

Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen

Jahresbericht 2003

über die Prüfung der
Haushalts- und Wirtschaftsführung
und der
Haushaltsrechnung 2001

**Freie Hansestadt Bremen
(Land)**

Abkürzungsverzeichnis

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

Jahresbericht 2003 (Land)

Inhaltsverzeichnis

	Tz.
I. Vorbemerkungen	
1. Gegenstand des Jahresberichts	1 – 8
2. Entlastung des Senats gemäß § 114 Abs. 1 Satz 2 LHO	9
3. Rechnung des Rechnungshofs	10
II. Haushaltsgesetz und Haushaltsplan 2001 (einschließlich Stellenplan)	11 – 21
III. Haushaltsrechnung 2001	
1. Vorlage	22
2. Form und Gliederung	23 – 25
3. Übereinstimmung zwischen der Haushaltsrechnung und den Büchern (§ 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO)	26 – 27
4. Kassen- und rechnungsmäßiges Ergebnis	28 – 30
5. Finanzierungssaldo	31 – 32
6. Ausgabereste	33
7. Gegenüberstellung von Anschlags- und Ist-Beträgen bei Investitionen und Schulden	34 – 40
8. Haushaltsüberschreitungen 2001 (§ 97 Abs. 2 Nr. 2 LHO)	41 – 45
9. Erwirtschaftung von veranschlagten Minderausgaben und nicht erreichten Einnahmeanschlügen	46 – 52
10. Aufnahme von Krediten 2001	53 – 64
11. Vermögensnachweis	65 – 66
12. Überwachung des Staatsschuldbuchs	67 – 69
13. Bürgschaften und Garantien	70 – 76
IV. Entwicklung der Haushaltslage des Landes und seiner beiden Städte bis Ende 2001	
1. Allgemeines	77 – 78
2. Einnahmen und Ausgaben der laufenden Rechnung	79 – 82
3. Schulden	83 – 92
4. Steueraufkommen sowie Verhältnis der Schulden und Zinsen zu den Steuern	93 – 101
5. Einhaltung der Konvergenzkriterien des Maastricht- Vertrages	102 – 104
6. Beurteilung des Zielerreichungsgrades der Sanierung	105 – 107
7. Personalhaushalt	108 – 124
V. Festlegungen zur Haushaltsbewirtschaftung	
1. Stand der Erörterungen mit dem Senator für Finanzen	125 – 129
2. Weitere Feststellungen	130 – 134
VI. Ausblick auf die nächsten Jahre	
1. Planungen und Risiken	135 – 138
2. Zukunftsbelastungen	139 – 145

	Tz.
VII. Haushaltsgrundsätze	
1. Allgemeines	146 – 150
2. Haushaltsgrundsätze bei Gemeinsamer Kreditaufnahme (GKA)	151 – 154
VIII. Allgemeine Prüfungsergebnisse	
Erfolgskontrollen	155 – 189
Einführung einer Standardsoftware für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen in der bremischen Verwaltung	190 – 211
Umsetzung des Tarifvertrags zur Regelung der Altersteilzeitarbeit	212 – 227
Reform der Stellenwirtschaft	228 – 242
IX. Einzelne Prüfungsergebnisse	
Justiz; Inneres	
Zeugenentschädigung für Polizeivollzugskräfte	243 – 250
Justiz	
Prozesskostenhilfe	251 – 272
Bildung	
Lehrerfortbildung am Landesinstitut für Schule	273 – 299
Bildung; Soziales	
Ambulante psychologische Dienste für junge Menschen	300 – 317
Wissenschaft	
Hochschulen: Verwertung und Nutzung von Vermögensgegenständen der Universität Bremen im Rahmen des Wissens- und Technologietransfers	318 – 338
Arbeit	
Versorgungsamt	339 – 344
Soziales	
Erstattungsansprüche gesetzlicher Krankenkassen bei Schwangerschaftsabbrüchen	345 – 356
X. Prüfung der Betätigung der Freien Hansestadt Bremen bei Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit	
1. Allgemeines	357 – 360
2. Unterrichtung des Rechnungshofs nach § 69 LHO	361 – 366
3. Übersicht über die unmittelbaren Beteiligungen am 31. Dezember 2001	367

I. Vorbemerkungen

1 Gegenstand des Jahresberichts

- 1 Der Rechnungshof prüft und überwacht gemäß § 88 Abs. 1 LHO 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). Auf der Grundlage dieses Berichts und der Haushaltsrechnung beschließt die Bürgerschaft (Landtag) über die Entlastung des Senats.
- 2 Dieser Jahresbericht enthält nicht nur Bemerkungen zum Haushaltsjahr 2001, sondern gemäß § 97 Abs. 5 LHO auch Feststellungen über spätere und frühere Haushaltsjahre.
- 3 Den Jahresbericht 2002 für das Haushaltsjahr 2000 hatte der Rechnungshof bereits kurz nach Abschluss des Haushaltsjahres 2001 – entsprechend einem Wunsch des Rechnungsprüfungsausschusses nach frühzeitiger Berichterstattung – vorgelegt. Da zu diesem frühen Berichtstermin abschließende Daten über die Haushaltslage bis Ende 2001 und für einen Ausblick auf die Entwicklung der Haushaltslage noch nicht vorlagen, berichtet der Rechnungshof darüber erst in diesem Jahresbericht. Das Erscheinen des Jahresberichts 2003 kurz nach Abschluss des Haushaltsjahres 2002 bewirkt, dass die Daten der Haushaltsrechnung 2002 für einen Ausblick auf die Entwicklung der Haushaltslage erst im nächsten Jahresbericht behandelt werden können.
- 4 Der Rechnungshof hat – wie auch alle anderen Rechnungshöfe – seine Prüfung beschränkt; er hat ganze Bereiche ungeprüft gelassen. Einer der Gründe dafür liegt in einer veränderten Aufgabenwahrnehmung. Die Arbeit des Rechnungshofs wird zunehmend von aufwändigen Themen- und Querschnittsprüfungen bestimmt. Hinzu kommt eine Mitarbeit in verschiedenen Arbeitsgruppen zur Verwaltungs- und Haushaltsmodernisierung. Darüber hinaus hat sich der Rechnungshof im Jahr 2002 mit der Neuausrichtung seiner eigenen Arbeit befasst.
- 5 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.
- 6 Die geprüften Stellen hatten Gelegenheit, zu den Prüfungsergebnissen Stellung zu nehmen. Der Rechnungshof hat wesentliche Einwendungen berücksichtigt.
- 7 Mit der Einführung des Euro zum 1. Januar 2002 weist der Rechnungshof Geldbeträge in Euro aus. Soweit es zum besseren Verständnis erforderlich erscheint, werden Beträge auch in DM angegeben. Bei der Umrechnung von DM-Beträgen in Euro-Beträge kann es gelegentlich zu Rundungsdifferenzen kommen.
- 8 Das Ergebnis der Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Freien Hansestadt Bremen (Stadtgemeinde) im Haushaltsjahr 2001 wird in einem gesonderten Jahresbericht dargestellt.

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

- 9 Die Entlastung des Senats für das Haushaltsjahr 2000 wurde in der Sitzung am 12. Dezember 2002 erteilt (Beschluss der Bremischen Bürgerschaft – Landtag – Nr. 15/1155).

3 Rechnung des Rechnungshofs

- 10 Die Rechnung des Rechnungshofs prüft nach § 101 LHO die Bürgerschaft (Landtag). Sie hat dem Rechnungshof für die Rechnung über seine Einnahmen und Ausgaben im Haushaltsjahr 2001 am 12. Dezember 2002 Entlastung erteilt (Beschluss der Bremischen Bürgerschaft – Landtag – Nr. 15/1154).

II. Haushaltsgesetz und Haushaltsplan 2001 (einschließlich Stellenplan)

- 11 Die Bremische Bürgerschaft (Landtag) hat den Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2001 durch das HG der Freien Hansestadt Bremen vom 13. Juni 2000 (Brem.GBl.

S. 198) beschlossen. Er wurde in Einnahme und Ausgabe auf 2.881.312.000,53 € festgestellt. Der Stellenplan wies 8.656,98 Stellen für Beamte (Planstellen), 2.879,84 Stellen für Angestellte und 524,01 Stellen für Arbeiter aus. Zur Bewirtschaftung der Stellen wird auf Tz. 238 verwiesen. Gemäß § 12 Abs. 1 Nr. 1 HG 2001 waren Krediteinnahmen i. H. v. rd. 545,2 Mio. € vorgesehen.

- 12** Durch das Gesetz zur Änderung des Haushaltsgesetzes der Freien Hansestadt Bremen für das Haushaltsjahr 2001 vom 18. Dezember 2001 (Brem.GBl. S. 485) wurde der Haushaltsplan im Wesentlichen wegen steuerlicher Mindereinnahmen in Einnahme und Ausgabe auf den reduzierten Betrag von 2.851.094.650,35 € festgestellt und die Kreditermächtigung auf rd. 595,6 Mio. € erweitert (vgl. Tz. 53 f.).
- 13** Einnahmen aus Krediten dürfen gemäß Art. 131 a Satz 2 LV und – inhaltlich gleich lautend – gemäß § 18 Abs. 1 Halbsatz 1 LHO die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten.
- 14** Berechnungen des Rechnungshofs, ob bei Aufstellung des Haushaltsplans die Kreditoberbergrenze nach § 18 Abs. 1 LHO eingehalten wurde, führten zu folgendem Ergebnis:

Berechnung gemäß § 18 Abs. 1 LHO (Haushaltsanschlüsse 2001, Stand 18. Dezember 2001, in T€)				
Pos.		Land	Stadt- gemeinde	Zusammen (bereinigt) ¹⁾
1	Investitionsausgaben (brutto) ²⁾	518.584	165.063	628.806
2	abzüglich Investitionseinnahmen ³⁾	69.107	138.215	156.453
3	Nettoinvestitionen	449.477	26.848	472.352
4	Nettokreditaufnahme	- 124.751	416.374	291.624
5	Sanierungszahlungen	715.809		715.809
6	bereinigte Nettokreditaufnahme	591.058	416.374	1.007.433
7	Überschreitung (Pos. 3 abzüglich 6)	141.581	389.526	535.081

- 1) Bei den zusammengefassten Beträgen werden sowohl bei den Investitionsausgaben als auch bei den Investitionseinnahmen gegenseitige Zuweisungen der beiden Gebietskörperschaften nicht mitgerechnet.
- 2) Die Investitionsausgaben setzen sich zusammen aus Ausgaben für Baumaßnahmen, aus sonstigen Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen sowie aus Zuweisungen für Investitionen der bremischen Gebietskörperschaften untereinander.
- 3) Bei den Investitionseinnahmen handelt es sich um:
- Erlöse aus Vermögensveräußerungen (rd. 79,5 Mio. € bei der Stadtgemeinde),
 - Zuweisungen für Investitionen aus dem öffentlichen Bereich, aus Beiträgen und sonstigen Zuschüssen für Investitionen (rd. 63,6 Mio. € beim Land, rd. 7,9 Mio. € bei der Stadtgemeinde),
 - Zuweisungen Bremerhavens an das Land für Investitionen i. H. v. rd. 5,5 Mio. € sowie
 - Zuweisungen des Landes an die Stadtgemeinde für Investitionen i. H. v. rd. 50,8 Mio. € (s. hierzu Fußnote 1).

- 15** Nach dieser Berechnung wurde die Höchstgrenze gemäß § 18 LHO bei einem Vergleich der Nettoinvestitionen mit der Nettokreditaufnahme beim Land um rd. 141,6 Mio. € überschritten (nach Bereinigung der Haushaltsplandaten um den Betrag der Sonder-Bundesergänzungszuweisungen i. H. v. rd. 0,7 Mrd. €). Diesem Betrag sind noch rd. 4,0 Mio. € hinzuzurechnen, die die Stadtgemeinde dem Land als Zuweisung für Investitionen gewährt hat, die jedoch versehentlich nicht als investive Einnahme gebucht wurde. Diese Buchung als investive Einnahme war auch im Vorjahr bereits versehentlich unterblieben (vgl. Jahresbericht 2002, Tz. 14). Ab dem Haushaltsjahr 2002 wird sich dieser Fehler nicht wiederholen.
- 16** Wird der oben ermittelten Überschreitung der Kreditobergrenze der Betrag von rd. 4,0 Mio. € hinzugerechnet, beträgt die Überschreitung bei der Haushaltsplanung rd. 145,6 Mio. €. Bei der Stadtgemeinde ergab sich eine Überschreitung der Höchstgrenze um rd. 389,5 Mio. €, bei zusammengefasster Betrachtung der beiden Haushalte somit eine Überschreitung i. H. v. rd. 535,1 Mio. €.

- 17** In die Berechnung unter Tz. 4 hat der Rechnungshof – entsprechend der Handhabung in den letzten Jahren und der parlamentarischen Beschlusslage – bei den Investitionseinnahmen der beiden Gebietskörperschaften auch die geplanten Erlöse aus Veräußerungen von unbeweglichen Sachen (Grundstücken) und beweglichen Sachen einbezogen, soweit sie die Investitionsgrenze von 410 € überschreiten. Diese Erlöse waren im Haushaltsjahr 2002 ausschließlich bei der Stadtgemeinde geplant. Es handelt sich um Grundstückserlöse (Gruppe 131 des Gruppierungsplans) i. H. v. rd. 11,0 Mio. € und um Erlöse für bewegliche Vermögensgüter (Gruppe 132) i. H. v. rd. 0,9 Mio. €. An Erlösen aus Veräußerungen von Beteiligungen (Gruppe 133) waren rd. 67,6 Mio. € geplant.
- 18** Anlässlich der Beratungen der Rechnungsprüfungsausschüsse der Bremischen Bürgerschaft über den Ergänzungsbericht des Rechnungshofs vom 3. September 2001 zum Jahresbericht 2001 (Drs. 15/812) hat der Senator für Finanzen an seiner Auffassung festgehalten, lediglich die Erlöse aus Beteiligungsveräußerungen (Gruppe 133) von den Investitionsausgaben abzuziehen. Er hat dabei insbesondere auf die Handhabung im Bund und in den anderen Ländern hingewiesen.
- 19** Der Rechnungsprüfungsausschuss hat am 29. Oktober 2001 vor weiterer parlamentarischer Beratung Abstimmungsgespräche zwischen dem Senat und dem Rechnungshof veranlasst. Nach diesen Gesprächen hat der Senat eine mit dem Rechnungshof abgestimmte Mitteilung an die Bremische Bürgerschaft gesandt (Drs. 15/1010 vom 4. Dezember 2001). Danach sind sich der Senat und der Rechnungshof einig, dass ein schrittweiser Übergang zu einer Einbeziehung auch der Erlöse aus Verkäufen von beweglichem und unbeweglichem Vermögen „im Rahmen der für Bremen – als extremes Haushaltsnotlageland – bestehenden Möglichkeiten bzw. bei entsprechender Vereinheitlichung der Zuordnungspraxis im übrigen Bundesgebiet erfolgen soll“. Zum Stand der Erörterungen zu diesem Punkt und zu anderen bisher strittigen Punkten wird auf Tz. 115 ff. dieses Berichtes verwiesen.
- 20** Bei seiner Berechnung hat der Rechnungshof – anders als der Senator für Finanzen – darüber hinaus die Kreditaufnahmen beim Bund und bei anderen Gebietskörperschaften (Obergruppe 31 des Gruppierungsplans) und die Tilgungen darauf (Obergruppe 58) einbezogen. Es macht keinen Unterschied, ob Kredite bei Banken oder beim Bund oder anderen Gebietskörperschaften aufgenommen oder getilgt werden. Er hat deshalb rd. 1,9 Mio. € Kreditaufnahmen der Obergruppe 58 einbezogen und rd. 6,4 Mio. € Tilgungen der Obergruppe 31 gegengerechnet.
- 21** Nach dem Berechnungsschema des Senators für Finanzen für die Höchstgrenzenberechnung, das die unter Tz. 8 ff. dargestellten Posten unberücksichtigt lässt, ergibt sich folgendes Bild:

Berechnung gemäß § 18 Abs. 1 LHO (Haushaltsanschlüsse 2001, Stand 18. Dezember 2001, in T€)				
Pos.		Land	Stadt- gemeinde	Zusammen (bereinigt)
1	Investitionsausgaben (brutto)	518.584	165.063	628.806
2	abzüglich Investitionseinnahmen	69.107	126.352	144.590
3	Nettoinvestitionen	449.477	38.711	484.216
4	Nettokreditaufnahme	- 120.255	416.386	296.130
5	Sanierungszahlungen	715.809		715.809
6	bereinigte Nettokreditaufnahme	595.554	416.386	1.011.939
7	Überschreitung (Pos. 3 abzüglich 6)	146.077	377.675	527.723

III. Haushaltsrechnung 2001

1 Vorlage

- 22 Der Senat hat gemäß Artikel 133 LV die vom Senator für Finanzen aufgestellte Haushaltsrechnung der Freien Hansestadt Bremen für das Haushaltsjahr 2001 durch Mitteilung vom 3. Dezember 2002 (Drs. 15/1314) der Bremischen Bürgerschaft (Landtag) vorgelegt und erläutert.

2 Form und Gliederung

- 23 Wie schon in der Vergangenheit wurde auch die Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2001 in gekürzter Form vorgelegt. Sie enthält die Gesamtbeträge der Kapitel und Einzelpläne sowie die Zusammenfassung der Einzelplansummen einschließlich einer Aufgliederung der Abweichungen zwischen dem Haushaltssoll und den Rechnungsergebnissen der Einzelpläne. Die Ergebnisse der einzelnen Haushaltsstellen sind in den Gesamtrechnungsnachweisungen enthalten, die bei der Verwaltung der Bremischen Bürgerschaft ausgelegt wurden.

- 24 Mit der Haushaltsrechnung 2001 wurden folgende Anlagen vorgelegt:

- Anlage 1:
 - Übersichten über erhebliche Solländerungen und erhebliche Abweichungen zwischen Soll- und Ist-Beträgen (einschließlich Erläuterungen)
 - Personalausgaben
- Anlage 2:
 - Übersichten über niedergeschlagene und erlassene Beträge
- Anlage 3:
 - Vermögensnachweis gemäß § 86 LHO (vgl. Tz. 55 f.)
 - Übersichten über Beteiligungen, Forderungen, Rücklagen, Sondervermögen und Wirtschaftsbetriebe, Schulden und Bürgschaftsverpflichtungen
 - Zusammenfassung der Vermögensnachweise von Land und Stadtgemeinde Bremen
 - Grundbesitz
- Anlage 4:
 - Kurzfassungen der Bilanzen und Gewinn- und Verlustrechnungen der Wirtschafts-/Eigenbetriebe des Landes
- Anlage 5:
 - Entwicklung der fundierten Schulden der bremischen Körperschaften
- Anlage 6:
 - Nachweisung der Kapitelsummen der Einnahmen und Ausgaben der Sonderhaushalte der Freien Hansestadt Bremen.

- 25 Der Stand der Forderungen und Verbindlichkeiten des als Sondervermögen geführten Bremer Kapitaldienstfonds (BKF) ist wie im Vorjahr nicht im Vermögensnachweis selbst, sondern in der Jahresrechnung 2001 der Anlage 4 zur Haushaltsrechnung enthalten. Die Rechnung schließt mit einem Stand von rd. 440,0 Mio. € an Verbindlichkeiten aus Kreditaufnahmen ab.

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

- 26 Die in der Haushaltsrechnung 2001 und die in den Büchern der Kasse aufgeführten Beträge stimmen – soweit sie geprüft wurden – überein.
- 27 Der Rechnungshof untersucht bei fachressortbezogenen Prüfungen auch, ob Einnahmen und Ausgaben ordnungsgemäß belegt sind. Soweit dabei Mängel festgestellt werden, verabredet er deren Behebung jeweils mit den geprüften Dienststellen.

4 Kassen- und rechnungsmäßiges Ergebnis

- 28** Der Abschluss des Haushalts für das Haushaltsjahr 2001 ist auf Seite 22 der Haushaltsrechnung dargestellt.
- 29** Der Haushaltsabschluss wurde als Ist-Abschluss durchgeführt (§ 25 Abs. 1 LHO). Die Ist-Einnahmen und die Ist-Ausgaben waren gleich hoch; das kassenmäßige Jahresergebnis gemäß § 82 Nr. 1 LHO war also ausgeglichen. Weil die Vorjahres-salden der kassenmäßigen Ergebnisse ebenfalls keine Beträge auswiesen, war auch das kassenmäßige Gesamtergebnis ausgeglichen.
- 30** Das rechnungsmäßige Jahresergebnis (kassenmäßiges Jahresergebnis unter Berücksichtigung der Salden der aus dem Vorjahr übernommenen und der in das Folgejahr übertragenen Reste, § 83 LHO) wies einen Unterschiedsbetrag i. H. v. 5.605.868,45 € aus. Das rechnungsmäßige Gesamtergebnis betrug minus 22.244.435,00 €. Dies entspricht den auf das Folgejahr übertragenen Ausgaberesten (vgl. Tz. 23).

5 Finanzierungssaldo

- 31** Der Finanzierungssaldo gemäß § 82 LHO, der im Bund und in den Ländern nach einem einheitlichen Schema berechnet wird und der den Kreditbedarf der Gebietskörperschaft ergibt, ist für das Haushaltsjahr 2001 auf Seite 23 der Haushaltsrechnung dargestellt. Er ist abzulesen aus der Gegenüberstellung der Ist-Einnahmen (ohne Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt, ohne Sanierungsbetrag, ohne Entnahmen aus Rücklagen und ohne Einnahmen aus kassenmäßigen Überschüssen) und der Ist-Ausgaben (ohne Ausgaben zur Schuldentilgung am Kreditmarkt, zur Zuführung an Rücklagen und zur Deckung eines kassenmäßigen Fehlbetrags). In Bremen wird zusätzlich sowohl bei den Einnahmen als auch bei den Ausgaben die Summe der Erstattungen innerhalb des Haushalts herausgerechnet. Von geringfügigen Beträgen abgesehen, ist dies jedoch für den Saldo abschlussneutral. Für das Jahr 2001 wies die Haushaltsrechnung des Landes Bremen beim Finanzierungssaldo eine Unterdeckung von 593.421.231,33 € auf.
- 32** Für das Land und die Stadtgemeinde zusammengenommen hat der Senator für Finanzen ohne den Sanierungsbetrag i. H. v. rd. 0,7 Mrd. € für das Haushaltsjahr 2001 einen Gesamtsaldo von minus 969.097.767,16 € festgestellt. Unter Berücksichtigung des Sanierungsbetrags beläuft sich der negative Gesamtsaldo auf 253.289.133,48 €.

6 Ausgabereste

- 33** Der Senat hat für die Abrechnung der Ressorthaushalte im Rahmen des Jahresabschlusses ab dem Haushaltsjahr 2001 ein neues Verfahren beschlossen. Es regelt u. a., dass nicht in Anspruch genommene investive Haushaltsmittel nicht als Reste übertragen, sondern der jeweiligen Budgetrücklage zugeführt werden. Als Ausgabereste werden lediglich noch unverbrauchte konsumtive Haushaltsmittel übertragen. Nach der Haushaltsrechnung 2001 sind Ausgabereste i. H. v. rd. 22,2 Mio. € entstanden und in das Folgejahr übertragen worden. Vorgriffe sind nicht vorgekommen.

7 Gegenüberstellung von Anschlags- und Ist-Beträgen bei Investitionen und Schulden

- 34** Aus der Haushaltsrechnung sind erhebliche Abweichungen zwischen Soll- und Ist-Beträgen ersichtlich (vgl. Tz. 13 f.). Aus dem Zahlenwerk ist jedoch nicht ohne Weiteres abzulesen, wie sich das Verhältnis von Investitionen und Schulden im tatsächlichen Haushaltsverlauf jeweils gegenüber den Anschlägen und zueinander entwickelt hat. Der Rechnungshof hat nach dem Berechnungsschema zur Einhaltung der Kredithöchstgrenze gemäß § 18 Abs. 1 LHO bei Aufstellung des Haushalts (vgl. Tz. 4) ermittelt, wie sich im Haushaltsjahr 2001 das Ist zu den Anschlägen entwickelt hat. Das Ergebnis der Vergleichsberechnung ist in der folgenden Tabelle dargestellt:

Gegenüberstellung von Anschlag und Ist bei Investitionen und Schulden 2001 in T€				
Pos.		Anschlag	Ist	Veränderung
1	Nettoinvestitionen	449.477	448.964	- 513
2	Nettokreditaufnahme (ohne Sanierungszahlung)	591.058	586.607	- 4.451
3	Überschreitung	141.581	137.643	- 3.938

- 35** Die Nettoinvestitionen sind im Ist bei einer Verringerung um rd. 0,5 Mio. € gegenüber der Planung annähernd gleich geblieben. Auch die Nettokreditaufnahme hat sich unwesentlich um rd. 4,5 Mio. € verringert. Bei dem Überschreibungsbetrag vom Anschlag zum Ist ist nur eine leichte Veränderung eingetreten. Dies ist im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass durch das Nachtragshaushaltsgesetz vom 18. Dezember 2001 die Anschläge für die Nettokreditaufnahme an den unterjährig gestiegenen Bedarf an Krediten angepasst worden sind.
- 36** Der Überschreibungsbetrag i. H. v. rd. 137,6 Mio. € erhöht sich – ebenso wie bei den Anschlägen – wegen unterlassener Buchung von rd. 4,0 Mio. € als investive Einnahmen (vgl. Tz. 5) noch entsprechend. Dies wirkt sich auf die Höhe der Überschreitung jedoch nicht aus; sie fällt um rd. 3,9 Mio. € geringer aus.
- 37** Werden – entsprechend dem Berechnungsschema des Senators für Finanzen (vgl. Tz. 8 ff.) – bei den Anschlägen und beim Ist die Veräußerungserlöse für unbewegliche und bewegliche Sachen sowie Kreditaufnahmen und Tilgungen beim Bund und anderen Gebietskörperschaften nicht berücksichtigt, ergibt sich bei den Investitionen eine Verringerung vom Anschlag zum Ist i. H. v. rd. 0,5 Mio. €, bei der Nettokreditaufnahme i. H. v. rd. 7,7 Mio. €, mithin bei der Überschreitung der Höchstgrenze eine Verringerung i. H. v. rd. 7,2 Mio. €.
- 38** Werden in die Berechnung nach Tz. 24 die vergleichbaren Zahlen der Stadtgemeinde Bremen einbezogen (s. Jahresbericht – Stadt – 2003, Tz. 9), ergibt sich – nach Herausrechnung der gegenseitigen Zuweisungen der beiden Gebietskörperschaften – folgendes Bild:

Gegenüberstellung von Anschlag und Ist bei Investitionen und Schulden 2001 Land und Stadtgemeinde zusammen (bereinigt) in T€				
Pos.		Anschlag	Ist	Veränderung
1	Nettoinvestitionen	472.352	436.865	- 35.487
2	Nettokreditaufnahme (ohne Sanierungszahlung)	1.007.432	995.160	- 12.272
3	Überschreitung	535.080	558.295	23.215

- 39** Die Nettoinvestitionen sind danach um rd. 35,5 Mio. € und die Nettokreditaufnahme um rd. 12,3 Mio. € geringer als geplant ausgefallen. Dadurch ergibt sich im Ist ein um rd. 23,2 Mio. € höherer Überschreibungsbetrag.
- 40** Übertragen auf das Berechnungsschema des Senators für Finanzen (vgl. Tz. 8 ff.) ergeben sich um rd. 28,8 Mio. € geringere Nettoinvestitionen, um rd. 15,5 Mio. € geringere Kreditaufnahmen und damit ein höherer Überschreibungsbetrag i. H. v. rd. 13,3 Mio. €.

8 Haushaltsüberschreitungen 2001 (§ 97 Abs. 2 Nr. 2 LHO)

- 41** 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 – im Falle von Deckungsfähigkeit gemäß § 4 HG 2001 – zu einem gemeinsamen Deckungskreis gehören. Soweit das nicht möglich ist, sind rechtzeitig über- oder außerplanmäßige Mittel nachzubewilligen (§ 37 LHO i. V. m. § 5 HG

2001). Werden Ausgaben über die Ausgabeermächtigung hinaus geleistet, verstößt dies gegen Haushaltsrecht und verletzt das Bewilligungsrecht des Parlaments. Gemäß § 97 Abs. 2 Nr. 2 LHO hat der Rechnungshof darüber zu berichten, ob und in welcher Weise vom Haushaltsplan oder von Nachbewilligungen ohne Genehmigung der Bürgerschaft oder des HaFa abgewichen wurde.

- 42** Die Überschreitungen betreffen sowohl übertragbare als auch nicht übertragbare Ausgaben. Der Rechnungshof hat bei seinen Prüfungen der Einzelfälle nicht mehr nach diesen beiden Ausgabearten unterschieden, weil auch bei den nicht übertragbaren Ausgabemitteln durch besondere Flexibilisierungsmaßnahmen der Haushaltsgrundsatz der Jährlichkeit durchbrochen werden kann. Eine Überschreitung des Mittelrahmens ist regelmäßig durch rechtzeitige Nachbewilligung abzuwenden. Sollte dies im Einzelfall nicht geschehen, müssen überschrittene Beträge in jedem Fall ausgeglichen werden, unabhängig davon, ob sie übertragbare oder nicht übertragbare Ausgabemittel sind.
- 43** Haushaltsüberschreitungen können zurzeit der Haushaltsrechnung nicht vollständig entnommen werden. Sie sind auch aus den bei der Bremischen Bürgerschaft ausgelegten Gesamtrechnungsnachweisungen nicht ersichtlich. Die einzelnen Haushaltsüberschreitungen sollen nach der Einführung eines neuen automatisierten Verfahrens zur Haushalts- und Kassenführung und zur Rechnungslegung vollständig in den Jahresabschlussunterlagen nachgewiesen werden (s. a. Jahresbericht 2001, Tz. 41).
- 44** Für das Haushaltsjahr 2001 hat der Rechnungshof acht Überschreitungen bei nicht deckungskreiszugehörigen Haushaltsstellen mit einem Überschreibungsbetrag von zusammen 89.205,88 € und 24 Überschreitungen von Deckungskreisen mit einer Gesamtsumme von 4.867.091,81 € ermittelt. Zusammen sind dies 32 Überschreibungsfälle mit insgesamt 4.956.297,69 €.
- 45** Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Ressorts die Überschreitungen in allen Fällen durch Bewirtschaftungsmaßnahmen bei den Jahresabschlussarbeiten für ihre Haushalte berücksichtigt haben, z. B. durch eine verminderte Rücklagenzuführung. Der Rechnungshof verzichtet deshalb darauf, über die Einzelfälle zu berichten.

9 Erwirtschaftung von veranschlagten Minderausgaben und nicht erreichten Einnahmeanschlügen

- 46** Der Rechnungshof hat nach § 97 Abs. 2 Nr. 2 LHO auch über Abweichungen vom Haushaltsplan zu berichten, die dadurch entstehen, dass veranschlagte Minderausgaben nicht erwirtschaftet wurden. Für das Haushaltsjahr 2001 sind Minderausgaben in den Ressorts Wirtschaft und Häfen sowie Finanzen veranschlagt worden. Im Einzelplan 07 (Wirtschaft) sind 14 Haushaltsstellen mit Anschlägen i. H. v. insgesamt rd. minus 6,7 Mio. € enthalten. Der Einzelplan 08 (Häfen) enthält eine Minderausgabe i. H. v. rd. 0,5 Mio. € und der Einzelplan 09 (Finanzen) eine i. H. v. rd. 25,6 Mio. €.
- 47** Die Minderausgaben-Haushaltsstelle 0994/799 12-6 im Bereich Finanzen ist im Haushaltsvollzug durch Nachbewilligung eines Betrages von rd. 25,6 Mio. € ausgeglichen und die Minderausgabe damit erwirtschaftet worden. An dieser sich aus der Haushaltsstelle selbst ergebenden Erwirtschaftung fehlt es bei den übrigen Minderausgaben.
- 48** Im Bereich Wirtschaft sind sechs Haushaltsstellen der Hauptgruppe 8 (Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen) mit einem Gesamtvolumen von rd. minus 2,5 Mio. € mit weiteren investiven Haushaltsstellen in Deckungskreisen zusammengefasst worden und haben dort zu Haushaltsüberschreitungen geführt (zum Ausgleich der Überschreitungen und damit zum Nachweis der Erwirtschaftung der veranschlagten Minderausgaben s. Tz. 35).
- 49** Zwei Haushaltsstellen der Hauptgruppe 8 waren außerhalb von Deckungskreisen veranschlagt (Anschläge von rd. minus 1,0 und rd. minus 0,8 Mio. €). Ihnen sind im Rahmen der Jahresabschlussarbeiten bei der Resteberechnung an anderer Stelle nicht ausgegebene Haushaltsmittel gegengerechnet worden, sodass Vorgriffe bei den Minderausgabe-Haushaltsstellen vermieden wurden.
- 50** Sechs Haushaltsstellen der Gruppe 974 (Minderausgaben) sind außerhalb von Deckungskreisen als Minderausgabeposten veranschlagt worden. Diese Minus-

anschläge von insgesamt rd. 2,4 Mio. € hat der Senator für Wirtschaft und Häfen gemäß seiner Abrechnung der Ressorthaushalte 2001 vom 6. Februar 2002 mit konsumtiven Ausgaberesten erwirtschaftet. Den veranschlagten Minderausgaben der Gruppe 974 stehen – wie schon in den Vorjahren – die Globalen Mehrausgaben der Gruppe 973 gegenüber.

- 51** Gemäß § 13 Abs. 6 HG 2001 waren die bewirtschaftenden Behörden verpflichtet, veranschlagte, aber nicht erzielte Einnahmen durch Mehreinnahmen oder Minderausgaben an anderer Stelle nachzuweisen. Der Senator für Finanzen war ermächtigt, das Verfahren zu regeln.
- 52** Der Senator für Finanzen überwacht regelmäßig sowohl die Erwirtschaftung von veranschlagten Minderausgaben als auch die Nachweisung von Einsparungen bei Ausgaben bzw. Mehreinnahmen an anderer Stelle für nicht erreichte Einnahmenschläge. Dies ist auch im Haushaltsvollzug für das Jahr 2001 geschehen, und zwar entsprechend dem Verfahren in den Vorjahren im Rahmen der Abrechnung der Ressorthaushalte (Feststellung der Haushaltsreste, Bildung von Rücklagen bzw. Ausweisung von Verlustvorträgen am Ende des Haushaltsjahres).

10 Aufnahme von Krediten 2001

- 53** Die haushaltsgesetzliche Obergrenze für die Aufnahme von Kreditmarktmitteln und Anleihen ist betragsmäßig nicht unmittelbar den Haushaltsgesetzen zu entnehmen, sondern nach den darin enthaltenen Vorgaben zu errechnen. Maßgeblich ist nunmehr die sich aus § 12 Abs. 1 Nr. 1 HG 2001 ergebende Anschlagssumme unter Beachtung des § 12 Abs. 1 Nr. 4 HG 2001 in der Fassung des Änderungsgesetzes vom 18. Dezember 2001 (s. Tz. 12). Danach darf der Kreditrahmen im Vorgriff auf die Kreditermächtigung des nächsten Haushaltsjahres bis zur Höhe von 6 % der Anschlagssumme erhöht werden. Die aufgrund der entsprechenden Bestimmungen im HG 2000 als Vorgriff in Anspruch genommene Kreditermächtigung 2001 ist dabei gegenzurechnen.

Ausgangsbetrag für die Errechnung der Obergrenze für die Aufnahme von Krediten ist die in § 12 Abs. 1 Nr. 1 HG 2001 genannte Summe von rd. 595,6 Mio. €

Diesem Betrag sind die bei Hst. 0980/325 30-0 nachgewiesenen Tilgungen i. H. v. rd. 531,6 Mio. € hinzuzurechnen.

Die unmittelbar zur Schuldentilgung zu verwendenden Sanierungs-Bundesergänzungszuweisungen reduzieren den Kreditrahmen um rd. - 715,8 Mio. €

Er erhöht sich um den sich aus § 12 Abs. 1 Nr. 4 HG 2001 ergebenden Betrag von 6 % von 2.851.094.650,35 € (vgl. § 1 Abs. 1 HG 2001), also um rd. 171,1 Mio. €

und vermindert sich wiederum um den im Haushaltsjahr 2000 als Vorgriff auf das Haushaltsjahr 2001 aufgenommenen Betrag von rd. - 81,7 Mio. €

sodass im Haushaltsjahr 2001 Kredite bis zum Betrag von rd. 500,8 Mio. € aufgenommen werden durften.

Die zum Haushaltsabschluss 2001 nachgewiesene Kreditaufnahme beträgt rd. 401,0 Mio. € sodass der Ermächtigungsrahmen nicht überschritten wurde.

Die Vorgriffsermächtigung gemäß § 12 Abs. 1 Nr. 4 HG 2001, die den Ermächtigungsrahmen des Folgejahres reduziert, wurde i. H. v. rd. 71,3 Mio. € in Anspruch genommen.

- 54** Zur Vorfinanzierung betriebswirtschaftlich rentabler Maßnahmen durften nach § 12 Abs. 1 Nr. 3 HG 2001 Kredite bis zur Höhe von rd. 7,7 Mio. € aufgenommen werden; die tatsächliche Kreditaufnahme für diesen Zweck betrug 2.673.033,95 € (Haushaltsstelle 0980/325 60-1).

- 55** Zur Finanzierung des außerhaushaltsmäßig geführten BKF durften gemäß § 12 Abs. 2 HG 2001 Kredite i. H. v. rd. 235,2 Mio. € aufgenommen werden. Der Ermächtigungsbetrag wurde nicht wie im Vorjahr aufgeteilt in Beträge für Kapitaldienst- und für Zwischenfinanzierungen. Gemäß der dem Rechnungshof vorgeleg-

ten Jahresrechnung 2001 des BKF vom 30. April 2002 wurde diese Ermächtigung mit tatsächlich aufgenommenen Krediten i. H. v. rd. 61,3 Mio. € bei den Kapitaldienstfinanzierungen und i. H. v. rd. 74,4 Mio. € bei den Zwischenfinanzierungen eingehalten (s. a. Anlage 4 der Haushaltsrechnung 2001, S. 66).

- 56** Gemäß § 12 Abs. 3 Nr. 1 HG 2001 reduziert sich die Kreditermächtigung nach Abs. 1 Nr. 1 bei entsprechender Erhöhung der Ermächtigung gemäß Abs. 2, wenn im Haushaltsvollzug im Haushaltsplan veranschlagte Investitionen in eine Kapitaldienstfinanzierung überführt werden. Überführungen dieser Art hat es im Haushaltsjahr 2001 nicht gegeben.
- 57** Gemäß § 12 Abs. 3 Nr. 2 HG 2001 reduziert sich die Kreditermächtigung nach Abs. 1 Nr. 1 außerdem, wenn im Haushaltsvollzug die im Haushaltsplan veranschlagten Investitionen in eine Kapitaldienstfinanzierung durch Dritte überführt werden. Überführungen dieser Art sind im Haushaltsjahr 2001 ebenfalls nicht vorgekommen.
- 58** Zur Aufrechterhaltung des Betriebs der Landeshauptkasse durften nach § 12 Abs. 8 Satz 1 HG 2001 Kassenverstärkungskredite bis zu 12 % des in § 1 Abs. 1 festgestellten Betrages der Einnahme und Ausgabe, das sind bei 2.851.094.650,35 € rd. 342,2 Mio. €, aufgenommen werden. Dieser Höchstbetrag wurde nicht überschritten, sodass eine weiterführende Berechnung des Ermächtigungsrahmens gemäß § 12 Abs. 8 Sätze 2 und 3 HG 2001 entbehrlich ist.
- 59** Gemäß § 12 Abs. 10 HG 2001 war der Senator für Finanzen ermächtigt, zu Lasten der Freien Hansestadt Bremen von einer Finanzierungsgesellschaft Kredite bis zur Höhe von rd. 25,6 Mio. € für im Rahmen des Zwecks dieser Gesellschaft liegende Finanzierungsaufgaben aufnehmen zu lassen und zu verbürgen. Eine entsprechende Kreditaufnahme wurde bis zum Haushaltsjahr 2000 in der Haushaltsrechnung der Freien Hansestadt Bremen nicht nachgewiesen. Für das Haushaltsjahr 2000 hat der Rechnungshof daher in seinem Jahresbericht 2001 unter Tz. 65 die tatsächlich von der ermächtigten Gesellschaft zu Lasten Bremens aufgenommenen neuen Kredite i. H. v. rd. 3,6 Mio. € genannt. Diesen Betrag hatte er einer Aufstellung des Senators für Finanzen entnommen.
- 60** Ab dem Haushaltsjahr 2001 werden diese Kreditaufnahmen im Vermögensnachweis aufgeführt. Danach ist für die Gesellschaft eine Restschuld zum 31. Dezember 2001 i. H. v. rd. 28,2 Mio. € ausgewiesen. Dieser Betrag errechnet sich aus einer Restschuld am 31. Dezember 2000 i. H. v. rd. 25,1 Mio. € und einem Kreditzugang von rd. 3,6 Mio. € sowie abzüglich eines Tilgungsbetrags von rd. 0,5 Mio. €. Der Senator für Finanzen weist in dem Vermögensnachweis zu Position Nr. 6 c auf S. 58 der Haushaltsrechnung einen Schuldenstand in gleicher Höhe aus. Es ist noch zu prüfen, ob hierin auch Schulden enthalten sind, die die Gesellschaft aufgrund der Ermächtigung gemäß § 12 Abs. 6 Haushaltsgesetz – Stadtgemeinde – 2001 aufgenommen hat (vgl. Jahresbericht – Stadt – 2003, Tz. 46 ff.).
- 61** Gemäß § 12 Abs. 11 Nr. 1 bis 3 HG 2001 durften bis zur Höhe von insgesamt rd. 3,3 Mio. € für im Haushaltsjahr 2001 bestehende bzw. zu gründende Betriebe nach § 26 Abs. 1 oder 2 LHO Darlehen für investive Zwecke zu Lasten dieser Betriebe aufgenommen werden. Aufgenommen wurde ein Kredit i. H. v. rd. 721 T€ für den neu gegründeten Landesbetrieb Fidatas. Unter Berücksichtigung einer Tilgung von rd. 40 T€ betrug die Restschuld am Jahresende 2001 noch 680 T€. Tilgungsleistungen gab es auch für den Betrieb Justiz-Dienstleistungen Bremen. Getilgt wurden rd. 260 T€, sodass per 31. Dezember 2001 noch eine Restschuld i. H. v. rd. 100 T€ bestand.
- 62** Gemäß § 12 Abs. 12 Satz 1 HG 2001 war es zulässig, für den Wohnungsbau zweckgebundene Kredite des Bundes bis zur Höhe von 1.897.404,17 € aufzunehmen (Veranschlagungen bei den Haushaltsstellen 0697/311 34-3 und 311 35-1). Der Gesamtbetrag der tatsächlich aufgenommenen Kredite betrug 1.038.907,57 €. Die Ist-Einnahmen lagen damit um 858.496,60 € unter dem Gesamtbetrag der Veranschlagungen, sodass eine Berechnung gemäß § 12 Abs. 12 S. 2 HG 2001 zur Erhöhung des Ermächtigungsrahmens entbehrlich ist.
- 63** Gemäß § 12 Abs. 6 Nr. 1 HG 2001 war der Senator für Finanzen ermächtigt, für das Land Bremen zum Zwecke einer Gemeinsamen Kreditaufnahme (GKA) des Landes und der Stadtgemeinde Bremen und nach Nr. 2 für den BKF Kredite als eigene Schulden des Landes mitzuübernehmen. Für die Stadtgemeinde Bremen sind im

Haushaltsjahr 2001 rd. 515,0 Mio. € und für den BKF rd. 57,2 Mio. € mit aufgenommen worden (vgl. Tz. 141 ff.).

- 64 Von der Ermächtigung nach § 12 Abs. 1 Nr. 2 HG 2001, Kredite zur Tilgung von Schulden aufzunehmen, für die Ausgaben im Kreditfinanzierungsplan nicht vorgesehen sind, ist kein Gebrauch gemacht worden.

11 Vermögensnachweis

- 65 Gemäß § 73 LHO ist über das Vermögen und die Schulden des Landes ein Nachweis zu erbringen, der der Bürgerschaft und dem Rechnungshof zusammen mit der Haushaltsrechnung vorzulegen ist (§ 86 LHO). Der Vermögensnachweis der Freien Hansestadt Bremen zum 31. Dezember 2001 ist auf S. 42 als Anlage 3 der Haushaltsrechnung dargestellt (s. a. Tz. 24).
- 66 Der Vermögensnachweis enthält die Bestände an Vermögen und Schulden am Jahresanfang, deren Veränderungen im Laufe des Jahres und die sich daraus ergebenden Bestände am Jahresende. Die Vermögens- und Schuldenposten des Nachweises sind in der Anlage 3 näher erläutert (s. S. 43 ff. der Haushaltsrechnung). Der Senator für Finanzen hat darüber hinaus auf Seite 60 der Haushaltsrechnung 2001 eine „Summenzusammenfassung der Vermögensnachweise von Land und Stadtgemeinde Bremen zum 31. Dezember 2001“ vorgenommen. Außerdem hat er entsprechend einer Bitte des Rechnungshofs (s. Jahresbericht 2002, Tz. 325) auf Seite 75 die Entwicklung im Jahr 2001 der fundierten Schulden des Landes und der Stadtgemeinde Bremen und der Sondervermögen dargestellt. Darüber hinaus liegen dem Rechnungshof weitergehende prüfungsfähige Unterlagen zum Vermögensnachweis vor.

12 Überwachung des Staatsschuldbuches

- 67 Gemäß § 1 Abs. 2 des Bremischen Schuldbuchgesetzes vom 2. Juli 1954 (SaBremR 63-b-1) obliegt dem Rechnungshof die Überwachung des vom Senator für Finanzen zu führenden Staatsschuldbuches. Das Staatsschuldbuch besteht seit Mitte 1995 nur noch aus Teil A. Dort werden die in Buchschulden umgewandelten Schuldverschreibungen und die durch Barzahlung des Kaufpreises für Schuldverschreibungen begründeten Buchschulden (Staatsanleihen, Kassen- und Landesobligationen, unverzinsliche Schatzanweisungen) der Freien Hansestadt Bremen dokumentiert (s. hierzu im Einzelnen Jahresbericht – Land – 1997, Tz. 108).
- 68 Auf das bremische Staatsschuldbuch waren bisher die Vorschriften des Reichsschuldbuchgesetzes (RSchbG) i. d. F. der Bekanntmachung vom 31. Mai 1910 (RGBl. S. 840) und der Verordnung über die Änderung des Reichsschuldbuchgesetzes vom 17. November 1939 (RGBl. I S. 2298) entsprechend anzuwenden. Am 1. Januar 2002 ist das Gesetz zur Neuordnung des Schuldbuchrechts des Bundes und der Rechtsgrundlagen der Bundesschuldenverwaltung (Bundeswertpapierverwaltungsgesetz vom 11. Dezember 2001 – BwpVerwG, BGBl. I S. 3519 –) in Kraft getreten. In der Folge war es notwendig, die gesetzlichen Regelungen in den Bundesländern zum Schuldbuchrecht anzupassen. In Bremen ist dies mit Verabschiedung des Bremischen Schuldbuchgesetzes vom 17. Dezember 2002 (Brem.GBl. S. 593 f.) geschehen.
- 69 Der Rechnungshof hat im abgelaufenen Jahr keine örtliche Prüfung des Staatsschuldbuchs durchgeführt. Er wird etwaige Veränderungen zu den Buchschulden im Jahr 2002 in seine Prüfungstätigkeit für das Jahr 2003 einbeziehen.

13 Bürgschaften und Garantien

- 70 Die in § 16 Abs. 1 Nrn. 1 und 2, § 16 Abs. 2 und § 12 Abs. 10 HG 2001 festgesetzten Betragsgrenzen für neu zu übernehmende Bürgschaften, Garantien oder sonstige Gewährleistungen in Höhe von insgesamt rd. 388,6 Mio. € wurden insgesamt nur in Höhe von rd. 89,1 Mio. € ausgeschöpft.
- 71 Die Bürgschafts- und Garantieverpflichtungen haben sich im Jahre 2001 wie folgt entwickelt:

Gesamtstand am 1. Januar 2001		1.183.272.339,23 €
Veränderungen		
• bei den Bürgschaften für den Wohnungsbau		
Zugänge	793.801,10 €	
Abgänge/Tilgung	- 11.477.825,01 €	- 10.684.023,91 €
• bei den Bürgschaften zur Förderung der Schifffahrt einschl. der Fischerei und des Schiffbaus		
Zugänge	12.782.297,03 €	
Abgänge/Tilgung	- 22.800.607,38 €	- 10.018.310,35 €
• bei den Bürgschaften für Wirtschaftskredite		
Zugänge	81.461.804,50 €	
Abgänge/Tilgung	- 166.438.691,90 €	- 84.976.887,40 €
• aus der Haftung für Leihgaben im Bereich Kunst und Kultur		
Zugänge	450.601,53 €	
Abgänge	- 229.226,98 €	221.374,55 €

Gesamtstand am 31. Dezember 2001 1.077.814.492,12 €

Der Gesamtstand verteilt sich auf:

• Bürgschaften für den Wohnungsbau	276.279.907,59 €
• Bürgschaften zur Förderung der Schifffahrt einschl. der Fischerei und des Schiffbaus	19.549.272,05 €
• Bürgschaften für Wirtschaftskredite	780.654.368,59 €
• Bürgschaften aus der Haftung für Leihgaben im Bereich Kunst und Kultur	1.330.943,89 €

72 Darüber hinaus haftet die Freie Hansestadt Bremen ab dem 15. Juni 1999 nach § 5 a des Gesetzes zur Übertragung von Aufgaben staatlicher Förderung auf juristische Personen des Privatrechts vom 26. Mai 1998 (Brem.GBl. S. 134) in der Fassung vom 1. Juni 1999 (Brem.GBl. S. 138) u. a. für Gelddarlehen, die von der Bremer Aufbau-Bank GmbH (BAB) aufgenommen wurden. Diese Darlehen erhöhten sich gegenüber dem Vorjahr um rd. 106.301 T€. Sie beliefen sich zum 31. Dezember 2001 auf rd. 179.887 T€.

73 Bürgschaftsnehmer im Bereich der Bürgschaften für Wirtschaftskredite sind mit rd. 619,4 T€ zwölf Gesellschaften, an denen Bremen unmittel- oder mittelbar beteiligt ist. Dies entspricht rd. 79 % des Gesamtbestands der Wirtschaftskreditbürgschaften.

74 Nachdem das Bürgschaftsgeschäft am 15. Dezember 1999 von der Freien Hansestadt Bremen (Land und Stadtgemeinde) weitgehend auf die Bremer Investitions-Gesellschaft mbH und BAB übertragen worden war, wurden die nachfolgend genannten Provisionen und Rückflüsse zum größten Teil über das Treuhandvermögen vereinnahmt oder verausgabt. Das Bürgschaftsgeschäft im Bereich des Wohnungsbaus sowie die Abwicklung von Rückbürgschaften gegenüber der Bürgschaftsbank Bremen GmbH und der Bürgschaftsbank des Bremischen Handwerks wurden nicht übertragen. Provisionen und Rückflüsse sowie Inanspruchnahmen dieses Bereichs werden im Haushalt vereinnahmt oder verausgabt.

75 Im Jahre 2001 wurden im Treuhandvermögen oder im Haushalt vereinnahmt:

- Provisionen für übernommene Bürgschaften
Bereich Wirtschaft und Schifffahrt
 - Treuhandvermögen 2.708.669,48 €
- Bereich Wohnungsbau
 - Hst. 0697/111 33-4 18.853,05 € 2.727.522,53 €
- Rückflüsse bei Inanspruchnahmen aus Bürgschaften
Bereich Wirtschaft und Schifffahrt (Inland)
 - Treuhandvermögen 1.181.457,86 €
 - Hst. 0980/141 10-1 18.845,57 € 1.200.303,43 €
- Bereich Wirtschaft und Schifffahrt (Ausland)
 - keine Rückflüsse
- Bereich Wohnungsbau
 - keine Rückflüsse

Im Jahre 2001 wurden aus dem Treuhandvermögen oder aus dem Haushalt verausgabt:

- Für die Antragsbearbeitung und Verwaltung von Bürgschaften
Bereich Wirtschaft und Schifffahrt
 - Treuhandvermögen 554.514,02 € 554.514,02 €
- Bereich Wohnungsbau
 - keine Ausgaben
- Für Inanspruchnahmen aus Gewährleistungen für Bürgschaften
Bereich Wirtschaft und Schifffahrt
 - Treuhandvermögen 2.934.613,67 €
 - Hst. 0980/871 01-0 97.702,39 € 3.032.316,06 €
- Bereich Wohnungsbau
 - keine Inanspruchnahme

76 Am 31. Dezember 2001 betrug das von der BAB für die Freie Hansestadt Bremen (Land) treuhänderisch im Bürgschaftsbereich verwaltete Vermögen 2.550.332,46 €.

IV. Entwicklung der Haushaltslage des Landes und seiner beiden Städte bis Ende 2001

1 Allgemeines

77 Die Freie Hansestadt Bremen erhält seit dem Haushaltsjahr 1994 Sonder-Bundesergänzungszuweisungen (Sonder-BEZ) 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 –).

78 Für den Zeitraum 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) u. a. Maßnahmen für die Haushaltsaufstellung beschlossen, mit denen bis zum Jahr 2005 ein verfassungskonformer Haushalt erreicht werden soll. Die Präambel dieses Gesetzes verpflichtet Senat und Bremische Bürgerschaft, die Haushalte 2000 bis 2004 unter dem vorrangigen Gebot der Rückführung des Defizits der laufenden Rechnung zu gestalten.

2 Einnahmen und Ausgaben der laufenden Rechnung

- 79 Für die Beurteilung des Zielerreichungsgrades auf dem Weg zu einem verfassungskonformen Haushalt ist das Betriebsergebnis die wesentliche Kennzahl. Dieses ergibt sich aus der Differenz zwischen Einnahmen und Ausgaben der laufenden Rechnung. Es hat sich seit Beginn der ersten Sanierungsphase wie folgt entwickelt:

Einnahmen und Ausgaben der laufenden Rechnung der bremschen Haushalte Land und Stadt ¹⁾ seit 1994 (in Mio. €, ohne den seit 1994 vom Bund gezahlten Sanierungsbeitrag)								
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Ein-nahmen	2.774,5	2.694,8	2.818,1	2.680,9	2.721,4	2.958,8	2.771,9	2.805,4
Aus-gaben	3.342,5	3.391,1	3.379,6	3.331,1	3.349,8	3.379,1	3.326,4	3.354,6
Betriebs-ergebnis	- 568,0	- 696,3	- 561,5	- 650,2	- 628,4	- 420,3	- 554,5	- 549,2

1) ohne Bremerhaven, weil dem Rechnungshof die für die Errechnung der Betriebsergebnisse notwendigen Ergebnisse der laufenden Rechnung durchgehend erst ab 1998 vorlagen (s. Tz. 71)

- 80 Das Betriebsergebnis für das Jahr 2001 ist um rd. 5 Mio. € (rd. 0,95 %) günstiger ausgefallen als das des Vorjahres. Trotz der Sanierungsbeiträge des Bundes hat es sich im Vergleich zum Jahr 1994, dem Beginn der Sanierung, nicht wesentlich verändert.
- 81 Der Senator für Finanzen weist die laufenden Einnahmen und Ausgaben in dem jeweils in den letzten Sanierungsberichten wiedergegebenen kassenmäßigen Ablauf der bremschen Haushalte einschließlich der Bremerhavener Einnahmen und Ausgaben aus. Zum Vergleich hat der Rechnungshof ergänzend zu der Aufstellung in Tz. 69 für die Jahre ab 1998 neben das Betriebsergebnis des Landes und der Stadt Bremen die Werte für das Land einschließlich seiner beiden Städte gestellt:

Einnahmen und Ausgaben der laufenden Rechnung der bremschen Haushalte seit 1998 (in Mio. €, ohne den seit 1994 vom Bund gezahlten Sanierungsbeitrag)								
	1998		1999		2000		2001	
	ohne Bremerhaven	mit Bremerhaven	ohne Bremerhaven	mit Bremerhaven	ohne Bremerhaven	mit Bremerhaven	ohne Bremerhaven	mit Bremerhaven
Ein-nahmen	2.721,4	2.854,3	2.958,8	3.092,6	2.771,9	2.902,7	2.805,4	2.926,5
Aus-gaben	3.349,8	3.495,6	3.379,1	3.524,4	3.326,4	3.481,4	3.354,6	3.515,6
Betriebs-ergebnis	- 628,4	- 641,3	- 420,3	- 431,8	- 554,5	- 578,7	- 549,2	- 589,1

- 82 Durch die Einbeziehung Bremerhavens erhöhte sich der Betriebsverlust im Jahr 1998 um rd. 13 Mio. €, im Jahr 1999 um rd. 12 Mio. €, im Jahr 2000 um rd. 24 Mio. € sowie im Jahr 2001 um rd. 40 Mio. €.

3 Schulden

- 83 Ein weiterer Gradmesser für die Beurteilung der Haushaltslage eines Landes ist die Höhe der Verschuldung. Der Schuldenstand des Landes hat sich gegenüber dem Vorjahr um rd. 312 Mio. € auf rd. 7.042 Mio. € erhöht (vgl. Tz. 78). Darin enthalten sind die ebenfalls Bremen zuzurechnenden Schulden des Sondervermögens BKF i. H. v. rd. 440 Mio. € (vgl. Tz. 74) und die der Eigenbetriebe i. H. v. rd. 0,8 Mio. €.
- 84 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 2001 des BKF für den 31. Dezember 2001 fundierte Schulden i. H. v. rd. 292 Mio. € und Rahmenkredite i. H. v. rd. 148 Mio. €, mithin insgesamt rd. 440 Mio. € errechnet.

- 85** Nicht einbezogen sind die aufgrund besonderer haushaltsgesetzlicher Ermächtigungen von Dritten aufgenommenen Kredite zu Lasten des Landes und der Stadtgemeinde Bremen (§ 12 Abs. 10 HG 2001 Land und § 12 Abs. 6 HG 2001 Stadtgemeinde sowie die entsprechenden Bestimmungen der Vorjahre). Nach einer vom Rechnungshof erbetenen Erhebung des Senators für Finanzen haben diese gemeinsamen Schulden des Landes und der Stadtgemeinde Bremen am 31. Dezember 2001 rd. 274 Mio. € (2000: rd. 276 Mio. €) betragen.
- 86** Darüber hinaus bestehen Verbindlichkeiten, die sich aus Schuldenaufnahmen bremischer Beteiligungsgesellschaften auf der Grundlage ihrer Gesellschaftszwecke ergeben haben, sowie Verpflichtungen aufgrund besonderer Leistungsverträge, die Dritte zu Lasten Bremens eingegangen sind.
- 87** Nicht einbezogen wurden außerdem die Kreditverpflichtungen Bremens, die für das Großprojekt Überseestadt bestehen, soweit sie nicht in den Schulden des BKF enthalten sind. Zu den Gründen wird auf die Darstellung im Jahresbericht – Stadt – 2003, Tz. 69 verwiesen.
- 88** Die Entwicklung der Schulden des Landes sowie des Landes einschließlich seiner Städte ist der nachstehenden Übersicht zu entnehmen:

Entwicklung der Schulden (in T€)				
	Land		Land und Städte	
Jahr	Schuldenstand am Jahresende ¹⁾	Veränderungen	Schuldenstand am Jahresende ^{1) 2)}	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

1) Stand der Schulden am jeweiligen Jahresende, soweit sie auf haushaltsmäßig nachgewiesenen Geldaufnahmen und Schuldübernahmen beruhen, die aufgrund von Ermächtigungen durch die HG und des Gesetzes über die Finanzzuweisungen an die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven getätigt wurden (ohne Kassenkredite). Auch sonstige (außerhaushaltsmäßige) Zu- und Abgänge sowie die Schuldenstände von Eigenbetrieben und des BKF sind berücksichtigt.

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

- 89** In der Zeit zwischen 1994 und 1999 ist die Verschuldung des Landes jährlich zurückgeführt worden. Im Haushaltsjahr 2000 sowie im Haushaltsjahr 2001 ist die Verschuldung angestiegen.
- 90** Bei der Gesamtbetrachtung des Landes und seiner beiden Städte sieht das Bild anders aus. Der Schuldenstand hat sich z. B. in der Zeit von 1985 bis 1993 von rd. 5.371 Mio. € auf rd. 9.191 Mio. € erhöht, mithin um 3.820 Mio. €. Dies entspricht einem durchschnittlichen jährlichen Zuwachs von rd. 478 Mio. €. Im Jahr 2001 erreichten die Schulden einen Höchststand von rd. 10.039 Mio. €. Ursächlich hierfür waren im Wesentlichen die gegenüber den ursprünglichen Planungsdaten erheblich geringeren Steuereinnahmen und die abnehmenden Sanierungshilfen, die sich ab dem Jahr 2000 schrittweise um rd. 102 Mio. € jährlich verringern.
- 91** Zwischen den in Tz. 78 und den im Vermögensnachweis des Haushaltsjahres 2001 dargestellten Schuldenständen ergeben sich Differenzen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Schuldenstände in diesem Bericht im Wesentlichen haushaltsjährlich abgegrenzt werden (14. Monat); Stichtag für die Schuldenstände im Vermögensnachweis ist hingegen der 31. Dezember.
- 92** Die Höhe der Verschuldung allein gibt noch kein zutreffendes Bild über die Haushalts- und Vermögenslage. Vielmehr sind den Schulden nach kaufmännischen Regeln die Vermögenswerte gegenüberzustellen. Das kamerale Haushaltssystem ist gegenwärtig nicht in der Lage, die dafür notwendigen Informationen vollständig zur Verfügung zu stellen. Erst mit der Einführung einer Anlagenbuchhaltung im Zusammenhang mit der Erneuerung des DV-Verfahrens im Haushalts- und Kassensbereich werden die Grundstücke und Sachvermögen in das Vermögen einbezogen und darüber Auskunft geben, in welchem Umfang den Schulden Vermögenswerte gegenüberstehen.

4 Steueraufkommen sowie Verhältnis der Schulden und Zinsen zu den Steuern

- 93** Die Einnahmen des Landes aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben, Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen (ohne Sonder-Bundesergänzungszuweisungen) haben sich gegenüber dem Vorjahr geringfügig erhöht. Die nachfolgende Übersicht verdeutlicht die Entwicklung:

Entwicklung der Steuern und steuerähnlichen Abgaben, des Länderfinanzausgleichs (LFA) und der Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) (in T€) (Land)				
Jahr	Steuern und steuerähnliche Abgaben	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

- 94** Die Tabelle zeigt, dass der Gesamtbetrag der Steuern und der steuerähnlichen Abgaben im Haushaltsjahr 2001 gegenüber dem Vorjahr um rd. 79 Mio. € gesunken ist. Abgesehen von dem Ergebnis des Jahres 1998 ist dies der niedrigste Wert seit Beginn der Sanierungsphase. Die Mindereinnahmen werden durch eine deutliche Steigerung bei den Zuweisungen aus dem Länderfinanzausgleich i. H. v. rd. 110 Mio. € überkompensiert, sodass sich bei einer Gesamtbetrachtung unter Einbeziehung der Bundesergänzungszuweisungen eine Steigerung von rd. 20 Mio. € (rd. 1,12 %) ergibt.

Steuern, Schulden und Zinsausgaben des Landes haben sich im Zeitraum von 1975 bis 2001 wie folgt entwickelt:

Verhältnis der Schulden und Zinsen zu den Steuern (Land)					
Jahr	Steuern ¹⁾	Schulden ²⁾	Schulden zu Steuern	Zinsen ³⁾	Zins-Steuer- Quote
	T€	T€	%	T€	%
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

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

2) Stand der Schulden am jeweiligen Jahresende, soweit sie auf haushaltsmäßig nachgewiesenen Geldaufnahmen und Schuldübernahmen beruhen, die aufgrund von Ermächtigungen durch die HG 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 und Disagio für die aufgeführten Schulden einschließlich der Zinsen für Kassenkredite. In dem für das Haushaltsjahr 2001 aufgeführten Gesamtbetrag sind enthalten: rd. 639 T€ Zinsen für Kassenkredite Land, rd. 14 T€ Zinsen an Betriebe, rd. 9.709 T€ Zinsen des BKF, davon rd. 4.187 T€ Kassenkreditzinsen.

Die Steuern, Schulden und Zinsausgaben des Landes und seiner Städte haben sich im Zeitraum von 1975 bis 2001 wie folgt entwickelt:

Verhältnis der Schulden und Zinsen zu den Steuern (Land und Städte)					
Jahr	Steuern ¹⁾	Schulden Schulden ²⁾	zu Steuern	Zinsen ²⁾	Zins-Steuer- Quote
	T€	T€	%	T€	%
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

Jahr	Steuern ¹⁾	Schulden Schulden ²⁾	zu Steuern	Zinsen ²⁾	Zins-Steuer- Quote
	T€	T€	%	T€	%
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

1) Hierin sind nicht enthalten die Einnahmen der Städte nach dem bremischen Gesetz über die Finanzzuweisungen an die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven.

2) Die gegenseitigen Schulden und Zinsen sind herausgerechnet. Die Kassenkreditzinsen der drei Gebietskörperschaften einschließlich des BKF betragen im Haushaltsjahr 2001 rd. 14,9 Mio. €.

- 97** Die Zinsausgaben einschließlich der des BKF sind 2001 im Land um rd. 0,9 %, im Land und seinen Städten um rd. 8,7 % gestiegen (s. a. Tz. 85 f.).
- 98** Die Zins-Steuer-Quote des Landes ist im Haushaltsjahr 2001 geringfügig gesunken, während die des Landes und seiner beiden Städte aufgrund der hohen Zinsausgaben in den Städten (vgl. Tz. 85 f.) um rd. zwei Prozentpunkte gestiegen ist (vgl. Jahresbericht – Stadt – 2003, Tz. 72 ff.).
- 99** Im gemeinsamen Produktgruppenhaushalt für das Land und die Stadtgemeinde Bremen wurden für das Haushaltsjahr 2001 mehrere Haushaltsquoten als Leistungsziele geplant, u. a. eine Zins-Steuer-Quote von rd. 20,3 % (s. Produktgruppe 91.01.02). Die vom Rechnungshof errechnete Quote von rd. 23,3 % (vgl. Tz. 86) beträgt nach Bereinigung um die Werte für Bremerhaven und den BKF rd. 23,1 %. Das Ergebnis lag damit um rd. 2,8 Prozentpunkte über dem Leistungsziel.
- 100** Der Senator für Finanzen hat für das Land und seine Städte eine Zins-Steuer-Quote von 23,7 % errechnet (s. Sanierungsbericht 2001, S. 32). Das Ergebnis unterscheidet sich von dem des Rechnungshofs, weil mit dem Bund vereinbart wurde, im Sanierungsbericht bei den Steuereinnahmen die Einnahmen für die Kosten der politischen Führung („BEZ-Vorabbeträge“ von rd. 64 Mio. €) sowie Einnahmen aus steuerähnlichen Abgaben (rd. 22 Mio. €) nicht einzubeziehen.
- 101** Der Senator für Finanzen hat außerdem die in der Rechnung des BKF nachgewiesenen Zinsen i. H. v. rd. 9,7 Mio. € nicht einbezogen. Dies ist jedoch nach Auffassung des Rechnungshofs notwendig, weil Bremen diese Zinsen zahlt.

5 Einhaltung der Konvergenzkriterien des Maastricht-Vertrags

- 102** Die Konvergenzkriterien des Maastricht-Vertrags sehen u. a. vor, dass die Verschuldung der EU-Staaten 60 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) und die jährliche Neuverschuldung 3 % des BIP nicht überschreiten dürfen. Diese nur für die nationalen Haushalte vorgegebenen Werte werden zukünftig auch für die Haushalte der Bundesländer bedeutsam sein.

- 103** Der Finanzplanungsrat hat vereinbart, ab 2004 die zulässige Verschuldungsquote von 60 % des BIP zu 55 % auf Länder und Gemeinden und zu 45 % auf Bund und Sozialversicherungen aufzuteilen. Legt man dieses Verhältnis bereits für den Haushalt 2001 zugrunde, wird der Ernst der Schuldensituation Bremens ebenfalls deutlich. Danach hätte der Schuldenstand Bremens höchstens 33 % des jeweiligen BIP betragen dürfen. Im Jahre 2001 betrug das bremische BIP des Landes und seiner Städte rd. 22.389 Mio. €, die 33%ige Obergrenze somit rd. 7.388 Mio. €. Diese Grenze wurde mit rd. 10.039 Mio. € um rd. 2.651 Mio. €, mithin um rd. 36 % überschritten.
- 104** Ein noch größeres Hindernis für eine erfolgreiche Sanierung stellt die Überschreitung der maximal auf 3 % des BIP begrenzten Neuverschuldung dar. Diese hätte entsprechend der unter Tz. 93 genannten Quotenverteilung höchstens 1,65 % des bremischen BIP und damit rd. 369 Mio. € betragen dürfen, ist aber mit rd. 755 Mio. € um das Doppelte verfehlt worden. Die aus einem Schreiben des Bundeskanzlers hergeleiteten Ansprüche auf Ausgleich der durch die Steuerreformgesetze des Jahres 2000 entstandenen Steuermindereinnahmen werden eine Überschreitung des zulässigen Höchstbetrags nicht verhindern. Für das Jahr 2001 geht der Senat gemäß Finanzplan von einem Ausgleichsbetrag des Bundes i. H. v. rd. 202,7 Mio. € aus.

6 Beurteilung des Zielerreichungsgrades der Sanierung

- 105** Die Sanierung der bremischen Haushalte hat zum Ziel, ab dem Haushaltsjahr 2005 verfassungsgemäße Haushalte aufzustellen und auszuführen. Daraus ergibt sich u. a. die Konsequenz, konsumtive Ausgaben nicht mehr über Kredite zu finanzieren. In den vergangenen Jahren wurden strukturelle Verbesserungen der öffentlichen bremischen Haushalte erreicht. Die mit dem Betriebsergebnis errechneten Daten (s. Tz. 69 ff.) zeigen, dass das Land vom Ziel eines verfassungsgemäßen Haushalts zurzeit noch weit entfernt ist.
- 106** Auch der Schuldenzuwachs und die auf einen neuen Höchststand gestiegenen Schulden Ende 2001 unterstreichen die Schwierigkeit der Lage. Bremen hat bei seiner von ihm gewählten Sanierungsstrategie das Hauptgewicht nicht auf Schuldentilgung, sondern auf eine am Durchschnitt der Investitionen der übrigen Länder gemessene überproportionale Steigerung der Investitionsausgaben gesetzt. Es ist dabei davon ausgegangen, dass eine dadurch gestärkte regionale Wirtschaftskraft letztlich auch durch höhere Steuereinnahmen die bremischen Haushalte entlasten würde. Mit dieser Grundsatzentscheidung war der Verzicht auf eine deutliche Teilentschuldung innerhalb des Sanierungszeitraums verbunden. Der im Vergleich zu den Finanzplandaten erheblich höhere Anstieg der Verschuldung belastet die Haushaltssanierung.
- 107** Ein vom Senat mit der Evaluierung des ISP beauftragtes Unternehmen hat festgestellt, dass aufgrund der in diesem Programm enthaltenen Maßnahmen bis zum Jahr 2016 mit einer nachhaltigen Verbesserung der wirtschaftlichen Situation im Lande Bremen zu rechnen sei. Die angestrebten Sanierungseffekte würden trotz der großen Eigenanstrengungen nicht in dem vorgesehenen Zeitrahmen bis zum Jahr 2005 eintreten. Das liege u. a. daran, dass sich die erreichte Stärkung der bremischen Wirtschaftskraft finanziell nicht unmittelbar auf die Einnahmen Bremens auswirkt.

7 Personalhaushalt

7.1 Vorbemerkungen

- 108** Um einen Überblick über die Entwicklung der Personalausgaben zu erhalten, ist nicht nur die Entwicklung in der Kernverwaltung (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 – in Betriebe, Sonderhaushalte oder Stiftungen des öffentlichen Rechts – ausgegliedert worden. Daneben sind Aufgaben, die zuvor staatliche und städtische Stellen wahrgenommen haben, auf zahlreiche Gesellschaften privaten Rechts übertragen worden, an denen Bremen zu 100 % beteiligt ist.

7.2 Kernverwaltung

7.2.1 Personalausgaben

109

Die zusammengefasste Darstellung der Personalausgaben in der Kernverwaltung in der folgenden Tabelle beruht auf Zahlen des Senators für Finanzen. Dieser hat die Entwicklungen von Personalausgaben in seinen Jahresberichten „Personalcontrolling Band 1“ für die Kernverwaltung seit 1987 dargestellt. Die Ausgaben und das Beschäftigungsvolumen der ausgliederten Dienststellen werden jeweils ab dem Jahr einer Ausgliederung rückwirkend herausgerechnet; entsprechend sind auch die Zahlen für das Jahr 2001 bereinigt worden. Deshalb sind die in den folgenden Tabellen genannten Zahlen mit den Zahlen der Tabellen des Vorjahres (vgl. Ergänzungsbericht zum Jahresbericht des Rechnungshofes – Land – 2001, Tz. 29 und Tz. 33) nicht vergleichbar. Die Darstellungen im Folgenden beziehen sich auf die Zeit ab 1995. Nachrichtlich sind die Zahlen der Kernverwaltung für den Sanierungszeitraum ab 1993 aufgeführt.

Personalausgaben in der Kernverwaltung 1995 – 2001					
Land und Stadtgemeinde Bremen					
Ohne Betriebe, Sonderhaushalte und Stiftungen des öffentlichen Rechts. Rundungsdifferenzen sind möglich. Quelle: Daten des Senators für Finanzen					
Jahr	Bezüge der Beschäftigten ¹⁾ (Gruppen 422/425/426)	Versorgungsbezüge (Obergruppe 43)	Beihilfen, Unterstützungen (Obergruppe 44)	Sonstige ²⁾	Insgesamt
1	2	3	4	5	6
Mio. €					
1995	801,5	212,8	36,2	21,7	1.072,2
1996	801,2	220,2	35,4	16,8	1.073,5
1997	798,4	229,6	37,4	16,4	1.081,8
1998	792,0	238,6	38,1	18,5	1.087,2
1999	796,3	249,4	39,5	19,7	1.104,9
2000	775,1	259,2	38,4	20,8	1.093,5
2001	775,3	274,7	41,4	21,7	1.113,1
1995/2001	- 26,2	61,9	5,2	0,1	41,0
Veränderungen gegenüber Vorjahr in %					
1995	2,5 %	5,8 %	12,9 %	22,5 %	3,8 %
1996	0,0 %	3,5 %	- 2,2 %	- 22,7 %	0,1 %
1997	- 0,3 %	4,2 %	5,7 %	- 2,0 %	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	- 2,7 %	4,0 %	- 2,8 %	5,3 %	- 1,0 %
2001	0,0 %	6,0 %	7,7 %	4,7 %	1,8 %
1995/2001	- 3,3 %	29,1 %	14,4 %	0,3 %	3,8 %
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	774,3	197,4	30,8	19,6	1.022,2
1993/2001	0,9	77,3	10,6	2,1	91,0
1993/2001	0,1 %	39,2 %	34,3 %	10,9 %	8,9 %

- 110** Die Tabelle zeigt, dass die Personalausgaben in der Kernverwaltung in Land und Stadt im Jahr 2001 insgesamt gegenüber dem Vorjahr um rd. 19,6 Mio. € oder 1,8 % auf rd. 1.113,1 Mio. € gestiegen sind. Die einzelnen Komponenten – Bezüge der Beschäftigten, Versorgungsbezüge, Beihilfen und sonstige Personalausgaben – haben sich dabei unterschiedlich entwickelt.
- 111** Die Summe der Bezüge der Beschäftigten in der Kernverwaltung ist im Jahr 2001 nach einem Rückgang im Vorjahr nahezu gleich geblieben. Die Tarifierhöhung für die Angestellten und Arbeiter und die Besoldungserhöhung für die Beamten und Richter wurden durch Reduzierung des Personalbestandes (vgl. Tabelle in Tz. 104) aufgrund der Realisierung der Sparvorgaben des Personalentwicklungsprogramms (PEP) ausgeglichen.
- 112** Weiter angestiegen ist die Summe der Versorgungsbezüge. Die Steigerung um 6,0 % fiel höher aus als im Vorjahr. Ursächlich dafür ist die gestiegene Zahl der Versorgungsempfänger.
- 113** Die Ausgaben für Beihilfen stiegen nach einem Rückgang im Vorjahr (- 2,8 %) um 7,7 %. Diese Schwankung ergibt sich maßgebend durch einen unterschiedlichen Bearbeitungsstand der Beihilfeanträge. Im Jahr 2000 hatten sich durch personelle Engpässe Rückstände gebildet, die im Jahr 2001 aufgearbeitet wurden.

7.2.2 Beschäftigungsvolumen

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

Beschäftigungsvolumen in der Kernverwaltung 1995 – 2001		
Land und Stadtgemeinde Bremen		
Ohne Betriebe, Sonderhaushalte und Stiftungen des öffentlichen Rechts. Rundungsdifferenzen sind möglich. Quelle: Daten des Senators für Finanzen		
Jahr	Vollzeitäquivalente	Veränderungen gegenüber Vorjahr in %
1	2	3
1995	19.536	- 2,2 %
1996	19.097	- 2,2 %
1997	18.591	- 2,6 %
1998	18.124	- 2,5 %
1999	17.572	- 3,0 %
2000	17.029	- 3,1 %
2001	16.718	- 1,8 %
1995/2001	-2.818	- 14,4 %
Nachrichtlich		
1993	20.299	
1993/2001	- 3.581	- 17,6 %

- 115** Wie die vorstehende Tabelle zeigt, ist das Beschäftigungsvolumen in der Kernverwaltung seit 1995 stetig zurückgegangen. Im Jahr 2001 waren das mit 311 Vollzeitäquivalenten oder 1,8 % nicht mehr so viel wie in den Vorjahren. Die Sparvorgabe des PEP von 250 Vollzeitäquivalenten wurde aber übertroffen. Von 1995 bis 2001 sank das Volumen von 19.536 um 2.818 auf 16.718 Vollzeitäquivalente. Das ist eine Abnahme um 14,4 %.
- 116** Insgesamt ist festzustellen, dass dem Rückgang des Beschäftigungsvolumens in der Kernverwaltung seit 1995 um 14,4 % kein entsprechender Rückgang bei der

Summe der Bezüge gegenübersteht; diese sind seit 1995 um 3,3 % zurückgegangen. Betrachtet man den Zeitraum von 1993 bis 2001, sank das Beschäftigungsvolumen sogar um 17,6 %, die Summe der Bezüge stieg dagegen um 0,1 %. Die trotz Rückgangs des Beschäftigungsvolumens nahezu unveränderte Summe der Bezüge ist in erster Linie auf die Tarif- und Besoldungserhöhungen zurückzuführen. Darüber hinaus hat es weitere ausgabensteigernde Entwicklungen gegeben. Zu nennen sind hier die Veränderungen bei den Arbeitgeberanteilen zur Zusatzversorgung der Arbeitnehmer, Struktureffekte durch Steigerungen von Dienst-/Lebensaltersstufen sowie höhere Stellenbewertungen. Das macht deutlich, wie schwierig es ist, trotz Personaleinsparungen die Personalausgaben im öffentlichen Bereich nennenswert abzubauen.

7.3 Kernverwaltung zuzüglich Betriebe, Sonderhaushalte und Stiftungen öffentlichen Rechts

7.3.1 Bezüge der Beschäftigten

117 Neben der Entwicklung von Personalausgaben und Beschäftigungsvolumen in der Kernverwaltung 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. Ausgliederungen aus der Kernverwaltung wurden rückwirkend berücksichtigt (s. Tz. 99). Nicht rückwirkend herausgerechnet wurden die Ausgaben und das Beschäftigungsvolumen der Ausgliederungen aus den Betrieben, Sonderhaushalten und Stiftungen öffentlichen Rechts selbst. Die in den nachfolgenden Tabellen genannten Zahlen sind mit den Zahlen der Tabellen des Vorjahres (vgl. Ergänzungsbericht zum Jahresbericht des Rechnungshofs – Land – 2001, Tz. 37 und Tz. 39) nicht vergleichbar.

118 In der folgenden Tabelle sind die Summen der Bezüge der Beschäftigten der ausgliederten Bereiche und der Kernverwaltung dargestellt:

Bezüge der Beschäftigten 1995 – 2001						
Zusammenfassung Kernverwaltung und Ausgliederungen lt. Tz. 107. Rundungsdifferenzen sind möglich. Quelle: Daten des Senators für Finanzen						
Jahr	Sonderhaushalte ¹⁾	Betriebe	Stiftungen	Summe Ausgliederungen	Kernverwaltung inkl. ABM	Summe Kernverw. + Ausglied.
1	2	3	4	5	6	7
Mio. €						
1995	145,6	73,8	2,7	222,0	804,3	1.026,3
1996	154,3	73,0	2,7	229,9	799,2	1.029,1
1997	160,3	72,2	2,8	235,3	795,8	1.031,1
1998	166,6	71,2	2,4	240,2	791,1	1.031,4
1999	172,6	74,7	2,4	249,7	795,0	1.044,7
2000	176,6	78,9	2,6	258,1	778,8	1.036,8
2001	180,0	78,3	2,9	261,3	775,5	1.036,8
1995/2001	34,5	4,6	0,2	39,2	- 28,8	10,4
Veränderungen gegenüber Vorjahr in %						
1996	6,0 %	- 1,0 %	- 0,9 %	3,6 %	- 0,6 %	0,3 %
1997	3,9 %	- 1,1 %	5,9 %	2,3 %	- 0,4 %	0,2 %
1998	4,0 %	- 1,4 %	- 14,0 %	2,1 %	- 0,6 %	0,0 %
1999	3,6 %	4,9 %	0,4 %	4,0 %	0,5 %	1,3 %
2000	2,3 %	5,7 %	5,4 %	3,3 %	- 2,0 %	- 0,8 %
2001	2,0 %	- 0,8 %	12,9 %	1,2 %	- 0,4 %	0,0 %
1995/2001	23,7 %	6,2 %	7,9 %	17,7 %	- 3,6 %	1,0 %

1) Einschließlich Refinanzierte

- 119** Die Summe der Bezüge der Bediensteten hat sich seit 1995 in den verschiedenen Bereichen sehr unterschiedlich entwickelt. Während in der Kernverwaltung einschließlich ABM die Summe der Bezüge um 3,6 % abnahm, stieg die Summe in den ausgegliederten Bereichen um 17,7 %. Die starken Steigerungen der Summe der Bezüge bei den Sonderhaushalten (23,7 %) erklären sich häufig durch den erhöhten Zufluss von Drittmitteln, mit denen Gehälter von Hochschulbediensteten refinanziert werden.

7.3.2 Beschäftigungsvolumen

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

Beschäftigungsvolumen ¹⁾ 1995 - 2001						
Zusammenfassung Kernverwaltung und Ausgliederungen lt. Tz. 107. Rundungsdifferenzen sind möglich. Quelle: Daten des Senators für Finanzen						
Jahr	Sonderhaushalte	Betriebe	Stiftungen	Summe Ausgliederungen	Kernverwaltung inkl. ABM	Summe Kernverw. + Ausglied.
1	2	3	4	5	6	7
Vollzeitäquivalente						
1995	2.464	2.071	71	4.606	19.536	24.142
1996	2.463	2.034	66	4.563	19.097	23.659
1997	2.439	1.977	63	4.479	18.591	23.070
1998	2.363	1.910	58	4.331	18.124	22.455
1999	2.395	1.881	57	4.334	17.572	21.906
2000	2.545	1.837	61	4.443	17.029	21.472
2001	2.676	1.794	66	4.536	16.718	21.253
1995/2001	211	- 277	- 5	- 70	- 2.818	- 2.888
Veränderungen gegenüber Vorjahr in %						
1996	0,0 %	- 1,8 %	- 7,1 %	- 0,9 %	- 2,2 %	- 2,0 %
1997	- 1,0 %	- 2,8 %	- 4,5 %	- 1,8 %	- 2,6 %	- 2,5 %
1998	- 3,1 %	- 3,4 %	- 6,7 %	- 3,3 %	- 2,5 %	- 2,7 %
1999	1,4 %	- 1,5 %	- 2,2 %	0,0 %	- 3,0 %	- 2,4 %
2000	6,2 %	- 2,4 %	7,3 %	2,5 %	- 3,1 %	- 2,0 %
2001	5,1 %	- 2,3 %	7,3 %	2,1 %	- 1,8 %	- 1,0 %
1995/2001	8,6 %	- 13,4 %	- 6,8 %	- 1,5 %	- 14,4 %	- 12,0 %
1) Ohne Refinanzierte						

- 121** Das Beschäftigungsvolumen hat im Betrachtungszeitraum in allen Bereichen außer bei den Sonderhaushalten abgenommen, wenn auch in unterschiedlicher Größenordnung. Von den insgesamt seit 1995 eingesparten 2.888 Vollzeitäquivalenten entfielen 2.818 (= 97,6 %) auf die Kernverwaltung, lediglich 70 (= 2,4 %) auf die Ausgliederungen.

- 122** Insgesamt ergibt sich danach auf den ersten Blick ein Beschäftigungsrückgang in den ausgegliederten Bereichen um 1,5 %, während die Summe der Bezüge um 17,7 % gestiegen ist. Diese Feststellung vermittelt insofern kein zutreffendes Bild, als im Beschäftigungsvolumen der Sonderhaushalte die aus Drittmitteln finanzierten Kräfte nicht einbezogen sind. Der Rechnungshof empfiehlt, künftig eine Darstellungsform zu wählen, die bei den Sonderhaushalten eine einwandfreie Beziehung zwischen Beschäftigungsvolumen und Bezügen ermöglicht.

7.4 Weitere Personalausgaben

- 123** Bremen belastende Personalausgaben entstehen außer in der Kernverwaltung und in den zuvor behandelten Bereichen überall dort, wo Aufgaben, die vorher in der Kernverwaltung wahrgenommen wurden, gegen Entgelt oder von Zuwendungsempfängern erfüllt werden. Daneben erhalten einige bremische Beteiligungsgesell-

schaften, 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 Controlling-Bericht für das Haushaltsjahr 2001 (HaFa-Vorlage 15/414 L/15/407 S vom 23. April 2002) den Gesamthaushalt nach so genannten „Konzernbereichen“ dargestellt und dabei Personalmittel nur ausgewiesen, soweit sie als solche in den Rechnungen gekennzeichnet waren. Personal-, konsumtive und investive Ausgabenanteile werden hier bei den in der Regel konsumtiv veranschlagten Zahlungen an Beteiligungsgesellschaften oder Zuwendungsempfänger nur unzureichend differenziert. Die tatsächlichen Personalausgaben können deshalb noch nicht dargestellt werden. Für künftige Auswertungsmöglichkeiten muss dieses Problem noch gelöst werden.

- 124** Der Senator für Finanzen sollte die Personalentwicklung im Konzern weiter verfolgen und hierzu alsbald ein die Personalaspekte und Personalausgaben einbeziehendes Konzerncontrolling entwickeln.

V. Festlegungen zur Haushaltsbewirtschaftung

1 Stand der Erörterungen mit dem Senator für Finanzen

- 125** Den parlamentarischen Beratungen des Ergänzungsberichts zum Jahresbericht 2001 (Drs. 15/812 vom 4. September 2001) folgend haben der Senator für Finanzen und der Rechnungshof Meinungsunterschiede zu wesentlichen Fragen der Haushaltsbewirtschaftung erörtert.
- 126** Die wesentlichen Ergebnisse der vorläufigen Abstimmung sind:
- Es besteht grundsätzliches Einvernehmen darüber, dass die Kreditobergrenze gemäß Artikel 131 a LV/§ 18 Abs. 1 Satz 1 LHO sowohl für die Veranschlagung als auch für den Haushaltsvollzug gilt.
 - Hinsichtlich der vom Rechnungshof geforderten Einbeziehung nicht nur der Erlöse aus Veräußerungen von Beteiligungen, sondern auch der investiven Einnahmen aus Veräußerungen von Grundvermögen und beweglichem Vermögen in die Berechnung der Nettoinvestitionen hat der Senator für Finanzen auf die Praxis der meisten Bundesländer verwiesen. Sie würden im Wesentlichen so wie der Senator für Finanzen verfahren. Er hat erklärt, dass sich Bremen im Rahmen seiner Möglichkeiten nach 2005 bemühen werde, auch diese investiven Einnahmen zu berücksichtigen. Dabei werden auch die Erlöse der Sondervermögen einzubeziehen sein, die diese aus dem Verkauf bremischer Grundstücke erzielen.
 - Bei der Berechnung des Schuldenstandes sind die Schulden der Sondervermögen und Eigenbetriebe einzubeziehen. Dabei sollten nach Auffassung des Rechnungshofs auch die Schulden der bremischen Gesellschaften einbezogen werden. Hinsichtlich der Schulden des BKF wird der Senator für Finanzen im Rahmen der Sanierungsberichterstattung gegenüber dem Finanzplanungsrat weiterhin Schulden des Kernhaushalts und des BKF unter Hinweis auf die geschaffenen Vermögenswerte differenziert darstellen.
 - Auch darüber, wie die Zinsen für vorfinanzierte Investitionsprojekte des ISP zu behandeln sind, konnte keine Einigkeit erzielt werden. Der Senator für Finanzen rechnet die Zinsen den Investitionsausgaben zu. Der Rechnungshof ist unverändert der Auffassung, dass die Finanzierungskostenanteile als sächliche Verwaltungsausgaben in der Hauptgruppe 5 zu veranschlagen sind. Dabei ist es unerheblich, ob der von einem Dritten dem Sondervermögen eingeräumte Kredit unmittelbar aus dem Kernhaushalt oder aus dem Sondervermögen bedient wird (vgl. im Übrigen Tz. 118 ff.).
 - Wesentlicher Teil der Erörterungen war auch die Frage der sonstigen Abgrenzung von konsumtiven und investiven Ausgaben, auf die im Folgenden eingegangen wird.
- 127** Der Rechnungshof hat in seinen letzten Jahresberichten bemängelt, dass konsumtive Ausgaben häufig unzulässig als investive behandelt worden sind. In geringerem Umfang werden auch investive Mittel als konsumtive ausgewiesen. Über die Zuordnungen konnte er sich mit dem Senator für Finanzen bisher nicht einigen.

Dabei geht es neben der Zuordnung der Zinsen bei Investitionsprojekten u. a. um folgende Bereiche:

- Konsumtivanteile innerhalb des Gesamtkonzepts zur integrierten Baggergutentsorgung,
- Mindestbetragsgrenze, ab der bewegliche Vermögensgüter als Investitionen gelten (in Bremen 410 €, im Bund und den anderen Ländern höher, bisher zu meist rd. 5.000 €),
- Unterhaltungsarbeiten im Baubereich, eingebettet in investiv veranschlagte Abfinanzierungsbeträge gegenüber außerhaushaltsmäßigen Trägern einer Vorfinanzierung,
- Sonderprogramm Neue Medien des Bereichs Bildung, in dem ein hoher Anteil an Personalausgaben enthalten ist,
- investiv veranschlagte Impulsgelder des ISP z. B. zur Deckung von so genannten Offenhaltungskosten für Bäder,
- überplanmäßige Mittel zur Refinanzierung von Personalkosten des Hansestadt Bremischen Hafenamtes für das Projekt Containerterminal IV, die investiv ausgewiesen wurden,
- investiv veranschlagte institutionelle Zuwendungen, die von Zuwendungsempfängern zum Teil für konsumtive Zwecke ausgegeben werden und umgekehrt.

Der Rechnungshof geht davon aus, dass allein durch diese Bereiche ein Haushaltsvolumen von insgesamt über 60 Mio. € betroffen ist.

128

Die Zuordnung von Zinsen bei Investitionsprojekten zu der richtigen Ausgabeart hat der Rechnungshof bereits in seinem Ergänzungsbericht zum Jahresbericht 2001, Tz. 67 ff. behandelt. Zusätzlich weist er auf Folgendes hin:

- Die gegenwärtige Praxis verstößt nicht nur gegen die Grundsätze der Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit. Die Buchung von Zinsen als investive Ausgaben entlastet den konsumtiven (Betriebs)-Haushalt und führt rechnerisch zu einer geringeren Steigerungsquote. Die Veranschlagung von Investivmitteln einschließlich Zinsen erweitert unmittelbar den Kreditfinanzierungsrahmen und unterläuft damit die verfassungsrechtlich normierte Regelgrenze des Artikel 115 Abs. 1 GG/Artikel 131 a LV. Durch die Einbeziehung der Finanzierungskosten in die Investitionsausgaben wird die veranschlagte Summe der Investitionen systemwidrig erhöht. Nimmt das Land bis zu dieser Höhe Kredite auf, sind sie nicht mehr durch den Realwert der Investitionen gedeckt. Die Verpflichtung, Zinsen aus dem konsumtiven Haushalt zu erwirtschaften, wirkt regulierend auf die Höhe der Gesamtverschuldung. Werden die Zinsen aus kreditfinanzierten Investivmitteln bezahlt, wird diese Wirkung ausgehebelt. Das bei Einführung der am Werteverzehr orientierten Kapitaldienstfinanzierung vom Senator für Finanzen besonders hervorgehobene Ziel, dass jedes Ressort verursachergerecht aus seinen konsumtiven Mitteln die Zinsausgaben trägt (Ressortverantwortung), wird unterlaufen.
- Für den Abfinanzierungszeitraum der betroffenen Maßnahmen geht es um ein Mittelvolumen von mehreren hundert Millionen Euro. Genauere Werte können den Zins- und Tilgungsplänen der außerhaushaltsmäßigen Vorfinanzierungsprojekte, vornehmlich des ISP entnommen werden. Die Projektbeschreibungen einschließlich der Zins- und Tilgungspläne wurden zuletzt im Finanzplan 2000 bis 2005 vom 4. Dezember 2001 veröffentlicht und sollen fortgeschrieben werden.
- Der Rechnungshof hat zu der Frage der Zinsen-Zuordnung die Meinung der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder erfragt. Sie teilen seine Auffassung. Auch der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz hat in seiner Entscheidung vom 20. November 1996 – VGH N 3/96 – ausdrücklich betont, dass Zinsen als konsumtive Ausgaben zu behandeln sind. Die Ausweisung der gesamten Ausgaben als Investitionen sei „... insofern fehlerhaft, als in jenen Gesamtausgaben auch ein Finanzierungskostenanteil enthalten ist, der in der Hauptgruppe 5 als sächliche Verwaltungsausgaben (§ 13 Abs. 3 Nr. 2 LHO) hätte ausgewiesen werden müssen.“

- 129** Wenn die in Tz. 116 ff. beispielhaft genannten Probleme behoben werden, wirkt sich dies wesentlich auf die Darstellung der Haushaltslage aus und zwar auf
- die Investitionsquote,
 - den Betriebshaushalt und damit auf die Frage des konsumtiven Ausgabenwachstums,
 - die Kredithöchstgrenze gemäß Artikel 131 a LV/§ 18 Abs. 1 LHO und
 - die Zins-Steuer- sowie die Zinslast-Quote, also den Anteil der Zinsausgaben an den bereinigten Gesamteinnahmen.

2 Weitere Feststellungen

- 130** Der Rechnungshof hat den Senator für Finanzen auf folgende weitere Probleme hingewiesen, deren Lösungen ebenfalls Auswirkungen auf die Darstellung der Haushaltslage haben:

2.1 Nachbewilligung von Haushaltsmitteln

- 131** Über- und außerplanmäßige Ausgaben werden häufig nachbewilligt, indem konsumtive Mittel zu Gunsten investiver oder auch umgekehrt eingespart werden. Der Rechnungshof hat ermittelt, welche Verschiebungen zwischen investiven und konsumtiven Mitteln dadurch im Haushaltsverlauf 2000 eingetreten sind. Bei Addition der Beträge für Land und Stadt (nicht bereinigt um die Erstattungen zwischen den Gebietskörperschaften) wird deutlich, dass sich die investiven Ausgabenmittel zum Jahresschluss (Ist) gegenüber den Anschlägen lediglich um rd. 3,2 Mio. € erhöht hatten. Dagegen waren die konsumtiven Mittel mit rd. 35,5 Mio. € deutlich höher angestiegen. Abzüglich der Nachbewilligungen, die nicht mit Einsparungen, sondern mit Mehreinnahmen begründet worden waren, ist festzustellen, dass aus veranschlagten Investitionsausgaben i. H. v. etwa 20 Mio. € konsumtive Ausgaben geworden sind. Im Ergebnis wurde damit die bei Aufstellung der Haushalte vorgenommene Höchstgrenzenberechnung gemäß Artikel 131 a LV unterjährig verändert.

2.2 Bruttoveranschlagung

- 132** In den letzten Jahren ist eine starke Zunahme von Absetzungsbuchungen sowohl bei Einnahme- als auch bei Ausgabebetiteln zu beobachten. Dabei werden auf Einnahmetiteln Ausgaben und auf Ausgabebetiteln Einnahmen jeweils als Minus-Posten gebucht. Die Folge derartiger Saldierung ist ein vermindertes Anwachsen oder ein verstärkter Rückgang der Haushaltsvolumen. Absetzungsbuchungen sind gemäß § 35 LHO grundsätzlich unzulässig (Prinzip der Bruttoveranschlagung).
- 133** Der Rechnungshof hat den Umfang der Absetzungsbuchungen für das Haushaltsjahr 2001 (Land und Stadt) ermittelt und dem Senator für Finanzen das Ergebnis mitgeteilt. Es wurden Absetzungsbuchungen von mehreren hundert Millionen Euro festgestellt. Buchungen, die sich aus der gesetzlich vorgegebenen Nettobewirtschaftung bei Kreditaufnahmen und Tilgungen sowie aus offensichtlich durchlaufenden Posten bei Bewirtschaftungsmitteln ergeben, sind darin nicht enthalten.
- 134** Werden Einnahmen und Ausgaben bei den nach dem Gruppierungsplan jeweils vorgesehenen Einnahme- und Ausgabebetiteln netto veranschlagt und bewirtschaftet, hat dies Auswirkungen auf die tatsächliche Gesamthöhe der Haushalte. Unzulässige Absetzungen führen dazu, dass die jeweiligen Summen der Ausgabe-Haushaltsstellen keine zuverlässigen Aussagen über die tatsächlich geleisteten Haushaltsausgaben zulassen.

VI. Ausblick auf die nächsten Jahre

1 Planungen und Risiken

- 135** Die Haushalte der Jahre 2002 und 2003 stellen trotz der großen Eigenanstrengungen und der verbesserten Standortbedingungen keine günstigeren Betriebsergebnisse in Aussicht. Unter Berücksichtigung der Nachtragshaushalte sind für 2002 und 2003 negative Betriebsergebnisse i. H. v. jeweils über 600 Mio. € zu erwarten. Sie lagen über die gesamte Sanierungszeit in dieser Größenordnung.

- 136** Die Verschuldung des Landes und seiner beiden Städte wird sich nach den Finanzplanungsdaten Ende 2004 auf rd. 11.740 Mio. € erhöht haben und damit rd. 2,5 Mrd. € über dem Schuldenstand Ende 1993 liegen, dem letzten Jahr vor der ersten Sanierungsphase.
- 137** Die Steuerreformgesetze 2000 haben für Bremen Steuermindereinnahmen zur Folge. Aufgrund des bereits unter Tz. 94 genannten Schreibens des Bundeskanzlers geht Bremen davon aus, dass diese Mindereinnahmen ausgeglichen werden. Im Finanzplan 2000 bis 2005 sind einschließlich der Zinseffekte bis 2005 Ansprüche von über 1 Mrd. € errechnet worden. Die Kompensation durch den Bund ist dabei im Jahr 2005 in Höhe der für dieses Jahr berechneten Fehlbeträge einschließlich der bis zu diesem Zeitpunkt aufgelaufenen Zinsen (rd. 245,2 Mio. €) angenommen worden. Für die endgültige Höhe des Ausgleichsbetrags wird entscheidend sein, welche Einnahmeverluste auf konjunkturelle Entwicklungen zurückgeführt und auf welche Weise die Vorteile Bremens aus der Finanzausgleichsreform 2000 verrechnet werden.
- 138** Die Situation verdeutlicht, dass neben der Fortsetzung einer restriktiven Haushaltspolitik materielle Regelungen erforderlich sind, die es Bremen unter verbesserten Rahmenbedingungen ermöglichen, den Haushalt zu konsolidieren. Dabei sollte Bremen insbesondere eine Steuerverteilung anstreben, mit der erreicht werden kann, dass sich die bremische Wirtschafts- und Finanzkraft auch in den Haushalten niederschlägt.

2 Zukunftsbelastungen

- 139** Die Zukunftsbelastungen wurden nicht nur in der Höhe der haushaltsmäßigen und außerhaushaltsmäßigen Schulden und Gewährleistungen sowie in den sich daraus ergebenden Belastungen durch den Kapitaldienst sichtbar. Darüber hinaus binden zum großen Teil unumgängliche, langfristige Verpflichtungen aus dem Personal- und Sachhaushalt in erheblichem Umfang Haushaltsmittel. Dadurch wird der Gestaltungsspielraum des Parlaments in zukünftigen Haushaltsjahren eingeschränkt.
- 140** Der Umfang der auf diese Weise festgelegten Beträge ist den Haushalten nicht ohne Weiteres zu entnehmen. Der Anteil dieser Mittel und damit deren zukunftsbelastende Wirkung haben sich in den letzten Jahren erhöht. Z. B. schränkt jede Maßnahme, bei der Eigentum veräußert und ein Mietverhältnis eingegangen wird, den zukünftigen Gestaltungsspielraum ein, wenn der Verkaufserlös nicht unmittelbar in die Entschuldung fließt.
- 141** Der Rechnungshof hat darauf hingewirkt, dass in das Regelwerk über den BKF eine Obergrenze für außerhaushaltsmäßige Finanzierungen aufgenommen wird. Damit sollen die Zukunftsbelastungen der einzelnen Ressorts durch den Kapitaldienst für Vorfinanzierungen beschränkt werden. Nach den Richtlinien für Kapitaldienstfinanzierungen und für Zwischenfinanzierungen dürfen von einem Ressort nur bis zu 50 % der Nettoinvestitionen bzw. der Netto-Programmvolumen eines Jahres für den Kapitaldienst eingesetzt und damit für die Folgejahre gebunden werden.
- 142** Diese Obergrenze von 50 % hat ein Ressort inzwischen nach nur rund drei Jahren seit Beginn der außerhaushaltsmäßigen Vorfinanzierungen erreicht. Um eine beabsichtigte neue Maßnahme dennoch außerhalb der Haushalte ab dem Jahr 2002 vorfinanzieren zu können, wurde das Finanzierungsvolumen um eine veranschlagte Minderausgabe verringert, die auf mehrere Jahre verteilt erwirtschaftet werden sollte. So wurde Freiraum für fortgesetzte außerhaushaltsmäßige Vorfinanzierungen geschaffen, mit der Folge, dass der Schuldendienst unverändert die zukünftigen bremischen Haushalte belastet, die quotenmäßige Begrenzung jedoch ins Leere läuft.
- 143** Werden weiterhin Investitionen ganz oder in Teilen kreditfinanziert, führt dies zu einem weiteren Anstieg der Verschuldung. Bei der in Bremen gegebenen Ausgangslage bedarf es äußerst günstiger Rahmenbedingungen, um nach Auslaufen der Sonder-BEZ in einem überschaubaren Zeitraum einen Abbau der Nettokreditaufnahme zu erreichen (vgl. Tz. 128).
- 144** Betrachtet man das Verhältnis von Neuverschuldung und Zinsbelastung im Land und seinen Städten, wird deutlich, dass neue Kredite rein rechnerisch für die Zins-

last eines über Jahrzehnte aufgelaufenen Schuldenbergs verwendet werden müssen und damit für eine nutzbringende Verwendung nicht mehr zur Verfügung stehen. Der Finanzplan 2000 bis 2005 sieht für das Jahr 2005 ein durch Neuverschuldung auszugleichendes Finanzierungsdefizit i. H. v. rd. 560,2 Mio. € und Zinsausgaben von i. H. v. rd. 594 Mio. € vor. Die Kreditaufnahmen im Jahr 2005 werden schon nach den Planungsdaten niedriger sein als die Zinsbelastungen. Das Ergebnis des Jahres 2001 und die Nachtragshaushalte für die Jahre 2002 und 2003 lassen höhere Schulden und somit höhere Zinsausgaben erwarten, sodass sich die Relation von Neuverschuldung zur Zinsbelastung weiter verschlechtern wird.

- 145** Der Finanzplanungsrat zur Sicherstellung der Einhaltung der deutschen Verpflichtungen aus dem Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt und das Finanzausgleichsgesetz geben für die Haushalte 2003 und 2004 des Bundes und der Länder noch engere Zuwachsraten als bisher verbindlich vor. Das jährliche Ausgabenwachstum des Gesamthaushalts darf durchschnittlich 1 %, das der Ausgaben der laufenden Rechnung 0,5 % nicht überschreiten. Diese Vorgaben legen letztlich aber nur fest, was ohnehin bei den Sanierungsbemühungen unverzichtbar ist.

VII. Haushaltsgrundsätze

1 Allgemeines

- 146** In den letzten Jahren sind im HGGrG sowie in der BHO und den LHO der Länder zahlreiche Änderungen vorgenommen worden, die eine größere Flexibilisierung und damit einhergehend zumeist auch eine Dezentralisierung in der öffentlichen Haushaltsbewirtschaftung ermöglichen sollen. Entsprechende Regelungen gibt es in der Bremischen LHO oder in den Haushaltsgesetzen. Bedeutende Änderungen, z. B. bei der Einführung des Produktgruppenhaushalts, wurden mit dem Rechnungshof abgestimmt.
- 147** Bei folgenden Maßnahmen sind Haushaltsgrundsätze zu beachten:
- Ausweitung von Deckungsfähigkeiten bei Ausgaben (Grundsatz der Spezialisierung und Zweckbindung),
 - Einrichtung der Übertragbarkeit auch für konsumtive Ausgaben (Grundsatz der Jährlichkeit),
 - Bildung von Rücklagen bei am Jahresende unverbraucht gebliebenen Haushaltsmitteln für die Senatorenbudgets (Grundsatz der Gesamtdeckung) und
 - Einrichtung von Sondervermögen (Grundsatz der Einheit und Vollständigkeit).
- 148** Der Rechnungshof hat bei der Prüfung der Haushaltsbewirtschaftung in der letzten Zeit festgestellt, dass in einigen Fällen die Haushaltsgrundsätze nicht eingehalten wurden. Er hat diese Fälle mit dem Senator für Finanzen erörtert. Es wird zu klären sein, wie auch nach Einführung der Dezentralen Haushaltssteuerung und des Neuen Steuerungsmodells vermieden wird, dass die Haushaltsgrundsätze zu weit ausgelegt werden. Da die staatlichen und kommunalen Aufgaben zunehmend außerhalb der Kernverwaltung erledigt werden, ist dieser Aspekt besonders wichtig.
- 149** Der Rechnungshof wird diese Problematik im Blick behalten. Es geht nicht zuletzt auch um die Wahrung der Rechte des Parlaments. Die Transparenz der öffentlichen Haushalte und auch der ausgelagerten, verselbständigten und teilprivatisierten Aufgabenbereiche (so genannte Konzernbetrachtung) ist unabdingbar. Flexibilisierung, Globalisierung und Budgetierung dürfen nicht dazu führen, Grundsätze des Haushaltsrechts, die den wirtschaftlichen Umgang mit den Steuermitteln gewährleisten sollen, zu vernachlässigen und die Haushaltsdisziplin zu gefährden.
- 150** Im Januar 2003 ist eine neue, zentrale DV-Lösung für die Haushalts- und Kassenbewirtschaftung, für die Kosten- und Leistungsrechnung sowie für angrenzende Bereiche eingeführt worden. Mit ihr will der Senat die Aufgaben der Verwaltung wirtschaftlicher und effektiver erledigen. Sie soll somit auch der Sanierung dienen. Der Rechnungshof erwartet, dass durch dieses DV-System, ergänzt um weitere Maßnahmen, wie z. B. einem neuen Beteiligungscontrolling als zusätzlichem Steue-

rungsinstrument, unterstützt wird, die Haushaltsgrundsätze zu beachten. Nötig ist jedoch ein Gesamtkonzept für alle Instrumente, weil nur so die Planungs- und Steuerungsdaten zu bewältigen sind.

2 Haushaltsgrundsätze bei Gemeinsamer Kreditaufnahme

- 151** Im Haushaltsjahr 2001 hat das Land in größerem Umfang von der Ermächtigung gemäß § 12 Abs. 6 HG Gebrauch gemacht, Kredite der Stadtgemeinde Bremen und des BKF als eigene Schulden mitzuübernehmen (GKA). Dadurch konnten günstigere Zinskonditionen erreicht werden. Bei der GKA ist das Land in rechtlicher Hinsicht – wie bei den Krediten für den eigenen Bedarf – allein Schuldner gegenüber den Kreditgebern und hat damit auch den Schuldendienst zu leisten.
- 152** Zwischen den Gebietskörperschaften und deren Sondervermögen ist aber nach wie vor in vermögens- und haushaltsmäßiger Hinsicht klar zu trennen. Schuldenstände sind entsprechend der Inanspruchnahme der jeweiligen Schuldner fortzuschreiben. Zur Entlastung des Landes müssen GKA-Kredite, -Zinsen und -Tilgungen deshalb der Stadtgemeinde und dem BKF zugerechnet werden. Dies geschieht regelmäßig nachträglich durch zusammengefasste Buchungen nach dem 31. Dezember, aber noch innerhalb des laufenden Haushaltsjahres. Zusätzlich wird zwischen den Haushaltsjahren umgebucht. Dabei wird z. B. ein Haushaltsausgleich dadurch hergestellt, dass die Ermächtigung ausgeschöpft wird, Kredite im Vorgriff auf das nachfolgende Haushaltsjahr aufzunehmen.
- 153** Bei der Bewirtschaftung des Sondervermögens BKF müssen wegen der verschiedenen Stichtage für die Führung der außerhaushaltsmäßigen Projektkonten und für den Abschluss des Haushaltsjahres regelmäßig Buchungen bereinigt und aufwändig abgestimmt werden (vgl. Tz. 81). Die Übersicht wird noch dadurch erschwert, dass die Tilgungsausgaben bei Krediteinnahme-Buchungsstellen gemäß § 15 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 1 LHO als Absetzungsbuchungen vorgenommen werden.
- 154** Um diese Abstimmungs- und Bereinigungsprozesse zu erleichtern, hat der Rechnungshof dem Senator für Finanzen vorgeschlagen, künftig alle notwendigen gegenseitigen Einnahme- und Ausgabebuchungen der GKA und im BKF auf Verrechnungs-Haushaltsstellen der Hauptgruppen 3 und 9 vorzunehmen. Der Senator für Finanzen wird dies ab dem Haushaltsjahr 2003 umsetzen.

VIII. Allgemeine Prüfungsergebnisse

Erfolgskontrollen

Die Verwaltung ist der Verpflichtung zu begleitenden und abschließenden Erfolgskontrollen für finanzwirksame Maßnahmen nur selten nachgekommen. Dadurch mangelte es an systematisch-methodisch erhobenen Daten sowie an Auswertungen, die Einfluss auf die Fortführung oder Veränderung von Maßnahmen hätten haben können. Letztlich kann nicht belegt werden, dass öffentliche Mittel wirtschaftlich eingesetzt worden sind.

Auf Erfahrungswerte für künftige Maßnahmen konnte deshalb nicht zurückgegriffen werden.

1 Vorbemerkungen

- 155** Die Verwaltung ist verpflichtet, mit Haushaltsmitteln wirtschaftlich und sparsam umzugehen. Bei finanzwirksamen Maßnahmen umfasst diese Verpflichtung neben Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Planungsstadium auch die begleitenden und abschließenden Erfolgskontrollen. Nur so kann festgestellt werden, ob die günstigste Relation zwischen dem verfolgten Zweck und den eingesetzten Mitteln erreicht wird bzw. erreicht worden ist.
- 156** Der Rechnungshof hat in einer Querschnittsprüfung untersucht, ob und in welcher Weise die Verwaltung in den Jahren 1999 bis 2001 Erfolgskontrollen gemäß VV-LHO Nr. 1.3. zu § 7 LHO durchgeführt hat. Seit 1. Januar 2002 finden sich diese Vorschriften unter Nr. 2.2.

- 157** Während die bis Ende 1998 geltende Fassung des § 7 Abs. 2 LHO lediglich Nutzen-Kosten-Untersuchungen für geeignete Maßnahmen mit erheblicher finanzieller Bedeutung vorsah, schreibt die Neufassung vom 22. Dezember 1998 (Brem.GBl. S. 362) angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für alle finanzwirksamen Maßnahmen vor. Danach ist nicht ausschließlich der Unterfall Nutzen-Kosten-Untersuchung, sondern das nach Umfang und Bedeutung der Maßnahme jeweils angemessene Verfahren anzuwenden. Seit der Novellierung ist damit nicht mehr die Frage nach der Eignung der Maßnahme für eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, sondern nach der Art des am besten geeigneten Verfahrens zu stellen und zu beantworten.
- 158** Mit der Neufassung der VV-LHO zu § 7 LHO zum 1. Januar 2002 wurden auch Inhalt und Anlass der Erfolgskontrollen präzisiert. Diese Änderungen galten für die in die Prüfung einbezogenen Maßnahmen der Jahre 1999 bis 2001 noch nicht; die Verpflichtung zu Ergebnisprüfungen war aber schon in der vorherigen Fassung vorgeschrieben und von der Verwaltung deshalb zu beachten.
- 159** Erfolgskontrollen bestehen aus einem Rechenwerk (Erfolgsrechnung) und aus einem Textteil, in dem die Ergebnisse zu beschreiben, auszuwerten und zu beurteilen sind. Im Folgenden bezeichnet der Begriff „Erfolgsrechnung“ die von den geprüften Stellen vorgelegten Rechnungen.

2 Prüfungsfeststellungen

2.1 Ergebnis der Umfrage

- 160** Der Rechnungshof hatte die Ressorts, Zentralbehörden und Hochschulen gebeten, ihm die Maßnahmen mitzuteilen, für die in den Jahren 1999 bis 2001 Erfolgsrechnungen angefertigt und dokumentiert wurden.
- 161** Die Verwaltung hat dem Rechnungshof hierzu 17 Maßnahmen aufgegeben. Durch Nachfragen stellte sich heraus, dass Erfolgsrechnungen aber nur in sieben Fällen vorlagen. Davon waren vier begleitende und drei abschließende Rechnungen.
- 162** Den anschließend erbetenen Unterlagen war zu entnehmen, dass es sich bei den sieben Erfolgsrechnungen in drei Fällen um Investitionen mit einem Gesamtvolumen von rd. 3.227 T€ (rd. 6.312 TDM) handelte, die sich durch Minderausgaben und/oder Mehreinnahmen in den Folgejahren amortisieren sollten. In zwei der drei Fälle wurden die Erwartungen deutlich überschritten, im dritten Fall sind die Zielzahlen zwar nicht erreicht worden, die Maßnahme hat sich aber trotzdem als wirtschaftlich erwiesen.
- 163** Die anderen vier der sieben Fälle betrafen Beschaffungen und eine kleinere organisatorische Umstellung mit einem Gesamtvolumen im einstelligen Millionen-Euro-Bereich. Hier lagen die Mängel vor allem darin, dass nicht alle Kosten erfasst oder die Ausgangsdaten nur verbal beschrieben wurden, obwohl sie für eine rechnerische Darstellung geeignet waren. In zwei der vier Fälle wäre die Wirtschaftlichkeit auch bei korrekter Berechnung nachgewiesen worden.
- 164** Teilweise basierten die sieben Rechnungen nicht auf den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Planungsphase (Planungsrechnungen) oder es wurde ohne erkennbare Gründe ein deutlich zu niedriger Diskontierungszinssatz verwendet.
- 165** Die lt. „Anleitung für die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsrechnungen in der Bremischen Verwaltung“ (ab 1. Januar 2002 „Anleitung für die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Bremischen Verwaltung“) zu verwendenden Vordrucke wurden in keinem Fall benutzt. Das kann daran gelegen haben, dass der Senator für Finanzen die Anleitung in seinem Einführungsschreiben als „grundsätzlich nur für vorausschauende Wirtschaftlichkeitsrechnungen gültig“ bezeichnet hatte.
- 166** In allen Fällen wurden die Erfolgsrechnungen sinnvollerweise von der Organisationseinheit erstellt, die auch für die Planungsrechnung und die Durchführung der Maßnahme verantwortlich war.
- 167** Nicht alle Planungsrechnungen waren als Vergleichsmaßstab für Erfolgsrechnungen geeignet, weil z. B. der angestrebte Erfolg nicht präzise definiert war.

2.2 Beurteilung der Umfrage

- 168** Der Rechnungshof geht davon aus, dass ihm nicht alle Erfolgsrechnungen genannt worden sind. Ihm ist bekannt, dass u. a. Rechnungen für betriebswirtschaftlich rentable Maßnahmen unerwähnt geblieben sind, weil deren Kenntnis wegen einer zurückliegenden Prüfung durch den Rechnungshof vorausgesetzt wurde. Trotzdem bleibt das Ergebnis der Umfrage in hohem Maße unbefriedigend. Die Anzahl der Maßnahmen, für die Erfolgsrechnungen erforderlich gewesen wären, lässt sich nicht annähernd beziffern. Es dürften aber in den Jahren 1999 bis 2001 wohl Hunderte von Anlässen bestanden haben.
- 169** Die Anzahl der Erfolgsrechnungen und der Dienststellen, die sie übersandt haben, ist so gering, dass auf dieser Datenbasis eine gesicherte Aussage über die Qualität der insgesamt durchgeführten Erfolgsrechnungen nicht möglich ist. Die unter Tz. 163 ff. beispielhaft aufgeführten Schwächen und Unstimmigkeiten belegen, dass sich die Verfasser der dem Rechnungshof zur Verfügung gestellten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nicht immer von den Vorschriften haben leiten lassen. Gleichwohl haben diese Rechnungen ihren Hauptzweck erfüllt, Auskunft über die tatsächliche Entwicklung und damit über die Wirtschaftlichkeit zurückliegender Entscheidungen zu liefern.

2.3 Ursachen für das Umfrageergebnis

- 170** Die Verwaltung hat auf Nachfragen des Rechnungshofs als Gründe für den Verzicht auf Erfolgskontrollen im Wesentlichen mangelnde Zeit und die Einschätzung genannt, ihre Maßnahmen seien aus den verschiedensten Gründen für eine Erfolgskontrolle ungeeignet oder entbehrlich gewesen.
- 171** Den Hinweis auf Zeitmangel kann der Rechnungshof nicht akzeptieren. Ebenso wie Controlling und Kosten- und Leistungsrechnung Eingang in die öffentliche Haushalte gefunden haben, muss auch der Erfolgskontrolle – eingebunden in diese Aktivitäten oder nicht – ein größeres Gewicht zukommen. Auf sie kann nicht verzichtet werden. Durch organisatorische Maßnahmen ist sicherzustellen, dass die dafür notwendigen personellen und zeitlichen Ressourcen zur Verfügung stehen.
- 172** Die Äußerungen, Maßnahmen seien für eine Erfolgskontrolle ungeeignet, wurden von der Verwaltung unterschiedlich begründet. Am häufigsten waren die Hinweise auf komplexe und multikausale Zusammenhänge, die eine weitergehende Untersuchung als nicht erfolversprechend erscheinen ließen. Auch seien Maßnahmen unabhängig von ihrer Wirtschaftlichkeit aus Gründen der Daseinsvorsorge unverzichtbar.
- 173** Die Behauptung, eine Maßnahme sei für eine Erfolgskontrolle ungeeignet, ist spätestens seit der Neufassung der LHO überholt. Gerade vielschichtige Maßnahmen verlangen nach einer Erfolgskontrolle, so wie sie unverzichtbar im Planungsstadium einer die Entscheidung vorbereitende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bedürfen. Im Übrigen ist das Angebot an Methoden so breit, dass für jede Aufgabenstellung ein angemessenes Verfahren zur Verfügung steht.
- 174** Selbst für unverzichtbare Maßnahmen, die der Deckung von Grundbedürfnissen der Bevölkerung dienen, sind in der Regel mehrere Ausführungsvarianten denkbar, die dann wiederum Gegenstand der Rechnungen sein müssen.
- 175** Die Verwaltung hat Erfolgskontrollen als entbehrlich für Maßnahmen bezeichnet,
- die so offenkundig vorteilhaft seien, dass eine weitere Beschäftigung damit als verzichtbar oder sogar als unwirtschaftlich angesehen werden müsse,
 - für die bereits andere Sachstandsdarstellungen, wie z. B. Controllingberichte, Geschäftsberichte, Zuwendungsberichte und Evaluationsberichte erstellt worden seien oder
 - für die Vorgaben zentraler Beschaffungsstellen bestünden.
- 176** Maßnahmen, die bereits auf den ersten Blick ihre Vorteilhaftigkeit offenbaren, sind selten anzutreffen. Häufig entsteht dieser Eindruck, weil sich z. B. Kosten oder Nutzen bei oberflächlicher Betrachtung nicht sofort erschließen. Sollte im Ausnahmefall einmal einer Maßnahme die Wirtschaftlichkeit „auf die Stirn geschrieben sein“, verursacht die rechnerische Darstellung dieser Vorteilhaftigkeit gewöhnlich nicht einen solchen Aufwand, der einen Verzicht rechtfertigen würde. Ein Ver-

zucht auf eine Erfolgskontrolle, weil die Maßnahme überschaubar oder offenkundig vorteilhaft sei, kann deshalb nicht akzeptiert werden.

- 177** Auch wenn inhaltlich und methodisch Überschneidungen vorkommen, ersetzen Controlling- und andere Berichte keine Erfolgskontrollen, weil sie anderen Zwecken dienen und in der Systematik nicht übereinstimmen. Während das Controlling bereichsumfassend und zukunftsgerichtet ist, befasst sich die Erfolgskontrolle in erster Linie mit einzelnen Maßnahmen und hat ihren Schwerpunkt in der Betrachtung der Zielerreichung.
- 178** Auch der Verzicht auf Erfolgskontrollen unter Hinweis auf Vorgaben von zentralen Beschaffungsstellen kann nicht überzeugen. Es darf zwar regelmäßig unterstellt werden, dass die zentral ausgehandelten Preise und Konditionen für sich günstig sind und keiner weiteren Überprüfung bedürfen. Diese Sicherheit gibt aber keinen Aufschluss darüber, ob die Beschaffung notwendig war oder ob alternative Lösungen, wie z. B. Miete oder Leasing, vorzuziehen gewesen wären.
- 179** Der Rechnungshof sieht den entscheidenden Grund für das weitgehende Fehlen der gesetzlich eindeutig vorgeschriebenen Erfolgskontrolle in der Befürchtung der Verwaltung, unterhalb der Erwartungen liegende Ergebnisse oder sogar Misserfolge aufdecken zu müssen und dadurch unter Erklärungsdruck zu geraten. Wegen der hohen Bedeutung von Erfolgskontrollen müssen die Zuständigkeiten hierfür geregelt und außerdem Datum bzw. Anlass für eine Erfolgskontrolle bereits bei der Planungsrechnung festgelegt werden.
- 180** Eine weitere Ursache liegt in der teilweisen Unkenntnis der einschlägigen Vorschriften. So haben Haushaltsabteilungen dem Rechnungshof trotz eindeutiger Fragestellung einschließlich eines Hinweises auf die gesetzliche Grundlage Maßnahmen genannt, für die Planungsrechnungen, aber keine Erfolgskontrollen vorlagen.

3 Folgerungen aus der Umfrage

3.1 Planungsrechnungen als Voraussetzung für Erfolgsrechnungen

- 181** Planungsrechnungen bilden mit ihren Daten – insbesondere zu den angestrebten Zielen und Ergebnissen, dem Zeitrahmen und der eigentlichen Wirtschaftlichkeitsrechnung – die Grundlage sowohl für die begleitenden als auch für die abschließenden Erfolgskontrollen. Sie sind deshalb Voraussetzung aussagefähiger Erfolgskontrollen.
- 182** Über die schon für die Entscheidung zur Durchführung einer Maßnahme notwendigen Informationen hinaus ist bereits während des Planungsprozesses die Verpflichtung zu Erfolgskontrollen bezogen auf die konkrete Maßnahme zu präzisieren und zu dokumentieren. Zu folgenden Punkten sind Aussagen erforderlich:
- Umfang und Methode der Erfolgskontrolle,
 - Zeitpunkte bzw. Ereignisse, die eine Erfolgskontrolle auslösen sollen,
 - Festlegung der Daten und Informationen, die während der Laufzeit zu erheben sind, und
 - personelle und/oder organisatorische Zuständigkeiten.
- 183** Je detaillierter die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung während der Planung erstellt und dokumentiert wurde, desto weniger Aufwand ist für die Erfolgskontrolle einzusetzen. Wenn nicht bei nachträglicher Betrachtung zusätzliche Gesichtspunkte einzubeziehen sind, beschränkt sich das Rechenwerk auf das Ersetzen der Annahmen in der Planungsrechnung durch die tatsächlichen Daten.
- 184** Eine Erfolgsrechnung ohne zureichende Planungsrechnung dagegen erfordert erheblich mehr Arbeit, weil häufig weder die Ausgangslage noch die Ziele präzise erinnert werden oder aus für andere Zwecke erstellten Unterlagen beschafft werden müssen. Trotzdem sind auch in diesen Fällen Erfolgskontrollen durchzuführen (VV-LHO Nr. 2.2. zu § 7 LHO).
- 185** Vorkehrungen für aussagefähige Erfolgsrechnungen bereits während der Planungsphase zu treffen, ist bei organisatorischen Maßnahmen und umfassenden Programmen besonders bedeutsam, weil in diesen Fällen die Ziele häufig nicht genau beschrieben werden können. Der angestrebte Erfolg ist deshalb so eindeutig und detailliert wie möglich zu benennen. Wenn eine monetäre Festlegung ausgeschlos-

sen ist, können z. B. Kennzahlen gesetzt werden, an deren Einhaltung später das Ergebnis gemessen werden kann, oder mindestens Indizien beschrieben werden, die einen Erfolg signalisieren sollen.

- 186** Der Rechnungshof erwartet, dass die Verwaltung für alle finanzwirksamen Maßnahmen vor einer Entscheidung eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung anstellt. Dies gilt auch für Maßnahmen, die in der Entscheidungskompetenz parlamentarischer Gremien liegen. Die Aufnahme eines zusätzlichen Gliederungspunktes „Nachweis der Wirtschaftlichkeit“ in die Beratungs- und Entscheidungsvorlagen würde die Verwaltung zwingen, regelmäßig entsprechende Ausführungen zu machen.

3.2 Anleitung zur Durchführung von Erfolgskontrollen

- 187** Die Querschnittsprüfung hat gezeigt, dass es notwendig ist, die Anleitung für die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der bremischen Verwaltung (Anlage 1 zu den VV zu § 7 LHO) um eine Anleitung zur Durchführung von Erfolgskontrollen zu ergänzen. Darin sollten insbesondere Begriffe bestimmt und erläutert sowie Inhalte, Methoden, Zeitpunkt, Zuständigkeit, Planung und Durchführung von Erfolgskontrollen geregelt werden.

4 Fazit

- 188** Erfolgskontrollen sind ein wesentlicher Teil des mit Verfassungsrang ausgestatteten Wirtschaftlichkeitsprinzips. Dieses gehört seit eh und je zu den elementaren Haushaltsgrundsätzen.

- 189** Das Instrument der Erfolgskontrolle ist notwendig, um

- die wirtschaftliche Verwendung öffentlicher Mittel sicherzustellen,
- die Transparenz staatlichen Handelns zu erhöhen und – nicht zuletzt –
- auch die parlamentarische Kontrolle zu unterstützen.

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

Der Senator für Finanzen hat den Echtbetrieb mit einer neuen Standardsoftware für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen aufgenommen, ohne das vorgeschriebene Einvernehmen mit dem Rechnungshof (§ 79 Abs. 3 Nr. 2 LHO) herbeizuführen.

Umfangreiche Zugangsberechtigungen aus dem Testbetrieb sind unzulässigerweise in den Echtbetrieb übernommen worden.

1 Ausgangslage und Ziele

- 190** Bremen hat sich im Jahr 1999 entschlossen, das bis dahin in der bremischen Verwaltung eingesetzte Großrechnerverfahren für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen (HKR) durch eine Standardsoftware zu ersetzen. Sie soll neben der kameralen auch die kaufmännische Buchführung einschl. Kosten- und Leistungsrechnung, Controlling, Anlagenbuchhaltung u. a. ermöglichen. Zu diesem Zweck ist zunächst mit Unterstützung eines externen Unternehmens die Beschaffung einer Software ausgeschrieben worden. Ausgewählt wurde eine Standardsoftware, die auf der Grundlage der Finanzbuchhaltung auch die kamerale Buchführung ermöglicht. Nach einer weiteren Ausschreibung wurde die Einrichtung des Gesamtsystems an ein Firmenkonsortium vergeben.

- 191** Die neue Software sollte ursprünglich mit Beginn des Haushaltsjahres 2003 einsetzbar sein. Zwischenzeitlich wurde angestrebt, den Termin zur Einführung des Systems um ein Jahr vorzulegen. Dieses Ziel wurde mit großem Aufwand verfolgt, erwies sich aber als unrealistisch und musste deshalb im Dezember 2001 aufgegeben werden. Der Echtbetrieb ist am 6. Januar 2003 aufgenommen worden.

- 192** Der Rechnungshof hat dieses anspruchsvolle Großprojekt von Beginn an begleitet.

2 Probleme und Beanstandungen

2.1 Einvernehmen gemäß § 79 Abs. 3 Nr. 2 LHO

- 193** Bevor Datenverarbeitungsverfahren mit HKR-Bezug eingesetzt werden, muss der Senator für Finanzen gemäß § 79 Abs. 3 Nr. 2 LHO hierüber Einvernehmen mit dem Rechnungshof herstellen. Geregelt ist das Verfahren in den Bestimmungen über den Einsatz von automatisierten Verfahren im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen (HKR-ADV-BEST). Gewöhnlich, vor allem bei kleineren DV-Anwendungen, begleitet der Rechnungshof das Verfahren nicht intensiv. Das Einvernehmen wird hergestellt, wenn die Verfahren einsatzbereit sind.
- 194** Da der Rechnungshof das Projekt von Beginn an begleitet hat, war er über den Stand des Verfahrens im Wesentlichen informiert und konnte frühzeitig seine Anregungen machen und Bedenken äußern. Dies war u. a. ein Grund dafür, warum der Rechnungshof zuletzt nicht mehr auf die an sich notwendige komplette Abnahme aller Verfahrensteile und auf einen ins Einzelne gehenden Antrag gemäß § 79 Abs. 3 Nr. 2 LHO bestanden hat. Zudem war es ersichtlich, dass der Terminplan nur schwer einzuhalten sein würde und ein solches Verfahren auch aus Zeitgründen nicht mehr rechtzeitig hätte durchgeführt werden können.
- 195** Der Rechnungshof hat sich deshalb zu einzelnen, von ihm noch als kritisch angesehenen Punkten geäußert. Zuletzt hat er im November 2002 die aus seiner Sicht noch bestehenden wesentlichen ungelösten Probleme zusammengestellt und dem Senator für Finanzen schriftlich aufgezeigt. Er hat deutlich gemacht, dass er sein Einvernehmen erst erklären könne, wenn alle offenen Fragen, die das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen betreffen, befriedigend beantwortet sind.

Es handelt sich dabei um Probleme mit folgendem Sachstand:

- DV-Anwendungen erfordern eine gesicherte Übernahme aller für eine Weiterbearbeitung mit der neuen Software benötigten Einzeldaten aus den bestehenden DV-Verfahren. Es muss sichergestellt werden, dass Einnahmen überwacht und Ausgaben nicht mehrfach geleistet werden. Der Rechnungshof hat gefordert, vor dem endgültigen Systemwechsel eine Altdatenübernahme mit sämtlichen Daten aller Einzelverfahren durchzuführen und die Ordnungsmäßigkeit durch Übernahmedokumente (Summenprotokolle, Übernahmelisten) nachzuweisen. Mit den für Sommer 2002 geplanten, jedoch erst in den Monaten November und Dezember 2002 durchgeführten Integrations-tests (Funktionalität und Sicherheit bei der Übernahme der Altdaten) konnte dem Rechnungshof schon wegen der nur teilweise übernommenen Daten keine ordnungsgemäße Datenübernahme nachgewiesen werden.

Das Ressort hat bestritten, es sei vorgesehen gewesen, die korrekte Übernahme der gesamten Altdaten zu testen. Der Rechnungshof habe dies erst mit seinem Schreiben vom November 2002 verlangt.

Der Rechnungshof hat seit langem gefordert, die Übernahme der gesamten Altdaten zu testen. Dies war auch einvernehmliche Auffassung in der zuständigen Arbeitsgruppe. Deutlich sichtbar wird dies auch daran, dass ein eigens für die Übernahme aller Altdaten vorgesehener Test durchgeführt wurde. Dieser Test ist jedoch nicht zufriedenstellend verlaufen und anschließend nur mit Teilmengen wiederholt worden. Vor Beginn des Echtbetriebs ist also kein erfolgreicher Test der Gesamt-Altdatenübernahme durchgeführt worden.

- Der kamerale Haushaltsabschluss ist für Gebietskörperschaften in der LHO und ergänzend in Verwaltungsvorschriften im Einzelnen vorgegeben. Der erste Abschluss mit dem neuen System ist zwar erst mit Ablauf des Haushaltsjahres 2003 fällig; die Funktionalität der Abschlussvorgänge muss allerdings vor Beginn des Echtbetriebs gewährleistet sein, um Sicherheit über die Vollständigkeit aller abschlussrelevanten Buchungsvorgänge zu haben. Es hätte deshalb ein Jahresabschluss mit Echtdateien, also nach Übernahme der Altdaten, sowie unter Einschluss aller vorkommenden Buchungsaktivitäten simuliert werden müssen.

Der Senator für Finanzen hat angemerkt, dass ein „Jahresabschluss mit Salden- und Obligovorträgen“ vorgenommen worden sei.

Der Rechnungshof hat nicht den Jahresabschluss (Kassenabschluss), sondern einen Haushaltsabschluss gemäß §§ 83 ff. LHO verlangt.

- In Bremen werden sämtliche Buchungen zur Bewirtschaftung der Haushaltsmittel sachlich geordnet und zusammengefasst dargestellt (Sachbuch). Es handelt sich um eine Zusammenstellung aller Einzelbuchungen (Datensätze). Diese Sammlung aller Datensätze dokumentiert die Zahlungsvorgänge und ermöglicht, sie nachzuvollziehen. Gleichzeitig ist sie die Datenbasis für bisherige flächendeckende Erhebungen des Rechnungshofs bei seinen Prüfungen. Dem Rechnungshof wurde bisher lediglich das künftige Sachbuch-Format vorgestellt. Er hat nur Zusagen zur Erfüllung bestimmter Grundanforderungen erhalten. Die Funktionalität unter Bedingungen, die einem Echtbetrieb entsprechen, wurde dagegen bisher nicht nachgewiesen. Dies gilt auch für den so genannten elektronischen Kontoauszug (Elko), der für ein ordnungsgemäßes und wirtschaftliches Kassengeschäft durch die Landeshauptkasse unabdingbar ist.

Der Senator für Finanzen hat darauf hingewiesen, dass die Auswertungen des Sachbuchs (so genannter Sachbuchreport) zur Verfügung stünden.

Ein Sachbuchreport ist dem Rechnungshof bisher allerdings nicht vorgestellt worden.

- Im kameralen Haushalt sind – anders als bei einer kaufmännischen Buchführung – Ist-Buchungen, d. h. die Buchungen über die tatsächlich geleisteten und nicht lediglich erst zum Soll gestellten Einzahlungen und Auszahlungen, für die Ordnungsmäßigkeit der Buchführung von ausschlaggebender Bedeutung. Im neuen System sollen Mittel, die unterhalb der Haushaltsstellenebene aufgeteilt werden müssen, auf Konten verwaltet werden, die Bestandteil des (kaufmännischen) Finanzbuchhaltungs-Moduls sind (Controlling-Objekte und/oder Sachkonten). Dem Rechnungshof liegt kein Nachweis für Ist-Buchungen auf Controlling-Objekten oder Sachkonten vor.

Das Ressort hat allgemein darauf verwiesen, in einem integrierten Rechnungswesen könnten einzelne Module nicht für sich betrachtet werden. Kamurale Daten würden weiterhin auf den entsprechenden Finanzpositionen (Haushaltsstellen) abgebildet werden.

Dieser Hinweis lenkt davon ab, dass der Rechnungshof stets gefordert hat, die Mittelbewirtschaftung müsse unterhalb der Ebene „Haushaltsstelle“ auf der Grundlage von Ist-Daten möglich sein. Der Senator für Finanzen hatte ursprünglich zugesagt, dies ermöglichen zu können. Der Rechnungshof hält diese Zusage für unverzichtbar, da eine Darstellung von Ist-Daten nur auf der Ebene der Haushaltsstellen gerade nicht ausreicht, wenn Haushaltsmittel in Teilbudgets aufgeteilt werden müssen. Der Rechnungshof war daher überrascht, dass der Senator für Finanzen von der Zusage abgerückt ist.

- Auch in dem neuen integrierten DV-Verfahren werden zahlreiche Zahlungsdaten verwaltet, die von den bewirtschaftenden Dienststellen nicht direkt durch Einzeleingabe in das System gestellt, sondern vielmehr über sog. Schnittstellen aus Fachverfahren der Ressorts überführt werden. Dem Rechnungshof ist bisher nicht nachgewiesen worden, dass der Datenaustausch funktioniert.

Das Ressort hat mitgeteilt, die Funktionalität der Schnittstellen sei inzwischen getestet und durch einzelne Abnahmeprotokolle bestätigt worden.

Dem Rechnungshof sind die einzelnen Protokolle trotz mündlicher Anforderungen bisher nicht vorgelegt worden.

- Für Dienststellen mit geringem Buchungsaufkommen sollen so genannte Servicestellen für die Erfassung der Zahlungsdaten eingerichtet werden. Der Übermittlungsweg der für Ein- oder Auszahlungen benötigten Angaben ist vorgegeben (Fax-Übertragung). In Einzelfällen, z. B. bei der Mittelbewirtschaftung der Schulen, soll es möglich sein, davon abzuweichen. Der Rechnungshof begrüßt zwar grundsätzlich diese Lösung, hat jedoch eine abgestimmte und verbindliche Regelung gefordert.
- Bisher wurde keine in sich geschlossene, alle Regelungsbereiche erfassende Dienstanweisung zur Verfahrenseinführung erlassen. Dies ist aber schon wegen etlicher nicht mehr praxisgerechter Vorschriften der VV-LHO erforderlich. Der Senator für Finanzen hat die bremischen Dienststellen in mehreren Einzelverfügungen jeweils auf unbedingt notwendige Verfahrensschritte hingewiesen und sieht ansonsten das Schulungskonzept des Aus- und Fortbildungszentrums für die bremische Verwaltung als vorläufige Handlungsanweisung an.

196 Das Ressort hat zu den angesprochenen Problemen nicht vollständig Stellung genommen. Die bisher vorgelegten Reports waren wegen der unzulänglichen Testdateninhalte nicht aussagefähig. Ein Einvernehmen nach § 79 Abs. 3 Nr. 2 LHO vor Aufnahme des Echtbetriebs ist deshalb nicht zustande gekommen. Es soll nunmehr auf Vorschlag des Senators für Finanzen nach vorheriger Abstimmung der offenen Probleme herbeigeführt werden.

2.2 Laufzeitverhalten

197 Der Rechnungshof hat in seinem Schreiben vom November 2002 auch das Laufzeitverhalten des Verfahrens angesprochen. Die Qualität eines DV-Verfahrens hängt wesentlich von der Dauer der systeminternen Bearbeitung der Buchungsvorgänge und sonstigen Anwendungen ab (Laufzeitverhalten, Antwortzeiten). Das Laufzeitverhalten war während der Entwicklungsphase lange Zeit nicht hinnehmbar. Dies hat den zügigen Fortgang der Entwicklungsarbeiten stark beeinträchtigt. Die Antwortzeiten haben sich inzwischen erheblich gebessert. Ob sie heute hinreichend schnell sind, kann erst beurteilt werden, wenn größere Datenmengen ausgewertet werden können.

2.3 Zugangsberechtigung zum DV-Verfahren

198 Für das neue DV-System wurde ein notwendigerweise aufwändiges Berechtigungskonzept erarbeitet. Dies ist vor allem bei derart großflächig betriebenen integrierten Verfahren wichtig, weil hierin von jedem Arbeitsplatz der Zugriff auf den gesamten Datenbestand möglich ist. Das Berechtigungskonzept wurde entwickelt, um einen ordnungsgemäßen, vor allem aber sicheren Ablauf des Systems zu gewährleisten. Dies ist insbesondere für die Kassensicherheit, aber auch zum Schutz der Bediensteten der Bremischen Verwaltung notwendig.

199 Unmittelbar nach Beginn des Echtbetriebs hat der Rechnungshof bei einer begleitenden Prüfung festgestellt, dass 66 Benutzer, die in der Testphase umfassenden Zugang zum System hatten, weiterhin alle im System möglichen Funktionen ausführen konnten. Dies ist ein schwerer Verstoß gegen das Berechtigungskonzept. Der Rechnungshof hat den Senator für Finanzen daher aufgefordert, diesen Fehler unverzüglich abzustellen. Er hat auf drei besonders kritische Bereiche hingewiesen:

- Uneingeschränkte Berechtigungen für Mitarbeiter der projektbegleitenden Firmen (Firmenkonsortium).
- Uneingeschränkte Berechtigungen für Kassenmitarbeiter.
- Dezentrale Mittelbewirtschafter haben keine Kenntnis davon, dass zahlreiche Zugriffsmöglichkeiten für eine „Fremdbewirtschaftung“ ihrer Haushaltsmittel bestehen.

200 Die Projektleitung hat sich zwar bereit erklärt, die Anzahl der uneingeschränkten Berechtigungen zu verringern, gleichzeitig jedoch darauf hingewiesen, dass zur Behebung von Fehlern im System insbesondere die Mitarbeiter der projektbegleitenden Firmen in der Anfangsphase umfangreiche Berechtigungen haben müssten.

201 Die Forderungen des Rechnungshofs haben dazu geführt, dass den bisherigen Nutzern eine neue Zusammenfassung von Berechtigungen (Rollen) zugewiesen wurde. Diese entsprachen allerdings im Wesentlichen der ursprünglichen Rolle. Im Ergebnis wurden dadurch die Vorgaben des Berechtigungskonzepts immer noch missachtet und die Forderungen des Rechnungshofs unterlaufen. Der Senator für Finanzen hat damit eine erhebliche Sicherheitslücke bewusst in Kauf genommen.

202 Noch am 24. Januar 2003, also nach Beginn des Echtbetriebs, bestanden für 15 Nutzer weiterhin umfangreiche Zugangsberechtigungen. Ihre Anzahl geht über die im Berechtigungskonzept festgelegte hinaus und entspricht nicht den Regeln der Kassensicherheit. Daneben gibt es für weitere Personen Teilberechtigungen, die das Konzept nicht vorsieht.

203 Das Berechtigungskonzept sieht nur für Notfälle eine Aktivierung umfangreicher Berechtigungen vor. Hierfür ist entsprechend dem Vier-Augen-Prinzip bei der Eingabe des Kennwortes folgendes vorgesehen:

„Um eine höchstmögliche Sicherheit zu gewährleisten, ist für die Aktivierung ein zweigeteiltes Kennwort erforderlich. Dieses Kennwort wird zwei unabhängigen Personen zugeordnet.“

- 204** Dem Rechnungshof ist nicht bekannt, ob so verfahren wird. Ist dies nicht der Fall, erhöht sich der Kreis der Mitarbeiter erheblich, der unberechtigt Zugang zu dem gesamten System hat.
- 205** Der Senator für Finanzen hat bestritten, dass die Kassensicherheit gefährdet sei. Er hat die vom Rechnungshof festgestellten Abweichungen vom Berechtigungskonzept damit erklärt, dass es sich um Übergangsprobleme in der Einführungsphase handelt.
- 206** Die Verantwortung für die Einhaltung und Überprüfung der Regeln liegt beim Senator für Finanzen. Der Rechnungshof hat nach dem Beginn des Echtbetriebs die unbedingt notwendige Einhaltung von wesentlichen Standards zur Kassensicherheit und sonstigen Verfahrenssicherheit angemahnt. Das Ressort hat sich bisher nicht zufriedenstellend dazu geäußert, wie es mit den Beanstandungen umgehen will.

3 Zusammenfassung

- 207** Der Rechnungshof hatte zu Projektbeginn geplant, eine Abnahme des Gesamtprojekts rechtzeitig vor dessen Einführung zu fordern. Hiervon ist er abgewichen und hat sich auf die begleiteten Bereiche sowie auf die in der LHO geforderten Voraussetzungen beschränkt. Gleichwohl waren auch die Teilbereiche nicht abnahmefähig.
- 208** Die im Gesamtsystem eingestellten Berechtigungen und Regeln können nur dann Sicherheit gewährleisten, wenn sie so umgesetzt werden wie im aufwändig erarbeiteten und abgestimmten Berechtigungskonzept beschrieben. Insbesondere uneingeschränkte Berechtigungen dürfen nur anlassbezogen, z. B. bei auftretenden Fehlern im Ausnahmefall, erteilt werden. Dabei muss die Sicherheit des Systems durch organisatorische Maßnahmen gewährleistet werden. Das Ressort hat bei den besonders sensiblen uneingeschränkten Berechtigungen diese Regeln nicht beachtet und so das gesamte Berechtigungskonzept in Frage gestellt.
- 209** Fehler im Echtbetrieb haben gezeigt, dass umfangreiche Tests in allen Verfahrensteilen notwendig gewesen wären. Darauf hat das Ressort verzichtet, um den geplanten Einführungstermin in jedem Fall zu halten.
- 210** Das gemäß § 79 Abs. 3 Nr. 2 LHO mit dem Rechnungshof herzustellende Einvernehmen ist keine reine Formalie. Der Rechnungshof hat sich zu der Einhaltung von § 79 Abs. 3 Nr. 2 LHO und den damit in Verbindung stehenden HKR-ADV-Best in seinem Jahresbericht – Land – 1999, unter Tz. 62 wie folgt geäußert:

„Diese Vorschriften sind keineswegs nur formaler Art. Sie sollen vielmehr vor allem sicherstellen, dass die beim Einsatz von Informationstechnik bestehenden Risiken minimiert werden. Diese sowohl für Programme als auch für Daten bestehenden Risiken betreffen im wesentlichen die Bereiche

- unberechtigte Kenntnisnahme (Verlust der Vertraulichkeit),
- unberechtigte Veränderung oder Verfälschung (Verlust der Integrität),
- Beeinträchtigung oder Verlust der Verfügbarkeit (Verlust der Funktionalität)

und umfassen damit sowohl Datenschutz- als auch Verfahrens-/Kassensicherheitsaspekte.

Den aus der Sicht der Finanzkontrolle wichtigen Vorkehrungen zur Verfahrens- bzw. Kassensicherheit kommt deswegen so große Bedeutung zu, weil ADV-Verfahren ohne entsprechende organisatorische und/oder technische Vorkehrungen nicht mehr erkennen lassen, ob und gegebenenfalls durch wen Änderungen zum Datenbestand oder zum Programm vorgenommen wurden. Bei seinen begleitenden Prüfungen der Planung neuer Verfahren oder grundlegenden Verfahrensänderungen hat der Rechnungshof daher ganz besonderes Gewicht auf eine ordnungsgemäße Abgrenzung der Aufgaben- und Verantwortungsbereiche gelegt und damit weitgehend die Einhaltung des ‚Vier-Augen-Prinzips‘ gesichert sowie eine auch für Zwecke der Finanzkontrolle ausreichende Dokumentation aller Bearbeitungs- und Verfahrensschritte durchgesetzt. Er hat ferner darauf geachtet, dass nur eingehend getestete und freigegebene Verfahren eingesetzt werden, die diese Sicherheitsvorkehrungen garantieren.“

- 211** Die Vorschriften sollen sicherstellen, dass der Rechnungshof mit der eingesetzten HKR-Software und ihren Berichtsmöglichkeiten in der Lage ist, seinen Prüfungsauftrag wahrzunehmen. Der Rechnungshof erwartet, dass das Einvernehmen in den noch offenen Punkten alsbald nachträglich hergestellt wird und dass zukünftig die wesentlichen Standards zur Kassen- und Verfahrenssicherheit beachtet werden.

Umsetzung des Tarifvertrags zur Regelung der Altersteilzeitarbeit

Altersteilzeitarbeit ermöglicht einen gleitenden Übergang vom Erwerbsleben in den Ruhestand. Viele Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst entscheiden sich dafür. Bei einer Wiederbesetzung der frei werdenden Arbeitsplätze sollte verstärkt geprüft werden, ob Bremen Förderleistungen der Bundesanstalt für Arbeit nach dem Altersteilzeitgesetz beanspruchen kann.

1 Prüfungsgegenstand

- 212** Arbeitnehmern im öffentlichen Dienst wird nach den Bestimmungen des Tarifvertrags zur Regelung der Altersteilzeitarbeit (TV ATZ) ein gleitender Übergang vom Erwerbsleben in den Ruhestand ermöglicht. Dies soll dazu genutzt werden, vorrangig Auszubildenden und Arbeitslosen Beschäftigungsmöglichkeiten zu eröffnen. Grundlage des TV ATZ ist das Altersteilzeitgesetz (AltersteilzeitG). Altersteilzeitarbeit kann ab Vollendung des 55. Lebensjahres vereinbart werden. Die Arbeitszeit kann über den gesamten Zeitraum auf die Hälfte der bisherigen Arbeitszeit reduziert werden (Teilzeitmodell) oder der Arbeitnehmer arbeitet in der ersten Hälfte mit der bisherigen Arbeitszeit weiter und wird in der zweiten Hälfte freigestellt (Blockmodell). Der TV ATZ gilt auch für Teilzeitbeschäftigte. Für Beamte sieht das Beamtenrecht entsprechende Regelungen vor.
- 213** Das Gehalt wird entsprechend der während der gesamten Vertragsdauer geleisteten Arbeitszeit auf die Hälfte reduziert. Der Arbeitgeber stockt das Bruttogehalt um 20 % auf. Dieser Betrag muss mindestens 83 % des Nettobetrag des bisherigen Arbeitsentgelts erreichen. Bei Angestellten und Arbeitern des öffentlichen Dienstes ergänzt der Arbeitgeber die Beiträge zur Rentenversicherung auf der Grundlage von 90 % des bisherigen Arbeitsentgelts. Die Aufstockungsbeträge werden nach dem AltersteilzeitG für einen Zeitraum von bis zu sechs Jahren von der Bundesanstalt für Arbeit (BA) erstattet, wenn aus Anlass der Altersteilzeitarbeit ein arbeitsloser Arbeitnehmer eingestellt oder ein Auszubildender übernommen wird (so genannte Förderleistungen).
- 214** Nach der Koalitionsvereinbarung für die 15. Wahlperiode (1999 bis 2003) sollen die aus den Regelungen über die Altersteilzeit möglichen beschäftigungspolitischen Impulse im Rahmen der Personalbudgets insbesondere zur gezielten Nachwuchsgewinnung und zu bedarfsbezogenen Neueinstellungen genutzt werden.
- 215** Die Dienststellen tragen aufgrund der dezentralen Budgetierung die finanziellen Folgen der Altersteilzeitarbeit und entscheiden über die Vereinbarungen zur Altersteilzeitarbeit und darüber, ob durch Altersteilzeitarbeit eingesparte Personalkosten zur Wiederbesetzung von Stellen oder zur Erfüllung von Einsparverpflichtungen genutzt werden. Das Finanzressort geht davon aus, dass sich durch die Altersteilzeitarbeit durchschnittlich 30 % des letzten Arbeitgeberbruttos einsparen lassen. Die weiteren finanziellen Auswirkungen hängen von einer Wiederbesetzung und deren Ausgestaltung ab. Je nach der dabei gewählten Gehaltsstufe und je nach der Höhe der alters- und familienbedingten Gehaltsbestandteile sowie eventueller Förderleistungen durch die BA kann auch eine Wiederbesetzung mit einer Teilzeitkraft kostenneutral sein, die mehr als 30 % der vollen Wochenarbeitszeit leistet.
- 216** Auch nach der Dezentralisierung der personalrechtlichen Entscheidungsbefugnisse hat das Finanzressort in dem Verwaltungsverfahren eine zentrale Funktion. Es hat das Verfahren durch Rundschreiben geregelt und berät Bedienstete und Dienststellen. Die Anträge werden dem Senator für Finanzen zugeleitet. Das Finanzressort koordiniert im Einvernehmen mit den Dienststellen die Fälle, in denen eine Wiederbesetzung von Arbeitsplätzen zu Förderleistungen nach dem AltersteilzeitG führt, und stellt entsprechende Anträge.

- 217** Seit im Jahr 1998 die Altersteilzeitarbeit im Tarifbereich eingeführt wurde, haben in Bremen 669 Arbeitnehmer von diesem Angebot Gebrauch gemacht. Der Rechnungshof hat die Umsetzung des TV ATZ in den Ressorts Soziales und Bildung geprüft. Ausgewählt hat er in diesen Bereichen dabei die rd. 90 Einzelfälle, die bereits zu einem Freistellungseffekt geführt haben, d. h., Arbeitnehmer haben das Teilzeitmodell gewählt, oder sie befanden sich beim Blockmodell bereits in der Freistellungsphase. Anträge auf Altersteilzeitarbeit wurden in den geprüften Bereichen bisher nicht abgelehnt.

2 Vereinbarung zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer

- 218** Für Altersteilzeitarbeit ist nach § 2 TV ATZ und § 2 Abs. 1 Nr. 2 AltersteilzeitG eine Vereinbarung zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer notwendig. Eine rückwirkende Vereinbarung ist unzulässig. Gleichwohl wurde in 15 Fällen eine Vereinbarung geschlossen, die länger als einen Monat in die Vergangenheit wirkte. In fünf von diesen Fällen hat der Arbeitnehmer den Antrag sogar erst nach dem Termin gestellt, an dem die Altersteilzeitarbeit beginnen sollte.
- 219** Das Bildungsressort hat hierzu in seiner Stellungnahme mitgeteilt, dass die Einzelfälle aus diesem Bereich Zeiträume betreffen, in denen sich der aus einer verzögerten Umsetzung ergebende zeitliche Verzug nicht zu Lasten der Betroffenen auswirken sollte, die als Lehrkräfte an das Schuljahr gebunden seien. Dies gilt nach Feststellungen des Rechnungshofs jedoch nicht für alle Einzelfälle. Der Rechnungshof hat dem Finanzressort empfohlen, alle Dienststellen in einem Rundschreiben auf die Unzulässigkeit von rückwirkenden Vereinbarungen hinzuweisen. Das Finanzressort hat in seiner Stellungnahme dazu ausgeführt, es habe die Dienststellen im Rahmen seiner Beratungsaufgaben auf diese Problematik ausdrücklich hingewiesen. Es beabsichtige, hierzu in Kürze in einem Rundschreiben an alle Dienststellen allgemeine Hinweise zu geben.
- 220** Beim Bildungsressort hat der Rechnungshof in zwei Fällen Mängel bei der Abwicklung der Altersteilzeitarbeit festgestellt, wobei in einem Fall die Altersteilzeitarbeit nicht bis zum Zeitpunkt des Renteneintritts vereinbart wurde.

3 Förderleistungen der BA

- 221** Förderleistungen nach dem AltersteilzeitG (s. Tz. 213) sind finanziell sehr bedeutsam. Legt man die vom Rechnungshof bei einer Stichprobe der geprüften Einzelfälle ermittelten Aufstockungsbeträge und eine maximale Förderdauer von sechs Jahren zugrunde, ergibt sich bei einer Anerkennung ein Förderbetrag von durchschnittlich ca. 40 T€ pro Einzelfall. Das AltersteilzeitG verlangt nicht unbedingt, dass der durch Altersteilzeitarbeit frei werdende Arbeitsplatz mit einem Arbeitslosen besetzt oder für die Übernahme eines Auszubildenden genutzt wird. Der erforderliche Zusammenhang zwischen Altersteilzeitarbeit und Neueinstellung lässt sich auch dann nachweisen, wenn die Gewährung der Altersteilzeitarbeit eine Kette von Personalumsetzungen veranlasst hat und ein letztlich an anderer Stelle frei werdender Arbeitsplatz besetzt wird.
- 222** Obwohl die Dienststellen in ihren Mitteilungen an das Finanzressort in der überwiegenden Anzahl der Fälle angegeben hatten, dass sie eine Wiederbesetzung beabsichtigten, ist bisher nur in 17 Fällen ein Antrag auf Förderleistungen gestellt worden. Der Großteil betraf das Bildungsressort Mitte 2001. In einem Fall wurde eine Förderleistung anerkannt, in einem weiteren Fall abgelehnt. Die Entscheidung der BA über die übrigen Anträge steht noch aus.
- 223** Das Finanzressort hat in den Verfahren zur Altersteilzeitarbeit eine wichtige zentrale Aufgabe, die nach Ansicht des Rechnungshofs aufgrund der umfangreichen und komplexen Regelungen in diesem Bereich sinnvoll und notwendig ist. Das Finanzressort sollte seine koordinierende Funktion verstärkt nutzen, um in den Ressorts auf eine Prüfung und Nutzung der Fördermöglichkeiten nach dem AltersteilzeitG hinzuwirken. Für solche Förderleistungen sollten außerdem verstärkt ressortübergreifende Zusammenhänge betrachtet werden, wie etwa die Verwendung der Auszubildenden. Das Finanzressort hat dazu ausgeführt, dass die Inanspruchnahme der Förderleistungen oftmals an der nicht darstellbaren Umsetzungskette bei indirekten Wiederbesetzungen und den bürokratischen Hemmnissen durch die BA scheitert. Die Dienststellen würden aber noch nähere Hinweise zu den

Fördermöglichkeiten und dem entsprechenden Verfahren durch ein Rundschreiben erhalten, um verstärkt Förderleistungen in Anspruch nehmen zu können.

4 Zweckgebundene Rücklagen

- 224** Nach § 8 Abs. 4 HG 2002 und 2003 können Minderausgaben im Personalhaushalt, die aus Altersteilzeitbeschäftigungen sowohl aus dem Arbeitnehmer- wie dem Beamtenbereich resultieren, einer Rücklage im Produktplan zugeführt werden. Diese Rücklage ist zweckgebunden zum Ausgleich von Folgewirkungen der Altersteilzeit in Form des Blockmodells und kann in der Freistellungsphase für die unbefristete Einstellung von Personal genutzt werden.
- 225** Für die Höhe der zweckgebundenen Rücklagen gibt es keine zentralen Vorgaben oder Richtwerte. Die nach Abschluss der Haushalte 2001 rücklagefähigen Personalausgaben i.H.v. rd. 18,5 Mio. € haben die Ressorts unterschiedlich aufgeteilt. Sie flossen mit rd. 14,8 Mio. € der allgemeinen Budgetrücklage und mit rd. 3,7 Mio. € der Altersteilzeitrücklage zu. In zehn von 23 Produktplänen wurde eine Altersteilzeitrücklage von inzwischen rd. 7,7 Mio. € gebildet, der bislang noch keine Mittel entnommen worden sind. Allerdings wurde in einem Bereich für 2001 die Budgetrücklage Altersteilzeit nachträglich zur Deckung einer Haushaltsüberschreitung reduziert.
- 226** In den geprüften Ressorts Bildung und Soziales hat es eine unterschiedliche Entwicklung gegeben. Das Bildungsressort hat eine Altersteilzeitrücklage i. H. v. rd. 3,7 Mio. € gebildet. Konkrete Planungen für einen Einsatz der Mittel bestehen nicht. Diese werden gegebenenfalls im Rahmen der Lehrerbedarfsplanung eingesetzt. Dagegen gibt es im Sozialressort bisher keine Altersteilzeitrücklage, da es zunächst Personalüberhänge abbauen musste. Das Sozialressort nutzt die Regelungen der Altersteilzeitarbeit dazu, die Personalfuktuation zu erhöhen und die Sparvorgaben zu erfüllen. Die entstehenden Mehrbelastungen werden durch Rationalisierungsmaßnahmen, reduzierte Aufgabenwahrnehmung oder Aufteilung auf die übrige Mitarbeiterschaft kompensiert. Nachbesetzungen kommen deshalb in der gegenwärtig schwierigen finanziellen Situation nicht in Betracht.
- 227** Bei der Rücklagenbildung fällt die unterschiedliche Handhabung in den Bereichen auf. Die Zuführung zur Rücklage ist auf Minderausgaben aufgrund von Altersteilzeitbeschäftigung begrenzt. Sie darf nur zweckgebunden für Folgeeffekte der Altersteilzeit in Form des Blockmodells und für die unbefristete Einstellung von Personal während der Freistellungsphase genutzt werden. Der Rechnungshof wird beobachten, ob diese Vorgaben eingehalten werden.

Reform der Stellenwirtschaft

Die Stellenwirtschaft wurde zum Haushalt 2002 dezentralisiert und in das System der Budgetierung der Personalausgaben integriert. Der Rechnungshof hat diesen grundlegenden Reformprozess begleitet. Die künftigen Versorgungslasten für beamtete Bedienstete müssen hierbei noch angemessen berücksichtigt werden. Der Rechnungshof hat angeregt, die neuen Steuerungsgrößen der Stellenwirtschaft in die Haushaltsgesetze aufzunehmen.

1 Stellenplan und Budgetierung der Personalausgaben

- 228** Der Stellenplan galt in der Vergangenheit als Instrument zur Steuerung der Personalausgaben. Für die Dienststellen war die Verfügbarkeit von Stellen (Planstellen für Beamte und Stellen für Arbeitnehmer) gleichbedeutend mit der Bereitstellung der Personalausgaben, die in den einzelnen Kapiteln des Haushalts veranschlagt und zentral bewirtschaftet und verantwortet wurden. Der Stellenplan ermächtigte dazu, Personal einzustellen und zu befördern.
- 229** Seit 1995 werden die Personalausgaben dezentral budgetiert, um sie besser steuern und Personaleinsparvorgaben effektiver umsetzen zu können. Grundlage für das Budget je Dienststelle bzw. Produktgruppe ist die aus dem Personalentwicklungsprogramm abgeleitete Zielzahl für die Anzahl der Bediensteten. Diese Zielzahl wird aufgrund der hochgerechneten Ausgaben für alle Bediensteten in der jeweiligen Dienststelle bzw. Produktgruppe ausfinanziert. Dies gilt unabhängig davon, ob Stellen tatsächlich besetzt und welche Festlegungen für Stellen im Stel-

lenplan getroffen sind. Zielzahl und Personalbudget sind zum bestimmenden Element für Besetzung von Stellen und Steuerung der Personalausgaben geworden. Im Stellenplan ausgewiesene Stellen können nur besetzt werden, wenn die Zielzahl nicht überschritten wird. Außerdem müssen in den dezentralen Personalbudgets Mittel vorhanden sein, die nach der Entscheidung der dezentralen Bereiche nicht für andere Zwecke verwendet oder einer Rückklage zugeführt werden.

2 Dezentralisierung der Stellenwirtschaft

- 230** Nach der Delegation der Entscheidungsbefugnisse im Personalbereich wurde zum Haushaltsjahr 2002 folgerichtig auch die Bewirtschaftung der Stellen dezentralisiert und in das System der Budgetierung der Personalausgaben integriert. Stellen und Stellenplan sind keine selbstständigen Steuerungsinstrumente mehr, sondern folgen den Festlegungen von Zielzahl und Personalausgabenbudget. Über die Einrichtung von Stellen im Rahmen des Budgets wird grundsätzlich dezentral entschieden. Nach § 5 Abs. 1 Nr. 3 HG 2002 und 2003 kann der Produktgruppenverantwortliche Stellenänderungen innerhalb bestimmter Obergrenzen (Besoldungs-/Vergütungsgruppe bis A 14/I b, Strukturveränderung bis 100 T€) unterjährig vornehmen.
- 231** Die Anzahl der Stellen je Dienststelle bzw. Produktgruppe ergibt sich aus der ausfinanzierten Zielzahl, dem Stellensoll. Für jeden Bereich wird aus den Stellen des vorhandenen Personals eine durchschnittliche Stellenwertigkeit, der Stellenindex, errechnet. Dieser Wert wurde zum Haushalt 2002 für jede Dienststelle bzw. Produktgruppe festgestellt und ist auf Dauer nur bei einer gleichzeitigen Zielzahlenpassung veränderlich. Verschiebungen bei der Bewertung von tatsächlich besetzten Stellen verändern im Zeitpunkt der Beförderung/Höhergruppierung den Stellenindex und führen dazu, dass sich auch die ausfinanzierte Zielzahl und damit das Stellensoll entsprechend ändert, nicht aber das dezentrale Personalausgabenbudget.

3 Planstellen für Beamte und Stellen für Arbeitnehmer

- 232** Das neue System der Stellenwirtschaft wurde unter der Voraussetzung eingeführt, dass Kostenneutralität gewahrt bleibt. Dies muss auch bei überjährigen Ausgabeverpflichtungen beachtet werden. Im Rahmen der Obergrenzen (s. Tz. 230) können dezentral Beamtenstellen bis Besoldungsgruppe A 14 ohne parlamentarische Beteiligung neu geschaffen bzw. Angestellten- in Beamtenstellen umgewandelt werden. Dies ist nicht kostenneutral, denn für Beamte sind im Vergleich mit entsprechenden Angestellten zunächst geringere Personalausgaben zu leisten, da keine Sozialabgaben zu zahlen sind. Die künftigen Versorgungsausgaben für Beamte verursachen aber erhebliche Zukunftsbelastungen. Kommende Haushalte werden vorbelastet und damit künftige Handlungsspielräume eingeschränkt. Für die Dienststellen und Produktgruppenverantwortlichen darf die Beschäftigung von Beamten nicht kostengünstiger erscheinen als die von Angestellten. Das Finanzressort hält dies durch das Budgetierungsverfahren für weitgehend ausgeschlossen. Es teilt die Auffassung des Rechnungshofs, dass künftige Ausgaben für die Versorgung bei der Entscheidung, ob Aufgaben der Verwaltung von Beamten oder Angestellten wahrgenommen werden, berücksichtigt werden sollten. Der Rechnungshof hat bereits in seinem Jahresbericht 2001 – Land – (Tz. 107–125) einen entsprechenden Hinweis gegeben, nachdem Anfang 2000 die Entscheidungsbefugnisse zur Einstellung von Beamten delegiert wurden. In seiner Stellungnahme hat das Finanzressort ferner darauf hingewiesen, dass es schwierig sei, pauschal zu begründen, dass die Beschäftigung von Angestellten im Vergleich zu der von Beamten kostenneutral ist. Es gebe dazu unterschiedliche Betrachtungsweisen und Berechnungen.
- 233** Inzwischen hat es erste Schritte zur Lösung dieser Problematik gegeben. Ab den Haushalten 2002 werden die Versorgungsausgaben pro Produktplanbereich ausgewiesen. Die Entlastungseffekte, die sich in den Ressorthaushalten durch Verbeamtung angestellter Bediensteter ergeben, werden ab 2001 gesperrt, um diese für die Vorsorge zu verwenden. Das Finanzressort entwickelt derzeit ein Gesamtkonzept über die Vorsorge zur Deckung der künftigen Versorgungslasten. Es hat über den Zwischenstand in Band III des Jahresberichts Personalstruktur und Personalausgaben 2001 (HaFa-Vorlage 15/517 L/15/525 S vom 29. November 2002) berichtet. In diesem Konzept werden auch Versorgungsleistungen für bremische Beamte und Arbeiter bei Betrieben und Beteiligungsgesellschaften zu berücksichtigen sein.

4 Haushaltsgesetz und Stellenplan

- 234** § 5 Abs. 1 Nr. 3 HG 2002 und 2003 ermöglicht den Produktgruppenverantwortlichen, Veränderungen im Bereich von Beamtenstellen unterjährig vorzunehmen. Damit wurden Entscheidungskompetenzen von parlamentarischen Gremien auf die Exekutive übertragen. Z. B. kann der Produktgruppenverantwortliche unterjährig die Festlegungen des als Anlage zum HG beschlossenen Stellenplans verändern, wenn das Personalausgabenbudget eingehalten wird und die Obergrenzen beachtet werden (s. Tz. 230).
- 235** Allerdings bedürfen nach § 5 Abs. 4 HG 2002 und 2003 diese Entscheidungen der Zustimmung des HaFa, wenn längerfristige Verpflichtungen eingegangen werden sollen, die über die Ermächtigung nach § 38 LHO hinausgehen. Der Rechnungshof ist deshalb der Auffassung, dass bei Einrichtung oder Veränderung von Planstellen für Beamte wegen der später anfallenden Versorgungsausgaben dieser Zustimmungsvorbehalt zu beachten ist, der HaFa also auch bei Beamtenstellen bis Besoldungsgruppe A 14 zustimmen muss.
- 236** Das Finanzressort sieht diese Zustimmungsbedürftigkeit nicht. In der Regel gehe es um in sich neutrale Stellenumwandlungen im vorgegebenen Rahmen, durch die keine neuen längerfristigen Verpflichtungen entstünden; die Voraussetzungen des § 5 Abs. 4 HG seien somit nicht erfüllt. Außerdem würden Stellen und Dienstbezüge nicht von § 38 LHO erfasst.
- 237** Der Rechnungshof bleibt bei seiner Auffassung. Eine Regelung, die es den Produktgruppenverantwortlichen erlaubt, über Beamtenstellen ohne Zustimmung des HaFa zu entscheiden, ist nur zu vertreten, wenn durch ein noch zu entwickelndes Konzept (s. Tz. 233) ausreichend Vorsorge zur Deckung künftiger Versorgungslasten besteht.
- 238** Wie bereits in der Vergangenheit wurde in den HG 2002 und 2003 im jeweiligen § 1 die Summe der Stellen des Stellenplans festgesetzt (s. Tz. 11 und Jahresbericht 2003 – Stadt –, Tz. 6). Bevor 1995 die Personalausgaben dezentral budgetiert wurden, war diese Regelung eine Ermächtigungsklausel mit deklaratorischem Charakter und sollte daneben in Verbindung mit dem Stellenplan dazu dienen, Personalausgaben zu steuern. Seit der Reform der Stellenwirtschaft hat die Feststellungsklausel in § 1 HG nur noch deklaratorische Bedeutung, da die Festlegung nur für die Stellenmenge und für einen bestimmten Zeitpunkt gilt. Andere Steuerungsinstrumente sind eingeführt worden (s. Tz. 231).
- 239** Nach Auffassung des Rechnungshofs ist es im Interesse einer höheren Transparenz und besseren Steuerungsmöglichkeit sinnvoll, wenn das Parlament mit dem HG die für die Personalausgaben maßgebenden Steuergrößen Zielzahl (Stellenmenge) und Stellenindex (Struktur) auf Dienststellen oder Produktplanebene festlegen würde. Die Feststellungsklausel in § 1 HG könnte entsprechend ersetzt oder ergänzt werden. Möglich wäre auch eine entsprechende Darstellung im Stellenplan. Unterjährige Verschiebungen könnten durch das Personalcontrolling dokumentiert werden.
- 240** Das Finanzressort hat die Anregung begrüßt, in den HG statt der Stellenzahl künftig die Steuergrößen Zielzahl und Stellenindex auszuweisen. Es hat darauf hingewiesen, die Zielzahlen auf Produktgruppen- und Produktbereichsebene würden schon jetzt mit dem Produktgruppenhaushalt verbindlich beschlossen; eine Ergänzung um den Stellenindex auf der jeweiligen Darstellungsebene sei jedoch zweckmäßig.

5 Bewertung und Ausblick

- 241** Der Rechnungshof unterstützt die Reform der Stellenwirtschaft. Dieses Verfahren setzt im Rahmen der Verwaltungsreform Grundsätze des Neuen Steuerungsmodells in ein praktikables Vorhaben um. Es entsteht ein innovatives und wirksames Instrument zur Dezentralisierung von Ressourcenverantwortung, mit dem Bremen im Vergleich mit anderen Ländern und Gemeinden vorangegangen ist.
- 242** Der Rechnungshof begleitet den noch nicht in allen Punkten abgeschlossenen Umsetzungsprozess. Die Erörterungen mit dem Finanzressort sind noch nicht abgeschlossen.

IX. Einzelne Prüfungsergebnisse

Justiz, Inneres

Zeugenentschädigung für Polizeivollzugskräfte

Bei der Bewilligung von Zeugenentschädigungen für Polizeivollzugskräfte ist es wegen unvollständiger Anträge und durch Bearbeitungsfehler zu ungerechtfertigten Entschädigungen gekommen.

Die Polizei Bremen und die Gerichte haben alle Beteiligten auf die Fehlerquellen aufmerksam gemacht. Der Rechnungshof geht davon aus, dass die Fehler zukünftig vermieden werden.

1 Prüfungsgegenstand

- 243** Von Gerichten oder Staatsanwaltschaften herangezogenen Zeugen wird der ihnen dadurch entstandene Mehraufwand auf Antrag erstattet. Das Gesetz über die Entschädigung von Zeugen und Sachverständigen (ZSEG) sieht hierfür Verdienstausfall- und Aufwandsentschädigungen sowie Fahrtkostenersatz vor.
- 244** Die Regelungen des ZSEG gelten auch für Polizeivollzugskräfte, die als Zeugen geladen werden. Über die Entschädigungen entscheiden die zuständigen Kostenbeamtinnen und -beamten. Ob und gegebenenfalls in welcher Höhe Entschädigungen zu zahlen sind, richtet sich danach,
- ob der Termin im Dienst oder in der Freizeit wahrgenommen wurde,
 - ob und, wenn ja, welches Verkehrsmittel benutzt wurde,
 - von wo der Zeuge den Termin angetreten und wo er ihn beendet hat,
 - wie viel Zeit er insgesamt benötigt hat.
- 245** Der Rechnungshof hat bei einem Gericht die Bewilligung von Zeugenentschädigungen an Polizeivollzugskräfte stichprobenartig geprüft.

2 Prüfungsfeststellungen

- 246** Die Prüfung hat wesentliche Fehlerquellen bei der Bewilligung von Entschädigungen aufgezeigt. Durch unklare und/oder unvollständige Angaben der Polizeivollzugskräfte in Verbindung mit mangelhafter Sachaufklärung und falscher Rechtsanwendung durch die Kostenbeamtinnen und -beamten des Gerichts ist es zu ungerechtfertigten Zahlungen gekommen.
- 247** Rd. 85 % der geprüften Anträge der Polizeivollzugskräfte waren unvollständig. Es fehlten Angaben zu Wohnort, Fahrstrecke und Fahrzeit sowie Belege über Verdienstauffälle, Parkgebühren oder die Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel. Die Sachverhalte wurden von den Kostenbeamtinnen und -beamten des Gerichts nicht aufgeklärt. In rd. 10 % der Fälle gewährten sie Entschädigungen, obwohl die gesetzlichen Voraussetzungen nicht gegeben waren.
- 248** Der Rechnungshof hat den betroffenen Bereichen die Prüfungserkenntnisse mitgeteilt.
- 249** Das geprüfte Gericht hat das Schreiben des Rechnungshofs an die Bediensteten weitergeleitet und sie zusätzlich in einer Veranstaltung auf die Probleme hingewiesen. Zukünftig werden die Vorgänge stichprobenartig überprüft. Die Polizei Bremen hat die Prüfungsfeststellungen und Empfehlungen den Polizeivollzugskräften zur Kenntnis gegeben.
- 250** Der Rechnungshof begrüßt diese Maßnahmen und erwartet, dass
- die Polizeivollzugskräfte im Antrag auf Zeugenentschädigung zukünftig alle erforderlichen Angaben machen,
 - sich die Antragsbearbeitung bei den Gerichten verbessert und
 - die Arbeitsergebnisse stichprobenartig überprüft werden.

Justiz

Prozesskostenhilfe

Bei der Gewährung von Prozesskostenhilfe kann für die Richterschaft die Prüfung der Mittellosigkeit durch die Verwendung eines Berechnungsbogens erleichtert werden.

Ansprüche der Staatskasse auf spätere Rückerstattung der Prozesskostenhilfe nach Änderung der wirtschaftlichen Verhältnisse der Empfängerin oder des Empfängers können gewahrt werden, wenn die geforderte Überprüfung innerhalb der gesetzlichen Frist durch ein geeignetes Wiedervorlage-System sichergestellt wird.

Regelmäßige Stichprobenprüfungen durch die Bezirksrevisoren sind nötig.

Weitere Verbesserungen, die auch zu haushaltsmäßigen Entlastungen führen, lassen sich durch Änderungen der gesetzlichen Regelung erreichen. Der Rechnungshof erwartet vom Justizressort entsprechende Initiativen.

1 Sachverhalt

- 251** Prozesskostenhilfe (PKH) kann für jede Art von Gerichtsverfahren beantragt werden. Sie kommt nur den Prozessparteien zugute, die aufgrund ihrer Einkommens- und Vermögensverhältnisse die Prozesskosten nicht, nur zum Teil oder nur in Raten tragen können. Zudem muss das gerichtliche Verfahren eine hinreichende Aussicht auf Erfolg haben und die Führung des Prozesses darf nicht mutwillig erscheinen.
- 252** Anträge auf PKH werden von Richterinnen und Richtern geprüft und entschieden. Die Kosten werden von dem Urkundsbeamten der Geschäftsstelle festgesetzt. Die Zahlungseingänge bei PKH mit Rückzahlungsverpflichtung in Raten überwacht die Geschäftsstelle des Gerichts. Innerhalb von vier Jahren kann eine PKH-Entscheidung zum Nachteil der Antragstellerin oder des Antragstellers verändert werden, wenn sich die wirtschaftlichen Verhältnisse gebessert haben. Diese Entscheidung trifft die Rechtspflegerin oder der Rechtspfleger.

2 Gemeinsame Untersuchung durch den Rechnungshof und ein Gericht

2.1 Vorgehen

- 253** Beim Amtsgericht Bremen-Blumenthal (AG Blumenthal) betragen die PKH-Ausgaben in den letzten fünf Jahren durchschnittlich rd. 471 T€. Nach einem leichten Rückgang der Ausgaben bis 2001 lagen die Prognosen für 2002 deutlich über dem langjährigen Durchschnitt.
- 254** Die damaligen Prognosen haben beim Rechnungshof und beim AG Blumenthal zu der Überlegung geführt, die PKH-Verfahren gemeinsam näher zu untersuchen. Zunächst wurde das Vorgehen abgestimmt: Die Aktenauswertung oblag dem Rechnungshof. Die daraus resultierenden Erkenntnisse wurden mit Vertreterinnen und Vertretern des AG Blumenthal erörtert und gemeinsam bewertet.
- 255** Einer Untersuchung zugänglich waren die Entscheidungen über die Mittellosigkeit der Antragsteller bzw. Antragstellerinnen. Die Fragen der Erfolgsaussicht eines Antrags und der Mutwilligkeit berühren die richterliche Unabhängigkeit. Dieser Bereich wurde daher nicht untersucht. Es wurden PKH-Verfahren des Familien- und des übrigen Zivilrechts der letzten fünf Jahre im Wege einer Stichprobe ausgewertet. Sie war nicht geeignet, daraus hinreichend genaue Angaben über die finanziellen Auswirkungen zu treffen. Gleichwohl hat die Untersuchung beim AG Blumenthal zu Verbesserungen geführt.

2.2 Ergebnisse der Aktenauswertung und Verbesserungsmöglichkeiten

- 256** Die Bearbeitung und Entscheidung von rd. drei Viertel der ausgewerteten Anträge war nicht zu beanstanden. Bei den restlichen Akten haben sich aus der Sicht des Rechnungshofs folgende Auffälligkeiten bzw. Fehler gezeigt:
- Bei einem Fünftel der zu beanstandenden Entscheidungen fehlten Angaben oder Belege. Möglicherweise haben die Richterinnen und Richter Kenntnisse aus anderen Verfahren genutzt.

- Fehlerhafte Berechnungen wurden in etwa gleicher Menge festgestellt.
- In den verbleibenden Fällen sind bei der Bedürftigkeitsprüfung Heiz- und Stromkosten nicht getrennt worden, obwohl Stromkosten aus dem Unterhaltsfrei-betrag der Prozesspartei zu finanzieren sind, während Heizkosten gesondert angerechnet werden.
- Bei ebenfalls einem Fünftel der Entscheidungen war keine Wiedervorlage notiert, obwohl eine Veränderung der Vermögenslage nach Abschluss des Verfahrens erwartet werden konnte.

257 Die Ursachen für diese Auffälligkeiten sieht das AG Blumenthal zum einen in der unzureichenden Ausübung des Beurteilungs- und Ermessensspielraums den die PKH-Regelungen einräumen. Rechtsprechung und Literatur sind umfangreich und teilweise uneinheitlich.

Des Weiteren ist zu bedenken, dass Bearbeitungsfehler auch auf die zunehmende Belastung der Gerichte und auf häufigen Personalwechsel zurückzuführen sind.

Die Trennung von Heiz- und Stromkosten fällt nur dann ins Gewicht, wenn die Mittellosigkeitsprüfung Beträge im Grenzbereich der vom Gesetz vorgesehenen Werte ergibt.

258 Folgende Verbesserungen hat das AG Blumenthal umgesetzt:

- Um die Entscheidungsfindung nachvollziehbar zu machen, sollen in den PKH-Akten Hinweise auf die jeweiligen Hauptakten oder parallele Verfahren gegeben werden, wenn nur diesen entscheidungserhebliche Informationen zu entnehmen sind.
- Im AG Blumenthal wird teilweise bereits ein Vordruck zur Feststellung der Mittellosigkeit verwendet, der alle zu prüfenden Aspekte enthält. Dieser wird um den Hinweis auf die Trennung von Heiz- und Stromkosten ergänzt, um der Richterschaft die notwendigen Berechnungen zu erleichtern.
- In den technikunterstützten Bearbeitungsablauf wird eine feste Wiedervorlage-Abfrage integriert.

259 Der Rechnungshof geht davon aus, dass in den anderen Gerichten vergleichbare Bearbeitungsmängel festzustellen wären. Er hat das Justizressort gebeten, die anderen Gerichte auf die o. g. Verbesserungsmöglichkeiten hinzuweisen.

3 Vorschläge zur Änderung der Rechtslage

3.1 Übertragung der Bedürftigkeitsprüfung auf den mittleren Dienst

260 Die Mittellosigkeit wird entsprechend rechtlicher Vorgabe von Richterinnen und Richtern geprüft. Der Rechnungshof und das AG Blumenthal sind sich einig, dass diese Tätigkeit keinen richterlichen Einsatz erfordert, weil sie hier reine Verwaltungsaufgaben wahrnehmen. Vergleichbare Einkommensprüfungen, beispielsweise in der Finanzverwaltung, werden in der Regel durch den mittleren Dienst durchgeführt. Schon die jetzige Regelung lässt außerdem zu, dass die wirtschaftlichen Verhältnisse der PKH-Empfängerinnen oder -Empfänger bis maximal vier Jahre nach Gewährung der PKH von Rechtspflegerinnen und Rechtspflegern überprüft werden.

261 Um die Entscheidung über die Mittellosigkeit auf den mittleren Dienst zu übertragen, ist eine Änderung der entsprechenden Rechtsvorschriften erforderlich. Die Rechnungshöfe der Länder Hamburg und Nordrhein-Westfalen haben als Ergebnis ihrer PKH-Prüfungsverfahren ihrem Justizressort diese Verfahrensänderungen bereits vorgeschlagen.

262 Der Rechnungshof hat das Justizressort gebeten, im Dialog mit den anderen Ländern auf Reformen hinzuwirken.

Das Justizressort hat dem Vorschlag zugestimmt.

3.2 Kosten beigeordneter Anwältinnen und Anwälte

263 Wird PKH mit ratenweiser Rückzahlungsverpflichtung bewilligt, ziehen die Gerichte nach gesetzlicher Regelung neben den Gerichtsgebühren auch die Anwaltsgebühren ein und leiten diese an die beigeordneten Anwältinnen oder Anwälte weiter. So soll der Nachteil ausgeglichen werden, der diesen dadurch entsteht,

dass sie eigene Ansprüche gegen die Parteien bei PKH nicht geltend machen können. Davon betroffen sind auch weitergehende, von der PKH-Bewilligung nicht abgedeckte Teile der Anwaltsgebühren.

- 264** Besonders in den nicht seltenen Fällen, in denen Ratenzahlungen nicht geleistet werden, haben die Gerichte erhebliche Mehrarbeit. Im Durchschnitt kommen beim AG Blumenthal pro Jahr rund 50 Neufälle hinzu, in denen teilweise über mehrere Jahre die Ratenzahlung verfolgt werden muss.
- 265** Der Rechnungshof und das AG Blumenthal halten es für fragwürdig, dass die Gerichte privatrechtliche Vergütungsansprüche verfolgen. Ihre eigentliche Aufgabe besteht darin, Rechtsschutz zu gewähren. Darüber hinaus haben sie ohnehin schon eine hohe Arbeitsbelastung. Sachgerecht wäre es, eine gesetzliche Regelung anzustreben, die es der Anwaltschaft ermöglicht, ihre über die PKH-Bewilligung hinausgehenden Forderungen selbst geltend zu machen. Die gleiche Auffassung wird auch vom Rechnungshof Hamburg vertreten. Eine entsprechende Mitteilung hat er dem dortigen Justizressort zukommen lassen.
- 266** Eine andere Möglichkeit bestünde darin, den Anwältinnen und Anwälten je nach Streitwert eine Pauschale zu zahlen. Den Gerichten bliebe die Gesamtforderung, die ratenweise einzufordern wäre. Ob und in welcher Weise eine derartige Regelung umsetzbar ist, müsste durch die Gerichte noch genauer ermittelt werden.
- 267** Der Rechnungshof und das AG Blumenthal haben das Justizressort gebeten, die Vorschläge und Überlegungen in die Abstimmungsgespräche zwischen Bund und Ländern über Änderungen der Rechtsanwaltsvergütung einzubringen.
- 268** Das Justizressort hat diese Anregung aufgenommen, allerdings auch darauf hingewiesen, dass die angesprochene Vergütung nach seiner Auffassung keinen privatrechtlichen Anspruch gegen die Mandantin oder den Mandanten, sondern ein Anspruch gegen die Staatskasse sei. Es wolle sich mit anderen Bundesländern in Verbindung setzen und klären, ob eine Änderung der gegenwärtigen Rechtslage möglich ist.

4 Beschwerderecht der Staatskasse

- 269** Die Staatskasse hat nur bei PKH-Bewilligungen ohne Ratenzahlungsverpflichtung das Recht, Beschwerde einzulegen. Hiervon wird jedoch kaum Gebrauch gemacht; die erforderlichen Verfahrenskontrollen durch die Bezirksrevisoren sind seit Jahren unterblieben.
- 270** Der Rechnungshof und das AG Blumenthal stimmen darin überein, dass regelmäßige Stichprobenprüfungen erforderlich sind. Dabei geht es nicht nur um die Kontrolle von Einzelentscheidungen, sondern auch darum, eine unterschiedliche Rechtsanwendung zu vermeiden, z. B. bei der Anrechnung von Vermögen.
- 271** Es sollte sichergestellt werden, dass die Bezirksrevisoren regelmäßig und in angemessenem Umfang die Akten einsehen. Die Verfahrenskontrolle sollte nicht nur anlässlich der allgemeinen Geschäftsprüfungen durchgeführt werden, da der zeitliche Abstand dieser Prüfungen mit etwa sieben Jahren zu groß ist.
- 272** Das Justizressort hat dem Vorschlag zugestimmt und wird Entsprechendes veranlassen.

Bildung

Lehrerfortbildung am Landesinstitut für Schule

Die Lehrerfortbildung wird entgegen den gesetzlichen Vorgaben nach dem Freiwilligkeitsprinzip durchgeführt. Die Teilnahme von Lehrkräften an Fortbildungsveranstaltungen ist tendenziell rückläufig. Verbindliche berufsbeleitende Fortbildung ist im Bildungs- und Schulbereich sachlich geboten.

Die Schulen müssen Fortbildungsprogramme entwickeln, damit das Landesinstitut für Schule den Bedarf feststellen und entsprechende Fortbildung anbieten kann.

Das Landesinstitut hat ein Evaluationsprogramm zu entwickeln, mit dem überprüft werden kann, ob sich die Unterrichtsqualität durch die Lehrerfortbildung verbessert.

1 Prüfungsgegenstand

- 273** Das Bremische Schulgesetz in Verbindung mit dem Bremischen Schulverwaltungsgesetz verpflichtet alle Lehrerinnen und Lehrer, an schulinterner und schulübergreifender Fortbildung teilzunehmen. Fortbildung soll die berufliche Qualifikation erhalten und ergänzen und ist Teil der Personalentwicklung. Darüber hinaus dient sie der Sicherung der Qualität des Unterrichts und der sonstigen schulischen Arbeit. Die Fortbildung soll möglichst einen Bezug zum schulischen Arbeitsplatz haben. Jede Schule hat für sich ein Fortbildungsprogramm zu erstellen, das alle in der Schule tätigen Lehrkräfte erfasst.
- 274** Das Landesinstitut für Schule (LIS) entwickelt das Gesamtprogramm für die Fortbildung der bremischen Lehrkräfte und führt es durch. Der Rechnungshof hat das Programm des Schuljahres 2000/01 geprüft und dabei zum Vergleich Programmangebote früherer Schuljahre und des Schuljahres 2001/02 in Stichproben einbezogen. Der Schwerpunkt der Prüfung lag auf den Bereichen Bedarfsermittlung, Programmgestaltung, Organisation, Durchführungsbilanz, Teilnahmeverhalten und Wirkungskontrolle.

2 Prüfungsfeststellungen

2.1 Organisatorische und Konzeptionelle Neuausrichtung des LIS

- 275** Nach der Auflösung des Wissenschaftlichen Instituts für Schulpraxis und der Gründung des LIS zum 1. Juli 1998 ist die Lehrerfortbildung organisatorisch und inhaltlich neu ausgerichtet worden. Im LIS ist eine eigenständige Abteilung „Schulentwicklung, Personalentwicklung und Fortbildung“ eingerichtet worden. Die verwaltungsmäßige Abwicklung – vom Anmeldeverfahren, der Verpflichtung von Referenten bis zur Auswertung der Veranstaltungen – wird innerhalb dieser Abteilung von einem so genannten Fortbildungsbüro wahrgenommen.
- 276** Die inhaltliche Neugestaltung der Lehrerfortbildung hat zum Ziel, von einer zentralen Angebots- zu einer schulbezogenen Bedarfsorientierung zu kommen. Damit soll die langjährige Praxis beendet werden, zentrale Fortbildung für möglichst alle Unterrichtsfächer aller Schulstufen und Schularten überwiegend als Einzelveranstaltungen anzubieten. Es wird angestrebt, die Angebote für Fortbildungsmaßnahmen auf der Basis dezentraler Bedarfserfassung durch die Schulen zu bündeln und zu straffen. Dadurch soll den Schulen problem-, aufgaben- und themenbezogen ein qualifiziertes Beratungs- und Unterstützungssystem angeboten und die Dienstleistungsfunktion des LIS verbessert werden.
- 277** Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Schulen bisher kaum Fortbildungsprogramme entwickelt haben. Dementsprechend gibt es gegenwärtig noch keine flächendeckende Bedarfsermittlung an den bremischen Schulen. Das LIS konnte daher eine schulnahe Ermittlung des Fortbildungsbedarfs nur unvollkommen durchführen. Eine erste Verbesserung dieser Situation war vor Beginn des Schuljahres 2000/01 die Bildung eines 20-köpfigen Programmbeirats. Dieser setzt sich aus Lehrkräften aller Schulstufen und aus zehn Vertretern des LIS zusammen. Er hat den Auftrag, ein Jahresprogramm auszuarbeiten, das inhaltlich die bildungspolitischen Anforderungen des Bildungsressorts berücksichtigt und mit dem eine konzeptionelle Weiterentwicklung bisheriger Fortbildungsangebote durch das LIS sowie eine bedarfsorientierte Nachfrage aus den Schulen erreicht wird. Die Programmbroschüre zum Jahresprogramm haben alle Lehrkräfte Mitte des Jahres 2000 erhalten.

2.2 Jahresprogramm 2000/01

- 278** Erstmals sind dem Jahresprogramm für das Schuljahr 2000/01 drei themenbezogene Projekte vorangestellt worden, die längerfristig ausgerichtet sind. Darüber hinaus wurden sieben Schwerpunkte gebildet:
1. Fachtage und Sonderveranstaltungen;
 2. Organisations- und Personalentwicklung in der Schule;
 3. Neue Lernfelder und überfachliches Lernen;
 4. Integrative Pädagogik und neue Lernformen;
 5. Soziales Lernen;

6. Fachliche Qualifikation – Allgemeinbildende Fächer;

7. Fachliche Qualifikation – Berufliche Bildung.

279

Die Fortbildung wird in unterschiedlichen Veranstaltungsformen angeboten. Jedem Programmschwerpunkt sind Beratungsangebote vorangestellt worden, die sowohl von einzelnen Lehrkräften als auch von Kollegien in Anspruch genommen werden können. Es werden nunmehr verstärkt Veranstaltungsreihen und Jahreskurse angeboten. Ein- und mehrtägige Kompakt- und Intensivkurse, Fachtage sowie einwöchige und Wochenendseminare vervollständigen das Angebot. Die Anzahl der Fortbildungsangebote und ihre Verteilung auf die Veranstaltungsformen sind in der folgenden Tabelle dargestellt:

Anzahl und Verteilung der Fortbildungsangebote auf verschiedene Formen der Veranstaltungen (VA) nach Schwerpunkten im Jahresprogramm (Schuljahr 2000/01)									
Pro-gramm-Schwer-punkte	Schul-interne Lehrer- fort- bildung	Be- ratungs- angebote, z. T. auf Abruf	Einzel- VA	VA- Reihe, ein- schließlich- Jahres- kurse	1- Tages- VA	2- Tage- VA	Mehrtä- gige VA bis zu 1 Woche	Wochen- end-VA	Gesamt
1.	0	0	0	0	5	5	1	3	14
2.	0	6	6	28	1	2	0	2	45
3.	14	6	13	31	0	0	1	1	66
4.	11	0	1	13	0	0	0	6	31
5.	15	6	2	3	0	0	0	0	26
6.	25	10	19	58	2	2	8	8	132
7.	11	1	4	15	0	0	1	2	34
Gesamt	76	29	45	148	8	9	11	22	348

280

Im Vergleich zu den Vorjahren ist die Anzahl der Einzelveranstaltungen zu Gunsten von Veranstaltungsreihen deutlich zurückgegangen. Daneben fällt die erhöhte Anzahl an Veranstaltungen auf, mit denen das LIS die schulnahe Fortbildung anregen und unterstützen will. Insgesamt ist die angestrebte Umorientierung auf Kompakt- und Intensivkurse in der Fortbildung in Gang gesetzt worden.

3 Bilanz der Durchführung des Jahresprogramms

281

In der nachfolgenden Übersicht ist dargestellt, wie viele Fortbildungsangebote aus dem Jahresprogramm durchgeführt wurden und wie viele ausgefallen sind:

Bilanz nach Schwerpunkten im Jahresprogramm: Angebote/Ausfall (Schuljahr 2000/01)		
Programm-Schwerpunkte	Anzahl der angebotenen VA	Anzahl der ausgefallenen VA
1. Fachtage und Sonderveranstaltungen	14	0
2. Organisations- und Personalentwicklung in der Schule	45	8
3. Neue Lernfelder und überfachliches Lernen	66	30
4. Integrative Pädagogik und neue Lernformen	31	13
5. Soziales Lernen	26	15
6. Fachliche Qualifikation – Allgemeinbildende Fächer	132	55
7. Fachliche Qualifikation – Berufliche Bildung	34	11
Gesamt:	348	132

282

Von den insgesamt 348 angebotenen Fortbildungsveranstaltungen sind 132, mit hin rd. 38 %, nicht durchgeführt worden. Die prozentual größte Ausfallquote ist

mit rd. 45 % beim Schwerpunkt Nr. 3 festzustellen. Im Schwerpunkt Nr. 6, der traditionell die höchste Veranstaltungsanzahl aufweist, hat es mit rd. 42 % die zweithöchste Ausfallquote gegeben.

- 283** Weiterhin hat der Rechnungshof ermittelt, dass von den 348 Veranstaltungen 319 (rd. 92 %) außerhalb der normalen Unterrichtszeit angesetzt worden sind. Lediglich rd. 8 % sind vollständig oder teilweise während der Unterrichtszeit angeboten worden. Damit ist die Auflage des Bildungsressorts weitgehend erfüllt, Fortbildung grundsätzlich in der unterrichtsfreien Zeit durchzuführen.

4 Gründe für den Ausfall von Veranstaltungen und für die rückläufige Teilnahme von Lehrkräften

- 284** Veranstaltungen fallen aus, weil sich zu wenige Lehrkräfte angemeldet haben. Grundsätzlich gilt, dass Fortbildungsveranstaltungen erst ab zehn verbindlichen Anmeldungen durchgeführt werden; nur in bildungspolitisch gewollten Einzelfällen – z. B. in Religionskunde oder für Netzwerkadministration – werden Veranstaltungen bereits bei fünf Anmeldungen genehmigt. Diese Vorgaben sind in zahlreichen Fällen nicht erfüllt worden. Im Vergleich mit Fortbildungsveranstaltungen der Vorjahre war die Teilnehmerzahl im Schuljahr 2000/01 rückläufig. Am auffälligsten war der Rückgang in der Sekundarstufe II (Gymnasiale Oberstufe) sowie in Teilen der Primar- und Sekundarstufe I.
- 285** Beim Schwerpunkt Nr. 3 lässt sich die hohe Ausfallquote (vgl. Tz. 282) damit erklären, dass an PC-Kursen interessierte Lehrkräfte ab November 2000 aufgefordert worden sind, sich für Angebote im Rahmen der vom Bildungsressort gestarteten Qualifizierungsoffensive „Lernen mit Neuen Medien und Informationstechnologien“ zu entscheiden. Zwar haben die Lehrkräfte die neuen Angebote in hohem Maße akzeptiert, doch blieben die Teilnehmerzahlen am Gesamtprogramm dennoch rückläufig.
- 286** Das LIS hat inzwischen einige Angebote, die dem Bedarf nicht entsprachen, aus dem Programm gestrichen, nachdem über längere Zeit die Teilnehmerzahlen deutlich zurück gegangen waren.
- 287** Der Rückgang der Teilnehmerzahlen ist in erster Linie auf die in den letzten Jahren veränderten Arbeitsbedingungen der Lehrkräfte zurückzuführen. Zum Schuljahr 1997/98 wurde die Unterrichtsverpflichtung um zwei Stunden pro Woche erhöht. Danach hat die Teilnahmebereitschaft der Lehrkräfte abgenommen. Diese Entwicklung hat sich noch verstärkt, nachdem im Schuljahr 1999/2000 die Fortbildungsangebote überwiegend in die unterrichtsfreie Zeit verlagert und im Jahr 2002 Präsenztage in den Schulferien eingeführt wurden.
- 288** Das LIS hat diese Feststellungen des Rechnungshofs bestätigt. Ausfälle von Fortbildungsveranstaltungen sollen vermieden werden, indem das LIS bewährte Fortbildungsformen verstärkt anbietet und Veranstaltungskonzepte dadurch verändern will, dass Fortbildungen beispielsweise mit festen Zielgruppen durchgeführt werden.

5 Anmeldeverfahren, Teilnahmeverhalten und Teilnahmenachweis

- 289** Die Überprüfung der Unterlagen zu den Jahresprogrammen 2000/01 und 2001/02 hat ergeben, dass sich das Anmeldeverfahren über mehrere Monate hinzieht. Obwohl sich in den Fortbildungsbroschüren deutliche Hinweise auf einen generellen Anmeldeschluss vor den jeweiligen Sommerschulferien befinden, werden diese Fristen kaum beachtet. Erst mit Beginn eines Schuljahres steigen die Anmeldezahlen deutlich an. Dies erschwert die Arbeit im LIS-Fortbildungsbüro. Teilnahmezusagen, Absagen oder Benachrichtigungen an Wartelisten-Nachrücker können deshalb häufig nicht termingerecht erteilt werden. Dazu kommen noch Absagen von Lehrkräften, die ihre Anmeldung kurzfristig – häufig ohne Angabe von Gründen – widerrufen.
- 290** Im Verlauf der Veranstaltungen haben die Teilnehmerzahlen häufig stark abgenommen. Beim Vergleich der Teilnehmerlisten mit den Anwesenheitslisten fallen sinkende Teilnehmerzahlen vor allem bei Veranstaltungen auf, die über einen längeren Zeitraum durchgeführt wurden. Auch ist es in zahlreichen Fällen vorgekommen, dass weder die Teilnehmenden noch die verantwortlichen Fortbildungsreferentinnen und Fachreferenten für vollständig ausgefüllte Anwesenheitslisten gesorgt haben. Diese Listen sind zur Auswertung der Akzeptanz und für die künft-

tige Planung von Fortbildungsangeboten bedeutsam und dienen zugleich als Nachweis für die Tätigkeit der Referentinnen und Referenten, die entweder einen vertraglich vereinbarten Anspruch auf Honorar oder auf eine anteilige Unterrichts-entlastung haben. In zahlreichen Fällen mussten Referentinnen und Referenten vom Fortbildungsbüro nach Abschluss der Veranstaltungen mehrfach angemahnt werden, diese Nachweise beizubringen.

- 291** Das LIS hat daraus Konsequenzen gezogen und den Referentinnen und Referenten gegebenenfalls kein Honorar gezahlt oder veranlasst, dass die Unterrichts-entlastung wieder gestrichen wird. Seit Beginn des Schuljahres 2002/03 müssen die Fortbildungsreferentinnen und Fortbildungsreferenten zur Erfüllung der Nachweispflicht die Anwesenheitslisten persönlich abzeichnen. Darüber hinaus ist im LIS im laufenden Schuljahr erstmals ein Kontrollverfahren eingeführt worden, mit dem der Erfolg des Fortbildungsprogramms dargestellt werden kann.

6 Fortbildungsprogramm und Fortbildungskoordinatoren

- 292** In den letzten Jahren ist an allen allgemeinbildenden und berufsbildenden Schulen der Sekundarstufe II sowie an allen Schulen der Sekundarstufe I eine gesonderte Funktionsstelle für einen Fortbildungskoordinator eingerichtet und besetzt worden. Dieser hat die Aufgabe, den Fortbildungsbedarf an seiner Schule zu ermitteln, einen Fortbildungsplan auszuarbeiten und ihn an das LIS weiterzuleiten. Das LIS bietet für die Koordinatoren Kurse an, um sie bei der Erarbeitung der Fortbildungsprogramme zu unterstützen. Nach Feststellung des Rechnungshofs haben sich seit dem Schuljahr 1999/2000 nur acht Koordinatoren an den Kursen beteiligt und anschließend auch Programme erarbeitet. Ob die übrigen Koordinatoren ihrer Aufgabe gerecht werden, war den Unterlagen des LIS nicht zu entnehmen.

7 Überprüfung der Wirksamkeit von Fortbildung

- 293** Fortbildungsmaßnahmen am LIS binden erhebliche Haushaltsmittel. Daher hat der Rechnungshof die Frage nach der Wirksamkeit von Lehrerfortbildung gestellt. Er hat ermittelt, dass es eine verbindliche, auf das gesamte Fortbildungsprogramm ausgerichtete Evaluation noch nicht gibt. In den letzten Jahren sind in Ansätzen Wirksamkeitskontrollen, z. B. durch Feedback-Gespräche, schriftliche Befragungen, begleitende und nachträgliche Auswertungen erprobt worden. Gut dokumentierte Evaluationsberichte liegen aber nur teilweise vor. Auch sind Instrumentarien z. B. für die Überprüfung, ob und inwieweit die Fortbildung sich auf den Unterricht auswirkt, noch nicht entwickelt worden. Diese sind aber unverzichtbar, wenn die Lehrerfortbildung ihren Zweck optimal erfüllen soll.
- 294** Das LIS hat hierzu erklärt, dass es bisher bundesweit nur geringe Erfahrungen mit Erfolg versprechenden Evaluationsprogrammen für das Schulwesen gebe. Insbesondere sei es schwierig, die Wirksamkeit von Fortbildungsmaßnahmen auf den Unterricht festzustellen und die Nachhaltigkeit zu überprüfen. Darüber hinaus sei jedes langfristig angelegte Evaluationskonzept sehr personal- und zeitintensiv; dafür seien gegenwärtig die Ressourcen nicht vorhanden. Es gebe zwar zzt. noch keine erprobten Maßstäbe für die Evaluation, man dürfe jedoch nicht darauf verzichten, zukünftig ein breiteres methodisches Instrumentarium zur Wirksamkeitsüberprüfung von Fortbildungsmaßnahmen zu erarbeiten. Erstmals zum Schuljahr 2001/02 sei daher ein Pilotvorhaben mit einem begleitenden Evaluationskonzept gestartet worden.
- 295** Der Rechnungshof erwartet, dass das Problem der Gesamtevaluation der Fortbildungsmaßnahmen trotz aller vorgetragenen Schwierigkeiten möglichst rasch gelöst wird.

8 Vorschläge des Rechnungshofs

- 296** Der Rechnungshof unterstützt nachdrücklich die Absicht des Bildungsressorts, die Lehrerfortbildung aus einer faktisch „freiwilligen Angelegenheit der Lehrkräfte“ in eine auch tatsächlich umgesetzte Verpflichtungsregelung zu überführen. Er empfiehlt, sich bei einer Neuregelung ab Schuljahr 2003/04 an der bayerischen Regelung zur Fortbildung zu orientieren. Danach hat eine Lehrkraft ihre Fortbil-

dungsverpflichtung erfüllt, wenn sie nachweist, dass sie innerhalb von vier Jahren an Fortbildungsveranstaltungen mit mindestens zwölf Tagen Dauer teilgenommen hat.

- 297** Der Rechnungshof hat dem Bildungsressort weiter vorgeschlagen, alle Schulen aufzufordern, unter Federführung der Fortbildungskordinatoren Fortbildungsprogramme zu erstellen. Außerdem sind auf die einzelnen Lehrkräfte zugeschnittene Fortbildungspläne zu erarbeiten und jährlich zu aktualisieren. Diese sind zugleich Grundlage der verbindlichen Anmeldung von Lehrkräften zu schulinternen oder vom LIS durchzuführenden Fortbildungsmaßnahmen. Der Besuch der Veranstaltungen sollte durch Teilnahmebescheinigungen dokumentiert werden.
- 298** Laut Ressortangaben bereiten die Schulen verbindliche Fortbildungsprogramme vor. Die Schulen sollen zweckgebundene Fortbildungsbudgets erhalten, damit entsprechende Veranstaltungen durchgeführt werden können.
- 299** Schließlich ist das LIS gehalten, ein Evaluationsprogramm zu entwickeln. Das Ressort hat mitgeteilt, dass das LIS dabei Erkenntnisse anderer Bundesländer einbeziehen wird.

Bildung; Soziales

Ambulante psychologische Dienste für junge Menschen

Die kleinen Erziehungsberatungsstellen des Sozialressorts und die dem Bildungsressort zugeordneten kleinen Beratungsstellen des Schulpsychologischen Dienstes sollten aus fachlichen, organisatorischen und finanziellen Gründen aufgelöst und die Aufgaben in größeren Organisationseinheiten zusammengefasst werden.

Der Grundsatz der Nachrangigkeit behördlicher Beratungsleistungen wird nicht hinreichend beachtet. Der Rechnungshof hat gefordert, künftig auf therapeutische Leistungen zu verzichten, die auch von niedergelassenen Psychotherapeuten erbracht und durch Krankenkassen finanziert werden können.

1 Prüfungsgegenstand

- 300** Durch die Prüfung sollte festgestellt werden, ob die ambulante psychologische Beratung für junge Menschen sachgerecht organisiert ist. Einbezogen in die organisatorische Betrachtung waren die Erziehungsberatungsstellen des Sozialressorts sowie die Beratungsstellen des dem Bildungsressort zugeordneten Schulpsychologischen Dienstes. Insgesamt verfügen die Dienste über rd. 26 Vollzeitstellen für psychologische Fachkräfte und über rd. 6,4 Vollzeitstellen für Verwaltungskräfte.

2 Prüfungsfeststellungen

2.1 Aufgaben der psychologischen Dienste

- 301** Die behördliche Erziehungsberatung ist bundesgesetzlich geregelt. Im Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG) ist sie als eine von mehreren Hilfen zur Erziehung beschrieben. Sie soll Kinder, Jugendliche, Eltern und andere Erziehungsberechtigte bei der Klärung und Bewältigung individueller und familienbezogener Probleme unterstützen. Dazu zählen Verhaltensauffälligkeiten, Entwicklungsstörungen, Lernschwierigkeiten von Kindern und Jugendlichen einschließlich damit zusammenhängender psychosomatischer Probleme, Erziehungsfragen sowie Konflikte und Krisen in der Familie. Die Aufgabe der Erziehungsberatungsstellen besteht darin, die seelische Entwicklung von Kindern und Jugendlichen zu fördern und auftretende Gefährdungen und Störungen zu klären und zu behandeln, möglichst bevor sie sich zu dauernden Beeinträchtigungen verfestigen.
- 302** Die schulpsychologischen Beratungsaufgaben ergeben sich im Wesentlichen aus dem bremischen Schulverwaltungsgesetz. Danach hat der Schulpsychologische Dienst insbesondere einzelfallbezogene Aufgaben, nämlich zur Förderung von Schülerinnen und Schülern beizutragen, Schulprobleme zu verhindern sowie Schul-schwierigkeiten zu beheben. Daneben sind ihm einzelfallübergreifende Unterstützungsaufgaben für das System Schule zugewiesen (z. B. im Rahmen der Lehrerfort- und Lehrerweiterbildung), die jedoch nicht Gegenstand der Organisationsprüfung waren.

- 303** Aus der vorstehenden Beschreibung wird deutlich, dass es für Schülerinnen und Schüler mit Lern- und/oder Schulproblemen eine Mehrfachzuständigkeit gibt. Der Rechnungshof hat auf die Aufgabenüberschneidungen hingewiesen und den Fachressorts die Nachteile im Einzelnen aufgezeigt.

2.2 Organisationsstruktur

- 304** Beide psychologischen Dienste sind in regionale Einheiten untergliedert. In der Erziehungsberatung sind vier Bezirke gebildet worden, denen insgesamt acht Erziehungsberatungsstellen zugeordnet sind. Im Schulpsychologischen Dienst gibt es fünf regionale Beratungsstellen.
- 305** Nachteilig an dieser Binnenstruktur ist, dass Arbeitseinheiten entstanden sind, die im Durchschnitt aus lediglich zwei psychologischen Fachkräften bestehen. Derart kleine Einheiten sind organisatorisch extrem anfällig. Zufrieden stellende Vertretungsregelungen bei Personalausfällen sind kaum möglich. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass dieses Problem bei einer Erziehungsberatungsstelle, die mit vier Fachkräften noch die größte ist, tatsächlich eingetreten ist. Längerfristige Personalausfälle hatten zu dem nicht hinnehmbaren Zustand geführt, dass Ratsuchende eine Wartezeit von drei Monaten in Kauf nehmen mussten.
- 306** Ein weiterer Mangel der kleinen regionalen Einheiten besteht darin, dass Arbeitsmengenschwankungen nicht ausgeglichen werden können. Mehr noch: Wird Beratung dauerhaft weniger nachgefragt, unterbleibt möglicherweise die notwendige Personalreduzierung, weil die Arbeitsfähigkeit der Einheit dann nicht mehr sichergestellt wäre.
- 307** Der Rechnungshof hat darüber hinaus festgestellt, dass den meisten Beratungsstellen überwiegend eine Halbtagskraft als Verwaltungsangestellte (so genannte Teamsekretärin) zugeordnet ist, die in den kleinen Einheiten nicht ausgelastet werden kann.
- 308** Kleine Beratungseinheiten sind aber nicht nur in organisatorischer und finanzieller Hinsicht nachteilig; der Rechnungshof hat sie auch aus fachlichen Gründen infrage gestellt und dies gegenüber den beiden Fachressorts im Einzelnen begründet. Insbesondere hat er darauf hingewiesen, dass in den Beratungsstellen die notwendige Bandbreite verschiedener Fachrichtungen zur Bildung eines multidisziplinären Beratungsteams nicht besteht.

2.3 Leitungsstruktur

- 309** In beiden Diensten muss die Dienst- und Fachaufsicht verbessert werden. Die kleinen Beratungseinheiten arbeiten weitgehend isoliert und ohne wirksame Fachaufsicht hinsichtlich der Arbeitsinhalte und -ergebnisse. Da sich bei Beratungseinheiten mit durchschnittlich zwei Fachkräften Leitungspositionen verbieten, können diese Probleme allein durch Bildung größerer Arbeitseinheiten gelöst werden.

2.4 Berichtswesen

- 310** Für die Erziehungsberatungsstellen wird seit 1995 eine umfangreiche Jahresstatistik erstellt, die mit fast 170 Merkmalen allerdings überdimensioniert ist. Für einen großen Teil der Angaben ist ein Nutzen nicht erkennbar. Auf der anderen Seite fehlen wichtige Merkmale, wie z. B. Angaben über die Anzahl der Gesprächskontakte je Beratungsfall. Letzteres wird immerhin in der Statistik des Schulpsychologischen Dienstes erfasst, auch wenn sie ansonsten zu wenige Angaben enthält.
- 311** Eine Steuerung der Dienste ist mit diesen Statistiken nur stark eingeschränkt möglich. Als Jahresstatistiken erlauben sie weder eine unterjährige Betrachtung noch geben sie Auskunft über die saisonale Verteilung der Arbeit. Darüber hinaus ist aus ihnen die Wirksamkeit der Beratungsleistungen nicht erkennbar. Notwendig ist ein Berichtswesen, das die modernen Anforderungen an Qualitätssicherung und Ergebniskontrolle erfüllt. Der Rechnungshof hat beispielhaft auf die von der Bundeskonferenz für Erziehungsberatung vorgelegten Empfehlungen zu Leistungen, Qualitätsmerkmalen und Kennziffern hingewiesen. Darüber hinaus hat er angeregt, die in der Fachöffentlichkeit diskutierten Versuche auszuwerten, die Wirksamkeit sozialer Dienstleistungen zu messen und zu beschreiben.

2.5 Nachrangigkeit behördlicher Leistungen

- 312** Ratsuchende können seit dem 1. Januar 1999 mit Inkrafttreten des Psychotherapeutengesetzes niedergelassene Therapeuten auf Kosten ihrer Krankenkasse direkt aufsuchen. Die Prüfung hat gezeigt, dass die Erziehungsberatungsstellen und

der Schulpsychologische Dienst teilweise psychotherapeutische Leistungen erbringen. Diese Leistungen müssen an sich wegen des im Kinder- und Jugendhilfegesetz geregelten Nachrangigkeitsgebots von niedergelassenen Psychotherapeuten erbracht und von den Krankenkassen finanziert werden. Die behördlichen Fachkräfte haben ihre Tätigkeit mit einem Defizit im Bereich der niedergelassenen Psychotherapeuten begründet. Zwar ist das Verhalten der Fachkräfte verständlich, doch ist es inakzeptabel, dass behördliche Dienste Defizite in der kassenärztlichen Versorgung ausgleichen, zumal dies dazu führt, dass der tatsächliche Bedarf im Bereich der ambulanten psychotherapeutischen Versorgung im Unklaren bleibt. Wenn Versorgungsdefizite bestehen, muss hierüber mit der Kassenärztlichen Vereinigung gesprochen werden.

2.6 Personalbedarf

- 313** Der Rechnungshof hat insbesondere durch den Vergleich von Bearbeitungsstatistiken sowie durch aufgabenkritische Betrachtungen Personalüberhänge sowohl im Bereich der psychologischen Fachkräfte als auch bei den Verwaltungskräften (s. hierzu Tz. 8) festgestellt und dies gegenüber den beiden Fachressorts im Einzelnen begründet.

3 Organisationsvorschlag

- 314** Um die organisatorischen, finanziellen und fachlichen Nachteile der gegenwärtigen Organisationsstruktur zu vermeiden, hat der Rechnungshof vorgeschlagen, die kleinen regionalen Einheiten der Erziehungsberatung und des Schulpsychologischen Dienstes aufzulösen, die Aufgaben der beiden Dienste zusammenzufassen und größere Organisationseinheiten zu bilden. Er ist dabei auch vom Grundsatz des organisatorischen Minimums ausgegangen. Danach sind sachgleiche und sachverwandte Aufgaben in möglichst wenigen Organisationseinheiten zusammenzufassen. Im Zusammenhang mit den Anstrengungen Bremens zur Haushaltssanierung und der auch daraus resultierenden Notwendigkeit, die Verwaltung zu „verschlanken“, ist der Grundsatz besonders aktuell.

Da die neuen Einheiten in vielfältiger Weise mit Einrichtungen und Diensten des Sozial- und Gesundheitsbereichs zusammenarbeiten müssen, hat der Rechnungshof empfohlen, sie beim Senator für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales anzubinden.

- 315** Zur Binnenorganisation der neuen Beratungsstellen, zur Leitungsstruktur sowie zur personellen Ausstattung mit Verwaltungskräften hat der Rechnungshof den beiden Fachressorts detaillierte Empfehlungen gegeben.

4 Stellungnahme der Ressorts

- 316** Das Sozial- und das Bildungsressort haben zu den Prüfungsfeststellungen und zu den einzelnen Empfehlungen mitgeteilt, dass zur Bearbeitung des Organisationsvorschlags eine ressortübergreifende Projektentwicklungsgruppe eingesetzt worden sei. Diese habe den Auftrag, auf der Grundlage von Steuerungs- und Zielvorgaben Fusionsmöglichkeiten offensiv zu prüfen. Das Sozialressort hat dem Rechnungshof einen dafür erstellten Arbeits- und Zeitplan vorgelegt. Danach soll ein neues Konzept bereits ab Frühjahr 2003 umgesetzt werden.

- 317** Der Rechnungshof wird sich zu gegebener Zeit mit den Ergebnissen befassen.

Wissenschaft

Hochschulen

Verwertung und Nutzung von Vermögensgegenständen der Universität Bremen im Rahmen des Wissens- und Technologietransfers

Die Universität hat sich bei der Verwertung von Forschungsergebnissen an einer Aktiengesellschaft beteiligt. Dabei hat sie es versäumt, Maßstäbe festzulegen und zu dokumentieren, die die Risiken dieser spekulativen Beteiligungsform begrenzen.

Die Universität hat Nutzungsverträge für Räume und Geräte mit Dritten weder einheitlich gestaltet noch in ausreichendem Maße überwacht.

Die Universität hat bisher kein Controllingssystem aufgebaut, das eine Erfolgs- und Wirtschaftlichkeitsbetrachtung von unterschiedlichen Verwertungsarten unterstützt.

1 Vorbemerkung

- 318** Das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) fördert mit verschiedenen Programmen eine effizientere Verwertung von Forschungsergebnissen. Ergänzend dazu hat es die Rahmenbedingungen für die öffentliche Forschungsförderung geändert. Seit März 1999 gelten neue Nebenbestimmungen für die Projektförderung (BNBest-BMBF 98), die ein ausschließliches Verwertungsrecht des Zuwendungsempfängers, aber auch seine Verwertungspflicht und den Verzicht auf Erlösbeteiligung des Bundes vorsehen.
- 319** Die Förderung der Verwertung von Forschungsergebnissen ist auch Gegenstand des ersten Kontrakts zwischen Wissenschaftsressort und Universität, der im Jahr 2000 abgeschlossen wurde. Im Rahmen ihrer mittelfristigen Leistungsziele hat sich die Universität verpflichtet, Verwertungsansätze zur Förderung des Wissens-, Innovations- und Technologietransfers zu entwickeln.

2 Prüfungsgegenstand

- 320** Der Rechnungshof hat beispielhaft für die Verwertungsaktivitäten der Universität zum einen die Veräußerung eines Forschungsergebnisses geprüft, bei der eine Unternehmensbeteiligung in Form von Aktien eingeräumt wurde. Zum anderen hat er die Nutzung von Vermögensgegenständen am Beispiel der Modelle „Gastfirma in der Universität“ und „Existenzgründer“ untersucht, mit denen die Universität Ausgründungen (so genannte Spin-offs) durch wissenschaftliches Personal oder Absolventinnen und Absolventen fördert.

3 Prüfungsfeststellungen

3.1 Verwertung eines Vermögensgegenstandes

- 321** Im Jahr 2000 veräußerte die Universität Ergebnisse aus einem BMBF-geförderten Forschungsprojekt an ein Unternehmen, das u. a. von drei ehemaligen wissenschaftlichen Mitarbeitern in Form einer Aktiengesellschaft (AG) gegründet worden war. Als Gegenleistung war neben der Zahlung eines Festbetrags die Einräumung einer Option auf eine Beteiligung in Form von Vorzugsaktien oder einer stillen Beteiligung vereinbart. Die Universität entschied sich für die Beteiligung durch Vorzugsaktien.
- 322** Mit der Beteiligung an einer AG hat die Universität Neuland beschritten. Bisher hatte sie sich auf traditionelle Verwertungsarten, wie z. B. eine einmalig zahlbare Kaufsumme, Lizenzvergabe, Beteiligung an Umsatzerlösen oder auf eine Kombination aus den vorgenannten Möglichkeiten beschränkt.
- 323** Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Universität vor Vertragsabschluss weder den Marktwert der Forschungsergebnisse noch alternative Verwertungsmöglichkeiten untersucht hat. Des Weiteren versäumte die Universität, anhand von Kennzahlen festzulegen, welche Ziele sie mit dem gewählten Verwertungsansatz der Beteiligung durch Aktien verfolgte.
- 324** Das Fehlen von Entscheidungskriterien führte dazu, dass im Zustimmungsverfahren für den Erwerb einer Beteiligung nach § 65 LHO die Universität nur sehr allgemein gehaltene Gründe angeführt hat. Diese waren als Grundlage für die geplante Entscheidung wenig relevant.
- 325** Der Aktienerwerb stellte zwar rechtlich eine Beteiligung nach § 65 LHO dar, so dass der Vorgang zu Recht der Deputation zur Zustimmung vorgelegt wurde; § 65 LHO geht jedoch von einer in der Regel auf Dauer angelegten Beteiligung aus und bestimmt zudem, dass ein angemessener Einfluss der öffentlichen Hand als Gesellschafter bei der Erfüllung des Gesellschaftszwecks ausgeübt werden kann. Die Beteiligung durch Übernahme von Aktien – insbesondere von Vorzugsaktien ohne Stimmrecht – ist von anderer Art. Auf eine solche Beteiligung passen die Kriterien des § 65 LHO nicht unmittelbar.
- 326** Grundsätzlich hat der Rechnungshof keine Bedenken, dass die Universität Nutzungsrechte gegen Übertragung von Aktien veräußert. Da „Spin-off-Unterneh-

men“ in den Gründungsphasen i. d. R. nur über geringe Mittel verfügen, kann eine Entgeltvereinbarung in Form einer Beteiligung durch Aktienübertragung, die die Teilhabe an zukünftigen Erfolgen ermöglicht, wirtschaftlich sinnvoll sein. Die Universität muss jedoch ihre Entscheidungsparameter festlegen und dokumentieren. Bei der Abwägung verschiedener Verwertungsarten können auch andere Kriterien – z. B. Regionaleffekte, Renommee der Universität oder Attraktivität für die Beschäftigten – eine Rolle spielen. Die gewählten Maßstäbe dienen zum einen als Grundlage für die Genehmigung nach § 65 LHO. In Verbindung mit den Zielkennzahlen begrenzen sie zum anderen bei Folgeentscheidungen die Risiken der spekulativen Beteiligung in Form von Aktien.

3.2 Nutzung von Vermögensgegenständen

327 Im Rahmen des „Technietransfers durch Köpfe“ sollen durch die Modelle „Gastfirma in der Universität“ und „Existenzgründer“ Unternehmen unterstützt werden, die in Kooperation mit der Universität innovatives Know-how aus der Forschung verwerten. Die Nutzung von Räumen und Geräten ist an bestimmte Voraussetzungen gebunden und soll auf Vollkostenbasis abgerechnet werden.

328 Die Prüfung umfasste zwölf Nutzungsverträge mit Existenzgründern in den Jahren 2000 und 2001. Die Hauptkritikpunkte des Rechnungshofs beziehen sich auf die sehr unterschiedlichen Regelungen in den Nutzungsverträgen, insbesondere hinsichtlich der Entgelthöhe für Mobiliar- und Gerätenutzung, sowie die fehlende Einrechnung der Gemeinkosten in die Nutzungsentgelte. Er hat die Universität aufgefordert, die Verträge auf Basis einer noch zu erlassenden Entgeltordnung einheitlich zu gestalten.

3.3 Controlling

329 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Universität die Verwertungsverträge nur lückenhaft überwacht hat. Sie hat sich in erster Linie auf die Kontrolle der Nutzungsverträge konzentriert. Ansprüche auf prozentuale Umsatzbeteiligungen wurden zum Teil nicht oder verspätet geltend gemacht.

330 Parallel zur Prüfung hat die Universität einen Vorschlag zur Verfahrensoptimierung bei der Vertragskontrolle entwickelt. Der Rechnungshof hält die angestrebte Verfahrensoptimierung für nicht ausreichend, da sie sich ausschließlich auf den Prozess der Überwachung konzentriert.

331 Um die Effektivität und Effizienz einzelner Verwertungsarten systematisch überprüfen zu können, bedarf es nach Auffassung des Rechnungshofs eines Controlling-systems. Dieses Controllingssystem erfordert u. a. eine Kosten- und Leistungsrechnung sowie Zielkennzahlen, die die monetären Aspekte abbilden. Gleichrangig müssen auch Kennzahlen entwickelt werden, die die besonderen Ziele im Rahmen des Wissens-, Innovations- und Technologietransfers und die jeweiligen Zielerreichungsgrade für die unterschiedlichen Verwertungsarten und Nutzungsverträge wiedergeben.

4 Stellungnahme der Universität

332 Die Universität hat in ihrer Stellungnahme den Ausnahmecharakter des geprüften Verwertungsgeschäfts herausgestellt, aber eingeräumt, dass es in der Vergangenheit Schwierigkeiten gegeben habe, die kommerziellen Werte von Forschungsergebnissen zu ermitteln. Sie hat in diesem Zusammenhang auf die Gründung einer Verwertungsgesellschaft im Jahr 2001 verwiesen, an der u. a. die vier bremischen Hochschulen beteiligt sind. Die Universität habe in Zusammenarbeit mit der Gesellschaft standardisierte Arbeitsabläufe für die Verwertung von Forschungsergebnissen entwickelt und gehe davon aus, dass zukünftig eine professionelle Verfahrensweise bei der Wertermittlung und der Veräußerung oder Lizenzierung von Know-how sichergestellt sei.

333 Hinsichtlich der Beteiligung an der AG hat die Universität betont, dass sie in diesem Fall ein vorrangiges Interesse an einer langfristigen Verbindung mit dem Wirtschaftspartner im Rahmen des Forschungsprogramms verfolgt habe. Die Kooperation diene vor allem der gemeinsamen Akquisition von weiteren Forschungsgeldern. Die Verwertung durch die Beteiligung in Aktienform sei ein nachrangiges Ziel gewesen. Es sei ihr nicht darum gegangen, auf Aktiengewinne zu spekulieren.

334 Die Universität hat in einem Abstimmungsgespräch mit dem Wissenschaftsressort und dem Rechnungshof zugesichert, zukünftig die entscheidungsrelevanten Kri-

terien, die zur Wahl einer bestimmten Verwertungsart geführt haben, zu dokumentieren und bei Folgeentscheidungen zu berücksichtigen. Des Weiteren werde sie ein Controllingssystem aufbauen, um zukünftig die Effektivität und die Effizienz ihrer unterschiedlichen Verwertungsarten beurteilen zu können.

5 Fazit

- 335** Die Bemühungen der Universität, neue Verwertungsansätze zur Förderung des Wissens-, Innovations- und Technologietransfers zu entwickeln, werden vom Rechnungshof anerkannt.
- 336** Der Wahl einer Verwertungsart für Forschungsergebnisse durch die Universität, die verglichen mit den traditionellen Wegen neue Chancen, aber auch Risiken birgt, hätte nach Auffassung des Rechnungshofs jedoch eine Evaluation der traditionellen Verwertungsarten vorangehen müssen, um deren Wirkung und Wirtschaftlichkeit zu überprüfen. Diese systematische Überprüfung war aufgrund fehlender Controllingdaten jedoch nicht möglich.
- 337** Das Wissenschaftsressort und die Universität stimmen mit dem Rechnungshof überein, dass das durch die Universität aufzubauende Controllingssystem alle Verwertungsarten erfassen muss. Die umfassende Sammlung und Aufbereitung steuerungsrelevanter Informationen soll zukünftig sowohl die Erfolgs- und Wirtschaftlichkeitsbetrachtung einer einzelnen Verwertungsart als auch den Vergleich aller Arten ermöglichen.
- 338** Mit der Reformierung des § 42 des Arbeitnehmererfindergesetzes im Februar 2002 wurde das so genannte Hochschullehrerprivileg abgeschafft. Dadurch haben die Hochschulen weitere Möglichkeiten, aber auch Verpflichtungen hinsichtlich der Verwertungsförderung. Diese aktuellen Entwicklungen im Bereich der Patentierung und Verwertung von Forschungsergebnissen unterstreichen nach Auffassung des Rechnungshofs, die Notwendigkeit ein professionelles Verwertungsmanagement.

Arbeit

Versorgungsamt

Der Ärztliche Dienst des Versorgungsamts erstellt Stellungnahmen und Gutachten nach dem Schwerbehindertenrecht und dem Sozialen Entschädigungsrecht (SER).

Das Arbeitsressort hat nach entsprechenden Forderungen des Rechnungshofs Bearbeitungszeiten für die Erstellung von Stellungnahmen und Gutachten im Bereich des Schwerbehindertenrechts vorgegeben. Die Zeitvorgaben erhöhen das jährliche Arbeitspensum des Ärztlichen Dienstes. Weil außerdem die Anzahl der Stellungnahmen und Gutachten im Bereich des SER stark rückläufig ist, konnten ab dem Jahr 2002 zwei Stellen im Ärztlichen Dienst eingespart werden.

- 339** Das Versorgungsamt ist für Stellungnahmen und Gutachten nach dem Schwerbehindertenrecht und dem SER zuständig. Im Jahr 2000 hat dessen Ärztlicher Dienst über 20.000 gutachterliche Stellungnahmen nach Aktenlage und rd. 120 eigene Gutachten nach dem Schwerbehindertenrecht erstellt. Hinzu kamen annähernd 4.000 Stellungnahmen bzw. Gutachten nach dem SER, hier im Wesentlichen im Rahmen des Bundesversorgungsgesetzes. Aufgrund der demographischen Entwicklung steigt die Anzahl der Stellungnahmen und Gutachten im Bereich des Schwerbehindertenrechts leicht an, während sie im Bereich des SER absinkt. Der Ärztliche Dienst verfügte über 8,5 Arztstellen und eine Schreibkraftstelle.
- 340** Ausweislich einer Länderumfrage aus dem Jahr 1998 zum Schwerbehindertenrecht, an der sich 13 Länder beteiligt hatten, vergeben die dortigen Ämter in diesem Bereich Stellungnahmen und Gutachten im Umfang von 8 % bis 83 % an externe Ärzte. Das Versorgungsamt Bremen hat weniger als ein Prozent seiner Stellungnahmen und Gutachten an externe Ärzte vergeben.
- 341** Für die Bearbeitung von Stellungnahmen und Gutachten bestanden keine Zeitvorgaben. Der Rechnungshof hat das Arbeitsressort aufgefordert, entsprechend den Erkenntnissen in den anderen Ländern dem Ärztlichen Dienst des Versorgungsamts Bremen Bearbeitungszeiten vorzugeben. Er hat außerdem darauf hin-

gewiesen, dass Personal- und Arbeitsplatzkosten in erheblichem Umfang eingespart werden könnten, wenn Stellungnahmen gegen Zahlung eines Entgelts ganz oder teilweise an externe Ärzte vergeben würden.

- 342** Falls Stellungnahmen an externe Ärzte vergeben werden, muss die Position der Sektion „Versorgungsmedizin“ des Ärztlichen Sachverständigenbeirats beim Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung aus dem Jahr 1998 berücksichtigt werden. Die Sektion hat sich besorgt über den Abbau des Ärztlichen Dienstes in den Ländern u. a. im Bereich des Schwerbehindertengesetzes und der damit verbundenen Gefahr einer nachlassenden Qualität der Stellungnahmen geäußert. Dies führe zu erheblichen Steuerausfällen, weil bei unzutreffenden Feststellungen des Grades der Behinderung objektiv unberechtigte Steuervorteile in Anspruch genommen werden können. Gleichlautend hat sich der Bundesrechnungshof in einer Prüfungsmittelung aus dem Jahr 1994 an das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung geäußert.
- 343** Entsprechend der Forderung des Rechnungshofs und auf Grundlage einer Länderumfrage hat das Arbeitsressort dem Versorgungsamt Bearbeitungszeiten für Stellungnahmen und Gutachten im Bereich des Schwerbehindertenrechts vorgegeben, die sich am Mittelwert der anderen Länder orientieren. Durch diese Zeitvorgaben müssen vom Ärztlichen Dienst rd. 20 % mehr Stellungnahmen und Gutachten jährlich erstellt werden. Im Ärztlichen Dienst sind im Jahr 2002 zwei Ärzte in den Ruhestand getreten. Wegen der hohen Erledigungszahlen nach der Einführung von Bearbeitungszeiten und der rückläufigen Zahl von Gutachten und Stellungnahmen im Bereich des SER wurden diese Stellen nicht mehr besetzt. Weil weitere Ärzte in den nächsten Jahren in den Ruhestand treten werden, wird das Arbeitsressort nach deren Ausscheiden prüfen, ob eine Vergabe von Stellungnahmen an externe Ärzte wirtschaftlicher ist als die Bearbeitung durch den Ärztlichen Dienst. Das Arbeitsressort und der Rechnungshof sind sich einig, dass bei einer Vergabe die vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung erwarteten fachlichen Standards gewährleistet bleiben müssen.
- 344** Die Erörterungen mit dem Arbeitsressort – insbesondere über erreichbare Einsparmöglichkeiten bei einer Vergabe von Stellungnahmen an externe Ärzte – sind noch nicht abgeschlossen.

Soziales

Erstattungsansprüche gesetzlicher Krankenkassen bei Schwangerschaftsabbrüchen

Die gesetzlichen Krankenkassen entscheiden in besonderen Fällen über die Finanzierung von Schwangerschaftsabbrüchen und wickeln die Leistungen ab. Der entstandene Aufwand wird ihnen vom Land erstattet, ohne dass dieses die Anspruchsberechtigung prüfen kann. Der Rechnungshof hat dies bemängelt.

1 Prüfungsgegenstand

- 345** Das Bundesverfassungsgericht hat im Jahr 1993 (BVerfGE 88, 203 ff.) klargestellt, dass das Grundgesetz die Gewährung sozialversicherungsrechtlicher Leistungen für schwangere Frauen ausschließt, die sich nach Inanspruchnahme der vorgeschriebenen Beratung für einen Schwangerschaftsabbruch entscheiden. Es hat den gesetzlichen Krankenkassen untersagt, die Kosten für diese rechtswidrigen – wenn auch straffreien – Schwangerschaftsabbrüche zu tragen. Zugelassen hat es jedoch, dass bei wirtschaftlicher Bedürftigkeit der Frau der Staat die Kosten des Abbruchs nach Grundsätzen des Sozialhilferechts übernimmt.
- 346** Mit dem Gesetz zur Hilfe für Frauen bei Schwangerschaftsabbrüchen in besonderen Fällen vom 21. August 1995 (BGBl. I S. 1050) hat der Bund eine entsprechende Kostenregelung geschaffen. Danach werden die Leistungen über die zuständige gesetzliche Krankenkasse der schwangeren Frau abgewickelt. Dieser Kasse obliegt es auch, die wirtschaftliche Bedürftigkeit zu prüfen.
- 347** Die Krankenkassen haben hinsichtlich der ihnen durch das Gesetz entstehenden Kosten Erstattungsansprüche gegen die Länder. Zur Ausführung des Bundesgesetzes hat das Sozialressort für das Land Bremen mit den Verbänden der gesetzlichen Krankenkassen Regelungen – insbesondere zum haushaltstechnischen Verfahren – vereinbart.

2 Prüfungsfeststellungen

- 348** Die Gesamtkosten für Erstattungen an gesetzliche Krankenkassen betragen von 1996 bis 2001 rd. 2.180 T€, davon entfielen auf das Jahr 2001 rd. 404 T€. Bei 1.628 Schwangerschaftsabbrüchen im Jahr 2001 beliefen sich die durchschnittlichen Kosten pro Fall somit auf rd. 248 €. Hierin enthalten ist ein Entgelt für den Verwaltungsaufwand der Kassen in Höhe von 8 %.
- 349** Auf der Grundlage der von den Krankenkassen vorzunehmenden Bedürftigkeitsprüfungen entscheiden sie, inwiefern das Land die Kosten der Schwangerschaftsabbrüche zu tragen hat. Das bedeutet, dass insbesondere die Vorschriften zur Bewirtschaftung von Ausgaben, zur Belegpflicht, zu den Aufbewahrungsfristen und zur Prüfung durch den Rechnungshof Anwendung finden. Die Einhaltung der haushalts- und kassenrechtlichen Bestimmungen hat das Sozialressort sicherzustellen.
- 350** Der Rechnungshof hat festgestellt, dass dies durch die mit den Krankenkassenverbänden geschlossene Vereinbarung (s. Tz. 347) nicht gewährleistet ist. Er hat bemängelt, dass das Ressort nur in begründeten Einzelfällen berechtigt ist, Antrags- und Abrechnungsunterlagen bei den Kassen einzusehen. Hinzu kommt, dass die im Haushaltsrecht vorgesehene Aufbewahrungsfrist für Belegunterlagen (mindestens fünf Jahre) in die Vereinbarung nicht aufgenommen worden ist. Es ist nicht auszuschließen, dass die Krankenkassen ihre Unterlagen bereits unmittelbar nach Abschluss der Bearbeitung vernichten. Dies hätte zur Folge, dass eine Prüfung zur Rechtmäßigkeit von Forderungen unmöglich ist.
- 351** Weiter hat der Rechnungshof kritisiert, dass die dem Ressort von den Krankenkassen vorzulegenden Kostenerstattungsunterlagen nicht ausreichen, um das entscheidende Anspruchskriterium – die wirtschaftliche Bedürftigkeit der Frau – prüfen zu können. Bedenklich ist, dass das Sozialressort zur Qualität der Antragsbearbeitung in Bremen keine Aussagen machen kann, da es in der Vereinbarung mit den Krankenkassenverbänden auf ein umfassendes Prüfungsrecht verzichtet hat. Selbst das vereinbarte eingeschränkte Prüfungsrecht (begründete Einzelfälle) ist praktisch bedeutungslos, weil dem Ressort keine prüfungsrelevanten Daten über Einzelfälle bekannt werden. Dadurch ist es fast unmöglich, gegenüber den Krankenkassen ein Prüfungsrecht zu begründen.
- 352** Der Rechnungshof hat das Sozialressort aufgefordert, dem Haushaltsrecht Genüge zu tun und die Vereinbarung mit den Krankenkassenverbänden nachzubessern.

3 Stellungnahme des Sozialressorts und Bewertung

- 353** Das Ressort hat die Feststellungen des Rechnungshofs im Wesentlichen bestätigt. Es hat aber darauf verwiesen, dass das gesamte Verfahren die Persönlichkeitsrechte der Frau unter Berücksichtigung der besonderen Situation der Schwangerschaft zu achten habe. Hierin bestehe auch der Grund, dass ihm im Rahmen der Kostenerstattung von den Krankenkassen keine Unterlagen vorgelegt würden, die eine detaillierte Prüfung der Rechtmäßigkeit des geltend gemachten Erstattungsanspruchs zulassen. Weiter hat das Ressort die Auffassung vertreten, dass die Angaben der schwangeren Frauen zu ihren Einkommens- und Vermögensverhältnissen aus Datenschutzgründen kaum überprüfbar seien.
- 354** Der Rechnungshof kann diese Begründungen für die gegenwärtige Praxis nicht gelten lassen. Im Ergebnis führen sie dazu, dass Fachressort und Rechnungshof nicht prüfen können, ob Landesmittel dem Grunde und der Höhe nach rechtmäßig ausgegeben werden bzw. ausgegeben worden sind. Dies ist nicht hinnehmbar. Insbesondere die wirtschaftliche Bedürftigkeit als entscheidende Anspruchsvoraussetzung muss überprüfbar sein. Der Landesrechnungshof Hessen hat hierzu festgestellt, dass die dortigen Krankenkassen die Bedürftigkeitsprüfung häufig unzureichend durchführen.
- 355** Das Ressort hat bestätigt, dass es nach der Vereinbarung nur in begründeten Einzelfällen ein Prüfungsrecht bei den Krankenkassen habe. Auf die Forderung des Rechnungshofs, die Prüfungsmöglichkeiten zu erweitern sowie verbindliche Aufbewahrungsfristen für die Antragsunterlagen bei den Krankenkassen zu bestimmen, ist es jedoch in seiner Stellungnahme nicht eingegangen.
- 356** Zusammenfassend bleibt festzustellen, dass vom Ressort gegenwärtig nicht geprüft werden kann, ob die in den Kostenerstattungsabrechnungen enthaltenen An-

gaben richtig und die geleisteten Ausgaben dem Grunde und der Höhe nach erforderlich waren. Damit riskiert es, das Gebot der wirtschaftlichen und zweckentsprechenden Bewirtschaftung der Mittel gemäß § 34 LHO zu verletzen.

Der Rechnungshof ist unverändert der Auffassung, dass die Vereinbarung mit den Krankenkassenverbänden mit dem Ziel erweiterter Prüfungsrechte und -möglichkeiten nachgebessert werden muss.

Die Erörterungen mit dem Sozialressort dauern an.

X. Prüfung der Betätigung der Freien Hansestadt Bremen bei Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit

1 Allgemeines

- 357** Das Land ist an 26 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 31 Unternehmen zu mehr als 25 %. Der Nominalwert der Anteile am Grund- oder Stammkapital der 26 direkten Beteiligungen beläuft sich per 31. Dezember 2001 auf 102.639.915,34 €.
- 358** Daneben werden von einer unmittelbaren und von einer mittelbaren bremischen Mehrheitsbeteiligungsgesellschaft für das Land und die Stadt treuhänderisch Anteile an 16 Unternehmen gehalten. Bei elf dieser Beteiligungen beträgt der bremische Anteil mehr als 25 %. Zum 31. Dezember 2001 beläuft sich der Nominalwert der Treuhandbeteiligungen auf 112.886.419,65 € (s. Vermögensnachweis 2001 – Land –, S. 43 ff.).
- 359** Weitere für das Land und die Stadt treuhänderisch gehaltene Beteiligungen bestehen aus Einlagen als stiller Gesellschafter an zwölf Unternehmen. Der Wert dieser Vermögenseinlagen beträgt 14.543.131,64 € per 31. Dezember 2001.
- 360** Die Betätigung der Verwaltung bei diesen Unternehmen wird vom Rechnungshof laufend anhand der ihm von den zuständigen Senatoren übersandten Unterlagen (§ 69 LHO) überwacht. In begründeten Fällen entwickeln sich daraus Prüfungsverfahren, die auch mit örtlichen Erhebungen bei den Unternehmen verbunden sein können.

2 Unterrichtung des Rechnungshofs nach § 69 LHO

- 361** Das für die Betätigung Bremens als Gesellschafter privatrechtlicher Unternehmen jeweils zuständige Fachressort hat an Hand der ihm zur Verfügung stehenden Unterlagen laufend zu kontrollieren, ob sich das Beteiligungsunternehmen wie geplant entwickelt hat, um gegebenenfalls steuernd eingreifen zu können. Nach Ablauf des Geschäftsjahres und Vorliegen aller Unterlagen, die zur Beurteilung der Unternehmensaktivitäten benötigt werden, teilt das Fachressort bei Unternehmen, an denen Bremen unmittelbar oder mittelbar zu mehr als 25 % beteiligt ist, dem Rechnungshof das Ergebnis seiner Kontrolltätigkeit in einem so genannten Ressortbericht mit. Mit diesem Bericht übersendet das Fachressort dem Rechnungshof die in § 69 LHO genannten Unterlagen, darunter vor allem den Prüfungsbericht des Abschlussprüfers sowie die den Gesellschaftern zugänglichen Unterlagen.
- 362** Die Vorschriften sehen vor, dass diese Unterlagen dem Rechnungshof spätestens elf Monate nach Ablauf des Geschäftsjahres zu übersenden sind. Diese Frist wurde überwiegend nicht eingehalten, so dass es wiederum erforderlich war, Ressorts an die Unterrichtung nach § 69 LHO zu erinnern. In Einzelfällen wird die Frist sogar um Jahre überschritten, bzw. der Rechnungshof wird gar nicht unterrichtet (s. z. B. Jahresbericht – Stadt – 2002, Tz. 288).
- 363** Für das Geschäftsjahr 2000 haben die Fachressorts dem Rechnungshof die Unterlagen und Berichte nach § 69 LHO für unmittelbare und mittelbare Beteiligungen von mehr als 25 % wie folgt übersandt:

Eingang der Ressortberichte für das Geschäftsjahr 2000 beim Rechnungshof							
		Eingang bis Ende					demnach noch offen
	Unter- richtungs- vorgänge	Dez. 2001 frist- gerecht	März 2002	Juni 2002	Sept. 2002	Okt. 2002	am 1. Nov. 2002
Summe	132	33	8	23	7	34	27
in % rd.	100	25	6	17	5	26	21

364 Die Tabelle zeigt, dass dem Rechnungshof lediglich in rd. 25 % aller Fälle die Ressortberichte fristgerecht übersandt wurden. Knapp 55 % der Berichte sind dem Rechnungshof erst im Laufe des Jahres 2002 zugegangen, nachdem er um Übersendung gebeten hatte. Rund 20 % aller Vorgänge für das Geschäftsjahr 2000 stehen Ende des Jahres 2002 noch aus. Somit musste in rd. 75 % aller Unterrichtsvorgänge ein Erinnerungsverfahren in Gang gesetzt werden, ein Verwaltungsaufwand für den Rechnungshof, der vermeidbar wäre.

365 Lt. Mitteilung des Senats an die Bremischen Bürgerschaft vom 14. März 2002 (Drs. 15/ 1101) wird durch Übersendung der in § 69 LHO vorgesehenen Unterlagen und des Ressortberichts an den Rechnungshof die jährliche Überprüfung der Gesellschaft durch das Fachressort und den Rechnungshof sichergestellt. Aufgrund seiner Erhebungen (vgl. Tz. 364) teilt der Rechnungshof die optimistische Sichtweise des Senats nicht. Ob alle Fachressorts ihren Überprüfungspflichten rechtzeitig nachkommen, weiß der Rechnungshof nicht. Die Verzögerungen bzw. Unterlassungen bei der Unterrichtung des Rechnungshofs lassen aber eine mangelhafte Kontrolltätigkeit vermuten. Auf alle Fälle wird der Rechnungshof bei seiner Betätigungsprüfung behindert. Er kann bei Bedarf jedenfalls nur dann zeitnah reagieren, wenn ihm die Fachressorts die von ihnen zu überprüfenden Unterlagen rechtzeitig übersenden.

366 Der Rechnungshof geht davon aus, dass die kurz vor ihrem Abschluss stehende Neuorganisation des Beteiligungsmanagements auch zu einer fristgemäßen Berichterstattung nach § 69 LHO führen wird.

3 Übersicht über die unmittelbaren Beteiligungen am 31. Dezember 2001

367

Gesellschaft	Anteil der Freien Hansestadt Bremen		Gewinnaus- schüttung für Gj. 2000 (einschl. Ka- pitalertrag- steuer und Solidaritäs- zuschlag)
	Land	Land und Stadt	
	Nominal- wert €	in % des Grund- bzw. Stammkapitals	€
Arbeit und Jugendwerkstätten Bremen GmbH, Bremen	460.162,69	100	
Bremer Arbeit GmbH, Bremen	25.000,00	100	
datenschutz nord GmbH, Bremerhaven	25.000,00	100	
Fischereihafen-Betriebs- und Entwicklungsgesellschaft mbH (FBG), Bremerhaven	255.645,94	100	
Performa Nord GmbH, Bremen	25.000,00	100	
Bremer Investitions-Gesellschaft mbH (BIG), Bremen	88.760.270,58	94,35	99,2
GAUSS Gesellschaft für Angewandten Umweltschutz und Sicherheit im Seeverkehr mbH, Bremen	15.338,76	60	
Bremische Hafengesellschaft mbH, Bremen	25.000,00	50	100

	Anteil der Freien Hansestadt Bremen			Gewinnaus- schüttung für Gj. 2000 (einschl. Ka- pitalertrag- steuer und Solidaritäts- zuschlag)
	Land		Land und Stadt	
Gesellschaft	Nominal- wert €	in % des Grund- bzw. Stammkapitals		€
Bremer Toto und Lotto GmbH, Bremen	10.000,00	33,33		147.963,78
Bremerhavener Arbeit GmbH, Bremerhaven	7.500,00	30		
ATB Institut für angewandte System- technik Bremen GmbH, Bremen	127.822,97	25		
Nord Media, Die Mediengesellschaft Niedersachsen/Bremen mbH, Hannover	100.000,00	20		
AMI Arzneimitteluntersuchungsinstitut Nord GmbH, Bremen	6.391,15	16,67		
Bremerhavener Gesellschaft für Inves- titionsförderung und Stadtentwicklung mbH (BIS), Bremerhaven	64.000,00	13,6		
Institut für den wissenschaftlichen Film, gGmbH, Göttingen	5.112,92	10		
FISCUS GmbH, Bonn	2.000,00	6,25		
FWU Institut für Film und Bild in Wissenschaft und Unterricht, gGmbH, Grünwald	10.225,84	6,25		
HIS Hochschul-Informationen-System 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-tech- nische Information mbH, Karlsruhe	1.022,58	2,17		
Trägergesellschaft Deutscher Pavillon mbH, Hannover	255,65	0,44		
Bremische Gesellschaft für Stadter- neuerung, Stadtentwicklung und Woh- nungsbau mbH, Bremen	127.960,00	0,38	50,1	
Kreditanstalt für Wiederaufbau, Frankfurt/Main	12.400.000,00	0,33		
Deutsche Messe Aktiengesellschaft, Hannover	159.319,00	0,21		95.253,68
Deutsche Pfandbrief- und Hypotheken- bank AG, Wiesbaden	23.749,51	0,02		
Münchener Hypothekenbank eG, München	70,00	0,0001	0,0002	25,63
Summe	102.639.915,34			243.243,09

	Anteil der Freien Hansestadt Bremen		Gewinnaus- schüttung für Gj. 2000 (einschl. Ka- pitalertrag- steuer und Solidaritäts- zuschlag)
	Land	Land und Stadt	
Gesellschaft	Nominal- wert €	in % des Grund- bzw. Stammkapitals	€
Treuhänderisch durch die Bremer Investitions-Gesellschaft mbH ¹⁾ gehaltene Beteiligungen	112.878.717,67		
Treuhänderisch durch die Bremer Aufbau-Bank GmbH ²⁾ gehaltene			
- inländische Beteiligung	6.249,91		
- ausländische Beteiligung	1.452,07		

- 1) Durch die Bremer Investitions-Gesellschaft mbH, Bremen, werden treuhänderisch für die Freie Hansestadt Bremen (Land und Stadtgemeinde) Aktien und Geschäftsanteile an 14 Gesellschaften und fünf stillen Beteiligungen gehalten.
- 2) Die Bremer Aufbau-Bank GmbH hält treuhänderisch für die Freie Hansestadt Bremen (Land und Stadtgemeinde) Aktien und Geschäftsanteile an zwei Gesellschaften und sieben stillen Beteiligungen. Die ausländische Beteiligung ist mit den Anschaffungskosten angesetzt.

Bremen, den 12. Februar 2003

**RECHNUNGSHOF
DER FREIEN HANSESTADT BREMEN**

Spielhoff Prof. Dr. Baltes
Jacobs Kolbeck-Rothkopf