

Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen

Jahresbericht 2005

über die Prüfung der
Haushalts- und Wirtschaftsführung
und der
Haushaltsrechnung 2003

**Freie Hansestadt Bremen
(Land)**

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|-----------|--|
| AO | Abgabenordnung |
| BAT | Bundesangestelltentarifvertrag |
| BEZ | Bundesergänzungszuweisung |
| BGBI. | Bundesgesetzblatt |
| Brem.ABl. | Amtsblatt der Freien Hansestadt Bremen |
| Brem.GBl. | Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen |
| BremBG | Bremisches Beamten-gesetz |
| BSHG | Bundessozialhilfegesetz |
| Drs. | Drucksache |
| GG | Grundgesetz |
| Gj. | Geschäftsjahr |
| HaFa | Haushalts- und Finanzausschuss |
| HG | Haushaltsgesetz |
| HGrG | Haushaltsgrundsätze-gesetz |
| Hj. | Haushaltsjahr |
| HKR | Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen |
| Hst. | Haushaltsstelle |
| HV | Haushaltsvermerk |
| i. d. R. | in der Regel |
| i. H. v. | in Höhe von |
| LFA | Länderfinanzausgleich |
| LHK | Landeshauptkasse |
| LHO | Landeshaushaltsordnung |
| LV | Landesverfassung |
| o. Ä. | oder Ähnliches |
| rd. | rund |
| RPrG | Rechnungsprüfungsgesetz |
| s. | siehe |
| s. a. | siehe auch |
| T€ | Tausend Euro |
| Tz. | Textzahl |
| u. a. | unter anderem |
| VV | Verwaltungsvorschriften |
| zzt. | zurzeit |

Jahresbericht 2005 (Land)

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|-----------|
| I. Vorbemerkungen | Tz. |
| 1 Gegenstand des Jahresberichts | 1 – 11 |
| 2 Entlastung des Senats gemäß § 114 Abs. 1 Satz 2 LHO | 12 |
| 3 Rechnung des Rechnungshofs | 13 |
| II. Haushaltsgesetz (einschließlich Haushaltsplan) und Haushaltsrechnung 2003 | |
| 1 Haushaltsgesetz einschließlich Haushaltsplan | 14 – 15 |
| 2 Einhaltung der Kreditaufnahmegrenze gemäß Artikel 131 a LV | 16 – 19 |
| 3 Haushaltsrechnung | 20 – 26 |
| 4 Abschluss der Ressorthaushalte (Verfahren, Reste, Rücklagen) | 27 – 29 |
| 5 Übereinstimmung zwischen der Haushaltsrechnung und den Büchern (§ 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO) | 30 |
| 6 Kassen- und rechnungsmäßiges Ergebnis | 31 – 34 |
| 7 Haushaltsüberschreitungen (§ 97 Abs. 2 Nr. 2 LHO) | 35 – 37 |
| 8 Erwirtschaftung von veranschlagten Minderausgaben und nicht erreichten Einnahmeanschlägen | 38 – 40 |
| 9 Einhaltung der haushaltsgesetzlichen Kreditermächtigungen | 41 – 44 |
| 10 Überwachung des Staatsschuldbuches | 45 – 48 |
| 11 Bürgschaften, Garantien und Treuhandvermögen „Bürgschaften (Land)“ | 49 – 61 |
| III. Entwicklung der Haushalte und ihrer Einnahme- und Ausgabearten | |
| 1 Einnahmen und Ausgaben der laufenden Rechnung | 62 – 67 |
| 2 Weitere Einnahme- und Ausgabearten mit Aussagekraft für den Zustand der bremischen Haushalte | 68 – 78 |
| IV. Schulden, Zinsen und Steuern | |
| 1 Schuldenentwicklung | 79 – 87 |
| 2 Steueraufkommen sowie Verhältnis der Schulden und Zinsen zu den Steuern | 88 – 97 |
| V. Verlauf der Sanierung | |
| 1 Vorbemerkungen | 97 |
| 2 Ausgangslage | 98 – 103 |
| 3 Sanierungsziel | 104 – 116 |
| 4 Ergebnis der Sanierung | 117 – 159 |
| 5 Einhaltung der Auflagen | 160 – 165 |
| 6 Bewertung des Sanierungsergebnisses | 166 – 176 |
| 7 Gründe für die Zielverfehlung | 177 – 184 |
| 8 Ausblick | 185 – 191 |
| 9 Schlussbemerkungen | 192 – 197 |
| 10 Stellungnahme des Finanzressorts und Würdigung | 198 – 232 |

| | Tz. |
|---|-----------|
| VI. Personalhaushalt 2003 | |
| 1 Vorbemerkungen | 233 – 235 |
| 2 Entwicklung der Personalausgaben und der Personalausgabenquote der Kernverwaltung im Land und der Stadtgemeinde Bremen | 236 – 250 |
| 3 Kernverwaltung zuzüglich Betriebe, Sonderhaushalte und Stiftungen öffentlichen Rechts | 251 – 259 |
| VII. Allgemeine Prüfungsergebnisse | |
| 1 Fehlüberweisungen und Buchungsfehler | 260 – 310 |
| 2 Einstellung von Personal während der haushaltslosen Zeit 2004 | 311 – 321 |
| 3 Auslagerungen aus den Haushalten | 322 – 346 |
| 4 Durchführung einer unwirtschaftlichen Maßnahme mit erheblichem finanziellen Schaden | 347 – 370 |
| 5 Zahlung von Leistungsprämien und Leistungszulagen | 371 – 423 |
| 6 Auswirkungen der Dezentralisierung am Beispiel der Personalverwaltung | 424 – 457 |
| 7 Organisation der Korruptionsbekämpfung | 458 – 512 |
| 8 Innenrevision | 513 – 552 |
| VIII. Einzelne Prüfungsergebnisse | |
| Justiz | |
| Gesundheitliche Versorgung der Gefangenen in der Justizvollzugsanstalt Bremen | 553 – 629 |
| Bildung | |
| Landeszentrale für politische Bildung | 630 – 663 |
| Zuwendungen für Maßnahmen der überbetrieblichen beruflichen Bildung im Handwerk | 664 – 691 |
| Wissenschaft | |
| Tarifliche Eingruppierung von Angestellten im Verwaltungs- und Technikbereich von vier Forschungseinrichtungen des Vereins zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung in der Freien Hansestadt Bremen e. V. | 692 – 723 |
| Wissenschaftliche Weiterbildung an der Hochschule Bremen | 724 – 752 |
| Arbeit | |
| Betätigung der Freien Hansestadt Bremen im Bereich der Arbeitsförderung | 753 – 798 |
| Wirtschaft | |
| Um- und Ausbau der Stadthalle | 799 – 859 |
| Finanzen | |
| Umsetzung geänderter Rechtsprechung in den Finanzämtern | 860 – 879 |
| Unterhaltsleistungen nach § 33 a Abs. 1 Einkommensteuergesetz | 880 – 896 |
| Umsatzsteuer-Sonderprüfung durch die Finanzämter | 897 – 937 |
| IX. Beteiligungen der Freien Hansestadt Bremen an Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit | |
| 1 Allgemeines | 938 – 941 |
| 2 Übersicht über die unmittelbaren Beteiligungen am 31. Dezember 2003 | 942 |

I. Vorbemerkungen

1 Gegenstand des Jahresberichts

- 1 Der Rechnungshof prüft und überwacht gemäß Artikel 133 a Abs. 1 LV die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Freien Hansestadt Bremen einschließlich ihrer Sondervermögen und Betriebe. Das Ergebnis seiner Prüfung fasst er jährlich für die Bürgerschaft (Landtag) in einem Bericht zusammen, den er ihr und dem Senat zuleitet (§ 97 Abs. 1 LHO). Der Bericht dient der Bürgerschaft (Landtag) neben der Haushaltsrechnung als Grundlage für die Beschlussfassung über die Entlastung des Senats.
- 2 Dieser Jahresbericht befasst sich vor allem mit Bemerkungen zum Haushaltsjahr 2003. Der Rechnungshof hat sich in Teil II seines Berichts „Haushaltsgesetz (einschließlich Haushaltsplan) und Haushaltsrechnung 2003“ darauf beschränkt, grundsätzlich nur auf Sachverhalte einzugehen, die nicht bereits in den veröffentlichten Abschlussunterlagen für das Haushaltsjahr 2003 dargestellt worden sind. Soweit dieser Jahresbericht gemäß § 97 Abs. 5 LHO über die Bemerkungen zum Haushaltsjahr 2003 hinaus auch Feststellungen enthält, die andere Haushaltsjahre betreffen, sind sie kenntlich gemacht.
- 3 Der Rechnungshof hat – wie auch alle anderen Rechnungshöfe – seine Prüfung beschränkt; er hat ganze Bereiche ungeprüft gelassen. Dies liegt vor allem daran, dass die Arbeit des Rechnungshofs zunehmend von aufwendigen Themen- und Querschnittsprüfungen bestimmt wird.
- 4 Darüber hinaus kann der Rechnungshof gemäß § 88 Abs. 2 LHO aufgrund von Prüfungserfahrungen beraten. Diese Beratungsfunktion übt der Rechnungshof in vielfältiger Form aus. Bereits während der Prüfungen und in den Prüfungsmitteilungen gibt der Rechnungshof Empfehlungen für zweckmäßiges und wirtschaftliches Verhalten. Oft führt dies zu Veränderungen des Verwaltungshandelns, ohne dass der Rechnungshof darüber berichtet.
- 5 Die finanziellen Auswirkungen der Prüfungs- und Beratungstätigkeit des Rechnungshofs lassen sich nur teilweise quantifizieren. Wenn sich Mehreinnahmen und Minderausgaben berechnen lassen, gibt der Rechnungshof sie an. Im Übrigen weist er daraufhin,
 - dass der Jahresbericht nicht die Gesamtheit seiner Prüfungstätigkeit (s. Tz. 4) wiedergibt,
 - Verbesserungsvorschläge sich erst zukünftig finanziell auswirken können und das auch erst dann, wenn sie tatsächlich umgesetzt werden,
 - Prüfungen mit einem Ordnungsmäßigkeitsschwerpunkt nicht auch finanzielle Auswirkungen haben müssen und schließlich
 - sich in Einzelfällen Vor- oder Nachteile einer veränderten Aufgabenwahrnehmung nicht monetär bewerten lassen (vgl. VV-LHO Nr. 2.3.1 zu § 7 LHO, Nr. 4.4 der Anleitung für die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der bremischen Verwaltung, Anlage 1 zu § 7 LHO).
- 6 Die geprüften Stellen hatten Gelegenheit, zu den Prüfungsergebnissen Stellung zu nehmen. Wesentliche Einwendungen wurden berücksichtigt.
- 7 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.
- 8 Mit der Einführung des Euro zum 1. Januar 2002 weist der Rechnungshof Geldbeträge in Euro aus. Soweit sich Feststellungen noch auf Vorgänge aus dem Jahr 2001 oder früher beziehen und es zum besseren Verständnis erforderlich erscheint, werden Beträge auch in DM angegeben.
- 9 Neben der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Bremen prüft der Rechnungshof gemäß § 88 Abs. 1 i. V. m. § 118 Abs. 1 LHO auch die der Stadtgemeinde Bremen. Das Ergebnis dieser Prüfung wird in einem gesonderten, gleichzeitig vorgelegten Jahresbericht dargestellt.
- 10 Für die Stadtgemeinde Bremerhaven obliegt dem Senat gemäß § 15 Abs. 1 RPrG die überörtliche Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung. Die Durchführung ist gemäß § 15 Abs. 2 RPrG dem Präsidenten des Rechnungshofes übertra-

gen worden. Er nimmt diese Aufgabe unter der Bezeichnung „Der Präsident des Rechnungshofes – Gemeindeprüfung –“ wahr. Das Ergebnis der Prüfung wird in einem gesonderten Bericht dargestellt.

- 11 Der vorliegende Bericht gibt mit Ausnahme des Abschnitts V den Beratungsstand vom 1. März 2005 wieder.

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

- 12 Die Entlastung des Senats für das Haushaltsjahr 2002 wurde in der Sitzung am 8. Dezember 2004 erteilt (Beschluss der Bremischen Bürgerschaft – Landtag – Drs. 16/455).

3 Rechnung des Rechnungshofs

- 13 Die Prüfung der Rechnung des Rechnungshofs obliegt nach § 101 LHO der Bürgerschaft (Landtag). Sie hat dem Rechnungshof für die Rechnung über seine Einnahmen und Ausgaben im Haushaltsjahr 2003 am 27. Januar 2005 Entlastung erteilt (Beschluss der Bremischen Bürgerschaft – Landtag – Drs. 16/500).

II. Haushaltsgesetz (einschließlich Haushaltsplan) und Haushaltsrechnung 2003

1 Haushaltsgesetz einschließlich Haushaltsplan

- 14 Die Bürgerschaft (Landtag) hat den Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2003 durch das Haushaltsgesetz der Freien Hansestadt Bremen vom 18. Dezember 2001 beschlossen (Brem.GBl. S. 503). Er wurde in Einnahme und Ausgabe auf 2.909.742.230 € festgestellt. Für das Haushaltsjahr 2002 hatte sich der Haushalt gemäß Nachtragshaushaltsgesetz vom 17. Dezember 2002 (Brem.GBl. S. 617) auf 3.020.908.030 € belaufen. Das Haushaltsgesetz 2003 wies 7.540,30 (2002: 7.524,34) Stellen für Beamte (Planstellen), 3.306,09 (2002: 3.301,24) Stellen für Angestellte und 494,05 (2002: 484,04) Stellen für Arbeiter aus. Gemäß § 12 Abs. 1 Nr. 1 Haushaltsgesetz 2003 waren Krediteinnahmen i. H. v. 573.022.250 € vorgesehen. Für das Haushaltsjahr 2002 belief sich die Kreditermächtigung gemäß Nachtragshaushaltsgesetz 2002 auf 794.804.480 €.
- 15 Durch das Gesetz zur Änderung des Haushaltsgesetzes der Freien Hansestadt Bremen für das Haushaltsjahr 2003 vom 17. Dezember 2002 (Brem.GBl. S. 623) – im Folgenden Nachtragshaushaltsgesetz genannt – wurde der Haushaltsplan in Einnahme und Ausgabe auf einen um 22,986 Mio. € verminderten Betrag auf 2.886.756.230 € festgestellt. Die Kreditermächtigung wurde im Wesentlichen wegen geringerer Einnahmen aus Steuern und LFA/BEZ um 102,340 Mio. € auf 675.362.250 € erhöht.

2 Einhaltung der Kreditaufnahmegrenze gemäß Artikel 131 a LV

- 16 Der Senat hat bei Einbringung der Haushaltsgesetzesentwürfe 2002/2003 für das Land und die Stadtgemeinde darauf hingewiesen, dass einer geplanten Netto-Neuverschuldung für beide Gebietskörperschaften i. H. v. rd. 887,8 Mio. € veranschlagte Nettoinvestitionen i. H. v. rd. 545,6 Mio. € gegenüberstünden. Die Kreditaufnahmegrenze würde daher überschritten. Aufgrund der vom Bundesverfassungsgericht bestätigten extremen Haushaltsnotlage sei Bremen allerdings nicht in der Lage, der gesetzlichen Verpflichtung zur Einhaltung nachzukommen. Die Grenze würde eingehalten, wenn die Sanierungszahlungen des Bundes einbezogen würden. Dies sei jedoch nach der Sanierungsvereinbarung nicht zulässig.
- 17 Durch die Nachtragshaushaltsgesetze für das Land und die Stadtgemeinde Bremen hat sich das Finanzierungsdefizit (Netto-Neuverschuldung – ohne Sanierungszahlung –) um 250,3 Mio. € auf 1.138,1 Mio. € erhöht. Da sich gleichzeitig die veranschlagten Nettoinvestitionen nur geringfügig erhöht haben, wurde die Kreditaufnahmegrenze gemäß Artikel 131 a LV mit 592,5 Mio. € wesentlich höher überschritten als ursprünglich geplant.
- 18 Diese veranschlagte Überschreitung erhöhte sich im Haushaltsverlauf 2003 gemäß Jahresbericht 2003 des Senators für Finanzen vom Juni 2004 über das zentrale Finanzcontrolling – Teil B, I – auf 633,3 Mio. € (Stand: Ist-Beträge 13. Monat).

- 19 Die Aussagefähigkeit von Berechnungen zur Einhaltung der Kredithöchstgrenze nach Artikel 131 a LV ist insbesondere dadurch eingeschränkt, dass zahlreiche Ausgaben, die ihrer Art nach eindeutig konsumtiv sind, als investive Ausgabemittel behandelt werden. Der Rechnungsprüfungsausschuss hat dazu in seinem Bericht vom 10. November 2004 (Drs. 16/454) bekräftigt, dass Berechnungen zur Kredithöchstgrenze für das Parlament nur dann aussagefähig sind, wenn sich nachvollziehen lässt, auf welchen tatsächlichen Daten sie beruhen. Er hat deshalb den Senat u. a. gebeten, künftig bei investiven Ausgaben auch die Maßnahmen darzustellen, die mit diesen Mitteln finanziert werden sollen. Entsprechend einer Bitte des Rechnungsprüfungsausschusses haben der Senator für Finanzen und der Rechnungshof Abstimmungsgespräche geführt. Der Rechnungshof begrüßt die Bereitschaft des Senators für Finanzen, Umsteuerungsmaßnahmen entsprechend den haushaltsrechtlichen Vorgaben zur Haushaltsaufstellung 2006 einzuleiten. Es bleibt abzuwarten, inwieweit der Senat die Planungen des Senators für Finanzen mittragen wird.

3 Haushaltsrechnung

- 20 Der Senat hat gemäß Artikel 133 LV die vom Senator für Finanzen aufgestellte Haushaltsrechnung der Freien Hansestadt Bremen für das Haushaltsjahr 2003 durch Mitteilung vom 22. Dezember 2004 (Drs. 16/492) der Bürgerschaft (Landtag) vorgelegt und erläutert.
- 21 Wie schon in der Vergangenheit wurde auch die Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2003 in gekürzter Form vorgelegt. Sie enthält die Gesamtbeträge der Kapitel und Einzelpläne sowie die Zusammenfassung der Einzelplansummen einschließlich einer Darstellung der Abweichungen zwischen dem Haushaltssoll und den Rechnungsergebnissen der Einzelpläne. Änderungen in der Darstellung, die durch den erstmaligen Jahresabschluss mit einer neuen Software für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen (HKR) bedingt waren, wurden erläutert. Die Ergebnisse der einzelnen Haushaltsstellen sind in den Gesamrechnungsnachweisungen enthalten, die bei der Verwaltung der Bremischen Bürgerschaft ausgelegt wurden.
- 22 Die Haushaltsrechnung enthält u. a. einen Haushaltsabschluss in der Form eines Ist-Abschlusses gemäß § 25 Abs. 1 LHO einschließlich des kassenmäßigen Jahresergebnisses gemäß § 82 Nr. 1 LHO und des rechnungsmäßigen Jahresergebnisses einschließlich Darstellung der Haushaltsreste gemäß § 83 LHO. Außerdem enthält die Haushaltsrechnung den Finanzierungssaldo gemäß § 82 LHO, der nicht nur für das Land, sondern auch für das Land und die Stadtgemeinde Bremen zusammengefasst ausgewiesen wurde.
- 23 Mit der Haushaltsrechnung 2003 wurden folgende Anlagen vorgelegt:
- Übersichten über erhebliche Solländerungen und erhebliche Abweichungen zwischen Soll- und Ist-Beträgen einschließlich Erläuterungen,
 - Personalausgaben,
 - Übersichten über niedergeschlagene und erlassene Beträge,
 - Übersichten über Beteiligungen, Sachanlagen, Forderungen, Rücklagen, Sondervermögen und Wirtschaftsbetriebe, Schulden und Bürgerschaftsverpflichtungen,
 - Zusammenfassung der Vermögensnachweise vom Land und der Stadtgemeinde Bremen,
 - Grundbesitz,
 - Kurzfassungen der Bilanzen und Gewinn- und Verlustrechnungen der Wirtschafts- und Eigenbetriebe und der Sondervermögen des Landes,
 - Jahresrechnungen der Sondervermögen Bremer Kapitaldienstfonds (BKF) und Versorgungsrücklage des Landes Bremen,
 - Entwicklung der fundierten Schulden der bremischen Körperschaften,
 - Nachweisung der Kapitelsummen der Einnahmen und Ausgaben der Sonderhaushalte der Freien Hansestadt Bremen.

- 24 Die Haushaltsrechnung enthält als Anlage 3 auf S. 91 den Vermögensnachweis zum 31. Dezember 2003. Mit dem Vermögensnachweis ist gemäß § 73 LHO über das Vermögen und die Schulden des Landes ein Nachweis zu erbringen, der der Bremischen Bürgerschaft und dem Rechnungshof gemäß § 86 LHO zusammen mit der Haushaltsrechnung vorzulegen ist.
- 25 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 näher erläutert (vgl. Anlage 3, S. 92 ff. der Haushaltsrechnung). Darüber hinaus liegen dem Rechnungshof weitergehende Unterlagen zum Vermögensnachweis vor.
- 26 Der Stand der Forderungen und Verbindlichkeiten des als Sondervermögen geführten BKF ist wie in den Vorjahren nicht im Vermögensnachweis selbst, sondern in der Jahresrechnung 2003 und dort in der Anlage 4 zur Haushaltsrechnung (S. 126) enthalten.

4 Abschluss der Ressorthaushalte (Verfahren, Reste, Rücklagen)

- 27 Der Senat hatte für die Abrechnung der Ressorthaushalte im Rahmen des Jahresabschlusses ab dem Haushaltsjahr 2001 ein neues Verfahren beschlossen. Es regelt u. a., dass nicht in Anspruch genommene investive Haushaltsmittel nicht als Reste übertragen, sondern der jeweiligen Budgetrücklage mit Zustimmung des staatlichen Haushalts- und Finanzausschusses zugeführt werden. Als Ausgabe-
reste werden lediglich noch unverbrauchte konsumtive Haushaltsmittel übertragen. Wie schon für das Haushaltsjahr 2002 ist auch für das Haushaltsjahr 2003 entsprechend verfahren worden. Mit Abschluss des Haushalts 2003 sind Ausgabe-
reste i. H. v. rd. 13,6 Mio. € in das Folgejahr übertragen worden.
- 28 Der Senator für Finanzen führt die Bewirtschaftung von Haushaltsresten zum Jahresabschluss zusammen mit der Aufrechnung von Mehr- und Mindereinnahmen, den Berechnungen zur Bildung von Rücklagen und von Verlustvorträgen („negative Rücklage“) auf der Grundlage des Produktgruppenhaushalts durch. Er hat in seiner Vorlage für die Sitzung der Haushalts- und Finanzausschüsse am 23. Juni 2004 zur Abrechnung des Produktgruppenhaushalts 2003 die Entwicklung der Reste und Rücklagen/Verlustvorträge seit dem Haushaltsjahr 2000 wie folgt dargestellt:

| Abrechnung der Haushalte Land und Stadtgemeinde | | | | | | |
|--|---------------------|-------|-------|------|--------------------------|--------|
| Verlustvorträge, Rücklagen, Reste seit dem Haushaltsjahr 2000 (ohne Sonderhaushalte) | | | | | | |
| | 2000 2001 2002 2003 | | | | Veränderung 2002/2003 | |
| | Mio. € | | | | % | |
| Verlustvorträge | 4,9 | 11,1 | 25,7 | 12,4 | -13,3 | -51,6 |
| <i>davon aus Mindereinnahmen</i> | 4,9 | 8,0 | 15,4 | 12,4 | -2,9 | -19,2 |
| <i>davon aus Mehrausgaben</i> | 0,0 | 3,1 | 10,3 | 0,0 | -10,3 | -100,0 |
| Rücklagen/Reste insgesamt | 169,9 | 173,3 | 112,7 | 88,1 | -24,6 | -21,8 |
| Allgemeine Budgetrücklage | 38,2 | 23,8 | 11,9 | 4,1 | -7,8 | -65,8 |
| <i>davon aus Mehreinnahmen (2003 ohne Investitionen)</i> | 10,5 | 8,9 | 2,0 | 0,9 | -1,1 | -55,8 |
| <i>davon aus rücklagefähigen Personalausgaben</i> | 27,8 | 14,8 | 9,9 | 3,2 | -6,7 | -67,8 |
| Altersteilzeitrücklage | 2,1 | 3,6 | 2,3 | 5,0 | 2,7 | 117,4 |
| Haushaltsreste | 48,5 | 58,2 | 39,1 | 26,5 | -12,6 | -32,2 |
| <i>davon aus Personalminderausgaben</i> | 1,3 | 1,0 | 1,9 | 1,2 | -0,7 | -35,9 |
| <i>davon aus konsumtiven Minderausgaben</i> | 47,2 | 57,2 | 37,2 | 25,3 | -11,9 | -32,0 |
| Investive Rücklagen | 47,4 | 60,3 | 58,3 | 47,9 | -10,4 | -17,8 |
| <i>davon aus investiven Mehreinnahmen</i> | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,1 | 0,1 | - |
| <i>davon aus investiven Minderausgaben</i> | 47,4 | 60,3 | 58,3 | 47,8 | -10,5 | -18,0 |
| Sonderrücklagen (Zuführungen 14. Monat) | 33,7 | 27,4 | 1,1 | 4,5 | 3,5 | 329,1 |
| <i>davon Allgemeine Finanzen (aus Sozialleistungen)</i> | 27,2 | 25,6 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | - |
| <i>davon sonstige Rücklagen</i> | 6,5 | 1,8 | 1,1 | 4,5 | 3,5 | 329,1 |

- 29 Die Bildung von Rücklagen und deren Bewertung im Zusammenhang mit kreditfinanzierten Haushalten war Gegenstand eines Urteils des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen vom 2. September 2003 (Az.: VerfGH 6/02). Der Haushaltsgesetzgeber hatte kreditfinanzierte Geldmittel in die Haushaltsjahre 2001 und 2002 durch verschiedene Rücklagenverfügungen verschoben. Der Rechnungshof ist sich mit dem Senator für Finanzen darüber einig, dass dieses Urteil nicht auf bremische Verhältnisse anwendbar ist. In Bremen werden kreditfinanzierte Rücklagen nicht zu dem Zweck gebildet, etwaige erwartete Steuermindereinnahmen des Folgejahres auszugleichen.

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

- 30 Die in der Haushaltsrechnung 2003 und die in den Büchern der Kasse aufgeführten Beträge stimmen – soweit sie geprüft wurden – überein. Der Rechnungshof untersucht bei fachressortbezogenen Prüfungen auch, ob Einnahmen und Ausgaben ordnungsgemäß belegt sind. Soweit dabei Mängel festgestellt werden, verabredet er mit der jeweils geprüften Dienststelle, sie zu beheben.

6 Kassen- und rechnungsmäßiges Ergebnis

- 31 Der Abschluss der bremischen Haushalte für das Haushaltsjahr 2003 ist auf Seite 64 der Haushaltsrechnung des Landes Bremen und auf Seite 58 der Haushaltsrechnung der Stadtgemeinde Bremen dargestellt. Er weist als kassenmäßigen Abschluss nach § 82 LHO Ist-Einnahmen i. H. v. 3.029.822.704,06 € für das Land Bremen und 2.182.788.484,06 € für die Stadtgemeinde Bremen, somit insgesamt 5.212.611.188,12 € aus.
- 32 Tatsächlich sind für das Haushaltsjahr 2003 für beide Gebietskörperschaften zusammen um rd. 7,191 Mio. € höhere Ist-Einnahmen auf Haushaltsstellen eingegangen und zunächst gebucht worden. Diese Einnahmen sind zum Jahresschluss entgegen § 72 Abs. 2 LHO in das nächste Haushaltsjahr übertragen worden. Es handelt sich um Einzahlungen, die im HKR-System keiner Sollstellung zugeordnet werden konnten, weil die zuständigen Dienststellen die Beträge in aller Regel nicht zur Annahme angeordnet hatten.
- 33 Der Senator für Finanzen hat in seiner Haushaltsrechnung 2003 in einer besonderen Erläuterung zu der Gesamtrechnungsnachweisung auf diese Änderung hingewiesen, die sich durch die neue Standardsoftware (SAP R/3) für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen ergibt. Auf den Umfang der Einnahmeverchiebung ist er dabei nicht eingegangen (vgl. Haushaltsrechnung 2003, S. 62).
- 34 Der Rechnungshof hatte die Erwartung, dass der vorgenannte Verstoß gegen § 72 Abs. 2 LHO einmalig nur zum Jahresabschluss 2003 vorgekommen sei. Doch auch im Jahr 2004 haben die bremischen Dienststellen sich in vergleichbarem Umfang nicht an die Verpflichtung gehalten, für erwartete Einnahmen unmittelbar Annahmeanordnungen auszustellen. Der Senator für Finanzen hat veranlasst, diese Fälle im Buchungssystem des Haushalts nicht auf das Folgejahr zu übertragen, sondern innerhalb des Haushaltsjahres 2004 als Verwahrung entsprechend VV-LHO Nr. 37.3 zu § 70 LHO umzubuchen. Er sieht dies als haushaltsrechtskonform an. Der Rechnungshof teilt diese Ansicht nicht. Er wird die Erörterungen mit dem Senator für Finanzen fortführen.

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

- 35 Gemäß § 34 Abs. 2 Satz 2 LHO sind Ausgabemittel so zu bewirtschaften, dass sie zur Deckung aller Ausgaben ausreichen, die unter die einzelne Zweckbestimmung fallen oder – wenn sie gemäß § 4 Haushaltsgesetz 2003 deckungsfähig sind – zu einem gemeinsamen Deckungskreis gehören. Soweit das nicht möglich ist, sind rechtzeitig über- oder außerplanmäßige Mittel nachzubewilligen (§ 37 LHO i. V. m. § 5 Haushaltsgesetz 2003). Werden Ausgaben über die Ausgabeermächtigung hinaus geleistet, verstößt dies gegen das Budgetrecht des Parlaments. Gemäß § 97 Abs. 2 Nr. 2 LHO hat der Rechnungshof darüber zu berichten, ob und in welcher Weise vom Haushaltssoll ohne Genehmigung der Bürgerschaft abgewichen wurde.
- 36 Für das Haushaltsjahr 2003 hat der Rechnungshof 40 Überschreitungen bei Haushaltsstellen, die nicht zu einem Deckungskreis gehörten, mit einem Betrag von zusammen 4.510.157,54 € und 28 Überschreitungen von Deckungskreisen mit ei-

ner Gesamtsumme von 3.687.947,35 € ermittelt. Zusammen sind das 68 Überschreitungsfälle in einer Gesamthöhe von 8.198.104,89 €.

- 37 Der Rechnungshof sieht davon ab, über Einzelfälle zu berichten. Die Ressorts haben die Überschreitungen zwar durch Bewirtschaftungsmaßnahmen bei den Jahresabschlussarbeiten für ihre Haushalte berücksichtigt, z. B. durch eine verminderte Rücklagenzuführung. Dies ändert jedoch nichts daran, dass das Bewilligungsrecht des Parlaments verletzt wurde. Der Senator für Finanzen hatte die Fachressorts zuletzt im Dezember 2003 nochmals ausdrücklich angehalten, für das Haushaltsjahr 2003 Haushaltsstellen und Deckungskreise nicht zu überschreiten. Trotz dieses Hinweises, der an eine Selbstverständlichkeit erinnert, ist das Budgetrecht des Parlaments in stärkerem Umfang als im Vorjahr (vgl. Jahresbericht 2004, Tz. 28 ff.) verletzt worden.

8 Erwirtschaftung von veranschlagten Minderausgaben und nicht erreichten Einnahmeanschlügen

- 38 Der Rechnungshof hat in den vergangenen Jahren zum Teil ausführlich über die Erwirtschaftung von veranschlagten Minderausgaben berichtet. In seinem letzten Jahresbericht hat er seine Beanstandungen zusammengefasst und insbesondere auf das Problem hingewiesen, dass einerseits vor Beginn der Haushaltsaufstellung ernsthaft beabsichtigt ist, von veranschlagten Minderausgaben abzusehen, andererseits diese Linie jedoch so gut wie nie durchgehalten wird (vgl. Jahresbericht 2004, Tz. 33 ff.). Ebenso wie der Haushaltsplan 2002 enthält auch der für das Haushaltsjahr 2003 beschlossene Plan veranschlagte Minderausgaben. Es handelt sich um Anschläge bei 30 Haushaltsstellen i. H. v. insgesamt 20.121.300 €.
- 39 Der Senator für Finanzen überwacht regelmäßig, ob die in den Ressorthaushalten veranschlagten Minderausgaben erwirtschaftet werden. Er hat die Erwirtschaftung der globalen, konsumtiven Minderausgaben in einer Vorlage für die Sitzungen der Haushalts- und Finanzausschüsse am 10. Oktober 2003 haushaltsstellengerecht nachgewiesen. Die Ausschüsse haben Kenntnis genommen und der Erwirtschaftung zugestimmt. Der Senator für Finanzen verfügt daneben auch über Erwirtschaftungsnachweise für die veranschlagten investiven Minderausgaben. Für das Haushaltsjahr 2004 sind mit dem Haushaltsgesetz vom 6. Juli 2004 erneut Minderausgaben veranschlagt worden.
- 40 Darüber hinaus hat der Senator für Finanzen auch überwacht, ob für nicht erreichte Einnahmeanschlüge Einsparungen bei Ausgaben sowie Mehreinnahmen an anderer Stelle nachgewiesen wurden. In einigen Fällen von nicht erreichten Einnahmeanschlügen wurden wegen fehlender Mehreinnahmen an anderer Stelle Verlustvorträge gebildet.

9 Einhaltung der haushaltsgesetzlichen Kreditermächtigungen

- 41 § 12 des Haushaltsgesetzes 2003 sah vor, dass der Senator für Finanzen für verschiedene Zwecke im Rahmen betraglich begrenzter Ermächtigungen Kredite aufnehmen durfte. Der Rechnungshof hat geprüft, ob die Ermächtigungsgrenzen eingehalten worden sind.
- 42 Beim BKF wurde der in § 12 Abs. 2 Haushaltsgesetz festgelegte Ermächtigungsrahmen insgesamt zwar eingehalten. Aufgrund von unterjährigen Verschiebungen des jeweiligen Finanzierungsbedarfs ist aber die gesondert ausgewiesene Grenze für den BKF-Fonds Kapitaldienstfinanzierungen geringfügig überschritten worden; die Grenze für den Fonds Zwischenfinanzierungen wurde dagegen deutlich unterschritten.
- 43 Gemäß § 12 Abs. 8 Haushaltsgesetz betrug der Ermächtigungsrahmen für Kassenkredite 12 % der veranschlagten Haushaltsmittel des Landeshaushalts; das sind 349.169.067,60 €. Der Rechnungshof hat geprüft, ob dieser Rahmen täglich eingehalten wurde. Mit der Aufnahme eines Kredites i. H. v. 125 Mio. € am 31. Juli 2003 wurde der Ermächtigungsbetrag erheblich überschritten. Diese Überschreitung setzte sich bis zum Jahresende fort. Grund dafür war, dass kurzfristige Geldanlagen versehentlich nicht auf dem Kassenkreditkonto für das Land, sondern auf dem für die Stadtgemeinde Bremen gebucht worden sind. Die Landeshauptkasse hat erklärt, nunmehr ein Kontrollsystem aufgebaut zu haben, mit dem die Kassenkredite der beiden Gebietskörperschaften abgestimmt werden.

- 44 Die übrigen Kreditermächtigungen wurden entweder nicht in voller Höhe oder gar nicht in Anspruch genommen. Für Gesellschaften des Landes wurden im Jahr 2003 keine Einzelermächtigungen zur Aufnahme von Krediten im Haushaltsgesetz festgelegt.

10 Überwachung des Staatsschuldbuches

- 45 Gemäß § 1 des Bremischen Schuldbuchgesetzes vom 17. Dezember 2002 (Brem.GBl. S. 593) besteht für die Freie Hansestadt Bremen und ihre Sondervermögen ein Staatsschuldbuch. Dieses wird vom Senator für Finanzen geführt. Das Schuldbuchgesetz ist seit dem 1. Januar 2002 in Kraft. Es hat das Bremische Schuldbuchgesetz vom 2. Juli 1954 abgelöst. Während in dem Vorläufergesetz ausdrücklich eine Verpflichtung des Rechnungshofs zur Überwachung des Staatsschuldbuchs festgelegt war, überwacht der Rechnungshof das Schuldbuch jetzt im Rahmen seiner allgemeinen Prüfungsverpflichtung.
- 46 In dem Staatsschuldbuch werden die in Buchschulden umgewandelten Schuldverschreibungen und die durch Barzahlung des Kaufpreises für Schuldverschreibungen begründeten Buchschulden (Staatsanleihen, Kassen- und Landesobligationen, unverzinsliche Schatzanweisungen) der Freien Hansestadt Bremen dokumentiert (vgl. hierzu im Einzelnen Jahresbericht 1997, Tz. 108).
- 47 Der Rechnungshof hat die ihm vom Senator für Finanzen vorgelegten Aufstellungen über Veränderungen der Schuldenstände für die Jahre 2001, 2002 und 2003 geprüft. Am 31. Dezember 2001 valutierten Einträge im Staatsschuldbuch i. H. v. 416.587.842,50 €. Durch sechs Abgänge und zwei Zugänge im Laufe des Jahres 2002, die im Saldo 139.058.098,10 € ausmachten, valutierten am 31. Dezember 2002 Einträge i. H. v. 555.645.940,60 €. Im Laufe des Jahres 2003 waren zwei Zugänge und zwei Abgänge zu verzeichnen, die in der Summe 198.306.217,82 € ergaben. Somit valutierten am 31. Dezember 2003 Einträge im Staatsschuldbuch i. H. v. 753.952.158,42 €.
- 48 Bei der Prüfung des Staatsschuldbuchs hat der Rechnungshof festgestellt, dass auf der Ausgabehaushaltsstelle 0980/575 02-0, Disagio, Agio-Fälle als Absetzungen (Minusbeträge) verrechnet wurden. Der Rechnungshof hat empfohlen, künftig für Agio-Zahlungen eine eigene Einnahmehaushaltsstelle einzurichten (Bruttoprinzip). Der Senator für Finanzen hat dies zugesagt.

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

11.1 Entwicklung der Bürgschaften und der Garantien

- 49 Die in § 16 Abs. 1 und Abs. 2 HG 2003 festgesetzten Betragsgrenzen für neu zu übernehmende Bürgschaften, Garantien oder sonstige Gewährleistungen i. H. v. insgesamt 366 Mio. € wurden i. H. v. rd. 199,1 Mio. € ausgeschöpft.
- 50 Die Bürgschafts- und Garantieverpflichtungen haben sich im Jahre 2003 wie folgt entwickelt:

| | | |
|--|--------------------------|--------------------|
| Gesamtstand am 1. Januar 2003 | | 1.326.499.097,63 € |
| Veränderungen | | |
| • bei den Bürgschaften für den Wohnungsbau | | |
| Zugänge | 270.000,00 € | |
| Abgänge/Tilgung | <u>- 10.614.527,71 €</u> | - 10.344.527,71 € |
| • bei den Bürgschaften zur Förderung der Schifffahrt einschließlich der Fischerei und des Schiffbaus | | |
| Zugänge | 5.028.111,23 € | |
| Abgänge/Tilgung | <u>- 8.431.881,62 €</u> | - 3.403.770,39 € |
| • bei den Bürgschaften für Wirtschaftskredite | | |
| Zugänge | 193.765.987,64 € | |
| Abgänge/Tilgung | <u>- 39.675.106,59 €</u> | 154.090.881,05 € |

- aus der Haftung für Leihgaben
im Bereich Kunst und Kultur

| | | |
|---------|----------------------|-------------|
| Zugänge | 73.100,00 € | |
| Abgänge | <u>- 41.000,00 €</u> | 32.100,00 € |

Gesamtstand am 31. Dezember 2003 1.466.873.780,58 €

Der Gesamtstand verteilt sich auf:

| | |
|---|--------------------|
| • Bürgschaften für den Wohnungsbau | 254.638.926,62 € |
| • Bürgschaften zur Förderung der Schifffahrt einschließlich der Fischerei und des Schiffbaus | 12.145.229,93 € |
| • Bürgschaften für Wirtschaftskredite | 1.199.177.321,03 € |
| • Haftung für Leihgaben im Bereich Kunst und Kultur | 912.303,00 € |

51 Über die genannten Bürgschaften hinaus haftet die Freie Hansestadt Bremen nach § 5 a des Gesetzes zur Übertragung von Aufgaben staatlicher Förderung auf juristische Personen des Privatrechts vom 26. Mai 1998 (Brem.GBl. S. 134) zuletzt geändert am 17. Oktober 2000 (Brem.GBl. S. 399) u. a. für Gelddarlehen, die die Bremer Aufbau-Bank GmbH (BAB) aufgenommen hat. Diese Darlehen erhöhten sich gegenüber dem Vorjahr um rd. 88.852 T€. Sie beliefen sich zum 31. Dezember 2003 auf rd. 370.174 T€. Auch unter Berücksichtigung der neuen Haftungsübernahmen werden die Betragsgrenzen des HG 2003 nicht überschritten.

52 93,4 % der Landesbürgschaften für Wirtschaftskredite wurden für Kredite an bremische Beteiligungsgesellschaften übernommen.

11.2 Bürgschaftsverwaltung

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

54 Die Bürgschaften für den Wohnungsbau wurden bis zum 30. Juni 2003 ebenfalls über den Haushalt abgewickelt. Durch die Neuordnung der Wohnungsbauförderung ist die BAB seit dem 1. Juli 2003 hierfür zuständig. Die mit diesen Bürgschaften zusammenhängenden Einnahmen und Ausgaben werden seitdem über die Treuhandvermögen vereinnahmt und verausgabt. Ein gesondertes Bearbeitungsentgelt wird nicht gezahlt.

55 Das Bürgschaftsgeschäft hinsichtlich der Bürgschaften zur Förderung der Schifffahrt, der Bürgschaften aus Wirtschaftskrediten sowie aus der Haftung für Leihgaben im Bereich der Kunst nimmt seit Juni 1999 die BAB wahr. Die mit diesen Bürgschaften zusammenhängenden Einnahmen und Ausgaben werden über ein Treuhandvermögen bei der BAB vereinnahmt und verausgabt. Nicht von der BAB benötigte Treuhandmittel werden ab 2002 auf dem außerhaushaltsmäßigen Konto 5851/76000-0 bei der Landeshauptkasse geführt. Den umzubuchenden Betrag legt der Finanzsenator fest.

56 Im Jahr 2003 wurden der BAB für die laufende Bürgschaftsverwaltung staatliche und städtische Treuhandmittel i. H. v. rd. 3 Mio. € belassen. Der Rechnungshof hält eine solche Liquiditätsreserve für zu hoch. Bereits im März 2001 hat er dem Finanzressort mitgeteilt, dass er es als ausreichend ansieht, wenn der BAB zur Abwicklung der Geschäfte nur eine Reserve von rd. 1 Mio. € belassen wird. Ein darüber hinausgehender Bestand ist der LHK zuzuführen, es sei denn, die BAB benötigt diese Treuhandmittel in absehbarer Zeit. Das Finanzressort will dem künftig folgen.

57 Die BAB ist verpflichtet, die Treuhandmittel in separaten Buchungs- und Kontenkreisen zu führen und getrennt nach Stadt und Land zu verwalten.

58 Der Finanzsenator hat zugesagt, das bisherige außerhaushaltsmäßige Konto 5851/76000-0 zukünftig nach Stadt und Land zu trennen. Er hat auch zugesagt, im Vermögensnachweis die Treuhandmittel der Bürgschaftsverwaltung getrennt auszuweisen.

59 Im Jahr 2003 wurden im Treuhandvermögen sowie im Haushalt (Kapitel 0697 sowie 0980) insgesamt 3.031.206,50 € vereinnahmt:

| davon | Haushalt | Treuhandvermögen |
|---|--------------------|-----------------------|
| Provisionen für übernommene Bürgschaften: | | |
| • Bereich Wirtschaft und Schifffahrt | | 2.124.963,79 € |
| • Bereich Wohnungsbau | 7.057,69 € | 1.858,33 € |
| Rückflüsse bei Inanspruchnahmen aus Bürgschaften: | | |
| • Bereich Wirtschaft und Schifffahrt | <u>13.834,67 €</u> | <u>883.492,02 €</u> |
| | <u>20.892,36 €</u> | <u>3.010.314,14 €</u> |

Im Jahr 2003 wurden aus dem Treuhandvermögen sowie aus dem Haushalt (Kapitel 0980) insgesamt 642.583,01 € entnommen:

| davon | Haushalt | Treuhandvermögen |
|---|---------------------|---------------------|
| Für die Antragsbearbeitung und Verwaltung von Bürgschaften: | | |
| • Bereich Wirtschaft und Schifffahrt | | 312.277,68 € |
| Für Inanspruchnahme aus Gewährleistungen für Bürgschaften: | | |
| • Bereich Wirtschaft und Schifffahrt | 326.305,33 € | |
| • Bereich Wohnungsbau | | <u>4.000,00 €</u> |
| | <u>326.305,33 €</u> | <u>316.277,68 €</u> |

11.3 Entwicklung des Treuhandvermögens „Bürgschaften (Land)“

- 61 Am 31. Dezember 2003 belief sich das Treuhandvermögen „Bürgschaften (Land)“ auf 7.101.108,43 €. Ein Teil der Mittel wird auf einem Konto bei der Landeshauptkasse (LHK), und der andere Teil auf einem Konto der BAB geführt.

BAB

| | | |
|---|----------------|-------------------------|
| Bestand am 1. Januar 2003 | | 879.457,06 € |
| Zugänge: | | |
| Bürgschaftsprovision | 2.124.963,79 € | |
| Rückflüsse Bürgenregressforderungen | 883.492,02 € | |
| Zinsen Bankkonto | 53.528,30 € | 3.061.984,11 € |
| Abgänge: | | |
| Antragsbearbeitung/Verwaltung | 312.277,68 € | |
| Umbuchung auf Konto 5851/76000-0 bei der Landeshauptkasse | 2.905.742,48 € | <u>- 3.218.020,16 €</u> |
| Bestand am 31. Dezember 2003 | | 723.421,01 € |

LHK

| | | |
|---|----------------|-----------------------|
| Konto: 5851/76000-0 | | |
| Bestand am 1. Januar 2003 | | 3.471.944,94 € |
| Zugang: | | |
| Umbuchung von der BAB | 2.905.742,48 € | <u>2.905.742,48 €</u> |
| Bestand am 31. Dezember 2003 | | 6.377.687,42 € |
| Treuhandvermögen „Bürgschaften (Land)“ am 31. Dezember 2003 | | <u>7.101.108,43 €</u> |

III. Entwicklung der Haushalte und ihrer Einnahme- und Ausgabearten

1 Einnahmen und Ausgaben der laufenden Rechnung

- 62 Der Rechnungshof hat die tabellarische Darstellung über die Höhe der Einnahmen und Ausgaben der laufenden Rechnung nach den Angaben des Senators für Finanzen fortgeschrieben. Aus der Gegenüberstellung dieser Einnahmen und Ausgaben hat er das Betriebsergebnis für das Jahr 2003 ermittelt:

| Einnahmen und Ausgaben der laufenden Rechnung der bremischen Haushalte Land und Stadtgemeinde seit 1994, ohne Sonder-BEZ in Mio. €, gerundet | | | | | | | | | | |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
| 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 | 2.661,8 | 2.637,8 |
| 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 | 3.295,6 | 3.295,2 |
| Betriebs- ergebnis | -568,0 | -696,3 | -561,5 | -650,2 | -628,4 | -420,3 | -554,5 | -549,2 | -633,8 | -657,4 |

- 63 Die Einnahmen sind demnach weiter zurückgegangen und die Ausgaben auf dem gleichen Stand geblieben. Wie bereits im Vorjahr ist zu berücksichtigen, dass die Ausgaben der laufenden Rechnung nicht die hohen Ausgaben für konsumtive Zwecke enthalten, die investiv zugeordnet worden sind (s. Tz. 19, 174 und 223, s. auch Jahresbericht 2004, Tz. 62 ff.).
- 64 Auf die Höhe der Einnahmen und auch der Ausgaben wirkt es sich aus, wenn Einnahmen von Ausgabemitteln oder Ausgaben von Einnahmemitteln abgesetzt werden (s. Tz. 142).
- 65 Das Betriebsergebnis ergibt sich aus dem Saldo von Einnahmen und Ausgaben. Nach dem im Jahr 2002 das negative Betriebsergebnis gegenüber dem Vorjahr bereits um rd. 84,6 Mio. € (rd. 15,4 %) höher ausgefallen war, ist der Betriebsverlust im Berichtsjahr 2003 um weitere 23,6 Mio. € (rd. 3,7 %) auf 657,4 Mio. € gestiegen.
- 66 Einschließlich der laufenden Einnahmen und Ausgaben Bremerhavens ergibt sich folgende Gegenüberstellung:

| Einnahmen und Ausgaben der laufenden Rechnung der bremischen Haushalte seit 1998 ohne Sonder-BEZ, in Mio. €, gerundet | | | | | | | | | | | | |
|--|-------------|---------|-------------|---------|-------------|---------|-------------|---------|-------------|---------|-------------|---------|
| | 1998 | | 1999 | | 2000 | | 2001 | | 2002 | | 2003 | |
| | ohne | mit | ohne | mit | ohne | mit | ohne | mit | ohne | mit | ohne | mit |
| | Bremerhaven | | Bremerhaven | | Bremerhaven | | Bremerhaven | | Bremerhaven | | Bremerhaven | |
| Einnahmen | 2.721,4 | 2.854,3 | 2.958,8 | 3.092,6 | 2.771,9 | 2.902,7 | 2.805,4 | 2.926,5 | 2.661,8 | 2.785,3 | 2.637,8 | 2.751,9 |
| Ausgaben | 3.349,8 | 3.495,6 | 3.379,1 | 3.524,4 | 3.326,4 | 3.481,4 | 3.354,6 | 3.515,6 | 3.295,6 | 3.465,9 | 3.295,2 | 3.462,7 |
| Betriebsergebnis | -628,4 | -641,3 | -420,3 | -431,8 | -554,5 | -578,7 | -549,2 | -589,1 | -633,8 | -680,6 | -657,4 | -710,8 |

- 67 Das Bremerhavener Betriebsergebnis i. H. v. minus 53,4 Mio. € führt zu einem entsprechend höheren Betriebsverlust des Landes und seiner beiden Städte. Er liegt erstmals über 700 Mio. €.

2 Weitere Einnahme- und Ausgabearten mit Aussagekraft für den Zustand der bremischen Haushalte

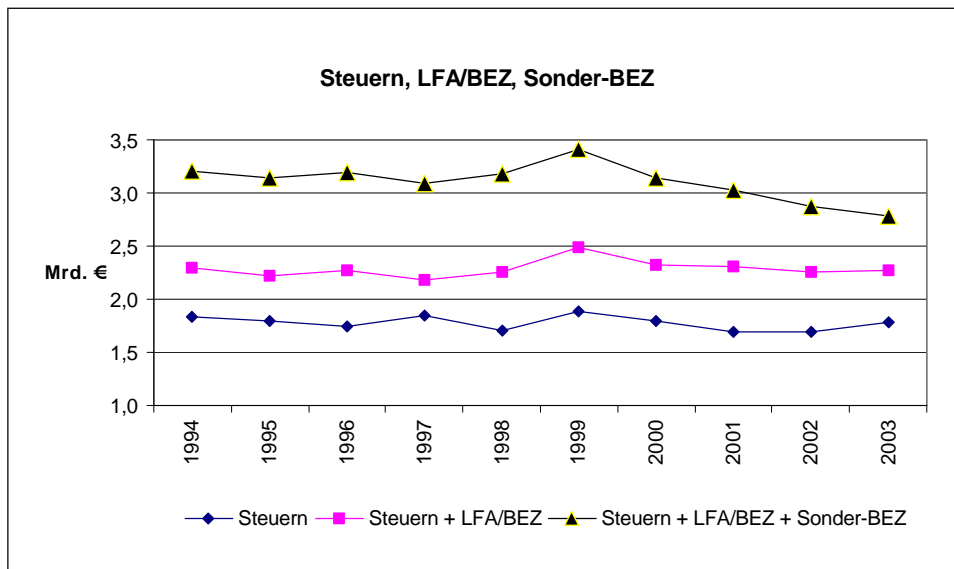
- 68 Ausgesuchte einzelne Einnahme- und Ausgabegruppen, die allein oder mit anderen zueinander in Beziehung gesetzt werden, ergeben Hinweise auf die Lage der Haushalte des Landes und der Stadt Bremen.

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

- 69 Aus nachstehender tabellarischer und grafischer Darstellung ist zu entnehmen, wie sich die Steuern und allgemeinen Zuweisungen aus dem öffentlichen Bereich entwickelt haben:

| Steuern, Länderfinanzausgleich (LFA), Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) und Sonder-BEZ Land und Stadtgemeinde, in T€, gerundet | | | | | | | | |
|---|-----------------------|---------------|---------|-----------------|---------------|------------|----------------------------|---------------|
| Jahr | Steuern ¹⁾ | Veränderung % | LFA/BEZ | Steuern+LFA/BEZ | Veränderung % | Sonder-BEZ | Steuern+LFA/BEZ+Sonder-BEZ | Veränderung % |
| 1994 | 1.829.167 | | 459.710 | 2.288.877 | | 920.325 | 3.209.203 | |
| 1995 | 1.794.854 | -1,9 | 423.404 | 2.218.258 | -3,1 | 920.325 | 3.138.583 | -2,2 |
| 1996 | 1.738.541 | -3,1 | 529.475 | 2.268.016 | 2,2 | 920.325 | 3.188.341 | 1,6 |
| 1997 | 1.845.892 | 6,2 | 329.416 | 2.175.308 | -4,1 | 920.325 | 3.095.634 | -2,9 |
| 1998 | 1.703.703 | -7,7 | 550.875 | 2.254.577 | 3,6 | 920.325 | 3.174.903 | 2,6 |
| 1999 | 1.879.231 | 10,3 | 608.189 | 2.487.420 | 10,3 | 920.325 | 3.407.745 | 7,3 |
| 2000 | 1.794.347 | -4,5 | 523.443 | 2.317.790 | -6,8 | 818.067 | 3.135.857 | -8,0 |
| 2001 | 1.689.065 | -5,9 | 621.994 | 2.311.059 | -0,3 | 715.809 | 3.026.868 | -3,5 |
| 2002 | 1.697.359 | 0,5 | 564.678 | 2.262.037 | -2,1 | 613.550 | 2.875.587 | -5,0 |
| 2003 | 1.787.735 | 5,3 | 479.146 | 2.266.881 | 0,2 | 511.292 | 2.778.173 | -3,4 |

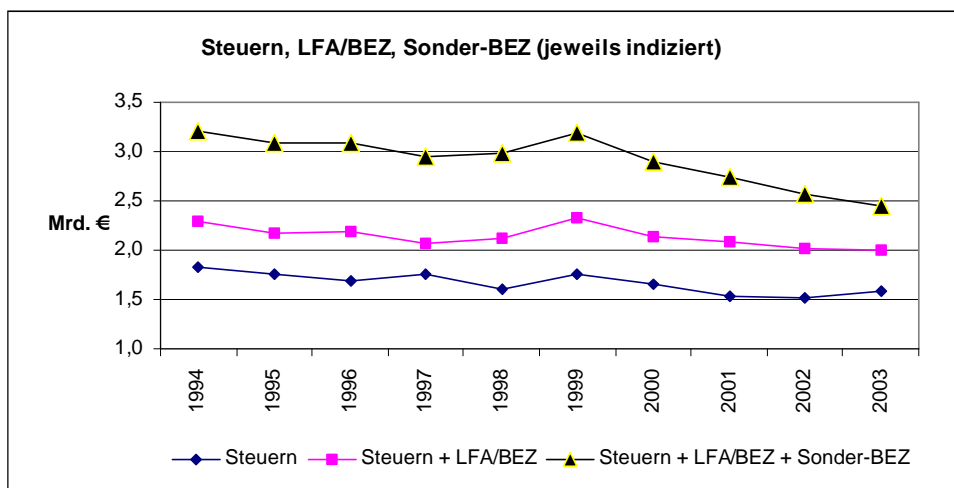
¹⁾ einschließlich steuerähnlicher Abgaben



- 70** Während die Steuereinnahmen 2002 im Vergleich zum Haushaltsjahr 2001 fast konstant geblieben waren, sind sie mit rd. 90 Mio. € (5,3 %) im Haushaltsjahr 2003 deutlich gestiegen. Allerdings haben sie den Höchststand des Sanierungszeitraums im Jahr 1999 nicht erreicht und liegen um rd. 41 Mio. €, das sind 2,3 %, unter denen des Jahres 1994, dem ersten Jahr des Sanierungszeitraums 1994 bis 2004.
- 71** Den um rd. 90 Mio. € deutlich gestiegenen Steuereinnahmen stehen aufgrund der Regeln des Finanzausgleichs mit rd. 86 Mio. € in fast gleichem Umfang gesunkene Einnahmen aus LFA und BEZ gegenüber (s. Tz. 183). Dadurch hat sich der Gesamtbetrag aus den drei Einnahmearten mit 0,2 % nur unwesentlich verändert.
- 72** Einschließlich der ab dem Jahr 2000 ebenfalls rückläufigen Sonder-BEZ haben sich die Einnahmen aus den vier Quellen um rd. 97 Mio. €, mithin um 3,4 % verringert.
- 73** Die negative Entwicklung wird deutlicher, wenn die Nominalbeträge um die Geldentwertung bereinigt werden. Aus nachstehender tabellarischer und grafischer Darstellung ist zu entnehmen, wie sich die Einnahmen entwickelt haben, wenn die Geldentwertung unter Verwendung der Preisindizes für die Lebenshaltung aller privaten Haushalte berücksichtigt wird:

| Steuern, LFA, BEZ und Sonder-BEZ – indiziert – Land und Stadtgemeinde, in T€, gerundet | | | | |
|---|-----------------------|----------------------|--------------------------------------|-------------------|
| Jahr | Steuern ¹⁾ | Steuern + LFA/BEZ | Steuern + LFA/BEZ + Sonder-BEZ | Preis- indices |
| 1994 | 1.829.167 | 2.288.877 | 3.209.203 | 100,00 |
| 1995 | 1.764.271 | 2.180.460 | 3.085.103 | 101,73 |
| 1996 | 1.683.813 | 2.196.620 | 3.087.973 | 103,25 |
| 1997 | 1.754.643 | 2.067.775 | 2.942.606 | 105,20 |
| 1998 | 1.604.610 | 2.123.443 | 2.990.240 | 106,18 |
| 1999 | 1.759.158 | 2.328.487 | 3.190.009 | 106,83 |
| 2000 | 1.656.182 | 2.139.320 | 2.894.396 | 108,34 |
| 2001 | 1.528.438 | 2.091.282 | 2.739.019 | 110,51 |
| 2002 | 1.515.147 | 2.019.207 | 2.566.892 | 112,03 |
| 2003 | 1.579.083 | 2.002.307 | 2.453.924 | 113,21 |

¹⁾ einschließlich steuerähnlicher Abgaben



74 Während die Steuern allein sowie die Einnahmen aus Steuern und LFA/BEZ zusammengenommen im Jahr 2003 nominell jeweils annähernd den Stand des Jahres 1994 aufweisen, liegen die indizierten Werte deutlich darunter.

2.2 Verschiedene Einnahmearten und ihr Verhältnis zueinander

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

| Steuern und Zuschüsse Land und Stadtgemeinde, in T€, gerundet | | | | | |
|--|-----------------------|---------|-----------|-----------|---------------------------|
| Jahr | Steuern ¹⁾ | LFA/BEZ | Zuschüsse | Summe | Anteil der Zuschüsse % |
| 1989 | 1.449.418 | 469.982 | 297.536 | 2.216.936 | 13,4 |
| 1990 | 1.484.857 | 481.740 | 320.955 | 2.287.552 | 14,0 |
| 1991 | 1.649.451 | 452.856 | 338.599 | 2.440.906 | 13,9 |
| 1992 | 1.844.532 | 642.435 | 350.571 | 2.837.538 | 12,4 |
| 1993 | 1.761.243 | 641.998 | 347.595 | 2.750.836 | 12,6 |
| 1994 | 1.829.167 | 459.710 | 303.076 | 2.591.953 | 11,7 |
| 1995 | 1.794.854 | 423.404 | 304.099 | 2.522.357 | 12,1 |

| Jahr | Steuern ¹⁾ | LFA/BEZ | Zuschüsse | Summe | Anteil der Zuschüsse % |
|------|-----------------------|---------|-----------|-----------|------------------------|
| 1996 | 1.738.541 | 529.475 | 283.947 | 2.551.963 | 11,1 |
| 1997 | 1.845.892 | 329.416 | 311.722 | 2.487.030 | 12,5 |
| 1998 | 1.703.703 | 550.875 | 266.199 | 2.520.777 | 10,6 |
| 1999 | 1.879.231 | 608.189 | 260.548 | 2.747.968 | 9,5 |
| 2000 | 1.794.347 | 523.443 | 279.014 | 2.596.804 | 10,7 |
| 2001 | 1.689.065 | 621.994 | 295.924 | 2.606.983 | 11,4 |
| 2002 | 1.697.359 | 564.678 | 294.779 | 2.556.816 | 11,5 |
| 2003 | 1.787.735 | 479.146 | 307.612 | 2.574.493 | 11,9 |

1) einschließlich steuerähnlicher Abgaben

76 Der Anteil der Zuschüsse an den Haushaltseinnahmen aus Steuern, LFA, BEZ und Zuschüssen liegt mit 11,9 % wiederum über dem des Vorjahres und erreicht damit fast den Durchschnittswert der letzten 15 Jahre i. H. v. 12,0 %.

77 Die Veräußerung von Vermögen hat wegen ihres Einmaleffektes eine besondere Bedeutung. Verglichen mit den laufenden Einnahmen zeigt sich folgende Entwicklung:

| Laufende Einnahmen und Veräußerungserlöse Land und Stadtgemeinde, in T€, gerundet | | | | | | |
|--|-----------------------|---------|-----------|--------------------|-----------|---------------------------------|
| Jahr | Steuern ¹⁾ | LFA/BEZ | Zuschüsse | Veräußerungserlöse | Summe | Anteil der Veräußerungserlöse % |
| 1989 | 1.449.418 | 469.982 | 297.536 | 28.708 | 2.245.644 | 1,3 |
| 1990 | 1.484.857 | 481.740 | 320.955 | 21.883 | 2.309.435 | 0,9 |
| 1991 | 1.649.451 | 452.856 | 338.599 | 15.450 | 2.456.356 | 0,6 |
| 1992 | 1.844.532 | 642.435 | 350.571 | 23.934 | 2.861.472 | 0,8 |
| 1993 | 1.761.243 | 641.998 | 347.595 | 14.756 | 2.765.592 | 0,5 |
| 1994 | 1.829.167 | 459.710 | 303.076 | 66.950 | 2.658.903 | 2,5 |
| 1995 | 1.794.854 | 423.404 | 304.099 | 88.805 | 2.611.162 | 3,4 |
| 1996 | 1.738.541 | 529.475 | 283.947 | 18.559 | 2.570.522 | 0,7 |
| 1997 | 1.845.892 | 329.416 | 311.722 | 132.416 | 2.619.446 | 5,1 |
| 1998 | 1.703.703 | 550.875 | 266.199 | 268.522 | 2.789.299 | 9,6 |
| 1999 | 1.879.231 | 608.189 | 260.548 | 310.281 | 3.058.249 | 10,1 |
| 2000 | 1.794.347 | 523.443 | 279.014 | 75.350 | 2.672.154 | 2,8 |
| 2001 | 1.689.065 | 621.994 | 295.924 | 107.969 | 2.714.952 | 4,0 |
| 2002 | 1.697.359 | 564.678 | 294.779 | 82.677 | 2.639.493 | 3,1 |
| 2003 | 1.787.735 | 479.146 | 307.612 | 16.936 | 2.591.429 | 0,7 |

1) einschließlich steuerähnlicher Abgaben

78 Der Anteil der in den Haushalten wirksam gewordenen Erlöse aus Vermögensveräußerungen an den Gesamteinnahmen aus Steuern, LFA, BEZ und Zuschüssen sowie Veräußerungserlösen lag in den Jahren bis einschließlich 1993 zwischen 0,5 % und 1,3 %, im Durchschnitt bei rd. 0,8 %. Trotz der Zahlungen der Sonder-BEZ ab dem Jahr 1994 hat der Erlösanteil in den beiden so genannten Sanierungsphasen beträchtlich zugenommen. Der Durchschnittswert stieg auf rd. 4,2 %. Das ist mehr als das Fünffache der Beträge vor 1994, wobei in den Jahren 1998 und 1999 mit rd. 10 % die höchsten Werte erreicht wurden. Die Abnahme gegenüber 1999 auf einen mittleren Wert von rd. 2,6 % für die Jahre 2000 bis 2003 kann ein

Indiz für nur noch begrenzt vorhandenes verwertbares Vermögen sein. Dabei ist zu berücksichtigen, dass außerhalb des Haushalts vereinnahmte Erlöse nicht enthalten sind.

IV. Schulden, Zinsen und Steuern

1 Schuldenentwicklung

- 79** Der Schuldenstand des Landes hat sich gegenüber dem Vorjahr um rd. 218 Mio. € auf rd. 7.418 Mio. € erhöht (s. Tz. 84). Darin enthalten sind die ebenfalls Bremen zuzurechnenden Schulden des Sondervermögens BKF i. H. v. rd. 424 Mio. € und die der Eigenbetriebe i. H. v. rd. 1 Mio. €.
- 80** 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 2003 des BKF für den 31. Dezember 2003 fundierte Schulden i. H. v. rd. 285 Mio. € und Rahmenkredite i. H. v. rd. 140 Mio. €, mithin insgesamt rd. 424 Mio. € errechnet.
- 81** Der Schuldenstand des Landes und seiner beiden Städte hat sich gegenüber dem Vorjahr um rd. 687 Mio. € auf rd. 11.335 Mio. € erhöht (s. Tz. 84).
- 82** Nicht einbezogen sind die aufgrund besonderer haushaltsgesetzlicher Ermächtigungen von Dritten zu Lasten Bremens aufgenommenen Kredite sowie die vom Senator für Finanzen als sonstige Verpflichtungen in seinen Vermögensnachweisen dargestellten Schulden. Sie betragen für das Land am 31. Dezember 2003 rd. 20 Mio. € und für die Stadt rd. 255 Mio. €, mithin zusammen rd. 275 Mio. €.
- 83** Darüber hinaus bestehen Verbindlichkeiten, die sich aus Schuldenaufnahmen bremischer Beteiligungsgesellschaften ergeben haben. Bei wirtschaftlicher Betrachtung handelt es sich um gesamtbremische Schulden. Der Vermögensnachweis des Landes weist auf S. 109 zum 31. Dezember 2003 rd. 1,199 Mrd. € und der Vermögensnachweis der Stadt auf S. 110 rd. 424 Mio. € an so genannten Wirtschaftsbürgschaften aus (s. Tz. 50 und vgl. Jahresbericht – Stadt – 2005, Tz. 37). Diese Bürgschaften geben damit einen Anhaltspunkt für den als Schulden zu berücksichtigenden Umfang. Davon entfallen rd. 90 % auf bremische Beteiligungsgesellschaften. Bei gesamtbremischer Betrachtung ist somit ein Betrag i. H. v. rd. 1,461 Mrd. € als weitere bremische Verschuldung anzusehen. Allerdings sind in diesem Betrag die unter Tz. 82 aufgeführten Schulden zum größten Teil enthalten. Vermindert um 275 Mio. € ergeben sich noch 1,186 Mrd. € Schulden, die bei bremischen Gesellschaften geführt werden und für die Bremen einzustehen hat.
- 84** Die Entwicklung der Schulden des Landes sowie des Landes einschließlich seiner Städte ist der nachstehenden Übersicht zu entnehmen:

| Entwicklung der Schulden, in T€, gerundet | | | | |
|---|---|---------------|--|---------------|
| | 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 |

| Jahr | Land | | Land und Städte | |
|------|---|---------------|--|---------------|
| | Schuldenstand am Jahresende ¹⁾ | Veränderungen | Schuldenstand am Jahresende ^{1) 2)} | Veränderungen |
| 1995 | 7.510.107 | -304.191 | 9.057.212 | 39.357 |
| 1996 | 7.376.975 | -133.132 | 9.108.715 | 51.503 |
| 1997 | 7.041.672 | -335.303 | 9.143.101 | 34.386 |
| 1998 | 6.790.480 | -251.192 | 8.878.606 | -264.495 |
| 1999 | 6.574.668 | -215.812 | 8.790.966 | -87.640 |
| 2000 | 6.730.059 | 155.391 | 9.284.285 | 493.319 |
| 2001 | 7.041.612 | 311.553 | 10.039.459 | 755.174 |
| 2002 | 7.199.740 | 158.128 | 10.647.379 | 607.920 |
| 2003 | 7.417.936 | 218.196 | 11.334.832 | 687.453 |

¹⁾ Stand der Schulden am jeweiligen Jahresende, soweit sie auf haushaltsmäßig nachgewiesenen Geldaufnahmen und Schuldübernahmen beruhen, die aufgrund von Ermächtigungen durch die Haushaltsgesetze und des Gesetzes über die Finanzaufweisungen an die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven getätigt wurden (ohne Kassenkredite). Auch sonstige (außerhaushaltsmäßige) Zu- und Abgänge sowie die Schuldenstände von Eigenbetrieben und des BKF sind berücksichtigt. Bei den Schulden des BKF ist – wie im Bericht 2004 für das Haushaltsjahr 2002 – der vom Senator für Finanzen in seinem Vermögensnachweis ausgewiesene Stand der Verbindlichkeiten als Schulden übernommen worden (s. Tz. 80).

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

85 Die Schulden des Landes stiegen im Jahr 2000 erstmals wieder seit dem Jahr 1994 an. Dies hing mit der beginnenden Absenkung der Sonder-BEZ zusammen. Im Jahr 2003 stiegen die Schulden weiter an.

86 Bei den Städten hat sich die Neuverschuldung um rd. 469 Mio. € gegenüber dem Vorjahr erhöht. Sie machte für die drei Gebietskörperschaften im Jahr 2003 insgesamt rd. 687 Mio. € aus und führte damit zu einem neuen Schuldenhöchststand beim Land und seinen Städten von rd. 11.335 Mio. €. Die Neuverschuldung liegt damit um rd. 210 Mio. € oberhalb des durchschnittlichen jährlichen Zuwachses von rd. 478 Mio. € in den Jahren 1985 bis 1993, den Jahren vor Beginn der Sanierungszahlungen.

87 Die in Tz. 84 und die im Vermögensnachweis des Haushaltsjahres 2003 dargestellten Schuldenstände differieren. 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.

2 Steueraufkommen sowie Verhältnis der Schulden und Zinsen zu den Steuern

88 Die Einnahmen des Landes aus Steuern, LFA und BEZ (ohne Sonder-BEZ) haben sich, u. a. beeinflusst von Konjunktur und Steuerreform, gegenüber dem Vorjahr weiter vermindert und sind unter den Stand von 1994, dem ersten Jahr des Sanierungszeitraums, gefallen. Die nachfolgende Übersicht veranschaulicht die Entwicklung:

| Entwicklung der Steuern, des LFA und der BEZ, Land, in T€, gerundet | | | | |
|---|-----------------------|---------|---------|--------------|
| Jahr | Steuern ¹⁾ | LFA | BEZ | Gesamtbetrag |
| 1994 | 1.311.822 | 308.818 | 150.892 | 1.771.532 |
| 1995 | 1.307.060 | 253.370 | 170.034 | 1.730.464 |
| 1996 | 1.288.008 | 367.676 | 161.799 | 1.817.483 |
| 1997 | 1.375.320 | 176.276 | 153.140 | 1.704.736 |
| 1998 | 1.185.497 | 377.569 | 173.306 | 1.736.372 |
| 1999 | 1.361.104 | 443.022 | 165.167 | 1.969.293 |
| 2000 | 1.272.808 | 356.545 | 166.897 | 1.796.250 |
| 2001 | 1.194.306 | 466.330 | 155.664 | 1.816.300 |
| 2002 | 1.216.162 | 420.364 | 144.313 | 1.780.840 |
| 2003 | 1.217.166 | 334.994 | 144.152 | 1.696.312 |

¹⁾ einschließlich steuerähnlicher Abgaben

89 Die Tabelle weist aus, dass sich die Einnahmen aus Steuern einschließlich steuerähnlicher Abgaben und aus BEZ im Haushaltsjahr 2003 gegenüber dem Vorjahr nur unwesentlich geändert haben. Der Rückgang der Gesamteinnahmen um rd. 85 Mio. € ist somit fast ausschließlich auf verminderte Zuweisungen aus dem LFA zurückzuführen (s. Tz. 71).

90 Die Steuern, Schulden und Zinsausgaben des Landes haben sich im Zeitraum von 1975 bis 2003 wie folgt entwickelt:

| Verhältnis der Schulden und Zinsen zu den Steuern Land, in T€, gerundet | | | | | |
|--|-----------------------|---|-----------------------|----------------------|---------------------|
| Jahr | Steuern ¹⁾ | Schuldenstand am Jahresende ²⁾ | Schulden zu Steuern % | Zinsen ³⁾ | Zins-Steuer-Quote % |
| 1975 | 618.285 | 850.821 | 137,61 | 50.028 | 8,09 |
| 1980 | 923.306 | 2.059.212 | 223,03 | 123.618 | 13,39 |
| 1985 | 1.076.888 | 4.191.811 | 389,25 | 290.965 | 27,02 |
| 1990 | 1.543.240 | 6.524.702 | 422,79 | 400.694 | 25,96 |
| 1991 | 1.627.988 | 6.934.179 | 425,94 | 442.523 | 27,18 |
| 1992 | 1.986.805 | 7.252.787 | 365,05 | 492.200 | 24,77 |
| 1993 | 1.918.510 | 8.130.471 | 423,79 | 565.740 | 29,49 |
| 1994 | 1.771.532 | 7.814.298 | 441,10 | 587.031 | 33,14 |
| 1995 | 1.730.464 | 7.510.107 | 433,99 | 552.556 | 31,93 |
| 1996 | 1.817.483 | 7.376.975 | 405,89 | 534.358 | 29,40 |
| 1997 | 1.704.737 | 7.041.672 | 413,07 | 462.399 | 27,12 |
| 1998 | 1.736.371 | 6.790.480 | 391,07 | 448.116 | 25,81 |
| 1999 | 1.969.293 | 6.574.668 | 333,86 | 435.407 | 22,11 |
| 2000 | 1.796.251 | 6.730.059 | 374,67 | 393.547 | 21,91 |
| 2001 | 1.816.300 | 7.041.612 | 387,69 | 397.142 | 21,87 |
| 2002 | 1.780.840 | 7.199.740 | 404,29 | 357.489 | 20,07 |
| 2003 | 1.696.312 | 7.417.936 | 437,30 | 323.745 | 19,09 |

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

²⁾ S. Tz. 84, Anmerkung 1).

³⁾ Zinsen und Disagio für die aufgeführten Schulden einschließlich der Zinsen für Kassenkredite. In dem für das Haushaltsjahr 2003 aufgeführten Gesamtbetrag sind enthalten rd. 1.265 T€ Zinsen für Kassenkredite Land, rd. 8 T€ Zinsen an Betriebe, rd. 8.668 T€ Zinsen des BKF, davon rd. 1.959 T€ Kassenkreditzinsen.

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

| Verhältnis der Schulden und Zinsen zu den Steuern Land und Städte, in T€, gerundet | | | | | |
|---|-----------------------|--|-----------------------------|----------------------|-------------------------|
| Jahr | Steuern ¹⁾ | Schulden- stand am Jahresende ^{2) 3)} | Schulden zu Steuern % | Zinsen ³⁾ | Zins-Steuer- Quote % |
| 1975 | 901.401 | 1.386.941 | 153,86 | 90.334 | 10,02 |
| 1980 | 1.318.075 | 3.139.010 | 238,15 | 202.755 | 15,38 |
| 1985 | 1.524.285 | 5.370.820 | 352,35 | 390.443 | 25,61 |
| 1990 | 2.074.964 | 7.572.260 | 364,93 | 469.403 | 22,62 |
| 1991 | 2.225.975 | 8.018.042 | 360,20 | 514.870 | 23,13 |
| 1992 | 2.614.139 | 8.434.375 | 322,64 | 572.209 | 21,89 |
| 1993 | 2.514.972 | 9.191.005 | 365,45 | 620.614 | 24,68 |
| 1994 | 2.407.220 | 9.017.855 | 374,62 | 649.829 | 26,99 |
| 1995 | 2.330.410 | 9.057.212 | 388,65 | 626.142 | 26,87 |
| 1996 | 2.337.093 | 9.108.715 | 389,75 | 608.555 | 26,04 |
| 1997 | 2.250.419 | 9.143.101 | 406,28 | 551.702 | 24,52 |
| 1998 | 2.331.406 | 8.878.606 | 380,83 | 565.657 | 24,26 |
| 1999 | 2.569.429 | 8.790.966 | 342,14 | 561.372 | 21,85 |
| 2000 | 2.396.538 | 9.284.285 | 387,40 | 511.408 | 21,34 |
| 2001 | 2.387.899 | 10.039.459 | 420,43 | 555.911 | 23,28 |
| 2002 | 2.339.601 | 10.641.532 | 454,84 | 514.203 | 21,98 |
| 2003 | 2.339.840 | 11.334.832 | 484,43 | 497.130 | 21,25 |

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

²⁾ S. Tz. 84, Anmerkung 1).

³⁾ Die gegenseitigen Schulden und Zinsen sind herausgerechnet. Die Kassenkreditzinsen der drei Gebietskörperschaften einschließlich des BKF betragen im Haushaltsjahr 2003 rd. 1,5 Mio. €.

- 92 Infolge weiter gefallener Zinssätze sind die Zinsausgaben einschließlich der Zinsausgaben des BKF im Jahr 2003 im Land um rd. 9,4 %, im Land und seinen Städten um rd. 3,3 % gesunken.
- 93 Trotz der wiederum gesunkenen Steuereinnahmen haben die Zinssenkungen beim Land zu einer erneuten Verbesserung der Zins-Steuer-Quote um rd. 1 Prozentpunkt geführt. Beim Land und seinen Städten hat sich die Quote um rd. 0,7 Prozentpunkte verbessert.
- 94 Der Senator für Finanzen hat für das Land und seine Städte lt. Sanierungsbericht 2003, S. 6 eine um rd. 0,3 Prozentpunkte niedrigere Zins-Steuer-Quote von rd. 21,6 % ermittelt (zu den Gründen vgl. Jahresbericht 2004, Tz. 103 f.).
- 95 Der Rechnungshof hat für das Land und seine Städte die auf das Verhältnis von Zinsausgaben zu bereinigten Gesamtausgaben bezogene Zins-Ausgaben-Quote und die auf das Verhältnis von Zinsausgaben zu bereinigten Gesamteinnahmen bezogene Zinslastquote errechnet und in nachfolgender Übersicht nebeneinander gestellt:

| Zins-Ausgaben-Quote und Zinslastquote Land und Städte, in Mio. €, gerundet | | | | | |
|---|----------------------------------|----------------------------------|------------------------------|-----------------------------------|------------------------|
| Jahr | Zinsausgaben¹⁾ | Bereinigte Gesamtausgaben | Zins-Ausgaben-Quote % | Bereinigte Gesamteinnahmen | Zinslastquote % |
| 1998 | 565,7 | 4.053,9 | 14,0 | 3.258,9 | 17,4 |
| 1999 | 561,4 | 4.099,9 | 13,7 | 3.476,2 | 16,1 |
| 2000 | 511,4 | 4.115,3 | 12,4 | 3.179,5 | 16,1 |
| 2001 | 555,9 | 4.188,3 | 13,3 | 3.176,7 | 17,5 |
| 2002 | 514,2 | 4.217,1 | 12,2 | 3.010,4 | 17,1 |
| 2003 | 497,1 | 4.239,6 | 11,7 | 2.924,3 | 17,0 |

¹⁾ Die Zinsausgaben entsprechen denen der Tabelle in Tz. 91. Sie weichen von den vom Senator für Finanzen in seinen letzten Sanierungsberichten dargestellten ab, weil dieser die Zinsen des BKF nicht einbezogen hat.

- 96** Die Zins-Ausgaben-Quote hat sich gegenüber dem Vorjahr um rd. 0,5 Prozentpunkte auf rd. 11,7 % verbessert, die Zinslastquote hingegen nur um rd. 0,1 Prozentpunkte auf rd. 17,0 %.

V. Verlauf der Sanierung

1 Vorbemerkung

- 97** Nach Abschluss der Beratung des Jahresberichts 2005 hat der Senator für Finanzen am 2. März 2005 zu einem ihm am 17. Januar 2005 übersandten Berichtsentwurf Stellung genommen. Der Rechnungshof bedauert, dass die späte Stellungnahme des Finanzressorts eine Diskussion unterschiedlicher Standpunkte unmöglich gemacht hat. Soweit Anmerkungen des Ressorts der Klarstellung gedient haben, hat der Rechnungshof sie aufgenommen. Ab Tz. 198 geht der Rechnungshof auf einige strittige Punkte der Stellungnahme ein.

2 Ausgangslage

- 98** Die Haushaltslage und -struktur der drei bremischen Gebietskörperschaften waren noch Anfang der siebziger Jahre mit denen der anderen Bundesländer vergleichbar. Sie verschlechterten sich bis Mitte der achtziger Jahre deutlich. Die wirtschaftliche Entwicklung hatte sich durch die Strukturkrise der bremischen Wirtschaft von der Bundesentwicklung abgekoppelt. Das führte zusammen mit anderen Einflüssen wie z. B. als Folge des Wechsels bei der Verteilung der Einkommenssteuer vom Betriebsstätten- zum Wohnortprinzip im Jahr 1970 und einer verstärkten Umlandwanderung zu verminderten Steuereinnahmen. Zeitgleich stiegen die Sozialhilfeausgaben überdurchschnittlich an. Einsparungen im konsumtiven Haushalt reichten nicht aus, diese Entwicklung zu kompensieren. Der Rückgang der Investitionen und steigende Kreditaufnahmen verschlechterten die Haushaltsstruktur weiter. Ab 1981 wurde regelmäßig die Ausnahmeregelung zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts in Anspruch genommen. Zudem war durch den Rückgang der Investitionen ein erheblicher Nachholbedarf entstanden. Der entstandene Schuldenstock in Verbindung mit dem seit 1989 wieder gestiegenen Zinsniveau hatte eine Zinsbelastung zur Folge, die eine Haushaltskonsolidierung erschwerte. Bremens Handlungsmöglichkeiten reichten nicht mehr aus, die Eigendynamik der Zins-Schulden-Spirale zu durchbrechen.
- 99** 1988 hat Bremen und 1989 das Saarland das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) angerufen und einzelne Regelungen des Länderfinanzausgleichs (LFA) als verfassungswidrig bezeichnet.
- 100** Das BVerfG hat in seinem Urteil vom 27. Mai 1992 festgestellt, dass sich das Land Bremen und das Saarland in einer extremen Haushaltsnotlage befinden. Daraus erwachse die Verpflichtung von Bund und Ländern, diesen Ländern mit dem Ziel der haushaltswirtschaftlichen Stabilisierung Hilfe zu leisten.
- 101** Die Haushaltsnotlage sei dadurch gekennzeichnet, dass sich gegenüber den anderen Bundesländern alle finanzwirtschaftlichen Kennzahlen als wesentlich schlech-

ter darstellten. Hauptindikatoren hierfür seien u. a. die Zins-Steuer-Quote und die Kreditfinanzierungsquote (s. Tz. 117).

102 Das Gericht hat keine präzisen Grenzwerte für das Vorliegen einer Haushaltsnotlage festgelegt. Die für das Saarland für 1986 errechneten Belastungsquoten hat es aber für eine derartige Feststellung als ausreichend angesehen. In jenem Jahr überstieg dessen Kreditfinanzierungsquote mit rd. 14,1 % die des Durchschnitts der Bundesländer von rd. 6,9 % um mehr als das Doppelte. Die Zins-Steuer-Quote lag mit rd. 19,8 % weit über dem Durchschnitt der Bundesländer von rd. 11,8 %.

103 Dementsprechend wurde Bremen unter Hinweis auf die für dasselbe Jahr ermittelten finanzwirtschaftlichen Haushaltskennziffern von rd. 19,3 % für die Kreditfinanzierungsquote und rd. 26,3 % für die Zins-Steuer-Quote eine Haushaltsnotlage mit einem gegenüber dem Saarland noch größeren Ausmaß bescheinigt.

3 Sanierungsziel

104 Mit der Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (FAG) vom 23. Juni 1993 wurde das Urteil umgesetzt und u. a. festgelegt, dass Bremen zum Zweck der Haushaltssanierung in den Jahren 1994 bis 1998 Sonder-Bundesergänzungszuweisungen (Sonder-BEZ) in Höhe von jährlich rd. 920 Mio. €, mithin insgesamt rd. 4,6 Mrd. € erhält. Diese Zuweisungen wurden mit der Maßgabe gewährt, sie unmittelbar zur Schuldentilgung und die sich daraus ergebenden Finanzierungsspielräume entweder für wirtschafts- und finanzkraftstärkende Investitionen oder zur Verminderung der Nettokreditaufnahme zu verwenden.

105 Als Maßstab der für die Überwindung der Haushaltsnotlage der beiden Länder notwendigen Hilfe hat das Gericht das Niveau des nächstschwächeren Landes angenommen. Das war zu dem Zeitpunkt Schleswig-Holstein mit einer Zins-Steuer-Quote im Jahr 1990 von rd. 13,7 %. Damit war ein konkretisiertes und einer Erfolgskontrolle zugängliches Ziel gesetzt, das im ersten Jahr nach dem Auslaufen der Sanierungshilfen erreicht werden sollte.

106 In der im Sanierungsprogramm vom 13. Oktober 1992 festgelegten Sanierungsstrategie hat Bremen die Komponenten Entschuldung und Investitionsausweitung als gleichrangige Bestandteile der Sanierungsbemühungen dargestellt.

107 Neben der Senkung der Zinslast sollten die Investitionsausgaben gemessen am Durchschnitt der Investitionsausgaben der übrigen Länder überproportional gesteigert werden. Dies sollte die Wirtschafts- und Finanzkraft stärken und darüber zu höheren Steuereinnahmen führen. Die Investitionsmaßnahmen konzentrierten sich insbesondere auf die Programmbereiche Wirtschaftsstruktur, wissenschaftliche Infrastruktur und Verkehr.

108 Gleichzeitig sollte lt. Planung (s. Tz. 124 f.) ab 1993 der Schuldenstand des Jahres 1991 i. H. v. rd. 8 Mrd. € bis Ende 1997 um rd. 2,7 Mrd. € auf rd. 5,3 Mrd. € abgebaut werden.

109 In den anschließenden Jahren wollte Bremen in der Lage sein, die Zins-Steuer-Quote bei 13,7 % konstant zu halten und bei einem eigenfinanzierten Investitionsvolumen von durchschnittlich rd. 0,65 Mrd. € mit einer Nettokreditaufnahme von jährlich rd. 0,27 Mrd. € auszukommen.

110 Als Voraussetzung für die solidarische Hilfe des Bundes hatte bereits das BVerfG bestimmt, dass sich die Empfängerländer zu einem eigenen Beitrag zur Sicherstellung des Sanierungserfolgs verpflichten müssen.

111 Die jährlich zulässige Steigerung der Gesamtausgaben wurde in einer zwischen dem Bund, dem Saarland und Bremen abgeschlossenen Verwaltungsvereinbarung vom 30. Juli 1993 verbindlich auf das vom Finanzplanungsrat empfohlene Maß beschränkt. Die Empfehlungen sahen bis 1996 eine Begrenzung von 3 % und danach eine von 2 % gegenüber den Vorjahren vor.

112 Nachdem Bremen aufgrund von Analysen einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe ein Verbleib in der extremen Haushaltsnotlage attestiert und die Notwendigkeit weiterer Finanzhilfen anerkannt worden war, wurden die Sanierungszahlungen über das Jahr 1998 hinaus weitergeführt. Unter den Bedingungen der u. a. im Rahmen der Finanzplanfortschreibung nach unten angepassten Einnahmeerwartungen soll-

ten in der Anschlussphase ab 1999 bis 2004 weitere Hilfen und eine strikte Konsolidierungspolitik die Sanierung zu einem erfolgreichen Abschluss bringen. Eine neue dem Sanierungsprogramm des Jahres 1992 vergleichbare programmatistische Neuorientierung wurde nicht vorgenommen.

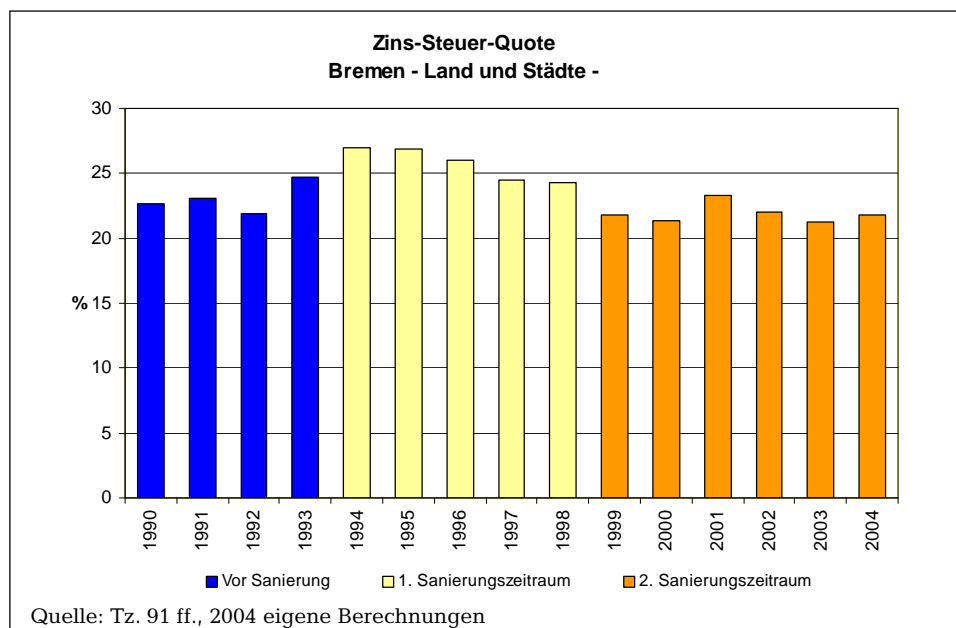
- 113** Dieser von allen Beteiligten getragene politische Wille wurde im Dritten Gesetz zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes vom 17. Juni 1999 umgesetzt und vom BVerfG in seinem Urteil vom 11. November 1999 bestätigt. In der Begründung des Gesetzes wurde bestimmt, dass im Hinblick auf die noch bestehenden Anpassungsnotwendigkeiten für die Jahre 1999 bis 2004 eine auslaufende Sanierungshilfe gewährt wird, mit der die extreme Haushaltsnotlage abschließend beseitigt werden sollte.
- 114** Mit der Gewährung von Zahlungen für weitere sechs Jahre i. H. v. zusammen rd. 3,9 Mrd. € – von jährlich rd. 920 Mio. € auf rd. 358 Mio. € degressiv verlaufend – wurde das endgültige Auslaufen der Sanierungshilfen im Jahr 2004 festgeschrieben.
- 115** Der gesamte Betrag war für die Schuldentilgung einzusetzen. Die Investitionsmittel sollten aus den durch die weitere Hilfe möglichen Zinersparnisse nicht weiter aufgestockt, sondern die Zinersparnisse insgesamt zur „weiteren Begrenzung der Verschuldung“ verwendet werden.
- 116** Die weiter notwendige restriktive Haushaltspolitik sollte sichergestellt werden durch die fortgeltende Begrenzung des allgemeinen Ausgabenzuwachses auf jährlich 2 % und eine eigene Obergrenze für die konsumtiven Ausgabenpositionen von jährlich 1,5 %. Ab 2003 wurde die Ausgabenzuwachsrate für die beiden Notlageländer auf 1 % und für die konsumtiven Ausgaben auf 0,5 % abgesenkt.

4 Ergebnis der Sanierung

4.1 Haushaltsbezogene Indikatoren

4.1.1 Zins-Steuer-Quote

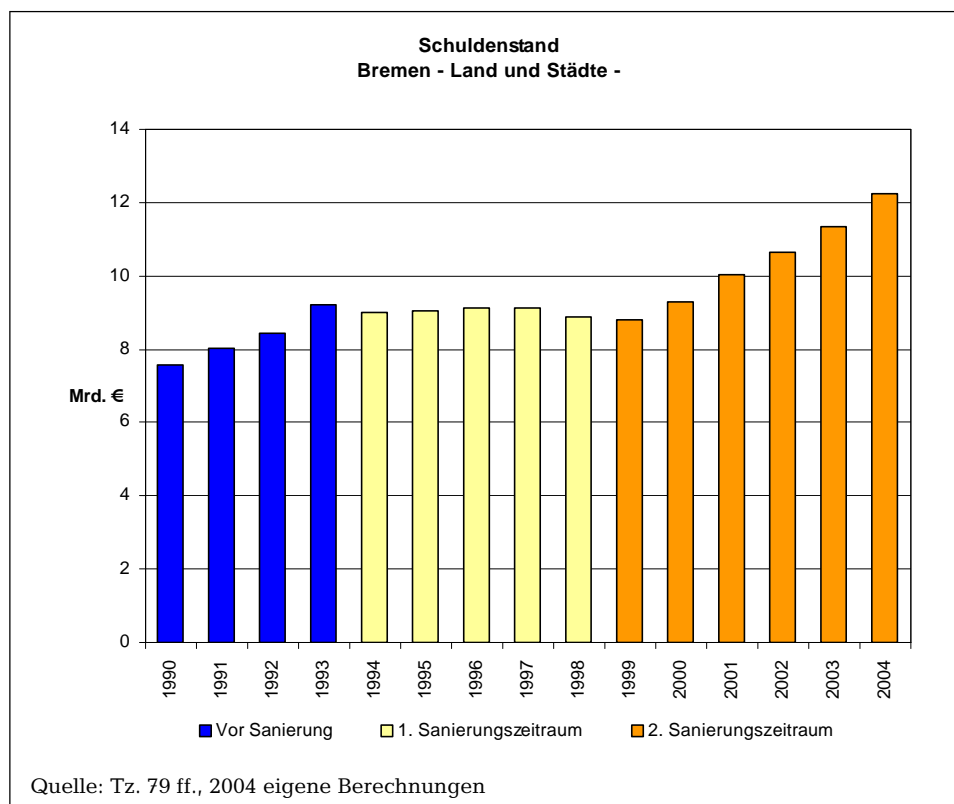
- 117** Das BVerfG hatte aus einer Kombination von gegenüber den anderen Ländern deutlich schlechteren Quoten einen extremen Haushaltsnotstand gefolgert und ihn auch für Bremen angenommen. Neben u. a. der Kreditfinanzierungsquote hat es als einen Schlüsselindikator die Zins-Steuer-Quote bezeichnet, die am Ende des Sanierungszeitraums als Ausweis einer erfolgreichen Sanierung den Referenzwert des Landes Schleswig-Holstein aus dem Jahr 1990 i. H. v. 13,7 % erreichen sollte. Zur Beantwortung der Frage, ob der extreme Haushaltsnotstand beseitigt werden konnte, hat der Rechnungshof die Entwicklung am Beispiel dieser Quote untersucht, weil das BVerfG die Zins-Steuer-Quote als zuverlässigsten Indikator für die Beurteilung eines Haushaltsnotstands bezeichnet hat.
- 118** Ihre Entwicklung ergibt sich aus der folgenden Grafik:



- 119** Die Zins-Steuer-Quote Bremens lag 1998 – am Ende der ersten Sanierungsperiode – bei rd. 24,3 % und damit nur knapp hinter dem Ausgangswert des Jahres 1993 von rd. 24,7 %. Im Verlauf der zweiten Phase konnte die Quote im Jahr 2004 auf rd. 21,8 % reduziert werden.
- 120** Die vom BVerfG als Zielgröße bezeichnete Zins-Steuer-Quote Schleswig-Holsteins von 13,7 %, die Bremen im Sanierungsprogramm ausdrücklich übernommen hatte, wurde trotz der Verbesserung über den gesamten Sanierungszeitraum deutlich verfehlt. Selbst wenn man davon ausgeht, dass die im Sanierungsprogramm festgelegte Zins-Steuer-Quote wegen erfolgter Einnahmeeinbrüche zu modifizieren war, bleibt festzustellen, dass das bremische Ergebnis selbst die aktuelle Quote Schleswig-Holsteins nicht erreicht hat. Sie beträgt nach Berechnung des dortigen Rechnungshofs für das Jahr 2004 rd. 16,6 %.
- 121** Die Verringerung der Differenz zwischen den beiden Ländern von rd. 9 Prozentpunkten aus dem Jahr 1993 auf rd. 5 Prozentpunkte beruht in erster Linie darauf, dass sich die Quote Schleswig-Holsteins verschlechtert und sich nunmehr bis auf rd. 3,2 Prozentpunkte dem Wert angenähert hat, der nach der Bewertung des BVerfG eine Haushaltsnotlage indiziert.
- 122** Der Abstand der bremischen Quote gegenüber der durchschnittlichen Zins-Steuer-Quote aller alten Bundesländer ist noch deutlicher. Dieser Wert hat sich von 1993 bis 2002 nur um etwa einen Prozentpunkt auf rd. 11,9 % verschlechtert und war damit rd. 10 Prozentpunkte niedriger.
- 123** Nach dem Beurteilungsmaßstab des BVerfG, das unter Bezug auf die Quote des Saarlandes aus dem Jahr 1986 von 19,8 % eine extreme Haushaltsnotlage festgestellt hat, ist die Bremer Haushaltslage Ende 2004 mit einer Zins-Steuer-Quote von rd. 21,8 % weiterhin als extrem notleidend zu bezeichnen.

4.1.2 Entwicklung des Schuldenstands

- 124** Auch die in dem Sanierungsprogramm genannten Ziele (s. Tz. 108 f.) bezüglich der Schuldenlast am Ende des Sanierungszeitraums und der anschließend vertretbaren Nettoneuverschuldung wurden nicht erreicht:



- 125** Statt der ursprünglich geplanten Abnahme der Schulden um rd. 2,7 Mrd. € im ersten Sanierungszeitraum (s. Tz. 108) konnte der Schuldenstand bis Ende 1998 gegenüber 1993 mit rd. 9,2 Mrd. € nur um rd. 312 Mio. € auf rd. 8,9 Mrd. € abgebaut werden. Die im Sanierungsprogramm von 1992 für das Jahr 1998 mit rd.

5,5 Mrd. € gesetzte Zielmarke für die Schuldenhöhe wurde damit um fast zwei Drittel überschritten. In den Folgejahren sollte dieser Wert nur noch jährlich um max. 5 % steigen und im Jahr 2002 – dem letzten im Sanierungsprogramm aufgeführten Jahr – 6,7 Mrd. € betragen. Tatsächlich belief sich der Schuldenstand im Jahr 2002 bereits auf rd. 10,6 Mrd. € und ist bis Ende 2004 auf einen neuen Höchststand von rd. 12,2 Mrd. € angestiegen.

- 126** Während der Schuldenstand wegen der gleichbleibenden Sanierungszahlungen bis 1999 in etwa konstant gehalten werden konnte, ließ die 2000 einsetzende Degression der Sanierungshilfen die Schulden wieder ansteigen.
- 127** Die Erwartung, im Anschluss an die erste Sanierungsphase die Haushalte mit einer Nettokreditaufnahme von noch jährlich durchschnittlich rd. 0,27 Mrd. € (s. Tz. 109) ausgleichen zu können, hat sich ebenfalls nicht erfüllt. In den ersten vier Jahren nach Ende des ersten Sanierungszeitraums wurde in den Jahren 1999 bis 2002 mit rd. 1,8 Mrd. € eine Nettoneuverschuldung eingegangen, die den prognostizierten Wert um fast zwei Drittel überstieg.
- 128** Jeder Bürger des Landes Bremen hatte allein aus der Verschuldung der Bremer Haushalte i. H. v. rd. 11,3 Mrd. € Ende 2003 eine Last von rd. 17 T€ zu tragen. Dem sind noch die anteiligen Schulden hinzuzurechnen, die sich aus der Verschuldung des Bundeshaushalts ergeben.
- 129** Trotz dieses Besorgnis erregenden Bildes spiegelt sich die tatsächliche Zukunftsbelastung Bremens in den genannten Zahlen nur unzureichend wider. Zahlungsverpflichtungen – wie z. B. Pensionslasten, Festlegungen und Aufwendungen für unterlassene Instandhaltungen – sind hierin genauso unberücksichtigt wie Risiken aus Neben- und Schattenhaushalten. Darüber hinaus sind z. B. bei wirtschaftlicher Betrachtung auch die verbürgten Kreditaufnahmen von Beteiligungsgesellschaften zu berücksichtigen.

4.1.3 Einhaltung der Maastricht-Kriterien

- 130** Durch die Einigung der Mitgliedsländer der Europäischen Union (EU) auf die sogenannten Maastricht-Kriterien im Jahr 1992 sind zu den nationalen Kreditbegrenzungsvorschriften weitere Regelungen hinzugetreten, die eine Ausweitung der Verschuldung begrenzen sollen. Anders als die an den Investitionsausgaben orientierten Beschränkungen für die jährliche Neuverschuldung beziehen sich die Obergrenzen der EU auf das Bruttoinlandsprodukt (BIP) und bestimmen darüber hinaus einen Grenzwert für den Schuldenstand.
- 131** Unter dem BIP versteht man die Summe aller Leistungen, die in der jeweiligen Gebietskörperschaft von allen Produktionsfaktoren erbracht werden.
- 132** Die Konvergenzkriterien des Maastricht-Vertrages sehen vor, dass die Verschuldung der EU-Staaten 60 % des BIP und die jährliche Neuverschuldung 3 % des BIP nicht überschreiten dürfen. Nach einer Vereinbarung im Finanzplanungsrat sind die zulässigen Verschuldungsquoten zu 55 % auf Länder und Gemeinden und zu 45 % auf Bund und Sozialversicherungen aufgeteilt worden. Bisher betreffen die Sanktionsandrohungen für Verstöße nur den Bund. Eine Ausweitung auf die Länderebene wird diskutiert. Sie soll den Druck auf die Länder verstärken, diese Vorgaben einzuhalten.
- 133** Das Verhältnis des tatsächlichen Schuldenstandes zum rechnerisch zulässigen maximalen Schuldenstand nach den Maastricht-Kriterien hat sich wie folgt entwickelt:

| | Bruttoinlandsprodukt | Maximaler Schuldenstand | Tatsächlicher Schuldenstand | Überschreitung des max. Schuldenstands | Überschreitung des max. Schuldenstands |
|------|----------------------|-------------------------|-----------------------------|--|--|
| | | 55 % von 60 % | | absolut | in % |
| Jahr | Mio. € | | | | |
| 1993 | 18.672 | 6.162 | 9.191 | 3.029 | 49,2 |
| 1994 | 19.421 | 6.409 | 9.018 | 2.609 | 40,7 |
| 1995 | 19.738 | 6.514 | 9.057 | 2.543 | 39,0 |
| 1996 | 19.757 | 6.520 | 9.109 | 2.589 | 39,7 |
| 1997 | 20.404 | 6.733 | 9.143 | 2.410 | 35,8 |
| 1998 | 21.029 | 6.940 | 8.879 | 1.939 | 27,9 |
| 1999 | 21.263 | 7.017 | 8.791 | 1.774 | 25,3 |
| 2000 | 22.122 | 7.300 | 9.284 | 1.984 | 27,2 |
| 2001 | 22.699 | 7.491 | 10.039 | 2.548 | 34,0 |
| 2002 | 23.081 | 7.617 | 10.647 | 3.030 | 39,8 |
| 2003 | 23.153 | 7.640 | 11.335 | 3.695 | 48,4 |
| 2004 | 23.500 | 7.755 | 12.230 | 4.475 | 57,7 |

Quelle: Statistisches Landesamt und eigene Berechnungen

134 Auch nach den Maastricht-Kriterien hat sich die Situation Bremens seit Beginn des Sanierungszeitraums nicht verbessert. Bis 1999 konnte die Überschreitung des zulässigen Grenzwertes durch die Sanierungszahlungen auf rund ein Viertel reduziert werden. Mit der im Jahr 2000 einsetzenden Degression der Sanierungszahlungen und der gleichzeitig ansteigenden Nettoneuverschuldung wurde der Referenzwert wieder mit steigender Tendenz überschritten. Im Jahr 2004 führte diese Entwicklung mit rd. 58 % zu einer Verfehlung der zulässigen Höchstgrenze, die deutlich über dem Ausgangswert des Jahres 1993 liegt.

135 Ein noch deutlicherer Hinweis auf eine Sanierungsnotwendigkeit als die Überschreitung des maximalen Schuldenstands lt. den Maastricht-Kriterien ist die Verletzung der jährlich erlaubten Nettoneuverschuldungsgrenze. Während der Schuldenstand das kumulierte Ergebnis einer über Jahrzehnte aufgebauten Kreditaufnahme darstellt, drückt die Neuverschuldung die aktuelle Haushaltssituation in den jeweiligen Jahren aus:

| | Bruttoinlandsprodukt | Maximale Neuverschuldung | Tatsächliche Neuverschuldung | Überschreitung der max. Neuverschuldung | Überschreitung der max. Neuverschuldung |
|------|----------------------|--------------------------|------------------------------|---|---|
| | | 55 % von 3 % | | absolut | in % |
| Jahr | Mio. € | | | | |
| 1993 | 18.672 | 308 | 757 | 449 | 145,8 |
| 1994 | 19.421 | 320 | -173 | -493 | -154,1 |
| 1995 | 19.738 | 326 | 39 | -287 | -88,0 |
| 1996 | 19.757 | 326 | 52 | -274 | -84,0 |
| 1997 | 20.404 | 337 | 34 | -303 | -89,9 |
| 1998 | 21.029 | 347 | -264 | -611 | -176,1 |
| 1999 | 21.263 | 351 | -87 | -438 | -125,1 |
| 2000 | 22.122 | 365 | 493 | 128 | 35,1 |
| 2001 | 22.699 | 375 | 755 | 380 | 101,3 |
| 2002 | 23.081 | 381 | 608 | 227 | 59,6 |
| 2003 | 23.153 | 382 | 687 | 305 | 79,8 |
| 2004 | 23.500 | 388 | 895 | 507 | 130,7 |

Quelle: Statistisches Landesamt und eigene Berechnungen

136 Das für die jährliche Neuverschuldung geltende Kriterium von höchstens 1,65 % des BIP wurde im ersten Sanierungszeitraum infolge der jährlichen Sanierungszahlungen erfüllt. Im zweiten Sanierungszeitraum stiegen jedoch, mit Ausnahme des ersten Jahres, wegen der abnehmenden Sanierungshilfen die jährlichen Neuverschuldungen wieder an. Im Jahr 2004 hat die Überschreitung der vorgegebenen Begrenzung absolut (rd. 507 Mio. €) und prozentual (rd. 130,7 %) den höchsten Stand im gesamten Sanierungszeitraum erreicht.

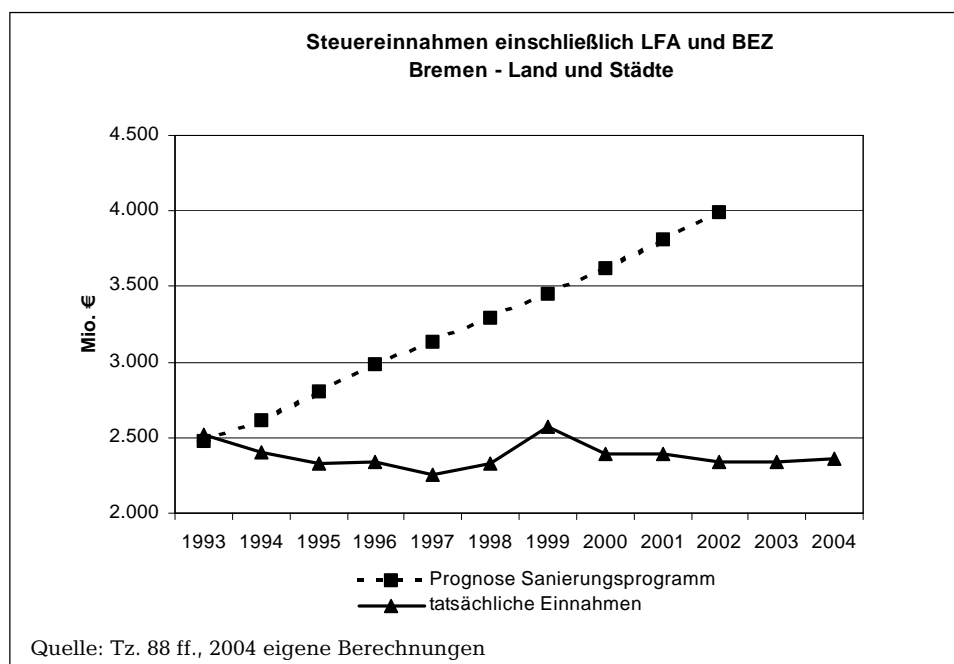
4.1.4 Steuerabhängige Einnahmen

137 Die Ausweitung der Investitionen sollte die Steuereinnahmen nachhaltig steigern helfen und zusammen mit anderen Effekten langfristig den Sanierungserfolg sichern. Eine im Sanierungsprogramm unter der Bedingung von Sanierungsbeihilfen erstellte Prognose hat bis 1996 Steigerungen der Steuereinnahmen einschließlich BEZ und LFA von jährlich durchschnittlich rd. 6,4 % und für die anschließenden Jahre von 5 % unterstellt. 2002 sollten Einnahmen i. H. v. rd. 4 Mrd. € erzielt werden. Nach den Einschätzungen des Finanzplanungsrats war mit noch höheren jährlichen Steigerungen zu rechnen.

138 Diese Erwartungen haben sich nicht erfüllt. Die Einnahmen beliefen sich z. B. im Jahr 2002 auf 2,3 Mrd. € und waren damit um rd. 1,7 Mrd. € niedriger als im Sanierungsprogramm geplant. In der Zeit von 1993 bis 2002 hatten sich die Mindereinnahmen bereits auf eine Höhe von über 8 Mrd. € kumuliert.

139 Der Gesamtbetrag aus Steuern, LFA und BEZ ist nicht nur nicht gestiegen, sondern lag 1998 sogar um rd. 7 % unter dem Vergleichswert des Jahres 1993. Im zweiten Sanierungszeitraum sind die Steuereinnahmen bis 2004 mit Ausnahme eines zwischenzeitlichen Anstiegs im Jahr 1999 beinahe konstant geblieben.

140 Die Erwartungen des Finanzplanungsrats und des Senators für Finanzen bezüglich der Steuereinnahmen stützten sich auf Erfahrungen aus ertragsstärkeren Jahren. Bremen hat keine Sensitivitätsanalysen erstellt, die auch die Entwicklung unter ungünstigeren Voraussetzungen abbilden, als erkennbar wurde, dass die Steuereinnahmen hinter den Erwartungen zurückblieben.



4.1.5 Eigenbeitrag

141 Bremen hat in den Sanierungsberichten angegeben, die Ausgabebegrenzungen lt. Finanzplanungsrat nicht nur eingehalten, sondern mit bereinigten Zuwachsraten von durchschnittlich jährlich rd. 0,8 % deutlich unterschritten zu haben. Der vom Finanzplanungsrat zugelassene Zuwachsspielraum für die Zeit 1994 bis 2003 von insgesamt 24,3 % sei damit nur zu einem Drittel ausgeschöpft worden.

142 Der Rechnungshof hatte in seinem Jahresbericht 2003, Tz. 132 ff., bereits festgestellt, dass in den letzten Jahren eine starke Zunahme von Absetzbuchungen so-

wohl bei den Einnahme- als auch bei den Ausgabebeteln zu beobachten war. Diese, dem Bruttoprinzip widersprechenden und deshalb grundsätzlich unzulässigen Saldierungen reduzieren mit dem Volumen der Haushalte auch die Zuwachsraten, ohne dass dem tatsächliche Einsparungen zugrunde liegen. Diese Handhabung wirft Zweifel an der angegebenen Höhe der Zuwachsraten auf.

4.1.6 Betriebsergebnis

- 143** Eine weitere Kennzahl für die Beurteilung des Zielerreichungsgrades auf dem Weg zu einem sanierten Haushalt ist ein über einen längeren Zeitraum ausgeglichenes Betriebsergebnis. Das Betriebsergebnis ergibt sich aus der Differenz zwischen Einnahmen und Ausgaben der laufenden Rechnung und muss grundsätzlich mindestens bei Null liegen.
- 144** Die Unterdeckung lag 1993 bei rd. 363 Mio. € und hätte im Sanierungszeitraum kontinuierlich geringer werden sollen. Tatsächlich ist sie weiter gestiegen und lag 1998 mit rd. 628 Mio. € um fast drei Viertel über dem Ausgangswert. Nach zwischenzeitlichen Verbesserungen ist das negative Betriebsergebnis des Landes und der Stadt Bremen im Jahr 2003 auf rd. 657 Mio. € angewachsen (s. Tz. 66). Einschließlich der Stadt Bremerhaven betrug die Unterdeckung rd. 711 Mio. €.

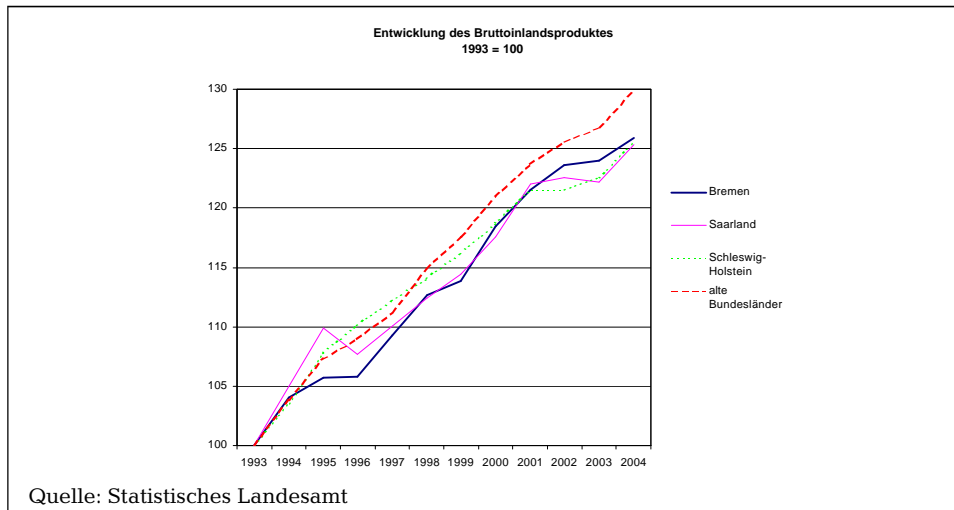
4.2 Wirtschafts- und Finanzkraft

4.2.1 Allgemeines

- 145** Ein Bestandteil des bremischen Sanierungswegs war neben der Entschuldung das Bestreben, die Wirtschafts- und Finanzkraft zu stärken. Die geplanten Steuermehreinnahmen und verminderten Belastungen im Sozialbereich sollten dazu beitragen, den Haushalt zu konsolidieren. Neben dieser unmittelbaren Folge sollte die nachhaltige Wirkung der verbesserten Wirtschaft- und Finanzkraft langfristig ein erneutes Abgleiten in eine Haushaltsnotlage verhindern.
- 146** Um die Investitionen zu steigern, wurde zusätzlich zu der investiven Grundversorgung das Investitions Sonderprogramm (ISP) aufgelegt und von 1994 bis einschließlich 2004 mit 2,3 Mrd. € ausgestattet.
- 147** Im Gegensatz zu den festgelegten Zielzahlen für die Zins-Steuer-Quote und den Schuldenstand mangelte es bei den Sanierungsaufgaben und den selbst gesteckten Sanierungszielen an konkreten, zahlenmäßig unterlegten Festlegungen, wie etwa zum BIP, zur Einwohnerentwicklung und zur Beschäftigungsquote.
- 148** Aber auch ohne solche konkreten Festlegungen lässt sich an der Entwicklung der genannten Indikatoren im Sanierungszeitraum und im Vergleich mit anderen Ländern und mit dem Durchschnitt der alten Bundesländer aufzeigen, welches Ergebnis die Maßnahmen Bremens hatten.

4.2.2 Bruttoinlandsprodukt

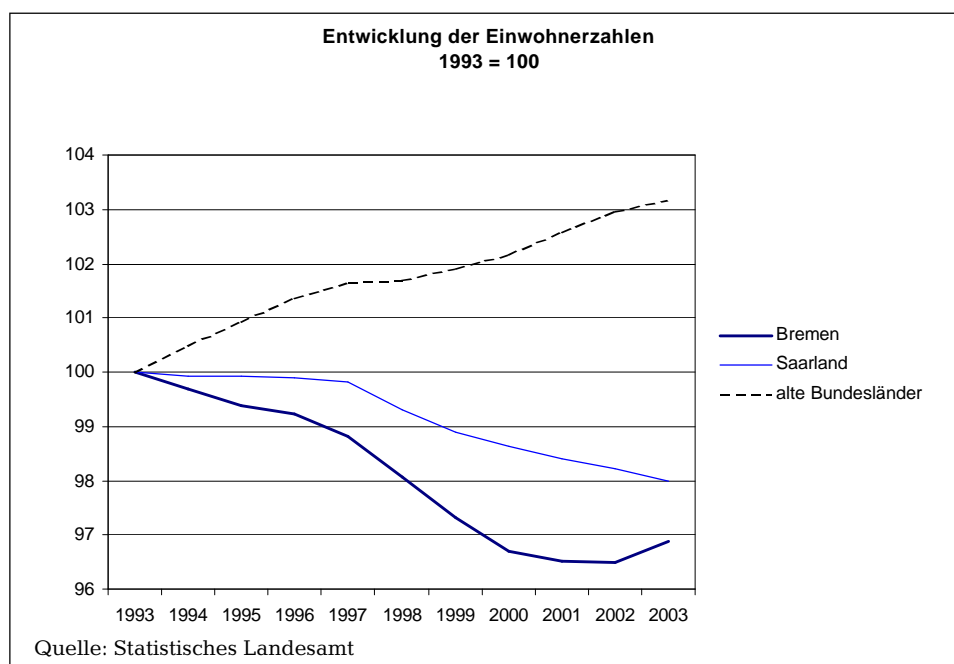
- 149** Das BIP Bremens, das des Haushaltsnotlagelandes Saarland und des Referenzlandes Schleswig-Holstein sowie das aller alten Bundesländer haben sich von 1993 bis 2004 wie folgt entwickelt:



- 150** Der bremische Wert mit einem Zuwachs von rd. 25,9 % liegt nur knapp über dem Schleswig-Holsteins (rd. 25,5 %) und dem des Saarlands (rd. 25,3 %). Die von Bremen abweichende Sanierungsstrategie des Saarlands, die in der ersten Phase zugunsten der Entschuldung auf eine massive Ausweitung der Investitionstätigkeit verzichtete, hat sich bisher nicht nachteilig auf die wirtschaftliche Entwicklung ausgewirkt.
- 151** Auch das BIP Schleswig-Holsteins, das als nächstschwächeres Land ohne Sonder-BEZ seine Investitionsquote reduziert hat, liegt im Bereich der Werte der beiden Notlageländer.
- 152** Das BIP aller alten Bundesländer ist in dem genannten Zeitraum mit rd. 29,8 % deutlicher als in Bremen gestiegen. In Bremen hat sich somit der bei Beginn der Sanierungszahlungen bestehende Abstand gegenüber der Gesamtheit der alten Bundesländer nicht nur nicht verringert, sondern noch vergrößert.

4.2.3 Einwohner

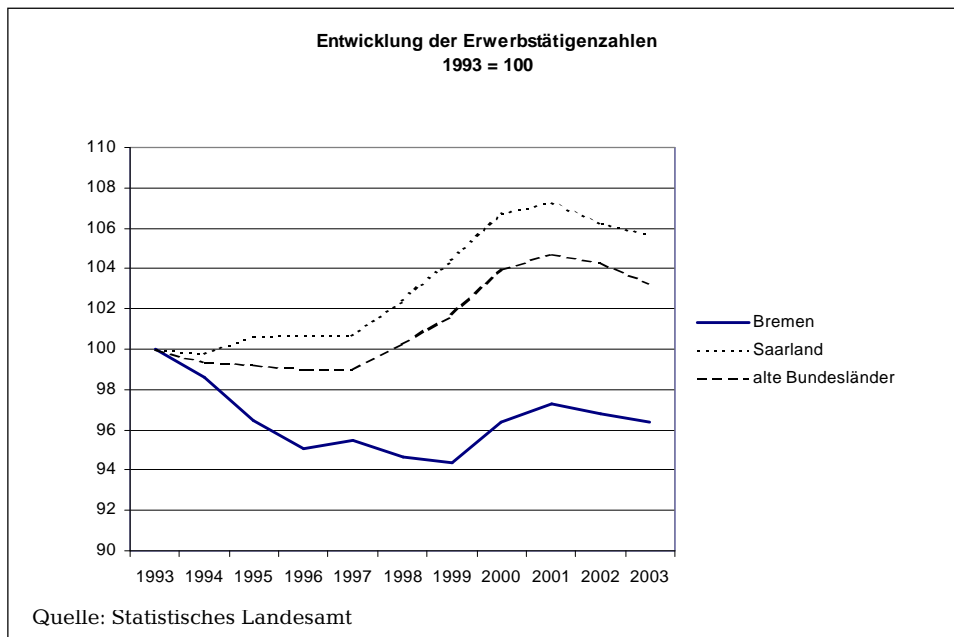
- 153** Der Verlust von Einwohnern wirkt sich durch die wohnortbezogene Lohnsteuerzerlegung und die Umsatzsteuerverteilung nachteilig auf die originären Steuereinnahmen und auf die Höhe der Finanzausgleichszahlungen aus. Die Sanierungsbemühungen sollten deshalb auch den Rückgang der Einwohnerzahl Bremens aufhalten.
- 154** Die Einwohnerzahlen des Landes Bremen haben sich von 1993 bis 2003 im Vergleich zum Saarland und zu den alten Bundesländern wie folgt entwickelt:



- 155** In diesem Zeitraum hatten von den alten Bundesländern mit Ausnahme des Landes Berlin lediglich die Notlageländer Bremen und Saarland Einwohnerverluste hinzunehmen. Bremen hat mit rd. 21.000 Einwohnern prozentual rd. 3,1 % und damit den größten Verlust erlitten. Insgesamt konnten die alten Bundesländer in dieser Zeit ihre Bevölkerungszahl um rd. 3,2 % erhöhen. Während der Trend in Bremen seit Mitte 2001 gestoppt und zzt. umgekehrt ist, hat sich im Saarland der Rückgang der Bevölkerung bis heute fortgesetzt.

4.2.4 Erwerbstätige

- 156** Der Anteil der Erwerbstätigen an der Bevölkerung wirkt sich unmittelbar auf die Steuereinnahmen und Belastungen des Sozialsystems aus. Die Erwerbstätigenquote, die mit dem massiven Abbau der bremischen Arbeitsplätze in den achtziger Jahren hinter die bundesdeutsche Entwicklung zurückgefallen war, hatte deshalb große Bedeutung für eine erfolgreiche Sanierung.
- 157** Die Zahl der Erwerbstätigen Bremens hat sich von 1993 bis 2003 im Vergleich zum Saarland und zu den alten Bundesländern wie folgt entwickelt:



- 158** Bei den Erwerbstätigen musste von den alten Bundesländern neben Hamburg und Berlin nur Bremen Verluste hinnehmen. Nach Berlin hatte Bremen mit einem Minus von rd. 14.600 Personen den prozentual stärksten Verlust i. H. v. rd. 3,6 % zu ertragen, der damit den Einwohnerrückgang noch übersteigt.
- 159** Das Haushaltsnotlageland Saarland hatte im gleichen Zeitraum mit rd. 5,7 % den höchsten Zuwachs an Erwerbstätigen zu verzeichnen.

5 Einhaltung der Auflagen

- 160** Die Sonder-BEZ i. H. v. insgesamt rd. 8,5 Mrd. € wurden mit der Auflage gewährt, sie unmittelbar zur Schuldentilgung zu verwenden. Dies ist geschehen. Der Schuldenstand konnte in dem elf Jahre umfassenden Sanierungszeitraum bei einer Gegenüberstellung von Tilgungen und Kreditaufnahmen nur in drei Jahren (1994, 1998 und 1999) um zusammen rd. 525 Mio. € vermindert werden. In den anderen acht Jahren überstieg die Schuldenaufnahme jeweils die Tilgung.
- 161** Trotz Einhaltung der Auflage, die Sanierungshilfen zur Schuldentilgung zu verwenden, ist durch zeitgleich oder zeitlich versetzt aufgenommene neue Kredite der zu Beginn der Sanierungszahlungen bestehende Schuldenstand bis Ende 2004 um über 3 Mrd. € auf rd. 12,2 Mrd. € gestiegen.
- 162** Die zweite Auflage sah vor, die durch die Schuldentilgung im ersten Sanierungszeitraum entstehenden Finanzierungsspielräume in den jeweiligen Haushaltsjahren entweder für wirtschafts- und finanzkraftstärkende Maßnahmen oder zur Verminderung der Nettokreditaufnahme zu nutzen.
- 163** Schon im Sanierungsprogramm (s. Tz. 106) wurden mit den Finanzierungsspielräumen die Zinsentlastungen bezeichnet, die dadurch entstehen, dass in Höhe der Sonder-BEZ keine Kredite aufgenommen werden müssen. Die Höhe der im ersten Sanierungszeitraum für das ISP vorgesehene Mittel wurde mit rd. 918 Mio. € an den so definierten „eingesparten“ Zinsausgaben in den Jahren 1993 bis 1997 orientiert.
- 164** Da die Schulden im ersten Sanierungszeitraum im Vergleich zur Zielzahl von 2,7 Mrd. € tatsächlich nur um ca. 312 Mio. € abgebaut wurden, sind Finanzierungsspielräume im Sinne einer Einsparung auch nur in entsprechend geringerer Größenordnung entstanden.
- 165** Erst eine mit einem deutlichen Schuldenabbau verbundene Zinsentlastung hätte schon in der ersten Sanierungsphase und kumulierend in der Folgezeit die Freiräume geschaffen, die für eine wie auch immer geartete Verwendung zur Verfügung gestanden hätten.

6 Bewertung des Sanierungsergebnisses

- 166** Bremen wollte am Ende des gesamten Sanierungszeitraums Ende des Jahres 2004 über sanierte Haushalte verfügen. Das bedeutete, dass Bremen unter den Bedin-

gungen der bei Beginn der Sanierungszahlungen bekannten Ausgleichsmechanismen aus eigener Kraft Haushalte beschließen und durchführen wollte, die langfristig die uneingeschränkte Erfüllung der verfassungsrechtlich zugewiesenen und selbst bestimmten Aufgaben zulassen. Voraussetzung dafür wäre gewesen, die Zukunftsbelastung auf ein Maß zurückgeführt zu haben, das mit den zu erwartenden Einnahmen beherrschbar bleibt.

- 167** An diesen Zielvorstellungen gemessen sind die Sanierungsziele nicht erreicht worden:
- Die Zins-Steuer-Quote ist nur unwesentlich verbessert,
 - der Schuldenstand ist sowohl absolut wie relativ zum Haushaltsvolumen höher als zu Beginn der Sanierungsperiode,
 - das konsumtive Defizit übersteigt das der Vorsanierungszeit und
 - das BIP hat sich im Vergleich zum Durchschnitt der alten Bundesländer schlechter entwickelt.
- 168** Als sich abzeichnete, dass ein Haushalt im Sinne des Sanierungsziels im vorgesehenen Zeitraum nicht zu erreichen war, wurde das ursprüngliche Ziel des Sanierungsprogramms des Jahres 1992 umdefiniert und in der Folge ein verfassungsgemäßer Haushalt als Zwischenschritt hin zu einem sanierten Haushalt angestrebt. Schon im Sanierungsbericht 1998 heißt es: „das endgültige Auslaufen der Sanierungszahlungen im Jahre 2004 und die danach sicherzustellende Haushaltsstabilisierung bedeutet, dass Bremen im Jahre 2005 in der Lage sein muss, einen verfassungskonformen Haushalt aufzustellen“ (s. a. Präambel des Gesetzes zur Sicherstellung der Sanierung des Landes Bremen vom 21. Dezember 1999 [Brem.GBl. S. 303]).
- 169** Ein verfassungsgemäßer Haushalt ist eine Vorstufe zu einem sanierten und damit stabilen Haushalt. In einem stabilen Haushalt stehen Einnahmen und Ausgaben eines überschaubaren Zeitraums in einem ausgewogenen Verhältnis. Verschuldung und Vorbelastungen beschränken sich auf ein beherrschbares Maß. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat in seinem Jahresgutachten 2003/2004, S. 270 f., einen öffentlichen Haushalt als tragfähig bezeichnet, wenn die „gegenwärtig und die auf Grundlage des geltendes Rechts fortgeschriebenen zukünftig erzielten staatlichen Einnahmen ausreichen . . . , um sämtliche staatlichen Zahlungen und andere Ausgabeverpflichtungen abzudecken“.
- 170** Ein Haushalt gilt bereits als verfassungskonform, wenn seine Nettoneuverschuldung nicht die Ausgaben für Investitionen überschreitet (Art. 115 GG und Art. 131 a LV). Die Regelungen zur Begrenzung der Schuldenaufnahme beziehen sich lediglich auf die auf den alten Schuldenstand aufgesetzte Neuverschuldung (vgl. Jahresbericht 2004, Tz. 58 ff.). Dadurch wird die wichtigere Frage nach der Tragbarkeit der durch die Gesamtverschuldung hervorgerufenen Zinsbelastung nicht beantwortet.
- 171** Die eingeschränkte Wirkung der Kreditbegrenzungsregel des Art. 115 GG ergibt sich nicht erst aus der Möglichkeit, sie zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts überschreiten zu dürfen. Schon in wirtschaftlichen Normalzeiten führt sie zu einer Verschuldung, die die Handlungsfähigkeit des betreffenden Gemeinwesens untergräbt, wenn die verfassungsrechtlich zulässige Höchstgrenze anhaltend maximal ausgenutzt wird. Aus diesem Grund wird in der Literatur zunehmend in Zweifel gezogen, ob ein wiederholtes Ausnutzen der Verschuldungsobergrenze noch verfassungskonform ist.
- 172** Auch nach Auffassung des Rechnungshofs kann ein Verhalten nicht im Einklang mit der Verfassung stehen, das geradezu zwangsläufig in eine Haushaltssituation führt, in der die verfassungsgemäßen Aufgaben nicht mehr erfüllt werden können.
- 173** Ein allein verfassungskonformer Haushalt war ursprünglich nicht das Ziel der Sanierungsbemühungen und wird weder vom Urteil des BVerfG noch vom FAG als Ziel genannt.
- 174** Unabhängig vom im Wesentlichen negativen Ergebnis der Verhandlungen über den so genannten Kanzlerbrief (s. Tz. 185) waren die Haushalte 2005 nicht verfassungsgemäß. Es sind in erheblichem Umfang Ausgaben anstatt sie konsumtiv auszuweisen als Investivausgaben veranschlagt worden (vgl. z. B. Jahresbericht 2004,

Tz. 62 ff.). Ein genaueres Bild über das Ausmaß der Verletzung von Art. 131 a LV wird erst entstehen, wenn ab den Haushalten 2006 – wie beabsichtigt – bisher unrichtige Zuordnungen nicht mehr wiederholt werden.

175 Im Sanierungszeitraum hat Bremen insgesamt rd. 8,5 Mrd. € an Sanierungshilfen erhalten. Bezogen auf die steuerabhängigen Einnahmen einschließlich BEZ und LFA stand Bremen – nach Verwendung der Sanierungsmittel zur Schuldentilgung und anschließender Aufnahme entsprechender Kredite – damit in den ersten sechs Jahren zunächst ein um rd. 39 % größeres Mittelvolumen zur Verfügung. Für den gesamten Sanierungszeitraum einschließlich der abgeschmolzenen Zuweisungen ab 2000 errechnet sich eine Steigerung um fast 30 %.

176 Trotz dieses erhöhten Mittelvolumens und kreditfinanzierter Ausgaben ist es bisher nicht gelungen, aufgrund überdurchschnittlicher Investitionen die Haushaltssituation grundlegend zu verbessern und mit nachhaltiger Wirkung zu stabilisieren.

7 Gründe für die Zielverfehlung

177 In den Sanierungsberichten wird als Grund für das unbefriedigende Sanierungsergebnis in erster Linie die wirtschaftliche Entwicklung und die daraus resultierenden massiven Steuermindereinnahmen gegenüber den Erwartungen benannt (s. Tz. 138). Es konnte zwar der ökonomische Aufholprozess und der Strukturwandel zumindest in der Stadtgemeinde Bremen eingeleitet werden.

178 So wie die schleppende Konjunktur die Sanierungsbemühungen behindert hat, haben aber auf der anderen Seite die mit der schlechten Konjunktur korrelierenden niedrigen Zinssätze die Haushalte entlastet und damit zumindest teilweise die negativen Effekte des wirtschaftlichen Verlaufs aufgefangen. Die Zinsen sind über den gesamten Sanierungszeitraum auf einem extrem niedrigen Stand geblieben. Im Sanierungsprogramm war z. B. für das Jahr 2002 bei einem angenommenen Schuldenstand von rd. 6,7 Mrd. € eine Zinsbelastung von rd. 542,1 Mio. € geplant worden. Obwohl der tatsächliche Schuldenstand in diesem Jahr mit rd. 10,6 Mrd. € um über die Hälfte höher lag, mussten dafür geringere Zinszahlungen (rd. 514,2 Mio. €) aufgebracht werden.

179 Ungeachtet der konsumtiven Sparanstrengungen im gesamten Sanierungszeitraum und des bisher noch nicht eingetretenen Sanierungserfolgs wird die Richtigkeit der Sanierungsstrategie mit dem Argument begründet, dass über den Nachholbedarf an Investitionen hinaus ohne eine anhaltend hohe Investitionsquote auf Dauer eine Verbesserung der Haushaltslage Bremens nicht erreichbar sei. Erfolge würden sich noch einstellen. Dabei wird unterstellt, dass die Investitionsmaßnahmen aus dem ISP erfolgreich sein werden.

180 Der Vergleich mit dem Saarland, das in der ersten Phase des Sanierungszeitraums einen deutlichen Schuldenabbau betrieben und entsprechend weniger investiert hat, zeigt, dass auch eine weniger ausgeprägte Investitionsstrategie innerhalb des Sanierungszeitraums zu vergleichbaren wirtschaftlichen Ergebnissen geführt hat.

181 Die ursprüngliche Maxime „Entschulden und Investieren“ ist unter dem Druck von Steuermindereinnahmen einseitig zulasten des Schuldenabbaus verschoben worden. Im Sanierungsprogramm war immerhin bis 1998 eine Rückführung der Verschuldung um rd. 2,7 Mrd. € vorgesehen, auf die zugunsten der weiter betriebenen Investitionsausweitung weitgehend verzichtet wurde.

182 Der Rechnungshof hat in seinem Jahresbericht 2004, Tz. 86 in einem Rechenbeispiel dargelegt, dass der Schuldenstand von 1993 bis 2002 hätte gehalten werden können, wenn ein Betrag von nur rd. 16 % der bis einschließlich 2002 gezahlten Sanierungsbeihilfen weniger an Krediten aufgenommen worden wäre.

183 Selbst wenn es gelungen wäre, innerhalb des Sanierungszeitraums als Folge eines starken Wirtschaftswachstums eine überproportionale Steigerung der Steuereinnahmen auszulösen, hätten sie letztlich wegen der dem Finanzausgleich innewohnenden Logik nur geringfügig auf die bremischen Haushalte durchgeschlagen. Das bis 2004 geltende und im Prinzip bis 2019 fortgeschriebene Ausgleichssystem gleicht die Finanzkraft der Länder untereinander zu mindestens 90 % aus. Mehreinnahmen verbleiben also nur in einem vergleichsweise geringen Umfang am Ort ihrer Entstehung. Dieser Zusammenhang, dass die Solidargemeinschaft dadurch im LFA entlastet wird, wurde im Übrigen bei der Aufstellung des Sanierungspro-

gramms noch berücksichtigt, als bei der Entwicklungsprognose bis 2002 die Einnahmen aus dem LFA in genau dem Umfang zurückgefahren wurden, wie die Steigerung der Steuereinnahmen angenommen wurde.

- 184** Bremen hat allerdings eine nicht zu unterschätzende Eigenleistung zur Entlastung auch der so genannten Geberländer erbracht. Nur bei bundeseinheitlichen Einnahmezuwächsen hätte eine größere Verteilungsmenge auch zu höheren Zuweisungen geführt.

8 Ausblick

- 185** Für die Zeit nach dem Auslaufen der Sanierungszahlungen hatte Bremen für das Jahr 2005 die ersten Haushalte ohne Sonderzahlungen aufzustellen. Anstelle einer moderaten Neuverschuldung ist bei gemeinsamer Betrachtung von Land und Städten bereits eine Nettokreditaufnahme von rd. 597 Mio. € veranschlagt worden. Dabei wurde neben anderen risikobehafteten Anschlägen auch eine aus dem so genannten Kanzlerbrief erwartete Kompensationszahlung i. H. v. rd. 547 Mio. € eingestellt. Da nunmehr Klarheit besteht, dass es keine Ausgleichszahlung zur Deckung des konsumtiven Defizits des Jahres 2005 – wie auch in den Folgejahren – geben wird, erhöht sich der Nettokreditbedarf. Das anzustrebende Ziel, wenigstens die konsumtiven Ausgaben nicht auch mit Krediteinnahmen zu finanzieren, ist in den nächsten Jahren nicht erreichbar, geschweige denn eine Haushalts-sanierung, wie sie 1992 geplant war.
- 186** Wenn auch die Haushalte im vorgegebenen Zeitrahmen nicht saniert worden sind, wird häufig darauf verwiesen, dass die notwendigen Umstrukturierungen erfolgt und damit die Grundlagen für eine zukünftige Verbesserung der Haushaltssituation gelegt worden seien.
- 187** Unterstrichen wird diese Einschätzung durch Hinweise auf das positive Abschneiden der bremischen Standortqualitäten und Wirtschaftsperspektiven in Rankings und anderen Studien. Damit soll belegt werden, dass die Bedingungen geschaffen oder wenigstens auf den Weg gebracht worden seien, die mittel- und langfristige die Wirtschaftskraft, die Beschäftigung und die Einwohnerzahlen positiv beeinflussen werden.
- 188** Auch wenn mittel- und langfristige von einer den Haushalt beeinflussenden Wirkung der wirtschaftsstärkenden Maßnahmen ausgegangen wird, werden die Handlungsmöglichkeiten bis dahin immer weiter eingeschränkt. 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. Innerhalb relativ kurzer Zeiträume sollten anspruchsvolle Sanierungsziele erreicht werden. Dafür sind Instrumente eingesetzt worden, die – wenn überhaupt – erst langfristig greifen.
- 189** Im Folgenden soll dargestellt werden, wie sich die Defizite und damit die Schulden entwickeln könnten und in welchem Umfang Anstrengungen nötig wären, diese Entwicklung aufzuhalten oder sogar umzukehren. Die beiden politischen, im Wege der Vereinbarung gesetzten Referenzwerte der Maastricht-Kriterien (s. Tz. 132) lassen klare Beurteilungen zu, die auch eine Vorschau über längere Zeiträume erlauben.
- 190** Bei Fortschreibung der unter Sanierungsbedingungen erreichten Zunahme des bremischen BIP i. H. v. jährlich 2,1 % und einem Rückgang des Defizits ab 2006 um jährlich 100 Mio. € auf 500 Mio. € würde sich bereits im Jahr 2008 eine Überschreitung der maßgeblichen Grenze der Referenzwerte um rd. 86 % ergeben und bis 2016 auf über 98 % ansteigen:

| | Bruttoinlandsprodukt | Jährliches Defizit | Maximaler Schuldenstand | Tatsächlicher Schuldenstand | Überschreitung des max. Schuldenstands | Überschreitung des max. Schuldenstands |
|------|----------------------|--------------------|-------------------------|-----------------------------|--|--|
| | | | 55 % von 60 % | | absolut | in % |
| Jahr | Mio. € | | | | | |
| 2004 | 23.500 | 688 | 7.755 | 12.230 | 4.475 | 57,7 |
| 2005 | 23.994 | 1.000 | 7.918 | 13.230 | 5.312 | 67,1 |
| 2006 | 24.498 | 900 | 8.084 | 14.130 | 6.046 | 74,8 |
| 2007 | 25.012 | 800 | 8.254 | 14.930 | 6.676 | 80,9 |
| 2008 | 25.537 | 700 | 8.427 | 15.630 | 7.203 | 85,5 |
| 2009 | 26.073 | 600 | 8.604 | 16.230 | 7.626 | 88,6 |
| 2010 | 26.621 | 500 | 8.785 | 16.730 | 7.945 | 90,4 |
| 2011 | 27.180 | 500 | 8.969 | 17.230 | 8.261 | 92,1 |
| 2012 | 27.751 | 500 | 9.158 | 17.730 | 8.572 | 93,6 |
| 2013 | 28.334 | 500 | 9.350 | 18.230 | 8.880 | 95,0 |
| 2014 | 28.929 | 500 | 9.547 | 18.730 | 9.183 | 96,2 |
| 2015 | 29.537 | 500 | 9.747 | 19.230 | 9.483 | 97,3 |
| 2016 | 30.157 | 500 | 9.952 | 19.730 | 9.778 | 98,3 |

Quelle: Statistisches Landesamt und eigene Berechnungen

191

Selbst eine Zunahme des BIP um jährlich 3,1 %, der höchsten durchschnittlichen Steigerung aller Länder in den Jahren 1991 bis 2004, und ein Absenken des jährlichen Defizits bereits ab 2005 auf die jeweils zulässige Höhe nach den Maastricht-Kriterien würden nicht dazu führen, dass die Kriterien in absehbarer Zukunft eingehalten werden könnten. Die folgende Tabelle zeigt, dass die Referenzquote selbst bei diesen extrem günstigen Umständen in den nächsten Jahren mit zunehmender Höhe überschritten werden würde:

| | Bruttoinlandsprodukt | Jährliches Defizit | Maximaler Schuldenstand | Tatsächlicher Schuldenstand | Überschreitung des max. Schuldenstands | Überschreitung des max. Schuldenstands |
|------|----------------------|--------------------|-------------------------|-----------------------------|--|--|
| | | | 55 % von 60 % | | absolut | in % |
| Jahr | Mio. € | | | | | |
| 2004 | 23.500 | 688 | 7.755 | 12.230 | 4.475 | 57,7 |
| 2005 | 24.229 | 400 | 7.996 | 12.630 | 4.634 | 58,0 |
| 2006 | 24.980 | 412 | 8.243 | 13.042 | 4.799 | 58,2 |
| 2007 | 25.754 | 425 | 8.499 | 13.467 | 4.968 | 58,5 |
| 2008 | 26.552 | 438 | 8.762 | 13.905 | 5.143 | 58,7 |
| 2009 | 27.375 | 452 | 9.034 | 14.357 | 5.323 | 58,9 |
| 2010 | 28.224 | 466 | 9.314 | 14.823 | 5.509 | 59,1 |
| 2011 | 29.099 | 480 | 9.603 | 15.303 | 5.700 | 59,4 |
| 2012 | 30.001 | 495 | 9.900 | 15.798 | 5.898 | 59,6 |
| 2013 | 30.931 | 510 | 10.207 | 16.308 | 6.101 | 59,8 |
| 2014 | 31.890 | 526 | 10.524 | 16.834 | 6.310 | 60,0 |
| 2015 | 32.879 | 543 | 10.850 | 17.377 | 6.527 | 60,2 |
| 2016 | 33.898 | 559 | 11.186 | 17.936 | 6.750 | 60,3 |

Quelle: Statistisches Landesamt und eigene Berechnungen

9 Schlussbemerkung

- 192 Die Tabellen zu den Maastricht-Kriterien zeigen, dass Bremen seine Haushalte selbst bei optimistischen Annahmen unter den zzt. geltenden Steuerverteilungsregeln selbst kaum konsolidieren kann.
- 193 Bremen muss eine Steuerverteilung anstreben, die seiner originären Finanz- und überproportionalen Wirtschaftskraft entspricht.
- 194 Inwieweit das vor dem Jahr 2019 erreichbar oder gegenüber den anderen Gebietskörperschaften durchsetzbar ist, die sich z. T. selbst schwierigen Haushaltsproblemen ausgesetzt sehen, bleibt abzuwarten. Die Einschätzung, auf welchem Weg eine Änderung am besten erreicht werden kann, ist ausschließlich Angelegenheit der Politik.
- 195 Bei der beabsichtigten Bestandsaufnahme der Lage der bremischen Haushalte muss, um die Zukunft für die nächsten Jahre realistisch planen zu können, ein Status erarbeitet werden, der die Lage wirklichkeitsgetreu widerspiegelt. Darauf aufbauend sind in der Finanzplanung nicht zu hohe Einnahme- und zu geringe Ausgabeerwartungen zugrunde zu legen.
- 196 Nach Auffassung des Rechnungshofs ist es unabdingbar, dass Bremen u. a. verstärkt folgende Ziele verfolgt:
- Aufgabenkritik muss auch mit Hilfe von Benchmark-Untersuchungen nicht nur geübt, sondern die daraus gewonnenen Erkenntnisse müssen auch konsequent in die Tat umgesetzt werden,
 - Effektivität und Effizienz in der Verwaltung einschließlich der ausgegliederten Bereiche müssen weiter gesteigert werden. Dies schließt in der Folge weitere Einsparungen bei den konsumtiven Personal- und Sachausgaben ein,
 - Investitionen müssen in einer angemessenen Korrelation zum Verschuldungsgrad und Zinsaufwand stehen und
 - Wirtschaftskraft stärkende Investitionen müssen in jedem Fall vor ihrer Umsetzung einer realistischen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung Stand halten können.
- 197 Nur wenn Bremen nennenswerte Eigenbeiträge erbringt und den haushaltspolitischen Konsolidierungsprozess nachdrücklich verfolgt, kann es erwarten, dass ihm solidarisch geholfen wird.

10 Stellungnahme des Finanzressorts und Würdigung

- 198 In seinen Anmerkungen zum Entwurf des Beitrags über den Verlauf der Sanierung wirft der Senator für Finanzen dem Rechnungshof vor, nicht einmal ansatzweise konkrete Ursachen- oder Verursacheranalysen zu betreiben, um das „von niemandem bestrittene bisherige Scheitern der Sanierung“ zu erklären.
- 199 Hauptziel der Untersuchungen des Rechnungshofs war die Beschreibung des Verlaufs der beiden Sanierungsphasen und des Haushaltszustands am Ende der zweiten Sanierungsphase mit dem Ergebnis, dass
- die Schulden in der Zeit von Ende 1993 mit rd. 9,2 Mrd. € bis Ende 2004 auf rd. 12,2 Mrd. € (s. Tz. 124), mithin um rd. 3 Mrd. € angestiegen sind und
 - die maßgebliche Zins-Steuer-Quote von 24,7 % des Jahres 2003 auf 21,8 % am Ende der zweiten Sanierungsphase gesunken ist.
- 200 Von einer Sanierung im Sinne der ursprünglich im Sanierungsprogramm festgelegten Ziele kann deshalb nicht gesprochen werden. Angesichts der Umdeutung des Wortes Sanierung (s. Tz. 168) hat der Rechnungshof deutlich gemacht, dass ein sanierter Haushalt entschieden mehr ist als ein verfassungsgemäßer Haushalt. Das wird durch die synonyme Verwendung der Begriffe verfassungsgemäßer Haushalt und sanierter Haushalt verdeckt.
- 201 Seit kurzem werden bei den Berechnungen des Defizits die Zinsausgaben ausgeblendet. Dieser haushaltsrechtlich unbekanntes so genannte Primärhaushalt ist dadurch beispielsweise im Jahr 2003 um einen Betrag von rd. 500 Mio. € niedriger als mit Berücksichtigung der Zinsausgaben. Bei Ausblendung der Zinsen rückt das

- Ziel eines ausgeglichenen Betriebsergebnisses (s. Tz. 143) wieder in erreichbare Nähe. Der Rechnungshof kann darin keinen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung sehen. Ein solches Vorgehen ist eher geeignet, die Haushaltslage zu verschleiern.
- 202** Der Rechnungshof hat bei seinen Berechnungen – um von vornherein den Verdacht einer Manipulation nicht aufkommen zu lassen – durchweg die alten Bundesländer und den gesamten Sanierungszeitraum als Vergleichsmaßstäbe herangezogen, soweit für das letzte Sanierungsjahr 2004 bereits Daten vorlagen. Die Anmerkungen des Senators für Finanzen sind dagegen dadurch gekennzeichnet, dass die Bezugspunkte wechseln und dadurch keine einheitliche Betrachtung entsteht (s. Tz. 210 f.).
- 203** In seiner Stellungnahme hat der Senator für Finanzen bestritten, dass eine Zins-Steuer-Quote von 13,7 % ein einer Erfolgskontrolle zugängliches Ziel im ersten Jahr nach Auslaufen der Sanierungshilfen sein sollte. Vielmehr habe es sich dabei nur um eine „Setzung“ gehandelt (s. Tz. 105).
- 204** Bei seiner Darstellung hat der Rechnungshof sich auf das Sanierungsprogramm bezogen. Dort heißt es, Bremen gehe davon aus, „. . . dass Zielpunkt die Zins-Steuer-Quote Schleswig-Holsteins im Jahre 1990“ mit 13,7 % ist. „Sollte die Zins-Steuer-Quote dieses Landes erheblich ansteigen, so kann dies das Sanierungsziel nicht tangieren“. Damit hat das Sanierungsprogramm einen Fixpunkt gesetzt, der für die Beantwortung der Frage bedeutsam ist, ob das Sanierungsziel erreicht worden ist (s. im Übrigen Tz. 117).
- 205** Der Senator für Finanzen weist darauf hin, dass es im Sanierungszeitraum gelungen sei, den Abstand der bremischen Zins-Steuer-Quote zum Länder- und Gemeindedurchschnitt von 16,8 Prozentpunkte auf 10,2 Prozentpunkte zu verringern (s. Tz. 122).
- 206** Dessen ungeachtet ist die Annäherung im Wesentlichen dem Umstand zu verdanken, dass Bremen neben dem Saarland wegen der Sonder-BEZ nur eine vergleichsweise geringere Neuverschuldung eingehen musste als Länder ohne entsprechende Zuweisungen. Das hat sich vorteilhaft auf die Höhe der bremischen Zinsausgaben und auf die Zins-Steuer-Quote ausgewirkt. Die anderen Länder haben in dieser Zeit ihre Schulden deutlicher erhöht.
- 207** Die Annäherung der Zins-Steuer-Quote an den Durchschnitt aller Länder kann deshalb nach Auffassung des Rechnungshofs nicht als Erfolg der Sanierungspolitik bezeichnet werden.
- 208** Als Erfolge der Sanierungspolitik können nur die durch die Sanierungszahlungen und Einsparungen bewirkten und langfristig anhaltenden Effekte bewertet werden und nicht die sich aus dem Mittelzufluss unmittelbar ergebenden rechnerischen Veränderungen. Die immense Schuldenaufnahme und die Notwendigkeit rigoroser Einsparungen in der „Nachsanierungszeit“ belegen, dass der angestrebte Sanierungserfolg nicht eingetreten ist.
- 209** Der Senator für Finanzen kritisiert, der Bericht des Rechnungshofs sei durch das Bemühen gekennzeichnet, positive wirtschaftliche Entwicklungen durch die Art der Darstellung zu relativieren (s. Tz. 149 ff.). Bremen könne immerhin „seit der Jahrtausendwende den dritthöchsten BIP-Anstieg aller Bundesländer nach Hamburg und Baden-Württemberg“ verzeichnen.
- 210** Mit dieser ungenauen Bezeichnung ist offensichtlich die Zeitspanne von 1999 bis 2004 gemeint. Abgesehen davon, dass Bayern in diesem Zeitraum das beste Ergebnis erzielt hat und Bremen deshalb auf Rang vier liegt, handelt es sich um eine Momentaufnahme, die auf dem guten Ergebnis des Jahres 1999 beruht. Bereits die Verlängerung oder Verkürzung des gewählten Zeitraums um ein Jahr verändert die Position Bremens auf Rang sechs bzw. acht der elf alten Länder.
- 211** Um der Auffassung des Senators für Finanzen gerecht zu werden, dass der späteren Phase des Sanierungszeitraums eine größere Bedeutung für die zu erwartende Entwicklung beizumessen ist, verweist der Rechnungshof auf die bremische BIP-Entwicklung im Zeitraum 2002 bis 2004 und von 2003 bis 2004. Bei beiden Berechnungen liegt Bremen vor Berlin auf dem zehnten Platz unter den alten Ländern.
- 212** Weiter hat der Senator für Finanzen bemängelt, der Rechnungshof habe sich un-differenziert über die Entwicklung der Einwohnerzahlen geäußert (s. Tz. 153 ff.).

Der Rechnungshof hat auch hier zunächst einmal den Gesamt-sanierungszeitraum beschrieben. Aus der Grafik unter Tz. 154 ist aber unschwer abzulesen, dass sich der Abwärtstrend im Jahr 2002 abschwächte und im Jahr 2003 umkehrte. Im dazugehörigen Text wird noch einmal auf diesen Sachverhalt hingewiesen. Dies hat der Senator für Finanzen ebenfalls hervorgehoben.

- 213** Trotzdem ändert das nichts an der Tatsache, dass Bremen in den Jahren 1994 bis 2002 in jedem Jahr Einwohnerverluste hinnehmen musste und im Vergleich mit den alten Bundesländern immer die Ränge zehn oder elf in der Entwicklung der Einwohnerzahlen innehatte. Ob die Verbesserung im Jahr 2003 eine Trendwende darstellt und ob sie die Verluste der Vergangenheit wettmachen wird, bleibt abzuwarten.
- 214** Im Jahresbericht 2004 des zentralen Finanzcontrollings erwartet der Senator für Finanzen für das Jahr 2004 jedenfalls unter dem Strich wieder Einwohnerverluste für das Land Bremen.
- 215** Auch bei der Entwicklung der Erwerbstätigen erhebt der Senator für Finanzen den Vorwurf, die Durchschnittsbetrachtung über den Gesamt-sanierungszeitraum verstelle den Blick für die zwischenzeitlich eingetretenen Veränderungen (s. Tz. 156 ff.). Seit nunmehr fünf Jahren entwickle sich die Zahl der bremischen Erwerbstätigen günstiger als bundesweit.
- 216** Diese vom Senator für Finanzen beschriebene Entwicklung spiegelt sich in der Grafik wider (s. Tz. 157): Sie zeigt die jährlichen Veränderungen und insbesondere auch den Anschluss an die Entwicklung der alten Bundesländer ab 1999. Der Vorwurf des Senators für Finanzen geht also fehl.
- 217** Nach den vom Statistischen Landesamt veröffentlichten Daten lag die Entwicklung der bremischen Werte in den Jahren 1998 bis 2003 zweimal über und drei mal unter dem Durchschnitt der alten Bundesländer. Kumuliert ist die bremische Erwerbstätigenzahl in diesem Zeitraum um rd. 1 % hinter dem Durchschnitt zurückgeblieben.
- 218** Auch bei diesem Indikator zeigt sich, dass sich der Abstand zwischen der bremischen Entwicklung und dem Durchschnitt der alten Länder seit Beginn der Sanierungsphase vergrößert hat. Durch das Aufschließen an die Zuwachsraten kann dieser Abstand nicht wettgemacht werden. Das Sanierungsziel bestand darin, verlorenes Terrain aufzuholen. Eine dauerhafte Parallelentwicklung verstetigt den Abstand und reicht nicht aus, Anschluss an die Werte der anderen alten Länder zu finden.
- 219** Der Senator für Finanzen hält es für nicht sachgerecht, die Maastricht-Kriterien auf Bremen anzuwenden (s. Tz. 130 ff.). In einer solchen Betrachtung müsse auf die besondere Situation des Landes als Stadtstaat und Haushaltsnotlageland hingewiesen werden. U. a. an der notwendigen Berücksichtigung dieser beiden Punkte bei der Zuordnung der Kriterien nach Bundesländern seien bis heute entsprechende Verfahrensvorschläge gescheitert.
- 220** Dem Rechnungshof ist nicht bekannt, inwieweit u. a. das der tatsächliche Grund für eine gescheiterte Vereinbarung über die Anwendung der Maastricht-Kriterien auf die Länder war.
- 221** Um die Lage Bremens über den Maßstab von Art. 115 GG aufgrund einer politischen Vereinbarung hinaus rechnerisch zu beschreiben, hält der Rechnungshof seine unter Tz. 130 ff. und 189 ff. vorgenommenen Berechnungen für aussagekräftig. Er bleibt dabei, dass die Maastricht-Kriterien, selbst wenn es zu einer Berücksichtigung der Stadtstaatenproblematik kommen sollte, verdeutlichen, wie schwer der Weg für Bremen ist, angesichts seiner Schulden zu einem sanierten Haushalt zu kommen.
- 222** Der Senator für Finanzen bekräftigt seine Auffassung, dass Zinsersparnisse in der geplanten Höhe eingetreten seien, obwohl im ersten Sanierungszeitraum statt der vorgesehenen 2,7 Mrd. € lediglich 312 Mio. € Schulden abgebaut worden sind (s. Tz. 164 f.). Zu dieser Einschätzung kann man nur gelangen, wenn man unterstellt, dass die Verschuldung ohne Sonder-BEZ um eben diesen Betrag angestiegen wäre. Gegenüber einer Zinsbelastung aus einem Schuldenberg von dann rd. 21 Mrd. € sind allerdings – fiktive – Zinsersparnisse zu sehen. Der Rechnungshof hält die Verwendung eines derart hohen und nicht mehr tragbaren Schuldenstands als Vergleichsmaßstab für unzulässig.

- 223** In einer weiteren Anmerkung zur vom Rechnungshof immer wieder angemahnten Korrektur unrichtiger investiver und konsumtiver Zuordnungen (vgl. etwa Jahresbericht 2004, Tz. 62 ff.) meint der Senator für Finanzen darauf hinweisen zu müssen, dass bei einer korrekten haushaltsmäßigen Zuordnung von konsumtiven Ausgaben die bremische Investitionsquote die Vergleichswerte der Länder und Gemeinden nicht mehr überstiege (s. Tz. 174).
- 224** Der Senator für Finanzen hat bei dieser Anmerkung etwas Entscheidendes außer Acht gelassen: Bremen investiert in erheblichem Umfang außerhalb des Haushalts. Solche Investitionen sind bei der Betrachtung des bremischen Investitionsvolumens mit einzubeziehen. Allein der Bau des Containerterminals IV erhöht die Investitionsquote bei zusammengefasster Betrachtung von Investitionen in und außerhalb des Kernhaushalts in den nächsten vier Jahren mit einem Mittelvolumen i. H. v. rd. 480 Mio. € bei einem Mittelabfluss i. H. v. 120 Mio. € jährlich um rd. 3 %.
- 225** Zusammengefasst gibt die Investitionsquote des Kernhaushalts seit langem kein realistisches Bild der tatsächlichen Investitionsausgaben Bremens wieder. Von daher liegt auch die Anmerkung des Senators für Finanzen neben der Sache, dass es von erheblichem Interesse sei, „ . . . wie der Rechnungshof . . . den Grundansatz der bremischen Sanierungsstrategie zur Forcierung wirtschafts- und finanzkraftstärkender Maßnahmen . . . bewertet, durch (teilweisen) Verzicht auf das ISP zur Begrenzung der Neuverschuldung beizutragen.“ Der Rechnungshof hat in dieser allgemeinen Form nie verlangt, (teilweise) auf das ISP zu verzichten, u. a. weil es einen investiven Nachholbedarf gab (s. Tz. 98). Angesichts der hohen Investitionsquote hat er allerdings immer wieder darauf hingewiesen, dass nur Projekte begonnen werden dürfen, die einer regelgerechten Wirtschaftlichkeitsbetrachtung standhalten und deshalb die durch sie verursachten Zinsbelastungen erwirtschaften.
- 226** Der Senator für Finanzen hält die Einschätzung des Rechnungshofs, das Saarland habe mit geringeren Investitionsanstrengungen mit Bremen vergleichbare wirtschaftliche Fortschritte erzielt, für nicht nachvollziehbar (s. Tz. 180).
- 227** Der Rechnungshof hat die Entwicklung des BIP und die der Einwohner- und Beschäftigtenzahlen beider Länder über den Sanierungszeitraum verglichen. Er hält es nach wie vor für zulässig, aus dem geringeren Vorsprung Bremens beim BIP und dem Vorsprung des Saarlands bei den Einwohnern und Beschäftigten über elf Jahre nach derzeitigem Stand auf ein insgesamt ausgeglichenes Ergebnis zu schließen. Das gilt umso mehr, als das Saarland den Schuldenstand im Sanierungszeitraum in etwa konstant gehalten hat, während die bremische Verschuldung im selben Zeitraum um rd. 3 Mrd. € angestiegen ist.
- 228** Der Senator für Finanzen knüpft an die dem Jahresbericht 2004 entnommene Berechnung, wie der Schuldenstand des Jahres 1993 bis 2002 hätte gehalten werden können, die Frage, in welchen Ausgabebereichen die für die Entschuldung eingesetzten Mittel hätten eingespart werden sollen (s. Tz. 182). Er weist damit auf die großen Probleme hin, die mit Kürzungen verbunden gewesen wären. Das Volumen beziffert er auf knapp 1,4 Mrd. € für die Zeit von 1994 bis 2002 und auf weitere etwa 2,5 Mrd. € für die Jahre 2003 und 2004.
- 229** Der Rechnungshof hat anhand dieses Rechenbeispiels erläutert, dass die Verwendung eines vergleichsweise geringen Anteils von Haushaltsmitteln i. H. v. rd. 16 % der Sanierungszahlungen für die Entschuldung ausgereicht hätte, um für das Jahr 2002 den Schuldenstand des Jahres 1993 zu halten. Für den Zeitraum von 1994 bis 2002 hätte sich dieser Betrag auf rd. 1,2 Mrd. € belaufen.
- 230** Abschließend bemängelt der Senator für Finanzen, dass der Rechnungshof kein schlüssiges Alternativkonzept zum bisherigen Sanierungskurs formuliert habe.
- 231** Die Entwicklung von Alternativkonzepten ist Sache der Politik. Das Parlament würde dem Rechnungshof zu Recht eine Einmischung in seine ureigenen Angelegenheiten vorwerfen. Soweit er aufgrund von Prüfungen eine Grundlage hatte, hat er, wie u. a. seinen jährlichen Berichten entnommen werden kann, vielfach Handlungsalternativen vorgeschlagen.
- 232** Bevor pro und contra weiterer konkreter Handlungsalternativen untersucht werden, ist es erforderlich, dass der Senat eine schonungslose umfassende Analyse der Lage vornimmt. Dazu gehört auch die Erkenntnis, dass die bremischen Haus-

halte längst nicht saniert gewesen wären, wenn die erhofften konsumtiven Geldmittel aus dem Kanzlerbrief ab dem Jahr 2005 Wirklichkeit geworden wären. Darauf fußend können verschiedene Handlungsmöglichkeiten gründlich untersucht werden, um sodann zu entscheiden, wie weitere Schritte aussehen könnten, um die Finanzlage Bremens zu verbessern. Dazu gehört beispielsweise auch zu prüfen, inwieweit angesichts der beiden Entscheidungen des BVerfG (s. Tz. 100 und 113) das Gericht die Stadtstaatenbesonderheiten im Finanzausgleichssystem als verfassungswidrig ansehen könnte.

VI. Personalhaushalt 2003

Personalausgaben 2003

Die Personalausgaben des Landes und der Stadt Bremen im Kernbereich, den Sonderhaushalten, Betrieben und Stiftungen beliefen sich im Jahr 2003 auf rd. 1.419 Mio. € und stiegen damit gegenüber dem Vorjahr um rd. 2,3 %. Das Personalcontrolling liefert noch kein umfassendes Bild über die Personalausgaben Bremens, weil die Daten der Beteiligungsgesellschaften und die der Krankenhäuser noch nicht in das Controllingverfahren einbezogen sind.

1 Vorbemerkungen

- 233** Personalausgaben für die Wahrnehmung von Aufgaben der Freien Hansestadt Bremen fallen außer im Kernbereich der Verwaltung u. a. in den Sonderhaushalten, Betrieben/Stiftungen, bremischen Beteiligungen an privatrechtlichen Gesellschaften und bei Zuwendungsempfängern an. In den bremischen Haushalten verbleiben für die ausgegründeten Einrichtungen nur Personalkostenanteile, die in Personalkostenzuschüssen zu finden oder Bestandteil von Entgelten, Zuwendungen oder Verlustabdeckungen aus dem Sachhaushalt sind.
- 234** Da erst ab 2004 alle Beteiligungsgesellschaften und Krankenhäuser dem Senator für Finanzen regelmäßig die Personaldaten zu melden haben, die 2003 im Datenbanksystem Personalverwaltung und -management noch nicht oder nur teilweise verfügbar waren, konnten derzeit keine differenzierten Auswertungen und Vergleiche durchgeführt werden.
- 235** Aus diesem Grund enthalten die folgenden Ausführungen keine Angaben der bremischen Beteiligungsgesellschaften und Krankenhäuser. Die Daten der Kernverwaltung, der Sonderhaushalte, Betriebe und Stiftungen beruhen auf Zahlen des Senators für Finanzen. Er hat die Entwicklung der Personalausgaben und des Beschäftigungsvolumens in seinen Jahresberichten „Personalcontrolling“ und „Zentrales Finanzcontrolling“ zuletzt für das Haushaltsjahr 2003 dargestellt.

2 Entwicklung der Personalausgaben

- 236** Die Personalausgaben der genannten Bereiche (s. Tz. 235) beliefen sich im Jahr 2003 auf rd. 1.418,6 Mio. € und stiegen damit gegenüber dem Vorjahr (rd. 1.386,5 Mio. €) um rd. 2,3 %.
- 237** Die Personalausgaben in der Kernverwaltung betragen rd. 1.129,5 Mio. €. Hinzu kamen rd. 289 Mio. € aus den als Sonderhaushalt, Eigenbetrieb und Stiftung ausgliederten Bereichen. Der Anteil der Personalausgaben der Kernverwaltung an den genannten Personalausgaben betrug rd. 79,6 %.

2.1 Entwicklung der Personalausgaben in der Kernverwaltung

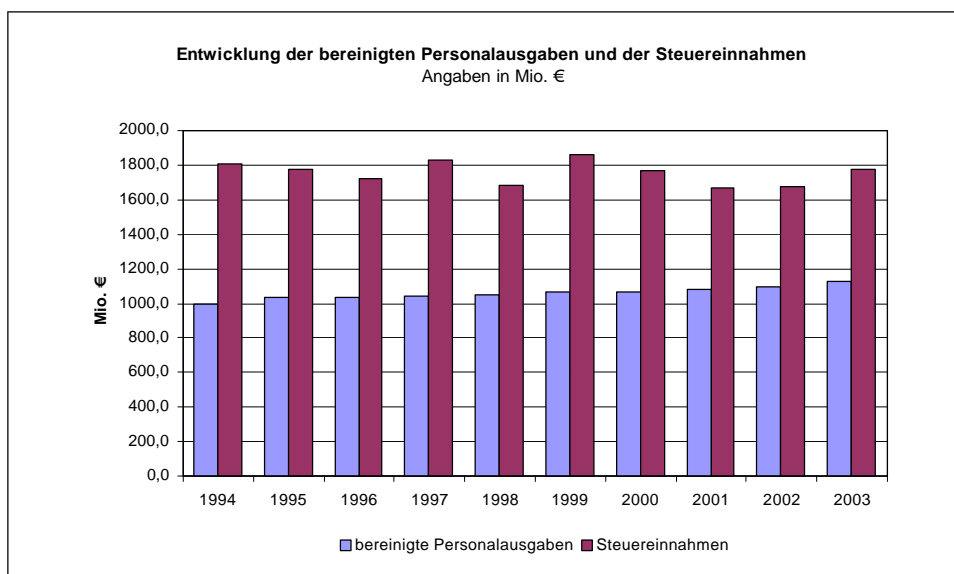
- 238** Die folgende Tabelle stellt die Personalausgaben – bereinigt um die Ausgaben aufgrund von Ausgliederungen –, ihre Steigerungsraten und ihr Verhältnis zu den bereinigten Gesamtausgaben und -einnahmen in den Jahren 1994 bis 2003 dar:

| Bereinigte Personalausgaben der Kernverwaltung 1994 bis 2003 im Verhältnis zu den bereinigten Gesamtausgaben und -einnahmen (Stand: 13. Monat) Rundungsdifferenzen möglich | | | | | | |
|---|-----------------------------|-------------------------------|---------------------------|-------------------------|----------------------------|------------------------|
| | Bereinigte Personalausgaben | Veränderung gegenüber Vorjahr | Bereinigte Gesamtausgaben | Personal-Ausgaben-quote | Bereinigte Gesamteinnahmen | Personal-Ausgaben-last |
| Jahr | Mio. € | % | Mio. € | % | Mio. € | % |
| 1994 | 995,5 | 1,1 | 3.740,0 | 26,6 | 2.988,5 | 33,3 |
| 1995 | 1.034,1 | 3,9 | 3.807,3 | 27,2 | 2.928,7 | 35,3 |
| 1996 | 1.035,3 | 0,1 | 3.811,1 | 27,2 | 2.940,4 | 35,2 |
| 1997 | 1.044,5 | 0,9 | 3.803,5 | 27,5 | 2.943,4 | 35,5 |
| 1998 | 1.051,1 | 0,6 | 3.856,8 | 27,3 | 3.087,6 | 34,0 |
| 1999 | 1.068,5 | 1,7 | 3.903,0 | 27,4 | 3.300,7 | 32,4 |
| 2000 | 1.064,7 | -0,4 | 3.922,5 | 27,1 | 3.020,1 | 35,3 |
| 2001 | 1.082,3 | 1,7 | 3.993,2 | 27,1 | 3.029,2 | 35,7 |
| 2002 | 1.100,2 | 1,7 | 4.009,1 | 27,4 | 2.923,1 | 37,6 |
| 2003 | 1.129,5 | 2,7 | 4.061,2 | 27,8 | 2.885,1 | 39,1 |

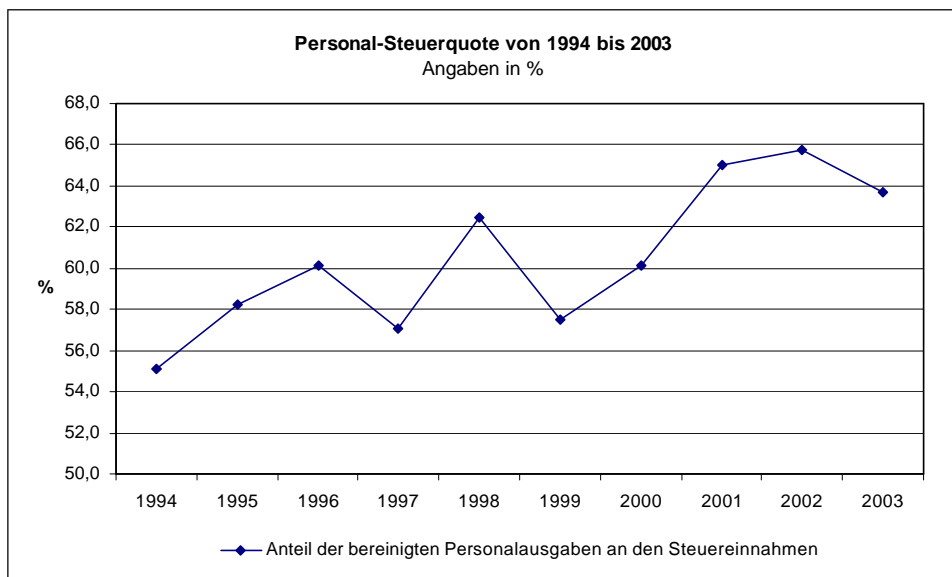
239 Der Anstieg der bereinigten Personalausgaben um rd. 2,7 % im Jahr 2003 lag über dem der bereinigten Gesamtausgaben, der sich auf rd. 1,3 % belief. Die bereinigten Gesamtausgaben sind die volkswirtschaftlichen Gesamtausgaben ohne die Ausgaben für die Schuldentilgung am Kreditmarkt, die Zuführungen an Rücklagen und haushaltsinterne Verrechnungen und Erstattungen. Der Anteil der bereinigten Personalausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben (Personal-Ausgabenquote) ist gegenüber 2002 deutlich gestiegen. Mit rd. 27,8 % weist die Personal-Ausgabenquote den höchsten Wert der letzten zehn Jahre auf.

240 Der Anteil der bereinigten Personalausgaben an den bereinigten Gesamteinnahmen (Personal-Ausgabenlast) ist im Jahr 2003 um rd. 1,5 % gestiegen. Der Rückgang der bereinigten Gesamteinnahmen und die steigenden Personalausgaben engen den finanziellen Handlungsrahmen weiter ein und erschweren die Sanierungsmaßnahmen. Die bereinigten Gesamteinnahmen sind die volkswirtschaftlichen Gesamteinnahmen ohne die Einnahmen aus der Schuldenaufnahme am Kreditmarkt, den Entnahmen aus Rücklagen, der Einnahmen aus Überschüssen von Vorjahren und haushaltsinternen Verrechnungen und Erstattungen.

241 Die bereinigten Gesamteinnahmen werden maßgeblich von den Steuereinnahmen bestimmt. Die bereinigten Personalausgaben und die Steuereinnahmen des Landes und der Stadtgemeinde Bremen haben sich wie folgt entwickelt:



242 Der Anteil der bereinigten Personalausgaben an den Steuereinnahmen bildet die Personal-Steuerquote, die sich wie folgt entwickelt hat:



243 Die Darstellung zeigt, dass zur Deckung der bereinigten Personalausgaben in den Jahren 1994 bis 2003 erhebliche Anteile der Steuern und steuerähnlichen Einnahmen benötigt wurden, in den letzten zehn Jahren sogar deutlich mehr als die Hälfte. Im Jahr 2003 ist der durch Steuereinnahmen gedeckte Anteil der bereinigten Personalausgaben im Vergleich zum Vorjahr um rd. 2,1 % auf rd. 63,7 % gesunken.

244 Die Ausgaben im Personalbereich stiegen im Jahr 2003 aus folgenden Gründen:

- Ausgabensteigerungen von über 23 Mio. € (vor allem aufgrund von Tarifabschlüssen, Besoldungsanpassungen, Veränderungen bei den Arbeitgeberanteilen der Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder und der Sozial- und Krankenversicherung),
- Anstieg der Zahl der Versorgungsempfänger und damit auch der Versorgungszahlungen um rd. 9 Mio. €,
- Rückführungen von Personal in die Kernverwaltung i. H. v. rd. 1,1 Mio. € in den Ressorts Soziales und Justiz,
- Mittelaufstockungen im Zusammenhang mit den Pisa-Ergebnissen i. H. v. rd. 2,5 Mio. €,
- zusätzliche Zahlungen an die Versorgungsrücklage i. H. v. rd. 3,7 Mio. € und
- zusätzliche Zahlungen für refinanzierte Beschäftigung (ohne ABM) i. H. v. rd. 4,1 Mio. €. Zur Stabilisierung der Beschäftigung wurden im Jahr 2003 mehr drittmittelgeförderte Projekte finanziert als im Vorjahr.

245 In Summe betrug der Ausgabenzuwachs 43,4 Mio. €. Da gleichzeitig aber die im Personalentwicklungsprogramm (PEP) festgelegten Beschäftigungszielzahlen zum größten Teil unterschritten wurden, konnte dieser Betrag um rd. 14 Mio. € reduziert werden. Dadurch stiegen die bereinigten Personalausgaben in der Kernverwaltung gegenüber dem Vorjahr (rd. 1.100,2 Mio. €) um rd. 29,4 Mio. € oder rd. 2,7 %.

246 In der Kernverwaltung haben sich die bereinigten Personalausgaben nach Ausgabarten seit 1994 wie folgt entwickelt:

| Bereinigte Personalausgaben der Kernverwaltung 1994 bis 2003 Rundungsdifferenzen möglich | | | | | | | | |
|---|----------------------|-------------------------------|-------------------|-------------------------------|----------------------------|-------------------------------|------------------------|-------------------------------|
| | Bezüge ¹⁾ | Veränderung gegenüber Vorjahr | Versorgungsbezüge | Veränderung gegenüber Vorjahr | Beihilfen, Unterstützungen | Veränderung gegenüber Vorjahr | Sonstige ²⁾ | Veränderung gegenüber Vorjahr |
| Jahr | Mio. € | % | Mio. € | % | Mio. € | % | Mio. € | % |
| 1994 | 745,0 | 1,1 | 201,1 | 1,9 | 32,0 | 3,9 | 17,3 | - 9,4 |
| 1995 | 763,8 | 2,5 | 212,8 | 5,8 | 36,2 | 13,1 | 21,3 | 23,1 |
| 1996 | 763,4 | - 0,1 | 220,2 | 3,5 | 35,4 | - 2,2 | 16,3 | - 23,5 |
| 1997 | 761,6 | - 0,2 | 229,6 | 4,3 | 37,4 | 5,6 | 15,9 | - 2,5 |
| 1998 | 756,4 | - 0,7 | 238,6 | 3,9 | 38,1 | 1,9 | 18,0 | 13,2 |
| 1999 | 760,3 | 0,5 | 249,4 | 4,5 | 39,5 | 3,7 | 19,2 | 6,7 |
| 2000 | 746,9 | - 1,8 | 259,2 | 3,9 | 38,4 | - 2,8 | 20,1 | 4,7 |
| 2001 | 745,1 | - 0,2 | 274,7 | 6,0 | 41,4 | 7,8 | 21,1 | 5,0 |
| 2002 | 750,2 | 0,7 | 287,8 | 4,8 | 41,9 | 1,2 | 20,2 | - 4,3 |
| 2003 | 763,7 | 1,8 | 301,0 | 4,6 | 42,8 | 2,1 | 22,0 | 8,9 |

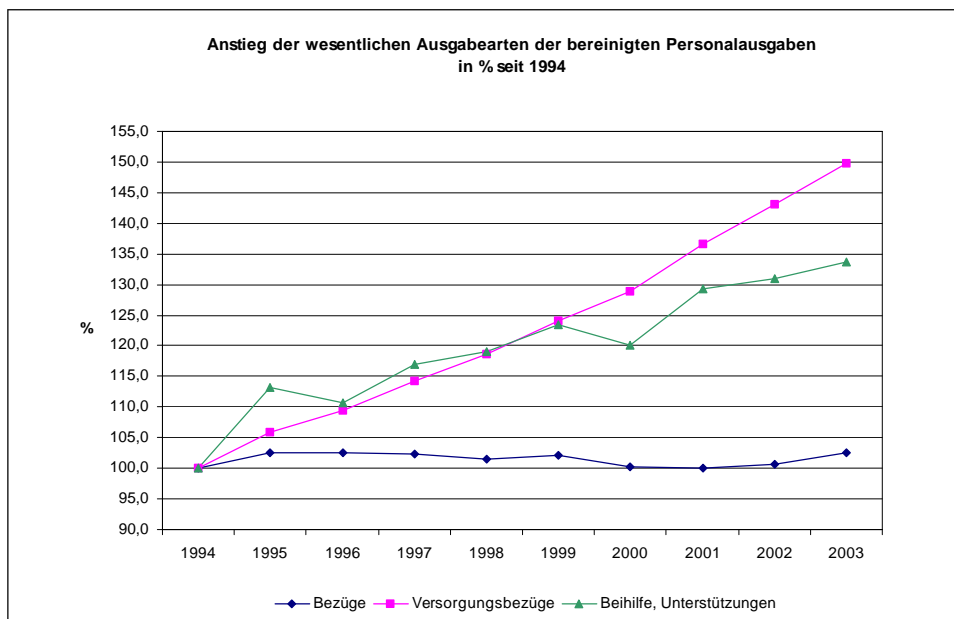
¹⁾ Ohne ABM und Investitionssonderprogramm

²⁾ Einschließlich ABM und Investitionssonderprogramm

247 Die Summe der Bezüge (Gehälter, Vergütungen und Löhne) macht den größten Teil der bereinigten Personalausgaben aus. Im Jahr 2003 stieg sie im Vergleich zum Vorjahr um rd. 13,5 Mio. € auf rd. 763,7 Mio. € und damit um rd. 1,8 %. Die Ausgaben der Versorgungsbezüge erhöhten sich um rd. 4,6 % auf insgesamt rd. 301 Mio. €. Dies ist u. a. zurückzuführen auf den Anstieg der Zahl der Versorgungsempfänger und deren gestiegene Lebensdauer.

248 Während der Anteil der Bezüge an den gesamten bereinigten Personalausgaben in den letzten Jahren stetig abgenommen hat, ist der Anteil der Versorgungsbezüge auf nunmehr rd. 26,6 % angewachsen. Im Hinblick auf die prognostizierte Erhöhung des Versorgungsvolumens von zzt. rd. 6.514 Vollzeitäquivalenten auf mehr als 8.066 Vollzeitäquivalente bis zum Jahr 2018 wird sich eine stark zunehmende Belastung der Haushalte durch Versorgungsbezüge ergeben.

249 Die bereinigten Personalausgaben stiegen bezogen auf das Jahr 1994 um rd. 13,5 %. Aus nachstehender grafischer Darstellung ist zu entnehmen, wie sich die wesentlichen Ausgabearten, bezogen auf 1994 als Basisjahr, entwickelt haben:



250 Seit 1994 sind die jährlichen Bezüge im Verhältnis zu den anderen Personalausgabearten nur leicht angestiegen, und zwar um rd. 2,5 %. Im Zeitraum von 1994 bis 2003 ist ihr Anteil an den bereinigten Personalausgaben um rd. 7,2 % auf rd. 67,6 % gesunken. Die Versorgungsbezüge beliefen sich im Jahr 1994 auf rd. 201,1 Mio. € und machten rd. 20,2 % der bereinigten Personalausgaben aus. Seither sind sie stetig angestiegen, und zwar um insgesamt rd. 49,7 %. Damit nahmen sie in den letzten zehn Jahren erheblich stärker zu als die anderen bereinigten Personalausgaben, die sich um rd. 4,3 % erhöhten. Die Zuwachsrate der Beihilfen und Unterstützungen lag über den Gesamtzeitraum bei rd. 33,8 %.

3 Beschäftigungsvolumen

251 Die Personalausgaben werden maßgeblich bestimmt durch das Beschäftigungsvolumen. Das ist die Summe der Vollzeitkräfte und der zu Vollzeitkräften umgerechneten Teilzeitkräfte.

252 Die folgende Tabelle zeigt in zusammengefasster Form, wie sich das Beschäftigungsvolumen in der Kernverwaltung und den als Sonderhaushalten, Betrieben und Stiftungen ausgegliederten Bereichen von 1994 bis 2003 entwickelt hat:

| Beschäftigungsvolumen ¹⁾ 1994 bis 2003 in Vollzeitäquivalenten Rundungsdifferenzen sind möglich | | | | | | |
|---|----------------|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|---|-------------------------------|
| | Kernverwaltung | Veränderung gegenüber Vorjahr | Ausgliederungen ²⁾ | Veränderung gegenüber Vorjahr | Summe Kernverwaltung u. Ausgliederungen ²⁾ | Veränderung gegenüber Vorjahr |
| Jahr | absolut | % | absolut | % | absolut | % |
| 1994 | 19.093,9 | - 1,5 | 4.891,4 | - 3,7 | 23.985,3 | - 1,9 |
| 1995 | 18.680,5 | - 2,2 | 4.709,6 | - 3,7 | 23.390,1 | - 2,5 |
| 1996 | 18.271,6 | - 2,2 | 4.669,5 | - 0,9 | 22.941,1 | - 1,9 |
| 1997 | 17.792,2 | - 2,6 | 4.586,3 | - 1,8 | 22.378,5 | - 2,5 |
| 1998 | 17.378,8 | - 2,3 | 4.421,5 | - 3,6 | 21.800,3 | - 2,6 |
| 1999 | 16.858,3 | - 3,0 | 4.417,1 | - 0,1 | 21.275,4 | - 2,4 |
| 2000 | 16.341,7 | - 3,1 | 4.530,3 | 2,6 | 20.872,0 | - 1,9 |
| 2001 | 16.053,5 | - 1,8 | 4.617,4 | 1,9 | 20.670,9 | - 1,0 |
| 2002 | 15.914,8 | - 0,9 | 4.670,0 | 1,1 | 20.584,8 | - 0,4 |
| 2003 | 15.786,2 | - 0,8 | 4.747,0 | 1,6 | 20.533,2 | - 0,3 |
| 1994/2003 | - 3.307,7 | - 17,3 | - 144,4 | - 3,0 | - 3.452,1 | - 14,4 |

¹⁾ Ohne refinanzierte Beschäftigte, Anwärter, Auszubildende, Praktikanten, ABM

²⁾ Ohne Beteiligungsgesellschaften und Krankenhäuser

253 In den vergangenen zehn Jahren ist das Beschäftigungsvolumen (Stichtag 1. Dezember) in der Kernverwaltung und den ausgegliederten Bereichen ohne die Beteiligungsgesellschaften und Krankenhäuser um 3.452,1 Vollzeitäquivalente oder rd. 14,4 % zurückgegangen. Der Schwerpunkt des Rückgangs lag vor allem am gesunkenen Beschäftigungsvolumen in der Kernverwaltung, das in diesem Zeitraum um 3.307,7 Vollzeitäquivalente (rd. 17,3 %) abnahm. Im gleichen Zeitraum sank das Beschäftigungsvolumen in den Ausgliederungen um 144,4 (rd. 3,0 %) Vollzeitäquivalente. Ohne die Zunahme im Hochschulbereich um rd. 750 Vollzeitäquivalente hätte das Beschäftigungsvolumen in den Ausgliederungen wesentlich stärker abgenommen.

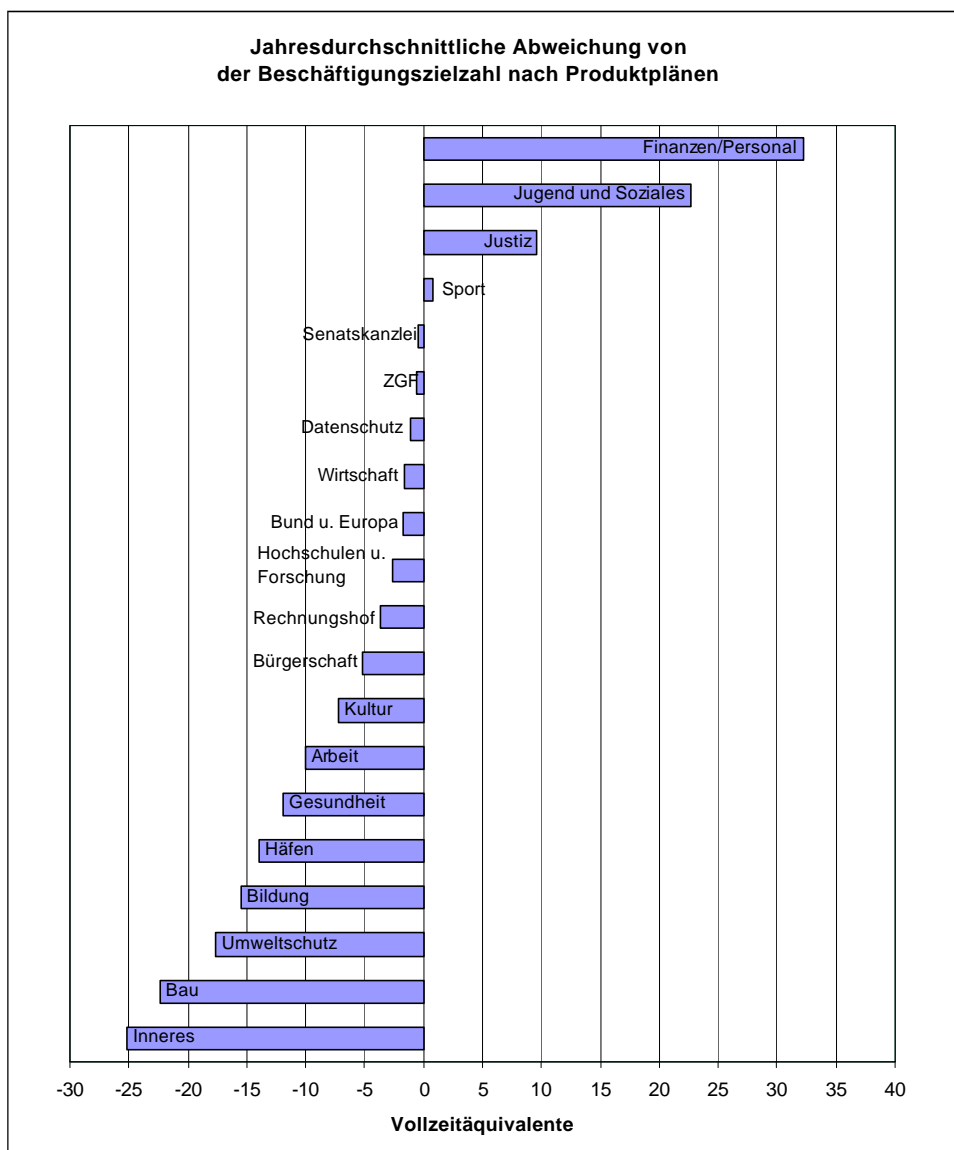
254 Im Jahr 2003 betrug das Beschäftigungsvolumen ohne die Beteiligungsgesellschaften und Krankenhäuser 20.533,2 Vollzeitäquivalente. Im Vergleich zum Vorjahr nahm es um rd. 0,3 % ab. In der Kernverwaltung ist das Beschäftigungsvolumen um 128,6 auf 15.786,2 Vollzeitäquivalente oder rd. 0,8 % gesunken. Im Gegensatz dazu stieg es in den Sonderhaushalten, Betrieben und Stiftungen im Vergleich zum Vorjahr um 77,0 Vollzeitäquivalente oder rd. 1,6 % an.

255 Durch die zunehmende Ausgliederung von Aufgaben aus der Kernverwaltung in Sonderhaushalte, Betriebe und Stiftungen wird mittlerweile ein Viertel der Beschäftigten nicht von den unmittelbaren Steuerungsmechanismen der Personalbewirtschaftung erfasst. Hinzu kommen noch die Beschäftigten der Beteiligungsgesellschaften und Krankenhäuser. Damit gewinnt die Betrachtung des Beschäftigungsvolumens unter Konzern-Aspekten zusehends an Bedeutung. Um die Transparenz zu erhöhen und um eine einheitliche, rationelle Gesamtsteuerung zu gewährleisten, regt der Rechnungshof an, zukünftig die Entwicklung des Beschäftigungsvolumens der ausgegliederten Einrichtungen differenzierter darzustellen und hierbei die Beteiligungsgesellschaften und Krankenhäuser zu berücksichtigen.

3.1 Beschäftigungsvolumen in der Kernverwaltung

256 Im Jahr 2003 betrug das jahresdurchschnittliche Beschäftigungsvolumen in der Kernverwaltung rd. 15.818 Vollzeitäquivalente. Davon entfielen rd. 415 Vollzeitäquivalente auf den Bereich Raumpflege und rd. 15.403 Vollzeitäquivalente auf den eigentlichen Kernbereich. Dieser lag um rd. 75 Vollzeitäquivalente oder rd. 0,5 % unter der Beschäftigungszielzahl. Die Abweichung des dargestellten Beschäftigungsvolumens von der Höhe des unter Tz. 252 und Tz. 254 für das Jahr 2003 angegebenen Beschäftigungsvolumens ergibt sich aus der dort vorgenommenen Stichtagsbetrachtung.

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



- 258** Die grafische Darstellung verdeutlicht, dass die Beschäftigungszielzahlen (ohne Raumpflege) in den Produktplänen Finanzen/Personal, Jugend und Soziales, Justiz und Sport überschritten wurden. Die Ergebnisse im Produktplan Jugend und Soziales veranlassten den Senat im März 2003, für diesen Produktplan – mit Ausnahme der Produktgruppe Kindertagesheime – einen Einstellungsstopp zu verhängen. Der Senator für Finanzen hat ressortintern ebenfalls einen Einstellungsstopp für den Produktplan Finanzen/Personal beschlossen.
- 259** Die Produktplanverantwortlichen aller anderen Produktpläne haben im Rahmen ihrer dezentralen Entscheidungsbefugnisse und personalwirtschaftlichen Gestaltungsspielräume das jahresdurchschnittlich vorgegebene Beschäftigungsvolumen deutlich unterschritten. Dies gilt auch für die Verantwortlichen der Produktpläne Bildung und Inneres, obgleich sich in den Produktplänen die personalwirtschaftlichen Beschlüsse zu den Pisa-Ergebnissen und zu den Anti-Terror-Maßnahmen infolge des 11. September 2001 beschäftigungserhöhend auswirkten.

VII. Allgemeine Prüfungsergebnisse

Fehlüberweisungen und Buchungsfehler

Für Fehlüberweisungen und Buchungsfehler in acht Einzelfällen der Mittelbewirtschaftung bremischer Dienststellen und ausgelagerter Einheiten waren vor allem Schwierigkeiten bei der Umstellung auf ein neues Verfahren für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen ausschlaggebend.

Vorschriften für Zahlungen und Buchungen müssen überarbeitet und Verfahren geändert werden.

1 Ausgangslage

- 260** Durch eine Fehlüberweisung des Senators für Finanzen erhielt ein inzwischen insolventes Privatunternehmen im Jahre 2002 rd. 1,7 Mio. €, die für den damals noch bestehenden Sonderhaushalt „Grundstücksverkehr und Verwaltung des öffentlichen Grundvermögens“ bestimmt waren. Der Sachverhalt ist Ende 2003 öffentlich geworden. In den darauf folgenden Wochen sind weitere sieben Fälle von Fehlüberweisungen und Buchungsfehlern bekannt geworden.
- 261** Die Bremische Bürgerschaft hat am 30. Januar 2004 aufgrund eines Dringlichkeitsantrages „Überweisungsspannen offenbaren Strukturfehler“ aller in der Bürgerschaft vertretenen Fraktionen vom 29. Januar 2004 folgenden Beschluss gefasst:
- „Die Bürgerschaft (Landtag) fordert den Senat auf, ihr bis zum 31. März 2004 einen vollständigen Sachbericht vorzulegen. Auf Grundlage einer Risikoanalyse sollen Vorschläge unterbreitet werden, wie die Struktur der Aufgabenerledigung so vereinfacht werden kann, dass in ihr eine wirksame Kontrolle und Steuerung bereits angelegt ist. Zudem soll dargelegt werden, wie Kontrolllücken geschlossen und eine laufende, unterjährige Kontrolle durch parlamentarische Gremien ermöglicht werden soll. Weiterhin soll aufgezeigt werden, durch welche Maßnahmen in Reformprozessen strategische Steuerung durch den Senat und parlamentarische Kontrolle so effektiv wie möglich ausgestaltet werden kann.“
- 262** Der Senat hat der Bürgerschaft (Landtag) am 27. April 2004 den erbetenen Sachbericht vorgelegt (Drs. 16/222). Er hat den Stand der Untersuchungen der acht Einzelfälle dargestellt und die Sofortmaßnahmen beschrieben, die inzwischen ergriffen worden waren. Schließlich hat er über die Einrichtung einer Projektgruppe berichtet, die die von der Bürgerschaft erbetene Risikoanalyse erarbeiten soll. Der Rechnungshof hat an Teilen des Berichts mitgewirkt.
- 263** Der Haushalts- und Finanzausschuss (Land) hat die Mitteilung des Senats am 3. September 2004 beraten und der Bürgerschaft (Landtag) empfohlen, gemeinsam mit dem Senat und unter Einbeziehung des Rechnungshofs die weiteren konkreten Anforderungen an Inhalte, Struktur, Umfang und Periodizität des Steuerungs- und Berichtswesens zu präzisieren (Drs. 16/384). Die Bürgerschaft (Landtag) hat in ihrer Sitzung am 7. Oktober 2004 den Senatsbericht vom 27. April 2004 zur Kenntnis genommen und ist den Feststellungen des staatlichen Haushalts- und Finanzausschusses beigetreten.

- 264** In der Sitzung der Bremischen Bürgerschaft am 7. Oktober 2004 hat der Senator für Finanzen u. a. darauf hingewiesen, dass eine Arbeitsgruppe aus Vertretern des Rechnungshofs, des Senators für Finanzen und der Landeshauptkasse (LHK) bestehe. In einem ersten Schritt würden besonders risikobehaftete Teilbereiche der Ausgabenbewirtschaftung im Rahmen einer Prozessanalyse kritisch betrachtet.
- 265** Diese Analyse dauert an. Die Projektgruppe arbeitet unabhängig von der Untersuchung des Rechnungshofs zu den acht Fällen von Fehlüberweisungen und Buchungsfehlern. Sie analysiert in Teilschritten das gesamte Zahlungsgeschehen. Bei der Untersuchung der acht Fälle geht es hingegen um die Bewertung bereits aufgetretener Einzelfehler.
- 266** Der Rechnungshof hat bei seinen Untersuchungen der acht Fälle auf dem Sachstandsbericht des Senats aufgebaut. Darin waren die acht Sachverhalte ausführlich dargestellt. Allerdings waren die Ursachen für die aufgetretenen Fehler nicht bewertet worden.

2 Ziel der Prüfung

- 267** Der Rechnungshof hat den Schwerpunkt seiner Untersuchungen darauf gelegt herauszufinden, ob und ggf. wo und warum Grundsätze der Ordnungsmäßigkeit im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen außer Acht gelassen worden sind. Die Erkenntnisse sollen Fehler vermeiden helfen oder Risiken begrenzen. Es war ihm wichtig, Fehler genau zu orten, damit nicht dort, wo Fehler im System – einschließlich der Software – angelegt sind, Einzelne verantwortlich gemacht werden. Umgekehrt dürfen Fehler Einzelner nicht dazu führen, ein ganzes System in Frage zu stellen.

3 Einzelfälle, fallübergreifende Merkmale

- 268** Es wurden folgende acht Fälle untersucht:

- Überweisung von rd. 1,7 Mio. € an die private Bundesdruckerei statt an die Gesellschaft für Bremer Immobilien (GBI)

Die Aufgaben des Grundstücksamtes sind mit dessen Auflösung der GBI übertragen worden. Sie bewirtschaftet die Sondervermögen Immobilien und Technik des Landes und der Stadt. Zur Abwicklung der Aufgaben der Gesellschaft, die nicht Gegenstand der Sondervermögen sind, wurden Sonderhaushalte eingerichtet. Die Sonderhaushalte wurden ebenfalls von der Gesellschaft bewirtschaftet. In dieser Eigenschaft hat die Gesellschaft Ende 2002 dem Senator für Finanzen einen Betrag i. H. v. 1.693.500,27 € in Rechnung gestellt. Dieser hat den Rechnungsbetrag entsprechend dem Haushaltsanschlag auf 1.680.000 € reduziert und die Auszahlung angeordnet. Bei der Eingabe des unter einer Nummer im System geführten Zahlungsempfängers ist durch einen Zahlendreher ein Fehler unterlaufen. Der Betrag wurde an die private Druckerei überwiesen. Sie war aus einer Dienststelle des Bundes hervorgegangen und führte in ihrem Firmennamen die frühere Dienststellenbezeichnung weiter.

Die Fehlleitung des Betrags ist zwar Anfang 2003 aufgefallen, aber anschließend für mehrere Monate aus dem Blickfeld der Beteiligten geraten (vgl. im Übrigen Drs. 16/222). Erst am 30. September 2003 wurde erneut versucht, den fehlüberwiesenen Betrag zurückzufordern. Dies war bisher erfolglos, weil die Druckerei inzwischen in Insolvenz gefallen war. Es bleibt abzuwarten, ob und ggf. inwieweit im weiteren Insolvenzverfahren Schäden begrenzt werden können. Zu den Prüfungsergebnissen dieses Falles s. im Weiteren Tz. 305 ff.

- Minussaldo auf dem Zinsen-Abrechnungskonto der Bremer Entsorgungsbetriebe (BEB)

Die Aufgaben des Amtes für Stadtentwässerung und Abfallwirtschaft sind nach dessen Auflösung dem Eigenbetrieb BEB übertragen worden. Dieser wickelt einen Teil seiner Geschäftsvorfälle über ein Abrechnungskonto ab, das bei der LHK geführt wird. Nach einer Privatisierung zweier Geschäftsbereiche sind weitere Konten eingerichtet worden, über die Darlehensgeschäfte zwischen der Stadt und den BEB abgewickelt werden. Ende des Jahres sind diese Konten jeweils glattzustellen. Ein Konto wies nach dem Abschluss 2003 jedoch einen Minussaldo aus, ein anderes Konto dagegen einen Plusbetrag in entsprechender Höhe. Eine Saldierung beider Konten wurde erst nach mehr als einem Jahr vorgenommen.

- Doppelüberweisungen an Bürgerhäuser u. a. Empfänger

Ein Teil der Aufgaben des Kulturressorts wird seit einigen Jahren von einer Stabsstelle des Ressorts erledigt, in der Mitarbeiter der Kultur-Management Bremen GmbH tätig sind. Zu den Aufgaben gehört insbesondere die Gewährung und Zahlung von Zuwendungen gemäß § 23 LHO (zu den besonderen personellen und organisatorischen Voraussetzungen für diese Konstruktion s. Jahresbericht – Stadt – 2005, Tz. 98 ff.).

Die Stabsstelle hat die von ihr festgelegten Zahlungen nicht selbst angeordnet und sie auch nicht durch die Ressortverwaltung anordnen lassen. Sie hat stattdessen den Geschäftsbereich „Zentrale Dienste“ des bremischen Eigenbetriebs Performa Nord mit der Erledigung beauftragt und diesem dafür Entgelt gezahlt (Servicefunktion). Die Folge war, dass Zahlungen zunächst von der Stabsstelle mit allen notwendigen Merkmalen dem Eigenbetrieb schriftlich aufgegeben werden mussten und erst dieser sie dann innerhalb des laufenden HKR-Verfahrens zur Auszahlung brachte.

Zu Doppelüberweisungen kam es, weil der Eigenbetrieb eine von der Stabsstelle als Anweisung zur Umbuchung von Beträgen übermittelte Nachricht versehentlich als Anweisung zur Auszahlung angesehen hat. Die anschließenden Rückforderungen waren erfolgreich.

- Doppelüberweisungen durch die Deutsche Bundesbank, Filialdirektion Bremen, infolge Verarbeitung einer Testdiskette

Die Filialdirektion Bremen der Deutschen Bundesbank testet routinemäßig für die LHK Zahlungsabläufe. Bei einem Test sind versehentlich Beträge auf Grund der Testdaten ausgezahlt worden. Der Fehler wurde so rechtzeitig bemerkt, dass die sofortigen Rückforderungen an die Geschäftspartner erfolgreich waren. Die Kommunikation zwischen LHK und der Deutschen Bundesbank wurde verbessert und insgesamt wurde ein Testverfahren entwickelt, das das Schadensrisiko ausschaltet, indem keine Echtdateien getestet werden.

- Doppelüberweisung von Aufwendungszuschüssen für den Wohnungsbau

Die Förderaufgaben im Bereich der Wohnungsbauförderung sind gemäß Beleihungsverträgen vom 30. Juni 2003 mit Wirkung vom 1. Januar 2004 vom Senator für Bau, Umwelt und Verkehr auf die Bremer Aufbaubank (BAB) übertragen worden. Im Zuge der Übertragung der Zahlfälle Ende 2003/Anfang 2004 sind Förderbeträge ausgezahlt worden, die noch das Fachressort angeordnet hatte. Gleichzeitig hatte die BAB diese Zahlungen bereits termingerecht ausgeführt. Grund war, dass einem von der Verwaltung mit der Löschung im bisherigen Datenbestand betrauten Dritten die Vorlaufzeiten bei Daueranweisungen nicht bekannt waren. Die Löschungen sind so nicht mehr rechtzeitig wirksam geworden.

Von ehemals rd. 372,4 T€ ungewollt ausgezahlten und anschließend zurückgeforderten Zuschüssen aus 87 Fällen waren lt. Auskunft des Senators für Bau und Umwelt am 25. Januar 2005 noch rd. 5,6 T€ aus einem Fall offen.

- Buchungsfehler auf dem Abrechnungskonto des Focke-Museums

Nach der Umwandlung des Focke-Museums von einer bremischen Dienststelle in eine Stiftung des öffentlichen Rechts wurde für das Museum entsprechend der Handhabung bei Eigenbetrieben ein Abrechnungskonto bei der LHK eingerichtet. Im Zuge der Umstellungsarbeiten zum Jahreswechsel 2002/2003 wurden zunächst zwei vom Museum angeordnete Auszahlungen zu Lasten des Museums gebucht und ausgeführt. Für beide Zahlungen sind kurze Zeit später von der LHK Einnahmen gebucht worden, denen tatsächlich kein Zahlungseingang zugrunde lag. Der Sachverhalt wurde nach Abschluss des Haushaltsjahres 2003 abschließend aufgeklärt. Der Senat hat dem staatlichen Haushalts- und Finanzausschuss für seine Sitzung am 18. Februar 2005 eine detaillierte Beschreibung der Ursachen vorgelegt (s. Drs. 16/249).

- Unberechtigte Auszahlungen bei Anwendung des Vollstreckungsprogramms AVVISO

Unter der Leitung des bremischen Eigenbetriebs Fidatas wird das Vollstreckungsverfahren für öffentlich-rechtliche Geldforderungen seit 2002 mit der neuen Software AVVISO durchgeführt. Aufgrund eines Fehlers in der Schnitt-

stelle zwischen dem neuen Vollstreckungsverfahren und dem gleichfalls neuen HKR-Verfahren wurden Festlegungen in AVVISIO, mit denen Vollstreckungsersuchen anders als durch Einziehung der Forderung abgeschlossen wurden, im HKR-System fälschlicherweise als eingezogene Forderungen definiert und entsprechende Zahlungen an die jeweiligen Gläubiger ausgeführt. Abgesehen von drei Fällen mit einem Gesamtvolumen i. H. v. 257,92 € waren die Rückforderungen bisher erfolgreich. Die Genehmigung des neuen Verfahrens durch den Senator für Finanzen und zur Einholung des Einvernehmens des Rechnungshofs gemäß VV-LHO Nr. 19 zu § 79 LHO (Anlage 3 zu § 79 LHO) wurde eingeleitet. Das Verfahren ist noch nicht abgeschlossen (s. a. Tz. 303 f.).

- Bereitstellung eines Auszahlungsbetrags im Schuldendienstprogramm FIKuS in DM-Höhe und anschließende Auszahlung in €

Bei der endgültigen Umstellung der Währung von DM auf € zum 1. Januar 2002 wurde bemerkt, dass einige Zahlfälle fälschlicherweise nicht umgerechnet worden waren, sondern in Höhe des ursprünglichen DM-Betrages als €-Betrag und damit fast doppelt so hoch im System geführt wurden. Dies wurde in einem Korrekturlauf dv-gestützt korrigiert. Dabei wurde aus nicht mehr genau erklärlichen Gründen ein Fall von Zinszahlungen nicht mit erfasst, so dass er wesentlich zu hoch ausgezahlt wurde. Die Rückforderung bei der Gläubigerbank war erfolgreich.

269 Die acht geprüften Fälle ähneln sich in ihren Ursachen. Der Rechnungshof hat die fallübergreifenden Merkmale nach folgenden Kategorien herausgearbeitet:

- Anzahl der Beteiligten,
- strukturelle Fehler und Bearbeitungsfehler Einzelner,
- Bezug zur Einführung des neuen HKR-Verfahrens,
- finanzielle Auswirkungen und Folgemaßnahmen in den Einzelfällen.

3.1 Anzahl der Beteiligten

270 Bei der klassischen Form eines Zahlungs- und Buchungsvorgangs in einem kameratealen HKR-System ordnet auf der einen Seite eine Dienststelle der öffentlichen Verwaltung eine Zahlung an (Anordnungsseite). Auf der anderen Seite führt eine Kasse derselben Gebietskörperschaft, hier die LHK, die Zahlung aus (Kassenseite).

271 In sechs der acht Fälle lag die in der Verwaltung übliche Konstellation nicht vor. Die Zahlungen wurden vielmehr von anderen, außerhalb der Kernverwaltung stehenden Einheiten angeordnet. Der Rechnungshof hat gegenüber dem Senator für Finanzen erklärt, er schließe daraus, dass abweichende Organisationsformen und Verfahren ein höheres Fehlerrisiko in sich bergen.

272 In vier von acht Fällen waren an der Vorbereitung und Anordnung des Zahlungsvorgangs statt einer zwei oder mehr Stellen beteiligt.

273 Diese erhöhte Zahl der Beteiligten an einem Vorgang bringt neben Kosten durch Mehrfachbearbeitung zwangsläufig eine Vervielfachung der Fehlerquellen (Schnittstellenprobleme) mit sich. Die Vielzahl der Beteiligten an einem Vorgang spiegelt sich wider in der Vervielfachung der Buchungen im HKR-System zu einem im Grunde einzigen Vorgang. Daran waren bremische Gesellschaften sowie Eigenbetriebe als auch andere Sondervermögen beteiligt.

274 Der Senator für Finanzen hat die Schlussfolgerungen des Rechnungshofs in Tz. 271 und 273 nicht geteilt, ohne dies allerdings näher zu begründen. Der Rechnungshof bleibt bei seiner Auffassung. Sie entspricht sowohl statistischen Erkenntnissen bei Massengeschäften als auch allgemeiner Lebenserfahrung. Je mehr Menschen an einem Vorgang beteiligt sind, umso höher ist das Risiko, dass Fehler gemacht werden.

3.2 Strukturelle Fehler und Bearbeitungsfehler Einzelner

275 In zwei Fällen ist ein Vorgang von mehreren beteiligten Stellen jeweils fehlerhaft bearbeitet worden. In den übrigen sechs Fällen war jeweils eine Stelle für den Fehler verantwortlich. Zwei der sechs Fälle waren jeweils mehrfach fehlerbehaftet. In sechs Fällen lagen Fehler nicht bei der LHK. In einem Fall sind fast alle denkbaren Beteiligungsformen, Fehlerkategorien und sonstigen Merkmale zu verzeichnen (s. dazu Tz. 305 ff.).

- 276** In fast allen Fällen hat der Rechnungshof einen mehr oder minder ausgeprägten Mangel an Kooperation und Kommunikation zwischen den jeweils Beteiligten festgestellt. Die Mängel beruhen allerdings im Wesentlichen darauf, dass das 2002 unmittelbar vor der Einführung stehende und 2003 flächendeckend und ohne Parallelauf eingeführte neue HKR-Verfahren noch nicht eingespielt war (s. a. Tz. 277 f.). Aus den Mängeln bei den geprüften Einzelfällen kann deshalb zzt. nicht geschlossen werden, dass die Zusammenarbeit zwischen den bei Zahlungsvorgängen jeweils Beteiligten generell unzulänglich ist.

3.3 Bezug zur Einführung des neuen HKR-Verfahrens

- 277** Der Senat hat in seinem Sachstandsbericht (s. Tz. 262) zu den Einzelfällen am Ende der jeweiligen Darstellungen regelmäßig festgestellt, dass „ein ursächlicher Zusammenhang mit der SAP-Software nicht besteht“.
- 278** Der Rechnungshof teilt diese Ansicht im Wesentlichen. Er hat jedoch festgestellt, dass in allen acht Fällen ein Zusammenhang zwischen den Fehlern und der Einführung der neuen Software und des HKR-Verfahrens insgesamt besteht. Bereits der Dringlichkeitsantrag der Fraktionen vom 29. Januar 2004 (s. Tz. 261) enthielt zu Recht eine ähnliche Feststellung („... Einführung einer neuen Software ... hat dazu beigetragen, dass sich die Aufklärung verzögerte.“). Die Überprüfung ergab, dass neben direkten Umstellungsproblemen zumindest der Termindruck bei der Einführung zu einer vermeintlich oder tatsächlich unumgänglichen, jedoch im Nachhinein betrachtet schädlichen Prioritätenverlagerung geführt hat. Soweit dieser Termindruck ursächlich oder mitverantwortlich für Fehler war, geht der Rechnungshof davon aus, dass sie sich nicht wiederholen.
- 279** Schwerwiegender sind die Fälle, die Fragen zur Gesamt-Funktionalität des Verfahrens und zu evtl. notwendigen Änderungen der Organisation in der Verwaltung aufwerfen. Eine gründliche Bestandsaufnahme mit dem Ziel einer vollständigen Erfassung dieser Probleme liegt noch nicht vor. Es werden fast zwei Jahre nach der Änderung des HKR-Systems immer noch Geschäftsprozesse bekannt, deren Auswirkungen auf kassenmäßige Vorgänge im Einzelnen nicht vorhergesehen worden waren.
- 280** So war zwar z. B. abschließend konzipiert worden, wie so genannte Jahresabschlussmitteilungen über den Forderungsstand von Darlehensfällen erstellt werden sollen oder dass Ist-Beträge des Vorjahres nachrichtlich bei der Haushaltsbewirtschaftung für das aktuelle Jahr darzustellen sind. Beim Jahresabschluss für das Haushaltsjahr 2003 im Sommer 2004 und danach stellte sich jedoch heraus, dass die dafür notwendigen Abläufe im HKR-System noch nicht funktionierten. Des Weiteren verweist der Rechnungshof auf das im Hinblick auf § 72 LHO bisher nicht befriedigend gelöste Problem mit Zahlungseingängen, die zunächst im Jahr des Einganges gebucht, am Jahresende jedoch in das Folgejahr umgebucht werden (s. a. Tz. 32ff.).
- 281** Unbestritten ist das neue HKR-System außerordentlich leistungsfähig. Unterschätzt wurden jedoch offenbar die Gefahren und Probleme, die ein mächtiges, einer eigenen, an kaufmännischen Erfordernissen orientierten Logik folgendes System in sich birgt, wenn es in Bereichen eingesetzt wird, in denen rechtlichen und kamerale praxisbezogenen Vorgaben zu folgen ist und vorher ein eingespieltes und bewährtes HKR-System lief. Durch die Aufarbeitung der Pannenfälle verspricht sich der Rechnungshof eine heilsame und damit positive Wirkung für die Zukunft.

3.4 Finanzielle Auswirkungen und Folgemaßnahmen in den Einzelfällen

- 282** In einem Fall ist bekanntlich ein beachtlicher Vermögensschaden i. H. v. rd. 1,7 Mio. € eingetreten. Es ist offen, inwieweit dieser Schaden reduziert werden kann (s. Bericht des Senats für die Sitzung des HaFa am 18. Februar 2005, Drs. 16/249). Darüber hinaus ist für alle Fälle ein z. T. beträchtlicher, insbesondere personeller Aufwand durch Aufklärungsarbeit entstanden.
- 283** Die Ursachen für die Pannen stehen wie erwähnt fest. Der Rechnungshof hat bei seiner Überprüfung der übrigen sieben Fälle keine zusätzlichen Tatsachen festgestellt, die auf vorsätzliches oder grob fahrlässiges Fehlverhalten schließen ließen.
- 284** Es wurden in allen abschließend recherchierten Fällen Maßnahmen ergriffen, die Wiederholungsfälle verhindern sollen.

4 Schlussfolgerungen

285 Es wurden Erkenntnisse gewonnen, die über den jeweiligen Einzelfall hinaus Bedeutung haben und z. T. Anlass für nachgehende Untersuchungen sind. Diese Erkenntnisse sowie weitere Prüfungsansätze hat der Rechnungshof nachstehend einzelfallübergreifend zusammengefasst. Der Senator für Finanzen hat gegen die Schlussfolgerungen keine Einwendungen, soweit der Rechnungshof sie nicht ausdrücklich erwähnt hat.

4.1 Probleme durch Auslagerungen

286 In den letzten Jahren ist ein buntes Konstrukt aus Kernhaushalt, Sondervermögen, Sonderhaushalten und Eigenbetrieben, die nicht gleichzeitig als Sondervermögen geführt und verwaltet werden, sowie Beteiligungsgesellschaften entstanden. Die Gesellschaften arbeiten teils im eigenen Namen, teils als Treuhänder für Bremen und teils als beliehene Unternehmen. Dies alles zieht umfangreiche und oft nicht mehr ohne Weiteres zu überschauende Buchungen von Einnahmen, Ausgaben, Verrechnungen und Erstattungen nach sich. Auch wenn es sich nach ihrer Bedeutung um reine Verrechnungsbuchungen zwischen „Konzerneinheiten“ handelt, erfordern sie wegen ihrer Haushalts- und Kassenwirksamkeit im Kernhaushalt und notwendiger Transparenz in den Büchern der ausgelagerten Einheiten den gleichen Aufwand und die gleiche Sorgfalt wie Anweisungen und Buchungen mit Außenbezug.

287 Die Schwierigkeit, Mitteltransfers zwischen den operierenden Einheiten insgesamt hinreichend sicher im Blick zu haben, muss bei jeder Entscheidung über eine Auslagerung von vornherein mitberücksichtigt werden. Soweit es um veränderte rechtliche Organisationsformen geht, müssen auch diese Bewirtschaftungsrisiken geprüft werden. Um künftig Reibungsverluste zu vermeiden und Vermögensrisiken zu begrenzen, muss dabei das Beziehungsgeflecht zwischen den Einheiten innerhalb des so genannten Konzerns Bremen auch hinsichtlich des Buchungsaufwands bei den jeweiligen Entscheidungen mit berücksichtigt werden.

288 Der Senator für Finanzen hat die Einschätzung des Rechnungshofs zu Risiken aufgrund von unterschiedlichen Organisationsformen nicht geteilt. Sie sei zu pauschal. Er ist dabei auf einzelne Argumente des Rechnungshofs nicht ausdrücklich eingegangen. Stattdessen hat er empfohlen, die Ergebnisse der noch nicht abgeschlossenen Prozessanalyse abzuwarten. Der Rechnungshof sieht keinen Zusammenhang mit den o. a. Schlussfolgerungen und hält an seiner Kritik fest (s. im Übrigen Tz. 322 ff.).

4.2 Digitale Mittelbewirtschaftung

289 Für Bremens Zahlungsverkehr und das Buchungsgeschäft sowie das seiner Sonderhaushalte, Gesellschaften und Eigenbetriebe ist eine Vielzahl von Buchungsstellen und Konten der unterschiedlichsten Art eingerichtet, auf die oft verschiedene Einheiten Zugriff haben. Haushaltsrechtlich sind die Behörden- oder Bewirtschaftungskennzahlen (BKZ), ggf. ergänzt durch Fremdbewirtschaftungszahlen (FBZ), für die Bewirtschaftungszuständigkeit maßgeblich. Sie geben im neuen HKR-System jedoch nicht allein Auskunft über Zuständigkeiten für Anweisung und Bebuchung. Die Buchungen auf Haushaltsstellen und anderen Finanzpositionen lassen oft nicht ohne Weiteres erkennen, welche Stelle und/oder wer sie veranlasst hat. Erst die Einsichtnahme in den digitalen Ursprungsbeleg dokumentiert eindeutig, wer die Buchung veranlasst hat und zu welchem Zeitpunkt dies geschah.

290 Für die Richtigkeit einer förmlichen Zahlungsanordnung ist der „Sachlich richtig“ zeichnende Feststeller verantwortlich (VV-LHO Nr. 5.1.9 zu § 70 LHO). Die Zahlungsanordnungen werden regelmäßig aufgrund von Unterlagen erstellt, die Teilbescheinigungen enthalten (VV-LHO Nr. 14.1 zu § 70 LHO). Das Übernehmen von buchungs- und zahlungsrelevanten Daten in die förmliche Anordnung darf für den innerhalb des HKR-Systems „Sachlich richtig“ zeichnenden Feststeller nicht dazu führen, dass er sich als „lediglich Daten eingebende Stelle“ sieht. Seine Verantwortlichkeit für die Zahlungsanordnung nimmt nicht ab.

291 Sich dessen bewusst zu sein, ist sehr wichtig, weil in digitalen Verfahren massenweise Anordnungen schnell und leicht erstellt werden können. Der Rechnungshof kann nicht ausschließen, dass einzelne Fehler in den acht Fällen u. a. darauf zurückzuführen sind, dass die Bearbeiter für den Einzelfall i. d. R. deutlich weniger Zeit verwenden als bei HKR-Verfahren ohne diese ausgeprägte Digitalbearbei-

tung. Ein Mausklick – und die Zahlungsanordnung verschwindet aus dem Blickfeld schneller, als wenn sie manuell geschrieben würde. Nicht immer können systeminterne Plausibilitätskontrollen zur Vermeidung von Fehlern eingerichtet werden.

- 292** Der Rechnungshof hat gegenüber dem Senator für Finanzen beanstandet, dass in dem neuen HKR-System der Belegstatus, der „Sachlich richtig“ festgestellte Vorgänge ausweist, mit „Erfasst“ bezeichnet ist. Diese Wortwahl verdeckt und mindert die Bedeutung des Vorgangs und ist irreführend. Der Senator für Finanzen teilt die Bedenken des Rechnungshofs nicht. Er verweist darauf, dass im Einführungsschreiben zu SAP R/3 und in Schulungsunterlagen auf die Bedeutung der neuen Begrifflichkeiten hingewiesen worden sei. Er wird aber zur weiteren Klärstellung entsprechende Hinweise in seine in Vorbereitung befindliche Dienstweisung für mittelbewirtschaftende Stellen aufnehmen, deren Vorlage der Rechnungshof bereits in seinem letzten Jahresbericht gefordert hatte (vgl. Jahresbericht 2004, Tz. 181 f.).

4.3 Aufgabenbeschreibung der Feststeller

- 293** Gemäß dem Vier-Augen-Prinzip bedarf es auf der Anordnungsseite der Unterschrift des Anordnungsbeauftragten (VV-LHO Nr. 20 zu § 70 LHO). Im neuen HKR-System handelt es sich dabei um den Status „Genehmigt“ oder „Freigegeben“. Der Senat hatte in seinem Sachstandsbericht vom 27. April 2004 (s. Tz. 262) auf Empfehlung des Rechnungshofs angekündigt, zu prüfen, ob die VV-LHO in dem Teil, der die Aufgaben des Anordnenden beschreibt, noch vor der beabsichtigten bundesweiten Überarbeitung der BHO/LHO mit Blick auf das Massengeschäft geändert werden müssen.
- 294** Inzwischen haben Bund und Länder Neuregelungen in Form von Muster-VV vorgeschlagen. Einzelne Länder stehen vor der Herausgabe entsprechender neuer VV, andere wollen die des Bundes abwarten. Der Senator für Finanzen beabsichtigt, unabhängig vom Bund neue Vorschriften entsprechend dem abgestimmten Muster im Einvernehmen mit dem Rechnungshof zu erlassen. Damit werden alsbald nicht nur der Verantwortungsbereich des Anordnenden, sondern auch die Bereiche der übrigen Feststeller an die Entwicklung im HKR-Bereich angepasst werden können. Die Muster-VV sehen als Neuregelung u. a. vor, dienststellenbezogene Risikoanalysen und Sicherheitskonzepte verbindlich vorzuschreiben. Dabei werden z. B. Zahlungsvorgänge mit Beträgen von über 2.500 € als „höheres Risiko“ bewertet.
- 295** In den Haushaltsgesetzen wird seit mehreren Jahren die Verantwortung in Haushaltsangelegenheiten vom Beauftragten für den Haushalt (§ 9 LHO) auf den jeweiligen Produktgruppenverantwortlichen verlagert. Das ist unter den Bedingungen der neuen HKR-Software als problematisch anzusehen. Es handelt sich um eine Art von Verantwortungskonkurrenz, die durch neue Vorschriften entsprechend den Muster-VV nicht aufgelöst wird. Zu einer Lösung bedarf es evtl. ergänzender organisatorischer Maßnahmen.
- 296** Da dieser Punkt nur mittelbar mit den geprüften Fällen zusammenhängt, hat der Senator für Finanzen vorgeschlagen, ihn – auch wegen seiner grundsätzlichen Bedeutung – gesondert zu erörtern. Der Rechnungshof hat sich damit einverstanden erklärt.

4.4 Servicestellen

- 297** Die (Kern-) Verwaltung „begleitet“ Auslagerungen und Privatisierungsmaßnahmen der letzten Zeit oft weiter, indem sie bestimmte Dienstleistungen weiter durch Dienststellen oder Eigenbetriebe für die ausgelagerten Einheiten wahrnimmt. Dies führt zumindest zu Doppelbearbeitung und Reibungsverlusten und birgt das Risiko von Fehlern in sich (s. a. Tz. 271 ff.). In einem Fall hat ein Eigenbetrieb, der fachlich nicht dem bewirtschaftenden Fachressort zugeordnet ist, im Auftrag der Stabsstelle des Ressorts gegen Entgelt deren Zahlungsanordnungen im HKR-System veranlasst.
- 298** Diese zusätzliche Schnittstelle ist zumindest mitverantwortlich für die Doppelüberweisungen, die in diesem Fall vorgenommen wurden. Der Weg, Dritte mit dem Anordnungsgeschäft zu betrauen, entspricht nicht der Produktphilosophie für die neue Software. Danach sollen Zahlungsvorgänge auf der Anordnungsseite vielmehr ganzheitlich und abschließend an dem Platz bearbeitet werden, an dem über

die Einnahme oder Ausgabe abschließend entschieden wird. In dem neuen HKR-System sind alle maßgebenden Buchungs- und Zahlungsvorgänge integriert. Sie sind unmittelbar für den Anwender z. B. zum Zweck nachgehender Überprüfungen der von ihm veranlassten Vorgänge sichtbar und im Zugriff. Sind Servicestellen „zwischengeschaltet“, kann der Anwender diesen dem System innewohnenden Vorteil nicht unmittelbar nutzen. Die veranlassende Dienststelle begibt sich ihrer notwendigen Kontrollmöglichkeiten.

- 299** Zudem ist zumindest bedenklich, dass in dem behandelten Fall der Geschäftsbereich „Zentrale Dienste“ des Eigenbetriebs Performa Nord beauftragt wird; die Landeshauptkasse ist ebenfalls ein Geschäftsbereich dieses Eigenbetriebs. Dadurch ist das Gebot der klaren Trennung zwischen Anordnung und Ausführung von Zahlungen betroffen. Hinsichtlich der im öffentlichen Zahlungsverfahren handelnden Personen stellt § 77 LHO, Kassensicherheit, darauf ab, dass Anordnungstätigkeit und Ausführung (Zahlung) strikt zu trennen sind. Der Rechnungshof überträgt diesen Gedanken des personenbezogenen Trennungsgebots analog auch auf die organisatorische Ebene. Die beiden Geschäftsbereiche sitzen immerhin „unter einem Dach“, sie unterliegen der Weisung desselben Geschäftsführers.
- 300** Für Servicestellen, die für Buchungen von Dienststellen mit geringem Buchungsaufkommen, z. B. für Schulen, eingerichtet werden sollten, hat der Rechnungshof bereits in seinem Jahresbericht 2003 eine abgestimmte und verbindliche Regelung gefordert (vgl. Jahresbericht 2003, Tz. 195, zweitletzter Spiegelstrich). In seinem letzten Jahresbericht ist er auf diesen Punkt nicht erneut ausdrücklich eingegangen, weil er davon ausging, dass die notwendige Regelung in der von ihm geforderten Dienstanweisung für das neue HKR-Verfahren getroffen werden muss (s. a. Tz. 292).
- 301** Der Rechnungshof erwartet, dass der Senator für Finanzen eine Übersicht aller im HKR-System tätigen Servicestellen erstellt und im Berechtigungskonzept deutlich macht, ob ein Bearbeiter in Angelegenheiten der eigenen Dienststelle oder als Bediensteter einer Serviceeinheit tätig ist. Im Buchungsbeleg müssen die unterschiedlichen Rollen ebenfalls dokumentiert sein. Der Rechnungshof wird darüber hinaus mit dem Senator für Finanzen weiter erörtern, wie künftig mit Servicestellen umzugehen ist.

4.5 Weiterer Prüfbedarf für Zahlungsvorgänge und Verfahrensabläufe

- 302** Der Rechnungshof hat dem Senator für Finanzen weitere Prüfungserkenntnisse zu einzelnen Abläufen insbesondere im Bereich der Kasse mitgeteilt. Hierzu sollen zur abschließenden Klärung noch die Ergebnisse berücksichtigt werden, die aus der laufenden Prozessanalyse gewonnen werden (s. Tz. 264).

4.6 Genehmigung und Einvernehmen gemäß § 79 LHO

- 303** Der Rechnungshof hat bei seiner Prüfung festgestellt, dass ergänzend zum standardmäßigen HKR-System in einigen Fällen neue DV-Anwendungen eingesetzt und Verfahren neu gestaltet worden sind. Sehr oft geschah dies auf Eigeninitiative der Fachressorts und vermeintlich in deren alleiniger Verantwortung. Wenn Regeln des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens betroffen sind, schränkt das den Grundsatz der Dezentralen Ressourcensteuerung jedoch ein, in erhöhtem Maße selbst verantwortlich zu sein. Es ist ein Verfahren nach VV-LHO Nr. 19 zu § 79 LHO (Anlage 3 zu § 79 LHO) erforderlich, das eine Genehmigung durch den Senator für Finanzen und das Einvernehmen mit dem Rechnungshof vorschreibt.
- 304** Der Senator für Finanzen beabsichtigt, gemeinsam mit dem Rechnungshof Maßstäbe festzulegen, die die bremsenden Dienststellen stärker als bisher in die Pflicht nehmen zu entscheiden, wann genehmigungspflichtige Sachverhalte vorliegen. Außerdem wird der Senator für Finanzen die Genehmigungs- und Einvernehmensvorschriften überarbeiten, die zzt. im Wesentlichen in VV-LHO Nr. 19 zu § 79 LHO (Anlage 3 zu § 79 LHO) geregelt sind. Sie entsprechen in einigen Teilen nicht mehr den tatsächlichen Anforderungen.

5 Fehlüberweisung von rd. 1,7 Mio. €

- 305** Dieser Fall ragt wegen seines nennenswerten finanziellen Schadens heraus. Ob der Schaden im Wesentlichen irreparabel bleibt, muss sich noch herausstellen (s. a. Tz. 282). Er kann hinsichtlich seiner schadensverursachenden Abläufe als aufgeklärt angesehen werden. Abgesehen von den vom Senat beschriebenen offenen

rechtlichen Konsequenzen und der endgültigen Höhe des Schadens weist der Fall eine bemerkenswerte Häufung unglücklicher, teils verfahrensbedingter Fehler, teils persönlicher Fehlbewertungen, Fehlleistungen oder Unterlassungen auf.

- 306** Anfang Januar 2003, aber noch im ablaufenden Haushaltsjahr 2002, ist der Betrag von rd. 1,7 Mio. € auf eine andere Haushaltsstelle umgebucht worden. Dabei ist die Fehlleitung nicht bemerkt worden, weil bei diesem Vorgang die ursprüngliche Auszahlungsanordnung nicht mit angesehen wurde. Der Senator für Finanzen hat ausgeführt, dass dies dem bis 2002 gültigen HKR-Verfahren entsprochen habe. Der Rechnungshof hat darum gebeten, im neuen HKR-System sicherzustellen, dass ein an sich abgeschlossener und gespeicherter (SAP R/3: gesicherter) Buchungsfall komplett in den Blick genommen werden muss, wenn er erneut bearbeitet wird. Der Senator für Finanzen hat erklärt, das neue System lasse dies zu; die Einhaltung von Sorgfaltspflicht und inhaltliche Stichproben seien organisatorisch zu regeln.
- 307** In dem bis 2002 eingesetzten HKR-Verfahren sind Dienststellen, die Einnahmen angeordnet haben, alle sechs Monate automatisch über offene Positionen informiert worden (Wiedervorlagemeldungen). Dies ist in dem neuen System nicht vorgesehen, weil es der Dienststelle möglich ist, eine Einnahmeüberwachung mittels Debitoren-Einzelpostenliste in Eigeninitiative vorzunehmen. Es muss sichergestellt werden, dass diese Änderung den annehmenden Dienststellen hinreichend bekannt ist und die Überwachung auch durchgeführt wird. Der Senator für Finanzen hat auf ergänzende Überwachungsmöglichkeiten hingewiesen. Er beabsichtigt, auf die Einnahmeüberwachung in der in Vorbereitung befindlichen Dienstanweisung gesondert einzugehen (s. a. Tz. 292).
- 308** Der Rechnungshof erwartet, dass künftig dort, wo stichprobenweise Kontrollen vorgesehen sind, vorzugsweise Zahlfälle mit hohen Beträgen in die Kontrolle einbezogen werden (s. a. Tz. 294).
- 309** Der Rechnungshof hat gegenüber dem Senator für Finanzen darauf hingewiesen, es sei für ihn unerklärlich, dass zwischen Mitte Februar und Ende September 2003 an keiner Stelle in dem Geflecht von Kernhaushalt, Sonderhaushalt, Sondervermögen und Gesellschaft das Fehlen von rd. 1,7 Mio. € bemerkt wurde. Er hat Zweifel geäußert, dass den an der Rechnungsstellung, Anordnung und Auszahlung des Betrages beteiligten Personen das aufeinander folgende Buchungsgeschehen und die Aufgabenstellungen der jeweils Mitbeteiligten hinreichend bekannt waren. Möglicherweise hätte sich sonst nicht „einer auf den anderen verlassen“ (s. a. Tz. 276). Der Senator für Finanzen hat erwidert, dass in seinem Hause nach Bekanntwerden der Fehlleitung des Betrages angemessen reagiert worden sei.
- 310** Die Ressortleitung hat die Kassenaufsicht beim Senator für Finanzen zu spät eingeschaltet. Der Senator für Finanzen hat infolge dieses Einzelfalles eine Dienstanweisung veranlasst, nach der die LHK den Kassenaufsichtsbeamten und den Geschäftsführer des Eigenbetriebs Performa Nord über „besondere Vorgänge“ in Kenntnis setzen muss. Der Rechnungshof begrüßt, dass die LHK direkt die Kassenaufsicht des Senators für Finanzen anzusprechen hat. Dies entspricht der besonderen Situation der LHK, die zwar einer von vier Geschäftsbereichen unter dem Dach des Eigenbetriebs ist, jedoch gleichzeitig eine besondere, eigenständige Stellung in ihrer Eigenschaft als Landeskasse nach der LHO hat.

Der Senatsbericht vom 27. April 2004 beruht im Wesentlichen auf Erhebungen des Senators für Finanzen. Er hat in seinen Erhebungsergebnissen zur Frage arbeits- und beamtenrechtlicher Konsequenzen ausgeführt, dass der Umfang der Haftung Einzelner auch davon abhängt, in welchem Maße für die Fehler andere mittelbare Umstände mitverursachend waren. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass eine Mitverursachung auch darin begründet liegen kann, dass die Vielfalt und Verflochtenheit der Verwaltungslandschaft einschließlich der ausgelagerten Einheiten die Übersicht über Buchungs- und Zahlvorgänge für die Beteiligten erheblich behindert.

Einstellung von Personal während der haushaltslosen Zeit 2004

Grundsätzlich darf Personal nicht eingestellt werden, wenn kein beschlossener Haushalt vorliegt. Ausnahmen sollten künftig restriktiver gehandhabt werden. Sie müssen von den Personalverantwortlichen begründet und von den

Ressorts zentral bewertet werden. Der Senator für Finanzen sollte frühzeitig auf die Regelungen zur haushaltslosen Zeit hinweisen.

1 Vorbemerkungen

- 311** Im Jahr 2003 war abzusehen, dass die Bremische Bürgerschaft die Haushalte für das Jahr 2004 nicht vor Jahresbeginn verabschieden würde. Auf der Grundlage der Ermächtigung des Artikel 132 a LV hat der Senat am 9. Dezember 2003 Verwaltungsvorschriften zur vorläufigen Haushalts- und Wirtschaftsführung der Freien Hansestadt Bremen 2004 erlassen.
- 312** Während der haushaltslosen Zeit bis zur Verabschiedung des Haushalts am 29. Juni 2004 durfte die Verwaltung nur eingeschränkt Haushaltsmittel ausgeben. Personal durfte grundsätzlich nicht neu eingestellt werden. Angesichts der Sanierungsbemühungen war bis zum Beschluss über den Haushalt nicht eindeutig absehbar, welche Personalbudgets zur Verfügung stehen würden. Neueinstellungen bedeuteten finanzielle Verpflichtungen zu Lasten späterer Jahre.
- 313** Ausnahmen waren bei der Finanzierung durch Dritte oder durch die Rücklage für Altersteilzeit zulässig. Darüber hinaus nur, wenn die Einstellungen unerlässlich waren, um
- gesetzliche Einrichtungen zu erhalten,
 - gesetzlich beschlossene Maßnahmen durchzuführen oder
 - rechtliche Verpflichtungen zu erfüllen.
- 314** Jeder Verstoß hiergegen verletzt das Budgetrecht des Parlaments.

2 Prüfungsgegenstand, Prüfungsfeststellungen und Stellungnahme des Senators für Finanzen

- 315** Der Rechnungshof hat 189 Einstellungen der ersten drei Monate der haushaltslosen Zeit geprüft. Er hat die Dienststellen gebeten, die Ausnahmegründe für die Einstellungen durch geeignete Unterlagen darzulegen. Die Mehrzahl der Einstellungen betraf Lehrpersonal oder drittmittelfinanzierte Stellen. Die Dienststellen haben in keinem Fall vorhandene Aktenvermerke über diese Ausnahmegründe vorgelegt, sondern Begründungen anlässlich der Prüfung durch den Rechnungshof erstellt.
- 316** Die Begründungen haben gezeigt, dass es schwer zu beurteilen ist, ob die Einstellung von Personal für den Erhalt der Dienststelle oder die Durchführung der gesetzlich beschlossenen Maßnahme unerlässlich ist. Die Begründungen reichten von einer besseren telefonischen Erreichbarkeit der Dienststelle bis zur Gefährdung der Hafensicherheit. Es war nur in den wenigsten Fällen nachvollziehbar, dass ohne die Neueinstellungen der Bestand der Einrichtungen gefährdet oder die Durchführung einer gesetzlich beschlossenen Maßnahme ausgeschlossen gewesen wäre.
- 317** Einige Dienststellen haben Einstellungen mit Zusagen begründet, die vor der Bekanntmachung der VV Mitte Dezember 2003 z. T. nur mündlich gegeben wurden. Den Haushalts- und Personalverantwortlichen hätte in den letzten Monaten des Jahres 2003 bewusst sein müssen, dass es Anfang 2004 eine haushaltslose Zeit geben würde. Der Zeitplan zur Haushaltsaufstellung war den Verantwortlichen für den Haushalt in den Ressorts seit 1. September 2003 bekannt. Die Personalverantwortlichen hätten Zusagen für eine Einstellung nur unter dem Vorbehalt der Einschränkungen während der haushaltslosen Zeit aussprechen dürfen.
- 318** Nach Ansicht des Rechnungshofs hätte das Finanzressort die Personalverantwortlichen in den Dienststellen bereits im September 2003 auf die haushaltslose Zeit und die Folgen für die Einstellung von Personal hinweisen sollen. Demgegenüber setzt der Senator für Finanzen die Kenntnis der einschlägigen Vorschriften zur vorläufigen Haushaltsführung bei den Personal- und Haushaltsverantwortlichen voraus. Deshalb hat er keinen Bedarf an weitergehenden oder zeitlich früheren Hinweisen gesehen. Auch wenn Fehler bei Neueinstellungen grundsätzlich von den Dienststellen zu vertreten und zu verantworten sind, hält es der Rechnungshof weiterhin für sinnvoll, die Personalverantwortlichen künftig schon mit dem Zeitplan zur Haushaltsaufstellung auf die Auswirkungen einer haushaltslosen Zeit bei Neueinstellungen hinzuweisen.

3 Forderungen des Rechnungshofs

- 319 Bremen hat im Jahr 1998 mit Artikel 132 a in der LV eine Regelung zur haushaltslosen Zeit geschaffen. Die Verantwortlichen in den Dienststellen müssen diese Bestimmung restriktiv anwenden und Ausnahmen dokumentieren. Eine Neueinstellung muss nicht nur dienstlich notwendig, sondern darüber hinaus für den Bestand der Dienststelle oder für eine gesetzlich vorgeschriebene Maßnahme unabdingbar sein. Dies sollten die Ressortverantwortlichen und nicht die dezentralen Personalverantwortlichen beurteilen. Auch der Senator für Finanzen hält es für hilfreich, dass die Ressorts auf Produktbereichs- und Produktplanebene ihre Koordinationsfunktionen nutzen.
- 320 Der Senat sollte die VV früher erlassen und das Finanzressort früher auf die Regeln für die haushaltslose Zeit hinweisen.
- 321 Die Dienststellen sollten grundsätzlich keine verbindlichen Einstellungszusagen vor einer Vertragsunterzeichnung oder Ernennung geben. Dies wäre nicht nur bei einer sich abzeichnenden haushaltslosen Zeit, sondern auch bei personalwirtschaftlichen Entscheidungen von Vorteil.

Auslagerungen aus den Haushalten

Bremen darf seine Aktivitäten erst dann aus den Haushalten in öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Organisationen verlagern, wenn feststeht, dass dies zu einer wirtschaftlicheren Aufgabenerfüllung führt. Dies ist überzeugend und nachvollziehbar durch eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nachzuweisen.

Ein solcher Nachweis ist häufig nicht erbracht worden. Die Beschreibung der zu erwartenden Vorteile erfolgt in der Regel nur sehr allgemein, erschöpft sich in Schlagwörtern und ist einer Erfolgskontrolle nicht zugänglich.

1 Allgemeines

- 322 Bremen hat in großem Umfang Aufgaben, Vermögen, Ausgaben und Einnahmen auf öffentliche Einrichtungen oder auf bestehende oder neu gegründete Unternehmen verlagert.
- 323 Auch nach der Ausgliederung aus den Haushalten verbleibt die Aufgabenerledigung im Einflussbereich des Staates, der weiterhin die fachliche, politische und finanzielle Verantwortung trägt. Er bedient sich lediglich anderer, entweder öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Organisationsformen.
- 324 Die Einrichtungen werden weiterhin ganz oder teilweise durch Zuschüsse, Zuwendungen, Entgelte oder sonstige Zuführungen aus den Kernhaushalten finanziert oder durch die Übernahme von Bürgschafts- und sonstigen Garantieverpflichtungen gestützt.
- 325 Durch die Auslagerung öffentlicher Aufgaben wird eine effektivere und effizientere Form der Aufgabenerfüllung erwartet, die innerhalb des Systems der klassischen Verwaltung nicht für erreichbar gehalten wird. Das soll selbst für eine Verwaltung gelten, die durch die im Rahmen einer tiefgreifenden Verwaltungsreform in den letzten zehn Jahren übernommenen betriebswirtschaftlichen Instrumente zielorientierter, effizienter und transparenter als zuvor arbeitet.
- 326 Die Übertragung der Aufgabenerledigung in andere Organisationsformen stellt eine finanzwirksame Maßnahme im Sinne von § 7 Abs. 2 LHO dar. Vorab ist daher mit einer angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu belegen, dass die geplanten Änderungen zu einer wirtschaftlicheren Verwendung öffentlicher Mittel führen.

2 Öffentlich-rechtliche Organisationsformen

- 327 Im Rahmen des öffentlichen Rechts können entweder Anstalten, Körperschaften oder Stiftungen mit eigener Rechtspersönlichkeit sowie Eigen- und Wirtschaftsbetriebe geschaffen werden. Diese Möglichkeiten werden seit jeher in überschaubarem Umfang genutzt. Seit einiger Zeit werden jedoch größere Anteile der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben in Form von Sondervermögen außerhalb der Haushalte verwaltet.

328 Allein die über das Sondervermögen „Bremer Kapitaldienstfonds“ abgewickelten investiven Ausgaben betragen in den Jahren 2001 bis 2003 durchschnittlich rd. 35 % verglichen mit den über die bremische Haushalte getätigten Investitionen.

329 Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass eine massive Verlagerung von Aufgaben in Sondervermögen mit dem Verfassungsgrundsatz der Haushaltseinheit kollidieren kann, wenn die Volumen der Sondervermögen die der Haushalte zu sehr zurückdrängen.

3 Beteiligung an privatrechtlichen Unternehmen

330 Bei Beteiligung an privatrechtlichen Unternehmen findet die Vorschrift des § 7 LHO ihre spezielle Ausprägung in § 65 Abs. 1 Nr. 1 LHO. Dort ist geregelt, dass sich Bremen an einem Unternehmen nur beteiligen soll, wenn ein wichtiges Interesse Bremens vorliegt und sich der angestrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen lässt.

331 Das wichtige Interesse an der Beteiligung und die durch die Beteiligung erwarteten Vorteile gegenüber dem bisherigen Zustand sind plausibel und nachvollziehbar aufzuzeigen und müssen in eine möglichst präzise Zielbeschreibung einfließen.

332 Die wirtschaftlichere Aufgabenerledigung wird häufig nicht hinreichend untersucht. Der Rechnungshof hat sich im Jahr 2004 u. a. mit der Gesellschaft für Bildungsinfrastruktur, der Kultur Management Bremen GmbH (s. Jahresbericht – Stadt – 2005, Tz. 98 ff.) und der Bremer Arbeit GmbH (s. Tz. 753 ff.) näher beschäftigt. Er hat festgestellt, dass die Voraussetzungen für eine Beteiligung Bremens nicht geprüft wurden. Selbst konkrete Nachfragen des Rechnungshofs im Vorfeld der Gründung der Gesellschaft für Bildungsinfrastruktur haben nicht dazu geführt, dass die erwarteten Vorteile überzeugend dargelegt worden sind.

333 Die mit der Beteiligung an einer Gesellschaft erwarteten Vorteile werden in der Regel nur sehr allgemein beschrieben. Beispielhaft seien einige in diesem Zusammenhang häufig benutzte Formulierungen genannt:

- Effizienzgewinne,
- Minimierung von Verfahrensabläufen,
- effektiverer Mitteleinsatz,
- zielgruppenorientiertere Förderung,
- größere Kundennähe,
- selbständigeres Agieren,
- erhöhte Transparenz,
- größere Flexibilität,
- Tätigkeit außerhalb des Landes,
- nicht den unterschiedlichen Einschränkungen unterworfen wie die „öffentlichen Betriebe“, darunter das Personalvertretungsrecht.

334 Diese Effekte können eintreten und zu einer wirtschaftlicheren Erledigung der Aufgaben beitragen. Zum Nachweis der Verbesserung der Wirtschaftlichkeit ist es aber notwendig, die Vor- und Nachteile des Status quo und anderer denkbarer Handlungsalternativen – wie z. B. die Gründung eines Eigenbetriebs – im Regelfall auch rechnerisch gegenüberzustellen.

335 Der Hinweis auf Effizienzgewinne reicht nicht aus, wenn unklar bleibt, wie sie sich zusammensetzen und welcher Anteil davon aus der Gründung der Gesellschaft herrührt.

336 Ein wichtiges Interesse ist nicht anzunehmen, wenn der Grund für die Beteiligung darin besteht, allgemeine haushaltsrechtliche oder andere Vorschriften zu umgehen und dadurch ein unbürokratisches Handeln sichergestellt werden soll.

337 Der Rechnungshof verkennt nicht, dass mit Verlagerungen häufig Aufgabenschnitte verändert oder neue Aufgaben übernommen werden. Ein Vergleich mit

den alten Strukturen, insbesondere im Nachhinein, wird dadurch erschwert. Trotzdem ist es möglich, die finanziellen und nicht monetären Konsequenzen einer Änderung der Organisationsform zu erkennen und zu bewerten.

338 Daran ändert auch nichts der immer wieder vorgetragene Einwand, es lägen für die Vergangenheit keine Kosten- und Leistungsinformationen, sondern lediglich Haushaltsdaten vor, die die relevanten Kriterien nicht erkennen ließen.

339 Eine umfassende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ist selbstverständlich ebenso erforderlich, wenn die bislang in einer Gesellschaft wahrgenommenen Aufgaben im Rahmen eines Betriebsübergangs in die staatliche Verwaltung zurückgeführt werden sollen. Die in der Senatsvorlage zur Integration der Kultur Management Bremen GmbH in die Verwaltung vom 29. November 2004 enthaltene Feststellung, die Schnittstellen zwischen dem Ressort, der Gesellschaft und einer Stabsstelle seien „systemimmanent problembehaftet“, reicht nicht aus. Hinzukommen muss in der Argumentation etwa eine Betrachtung, wie sie der Rechnungshof bei seiner entsprechenden Prüfung angestellt hat. (s. Jahresbericht – Stadt – 2005, Tz. 98 ff.)

4 Steuerung und Kontrolle

340 Unbeschadet ihrer rechtlichen Selbständigkeit bilden die im Mehrheitsbesitz befindlichen bremischen Unternehmen mit der Freien Hansestadt Bremen eine wirtschaftliche Einheit und leisten in diesem Rahmen ihren Anteil an der Erfüllung der öffentlichen Aufgaben.

341 Die Beteiligungsgesellschaften müssen in die politischen und wirtschaftlichen Ziele Bremens eingebunden werden, ohne dass dadurch ihre Selbständigkeit im Kern tangiert wird. Dazu müssen die Steuerungs- und Kontrollaufgaben wahrgenommen werden, wie es in den Regelungen zum Beteiligungsmanagement vorgesehen ist. Die dafür notwendigen Informationen muss ein zeitnahes, aussagefähiges und überschaubares Controlling-System liefern.

342 Der Senat verweist in seinem Bericht an die Bremische Bürgerschaft vom 27. April 2004 (Drs. 16/222) darauf, dass den Ausgliederungsfolgen mit verstärkten Steuerungsmaßnahmen, vertraglich gesicherten Aufgabenübertragungen, Weisungen an die ausgegliederten Einheiten und Intensivierung des Beteiligungscontrollings einschließlich der parlamentarischen Kontrolle begegnet werden soll.

343 Lt. Urteil des Staatsgerichtshofs Bremen zum Beleihungsgesetz verlangt die parlamentarische Verantwortung des Senats und seiner Mitglieder bei einer Übertragung hoheitlicher Aufgaben auf Beliehene eine umfassende Rechts- und Fachaufsicht über die Beliehenen. Das bedeutet, dass die Fachaufsicht und die Weisungsbefugnis über die Beliehenen auch effektiv genutzt werden müssen. Der Staatsgerichtshof hat es als ein Mindestanfordernis für die Erfüllung dieser Pflicht bezeichnet, ausreichend Personal im Kernhaushalt bereit zu stellen, das die Aufsichts- und Weisungsrechte des verantwortlichen Fachsenators sachgemäß und kontinuierlich ausübt. Das bedeutet, dass die dadurch entstehenden Kosten in den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei Beteiligungen mit berücksichtigt werden müssen.

344 Die Gesamtsteuerung des so genannten Konzern Bremen ist bereits sehr aufwendig geregelt. Eine weitere Verstärkung und Intensivierung der Steuerung erfordert immer auch ein Mehr an Einsatz und Aufwand für die kontrollierende Kernverwaltung. Auch in den ausgegliederten Einheiten wird viel Kapazität gebunden, um den zahlreichen internen und der Kernverwaltung und dem Parlament gegenüber bestehenden Berichtspflichten und Rechenschaftslegungen nachzukommen.

5 Fazit

345 Der Rechnungshof erwartet, dass organisatorischen Veränderungen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen gemäß § 7 LHO vorangehen. Wenn deren Ergebnisse zu einer Änderung des Status quo führen, müssen begleitend und nach angemessener Zeit abschließend Erfolgsrechnungen durchgeführt werden, die u. U. auch erfordern können, die Maßnahme rückgängig zu machen.

346 Jede Auslagerung von staatlichen Aktivitäten aus den Haushalten stellt eine Ausnahme von den Verfassungsgrundsätzen der Einheit und Vollständigkeit dar (Artikel 110 Abs. 1 Satz 1 GG). Sie behindert die Übersicht über die Haushalte und die Vermögens- und Schuldenlage.

Insbesondere wird die Einhaltung der Vorschriften über die parlamentarische Etatbewilligung, die Finanzkontrolle und die Kreditaufnahme der Gebietskörperschaften erschwert. Auch können die Budgetausgliederungen die Bemessungsgrundlagen für den Finanzausgleich beeinflussen.

Durchführung einer unwirtschaftlichen Maßnahme mit erheblichem finanziellen Schaden

Bremen wird durch den Verkauf eines Bürohochhauses und dessen anschließender Anmietung einen erheblichen finanziellen Nachteil erleiden. Während des bis 2032 laufenden Mietvertrags wird Bremen gegenüber einer alternativen Lösung, nach der das Gebäude in bremischem Eigentum verblieben wäre, rd. 20 Mio. € mehr aufzuwenden haben.

Dieser Nachteil hätte vermieden werden können, wenn das Wirtschafts- oder Finanzressort vor der Veräußerung auf die Vorlage einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bestanden und das Ergebnis bei seiner Entscheidung beachtet hätte.

1 Sachverhalt

- 347** Eine Beteiligungsgesellschaft Bremens hat im Dezember 1997 im Auftrag Bremens eine ihrer Tochtergesellschaften veranlasst, ein noch herzurichtendes Bürohochhaus in zentraler Lage zu erwerben.
- 348** Im November 2000 hat sie wiederum im Auftrag Bremens die Geschäftsanteile dieser Tochtergesellschaft und damit das Hochhaus an ein Bauunterunternehmen veräußert. Gleichzeitig hat Bremen über die Gesellschaft für Bremer Immobilien mbH (GBI) einen bis 2032 laufenden Mietvertrag abgeschlossen. Mittlerweile sind bremische Dienststellen in dem Gebäude untergebracht.
- 349** Der Rechnungshof hatte vor der Veräußerung beim Wirtschaftsressort angefragt, ob der beabsichtigten Maßnahme eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durch das Wirtschafts- oder Finanzressort vorausgegangen sei. Statt vom Ressort wurde dieses Schreiben von der Beteiligungsgesellschaft beantwortet. Sie hat mitgeteilt, dass eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung weder erstellt noch notwendig gewesen sei. Schon aus der Differenz zwischen den Erwerbskosten aus dem Jahr 1997 und dem Veräußerungserlös aus dem Jahr 2000 und den – gegenüber früheren Berechnungen – günstigeren Mietkosten ginge eindeutig hervor, dass der Verkauf und die spätere Anmietung die wirtschaftlichere Alternative sei.
- 350** Der Rechnungshof hat bereits damals festgestellt, dass der Vergleich zwischen An- und Verkaufspreis und der Hinweis auf die günstigere Miete für die Entscheidung über diese Maßnahme nicht ausreichend seien. Es wäre notwendig gewesen, die Alternativen „Verbleib im Konzern Bremen“ und „Veräußerung mit anschließender Anmietung“ zu vergleichen. In seinem Jahresbericht 2002, Tz. 127 ff. hat der Rechnungshof über diesen Vorgang berichtet und gerügt, dass keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erstellt und damit gegen § 7 Abs. 2 LHO verstoßen worden sei. Bremen habe sich keine Klarheit über die wirtschaftlichste Art der Durchführung verschafft und damit billigend in Kauf genommen, unnötig Haushaltsmittel auszugeben.
- 351** Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss hat sich in seinem Bericht an die Bürgerschaft der Kritik des Rechnungshofs angeschlossen und moniert, dass keine Gesamtbetrachtung aus der Sicht des „Konzerns Bremen“ erstellt worden sei. Er hat abschließend die Forderung des Rechnungshofs unterstrichen, für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vorzunehmen.

2 Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

- 352** Der Senator für Finanzen hat nunmehr auf Anforderung des Rechnungshofs eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung als nachträgliche Erfolgsrechnung von der Vermietungsgesellschaft GBI erstellen lassen. In dieser Rechnung wurden – wie vom Rechnungshof von Anfang an gefordert – die Alternativen „Verbleib im bremischen Eigentum“ und „Verkauf/Anmietung“ in jeweils drei Varianten mit unterschiedlichen Preissteigerungen im Nachhinein miteinander verglichen.

- 353** Das zahlenmäßige Ergebnis ergibt in der Variante mit der geringsten indexabhängigen Preissteigerung einen eindeutigen Vorteil für die Mietvariante i. H. v. rd. 10,6 Mio. €. Eine mittlere Preissteigerung führt noch zu einem Vorteil i. H. v. rd. 3,4 Mio. €. Bei der Berechnung mit der höchsten Preissteigerung ergibt sich ein Nachteil für die Mietvariante i. H. v. rd. 1,9 Mio. €. Bei Gesamtausgaben von über 100 Mio. € über den Gesamtzeitraum weist der Senator für Finanzen aufgrund dieser Ergebnisse folgerichtig in der Bewertung darauf hin, dass die errechneten Differenzen als sehr gering einzuschätzen seien. Keine der Alternativen sei deshalb als die eindeutig wirtschaftlichere anzusehen.
- 354** Mit dieser Feststellung ist erstmalig von der bis dahin von den Beteiligten aufgestellten Behauptung abgerückt worden, der Verkauf des Objektes und die Anmietung seien so offenkundig wirtschaftlich, dass nicht einmal eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung notwendig gewesen sei.

3 Prüfungsergebnis

- 355** Das unter Tz. 353 dargestellte überwiegend vorteilhafte Ergebnis für die Verkaufs- und Anmietungslösung gegenüber der Alternative „Verbleib im bremischen Eigentum“ ergibt sich daraus, dass bei letzterer unrealistische Zahlen zugrunde gelegt wurden. Das Ergebnis wird entscheidend beeinflusst von den Kosten der Sanierung des Gebäudes, die in diesem Fall Bremen hätte durchführen müssen, und dem Verkaufserlös, der am Ende der 30-jährigen Betrachtungszeit erwartet werden kann.
- 356** Die GBI hat bei ihrer Berechnung für die Sanierung des Gebäudes mit über 14 Mio. € einen Betrag zugrunde gelegt, der den von der Baugesellschaft dafür tatsächlich aufgewendeten um mehr als das Doppelte übersteigt.
- 357** Als Erlös aus dem im Jahr 2032 unterstellten Verkauf der Immobilie hat die Vermietungsgesellschaft 3,5 Mio. € angesetzt. Sie ist davon ausgegangen, dass das Gebäude zu dem Zeitpunkt wertlos sei und nur noch Grund und Boden einen Wert besitze.
- 358** Der Rechnungshof hält die Annahmen für nicht realistisch und hat sie in einer eigenen Rechnung verändert.
- 359** Er kann nicht nachvollziehen, dass eine Sanierung im Auftrag einer bremischen Gesellschaft mehr als doppelt so teuer geworden wäre, wie eine von einem Privaten beauftragte. An sich müssten die Kosten einer Gebäudesanierung bei gleichen Qualitätsstandards unabhängig vom Auftraggeber vergleichbar hoch sein. Der Rechnungshof hat aber in der von ihm erstellten Vergleichsrechnung im Sinne einer „worst-case“-Betrachtung die tatsächlichen Sanierungsausgaben des privaten Dritten i. H. v. rd. 6,5 Mio. € sicherheitshalber mit einem 30 %-igen Zuschlag versehen und mit 8,5 Mio. € angesetzt.
- 360** Der Senator für Finanzen hat in seiner Stellungnahme darauf hingewiesen, dass zusätzlich zu den bis einschließlich 2002 getätigten Sanierungsaufwendungen des privaten Dritten ein Betrag von mehr als 2 Mio. € für die sanierungsbedürftige Klimaanlage erforderlich sei. Weiter sei zu berücksichtigen, dass private Eigentümer Arbeiten in der Regel kostengünstiger durchführen könnten und deswegen bei einer Eigensanierung des Gebäudes ein Aufschlag von rd. 30 % durchaus plausibel sei. Die Auffassung des Rechnungshofs, durch Verkauf und Anmietung entstünden Bremen erhebliche finanzielle Nachteile, hat er nicht geteilt.
- 361** Der Rechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass bei beiden Alternativrechnungen Sanierungen gleichen Umfangs zugrunde gelegt werden müssen. Da die Sanierungskosten bei der Mietalternative über die Miete refinanziert werden, würde das Ergebnis unzulässig verzerrt werden, wenn der Eigenlösung eine aufwendigere Sanierung zugerechnet würde. Im Übrigen ist vor dem Hintergrund der gegenwärtigen gerichtlichen Auseinandersetzung zwischen Mieter und Vermieter nicht sicher, dass der Eigentümer die Kosten für die Sanierung der Klimaanlage zu tragen hat.
- 362** Im Fall der Eigenlösung wäre die Sanierung im Auftrag einer bremischen Beteiligungsgesellschaft durchgeführt worden. Der seit jeher den Baubehörden unterstellte Vorwurf einer unwirtschaftlichen Mittelverwendung wird mit dieser Aussage des Senators für Finanzen nun in gleicher Weise gegenüber Beteiligungsge-

sellschaften erhoben. Dies erstaunt umso mehr, weil sie u. a. deshalb gegründet wurden und werden, um einen effizienteren Einsatz öffentlicher Mittel sicherzustellen.

- 363 Den Rechnungshof hat deshalb überrascht, dass der Senator für Finanzen die Auffassung vertritt, eine von Bremen durchgeführte Sanierung wäre rd. 30 % teurer geworden als eine durch einen privaten Eigentümer in Auftrag gegebene Bauleistung.
- 364 Die Höhe des Verkaufserlöses hält der Rechnungshof ebenfalls für nicht schlüssig. Die Vermietungsgesellschaft hat unberücksichtigt gelassen, dass das Gebäude vor dem Bezug saniert wurde und deswegen zum Zeitpunkt des Verkaufs noch einen Wert repräsentieren wird, den der Rechnungshof unter Berücksichtigung des Wertverlustes mit rd. 3,27 Mio. € annimmt.
- 365 Der Senator für Finanzen hat zwar zu Recht darauf hingewiesen, dass der Wert eines Gebäudes vom Umfang der Bauunterhaltung abhängt. Sofern sie unterbliebe, sei am Ende der Nutzungsdauer von einem abgängigen Gebäudewert auszugehen. Ungeachtet dieser Aussage unterstellt er aber in seiner Wirtschaftlichkeitsuntersuchung des Verbleibs im bremischen Eigentum den Abgang des Gebäudes, obwohl über den gesamten Nutzungszeitraum eine mehr als ausreichende laufende Instandhaltung und darüber hinaus in regelmäßigen Abständen weitere Ausgaben für Reparaturen durch den Eigentümer vorgesehen sind.
- 366 Außerdem wurde bei der Bewertung des Grundstücks trotz des Zeitraums von 28 Jahren bis zur Veräußerung keine Preissteigerung von Grund und Boden in die Rechnung einbezogen. In Anbetracht der Lage des Grundstücks hält der Rechnungshof auf der Grundlage der Erfahrungen der letzten 30 Jahre eine Zunahme von jährlich einem Prozent für eine realistischere Preisentwicklung. Unter dieser Annahme ergibt sich ein Grundstückswert von rd. 3,94 Mio. €.
- 367 Zusammengefasst kommt der Rechnungshof zu dem Ergebnis, dass für die Immobilie im Jahr 2032 mit einem Verkaufserlös von rd. 7,21 Mio. € gerechnet werden kann. Dieser Wert ist doppelt so hoch wie der von der Vermietungsgesellschaft angenommene Betrag.
- 368 Auf der Grundlage der von der Vermietungsgesellschaft übernommenen Daten und der Neubewertungen der Sanierungsausgaben und des Verkaufserlöses für Grund und Boden und Gebäude hat der Rechnungshof über den gesamten Mietzeitraum für die Mietvariante bei einer mittleren Preissteigerung einen Nachteil i. H. v. rd. 20 Mio. € gegenüber der Eigentümervariante errechnet.
- 369 Dieser Nachteil hätte vermieden werden können, wenn sich die Verantwortlichen vor der Durchführung der Maßnahme im Jahr 2000 ernsthaft mit den Forderungen des Rechnungshofs auseinandergesetzt und eine den gesetzlichen Vorschriften entsprechende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erstellt hätten.
- 370 Da alle in die Rechnung einfließenden Parameter bereits vor Vertragsabschluss mit hinreichender Genauigkeit bekannt waren, hätte dieses Ergebnis in seiner Tendenz rechtzeitig vorliegen und in die Entscheidungsfindung einfließen können. Der Rechnungshof sieht sich in seiner Einschätzung bestätigt, dass eine wirtschaftliche Lösung nicht im Vordergrund der Überlegungen gestanden hat. Wie in ähnlich gelagerten Fällen hat vielmehr die Aussicht auf eine einmalige, den Haushalt kurzfristig entlastende Einnahme den Blick auf eine auch die Interessen zukünftiger Generationen wahrende Lösung verstellt.

Zahlung von Leistungsprämien und Leistungszulagen

In Bremen wurden Leistungsprämien und -zulagen nur an wenige Bedienstete gezahlt. Der Rechnungshof hat die Fälle geprüft und erhebliche Mängel festgestellt. Falls sich an der bisherigen Praxis nichts grundlegend ändert, sollten Prämien und Zulagen nicht mehr gezahlt werden.

1 Vorbemerkungen

- 371 Beamte können seit 1998 für herausragende besondere Leistungen Prämien oder Zulagen erhalten. Diese dürfen nach der Bremischen Leistungsprämien- und -zulagenverordnung (BremLPZV) in einem Jahr an höchstens 15 % der Beamten der Besoldungsordnung A gezahlt werden. Bis Juli 2003 lag die Höchstgrenze noch

bei 10 %. Der Höchstbetrag für Prämien und Zulagen leitet sich vom Anfangsgrundgehalt des Beamten ab. Prämien dürfen innerhalb von zwölf Monaten das monatliche Anfangsgrundgehalt der jeweiligen Besoldungsgruppe nicht überschreiten. Zulagen werden monatlich längstens für ein Jahr und i. H. v. bis zu 7 % des Anfangsgrundgehalts gezahlt. Prämien und Zulagen können bei engem arbeitsteiligen Zusammenwirken (Teamleistung) an mehrere Bedienstete vergeben werden. Der Senator für Finanzen hat am 22. Januar 1999 Durchführungshinweise zur BremLPZV erlassen.

372 Die selben Kriterien und Regelungen gelten seit Anfang 2002 als außertarifliche Leistungen auch für Angestellte im Geltungsbereich des BAT (Fassung der Tarifgemeinschaft deutscher Länder – TdL –).

373 Über die Gewährung von Prämien und Zulagen entscheidet der Dienststellenleiter. Dabei hat er aktenkundig darzulegen, was er als herausragende besondere Leistung ansieht.

374 Die BremLPZV bezieht sich auf § 42 a Bundesbesoldungsgesetz (BBesG) und damit auf eine Neuregelung des Besoldungsrechts im Jahr 1997, durch die das Dienstrecht stärker leistungsorientiert gestaltet wurde. Herausragende Leistungen sollen zeitnah und innerhalb der ausgeübten Funktion unterhalb der Schwelle einer Beförderung honoriert werden. Die leistungsbezogenen Bezahlungselemente sollen sich direkt auf die Arbeitsleistung beziehen und die Motivation der besonders qualifizierten und leistungsbereiten Bediensteten steigern. Die Prämie ist für einmalige Leistungen in der Vergangenheit vorgesehen, die Zulage für eine gegenwärtig über einen längeren Zeitraum erbrachte Leistung. Bremen hat auf die Möglichkeit nach § 27 Abs. 3 BBesG verzichtet, bei dauerhaft herausragenden Leistungen die nächsthöhere Stufe des Grundgehalts zahlen und bei schlechter Leistung das turnusmäßige Erreichen einer höheren Stufe verhindern zu können (Leistungsstufe).

375 Zzt. bereitet der Bund eine Änderung des Besoldungsrechts vor, durch die alle Beamten ab 2007 einen Teil der Besoldung nach Leistung erhalten sollen. In die gleiche Richtung soll die angestrebte Modernisierung des Tarifrechts für Arbeitnehmer gehen.

2 Prüfungsfeststellungen und Forderungen des Rechnungshofs

376 Vom 1. Januar 2002 bis zum 30. Juni 2003 haben im Kernbereich und bei Eigenbetrieben 84 Bedienstete insgesamt 87 Prämien und Zulagen i. H. v. insgesamt 145 T€ erhalten.

2.1 Prüfungsgegenstand

377 Die 87 Prämien und Zulagen haben sich wie folgt verteilt:

| Prämien und Zulagen | Anzahl | Anteil (gerundet) | Mittel | Von | Bis |
|--------------------------------------|--------|-------------------|---------|---------|---------|
| Gesamt | 87 | 100 % | 1.670 € | 172 € | 3.737 € |
| Art der Leistungsbezüge | | | | | |
| Zulagen | 23 | 26 % | 1.388 € | 172 € | 2.676 € |
| Prämien | 64 | 74 % | 1.711 € | 250 € | 3.737 € |
| Einzel-/Teamleistung | | | | | |
| Einzelleistung | 79 | 91 % | 1.724 € | 172 € | 3.737 € |
| Teamleistung | 8 | 9 % | 1.139 € | 770 € | 1.600 € |
| Ressort | | | | | |
| Senator für Bau, Umwelt und Verkehr | 58 | 67 % | 1.832 € | 250 € | 3.737 € |
| Senator für Bildung und Wissenschaft | 10 | 11 % | 994 € | 760 € | 1.416 € |
| Senator für Inneres und Sport | 6 | 7 % | 1.986 € | 500 € | 2.870 € |
| Rechnungshof | 5 | 6 % | 876 € | 172 € | 1.660 € |
| Senator für Finanzen | 4 | 5 % | 1.224 € | 800 € | 1.594 € |
| Senator für Wirtschaft und Häfen | 4 | 5 % | 1.977 € | 1.637 € | 2.317 € |

- 378** Die Dienststellen haben überwiegend Prämien gezahlt. Teamleistungen sind nur vereinzelt honoriert worden. Im Ressort des Senators für Bau, Umwelt und Verkehr sind zwei Drittel aller Prämien und Zulagen gezahlt worden. Demgegenüber sind im Ressort des Senators für Justiz und Verfassung und im Ressort des Senators für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales keine Prämien oder Zulagen gezahlt worden. Dies hat auch an fehlenden Mitteln in den dezentralen Personalkostenbudgets gelegen.
- 379** Insgesamt haben 18 von 111 Dienststellen Prämien und Zulagen gezahlt, wobei neun nur Prämien, fünf nur Zulagen und vier beide Möglichkeiten genutzt haben. Die Höchstgrenzen haben einige Dienststellen regelmäßig, andere nie ausgeschöpft.
- 380** Von den 84 Prämien- und Zulagenempfängern haben drei Bedienstete mehrfach eine Prämie oder Zulage erhalten. Prämien und Zulagen sind überwiegend an Angestellte, Männer, Vollbeschäftigte und Bedienstete des gehobenen Dienstes gezahlt worden.
- 381** Die Begründungen für Prämien und Zulagen lassen sich in Kategorien einteilen (Mehrfachnennungen möglich):
- Besondere Leistung bei der Erledigung der übertragenen Aufgaben (44 Fälle),
 - Mehrbelastung und Vertretung (30 Fälle),
 - Projektarbeit (15 Fälle),
 - Umsetzung neuer Organisationsstrukturen (9 Fälle),
 - Ausgleich für nicht mögliche Höhergruppierung/Beförderung (5 Fälle),
 - Sonstiges (22 Fälle).

2.2 Grundsätzliche Feststellungen

- 382** Die Gewährung von Prämien und Zulagen nach der BremLPZV war in zahlreichen Fällen mangelhaft. Bei Prämien bestand häufig kein zeitlicher Bezug zur honorierten Leistung. In einem Fall ist eine Prämie ausgezahlt worden, als der Bedienstete bereits im Ruhestand war. Prämien sollen in engem zeitlichen Zusammenhang mit der herausragenden Leistung gewährt werden (§ 3 Abs. 1 BremLPZV). Hierdurch soll auch die Motivation der Bediensteten gefördert werden. Ein Grund für die mangelnde Zeitnähe ist die Finanzierung aus dem Personalkostenbudget. Dienststellen haben über Prämien und Zulagen z. T. erst spät im Jahr entschieden, als abzusehen war, dass noch genügend Mittel vorhanden waren. Auch sind Prämien häufig nicht für zeitlich abgrenzbare Einzelleistungen, sondern für eine herausragende Leistung über einen längeren Zeitraum gezahlt worden. Dafür hätte eine Zulage gezahlt werden müssen.
- 383** Eine senatorische Dienststelle hat ausschließlich Leistungsprämien vergeben, obwohl es auch Fälle gegeben hat, in denen über mehrere Monate herausragende besondere Leistungen erbracht worden sind. Sie hat angegeben, auf die Zahlung von Leistungszulagen verzichtet zu haben, weil dabei ein gewisser „Gewöhnungseffekt“ entstehe, die Motivation durch eine Prämie wesentlich höher sei und durch die Zahlung von Prämien auch keine Mittel für das kommende Haushaltsjahr gebunden würden. Dies könne bei Zulagen der Fall sein.
- 384** Zumeist haben die Dienststellenleiter die Zahlungen von Prämien und Zulagen unzureichend, pauschal oder für mehrere Prämien-/Zulagenempfänger identisch begründet. Diese Begründungen entsprachen nicht dem § 6 Abs. 2 BremLPZV, wonach der Entscheidungsträger aktenkundig darzulegen hat, was er als herausragende Leistung ansieht. Eine konkrete Bezeichnung der herausragenden Leistung mit zeitlichem Bezug und ihre Bewertung muss dokumentiert werden und wesentlicher Bestandteil des Bewilligungsbescheides sein.
- 385** Prämien dürfen nach § 3 Abs. 2 BremLPZV bis zur Höhe des Anfangsgrundgehalts und Zulagen nach § 4 Abs. 2 BremLPZV als monatlicher Betrag bis zur Höhe von 7 % des Anfangsgrundgehalts gewährt werden. In 15 Fällen sind diese Höchstbeträge nicht beachtet worden. Bei neun teilzeitbeschäftigten Bediensteten (z. T. Altersteilzeit) hätte ein geminderteter Anfangsgrundgehalt für die Berechnung der Höchstgrenze zugrunde gelegt werden müssen. In einem Fall sind 3.737 € gezahlt worden, obwohl nur 1.869 € hätten gezahlt werden dürfen.

386 Es gibt keine automatische Kontrolle der Höchstbeträge bei der Erfassung der Prämie oder Zulage im Gehaltsabrechnungsverfahren. Dies könne, so der Senator für Finanzen, in Zukunft vorgesehen werden. Der Rechnungshof hält dies für erforderlich.

2.3 Einzelfälle

387 Vier Bedienstete haben während der Abordnung zu einer anderen Dienststelle eine Prämie erhalten. Der Stammdienststelle, die die Personalakten weiterhin geführt hat, ist dies nicht bekannt gewesen. Erst durch die Prüfung des Rechnungshofs ist die Stammdienststelle über die gezahlten Prämien informiert worden. Die Unterlagen sind erst dann zur Personalakte der Bediensteten genommen worden.

388 Einer Mitarbeiterin eines Eigenbetriebs ist für „ihre herausragenden fachlichen Leistungen und ihre überdurchschnittliche Leistungsbereitschaft“ im Oktober 2002 zunächst eine Prämie (für ihre Leistungen seit 1. Januar 2002) und im Anschluss vom 1. November 2002 bis 31. Oktober 2003 eine Zulage (für die weiterhin zu erwartenden Leistungen) gezahlt worden. Die zulässige Höhe der Prämie ist dabei um rd. 850 €, die zulässige Höchstgrenze für die Zulage um monatlich rd. 30 € überschritten worden. Die Überschreitung kann nur z. T. auf die Teilzeitbeschäftigung der Mitarbeiterin zurückgeführt werden (s. Tz. 385). Seit 1. November 2003 wird ihr eine Mehrarbeitsvergütung nach § 2 Abs. 2 Nr. 5 der Mehrarbeitsvergütungsverordnung für 20 Stunden pro Monat gezahlt, da in diesem Umfang Mehrarbeit „im Rahmen des Dienstes zur Herbeiführung eines im öffentlichen Interesse liegenden unaufschiebbaren und termingebundenen Ergebnisses“ geleistet wird, die nicht innerhalb eines Jahres durch Freizeit ausgeglichen werden kann.

389 Der Rechnungshof hält die Kumulation von Leistungsprämie, Leistungszulage und Mehrarbeitsvergütung in diesem Ausmaß für nicht sinnvoll, auch wenn sie nach den geltenden rechtlichen Regelungen nicht ausgeschlossen ist (s. Tz. 415 f.). Er hat daher angeregt, die Arbeitszeit der teilzeitbeschäftigten Mitarbeiterin dem Umfang der monatlichen Mehrarbeit entsprechend zu erhöhen.

390 Der Eigenbetrieb hat dazu ausgeführt, die Verteilung der Arbeitszeit der Mitarbeiterin regele sich nach den individuellen Belastungen und Aufgaben und diene der Flexibilität des Betriebes. Der Senator für Finanzen habe die Regelung zur Mehrarbeitsvergütung rechtlich überprüft und nicht beanstandet.

391 Der Rechnungshof erkennt nicht, dass die Anhebung der wöchentlichen Arbeitszeit einer flexiblen Arbeitszeitregelung entgegensteht und hat an seiner Forderung festgehalten. Eine pauschalierte Mehrarbeitsvergütung ist besoldungsgesetzlich nicht vorgesehen. Der Eigenbetrieb beabsichtigt nunmehr, die Hinweise des Rechnungshofs umzusetzen und die wöchentliche Arbeitszeit der Mitarbeiterin anzuheben.

392 Ein anderer Eigenbetrieb hat zwei Beschäftigten Mehrarbeitsvergütung i. H. v. jeweils 2.050 € gezahlt. Dieser Vorgang wurde so auch in den Personalakten dokumentiert. Lt. der Zahlakte ist hingegen der für die Bezügezahlung zuständige Dienstleistungsbetrieb Performa Nord angewiesen worden, den beiden Beschäftigten Prämien für herausragende besondere Leistungen in der o. a. Höhe zu überweisen.

393 Der Eigenbetrieb hat in seiner Stellungnahme darauf verwiesen, es handele sich nicht um die Zahlung von Leistungsprämien, sondern um eine unter dem nicht exakt formulierten Begriff Leistungsprämie angewiesene Abgeltung von jeweils 100 Überstunden.

394 Der Rechnungshof hat den Eigenbetrieb aufgefordert, künftig sorgfältiger zu arbeiten und darauf zu achten, dass die Regelungen nicht vermischt werden.

395 Für den Zeitraum vom 1. August 1998 bis zum 31. Juli 1999 hat derselbe Eigenbetrieb einem Beamten der Besoldungsgruppe A 9 S mit Zulage eine Leistungszulage gezahlt. Von April 2000 bis April 2004 hat dieser Beamte zehn Prämien i. H. v. insgesamt rd. 18.426 € und zusätzlich eine monatliche Pauschalentschädigung in Höhe der Vergütung von 20 Überstunden (insgesamt rd. 15.880 €) erhalten.

396 Die Regelung, dass mehrere Prämien innerhalb eines Jahres insgesamt nur bis zur Höhe des Anfangsgrundgehalts der jeweiligen Besoldungsgruppe gezahlt werden dürfen, ist bei diesem Beamten fast durchgängig nicht beachtet worden. Bei zwei Zahlungen ist sogar der Höchstbetrag überschritten worden. Des Weiteren ist in

sieben Fällen versäumt worden, in den Akten nachvollziehbar zu dokumentieren, um welche herausragende besondere Leistung es sich im Einzelfall gehandelt hat.

- 397** Nicht beachtet wurde auch § 2 Abs. 2 BremLPZV, wonach Prämien und Zulagen nicht gewährt werden dürfen, wenn Beamte für die besondere Leistung eine Vergütung nach § 48 Abs. 1 des BBesG (Mehrarbeitsvergütung) oder eine erfolgsorientierte andere Leistung erhalten.
- 398** Der Eigenbetrieb hat dazu ausgeführt, es habe sich bei den Zahlungen der Prämien und der Mehrarbeitsvergütung prinzipiell um Ausgleichszahlungen für die von der Betriebsleitung dem Beamten übertragenen Aufgaben gehandelt. Dem Beamten sei zum 1. Januar 1999 eine Leitungsfunktion übertragen worden. Aufgrund seines Alters habe er noch nicht in den gehobenen Dienst übergeleitet werden können. Deshalb sei nach Möglichkeiten gesucht worden, dem Beamten den Differenzbetrag zwischen den Besoldungsgruppen A 9 S mit Zulage und A 11/A 12 zu zahlen. Dies sei mit der Einführung der Pauschalentschädigung (Mehrarbeitsvergütung) und der Zahlung von Prämien und Zulagen in etwa erreicht worden.
- 399** Das Instrument der Zahlung von Prämien und Zulagen ist in diesem Fall zweckfremd eingesetzt worden. Nach der Beanstandung des Rechnungshofs hat der Eigenbetrieb zugesichert, zukünftig die gesetzlichen Regelungen zu beachten. Das zuständige Ressort hat zugesagt, künftig im Rahmen der Dienst- und Fachaufsicht sicherzustellen, dass die Vorgaben der BremLPZV rechtskonform umgesetzt werden.
- 400** Bei einer senatorischen Dienststelle haben zwei mit der Hälfte der regelmäßigen Wochenarbeitszeit beschäftigte Angestellte jeweils für den Zeitraum vom 1. Oktober 2000 bis zum 28. Februar 2002 absprachegemäß eine Zulage i. H. v. rd. 1.640 € erhalten. Dieser Betrag hat der Differenz zwischen den Vergütungsgruppen VI b BAT und V c BAT entsprochen. Beide Beschäftigte haben im Mai 2001 rückwirkend zum 1. Oktober 2000 die Höhergruppierung nach Vergütungsgruppe V c BAT beantragt, die seinerzeit aber wegen fehlender tariflicher Voraussetzungen nicht möglich gewesen ist. Erst im Juli 2002 sind die beiden Angestellten rückwirkend zum 1. März 2002 von Vergütungsgruppe VI b BAT nach V c BAT höhergruppiert worden.
- 401** Die Dienststelle hat in diesen Fällen die Gewährung der Zulagen unzureichend dokumentiert. Sie hat den Bewilligungszeitraum von einem Jahr überschritten und die Höhe der gezahlten Zulagen nicht entsprechend der BremLPZV berechnet. Das Instrument der Zahlung von Prämien und Zulagen ist zweckentfremdet worden.
- 402** Die senatorische Dienststelle hat bestätigt, dass die Zahlung der Zulagen als Ersatz für die abgelehnten Höhergruppierungen geleistet wurde. Künftig wird sie die Bestimmungen der BremLPZV beachten.
- 403** In drei weiteren Fällen sind Prämien und Zulagen zweckentfremdet anstelle von Mehrarbeitsvergütung, einer Zulage für die Ausübung höherwertiger Tätigkeit oder als Besitzstandswahrung bei einem Wechsel der Dienststelle gezahlt worden.

2.4 Forderungen des Rechnungshofs

2.4.1 Prämien und Zulagen zielgerichtet einsetzen

- 404** Leistungsprämien und Leistungszulagen sind Instrumente, um die Arbeitsleistung zu steigern. Es sollen keine „nur“ guten Leistungen vergütet werden. Viele Bedienstete erbringen häufig dauerhaft gute und sehr gute Leistungen, ohne sie besonders vergütet zu bekommen. Dies bedarf der uneingeschränkten Anerkennung. Um die Motivation der Beschäftigten zu erhalten, dürfen Prämien und Zulagen nur für herausragende besondere Leistungen gezahlt werden, da sie nur an einen Teil der Bediensteten gezahlt werden können. Dabei müssen sich die Leistungen deutlich von einer überdurchschnittlichen Erledigung der Arbeiten abheben oder ungewöhnlich bemerkenswert sein.
- 405** Der Rechnungshof empfiehlt, grundsätzlich Prämien und Zulagen nur aufgrund von Leistungsvereinbarungen zu zahlen. Hierfür sollten Kontrakte mit den Bediensteten geschlossen werden, die genau beschreiben, welche Leistung erwartet wird. Das Ergebnis sollte im Vordergrund stehen, nicht der Einsatz des Bediensteten. Das Instrument sollte als wichtiges Element eines umfassenden Personalmanagements ausgestaltet werden. Eine spontane Reaktion auf besondere Leistungen sollte nur in Ausnahmen möglich sein.

- 406** Es erfordert zunächst einen höheren Aufwand, Leistungsziele zu vereinbaren und mit dem Erreichten abzugleichen. Dieser Aufwand wird jedoch dadurch ausgeglichen, dass transparent auf eine Steigerung der Arbeitsleistung abgestellt wird. Durch konkrete Zielvereinbarungen würde das Instrument zielgerichteter und zur Förderung eines modernen Personalmanagements effektiver eingesetzt. Durch fehlende Transparenz und nicht nachvollziehbare Gründe für Prämien und Zulagen besteht die Gefahr, dass Bedienstete, die keine besonderen Geldleistungen erhalten, demotiviert werden könnten.

2.4.2 Typische Fehler vermeiden

- 407** Die Fehler bei der Zahlung von Prämien und Zulagen müssen künftig abgestellt werden. Prämien und Zulagen sind zeitnah zu bewilligen und dürfen nur bis zu einer bestimmten Höhe gezahlt werden. Es muss überprüfbar sein, ob die Prämien und Zulagen angemessen waren. Die Begründungen müssen den unter Tz. 384 genannten Anforderungen entsprechen. Die Innenrevisionen sollten bei der Bewilligung von Prämien und Zulagen eingebunden werden. Sollen Prämien und Zulagen künftig vermehrt gezahlt werden, wäre ein Controlling über die Wirkung der Prämien und Zulagen und ein Bericht über die Erfahrungen mit den leistungsbezogenen Bezahlungsinstrumenten auf Dienststellen- oder Ressortebene wünschenswert.

2.4.3 Rechtliche und sonstige Regelungen

2.4.3.1 Arbeiter einbeziehen

- 408** Prämien und Zulagen können an Beamte und Angestellte gezahlt werden (s. Tz. 371 f.). Arbeiter können sie nicht erhalten. Die zuständige Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände (VKA) hat zwar im Jahr 1996 einen Rahmenvertrag abgeschlossen, wonach Leistungszulagen und Leistungsprämien auf der Grundlage von bezirklichen Tarifverträgen gewährt werden können. Entsprechende bezirkliche Tarifverträge haben aber erst vier Mitgliedsverbände (kommunale Arbeitgeberverbände) abgeschlossen. In Bremen haben sich die Tarifvertragsparteien bisher noch nicht auf einen bezirklichen Tarifvertrag einigen können. Der Rechnungshof empfiehlt, den Kreis der möglichen Empfänger auf alle Beschäftigtengruppen auszuweiten.

2.4.3.2 Leistungsstufen fehlen

- 409** In Bremen gibt es keine Leistungsstufen wie im Bund und in zehn Ländern. Bremen hat keine Leistungsstufenverordnung erlassen, obwohl dieses Instrument in der Systematik der leistungsbezogenen Bezahlungselemente eine eigene Rolle einnimmt. Durch Leistungsstufen können dauerhaft herausragende Leistungen durch die vorzeitige Zahlung der höheren Gehaltsstufe honoriert werden. Außerdem kann bei unterdurchschnittlichen Leistungen der Aufstieg in eine höhere Gehaltsstufe verhindert werden. Das ist ein praktikableres Instrument, als mögliche Disziplinarmaßnahmen. Selbst wenn die Leistungsstufen nur in vier anderen Ländern auch tatsächlich genutzt werden, hält es der Rechnungshof für notwendig, in Bremen diese Lücke bei der leistungsbezogenen Bezahlung zu schließen.
- 410** Die Zahlung einer höheren Gehaltsstufe und die Verhinderung des Aufstiegs in die höhere Stufe sind bedeutende Führungsinstrumente, deren Verwaltungsaufwand bei einer Einbindung in das Personalmanagement nicht unverhältnismäßig hoch wäre. Wie bei Prämien und Zulagen müssten Leistungsstufen für den Haushalt kostenneutral sein.
- 411** Der Senator für Finanzen teilt die Auffassung des Rechnungshofs zu Leistungsstufen und beabsichtigt, diese durch eine Verordnung nach § 27 Abs. 3 BBesG einzuführen, sobald die Arbeiten an einem landesweiten Beurteilungssystem abgeschlossen sein werden.
- 412** Ein einheitliches Beurteilungsverfahren ist auch nach Auffassung des Rechnungshofs notwendig, um Leistungsstufen anwenden zu können. Bereits nach dem strategischen Personalentwicklungskonzept vom 31. Januar 2000 sollte ein landeseinheitliches Regelbeurteilungssystem insbesondere für die Anwendung leistungsbezogener Besoldungselemente entwickelt werden. Die gesetzliche Grundlage zur dienstlichen Beurteilung ist durch § 95 BremBG im April 2003 neu gestaltet worden. Die notwendige Rechtsverordnung wird noch vom Senator für Finanzen erarbeitet. Bis heute ist diese nicht erlassen.

- 413 Die Übernahme der Regelungen zu den Leistungsstufen für Arbeitnehmer ist nicht ohne weiteres möglich. Die tarifvertraglichen Vorschriften sehen weder Leistungsstufen noch dienstliche Beurteilungen vor. Es ist zzt. nicht abzusehen, welche Kriterien und Verfahren für die leistungsbezogene Vergütung nach einer Modernisierung im Tarifbereich maßgebend sein werden.

2.4.3.3 Entscheidungsspielraum der Dienststellen

- 414 Die Dienststellenleiter haben bei der Gewährung von Prämien und Zulagen einen weiten Ermessensspielraum. Es handelt sich um Einzelfallentscheidungen, die sich auf die jeweilige Situation der Dienststelle beziehen. Dies hat in der Vergangenheit die Möglichkeit eröffnet, Prämien und Zulagen zweckentfremdet zu zahlen. Der Rechnungshof begrüßt, dass der Senator für Finanzen anstrebt, Qualifikation und Verantwortungsbewusstsein der Vorgesetzten durch Instrumente der Personalentwicklung zu fördern.

2.4.3.4 Prämien und Zulagen nicht nebeneinander, aber in Verbindung mit Mehrarbeitsvergütung

- 415 Prämien und Zulagen dürfen nicht aus dem selben Anlass gezahlt werden, da erstere nur für in der Vergangenheit liegende Leistungen gezahlt werden. Außerdem sollte sowohl bei Zulagen als auch bei Prämien ein Zeitraum von mindestens einem Jahr seit der letzten Gewährung einer Zulage oder Prämie vergangen sein. Dies fördert die Motivation und damit eine bessere Leistung der Bediensteten. Eine auf wenige Bedienstete beschränkte und dann höhere Honorierung der Leistung hat nach den Feststellungen des Rechnungshofs eher den Effekt, dass dieses Instrument mit einer anderen Zielrichtung eingesetzt wird, wie z. B. als Ausgleich für eine nicht mögliche Beförderung/Höhergruppierung.

- 416 Der Ausschluss der Zahlung von Prämien und Zulagen in Verbindung mit der Zahlung von Mehrarbeitsvergütung sollte kritisch überprüft werden. Es sollte lediglich die Mehrfachgewährung dieser Instrumente für die gleiche erbrachte Leistung unterbunden werden, damit die Motivation zur Steigerung der Arbeitsleistung nicht verloren geht.

2.4.3.5 Durchführungshinweise

- 417 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Durchführungshinweise zur BremLPZV vom 22. Januar 1999 nicht an die Änderungen der BremLPZV vom Juli 2003 angepasst worden sind. Er hat gefordert, dies nachzuholen und u. a. klarzustellen, dass die herausragende besondere Leistung in der Personalakte zu dokumentieren ist.

- 418 Der Senator für Finanzen passt zzt. die Durchführungshinweise zur BremLPZV in Abstimmung mit dem Rechnungshof entsprechend an.

2.4.3.6 Handlungshilfe

- 419 Aufgrund der Anregung des Rechnungshofs beabsichtigt der Senator für Finanzen gemeinsam mit den Ressorts, eine Handlungshilfe für die Zahlung der Prämien und Zulagen zu erarbeiten. Hierin sollte auf die Einbindung in das Personalmanagement, auf die notwendigen Zielvereinbarungen und auf Kriterien für eine Zeitnähe der Prämien und Zulagen eingegangen werden. Ggf. sollten Fortbildungsangebote für Führungskräfte organisiert werden.

2.5 Finanzierung

- 420 Prämien und Zulagen dürfen nach § 2 Abs. 3 BremLPZV nur im Rahmen der Personalkostenbudgets gewährt werden. Sie können nach Nr. 8 der Durchführungshinweise im jeweiligen Teilbudget ausgeglichen werden. Die Regelungen führen dazu, dass in den Ressorts, die keine freien Mittel in ihren Personalkostenbudgets haben, auch keine Prämien oder Zulagen gezahlt werden können. Es sollte aber in allen Verwaltungsbereichen möglich sein, herausragende besondere Leistungen von Bediensteten honorieren zu können. Dies könnte durch gesonderte Haushaltsmittel für Prämien und Zulagen in den Einzelbudgets erreicht werden. Die Personalkostenbudgets müssten entsprechend abgesenkt werden, damit dies für den Gesamthaushalt kostenneutral bliebe. Auch nach der Ermächtigung in § 42 a BBesG können Prämien und Zulagen nur im Rahmen besonderer haushaltsrechtlicher Regelungen gewährt werden. Es sollte abgewogen werden, ob die Förderung des Leistungsgedankens bei der Bezahlung eine solche Änderung rechtfertigt. Hierdurch wäre es möglich, die leistungsbezogenen Bezahlungsinstrumente als Personalführungsinstrument im Personalmanagement zu verankern. Der Bund hat An-

fang 2004 eine besondere Finanzierung für Leistungszulagen durch § 7 Bundessonderzahlungsgesetz geschaffen: Gleichzeitig mit der Verringerung der jährlichen Sonderzahlung wird ein Anteil der Aufwendungen für Sonderzahlungen zur Förderung der Leistungsbesoldung zur Verfügung gestellt.

3 Grundsätzliche Stellungnahme des Senators für Finanzen

- 421** Der Senator für Finanzen verfolgt das Ziel, die Bezahlung der Bediensteten stärker an deren Leistung zu orientieren: Um das Leistungsprinzip im öffentlichen Dienst zu stärken und die Motivation der Beschäftigten zu erhöhen, hat der Gesetzgeber das Bezahlungssystem flexibilisiert. Zzt. arbeitet der Bund-Länder-Arbeitskreis für Besoldungsfragen an Lösungsvorschlägen für eine stärker an der individuellen Leistung orientierten Bezahlung. Die erweiterten Möglichkeiten beabsichtigt der Senator für Finanzen zu nutzen, soweit dies unter den schwierigen haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen möglich und angezeigt ist.
- 422** Der Senator für Finanzen möchte im Besoldungs- und Tarifrecht das Instrumentarium leistungsgerechter Besoldung und Vergütung weiter ausbauen und verfeinern. Die vom Rechnungshof festgestellten Mängel beim Vollzug der Vorschriften stünden diesem Ziel nicht entgegen. Die Anpassung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften könne jedoch nicht die Verantwortung der Dienstvorgesetzten für einen zielgerichteten Einsatz der Instrumente ersetzen.

4 Fazit

- 423** Die Möglichkeit der Gewährung von Leistungsprämien, -zulagen und -stufen ist in der Mehrzahl der Länder durch Verordnungen geschaffen worden, wird aber nur in der Minderzahl der Länder auch tatsächlich angewandt. Dies lässt vermuten, dass leistungsbezogene Bezahlungselemente im Sinne einer gerechten, leistungssteigernden und motivierenden Wirkung schwierig anzuwenden sind. Diese Vermutung hat die Prüfung für Bremen bestätigt. Es wurden nur an rd. 0,3 % aller Bediensteten Prämien und Zulagen gezahlt. Die festgestellten Mängel zeigen, dass Prämien und Zulagen nicht weiterhin wie in der Vergangenheit gezahlt werden dürfen. Falls sich an der Praxis nichts grundlegend ändert, sollte besser völlig auf Prämien und Zulagen verzichtet werden, bis die angestrebten grundlegenden Änderungen des Besoldungs- und Tarifrechts eine leistungsorientierte Bezahlung (s. Tz. 375) ermöglichen.

Leistungsbezogene Bezahlungselemente müssen regelgerecht eingesetzt werden. Sie müssen zu einem transparenten Personalführungsinstrument ausgestaltet werden. Ihre Wirksamkeit hängt davon ab, inwieweit materielle Leistungsanreize als Element der Personalführung und des Personalmanagements sinnvoll eingesetzt werden können.

Auswirkungen der Dezentralisierung am Beispiel der Personalverwaltung

Durch die Reform der Verwaltung wurden Entscheidungs- und Aufgabenverantwortung dezentralisiert. Der Rechnungshof unterstützt diesen Prozess. Die Dezentralisierung bringt aber auch Schwierigkeiten mit sich, die nachfolgend am Beispiel der Personalverwaltung dargestellt werden.

1 Dezentralisierung

- 424** Bremen hat in den letzten Jahren eine Verwaltungsreform begonnen, die sich am Neuen Steuerungsmodell ausrichtet und ständig weiterentwickelt wird. Gegenstand der Reform ist u. a. die Zusammenführung von Fach- und Ressourcenverantwortung, das Kontraktmanagement, das Controlling und Berichtswesen sowie die Modernisierung des Verwaltungs- und Personalmanagements. Die Grundsätze der auch vom Rechnungshof unterstützten Verwaltungsreform sollen nicht nur im Kernbereich, sondern auch bei Sonderhaushalten, Eigenbetrieben, Stiftungen und möglichst auch bei Beteiligungsgesellschaften gelten. Im „Konzern Bremen“ sollen Steuerungs- und Koordinationsinstrumente wie Controlling und Berichtswesen möglichst einheitlich sein.
- 425** Die Dezentrale Haushaltssteuerung nimmt einen wesentlichen Platz im Rahmen der Reform ein (s. a. Reformbericht Finanzen 2003 S. 58 f.). Die zentrale Ebene des Finanzressorts hat Aufgaben und Verantwortlichkeiten aufgegeben oder auf

die dezentrale Ebene der Fachressorts, Dienststellen und Produktgruppen verlagert. Die Fach-, Personal- und Ressourcenverantwortung sind zusammengeführt und weitgehend auf Produktgruppenverantwortliche und Dienststellenleiter delegiert worden. Es gibt insgesamt 250 Produktgruppen, je nach Aufgabenstellung eine oder mehrere pro Dienststelle. Der Produktgruppenhaushalt ist ein wichtiges Steuerungsinstrument des Parlaments gegenüber der Verwaltung.

- 426** Die dezentrale Ressourcenverantwortung findet ihren Ausdruck u. a. in der Budgetierung. Den Fachressorts wird für ihren jeweiligen Bereich ein Gesamtbudget an Haushaltsmitteln zur Verfügung gestellt. Im Haushaltsvollzug können die Fachressorts innerhalb des Budgets Haushaltsmittel zwischen einzelnen Haushaltspositionen verschieben, z. B. durch Nachbewilligung gemäß § 37 LHO.
- 427** Verantwortung wird auch dezentralisiert, wenn öffentliche Aufgaben durch Beteiligungsgesellschaften wahrgenommen werden. Die Bremische Bürgerschaft hat mit Beschluss vom 20. März 2002 eine Verbesserung der Steuerung und Kontrolle öffentlicher Unternehmen gefordert. Daraufhin hat der Senat ein Regelwerk erstellt, das als Beteiligungshandbuch zusammengefasst ist und zzt. erprobt wird.
- 428** Durch den Reformprozess sollen die Konsolidierungsbemühungen für die bremschen Haushalte unterstützt werden. Der Senator für Finanzen hat auf die großen Sanierungsbeiträge des Personals hingewiesen, die ohne eine Dezentralisierung und Flexibilisierung nicht möglich gewesen seien.
- 429** Aus der Dezentralisierung ergeben sich Folgen und Probleme, die in diesem Beitrag schwerpunktmäßig am Beispiel der Personalwirtschaft dargestellt werden. Auswirkungen auf die Arbeit des Rechnungshofs sind ebenfalls aufgeführt.

2 Personalwirtschaft und Dezentralisierung

2.1 Personalverantwortung

- 430** Unbeschadet der Dezentralisierung hat das Finanzressort die Steuerungsaufgaben in der Personalwirtschaft behalten. Ein Teil der Durchführungsaufgaben, wie die Berechnung und Festsetzung von Bezügen, ist durch Gesetz dem Eigenbetrieb Performa Nord übertragen worden.
- 431** Der Senat hat die dienstrechtlichen Befugnisse mit der Anordnung ihrer Übertragung zum großen Teil delegiert. So ernennen, befördern oder entlassen die Dienststellen Beamte bis zu der Besoldungsgruppe A 14. Entscheidungen, wie z. B. die Ernennung von Beamten über der Altersgrenze nach § 48 LHO, liegen in der Verantwortung der Produktplanverantwortlichen bzw. Ressorts. Das Finanzressort ist nicht mehr eingebunden.
- 432** Die Versorgungsausgaben haben sich zunächst nur insoweit auf die dezentralen Budgets ausgewirkt, als Steigerungen bei den Versorgungsausgaben zu höheren Einsparverpflichtungen und verminderten dezentralen Personalbudgets geführt haben, um die gesamten Personalausgaben konstant zu halten. Die Versorgungsausgaben müssen nach Ansicht des Rechnungshofs den dezentralen Budgets näher zugeordnet werden, um damit bei Entscheidungen der dezentral Verantwortlichen angemessen berücksichtigt zu werden (vgl. Jahresbericht 2001, Tz. 107 ff.). Als erster Schritt sind die Versorgungsbudgets dezentral im Haushalt ausgewiesen. Mittlerweile wirken sich die Versorgungskosten für die dezentral Verantwortlichen dann aus, wenn angestellte Bedienstete verbeamtet, Beamte über der Altersgrenze eingestellt, Beamte aus organisatorischen Gründen in den einstweiligen Ruhestand versetzt oder drittmittelfinanziert werden.

2.2 Produktgruppenverantwortliche und Dienststellenleiter

- 433** Der Senat hat die dienstrechtlichen Befugnisse weitgehend auf die Dienststellenleiter übertragen (s. Tz. 431). Sie bleiben Dienstvorgesetzte und sind nach den gesetzlichen Bestimmungen (u. a. BremBG und Bremisches Personalvertretungsgesetz) für eine Reihe von Personalentscheidungen zuständig. Im Unterschied dazu wird den Produktgruppenverantwortlichen nach § 3 HG und den VV zur Durchführung der Haushalte die Verantwortung für den Personalbereich übertragen. Produktplan- und Produktbereichsverantwortliche haben strategische und koordinierende Aufgaben.
- 434** Häufig sind einer Dienststelle mehrere Produktgruppen zugeordnet und damit einem Dienststellenleiter mehrere Produktgruppenverantwortliche nachgeordnet. In

diesen Fällen muss der Dienststellenleiter sie bei allen personalrechtlich oder personalwirtschaftlich bedeutsamen Verfahren durch Vorschlagsrechte und Mitzeichnungspflichten beteiligen, damit die Produktgruppenverantwortlichen der ihnen übertragenen Fach-, Personal- und Ressourcenverantwortung gerecht werden können. Sie haben gegenüber dem Dienststellenleiter das Recht zur Stellungnahme und können Vorschläge zu personalwirtschaftlichen Maßnahmen machen.

435 Die Personalverantwortung ist also im Dienst- und Haushaltsrecht auf zwei verschiedene Ebenen delegiert. Der Dienststellenleiter als Dienstvorgesetzter und der Produktgruppenverantwortliche haben zum Teil gleiche Verantwortungsbereiche und sollen sich miteinander abstimmen. Die Grenzen der Verantwortung sind nicht klar gezogen. Dies kann Probleme und Reibungsverluste verursachen. Auf jeden Fall entsteht ein größerer bürokratischer Aufwand.

436 Für eine effektive Dezentralisierung muss die Verantwortung eindeutig geregelt sein. Die Dienststellenstruktur könnte an die Produktstruktur angepasst werden. Auch könnten die Aufgaben beim Produktgruppenverantwortlichen oder beim Dienststellenleiter stärker gebündelt werden.

437 Der Senator für Finanzen teilt nicht die Auffassung des Rechnungshofs, dass nicht deckungsgleiche Organisations- und Produktgruppenstruktur zu einem größeren bürokratischen Aufwand führen. Eine solche Aussage könne nur aufgrund fundierter empirischer Erkenntnisse getroffen werden. Er stimmt mit dem Rechnungshof jedoch überein, dass auch bei dezentraler Verantwortungsstruktur eindeutige Regeln für personalwirtschaftliche Vorgänge sowie deren Entbürokratisierung erforderlich sind. Für den Rechnungshof bleibt es notwendig, die Zuständigkeiten und Verantwortungen im Zuge weiterer Reformen (s. Tz. 456) besser zu regeln.

2.3 Recht- und Ordnungsmäßigkeit

438 Bei Entscheidungen über und bei der Durchführung von Maßnahmen muss das beabsichtigte Ziel im Vordergrund stehen. Dabei dürfen aber Recht- und Ordnungsmäßigkeit nicht vernachlässigt werden. Personalrechtliche Vorschriften werden von einzelnen Dienststellen und Einrichtungen mangelhaft umgesetzt. So sind Lösungswege gewählt worden, die den vom Regelungsgeber gewollten Zweck missachten. Es wurden z. B. Zulagen an Bedienstete zweckentfremdet eingesetzt (s. Tz. 371 ff.).

3 Auswirkung der Dezentralisierung

439 Größere Handlungsspielräume und damit steigende Anforderungen an die Tätigkeit der Bediensteten vor Ort führen zu einem größeren Kontrollbedarf und einem höheren Prüfungsaufwand. Die Verwaltung muss nicht nur Steuerungsinstrumente wie Controlling und Berichtswesen schaffen, sondern darüber hinaus auch Kontrollmechanismen anpassen. Nur dann kann sie die Qualität der Ergebnisse und die Einheitlichkeit der Aufgabenerfüllung gewährleisten.

440 Durch die dezentrale Budgetierung liegt die Verantwortung für die kleinteilige operative Tätigkeit beim jeweiligen Fachressort und den einzelnen Dienststellen. Der Senator für Finanzen muss sein Augenmerk verstärkt darauf richten, dass die Ressorts und Dienststellen innerhalb ihrer Verantwortungsbereiche nach gleichen Grundsätzen ordnungsgemäß und wirtschaftlich handeln.

3.1 Zentrale Zuständigkeiten nach der LHO

441 Nach §§ 58 und 59 LHO muss grundsätzlich der Senator für Finanzen bei allen Änderungen von Verträgen, beim Abschluss von Vergleichen und bei Veränderungen von Ansprüchen, darunter auch jenen im Personalbereich, mitwirken. Unter Hinweis auf die dezentrale Verantwortung der Fachressorts verzichtet er bei Veränderungen von Ansprüchen gemäß § 59 LHO für die Dauer eines Modellversuchs weitgehend auf diese Mitwirkung.

442 Die Mitwirkung des Senators für Finanzen soll nach der Intention der LHO gewährleisten, dass die Verwaltung insbesondere auch bei Ermessensentscheidungen nach gleichen Grundsätzen handelt (Verwaltungsgrundsätze der Gleichbehandlung und der Verhältnismäßigkeit). Ist der Senator für Finanzen in diesem Bereich weitgehend nicht mehr „Wächter der LHO“, müssen die genannten Grundsätze dennoch weiter eingehalten werden. Der Rechnungshof wird darauf zu achten haben, dass diese Grundsätze auch bei geänderten Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten in der Verwaltung weiterhin angewandt werden.

3.2 Prüfungen im Personalbereich

- 443 Seit der Übertragung der dienstrechtlichen Entscheidungsbefugnisse hat der Rechnungshof über Prüfungen berichtet, bei denen sich die Dezentralisierung ausgewirkt hat:
- Prüfung der Beurlaubungen und Teilzeitbeschäftigungen nach Delegation der Entscheidungsbefugnisse auf die Dienststellen (vgl. Jahresbericht 2001, Tz. 68 ff.),
 - Eigenbetrieb: Personalrechtliche Befugnisse der Betriebsleitungen (vgl. Jahresbericht 2002, Tz. 90 ff.),
 - Umsetzung des Tarifvertrags zur Regelung der Altersteilzeitarbeit (vgl. Jahresbericht 2003, Tz. 212 ff.),
 - Reform der Stellenwirtschaft (vgl. Jahresbericht 2003, Tz. 228 ff.),
 - Konzerncontrolling und Berichtswesen (vgl. Jahresbericht 2004, Tz. 132 ff.),
 - Versetzung von Beamtinnen und Beamten in den einstweiligen Ruhestand aufgrund organisatorischer Änderungen (vgl. Jahresbericht 2004, Tz. 266 ff.),
 - Zulagen für die vorübergehende Ausübung einer höherwertigen Tätigkeit (vgl. Jahresbericht 2004, Tz. 302 ff.),
 - Auflösung von Arbeitsverhältnissen unter Zahlung einer Abfindung in besonderen Einzelfällen (vgl. Jahresbericht 2004, Tz. 367 ff.) und
 - Zahlung von Leistungsprämien und Leistungszulagen (s. Tz. 371 ff.).
- 444 Im Rahmen einer weiteren Prüfung hat der Rechnungshof an einem Einzelfall festgestellt, wie durch die Dezentralisierung Arbeitsabläufe aufwendiger und fehlerträchtiger werden können. Er hat im September 2003 eine Dienststelle darauf hingewiesen, dass ein Beschäftigter seit mehreren Monaten ein zu hohes Gehalt erhielt. Bei einem Statuswechsel sind die gesetzlichen Regelungen nicht beachtet worden. Obwohl der Rechnungshof der Beschäftigungsdienststelle die Sach- und Rechtslage ausführlich dargestellt hat, ist die Überzahlung erst nach 14 Monaten zurückgezahlt worden.
- 445 Die Dienststelle hat zunächst den Senator für Finanzen gebeten, die Rechtslage zu klären. Die Feststellungen des Rechnungshofs wurden bestätigt. Im Februar 2004 hat die Dienststelle Performa Nord angewiesen, die überzahlten Beträge zurückzufordern, ohne dabei die Sach- und Rechtslage hinreichend genau darzustellen. Performa Nord hat deshalb überzahlte Bezüge nur i. H. v. rd. 7 T€ zurückgefordert. Der Vorgang war damit für die beteiligten Dienststellen erledigt.
- 446 Der Rechnungshof hat den Vorgang erneut geprüft und der Dienststelle im März 2004 mitgeteilt, dass ein zu geringer Betrag zurückgefordert worden sei und die Überzahlung insgesamt mehr als 27 T€ betrage. Die Sach- und Rechtslage wurde erneut geprüft. Die Feststellungen des Rechnungshofs wurden bestätigt. Die Dienststelle hat Performa Nord im April 2004 erneut angeschrieben. Die Bezüge sind im Mai 2004 neu festgesetzt worden. Die Berechnung war mittlerweile aufwendig und schwierig. Im September 2004 wurden zusätzlich rd. 21 T€ als Rückforderung festgesetzt, die der Beschäftigte im November 2004 zurückgezahlt hat.
- 447 Die Dezentralisierung der personalrechtlichen Entscheidungsbefugnisse war sicherlich nicht die einzige Ursache für die ungewöhnlich lange Bearbeitungsdauer. Aber die Beteiligung mehrerer Stellen, die Verteilung der Verantwortlichkeit und die mangelhafte Informationsweitergabe hatten hieran einen großen Anteil.

3.3 Veränderung der Prüfungstätigkeit

- 448 Die Dezentralisierung wirkt sich auf die Arbeit des Rechnungshofs aus. Die Rechnungsprüfung stellt sich auf die neuen und politisch gewollten Entscheidungsstrukturen ein. Controlling und Berichtswesen sind Steuerungsinstrumente der Verwaltung und können eine Rechnungsprüfung nicht ersetzen. Durch dezentrale Entscheidungen und dezentrale Verantwortung steigt der Bedarf an einer unabhängigen

gen Rechnungsprüfung, um fehlerhaftes oder unwirtschaftliches Handeln aufzudecken.

449 Die Rechnungsprüfung muss sich mit den Instrumenten des Neuen Steuerungsmodells auseinandersetzen, so z. B. mit Berichtswesen, Controlling, Benchmarking, Kontrakten, Kosten-Leistungs-Rechnung und kaufmännischer Buchführung. Die Haushalts- und Wirtschaftsführung im so genannten Konzern Bremen wird unterschiedlich nachgewiesen. Es gibt unterjährig umfangreiche Änderungen. Hierdurch und durch die Dezentralisierung von Verantwortung ändert sich der Prüfungsstoff für den Rechnungshof quantitativ und qualitativ.

450 Durch die Dezentralisierung wird die Informationsbeschaffung für den Rechnungshof schwieriger. Viele Informationen liegen nicht mehr zentral vor und müssen bei Prüfungen dezentral und damit aufwendiger abgefragt werden. Für Prüfungen im Personalbereich können Daten nicht mehr vollständig von Performa Nord bezogen werden. So waren bei der Prüfung der Zahlung von Leistungsprämien und Leistungszulagen an Bedienstete (s. Tz. 371 ff.) die Daten eines Eigenbetriebs nur für die Beamten und nicht für die Arbeitnehmer über Performa Nord verfügbar; der Eigenbetrieb lässt die Gehaltsabrechnung der Arbeitnehmer bei einer externen Firma durchführen. In solchen Fällen steht der Rechnungshof bei seinen Prüfungen vor der Frage, in welchem Umfang er dezentral vorliegende Informationen einfordert, um dabei keinen unverhältnismäßig hohen Aufwand auch bei den geprüften Stellen zu verursachen.

4 Folgerungen

451 Dezentral wahrgenommene Verwaltungsaufgaben erfordern vom Senat, besondere Kontrollmechanismen einzurichten. Zunächst ist die flächendeckende Einrichtung und effektive Arbeit von Innenrevisionen notwendig (s. Tz. 513 ff.). Die Ansicht des Senators für Finanzen, erst nach einer empirischen Untersuchung feststellen zu können, ob eine Dezentralisierung im Zuge der Verwaltungsreform den Kontroll- und Prüfungsaufwand erhöhe, vertagt das Problem.

452 Nach Ansicht des Rechnungshofs steht auch ohne empirische Untersuchung aufgrund seiner bereits vorliegenden Prüfungsergebnisse fest, dass ein höherer Kontroll- und Prüfungsaufwand besteht, der mit neu ausgerichteten Instrumenten abgedeckt werden muss.

4.1 Personalarbeit in der Verwaltung

453 Die Personalarbeit ist zentral so zu steuern, dass die Personalvorgänge in den Dienststellen einheitlich bearbeitet werden. Dabei wäre eine zentrale Bearbeitung grundsätzlich von Vorteil und würde eine dezentrale Verantwortung und Entscheidung im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben nicht einschränken. So werden z. B. in anderen Ländern Dienstreiseangelegenheiten zentral abgerechnet. Bei der zentralen Umsetzung dezentral verantworteter Entscheidungen der Dienststellen müsste diese Stelle grundsätzlich stärker als bisher auf die Ordnungsmäßigkeit der Maßnahmen achten und gegenüber den Verantwortlichen ggf. auf einer rechtmäßigen und wirtschaftlichen Entscheidung bestehen.

454 Es sollte geprüft werden, ob möglichst alle Beteiligungsgesellschaften einschließlich der kommunalen Krankenhäuser die Gehaltsabrechnung über die zentrale Stelle Performa Nord abwickeln sollten. Dies würde die Auslastung und damit die Wirtschaftlichkeit der zentralen Stelle erhöhen. Es würde zudem die Prüfungsarbeit des Rechnungshofs teilweise wieder erleichtern.

455 Weiterhin sollte geprüft werden, ob es wirtschaftlicher ist, wenn kleine Dienststellen ihre Personalangelegenheiten grundsätzlich von einer zentralen Stelle bearbeiten lassen.

456 Der Senator für Finanzen ordnet die Personalarbeit neu. Dies bezieht sich sowohl auf eine Integration unterschiedlicher Tätigkeiten, auf eine neue Verantwortung der Beschäftigten, Vorgesetzten und Personalverantwortlichen als auch auf die Frage, welche Dienstleistungen in welchem Umfang zentral angeboten werden sollen. Der Senator für Finanzen hat erklärt, er habe keine Erkenntnisse darüber, dass „Monopolisten“ tendenziell wirtschaftlicher handelten. Er beabsichtige, die Personalvorgänge durch ein Mitarbeiterportal technikunterstützt zu standardisieren und das kennzahlengestützte Controlling weiterzuentwickeln.

4.2 Prüfungsarbeit des Rechnungshofs

- 457 Der Rechnungshof begrüßt grundsätzlich die Verwaltungsreform und wird sich mit ihr weiterhin auseinandersetzen. Er stellt seine Finanzkontrolle und Prüftätigkeit auf die geänderten Gegebenheiten jeweils neu ab. Die fachlich immer komplexer werdende Haushalts- und Wirtschaftsführung im „Konzern Bremen“ muss für Prüfungen aufbereitet und auf Schwachstellen untersucht werden und stellt dabei erhöhte Anforderungen an die Tätigkeit des Rechnungshofs.

Organisation der Korruptionsbekämpfung

Die Korruptionsbekämpfung im bremischen öffentlichen Dienst hat auch vier Jahre nach In-Kraft-Treten einer entsprechenden Verwaltungsvorschrift noch nicht den notwendigen Stellenwert.

Der Rechnungshof hat gefordert, die vorbeugenden und kontrollierenden Maßnahmen in den Dienststellen sowie die aufdeckenden und repressiven Maßnahmen des Innenressorts zu verstärken. Hierzu hat er eine Reihe von Vorschlägen gemacht.

Im Interesse einer ganzheitlichen Bekämpfung hat er empfohlen, die Grundzuständigkeit für die Korruptionsbekämpfung im öffentlichen Dienst vom Finanzressort auf das Innenressort zu verlagern und dort die koordinierenden Aufgaben der zentralen Antikorruptionsstelle mit den repressiven Aufgaben der Polizei organisatorisch zu verknüpfen.

1 Vorbemerkungen

- 458 Bestechlichkeit und Bestechung sowie Vorteilsannahme und Vorteilsgewährung gibt es in allen Bereichen der Gesellschaft. Auch der öffentliche Dienst ist von diesen korrupten Praktiken betroffen. Sie schaden den öffentlichen Haushalten in einem beträchtlichen Umfang und belasten die Volkswirtschaft insgesamt. Korruption diskreditiert nicht nur das Gebot der Fairness im Geschäftsverkehr, sie untergräbt vor allem das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Integrität und Funktionsfähigkeit des Staates und schwächt damit die Demokratie.
- 459 In Deutschland hatte die Bekämpfung der Korruption bis Mitte der 90er Jahre keinen besonderen Stellenwert. Erst als durch Ermittlungserfolge einiger Staatsanwaltschaften die Größenordnung der Korruptionsgefahr deutlich wurde, setzte sich die Einsicht durch, dass es neben gesetzlichen Änderungen und Verschärfungen im Straf-, Steuer- und Beamtenrecht ergänzender und möglichst flächendeckender präventiver Maßnahmen in der öffentlichen Verwaltung bedarf. Die Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (IMK) hatte hierzu 1996 das „Präventions- und Bekämpfungskonzept Korruption“ beschlossen und den Ländern empfohlen, die darin beschriebenen Maßnahmen umzusetzen.
- 460 In Bremen hatte eine ressortübergreifende Arbeitsgruppe unter Einbeziehung der IMK-Empfehlungen ein Konzept zur Bekämpfung der Korruption im öffentlichen Dienst erarbeitet und dem Senat im Jahr 1998 vorgelegt. Auf dieser Grundlage hatte der Senat mehrere Beschlüsse gefasst. Kernpunkte waren damals,
- in den Ressorts eine alle ihre Arbeitsbereiche abdeckende Innenrevision auf- oder auszubauen,
 - eine für alle Ressorts nutzbare Datenbank zu entwickeln, mit der Vergabe- und Beschaffungsvorgänge kontrolliert werden können,
 - ein Antikorruptionsreferat mit 2,5 Stellen bei der damaligen Senatskommission für das Personalwesen (SKP) einzurichten.
- 461 Das zentrale Antikorruptionsreferat sollte die Korruptionsbekämpfung in der bremischen Verwaltung koordinieren. Zugeordnet wurde ihr eine sog. mobile Prüfgruppe mit je einem Vertreter aus den Bereichen Kriminalpolizei, Bautechnik und Steuerprüfung, die als Ad-hoc-Gruppe anlassbezogen tätig werden sollte, z. B. zur Beweissicherung.
- 462 Darüber hinaus hatte der Senat die Ressorts aufgefordert, Antikorruptionsbeauftragte als Ansprechpartner für die Beschäftigten zu benennen und die SKP beauftragt, eine Dienstanweisung über die Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung vorzulegen. Nach einem langwierigen Abstimmungsprozess mit den Ressorts trat

schließlich Anfang 2001 die Verwaltungsvorschrift zur Vermeidung und Bekämpfung der Korruption in der öffentlichen Verwaltung (Land und Stadtgemeinde) in Kraft.

- 463** Der Rechnungshof ist der Frage nachgegangen, ob die Korruptionsbekämpfung sachgerecht und wirksam organisiert ist und ob die Regelungen in der Verwaltungsvorschrift ausreichend sind.

2 Prüfungsfeststellungen und Stellungnahme des Finanzressorts

2.1 Allgemeine Einschätzung der Korruptionsbekämpfung in Bremen

- 464** Das dem Senat 1998 von der ressortübergreifenden Arbeitsgruppe vorgelegte Bekämpfungskonzept hat sich bis zum Erlass der Verwaltungsvorschrift im Jahr 2001 stark verändert. Einst als wichtig erachtete Kontroll- und Eingriffsrechte der zentralen Antikorruptionsstelle, z. B. der Zugriff auf die mobile Prüfgruppe für überraschende Kontrollen vor Ort, sind in die Vorschrift nicht aufgenommen worden. Dadurch ist der Bereich der Aufdeckung korrupter Taten, der im Grenzbereich zwischen präventiven und repressiven Maßnahmen liegt, entscheidend geschwächt worden.
- 465** Die seit Auflösung der SKP dem Senator für Finanzen zugeordnete zentrale Antikorruptionsstelle – nach der ursprünglichen Konzeption mit 2,5 Stellen besetzt und mit Eingriffsrechten ausgestattet – ist heute entsprechend der Verwaltungsvorschrift eine Koordinierungsstelle mit zentralen Aufgaben im Präventionsbereich. Personell verfügt sie über nur noch 0,35 Stellenanteile. Für die Aufdeckung von Korruption ist sie praktisch ohne Bedeutung. Im Ergebnis trifft dies auch auf die mobile Prüfgruppe zu. Zwar ist diese weiterhin der Antikorruptionsstelle zugeordnet, kann jedoch nur auf Wunsch eines Ressorts tätig werden. Zu einem Einsatz ist es in all den Jahren allerdings nicht gekommen.
- 466** Der Rechnungshof hat kritisiert, dass es keine ergänzenden zentralen Aktivitäten und Maßnahmen, beispielsweise die Einrichtung eines kostenfreien Bürgertelefons, gegeben hat, um verstärkt Hinweise – auch anonyme – von Beschäftigten, Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen auf Fehlverhalten öffentlich Bediensteter zu erhalten. Gerade derartige Informationen hatte die ressortübergreifende Arbeitsgruppe im ursprünglichen Konzept zu Recht als wichtig bezeichnet. Es reicht nicht aus, sich insoweit auf das Behördenfernsprechbuch und den zweifellos sehr guten Internetauftritt der zentralen Antikorruptionsstelle zu beschränken.
- 467** Defizitär sind aber auch die anderen seinerzeit als Kernpunkte der Korruptionsbekämpfung bezeichneten Maßnahmen. Weder gibt es heute – immerhin mehr als sechs Jahre nach dem Senatsbeschluss – eine flächendeckende und personell hinreichend ausgestattete Innenrevision in den Ressorts (s. Tz. 513 ff.), noch ist in der Gesamtverwaltung ein Datenbanksystem installiert, mit dem Vergaben und Beschaffungen kontrolliert werden können. Verbesserungsbedürftig sind darüber hinaus einige der in der Verwaltungsvorschrift genannten Präventionsmaßnahmen, u. a. die Personalrotation.
- 468** Weiter hat der Rechnungshof bemängelt, dass im bremischen Konzept eine wesentliche Empfehlung der IMK fehlt: Weder die ursprüngliche Konzeption noch die jetzige Verwaltungsvorschrift sehen vor, anhand bestimmter Kriterien korruptionsbedrohte Arbeitsbereiche systematisch und flächendeckend zu identifizieren und darauf aufbauend ggf. Risikoanalysen durchzuführen. Diese von den Ressorts zu leistenden Vorarbeiten sind für eine wirksame Korruptionsprävention jedoch unabdingbar. Ohne sie bleiben konkrete organisatorische Präventionsmaßnahmen zufällig, fehleranfällig und insgesamt Stückwerk.
- 469** Den Rechnungshof hat das Konzept in seiner heutigen Form nicht überzeugt. Angemahnt hat er eindeutige Signale der Ressortspitzen zum Stellenwert der Korruptionsbekämpfung, auch und gerade durch eine ausreichende personelle Ausstattung des Systems. Dabei sollte im Blick sein, dass eine wirksame Prävention die Ressorthaushalte entlastet. Überteuerte Leistungen und Preise können vermieden werden.
- 470** Das Finanzressort hat die allgemeine Einschätzung des Rechnungshofs nicht geteilt. Nach seiner Auffassung trage das Maßnahmenbündel des Senats den bestehenden Gegebenheiten insgesamt Rechnung. Es sei ein relativ junges Instrumen-

tarium, für das der Grundsatz der „lernenden Verwaltung“ gelte. In den vier Jahren des Bestehens der Verwaltungsvorschrift seien trotz knapper personeller Ressourcen sinnvolle Nejustierungen vorgenommen worden.

471 Der Rechnungshof hält an seiner kritischen Bewertung fest, zumal das Finanzressort in seiner Stellungnahme eingeräumt hat, die personelle und finanzielle Ausstattung der Bereiche lasse wegen der knappen Haushaltsmittel Wünsche offen.

472 Der Rechnungshof hat gefordert, der Korruptionsgefahr im bremischen öffentlichen Dienst effektiver zu begegnen. Hierzu hat er vorgeschlagen,

- die dezentrale Prävention zu verstärken und die Verwaltungsvorschrift zu überarbeiten,
- die Grundsatzzuständigkeit für die Korruptionsbekämpfung im öffentlichen Dienst zu verändern,
- innovative Möglichkeiten – z. B. Internetzugang für anonyme Hinweisgeber – zu nutzen, um korruptes Handeln vermehrt aufzudecken,
- wichtige rechtliche Begleitmaßnahmen politisch zu unterstützen, ggf. zu initiieren.

2.2 Empfehlungen zur Stärkung der dezentralen Prävention

2.2.1 Korruptionsgefährdete Arbeitsplätze systematisch ermitteln

473 Die Ressorts müssen durch die Verwaltungsvorschrift verpflichtet werden, systematisch und flächendeckend korruptionsanfällige Arbeitsbereiche und Funktionen zu ermitteln. Dabei erkannte Risiken sind mit präventiv wirkenden Organisationsmaßnahmen – z. B. Personalrotation (s. Tz. 481 f.), geänderte Arbeitsabläufe, Mehr-Augen-Prinzip – zu minimieren. Der Rechnungshof hat auf entsprechende Vorgaben und Umsetzungshilfen verwiesen, die der Bundesinnenminister in seine Bekämpfungsrichtlinien für die Bundesverwaltung aufgenommen hat.

474 Erreicht werden sollte, dass ein Gefährdungsatlas entsteht, der es auch zentralisierten Arbeitseinheiten – z. B. den Innenrevisionen – ermöglicht, Risikobereiche zielgerichtet zu prüfen. Er könnte auch Grundlage dafür sein, Beschäftigte in korruptionsgefährdeten Arbeitsbereichen – auch und gerade Vorgesetzte – verpflichtend fortzubilden (s. Tz. 483 f.).

475 Das Finanzressort hat hierzu mitgeteilt, die zentrale Antikorruptionsstelle habe eine Handlungshilfe zur Risikoanalyse im Entwurf erstellt, die gegenwärtig mit den Antikorruptionsbeauftragten der Ressorts beraten werde.

476 Der Rechnungshof begrüßt diese Vorarbeiten.

2.2.2 Bekämpfungselement „Innenrevision“ stärken

477 Die Innenrevision unterstützt die Führungsfunktion der Dienststellenleitung. Sie prüft u. a., ob das interne Kontrollsystem und die Informations- und Ablaufsysteme lückenlos aufgebaut sind und zuverlässig arbeiten und ob die Fachvorgesetzten ihrer Führungsverantwortung gerecht werden. Sie ist damit zugleich ein wichtiges Instrument zur Korruptionsbekämpfung in den Dienststellen. Obwohl der Senat in den Jahren 1998 bis 2000 die Ressorts mehrfach aufgefordert hatte, Innenrevisionen einzurichten oder bestehende auszubauen, gibt es immer noch erhebliche Defizite (s. Tz. 513 ff.). Die in den senatorischen Dienststellen eingerichteten Revisions-einheiten sind durchweg extrem klein. Mit den geringen personellen Ressourcen ist eine auch nur annähernd ausreichende Revisionstätigkeit nicht möglich. Korruptionsgefährdete Arbeitsbereiche und Funktionen müssen kaum mit einer Kontrolle rechnen. Dadurch entfällt die an sich vorhandene präventive Wirkung der Innenrevision. Die Ressorts müssen ihre Revisionseinheiten personell deutlich besser ausstatten.

2.2.3 Beschaffungen und Vergaben technikgestützt kontrollieren

478 Ein Kernpunkt im ursprünglichen Konzept zur Korruptionsbekämpfung war es, ein Datenbanksystem zu entwickeln und in allen Ressorts einzuführen, mit dem Vergabe- und Beschaffungsvorgänge kontrolliert werden können (s. Tz. 460). Dies ist bis heute nicht geschehen.

479 Eingebettet in das E-Government-Angebot Bremens entsteht gegenwärtig ein sog. elektronisches Einkaufsmanagement. In Teilbereichen der Verwaltung wird das

System bereits eingesetzt. Die Software wird noch um einige Module ergänzt; nicht zuletzt muss sie mit dem Programm zum Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen (SAP R/3) verknüpft werden. Das elektronische Einkaufsmanagement macht Bearbeitungsprozesse transparenter und durch eindeutig zugewiesene Kompetenzen sicherer. Sämtliche Aktivitäten werden dokumentiert und sind nachvollziehbar. Es ist dadurch ein gutes Instrument der Korruptionsprävention. Werden entsprechende Auswertungsmöglichkeiten geschaffen, kann es auch zur Aufdeckung korrupter Taten beitragen.

- 480 Leider hat der Senat den Ressorts lediglich empfohlen, die neue Software zu übernehmen. Der Rechnungshof hält den Einsatz zumindest in Aufgabenbereichen mit einer nennenswerten Anzahl von Beschaffungs- und Vergabevorgängen für zwingend.

2.2.4 Personalrotation vermehrt durchführen

- 481 Die Personalrotation ist als geplant durchgeführter Arbeitsplatzwechsel in erster Linie ein Instrument der Personalentwicklung und -förderung. Erreicht werden soll damit eine breitere Qualifikation und eine erweiterte Einsatzmöglichkeit der Beschäftigten. Sie ist aber auch als Präventionsmaßnahme in korruptionsbedrohten Arbeitsbereichen von großer Bedeutung und daher in die Verwaltungsvorschrift aufgenommen worden.

- 482 Der Rechnungshof hat bemängelt, dass in Bremen die Personalrotation als gezielte Präventionsmaßnahme bisher nur vereinzelt genutzt worden ist und hat hierfür u. a. die Verwaltungsvorschrift selbst verantwortlich gemacht: Die Rotationsregelung ist als Soll-Vorschrift formuliert und liefert Hinderungsgründe gleich mit („soweit fachlich und [personal-]wirtschaftlich vertretbar“). Auch das Bundesinnenministerium hatte 1998 in seinen Richtlinien zur Korruptionsbekämpfung in der Bundesverwaltung den Dienststellen nicht eindeutig vorgegeben, das Rotationsprinzip anzuwenden. Es hat aus diesem Fehler gelernt und in den neuen Richtlinien vom 7. Juli 2004 eine verpflichtende Regelung eingeführt. Der Rechnungshof hat empfohlen, diesem Beispiel zu folgen und darüber hinaus in der Verwaltungsvorschrift den Ressorts keine „Ausreden“ mehr vorzugeben. Zwar wird es Einzelfälle geben, in denen die Personalrotation wegen der Kleinheit Bremens nicht möglich ist; durchweg müssten die Ressorts jedoch einen personellen Wechsel geplant – ggf. ressortübergreifend – organisieren können. Ein zusätzlicher Qualifizierungsaufwand muss im Interesse einer wirksamen Korruptionsbekämpfung und zum Schutz der Beschäftigten in Kauf genommen werden.

2.2.5 Dienst- und Fachaufsicht unterstützen

- 483 Aufsicht und Kontrolle durch Vorgesetzte sind für die Korruptionsprävention von großer Bedeutung. Aufgrund erkannter Defizite in der Bundesverwaltung ist der Bekämpfungsrichtlinie des Bundes ein „Leitfaden für Vorgesetzte und Behördenleitungen“ angefügt worden, der zu einer verbesserten Dienst- und Fachaufsicht beitragen soll. Auch Bremen sollte einen derartigen Leitfaden in seine Verwaltungsvorschrift aufnehmen. Die vom Finanzressort erarbeiteten Handlungshilfen sind unverbindlich und daher nicht ausreichend. Darüber hinaus hat sich gezeigt, dass Vorgesetzte die Fortbildungsangebote des Aus- und Fortbildungszentrums der bremischen Verwaltung zum Thema Korruptionsbekämpfung unzureichend nutzen. Notwendig ist daher eine verpflichtende Fortbildung für Vorgesetzte in korruptionsanfälligen Arbeitsbereichen.

2.2.6 Beschäftigte sensibilisieren

- 484 In vielen Fällen beginnt korruptes Handeln von Beschäftigten mit der subjektiv als unkritisch empfundenen Annahme kleinerer Aufmerksamkeiten (sog. Anfüttern), aus der sich mit der Zeit eine Erpressbarkeit ergibt, der nur schwer entronnen werden kann. Um dieser Gefahr zu begegnen, reichen die bei Neueinstellungen üblichen Belehrungen nicht aus. Ergänzend sollte allen Beschäftigten ein Verhaltenskodex gegen Korruption an die Hand gegeben werden, der sie dabei unterstützt, Gefährdungssituationen zu erkennen, zu vermeiden und richtig damit umzugehen. Der Bund und einige Länder haben einen solchen Kodex in ihre Richtlinien zu Korruptionsbekämpfung aufgenommen. Bremen sollte diesen Beispielen folgen und die bestehende unverbindliche Handlungshilfe in die Verwaltungsvorschrift einarbeiten. Zusätzlich müssen Beschäftigte in besonders korruptionsgefährdeten Bereichen verpflichtend fortgebildet werden.

2.2.8 Zentrale Vorgaben zum Sponsoring erlassen

- 485** Bei Leistungen Privater zur Unterstützung staatlicher oder kommunaler Aufgaben, insbesondere Sponsoring, besteht grundsätzlich eine Korruptionsgefahr. Es muss daher jeder Anschein vermieden werden, dass Dienstleistungen oder Entscheidungen der Verwaltung durch Sponsoring beeinflusst sind. Das beste Mittel, sachfremden Erwägungen auf Geber- und Nehmerseite vorzubeugen, besteht darin, Leistungen Privater transparent zu machen.
- 486** Der Rechnungshof hat bemängelt, dass es in Bremen – anders als beim Bund und in einigen Ländern – bisher keine zentralen Vorgaben zum Umgang mit Sponsoring gibt.
- 487** Das Finanzressort hat dazu mitgeteilt, ein Arbeitskreis der IMK habe im November 2004 bundesweit abgestimmte Rahmenempfehlungen vorgelegt („Grundsätze für Sponsoring, Werbung, Spenden und mäzenatische Schenkungen zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben“). Auf dieser Grundlage habe das Ressort eine Verwaltungsvorschrift erarbeitet, die gegenwärtig in der Verwaltung abgestimmt werde.
- 488** Vorsorglich weist der Rechnungshof darauf hin, dass in die Verwaltungsvorschrift auf jeden Fall aufgenommen werden muss, dass Sponsoring offen zu legen ist. Wie in Niedersachsen praktiziert, sollte auch Bremen Leistungen Privater jährlich per Pressemitteilung und im Internet veröffentlichen. Dabei sind Geber, Nehmer sowie Art und Höhe der Leistung und Gegenleistung zu nennen. Erwägenswert ist auch eine Berichtspflicht gegenüber dem Parlament: Der Ersatz von Haushaltsmitteln durch Sponsoring-Leistungen ermöglicht es der Verwaltung, im Einzelfall Entscheidungen des Haushaltsgesetzgebers zu unterlaufen. Auch können durch Sponsoring Folgekosten anfallen, die den Haushalt zusätzlich belasten.

2.2.9 Geltungsbereich der Verwaltungsvorschrift ausdehnen

- 489** Die außerhalb der Kernverwaltung gebildeten Einheiten – z. B. Gesellschaften – sind nicht verpflichtet, die Verwaltungsvorschrift zu beachten. Es besteht lediglich eine Empfehlung, sie anzuwenden. Nach dem Vorbild des Bundes sollte die Verwaltungsvorschrift auch für ausgliederte Bereiche verbindlich sein.
- 490** Das Finanzressort hat in seiner Stellungnahme angemerkt, der Rechnungshof beschreibe mit seinen Vorschlägen zur Stärkung der dezentralen Prävention eine Vielzahl von Änderungen und Neuerungen. Er halte es für sinnvoll, deren Umsetzungsmöglichkeiten unter Hinzuziehung des in der Verwaltung inzwischen aufgebauten Sachverständs aller an der Korruptionsbekämpfung Mitwirkenden zu beraten.
- 491** Der Rechnungshof unterstützt diesen Vorschlag.

2.3 Empfehlungen zur Organisation der Korruptionsbekämpfung

2.3.1 Zuständigkeit verändern und Korruption ganzheitlich bekämpfen

- 492** Präventive und repressive Aspekte der Korruptionsbekämpfung müssen im Zusammenhang gesehen werden. Eine Trennschärfe gibt es ohnehin nicht. Gerade repressive Maßnahmen – Korruption aufdecken und bestrafen – wirken hochgradig präventiv. Mit einer Zerstückelung der Zuständigkeiten wird der Senat dem Phänomen Korruption nicht gerecht.
- 493** Der Rechnungshof hat empfohlen, die Korruptionsbekämpfung im öffentlichen Dienst künftig vom Senator für Inneres steuern und koordinieren zu lassen. Dort kann es besser als im Finanzressort erreicht werden, die gegenwärtig einseitig auf dezentrale Maßnahmen ausgerichtete Korruptionsprävention im Sinne einer ganzheitlichen Herangehensweise mit zentralen aufdeckenden und repressiven Elementen zu verknüpfen. Auch würde dies der Zuordnung entsprechen, die alle anderen Bundesländer vorgenommen haben. Der wichtige länderübergreifende Erfahrungsaustausch wird erleichtert, zumal Grundsatzfragen und neuere Entwicklungen in der Korruptionsbekämpfung in Arbeitsgruppen der IMK und im Bundeskriminalamt („Lagebild Korruption“) bearbeitet werden.
- 494** Hinzu kommen weitere Vorteile; z. B. können
- Erkenntnisse aus der polizeilichen Ermittlungsarbeit genutzt werden, um ggf. festgestellte Defizite in der dezentralen Prävention aufzuzeigen und im Rahmen der Koordinierungsfunktion (s. Tz. 496) Änderungen anzuregen,

- Ermittlungskräfte der Polizei aufgrund ihrer Erfahrungen mit Korruptionsfällen eine praxisbezogene Fortbildung für die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes anbieten,
- Hinweise (auch anonyme) auf mögliche korrupte Taten professionell bearbeitet werden.

495 Das Finanzressort hat erklärt, es sei bereit, die Aufgaben der zentralen Antikorruptionsstelle abzugeben. Der Senator für Inneres habe seine grundsätzliche Bereitschaft signalisiert, diesen Aufgabenbereich zu übernehmen, wenn die Ressourcenfrage einvernehmlich geklärt werden kann. Der Finanzsenator betrachtet den Aufbau von Verwaltungsstrukturen zur Korruptionsbekämpfung als im Großen und Ganzen abgeschlossen. Dies sei grundsätzlich ein geeigneter Zeitpunkt, die Verantwortung in andere Hände zu übergeben.

2.3.2 Zentrale Stelle zur ganzheitlichen Korruptionsbekämpfung einrichten

496 In der senatorischen Dienststelle des Senators für Inneres sollte eine Leitstelle Korruptionsbekämpfung (LKB) eingerichtet werden, in der die koordinierenden Aufgaben der jetzigen zentralen Antikorruptionsstelle und die repressiven Aufgaben der Polizei zusammengefasst werden. Die beiden Bereiche müssten zwar unter einer einheitlichen Leitung stehen, könnten aber innerhalb der LKB organisatorisch jeweils ein Abschnitt sein. Die LKB sollte direkt dem Staatsrat zugeordnet werden. Das ist nicht nur aus fachlichen Gründen und wegen der ressortübergreifenden Bezüge der Arbeit notwendig; diese Anbindung hätte auch eine positive Außenwirkung, weil sie verdeutlicht, dass der Senat der Korruptionsbekämpfung einen hohen Stellenwert beimisst.

497 Der Vorschlag orientiert sich an der Organisation der Korruptionsbekämpfung in Hamburg. Neben einer ganzheitlichen Herangehensweise ist dort die u. a. von der IMK geforderte Spezialisierung der Ermittlungskräfte erreicht worden. Von Interesse ist, dass Hamburg die für die Korruptionsbekämpfung in der Polizei vorhandenen Ressourcen gebündelt hat. Die zentrale Einheit bearbeitet z. B. auch Strafanzeigen und andere Verdachtslagen gegen Angehörige der Hamburger Polizei, die häufig einen Bezug zur Korruption haben. In Bremen ist für diese Ermittlungen die Innenrevision der Polizei zuständig.

498 Das Innenressort sollte prüfen, ob die Bündelung aller bei der Polizei gegenwärtig im Kampf gegen Korruption eingesetzten Ressourcen auch für Bremen eine sinnvolle Lösung ist. Sie könnte zu Synergieeffekten führen und darüber hinaus dazu beitragen, die in der Öffentlichkeit in Abständen immer wieder laut werdende Kritik daran, dass die Polizei selbst gegen ihre beschuldigten Beamten ermittelt („Eine Krähe hackt der anderen kein Auge aus“), abzubauen. Aber nicht nur in der Außenwirkung, auch tatsächlich ergeben sich durch die Verlagerung der Ermittlungen gegen Polizeibeamte auf die senatorische Dienststelle eine größere Objektivität sowie weniger Loyalitätskonflikte.

2.3.3 Kooperation und Kommunikation verbessern

499 Wichtig für eine erfolgreiche Korruptionsbekämpfung ist ein gutes Zusammenspiel der LKB mit den anderen Ressorts. Anders als bisher müssen Kommunikation und Kooperation verbindlich geregelt werden. Der Rechnungshof hat hierzu detaillierte Vorschläge gemacht. Er hat angeregt, die folgenden drei Gremien vorzusehen, die federführend von der LKB betreut werden sollten:

- „Lenkungsgruppe Korruptionsbekämpfung“ (Leitungsebene),
- „Antikorruptionskonferenz“ (operative Ebene),
- „Gesprächskreis Korruption“ (Kommunikation zwischen Polizei und Staatsanwaltschaft).

2.3.4 Organisatorisches Feinkonzept entwickeln

500 Der Rechnungshof hat empfohlen, ein Feinkonzept zur LKB von einer ressortübergreifenden Arbeitsgruppe erarbeiten zu lassen, der mindestens Vertreter des Finanzressorts, des Innenressorts (federführend) und des Justizressorts angehören sollten.

2.4 Korruption vermehrt aufdecken

501 Korruptionsdelikte haben die Eigenart, dass es kein personifizierbares Opfer gibt, das Anzeige erstatten könnte. Die Taten finden im Geheimen statt, sind konspirativ und auf Verschleierung angelegt. Das macht es extrem schwierig, sie aufzu-

decken. Wichtig ist daher, alle Möglichkeiten zu nutzen, die zu Informationen über einen Korruptionsverdacht führen können. Problematisch ist, dass es noch keinen gesetzlichen Schutz für Hinweisgeber gibt (s. hierzu Tz. 506). Informanten müssen – obwohl an der Tat nicht beteiligt – häufig mit Repressionen rechnen. Die Bandbreite reicht von Mobbing bis zum Arbeitsplatzverlust. Aus diesem Grund werden viele potenzielle Hinweisgeber anonym bleiben wollen. Dies gilt erst recht für Gehilfen und Mittäter. Es muss daher darum gehen, auch anonyme Informanten vermehrt zu erreichen. Diese Notwendigkeit ist in Bremen zwar erkannt, hat aber bisher nicht zu Konsequenzen geführt.

502 Der Rechnungshof hat drei Lösungsansätze aufgezeigt, mit denen in größerem Umfang als bisher Informationen über korrupte Taten gewonnen werden können:

- Kostenfreies Antikorruptionstelefon (Bürgertelefon),
- Vertrauensanwalt (Ombudsmann),
- Internet-Zugang für anonyme Hinweisgeber.

Er hat dem Innenressort empfohlen, alle drei Möglichkeiten zu nutzen, weil sie einen jeweils anderen Adressatenkreis ansprechen und sich insoweit ergänzen.

503 Die Bemühungen des Staates, mit niedrigschwelligen Maßnahmen wie Antikorruptionstelefon und Internet-Zugang die Bevölkerung in die Korruptionsbekämpfung einzubeziehen, werden verschiedentlich kritisiert. Insbesondere wird befürchtet, dass dies zu einem Denunziantentum führt, das dem gesellschaftlichen Miteinander schadet. Diese Bedenken sind sehr ernst zu nehmen. Die Datenschutzrechte der Bürgerinnen und Bürger müssen gegen das Interesse des Staates abgewogen werden, Straftaten aufzuklären. Für den Rechnungshof ist ausschlaggebend, dass zur Bekämpfung des Phänomens Korruption gerade anonyme Hinweise von zentraler Bedeutung sind. Zudem zeigen die Erfahrungen des Landeskriminalamts in Hannover mit dem dort seit über einem Jahr praktizierten Internet-Zugang für anonyme Hinweisgeber, dass Falschverdächtigungen zwar vorkommen, mit unter 5 % aller Hinweise aber gering sind.

2.5 Rechtliche Begleitmaßnahmen unterstützen

504 Eine wichtige Rolle bei der Korruptionsbekämpfung spielt die Transparenz des Verwaltungshandelns, insbesondere ein gesetzlich verankertes Recht der Bürgerinnen und Bürger, Einsicht in Verwaltungsentscheidungen zu nehmen, auch in solche, die sie nicht direkt betreffen. Ein entsprechendes Gesetz soll als Baustein der Verwaltungsmodernisierung in erster Linie eine umfassende Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger am politischen Prozess fördern. Zugleich kann es die Schwelle für Korruptionshandlungen erhöhen, weil es zu einer stärkeren Kontrolle der Verwaltung führt.

505 Informationsfreiheitsgesetze gibt es in fast allen Industriestaaten und in einer wachsenden Anzahl von Entwicklungsländern. Weil es in Deutschland zu einer bundeseinheitlichen Regelung nicht gekommen ist, haben inzwischen einige Länderparlamente eigene Gesetze erlassen. Auch in Bremen sieht die Politik einen entsprechenden Handlungsbedarf. Der Bremischen Bürgerschaft liegt ein Gesetzentwurf vor, der sich in der parlamentarischen Beratung befindet. Wegen der Bedeutung des Gesetzes sowohl für die Verwaltungsmodernisierung als auch für die Korruptionsbekämpfung sollten Innen- und Finanzressort auf politischer Ebene dazu beitragen, dass es bald erlassen wird.

506 Korruption ist ein Kriminalitätsfeld, auf dem es besonders schwierig ist, einen Anfangsverdacht auf eine strafbare Handlung zu finden. Einige Länder fordern daher, im Interesse einer wirkungsvolleren Korruptionsbekämpfung die Rechtslage zu ergänzen. Seit längerer Zeit in der Diskussion ist

- ein gesetzlicher Schutz für Hinweisgeber, mit dem mindestens teilweise erreicht werden kann, dass diese so genannte Whistleblower nicht auf anonyme Meldemöglichkeiten ausweichen müssen (s. hierzu Tz. 501 ff.),
- die Möglichkeit der Telekommunikations-Überwachung in besonders schweren Fällen der Bestechung und Bestechlichkeit, um die bei Korruptionsdelikten immer vorhandene „Mauer des Schweigens“ zu durchbrechen,
- eine Kronzeugenregelung (auch im Disziplinar- und Arbeitsrecht), mit der Gehilfen oder Mittätern, die umfassend bei der Aufdeckung von Korruptionsgeflechten mitwirken, eine Strafmilderung in Aussicht gestellt wird.

- 507 Bremen, insbesondere das Justiz- und das Innenressort, sollte Bestrebungen anderer Länder unterstützen oder auf Bundesebene Koalitionen suchen, um für die genannten Probleme bundesgesetzliche Regelungen zu erreichen.

3 Fazit und Ausblick

- 508 Es muss alles daran gesetzt werden, die Korruptionsgefahr in der bremischen Verwaltung und den ausgegliederten Bereichen stärker zu bekämpfen. Zur Verbesserung der dezentralen Prävention müssen die Ressorts vordringlich korruptionsgefährdete Arbeitsplätze systematisch und flächendeckend identifizieren und auf dieser Grundlage darüber entscheiden, ob und ggf. mit welchen organisatorischen Maßnahmen Arbeitsplätze vor Korruption geschützt werden müssen. Dabei ist vermehrt von dem wirksamen Präventionsinstrument „Personalrotation“ Gebrauch zu machen. Nicht zuletzt müssen die Ressorts für arbeitsfähige Innenrevisionen sorgen.
- 509 Aber auch in den klassisch repressiven Aufgabenbereichen müssen Schwerpunkte gesetzt werden. So müsste die LKB personell so ausgestattet werden, dass sie den zu erwartenden Anstieg der Verdachtsfälle bearbeiten kann. Entsprechendes gilt für die Staatsanwaltschaft. Auch dort sollte eine ausschließlich auf Korruption spezialisierte Organisationseinheit entstehen. Dies könnte die notwendige Kommunikation und Kooperation mit der LKB erleichtern und insgesamt die Qualität der Ermittlungen steigern.
- 510 Die vom Rechnungshof empfohlene Überarbeitung der Verwaltungsvorschrift sollte zum Anlass genommen werden, in einer öffentlichkeitswirksamen Kampagne gegen Korruption neue Zuständigkeiten sowie ggf. eingeführte zusätzliche Beteiligungsmöglichkeiten für Beschäftigte, Bürgerinnen und Bürger und Unternehmen (Antikorruptionstelefon, Internetzugang für anonyme Meldungen und Vertrauensanwalt) vorzustellen.
- 511 Der Senator für Finanzen hat vorgeschlagen, das Bekämpfungssystem erst dann zu verändern, wenn die Ergebnisse einer von ihm geplanten Evaluierung der in den Verwaltungen geschaffenen Strukturen zur Korruptionsbekämpfung vorliegen.
- 512 Der Rechnungshof hat gegen die vom Finanzressort vorgesehene Evaluierung keine Bedenken, sieht darin aber keinen Grund, notwendige organisatorische Veränderungen aufzuschieben.

Innenrevision

Der Senat hat 1998 beschlossen, in allen senatorischen Dienststellen Innenrevisionen u. a. zur Korruptionsprävention und -bekämpfung einzurichten. Obwohl die Innenrevision ein Instrument ist, das die Dienst- und Fachaufsicht unterstützen und die Managementfunktion der Ressorts stärken soll, haben nicht alle senatorischen Dienststellen den Senatsbeschluss konsequent umgesetzt.

1 Vorbemerkung

- 513 Die behördliche Innenrevision ist eine prozessunabhängige verwaltungsinterne Überwachungsinstanz, die zur Unterstützung der Dienststellenleitung Prüfungen in allen Bereichen der jeweiligen Verwaltung vornehmen soll. Sie soll die Leitung bei der Dienst- und Fachaufsicht unterstützen und deren Managementfunktion stärken. Innenrevisionen haben ein umfassendes Informations-, aber kein Weisungsrecht gegenüber den geprüften Bereichen; dies ist der Dienststellenleitung vorbehalten.
- 514 Im Jahr 1998 beschloss der Senat, über die bestehenden Innenrevisionen hinaus, in allen Ressorts und ihren zugeordneten Bereichen Innenrevisionen u. a. als wichtiges Instrument zur Vorbeugung von Korruption einzurichten. Um deren Einrichtung zu erleichtern, bat er das Finanzressort, zusammen mit den übrigen Ressorts und der ressortübergreifenden Arbeitsgruppe „Korruptionsbekämpfung“, Empfehlungen für die Organisation und Aufgaben von Innenrevisionen zu erarbeiten. Die Empfehlungen für die Einrichtung von Innenrevisionen der Freien Hansestadt Bremen (Land und Stadtgemeinde) hat der Senator für Finanzen mit Rundschreiben Nr. 5/2001 im Januar 2001 den Dienststellen bekannt gegeben.

2 Untersuchungsgegenstand

515 Der Rechnungshof hat anhand einer standardisierten Befragung untersucht und bewertet, ob und wie die Beschlüsse des Senats zur Einrichtung von Innenrevisionen in den senatorischen Dienststellen umgesetzt worden sind. Er hat abgefragt, wo diese organisatorisch angebunden und wie sie personell ausgestattet sind. Des Weiteren hat er nachgefragt, welche Aufgaben wahrgenommen werden und welche Kompetenzen ihnen übertragen wurden.

3 Feststellungen und Stellungnahmen der Ressorts

3.1 Innenrevisionen in den senatorischen Dienststellen

3.1.1 Organisatorischer Status

516 Gemäß den Empfehlungen für die Einrichtung von Innenrevisionen sind sie personell und organisatorisch von den Fachzuständigkeiten abzugrenzen. Sie haben der Dienststellenleitung unmittelbar zu berichten.

517 Auch der Rechnungshof hält es im Interesse einer wirkungsvollen Aufgabenerfüllung für unabdingbar, die Innenrevisionen von der Fachzuständigkeit abzugrenzen und grundsätzlich als Stabsstelle an die Dienststellenleitung anzubinden. Nur so lassen sich Aufklärungshemmnisse von vornherein ausschließen oder minimieren und dienstaufsichtliche Maßnahmen mit der erforderlichen Kompetenz einleiten und durchsetzen.

518 Obwohl die Funktion der Innenrevision grundsätzlich von allen senatorischen Dienststellen als sinnvoll anerkannt wurde, sind die Senatsbeschlüsse nur sehr zögerlich umgesetzt worden. Für den Zeitraum von 2000 bis 2004 haben folgende senatorische Dienststellen dem Rechnungshof die Einrichtung von Innenrevisionen gemeldet:

- Senator für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales (2000),
- Senator für Inneres und Sport (2001),
- Senator für Bildung und Wissenschaft (2001),
- Senator für Wirtschaft und Häfen (2001),
- Senator für Bau, Umwelt und Verkehr (2002),
- Senator für Finanzen (2004).

519 Trotz der mit allen Ressorts abgestimmten Empfehlungen für die Einrichtung von Innenrevisionen haben der Senator für Kultur und der Senator für Justiz und Verfassung keine Innenrevision eingerichtet. Der Rechnungshof hat beide Ressorts aufgefordert, dies unverzüglich nachzuholen.

520 Das Kulturressort hat dazu erklärt, es sei erst seit Juni 2003 eine eigenständige Dienststelle. Die Freistellung eines Bediensteten ausschließlich für Aufgaben der Innenrevision sei mit den zur Verfügung stehenden personellen Ressourcen gegenwärtig nicht möglich. Im Rahmen einer beabsichtigten Reorganisation des Kulturressorts werde die Funktion des Beauftragten für die Innenrevision berücksichtigt.

521 Das Justizressort hat darauf verwiesen, weite Bereiche der Justiz seien einer Innenrevision nicht zugänglich. Es beabsichtige, für die senatorische Dienststelle und die bisher nicht abgedeckten Bereiche (s. Tz. 533) Revisionsprüfungen dienststellenübergreifend zu organisieren.

522 Die organisatorische Anbindung der Innenrevisionen ist sehr unterschiedlich. Drei senatorische Dienststellen haben erklärt, die Innenrevision sei als Stabsstelle eingerichtet und damit der Dienststellenleitung direkt unterstellt. Dies gilt fachaufsichtlich auch für die Innenrevisionen des Senators für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales und des Senators für Bau, Umwelt und Verkehr. Organisatorisch sind sie aber den Abteilungen Zentrale Dienste oder Service und Ressortplanung angegliedert.

523 Bei der Innenrevision des Senators für Bildung und Wissenschaft handelt es sich um eine Funktionsstelle, die dem Referat „Rechtsangelegenheiten“ zugeordnet ist. Das Ressort hat angegeben, es arbeite zzt. sowohl inhaltlich als auch personell an einem Konzept zur Neustrukturierung.

524 Soweit nicht geschehen, hat der Rechnungshof die Ressorts aufgefordert, die organisatorische Anbindung der Innenrevisionen an die Dienststellenleitung als Stabsstellen zu prüfen. Dies haben die Ressorts zugesagt.

3.1.2 Ziele und Aufgaben der Innenrevisionen

525 Zweck der Innenrevisionen ist es, neben Korruptionsprävention und Beratung der Dienststellen und Ressortleitungen durch Zufalls- und Anlassprüfungen die Rechtmäßigkeit, Ordnungsmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung zu gewährleisten. Sie haben dafür zu sorgen, dass Verfahrensabläufe optimiert und Fehler vermieden werden. Dadurch sollen die Aufgaben effizienter wahrgenommen werden.

526 Die Ziele der Innenrevisionen sind in den Dienstsanweisungen der Ressorts festgeschrieben. Der Senator für Bildung und Wissenschaft hat zzt. noch keine Dienstsanweisung. Sie ist im Zuge der Neustrukturierung der Innenrevision (s. Tz. 523) unbedingt zu erstellen.

527 Auf die Frage, welche Ziele mit welcher Intensität verfolgt werden, haben die Ressorts wie folgt geantwortet:

| | Senator für Inneres und Sport | Senator für Bildung und Wissenschaft | Senator für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales | Senator für Bau, Umwelt und Verkehr | Senator für Wirtschaft und Häfen | Senator für Finanzen |
|---|-------------------------------|--------------------------------------|---|-------------------------------------|----------------------------------|----------------------|
| Unterstützung der Ressortleitung | eher wenig | stark | eher wenig | sehr stark | stark | stark |
| Wirksamkeit des internen Kontrollsystems | sehr stark | stark | stark | sehr stark | sehr stark | stark |
| Effizienz des Risikomanagements | eher wenig | eher wenig | eher wenig | stark | stark | sehr stark |
| Wirtschaftlichkeit und Effizienz der Verwaltungs- und Geschäftsprozesse | stark | stark | sehr stark | stark | stark | sehr stark |
| Einhaltung gesetzlicher Vorschriften | sehr stark | stark | stark | sehr stark | eher wenig | sehr stark |
| Ressortinterne Regelungen | stark | stark | eher wenig | stark | eher wenig | sehr stark |
| Sicherung der Vermögenswerte | stark | eher wenig | stark | stark | stark | stark |
| Sicherstellung der Beschlüsse des Senats | eher wenig | stark | nicht | sehr stark | stark | sehr stark |

528 Die Gewichtung der Ziele ist unterschiedlich. Im Zuge der jeweiligen Jahresplanung kann sie sich durchaus verschieben. Es ist fraglich, wie bei einer in den Ressorts abgestuften Personalausstattung von 0,3 bis 3,0 Vollzeitäquivalenten (s. Tz. 546) diese vielfältigen Ziele auch nur annähernd mit der genannten Intensität verfolgt werden können.

529 Die Aufgaben der Innenrevisionen ergeben sich aus den o. a. Zielen (s. Tz. 525 und 527). Sie sind in den einzelnen senatorischen Dienststellen weitestgehend identisch. Zu ihren Aufgaben gehört u. a. festzustellen, ob

- die Grundsätze wirtschaftlichen Handelns beachtet werden,
- Zielvorgaben zweckmäßig umgesetzt und ordnungsgemäß erfüllt werden,

- Vorgesetzte ihre Führungsverantwortung ordnungsgemäß wahrnehmen,
- interne Kontrollsysteme sowie die Informations- und Ablaufsysteme lückenlos aufgebaut sind und zuverlässig arbeiten,
- ablauforganisatorische Schwachstellen im Genehmigungs-, Zulassungs- und Vergabeverfahren (Einhaltung und Erforderlichkeit des Vier-Augen-Prinzips, Einhaltung von Verfahrensvorschriften und Beschleunigungsgrundsätzen) vorliegen und
- aufbauorganisatorische Schwachstellen bestehen.

530 Auf Anfrage haben die Innenrevisionen des Senators für Bau, Umwelt und Verkehr und des Senators für Wirtschaft und Häfen erklärt, dass sie personalrechtliche Entscheidungen in allen Bereichen prüfen, in denen sie vorbereitet oder getroffen werden. Im Vordergrund steht dabei, ob die gesetzlichen Regelungen einheitlich angewandt werden und die Verfahrensweise stimmig ist.

531 Der Analyse der Geschäftsprozesse und der personalrechtlichen Entscheidungen sollte eine größere Bedeutung zukommen. Die Forderung des Rechnungshofs, diese Aufgaben künftig verstärkt wahrzunehmen, erachten die senatorischen Dienststellen als sinnvoll. Sie wollen sie zukünftig bei der Jahresprüfungsplanung (s. Tz. 539) berücksichtigen.

3.2 Aufgaben der Innenrevisionen außerhalb der senatorischen Dienststellen

532 Nach Angaben der Innenrevisionen der Ressorts sind sie nur zum Teil auch für Prüfungen der den Ressorts zugeordneten Dienststellen, Stiftungen, Sonderhaushalte und Eigenbetriebe zuständig. Dies veranschaulicht die nachfolgende Tabelle:

| | Anzahl zugeordneter Dienststellen | Dienststellen, ohne eigene Innenrevision | Davon Dienststellen, in denen eine eigene Innenrevision geplant ist | Wahrnehmung der Prüftätigkeit durch die Innenrevision des Ressorts |
|---|-----------------------------------|--|---|--|
| Senator für Inneres und Sport ¹⁾ | 9 | 2 | 1 | 0 |
| Senator für Kultur | 8 | 5 | 0 | 0 |
| Senator für Bildung und Wissenschaft ²⁾ | 8 | 5 | 0 | 0 |
| Senator für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales | 10 | 9 | 0 | 9 |
| Senator für Bau, Umwelt und Verkehr | 7 | 2 | 1 | 1 |
| Senator für Wirtschaft und Häfen | 1 | 1 | 1 | 0 |
| Senator für Finanzen ³⁾ | 11 | 3 | 0 | 0 |

¹⁾ Die Ortsämter wurden als eine Einheit gezählt. Die hier existierende Arbeitsgruppe Innenrevision wird auf Anforderung der Ortsamtsleiter tätig.

²⁾ Die Schulen wurden ebenfalls als eine Einheit gezählt.

³⁾ Sachverhalte der Steuerverwaltung, die dem Steuergeheimnis unterliegen, werden zusätzlich zu den Prüfungen durch die eigenen Innenrevisionen der Finanzämter auch durch die Geschäfts- und Innenprüfung des Referats 14 der Steuerabteilung des Senators für Finanzen geprüft.

533 In der Tabelle wurden nicht die Zuständigkeitsbereiche des Senators für Justiz und Verfassung dargestellt. Es handelt sich dabei u. a. um Gerichte, in denen keine Innenrevisionen eingerichtet wurden. Das Justizressort hat darauf verwiesen, dass es vielfältige gesetzliche Vorschriften gebe, nach denen Prüfaufgaben bestimmten Funktionen zugeordnet seien, so z. B. den Bezirksrevisoren beim Landgericht. Diese in der Justiz eingesetzten Prüfungsbeamten hätten eine vergleichbare Stellung wie Innenrevisoren. Im Gegensatz zum Rechnungshof sieht das Ressort keinen Bedarf für den Aufbau einer zusätzlichen Innenrevision (s. Tz. 521 f.). Es beabsichtige aber, für die bisher nicht abgedeckten Bereiche wie z. B. den Justizvollzug, Revisionsprüfungen dienststellenübergreifend zu organisieren. Zwischenzeitlich

seien hierzu die Beratungen mit den zugeordneten Dienststellen und Gerichten aufgenommen worden.

- 534** Der Rechnungshof begrüßt diese Maßnahme als einen ersten Schritt zum Aufbau einer Innenrevision. Nach seiner Auffassung sollte sich der operative Prüfbereich jedoch über den gesamten Verantwortungsbereich einer senatorischen Dienststelle erstrecken. Die vom Justizressort beschriebenen Prüftätigkeiten bei den Gerichten gehören seiner Ansicht nach zur Fachaufsicht. Sie umfassen auch nicht alle Aufgabenebenen und ersetzen damit keine Innenrevision (s. Tz. 513).
- 535** Die Untersuchung des Rechnungshofs hat ergeben, dass der Aufbau eigener Innenrevisionen kleinen Dienststellen mit einer geringen Mitarbeiterzahl schwer oder gar nicht möglich ist. Nur zwei Innenrevisionen der senatorischen Dienststellen haben mitgeteilt, dass sie auch in den zugeordneten Dienststellen prüfen.
- 536** In Anlehnung an diese Vorgehensweise hat der Rechnungshof die übrigen senatorischen Dienststellen aufgefordert, die Zuständigkeit ihrer Innenrevisionen generell auf alle zugeordneten Dienststellen zu erweitern, sofern diese keine Innenrevision haben.
- 537** Der Senator für Bildung und Wissenschaft hat erklärt, das Landesinstitut für Schule werde eine eigene Innenrevision einrichten. Des Weiteren hat er zugesagt, die Tätigkeit der Innenrevision zukünftig auf die zugeordneten Dienststellen, wie z. B. die Schulen, auszuweiten. Der Senator für Wirtschaft und Häfen prüft, ob die Tätigkeit der Innenrevision auf das Hansestadt Bremische Hafenamts ausgeweitet werden könne.
- 538** Die Innenrevisionen der senatorischen Dienststellen prüfen nicht bei den zugeordneten Eigenbetrieben, juristischen Personen des öffentlichen Rechts, Anstalten sowie Gesellschaften im Mehrheitsbesitz des Landes und der Stadtgemeinde. Der Rechnungshof hat den Antworten der Ressorts entnommen, dass nicht alle senatorischen Dienststellen wissen, ob in den ausgegliederten Bereichen Innenrevisionen eingerichtet und insbesondere wie sie personell ausgestattet sind.

3.3 Arbeitsweise

- 539** Lt. Ressortangaben erstellen die Innenrevisionen einmal jährlich eine Jahresprüfungsplanung, die sich an den Personalkapazitäten und den Ergebnissen einer Risiko-Analyse orientiert. Sie gibt Aufschluss über die zu prüfenden Bereiche, den Zeitpunkt der Prüfung und den geschätzten Zeitaufwand. Sonderprüfungen aus aktuellem Anlass werden außerhalb des Revisionsplans durchgeführt.
- 540** Die Innenrevisionen erstellen über jede Prüfungsmaßnahme einen Revisionsbericht. Darin wird das Prüfungsobjekt und -ziel beschrieben, das Prüfungsverfahren und die Prüfungsmethodik dargestellt und das Prüfungsergebnis verbunden mit Verbesserungsvorschlägen und Empfehlungen festgehalten. Adressaten der Berichterstattung sind die Dienststellenleitung und der geprüfte Bereich. Ob und inwieweit die Vorschläge und Empfehlungen umgesetzt worden sind, wird in Nachschauprüfungen festgestellt. Sie werden je nach Ressort frühestens einen Monat und spätestens drei Jahre nach Abschluss der Prüfung durchgeführt.
- 541** Die Innenrevision des Senators für Inneres und Sport hat bisher darauf verzichtet, die Planungen schriftlich festzuhalten. Sie hat dies mit der Überschaubarkeit der Dienststelle begründet und damit, dass wesentliche Änderungen von Budgetdaten unvorhersehbar seien. Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, eine schriftliche Jahresprüfungsplanung zu erstellen, um zu gewährleisten, dass die Aufgaben der Innenrevision neben den sonstigen Aufgaben nicht vernachlässigt werden. Das Innenressort hat zugesagt, zukünftig seine Planungen schriftlich zu fixieren.
- 542** Beim Senator für Bildung und Wissenschaft fehlen die Instrumentarien wie z. B. die Jahresprüfungsplanung für eine ordnungsgemäße Arbeit der Innenrevision. Das Ressort hat zugesagt, im Rahmen der geplanten Neustrukturierung der Innenrevision (s. Tz. 523) die Instrumentarien einzuführen.

3.4 Anzahl der Prüfungen

- 543** Lt. Auskunft der Innenrevisionen der senatorischen Dienststellen wurden im Jahr 2003 insgesamt 51 Prüfungen geplant. Zwölf davon entfielen auf die Innenrevision des Senators für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales, 20 auf die des Senators für Bau, Umwelt und Verkehr und 19 auf die des Senators für Wirtschaft und Häfen. 33 der 51 Prüfungen wurden abgeschlossen. Sowohl der Senator für

Inneres und Sport als auch der Senator für Bildung und Wissenschaft haben im Jahr 2003 u. a. aufgrund der personellen Ausstattung nicht geprüft. Für das Jahr 2004 wurden von allen senatorischen Dienststellen insgesamt 51 Prüfungen geplant.

- 544 Der Anteil der anlassbezogenen Prüfungen an den gesamten jährlichen Prüfungen liegt nach Angaben der Innenrevisionen des Senators für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales und des Senators für Bau, Umwelt und Verkehr zwischen rd. 15 % bis 20 %. In den anderen senatorischen Dienststellen wurde bisher kein Grund für eine anlassbezogene Prüfung gesehen.

3.5 Personelle Ausstattung

- 545 Vorgaben für die personelle Ausstattung der Innenrevisionen hat der Senat nicht gemacht. Den Personalbestand haben die senatorischen Dienststellen nach eigenem Ermessen festgelegt.

- 546 In der folgenden Übersicht ist sowohl die dem Rechnungshof genannte Anzahl der Beschäftigten in den Innenrevisionen als auch deren Stelleneinsatz für reine Innenrevisionsaufgaben im Verhältnis zum durchschnittlichen Beschäftigungsvolumen der Ressorts, Stand August 2004, abgebildet:

| | Beschäftigte in der Innenrevision gesamt | Stelleneinsatz reine Innenrevisionsaufgaben | Anteil revisionsfremder Tätigkeiten | Beschäftigte der Dienststelle ¹⁾ | Beschäftigte je Revisor/-in |
|---|--|---|-------------------------------------|---|-----------------------------|
| | In Vollzeit-äquivalenten ²⁾ | | % ²⁾ | In Vollzeit-äquivalenten ²⁾ | |
| Senator für Inneres und Sport | 1,0 | 0,3 | 70,0 | 71,1 | 237,0 |
| Senator für Bildung und Wissenschaft | 1,0 | 1,0 | 0,0 | 266,4 | 266,4 |
| Senator für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales ³⁾ einschließlich der zugeordneten Dienststellen, die von der Innenrevision geprüft werden | 4,8 | 3,0 | 37,5 | 319,3 (747,5) | 106,4 (249,2) |
| Senator für Bau, Umwelt und Verkehr einschließlich der zugeordneten Dienststellen, die von der Innenrevision geprüft werden | 2,0 | 1,4 | 30,0 | 470,4 (524,8) | 336,0 (374,9) |
| Senator für Wirtschaft und Häfen ³⁾ | 2,5 | 1,6 | 36,0 | 152,7 | 95,4 |
| Senator für Finanzen | 1,0 | 0,9 | 10,0 | 249,3 | 277,0 |
| Summe | 12,3 | 8,2 | | 1.529,2 | |
| Durchschnitt | | | 33,3 | | 186,5 |

¹⁾ Quelle: Daten des Senators für Finanzen, eigene Auswertung.

²⁾ Zahlen wurden auf eine Nachkommastelle gerundet.

³⁾ Einschließlich der Zeiteile der Unabhängigen Stelle der Europäischen Union (EU), die EU-kofinanzierte Projekte prüft.

- 547 Die Zeiteile für reine Innenrevisionstätigkeiten streuen stark; die Spannweiten liegen zwischen rd. 0,3 Vollzeitäquivalenten beim Senator für Inneres und Sport und 3,0 Vollzeitäquivalenten beim Senator für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales. Umgerechnet auf die Anzahl der Beschäftigten entfallen auf eine Vollzeitkraft im Durchschnitt rd. 186,5 Beschäftigte. Auch hier differieren die Werte stark. Die rechnerisch höchste Kontrolldichte, bezogen auf den Personalbestand der senatorischen Dienststellen, weist die Innenrevision beim Senator für Wirtschaft und Häfen auf, die niedrigste die Innenrevision beim Senator für Bau, Umwelt und Verkehr. Hier wurde zwischenzeitlich der Anteil der Revisionsstätigkeiten um 0,5 Vollzeitäquivalente erhöht. Auf eine Vollzeitkraft der Innenrevision entfallen nun 247,6 Beschäftigte. Die relativ hohe Kontrolldichte in den senatorischen Bereichen Arbeit, Soziales und Wirtschaft resultiert aus den Zeiteilen für die Finanzkontrolle der Unabhängigen Stellen der Europäischen Union.

- 548 Zusätzlich zu den Revisionsaufgaben nehmen die Bediensteten in den Ressorts auch revisionsfremde Aufgaben wahr. Hierzu gehören u. a. Antikorrruption, Controlling, Haftpflicht- und Disziplinarangelegenheiten, Aufgaben des Datenschutzes und der Notfallhilfe. Der Zeitanteil, der auf diese Aufgaben entfällt, liegt bei bis zu 70 % der Gesamtarbeitszeit.
- 549 Die Innenrevisionen sollten personell sowohl der Größe der Verwaltung als auch des zu bewirtschafteten Budgetvolumens entsprechend ausgestattet sein. Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass die personelle Ausstattung der Innenrevisionen in den senatorischen Dienststellen gegenwärtig keine wirksame Prüfung erlaubt. Er hat die senatorischen Dienststellen gebeten zu prüfen, ob der Anteil der revisionsfremden Tätigkeiten reduziert werden kann. Er empfiehlt, bei der Einrichtung und der Neustrukturierung von Innenrevisionen diesen Anteil so gering wie möglich zu halten. Die Übertragung revisionsfremder Tätigkeiten kann zu Interessenskonflikten und Wissens- und Erfahrungsdefiziten führen, ganz abgesehen davon, dass die Primäraufgaben nicht wahrgenommen werden. Die Gefahr ist um so größer, je kleiner die Dienststellen und Prüfeinheiten sind und je größer der Anteil revisionsfremder Tätigkeiten ist.
- 550 Ressorts, die sich aufgrund ihrer personellen Ausstattung zur Einrichtung einer eigenen Innenrevision nicht in der Lage sehen, sollten diese Aufgabe einem anderen Ressort übertragen.
- 3.6 Zusammenarbeit mit dem Rechnungshof**
- 551 Um Doppelprüfungen durch die Innenrevisionen und dem Rechnungshof zu vermeiden, befürworteten alle Innenrevisionen, Prüfungen mit dem Rechnungshof abzustimmen. Alle Ressorts, bis auf eines, halten gemeinsame Prüfungen für möglich. Sie haben angegeben, Rechnungshof und Innenrevisionen könnten sich unterstützen und in einer angemessenen Zeit umfangreichere Prüfungen durchführen, die bisher aufgrund der geringen Personalstärke nicht möglich seien.
- 552 Der Rechnungshof hat die Innenrevisionen gebeten, ihn über die Jahresprüfungsplanung zu unterrichten. Die senatorischen Dienststellen sind hiermit einverstanden.

VIII. Einzelne Prüfungsergebnisse

Justiz

Gesundheitliche Versorgung der Gefangenen in der Justizvollzugsanstalt Bremen

Gefangene haben Anspruch auf medizinische und ärztliche Versorgung, wie sie gesetzlich Versicherte haben. Sie sind z. B. bei der Versorgung mit Medikamenten sowie Heil- und Hilfsmitteln aber besser gestellt.

Die Ausgaben für die gesundheitliche Versorgung der Gefangenen können u. a. durch ein verbessertes Controlling gesenkt werden, ohne die Qualität ärztlicher Leistungen zu beeinträchtigen.

1 Prüfungsgegenstand

- 553 Für die ärztliche und medizinische Versorgung der Gefangenen ist der im Jahr 1997 gegründete Eigenbetrieb Justizdienstleistungen (JUDIT) zuständig. Der Rechnungshof hat die Ausgaben der Haushaltsjahre 2001 und 2002 für die gesundheitliche Versorgung der Gefangenen geprüft. In diesem Zeitraum waren in der Justizvollzugsanstalt Bremen (JVA) männliche erwachsene Gefangene entweder in den Teilanstalten Oslebshausen oder Bremerhaven, weibliche und jugendliche Gefangene in der Teilanstalt Blockland untergebracht. Nach dem Umzug der weiblichen und jugendlichen Gefangenen nach Oslebshausen ist der Betrieb im Blockland seit Mitte 2004 eingestellt.

Ziel der Prüfung war es u. a. festzustellen, wie die Gesundheitsfürsorge für die Gefangenen sichergestellt wird und ob es Möglichkeiten gibt, die Ausgaben zu senken.

2 Entwicklung der Ausgaben

- 554 Die Gesamtausgaben für die gesundheitliche Versorgung der Gefangenen betragen rd. 1.988 T€ im Jahr 2001 und rd. 2.195 T€ im Jahr 2002. Dies entspricht ei-

ner Steigerung um rd. 10 %. Bezogen auf die durchschnittliche Belegungszahl von 780 Gefangenen in der JVA wurden 2001 pro Kopf rd. 2.549 € und rd. 2.814 € im Jahr 2002 ausgegeben. Größte Ausgabeposition waren die Personalausgaben mit rd. 44,5 % (2001) und rd. 40 % (2002). Für Fremdleistungen (z. B. Facharztvorstellungen, Stationäre Unterbringung, Zahnärztliche Leistungen) sind 2001 rd. 38,5 % und 2002 rd. 43 % sowie für die medizinische Versorgung (z. B. medizinische Hilfsmittel, Medikamente/insbesondere Methadon) 2001 rd. 13 % und 2002 rd. 14 % der Gesamtausgaben verbraucht worden. In diesen beiden großen Bereichen sind die Ausgaben von 2001 auf 2002 um rd. 20,5 % angestiegen.

3 Anspruch auf Gesundheitsfürsorge

555 Nach § 56 Strafvollzugsgesetz (StVollzG) ist für die körperliche und geistige Gesundheit des Gefangenen zu sorgen. Der Anspruch der Gefangenen auf Leistungen der gesetzlichen Krankenversicherung ruht gemäß § 16 Abs. 1 Nr. 4 Sozialgesetzbuch V (SGB V). Die Leistungs- und Kostenpflicht liegt stattdessen beim Senator für Justiz und Verfassung.

556 Grundlage für Art und Umfang der Gesundheitsuntersuchungen, der medizinischen Vorsorgeleistungen, der Behandlungen im Krankheitsfall sowie der notwendigen Versorgung mit Hilfsmitteln sind gemäß § 61 StVollzG die entsprechenden Vorschriften des SGB V und die im StVollzG selbst getroffenen Regelungen.

4 Prüfungsergebnis

4.1 Anspruch auf Gesundheitsfürsorge nach dem StVollzG und nach dem SGB V Besserstellung der Gefangenen

557 Die in den letzten Jahren eingetretenen Änderungen zur Kostendämpfung im Gesundheitswesen (z. B. bei Zahnersatz, Heil- und Hilfsmittel) sind nicht im Strafvollzug umgesetzt worden, obwohl für Gefangene die betreffenden Vorschriften des SGB V unmittelbar gelten (s. Tz. 556). So sind z. B. Medikamente ausgegeben worden, die die gesetzlichen Krankenkassen nicht zahlen müssen (§ 34 SGB V). Gefangene sind deshalb gegenüber gesetzlich Versicherten und Sozialhilfeempfängern besser gestellt. Insbesondere sind versicherte und nicht versicherte Empfänger von Sozialhilfe durch die nach dem Gesundheitsmodernisierungsgesetz (GMG) seit dem 1. Januar 2004 gültige Zuzahlungsregelung vergleichsweise deutlich schlechter gestellt.

558 Zur Kostendämpfung im Bereich der gesundheitlichen Versorgung von Gefangenen erwartet der Rechnungshof, dass die für gesetzlich Versicherten wie für Sozialhilfebezieher geänderten Leistungsvoraussetzungen entsprechend nachvollzogen werden. Der Strafvollzug ist von den obigen Änderungen nicht auszunehmen. Soweit dies an Regelungen des StVollzG liegt, erwartet der Rechnungshof, dass das Justizressort auf Bundesebene initiativ wird und eine entsprechende Harmonisierung anstrebt.

559 Der Rechnungshof hat das Justizressort gebeten, den Versorgungsumfang zu überprüfen und die Verfügungen „betreffend Ausstattung der Gefangenen mit Brillen und Kontaktlinsen“ und „betreffend Versorgung der Gefangenen mit Zahnersatz und Zahnkronen“ zu überarbeiten.

560 Das Justizressort hat erklärt, die Länder berieten zzt., inwieweit die Neuerungen des GMG auf die Gefangenen übertragen werden könnten und sollten. Eine pauschale Übertragung der Neuregelungen im Gesundheitswesen auf den Justizvollzug sehen alle Länder als nicht sachgerecht an. Die besondere Situation der Gefangenen, die beispielsweise nicht die Möglichkeit der freien Arztwahl hätten, sei insbesondere bei pauschalen Gebühren und Befreiungstatbeständen zu berücksichtigen. Der Strafvollzugausschuss der Länder diskutiere zzt., ob Einspareffekte durch ein Bonus-System bei Nichtinanspruchnahme von ärztlichen Leistungen erzielt werden können. Es sei auch rechtlich umstritten, ob ohne Änderung des Strafvollzugsgesetzes die Gefangenen an den Kosten der Gesundheitsfürsorge weitergehend beteiligt werden können. Angestrebt würden möglichst bundeseinheitliche Regelungen. Das Ressort beteilige sich konstruktiv an dieser Diskussion und unterstütze die rechtlich zulässigen Bemühungen um eine weitergehende Kostenbeteiligung der Gefangenen. Die Diskussion um Kostenbeteiligung müsse allerdings berücksichtigen, dass Gefangene zu einem großen Teil nicht über finanzielle Mittel verfügten und sich deren Gesundheitszustand im Vergleich mit der allgemeinen Bevölkerung überwiegend in einem schlechteren Zustand befinde.

561 Der Rechnungshof kann zwar nachvollziehen, dass eine generelle Änderung der bisherigen Praxis nur bundeseinheitlich möglich ist. Er erwartet deshalb vom Ressort entsprechende Initiativen auf Bundesebene. Daneben ist es nach Auffassung des Rechnungshofs zweifelhaft, dass es dem Ressort nicht möglich ist, in eigener Kompetenz die Folgen des GMG in Teilbereichen auch für Gefangene umzusetzen (s. Tz. 559), zumal JUDIT erklärt hat, dass seit dem 1. Oktober 2004 die Gefangenen alle rezeptfreien Medikamente selbst bezahlen müssen. Der Rechnungshof hat diese Maßnahme begrüßt.

4.2 Ärztliche Versorgung

562 Die ärztliche Versorgung der Gefangenen ist nach § 158 StVollzG durch hauptamtliche Ärzte sicherzustellen. Sie kann aus besonderen Gründen nebenamtlichen oder vertraglich verpflichteten Ärzten übertragen werden.

563 Für die allgemeinmedizinische Versorgung sind zwei hauptamtliche Ärzte zuständig. Daneben gab es im Prüfungszeitraum noch vier Vertragsärzte (zwei für Allgemeinmedizin für Bremerhaven und Blockland und zwei für die zahnärztliche Versorgung für Oslebshausen und Blockland). Sofern erforderlich wurden frei praktizierende Ärzte konsultiert (z. B. Augenarzt, Urologe, Hautarzt oder Zahnarzt für Bremerhaven).

564 Soweit die ärztliche Versorgung der Gefangenen nicht auf andere Weise gewährleistet werden kann, stellt außerhalb der Dienstzeiten der Anstaltsärzte die Kassenärztliche Vereinigung die Notfallversorgung sicher (§ 75 Abs. 4 SGB V).

4.2.1 Bedarfsberechnung

565 Für das hauptamtliche Personal, die Vertragsärzte und die frei praktizierenden Ärzte gibt es keine auf nachvollziehbaren Kriterien beruhende Berechnung des Personalbedarfs. Insbesondere vor dem Hintergrund der aktuellen Strukturveränderungen im Vollzugsbereich hält der Rechnungshof eine fundierte Berechnung auf Basis entsprechender Kennzahlen zum Umfang der notwendigen Personalausstattung für die gesundheitliche Versorgung der durchschnittlich 780 Gefangenen für unumgänglich.

566 Deshalb hat der Rechnungshof beispielhaft für den allgemeinmedizinischen Dienst ermittelt, wie viel Zeit für die ärztliche Versorgung pro Gefangenem zur Verfügung steht.

567 Danach könnten für die allgemeinmedizinische Versorgung zwischen rd. 35 bis 40 Wochenstunden eingespart werden. Der gesamte Bedarf läge einschließlich der allgemeinen Aufgaben des Leitenden Anstaltsarztes damit bei insgesamt nur 60 Wochenstunden (1,5 Stellen). Diese Zielzahl entspräche auch den Gegebenheiten in den JVA anderer Bundesländer, beispielsweise Nordrhein-Westfalens. Dort wird von einem Betreuungsverhältnis von rd. 500 bis 600 Gefangenen je Arzt (Stand 1996) ausgegangen.

568 JUDIT hält diese Bedarfsberechnung für nicht praxisgerecht. Sie berücksichtige z. B. nicht den unterschiedlichen Aufwand für die Zuführung der Gefangenen oder die bestehenden erheblichen Unterschiede in der gesundheitlichen Konstitution von Jugendlichen, Frauen und Männern. Dennoch würde der Ansatz begrüßt, rechnerisch einen Bedarf an Ärzten zu ermitteln. Die Forderung des Rechnungshofs nach nachvollziehbaren Kriterien für den ärztlichen Personalbedarf werde aufgegriffen. Der ärztliche Dienst werde angewiesen, entsprechende Daten zu erheben.

569 Der Rechnungshof versteht seine Berechnung als eine mögliche Variante, den Bedarf zu ermitteln. Sofern darüber hinaus objektiv nachvollziehbare Kriterien vorliegen, sind sie bei einer Berechnung zu berücksichtigen und können zu anderen Ergebnissen führen.

570 Der Rechnungshof hat JUDIT aufgefordert, auch über Alternativen bei den Dienstzeiten für die hauptamtlichen Ärzte nachzudenken. Er hält es für sachgerecht, die Dienstzeiten der hauptamtlichen Anstaltsärzte durch die Einführung eines Schichtdienstes dem überwiegend anfallenden Einsatzgeschehen anzupassen.

571 JUDIT hat erklärt, zukünftig für die hauptamtlichen Ärzte eine versetzte Dienstzeit einzuführen. Im Ergebnis soll zwischen 7.00 und 19.00 Uhr ein Arzt anwesend sein.

572 Der Rechnungshof begrüßt diese Entscheidung. Er hat das Ressort jedoch gebeten, vor einer Festlegung neuer Dienstzeiten das Einsatzgeschehen der letzten zwei bis drei Jahre auszuwerten und erst daraufhin die Dienstzeiten der Ärzte neu festzulegen.

4.2.2 Einsatz der hauptamtlichen Ärzte

573 Besondere Dienstzeiten hat JUDIT mit den beiden hauptamtlichen Ärzten nicht vereinbart. Ihren Dienst verrichten sie nach festgelegten Sprechstunden im Rahmen der allgemein für die Arbeitszeit im öffentlichen Dienst bestehende Gleitzeitregelung in Oslebshausen. Falls erforderlich, stehen sie außerhalb der Dienstzeiten im wöchentlichen Wechsel über Mobiltelefon für eine Beratung des diensthabenden Sanitäters zur Verfügung. Eine Pflicht, im Notfall in der Anstalt zu erscheinen, besteht nicht. Als Ausgleich haben sie zusätzlich zum Erholungsurlaub bisher jeweils zehn Tage pro Jahr dienstfrei erhalten. Die Regelung entspricht der der Hafenzurück.

574 Nach § 71 Abs. 3 BremBG sind Zeiten einer sog. Rufbereitschaft zu einem Achtel durch Dienstbefreiung auszugleichen. Für eine Anrechnung gemäß § 71 Abs. 3 BremBG reicht allein eine telefonische Erreichbarkeit nicht aus. Es muss auch die Verpflichtung bestehen, in Notfällen den Dienst aufzunehmen.

575 Die beschriebene Praxis der Rufbereitschaft widerspricht der Rechtslage. Die hauptamtlichen Ärzte haben unzulässigerweise zusätzlich freie Tage erhalten. Der Rechnungshof hat darum gebeten, diese Praxis zu beenden oder aber entsprechend § 71 Abs. 3 BremBG zu verfahren.

576 JUDIT hat mitgeteilt, es sei beabsichtigt, die bestehende Praxis zu beenden. Eine Anordnung nach § 71 Abs. 3 BremBG werde nicht angestrebt. Eine versetzte Dienstzeit für die hauptamtlichen Ärzte sei geplant (s. Tz. 571). Für die Zeit zwischen 19.00 und 7.00 Uhr solle vermehrt der kassenärztliche Notdienst herangezogen werden. Hierdurch zu erwartende Mehrkosten könnten zzt. nicht beziffert werden.

577 Der Rechnungshof hat die beabsichtigte Verfahrensänderung begrüßt. Er hat angeregt zu prüfen, inwieweit bei der Festlegung der jeweiligen Aufgabenbeschreibungen für die hauptamtlichen Ärzte fernmündliche Konsultationen auf die Normalarbeitszeit angerechnet werden können.

4.3 Leistungen Dritter zur Sicherstellung der gesundheitlichen Versorgung

578 Um der Verantwortung für die körperliche und geistige Gesundheit der Gefangenen gerecht werden zu können (s. Tz. 555), hat der Eigenbetrieb neben den hauptamtlichen Ärzten die darüber hinaus erforderliche ärztliche und zahnärztliche Versorgung durch Verträge oder durch die Inanspruchnahme von Konsiliarärzten abgesichert.

579 Für medizinisch notwendige Therapiemaßnahmen hat JUDIT Vereinbarungen mit Therapeuten abgeschlossen. Die vom ärztlichen Dienst benötigten Arznei-, Verband- und Heilmittel liefert eine freie Apotheke, die organisatorisch als Zweigstelle dem ärztlichen Dienst zugeordnet ist.

4.3.1 Einsatz von Vertragsärzten

580 Für die allgemeinmedizinische Versorgung der Gefangenen wurden insbesondere in Bremerhaven und Blockland Vertragsärzte tätig. Weder die zuständigen Mitarbeiter von JUDIT noch der Leitende Anstaltsarzt – obwohl für die Gesundheitsversorgung aller Teilanstalten zuständig – hatten einen genauen Überblick über die tatsächlichen wöchentlichen Leistungen dieser Ärzte.

581 Die Vertragsärzte haben mehr als vereinbart gearbeitet. Gleichwohl haben sie hierfür eine Vergütung erhalten. Allein in Bremerhaven sind im Jahr 2002 rd. 12 T€ mehr an Vergütung gezahlt worden, als nach dem Vertrag notwendig gewesen wäre.

582 JUDIT hat die Feststellungen im Ergebnis bestätigt. Der Eigenbetrieb hält jedoch die Mehrausgaben in Bremerhaven für vertretbar, weil der dortige Vertragsarzt abweichend vom Vertrag morgens Medikamente (Methadon) an suchterkrankte Gefangene ausgegeben hat. Dies wäre mit dem Leitenden Anstaltsarzt so abgesprochen worden. Deshalb hätten diese Mehrleistungen auch entsprechend vergütet werden müssen.

583 Es ist zwar richtig, dass der Arzt die Leistungen erbracht hat. Ein Nachweis über diese Absprache war den geprüften Unterlagen nicht zu entnehmen (s. Tz. 580). Der Rechnungshof vertritt trotzdem die Auffassung, dass die dadurch entstandenen Mehrausgaben vermeidbar gewesen wären. Mitarbeiter des Sanitätsdienstes haben in Oslebshausen und Blockland Methadon ausgegeben. Dieses Verfahren hat sich der Leitende Anstaltsarzt aufsichtsrechtlich genehmigen lassen. Es ist deshalb nicht nachvollziehbar, warum hierfür in Bremerhaven ein Vertragsarzt eingesetzt wurde, zumal dieser nur an fünf Tagen in der Woche tätig geworden ist und die restlichen Tage die Sanitätsbediensteten Methadon ausgegeben haben.

584 JUDIT hätte nach Auffassung des Rechnungshofs das Verfahren kostenbewusster steuern müssen.

4.3.2 Einsatz von Zahnärzten

585 Für die zahnärztliche Versorgung in Oslebshausen und Blockland hat JUDIT zuletzt mit Wirkung vom 1. Juli 2000 Verträge mit zwei Zahnärzten abgeschlossen. Sie halten dort ihre Sprechstunden ab.

586 Vor Vertragsabschluss hat JUDIT auch andere, im Vergleich mit den Verhältnissen vor 2000, kostengünstigere Alternativen zur Sicherstellung der zahnärztlichen Versorgung durchgerechnet. Ob vor Abschluss der Verträge auch die zu erwartenden finanziellen Folgen berechnet wurden, konnte der Rechnungshof wegen fehlender Unterlagen nicht ermitteln. Ebenso konnte er nicht nachvollziehen, warum die günstigeren Alternativen nicht weiter verfolgt wurden.

587 Die Ausgaben für die freiberuflich tätigen Zahnärzte betragen 2001 rd. 155 T€ und 2002 rd. 164 T€. Nach einer Vergleichsrechnung des Rechnungshofs hätten bei der zahnärztlichen Behandlung mit eigenem Personal rd. 12,4 T€ in 2001 und rd. 16,6 T€ im Jahr 2002 eingespart werden können.

588 Wegen fehlender Daten konnte nicht genau ermittelt werden, wie viel Stunden in der Woche die Zahnärzte Gefangene behandelt haben. Es war nur bekannt, dass die Ärzte pro Woche insgesamt fünf mal Sprechstunden abgehalten haben. Für die Vergleichsrechnung hat der Rechnungshof großzügig einen zahnärztlichen Versorgungsumfang von wöchentlich 40 Stunden unterstellt. Er hat jedoch erhebliche Zweifel, ob eine zahnärztliche Versorgung der Gefangenen mit täglich acht Stunden erforderlich ist. Insofern erwartet er bei einer fundierten Bedarfsberechnung (s. Tz. 565) höhere Einsparungen.

589 JUDIT hat erklärt, es sei beabsichtigt, die Möglichkeiten zur Einstellung eigenen Personals oder aber einer Kooperation mit dem Gesundheitsamt zu prüfen. Die Verträge mit den Zahnärzten seien gekündigt worden.

4.3.3 Inanspruchnahme von Konsiliarärzten

590 Konsiliarärzte werden nur dann herangezogen, wenn eine Behandlung durch die eigenen Ärzte aus fachlicher Sicht nicht möglich ist. Mit diesen Ärzten bestehen keine Verträge. Die Leistungen werden regelmäßig nach der Gebührenordnung für Ärzte/Gebührenordnung für Zahnärzte (GOÄ/GOZ) abgerechnet.

591 Gemäß § 11 GOÄ sind ärztliche Leistungen für öffentlich-rechtliche Kostenträger grundsätzlich nach den Einzelsätzen des Gebührenverzeichnisses abzurechnen. In etlichen Fällen wurde mit einem höheren Faktor abgerechnet.

592 JUDIT hat angemerkt, die Abweichung von § 11 GOÄ sei unter Abwägung der Kosten für eine ambulante und stationäre Behandlung gebilligt worden. Zukünftig werde strikt nach GOÄ verfahren.

4.3.4 Abrechnung von therapeutischen Leistungen

593 Therapeuten haben für die Durchführung von Psychotherapien überwiegend nach der GOÄ abgerechnet. Sie hätten ihre Leistungen stets nur mit dem einfachen Gebührensatz vergütet bekommen dürfen. Dies ist in den meisten Fällen nicht geschehen. Für den Abrechnungszeitraum 2002 hätten dadurch rd. 10 T€ eingespart werden können. In Einzelfällen wurden die Leistungen auch mit z. T. unterschiedlichen Stundensätzen vergütet. Eine Vereinbarung gab es nicht. Auch ist nicht verglichen worden, ob in diesen Fällen eine Abrechnung nach der GOÄ kostengünstiger gewesen wäre.

594 JUDIT hat erklärt, künftig bereits bei der Auftragsvergabe auf die Abrechnung nach GOÄ (einfacher Gebührensatz) hinzuweisen.

4.3.5 Medikamentenbeschaffung

- 595 Für benötigte Arznei-, Verband- und Heilmittel wird ein beschränktes Ausschreibungsverfahren durchgeführt. Die freie Apotheke, die jeweils den Zuschlag für die Belieferung erhalten hat, wird organisatorisch als „Zweigstelle einer freien Apotheke“ dem ärztlichen Dienst zugeordnet (s. Tz. 579).
- 596 Mit der für den geprüften Zeitraum zuständigen Apotheke war vereinbart worden, dass die Medikamente ggf. innerhalb von 24 Stunden geliefert werden. Trotzdem sind 2002 in nicht unerheblichem Umfang Medikamente zu höheren Kosten von anderen Apotheken bezogen worden. So haben die bremischen Anstalten Medikamente für rd. 15,5 T€ und die Anstalt in Bremerhaven für rd. 8 T€ von örtlichen Apotheken bezogen.
- 597 Angesichts des 24-Stunden-Services der Vertragsapotheker und der Menge und Art der gesondert bezogenen Medikamente ist zweifelhaft, ob diese Beschaffungen zwingend notwendig waren. Einerseits hat ein Vergleich mit den Lieferungen der Vertragsapotheker deutlich gemacht, dass es sich nicht um Medikamente gehandelt hat, die von ihr nicht hätten geliefert werden können. Andererseits hat es sich bei diesen Beschaffungen nicht um Einzelpackungen, sondern immer um größere Bestellmengen gehandelt.
- 598 Werden Medikamente von anderen Apotheken bezogen, sollte die Notwendigkeit schriftlich begründet werden. Nur in einer Notfallsituation lässt sich der dann fällig werdende höhere Preis rechtfertigen. Nicht rechtfertigen lässt sich jedoch, dass nicht nur die für den Notfallbedarf erforderliche Medikamentenmenge bezogen wurde, sondern größere Einheiten zu einem höheren Preis bezogen wurden. Hinzu kommt, dass nur die Vertragsapotheker einen Skontovorteil gewährt. Der Rechnungshof hat um Beachtung gebeten. Weder das Ressort noch JUDIT haben sich hierzu geäußert.

4.4 Heil- und Kostenpläne

- 599 Die Zahnärzte legen bei Behandlungen der Gefangenen mit Zahnersatz und Zahnkronen einen zu genehmigenden Heil- und Kostenplan nach dem Mustervordruck der Kassenzahnärztlichen Vereinigung (KZV) bei JUDIT vor. Angesichts fehlender Fachlichkeit des Ärztlichen Dienstes wurden früher die Heil- und Kostenpläne zunächst durch die von der KZV benannten Gutachter beurteilt.
- 600 Nachdem die Pläne aber nie verändert wurden und durch die Begutachtung nur Kosten entstanden, wurde auf dieses Verfahren verzichtet. Die Kostenpläne werden nur noch auf eine mögliche Zuzahlungspflicht der Gefangenen überprüft.
- 601 Nach Auffassung des Rechnungshofs sollte auf eine Sachprüfung der Heil- und Kostenpläne nicht verzichtet werden. Er hat deshalb das Ressort und JUDIT gebeten zu prüfen, ob – wie bis Ende 2003 im Sozialhilfebereich – Heil- und Kostenpläne durch das Gesundheitsamt begutachtet werden können. Nach dem GMG wird seit 1. Januar 2004 die Krankenbehandlung in diesem Bereich durch die Krankenkassen als Auftragsangelegenheit gemäß § 264 SGB V i. V. m. § 37 BSHG und § 2 Asylbewerberleistungsgesetz abgerechnet. Damit ist die Begutachtung der Heil- und Kostenpläne durch das Gesundheitsamt entfallen und es müssten dort freie Kapazitäten zur Verfügung stehen.
- 602 Nach Auskunft von JUDIT sei bereits Kontakt mit dem Gesundheitsamt aufgenommen worden. Eine Stellungnahme zur Frage der Kooperation stehe noch aus.

4.5 Notfallversorgung

- 603 Gemäß § 75 Abs. 4 SGB V haben die KV auch die ärztliche Behandlung von Gefangenen in Justizvollzugsanstalten in Notfällen außerhalb der Dienstzeiten der Anstaltsärzte und Anstaltszahnärzte sicherzustellen, soweit die Behandlung nicht auf andere Weise gewährleistet ist. Die ärztlichen Leistungen sind so zu vergüten, wie die Ersatzkassen die vertragsärztlichen Leistungen vergüten.
- 604 Im Jahr 2002 wurde vor allem für den allgemeinmedizinischen Bereich in Oslebshausen und Blockland überwiegend der Ärztliche Beweissicherungsdienst eingesetzt. Dessen Leistungen wurden nach GOÄ abgerechnet.
- 605 Angesichts der unter Tz. 603 bestehenden Verpflichtung der KV hält der Rechnungshof den Einsatz des Ärztlichen Beweissicherungsdienstes für nicht erforderlich.

- 606 JUDIT hat erklärt, künftig in Notfällen den kassenärztlichen Notdienst einzusetzen (s. Tz. 576).
- 4.6 Kostenübernahme beim Ruhen von Ansprüchen aus einer gesetzlichen Krankenversicherung und weitere Möglichkeiten einer Kostensenkung**
- 4.6.1 Kostenübernahme**
- 607 Anders als bei gesetzlich versicherten Gefangenen (s. Tz. 555) ruht bei privat krankenversicherten Gefangenen das Versicherungsverhältnis nur, wenn das Vertragsverhältnis „beitragsfrei gestellt“ wird. Dieser Umstand wurde bisher nicht beachtet. So wird bei der Aufnahme von Gefangenen nicht nach deren Versicherungsverhältnis gefragt. Es wird davon ausgegangen, dass Gefangene in der Regel nicht über genügend Einkünfte verfügen, die es ihnen erlauben, ein Versicherungsverhältnis aufrecht zu halten. Folglich übernimmt JUDIT die Ausgaben im Krankheitsfalle.
- 608 Der Anspruch der Gefangenen auf Leistung nach dem StVollzG gilt nach Auffassung des Rechnungshofs nur für die Fälle, in denen der Anspruch auf Leistung durch eine gesetzliche Krankenversicherung ruht. Für Gefangene, die z. B. aufgrund eines freien Beschäftigungsverhältnisses (§ 39 Abs. 1 StVollzG) krankenversichert sind, ruht hingegen nach § 62 a StVollzG der Anspruch auf Leistungen nach §§ 57 bis 59 StVollzG. Dagegen enthält das StVollzG keine Regelung für den Fall, dass eine Privatversicherung besteht.
- 609 Um alle Möglichkeiten einer Kostensenkung im medizinischen Bereich auszuschöpfen, hält der Rechnungshof es für erforderlich, bei Aufnahme eines Gefangenen auch die Frage nach einem privaten Versicherungsschutz zu stellen. Für die bereits Inhaftierten sollten ggf. diese Daten nacherhoben werden. Sofern bei privaten Versicherungsverhältnissen keine Beitragsfreistellung vorliegt, sollten alle medizinisch erbrachten Leistungen den Betreffenden privat in Rechnung gestellt werden. Nach welchen Regeln dieses möglich ist, sollte allerdings vorab juristisch geklärt werden.
- 610 Auch bei jugendlichen Straftätern wird nicht geprüft, ob ein Versicherungsverhältnis besteht. Gerade diese sind häufig familienversichert. Ebenso ist bei Ehegatten zu prüfen, ob sie familienversichert sind.
- 611 In den Fällen eines Versicherungsschutzes durch die Mitversicherung über Familienangehörige hat der Rechnungshof gebeten zu prüfen, ob sich das Ruhen des Leistungsanspruchs auch auf mitversicherte Familienangehörige bezieht. Im letzteren Falle müssten auch die Krankenkassen die Ausgaben für alle medizinisch erbrachten Leistungen übernehmen.
- 612 JUDIT hat erklärt, die Gefangenen zukünftig bei Haftantritt nach ihrem bestehenden Versicherungsverhältnis zu befragen. Offen sei die Frage, ob privatversicherte Inhaftierte auch einen Anspruch auf privatärztliche Versorgung nach eigener Wahl haben könnten. Insgesamt bedürfe es einer grundsätzlichen länderübergreifenden Prüfung und Regelung, die es bisher nicht gibt.
- 613 Der Rechnungshof erwartet vom Justizressort und JUDIT, die Rechtsfragen zu klären und, sofern erforderlich, eine länderübergreifende Regelung anzustreben.
- 614 JUDIT hat in der Vergangenheit bereits überlegt, ob es andere Möglichkeiten zur Gewährleistung der Gesundheitsfürsorge für Gefangene gibt. So wurde berechnet, ob die Gründung eines entsprechenden Versicherungsverhältnisses für die Gefangenen mit einer Krankenversicherungsgesellschaft und die Übernahme des dann erforderlichen Versicherungsbeitrags kostengünstiger sein kann als die augenblickliche Selbstversorgung mit öffentlichen Mitteln. JUDIT hat erklärt, die Gesamtaufwendungen bei Annahme einer durchschnittlichen Beitragsleistung würden in etwa gleich hoch ausfallen. Da dem Rechnungshof diese Berechnung nicht vorgelegt worden ist, kann er auch nicht beurteilen, ob alle zu berücksichtigenden Kriterien eingeflossen sind.
- 615 Zwischenzeitlich sind jedoch die Ausgaben im Gesundheitswesen weiter gestiegen, so dass die früheren Berechnungen zu aktualisieren wären. Selbst wenn die Alternativen zu etwa gleichen Ergebnissen führen sollten, ist der Abschluss eines entsprechenden Versicherungsschutzes vorzuziehen, da dadurch der Aufwand für die ärztliche und medizinische Versorgung der Gefangenen kalkulierbarer wird.

- 616** Angesichts der Notwendigkeit, die Ausgaben so gering wie möglich zu halten, ist es nach Auffassung des Rechnungshofs erforderlich zu prüfen, ob auch eine Fortsetzung des bestehenden Versicherungsschutzes für die Gefangenen durch die Übernahme der Versicherungsbeiträge als wirtschaftlichste Lösung in Betracht kommt. Sofern hierzu eine Änderung der rechtlichen Bestimmungen notwendig ist, hat der Rechnungshof angeregt, entsprechende Initiativen, ggf. auch auf Bundesebene zu ergreifen.
- 617** In die Überlegungen zur Kostenreduzierung sollte das nach dem GMG seit 1. Januar 2004 z. B. für den Sozialhilfereich praktizierte Verfahren (s. Tz. 601) einbezogen werden. Der Aufwand für das bisherige Abrechnungswesen ließe sich dadurch erheblich reduzieren, da hierfür die gesetzlichen Kassen verantwortlich wären.
- 618** Als weitere Möglichkeit wäre zu prüfen, ob durch die organisatorische Anbindung des ärztlichen Bereichs als Abteilung eines öffentlichen Krankenhauses die Kosten reduziert werden können (z. B. durch eine kostengünstigere Medikamentenversorgung). Damit bestünde für die Gefangenen innerhalb der betreffenden Krankenanstalt eine umfassende medizinische Versorgung. Ausgaben für die Inanspruchnahme von frei praktizierenden Fachärzten könnten vermieden werden. Zugleich könnte außerhalb der Arbeitszeiten der hauptamtlichen Anstaltsärzte durch eine entsprechende Einsatzregelung in der Krankenanstalt die Versorgung der Gefangenen sichergestellt werden.

4.6.2 Öffentliche Ausschreibung

- 619** Die Verträge mit den zusätzlich in Anspruch genommenen Ärzten und den eingesetzten Therapeuten sind ohne vorherige Ausschreibung der zu erbringenden Leistung abgeschlossen worden. Somit wurde kein öffentlicher Wettbewerb hergestellt, obwohl nach § 55 LHO jeder Auftragsvergabe auch bei ärztlichen Leistungen grundsätzlich eine öffentliche Ausschreibung vorausgehen muss.
- 620** Für die Inanspruchnahme von Konsiliarärzten hat der Rechnungshof JUDIT gebeten zu prüfen, ob in geeigneten Fällen (z. B. der Unfallchirurgie) durch Ausschreibung derartiger Leistungen Kosten gesenkt werden können. Hier könnte versucht werden, die Leistungen nicht nach der GOÄ, sondern z. B. nach den Ersatzkassensätzen (wie bei der Notfallversorgung nach § 75 Abs. 4 SGB V) oder nach vereinbarten Pauschalsätzen abzurechnen.
- 621** JUDIT beabsichtigt, künftig alle ärztlichen Leistungen öffentlich auszuschreiben.

5 Controlling

- 622** Die Ausgaben für die gesundheitliche Versorgung der Gefangenen – insbesondere in den Bereichen der stationären Unterbringung, der Medikamente und der zahnärztlichen Versorgung – steigen stetig. JUDIT bemüht sich seit Jahren, die Entwicklung der Kosten darzustellen und in Zusammenarbeit mit der JVA im Rahmen eines effektiven Controllings Kennzahlen zu entwickeln und Einsparungsmöglichkeiten aufzuzeigen.
- 623** Als ein erster Schritt wird seit Mai 2001 für die Konten Wareneingang und Fremdleistungen eine Kostenübersicht über 17 parametrisierte Einzelaufwendungen des ärztlichen Dienstes geführt. Die eingehenden Rechnungen werden den entsprechenden Einzelkategorien zugeordnet. Damit kann der Ressourcenverbrauch differenziert dargestellt werden.
- 624** Obwohl das Justizressort die Entwicklung von Kennzahlen immer wieder gefordert hat, um dem Ressourcenverbrauch z. B. Daten zur Leistungserbringung gegenüberzustellen, sind sie nach Feststellungen des Rechnungshofs kaum entwickelt worden. Erst wenn geeignete Kennzahlen vorliegen, kann die Kostenentwicklung analysiert, bewertet und ggf. zentral gesteuert werden.
- 625** Der Rechnungshof ist sich der Schwierigkeit zur Kosteneinsparung im medizinischen Bereich bewusst. Dennoch darf dieser Bereich nicht von einer Analyse und Bewertung der Kostenentwicklung ausgenommen werden. Darüber hinaus hat der Senat beschlossen, flächendeckend die Kosten- und Leistungsrechnung und damit verbunden ein Berichtswesen und Controlling sowie perspektivisch das integrierte öffentliche Rechnungswesen in der öffentlichen Verwaltung einzuführen.

- 626 Das Justizressort hat erklärt, es halte eine Intensivierung des Controllings zum Zwecke der Kosteneinsparungen für angezeigt.
- 627 JUDIT beabsichtigt, unter Berücksichtigung der Vorschläge des Rechnungshofs den Bedarf zu ermitteln und ein Controllingverfahren mit entsprechendem Berichtswesen einzuführen.
- 628 In einem Schreiben an das Finanzressort vom Mai 2004 hat das Justizressort darauf hingewiesen, dass es auch unter ökonomischen Aspekten angezeigt sei, alsbald ein einheitliches betriebswirtschaftliches Rechnungswesen für die beiden eng verflochtenen Bereiche JVA und JUDIT einzuführen. Damit sollen die Steuerungsmöglichkeiten aufgrund verbesserter und vollständigerer Informationen über Aufwand/Ertrag und die Verbindung von Input (Ressourcenverbrauch) und Output (Leistungen) optimiert werden. Zugleich sollen die Geschäftsprozesse der beiden Bereiche synchronisiert und die Abläufe gestrafft werden.
- 629 JUDIT beabsichtigt, die Bearbeitung aller medizinischen Leistungen im ärztlichen Dienst zu konzentrieren. Eine Zusammenlegung von JUDIT und JVA bedürfe einer umfassenden Prüfung, über die zu gegebener Zeit zu berichten sei. Damit folgt JUDIT Anregungen des Rechnungshofs, der als ein Ergebnis seiner Prüfung die Notwendigkeit einer engen Verzahnung in diesem Bereich zwischen JVA und JUDIT festgestellt hat.

Bildung

Landeszentrale für politische Bildung

Die Freie Hansestadt Bremen hat im Verhältnis zur Einwohnerzahl die mit Abstand personell größte Landeszentrale für politische Bildung aller Bundesländer.

Die Aufgaben der Landeszentrale sollten auf übergeordnete, koordinierende Tätigkeiten beschränkt und ihre Ausstattung entsprechend verringert werden.

1 Prüfungsgegenstand

- 630 Die Landeszentrale für politische Bildung (Landeszentrale oder LzpB) ist eine Landesbehörde im Geschäftsbereich des Senators für Bildung und Wissenschaft. Ihr Haushaltsvolumen hat im Jahr 2003 rd. 730 T€ betragen. Im Rahmen ihres Bildungsauftrags bietet sie Veranstaltungen wie z. B. Seminare, Tagungen und Ausstellungen an und organisiert Studienfahrten. Daneben gibt sie Publikationen zur politischen Bildung heraus. Ihre Dienstleistungen können alle Bürger in Anspruch nehmen.
- 631 Der Rechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Landeszentrale der Jahre 2001 bis 2003 geprüft. Er ist auch der Frage nachgegangen, inwieweit die von der Landeszentrale wahrgenommenen Tätigkeiten notwendige Landesaufgaben darstellen.

2 Prüfungsfeststellungen und Stellungnahme des Ressorts

1.1 Auftrag und Leistungsziele der Landeszentrale

- 632 Die LzpB erbringt ihre Dienstleistungen nach einer allgemein gehaltenen Arbeitsrichtlinie, die der Senat im Jahr 1967 festgelegt und seitdem nicht mehr verändert hat.
- 633 Der Rechnungshof hat das Bildungsressort aufgefordert, die Aufgaben und Ziele der Landeszentrale konkreter festzulegen und entsprechende Ziel- und Leistungsvereinbarungen abzuschließen. Nur so ist gewährleistet, dass das Ressort die Wirksamkeit, Qualität und Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung kontrollieren kann. Dies ist umso notwendiger, als es sich bei den Dienstleistungen um freiwillige Aufgaben des Landes handelt.
- 634 Der Rechnungshof hat das Ressort darüber hinaus gebeten, die in der Vereinbarung zur Zusammenarbeit in der Regierungskoalition für die 16. Wahlperiode der Bremischen Bürgerschaft vorgesehene Überprüfung der Aufgaben der LzpB nunmehr konsequent in Angriff zu nehmen.

635 Der Aufgabenbereich der Landeszentrale sollte deutlich reduziert werden. In Bremen existiert ein breit gefächertes Angebot politischer Bildungsmaßnahmen von nichtstaatlichen Trägern, wie eingetragenen Vereinen, parteinahen Stiftungen, Gewerkschaften und kirchlichen Einrichtungen. Im Hinblick auf diese Bildungs- und Informationsangebote ist es nicht notwendig, dass Maßnahmen der politischen Bildung weiterhin so umfassend wie bisher als staatliche Aufgabe wahrgenommen werden. Die Landeszentrale sollte sich daher zukünftig auf die Koordinierung, Beratung, Unterstützung und Förderung der Bildungsangebote anderer Träger beschränken.

636 Das Bildungsressort hat angekündigt, die Landeszentrale werde aufgrund der Prüfung des Rechnungshofs einen „Prozess der Neuausrichtung“ beginnen. Sie werde bei allen Kunden und Kooperationspartnern ermitteln, für welche Aufgaben auch zukünftig ein nachvollziehbarer Bedarf bestehe und welche Aufgaben reduziert werden oder wegfallen könnten. Das Ressort beabsichtige, mit der Landeszentrale eine Ziel- und Leistungsvereinbarung abzuschließen und entsprechende Kennzahlen in den Produktgruppenhaushalt aufzunehmen.

2.2 Stellenausstattung und Organisation

637 Die LzpB ist eine Dienststelle mit insgesamt zehn Stellen, die sich auf Leitung (1,0), Fachreferenten (5,0), einen Bibliothekar (1,0) und Verwaltungskräfte (2,5) verteilen. Nebenamtlich ist zusätzlich ein Hausmeister mit halber Wochenarbeitszeit beschäftigt.

638 Im Verhältnis zur Einwohnerzahl des Landes hat Bremen im Vergleich mit den anderen Ländern der Bundesrepublik die mit Abstand größte Landeszentrale für politische Bildung. Der Vergleich der Stadtstaaten zeigt folgendes Bild:

| Bundesland | Einwohnerzahl in Tsd. | Anzahl der Stellen bei der Landeszentrale | Verhältnis von Stellen zu Einwohnern (in Tsd.) |
|------------|-----------------------|---|--|
| Bremen | 665 | 10 | 1 : 67 |
| Hamburg | 1.710 | 5,5 | 1 : 311 |
| Berlin | 3.380 | 10 | 1 : 338 |

Quelle: Ergebnis eigener Erhebungen im Jahr 2004

639 Der Rechnungshof hält es im Hinblick auf die vorgeschlagene Neuausrichtung und Konkretisierung der Aufgaben (s. Tz. 635) für möglich, die Stellen bei der LzpB deutlich zu reduzieren.

640 Darüber hinaus ist es nicht notwendig und nicht wirtschaftlich, die LzpB als eigene Dienststelle zu führen. Der Rechnungshof hat dem Bildungsressort daher empfohlen, die LzpB als Referat in das Ressort einzugliedern. Hierdurch könnten insbesondere in den Bereichen Verwaltung, Bibliotheksdienst und ADV-Administration Synergieeffekte erreicht werden.

641 Das Ressort hat erklärt, es werde im Zuge der Entscheidung über die künftige Ausrichtung und den Status der Landeszentrale auch über die zukünftige personelle Ausstattung entscheiden.

642 Es hat darauf hingewiesen, dass die Personalkosten für zwei Stellen der Landeszentrale von anderen Dienststellen getragen werden.

643 Der Rechnungshof erwartet, dass bei der Entscheidung über die zukünftige Personalausstattung der LzpB alle von Bremen finanzierten Stellen berücksichtigt werden.

644 Damit der Verbrauch von Personalressourcen zukünftig verursachungsgerecht erfasst werden kann, sollten die Personalkosten beim Bildungsressort entsprechend zugeordnet werden.

2.3 Kooperationsveranstaltungen und Studienreisen

645 Für den Fall, dass die LzpB entgegen den Empfehlungen des Rechnungshofs auch weiterhin operative Aufgaben bei Kooperationsveranstaltungen und Studien-

reisen wahrnehmen sollte, hat der Rechnungshof Vorschläge gemacht, wie diese durchgeführt werden sollten.

- 646** Für die Durchführung von Veranstaltungen stehen der Landeszentrale neben Einnahmen aus Teilnehmerbeiträgen und z. T. Drittmitteln jährlich rd. 85 T€ aus bremischen Haushaltsmitteln zur Verfügung. Zur Förderung der politischen Jugendbildung gewährt die Landeszentrale jährlich rd. 55 T€ als Zuwendungen an parteinahe Stiftungen.
- 647** Veranstaltungen hat die Landeszentrale meistens in Kooperation mit Dritten durchgeführt. In der überwiegenden Anzahl der Fälle hat die Landeszentrale sich darauf beschränkt, ihre Kooperationspartner finanziell zu unterstützen. Sie hat ihnen Geldbeiträge zur Verfügung gestellt und im Gegenzug das Recht erworben, als Mitveranstalter genannt zu werden und die Veranstaltungen zu bewerben. Sie hat es aber versäumt, den Verwendungszweck der zur Verfügung gestellten Mittel zu definieren.
- 648** Der Rechnungshof hat die Zahlung von Haushaltsmitteln ohne Bindung an einen konkreten Verwendungszweck beanstandet.
- 649** Das Ressort hat eingewendet, die Landeszentrale habe geklärt, welche Leistungen die einzelnen beteiligten Veranstalter zur Sicherstellung der Veranstaltungsfinanzierung zu erbringen hatten. Die entsprechenden Unterlagen befänden sich in Vorgängen der Landeszentrale, die nicht Gegenstand der Prüfung gewesen seien.
- 650** Der Rechnungshof bleibt bei seiner Auffassung. Selbst wenn die Landeszentrale die Zweckbindung dieser Mittel z. B. in Planungsgesprächen abgestimmt hat, hätte sie diese in ihren Finanzierungszusagen verbindlich festlegen müssen, um eine rechtliche Bindung des Empfängers herbeizuführen.
- 651** Bei den Kooperationen geht es zudem vorrangig darum, Veranstaltungen anderer Träger mit öffentlichen Mitteln zu unterstützen. Leistungen an Stellen außerhalb der bremischen Verwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke sind Zuwendungen.
- 652** Der Rechnungshof hat daher gefordert, dass die Landeszentrale die finanzielle Unterstützung von Kooperationspartnern zukünftig im Zuwendungswege nach §§ 23 und 44 LHO abwickelt. Dies bedingt insbesondere, dass die Mittel formell zu beantragen sind, die Notwendigkeit und Angemessenheit der Förderung zu prüfen ist und die Verwendung der Mittel sowie die Ergebnisse der geförderten Maßnahmen gegenüber der Landeszentrale nachzuweisen sind.
- 653** Das Ressort hat mitgeteilt, die Landeszentrale werde in Abstimmung mit dem Senator für Finanzen und dem Rechnungshof eine Richtlinie zur Abgrenzung und Durchführung von Eigenveranstaltungen, kooperativen Veranstaltungen und Zuwendungsfällen erarbeiten.
- 654** Der Rechnungshof hat diese Absicht begrüßt und gebeten, dies zügig umzusetzen.
- 655** Die Landeszentrale führt in jedem Jahr verschiedene Studienreisen durch. Von den Teilnehmern erhebt sie einen Kostenbeitrag. Nach den Berechnungen der Landeszentrale soll durch die Teilnehmerbeiträge i. d. R. ein hoher Kostendeckungsgrad von bis zu 90 % erreicht worden sein. Dementsprechend niedrig hat die Landeszentrale bei ihrer Kalkulation die auszugleichenden Fehlbeträge ausgewiesen.
- 656** Die Berechnungen der LzpB sind nicht geeignet, die tatsächlichen Kosten der Studienfahrten und deren Deckung durch Teilnehmerbeiträge darzustellen. Es wurden hierbei lediglich die Einnahmen und Ausgaben saldiert, die im unmittelbaren Zusammenhang mit der Reisedurchführung entstanden sind. Personeller und sächlicher Aufwand für die Vorbereitung und die Teilnahme von Mitarbeitern der Landeszentrale an den Studienreisen wurde über die Unterbringungs- und Reisekosten hinaus in keinem Fall berücksichtigt.
- 657** Der Rechnungshof hat gefordert, dass die Landeszentrale die Kosten- und Leistungsrechnung zügig einführt und so den tatsächlichen Ressourcenverbrauch feststellt. Dies ist unverzichtbar, damit bei Entscheidungen über die Veranstaltung von Studienreisen wirtschaftliche Gesichtspunkte hinreichend beachtet werden können.
- 658** Im Hinblick auf den hohen Ressourcenverbrauch sollte die LzpB Studienreisen nur dann veranstalten, wenn an einer Fahrt ein besonderes bremisches Interesse besteht, hierfür kein anderer Anbieter gefunden werden kann und keine andere Stelle zuständig ist.

- 659 Das Ressort hat zugesagt, die konzeptionellen und kalkulatorischen Grundlagen für Studienreisen zu überarbeiten. Mit der Landeszentrale sei vereinbart worden, für künftige Angebote an Studienreisen „mindestens zu erreichende Kostendeckungsgrade“ festzulegen. Die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung bei der Landeszentrale sei für das Jahr 2006 geplant.

2.4 Evaluation

- 660 Die Landeszentrale führt keine Evaluation ihrer Veranstaltungen durch. Es gibt auch keine Tätigkeits- oder Jahresberichte, die Aufschluss darüber geben, ob die durchgeführten Veranstaltungen erfolgreich waren.
- 661 Der Rechnungshof hat gefordert, dass die LzpB ihre Veranstaltungen zukünftig evaluiert.
- 662 In seiner Stellungnahme hat das Ressort erklärt, es bestehe aus Kapazitätsgründen kein ausführliches schriftliches Berichtswesen über alle durchgeführten Veranstaltungen. Die Landeszentrale beabsichtige, den vom Bundesministerium für Bildung und Forschung in Auftrag gegebenen Bericht „Evaluation der politischen Bildung in Deutschland“ auf seine Verwertbarkeit hin zu analysieren und eventuelle Umsetzungsmaßnahmen einzuleiten. Sie werde darüber hinaus „ein PC-gestütztes, standardisiertes Berichtswesen auf der Basis steuerungsrelevanter Merkmale aufbauen“.
- 663 Der Rechnungshof hat begrüßt, dass die LzpB zukünftig ihre Maßnahmen evaluieren wird.

Bildung

Zuwendungen für Maßnahmen der überbetrieblichen beruflichen Bildung im Handwerk

Das Land Bremen hat ein hohes Interesse am Erhalt von Ausbildungsplätzen und fördert überbetriebliche Ausbildungsmaßnahmen durch Zuwendungen an die Handwerkskammer Bremen.

Das Bildungsressort muss seine Rolle als Zuwendungsgeber aktiver wahrnehmen. Es darf sich künftig nicht mehr darauf beschränken, die beantragten Fördergelder auszuzahlen, sondern muss die Höhe der Zuwendungen, ihre zweckentsprechende Verwendung und insbesondere den Erfolg der geförderten Maßnahmen prüfen.

Darüber hinaus muss das Ressort die von ihm selbst seit längerem als notwendig erachtete Neustrukturierung der überbetrieblichen Ausbildung einfordern und darauf hinwirken, dass die Bildungsträger ihre Aufgaben wirtschaftlicher erfüllen.

1 Prüfungsgegenstand

- 664 Die überbetriebliche Ausbildung ist inzwischen fester Bestandteil der Ausbildung in fast allen Handwerksberufen geworden. Sie ergänzt die fachpraktischen Fertigkeiten und Kenntnisse der betrieblichen Ausbildung und ermöglicht es, einen Betrieb auch dann als Ausbildungsbetrieb anzuerkennen, wenn er die Ausbildung nur eingeschränkt leisten kann. Durch Maßnahmen in überbetrieblichen Ausbildungsstätten soll die fehlende Ausbildungsbreite in Betrieben ausgeglichen und eine einheitlich gute Ausbildung sichergestellt werden.
- 665 Da der beruflichen Qualifizierung eine besondere gesellschaftspolitische Bedeutung zukommt, fördert das Bildungsressort die Maßnahmen der überbetrieblichen Ausbildung (insbesondere Lehrgänge) durch Zuwendungen an die Handwerkskammer. Die Handwerkskammer führt den überwiegenden Teil der Lehrgänge in ihrem Berufsförderungszentrum durch. Soweit Lehrgänge von anderen Bildungseinrichtungen durchgeführt werden, leitet sie Fördergelder zur Erfüllung des Zweckes an diese weiter.
- 666 Der Rechnungshof hat Anfang 2004 die Zuwendungen des Bildungsressorts zu den überbetrieblichen Ausbildungsmaßnahmen geprüft. Er hat sich dabei auf die Haushaltsjahre 2000 bis 2002 bezogen, da die Verwendungsnachweise des Jahres 2003 noch nicht vorlagen und auch nicht vorliegen mussten.

2 Prüfungsfeststellungen und Stellungnahme des Ressorts

2.1 Allgemeine Entwicklung der überbetrieblichen Ausbildung

- 667** Maßgebend für die Förderung der überbetrieblichen Ausbildung im Handwerk sind die Richtlinien des Bildungsressorts vom 15. November 1990. Das Ressort gewährt Zuwendungen für überbetriebliche Lehrgänge, wenn sie u. a. vom Berufsbildungsausschuss und von der Vollversammlung der Handwerkskammer beschlossen und vom Bildungsressort gemäß § 106 Abs. 2 der Handwerksordnung genehmigt sind. Lehrgänge des zweiten bis vierten Ausbildungsjahres muss außerdem das Bundesministerium für Wirtschaft anerkennen, weil sie auch mit Bundesmitteln bezuschusst werden.
- 668** Trotz rückläufiger Ausbildungsplatzzahlen im Handwerk sind die Ausgaben des Ressorts für die überbetrieblichen Lehrgänge im geprüften Zeitraum nicht zurückgegangen. Der Rechnungshof hat einen Grund hierfür darin gesehen, dass die Handwerkskammer einerseits die Eignung der Betriebe zur Ausbildung überwacht und damit den Umfang an überbetrieblicher Ausbildung wesentlich bestimmt, andererseits aber als größter Anbieter von überbetrieblicher Ausbildung ein Interesse an der Auslastung seiner eigenen Ausbildungsstätten hat.
- 669** Das Ressort hat diesen Interessenkonflikt bestritten und darauf verwiesen, dass viele Ausbildungsberufe inhaltlich neu geordnet worden seien. Dies habe zu höheren Anforderungen an die Auszubildenden geführt. Deshalb sei die überbetriebliche Ausbildung ausgeweitet worden. Gleichzeitig hat das Ressort allerdings eingeräumt, es führe bereits seit dem Jahr 2001 Gespräche mit der Handwerkskammer, die Ausbildungsstätten im Land Bremen zu zentralisieren und die Auswahl der Maßnahmen der überbetrieblichen Lehrlingsunterweisung den rückläufigen Ausbildungsplatzzahlen anzupassen. Der zum 1. Juli 2003 neu eingestellte Hauptgeschäftsführer der Handwerkskammer sei beauftragt, sich dieser Fragen anzunehmen und das Ergebnis bis Ende 2004 vorzulegen (s. Tz. 691).
- 670** Nach Auffassung des Rechnungshofs hätte sich das Ressort nicht mit dem Führen von Gesprächen zufrieden geben dürfen. Als Zuwendungsgeber und Genehmigungsinstanz für überbetriebliche Lehrgänge hätte es vielmehr auf Kapazitätsanpassungen drängen müssen. Dies um so mehr, als der Senat bereits im Jahr 1990 ein Konzept der Handwerkskammer für eine Neustrukturierung der überbetrieblichen Ausbildungseinrichtungen in Bremen gefordert hatte.

2.2 Art und Umfang der Förderung

- 671** Die Zuwendungen wurden als Festbetrag im Wege einer Projektförderung gewährt. Die folgende Tabelle zeigt, in welcher Höhe und zu welchem Anteil die einzelnen Geldgeber zur Finanzierung der überbetrieblichen Ausbildung beigetragen haben:

| Finanzierung der überbetrieblichen Ausbildung (Rundungsdifferenzen sind möglich) | | | | | | |
|---|-------|------|-------|------|-------|------|
| | 2000 | | 2001 | | 2002 | |
| | in T€ | in % | in T€ | in % | in T€ | in % |
| Handwerkskammer | 300 | 21 | 253 | 17 | 317 | 23 |
| Betriebe | 468 | 33 | 510 | 35 | 534 | 39 |
| Lohnausgleichskasse | 108 | 8 | 110 | 8 | 94 | 7 |
| Zuwendungen des Bundes für das zweite bis vierte Ausbildungsjahr | 165 | 12 | 195 | 13 | 206 | 15 |
| Zuwendungen des Bildungsressorts | 186 | 13 | 203 | 14 | 209 | 16 |
| Sonderzuschuss des Landes | 189 | 13 | 190 | 13 | 0 | 0 |
| Gesamt | 1.416 | 100 | 1.461 | 100 | 1.360 | 100 |

- 672** Im geprüften Zeitraum 2000 bis 2002 hat das Ressort jeweils den in seinen Richtlinien genannten Höchstsatz bewilligt. Den von ihm selbst in die Richtlinien aufgenommenen Ermessungsspielraum bei Festsetzung der Förderhöhe hat es nicht genutzt. Mit dem für die Jahre 1999 bis 2001 vom Senat beschlossenen und von den

Ressorts Wirtschaft und Arbeit bewilligten Sonderzuschüssen (s. Tz. 685 ff.) hat das Land in diesen Jahren seinen Finanzierungsanteil verdoppelt.

2.3 Antrags- und Bewilligungsverfahren

- 673** Zuwendungen sind grundsätzlich schriftlich zu beantragen. Bei einer Projektförderung ist dem Antrag ein Finanzierungsplan beizufügen. Die vom Bildungsressort erstellten Vordrucke haben nicht den Anforderungen der VV-LHO zu § 44 LHO genügt. Mit ihnen sind lediglich globale Angaben abgefragt worden.
- 674** Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, detailliertere Vorgaben zu machen. In den Finanzierungsplänen müssen z. B. alle mit demwendungszweck der überbetrieblichen Lehrgänge zusammenhängenden Ausgaben dargestellt werden. Dabei ist u. a. auch anzugeben, in welchem Umfang fest angestellte Beschäftigte des Berufsförderungszentrums der Handwerkskammer eingesetzt, in welchem Umfang zusätzliche Honorarkräfte beschäftigt und welche Honorarsätze gezahlt werden sollen.
- 675** Bei der Prüfung der Anträge hat das Ressort insbesondere den Umfang der zuwendungsfähigen Ausgaben und die Notwendigkeit und Angemessenheit der Zuwendung festzustellen. Dass die Anträge geprüft worden sind, hat der Rechnungshof den Unterlagen des Ressorts nicht entnehmen können. Die nach VV-LHO zu § 44 LHO vorgeschriebenen Prüfvermerke haben für den geprüften Zeitraum nicht vorgelegen. In den Finanzierungsplänen haben die Maßnahmeträger stets die Förderhöchstbeträge als Zuwendungsbedarf angesetzt. Berechnungen zur Ermittlung des angemessenen und notwendigen Zuwendungsbedarfs hat das Ressort nicht durchgeführt. Im Ergebnis hat es die Zuwendungen so bewilligt, als ob Zahlungsverpflichtungen in Form von Pauschalen zu erfüllen gewesen wären.
- 676** Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Lehrgangskosten in Bremen weit über den vom Heinz-Piest-Institut für Handwerkstechnik (HPI) im Auftrag des Bundes ermittelten Durchschnittswerten gelegen haben. Diese Mittelwerte, die aus den Kosten der verschiedenen Anbieter bundesweit errechnet werden, dienen Anbietern und Geldgebern als Vergleichsmaßstab für die Durchführung überbetrieblicher Lehrgänge. Auf die Frage des Rechnungshofs, warum die Zuwendungsbeträge des Landes immer in beantragter Höhe gewährt worden sind, hat das Ressort im April 2004 erklärt, es habe die zuwendungsfähigen Kosten wegen der angespannten betriebswirtschaftlichen Gesamtsituation der Bildungsstätten nicht geprüft. Mit den vom HPI ermittelten Durchschnittskosten könne die überbetriebliche Lehrlingsunterweisung nicht kostendeckend betrieben werden.
- 677** Nach Auffassung des Rechnungshofs hätte das Bildungsressort auf das überdurchschnittlich hohe Kostenniveau der bremischen Bildungsträger umgehend reagieren müssen. Es hätte sich von den Bildungseinrichtungen Gründe für diese Situation nennen lassen und Maßnahmen zur Kostensenkung fordern müssen. Das Bildungsressort hat dem Rechnungshof zwischenzeitlich mitgeteilt, es werde auf die Beseitigung ineffizienter Kostenstrukturen drängen. Die Neustrukturierung der überbetrieblichen Ausbildung im Handwerk solle bis zum 31. Dezember 2004 abgeschlossen sein.
- 678** In den Bewilligungsbescheiden hat das Bildungsressort denwendungszweck nicht näher bestimmt. Zielsetzung, Qualität und Umfang der Qualifizierungsmaßnahmen hätten aber eindeutig und detailliert festgelegt werden müssen, um eine begleitende und abschließende Erfolgskontrolle zu ermöglichen. In den Bewilligungsbescheiden sollten darüber hinaus zukünftig die zuwendungsfähigen Ausgaben sowie Vorgaben für die Verwendung von Mehreinnahmen und Minderausgaben festgelegt werden.
- 679** Das Ressort hat zugesagt, die Antragsvordrucke sowie die Antragsprüfung bis zum 31. Dezember 2004 komplett zu überarbeiten, und dabei die Empfehlungen des Rechnungshofs zu berücksichtigen (s. Tz. 691).

2.4 Prüfung der Verwendungsnachweise

- 680** Jeder Zuwendungsgeber ist verpflichtet, die Verwendungsnachweise zu prüfen und das Ergebnis zu dokumentieren. Der Prüfvermerk muss u. a. Angaben darüber enthalten, ob die Zuwendung wirtschaftlich und sparsam verwendet wurde. Das Ressort hat keine aussagefähigen Prüfvermerke erstellt.

- 681** Die Handwerkskammer hat in ihrem Nachweis lediglich die durchgeführten Lehrgänge aufgezählt und Ausgaben pauschal für die Bereiche Honorar der Lehrkräfte, Raumkosten und Materialkosten ausgewiesen. Da das Ressort keine Angaben zum Verlauf und zu den Ergebnissen der Ausbildungsmaßnahmen abgefragt hat, konnte es nicht beurteilen, ob der Zweck der Förderung erreicht worden war. Die Bildungsstätten haben die nach den Richtlinien des Ressorts notwendigen Nachweise über die Anwesenheit der Lehrgangsteilnehmer nicht vorgelegt. Das Ressort hat auch nicht gefordert, die Anwesenheitsnachweise nachzuliefern. Dies wäre jedoch notwendig gewesen, weil die Höhe der Förderung im direkten Zusammenhang mit den Teilnehmerzahlen steht und dem Ressort die hohen Abbrecherquoten bekannt waren. In der Antwort des Senats vom 9. März 2004 auf die Kleine Anfrage „Vorzeitige Vertragslösungen in der Berufsausbildung“ der Fraktion der CDU hat es die Auflösungsrate im Handwerk mit rd. 50 % beziffert.
- 682** Im Laufe der Prüfung hat das Bildungsressort die Handwerkskammer erstmalig im April 2004 schriftlich gebeten, zukünftig in den Verwendungsnachweisen z. B. Angaben zu Abbrecher- und Wiederholerquoten, Ausfallzeiten, Teilnahmeerfolgen und Förderberechtigungen zu machen.
- 683** Daneben hat das Ressort zugesagt, es werde den Umfang der erforderlichen Prüfung der Bewilligungen und der Zuwendungsbescheide bis zum 31. Dezember 2004 gemäß den Empfehlungen des Rechnungshofs neu bestimmen (s. Tz. 691).
- 684** Der Rechnungshof begrüßt, dass das Ressort zusätzliche Angaben zum Sachbericht von der Handwerkskammer verlangt hat; entscheidend wird aber sein, dass Qualität und Erfolg der Maßnahmen zukünftig geprüft werden. Hieran hat der Rechnungshof Zweifel, weil das Bildungsressort in seiner Stellungnahme darauf verwiesen hat, dass für die Einhaltung der Fördervoraussetzungen die Handwerkskammer verantwortlich sei, die als landesunmittelbare juristische Person des öffentlichen Rechts gemäß § 111 LHO der Prüfung des Rechnungshofs unterliege. Diese Argumentation des Ressorts ist abwegig. Unabhängig von Prüfungsrechten des Rechnungshofs muss immer der Zuwendungsgeber prüfen, ob der Zuwendungsempfänger die Fördervoraussetzungen eingehalten hat.

2.5 Sonderzuschuss

- 685** Zusätzlich zu den vom Bildungsressort gezahlten Zuwendungen haben die Ressorts Wirtschaft und Arbeit der Handwerkskammer für die Jahre 1999 bis 2001 einen Sonderzuschuss in Höhe von jährlich 189 T€ für die überbetriebliche Ausbildung bewilligt. Der Sonderzuschuss war lt. Senatsbeschluss vom 17. August 1999 mit folgenden Auflagen verbunden:
- Jährlich sollten zum Stichtag 30. September zusätzlich 40 Ausbildungsverträge gegenüber dem Durchschnitt der letzten drei Jahre 1996 bis 1998 (1.528) abgeschlossen werden.
 - Darüber hinaus sollte ein Konzept der Handwerkskammer für eine Neustrukturierung der überbetrieblichen Bildungseinrichtungen in Bremen vorgelegt werden.
 - Eine ressortübergreifende Arbeitsgruppe des Bildungs-, Arbeits- und Wirtschaftsressorts unter Beteiligung der Senatskanzlei und des Finanzressorts sollte die Plausibilität des Konzepts und den Erfolg bei der Umsetzung bewerten.
 - Die Wirtschaftlichkeit der überbetrieblichen Ausbildungseinrichtungen sollte gesteigert werden, so dass die Zuwendungen auf den Stand von 1999 zurückgeführt werden können.
- 686** Die mit dem Sonderzuschuss verbundenen Auflagen und Erwartungen sind allesamt nicht erfüllt worden:
- Die Anzahl der Ausbildungsplätze im bremischen Handwerk ist seit Jahren rückläufig. Es gibt deutlich weniger als die o. a. 1.528 Ausbildungsplätze.
 - Das Konzept für die Neustrukturierung der überbetrieblichen Bildungseinrichtungen in Bremen, das bis zum 30. Juni 2000 vorgelegt werden sollte, gibt es bisher nicht.
 - Von einer gesteigerten Wirtschaftlichkeit der Ausbildungseinrichtungen kann nicht die Rede sein, so dass der Zuschuss des Bildungsressorts nicht auf den Stand von 1999 zurückgeführt werden konnte.

- 687** Der Sonderzuschuss hat die Handwerkskammer temporär finanziell entlastet und ihr damit jeglichen Konsolidierungsdruck genommen. Obwohl alle mit dem Sonderzuschuss verbundenen Auflagen nicht erfüllt worden sind, hat der Senat im Mai 2003 für die Jahre 2003 und 2004 weitere Sonderzuschüsse i. H. v. jährlich 200 T€ beschlossen. Der Rechnungshof sieht die Gefahr, dass dadurch eine zusätzliche Dauerförderung eingeleitet wird, mit der überhöhte Kostenstrukturen finanziert werden. Das Ressort muss alles daran setzen, die Arbeit der Bildungsträger effizienter zu machen.
- 688** Zur Problematik des Sonderzuschusses hat das Bildungsressort erklärt, aufgrund fehlender sachlicher Zuständigkeit sei ihm eine Stellungnahme nicht möglich, es strebe jedoch eine engere Abstimmung und einen Abgleich mit dem Arbeitsressort an.
- 689** Der Rechnungshof hält diese Stellungnahme für unzureichend. Soweit mehrere Stellen der Freien Hansestadt Bremen für ein Vorhaben Zuwendungen bewilligen wollen, sind sie gemäß VV-LHO zu § 44 LHO verpflichtet, vorher Einvernehmen über die Finanzierungsart und die Höhe der Zuwendungen herzustellen. Gleichzeitig ist zwischen den Ressorts Einvernehmen herbeizuführen, wie die Verwendung der Mittel überwacht und nachgewiesen wird.

3 Schlussbemerkung

- 690** Der Rechnungshof verkennt nicht die zunehmend schwieriger werdende betriebliche Ausbildungsplatzlage. Einer immer noch steigenden Zahl von Ausbildungsplatzsuchenden steht ein sinkendes Angebot gegenüber. Diese bundesweit anzutreffende Schieflage zwingt zu Investitionen in die überbetriebliche Ausbildung. Allerdings müssen angesichts leerer Kassen die öffentlichen Mittel effizient verwendet werden. Keinesfalls darf die Förderung dazu führen, dass die bremischen Bildungseinrichtungen ihre im Bundesvergleich festgestellten überhöhten Kostenstrukturen beibehalten. Das Bildungsressort muss die seit längerem als notwendig erachtete Neustrukturierung der überbetrieblichen Ausbildung von der Handwerkskammer einfordern und die Bildungseinrichtungen veranlassen, Kosten zu reduzieren.
- 691** Das Bildungsressort hat dem Rechnungshof bis Redaktionsschluss nicht mitgeteilt, ob die bis zum 31. Dezember 2004 vom Ressort in Aussicht gestellte Neuregelung getroffen und in welchem Umfang das Zuwendungsverfahren wie angekündigt neu geordnet wurde. Die Prüfung konnte daher noch nicht abgeschlossen werden.

Wissenschaft

Tarifrechtliche Eingruppierung von Angestellten im Verwaltungs- und Technikbereich von vier Forschungseinrichtungen des Vereins zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung in der Freien Hansestadt Bremen e. V.

Das Wissenschaftsressort hat es im Rahmen des Zuwendungsverfahrens versäumt, die Eingruppierungen zumindest stichprobenartig auf ihre tarif- und zuwendungsrechtliche Richtigkeit zu überprüfen.

Es hat deshalb nicht erkannt, dass Forschungseinrichtungen des Vereins die grundlegenden Eingruppierungsvorschriften in keinem der geprüften Fälle mit der genügenden Sorgfalt beachtet haben. Durch die tarifwidrige Eingruppierung sind überhöhte Personalkosten entstanden und bezuschusst worden; allein in den Jahren 2002 und 2003 beliefen sich diese auf mindestens 381 T€.

1 Vorbemerkungen

- 692** Im Rahmen der Prüfung „Zuwendungen an außeruniversitäre Forschungseinrichtungen“ aus dem Jahr 2003 hatte der Rechnungshof u. a. bei einem Institut festgestellt, dass das Wissenschaftsressort auffallend hohe Eingruppierungen von Beschäftigten – insbesondere im Verwaltungs- und Technikbereich – nicht überprüft hat (vgl. Jahresbericht 2004, Tz. 579).
- 693** Der Rechnungshof hatte das Wissenschaftsressort während des damaligen Prüfungsverfahrens darauf aufmerksam gemacht, dass der hohe Anteil der Personalkosten am jeweiligen gesamten Mittelvolumen der Forschungseinrichtungen besonders

betrachtet werden muss. Er hatte das Ressort angewahnt, die Personalkosten im Rahmen des Zuwendungsverfahrens zu überprüfen.

- 694 Obgleich das Wissenschaftsressort dem Rechnungshof zugesichert hatte, es werde künftig die Wirtschaftspläne auf Plausibilität überprüfen und diejenigen Positionen kürzen, die nicht nachzuvollziehen oder zu hoch angesetzt seien, ist die tarifgerechte Eingruppierung nicht überprüft worden.

2 Prüfungsgegenstand

- 695 Der Rechnungshof hat die Eingruppierungen im Verwaltungs- und Technikbereich beispielhaft bei vier von elf Forschungsinstituten des Vereins zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung in der Freien Hansestadt Bremen e. V. (VFwF) anhand der vorgelegten Unterlagen geprüft. Gegenstand der Prüfung waren alle 84 Arbeitsplätze im Verwaltungs- und Technikbereich, die in den Jahren 2002 und 2003 besetzt waren.

3 Rechtliche Grundlagen

- 696 Bei der Beschäftigung des Personals haben die Forschungseinrichtungen die Vorgaben des Haushaltsrechts, insbesondere des Zuwendungsrechts (§ 44 LHO und dessen Verwaltungsvorschriften) sowie die tarifrechtlichen Bestimmungen des BAT zu beachten.
- 697 Um tarifgerechte Eingruppierungen sicherzustellen, sind Arbeitsplatzbeschreibungen (Beschreibung und Bewertung der Tätigkeiten) notwendig. Aus ihnen müssen sich die auszuübenden Tätigkeiten und deren tarifliche Bewertung nach Tätigkeitsmerkmalen der Vergütungsordnung (VergO) ergeben. Die Arbeitsplatzbeschreibungen müssen vollständig und mithin nachprüfbar sein. Darüber hinaus sind persönliche Voraussetzungen wie Schul-, Fachhochschul- oder Hochschulabschlüsse, vergleichbare Qualifikationen oder Berufserfahrung (Tätigkeit in einer anderen Vergütungsgruppe) zu berücksichtigen.
- 698 Nur eine nach diesen Kriterien erstellte Arbeitsplatzbeschreibung genügt den haushaltsrechtlichen Anforderungen zur Begründung von Personalausgaben und ermöglicht, eine bestehende Eingruppierung bzw. Einreihung auf ihre Tarifmäßigkeit zu überprüfen.

4 Prüfungsfeststellungen

4.1 Arbeitsplatzbeschreibungen

- 699 In keinem der geprüften 84 Fälle haben Arbeitsplatzbeschreibungen vorgelegen, die den oben aufgeführten Kriterien entsprachen. Anhand der vorgelegten Bewertungsunterlagen hat der Rechnungshof in 38 Fällen eine tarifwidrige Eingruppierung festgestellt. In 46 Fällen hat er keine abschließenden Aussagen über die tarifgerechte Eingruppierung treffen können, da allenfalls Aufgaben aufgelistet waren.
- 700 In keinem der geprüften Fälle sind Anforderungsprofile der Stellen und weitere Bewertungskriterien vor der Einstellung festgelegt und dokumentiert worden.
- 701 Bei allen Arbeitsplatzbeschreibungen hat ein Hinweis zur organisatorischen Einordnung des Arbeitsplatzes mit Angaben zu Vorgesetzten, ggf. nachgeordneten Stellen und erteilten Befugnissen/Verantwortlichkeiten gefehlt. Darüber hinaus hatte keine der vier Forschungseinrichtungen einen Geschäftsverteilungsplan.
- 702 Das Ressort hat weder bei der Zuwendungsantrags- noch bei der Zuwendungs-nachweisprüfung zumindest stichprobenartig die Vorlage entsprechender Unterlagen verlangt und die tarif- und zuwendungsrechtliche Richtigkeit der Personalausgaben überprüft, obgleich dies u. a. für die Höhe der Zuwendungen ausschlaggebend war.

4.1.1 Zuordnung der Vergütungs- und Fallgruppen

- 703 Aufgrund der unterlassenen Anforderung und Überprüfung von eingruppierungsbegründenden Unterlagen war dem Ressort nicht bekannt, dass Stellen auf der Grundlage des allgemeinen Teils der Vergütungsordnung (VergO – Anlage 1 a zum BAT) bewertet waren, obwohl spezielle Tätigkeitsmerkmale hätten herangezogen werden müssen. So wurde eine Fremdsprachensekretärin als Angestellte im „Büro-, Buchhalterei- und sonstigen Innendienst“ eingruppiert, obwohl der BAT

ausführlich zusätzliche abweichende Tarifmerkmale für die Tätigkeit als Fremdsprachenassistentin vorsieht. Für diese Tätigkeit ist z. B. die Anzahl der zu beherrschenden und anzuwendenden Sprachen bewertungsrelevant. In vereinzelt Fällen haben die Institute bei den Eingruppierungen die falschen speziellen Merkmale zugrunde gelegt.

- 704** Das Wissenschaftsressort hat auch nicht gesehen, dass die Forschungseinrichtungen es regelmäßig versäumt haben, Tätigkeiten dem zutreffenden Tätigkeitsmerkmal unter Nennung der Vergütungs- und Fallgruppe zuzuordnen. Dies ist jedoch erforderlich, da sich erst aus den Tätigkeitsmerkmalen mögliche Höhergruppierungen, z. B. durch Bewährungs- und Zeitaufstieg, ergeben.

4.1.2 Höhergruppierung

- 705** Entscheidungen über Höhergruppierungen können grundsätzlich nur auf der Basis von Arbeitsplatzbewertungen getroffen werden. Es muss dokumentiert werden, aus welchen Gründen die auszuübende Tätigkeit einer höheren Vergütungsgruppe als der bisher gewährten entspricht. In keinem der geprüften Fälle von Höhergruppierungen hat eine vollständige und tariflich fundierte Bewertung vorgelegen.

- 706** Das Ressort hätte bei einer Überprüfung feststellen können, dass die Forschungseinrichtungen Beschäftigten häufig bereits im Arbeitsvertrag eine Höhergruppierung ab einem bestimmten Zeitpunkt zugesichert hatten. Dabei wurde verkannt, dass eine Höhergruppierung nur durch eine Änderung der Tätigkeiten und eine entsprechende tarifliche Bewertung oder durch Bewährungs-/Zeitaufstieg gerechtfertigt ist.

4.2 Vorweggewährung von Lebensalterstufen

- 707** Soweit es zur Deckung des Personalbedarfs erforderlich ist, kann im Rahmen der verfügbaren Mittel anstelle der nach § 27 Abschnitt A oder B BAT zustehenden Lebensalterstufe der Grundvergütung eine um bis zu höchstens vier – i. d. R. nicht mehr als zwei – Lebensalterstufen höhere Grundvergütung vorweg gewährt werden.

- 708** Bei einer Überprüfung hätte das Ressort feststellen können, dass ein Institut in mindestens sechs Fällen, in denen es Lebensalterstufen vorweg gewährte, die Gründe hierfür nicht dokumentiert hatte. In Einzelfällen hatte die Forschungseinrichtung dieses Instrument, das der Personalgewinnung dienen soll, als Mittel zur Motivation von Beschäftigten zweckentfremdet eingesetzt. Es ist unberücksichtigt geblieben, dass es nur zur Deckung des Personalbedarfs, nicht aber als Ersatz für Leistungszulagen oder -prämien eingesetzt werden darf.

4.3 Eingruppierung der kaufmännischen Leitungen

- 709** Der Rechnungshof hat bei der Eingruppierung der kaufmännischen Leitungen der Forschungseinrichtungen eine Spannbreite von vier Vergütungsgruppen festgestellt. Ihm sind keine Unterlagen vorgelegt worden, die die unterschiedlichen Eingruppierungen begründet hätten. Er hat nicht nachvollziehen können, warum die kaufmännische Leitung eines Instituts um zwei Gruppen höher vergütet wird als die Leitung der Vereinsgeschäftsstelle, deren Aufgabe es ist, u. a. die kaufmännische Steuerung von elf Forschungseinrichtungen im Sinne eines „Konzern-Controllings“ vorzunehmen. Diese Diskrepanz hätte das Ressort bei einer entsprechenden Überprüfung feststellen können.

4.4 Besondere Feststellung

- 710** Der Leiter einer Forschungseinrichtung hat in zwei Fällen tarifrechtliche Entscheidungen getroffen, obwohl er nachweislich zuvor über die Tarifwidrigkeit der beabsichtigten Maßnahmen durch eine Personalsachbearbeiterin in Kenntnis gesetzt worden war.

- 711** Im ersten Fall hat die Personalsachbearbeiterin die Institutsleitung schriftlich darüber informiert, dass das Höhergruppierungsbegehren der Stelleninhaberin tariflich nicht begründet sei. Der Leiter hat sich über das Ergebnis der Tätigkeitsbewertung hinweggesetzt und eine dem Antrag entsprechende Höhergruppierung angewiesen.

- 712** Im zweiten Fall wurde die Stelleninhaberin auf ihren Antrag hin in die Vergütungsgruppe IV a BAT höher gruppiert. Das Institut versäumte jedoch, die Fallgruppe festzulegen (s. Tz. 704). Zum Zeitpunkt eines möglichen Bewährungsauf-

stiegs hat die Personalsachbearbeiterin die Institutsleitung darauf aufmerksam gemacht, dass keine Fallgruppe festgelegt worden war und eine Tätigkeitsdarstellung fehlte; daher konnte sie nicht prüfen, ob die tariflichen Voraussetzungen für einen Bewährungsaufstieg vorlagen. Der Leiter ist auf den Vorschlag der Personalsachbearbeiterin, die Stelle durch die damalige Senatskommission für das Personalwesen bewerten zu lassen, nicht eingegangen und hat stattdessen die Höhergruppierung im Wege des Bewährungsaufstiegs veranlasst.

4.5 Zusammenfassung

- 713** Aufgrund der fehlenden Kontrolle durch das Ressort haben die geprüften Forschungseinrichtungen tarifwidrige Eingruppierungen in mindestens 38 Fällen vorgenommen. Die senatorische Dienststelle hat daher überhöhte Personalkosten i. H. v. rd. 1.125 T€ bezuschusst. Allein in den Jahren 2002 und 2003 beliefen sich die überhöhten Personalkosten insgesamt auf rd. 381 T€. In den übrigen 46 Fällen ist eine Überprüfung der Eingruppierungen und damit die Feststellung, ob auch hier überhöhte Personalkosten bezuschusst worden sind, nicht möglich gewesen, da die vorgelegten Unterlagen keinen Rückschluss auf die tarifgerechte Bewertung zugelassen haben.
- 714** Aufgrund seiner Prüfungsfeststellungen hat der Rechnungshof das Wissenschaftsressort aufgefordert, zunächst die Arbeitsplatzbeschreibungen für alle Stellen im Verwaltungs- und Technikbereich der vier geprüften Forschungsinstitute erstellen zu lassen, sie entsprechend zu prüfen und die finanziellen Ergebnisse dieser Untersuchungen sowie die hieraus gezogenen Konsequenzen dem Rechnungshof mitzuteilen.
- 715** Darüber hinaus hat der Rechnungshof gebeten, auch die übrigen Forschungseinrichtungen des VFwF zu beauftragen, Arbeitsplatzbeschreibungen für alle Stellen im Verwaltungs- und Technikbereich zu erstellen und anschließend die Eingruppierungen zu prüfen.

5 Stellungnahme des Ressorts

- 716** Das Wissenschaftsressort hat erklärt, es müsse sich als Bewilligungsbehörde grundsätzlich davon überzeugen, dass der Zuwendungsempfänger das Besserstellungsverbot einhalte. Wegen der Größenordnung der bremischen Forschungseinrichtungen und der knappen personellen Ausstattung der senatorischen Dienststelle sei es ihr aber unmöglich, eine vollständige und in alle Einzelheiten gehende Verwendungsprüfung durchzuführen; diese sei im Übrigen lt. LHO nicht bei jedem Institut jedes Jahr vorgeschrieben. Zur vom Rechnungshof geforderten stichprobenartigen Prüfung von Eingruppierungen im Rahmen der Zuwendungsantragsprüfung hat das Ressort geltend gemacht, die Prüfung aller Komponenten des Zuwendungsantrags sei nicht möglich und angesichts des dazu erforderlichen Aufwands nicht sinnvoll.
- 717** Gleichwohl hat das Ressort zugesagt, nicht nur die vom Rechnungshof ausdrücklich geforderten Kontrollen durchzuführen, sondern sie auf alle institutionellen und projektbezogenen Zuwendungsempfänger im regionalen Forschungsbereich auszuweiten, ggf. mit Hilfe Externer. Es werde auch die wissenschaftlichen Stellen in die Kontrollen einbeziehen. In diesem Zusammenhang hat das Ressort Vorschläge gemacht, wie die Überprüfung im Einzelnen erfolgen soll.
- 718** Daneben sollen die Personalrichtlinien des VFwF aus dem Jahre 1986 aktualisiert werden.
- 719** Zur Aufforderung des Rechnungshofs, die 84 Fälle innerhalb von sechs Monaten bis zum 30. Juni 2005 abschließend zu überprüfen, hat das Ressort erklärt, es sei dazu nicht in der Lage. Es hat mittlerweile einen Plan zur Abarbeitung aller angekündigten Überprüfungen vorgelegt und die Erledigung bis Ende November 2005 zugesagt; vorher könne es zum Umfang und zur Art der Mängel bei den Eingruppierungen keine Stellung nehmen.

6 Fazit

- 720** Der Rechnungshof vermag den Ausführungen des Wissenschaftsressorts, es habe nicht die personellen Kapazitäten, um die jährlichen Zuwendungsanträge aller Forschungseinrichtungen vollständig und in allen Einzelheiten zu prüfen (s. Tz. 716), nicht zu folgen. Der Rechnungshof hat Prüfungen in einem solchen Umfang nicht gefordert (s. Tz. 702).

- 721** Eine Dienststelle, die Zuwendungen vergibt, hat für eine der LHO entsprechende Abwicklung des Verfahrens zu sorgen. I. d. R. sind daher stichprobenartige Überprüfungen ausreichend, soweit keine Anhaltspunkte vorliegen, die eine gründliche Überprüfung rechtfertigen. Im Übrigen sind turnusmäßig – nach entsprechender Festlegung der Dienststelle – vertiefende Prüfungen vorzunehmen. Bevor das Ressort eine bessere finanzielle Ausstattung der außeruniversitären Forschungsinstitute für erforderlich hält, sollte es dafür sorgen, dass nicht durch tarifwidrige Bezahlungen überhöhte Personalkosten bezuschusst werden.
- 722** Der Rechnungshof empfiehlt dem Wissenschaftsressort, zunächst die Überprüfung der Eingruppierungen im Verwaltungs- und Technikbereich der geprüften vier Forschungseinrichtungen abzuschließen. Dies müsste bis zum 30. Juni 2005 möglich sein, da dem Ressort bereits seit Mitte des Jahres 2003 bekannt ist, dass Angestellte im Verwaltungs- und Technikbereich von Forschungseinrichtungen nicht entsprechend dem BAT eingruppiert worden sind. In diesem Zusammenhang ist es für den Rechnungshof nicht nachvollziehbar, aus welchen Gründen das Wissenschaftsressort die geprüften Forschungseinrichtungen zwei Monate nach Zugang der Prüfungsmitteilung noch nicht über die jeweiligen Einzelergebnisse der Prüfung informiert hatte.
- 723** Die Erörterungen mit dem Wissenschaftsressort sind noch nicht abgeschlossen.

Wissenschaft

Wissenschaftliche Weiterbildung an der Hochschule Bremen

In den Jahren 2001 bis 2003 waren die postgradualen Studiengänge in organisatorischer und finanztechnischer Hinsicht nicht ausreichend in die Hochschule Bremen eingebunden. Die Hochschule hat dieses Defizit erkannt und mittlerweile mit dem Aufbau eines „International Graduate Center“ begonnen, um eine zentrale Organisations- und Finanzstruktur zu schaffen.

Das Wissenschaftsressort hat es bisher versäumt, rechtliche Grundlagen für die Vergütung von Lehrveranstaltungen zu schaffen, die von Professorinnen und Professoren über ihre individuelle Lehrverpflichtung hinaus in der wissenschaftlichen Weiterbildung abgehalten werden. Es hat zugesagt, entsprechende Rechtsgrundlagen zu erarbeiten.

1 Vorbemerkungen

1.1 Allgemeines

- 724** Mit der Novellierung des Hochschulrahmengesetzes im Jahr 1998 ist Weiterbildung neben Forschung und Lehre zu einer weiteren Primäraufgabe der Hochschulen geworden. Das Bremische Hochschulgesetz (BremHG) i. d. F. vom 11. Juli 2003 unterscheidet bei der wissenschaftlichen Weiterbildung zwischen weiterbildenden Studien und postgradualen Studiengängen. Für die Teilnahme an weiterbildenden Studien ist kein Hochschulabschluss erforderlich; nach einem erfolgreichen Abschluss wird ein Zertifikat ausgestellt. Dagegen wird für die Teilnahme an postgradualen Studiengängen ein Hochschulabschluss vorausgesetzt; die erfolgreichen Absolventinnen und Absolventen erlangen einen Diplom- oder Mastergrad.
- 725** Die Hochschulen können für die Teilnahme an postgradualen Studiengängen entweder Gebühren oder Entgelte sowie für weiterbildende Studien Entgelte erheben. Die Gebührenordnungen erlässt der Senator für Bildung und Wissenschaft, während die Entgeltordnungen für postgraduale Studiengänge und weiterbildende Studien von den Hochschulen erlassen werden. Die so erwirtschafteten Mittel fließen der Hochschule zu.

1.2 Prüfungsgegenstand

- 726** Der Rechnungshof hat das von der Hochschule Bremen in den Jahren 2001 bis 2003 durchgeführte wissenschaftliche Weiterbildungsangebot geprüft. Dabei hat er sich auf die Finanzierungs- und Organisationsstruktur von sechs Weiterbildungsangeboten – fünf postgraduale Studiengänge und ein weiterbildendes Studium (Musik- und Kulturmanagement) – konzentriert. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die geprüften Weiterbildungsangebote:

| Studiengang | Vollzeit/ Teilzeit | Studien- dauer | Studien- gebühr (G)/ Studien- entgelt (E) – in € – | Beginn des ersten gebühren- oder entgelt- pflichtigen Jahrgangs |
|---|-----------------------|-------------------|--|--|
| Business Administration | Teilzeit | 4 Semester | 12.980 (G) | Sommerse- mester 2002 |
| Global Management | Vollzeit | 2 Semester | 10.000 (G) | Sommerse- mester 2002 |
| International Tourism Management | Vollzeit | 2 Semester | 12.500 (G) | Winterse- mester 03/04 |
| European Studies | Vollzeit | 2 Semester | 6.900 (G) | Winterse- mester 02/03 |
| Hochschul- und Wissenschafts- management | Teilzeit | 4 Semester | 3.800 (G) | Winterse- mester 03/04 |
| Musik- und Kulturmanagement | Teilzeit | 4 Semester | 7.400 (E) | Sommerse- mester 2000 |

2 Prüfungsfeststellungen

2.1 Organisationsstruktur

727 Die Hochschule Bremen hatte sich erstmals im Jahr 2001 gegenüber dem Wissenschaftsressort verpflichtet, eine Organisationsstruktur für postgraduale Studiengänge zu schaffen, die den besonderen Ansprüchen dieser Studiengänge gerecht würde. Dieses Ziel hat sie bis Ende 2003 nicht erreicht. Die Hochschule hat zwar die Genehmigungssätze für neue postgraduale und weiterbildende Studiengänge zentral vorgegeben, die Akkreditierungsanträge unterstützt und diese an die Akkreditierungsagentur weitergeleitet. Die administrative Betreuung und Organisation der postgradualen Studiengänge jedoch ist, im Gegensatz zu den weiterbildenden Studiengängen (s. Tz. 729), dezentral und individuell von den inhaltlich verantwortlichen Hochschullehrenden gestaltet worden. Angebote der Hochschule zur organisatorischen Zusammenarbeit wie z. B. eine zentrale Abwicklung der Honorarverträge haben die meisten Studiengangsleiter nicht wahrgenommen.

728 Die Hochschule Bremen hat hierzu vorgetragen, ihr Angebot für die wissenschaftliche Weiterbildung sei in einer typischen Pilot- und Aufbauphase begriffen, in der eine Reihe von Erfahrungen gesammelt und unterschiedliche Modelle erprobt würden. Sie habe das Organisationsdefizit erkannt und im Dezember 2004 begonnen, ein Organisationskonzept mit dem Ziel umzusetzen, die ineffizienten Insellösungen bei der administrativen Betreuung der postgradualen Studiengänge in eine effiziente Gesamtstruktur („International Graduate Center“) zu überführen. Das „International Graduate Center“ solle die Aufgabenbereiche „Immatrikulations- und Prüfungswesen“, „Haushalts- und Finanzwesen“ und „Zentrale Dienste“ (Verwaltung, Raumplanung, Werbung/Marketing) als Dienstleister für Postgraduiertenstudiengänge wahrnehmen. Die Studiengebühren für die postgradualen Studiengänge sollen die dadurch entstehenden Kosten mitfinanzieren.

729 Der Rechnungshof hat die Einrichtung des „International Graduate Center“ durch die Hochschule Bremen begrüßt. In diesem Rahmen können nun die postgradualen Studiengänge ebenso zentral organisiert werden wie die weiterbildenden Studiengänge durch die Organisationseinheit „Kordinierungsstelle für Weiterbildung“.

2.2 Finanzierungsstruktur

730 Gemäß dem BremHG können die Hochschulen wählen, ob sie für postgraduale Studiengänge Gebühren oder Entgelte erheben (s. Tz. 725). Nach Auskunft der Hochschule Bremen hat sie vor der Einführung der gebührenpflichtigen postgradualen Studiengänge nicht abgewogen, ob sie Gebühren oder Entgelte erheben will.

731 Der Rechnungshof hat der Hochschule Bremen empfohlen, dort Entgelte zu erheben, wo es der Markt erlaubt. Während bei der Festsetzung von Gebühren u. a. das Gebot der Kostendeckung erfüllt werden muss, können Entgelte grundsätz-

lich so kalkuliert werden, dass die Einnahmen nicht nur die laufenden Kosten abdecken, sondern darüber hinaus zusätzliche Mittel erwirtschaftet werden. Die Hochschule könnte mit diesen Mitteln die Anschubfinanzierung für neue Angebote postgradualer Studiengänge abdecken oder Studiengänge gezielt finanziell verstärken.

732 Die Hochschule Bremen hat mitgeteilt, sie werde die Empfehlung des Rechnungshofs aufgreifen.

2.2.1 Gebührenkalkulationsmodell

733 Die Hochschule Bremen hat den Studiengangsleitern für Anträge auf Gebührenerhebung bei postgradualen Studiengängen ein verbindliches Kalkulationsmodell vorgegeben. Für das Modell wurde das Verfahren der Deckungsbeitragsrechnung gewählt.

734 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Kalkulationen in einigen Punkten erheblich von der als verbindlich erklärten Vorgabe abweichen. So sind z. B. Semesterbeiträge entweder nicht oder nur teilweise berücksichtigt worden. In einigen Fällen sind die anteiligen Kosten für Dienstleistungen der Fachbereiche und der Hochschulverwaltung (Overhead-Kosten) nicht vollständig in die Kalkulation einbezogen worden. Darüber hinaus sind Personalkosten für die administrative Studiengangsbetreuung, die als Fixkosten in die Kalkulation einfließen und den größten Einzelposten darstellen, in keinem Fall ausreichend erläutert worden. Im investiven Bereich hat der Rechnungshof bemängelt, dass Studiengangsleiter teilweise die Daten für die notwendigen Investitionen aus dem verbindlichen Musterkalkulationsmodell übernommen haben, ohne die individuellen Gegebenheiten des eigenen Studiengangs zu berücksichtigen.

735 Der Rechnungshof hat der Hochschule Bremen empfohlen, die Gebührenkalkulationen grundsätzlich zu überprüfen und ggf. zu korrigieren. Nach seiner Auffassung kann die Hochschule vor dem Hintergrund der künftig weitgehend zentralen administrativen Betreuung der postgradualen Studiengänge durch das „International Graduate Center“ und der räumlich konzentrierten Unterbringung der Studiengänge Synergieeffekte nutzen. Die daraus resultierenden Einsparungen sind auch bei der Gebührenkalkulation zu berücksichtigen.

736 Die Hochschule Bremen hat hierzu erklärt, die Parameter hätten sich mittlerweile erheblich verändert, dadurch müsse das Kalkulationsmodell dringend revidiert werden. Darüber hinaus wolle die Hochschule durch standardisierte Prozesse und Abläufe den Aufwand pro Studiengang senken.

737 Auf die Frage des Rechnungshofs, warum Ausgaben für die Fortbildung des Personals als investiv behandelt worden sind, hat die Hochschule erklärt, es handle sich um Investitionen in „human capital“ im betriebswirtschaftlichen Sinne.

738 Der Rechnungshof ist unverändert der Auffassung, dass Ausgaben für die Personalfortbildung konsumtive Ausgaben sind (vgl. Jahresbericht 2004, Tz. 64 ff.).

2.2.2 Kostendeckung

739 Die Hochschule Bremen hat sich gegenüber dem Wissenschaftsressort verpflichtet, die Studiengänge in der wissenschaftlichen Weiterbildung kostendeckend durchzuführen, und ihm bestätigt, dies für die Studiengänge der Jahre 2002 und 2003 erreicht zu haben.

740 Um diese Aussage nachvollziehen zu können, hat der Rechnungshof von der Hochschule eine Gegenüberstellung der Einnahmen und Ausgaben der geprüften Studiengänge angefordert. Nur zwei Studiengangsleiter haben diese Zahlen vorgelegt, für die die Kostendeckung geprüft und bestätigt werden konnte. Die restlichen vier Studiengangsleiter haben entweder unvollständige oder keine Angaben gemacht. Angesichts dieser mangelhaften Datenlage ist es dem Rechnungshof unverständlich, wie die Hochschule Bremen gegenüber dem Ressort bestätigen konnte, die Studiengänge seien kostendeckend durchgeführt worden.

741 Die Hochschule Bremen hat hierzu ergänzend angegeben, sie sei aufgrund der vorliegenden Zahlen davon ausgegangen, dass die Kosten des gesamten Angebots gedeckt gewesen seien. Hinsichtlich der fehlenden Berechnungen zum Nachweis der Kostendeckung der einzelnen Studiengänge hat sie zum einen auf Probleme mit der Landeshauptkasse verwiesen. Diese habe Einnahmen, die sie nicht zuordnen konnte, auf Verwahrkonten gebucht. Zum anderen habe die Einführung einer neuen Software für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen (SAP R/3)

im Jahr 2003 große Probleme verursacht. Es sei nicht möglich gewesen, in der kameralistischen Buchführung unter SAP R/3 die notwendigen Prozesse bei der Drittmittelabrechnung abzubilden. Die Hochschule habe daher für den überwiegenden Teil der postgradualen Studiengänge und für den weiterbildenden Studiengang, die als Drittmittelprojekte geführt werden, keine vollständigen Einnahme- und Ausgabedaten zur Verfügung gehabt.

- 742** Dem Rechnungshof sind die o. g. Probleme bekannt (vgl. Jahresbericht 2004, Tz. 140 – 145 und Tz. 154 sowie Tz. 244 – 252). Er erwartet von der Hochschule Bremen, dass sie ihm die noch ausstehenden Abrechnungsunterlagen nachreicht. Die Hochschule Bremen hat zugesagt, diese bis spätestens zum 31. Juli 2005 zur Verfügung zu stellen.

2.3 Vergütung und Vergütungshöhe

- 743** Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die überwiegende Mehrheit der Lehrenden ihre Lehrveranstaltungen im Bereich der wissenschaftlichen Weiterbildung nicht im Hauptamt ausgeübt hat, da ihr Lehrdeputat ausgeschöpft war. Sie haben ihre Lehrveranstaltungen bei der Hochschule Bremen als Mehrarbeit deklariert und sich vergüten lassen.

- 744** Der Rechnungshof hat dieses Vorgehen kritisiert, da der o. g. Sachverhalt nicht unter die Regelungen der Mehrarbeit fällt. Sowohl der Begriff der Mehrarbeit als auch derjenige Personenkreis, bei dem Mehrarbeit anerkannt und vergütet werden kann, sind bundesrechtlich geregelt und schließen den hier zu beurteilenden Sachverhalt nicht ein. Vielmehr müssen die Regelungen der Bremischen Nebentätigkeitsverordnung Anwendung finden. Danach dürfen Aufgaben, die zum Hauptamt gehören, nicht in Nebentätigkeit ausgeübt werden. Somit können Professorinnen und Professoren an ihrer eigenen Hochschule im wissenschaftlichen Weiterbildungsbereich nicht nebenamtlich tätig werden und folglich auch keine zusätzliche Vergütung erhalten.

- 745** Das Wissenschaftsressort hat es bisher geduldet, dass die Lehrveranstaltungen der Professorinnen und Professoren ohne rechtliche Grundlage von der Hochschule vergütet worden sind.

- 746** Der Rechnungshof hat anerkannt, dass die Hochschulen mit der wissenschaftlichen Weiterbildung als Primäraufgabe eine zusätzliche öffentliche Hochschulaufgabe zugewiesen bekommen haben, ohne auf zusätzliche Personalmittel zurückgreifen zu können. Er sieht daher ein berechtigtes Interesse der Hochschulen und ihrer Lehrenden an einer angemessenen Regelung.

- 747** Der Rechnungshof hat aus diesem Grund das Wissenschaftsressort aufgefordert, gesetzliche Grundlagen zu schaffen. So soll den Lehrenden ermöglicht werden, in den Fällen, in denen sie sich über ihr Lehrdeputat hinaus in der wissenschaftlichen Weiterbildung ihrer Hochschule engagieren, die Lehrtätigkeit in Nebentätigkeit und gegen Entgelt durchzuführen. Er hat in diesem Zusammenhang beispielhaft auf entsprechende gesetzliche Regelungen im Bayerischen Hochschul-Lehrergesetz i. V. m. der Bayerischen Hochschullehrer Nebentätigkeitsverordnung und auf die Regelungen im Rheinland-Pfälzischen Hochschulgesetz verwiesen.

- 748** Das Wissenschaftsressort hat die rechtlichen Bedenken des Rechnungshofs gegen die bisherige Handhabung nicht geteilt, allerdings zugesagt, die geforderten rechtlichen Grundlagen zu schaffen. Es beabsichtigt, der Bürgerschaft eine Änderung des BremHG vorzuschlagen. In der Novelle soll u. a. Lehrenden die Möglichkeit eingeräumt werden, Lehre in der wissenschaftlichen Weiterbildung an der eigenen Hochschule in Nebentätigkeit und gegen Entgelt auszuüben, jedoch nur in den Fällen, in denen das individuelle Lehrdeputat ausgeschöpft ist.

- 749** Darüber hinaus hat sich das Ressort bereits mit dem Senator für Finanzen darüber geeinigt, dass bei Vergütungen von Lehraufträgen, die aus Gebühren, Entgelten oder sonstigen Drittmitteln finanziert werden, von den Höchstsätzen abgewichen werden kann, die in der Verordnung über die Vergütung von Nebentätigkeiten festgelegt sind.

3 Ausblick

- 750** Die Hochschule Bremen hat sich in den letzten drei Jahren auf die strukturelle Umstellung ihrer Diplomstudiengänge in Bachelor- und darauf aufbauende Masterstudiengänge konzentriert und dabei die Schaffung einer zentralen Organisations-

und Finanzstruktur für die postgradualen Studiengänge nicht mit Nachdruck verfolgt.

- 751** Der Rechnungshof geht davon aus, dass mit dem Aufbau des „International Graduate Center“ sowie mit der Einführung der kaufmännischen Buchführung unter SAP R/3, die u. a. eine bedarfsgerechte Drittmittelabrechnung durch die Hochschule ermöglicht, die Probleme sowohl im organisatorischen als auch im finanztechnischen Bereich gelöst werden. Hinzu kommt, dass mit der Schaffung gesetzlicher Grundlagen eine rechtliche Absicherung der Lehrenden erreicht wird.
- 752** Durch diese Maßnahmen wird nach Auffassung des Rechnungshofs der Anreiz für die Hochschulen in Bremen und für ihre Lehrenden verstärkt, sich in der wissenschaftlichen Weiterbildung zu engagieren. Damit kann das Angebotsspektrum der Hochschulen erweitert und ihre Reputation – auch international – gestärkt werden.

Arbeit

Betätigung der Freien Hansestadt Bremen im Bereich der Arbeitsförderung

Das Arbeitsressort hat die bremische Arbeitsförderung neu strukturiert. Die operativen Aufgaben nimmt seit dem 1. Juli 2001 die bremer arbeit gmbh wahr. Vor ihrer Gründung hat das Ressort nicht hinreichend untersucht, ob die Wahrnehmung der Aufgaben in der Rechtsform einer GmbH die wirtschaftlichste Lösung sein würde.

Das Ressort finanziert die Gesellschaft über Zahlungen, die im Zeitraum von 2001 bis 2003 deutlich gestiegen sind.

Durch die Wahl der Gesellschaftsform einer GmbH werden jährlich Umsatzsteuern i. H. v. rd. 439 T€ sowie Gewinnzuschläge i. H. v. rd. 100 T€ fällig, die z. B. bei einer Eigenbetrieblösung nicht angefallen wären. Das angestrebte Ziel, durch die Gründung einer GmbH zusätzliche Einnahmen zu erzielen, die die genannten Ausgaben für das Ressort zumindest kompensieren, ist nicht erreicht worden.

1 Prüfungsgegenstand

- 753** Der Rechnungshof hat die Betätigung des Arbeitsressorts für den Zeitraum Juli 2001 bis Dezember 2003 im Bereich der Arbeitsförderung geprüft.
- 754** Bis Juni 2001 hat das Ressort die Aufgaben des Landes in der Arbeitsförderung selbst wahrgenommen, während ein städtischer Eigenbetrieb von 1993 bis Juni 2001 die Maßnahmen des kommunalen Programms „Hilfe zur Arbeit“ (HzA) durchgeführt hat.
- 755** Die Landes- und Kommunalaufgaben der bremischen Arbeitsförderung sollten lt. Koalitionsvereinbarung für die 15. Wahlperiode (1999 bis 2003) in eine strategisch-steuernde und eine operative Ebene aufgeteilt werden. Das Ressort hat im März 2000 eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft beauftragt, die rechtsformabhängigen Handlungsmöglichkeiten eines Eigenbetriebes mit denen einer GmbH zu vergleichen und beide Organisationsformen auch steuerrechtlich zu bewerten.
- 756** Die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft hat im Mai 2000 für die operative Aufgabendurchführung der bremischen Arbeitsförderung die Rechtsform einer GmbH empfohlen. Sie hat dies im Wesentlichen damit begründet, dass
- eine GmbH im Unterschied zum Eigenbetrieb hinsichtlich der Art und des Umfangs der Geschäftstätigkeit auch außerhalb des Rahmens der kommunalen Aufgaben wirtschaftlich tätig werden könne,
 - sich die Geschäftstätigkeit einer Gesellschaft nicht über das Gebiet Bremens hinaus regional beschränken müsse und
 - eine Gesellschaft selbständig handeln könne und allgemein nicht den für „öffentliche Betriebe“ geltenden unterschiedlichen Einschränkungen unterworfen sei.
- 757** Am 13. Juni 2000 hat der Senat nach Vorlage dieses Gutachtens beschlossen, die operativen Aufgaben der Arbeitsmarktpolitik des Landes und der kommunalen Hilfen zur Arbeit auf eine zu gründende GmbH des Landes zu übertragen. Die Beileihung gemäß Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Übertragung von Aufga-

ben staatlicher Förderung auf juristische Personen des privaten Rechts hat die Bremische Bürgerschaft am 11. Oktober 2000 beschlossen. Die Aufgaben wurden der bremer arbeit gmbh (bag) auf der Grundlage des Beleihungsvertrages vom 27. Juni 2001 übertragen. Den Geschäftsbetrieb hat die 100 %-ige Beteiligungsgesellschaft Bremens am 1. Juli 2001 aufgenommen.

- 758** Das Ressort gewährt der bag auf der Grundlage des Beleihungsvertrages für die Wahrnehmung der ihr übertragenen Aufgaben ein „Betriebsmittelzuschuss“ genanntes pauschales Entgelt, das einen Gewinnzuschlag mit einschließt. Der Begriff ist dem Bericht des Wirtschaftsprüfers entnommen. Der Rechnungshof hat ihn aus Gründen des einheitlichen Sprachgebrauchs gleichfalls verwandt. Der Betriebsmittelzuschuss belief sich im zweiten Halbjahr 2001 auf rd. 1,73 Mio. €, im Jahr 2002 auf rd. 3,65 Mio. € und im Jahr 2003 auf rd. 3,22 Mio. €. Dabei handelt es sich um Nettobeträge ohne Umsatzsteuer.

2 Prüfungsfeststellungen

2.1 Nachweis der Wirtschaftlichkeit der Gründung eines privatrechtlichen Unternehmens

- 759** Gemäß § 65 Abs. 1 Ziffer 1 LHO soll sich die Freie Hansestadt Bremen (Bremen) an der Gründung eines Unternehmens in einer Rechtsform des privaten Rechts nur beteiligen, wenn ein wichtiges Interesse Bremens vorliegt und sich der mit der Gründung angestrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen lässt.
- 760** Das Ressort hat nicht untersucht, ob die gewählte Rechtsform gemäß § 7 Abs. 2 LHO die wirtschaftlichste im Vergleich zu anderen Organisationsformen ist. Auch hat es nicht konkretisiert, welche Verbesserungen gegenüber der bisherigen Aufgabenwahrnehmung durch das Ressort und den Eigenbetrieb erwartet werden.
- 761** Der Rechnungshof hat das Ressort bereits im Oktober 2000 darauf hingewiesen, dass vor Gründung einer GmbH entsprechend den VV-LHO zu § 7 LHO geprüft werden muss, in welcher Rechtsform die Bremen obliegenden Aufgaben im Bereich der Arbeitsförderung am wirtschaftlichsten erledigt werden können. Dabei wäre im Vergleich zu einer GmbH-Lösung zu untersuchen gewesen, ob z. B. die Errichtung eines neuen Eigenbetriebs oder auch die Übertragung der Aufgaben auf den bestehenden Eigenbetrieb wirtschaftlicher gewesen wäre.
- 762** Das Ressort hat eingewandt, es habe durchaus alternative Organisationsformen untersucht. Die beauftragte Wirtschaftsprüfungsgesellschaft habe die GmbH-Lösung empfohlen. Insgesamt sei sie zu folgendem Ergebnis gekommen: „Die mit der Neustrukturierung der bremischen Arbeitsmarktförderung beabsichtigte organisatorische Neuausrichtung mit flexiblen Strukturen, eigenständigen Verantwortungsbereichen, betriebswirtschaftlich effizienten Arbeitsabläufen und einer Öffnung der Geschäftstätigkeit sowohl nach Art und Umfang als auch in regionaler Hinsicht ist nach unserer Auffassung wirtschaftlicher in einer privatrechtlichen Rechtsform – hier GmbH – zu erreichen.“
- 763** Die vom Ressort vorgelegte Untersuchung entspricht nicht den Anforderungen der LHO. Nach § 7 Abs. 2 LHO sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Sie sind in der Planungsphase rechtzeitig vor Beginn der Maßnahme zu erstellen. Diese Planungsrechnungen bilden die Grundlage für die begleitenden und abschließenden Erfolgskontrollen. Die Anleitung für die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der bremischen Verwaltung (Anlage 1 zu VV-LHO zu § 7 LHO) beschreibt die verschiedenen Methoden einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sowie Berechnungsbeispiele hierzu. Das vom Ressort in Auftrag gegebene Gutachten entspricht nicht den Anforderungen der LHO und kann eine derartige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht ersetzen.
- 764** Weiter hat das Ressort darauf hingewiesen, dass bei Übertragung der Förderaufgaben auf den bestehenden Eigenbetrieb ein Problem darin bestanden hätte, dass dieser einerseits Zuwendungsempfänger und andererseits Zuwendungsgeber für den eigenen Betrieb hätte sein können. Es hätte sich um „In-sich-Geschäfte“ gehandelt. Daher sei diese Alternative aus fachlicher Sicht verworfen worden.

- 765** Die Begründung des Ressorts hat der Rechnungshof nicht nachvollziehen können. „In-sich-Geschäfte“ hätten durch entsprechende Regelungen vermieden und betroffene Betriebsteile des Eigenbetriebs ausgegliedert werden können. Obwohl dies mit der Gründung der GmbH nicht mehr notwendig war, wurde der betreffende Betriebsteil des Eigenbetriebs inzwischen ausgegliedert. Dem Argument des Ressorts fehlt somit die Grundlage.
- 766** Zur möglichen Übertragung der Aufgaben auf einen neu zu gründenden Eigenbetrieb hat sich das Ressort nicht geäußert. Ein Eigenbetrieb hätte im Gegensatz zu einer GmbH weder Umsatzsteuer zu entrichten noch einen Gewinnzuschlag erhalten. Allein durch die Wahl der Rechtsform einer GmbH sind zusätzliche Kosten in Höhe der zu leistenden Umsatzsteuer von jährlich durchschnittlich 439 T€ entstanden (s. Tz. 770 f.) sowie zusätzliche Ausgaben i. H. v. rd. 100 T€ für den Gewinnzuschlag angefallen (s. Tz. 777 f.).
- 767** Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, nunmehr eine Erfolgskontrolle nach VV-LHO Nr. 2.2 zu § 7 LHO vorzunehmen. Diese ist in jedem Fall durchzuführen, unabhängig davon, ob die Berechnung in der Planungsphase ausreichend gewesen ist.
- 768** Weiter hat er das Ressort aufgefordert, künftig vor Gründung von Gesellschaften des privaten Rechts die Wirtschaftlichkeit der geplanten Maßnahme gemäß § 65 Abs. 1 Ziffer 1 LHO i. V. m. § 7 LHO zu untersuchen.
- 769** Das Ressort hat Wert auf die Feststellung gelegt, dass es „grundsätzlich die LHO“ beachte. Zukünftig werde es die im Beteiligungshandbuch vorgesehenen Verfahren sachgerecht berücksichtigen.

2.2 Steuerliche Auswirkungen durch die Wahl der Rechtsform einer GmbH

- 770** Die bag finanziert sich im Wesentlichen über einen Betriebsmittelzuschuss des Ressorts. Für diesen sind Umsatzsteuern zu zahlen. Nach Einschätzung der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft sollten diese zusätzlichen Aufwendungen durch die möglichen Zusatzaktivitäten (s. Tz. 756) und angestrebten Synergieeffekte kompensiert werden können.
- 771** Nach Angaben des Ressorts beträgt die durchschnittliche jährliche Umsatzsteuerzahllast rd. 439 T€.
- 772** Zuschussmindernde Zusatzaktivitäten und die angestrebten Synergieeffekte sind nicht zu erkennen. Das Ressort räumt selbst ein, dass die Betriebsmittel um rd. 143 T€ gestiegen sind (s. Tz. 775). Darüber hinaus ist noch die Umsatzsteuer i. H. v. rd. 439 T€ angefallen. Zumindest die Ausgaben für die Umsatzsteuer wären sowohl bei einer Eigenbetriebs- als auch bei einer Behördenlösung nicht entstanden.

2.3 Entwicklung der Betriebsmittelzuschüsse

- 773** Neben den fachpolitisch ausgerichteten Zielsetzungen war und ist mit der Gründung auch die Erwartung verbunden, durch die Akquisition von Aufträgen Dritter zusätzliche Erträge zu erwirtschaften. Diese sollten zu einem entsprechend geringeren Zuschuss an die bag führen. Die nachfolgende Tabelle weist aus, dass sich der Zuschuss im Zeitraum von 2001 bis 2003 kontinuierlich erhöht hat. Hierbei ist berücksichtigt worden, dass zum 1. Januar 2003 Personal im Umfang von 16,38 Beschäftigungsvolumen (BV) mitsamt Aufgaben von der bag in die Kernverwaltung übergeleitet worden ist. Um die Betriebsmittel in den unterschiedlichen Jahren miteinander vergleichen zu können, wurden die Personalkosten und die pauschalen Arbeitsplatzkosten für die 16,38 BV dem Betriebsmittelzuschuss in 2003 hinzugerechnet. Bei den unten aufgeführten Betriebsmittelzuschüssen handelt es sich um Nettobeträge. Die von der bag abzuführende Umsatzsteuer wird zusätzlich in Rechnung gestellt und ist vom Ressort über die unten genannten Beträge hinaus zu erstatten.

| Entwicklung der Betriebsmittelzuschüsse | | | |
|--|--|--------------|--------------------------|
| | 2001 € | 2002 € | 2003 € |
| Betriebsmittelzuschüsse | 1.726.764,63 (Juli bis Dezember 2001) | 3.651.041,26 | 3.217.873,07 |
| Zuzüglich 16,38 BV in 2003 plus pauschale Arbeitsplatzkosten ¹⁾ | | | 753.000,00 146.273,40 |
| Berücksichtigte Betriebsmittelzuschüsse | 3.272.529,26 ²⁾ | 3.651.041,26 | 4.117.146,47 |

¹⁾ Basis: Ist-Personalkosten für 16,38 BV plus Pauschale für Arbeitsplatzkosten lt. VV-LHO Nr. 5.5 zu § 7 LHO, 8.930,00 € pro Stelle.

²⁾ Der Betrag wurde – bis auf die Sonderzahlung i. H. v. kalkulatorisch 181 T€ – verdoppelt, da die GmbH erst zum 1. Juli 2001 gegründet wurde.

- 774** In der Zeit von 2001 bis 2003 ist der Betriebsaufwand erheblich gestiegen. Das Ziel, die Aufwendungen abzusenken, wurde bisher nicht erreicht.
- 775** Das Ressort hat angegeben, unter Berücksichtigung zusätzlicher Aufgaben und anderer nicht beeinflussbarer Faktoren seien die Betriebsmittelzuschüsse lediglich um rd. 143 T€ gestiegen.
- 776** Der Rechnungshof hat hingegen eine Zunahme von rd. 236 T€ ermittelt. Dabei sind vom Ressort geltend gemachte Kostensteigerungen wie z. B. Tarifierhöhungen, zusätzliches Personal, Rückstellungen für Altersteilzeit und erhebliche Renovierungskosten bereits berücksichtigt. Eine abschließende Berechnung, über die Ressort und Rechnungshof einig wären, war bisher nicht möglich. Das Ressort hat zum einen keine Basis für die rechnerische Betrachtung in Form einer Planungs- und Erfolgsrechnung vorgelegt und zum anderen wiederholt veränderte neue Zahlen vorgebracht.
- 777** Weiter hat das Arbeitsressort angeführt, in der Zeit von 2001 bis 2003 seien insgesamt 152 T€ Gewinnzuschläge und Überschüsse aus Erträgen von Dritten in die Rücklagen der Landesgesellschaft eingestellt worden. Sie trügen „... zur Zukunftssicherung des Unternehmens mit dem Ziel bei, mittelfristig die finanzielle Abhängigkeit von Betriebskostenzuschüssen des Fachressorts zu reduzieren“.
- 778** Der Rechnungshof hat dazu festgestellt, dass der GmbH mit den Betriebsmittelzuschüssen jährlich rd. 100 T€ als Gewinnzuschlag zufließen. Dies allein ergibt für den geprüften Zeitraum von Juli 2001 bis Ende 2003 eine Summe von rd. 250 T€. Daraus folgt, dass nicht einmal der volle Gewinnzuschlag in die Rücklage eingestellt worden ist. Wären nennenswerte Erträge Dritter erzielt worden, hätte die Rücklage höher als der Gewinnzuschlag ausfallen müssen.
- 779** Der Rechnungshof kommt somit zu dem Ergebnis, dass durch die Wahl der Gesellschaftsform einer GmbH im Vergleich zu einer Eigenbetriebslösung dem Ressort jährlich zusätzliche Ausgaben i. H. v. rd. 100 T€ für den Gewinnzuschlag und rd. 439 T€ durch die Umsatzsteuerpflicht entstanden sind. Darüber hinaus ist nach dem gegenwärtigen Stand der Erörterungen (s. Tz. 776) nach Auffassung des Rechnungshofs der bereinigte Betriebsmittelzuschuss im Prüfungszeitraum um rd. 236 T€ gestiegen.

2.4 Sonstige betriebliche Erträge

- 780** Mit der Gründung der bag war u. a. das Ziel verbunden, durch die Akquisition von Aufträgen Dritter zusätzliche Erträge zu erwirtschaften. Hierdurch sollten Gewinne erzielt werden, um damit den Betriebsmittelzuschuss senken zu können. Dies sollte insbesondere durch eine wirtschaftliche Tätigkeit erreicht werden, die über das hoheitliche Gebiet der Gebietskörperschaft hinaus geht oder außerhalb des Rahmens der kommunalen Aufgaben liegt (s. Tz. 756).
- 781** Die „Sonstigen betrieblichen Erträge“ haben sich wie folgt entwickelt:

| „Sonstige betriebliche Erträge“ | | | | |
|--|------------------|---|------------------|------------------|
| | 2001 € | Kalkulatorischer Ganzjahreswert € | 2002 € | 2003 € |
| Sonstige betriebliche Erträge | 54.874 | 109.748 | 210.006 | 472.445 |

- 782** Bei diesen „Sonstigen betrieblichen Erträgen“ handelt es sich im Wesentlichen um Zuschüsse und Erstattungen der Europäischen Union (EU), der Bundesagentur für Arbeit (BA) sowie des Landes und der Kommune. Diesen Erträgen steht entsprechender Aufwand gegenüber. Somit wird der Betriebsmittelzuschuss kaum reduziert. Im Ergebnis konnte daher der Betriebsmittelzuschuss – wenn überhaupt – nur in einem geringen Umfang durch Aufträge Dritter gesenkt werden. Eine nennenswerte Geschäftstätigkeit der bag hat es weder außerhalb des Bremer Hoheitsgebietes noch außerhalb kommunaler Aufgaben gegeben.
- 783** Im Übrigen hätte das Ressort die genannten Zahlungen der EU, der BA und der Kommune auch in einer anderen Organisationsform erreichen können. Den Nachweis, dass durch die Wahl der Gesellschaftsform einer GmbH in einem nennenswerten Umfang höhere Erträge als z. B. durch einen Eigenbetrieb erzielt werden konnten, hat das Ressort bisher nicht erbracht.
- 784** Das Ressort hat eingewandt, dass auf Grund des relativ kurzen Tätigkeitszeitraumes und angesichts der Umbrüche im Bereich der Arbeitsmarktpolitik eine Beurteilung verfrüht sei, ob durch die bag höhere Erträge als durch einen Eigenbetrieb hätten erzielt werden können. Zudem werde das mit der GmbH-Gründung verbundene Ziel erreichbar sein, über eine verbesserte Eigenfinanzierungsquote mittelfristig den Zuschuss Bremens reduzieren zu können. Durch die Arbeitsmarktreformen und die damit verbundene Gründung der Bremer Arbeitsgemeinschaft für Integration und Soziales erwartet das Ressort für die bag zusätzliche Einnahmen, die den Betriebsmittelzuschuss reduzieren werden.
- 785** Zu der Höhe der künftigen Einnahmen hat das Ressort wiederum unterschiedliche Aussagen gemacht. Zunächst hieß es, dass Einnahmen erwartet würden, die den Betriebsmittelzuschuss um rd. 50 % reduzieren. In seiner letzten Stellungnahme geht das Ressort von einer Erhöhung der sonstigen betrieblichen Erträge um rd. 50 % aus. Auf der Grundlage der Daten des Jahres 2003 ergeben sich danach erheblich voneinander abweichende Beträge in einer Spannweite von rd. 240 T€ bis 1,6 Mio. €.
- 786** Der Rechnungshof ist daher bei seiner Feststellung geblieben, dass die bag bisher keine nennenswerten Erträge erzielt hat, die nicht z. B. auch ein Eigenbetrieb hätte erzielen können. Auch die Übertragung der Aufgaben im Rahmen der Arbeitsmarktreformen und die daraus resultierenden Einnahmen stehen in keinem Zusammenhang mit der Gründung der bag. Diese Aufgaben könnten ebenso in anderen Organisationsformen wahrgenommen werden. Das Ziel, zusätzliche Einnahmen zu erzielen, die die genannten Ausgaben kompensieren (s. Tz. 779), ist nicht erreicht worden.

2.5 Bauliche Maßnahmen

- 787** Die bag hat Büroräume angemietet und sie vor Bezug für rd. 350 T€ baulich herichten lassen. Den Auftrag hierfür hat sie freihändig an einen Architekten vergeben.
- 788** Das Arbeitsressort hätte dafür sorgen müssen, etwa im Rahmen der Beratung oder Prüfung des Wirtschaftsplans, dass die bag sich in dieser Angelegenheit des in der Gesellschaft für Bremer Immobilien oder bei Gebäude- und Technikmanagement vorhandenen Fachverständes bedient. Wenn es veranlasst hätte, dass die von Fachjuristen im Bauressort entwickelten und bewährten Vertragsmuster aus den Richtlinien für die Planung und Durchführung von Bauaufgaben (RLBau) benutzt worden wären, hätten sich die Feststellungen des Rechnungshofs erübrigt.
- 789** Im Architektenvertrag hat die Gesellschaft mit dem Architekten die Erbringung aller Grundleistungen gemäß Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) vereinbart, wählte als Honorarvereinbarung dann jedoch nicht den Mindestsatz gemäß Honorartabelle, sondern hat die Abrechnung im Stundenlohn zum Nachweis vereinbart. Diese Honorarvereinbarung steht im Widerspruch zur HOAI

und ist deshalb unwirksam. Dessen ungeachtet zahlte die bag an den Architekten für eine einfache Bauaufgabe ein Honorar i. H. v. rd. 53 T€. Eine Vergleichsrechnung des Rechnungshofs hat ergeben, dass gemäß Mindestsatz der Honorartabelle eine Vergütung i. H. v. rd. 33 T€ angemessen gewesen wäre.

790 Das Ressort hat ohne jede Begründung die Ansicht des vom Architekten eingeschalteten Rechtsanwalts geteilt, dass die gewählte Abrechnungsvereinbarung nicht zu beanstanden und die Abrechnung korrekt gewesen sei.

791 Nach Auffassung des Rechnungshofs hätte das Ressort im Rahmen seiner Stellungnahme eigenständig prüfen müssen, ob die Abrechnungsvereinbarung in Ordnung war. Statt dessen hat es ohne nachprüfbare Begründung die vom Rechnungshof nicht geteilte Auffassung des anwaltlichen Vertreters des Architekten übernommen.

2.6 Weitere Prüfungsfeststellungen

792 Die bag hat im Jahr 2002 für die Belegschaft ein Betriebsfest ausgerichtet. Es entstanden Charterkosten für ein Schiff i. H. v. rd. 2.900 € und für die musikalische Gestaltung weitere 350 €. Selbst für eine Kuchenlieferung wurden Taxikosten von 9,35 € abgerechnet. Für eine Weihnachtsfeier im gleichen Jahr hat die Gesellschaft weitere rd. 1.000 € aufgewandt.

793 Das Ressort hat die Ausgaben damit begründet, dass die Durchführung eines Betriebsfestes in der Aufbauphase der Gesellschaft eine geeignete Maßnahme zur Unterstützung der Integration der Mitarbeiterschaft aus unterschiedlichsten Arbeitsbezügen mit ihren stark divergierenden Berufsbiographien sei. Im Übrigen orientiere sich die Gesellschaft an den für den öffentlichen Dienst geltenden Regeln.

794 Die Einlassung des Aufsicht führenden Ressorts kann der Rechnungshof nicht nachvollziehen. In Bremen sind entsprechende Leistungen im Kernbereich der öffentlichen Verwaltung – auch bei Neu-/Umorganisationen – unzulässig.

795 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, künftig im Rahmen seiner Fachaufsicht dafür zu sorgen, dass die Beschäftigten bei Beteiligungsunternehmen nicht besser gestellt werden als die Beschäftigten im Kernbereich der öffentlichen Verwaltung.

3 Ausblick

796 Seit der Gründung der bag im Jahr 2001 haben sich durch die Reformen am Arbeitsmarkt die Bedingungen und das Umfeld für die regionale Arbeitsmarktpolitik grundlegend verändert. Im Zuge der zum 1. Januar 2005 geregelten Zusammenlegung der Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe haben sich das Amt für Soziale Dienste und die Agentur für Arbeit in Bremen auf eine Arbeitsgemeinschaft – Bremer Arbeitsgemeinschaft für Integration und Soziales (BAgIS) – verständigt. Seit Januar 2005 werden arbeitssuchende und arbeitsfähige Menschen in den regional eingerichteten Job-Centern beraten und vermittelt. Wesentliche Aufgaben der bag nimmt seit Jahresbeginn 2005 damit die BAgIS wahr. Dadurch verändern sich auch die Aufgaben der Gesellschaft. Das Ressort muss sich entscheiden, ob aufgrund der geänderten Ausgangslage die bag noch Bestand haben kann.

797 Nach Auffassung des Ressorts gäbe es „keinen begründeten Zweifel an dem (Fort-) Bestand der bremer arbeit gmbh. Die Gesellschaft hat sich als ein Umsetzungsinstrument entwickelt, das seine Aufgabe erfolgreich, fachkompetent, qualitätsbewusst, effizient und kundenorientiert erfüllt.“ Die bag würde durch die Gründung der BAgIS nicht in Frage gestellt.

798 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, aufgrund der Arbeitsmarktreformen durch eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, die den Anforderungen des § 7 LHO genügt, nachzuweisen, in welcher Rechtsform die veränderten Aufgaben am wirtschaftlichsten durchgeführt werden können (s. Tz. 767 f.).

Wirtschaft

Um- und Ausbau der Stadthalle

Bei der Entscheidung über einen aufwendigen Um- und Ausbau der Stadthalle hat das Wirtschaftsressort die Entscheidungsgremien unzureichend informiert. Insbesondere hat es versäumt, das Projekt in einer vergleichenden

Wirtschaftlichkeitsrechnung der Alternative einer mit weit geringeren Investitionsausgaben verbundenen Sanierung gegenüberzustellen.

Die Wirtschaftlichkeitsrechnung zum Um- und Ausbau der Stadthalle lässt die Investition nur deshalb nach 18 Jahren als rentabel erscheinen, weil in erheblichem Umfang so genannte Medieneffekte in Höhe fiktiv eingesparter Werbeausgaben Bremens berücksichtigt wurden.

1 Vorbemerkungen und Prüfungsgegenstand

- 799** Aus Mitteln des Investitionssonderprogramms (ISP) hat das Land mit rd. 48 Mio. € den Um- und Ausbau der Stadthalle finanziert. Wie bisher überlässt die Stadt die Halle einer ihr gehörenden Gesellschaft. Sollte sie Gewinne erwirtschaften, hat sie ein angemessenes Überlassungsentgelt zu leisten.
- 800** Dem Land und der Stadt Bremen entstehen aus der Baumaßnahme Ausgaben für Zinsen und Tilgung. Nach den vertraglichen Vereinbarungen hat die Stadt Bremen auch die Ausgaben für den Bauunterhalt zu tragen.
- 801** Diesen Ausgaben und denen für eine Verlustabdeckung, die sich aus dem Betrieb der Halle ergibt, stehen als Nutzen für Bremen so genannte fiskalische Effekte gegenüber. Solche Effekte setzen sich aus Steuereinnahmen sowie finanziellen Entlastungen durch Sicherung oder Neuschaffung von Arbeitsplätzen zusammen.
- 802** In einer vergleichenden Wirtschaftlichkeitsrechnung werden Kosten und quantifizierte Vorteile einander gegenübergestellt. Überwiegen die Vorteile in überschaubarer Zeit, ist das Vorhaben rentabel und erfüllt die Kriterien eines ISP-Projekts.
- 803** Der Rechnungshof hat insbesondere geprüft, ob das Ressort den Entscheidungsgremien den Nutzen dieses Um- und Ausbaus sowie die dazu bestehenden Alternativen umfassend dargestellt hat. Der Um- und Ausbau kann bei der Gesellschaft, die die Halle bewirtschaftet, zu mehr Aufwendungen als Erträgen führen. Den Ausgleich dadurch erhöhter Verluste, der von der Stadt an die Gesellschaft zu leisten wäre, haben weder das Ressort noch der Rechnungshof in die Berechnungen zur Rentabilität einbezogen.

2 Entscheidungsgrundlagen

- 804** Der Senator für Wirtschaft und Häfen und der Senator für Finanzen schlugen dem staatlichen und dem städtischen Wirtschaftsförderungsausschuss der Deputation für Wirtschaft sowie den jeweiligen Vermögensausschüssen (im Folgenden „Gremien“) im Februar 2001 vor, die Kapazität der Stadthalle mit Mitteln des ISP zu erweitern. Konkurrierende Stadthallen seien in ihrer Bedeutung an der Stadthalle Bremen vorbeigezogen, weil sie sowohl größere Fassungsvermögen als auch Vorteile in der Technikausstattung, bessere Gastronomie, höheren Sitzkomfort, Logen usw. aufzuweisen hätten. Es bestünde die Gefahr, dass Bremen innerhalb kürzester Zeit von seiner bisherigen Führungsrolle auf einen Platz unter „ferner liefen“ zurückfallen würde. Mit der Erweiterung könne die Stadthalle eine Spitzenposition im norddeutschen Raum einnehmen.
- 805** Nach einer Studie externer Planer sollte es möglich sein, die 40 Jahre alte Stadthalle derart um- und auszubauen, dass sie in einen Wettbewerb mit den neuen Arenen in Hannover und Hamburg treten könnte. Die reinen Um- und Ausbaubaukosten sollten rd. 23 Mio. € betragen, für die Instandhaltung und Nachrüstung der bestehenden Stadthalle wurden weitere 4,8 Mio. € angenommen. Ein Neubau mit vergleichbarer Kapazität sollte dagegen bis zu 76,7 Mio. € kosten. Die Gremien stimmten zu, für Planung sowie für ein Gutachten zur Machbarkeit einer Kapazitätserweiterung 1,15 Mio. € bereit zu stellen.
- 806** Mit einer Vorlage für die Sitzung der Gremien im Mai 2002 stellten die Ressorts Wirtschaft und Finanzen das Ergebnis einer von der Nutzerin der Halle in Auftrag gegebenen „Markt- und Bedarfsanalyse“ vom April 2002 vor. Sowohl das Fassungsvermögen der Stadthalle als auch deren Funktionalität und baulicher Zustand wurden danach den aktuellen Veranstaltungsanforderungen nicht mehr gerecht. Eine Entwurfsplanung mit Kostenberechnung ergab nach baufachtechnischer Prüfung für Sanierung und Erweiterung (Um- und Ausbau) der Stadthalle ein Investitionsvolumen von 40,16 Mio. €.
- 807** Wirtschafts- und Finanzressort schlugen vor, diese Planung umzusetzen. Danach sollten statt bisher 4.500 nunmehr 8.300 Tribünenplätze, bei einer mobilen Bestuh-

lung des Innenraums 11.000 Sitzplätze oder bei unbestuhltem Innenraum 14.300 Zuschauerplätze (bisher 10.500) bereit stehen. Neben dieser Erweiterung waren zudem grundlegende Sanierungen durchzuführen.

- 808** Zum regionalwirtschaftlichen Nutzen des Um- und Ausbaus wies das Ressort auf ein Gutachten hin, das ein bremisches Wirtschaftsforschungsinstitut im Auftrag der Gesellschaft, die die Halle betreibt, im Februar 2002 mit der Bezeichnung „Regionalwirtschaftliche Bedeutung der Stadthalle Bremen unter besonderer Berücksichtigung des geplanten Ausbaus“ erstellt hatte. Danach würde die Stadthalle ohne die geplanten Maßnahmen weiter an Wettbewerbsfähigkeit verlieren. Ein bedeutender Teil der jährlichen Veranstaltungen würde entfallen.
- 809** In diesem Gutachten wurde die Berechnung der fiskalischen Effekte eines Um- und Ausbaus dargestellt. Ausgangspunkt hierfür war die Zahl der zu erwartenden Arbeitsplätze: Es sei davon auszugehen, dass die bisher mit dem Betrieb der Stadthalle im Zusammenhang stehenden 469 Arbeitsplätze und die daraus entstehenden fiskalischen Effekte von jährlich rd. 2,7 Mio. € gesichert würden. Zudem würden durch Kapazitätserweiterung und Aufwertung der Stadthalle die jährlichen Besucherzahlen um 150.000 steigen. Dadurch ergäben sich durch eine um 111 auf 580 Arbeitsplätze erweiterte Beschäftigungswirkung insgesamt jährliche fiskalische Effekte von rd. 3,3 Mio. €.
- 810** Darüber hinaus würden sich für den Standort Bremen durch die erhöhte Medienpräsenz Werbeeffekte mit einem Gegenwert von jährlich rd. 17,3 Mio. € einstellen. Dieser Nutzen wurde im Gutachten in der Bilanzierung der regionalwirtschaftlichen Rentabilität mit rd. 1,73 Mio. € (10 % des durch Medienpräsenz erzielten Nutzens) angesetzt.
- 811** Aus den Effekten wurde eine vollständige Amortisation der eingesetzten Investitionsmittel nach 14 Jahren abgeleitet. Da dieser Zeitraum deutlich kürzer sei als die zu erwartende technische Lebensdauer der dann neuwertigen Halle, sei die öffentliche Investition eindeutig wirtschaftlich. Der Um- und Ausbau der Halle könne daher empfohlen werden.
- 812** Die Ressorts nannten in der Vorlage vom Mai 2002 neben dem Um- und Ausbau der Stadthalle folgende Handlungsalternativen:
- Beschränkung allein auf die zwingend notwendige Sanierung der Stadthalle (18,25 Mio. €),
 - Neubau einer modernen Veranstaltungshalle an anderer Stelle,
 - Ergänzung des vorgeschlagenen Um- und Ausbaus durch Maßnahmen zur Verlängerung der Aufenthaltsdauer der Besucher der Stadthalle.
- 813** Die Alternativen „Sanierung“ und „Neubau einer Halle“ hatte das Ressort ausdrücklich nicht empfohlen. Eine Sanierung würde die Wettbewerbsfähigkeit mit anderen Veranstaltungsstätten nicht herstellen können. Weniger Veranstaltungen, Arbeitsplätze und fiskalische Effekte wären die Folge. Ein Neubau würde wegen der langen Bauzeit dazu führen, dass Veranstalter zu anderen Veranstaltungsstätten wechseln. Außerdem könnte eine ausreichende Auslastung von zwei Veranstaltungshallen in Bremen nicht erreicht werden.
- 814** Das Ressort schlug vor, den empfohlenen Um- und Ausbau durch einen neuen Ostflügel mit attraktiven Ergänzungsflächen aufzuwerten und dafür das Foyer abzureißen.
- 815** Die Gremien stimmten zu, die Investitionsmittel für den Um- und Ausbau sowie die Planungsmittel für ein neues Foyer bereitzustellen.
- 816** Im November 2002 legte das Ressort den Gremien das Ergebnis der Planung vor. Danach würde ein neues Foyergebäude die Baukosten um 7,4 Mio. € auf 47,56 Mio. € erhöhen. Der Betrieb des neuen Foyergebäudes würde zwölf zusätzliche Arbeitsplätze und weiteren Nutzen bedeuten. Die Amortisationszeit verlängerte sich allerdings, bei nunmehr 580 Arbeitsplätzen, von 14 auf 18 Jahre. Auch dieser Maßnahme stimmten die Gremien zu.

3 Prüfungsfeststellungen und Stellungnahmen des Wirtschaftsressorts

3.1 Allgemeines

- 817** Die Vorlagen für die Gremien beschreiben in einigen Bereichen entscheidungserhebliche Faktoren nur unzureichend. Der Entscheidung des Ressorts, den Gre-

mien den Um- und Ausbau der Stadthalle vorzuschlagen, lag ein 54-seitiges Gutachten zugrunde (s. Tz. 808). Dieses Gutachten hatte es der Vorlage vom Mai 2002 ohne die Seiten 3 bis 44 beigefügt und darauf hingewiesen, das vollständige Gutachten könne im Wirtschaftsressort eingesehen werden.

- 818** Nur dem gesamten Gutachten konnte entnommen werden,
- dass die Berechnung der fiskalischen Effekte unterstellte, alle zusätzlichen 150.000 Stadthallenbesucher würden außerhalb Bremens wohnen,
 - wie sich die Medieneffekte im Einzelnen zusammensetzen,
 - dass der für die Finanzierung des Vorhabens zugrunde zu legende Zinssatz niedriger als der vom Senator für Finanzen festgesetzte war und
 - dass unterstellt wurde, ohne Um- und Ausbau würde die Stadthalle geschlossen werden müssen.

819 Das Wirtschaftsressort hat die von ihm gewählte zusammenfassende Darstellung der Parameter für die zu treffende Entscheidung für ausreichend gehalten. Es sei jederzeit bereit gewesen, die vollständige Fassung oder weitere zusätzliche Informationen zu geben, die der Entscheidungsfindung hätten dienlich sein können. Einen solchen Bedarf hätten die Gremienmitglieder nicht geäußert. Es sei aber bereit, mit den Bürgerschaftsfraktionen zu klären, ob künftig sämtliche Gutachten vollständig – auch in digitaler Form – den entsprechenden Gremienvorlagen beigefügt werden müssen.

820 Der Rechnungshof weist darauf hin, dass bereits die Vorlagen die für eine Entscheidung ausschlaggebenden Informationen vollständig und unmissverständlich enthalten müssen. Das war nicht der Fall.

3.2 Zusätzliche Besucher

821 Bei der Berechnung der fiskalischen Rentabilität ging das Wirtschaftsressort davon aus, durch den Um- und Ausbau der Stadthalle können jährlich 150.000 zusätzliche, ausschließlich auswärtige Besucher gewonnen werden (s. Tz. 823 f.). In dem der Vorlage vom Mai 2002 beigefügten Teil des Gutachtens wurde dieser Ansatz mit der „schon äußerst hohen Abschöpfungsquote der Stadtgemeinde Bremen“ begründet. Es „sei anzunehmen, dass sich der Zuwachs der Besucherzahlen allein aus einer höheren Abschöpfung des Besucherpotenzials der Einzugsbereiche 30 bis unter 120 Minuten . . . rekrutiert“. In der Vorlage selbst weist das Ressort lediglich darauf hin, mit der Um- und Ausbaumaßnahme könnten 150.000 zusätzliche Besucher akquiriert werden. Die Ansicht des Gutachters, alle Besucher kämen von auswärts und bewirkten deshalb fiskalische Effekte, wurde nicht dargestellt.

822 Zusätzliche, von außerhalb Bremens angereiste Besucher, erzeugen für Bremen positive regionalwirtschaftliche Effekte. Bremische Veranstaltungsbesucher bewirken zwar zunächst ebenfalls Effekte. Sie werden allerdings in eine Berechnung regionalwirtschaftlicher Effekte nicht einbezogen, weil sie bremenintern an anderer Stelle wieder verloren gehen.

823 Wirtschaftsressort und Rechnungshof stimmen nicht darin überein, ob dem Gutachten eine Begründung dafür zu entnehmen war, dass nur aus dem Umland Bremens sowie dem Einzugsbereich von bis zu 120 Minuten wie Hamburg, Hannover oder Osnabrück weitere Besucher kommen sollten. Das Ressort hat darauf hingewiesen, auf den Seiten 20 bis 27 (s. Tz. 817) des Gutachtens ist dargelegt, wegen der Abschöpfungsquote seien zusätzliche bremische Besucher nicht zu erwarten und sämtliche Besucher daher auswärtige.

824 Dem Gutachten war jedoch nicht zu entnehmen, warum die genannten Städte – anders als Bremen – entsprechende Abschöpfungsquoten nicht erreicht haben sollen. Auch das Ressort hat dem Rechnungshof hierüber keine ausreichende Begründung gegeben.

3.3 Nutzen durch Medienpräsenz

825 In die Berechnung der fiskalischen Rentabilität des Um- und Ausbaus wurden nicht nur die positiven Effekte durch gesicherte und neu geschaffene Arbeitsplätze, sondern auch so genannte Medieneffekte einbezogen. Sie sollen sich aus der Medienpräsenz herleiten, die durch die Veranstaltungen erzielt würde. Sie würden das Image des Standorts Bremen verbessern. Der Wert der Effekte, der sich positiv auf

den Haushalt Bremens auswirke, sei aus den eingesparten Werbeausgaben abzuleiten.

- 826** Im Gutachten wurde der Wert der künftigen Medieneffekte aus dem Umfang der bisherigen Berichterstattung der Medien (Presse, Funk und Fernsehen) über Veranstaltungen der Stadthalle abgeleitet. Errechnet wurde, welche Ausgaben anfallen würden, wenn die kostenlosen Medienberichte in gleichem Umfang durch eigene Werbeaktivitäten Bremens ersetzt werden müssten. Hierzu wurden die Preise für Annoncen (Presse) und Werbeminuten (Hörfunk und Fernsehen) zugrunde gelegt.
- 827** Die Grundlagen für die Schätzungen befinden sich in dem der Vorlage nicht beigefügten Teil des Gutachtens (s. Tz. 817). Der Vorlage selbst ist lediglich zu entnehmen, dass die kostenlose Medienpräsenz der Stadthalle einen Gegenwert von jährlich rd. 17,3 Mio. € hat. Hiervon sei mit 1,73 Mio. € ein vorsichtiger Ansatz von 10 % in die Berechnung der regionalwirtschaftlichen Rentabilität des Projekts eingeflossen.
- 828** Das Wirtschaftsressort hat darauf hingewiesen, es habe mit Einbeziehung der Medieneffekte die rein fiskalische Betrachtung erweitert. Medieneffekte würden durch ihre regionalwirtschaftlichen Effekte Investitionen und laufende Kosten für Tourismus- und Kultureinrichtungen rechtfertigen. Unabhängige Berichterstattung habe den Vorteil, dass sie als objektiv und damit besonders glaubwürdig empfunden werde. Solche Berichte könnten möglicherweise sogar effektiver als klassische Werbung sein und damit entscheidend zur Prägung eines positiven Standortimages beitragen. Auf jeden Fall seien sie eine sinnvolle und notwendige Ergänzung zu klassischen Werbemaßnahmen. Eine solche Wirkung müsse daher in die Bewertung der Wirtschaftlichkeit einer Maßnahme einbezogen werden. Bremen müsste ohne überregional werbewirksame Veranstaltungen deutlich mehr Geld für sein Standortmarketing ausgeben. Die Medieneffekte seien mit 10 % des geschätzten Gesamtnutzens nur sehr vorsichtig eingerechnet worden.
- 829** Der Rechnungshof hat bezweifelt, dass der errechnete Wert der Medienpräsenz der Stadthalle für Bremen den Kosten für Werbeminuten und Annoncen entspricht. Medienberichterstattung kann Werbung sein und damit Werbeausgaben sparen. Sie ist jedoch nicht beeinflussbar. Eigene Werbung, beispielsweise über Werbegenturen, ist immer positiv geprägt und auf die Empfänger der Werbebotschaft gezielt zugeschnitten. Eine unabhängige Berichterstattung hat dagegen Objektivität zum Ziel. Der Werbenutzen solcher Meldungen kann mit dem professioneller Werbung nicht gleichgesetzt werden. Deshalb können auch die üblichen Werbeminutenpreise bei Ermittlung des Nutzens nicht herangezogen werden. Der Rechnungshof hält es für unzulässig, in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen fiktiv eingesparte Mehrausgaben, wie hier Werbeausgaben, rechnerisch zu berücksichtigen.
- 830** Auch der Finanzsenator schließt in seiner geplanten „Rahmenvorgabe für eine standardisierte Berechnung von Fiskaleffekten bremischer Investitionen“ die Berücksichtigung solcher Wirkungen ausdrücklich aus. Hierzu hat das Wirtschaftsressort darauf hingewiesen, der Finanzsenator habe den Annahmen des Wirtschaftsforschungsinstituts zur Berücksichtigung der von der Stadthalle bewirkten Werbeeffekte ausdrücklich zugestimmt. Zudem bereite der Senat gegenwärtig einen Verfahrensvorschlag vor, der die Berücksichtigung von Imageeffekten bei der regionalwirtschaftlichen Bewertung einzelner Vorhaben für die Zukunft regeln soll.
- 831** Im Hinblick auf solch eine Regelung weist der Rechnungshof darauf hin, dass bei einer Berechnung der fiskalischen Rentabilität erwartete Medieneffekte allenfalls nachrichtlich als für das Projekt unterstützendes Element berücksichtigt werden können, ohne in die Rechnung selbst einzufließen.
- 832** Ein rechnerischer Ansatz solcher Effekte in einer Wirtschaftlichkeitsrechnung wäre höchstens denkbar, wenn nachweislich an anderer Stelle Werbeausgaben Bremens eingespart würden. Solche Einsparungen – etwa im Etat „Bremer Marketing Projekte“ – sind dem Rechnungshof nicht bekannt und ihm auch nicht benannt worden.

3.4 Zinssätze

- 833** Die Um- und Ausbaurkosten werden über den Bremer Kapitaldienstfonds zwischenfinanziert. Das Ressort hatte in seiner Vorlage vom Mai 2002 dargestellt, dass für die Investitionen mit Zinssätzen von anfänglich 5,75 %, ab dem dritten und bis

zum neunten Jahr mit 6,25 % zu rechnen sei. Der angenommene Anfangszinssatz von 5,75 % deckte sich seinerzeit mit dem vom Senator für Finanzen in der Anleitung für die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vorgegebenen Wert. Der langfristig angenommene Zinssatz von 6,25 % war zum Zeitpunkt der Vorlage angemessen.

- 834** Das mit der Begutachtung der Maßnahme beauftragte Wirtschaftsforschungsinstitut ging dagegen in seiner Berechnung der fiskalischen Rentabilität durchgängig von 5 % aus. Nicht zuletzt aufgrund einer langfristig eher wieder niedrigeren Zinserwartung sei ein Wert am unteren Rand der möglichen Bandbreite gewählt worden. Nur in einer Fußnote des Gutachtens wurde bemerkt, dass der Finanzsenator für die Aufnahme langfristiger Kredite durch das Land Bremen seinerzeit einen Zinssatz von 5,75 % vorgab.
- 835** Zu den unterschiedlichen Zinssätzen hat das Ressort ausgeführt, es habe der Vorlage als Anlage eine standardisierte Darstellung beigefügt, wie sie für alle Zwischenfinanzierungen vorgesehen sei. Hierbei würden allein die Auswirkungen der Maßnahmen auf den Haushalt des Landes Bremen abgebildet. Die Zinssätze für diese Finanzierungen gebe der Finanzsenator zentral vor. Daher sei nicht das Ressort, sondern der Finanzsenator von der in der Vorlage genannten Zinsentwicklung ausgegangen. In den Wirtschaftlichkeitsrechnungen des Ressorts und des Instituts hätten die in der Anlage genannten Zinssätze nicht angewandt werden müssen.
- 836** Die Einlassungen des Ressorts sind unverständlich. In der Vorlage wird auf deren Anlage verwiesen. Damit werden die dort enthaltenen Zinssätze zur Darstellung der Finanzierung des Vorhabens ausdrücklich benannt. Auch die Bemerkung des Ressorts, diese standardisierte Darstellung bilde lediglich die Auswirkungen der Maßnahme auf den Haushalt des Landes Bremen ab, ist nicht verständlich. Bei einer Berechnung der fiskalischen Rentabilität geht es gerade um diese Wirkung.

3.5 Arbeitsplatzverlust bei Sanierung

- 837** Für die Beantwortung der Frage, ob der Um- und Ausbau der Stadthalle wirtschaftlich ist, ist u. a. die Anzahl der damit zusammenhängenden neuen und gesicherten Arbeitsplätze von entscheidender Bedeutung. Nach dem Gutachten sollten sich die bisher dem Betrieb der Stadthalle zugerechneten 469 Arbeitsplätze durch den Um- und Ausbau um 111 auf 580 Arbeitsplätze erhöhen (s. Tz. 809 und 816). In die Berechnung der fiskalischen Rentabilität sind allerdings nicht nur die durch die Steigerung der Besucherzahlen angenommenen zusätzlichen 111, sondern sämtliche 580 Arbeitsplätze eingeflossen. Eine nähere Begründung hierfür ist den Vorlagen nicht zu entnehmen. Dort wird lediglich angeführt, ohne Sanierung und Kapazitätserweiterung drohe ein bedeutender Teil des jährlichen Veranstaltungsangebots zu entfallen.
- 838** Die Darstellungen in den Vorlagen lassen nur unzureichend erkennen, dass die errechnete Amortisation nach 18 Jahren (s. Tz. 816) auf der Annahme beruht, dass der Betrieb der Stadthalle ohne Um- und Ausbau oder Sanierung nach kurzer Zeit eingestellt werden muss. So wird im Gutachten dargestellt, dass der Stadthalle ohne Um- und Ausbau wegen Sicherheitsmängeln die Schließung durch das „Bauordnungsamt“ droht. In diesem Fall könnten nach Ablauf einer Übergangsfrist von vier Jahren keine Veranstaltungen mehr durchgeführt werden. Das Angebot würde sich bis dahin zunehmend verringern. Sowohl die bisherigen 469 Arbeitsplätze als auch deren fiskalische Effekte i. H. v. 2,7 Mio. € würden entfallen. Nur bei einem Um- und Ausbau seien sie zu erhalten und hätten deshalb in die Bewertung vollständig eingerechnet werden müssen.
- 839** Der Rechnungshof hat diese Auffassung nicht geteilt. Es bestand die Möglichkeit, die Stadthalle zu sanieren (s. Tz. 812). Daher durften bei der Berechnung der fiskalischen Effekte des Um- und Ausbaus nur die dadurch zusätzlich geschaffenen Arbeitsplätze berücksichtigt werden (s. Tz. 840 ff.).

3.6 Vergleich der Alternativen „Sanierung“ und „Um- und Ausbau“

- 840** Für die Variante, die Stadthalle lediglich für 18,25 Mio. € zu sanieren und damit einer Schließung zuvorzukommen, wurde keine Berechnung der fiskalischen Rentabilität durchgeführt. Zwar wurde in der Vorlage vom Mai 2002 darauf hingewiesen, dass zumindest Sanierungsmaßnahmen zwingend erforderlich seien. Weil mit

einer solchen Maßnahme jedoch die Wiederherstellung der Wettbewerbsfähigkeit der Stadthalle gegenüber konkurrierenden Hallen und Arenen nicht zu erreichen sei, habe das Ressort diese Alternative nicht weiter verfolgt.

- 841** Da die Schließung der Stadthalle durch eine Sanierung für 18,25 Mio. € zu vermeiden gewesen wäre, hätte diese Alternative der des Um- und Ausbaus gegenüber gestellt werden müssen. Der Rechnungshof hat daher das Ressort im Juli 2003 auf die für die Sanierungsalternative fehlende Rentabilitätsrechnung hingewiesen und gebeten, eine solche nachzuholen.
- 842** Das Wirtschaftsressort hat eine solche Berechnung weiterhin als nicht erforderlich angesehen. Bereits mit dem Beschluss der Gremien vom Februar 2001 sei die Sanierung der Stadthalle ohne Um- und Ausbau keine zu berücksichtigende Alternative mehr gewesen. Die Gremien hätten Mittel für notwendige Gutachten für eine Kapazitätserweiterung der Stadthalle bereit gestellt. Zielsetzung und Handlungsalternativen für die Stadthalle habe eine Bürgerschaftsfraktion vor der Beschlussfassung kritisch hinterfragt. Zur Klärung der Frage, ob aufgrund der Marktsituation ein Ausbau notwendig sei oder eine Sanierung ausreiche, sei ein weiteres Gutachten zur „Markt- und Bedarfsanalyse Stadthalle Bremen, Chancen- und Risikenbetrachtung“ in Auftrag gegeben worden. Im Ergebnis habe dieses Gutachten belegt, dass die Stadthalle ohne einen Ausbau eine Spitzenstellung im Veranstaltungsmarkt nicht würde halten können. Über die Vorlagen für die Gremien hinaus sei im Übrigen eine Fraktion gesondert und ausreichend informiert worden.
- 843** Der Rechnungshof hat hierzu darauf hingewiesen, dass sich das Gutachten nicht mit der Frage befasste, ob sich die von Bremen zu tragenden hohen Ausgaben eines Ausbaus der Stadthalle im Vergleich mit den Ausgaben einer Sanierung rechnen. In der Analyse wurde lediglich festgestellt, dass ohne Ausbau eine Spitzenstellung der Stadthalle verloren gehen würde. Der Rechnungshof hat dagegen bemängelt, dass den Gremien der Preis einer solchen Spitzenstellung (s. Tz. 854 f.) nicht vorgestellt wurde.
- 844** Es ist unabdingbar, die letztlich für die Entscheidung einer Maßnahme maßgeblichen Vorlagen für die Gremien so zu gestalten, dass jedes einzelne Mitglied in die Lage versetzt wird, sämtliche entscheidungserheblichen Tatsachen in angemessener Zeit unmissverständlich zu erkennen. Dazu hätte auch die Vergleichsrechnung gehört.

3.6.1 Berechnungen des Rechnungshofs zur Alternative „Sanierung“

- 845** Das Ressort hat die erforderliche Vergleichsrechnung nicht erstellt. Der Rechnungshof hat sie deshalb nachgeholt. Er ist dabei von folgenden Prämissen ausgegangen:
- 846** Nach der Vorlage vom Mai 2002 müsste bei einer lediglich sanierten Stadthalle mit einem Rückgang der Besucherzahlen und damit der Arbeitsplätze und der fiskalischen Effekte gerechnet werden. Der Rechnungshof hat dies bei seinen Annahmen berücksichtigt. Er hat sich dabei auf die Angaben des Wirtschaftsressorts in dessen Antwort auf einen Fragenkatalog einer Bürgerschaftsfraktion gestützt, wonach die mit der Stadthalle im Zusammenhang stehenden Arbeitsplätze bei einer Sanierung auf 375 bis 350 absinken sollen. In den vier Jahren nach dem Sanierungsjahr hat er einen kontinuierlichen Arbeitsplatzabbau unterstellt, der ab dem fünften Jahr zu einer Verminderung der vom Stadthallenbetrieb hervorgerufenen Arbeitsplätze von 469 auf 350 (s. Tz. 847) führt. Entsprechend der Annahme im Gutachten zum Um- und Ausbau wurde ab diesem Zeitpunkt ein auf Dauer unveränderter Arbeitsplatzsockel angenommen.
- 847** Eine Sanierung der Stadthalle für 18,25 Mio. € hätte deren Fortbestand als Veranstaltungsstätte – wenn auch unvergleichbar mit dem Platzangebot der Arenen in Hamburg und Hannover – gewährleistet. Die Besucherzahlen und damit die Arbeitsplätze und fiskalischen Effekte wären bezogen auf den Status 2001 rückläufig und würden ab dem fünften Jahr nach der Sanierung dauerhaft 350 Arbeitsplätze (75 % der vor der Sanierung bestehenden Werte) betragen.
- 848** Das Ressort hat in seiner Berechnung in der Vorlage vom November 2002 die Arbeitsplätze, die durch das neue Foyer entstehen sollen, zu gering gewichtet. Es hat die dort direkt entstehenden Arbeitsplätze eingerechnet, ohne, wie sonst üblich, sog. Multiplikatoreffekte zu berücksichtigen. Der Rechnungshof hat deshalb diese

Effekte berücksichtigt und fünf weitere, mittelbar entstehende Arbeitsplätze in seine Vergleichsrechnungen einbezogen. Durch den Betrieb des größeren Foyergebäudes würden danach 17 Arbeitsplätze entstehen.

- 849** Während der Sanierung bzw. des Um- und Ausbaus werden auf Grund der baulichen Aktivitäten fiskalische Effekte erzielt. Sie sind abhängig von der Höhe der Investitionssumme. Solche Effekte blieben bisher bei der Berechnung des Instituts und des Ressorts unberücksichtigt. Der Rechnungshof hat diese einmaligen Effekte in seine Vergleichsrechnungen einbezogen.
- 850** Es wurde ein durchschnittlicher Zinssatz von 5,75 % zugrunde gelegt (s. Tz. 834). Werbeeffekte hat der Rechnungshof in seine Berechnungen nicht einbezogen (s. Tz. 825 ff.).
- 851** Für die Variante Um- und Ausbau wurden die im Gutachten angenommenen Steigerungen der Besucherzahlen, Arbeitsplätze und fiskalischen Effekte übernommen, die Anzahl der Arbeitsplätze jedoch um die in Tz. 848 genannten fünf auf 585 erhöht.

3.6.2 Vergleich der Alternativen ohne Berücksichtigung von Medieneffekten

- 852** Nachfolgende Tabelle stellt die Ergebnisse der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen der möglichen Alternativen dar:

| | Um- und Ausbau mit Foyer/ohne Medieneffekte | Sanierung | |
|--|---|------------------------------------|-------------------------------------|
| | | mit neuem Foyer/ohne Medieneffekte | ohne neues Foyer/ohne Medieneffekte |
| Investitionssumme in Mio. € | 47,56 | 25,65 *) | 18,25 |
| Anzahl der dauerhaften Arbeitsplätze | 585 | 367 | 350 |
| Fiskalische Effekte ab dem 5. Jahr in Mio. € | 3,4 | 2,13 | 2,03 |
| Schuldenstand in Mio. € nach 18 Jahren | 39,1 | 14,5 | 0 |
| Schuldenstand in Mio. € nach 25 Jahren | 29,5 | 3,8 | |
| Überschuss in Mio. € nach 25 Jahren | | | 17,9 |
| Überschuss in Mio. € nach 27 Jahren | | 0,2 | |
| Überschuss in Mio. € nach 38 Jahren | 2,5 | | |

*) Investitionsausgaben für die Sanierung 18,25 Mio. € zzgl. 7,4 Mio. € für ein neues Foyer

- 853** Die durch den Um- und Ausbau entstehenden fiskalischen Effekte reichen bei weitem nicht aus, die Kapitalkosten innerhalb eines überschaubaren Zeitraums auszugleichen.
- 854** Im Vergleich zum Um- und Ausbau mit Foyer wäre die Sanierung ohne neues Foyer für den bremschen Haushalt mit einem Vorteil von mehr als 39 Mio. € innerhalb eines Zeitraums von 18 Jahren – trotz verminderter fiskalischer Effekte wegen einer kleineren Anzahl von Arbeitsplätzen – die wesentlich wirtschaftlichere Lösung gewesen.
- 855** Auch eine sanierte Stadthalle einschließlich neuem Foyer wäre in diesem Zeitraum noch um annähernd 25 Mio. € wirtschaftlicher gewesen als der Um- und Ausbau mit Foyer.

3.6.3 Vergleich der Alternative Um- und Ausbau mit und ohne Medieneffekte

| | Um- und Ausbau mit Foyer/mit Medieneffekten*) | Um- und Ausbau mit Foyer/ohne Medieneffekte |
|--|---|---|
| Investitionssumme in Mio. € | 47,56 | 47,56 |
| Anzahl der dauerhaften Arbeitsplätze | 585 | 585 |
| Fiskalische Effekte ab dem 5. Jahr in Mio. € | 3,4 | 3,4 |
| Schuldenstand in Mio. € nach 18 Jahren | | 39,1 |
| Überschuss in Mio. € nach 18 Jahren | | 4,4 |
| Schuldenstand in Mio. € nach 25 Jahren | | 29,5 |
| Überschuss in Mio. € nach 25 Jahren | 49,2 | |
| Überschuss in Mio. € nach 38 Jahren | | 2,5 |

*) fiktiv eingesparte Werbeausgaben für Standortwerbung i. H. v. 1,73 Mio. €

- 856** Unter Berücksichtigung der in Tz. 848 ff. genannten geänderten Vorgaben ergeben sich bei einem Um- und Ausbau mit Foyer ab dem fünften Jahr laufende fiskalische Effekte von 3,4 Mio. €. Ohne quantifizierte Medieneffekte ist das Projekt erst nach 38 Jahren rentabel (s. Tz. 852).
- 857** Die in den Berechnungen der fiskalischen Rentabilität berücksichtigten Medieneffekte i. H. v. jährlich 1,73 Mio. € belaufen sich auf mehr als 50 % der fiskalischen Effekte. Nur unter Zuhilfenahme dieser fiktiven Werte ergibt sich im 18. Jahr eine rechnerische Amortisation. Erst der Ansatz dieser „ersparten fiktiven Werbeausgaben“ lässt den Um- und Ausbau der Stadthalle wirtschaftlich erscheinen.
- 858** Neben den bereits genannten Gründen (s. Tz. 829 ff.) macht bereits das Verhältnis der angenommenen ersparten Werbeausgaben zu den fiskalischen Effekten deutlich, dass Wirkungen für den bremischen Haushalt nicht wahrscheinlich sind.

4 Fazit

- 859** Das Wirtschaftsressort hat den Gremien wesentliche Grundlagen nicht oder nicht ausreichend deutlich dargestellt. Dies gilt insbesondere für den Umfang der Medieneffekte (s. Tz. 825 ff.) sowie für die Unterstellung einer Schließung der Stadthalle (s. Tz. 837 ff.). Es bleibt offen, ob angesichts der erheblichen Haushaltsmehrbelastungen eine Entscheidung für den Um- und Ausbau getroffen worden wäre, wenn den Gremien alle Handlungsalternativen ausreichend bekannt gewesen wären.

Finanzen

Umsetzung geänderter Rechtsprechung in den Finanzämtern

Das zunehmend komplizierte Steuerrecht führt dazu, dass die Bediensteten verbindliche Änderungen durch Rechtsprechung des Bundesfinanzhofs nur unzureichend beachten. Dies hat der Rechnungshof beispielhaft bei der geänderten steuerlichen Behandlung von Kirchensteuer-Übererstattungen festgestellt.

1 Prüfungsgegenstand

- 860** Der Rechnungshof hat im Jahr 2004 in den bremischen Finanzämtern (außer Bremen-Mitte) geprüft, wie geänderte Rechtsprechung des Bundesfinanzhofs in den Finanzämtern umgesetzt wurde und ob Probleme dabei aufgetreten sind.
- 861** Beispielhaft hat er die Umsetzung des Urteils des Bundesfinanzhofs vom 28. Mai 1998 (Az. X R 7/96) zur steuermindernden Wirkung von Sonderausgaben untersucht, wobei er sich auf die Fälle mit Kirchensteuer als Sonderausgabe gemäß § 10 Abs. 1 Nr. 4 Einkommensteuergesetz (EStG) beschränkt hat.
- 862** Nach einer für diese Prüfung angefertigten Aufstellung des Senators für Finanzen über die Einkommensteuerfestsetzungen des Zeitraumes 1. Januar 2002 bis 31. Dezember 2003 lagen landesweit rd. 5.600 Steuerfestsetzungen vor, in denen in ei-

nem Kalenderjahr die erstattete Kirchensteuer die gezahlte übersteigt. In diesen Fällen hätte die steuerliche Auswirkung der geänderten Rechtsprechung untersucht werden müssen. Der Rechnungshof hat seine Prüfung auf betragsmäßig gewichtige Fälle beschränkt, in denen mindestens 2.557 € (5.000 DM) mehr an Kirchensteuer erstattet als gezahlt wurde. Er hat 37 Steuerfestsetzungen eingesehen.

2 Rechtslage

2.1 Allgemeines

- 863** Gezahlte Kirchensteuern wirken sich als Sonderausgabe in dem Kalenderjahr steuermindernd aus, in dem sie geleistet werden (§ 11 Abs. 2 EStG). Sollten im selben Kalenderjahr Kirchensteuern erstattet worden sein, wird dieser Betrag auf die gezahlten Beträge angerechnet. Liegen im Jahr der Erstattung keine oder nicht ausreichende verrechenbare Kirchensteuer-Zahlungen vor, entsteht eine Kirchensteuer-Übererstattung. Diese verblieb in der Vergangenheit dem Steuerzahler, weil sie mangels rechtlicher Grundlage bei der Steuerfestsetzung nicht als steuererhöhende „Einnahme“ berücksichtigt werden konnte.

2.2 Urteil des Bundesfinanzhofs vom 28. Mai 1998 und das erläuternde Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen vom 11. Juli 2002

- 864** Mit dem o. a. Urteil hat der Bundesfinanzhof klargestellt, dass der Sonderausgabenabzug uneingeschränkt von der wirtschaftlichen Belastung des Steuerbürgers abhängt. Ist in dem Jahr, in dem Sonderausgaben erstattet wurden, eine Kompensation mit gleichartigen Aufwendungen nicht möglich, muss der Sonderausgabenabzug in einem anderen Jahr um den übersteigenden Erstattungsbetrag gemindert werden. Im Ergebnis wird dadurch eine „Über-Erstattung“ vermieden. Steuerrechtlich stellt dieser Vorgang ein „rückwirkendes Ereignis“ nach § 175 Abs. 1 Nr. 2 der Abgabenordnung (AO) dar, so dass bereits bestandskräftige Bescheide zu ändern sind.

3 Umsetzung auf Verwaltungsebene

- 865** Wird ein Urteil des Bundesfinanzhofs im Bundessteuerblatt ohne Einschränkungen veröffentlicht, müssen die Finanzämter die Entscheidungen anwenden. In den bremischen Finanzämtern ist das Urteil Anfang des Jahres 1999 durch Umlauf des entsprechenden Bundessteuerblatts bekannt gemacht worden.
- 866** Das Bundesministerium der Finanzen hat mit Schreiben vom 11. Juli 2002 (BStBl I 2002, S. 667) zusätzlich auf dieses Urteil hingewiesen. Der Senator für Finanzen hat die Finanzämter am 22. Juli 2002 auf dieses Schreiben aufmerksam gemacht und es im September 2002 in die Einkommensteuer-Kartei Bremen aufgenommen. Am 26. Februar 2003 ist die Problematik mit den Einkommensteuer-Hauptsachgebietsleitern der Finanzämter erörtert worden.
- 867** Die Umsetzung der geänderten Rechtslage ist für die Finanzämter arbeitsaufwendig. Folgende Ermittlungen sind anzustellen:
- Wie hoch ist die Kirchensteuer-Übererstattung?
 - Aus welchem Veranlagungsjahr stammt die Kirchensteuer, die jetzt zu den Übererstattungen geführt hat?
 - Wann wurde die Steuerschuld für dieses Veranlagungsjahr ursprünglich beglichen?
 - Für welche Jahre ist die rückwirkende Korrektur verfahrensrechtlich zulässig?
- 868** Zum 1. Februar 2003 wurde ein DV-gestütztes Hinweissystem eingeführt. Ab bestimmten Wertgrenzen (seinerzeit 50 €) haben die Bediensteten einen maschinellen Hinweis auf eine Kirchensteuer-Übererstattung erhalten, sobald ein entsprechender Einkommensteuerfall datentechnisch verarbeitet worden war. Ab dem 27. März 2003 galt ein Grenzbetrag von 300 €. Hierüber wurden die Bediensteten am 21. Mai 2003 informiert. Während der Prüfung durch den Rechnungshof wurde schließlich bundeseinheitlich eine Grenze von 200 € eingeführt.
- 869** Am 22. Juli 2003 hat der Senator für Finanzen in einer Kurzinformation an die Finanzämter anhand von Beispielen erstmals erläutert, wie Fälle der Kirchensteuer-Übererstattung zu bearbeiten sind. Am 8. Dezember 2003 hat er ergänzend da-

rauf hingewiesen, dass ein Verfahren beim Bundesfinanzhof zur Frage anhängig sei, ob bereits bestandskräftige Steuerbescheide nach der Vorschrift des § 175 Abs. 1 Nr. 2 AO geändert werden dürfen, um eine Kirchensteuer-Übererstattung zu kompensieren.

4 Prüfungsfeststellungen und Würdigung

- 870** Die Spannbreite der Kirchensteuer-Übererstattungen hat in den geprüften Fällen 2.558 € bis 37.098 € betragen.
- 871** Die Auswertung der Steuerfestsetzungen hat gezeigt, dass die Finanzämter bis zur Einführung des elektronischen Bearbeitungshinweises im Februar 2003 in keinem der geprüften Fälle die Neuregelung zur Kirchensteuer-Übererstattung zeitnah angewendet haben. Doch auch anschließend ist nicht immer entsprechend der gesetzlichen und verwaltungsinternen Vorgaben entschieden worden. Insbesondere haben die Finanzämter das Jahr, in dem die Übererstattung gegengerechnet werden muss, nicht immer zutreffend bestimmt, bedingt auch durch die schwer fassbaren Beispiele in der Kurzinformation des Finanzressorts vom 22. Juli 2003.
- 872** Für seine Prüfung hat der Rechnungshof Fälle ausgewählt, die aufgrund der Höhe der Kirchensteuer-Übererstattung aus der Masse der Steuerfälle herausragten und die nach seiner Erwartung entsprechend aufmerksam hätten bearbeitet werden müssen. Im bedeutendsten Fall beträgt der bisher nicht geltend gemachte Steueranspruch rd. 19 T€. Wenn schon bei einer derart hohen Summe die neue Rechtsauslegung nur unvollständig berücksichtigt wurde, muss davon ausgegangen werden, dass bis zur Einführung des Hinweissystems auch betragsmäßig weniger bedeutsame Fälle nicht korrekt bearbeitet worden sind.
- 873** Kirchensteuer-Übererstattungen aus den Veranlagungsjahren 1999 und früher konnten zum Zeitpunkt der Prüfung nicht mehr kompensiert werden, weil die Festsetzungsfristen abgelaufen waren. Dies betrifft etwa 320 Fälle. Der nicht mehr mögliche Ausgleich der Übererstattungen hat damit bereits Steuerausfälle verursacht.
- 874** Der Rechnungshof hat das Ressort über die festgestellten Mängel informiert und Vorschläge gemacht, wie bei Rechtsänderungen deren Umsetzung zukünftig verbessert werden kann. Der Senator für Finanzen ist aufgefordert worden, bei der Information der Bediensteten die Praxistauglichkeit seiner Arbeitsunterstützung stärker zu beachten und die DV-Unterstützung bei Kirchensteuer-Übererstattungen auszuweiten, um das Personal von der umfangreichen Ermittlungsarbeit zumindest teilweise zu entlasten.

5 Stellungnahme des Ressorts und Schlussfolgerungen des Rechnungshofs

- 875** Gegen die Prüfungsfeststellungen hat der Senator für Finanzen keine Einwände erhoben. In seiner Stellungnahme hat er aber ausgeführt, der Rechnungshof habe mit seiner Prüfung eine steuerliche Spezialmaterie aufgegriffen, an der die Probleme des derzeitigen Vollzugs der Steuergesetze deutlich würden. Angesichts einer alle Steuerrechtsanwender seit Jahren völlig überfordernden Fülle an neuen Steuergesetzen, Rechtsprechungshinweisen und Verwaltungsanweisungen sei es nicht möglich, die Bediensteten in einem genau der jeweiligen Spezialmaterie angepassten angemessenen Umfang zu informieren. Auch sei es für die Bediensteten schwierig, die Informationen vollständig aufzunehmen und zu verarbeiten. Insgesamt sei ein exakter Vollzug nicht sicherzustellen.
- 876** Weiter hat der Senator für Finanzen erklärt, er habe die Finanzämter aufgefordert, die vom Rechnungshof geprüften Fälle zu überarbeiten. Darüber hinaus sei ihnen eine Liste über alle Fälle mit Kirchensteuer-Übererstattung bei Festsetzungen ab dem 1. Januar 2002 ausgehändigt worden. Er habe den Ämtern nahegelegt, bereits bestandskräftige Steuerbescheide erst zu ändern, wenn der Bundesfinanzhof entschieden habe, dass die Änderung nach § 175 Abs. 1 Nr. 2 AO zulässig sei. Ausgenommen hiervon seien nur die Fälle, bei denen ein Steueranspruch zu verjähren drohe.
- 877** Die Prüfung hat gezeigt, dass rechtliche Vorgaben in der Praxis nicht mehr durchgängig umgesetzt werden und dies erhebliche Steuerausfälle verursacht. Der Rechnungshof führt dies darauf zurück, dass der Erfolg der Finanzämter und seiner Bediensteten in erster Linie an der Anzahl und der Zügigkeit der durchgeführten Steuerveranlagungen gemessen wird. Qualitative Standards bleiben auf der Stre-

cke, wenn gleichzeitig in einer Vielzahl von Fällen höchst differenzierte Regelungen anzuwenden sind. Dies führt dazu, dass diese nicht beachtet oder falsch angewendet werden. Solange die Regelungsdichte im Steuerrecht immer weiter zunimmt und eine verbesserte DV-Unterstützung u. a. an technischen Schwierigkeiten, einer überholten Software und unumgänglichen bundesweiten Abstimmungen scheitert, sind entscheidende Verbesserungen nicht zu erwarten.

- 878** Der Finanzsenator darf diese unbefriedigende Situation nicht hinnehmen. Bei der Frage der Kirchensteuer-Übererstattung haben Prüfungen in anderen Bundesländern, z. B. Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen, gezeigt, dass es dort gleichartige Schwierigkeiten gibt. Der Senator für Finanzen ist daher aufgefordert, sich auf Bundesebene für eine umfassende Steuervereinfachung einzusetzen. Wichtig ist darüber hinaus, dass das Ziel eines bundeseinheitlichen DV-Systems weiter verfolgt wird.
- 879** Der Rechnungshof hat dem Senator für Finanzen im Hinblick auf die in Tz. 876 beschriebene Problematik im Juli 2004 eine erste Maßnahme empfohlen. Es sollen Listen mit den Steuerfestsetzungen für 2000 erstellt werden, in denen es zu einer Kirchensteuer-Übererstattung gekommen ist und die bis zum 31. Dezember 2001 bearbeitet worden sind. Zudem sollen die Finanzämter aufgefordert werden, diese Fälle zu prüfen. Dabei ist auf die aktuelle „Nichtaufgriffsgrenze“ (Tz. 868) und die mögliche Festsetzungsverjährung zum 31. Dezember 2004 hinzuweisen.

Finanzen

Unterhaltsleistungen nach § 33 a Abs. 1 Einkommensteuergesetz

Unterhaltszahlungen und Ausgaben für die Berufsausbildung mindern unter bestimmten Voraussetzungen die Einkommensteuerbelastung.

Die Finanzämter haben den Sachverhalt, der für eine zutreffende rechtliche Beurteilung notwendig ist, in einer Vielzahl von Fällen mangelhaft ermittelt und die Vorschrift fehlerhaft angewandt. Insbesondere wenn Unterhaltszahlungen an einen Empfänger im Ausland geleistet werden, ist eine zeitaufwendige Prüfung unausweichlich, um einen Missbrauch dieser Vergünstigung zu verhindern.

1 Vorbemerkung

- 880** Leistungen für den Unterhalt und die Berufsausbildung an eine gesetzlich unterhaltsberechtigte Person mindern unter bestimmten Voraussetzungen die Einkommensteuerbelastung des Zahlenden. In den Steuererklärungen für das Jahr 2002, die bis zum Prüfungsbeginn im April 2004 bearbeitet worden waren, sind Zahlungen i. H. v. rd. 14,5 Mio. € anerkannt worden. Bei einem unterstellten durchschnittlichen Einkommensteuersatz von 22 % hat dies das Einkommensteueraufkommen Bremens um rd. 3 Mio. € gemindert.
- 881** Grundlegende Voraussetzung für die Steuerbegünstigung nach § 33 a Abs. 1 Einkommensteuergesetz (EStG) ist, dass es der unterstützten Person nicht möglich ist, sich selbst zu unterhalten. Verfügt sie über eigene Mittel und übersteigen ihre Einnahmen oder ihr Vermögen bestimmte Beträge, kann der Unterhaltszahlende seine Zahlungen nur zum Teil oder gar nicht steuerlich absetzen.
- 882** Daneben muss der Unterhaltspflichtige nachweisen, an wen und in welcher Höhe er Unterhalt gezahlt hat. Die Leistungen werden aber nur bis zu einem Höchstbetrag steuerlich berücksichtigt. Er vermindert sich, wenn Unterhalt nur für einzelne Monate gezahlt worden ist oder mehrere Angehörige eine Person gemeinsam unterstützen. Lebt die unterstützte Person im Ausland, bestehen ergänzende Regelungen: Um die dortigen Lebenshaltungskosten angemessen zu berücksichtigen, sind die ausländischen Staaten in drei Ländergruppen eingeteilt worden. Je nachdem, in welchem Land der Unterhaltsberechtigte lebt, bleibt der Unterhaltshöchstbetrag ungekürzt oder wird auf ein Drittel oder zwei Drittel des Höchstbetrages vermindert.
- 883** Das Bundesministerium der Finanzen hat den Finanzverwaltungen vorgegeben, welche Nachweise sie in Fällen mit Auslandszahlungen anzufordern haben. Weiter hat es klargelegt, dass Unterhaltspflichtige, die Berechtigte im Ausland unterstützen, verpflichtet sind, verstärkt daran mitzuwirken, den tatsächlichen Sachverhalt zu ermitteln (§ 90 Abs. 2 AO).

2 Prüfungsvorgehen und Prüfungsfeststellungen

- 884** Der Rechnungshof hat bei den bremischen Finanzämtern außer beim Finanzamt Bremen-Mitte untersucht, ob die von Steuerpflichtigen geltend gemachten Unterhaltszahlungen an Angehörige im In- und Ausland fehlerfrei bearbeitet worden sind. Aus den Einkommensteuerfestsetzungen für das Veranlagungsjahr 2002 hat er nach einem mathematisch-statistischen Zufallsverfahren 280 Steuerfälle zur Prüfung ausgewählt. Es wurden nur die Fälle einbezogen, bei denen der steuerwirksame Unterhaltshöchstbetrag mindestens 500 € betragen hat.
- 885** Der Rechnungshof hat sich bei seiner Untersuchung an den Bearbeitungsvorgaben aus der „Allgemeinen Dienstanweisung für die Festsetzung von laufend veranlagten Steuern und Abgaben“ orientiert. Bis auf wenige Ausnahmen waren die eingesehenen Vorgänge so genannte überschlägig zu prüfende Fälle, in denen die Bediensteten nur Teilbereiche der Steuererklärung untersuchen. Allerdings ist lt. Dienstanweisung auch hierbei zu klären, ob die Angaben des Steuerpflichtigen schlüssig und glaubhaft sind. Sie sind schlüssig, wenn die Daten in der Steuererklärung nicht lückenhaft sind und damit ausreichen, dem Antrag z. B. auf eine Steuerbegünstigung zu entsprechen. Glaubhaft sind sie, wenn eine überwiegende Wahrscheinlichkeit dafür spricht, dass der behauptete Sachverhalt tatsächlich zutrifft (z. B. aufgrund von Feststellungen für vorangegangene Zeiträume).
- 886** Die Finanzämter haben in vielen der eingesehenen 280 Fällen bei fehlenden Unterlagen oder unvollständigen Nachweisen den Sachverhalt nicht weiter aufgeklärt, sondern den Unterhaltshöchstbetrag wie beantragt als steuermindernd angesetzt.
- 887** Sowohl bei den Inlands- als auch bei den Auslandszahlungen hat der Rechnungshof die folgenden Mängel bei der Sachverhaltsermittlung gehäuft festgestellt:
- Die Finanzämter haben Zahlungen steuermindernd anerkannt, ohne zu wissen, ob der Zahlende gegenüber dem Empfänger überhaupt gesetzlich unterhaltspflichtig war.
 - Angaben zum Vermögen und zu den eigenen Einkünften der unterstützten Person haben die Bediensteten selbst dann nicht hinterfragt, wenn zu vermuten war, dass eigene Mittel oder – über die erklärten eigenen Mittel hinaus – weitere Einnahmen vorhanden waren.
 - Die Bediensteten haben keine zusätzlichen Angaben gefordert, auch wenn unklar war, ob oder in welcher Höhe Unterhalt tatsächlich geleistet wurde.
- 888** Die folgenden Beispiele zeigen Fallgestaltungen, in denen Finanzämter unvollständige Angaben zu den wichtigen Zahlungsnachweisen nicht beanstandet und die Unterhaltshöchstbeträge gewährt haben:
- Bankbelege über Unterhaltsleistungen auf ausländische Konten enthielten nicht die Namen der Kontoinhaber.
 - Überweisungsabschnitte trugen keinen Datumstempel der ausführenden Bank. Ersatzweise lagen auch keine Kontoauszüge vor, aus denen die Abbuchung vom Konto des Unterhaltspflichtigen hätte erkannt werden können.
 - Die unterstützten Personen haben schriftlich bestätigt, dass ihnen die Unterhaltspflichtigen das Geld persönlich während eines Besuches übergeben haben. Es fehlten jedoch Nachweise, ob ein Treffen überhaupt stattgefunden und – wegen des ungewöhnlich hohen Betrages – der Zahlende dieses Geld von seinem Konto abgehoben hat.
 - Beträge wurden auf inländische Konten ausländischer Banken überwiesen. Es fehlte die Angabe, wer der Kontoinhaber im Ausland ist und damit die Mittel erhält.
 - Ausländische Banken haben bestätigt, bei ihnen würden durch Überweisungen aus Deutschland Bankguthaben für die unterstützten Personen bestehen. Es fehlten jedoch Nachweise, wer diese Überweisungen veranlasst hat, also der Zahlende ist.
- 889** Neben diesen Fehlern bei der Sachverhaltsermittlung hat der Rechnungshof auch Fehler bei der Rechtsanwendung festgestellt. Insbesondere haben die Bediensteten

ten den Unterhaltshöchstbetrag nicht zutreffend um die eigenen Mittel des Zahlungsempfängers gemindert sowie Aufwendungen anerkannt, die nicht zu den normalen Unterhaltskosten gehören. Auch haben sie in Auslandsfällen eine falsche Ländergruppenzuordnung gewählt und damit den Unterhaltshöchstbetrag nicht ausreichend gekürzt (s. Tz. 882). Die meisten Fehler sind dadurch aufgetreten, dass der Höchstbetrag nicht zeitanteilig gemindert wurde, obwohl Unterhalt für weniger als zwölf Monate gezahlt worden ist.

- 890** Im Ergebnis haben die Finanzämter rd. 60 % der eingesehenen Fälle fehlerhaft bearbeitet. Überproportional waren davon Fälle mit Unterhaltszahlungen ins Ausland betroffen.
- 891** Die Prüfung hat gezeigt, dass in dem oben dargestellten Rechtsgebiet der Umfang der Ermittlungsarbeiten nicht an das notwendige Mindestmaß heranreicht. Auch nicht glaubhaft gemachte oder unschlüssige Sachverhalte haben die Finanzämter zugrunde gelegt und den Unterhaltshöchstbetrag gewährt. Zusammen mit Fällen falscher Rechtsanwendung ist es zu einer hohen Fehlerquote gekommen, die zu Einnahmeverlusten geführt hat, und mit der das Ziel der gleichmäßigen und zutreffenden Besteuerung nicht erreicht wurde.
- 892** Der Rechnungshof hat für die mangelhafte Sachverhaltsermittlung zwei wesentliche Gründe ausgemacht: Die Vorgaben zur überschlägigen Prüfung von Steuererklärungen aus der in Tz. 885 genannten Dienstanweisung werden nicht umgesetzt. Die Vorschrift zur steuerlichen Berücksichtigung von Unterhaltsleistungen erfordert gerade bei Auslandsfällen eine sorgfältige Prüfung auf Glaubhaftigkeit und Schlüssigkeit. Der Rechnungshof hat den Eindruck gewonnen, die Finanzämter würden sich aufgrund entsprechender Erfahrungen von zusätzlichen Ermittlungen keinen Erfolg versprechen. Die Bediensteten haben Fälle geschildert, in denen eine nachgeforderte ausländische Bescheinigung innerhalb eines Tages mit Datum des Vortages vorgelegt wurde. Angesichts üblicher Postlaufzeiten erscheint es unmöglich, dass es sich hierbei um einen Beleg einer im Ausland ansässigen Behörde handeln kann. Weiter wurde dem Rechnungshof berichtet, ein Steuerbürger habe erklärt, die fehlende ausländische Bescheinigung könne problemlos nachgeliefert werden, da sie hier vor Ort zu bekommen sei.
- 893** Der Rechnungshof hat dem Senator für Finanzen Vorschläge gemacht, wie die Aufgaben in diesem Bereich zukünftig besser erledigt werden können.

3 Stellungnahme des Ressorts

- 894** Das Ressort hat in seiner Stellungnahme eingeräumt, dass steuerlich geltend gemachte Unterhaltsleistungen bislang vielfach zu großzügig bearbeitet worden seien, weil eine intensivere Prüfung mit einem hohen Zeit- und Arbeitsaufwand verbunden gewesen wäre. Gleichwohl hat es die Verbesserungsvorschläge des Rechnungshofs aufgegriffen und umgesetzt. Um Fehler in der Rechtsanwendung künftig möglichst zu vermeiden, hat der Senator für Finanzen den Bediensteten ergänzendes Arbeitsmaterial zur Verfügung gestellt.

4 Ausblick

- 895** Unter Tz. 860 ff. hat der Rechnungshof eine mangelhafte Bearbeitung von Fällen dargestellt, in denen eine geänderte Rechtsprechung umzusetzen war. Bei der Prüfung der Unterhaltsleistungen hat er einen Rechtsbereich gewählt, der in den letzten Jahren keiner wesentlichen Rechtsänderung unterworfen war und durch Verwaltungsanweisungen verhältnismäßig klar geregelt ist, damit also zum Standardwissen der Bediensteten gehört. Aber auch in diesem Rechtsbereich hat der Rechnungshof eine mangelhafte Bearbeitung festgestellt. Aus Sicht des Rechnungshofs zeigt dies, dass Bearbeitungsmängel unabhängig vom Schwierigkeitsgrad auftreten und aufgrund der Komplexität des Steuerrechts Rechtsvorschriften nicht in ausreichendem Maß beachtet werden.
- 896** Die Regelungen über die steuerliche Berücksichtigung von Unterhaltsleistungen müssen vereinfacht werden. Der Rechnungshof hat daher den Senator für Finanzen aufgefordert, Vorschläge zur Gesetzesvereinfachung des § 33 a Abs. 1 EStG z. B. in der hierauf spezialisierten Bund-/Länderarbeitsgruppe zu unterstützen. Der Senator für Finanzen hat sich diesem Vorschlag nicht verschlossen, aber darauf hingewiesen, dass die Beratungen in der Vergangenheit ergebnislos verlaufen seien.

Finanzen

Umsatzsteuer-Sonderprüfungen durch die Finanzämter

Die Finanzämter haben eine Vielzahl von Umsatzsteuerfällen geprüft, die keinen Einsatz eines Außenprüfers rechtfertigten. Dies geht zu Lasten von Steuerfällen, in denen erfahrungsgemäß erhebliche und endgültige Steuerausfälle drohen.

Der Rechnungshof hat gefordert, die Prüfungskapazitäten auf Fälle zu konzentrieren, die Steuer Mehreinnahmen versprechen. Hierzu hat er den Finanzämtern und dem Finanzressort eine Reihe von begleitenden Maßnahmen vorgeschlagen. Zusätzlich hält es der Rechnungshof für zwingend, die gegenwärtigen statistischen Aufzeichnungen anzupassen und die Leistung der Umsatzsteuer-Sonderprüfungsstellen daran zu messen.

Das Finanzressort hat die Forderungen und Anregungen des Rechnungshofs aufgegriffen und teilweise bereits umgesetzt.

1 Bedeutung der Umsatzsteuer für die öffentlichen Haushalte

- 897 Das Steueraufkommen von Bund, Ländern und Gemeinden hat im Jahr 2003 rd. 443 Mrd. € betragen. Der bedeutsamste Einzelposten ist die Umsatzsteuer, die mit rd. 137 Mrd. € fast ein Drittel des Gesamtsteueraufkommens ausmacht. An der Umsatzsteuer als Gemeinschaftssteuer partizipieren alle Gebietskörperschaften. Zudem ist das nationale Umsatzsteueraufkommen Berechnungsgrundlage für Beiträge, die die einzelnen Mitgliedsstaaten an die Europäische Union zu entrichten haben. Aus der Umsatzsteuer werden somit nationale Haushalte und der Haushalt der Europäischen Union gespeist.

2 Entwicklung des Umsatzsteueraufkommens im Land Bremen

- 898 Aus der folgenden Tabelle ist ersichtlich, wie sich das Umsatzsteueraufkommen absolut und im Vergleich zum Gesamtsteueraufkommen im Bundesland Bremen in den letzten vier Jahren entwickelt hat:

| Entwicklung des Steueraufkommens im Land Bremen | | | |
|---|---|---|--|
| Kalenderjahr | Steuer- aufkommen gesamt ¹⁾ in T€ | davon Aufkommen Umsatzsteuer in T€ | Anteil der Um- satzsteuer am Gesamtauf- kommen in % |
| 2000 | 3.289.206 | 754.025 | 23 |
| 2001 | 3.045.781 | 658.798 | 22 |
| 2002 | 2.957.441 | 627.630 | 21 |
| 2003 | 3.006.127 | 541.748 | 18 |

¹⁾ Das ausgewiesene Steueraufkommen setzt sich aus den Steuerarten Lohnsteuer, veranlagte Einkommensteuer, nicht veranlagte Steuern vom Ertrag, Körperschaftsteuer, Umsatzsteuer, Zinsabschlag, Vermögensteuer, Erbschaftsteuer, Grunderwerbsteuer, Kraftfahrzeugsteuer und Gewerbesteuer zusammen.

Die Tabelle zeigt, dass seit dem Jahr 2000 das Umsatzsteueraufkommen stark rückläufig ist. Ursächlich ist hierfür u. a., dass ein bremisches Finanzamt erhebliche Umsatzsteuererstattungen an bestimmte ausländische Unternehmen aufgrund einer Sonderzuständigkeit leistet. Die rechtlich begründeten Zahlungen reduzieren das Steueraufkommen.

3 Prüfungsanlass und Prüfungsvorgehen

- 899 Durch Umsatzsteuer-Sonderprüfungen in Form von Außenprüfungen soll erreicht werden, dass Leistungen zutreffend besteuert und Vorsteuerbeträge nicht grundlos erstattet werden. Die hierzu bei Finanzämtern eingerichteten Umsatzsteuer-Sonderprüfungsstellen ergänzen die an sich für die Bearbeitung der Umsatzsteuerfälle zuständigen Innendienste (Veranlagungsbezirke und Umsatzsteuer-Voranmeldungsstellen) der Finanzämter. Sie müssen die Sonderprüfungsstellen einschalten, wenn der Fall mit den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln nicht erledigt werden kann. Um eine zeitnahe und zielgerichtete Kontrolle sicherzustellen, finden

Umsatzsteuer-Sonderprüfungen unabhängig von den allgemeinen Betriebsprüfungen statt.

- 900** Verstärkt sollen die Sonderprüfungsstellen Betrugsfälle bekämpfen, weil die betrügerischen Manipulationen auf dem Gebiet der Umsatzsteuer in den letzten Jahren erheblich zugenommen haben. In einem Sonderbericht hat der Bundesrechnungshof im September 2003 auf die Betrugsanfälligkeit der Umsatzsteuer hingewiesen und die vermuteten jährlichen Steuerausfälle bundesweit mit einem zweistelligen Milliardenbetrag beziffert.
- 901** Der Rechnungshof hat untersucht, ob die Umsatzsteuer-Sonderprüfungsstellen der bremischen Finanzämter organisatorisch gerüstet sind, ihre Aufgaben effizient zu erfüllen. Anlass war insbesondere, dass die Ergebnisse der Sonderprüfungen in den letzten Jahren laufend zurück gegangen sind.
- 902** Der Rechnungshof hat die Akten von 203 Prüfungen eingesehen, die die Umsatzsteuer-Sonderprüfungsstellen im Jahr 2003 erledigt haben. Dies entspricht rd. ein Drittel aller Prüfungen. Zudem hat er mit Fragebögen allgemeine organisatorische Angaben ermittelt, die in Einzelgesprächen mit den Bediensteten der Umsatzsteuer-Sonderprüfungsstellen ergänzt worden sind. Statistische Daten über die Arbeitserledigung in den Sonderprüfungsstellen hat der Rechnungshof von der Steuerabteilung des Senators für Finanzen und von den Finanzämtern erhalten und ausgewertet.
- 903** Die sachliche Richtigkeit der Entscheidungen zu umsatzsteuerlichen Sachverhalten hat der Rechnungshof nicht geprüft.

4 Prüfungsergebnis

4.1 Auswahl der zu prüfenden Fälle

- 904** Der Erfolg von Sonderprüfungen ist wesentlich von der Auswahl der zu prüfenden Fälle abhängig. Diese beeinflusst auch die Anzahl der Prüfungen, die jährlich durchgeführt werden können. Prüfungsvorschläge melden zum einen die Bediensteten; zum anderen sind sie Ergebnis eines besonderen maschinellen Verfahrens, das nach bestimmten Abfragekriterien prüfungswürdige Fälle aussteuert. Die Sachgebietsleiter der Umsatzsteuer-Sonderprüfungsstellen wählen aus diesen Prüfungsvorschlägen die Fälle aus, die tatsächlich geprüft werden sollen.
- 905** Der Anteil der Prüfungen ohne Mehrergebnis hat im Jahr 2003 zwischen 28 % beim Finanzamt Bremen-Nord und 63 % beim Finanzamt Bremen-Ost gelegen.
- 906** Auch wenn nicht alle Sonderprüfungen zu einem zusätzlichen Steueraufkommen führen können, ist der Anteil jener Prüfungen zu erhöhen, die gewichtige Mehrergebnisse erwarten lassen. Da die Leistung der Umsatzsteuer-Sonderprüfungsstellen zzt. allein an der Anzahl der geprüften Fälle gemessen wird, sind zur Verbesserung des statistischen Ergebnisses auch Fälle ausgewählt worden, die keinen Einsatz eines Außenprüfers rechtfertigten. Dadurch ist Prüfkapazität gebunden worden, die besser für Fälle einzusetzen gewesen wäre, in denen erfahrungsgemäß hohe und endgültige Steuerausfälle drohten. Der Rechnungshof hat gefordert, die Fallauswahl zu verbessern. Künftig müssen die Sachgebietsleiter der Umsatzsteuer-Sonderprüfungsstellen die zu prüfenden Fälle zielgerichtet, insbesondere mit Blick auf zu erwartende Mehreinnahmen, auswählen. Um dies zu unterstützen, hat der Rechnungshof vorgeschlagen, nicht nur die Anzahl der geprüften Fälle, sondern auch das durch die Prüfung erzielte Mehr an Steueraufkommen statistisch zu erfassen und auszuwerten.
- 907** Der Rechnungshof ist der Überzeugung, dass Sachgebietsleiter mit eigener Prüfungserfahrung eher mögliche Risikofälle erkennen als Sachgebietsleiter ohne diese Erfahrungen. Die Sachgebietsleiter sollten ihre Erkenntnisse aus Prüfungen regelmäßig austauschen.
- 908** Der Senator für Finanzen hat eine kurzfristige Prüfung dieser Forderungen zugesagt.
- 909** Auch das im Jahr 2003 mit dem Ziel einer verbesserten Auswahl von Prüfungsfällen bundesweit eingeführte maschinelle Kontrollverfahren hat die o. a. Mängel nicht beseitigen können. Das Verfahren sollte die Bediensteten des Innendienstes dabei unterstützen, geeignete Sonderprüfungsfälle herauszufinden. Die Praxis hat jedoch gezeigt, dass es nur wenige Fälle herausfiltert, die sich tatsächlich für eine

Umsatzsteuer-Sonderprüfung eignen. So hat das System beispielsweise im Finanzamt Bremen-Ost innerhalb von sechs Monaten 314 Fälle als prüfungsrelevant identifiziert, von denen sich bereits 198 Fälle vorab als für eine Sonderprüfung ungeeignet erwiesen haben. Lediglich 16 Fälle sind in eine Umsatzsteuer-Sonderprüfung überführt worden, von denen gerade acht mit einem Mehrergebnis abgeschlossen wurden.

- 910** Da nach den Erfahrungen der Finanzämter das maschinelle Verfahren die Fallauswahl nicht verbessert hat, halten sie den mit der Auswertung verbundenen zusätzlichen Arbeitsaufwand für nicht gerechtfertigt.
- 911** Der Rechnungshof hält das maschinelle Kontrollverfahren in der bisherigen Form (s. Tz. 909) für ungeeignet, zumal es nicht jene Fälle einbezieht, die mit einer zu zahlenden Umsatzsteuer (sog. Zahllast) enden. Die bestehenden Kriterien müssen überarbeitet werden, um jene Einzelfälle herausfiltern zu können, die tatsächlich prüfungswürdig sind.
- 912** Der Rechnungshof hat den Senator für Finanzen aufgefordert, sich dafür einzusetzen, das Verfahren „Auswahl von Umsatzsteuer-Sonderprüfungsfällen“ auf Bund-Länder-Ebene mit dem Ziel fortzuentwickeln, eine bessere Filterung zu erreichen.
- 913** Das Finanzressort hat hierzu mitgeteilt, gegenwärtig werde in einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe mit hoher Priorität an Verbesserungen gearbeitet.

4.2 Begleitende Tätigkeiten der Umsatzsteuer-Sonderprüfungsstelle

- 914** Die Umsatzsteuer-Sonderprüfer und -prüferinnen haben zunehmend arbeitsbegleitende Tätigkeiten wahrgenommen, die sie in ihrer originären Aufgabenerfüllung eingeschränkt haben. Diese Tätigkeiten hätten anderen Arbeitsbereichen des Finanzamtes oder dem Sachgebietsleiter der Umsatzsteuer-Sonderprüfungsstelle zugeordnet werden können. Der Rechnungshof hält diese Praxis für nicht mit dem Ziel vereinbar, das Umsatzsteueraufkommen zu sichern und zu erhöhen. Er hat vorgeschlagen, für begleitende Tätigkeiten in allen Umsatzsteuer-Sonderprüfungsstellen eine Kraft des mittleren Dienstes einzusetzen, die ggf. auch Außendiensttätigkeiten übernehmen kann.
- 915** Der Senator für Finanzen teilt grundsätzlich die Auffassung des Rechnungshofs zur personellen Ausstattung und beabsichtigt, nach notwendiger Qualifizierung entsprechendes Personal einzusetzen.

4.3 Personalauswahl für die Umsatzsteuer-Sonderprüfung

- 916** Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Prüferinnen und Prüfer in den Umsatzsteuer-Sonderprüfungsstellen in der Regel hoch motiviert sind. Er hat aber auch den Eindruck gewonnen, dass die Stellenbesetzung in Einzelfällen der Bedeutung der zu erledigenden Aufgaben nicht gerecht wird. Jedenfalls unterschreiten einzelne Beschäftigte das Leistungsniveau in ihren Ämtern sowohl nach den erzielten Mehrergebnissen als auch nach der Anzahl der geprüften Fälle beträchtlich.
- 917** Der Rechnungshof hat den Senator für Finanzen und die Finanzämter daher aufgefordert, für eine stärkere Leitung durch die Sachgebietsleiter zu sorgen oder sogar Personal auszutauschen.
- 918** Der Senator für Finanzen hat die Empfehlungen aufgegriffen und bereits personelle Konsequenzen gezogen.

4.4 Steuerliche Vorbildung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Umsatzsteuer-Voranmeldungsstelle

- 919** Ein wesentlicher Anteil der Prüfungsersuchen stammt aus den Umsatzsteuer-Voranmeldungsstellen. Hier werden Steuervoranmeldungen bearbeitet, in denen das Unternehmen die Abschlagszahlung auf die voraussichtliche Steuerschuld für das gesamte Jahr berechnet. Abhängig von der Höhe der Steuerschuld für ein Kalenderjahr muss es die Voranmeldungen nach jedem Monat oder Quartal abgeben.
- 920** Seit das Kontrollverfahren umgestellt worden ist (s. Tz. 909 ff.), hat die Anzahl der maschinell als prüfungswürdig identifizierten Steueranmeldungen zugenommen. Dadurch ist der Vorprüfungsaufwand in der Voranmeldungsstelle erheblich angestiegen.

- 921 Der Umfang der Vorprüfung ist vom jeweiligen Einzelfall abhängig. Es sind z. B. Unterlagen anzufordern, Gespräche mit Steuerpflichtigen oder Steuerberatern zu führen oder Daten aus unterschiedlichen Datenbanken abzufragen. Anhand dieser zusätzlichen Informationen ist zu prüfen, ob der Sachverhalt und die Angaben in der Umsatzsteuer-Voranmeldung schlüssig sind oder ob eine Sonderprüfung erforderlich ist.
- 922 Den Bediensteten der Voranmeldungsstellen fehlt häufig das notwendige Fachwissen, um zielgerichtete Vorprüfungen vorzunehmen. Oft können sie auch nicht beurteilen, ob der Einzelfall durch eine Umsatzsteuer-Sonderprüfung geklärt oder durch den Innendienst erledigt werden kann. Daher haben in der Regel die Umsatzsteuer-Sonderprüfungsstellen oder deren Sachgebietsleiter die Vorprüfung übernommen.
- 923 Der Senator für Finanzen hätte spätestens bei der Einführung des erweiterten Kontrollverfahrens die Qualifikation der Bediensteten in den Voranmeldungsstellen überprüfen müssen. Die Annahme, sie könnten ohne steuerrechtliche Schulung den zusätzlichen Prüfaufwand bewältigen, hat sich als falsch erwiesen. Der Rechnungshof hat den Senator für Finanzen aufgefordert, den Fortbildungsbedarf der Beschäftigten festzustellen und Schulungsmaßnahmen anzubieten.
- 924 Der Senator für Finanzen hat inzwischen in das Fortbildungsprogramm für das Jahr 2005 entsprechende Schulungsmaßnahmen für die Bediensteten aufgenommen.

4.5 Statistik und Kennzahlen

- 925 Die obersten Finanzbehörden der Länder erheben statistische Daten über die per Sonderprüfung bearbeiteten Fälle. Dies soll ermöglichen, die Leistungsfähigkeit der Umsatzsteuer-Sonderprüfungsstellen innerhalb des jeweiligen Bundeslandes und bundesweit zu messen, zu vergleichen und ggf. steuernd einzugreifen. Dabei haben sie sich auf einheitliche Kriterien darüber verständigt, wie die Ergebnisse der Umsatzsteuer-Sonderprüfungen darzustellen sind.
- 926 Nach Feststellungen des Rechnungshofs weist die Datenbasis derart große Mängel auf, dass die Statistik als Vergleichs- und Steuerungsinstrument unbrauchbar ist.

4.5.1 Kennzahl „Anzahl der Prüfungen pro Vollzeitprüfer“

- 927 Die obersten Finanzbehörden der Länder und des Bundes erwarten von den Umsatzsteuer-Sonderprüfungsstellen eine bestimmte jährliche Erledigungsquote. Diese beträgt in Bremen 2 % der steuerlich erfassten Unternehmen.
- 928 In Ziel- und Leistungsvereinbarungen zwischen dem Senator für Finanzen und den Finanzämtern ist die 2 %-ige Erledigungsquote konkretisiert und festgelegt worden, wie viele Prüfungen ein „Vollzeitprüfer“ jährlich abzuschließen hat. Bei der Ermittlung der rechnerischen Größe „Vollzeitprüfer“ werden nicht prüfungsrelevante Zeitanteile, wie z. B. prüfungsfremde Tätigkeiten, abgezogen. Es sollen so nur Zeitanteile berücksichtigt werden, die tatsächlich in die Prüfung von Unternehmen investiert worden sind.
- 929 Die Beschränkung auf eine rein quantitative Vorgabe (Anzahl der Prüfungen) und die unzureichende Definition der prüfungsfremden Tätigkeiten eröffnen den Finanzämtern einen erheblichen „Gestaltungsspielraum“, der auch ausgenutzt worden ist. Sie haben Tätigkeiten als prüfungsfremd ausgewiesen, die eindeutig zu den prüfungsrelevanten Tätigkeiten gehören und damit gezielt die statistische Größe „Vollzeitprüfer“ verringert. Statistisch gesehen hat sich dadurch die Anzahl der durchschnittlich durchgeführten Prüfungen pro Vollzeitprüfer erhöht. Dies gilt ebenso für das durchschnittliche Mehrergebnis je eingesetzten Vollzeitprüfer. Insofern ist die Statistik, die sich an der Vorgabe von 2 % orientiert, weder valide noch aussagekräftig. Sie lässt einen Leistungsvergleich im Sinne eines Benchmarking auf Landes- und auf Bundesebene nicht zu.
- 930 Die Abteilungsleiter Steuern der obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder haben ein gleichgelagertes Problem in der Statistik der Betriebsprüfung erkannt und in ihrer Sitzung im September 2004 beschlossen, den Begriff der „betriebsprüfungsfremden Tätigkeiten“ neu zu definieren. Danach sind nur noch folgende Tatbestände als prüfungsfremd anzuerkennen:

- Einarbeitungszeit,
- Freistellungszeiten,
- Zeiten dauerhafter Erkrankung und
- Zeiten, in denen der Beschäftigte nicht in der Betriebsprüfung, sondern in anderen Organisationseinheiten des Finanzamtes eingesetzt war.

931 Der Rechnungshof hat die Konkretisierung im Bereich der Betriebsprüfung begrüßt und angeregt, die dortige Regelung auf die Umsatzsteuer-Sonderprüfungsstellen zu übertragen. Er hat allerdings darauf hingewiesen, dass die Einarbeitungszeit als prüfungsfremde Zeit erst dann anerkannt und erfasst werden sollte, wenn die Finanzämter die Dauer der Einarbeitungsphase vereinheitlicht haben. Entsprechendes gilt für die statistische Erfassung der von den einzuarbeitenden Kräften erledigten Fälle.

932 Der Rechnungshof hat unter Berücksichtigung der vorstehend definierten prüfungsfremden Tätigkeiten ermittelt, wie sich diese Neuregelung auf die Statistik der Umsatzsteuer-Sonderprüfungsstellen auswirkt. Unberücksichtigt gelassen hat er dabei die Einarbeitungszeiten, weil ihre Höhe in den Finanzämtern extrem unterschiedlich war und daher das Ergebnis verzerrt hätte. Das Ergebnis für das Jahr 2003 ist in der nachfolgenden Tabelle dargestellt:

| Anzahl der Prüfungen je Vollzeitprüfer bei angepasster Statistik | | | | | |
|---|--------------|------------|-------------|-------------|--------------------|
| | Mitte | Ost | West | Nord | Bremerhaven |
| Anzahl der Vollzeitprüfer | 3,4 | 3,5 | 2,7 | 0,75 | 2,7 |
| Anzahl der Prüfungen | 61 | 181 | 145 | 45 | 136 |
| Prüfungen je Vollzeitprüfer | 17,9 | 51,7 | 53,7 | 60,0 | 50,4 |

933 Der Vergleich macht Leistungsunterschiede zwischen den Finanzämtern deutlich, die bei der gegenwärtigen statistischen Erfassung in diesem Umfang nicht zu erkennen waren. Weil aber die Erledigungszahlen allein keinen Rückschluss auf die wirtschaftliche Arbeitsweise der Umsatzsteuer-Sonderprüfungsstelle erlauben, hat der Rechnungshof gefordert, weitere Kennzahlen, wie z. B. „Zeitlicher Umfang des Prüfungsauftrags“, „Schwierigkeitsgrad des zu prüfenden Sachverhalts“ und „Betriebsgröße des Unternehmens“ einzuführen. Eine Spannweite an Erledigungszahlen von 17,9 bis 60 Prüfungen je Vollzeitprüfer ist entschieden zu groß.

4.5.2 Mehrergebnis

934 Eine weitere wesentliche Kennzahl im gegenwärtigen Statistikmodell ist das Mehrergebnis. Dieser Begriff, den die obersten Finanzbehörden der Länder und des Bundes einheitlich verwenden, ist missverständlich. Er vermittelt zunächst den Eindruck, es handele sich dabei um ein echtes Mehr an Umsatzsteueraufkommen. Tatsächlich besteht das sog. Mehrergebnis jedoch zu einem erheblichen Teil aus einem „unechten Mehrergebnis“: Im Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen steht systembedingt der Umsatzsteuererhebung auf der einen Seite grundsätzlich ein entsprechender Vorsteuerabzug auf der anderen Seite gegenüber.

935 Der Rechnungshof hält es für wichtig, ergänzend Daten über das tatsächliche Mehrergebnis zu erheben. Er hat den Senator für Finanzen aufgefordert, eine neue Kennzahl „Mehr an Umsatzsteueraufkommen“ zu bilden. Erst damit kann die Wirtschaftlichkeit der Umsatzsteuer-Sonderprüfungsstellen intern hinreichend beurteilt werden. Darüber hinaus würde sie dazu beitragen, die Fallauswahl künftig zu verbessern.

936 Der Finanzsenator hat in seiner Stellungnahme erklärt, er wolle den Empfehlungen des Rechnungshofs grundsätzlich folgen. Die Schwachstellen in der Umsatzsteuerstatistik seien ihm bekannt. Allerdings entsprächen die Arbeitsleistungen der Bremer Umsatzsteuer-Sonderprüfungsstellen nahezu dem Bundesdurchschnitt. Das Ressort plant eine Überprüfung und ggf. Korrektur der bremischen Datenbasis, um aus eigenem Interesse wenigstens die bremischen Finanzämter untereinander vergleichen und steuern zu können.

937 Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass das Fachreferat die Statistiken angesichts der ihm bekannten Mängel als Vergleichsinstrument nicht hätte einsetzen dürfen.

Im Ergebnis waren eine sachgerechte Steuerung der Umsatzsteuer-Sonderprüfungsstellen und entsprechende Ziel- und Leistungsvereinbarungen nicht möglich. Notwendig ist es, auf Bundes- und Landesebene für eine Verbesserung des Statistikmodells einzutreten.

IX. Beteiligungen der Freien Hansestadt Bremen an Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit

1 Allgemeines

- 938** Das Land ist an 26 Unternehmen unmittelbar beteiligt, davon bei sieben Unternehmen zu mehr als 50 % und bei weiteren zwei Unternehmen zu mehr als 25 %. Diese neun 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 2003 auf 108.208.791,76 €.
- 939** Daneben halten eine unmittelbare und eine mittelbare bremische Mehrheitsbeteiligungsgesellschaft für das Land und die Stadt treuhänderisch Anteile an 16 Unternehmen. Bei zwölf dieser Beteiligungen beträgt der bremische Anteil mehr als 25 %. Zum 31. Dezember 2003 beläuft sich der Nominalwert der Treuhandbeteiligungen auf 109.157.938,66 €.
- 940** Weitere für das Land und die Stadt treuhänderisch gehaltene Beteiligungen bestehen aus Einlagen als stiller Gesellschafter bei sieben Unternehmen. Der Wert dieser Vermögenseinlagen beträgt 1.891.784,96 € per 31. Dezember 2003.
- 941** Der Rechnungshof überwacht anhand der ihm von den zuständigen Senatoren übersandten Unterlagen (§ 69 LHO) laufend die Betätigung der Verwaltung bei diesen Unternehmen. In begründeten Fällen entwickeln sich daraus Prüfungsverfahren, die auch mit örtlichen Erhebungen bei den Unternehmen verbunden sein können.

2 Übersicht über die unmittelbaren Beteiligungen am 31. Dezember 2003

942

| Gesellschaft | Anteil der Freien Hansestadt Bremen | | Gewinnausschüttung für Gj. 2002 (einschl. Kapitalertragsteuer und Solidaritätszuschlag) € |
|--|-------------------------------------|------------------------------------|--|
| | Land | | |
| | Nominalwert € | 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-Betriebsgesellschaft mbH (FBG), Bremerhaven | 255.645,94 | 100 | |
| Performa Nord GmbH, Bremen | 25.000,00 | 100 | |
| Bremer Investitions-Gesellschaft mbH (BIG), Bremen | 94.347.826,00 | 94,35 | 99,2 |
| GAUSS Gesellschaft für Angewandten Umweltschutz und Sicherheit im Seeverkehr mbH, Bremen | 15.338,76 | 60 | |
| Bremer Toto und Lotto GmbH, Bremen | 10.000,00 | 33,33 | 145.260,74 |
| Bremerhavener Arbeit GmbH, Bremerhaven | 7.500,00 | 30 | |

| Gesellschaft | Anteil der Freien Hansestadt Bremen | | | Gewinnausschüttung für Gj. 2002 (einschl. Kapitalertragsteuer und Solidaritätszuschlag) € |
|--|-------------------------------------|------------------------------------|----------------|--|
| | Land | | Land und Stadt | |
| | Nominalwert € | in % des Grund- bzw. Stammkapitals | | |
| ATB Institut für angewandte Systemtechnik Bremen GmbH, Bremen | 127.822,97 | 25 | | |
| BildungPlus eLearning GmbH, Bremerhaven | 6.250,00 | 25 | 50 | |
| 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 Investitionsförderung 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-Informationssystem GmbH, Hannover | 2.045,17 | 4,17 | | |
| Kunst- und Ausstellungshalle der Bundesrepublik Deutschland GmbH, Bonn | 1.022,58 | 2,44 | | |
| Fachinformationszentrum Karlsruhe, Gesellschaft für wissenschaftlich-technische Information mbH, Karlsruhe | 1.022,58 | 2,17 | | |
| Trägersgesellschaft Deutscher Pavillon mbH, Hannover | 255,65 | 0,44 | | |
| Bremische Gesellschaft für Stadterneuerung, Stadtentwicklung und Wohnungsbau mbH, Bremen | 127.960,00 | 0,38 | | |
| Kreditanstalt für Wiederaufbau, Frankfurt/Main | 12.400.000,00 | 0,33 | | |
| Deutsche Messe Aktiengesellschaft, Hannover | 159.390,00 | 0,21 | | |
| Deutsche Pfandbrief- und Hypothekenbank AG, Wiesbaden | 23.749,51 | 0,02 | | 13.935,00 |
| Münchener Hypothekensbank eG, München | 70,00 | 0,0001 | 0,0002 | 4,55 |
| Summen | 108.208.791,76 | | | 159.200,29 |

| Gesellschaft | Anteil der Freien Hansestadt Bremen | | Gewinnausschüttung für GJ. 2002 (einschl. Kapitalertragsteuer und Solidaritätszuschlag) € |
|---|-------------------------------------|------------------------------------|--|
| | Land | | |
| | Nominalwert € | in % des Grund- bzw. Stammkapitals | |
| Treuhänderisch durch die Bremer Investitions-Gesellschaft mbH ¹⁾ gehaltene Beteiligungen | 109.109.140,56 | | |
| Treuhänderisch durch die Bremer Aufbau-Bank GmbH ²⁾ gehaltene | | | |
| – inländische Beteiligung | 6.250,00 | | |
| – ausländische Beteiligung | 42.548,10 | | |
| Summe | 109.157.938,66 | | |

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 zwei 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 fünf stillen Beteiligungen. Die ausländische Beteiligung ist mit dem im Bericht über die Prüfung des im Auftrag der Freien Hansestadt Bremen verwalteten Treuhandvermögens ausgewiesenen Wertansatz erfasst. Im Vermögensnachweis der Freien Hansestadt Bremen ist diese Beteiligung in US-\$ ausgewiesen.

Bremen, den 8. März 2005

**RECHNUNGSHOF
DER FREIEN HANSESTADT BREMEN**

Spielhoff

Prof. Dr. Baltes

Jacobs

Kolbeck-Rothkopf

