten nicht die zu diesem Zeitpunkt bestehenden Rahmen-(Kassen-)kredite in Höhe von rd. 243,9 Mio. DM. Die Berechnung des Schuldenstandes zum Haushaltsabschluss (2. April 2001), deren Ergebnis in die Tabellen ab Tz. 16 des Ergänzungsberichts eingearbeitet worden ist, stellt sich dagegen wie folgt dar:

### Kreditaufnahmen bei den Buchungsstellen

2528/325 30-3	351.166.949,59 DM
2529/325 30-7	245.685.348,32 DM
abzüglich Tilgungen	
2528/595 01-7	- 29.465.300,98 DM
2529/595 01-0	- 11.460.976,53 DM
<hr/>	
Netto-Neuverschuldung 2000:	555.926.020,40 DM
<hr/>	
Anfangsschuldenstand 1. Januar 2000 (s. a. Jahresbericht – Land – 2000, Tz. 43):	121.678.990,20 DM
<hr/>	
Gesamt-Schuldenstand	677.605.010,60 DM.

In der Summe der Netto-Neuverschuldung sind sowohl die bis zum Haushaltsabschluss aufgenommenen fundierten Kredite als auch die bis zu diesem Zeitpunkt mit insgesamt 205.486.261,81 DM in Anspruch genommenen Rahmenkredite (Kassenkredite) enthalten. Bei den Rahmenkrediten handelt es sich um Überziehungskredite bei den bei der Landeshauptkasse geführten Projektkonten, die für die Durchführung von Investitionsvorhaben eingerichtet wurden.

Die vorgenannten Beträge enthalten auch Buchungen zwischen dem 31. Dezember 2000 und dem 2. April 2001, dem Zeitpunkt des Haushaltsabschlusses. Sie sind daher weder mit dem im Jahresbericht 2000 zur Sanierung der bremischen Haushalte des Senators für Finanzen vom Mai 2001 genannten Schuldenstand des Bremer Kapitaldienstfonds in Höhe von rd. 488,4 Mio. DM (Stichtag 31. Dezember

2000) noch mit den zum 13. Monat nachgewiesenen Kassenkrediten bei den Projektkonten des Bremer Kapitaldienstfonds (auf das Haushaltsjahr 2001 übertragene Endsalden in Höhe von 297.827.416,27 DM bei den Konten der Kontengruppe 5851/9....) vergleichbar.

Im internen Überwachungssystem des Senators für Finanzen sind zum 31. Dezember 2000 folgende Bestände dargestellt:

Rahmen-(Kassen-)kredite:	243.908.245,99 DM
Fundierte Schulden:	488.411.033,35 DM
<hr/>	
Verbindlichkeiten gesamt:	732.319.279,34 DM

Diese Verbindlichkeiten betreffen sowohl Kapitaldienst- als auch Zwischenfinanzierungen für das Land und die Stadtgemeinde Bremen.

Die Unterschiede zwischen diesen und den in der Rechnung des Bremer Kapitaldienstfonds nachgewiesenen Beträgen erklären sich allerdings nicht nur aus der Unterschiedlichkeit des Bezugszeitpunkts, sondern auch daraus, dass bei der Kontenschreibung der Landeshauptkasse und den Aufzeichnungen im internen Überwachungssystem des Senators für Finanzen in einzelnen Fällen nicht von denselben Haushaltsjahren ausgegangen worden ist. Dies lag vor allem daran, dass die für eine sachgerechte Abstimmung erforderlichen technischen Mittel nicht zur Verfügung standen.

Für das Jahr 2001 beabsichtigt der Senator für Finanzen eine verbesserte Haushaltsüberwachung durch ein ergänzendes DV-Verfahren. Der Rechnungshof unterstützt diese Bemühungen zur Erreichung einer größeren Transparenz bei der Darstellung der Schulden des Bremer Kapitaldienstfonds.