



Staats- und
Universitätsbibliothek
Bremen



Kooperationsprojekt - Digitalisierung Drucksachen der Bremischen Bürgerschaft

Drucksache / Bremische Bürgerschaft, Landtag 13. Wahlperiode, 1991-1992

28.10.1994 - Drucksache 13/1024

Staats-und Universitätsbibliothek Bremen - Digitale Sammlungen

Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen

Jahresbericht 1994

über die Prüfung der
Haushalts- und Wirtschaftsführung
und der
Haushaltsrechnung 1992

**Freie Hansestadt Bremen
(Land)**

Abkürzungsverzeichnis

ADV	Automatisierte Datenverarbeitung
AO	Abgabenordnung
BGBL	Bundesgesetzblatt
Brem.ABl.	Amtsblatt der Freien Hansestadt Bremen
Brem.GBl.	Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen
BVerfGE	Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts
Drs.	Drucksache
Gj.	Geschäftsjahr
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
Hj.	Haushaltsjahr
Hst.	Haushaltsstelle
LHO	Landeshaushaltsordnung
LV	Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen
SaBremR	Sammlung des bremischen Rechts
SKP	Senatskommission für das Personalwesen
TDM	Tausend DM
Tz.	Textzahl
VV	Verwaltungsvorschriften

Inhaltsverzeichnis

	Textzahl
I. Vorbemerkungen	
1. Gegenstand des Jahresberichts	1—2
2. Entlastung für die Haushaltsjahre 1990 und 1991	3
3. Rechnung des Rechnungshofs	4
II. Entwicklung der Haushaltslage	
1. Allgemeine Beurteilung	5
2. Schulden	6—7
3. Steueraufkommen sowie Verhältnis der Schulden und Zinsen zu den Steuern	8—10
4. Personalhaushalt	11—14
III. Haushaltsgesetz und Haushaltsplan (einschließlich Stellenplan)	15—17
IV. Haushaltsrechnung	
1. Vorlage	18
2. Form und Gliederung	19
3. Übereinstimmung zwischen der Haushaltsrechnung und den Büchern (§ 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO)	20
4. Kassen- und rechnungsmäßiges Ergebnis	21
5. Ausgabereste	22
6. Haushaltsüberschreitungen (§ 97 Abs. 2 Nr. 2 LHO)	23—26
7. Aufnahme von Krediten	27—31
V. Allgemeine Prüfungsergebnisse	
1. Verfügungsmittel — Gruppe 529 —	32—40
2. Erwirtschaftung und Abführung von Eigenkapitalzinsen bei Eigenbetrieben des Landes und der Städte	41—45
3. Haushaltssystematische Zuordnung von Ausgaben für Gutachten	46—48
VI. Einzelne Prüfungsergebnisse und andere Feststellungen	
Bremische Bürgerschaft	
Fraktionsmittel	49—74
Senatskanzlei	
Ausgaben für Repräsentativerhebungen	75—82
Senatskommission für das Personalwesen	
Dienstwohnungen	83—98
Kultur	
Zuwendungen zur Herausgabe einer Zeitschrift	99—122
Arbeit	
Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	123—171

Soziales

Aufwendungen für das Bremer Modell
„Soziale Künstlerhilfe“

172–182

Häfen

Kosten der Senatsbarkasse

183–195

Finanzen

Oberfinanzdirektion

Betriebsüberwachung von Bundesliegenschaften

196–202

Finanzamt Bremen-Mitte

Zentrale Vollstreckungsstelle

203–215

VII. Vermögen und Schulden

1. Vermögensnachweis

216

2. Überwachung des Staatsschuldbuches

217

3. Bürgschaften und Garantien

218–221

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

1. Allgemeines

222

2. Übersicht über die unmittelbaren Beteiligungen
am 31. Dezember 1992

223

IX. Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der landesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts

Bremische Landesmedienanstalt

224–227

I. Vorbemerkungen

1. Gegenstand des Jahresberichts

- 1 Der Rechnungshof hat gemäß § 88 Abs. 1 LHO den Auftrag, die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung der Freien Hansestadt Bremen einschließlich ihrer Sondervermögen und Betriebe zu prüfen und zu überwachen. Das Ergebnis seiner Prüfung faßt er jährlich für die Bürgerschaft in einem Bericht zusammen, den er der Bürgerschaft und dem Senat zuleitet (§ 97 Abs. 1 LHO).

Der hiermit erstattete Bericht des Jahres 1994 enthält das Ergebnis der im wesentlichen im Geschäftsjahr 1993/94 durchgeführten Prüfungen. Er dient der Bürgerschaft (Landtag) insbesondere als Grundlage für die Beschlußfassung über die Entlastung des Senats wegen der Haushaltsrechnung 1992.

- 2 In den Jahresbericht wurden jedoch nicht nur Bemerkungen zum Haushaltsjahr 1992, sondern gemäß § 97 Abs. 5 LHO auch Feststellungen über spätere und frühere Haushaltsjahre aufgenommen.

Zwangsläufig mußte der Rechnungshof wiederum die Prüfung beschränken und Rechnungen ungeprüft lassen (§ 89 Abs. 2 LHO); dies führte, wie auch die Verlagerung der Schwerpunkte bei der Rechnungsprüfung, dazu, daß über einige Verwaltungen umfassender, über andere dagegen weniger oder gar nicht berichtet wird.

Es liegt in der durch Gesetz bestimmten Eigenart der Aufgaben des Rechnungshofs, daß die in seinen jährlichen Berichten enthaltenen Wahrnehmungen, Feststellungen und Beurteilungen hauptsächlich in der Aufdeckung von Fehlern und in Beanstandungen zum Ausdruck kommen.

Die geprüften Stellen hatten Gelegenheit, zu den dargestellten Prüfungsergebnissen Stellung zu nehmen. Wesentliche Einwendungen wurden bei der Darstellung der Prüfungsergebnisse berücksichtigt.

Das Ergebnis der Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung und der Haushaltsrechnung 1992 der Freien Hansestadt Bremen (Stadt) wird in einem gesonderten Jahresbericht dargestellt.

2. Entlastung für die Haushaltsjahre 1990 und 1991

- 3 Die Bürgerschaft (Landtag) hat dem Senat gemäß § 114 Abs. 1 Satz 2 LHO für das Haushaltsjahr 1990 in ihrer Sitzung am 28. Oktober 1993 Entlastung erteilt. Mit der Entlastung des Senats für das Haushaltsjahr 1991 hat sie sich noch nicht befaßt.

3. Rechnung des Rechnungshofs

- 4 Die Prüfung der Rechnung des Rechnungshofs obliegt nach § 101 LHO der Bürgerschaft. Sie hat die Prüfung ihrem ständigen Rechnungsprüfungsausschuß übertragen, der seinen Bericht mit dem Antrag auf Entlastung des Rechnungshofs am 8. November 1993 der Bürgerschaft vorgelegt hat. Die Bürgerschaft (Landtag) hat dem Rechnungshof wegen der Rechnung über seine Einnahmen und Ausgaben im Haushaltsjahr 1992 am 25. November 1993 Entlastung erteilt.

II. Entwicklung der Haushaltslage

1. Allgemeine Beurteilung

- 5 Im Gegensatz zum letzten Jahr ist das Haushaltsgeschehen 1993 von negativen Aspekten geprägt. Die Nettokreditaufnahme stieg um nahezu 50 v.H. Das Steueraufkommen 1993 ist seit vielen Jahren erstmals geringer als im Vorjahr ausgefallen (s. Tz. 8). Die Zins-Steuer-Quote erreichte mit 29,49 v.H. den bisher höchsten Stand und übertraf 1992 um fast fünf Prozentpunkte. Ohne die aufgrund des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 27. Mai 1992 dem Land zugeflossenen zusätzlichen Ergänzungszuweisungen des Bundes von 352,5 Mio. DM (sog. Nachteilsausgleich) wäre das Jahresergebnis noch schlechter gewesen.

2. Schulden

6

Die Schulden des Landes haben sich im Jahre 1993 von rd. 14,2 Mrd. DM auf rd. 15,9 Mrd. DM erhöht. Die überdurchschnittliche Steigerung der Schulden von über 1,7 Mrd. DM beruht zum einen auf dem erheblichen Anstieg der Nettokreditaufnahme von rd. 623 Mio. DM auf rd. 905 Mio. DM, zum anderen auf einer Schuldübernahme gegenüber der Stadtgemeinde Bremerhaven in Höhe von 828 Mio. DM. Weil die Schuldübernahme als solche nicht mit Einnahmen oder Ausgaben verbunden ist, kommt sie in der aus der Haushaltsrechnung abgeleiteten Nettokreditaufnahme nicht zum Ausdruck.

Der in der Übersicht genannte Schuldenstand von 15,902 Mrd. DM stimmt auch nicht mit dem Vermögensnachweis 1993 überein; dort wird ein um 9 Mio. DM höherer Schuldenbetrag ausgewiesen. In dieser Höhe (saldiert) wurden nämlich noch im Haushaltsjahr 1993 aufgenommene und deshalb im Vermögensnachweis 1993 enthaltene Kredite zu Lasten des Haushaltsjahrs 1994 umgebucht. Die Umbuchung war gemäß Buchstabe c des Haushaltsvermerks zur Haushaltsstelle 0980/325 30-0 haushaltsrechtlich zulässig.

7

Die Entwicklung der Schulden und der Nettokreditaufnahme des Landes ergibt sich aus der nachstehenden Übersicht:

Jahr	Land (ohne Ausgleichsforderungen)		nachrichtlich Land und Städte	
	Schuldenstand am Jahresende TDM ¹⁾	Nettokredit- aufnahme TDM	Schuldenstand am Jahresende TDM ¹⁾²⁾	Nettokredit- aufnahme TDM
1975	1.664.061	476.982	2.712.620	694.974
1980	4.027.469	665.671	6.139.370	832.343
1985	8.198.469	933.642	10.504.410	958.761
1989	11.793.557 ³⁾	562.867	13.749.441	587.649
1990	12.761.207	967.654	14.810.054	1.027.031
1991	13.562.075	801.030	15.681.928	887.063
1992	14.185.219	623.183	16.496.203	756.426
1993	15.901.820 ³⁾	904.571	17.976.043	1.243.795

¹⁾ Hier sind auch sonstige Zu- und Abgänge berücksichtigt.

²⁾ Die gegenseitigen Schulden sind herausgerechnet.

³⁾ Hierin sind auch Schuldübernahmen aufgrund des § 4 des Gesetzes über die Finanzzuweisungen an die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven in der für die einzelnen Hj. jeweils gültigen Fassung enthalten (1989: 599,94, 1993: 828 Mio. DM).

3. Steueraufkommen sowie Verhältnis der Schulden und Zinsen zu den Steuern

8

Im Jahre 1993 ist das Steueraufkommen des Landes mit 3,752 Mrd. DM erstmals seit fast 20 Jahren gegenüber dem Vorjahr geringer ausgefallen (rd. 4 v.H.). Hierbei muß allerdings berücksichtigt werden, daß die Steigerung des Steueraufkommens im Hj. 1992 gegenüber 1991 außergewöhnlich hoch war und die Entwicklung der Steuereinnahmen von 1991 bis 1993 im Vergleich zu den Vorjahren im Mittel immer noch als überdurchschnittlich zu bezeichnen ist.

9

Die Entwicklung der Steuereinnahmen im einzelnen sowie das jeweilige Verhältnis der Schulden und Zinsausgaben zu den Steuern (letzteres ist die sogenannte Zins-Steuer-Quote) zeigt folgende Übersicht:

Jahr	Steuern ⁴⁾	Schulden ⁵⁾	Schulden zu Steuern	Zinsen ⁶⁾	Zins-Steuer- Quote
	TDM	TDM	%	TDM	%
1975	1.209.261	1.664.061	137,61	97.846	8,09
1980	1.805.830	4.027.469	223,03	241.775	13,39
1985	2.106.209	8.198.469	389,25	569.079	27,02
1989	2.947.310	11.793.557	400,15	747.416	25,36
1990	3.018.316	12.761.207	422,79	783.690	25,96
1991	3.184.067	13.562.075	425,94	865.500	27,18
1992	3.885.853	14.185.219	365,05	962.659	24,77
1993	3.752.279	15.901.820	423,79	1.106.492	29,49

⁴⁾ einschließlich der steuerähnlichen Abgaben und der Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich und den Ergänzungszuweisungen des Bundes

⁵⁾ 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). Nicht enthalten sind also Schulden, deren Rückzahlung durch Verpflichtungsermächtigungen gedeckt ist oder deren Rückzahlung nicht feststeht sowie die Ausgleichsforderungen, deren Tilgung zu 100 v.H. und deren Zinsen zu 50 v.H. vom Bund erstattet werden.

⁶⁾ Zinsen, Disagio und Kosten für die aufgeführten Schulden einschließlich der Zinsen für Kassenkredite (die Zinsen für Kassenkredite betrugen 1993 5.060 TDM).

10

Nachrichtlich:

Bei zusammengefaßter Betrachtung von Land und Städten ergibt sich nachfolgende Übersicht:

Jahr	Steuern	Schulden	Schulden zu Steuern	Zinsen	Zins-Steuer- Quote
	TDM ⁷⁾	TDM ⁸⁾	%	TDM ⁸⁾	%
1975	1.762.988	2.712.620	153,86	176.678	10,02
1980	2.577.930	6.139.370	238,15	396.555	15,38
1985	2.981.243	10.504.410	352,35	763.641	25,61
1989	3.882.608	13.749.441	354,13	880.832	22,69
1990	4.058.276	14.810.054	364,93	918.072	22,62
1991	4.353.629	15.681.928	360,20	1.006.999	23,13
1992	5.112.812	16.496.203	332,64	1.119.143	21,89
1993	4.918.858	17.976.043	365,45	1.213.815	24,68

⁷⁾ Hierin sind nicht enthalten die Einnahmen der Städte nach dem bremischen Gesetz über die Finanzaufweisungen an die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven.

⁸⁾ Die gegenseitigen Schulden und Zinsen sind herausgerechnet. Die Kassenkreditzinsen der drei Gebietskörperschaften betrugen im Hj. 1993 rd. 8,5 Mio. DM.

4. Personalhaushalt

11

Die Personalausgaben konnten im Lande Bremen im Jahre 1993 gegenüber dem Vorjahre weiter gebremst werden. Sie stiegen für das Land und die Städte Bremen und Bremerhaven zusammen um 2,1 v.H. auf rund 2,86 Mrd. DM. Aufgeschlüsselt auf die drei Gebietskörperschaften betrugen die Zuwachsraten beim Land 4,4 v.H., bei der Stadt Bremen 0,8 v.H. und bei der Stadt Bremerhaven 1,7 v.H. Für den Zuwachs waren die Tarifierhöhungen um 3 v.H. ab 1. Januar 1993 bzw. die Besoldungserhöhungen um 3 v.H. zum 1. Mai 1993 ausschlaggebend, soweit er nicht durch Stellenabbau reduziert worden ist. Die geringe Steigerungsrate in der Stadt Bremen ist zurückzuführen zum einen auf die Ausgliederung der Werkstatt Bremen aus dem Haushalt (rd. 14,2 Mio. DM = 1,0 v.H.), zum anderen auf starke Einschränkungen von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, die bei den Komplementärmitteln zu einem Rückgang in Höhe von rd. 12,2 Mio. DM führten.

Wie schon seit Jahren stiegen auch 1993 die Ausgaben für Versorgungsempfänger weitaus stärker als die für das aktive Personal.

Seit 1986 haben sich die Personalausgaben einschließlich der Bezüge und Beihilfen für Versorgungsempfänger im einzelnen wie folgt entwickelt:

Jahr	Personalausgaben — Ist —			
	Land	Veränderung gegenüber Vorjahr	nachrichtlich Land und Städte	Veränderung gegenüber Vorjahr
	TDM	%	TDM	%
1986	701.574	+ 2,5	2.205.570	+ 3,1
1987	732.452	+ 4,4	2.278.918	+ 3,3
1988	752.109	+ 2,7	2.322.236	+ 1,9
1989	759.551	+ 1,0	2.356.243	+ 1,5
1990	811.951	+ 6,9	2.495.874	+ 5,9
1991	884.014	+ 8,9	2.713.015	+ 8,7
1992	949.098	+ 7,4	2.799.936	+ 3,2
1993	991.229	+ 4,4	2.859.972	+ 2,1

Hierzu ist anzumerken, daß in den Personalausgaben auch enthalten sind

- Zahlungen, die über Leertitel aufgrund von Haushaltsvermerken (z.B. in Höhe zweckgebundener Einnahmen, wie Drittmittel für Forschung) geleistet werden durften,
- Ausgaben, die von anderen Stellen erstattet werden (z.B. von der Bundesanstalt für Arbeit für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen).

12

Aufgeteilt in Aktivitäts- und Versorgungsbezüge zeigt die folgende Übersicht die Entwicklung der Personalausgaben seit 1986:

Jahr	Personalausgaben — Ist —							
	Land				nachrichtlich: Land und Städte			
	Aktivitätsbezüge TDM	%	Versorgungsbezüge TDM	%	Aktivitätsbezüge TDM	%	Versorgungsbezüge TDM	%
1986	613.693	+ 2,0	87.881	+ 6,3	1.892.915	+ 2,8	312.655	+ 4,9
1987	638.770	+ 4,1	93.682	+ 6,6	1.950.272	+ 3,0	328.647	+ 5,1
1988	652.478	+ 2,1	99.631	+ 6,4	1.979.018	+ 1,5	343.218	+ 4,4
1989	654.721	+ 0,3	104.830	+ 5,2	1.998.271	+ 1,0	357.971	+ 4,3
1990	700.816	+ 7,0	111.135	+ 6,0	2.117.615	+ 6,0	378.259	+ 5,7
1991	762.395	+ 8,8	121.619	+ 9,4	2.305.364	+ 8,9	407.651	+ 7,8
1992	816.509	+ 7,1	132.589	+ 9,0	2.360.294	+ 2,4	439.642	+ 7,8
1993	850.459	+ 4,2	140.770	+ 6,2	2.399.346	+ 1,7	460.626	+ 4,8
1986 bis 1993		+ 38,6		+ 60,2		+ 26,8		+ 47,3

13

Mit der Entwicklung der Bezüge des aktiven Personals korrespondiert die Anzahl der Planstellen für Beamte und der Stellen für Angestellte und Arbeiter, die durch die Haushaltsgesetze und die Haushaltssatzung festgestellt wird. Für die Haushaltsjahre 1992 bis 1994 ist sie nachfolgend dargestellt.

In den Stellenplänen und in den Haushaltsgesetzen für 1994 sind erstmals auch diejenigen Planstellen und Stellen ausgewiesen, für die die Ausgaben durch zweckgebundene Einnahmen zu mindestens 50 v.H. aufgebracht werden (sog. „refinanzierte Stellen“). Zu diesen Stellen gehören z.B.

- Drittmittelstellen insbesondere bei den Hochschulen (hier waren die Stellen aus den Hochschulsonderprogrammen bereits vorher im Stellenplan ausgewiesen),
- Stellen, für die Investitionsmittel oder konsumtive Mittel zur Verfügung gestellt werden,
- Planstellen und Stellen des Studentenwerks,

- Planstellen der Eigenbetriebe,
- Planstellen und Stellen bei der SKP für Fremdberechnungen,
- aus Gebühren finanzierte Planstellen und Stellen.

	Anzahl der Planstellen und Stellen			Unterschied zu 1992	Unterschied zu 1993
	1992	1993			
Land	12.995 ¹⁾	12.794 ¹⁾	— 201	12.480	— 314
davon refinanziert	1.171	1.219	48	968	— 251
nachrichtlich					
Land und Städte	35.421 ¹⁾	34.587 ¹⁾	— 834	33.943	— 644
davon refinanziert	2.107	1.958	— 149	1.649	— 309

¹⁾ Diese Zahlen schließen nicht direkt an die im Jahresbericht 1993, Tz. 14 genannten Zahlen an. Das liegt daran, daß einige der refinanzierten Stellen auch vorher schon im Stellenplan ausgewiesen waren (z.B. Beamte der Eigenbetriebe)

- 14 Die den Dienststellen durch das Personalentwicklungsprogramm 1993—1997 (PEP) auferlegten Stelleneinsparungen in Höhe von insgesamt 1036 Stellen für die Jahre 1992 und 1993 wurden bis auf einen Rest von 123 Stellen erbracht; davon entfallen 111 Stellen wegen zu geringer Fluktuationsrate auf den Lehrerbereich. Die Ausgliederung der Werkstatt Bremen führte im Stadthaushalt zu einer Verminderung von 207 Stellen.

III. Haushaltsgesetz und Haushaltsplan (einschließlich Stellenplan)

- 15 Den Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 1992 beschloß die Bürgerschaft (Landtag), wie auch sonst nach Wahlen, abweichend von Art. 131 Abs. 2 LV und § 1 LHO erst durch Haushaltsgesetz der Freien Hansestadt Bremen vom 8. September 1992 (BremGBL. S. 513). Gleichzeitig wurde das Haushaltsgesetz 1993 beschlossen. Für das Haushaltsjahr 1992 war ergänzend zu den bei verspäteter Feststellung des Haushaltsplans üblichen Maßnahmen nach § 117 LHO eine vorläufige Haushaltsführung durch das Gesetz vom 3. März 1992 (BremGBL. S. 41) beschlossen worden.

Der Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 1992 wurde durch § 1 des Haushaltsgesetzes in Einnahme und Ausgabe auf 5.020.382.510 DM festgestellt. Im Stellenplan wurden 7.546,32 Planstellen, 3.994,98 Stellen für Angestellte und 661,22 Stellen für Arbeiter ausgewiesen.

- 16 Gemäß § 18 Abs. 1 Halbsatz 1 LHO dürfen Einnahmen aus Krediten nur bis zur Höhe der Summe der Ausgaben für Investitionen in den Haushaltsplan eingestellt werden.

In den bremischen Haushalten wurde bei der Darstellung des Verhältnisses zwischen Investitionsausgaben und Nettokreditaufnahme wieder von den Bruttoinvestitionen ausgegangen (s. dazu Jahresbericht 1993, Tz. 15).

- 17 Der Rechnungshof hat jedoch, wie auch in den Vorjahren, eine Berechnung sowohl unter Ansatz der Brutto- als auch der Nettoinvestitionen angestellt. Die von ihm ermittelten Beträge haben zu folgendem Ergebnis geführt:

Im Landeshaushalt übersteigt die veranschlagte Nettokreditaufnahme von 787.053.930 DM die veranschlagten Brutto-Ausgaben für Investitionen in Höhe von 571.251.040 DM um 215.802.890 DM und die Netto-Ausgaben für Investitionen in Höhe von 311.508.520 DM um 475.545.410 DM. Die Grenze für die Veranschlagung von Krediten ist somit im Landeshaushalt nicht eingehalten worden.

Im Stadthaushalt sind hingegen die Ausgaben für Bruttoinvestitionen um 416.602.450 DM (oder bei Ansatz der Nettoinvestitionen um 238.341.250 DM) höher als die Neuverschuldung veranschlagt.

Für die Berechnung der Kreditaufnahmegrenze gemäß § 18 Abs. 1 LHO gehen die für die Haushaltspläne zuständigen politischen Gremien von einer zusammengefaßten Betrachtung von Land und Stadt aus. Bei dieser Berechnung überschreitet

die Neuverschuldung die Netto-Investitionsausgaben um 237.204.160 DM; bei Ansatz der Bruttoinvestitionen ergibt sich ein Überhang der Investitionen von 15.248.810 DM.

IV. Haushaltsrechnung

1. Vorlage

- 18 In Ausführung des Art. 133 LV hat der Senat die vom Senator für Finanzen gemäß §§ 80 bis 83, 85 und 86 LHO aufgestellte „Haushaltsrechnung der Freien Hansestadt Bremen für das Haushaltsjahr 1992“ durch Mitteilung vom 8. Dezember 1993 (Drs. 13/724) der Bremischen Bürgerschaft (Landtag) vorgelegt und gemäß § 84 LHO erläutert.

2. Form und Gliederung

- 19 Wie in den Jahren vorher, wurde auch die Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 1992 in gekürzter Form vorgelegt. Sie enthält die Gesamtbeträge der Kapitel und Einzelpläne sowie die Zusammenfassung der Einzelplansummen. Des weiteren enthält sie Übersichten über neue und geänderte Haushaltsstellen, über erhebliche Solländerungen im Haushaltsjahr, über erhebliche Abweichungen zwischen Soll und Ist, über Rücklagen und Bürgschaftsverpflichtungen, über erlassene und niedergeschlagene Beträge sowie einen Nachweis über das Vermögen einschließlich Beteiligungen.

Die Ergebnisse der einzelnen Titel des Haushalts sind in den Gesamtrechnungsnachweisungen enthalten, die bei der Verwaltung der Bremischen Bürgerschaft ausgelegt wurden.

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

- 20 Die in der Haushaltsrechnung 1992 und die in den Büchern der Kasse aufgeführten Beträge stimmen überein. Zunächst nicht übereinstimmende Abschlüsse bei einzelnen Buchungsabschnitten wurden im Zuge der Abschlußarbeiten bereinigt.

Hinsichtlich der ordnungsgemäßen Belegung ergab die überwiegend nur stichprobenweise Prüfung der Einnahmen und Ausgaben über die in diesem Bericht enthaltenen Feststellungen hinaus keine wesentlichen Mängel.

4. Kassen- und rechnungsmäßiges Ergebnis

- 21 Der Abschluß des Haushalts für das Haushaltsjahr 1992 ist auf Seite 17 der Haushaltsrechnung dargestellt.

Gemäß § 25 Abs. 1 LHO war der Haushaltsabschluß erstmals als Ist-Abschluß statt bisher als Soll-Abschluß durchzuführen. Das hiernach maßgebende kassenmäßige Jahresergebnis (Saldo aus Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben, § 82 LHO) erbrachte einen Überschuß in Höhe von 305.498.813,56 DM. Das kassenmäßige Gesamtergebnis (kassenmäßiges Jahresergebnis unter Berücksichtigung des kassenmäßigen Ergebnisses des Vorjahrs) war ausgeglichen.

Das rechnungsmäßige Jahresergebnis (kassenmäßiges Jahresergebnis unter Berücksichtigung der Salden der aus dem Vorjahr übernommenen und der in das Folgejahr übertragenen Reste, § 83 LHO) führte zu einem Fehlbetrag von 119.622.947,48 DM. Das rechnungsmäßige Gesamtergebnis betrug minus 119.658.161,72 DM. Dies entspricht den auf das Folgejahr übertragenen Netto-Ausgaberesten (Ausgabereste abzüglich Vorgriffe), die bei dem Ist-Abschluß nicht in den Abschluß einbezogen und deshalb auch nicht in dessen Rahmen nicht mehr abgedeckt werden. Die Deckung der Ausgabereste erfolgt nunmehr entweder durch Veranschlagung von Ausgabemitteln für diesen Zweck (z.B. als globale Veranschlagung) oder durch Erwirtschaftung von Minderausgaben (§ 19 Abs. 2 LHO). Vorerst geht der Senator für Finanzen davon aus, daß jährlich neue Ausgabereste in etwa gleicher Höhe entstehen, so daß sich eine Veranschlagung von Mitteln zur Deckung der Ausgabereste des Vorjahrs erübrigt. Der Überwachung der Resteentwicklung durch den Senator für Finanzen im Rahmen der Liquiditätssteuerung kommt beim Ist-Abschluß verstärkt Bedeutung zu.

5. Ausgabereste

22

Der Sollüberhang bei den übertragbaren Ausgaben betrug am Jahresende rd. 384,8 Mio. DM. Davon wurden nach Kürzung 120,4 Mio. DM als Haushaltsreste in das nächste Haushaltsjahr übernommen. Dies sind — wie im Vorjahr — rd. 1,9 v.H. des Ausgabevolumens.

Bei dem auf Seite 17 der Haushaltsrechnung genannten Betrag von 119,7 Mio. DM an Ausgaberesten handelt es sich um den Saldo aus Resten und Vorgriffen.

Die nachfolgende Übersicht zeigt die Entwicklung der Haushaltsreste in den letzten Jahren:

Ausgabereste am Ende des Haushaltsjahres		
Jahr	TDM	%
1982	158.657	4,0
1987	94.917	1,8
1988	76.809	1,4
1989	86.437	1,5
1990	96.928	1,6
1991	112.128	1,9
1992	120.440	1,9

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

Allgemeines

23

Der Gesamtbetrag der vom Finanzsenator mitgeteilten Haushaltsüberschreitungen zum Jahresende macht 1.043.957,76 DM aus. Er verteilt sich auf 72 Einzelfälle, die aus der gekürzten Haushaltsrechnung 1992 nicht ersichtlich sind und auch der bei der Verwaltung der Bremischen Bürgerschaft ausgelegten vollständigen Gesamtrechnungsnachweisung nicht ohne weiteres entnommen werden können. Nicht erfaßt sind die im Laufe des Haushaltsjahres eingetretenen, aber noch vor Jahresschluß bereinigten Überschreitungen.

24

Die Leistung von Ausgaben über die Ausgabeermächtigung hinaus ist stets ein Verstoß gegen Haushaltsrecht und verletzt auch das Bewilligungsrecht des Parlaments. 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. Soweit das nicht möglich ist, sind rechtzeitig Nachbewilligungen zu beantragen (§ 37 LHO).

Die Gründe für die Überschreitung und damit der Grad des Verstoßes gegen Haushaltsrecht können sehr unterschiedlich sein.

In den nachfolgend genannten größeren Überschreitungsfällen hat der Rechnungshof die Ursachen der Überschreitung ermittelt.

Überschreitungen bei übertragbaren Mitteln

25

Bei übertragbaren Mitteln kam es bei 20 Haushaltsstellen zu Überschreitungen von insgesamt 781.675,17 DM. Sie führten gemäß § 37 Abs. 5 LHO zu Vorgriffen.

Folgende fünf Fälle lagen über 20 TDM:

0191/893 11-5	Zuschuß an den Bremer Turnverband für den Bau der RSG-Halle	360.053,10 DM
---------------	--	---------------

Für die Baumaßnahme standen im Haushaltsjahr 1992 bei dieser Haushaltsstelle 2.634.000 DM zur Verfügung; die dort gebuchten Bauausgaben beliefen sich jedoch auf 2.994.653,10 DM. Die nicht ausreichende Mittelbereitstellung liegt darin begründet, daß Bundesmittel einer Rücklage statt dem Ausgabebetitel zufließen, da das Bauvorhaben mit bremischen Mitteln vorfinanziert wurde. Aus dem gleichen Grunde wird auch 1993 bei dieser Haushaltsstelle eine Überschreitung ausgewiesen werden. Die Behörde wird einen nach Eingang restlicher Bundesmittel evtl. noch notwendigen Ausgleich im Jahre 1994 vornehmen.

0238/425 12-3	Vergütungen der Angestellten aus Bundeszuschüssen für Modellversuche	21.225,04 DM
---------------	--	--------------

Es wurden Mittel zugunsten anderer Zwecke verwendet, obwohl sie zu einem Teil gleichzeitig durch einen Vorgriff aus dem Vorjahr sowie durch Ausgaben innerhalb des Deckungskreises in Anspruch genommen waren. Im Folgejahr wurden Mittel in Höhe des Überschreibungsbetrages nachbewilligt.

0305/725 11-0	Errichtung eines Ausbildungs-, Gewerbe- und Dienstleistungszentrums Elsflether Straße	287.050,08 DM
---------------	--	---------------

Es wurde versäumt, die Nachbewilligung für die Umbaumaßnahmen rechtzeitig zu beantragen. Die Behörde führt dies auf Personalwechsel bei der Sachbearbeitung zurück.

0306/425 12-9	Vergütungen der Angestellten im HDA-Projekt	26.313,86 DM
---------------	---	--------------

Nach der Überschreitung von 193.101,69 DM für das Haushaltsjahr 1991 (s. dazu Tz. 24 des Jahresberichtes 1993) mit der Auswirkung als Vorgriff für das Folgejahr ist es hier erneut zu einer Überschreitung gekommen. Der Bund als Erstattungspflichtiger hat aus abrechnungstechnischen Gründen — wie schon im Haushaltsjahr 1991 — nicht rechtzeitig gezahlt. Mit einer Nachbewilligung in Höhe des Überschreibungsbetrages wurde der neue Vorgriff 1993 ausgeglichen. Der Bund hat auch im Haushaltsjahr 1994 bislang keine Zahlungen geleistet.

0400/425 20-5	Vergütungen für Langzeitarbeitslose aus Zuwendungen Dritter	38.013,84 DM
---------------	---	--------------

Für diese Personalausgaben bestand ein Anspruch auf Finanzierung durch entsprechende Zuwendungen des Arbeitsamtes. Die Behörde hat die Mittel nicht rechtzeitig vom Arbeitsamt angefordert.

Überschreitungen bei nicht übertragbaren Mitteln

26 Bei den nicht übertragbaren Mitteln verteilt sich die Gesamtsumme der Überschreitungen von 262.282,59 DM auf 52 Fälle. Darin sind acht Fälle mit Kleinbeträgen von bis zu 10 DM enthalten.

Die überschrittenen Haushaltsmittel wurden gemäß der Ermächtigung lt. § 3 Abs. 3 Nr. 2 Haushaltsgesetz 1993 vom Senator für Finanzen überwiegend im Folgejahr gesperrt.

Bei folgenden Haushaltsstellen kam es zu Überschreitungen von über 20 TDM:

0601/685 24-8	Zuschüsse für die Durchführung des Projektes „Umweltschutz und städt. Ökologie“	60.000,00 DM
---------------	---	--------------

Ein mit Einrichtung der Haushaltsstelle im Jahre 1990 aufgenommener Haushaltsvermerk über die gegenseitige Deckungsfähigkeit mit einer anderen Ausgabehaushaltsstelle ist 1992 versehentlich entfallen. Die Einnahmen bei einer ursprünglich mit beiden Ausgabehaushaltsstellen korrespondierenden Einnahmehaushaltsstelle wirkten sich dadurch nur zugunsten einer Ausgabeposition aus, so daß es bei der anderen zu einer Überschreitung kam. In Höhe der nicht in Anspruch genommenen Einnahmeverfügungsmittel wurde ein Haushaltsrest gebildet, der höher war als der Betrag der Überschreitung.

0702/685 10-9	Anteil der Rennvereine an der Totalisatorsteuer	132.104,62 DM
---------------	---	---------------

Bei dieser, durch Haushaltsvermerk mit der Einnahme-Haushaltsstelle 0970/055 01-0, Totalisatorsteuer, verknüpften Haushaltsstelle, entstand nach bisheriger Bewirtschaftungspraxis laufend eine vorläufige Unterdeckung. Ein Ausgleich zum Jahresende wurde nicht immer vorgenommen (s. dazu Tz. 23 Nr. 10 des Jahresberichtes 1991 für das Haushaltsjahr 1989). Die Behörde hat mit der Finanzverwaltung eine Verfahrensänderung abgestimmt, die Überschreitungen künftig verhindern soll.

7. Aufnahme von Krediten

- 27 Die Obergrenze für die Aufnahme von Kreditmarktmitteln und Anleihen ergibt sich aufgrund der mit der Umstellung auf einen Ist-Abschluß vollzogenen Nettokreditveranschlagung nicht mehr unmittelbar aus dem Haushaltsgesetz oder dem Haushaltsplan; maßgeblich ist nunmehr die sich unter Beachtung des § 5 Abs. 2 Haushaltsgesetz ergebende Anschlagssumme einschließlich der bei Hst. 0980/325 30-0 gemäß Haushaltsvermerk diesem Betrag zuwachsenden Tilgungen. Ab Hj. 1994 ist der Inhalt dieses Haushaltsvermerks richtigerweise auch in den Wortlaut des Haushaltsgesetzes aufgenommen worden.

In der nachfolgenden Berechnung sind die bei der vorgenannten Hst. nachgewiesenen Tilgungen nicht in vollem Umfang berücksichtigt, weil für eine Einbeziehung der Tilgungen von Ausgleichsforderungen (für deren Veranschlagung ein besonderes Kapitel besteht) keine Ermächtigung vorliegt.

Zur Deckung von Ausgaben durften Kredite nach § 5 Abs. 1 Nr. 1 des Haushaltsgesetzes 1992 bis zur Höhe von	787.153.500,— DM
aufgenommen werden. Diesem Betrag sind die bei Hst. 0980/325 30-0 nachgewiesenen Tilgungen (jedoch ohne Tilgungen für Ausgleichsforderungen) in Höhe von	724.472.359,78 DM
hinzuzurechnen. Zusätzlich galt aufgrund des § 18 Abs. 3 LHO die Kreditermächtigung aus dem Haushaltsgesetz 1991 in Höhe von	408.266.392,91 DM
weiter, so daß im Haushaltsjahr 1992 Kredite bis zum Betrag von	1.919.892.252,69 DM
aufgenommen werden durften. Diese Ermächtigung ermäßigte sich gemäß § 5 Abs. 2 in dem Umfange, in dem aufgrund des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 27. Mai 1992 Zahlungen durch den Bund und/oder die Länder geleistet wurden. Diese betrugen	352.000.000,— DM
so daß die Kreditermächtigung sich auf belief.	1.567.892.252,69 DM

Die tatsächliche Kreditaufnahme betrug: 1.339.775.000,— DM.

Der Kreditrahmen ist somit eingehalten worden.

- 28 Die Aufnahme zweckgebundener Kredite des Bundes für den Wohnungsbau war nach § 5 Abs. 1 Nr. 2 des Haushaltsgesetzes 1992 bis zur Höhe von 6.338.630 DM zulässig; diese Ermächtigung erhöhte sich nach § 5 Abs. 3 des Haushaltsgesetzes 1992 um den Betrag, um den die zweckgebundenen Kredite die im Kapitel 0981 bei der Gruppe 311 (Schuldenaufnahmen beim Bund) veranschlagten Einnahmen überschritten. Aufgrund dieser Ermächtigung sind Kredite in Höhe von 7.782.595,73 DM aufgenommen worden.
- 29 Zum Zwecke der Kurspflege durften nach § 5 Abs. 1 Nr. 3 des Haushaltsgesetzes 1992 kurzfristige Kredite bis zur Höhe der angekauften bremischen Staatsanleihen aufgenommen werden. Diese Kredite waren spätestens aus Wiederverkaufserlösen zu tilgen. Aufgrund dieser Ermächtigung sind Kredite aufgenommen worden, die sich zum Jahresende auf 48.985.587,58 DM beliefen (Ist-/Bruttoergebnis bei Hst. 0980/325 50-4).
- 30 Zur Tilgung von Schulden, für die Ausgaben im Kreditfinanzierungsplan nicht vorgesehen sind, sind nach § 5 Abs. 1 Nr. 4 des Haushaltsgesetzes 1992 keine Kredite aufgenommen worden.
- 31 Zur Aufrechterhaltung des Betriebes der Landeshauptkasse durften nach § 5 Abs. 5 des Haushaltsgesetzes 1992 Kassenverstärkungskredite bis zur Höhe von rd. 402 Mio. DM aufgenommen werden. Der Höchstbetrag der aufgenommenen Kassenkredite betrug rd. 126 Mio. DM.

V. Allgemeine Prüfungsergebnisse

1. Verfügungsmittel — Gruppe 529 —

- 32 Die Querschnittsprüfung der Verfügungsmittel des Jahres 1991 hat die gleichen Mängel und Beanstandungen ergeben wie die gleichartige Prüfung 1972 (Bericht des Rechnungshofs vom 6. August 1974 Tz. 14).

Verfügungsmittel dienen der dienstlichen Außenrepräsentation. Sie dürfen nicht für andere Zwecke eingesetzt werden, sie sind kein Ersatz für nicht oder nicht ausreichend bewilligte Mittel.

Aus Verfügungsmitteln dürfen keine Bewirtungen und Geschenke innerhalb der Verwaltungen (keine Repräsentation nach innen, keine Eigenbewirtung) bezahlt werden. Senatsmitglieder bekommen u.a. für solche Zwecke eine steuerfreie Aufwandsentschädigung.

Die Ausgaben aus Verfügungsmitteln müssen vollständig belegt werden. Bei Bewirtungen müssen grundsätzlich der Zweck und die Gäste angegeben werden.

- 33 Im Haushalt (Land und Stadt) werden in einer Reihe von Kapiteln bei den Titeln der Gruppe 529 Verfügungsmittel bereitgestellt. Im Haushaltsjahr 1991 wurden für diesen Zweck insgesamt rd. 1,2 Mio. DM (einschl. Nachbewilligungen) veranschlagt.
- 34 Verfügungsmittel sind Mittel, die zur Bestreitung von Ausgaben dienen, die den Verfügungsberechtigten für außergewöhnlichen Aufwand aus dienstlicher Veranlassung in besonderen Fällen entstehen und deren Deckung aus den persönlichen Bezügen oder aus der persönlichen Aufwandsentschädigung nicht zumutbar ist. Außergewöhnlicher Aufwand entsteht in der Praxis nur im Zusammenhang mit der Erfüllung von Repräsentationspflichten gegenüber außerhalb der bremischen Verwaltung stehenden Personen oder Stellen.
- 35 Der Rechnungshof hat aus gegebener Veranlassung in Einzelfällen die Ausgaben aus Verfügungsmitteln des Haushaltsjahrs 1991 querschnittsmäßig bei allen 45 Dienststellen (35 Land, 10 Stadt) geprüft, die über diese Mittel verfügen. Die Ausgaben betrugen im Landeshaushalt 1.144.134,58 DM und im Stadthaushalt 3.716,28 DM.
- 36 Eine solche Prüfung der Verfügungsmittel ist schon für das Haushaltsjahr 1972 durchgeführt worden. Darüber hat der Rechnungshof in seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1972 vom 6. August 1974 berichtet und unter Tz. 14 ausführlich dargelegt, welche Ausgaben aus Verfügungsmitteln bestritten werden dürfen. Gegen diese Grundsätze haben die Verwaltungen 1991 erneut verstoßen; die Prüfung des Rechnungshofs hat zu den gleichen Beanstandungen geführt wie vor 20 Jahren.
- 37 Viele Haushaltsverstöße bestanden darin, daß aus Verfügungsmitteln Ausgaben für solche Zwecke geleistet worden sind, für die der Haushaltsplan an anderer Stelle Mittel ausdrücklich vorsieht. Das ist nach § 35 Abs. 2 LHO nicht erlaubt. Diese Verstöße sind formaler Art (Titelverwechslungen), wenn die Ausgaben als solche berechtigt und Mittel unter dem richtigen Titel vorhanden waren. Dagegen ist eine Verletzung des Bewilligungsrechts und damit ein Verstoß von inhaltlichem Gewicht dann gegeben, wenn das Parlament für den Ausgabezweck keine Mittel bewilligt hat oder aber die bewilligten Mittel nicht ausreichen. In diesen Fällen dürfen Verfügungsmittel nicht eingesetzt werden, sie sind kein Ersatz für nicht oder nicht ausreichend bewilligte Mittel. Die eine beliebige Verfügbarkeit suggerierende Bezeichnung „Verfügungsmittel“ wäre besser in „Repräsentationsmittel“ umzubenennen.
- 38 Der Rechnungshof hat auch Ausgaben festgestellt, deren Bestreiten aus Haushaltsmitteln unter keinem Gesichtspunkt und aus keinem Titel zulässig war. Dazu zählen insbesondere Zuwendungen und Geschenke an Bedienstete wie auch unter Senatsmitgliedern, z.B. aus Anlaß von Geburtstagen, Blumen für Sekretärinnen u.ä.
- Der Rechnungshof hat in seiner Prüfung darauf hingewiesen, daß Senatsmitglieder gerade für solche Zwecke eine steuerfreie Aufwandsentschädigung als pauschalen Ersatz für den mit ihrer Amtsstellung verbundenen besonderen Aufwand erhalten. Der Teil, der nicht für diesen Zweck gebraucht wird, fließt dem privaten Einkommen zu. Eine schriftlich fixierte Abgrenzung, in welchen Fällen die persönliche Aufwandsentschädigung eingesetzt werden muß und in welchen die behördlichen Verfügungsmittel ausgegeben werden dürfen, gibt es nicht.
- 39 Verfügungsmittel dienen der Außenrepräsentation der Behörde. Mit ihnen dürfen nur Repräsentationspflichten gegenüber behördenfremden Personen oder Stellen erfüllt werden. Es gibt keine Repräsentationspflichten der bremischen Behörden (Stadt und Land) untereinander; Veranstaltungen innerhalb der Landesverwaltung können nicht als Repräsentation anerkannt werden. Insbesondere sind dienstliche

Zusammenkünfte der bremischen Verwaltung wie auch dienstlich veranlaßte Feiern jeglicher Art (Weihnachten, Verabschiedung, Ruhestand, Betriebsausflüge, Sommerfeste) kein Anlaß für Bewirtungen (sog. „Selbstbewirtungen“) zu Lasten der Verfügungsmittel.

- 40 Ein großer Teil der Ausgabebelege über Bewirtungskosten enthielt keine Angaben über Anlaß bzw. Zweck der Bewirtung und über die Anzahl und Funktion der Teilnehmer. Der Rechnungshof hat dies auch bei Bewirtungen durch Senatsmitglieder beanstandet. Auch bei ihnen müssen die Angaben auf den Belegen wenigstens so konkret sein, damit deutlich wird, daß kein privater Anlaß für die Bewirtung bestanden hat; hierfür wäre die Aufwandsentschädigung zu verwenden. Die Angabe „Bewirtung von Gästen“ reicht nicht aus. Auch bei vertraulichen Gesprächen, bei denen die Angabe von Namen und Gesprächsthema für untunlich gehalten wird, ist wenigstens eine generelle Bezeichnung und die Anzahl der Gäste anzugeben, damit der ausschließlich dienstliche Charakter und die Angemessenheit des Aufwands nachvollzogen werden kann.

2. Erwirtschaftung und Abführung von Eigenkapitalzinsen bei Eigenbetrieben des Landes und der Städte

- 41 **Eigenbetriebe des Landes und der Städte haben bei der Kalkulation ihrer Gebühren die kostenrechtlich zulässige marktübliche Verzinsung des für die Betriebe vom Land oder von den Städten aufgewandten Eigenkapitals zu berücksichtigen. Die erwirtschafteten Zinsen können erst nach Vorliegen eines Jahresabschlusses, der einen entsprechenden Überschuß ausweist, abgeführt werden.**

Der Rechnungshof hat empfohlen, Abschlagszahlungen auf absehbare Überschüsse zu vereinbaren, um über veranschlagte Eigenkapitalzinsen wenigstens teilweise verfügen zu können. Alternativ hat er vorgeschlagen, das für Eigenbetriebe geltende bremische Rahmengesetz derart zu ändern, daß die zu erwirtschaftende Eigenkapitalverzinsung bei den Eigenbetrieben als Aufwand behandelt wird und somit vor Ermittlung eines Jahresüberschusses haushaltsmäßig vereinnahmt werden kann.

- 42 Eigenbetriebe sollen nach dem Bremischen Gesetz für Eigenbetriebe des Landes und der Stadtgemeinden (BremEBG) in der Neufassung vom 6. Juli 1992 (Brem.GBl. S. 161) neben den laufenden Kosten eine marktübliche Verzinsung des ihnen zur Verfügung gestellten Eigenkapitals erwirtschaften und an die Haushalte der jeweiligen Trägerkörperschaft abführen. Aufgrund bundesgesetzlicher Regelung gilt dies nicht für die kommunalen Krankenhausbetriebe.

Zwischen dem Senator für Finanzen einerseits und dem kapitalstärksten Eigenbetrieb, den Bremer Entsorgungsbetrieben (BEB), sowie dem Senator für Umweltschutz und Stadtentwicklung andererseits bestehen unterschiedliche Auffassungen über den Zeitpunkt der Abführung der Eigenkapitalzinsen. Die Eigenkapitalzinsen waren in der Gebührenkalkulation für die Jahre 1992 bis 1994 mit jeweils 27,6 Mio. DM berücksichtigt worden. In den Haushaltsplänen 1992 bis 1994 der Stadt wurden deshalb entsprechende Einnahmen veranschlagt. Eingegangen ist bislang nur die Zahlung für 1992 „als Vorauszahlung auf den noch nicht endgültig festgestellten Überschuß“. Im Haushalt 1993 sind die erwarteten Einnahmen ausgefallen. Die in diesem Jahr (1993) erwirtschafteten Eigenkapitalzinsen wurden nach Beschluß des Entsorgungsbetriebsausschusses vom 24. Juni 1994 über die Feststellung des Jahresabschlusses 1993 an den Haushalt 1994 abgeführt. Für die Abführung der 1994 erwirtschafteten Eigenkapitalzinsen zeichnet sich eine Lösung unter den Beteiligten ab.

- 43 Nach § 10 Abs. 4 BremEBG sind Eigenkapitalzinsen Teil eines Jahresüberschusses. Erst nach Feststellung des Jahresabschlusses durch den Entsorgungsbetriebsausschuß steht fest, ob sie erwirtschaftet wurden und abgeführt werden können.

Der Senator für Umweltschutz und Stadtentwicklung und die BEB vertreten darüber hinaus die Auffassung, daß bei den BEB bei Erzielung eines Jahresüberschusses die Bildung von Rücklagen Vorrang vor der Ausschüttung von Eigenkapitalzinsen an die Stadt habe. Auch seien bei Ermittlung des Überschusses zunächst jene Kosten zu decken, die nicht in der Gebührenkalkulation berücksichtigt wurden. Für eine Abführung an den Haushalt sei nicht der Anschlag im Haushalt maßgebend, sondern das Jahresergebnis der BEB. Der Entsorgungsbetriebsausschuß habe dementsprechend beschlossen, daß ab 1993 die Eigenkapitalzinsen erst nach Feststellung des Jahresabschlusses, ggf. auch nur in der verbleibenden Höhe, abgeführt werden dürfen.

44 Der Senator für Finanzen hat dagegen darauf verwiesen, daß Eigenkapitalzinsen Kosten im gebührenrechtlichen Sinne sind, die in die Gebührenkalkulation einbezogen wurden und deshalb unvermindert spätestens zum Ende des Wirtschaftsjahres an den Haushalt abzuführen sind. Seine Bitte, 1993 die Eigenkapitalzinsen als Vorauszahlung zu leisten, um den Vollzug des bremischen Haushalts nicht zu gefährden, ist unter Hinweis auf die Bestimmungen des BremEBG nicht erfüllt worden.

45 Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, daß die Eigenbetriebe nach der Regelung des BremEBG handelsrechtliche Bestimmungen zu beachten haben, denen zufolge nur die Zinsen auf Fremdkapital Aufwendungen sind und die Verzinsung des Eigenkapitals nur im Jahresüberschuß enthalten sein kann.

Vor Feststellung des Jahresabschlusses können von den Eigenbetrieben lediglich Abschlagszahlungen — wie von den Beteiligten zwischenzeitlich auch in Erwägung gezogen — auf wahrscheinlich zu erwartende Gewinne geleistet werden. Der Rechnungshof schlug vor, diese Abschlagszahlungen zu vereinbaren, um die nach der gegenwärtigen Rechtslage unbefriedigende Situation — die BEB erzielen laufend über die Gebührenzahlungen Eigenkapitalzinsanteile, die von der Stadt erst nach formeller Feststellung des Jahresabschlusses durch den Entsorgungsbetriebsausschuß vereinnahmt werden können — zu entschärfen. Auch sollte klar gestellt werden, daß bei unerwartet niedrigen Jahresüberschüssen auch die geplanten Rücklagenzuführungen entsprechend zu kürzen sind. Darüberhinaus sei zu regeln, daß nicht erwirtschaftete Eigenkapitalverzinsungen in späteren Gewinnjahren nacherhoben werden.

Andererseits könnte aber auch das BremEBG dahingehend geändert werden, daß abweichend von den ansonsten anzuwendenden handelsrechtlichen Regelungen Eigenkapitalzinsen künftig als Aufwand zu behandeln sind. Dieses würde dem Gebot des Bremischen Gebühren- und Beitragsgesetzes entsprechen, das gemäß § 19 Abs. 1 BremEBG auch bei Gebührenkalkulationen der Eigenbetriebe anzuwenden ist. Vor Feststellung eines Jahresüberschusses könnten in diesem Fall Eigenkapitalzinsen laufend haushaltsmäßig vereinnahmt werden.

3. Haushaltssystematische Zuordnung von Ausgaben für Gutachten

46 **Der Rechnungshof hält es für geboten, Ausgaben für Gutachten bei einer besonderen Gruppe zu veranschlagen.**

47 Der Rechnungshof hat in seinem Jahresbericht 1992 auf die sprunghaft angestiegenen Vergaben von Gutachtenaufträgen u.ä. hingewiesen und Grundsätze für diese Art von Fremderledigung von Verwaltungsaufgaben aufgestellt (s. Jahresbericht 1992, Tz. 47 ff).

Für die damalige Prüfung waren umfangreiche Erhebungen notwendig, weil der Umfang der Ausgaben für Gutachtenaufträge nicht ohne weiteres den bremischen Haushalten entnommen werden kann; es gibt keine nur für Gutachten vorbehaltenen Titel. Derartige Ausgaben werden vielmehr — ohne erkennbare Unterscheidungen — bei mehreren Gruppen (526, 531, 532 und 539) und zusammen mit anderen Ausgaben veranschlagt und gebucht. Um die Aussagefähigkeit der bremischen Haushalte zu verbessern, hat der Rechnungshof den Senator für Finanzen daher gebeten, im Gruppierungsplan zur Haushaltssystematik eine Gruppe speziell für Gutachtausgaben einzurichten (s. a. Tz. 48 Jahresberichtes 1992).

In ihrer Stellungnahme hat die Behörde erklärt, es entspreche auch ihren Intentionen, die Transparenz der öffentlichen Haushalte zu erhöhen. Sie könne jedoch wegen der Bindung an den in Bund und Ländern einheitlichen Gruppierungsplan der Anregung des Rechnungshofs nicht folgen.

48 Nachdem die Vergabe von Gutachten auch parlamentarisch weiter erörtert wurde, hat sich der Rechnungshof erneut mit der haushaltsmäßigen Darstellung von Ausgaben für Gutachten befaßt. Er hat den Senator für Finanzen darauf hingewiesen, daß die Bindung an den Gruppierungsplan dann nicht an der Einrichtung neuer Gruppen hindert, wenn diese nicht besetzt sind. So haben z.B. die Länder Niedersachsen und Sachsen-Anhalt im Gruppierungsplan die Gruppe 538 „Dienstleistungen Außenstehender“ neu eingerichtet.

Der Rechnungshof hat deshalb seine Anregungen wiederholt und eine Ergänzung der Verwaltungsvorschriften zur Haushaltssystematik spätestens für die Mittelbewirtschaftung ab dem Haushaltsjahr 1995 vorgeschlagen.

Eine Antwort der Behörde steht noch aus.

VI. Einzelne Prüfungsergebnisse und andere Feststellungen

Bremische Bürgerschaft

Fraktionsmittel

- 49 Der Rechnungshof hat die Verwendung der Fraktionsmittel geprüft. Die Erörterungen mit den Fraktionen sind noch nicht abgeschlossen.

Er hat den Fraktionen Hinweise und Empfehlungen für die künftige Verwendung von Fraktionsmitteln gegeben. Von besonderer verfassungsrechtlicher und finanzieller Bedeutung sind dabei Zahlungen an Fraktionsmitglieder für die Wahrnehmung besonderer Funktionen (Funktionszulagen) und Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen.

Allgemeines

- 50 Der Rechnungshof hat in seinen Jahresberichten wiederholt über die Fraktionsmittel und die Schwierigkeiten bei der Durchsetzung seines Prüfungsrechts gegenüber den Fraktionen berichtet (1990: Tz 43-44; 1992: Tz 56-61; 1993: Tz 71-82).
- 51 Das Prüfungsrecht des Rechnungshofs wird inzwischen von allen Fraktionen uneingeschränkt und auch ohne die früher geltend gemachten Bedingungen anerkannt. Auch die DVU-Fraktion hat sich — für die Zeit ihres Bestehens (Oktober 1991 bis Januar 1993) — prüfen lassen, setzt allerdings ihre Verzögerungen bei der Einhaltung von Terminen und bei der Mitwirkung nach § 95 LHO fort. Die beiden Gruppen, die sich nach dem Zerfall der DVU-Fraktion gebildet haben, anerkennen ebenfalls das Prüfungsrecht des Rechnungshofs.

Neue Regelung des Fraktionsstatus

- 52 Der Rechnungshof konnte bei seinen Prüfungen und den Prüfungsmitteilungen das Gesetz zur Änderung des Bremischen Abgeordnetengesetzes und des Senatsgesetzes vom 5. Juli 1994 (Brem.GBl. S. 195) noch nicht berücksichtigen. Dieses Gesetz fügt als neuen „Fünften Teil“ die §§ 36 bis 45 in das Abgeordnetengesetz (BremAbgG) ein, wodurch die Rechtsstellung der Fraktionen geregelt wird. Zu dieser Neuregelung gehört auch die sich bereits aus dem Bundesverfassungsgerichtsurteil vom 13. Juni 1989 (BVerfGE 80,188) ergebende Prüfung durch den Rechnungshof (§ 43 BremAbgG).
- 53 Das Änderungsgesetz, zu dem der Rechnungshof sich mangels Beteiligung im Gesetzgebungsverfahren nicht hat äußern können, schließt sich — abgesehen von einigen nicht in der Begründung erläuterten Abweichungen — eng an das Abgeordnetengesetz des Bundes an, soweit es in der Fassung des Änderungsgesetzes vom 11. März 1994 (BGBl. I, 526) die Rechtsstellung der Fraktionen regelt. Auffälligste Abweichung ist § 45 BremAbgG in der Neufassung, wonach alle Vorschriften über die Fraktionen (§§ 36–44) auch für Gruppen gelten. Gruppen sind nach bremischen Parlamentssatzungsrecht (§ 7 Abs. 1, Abs. 5 Geschäftsordnung der Bremischen Bürgerschaft) Vereinigungen von zwei bis vier Abgeordneten, die derselben Partei oder Wählervereinigung angehören.
- 54 Im übrigen ändert das neue Statusrecht der Fraktionen und Gruppen, das ohnehin erst mit der nächsten Legislaturperiode in Kraft tritt, nichts an den Feststellungen des Rechnungshofs bei den durchgeführten Prüfungen.

Stand der Prüfungen

- 55 Der Rechnungshof hat die Fraktionen von SPD, CDU, Bündnis 90/Die Grünen und FDP für das Jahr 1991, die Fraktion der DVU für die Dauer ihres Bestehens (Oktober 1991 bis Januar 1993) geprüft und ihnen Prüfungsmitteilungen übersandt. Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

Ausgabenstruktur

- 56 Der Rechnungshof hat für seine Prüfung die Ausgaben der Fraktionen nach folgenden zusammenfassenden Ausgabengruppen geordnet:
- a) Summe der Vergütungen an Fraktionsmitglieder für die Wahrnehmung besonderer Funktionen in der Fraktion
 - b) Summe der Personalausgaben für Fraktionsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter
 - c) Ausgaben für Veranstaltungen

- d) Sachverständigen-, Gerichts- und ähnliche Kosten, Honorare und Werkverträge
- e) Ausgaben für die Zusammenarbeit mit Fraktionen anderer Parlamente
- f) Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit
- g) Ausgaben des laufenden Geschäftsbetriebs
- h) Repräsentation, Bewirtungen, Geschenke
- i) Reisekosten einschließlich Kfz-Kosten
- j) Mietkosten für angemietete Geschäftsräume einschließlich Bewirtschaftungskosten
- k) Ausgaben für Investitionen
- l) sonstige Ausgaben

Diese Gliederung entspricht — mit Ausnahme der zusätzlichen Positionen h, i und j — dem bei der Prüfung schon bekannten Entwurf des Abgeordnetengesetzes des Bundes, dem inzwischen das o.g. Änderungsgesetz zum Bremischen Abgeordnetengesetz im wesentlichen gefolgt ist. Der Rechnungshof hält es für sinnvoll, wenn die drei Positionen h, i und j wegen ihrer Aussagekraft bei einer Gesetzesänderung eingefügt werden. Auch ohne Gesetzesänderung könnten sie innerhalb des gesetzlichen Schemas als Untergruppen ausgewiesen werden.

Prüfungsmaßstäbe

- 57 Der Rechnungshof hat den Fraktionen Hinweise und Empfehlungen für die Verwendung von Fraktionsmitteln gegeben. Er faßt diese als Leitlinien nachfolgend zusammen. Sie sind nicht in jedem Fall durch eigene Prüfungsfeststellungen veranlaßt, sondern verwenden auch Prüfungserfahrungen anderer Rechnungshöfe.

1. Funktionszulagen

- 58 Die restriktive Auffassung des Bundesverfassungsgerichts in seinem Diätenurteil von 1975 (BVerfGE 40, 296) gebietet die völlige Gleichbehandlung aller Abgeordneten mit Ausnahme des Parlamentspräsidenten und seiner Stellvertreter (sog. formalisierter Gleichheitssatz). Damit sind grundsätzlich jegliche Zulagen und über die Amtsausstattung hinausgehenden Entschädigungen aus Haushaltsmitteln, also auch aus Fraktionsmitteln, für Inhaber bestimmter Funktionen (Fraktionsvorstände, Ausschuß-, Deputations-, Arbeitskreisvorsitzende oder -sprecher) unvereinbar.

- 59 Zur Zulässigkeit von Funktionszulagen sind seit 1991 neue Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht anhängig gemacht worden. In diesen Verfahren hat der Rechnungshof — wie auch andere Rechnungshöfe — Stellung genommen und die Auffassung vertreten, daß eine differenzierende Regelung zwischen Abgeordneten mit und ohne Sonderfunktion zulässig sein dürfte. Der Rechnungshof hält es allerdings für bedenklich, daß die Zusatzzahlungen zu den gesetzlichen Diäten völlig im Belieben der Fraktionen stehen. 1991 waren die Unterschiede zwischen den Fraktionen so groß, daß die Funktionszulagen zwischen 0 und 20,5 v.H. der jeweiligen Fraktionsgesamtausgaben ausmachten. Wenn der formalisierte Gleichheitssatz für den einfachen Abgeordneten ohne Sonderfunktionen gleich hohe gesetzliche Diäten gebietet, so müssen auch die in der Praxis vielfach weit höheren Zulagen für vergleichbare Sonderfunktionen grundsätzlich gleich sein. Der Gleichheitssatz würde zur Farce, wenn er nur auf die Diäten beschränkt, aber bei der Festsetzung des parlamentarischen Gesamteinkommens bis zur vierfachen Diät dem Belieben der Fraktionen überlassen würde.

Eine Differenzierung darf — und muß — sich jedoch aus dem Inhalt, dem Gewicht und der Verantwortung der Sonderfunktion ergeben. Nach Meinung des Rechnungshofs folgt daraus auch eine Abstufung nach Größe der Fraktionen. Der Rechnungshof empfiehlt, eine auch für die Öffentlichkeit transparente Regelung durch Gesetz oder — bis zu der im Jahre 1995 zu erwartenden Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts — mindestens durch Gremienbeschluß herbeizuführen.

- 60 Auch die Fraktionen sind grundsätzlich für eine Neuregelung, die Transparenz über mögliche Funktionszulagen herstellt. Sie halten eine derartige Regelung aber erst für sinnvoll, wenn das Bundesverfassungsgericht entschieden hat. Da eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts spätestens für 1995 erwartet werde und von dieser Leitlinien für eine künftige verfassungskonforme Regelung

zu erwarten seien, solle diese abgewartet werden, zumal eine jetzt kurzfristig vorgenommene Regelung kaum noch Auswirkungen vor einer dann sowieso vorzunehmenden Neuregelung hätte. In den Fraktionen gebe es im übrigen Bedenken, nach ihrer Größe zu differenzieren, und sie stehen Regelungen kritisch gegenüber, die indirekt in die Organisationsfreiheit und -form der Fraktionen eingreifen.

- 61 Der Rechnungshof begrüßt die Bereitschaft der Fraktionen zu einer transparenten Regelung. Nach seiner Meinung sollte diese spätestens bis zum Beginn der nächsten Legislaturperiode getroffen werden, auch wenn die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts bis dahin nicht ergangen sein sollte.

2. Personalausgaben

- 62 Das Bundesverfassungsgericht sieht in ständiger Rechtsprechung die Fraktionen als „in die organisierte Staatlichkeit eingefügt“ an. Daraus könnte gefolgert werden, daß das Personal der Fraktionen dem öffentlichen Dienst zuzurechnen sei.

Gesetzlich ist das Problem nicht geregelt, auch nicht in den neuen Fraktionsrechtsstellungs- bzw. Abgeordnetengesetzen. Die Fraktionen lehnen — wie auch die Fraktionen aller anderen deutschen Parlamente — die Zuordnung ihres Personals zum öffentlichen Dienst und die Bindung an den Bundesangestelltentarifvertrag (BAT) ab.

Auch wenn das Fraktionspersonal nicht zum öffentlichen Dienst gehört, so wird es doch aus öffentlichen Mitteln (Steuergeldern) bezahlt. Die in die organisierte Staatlichkeit eingefügten Fraktionen können in der Dienstrechtsgestaltung schwerlich freier sein als eindeutig privatrechtliche, also dem Staat fernere Empfänger von Zuwendungen gemäß §§ 23, 44 LHO. Diese dürfen ihr Personal nicht besser bezahlen als im öffentlichen Dienst üblich, wenn sie ihre Gesamtausgaben zumindest überwiegend aus öffentlichen Mitteln bestreiten (sog. Besserstellungsverbot; vgl. Jahresbericht 1993 Tz 50).

Der Rechnungshof ist deshalb im Anschluß an die Empfehlungen der Konferenz der Rechnungshofpräsidenten der Auffassung, daß die Fraktionen bei Arbeitsverträgen das öffentliche Dienstrecht zwar nicht unmittelbar anwenden, sich aber an ihm orientieren müssen. Diese Orientierung schließt einerseits ein beliebiges Aushandeln der Höhe der Vergütungen und der Nebenbedingungen aus, sie verbietet aber nicht, beim gehaltsmäßigen Vergleich mit Tarifgruppen des BAT insbesondere das höhere Arbeitsplatzrisiko von Fraktionsangestellten angemessen zu berücksichtigen.

3. Fraktionsreisen

- 63 Auch bei Fraktionsreisen müssen die Fraktionen mit Haushaltsmitteln aufgabenbezogen und sparsam umgehen. Mit diesem Grundsatz sind Arbeitstagungen (Klausurtagungen) im weiteren Umkreis von Bremen vereinbar. Entferntere Reisen der gesamten Fraktion, insbesondere Auslandsreisen, wird der Rechnungshof nicht beanstanden, wenn sie einen Bezug zur Fraktionsarbeit haben, die Fraktionsmitglieder mit einem Privatanteil zu den Kosten beitragen und die Häufigkeit auf eine Reise je Wahlperiode begrenzt bleibt.

4. Spenden

- 64 Spenden aus Fraktionsmitteln sind unzulässig.

5. Bewirtungen

- 65 Bewirtungen aus Fraktionsmitteln sind unbedenklich, wenn sie der Repräsentation nach außen dienen. Bewirtungsanlaß muß also ein repräsentativer Empfang oder eine Besprechung mit fraktionsfremden Gesprächspartnern sein. Gemeinsame Essen von Fraktionsmitgliedern untereinander oder mit Fraktionsangestellten (sog. Selbstbewirtung) gehören zum Privatbereich und dürfen nicht aus Fraktionsmitteln bezahlt werden.

Damit der Rechnungshof die Einhaltung dieser Grundsätze prüfen kann, müssen Bewirtungen aus Fraktionsmitteln belegt sein. Die Belege müssen den Grund der Besprechung und die Teilnehmer oder in vertraulichen Fällen zumindest eine zusammenfassende Bezeichnung und die Größe des Teilnehmerkreises angeben.

6. Öffentlichkeitsarbeit

- 66 Der Rechnungshof hält an seinen Zweifeln fest, ob Öffentlichkeitsarbeit zu den koordinierenden Aufgaben der Fraktionen i.S. des Wüppesahl-Urteils des Bundes-

verfassungsgerichts (BVerfGE 80, 188) gehört. Er wird die Öffentlichkeitsarbeit jedoch nicht beanstanden, soweit sie sich im Rahmen der neuen und nunmehr auch von Bremen übernommenen Fraktionsrechtsstellungsgesetze („Sie können die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit unterrichten.“) hält (Jahresbericht 1993 — Land — Tz. 77).

Von der Unterrichtung (Information) über Tätigkeiten, also über das, was getan wird, ist zu unterscheiden die Werbung für politische Ansichten und Ideologien. Dies ist Sache der Parteien und von ihnen zu bezahlen. Der Rechnungshof rechnet dazu insbesondere Aussagen, in denen der programmatische Charakter, die Sympathiewerbung für die fraktionstragende Partei oder die Auseinandersetzung mit dem politischen Gegner im Vordergrund stehen.

Der parteiwerbende Charakter steht z.B. oft im Vordergrund bei

- Straßenstellschildern (typisches Wahlkampfmedium)
- Großanzeigen in Zeitungen
- Zeitungsanzeigen mit auffälliger Hervorhebung des Parteilogos
- Broschüren mit werbender und aufwendiger Aufmachung
- Ständen auf Ausstellungen
- Jubiläumsschriften

Ein weiteres Kriterium zur Abgrenzung könnte nach Ansicht des Rechnungshofs ein vernünftiges Verhältnis der Fraktionsausgaben für Öffentlichkeitsarbeit einerseits zu anderen Fraktionsausgaben und andererseits zu den entsprechenden Ausgaben des Landesverbandes der Partei sein.

Der Rechnungshof befindet sich mit seinen abgrenzenden Überlegungen in weitgehendem Konsens mit der Meinung der anderen Landesrechnungshöfe.

67

Die Fraktionen halten die Auffassung des Rechnungshofs zur Öffentlichkeitsarbeit teilweise für zu eng. Sie erkennen an, daß keine Haushaltsmittel für folgende Gegenstände und Formen der Öffentlichkeitsarbeit aufgewendet werden dürfen:

- Werbung für parteipolitische Ansichten oder Ideologien,
- werbemäßig aufgemachte Öffentlichkeitsarbeit, bei der der Inhalt eindeutig hinter die werbende Form zurücktritt,
- Nutzung der Publikationen der Fraktionen für öffentliche Partei- und Wahlkampfzwecke.

Die Fraktionen halten Öffentlichkeitsarbeit immer dann für zulässig, wenn sie anknüpft an die parlamentarische Tätigkeit der Fraktionen, parlamentarische Initiativen also öffentlich vor- oder nachbereitet. Abweichend von der Ansicht des Rechnungshofs könne dazu auch Öffentlichkeitsarbeit mit programmatischem Charakter oder die Auseinandersetzung mit dem politischen Gegner, also anderen Fraktionen oder der Regierung gehören. Es müsse z.B. möglich sein, daß sich die parlamentarische Opposition in Veröffentlichungen programmatisch mit Koalitionsvereinbarungen und dem in der Regel durch die Regierungserklärung gesetzten Regierungsprogramm auseinandersetze.

Im übrigen sehen sich die Fraktionen als auf Grundlage von Parteilisten ins Parlament gewählt an, in der politikwissenschaftlichen Diskussion würden sie als die „Parteien im Parlament“ bezeichnet und in der Öffentlichkeit vielfach auch so wahrgenommen.

Die Abgrenzung zulässiger Öffentlichkeitsarbeit kann nach Ansicht der Fraktionen aufgrund der von ihnen genannten Kriterien in der Regel hinreichend sicher erfolgen, kann aber manchmal auch erst im Einzelfall entschieden werden. Dazu gerade diene das Prüfungsrecht des Rechnungshofs und sein der öffentlichen Auseinandersetzung zugänglicher Bericht.

68

Soweit die Fraktionen mit der Auffassung des Rechnungshofs nicht übereinstimmen, wird der Rechnungshof den Meinungsaustausch mit ihnen fortsetzen.

7. Öffentlichkeitsarbeit in der Vorwahlzeit

69

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 2. März 1977 (BVerfGE 44, 125) der Öffentlichkeitsarbeit der Regierung Grenzen gezogen, die es aus dem Demokratieprinzip und aus dem Recht der politischen Parteien auf Chancen-

gleichheit ableitet. Aus der Verpflichtung der Regierung, sich jeder parteiergreifenden Einwirkung auf die Wahl zu enthalten, folgt nach Meinung des Bundesverfassungsgerichts für die Vorwahlzeit das Gebot äußerster Zurückhaltung und das Verbot jeglicher mit Haushaltsmitteln betriebener Öffentlichkeitsarbeit in Form von sogenannten Arbeits-, Leistungs- und Erfolgsberichten. Diese Grundsätze gelten auch für die Verfassungsorgane des Bundes vor Landtagswahlen und ebenso für Verfassungsorgane der Länder vor Bundestagswahlen. Für den Beginn der Vorwahlzeit hat das Gericht sich an dem Zeitpunkt orientiert, an dem der Bundespräsident den Wahltag bestimmt, in der Verfassungspraxis des Bundes etwa sechs Monate vorher. In Bremen muß der Wahltag neun Monate vorher festgesetzt werden (§ 14 WahlG).

Die Chancengleichheit der Parteien, insbesondere der kleineren und im Parlament nicht vertretenen, kann nicht nur durch die Regierung verletzt werden, sondern auch, wenn Fraktionen als Teile von Verfassungsorganen mit öffentlichen Mitteln durch Öffentlichkeitsarbeit Wahlbeeinflussung in einer Weise betreiben, wie sie der Regierung verboten ist, insbesondere also durch Verstärkung der Öffentlichkeitsarbeit in Wahlkampfnähe (Vorwahlzeit). Der Rechnungshof teilt insoweit nicht die in der Begründung zu § 38 BremAbgG vertretene Auffassung, daß die dem Senat auferlegten Beschränkungen nicht für die Fraktionen gelten. Diese Einengung des Verbots der Wahlbeeinflussung kann nach Auffassung des Rechnungshofs aus der Verfassungsrechtsprechung nicht hergeleitet werden.

Der Rechnungshof hält es dagegen für hinnehmbar, wenn die Fraktionen ihre Öffentlichkeitsarbeit in den vom Rechnungshof genannten Grenzen (vgl. vorige Tz) in der (Bürgerschafts- oder Bundestags-) Vorwahlzeit lediglich fortsetzen, also nicht verstärken. Insoweit schränkt der Rechnungshof aufgrund der Einwendungen der Fraktionen seine Kritik ein. Er ist aber der Meinung, daß in der heißen Wahlkampfphase — sechs Wochen vor dem Wahltag — jegliche Öffentlichkeitsarbeit aus Fraktionsmitteln zu unterbleiben hat.

- 70 Die Fraktionen weisen darauf hin, daß bei ihnen die Meinungsbildung über diese Auffassung des Rechnungshofs noch nicht abgeschlossen sei. Sie hielten aber Situationen für denkbar, in denen trotz Vorwahlzeit eine Öffentlichkeitsarbeit von Fraktionen in keinem Fall ausgeschlossen werden dürfte. Dies wäre zum Beispiel der Fall, wenn eine Regierung und die sie tragenden Fraktionen noch ganz kurz vor Ende der Legislaturperiode wichtige Vorhaben oder Gesetze durchbringen wollen.

- 71 Der Rechnungshof wird den Meinungs Austausch mit den Fraktionen fortsetzen.

8. Wirtschaftlichkeit

- 72 Das Gebot des § 7 LHO, die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten, gilt für alle Stellen, die Haushaltsmittel (Steuergelder) ausgeben, auch für Fraktionen. Der Rechnungshof berücksichtigt jedoch bei seiner Prüfung unter diesem Aspekt, daß die Fraktionen zum Bereich der politischen Leitung gehören. Er legt deshalb bei seiner Prüfung andere Maßstäbe an als bei nachgeordneten Behörden mit Vollzugsaufgaben.

9. Meinungsumfragen

- 73 Die Ermittlung von Meinungen und Stimmungen der Bevölkerung durch repräsentative Befragungen ist (in erster Linie) Sache der Parteien und bei konkreten Sachfragen auch der Regierungen. Wenn auch Fraktionen, insbesondere in Opposition stehende, konkurrierenderweise solche Umfragen in Auftrag geben, müssen sie sich auf konkrete Sachthemen beschränken. Die politische Parteien betreffenden Fragen, insbesondere die nach den Wahlabsichten der Bürger, dürfen mit Haushaltsmitteln von den Fraktionen ebensowenig bezahlt werden wie von der Regierung.

10. Rücklagen

- 74 Die Fraktionen dürfen nach § 40 Abs. 5 Satz 2 AbgG in der Neufassung Rücklagen bilden. Nach Meinung des Rechnungshofs können damit nur angemessene Rücklagen gemeint sein. Grundsätze zur Konkretisierung der Angemessenheit wird der Rechnungshof aus der Praxis späterer Prüfungen entwickeln.

Senatskanzlei

Ausgaben für Repräsentativerhebungen

- 75 Aus Mitteln für Repräsentativerhebungen führte 1991 wie in den Vorjahren ein von der Senatskanzlei beauftragtes Meinungsforschungsinstitut zwei Umfragen durch, deren Ergebnisse auch den Bürgerschaftsfraktionen übermittelt wurden.

Die Fragen betrafen außer Sachthemen die Einschätzung der „politischen Akteure“ und die Kompetenz der politischen Parteien sowie Wahlabsichten (u.a. die „Sonntagsfrage“).

Der Rechnungshof sieht die Verwendung von Haushaltsmitteln für Fragen nach den politischen Parteien als unzulässige verdeckte Parteienfinanzierung an.

Fragen nach den „politischen Akteuren“ liegen im Grenzbereich, sind aber mehr dem Parteibereich zuzurechnen.

- 76 Der Senatskanzlei standen im Haushaltsjahr 1991 — wie auch in den Vorjahren — beim Titel 531 28 Mittel für Repräsentativerhebungen zur Verfügung. Hieraus wurden Umfragen des Senats zur „Politischen Stimmung in Bremen“ bezahlt. Diese Umfragen erfolgten in den früheren Jahren normalerweise im Frühling und Herbst. 1991 wurden sie wegen des Wahltermins am 29. September auf Februar und Juni vorgezogen. Die beiden Umfragen kosteten zusammen rd. 150.000 DM. Entsprechend der ständigen Praxis übersandte der Senat die Umfrageergebnisse auch den Fraktionen der Bremischen Bürgerschaft.

Die von dem Meinungsforschungsinstitut im Auftrag des Senats gestellten Fragen lassen sich in drei Gruppen einteilen: Fragen nach Sachthemen, Fragen nach den „politischen Akteuren“ und Fragen nach den politischen Parteien.

- 77 Der Rechnungshof hat die Umfragen unter dem Gesichtspunkt der verdeckten Parteienfinanzierung geprüft. Die Verfassungsrechtslage der Bundesrepublik geht von einer Trennung von Staat und Parteien aus. Das Bundesverfassungsgericht folgert daraus, daß die Parteien nur in beschränktem Maße und nur offen vom Staat finanziert werden dürfen. Verdeckte Parteienfinanzierungen aus Haushaltsmitteln sind verboten. Hierzu gehören insbesondere die Fälle, in denen staatliche Stellen mit Haushaltsmitteln Aufgaben oder Interessen der Parteien wahrnehmen.
- 78 Unter diesem Gesichtspunkt sind die Fragen der ersten Gruppe unbedenklich. Fragen nach konkreten Sachthemen, ihrer Bedeutung und ihrem Rang in der Meinung des Bürgers versetzen die Regierung in den Stand, Wünsche der Bevölkerung zu berücksichtigen und Konsequenzen daraus zu ziehen.
- 79 Für unzulässig hält der Rechnungshof dagegen die Fragen der dritten Fragengruppe nach den politischen Parteien, ihrer politischen Kompetenz und nach den Wahlabsichten des Bürgers („Sonntagsfrage“). Aus solchen allgemeinen, nicht konkrete Politikbereiche betreffenden Fragen kann der Senat nichts für seine Regierungsarbeit ableiten. Solche Umfragen sind Sache der Parteien und von ihnen zu bezahlen. Die Bezahlung aus Haushaltsmitteln ist verdeckte Parteienfinanzierung.

- 80 Im Grenzbereich zwischen den zulässigen und unzulässigen Fragen liegt die mittlere Gruppe mit Fragen nach den „politischen Akteuren“: Bekanntheit Bremer Politiker, wichtigste Politiker in Bremen, Noten für Senat und Bürgermeister, Bürgermeisterpräferenz, Urteile über den Präsidenten des Senats. Die Kenntnis von der Bürgermeinung über die „politischen Akteure“ ermöglicht kaum sachliche Konsequenzen für die Regierungsarbeit, schon gar nicht kurz vor der Wahl. Die von der Senatskanzlei genannten Konsequenzen im Sinne von Verhaltensänderung, Profilierung und Öffentlichkeitsarbeit hat der Rechnungshof zwar eingeräumt, er hat diese Gesichtspunkte aber weniger der inhaltlichen Politik und den Möglichkeiten ihrer Verbesserung als der bloßen mediengerechten Darstellung zugeordnet.

Der Rechnungshof ist deshalb der Auffassung, daß diese Politiker-Fragen mehr dem Parteienbereich zuzurechnen sind. Er hat dem Senat und der Senatskanzlei empfohlen, Fragen dieser Art nicht mehr in die Umfragen aufzunehmen.

- 81 Die Senatskanzlei hat ihre „breiter angelegte Fragetechnik“ verteidigt. Die Akzeptanz der Regierungspolitik hänge auch von allgemeinen schwer definierbaren und daher schwer präzise abfragbaren Stimmungen ab. Dazu gehörten auch Fra-

gen nach der Kompetenz der Parteien und nach Wahlabsichten ebenso wie zur Bekanntheit und Wichtigkeit von Politikern. Die Parteien könnten aus den Umfrageergebnissen keine Konsequenzen mehr ziehen, weil die Entscheidung über ihre Kandidaten und Wahlprogramme drei Monate vor der Wahl längst getroffen seien.

- 82 Der Rechnungshof hat an seiner Auffassung festgehalten und seine Begründung dafür weiter konkretisiert. Die Senatskanzlei hat sich in ihrer abschließenden Stellungnahme zu anderen Punkten der Prüfung, aber nicht mehr zu den Repräsentativerhebungen geäußert. Der Rechnungshof nimmt deshalb an, daß seine Auffassung bei künftigen Meinungsumfragen beachtet werden wird.

Senatskommission für das Personalwesen

Dienstwohnungen

- 83 **Dienstwohnungen und die für sie geltenden Regelungen sind weitestgehend nicht mehr zeitgemäß.**

Die Regelungen über die Berechnung und Festsetzung der Dienstwohnungsvergütung sind nicht an die veränderten Lebensverhältnisse und verbesserten Ausstattungsstandards der Dienstwohnungen angepaßt worden.

Die im allgemeinen vorhandene Mobilität und schnelle Erreichbarkeit von Bediensteten rechtfertigt die Reduzierung des Dienstwohnungsbestandes. Für die unabdingbar erforderlichen Dienstwohnungen müssen die Dienstwohnungsvorschriften geändert werden.

- 84 Der Rechnungshof hat sich im Jahresbericht 1990 (Land) bereits über mögliche Maßnahmen zur Verbesserung der Einnahmen aus Dienstwohnungen geäußert (Tz. 45, 46). Er hielt und hält angesichts der zur Verfügung stehenden Kommunikationstechniken Dienstwohnungen zunehmend für entbehrlich. Bezüglich möglicher Einnahmeverbesserungen beabsichtigte die SKP seinerzeit, zunächst die weitere Mietpreisentwicklung auf dem Wohnungsmarkt abzuwarten.

Die häufig sehr hohen Kosten, die bei der Renovierung von Dienstwohnungen beim Nutzerwechsel anfallen, hat der Rechnungshof zum Anlaß genommen, sich erneut mit den Bedingungen zu befassen, zu denen Dienstwohnungen vermietet werden. Dabei ist er zu der Auffassung gelangt, daß die derzeit bestehenden Regelungen zur Festsetzung der Dienstwohnungsvergütung nicht mehr den heutigen Verhältnissen entsprechen. Darüber hinaus sind sie in Teilen auch widersprüchlich.

Der Rechnungshof hat daher eine Neuregelung gefordert, die insbesondere die folgenden Aspekte berücksichtigen sollte:

Mietwert

- 85 Für jede Dienstwohnung ist gemäß den Bremischen Dienstwohnungsvorschriften vom 14. Februar 1974 (Brem.Abl. S. 142) ein Mietwert festzusetzen. Er muß dem objektiven Wert der Wohnung unter Berücksichtigung der werterhöhenden und der wertmindernden Umstände entsprechen (§ 8 Abs. 1 Satz 2). Aus dem ermittelten und festgesetzten Mietwert leitet sich grundsätzlich die Höhe der sogenannten Dienstwohnungsvergütung her. Die Mietwerte wurden zuletzt mit Wirkung vom 1. Juni 1991 erhöht. Trotz der Erhöhungen sind die Mietwerte deutlich hinter dem Preisniveau für vergleichbaren öffentlich geförderten Wohnraum zurückgeblieben und somit erst recht hinter dem an sich grundsätzlich anzusetzenden Marktwert.

- 86 Dementsprechend hat eine im Dezember 1992 beendete Lohnsteuerprüfung für den Zeitraum 1987–1992 ergeben, daß durch eine zu niedrige Ermittlung der steuerrechtlich zu Grunde zu legenden ortsüblichen Mietbelastung der Dienstherr auf insgesamt 832.219 DM an möglichen Mehreinnahmen verzichtet hat. Diesen geldwerten Vorteil für die Dienstwohnungsinhaber hat die SKP durch die volle Übernahme der festgesetzten Lohnsteuer in Höhe von 352.553,27 DM zusätzlich subventioniert. Durch diese Übernahme der Steuernachzahlung ist der geldwerte Vorteil noch erhöht worden.

Nach Auffassung des Rechnungshofs gibt es keine ausreichenden Gründe, die diese Besserstellung von Dienstwohnungsinhabern rechtfertigen. Daher hält er es für erforderlich, den Mietwert für Dienstwohnungen an die vergleichbaren ortsüblichen Verhältnisse anzupassen.

Kosten der Schönheitsreparaturen

- 87 Nach den geltenden Regelungen trägt der Dienstherr die Verantwortung für die Durchführung der notwendigen Schönheitsreparaturen für den gesamten bremschen Dienstwohnungsbestand. Die Mieter beteiligen sich an der Finanzierung der Kosten mit einem monatlichen Beitrag von 0,45 DM pro m² der zu berücksichtigenden Wohnfläche. Diese Pauschale, die unverändert seit 1981 besteht, wird der inzwischen eingetretenen Kostenentwicklung nicht gerecht.

Allerdings ist der Dienstherr seiner Verpflichtung, Schönheitsreparaturen (z.B. das Streichen von Fenstern, Türen und Heizkörpern) auf seine Kosten durchzuführen, nur selten oder nur bei einem Mieterwechsel nachgekommen. Der dabei anfallende Renovierungsaufwand betrug in der Regel zwischen 15.000 und 30.000 DM.

Aufgrund dieser Praxis waren neben Renovierungs- häufig auch Sanierungsmaßnahmen nötig; diese waren mit einem außerordentlich hohen Aufwand verbunden. So wurden 1992 für die Sanierung der Dienstwohnung eines Schulhausmeisters durch das Hochbauamt 84.000 DM veranschlagt. Wenn nicht die Mieter in vielen Fällen Renovierungsarbeiten auf eigene Rechnung erbringen würden, hätten vermutlich noch mehr Wohnungen saniert werden müssen als tatsächlich geschehen.

- 88 Angesichts der unterlassenen regelmäßigen Wohnungsunterhaltung und der dadurch kostenintensiveren Instandsetzung beim Nutzerwechsel hält der Rechnungshof das bisherige Verfahren für nicht sachgerecht.

Eine vertragliche Verpflichtung zur Übernahme der Schönheitsreparaturen durch den Dienstwohnungsinhaber und eine Kontrolle der Einhaltung dieser Pflichten ist geeignet, auf Dauer eine regelmäßige Pflege des Dienstwohnungsbestandes sicherzustellen und auch den öffentlichen Haushalt zu entlasten.

Wohnfläche

- 89 Die bei der Festsetzung des Mietwerts und der Nebenabgaben für Heizung zugrunde zu legende Wohnfläche bestimmt sich nach den Dienstwohnungsvorschriften nicht nach der tatsächlichen Wohnungsgröße, sondern in Abhängigkeit von der jeweiligen Besoldung des Dienstwohnungsinhabers.

Dementsprechend wird die Pauschale für die Kosten der Schönheitsreparaturen auch nur anteilig erhoben.

Die Berechnung der Wohnflächen sollte daher — zumindest hinsichtlich der Nebenkosten — entsprechend der tatsächlichen Wohnungsgröße erfolgen. Es kann nicht hingenommen werden, daß der Dienstherr dem Dienstwohnungsinhaber Teile der Wohnfläche kostenlos zum Wohnen überläßt und dann auch noch allein die Folgekosten dieser Nutzung trägt.

Nebenabgaben

- 90 Der Dienstwohnungsinhaber trägt die allgemeinen Nebenkosten der Wohnung. Dabei werden die Kosten für Heizung und Wasserverbrauch in pauschalierter Form pro Kopf der in der Dienstwohnung Wohnenden (Wasser) bzw. pro m (= hFD) der zu berücksichtigenden Wohnfläche (Heizung) erhoben. Diese Art der Abgabenerhebung ist für das Kostenbewußtsein nicht förderlich.

Um in Zukunft eine Gleichbehandlung aller Verbraucher zu gewährleisten und denkbare Einsparungen anzustreben, ist der Einbau von Verbrauchserfassungsgeräten in allen Dienstwohnungen notwendig. Dies ist auch eine Forderung in den energiepolitischen Beschlüssen des Senats.

- 91 Für Garagen werden Mietzahlungen verlangt, für Einstellplätze hingegen nicht. Eine unentgeltliche Nutzung eines vom Dienstherrn zur Verfügung gestellten Einstellplatzes ist nach Auffassung des Rechnungshofs nicht zu rechtfertigen.

Darüber hinaus sollte in Fällen, in denen Hausmeister auf eigene Kosten mit Erlaubnis der hausverwaltenden Behörde Garagen auf Dienstgrundstücken errichtet haben, Miete für die Nutzung von Einstellplätzen erhoben werden.

Ausstattung

- 92 Die mit der Dienstwohnung verbundenen besonderen wertverbessernden Umstände und/ oder Minderwerte in Ausstattung sowie Lagenachteile gegenüber vergleichbaren Wohnungen sind durch Zu- und Abschläge bei der Festsetzung des Mietwerts zu berücksichtigen.

Der Katalog der werterhöhenden bzw. -mindernden Tatbestände sollte überprüft und aktualisiert werden. Unabhängig von der Einführung neuer Tatbestände ist es angebracht, die tatsächlich vom Dienstherrn zur Verfügung gestellte Ausstattung in allen Wohnungen zu ermitteln.

Höchste Dienstwohnungsvergütung

- 93 Außer vom Mietwert ist die von einem Dienstwohnungsinhaber zu entrichtende Vergütung für die Wohnung der Höhe nach auch noch von seinen Bruttodienstbezügen abhängig. Entsprechende Regelungen gibt es auch beim Bund und allen anderen Bundesländern.

Nach der bremischen Regelung werden jedoch derzeit ab einem bestimmten Bruttodienstbezug um 3 DM je 100 DM Bruttodienstbezug geringere Vergütungen erhoben als nach den entsprechenden Regelungen des Bundes und der übrigen Länder. Z. Zt. beträgt beispielsweise bei einem Bruttodienstbezug in Höhe von 4.000 DM die höchste Dienstwohnungsvergütung 545 DM.

Unabhängig von den im Bundesvergleich günstigeren Bremer Regelungen sind nach Auffassung des Rechnungshofs die Beträge, die als höchste Dienstwohnungsvergütung erhoben werden, insgesamt nicht mehr zeitgemäß. Die Sätze der Bundesregelung, an der sich die Länder orientieren, wurden zuletzt zum 1. Dezember 1980 erhöht und seitdem nie mehr an die veränderten Preisverhältnisse auf dem Wohnungsmarkt angepaßt.

Die höchste Dienstwohnungsvergütung sollte an die Steigerungen der durchschnittlichen allgemeinen Mietbelastung angepaßt werden.

Stellungnahme der Behörde

- 94 In ihrer Antwort hat die SKP den Feststellungen des Rechnungshofs grundsätzlich zugestimmt und eine Neufassung der bremischen Dienstwohnungsvorschriften angekündigt. Dabei soll der Mietwert einer Dienstwohnung zukünftig der ortsüblichen Vergleichsmiete für nicht preisgebundenen Wohnraum angepaßt werden.

- 95 Alle auf die individuellen Belange des Dienstwohnungsinhabers bisher abgestellten Vergünstigungen — mit Ausnahme der auf 20 bis 22 v.H. des Bruttoverdienstes anzuhebenden Sätze der höchsten Dienstwohnungsvergütung — sollen entfallen. Die Verpflichtung zur sachgerechten Durchführung von Schönheitsreparaturen soll in Zukunft dem Dienstwohnungsnutzer obliegen, die Kontrolle über die Einhaltung dieser Pflicht soll von den hausverwaltenden Behörden ausgeübt werden.

- 96 Bei den Nebenabgaben will die SKP mit Unterstützung durch das Hochbauamt mittelfristig den Einbau von Verbrauchserfassungsgeräten sicherstellen und dem Dienstwohnungsinhaber den realen Verbrauch in Rechnung stellen.

- 97 Bezüglich des Dienstwohnungsbestands will die SKP durch die hausverwaltenden Behörden in allen Bereichen kritisch prüfen lassen, ob es notwendig ist, die Dienstwohnungen beizubehalten. Davon soll allerdings der Schul- und Justizvollzugsbereich ausgenommen werden.

Würdigung

- 98 Inzwischen hat die SKP den Entwurf neuer Dienstwohnungsvorschriften zur Stellungnahme an die Behörden gesandt. In ihnen hat sie die Anregungen und Forderungen des Rechnungshofs aufgenommen.

Der Rechnungshof wird das weitere Verfahren begleiten.

Kultur

Zuwendungen zur Herausgabe einer Zeitschrift

- 99 Die Herausgabe der Zeitschrift „orte — Kunst für öffentliche Räume“ ist vom Senator für Bildung und Wissenschaft im Rahmen einer Fehlbedarfsfinanzierung bezuschußt worden. Das Projekt sollte sich nach vier Jahren selbst tragen.

Die ersten drei Ausgaben der Zeitschrift mußten bei Einnahmen in Höhe von rd. 6.000 DM mit rd. 330.000 DM bezuschußt werden. Die Zeitschrift wurde danach eingestellt.

Eine ausreichende Abschätzung von Mitteleinsatz und möglichen Erfolgschancen der Zeitschrift erfolgte nicht. Bei einer sorgfältigen Ermittlung der wirtschaftlichen Grundlagen hätte dieses Projekt nicht gefördert werden dürfen.

Sachverhalt

- 100 Im Juni 1991 stimmte die Deputation für Bildung, Wissenschaft und Kunst dem Projekt einer Zeitschrift für „Kunst im öffentlichen Raum“ zu.

Dieser Entscheidung lag folgender Sachverhalt zugrunde:

Der Plan zur Herausgabe der Zeitschrift ist im Forschungsprojekt „Kunst im öffentlichen Raum“ an der Hochschule für Künste entwickelt worden. Deshalb wurde sie aus Mitteln zur Forschungsförderung des Kapitels 0290 „Allgemeine Bewilligungen für Forschungsförderung“ durch den Senator für Bildung und Wissenschaft bezuschußt. Die Zeitschrift sollte — wie das Forschungsprojekt — die Bedeutung, die „Bremen für die Theorie und die Praxis von 'Kunst im öffentlichen Raum' seit den 70er Jahren in der Bundesrepublik besitzt, nach außen dokumentieren“. Gleichzeitig sollte sie auf bremische Leistungen auf diesem Gebiet aufmerksam machen und es neben weiteren Zwecken der Hochschule erleichtern, Lehrkräfte von außerhalb zu gewinnen.

Bereits 1990 wurde der spätere Chefredakteur für eine Mitarbeit gewonnen. Seitdem sind mit seiner Hilfe Überlegungen zum Konzept, zur Gestaltung der Zeitschrift, ihrem Inhalt und dem Redaktions- und Mitarbeiterstab angestellt worden. Bei diesen Überlegungen haben die Marktchancen des Produkts keine Rolle gespielt. Der spätere Chefredakteur hat auch verschiedene Verlage zur Zusammenarbeit vorgeschlagen. Angebote wurden von diesen Verlagen nicht eingeholt. Begründungen, warum die Zeitschrift später mit einem anderem Verlag und ohne Beteiligung anderer Kommunen produziert wurde, sind in den Unterlagen der Behörde nicht enthalten.

- 101 Der seinerzeit zuständige Senator für Bildung, Wissenschaft und Kunst legte der Deputation im Juni 1991 auch einen Finanzierungsplan vor. Danach strebte er an, daß sich die Zeitschrift nach Ablauf von vier Jahren allein durch Einnahmen aus Anzeigen und Abonnements vollständig finanzieren sollte.

1991 ging das seinerzeit zuständige Ressort in der vorgelegten Kalkulation für das erste Erscheinungsjahr bei Ausgaben in Höhe von insgesamt 179,5 TDM von Einnahmen aus Verkauf und aus Anzeigen von insgesamt 68 TDM aus. 1992 sollten lt. Kalkulation die Ausgaben 347 TDM und die Einnahmen 227,5 TDM betragen. Für das vierte Erscheinungsjahr 1994 ging das Ressort von Ausgaben in Höhe von 370 TDM und von Einnahmen in Höhe von 302,5 TDM aus; hierbei wurden Erlöse aus Einzel- oder Abonnementsverkäufen in Höhe von 202,5 TDM unterstellt. Im Einzelverkauf sollte die Zeitschrift 15 DM kosten. Ab 1995 wurde Kostendeckung angestrebt, die vor allem durch erhöhten Anzeigenverkauf erreicht werden sollte.

- 102 Die Behörde ist von Künstlern, Kunsthistorikern, Architekten, Landschafts- und Städteplanern, Kulturpolitikern und nicht zuletzt Lehrkräften als Zielgruppen für den kalkulierten Absatz der Zeitschrift ausgegangen.

- 103 Im März 1992 vereinbarte der Senator für Bildung und Wissenschaft mit einem Verlag zunächst die Herstellung von drei Ausgaben der Zeitschrift im Jahr 1992. Herausgeber der Zeitschrift war u.a. das Land Bremen. In jeder Ausgabe sollte lt. Vertrag folgender Hinweis auf die Mitwirkung des Landes Bremen enthalten sein: „Durch die Unterstützung der Freien Hansestadt Bremen wird das Erscheinen in dieser Form ermöglicht“. Damit sollte das bremische Engagement herausgestellt werden.

Das Land sicherte dem Verlag pro Ausgabe und auf Antrag im Zuwendungswege einen Zuschuß zu den Herstellungs- und Vertriebskosten der Zeitschrift als Fehlbedarfsfinanzierung zu.

- 104 Nachdem 1992 — wie vertraglich vereinbart — drei Ausgaben der Zeitschrift erschienen waren, wurde der Vertrag mit dem Verlag zum 31. Dezember 1992 beendet. Die Zeitschrift wurde eingestellt.

Entgegen den Prognosen über Einnahmen in Höhe von 68 TDM konnten aus den ersten drei Ausgaben durch den Verlag lediglich 79 Exemplare frei verkauft werden. Sie erbrachten einen Nettoerlös von insgesamt 1.004,— DM. Weitere Erlöse wurden aus Abonnements in Höhe von 3.047,— DM und aus Anzeigen in Höhe von 1.734,50 DM erzielt. 1993 verkaufte die Behörde weitere 39 Exemplare mit einem Erlös von 618,— DM.

Den Gesamtausgaben in Höhe von 330.823,95 DM standen somit Erlöse in Höhe von insgesamt 6.403,50 DM gegenüber.

Von den drei Ausgaben der Zeitschrift wurden jeweils 8.000 Exemplare gedruckt. 5.000 wurden im Rahmen der Bezuschussung finanziert. Die restlichen 3.000 Exemplare hat der Verlag zu Werbezwecken auf eigene Kosten produziert.

105 Im Zusammenhang mit Überlegungen, das Zeitschriftenprojekt nach seiner Einstellung mit einem anderen Verlag fortzuführen, hat die Behörde Gespräche mit anderen Verlagen und Städten als Mitherausgebern geführt und Vergleiche von Angeboten für eine verlegerische Übernahme des Projekts angestellt — bislang jedoch ohne Ergebnis.

106 Nach der Vorlage des Entwurfs dieses Beitrags zum Jahresbericht 1994 hat die Behörde darauf hingewiesen, daß sich der Verlag entgegen den Absprachen mit dem Ressort leider nicht um den Kioskverkauf, Verkauf über Buchhändler, Galerien, Messen etc. bemüht, sondern auf Abonnentenverkauf gesetzt habe. Bis Anfang 1993 seien nur 307 Abonnenten gewonnen worden. Nach dem damaligen Trend wäre laut Auskunft des Verlages eine Abonnentenzahl von 800 nach eineinhalb Jahren erreichbar gewesen.

Das Ressort hat dazu einen Brief der Redaktion an den Verlag vorgelegt, in dem sich diese über die mangelnde Präsenz der Zeitschrift im Verkauf beklagt.

Im Gegensatz dazu hielt der zuständige Referatsleiter des Ressorts im März 1993 in einem Vermerk fest, „daß der mit der Zuwendung für die ersten drei Ausgaben beabsichtigte Zweck, die Informationslücke in der Fachwelt, besonders bei Künstlern, Architekten und Planern, durch eine Zeitschrift für „Kunst im öffentlichen Raum“ zu schließen und mit dieser überregionalen Diskussionsform für öffentliche Kunst das „Bremer Modell“ wieder ins Gespräch zu bringen, erreicht sei.“

Beanstandungen des Rechnungshofs

107 Der Rechnungshof hat beanstandet, daß die Marktchancen der geplanten Zeitschrift nicht im erforderlichen Maß geprüft worden sind. Die Erwartungen der Behörde, die Zeitschrift werde sich voraussichtlich nach vier Jahren von selbst tragen, waren unbegründet. Die Entscheidung, die Zeitschrift einzustellen, war dringend geboten.

108 Unterlagen über die geschilderten Überlegungen zur Erreichbarkeit der Planungen hat die Behörde dem Rechnungshof nicht vorlegen können. Sie wären auch nicht ausreichend gewesen. Statt einer genauen Marktanalyse wurden Zielgruppen beschrieben, die sich für die Zeitschrift interessieren könnten, und daraus Verkaufsprognosen abgeleitet.

Unbeachtet blieb dabei allerdings, daß die Benennung von Zielgruppen allein keine hinreichende Sicherheit dafür bietet, daß diese das angebotene Produkt auch tatsächlich kaufen. Eine verwertbare Nachfrage bei den Interessentengruppen, die überhaupt erst ein Prognose über den Erfolg der Zeitschrift hätte bieten können, ist unterblieben.

109 Im Rahmen einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung wäre es notwendig gewesen, nicht nur zu überlegen, wer sich für ein Thema interessieren könnte. Es hätte zudem überprüft werden müssen, ob und zu welchem Preis dieser Interessentenkreis auch bereit gewesen wäre, das Produkt zu kaufen.

Eine derartige Analyse wäre nach Ansicht des Rechnungshofs vor der erstmaligen Herausgabe der Zeitschrift möglich gewesen, weil durch eine gezielte, fachmännische Befragung der benannten Zielgruppen hätte festgestellt werden können, ob es Kaufinteressenten in ausreichender Zahl gegeben hätte.

110 Angesichts der Zahl von nunmehr insgesamt 118 frei verkauften Einzelexemplaren und einer geringen Anzahl von Abonnements der Zeitschrift zeigt sich, wie wesentlich eine Untersuchung über eine ernsthafte Kaufbereitschaft der benannten Interessenten gewesen wäre.

111 Auch wäre es bereits bei der erstmaligen Entscheidung zur Projektförderung möglich und notwendig gewesen, sich um andere Verlage und Städte als Mitherausgeber zu bemühen und schriftliche Angebote für eine verlegerische Übernahme der Zeitschrift einzuholen — wie die Behörde es nach dem Scheitern des Projekts bei ihren Bemühungen, die Zeitschrift fortzuführen, getan hat.

112 Nach Auffassung des Rechnungshofs wäre durch Veröffentlichungen von themenbezogenen Beiträgen in Zeitschriften, die sich gleichfalls, wenn auch nicht ausschließlich, mit Kunst für öffentliche Räume befassen, das angestrebte Ziel auch verfolgbar gewesen.

113 Der angestrebte Bezug zu Bremen, die erwünschte langfristige Bindung eines überregionalen Interesses für Kunst im öffentlichen Raum an Bremen, ist aufgrund der tatsächlichen Gestaltung der Zeitschrift nach Auffassung des Rechnungshofs nicht umgesetzt worden und daher nicht erreichbar gewesen.

Nicht einmal der im Vertrag mit dem Verlag vereinbarte Hinweis auf die Förderung der Zeitschrift durch die Freie Hansestadt Bremen ist in den drei Ausgaben abgedruckt worden. In allen Ausgaben ist ein regionaler Bezug zu Bremen nicht erkennbar.

Die Beiträge beschäftigen sich fast ausschließlich mit nichtbremischen Themen. Die Zeitschrift hätte von daher auch allein von einem Dritten herausgegeben werden können.

Der Chefredakteur hat im Vorwort zur zweiten Ausgabe angemerkt, daß die Zeitschrift mit Bremen nur die Finanzierung aus Zuschüssen des Wissenschaftsetats verbinde: „Mehr Bindungen an Bremen (oder gar Bremer Themen) existieren nicht“.

114 Einen faßbaren Beweis, daß die Zeitschrift es der Hochschule für Künste erleichtert hat, Lehrkräfte von außerhalb zu gewinnen, hat der Rechnungshof nicht finden können. Auch konnte der Rechnungshof nicht erkennen, wie in der Fachwelt durch die Zeitschrift eine Informationslücke geschlossen und das Bremer Modell von Kunst im öffentlichen Raum wieder ins Gespräch gebracht worden sein soll. Eine inhaltliche Begründung für diesen behaupteten Erfolg der Maßnahme läßt sich den vorhandenen Akten nicht entnehmen.

115 Alles in allem hätte es nach Auffassung des Rechnungshofs bei einer sorgfältigen Abschätzung der zu erwarteten Kosten und des angestrebten Erfolgs nicht zu einer Förderung des Projekts kommen dürfen. Der Rechnungshof geht auch davon aus, daß die Deputation seinerzeit dem Vorhaben nicht zugestimmt hätte, wenn sie gewußt hätte, auf welchen Grundlagen die vorgelegte Kalkulation beruhte.

Stellungnahme der Behörde

116 In seiner Stellungnahme hat der nunmehr zuständige Senator für Kultur und Ausländerintegration die Entscheidung, die Zeitschrift herauszugeben, unter ausführlicher sinnvoller Wiederholung der Begründungen in der o.a. Deputationsvorlage verteidigt. Auf den Vorwurf des Rechnungshofs, für die Kalkulation der Zeitschrift habe es an sicheren Daten gefehlt, ist die Behörde nicht inhaltlich eingegangen.

Sie hat darauf hingewiesen, daß die Verantwortlichen bereit gewesen seien, in der „Anlaufphase ein gewisses Risiko einzugehen, wie dies bei Publikationsobjekten üblich sei“.

117 Die senatorische Dienststelle hat nach ihren Angaben auf Berechnungen und Überprüfungen der an der Planung der Zeitschrift Beteiligten zurückgegriffen. Ihre Vorplanungen hinsichtlich der Abonnentenzahlen seien vom Verlag für erreichbar gehalten worden. Hinzu sei gekommen, daß der Verlag in seinen anderen Zeitschriften intensiv werben wollen und sicher gewesen sei, damit die Hälfte der Abonnenten bei Pädagogen erreichen zu können.

118 Für die Prognose von Abonnentenzahlen habe die Zielgruppe eine große Rolle gespielt. Da die Zeitschrift den Anspruch gehabt habe, zwischen Fachzeitschrift und Publikumszeitschrift zu liegen, seien als potentielle Abonnenten nicht nur die ins Auge gefaßt worden, die mit dem Thema beruflich zu tun hätten, sondern auch die interessierten Laien des deutschsprachigen Raumes, mittelfristig auch der Niederlande und Belgiens.

119 Den Verzicht auf den mit dem Verlag vereinbarten Hinweis in der Zeitschrift auf die bremische Förderung hat die Behörde damit begründet, daß der Anschein vermieden werden sollte, Bremen bestimme den Inhalt der Zeitschrift und lege sie lediglich auf lokale und regionale Themen fest. Sie hat hervorgehoben, daß bereits durch ihr Auftreten als Mitherausgeber klar gewesen sei, daß es sich um ein Projekt der Freien Hansestadt Bremen gehandelt habe. In allen Rezensionen sei Bremen für diese Tat gelobt worden.

- 120 Der Senator für Kultur und Ausländerintegration hat jedoch eingeräumt, daß ein wesentlicher Grund für die Kündigung des Vertrags mit dem Verlag gewesen sei, daß entgegen allen Prognosen die wichtigste Zielgruppe bei den Abonnenten nicht erreicht worden sei. Aufgrund der geringen Abonnementzahlen sei absehbar gewesen, daß das angestrebte Ziel der Kostendeckung im geplanten Umfang nicht erreichbar sein würde. Nach Ansicht der Behörde sind die geringen Verkaufszahlen darauf zurückzuführen, daß sich der Verlag nicht genügend um den Absatz der Zeitschrift gekümmert habe.

Das Ressort hat im übrigen erklärt, daß nach Auskunft von verschiedenen Verlagen eine genaue Marktanalyse für eine Zeitschrift dieses Typs nicht möglich gewesen sei.

Würdigung

- 121 Der Senator für Kultur und Ausländerintegration hat selbst eingeräumt, das Projekt beendet zu haben, weil die wichtigsten Zielgruppen nicht erreicht worden sind. Dies bestätigt die Ansicht des Rechnungshofs, daß vor dem Beginn eines solchen Projekts sorgfältig die Marktchancen hätten geprüft werden müssen und — wie beschrieben — auch hätten geprüft werden können. Auch die Erwartung des Verlags, 50 v.H. der Käufer unter Pädagogen gewinnen zu können, ist angesichts der Themenstellung des Projekts illusorisch gewesen.

Der Rechnungshof hält daher an seiner Auffassung fest, daß in der geschehenen Art und Weise keine Mittel zur Herausgabe der Zeitschrift hätten ausgegeben werden dürfen.

- 122 Offensichtlich wurde in der Behörde noch im Jahr 1993 über eine Wiederaufnahme des Projekts nachgedacht. Falls dies noch immer der Fall sein sollte, verbietet es sich nach Ansicht des Rechnungshofs aufgrund der bisherigen Erfahrungen und unter Berücksichtigung der extremen Haushaltsnotlage, öffentliche Mittel Bremens für diese Zeitschrift einzusetzen. Dies schließt ein ideelles Engagement Bremens bei einer Finanzierung durch Dritte natürlich nicht aus.

Arbeit

Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen

- 123 Finanzierungszusagen wurden nicht ausreichend dokumentiert und dem Haushaltsbeauftragten nicht mitgeteilt. Deshalb konnten Haushaltsmittel in Höhe von 1,3 Mio. DM nicht bereits bei der Haushaltsaufstellung berücksichtigt, sondern mußten später durch Nachbewilligung abgedeckt werden.

Das Ressort war nicht in der Lage, Notwendigkeit und Angemessenheit der institutionellen Förderung der Jugendwerkstätten haushaltsrechtlich zu prüfen und zu bewerten.

Die im Verhältnis zu den nachbewilligten Ausgabemitteln hohen Ausgabereste bei den Personalergänzungsmitteln sind zum Teil durch krankheitsbedingte Auszahlungsverzögerungen entstanden. Eine ausreichende Vertretungsregelung hat es nicht gegeben.

Die Verwendung von Zuwendungen für Personalergänzungsmittel wurde wegen Arbeitsüberlastung der Mitarbeiter nicht überwacht und teilweise nicht ordnungsgemäß geprüft.

Auch bei der Prüfung der Verwendungsnachweise für Sachmittelzuwendungen bestanden erhebliche Bearbeitungsrückstände. Eine ordnungsgemäße Verwendungsprüfung hätte wahrscheinlich Rückforderungsansprüche von rd. 1 Mio. DM ergeben.

Von den Maßnahmeträgern aus Zuwendungsmitteln erworbene Gegenstände sind nach Maßgabe der Zuwendungsbescheide bremisches Eigentum. Bei nicht mehr benötigten höherwertigen Sachgütern kann sich der Austausch unter den Trägern lohnen, weil auf Neuanschaffungen verzichtet werden kann.

1. Rechtsgrundlagen

- 124 Das Arbeitsförderungsgesetz (AFG) sieht als Instrumente einer aktiven Arbeitsmarktpolitik allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (§§ 91 bis 96 AFG) und Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung für ältere Arbeitnehmer (§§ 97 bis 99 AFG) vor. Die Bundesanstalt für Arbeit fördert diese Maßnahmen durch Zuschüsse zu den bei den Maßnahmeträgern entstehenden Personalkosten.

Seit 1989 beteiligt sich das Land Bremen an den Personalkosten der allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung durch eigene Zuschüsse (Personalergänzungsmittel), weil aufgrund gesetzlicher Änderung der Leistungsumfang der Bundesanstalt für Arbeit reduziert worden ist und dadurch die Personalkosten der Maßnahmeträger zu rd. 20 v.H. nicht mehr gedeckt werden.

Aus Landesmitteln werden ferner Investitions- und andere Sachkosten der Maßnahmeträger bezuschußt.

Im Rahmen der verstärkten Förderung nach § 96 AFG trägt das Land gemeinsam mit der Bundesanstalt für Arbeit jeweils zu gleichen Teilen zusätzliche Mittel für Zuschüsse oder Darlehen zur Sicherstellung der Restfinanzierung bereits geförderter Maßnahmen.

Bei den Zuschüssen zu den Lohnkosten (§ 97 AFG) bezuschußt das Land Bremen die von der Bundesanstalt für Arbeit nicht geförderten Lohnanteile.

Neben der komplementären Förderung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) der Bundesanstalt für Arbeit hat das Land Bremen eigene arbeitsmarktpolitische Programme entwickelt, die ausschließlich aus bremischen Haushaltsmitteln finanziert werden.

2. Veranschlagung nicht ausreichender Mittel für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen für das Hj. 1992

- 125 Schon kurz nach der parlamentarischen Verabschiedung der Haushalte 1992 und 1993 am 27. August 1992 meldete der Senator für Arbeit und Frauen mit der Deputationsvorlage Nr. 71/92 vom 29. September 1992 einen Mehrbedarf an Haushaltsmitteln für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in Höhe von insgesamt 8,241 Mio. DM an. Der Mehrbedarf setzte sich aus zusätzlichen Anforderungen für personelle und sächliche Komplementärmittel (5,777 Mio. DM), für das ergänzende beschäftigungsfördernde Landesprogramm für Stammkräfte (1,3 Mio. DM) sowie für die institutionelle Förderung des Jugendwerkstätten Bremen e.V. (1,164 Mio. DM) zusammen.
- 126 Über den Mehrbedarf bei Mitteln für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und dessen Ursachen hatte das Ressort schon durch Vorlage vom 19. Juni 1992 dem Senat berichtet. Aus dieser Vorlage, die der Senat am 4. August 1992 beraten hat, wird nicht mit Deutlichkeit ersichtlich, inwieweit der Mehrbedarf auf Ereignissen und Erkenntnissen nach dem für die Haushaltsaufstellung maßgeblichen Eckwertbeschluß des Senats vom 21. Januar 1992 beruht. Für eine Berücksichtigung im normalen Haushaltsaufstellungsverfahren kamen die Informationen der Vorlage vom 19. Juni 1992 jedenfalls zu spät. Der Senat hat deshalb am 4. August 1992 nur beschlossen, der Arbeitssenator und der Finanzsenator sollten gemeinsam für Deckung des Mehrbedarfs sorgen.
- 127 Senat und Fachdeputation erkannten den dargestellten Mehrbedarf am 29. September bzw. 30. September 1992 an und unterstützten die Nachbewilligungsanträge des Senators für Arbeit und Frauen. Der Haushaltsausschuß stimmte den Anträgen am 2. Oktober 1992 zu, schloß sich aber den in diesem Zusammenhang vom Senator für Finanzen erhobenen Beanstandungen in dessen Vorlage vom 30. September 1992 an. Darin heißt es u.a., das Arbeitsressort habe zur Ausschöpfung von Mitteln der Bundesanstalt für Arbeit (3. ABM-Jahr) Stammkraftzusagen an Träger ohne haushaltsrechtliche Absicherung gemacht.
- 128 Der Senator für Arbeit und Frauen hatte zur Begründung des Nachbewilligungsbedarfs in seiner Vorlage für die Sondersitzung der staatlichen Deputation für Arbeit am 30. September 1992 hinsichtlich des Stammkräfteprogramms erklärt, daß es vor dem Hintergrund des hohen Beschäftigungsniveaus seit 1990 und wegen der früher vorhandenen, seit 1992 aber aufgehobenen gegenseitigen Deckungsfähigkeit der arbeitsmarktpolitischen Haushaltsstellen zu einer quantitativen Überziehung des Programms gekommen sei, die vor allem 1992 einen die jährlichen Programmmittel um 1,3 Mio. DM übersteigenden Liquiditätsbedarf verursacht habe. Dieser Liquiditätsbedarf sei bereits im Vertrauen auf Zusagen des Senators für Arbeit und Frauen von Trägern vorfinanziert worden.
- 129 In der Fachdeputation und später auch in der Bürgerschaft (Landtag), als dort am 21. Oktober 1992 über einen Mißtrauensantrag gegen die Senatorin für Arbeit und Frauen wegen des angeblich nicht der Haushaltswahrheit entsprechenden Haushaltsentwurfs hinsichtlich der Ausgaben für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen beraten wurde, herrschte weitgehend Einigkeit darüber, daß aus arbeits-

markt- und sozialpolitischen Gründen eine nachträgliche Erhöhung der Anschläge beschlossen werden mußte. Unterschiedliche Auffassungen konzentrierten sich im wesentlichen auf die Frage, ob die erforderlichen Mehrausgaben für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen vom Ressort nicht schon früher hätten erkannt werden müssen.

- 130 Dieser Frage ist auch der Rechnungshof im Rahmen seiner Haushaltsprüfung nachgegangen. Er hat in diesem Zusammenhang nur die verwaltungsmäßige Bearbeitung des Stammkräfteprogramms innerhalb des Ressorts beanstandet, als deren Folge Haushaltsmittel in Höhe von 1,3 Mio. DM kurz nach dem Haushaltsbeschluß nachbewilligt werden mußten, und die unzureichende Prüfung des Mittelbedarfs für die institutionelle Förderung der Jugendwerkstätten kritisiert.

2.1 Stammkräfteprogramm

- 131 Stammkräfte sind Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer der Maßnahmeträger, die zur Planung, Leitung und administrativen Durchführung von Arbeitsmarktprojekten notwendig sind. Ziel der Förderung ist die notwendige personelle Absicherung von Beschäftigungsträgern im Planungs-, Leitungs- und Verwaltungsbereich (vgl. § 1 Abs. 1 und 2 der Richtlinie).

- 132 Nach dem Haushaltsbeschluß vom 27. August 1992 betrug der Anschlag 1992 für das Stammkräfteprogramm 2,5 Mio DM. Nach ressortinterner Feststellung sind 1990, 1991 und zumindest Anfang 1992 in großem Umfang schriftliche und teilweise auch mündliche Finanzierungszusagen für Stammkräfte an Maßnahmeträger erteilt worden. Diese Zusagen waren unterschiedlich formuliert. Es ist offen, inwieweit hieraus nach Verwaltungsrecht bindende Verpflichtungen für das Ressort entstanden sind. Das Ressort hat aus Gründen des Vertrauensschutzes der Maßnahmeträger oder aus politischen Gründen die Zusagen später weitgehend erfüllt.

Ebenfalls nach ressortinterner Feststellung wurden die Zusagen nicht oder zumindest nicht vollständig listenmäßig dokumentiert und mindestens zu einem Teil nicht dem Beauftragten für den Haushalt bekanntgegeben. Die Zusagen wurden deshalb bei der Haushaltsplanaufstellung nicht vollständig berücksichtigt. Die zugesagten Mittel waren somit in Höhe von 1,3 Mio. DM nicht durch den Haushaltsplan gedeckt.

- 133 Über diesen Mehrbedarf ist der Senat zwar durch die Vorlage vom 19. Juni 1992 unterrichtet worden. Der Grund dafür wurde mit den Worten „stadtpolitisch unabsehbare Projekte und eingegangene Verbindlichkeiten“ jedoch nur ungenau angegeben.

- 134 Durch den Haushaltsbeschluß vom 27. August 1992, der auf den Beginn des Haushaltsjahres 1992 zurückwirkte, entfiel die gegenseitige Deckungsfähigkeit der für das Stammkräfteprogramm eingerichteten Haushaltsstelle mit anderen Titeln für arbeitsmarktpolitische Programme. Der Senator für Finanzen hatte diese von ihm initiierte Neuregelung dem Ressort frühzeitig genug, noch vor Beginn 1992, bekanntgegeben. Nach der alten Rechtslage wäre ein Mehrbedarf möglicherweise nicht oder nicht in dieser Höhe entstanden. Zu Haushaltsüberschreitungen ist es nach Aussage des Haushaltsbeauftragten nicht gekommen.

- 135 Die Verfahrensweise hinsichtlich der Zusagen hat der Rechnungshof beanstandet und das Ressort aufgefordert, die notwendigen Vorkehrungen zu treffen, damit sich Ähnliches nicht wiederholt.

- 136 Das Ressort hat die vom Rechnungshof beanstandeten Verwaltungsmängel als auch von ihm erkannte Mängel bestätigt. Es hat als Konsequenzen Disziplinarverfügungen bzw. eine Abmahnung erlassen, Organisationsänderungen vorgenommen und ausdrücklich verfügt, daß der Beauftragte für den Haushalt bei allen haushaltsrelevanten Vorgängen zu beteiligen ist. Auch müssen künftig jeweils Jahresplanungen für die Haushaltsanschläge und regelmäßige Übersichten über den Haushaltsvollzug vorgelegt werden.

- 137 Die Disziplinarverfügungen sind noch nicht rechtskräftig. Die Betroffenen haben gegen sie Beschwerde eingelegt und im wesentlichen geltend gemacht, alle förmlichen Bewilligungsbescheide seien ausnahmslos dem Haushaltsbeauftragten zugeleitet und von diesem bei Bedarf mit der Leitung des Hauses abgestimmt worden. Einer der Beschwerdeführer hat geltend gemacht, er wisse nicht, ob es formlose schriftliche oder mündliche Zusagen gegeben habe, er habe wenigstens keine gemacht. Solche Zusagen wären auch wegen Verstoßes gegen das Verwaltungsver-

fahrengesetz unwirksam gewesen. Soweit in Gesprächen mit den Maßnahmeträgern Förderungserwartungen geweckt worden seien, sei immer der Vorbehalt der haushaltsmäßigen Absicherung und der Erteilung eines förmlichen Bescheides gemacht worden.

- 138 Die Kritik des Rechnungshofs betrifft nicht die förmlichen Bewilligungsbescheide, sondern die Praxis der ungeordneten, nicht dokumentierten und nicht dem Haushaltsbeauftragten zugeleiteten formlosen Zusagen. Im Hinblick auf die noch nicht abgeschlossenen Disziplinarverfahren verzichtet der Rechnungshof auf eine Bewertung des Handelns einzelner Personen.

2.2 Mittelbedarf für die institutionelle Förderung der Jugendwerkstätten

- 139 Der 1983 auf Initiative Bremens gegründete Jugendwerkstätten Bremen e.V. diente ursprünglich dem Zweck, vor allem benachteiligten Jugendlichen mit schulischen und sozialen Defiziten im Rahmen von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen berufliche Bildungsinhalte zu vermitteln und sozialpädagogische Betreuung zu übernehmen. Der Verein war später auch Träger von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen für Erwachsene.
- 140 Die für das Hj. 1992 veranschlagten Zuschüsse im Rahmen der institutionellen Förderung der Jugendwerkstätten in Höhe von 960.000 DM dienten zur Finanzierung der Kosten einer unabweisbaren finanziellen und personellen Grundausstattung für Bewirtschaftung, Verwaltung und Stammpersonal der Betriebsstätte „Am Rosenberg“.
- 141 Nach eigenen Angaben hat das Ressort schon bei der Haushaltsplanaufstellung einen Mehrbedarf der Jugendwerkstätten erkannt und dies auch der Finanzverwaltung mitgeteilt. Diese setzte den Eckwert für 1992 nur in Höhe des vorjährigen Anschlages an, da der effektive Zuschußbedarf ungeklärt war.
- 142 Das Ressort hatte bereits Anfang 1992, als ein erheblicher Rückgang der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen als Folge verringerter Finanzmittel der Bundesanstalt für Arbeit zu verzeichnen war, die Jugendwerkstätten gebeten, ihre Kostenstrukturen für das Stammpersonal sowie die Bewirtschaftung und Verwaltung der Einrichtung an die wesentlich verringerten Beschäftigungsmöglichkeiten anzupassen. Die Jugendwerkstätten führten jedoch die verlangten Strukturkorrekturen seinerzeit nicht durch.
- 143 Das Ressort war unsicher, wie hoch der wirkliche Zuschußbedarf des Maßnahmeträgers war. Von den im Hj. 1992 nach Haushaltsanschlag von 960.000 DM und Nachbewilligung von 1,164 Mio DM verfügbaren Fördermitteln in Höhe von insgesamt 2,124 Mio DM wurden nur Teilbeträge von insgesamt 1,597 Mio DM ausbezahlt. Eine darüber hinausgehende Bewilligung für 1992 wurde von der Vorlage und Genehmigung des endgültigen Wirtschaftsplans 1992 abhängig gemacht und davon, daß die Zuwendung als notwendig und angemessen anerkannt würde. Auch noch im Hj. 1993 wurden als institutionelle Förderung lediglich Abschlagszahlungen gewährt.
- 144 Der Rechnungshof hat festgestellt, daß das Ressort als Zuwendungsgeber institutioneller Fördermittel angesichts der Größe des Betriebes, zu der sich die Jugendwerkstätten innerhalb weniger Jahre entwickelt hatten, und des Umfangs der dortigen Beschäftigung nicht mehr in der Lage war, die Organisation und den Geschäftsbetrieb der Jugendwerkstätten im erforderlichen Maße kritisch zu begleiten. Hinzu kam, daß die Jugendwerkstätten selbst ihre Mitwirkungspflichten als Zuwendungsnehmer, z.B. durch rechtzeitige Vorlage eines prüffähigen Wirtschaftsplans, nicht erfüllt haben.
- 145 Der Senat beschloß am 18. Mai 1993 auf der Grundlage externer Gutachten ein Umstrukturierungskonzept für die organisatorische und inhaltliche Neuorientierung der Jugendwerkstätten. Die Umstrukturierung ist mit der Gründung der Arbeit und Jugendwerkstätten Bremen GmbH (AJB) zum 14. April 1994 vollzogen worden.
- 146 Im Auftrag des Ressorts hat eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft von Mai bis August 1993 insbesondere die ordnungsgemäße Abrechnung der geförderten Beschäftigungsmaßnahmen bei den Jugendwerkstätten geprüft. Die Gesellschaft hat u.a. bedeutsame Empfehlungen gegeben, deren Befolgung auch der Rechnungshof als unerläßliche Voraussetzung für eine korrekte Abrechnung ansieht.

- 147 Zu den Empfehlungen der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft zur Buchführung und zur Maßnahmeabrechnung hat das Ressort erklärt, der Geschäftsführer habe zugesagt, diese Vorschläge mit Beginn des Hj. 1994 einzuführen.
- 148 Weiterhin hat das Ressort erklärt, daß aufgrund der Umstrukturierung, des Wechsels in der Geschäftsführung und der Vorlage testierter Abschlüsse für die Jahre 1991 und 1992 nunmehr die Mittel der institutionellen Förderung bewilligt worden seien, die zuvor wegen nicht ordnungsgemäßer Geschäftsführung des damaligen Jugendwerkstätten Bremen e.V. einbehalten worden wären.

3. Ausgabereste

- 149 Von dem Nachbewilligungsbetrag in Höhe von rd. 8,2 Mio. DM konnten im Hj. 1992 lediglich rd. 4,4 Mio. DM ausgegeben werden. Am Ende des Hj. 1992 sind rd. 3,8 Mio DM an Resten in das folgende Haushaltsjahr übertragen worden. Dieser Restebetrag ist angesichts der noch drei Monate vor dem Ende des Haushaltsjahres erwarteten dringenden Mehrbedarfe außerordentlich hoch. Beim Titel 684 14 (Personalgängungsmittel), für den rd. 3,9 Mio DM nachbewilligt wurden, betrugen die Reste sogar rd. 2,6 Mio DM.
- 150 Der Vermutung des Rechnungshofs, der Mehrbedarf an Haushaltsmitteln sei nicht sorgfältig genug ermittelt worden, widersprach das Ressort mit der Begründung, die Restebildung im Bereich der Personalgängungsmittel sei teilweise auf eine nicht zeitnahe Abrufung der Mittel durch die Maßnahmeträger zurückzuführen. Andererseits seien Auszahlungsverzögerungen auch dadurch entstanden, daß nach Erteilung der Zuwendungsbescheide kassenwirksame Auszahlungen, für die jeweils andere Mitarbeiter zuständig waren, wegen Krankheit dieser Mitarbeiter nicht vorgenommen werden konnten.
- 151 Der Rechnungshof hat die organisatorischen Mängel hinsichtlich der Vertretung von erkrankten Mitarbeitern, die zwangsläufig zu erheblichen finanziellen Engpässen auf seiten der Träger hätten führen müssen, beanstandet.
- 152 Das Ressort teilte hierzu mit, daß im Rahmen der Umorganisation seines Fachreferats der Abschnitt „Abrechnung“ aufgelöst worden sei. Die Leistungen würden nunmehr durch den jeweiligen Sachbearbeiter zahlbar gemacht, der nicht nur für das Bewilligungsverfahren, sondern jetzt auch für die Mittelauszahlung zuständig sei. Dadurch sollen krankheitsbedingte Auszahlungsverzögerungen künftig vermieden werden.

4. Verwendungsprüfung

4.1 Personalgängungsmittel

- 153 Nach VV Nr. 9.2—9.2.3 zu §§ 44, 44a LHO hat der Zuwendungsgeber zur Überwachung der Verwendung der Zuwendung eine nach Haushaltsjahren getrennte und nach Titeln gegliederte Übersicht zu führen, in der Empfänger, Art, Höhe und Zweck der Zuwendung sowie der vorgeschriebene Zeitpunkt für die Vorlage des Verwendungsnachweises, dessen Eingang, der Zeitpunkt der Prüfung durch die Verwaltung und die Abgabe an die rechnungslegende Stelle verzeichnet werden.
- 154 Eine derartige Übersicht war im Ressort nicht vorhanden. Die für die Vorlage der Verwendungsnachweise bestimmten Termine wurden nicht überwacht. Die Verwaltung bearbeitete die Akten im allgemeinen erst dann abschließend, wenn der ABM-Träger von sich aus eine Gesamtabrechnung der tatsächlichen Personalkosten vorgelegt hatte oder wenn sich sonst durch einen Anstoß von außen hierfür die Notwendigkeit ergab. Dabei muß dem Ressort zugestanden werden, daß die Schlußabrechnung des Arbeitsamtes, von der die Gesamtabrechnung der jeweiligen Maßnahme abhängt, kaum von ihm beeinflußt werden kann. Umso dringender wäre es deshalb gewesen, anhand einer Übersicht Klarheit über Arbeitsrückstände zu gewinnen, um so ggf. organisatorisch gegensteuern zu können.
- 155 Zu den Gründen der fehlenden Überwachung der Verwendung und Unterlassung der zeitnahen, laufenden und vollständigen Prüfung der Verwendungsnachweise erklärte die Verwaltung, daß seit dem 1.1.1989 (9. Novelle zum AFG) der Arbeitsanfall bei der Bewilligung der Ergänzungsmittel derart zugenommen habe, daß die Mitarbeiter sich mit der laufenden Überwachung der Verwendung sowie deren ordnungsgemäßer Prüfung nicht mehr hätten beschäftigen können.
- 156 Der Rechnungshof kann dies nicht akzeptieren. Er hat gefordert, wegen möglicher noch ausstehender Ansprüche auf Rückforderung von Zuwendungsmitteln umgehend mit der beabsichtigten systematischen Aufarbeitung der Förderungsakten dieser Zuwendungsart zu beginnen.

- 157 Nach Mitteilung des Ressorts ist Ende 1993 mit der jahrgangsweisen Aufarbeitung des Aktenbestandes zur Ermittlung noch offener Abrechnungen oder Schlußbescheide begonnen worden. Außerdem werde zur Straffung des Verfahrens gemäß Absprache mit dem Arbeitsamt der dortige Schlußbescheid künftig gleichzeitig mit der Absendung an den Beschäftigungsträger auch an das Ressort gesandt.

4.2 Sachmittel

- 158 Nach Feststellung des Rechnungshofs fand eine Überwachung der Verwendung nach VV Nr. 9.1 zu §§ 44, 44a LHO auch im Bereich der komplementären Sachmittel nicht statt, obgleich die dazu erforderliche Übersicht nach Nrn. 9.2—9.2.3 geführt wurde, allerdings ohne festzuhalten, bis wann spätestens der Verwendungsnachweis vorgelegt werden mußte.

Bei der Prüfung der Verwendungsnachweise nach VV Nr. 11 zu §§ 44, 44a LHO bestanden erhebliche Bearbeitungsrückstände.

- 159 Die Zahl der seit dem Hj. 1987 nicht abschließend geprüften Zuwendungsfälle und das nicht geprüfte Zuwendungsvolumen sind aus der nachfolgenden Tabelle ersichtlich:

Haushalts-jahr	Auszahlungsfälle		nicht geprüfte Verwendungsnachweise		Rückflüsse ¹⁾
	Anzahl	Volumen in DM	Anzahl	Volumen in DM	
1987	58	517.608,78	7	168.650,00	20.820,47
1988	225	3.084.109,34	89	1.911.735,10	58.969,06
1989	239	3.214.889,21	152	1.779.290,10	58.786,53
1990	220	3.403.943,21	178	2.949.359,17	42.697,47
1991	220	2.471.331,89	190	2.199.030,39	29.223,27
1992	110	1.421.711,40	92	1.352.393,40	26.432,65
1993 ²⁾	26	490.212,69	26	490.212,69	119.252,45
Summe	1098	14.603.806,52	734	10.850.670,85	356.181,90

¹⁾ Rückflüsse aus Zuwendungen des laufenden Haushaltsjahres oder früherer Haushaltsjahre aufgrund abgeschlossener Verwendungsprüfungen in den angegebenen Haushaltsjahren

²⁾ bis zum 20. 10. 1993

- 160 Die Tabelle verdeutlicht, daß in dem erfaßten Zeitraum von 1098 Auszahlungsfällen in 734 Fällen (= 67 v.H.) die zweckentsprechende Verwendung der Zuwendung nicht geprüft worden ist. Dabei wurde vom Rechnungshof nicht untersucht, ob der Verwendungsnachweis bereits vorlag oder nicht.

Der Gesamtbetrag an Zuwendungen für Sachmittel belief sich in dieser Zeit auf 14.603.806,52 DM. Davon sind 10.850.670,85 DM (= 74 v.H.) bisher nicht daraufhin geprüft worden, ob sie zweckentsprechend verwendet wurden.

- 161 Die Wichtigkeit und Notwendigkeit von Verwendungsprüfungen zeigt sich darin, daß allein von dem geprüften Zuwendungsvolumen in Höhe von 3.753.135,67 DM 356.181,90 DM (= 9,5 v.H.) wieder zurückgeflossen sind, weil eine zweckentsprechende Verwendung insoweit nicht nachgewiesen werden konnte.

- 162 Bezieht man diese Quote auf das noch nicht geprüfte Zuwendungsvolumen der Jahre 1987 bis 1993, kann angenommen werden, daß aller Wahrscheinlichkeit nach bei ordnungsgemäßer Verwendungsprüfung weitere rd. 1 Mio. DM an zu Unrecht erhaltenen Zuwendungen zurückgeflossen wären.

- 163 Als entscheidenden Grund für den außerordentlich hohen Bearbeitungsrückstand führte die Verwaltung eine längere Erkrankung der zuständigen Sachbearbeiterin an und beklagte eine zu schwache personelle Besetzung dieses Arbeitsbereichs.

- 164 Der Rechnungshof sieht es als Sache des Ressorts an, das vorhandene Personal richtig einzusetzen und für Krankheitsvertretungen zu sorgen. Er hat baldmöglichste Abhilfe gefordert, z.B. auch durch eine zeitlich befristete Sonderaktion.

- 165 Das Ressort hat die Sonderaktion zugesagt und wird sich für eine personelle Verstärkung des Abschnitts einsetzen.

5. Verwendung von Investitionsgütern nach Beendigung der geförderten Maßnahme

- 166 Nach Maßgabe seines Zuwendungsbescheides kann der Senator für Arbeit und Frauen nach Beendigung des Förderungszeitraumes über die weitere Verwendung der beschafften Gegenstände entscheiden. Dabei kommen Herausgabe an den Zuwendungsgeber oder Eigentumserwerb durch den Zuwendungsempfänger gegen Zahlung eines Wertausgleichs in Betracht.
- 167 Da die ABM-Träger in der Vergangenheit regelmäßig Nachfolgemaßnahmen durchführten, stellte sich das Problem der weiteren Verwendung bzw. Verwertung der Gegenstände nicht. Diese Frage gewinnt aber gegenwärtig in zunehmendem Maße an Bedeutung, da immer mehr Träger ihren Betrieb mangels entsprechender Förderung durch die Bundesanstalt für Arbeit einschränken oder gar aufgeben müssen.
- 168 Realistisch wäre eine Herausgabe der beschafften Gegenstände. Hieraus entstünde allerdings das weitere Problem der Lagerung und ggf. Aufarbeitung der Gegenstände, bis sie entweder verwertet oder zu einem späteren Zeitpunkt erneut im Rahmen einer anderen Arbeitsbeschaffungsmaßnahme verwendet werden könnten.
- 169 Eine Entscheidung, wie in derartigen Fällen künftig verfahren werden soll, hatte das Ressort bis zur Prüfung durch den Rechnungshof nicht getroffen. Der Rechnungshof hat deshalb gebeten, sich der Lösung dieses Problems anzunehmen.
- 170 Das Ressort teilte mit, daß es Ende 1993 mit der Erfassung höherwertiger Sachgüter bei denjenigen Maßnahmeträgern begonnen habe, die keine Beschäftigungsmaßnahmen mehr durchgeführt hätten. Ziel sei es gewesen, einen Austausch nicht mehr benötigter Gegenstände zwischen den Trägern anzuregen, um Sachmittel für Neuanschaffungen zu sparen. Nach seinen zwischenzeitlichen Erfahrungen seien die Möglichkeiten eines Austausches aber relativ gering. Im übrigen stünden einer Herausgabe oft arbeitsmarktpolitische Überlegungen entgegen, zumal schon 1994 die ABM-Beschäftigung wieder zunehmen werde.
- 171 Nach Auffassung des Rechnungshofs ist eine sinnvolle und erfolgversprechende Erörterung dieses Problems nur anhand konkreter Einzelfälle möglich, die unmittelbar bei den Maßnahmeträgern festgestellt werden müßten.

Soziales

Aufwendungen für das Bremer Modell „Soziale Künstlerhilfe“

- 172 Der Rechnungshof hat vorgeschlagen, das Bremer Modell „Soziale Künstlerhilfe“ mit einem Haushaltsvolumen von jährlich ca. 500 TDM fortfallen zu lassen und Künstler künftig nach § 19 des Bundessozialhilfegesetzes zu unterstützen. Dies würde gegenüber der bisher praktizierten Form der Sozialen Künstlerförderung zu erheblichen Einsparungen für Bremen führen.

Bei der Gewährung von Sozialer Künstlerförderung im Jahr 1992 hat die Behörde im Umfang von ca. 67 TDM fehlerhaft bewilligt. Insoweit hätten entweder andere Künstler gefördert oder Beträge eingespart werden können.

Vorbemerkung

- 173 Gemäß einem Beschluß des Senats ist 1981 das „Bremer Modell: Soziale Künstlerhilfe“ begonnen worden. Im Rahmen dieser Hilfe wird von einer Jury ausgewählten, hauptberuflichen Künstlern, die ihren Lebensunterhalt durch ihre künstlerische Tätigkeit nicht oder nicht ausreichend sicherstellen können, für ein Jahr lang eine monatliche Geldleistung zur Verfügung gestellt. Sie soll ihren Lebensunterhalt und den ihrer im Haushalt lebenden unterhaltsberechtigten Angehörigen und damit ihre Berufsausübung sicherstellen. Im Gegenzug übereignen die Künstler der Stadt Bremen in einem festgelegten Umfang Werke ihrer künstlerischen Tätigkeit.

Zunächst wurden für zwei Modelljahre 1981 und 1982 Beträge in Höhe von je 300 TDM bereitgestellt. Das Modell wurde in den Folgejahren fortgeführt. In Richtlinien wurden die Voraussetzungen der Förderung und die Obergrenze der Jahresförderung im Einzelfall festgelegt. Die Förderhöchstsumme je Künstler ist zuletzt

jährlich angepaßt worden. Da in jedem Jahr etwa 30 Künstler gefördert werden sollten, stiegen entsprechend auch die Haushaltsanschlüsse an. Für 1992 belief sich der Anschlag auf 480 TDM, für 1993 und 1994 auf je 490 TDM.

Der Rechnungshof hat die Fallakten der 32 im Jahr 1992 geförderten Künstler geprüft.

Allgemeine Prüfungsfeststellungen

- 174 Eine Soziale Künstlerförderung der beschriebenen Art gibt es in der Bundesrepublik lediglich in Bremen. Der Senat der Freien Hansestadt Bremen hat bereits im April 1986 erwogen, die Soziale Künstlerförderung fortfallen zu lassen. Die seinerzeit betroffenen Ressorts Bildung, Wissenschaft und Kunst sowie Jugend und Soziales sprachen sich jedoch für die Beibehaltung der Sozialen Künstlerförderung u.a. mit der Begründung aus, daß der Aufwand der Sozialen Künstlerförderung nicht höher sei als sonst zu gewährende Sozialhilfesaufwendungen gewesen wären.
- 175 Der Rechnungshof ist bei seiner Prüfung zu einem anderen Ergebnis gekommen. Denn die Behörde hat bei ihrer Darstellung der Kosten folgende Punkte nicht berücksichtigt:
- Die Behörde hatte seinerzeit nicht untersucht, wieviele der Künstler, die die Förderung in Anspruch genommen haben, vorher keine Sozialhilfe beantragt haben, obwohl sie ihnen zugestanden hätte.
 - In Sozialhilfeansprüchen ist regelmäßig ein Wohngeld nach dem Wohngeldgesetz eingerechnet, das zur Hälfte aus Bundesmitteln finanziert wird. Nach den Modellrechnungen der Behörde wäre für die 32 im Jahr 1992 geförderten Künstler von einem Wohngeld in Höhe von ca. 90 TDM auszugehen.
 - In die Förderhöchstsumme sind durchschnittliche freiwillige Krankenversicherungskosten eingerechnet worden. Im Jahr 1992 wären bei 13 geförderten Künstlern diese Kosten nicht entstanden, da diese über ein Arbeitsverhältnis bzw. über andere Sozialleistungsansprüche krankenversichert waren. Dies entspricht einer Jahressumme von ca. 12.500 DM.
- 176 Der Rechnungshof hat vorgeschlagen, die Förderung nach dem Bremer Modell künftig fortfallen zu lassen und statt dessen Künstler nach § 19 oder § 30 des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) zu unterstützen. Nach § 19 BSHG finanziert die Stadtgemeinde Bremen Sozialhilfeempfängern befristete sozialversicherungspflichtige Arbeitsverträge oder andere Beschäftigungsmöglichkeiten. Nach § 30 BSHG besteht die Möglichkeit, Hilfen zum Aufbau oder zur Sicherung der Lebensgrundlage durch eigene Tätigkeit zu gewähren. Hätte eine Unterstützung nach dem BSHG schon zum Zeitpunkt der Prüfung des Rechnungshofs stattgefunden, wäre bei grundsätzlich vergleichbarem Leistungsumfang an die nach dem Bremer Modell geförderten Künstler zum großen Teil nicht oder nicht in dieser Höhe zu leisten gewesen (vgl. Prüfungsfeststellungen im einzelnen, Tz. 179). Bei Beibehaltung der Gesamtfördersumme hätten andere Künstler die Unterstützung in Anspruch nehmen können, bei denen eventuell Sozialhilfeforderungen fortgefallen wären.
- Die Umstellung des Bremer Modells auf eine Unterstützung nach dem BSHG führt danach zu Einsparungen. Bremen kann, auch wenn die Leistungen nach dem BSHG erfolgen, weiterhin Kunstwerke in gleicher Weise wie beim Bremer Modell erhalten.
- 177 Zeitgleich mit dem Rechnungshof hat der Senat den Senator für Gesundheit, Jugend und Soziales gebeten zu prüfen, ob die Soziale Künstlerhilfe fortfallen und statt dessen eine einjährige Förderung der Künstler gemäß § 19 BSHG erfolgen kann. Die senatorische Dienststelle hat, wie vom Rechnungshof als eine Möglichkeit vorgeschlagen, in ihrem Bericht an den Senat die Einstellung des Bremer Modells und statt dessen eine Unterstützung nach § 19 BSHG empfohlen. Der Senat ist dieser Empfehlung gefolgt. Er hat weiter beschlossen, daß das für 1994 vorgesehene Finanzvolumen für bestehende Maßnahmen nach § 19 BSHG jedoch nicht ausgeweitet werden dürfe.
- 178 Darüberhinaus hat der Rechnungshof bei der Einzelfallprüfung festgestellt, daß die Bewilligungspraxis der Behörde — gemessen an ihren eigenen Richtlinien — zu großzügig war.

Prüfungsfeststellungen im einzelnen

179

Die Prüfung hat im wesentlichen folgende Bearbeitungsfehler aufgezeigt:

- Es haben auch Künstler die Soziale Künstlerförderung bekommen, die Hilfe anderer Sozialleistungsträger erhalten haben, deren Leistungen eine derartige Förderung an sich ausgeschlossen hätten.
- Von auf die Soziale Künstlerförderung anzurechnendem Einkommen sind entgegen den Richtlinien Beträge freigelassen worden.
- Vom anzurechnenden Einkommen freizulassende Beträge sind entgegen den Richtlinien großzügig zugunsten der Künstler gerundet worden.
- Es wurden entgegen den Richtlinien Kinder der Künstler in die Förderung aufgenommen, die nicht dem Haushalt des Künstlers angehört haben oder bei denen der Sachverhalt darauf hindeutet hat, daß sie vom anderen Elternteil ausreichend unterstützt worden sind.
- Bei diesen und anderen in die Förderung einbezogenen Kindern ist entgegen den Richtlinien kein Kindergeld auf die Förderung angerechnet worden.

Die festgestellten Bearbeitungsfehler haben sich auf einen Betrag in Höhe von ca. 67 TDM summiert. Mit diesem Betrag hätten entweder andere Künstler gefördert oder er hätte eingespart werden können.

Der Rechnungshof ist unwidersprochen davon ausgegangen, daß diese fehlerhafte Bearbeitungsweise schon in früheren Jahren vorgekommen ist. Er hat die Behörde aufgefordert, die Bearbeitungsfehler bei einer künftigen Förderung abzustellen.

Stellungnahme der Behörde

180

Die Behörde hat in ihrer Stellungnahme dargestellt, daß als Ergebnis des Senatsbeschlusses vom Oktober 1993 bereits für das Förderjahr 1994 unter Beibehaltung der inhaltlichen Ausgestaltung von Ausschreibungsverfahren, Leistungshöhe, Förderdauer und Gegenleistung Verträge mit Künstlern geschlossen würden; sie erfüllten die Anforderungen, die § 19 BSHG an die Schaffung von Arbeitsgelegenheiten stellt. Für das Jahr 1995 sollen Richtlinien erarbeitet werden, die zusätzlich Einkommensgrenzen vorsehen, die sich an der Bedürftigkeitsgrenze des Anspruchs auf Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem BSHG orientieren.

181

Die Behörde hat in ihrer Darstellung auf den Rechtscharakter der bisherigen Förderung hingewiesen. Darin seien sowohl Elemente eines pauschalierenden Ersatzes für Sozialhilfeansprüche als auch einer freiwilligen Leistung enthalten. Die Bezugnahme auf das Sozialhilferecht in der Gestaltung der Förderung, wie sie sich in den Regelungen der Richtlinien niedergeschlagen habe, habe nicht die Funktion gehabt, eine direkte Anwendung des Sozialhilferechts zu bewirken. Die Richtlinien seien vom Rechnungshof insofern falsch ausgelegt worden, wenn aus Verweisen auf das Sozialhilferecht geschlossen worden sei, daß jede Abweichung von einer Bedarfsprüfung nach dem BSHG einen Fehler darstelle. Sie hat allerdings zugestanden, daß es Unsicherheiten und Handhabungsunterschiede bei der Umsetzung des Regelwerks im Einzelfall gegeben habe, die in der Prüfungsmitteilung des Rechnungshofs zutreffend beschrieben und kritisiert worden seien. Die Behörde hat im Einzelnen dargestellt, wie die aus Sicht des Rechnungshofs vorliegenden Bearbeitungsfehler bei der Förderung ab 1994 abgestellt werden sollen.

Würdigung

182

Der Argumentation der Behörde hinsichtlich der Bearbeitungsfehler konnte der Rechnungshof nicht folgen. Denn auch die bisherigen Richtlinien zur Sozialen Künstlerförderung waren so unmißverständlich gefaßt, daß diese nicht hätten vorkommen dürfen. Die Hinweise in den Richtlinien auf das BSHG waren eindeutig. Dort heißt es, daß der Einkommensbegriff aus § 76 BSHG — ausgenommen außergewöhnliche (einmalige) Einnahmen — Anwendung findet. Das bedeutet, daß eine Einkommensberechnung entsprechend den Vorgaben des Gesetzes hätte erfolgen müssen.

Die von der Behörde vorgestellten Maßnahmen im Rahmen der beabsichtigten Umstellung der Förderungsart lassen erwarten, daß sich die Bearbeitungsfehler der festgestellten Art nicht mehr wiederholen werden.

Häfen

Kosten der Senatsbarkasse

- 183 Bremen betreibt die Senatsbarkasse MS „Senator“, um vor allem die bremischen Häfen in Bremen und Bremerhaven vorzustellen.

Im Verhältnis zu den Kosten, die das Schiff verursacht, ist der werbliche Wert des Schiffes zu gering. Bei den meisten Fahrten konnte eine Werbewirkung nicht nachgewiesen werden oder war nur von ganz untergeordneter Bedeutung.

Der Rechnungshof hat vorgeschlagen, die Barkasse zu veräußern und mit dem Käufer für notwendige werbliche Fahrten eine Chartervereinbarung abzuschließen.

- 184 Mit der Begründung, Gästen des Senats und anderen Interessenten die Umschlagsmöglichkeiten, die die bremischen Hafenanlagen bieten, in der Praxis vorführen zu können, wurde im März 1979 die Barkasse MS „Senator“ zu einem Preis von 1,75 Mio. DM beschafft.

Mit dem Schiff, das 38 Personen Platz bietet, wurde zunächst nur das bremische Hafengebiet bereist. Mit der Zeit ist dann ein immer größerer Wirkungskreis für die Barkasse gefunden worden.

So wurde das Schiff nicht nur zur Besichtigung der Häfen in Bremen und Bremerhaven eingesetzt, sondern steht heute auch einer Arbeitsgemeinschaft, die das Vegesacker Hafenfest veranstaltet, einer Tourismusförderungsgesellschaft in Bremerhaven und anderen Nutzern zur Verfügung. In den letzten Jahren wurde auch regelmäßig die Kieler Woche besucht. Dadurch entstanden Kosten, die beim vorherigen Betrieb nicht aufgetreten waren, weil für die Fahrt nach Kiel eine besondere Ausrüstung erforderlich ist und ein Lotse benötigt wird.

- 185 Auch sind die Bewirtungskosten höher als ursprünglich vorgesehen.

Zum Zeitpunkt der Beschaffung ist daran gedacht worden, auf dem Schiff ein warmes Getränk oder z.B. ein Eintopfgericht anzubieten. Tatsächlich hat im Laufe der Zeit regelmäßig eine Bewirtung stattgefunden, die meistens über diesen Rahmen hinaus ging und teilweise repräsentativen Charakter hatte.

- 186 Die Fahrten waren für alle Nutzer zunächst kostenlos. Seit August 1981 muß laut einer schriftlichen Regelung grundsätzlich ein Entgelt entrichtet werden, das allerdings gering ist und sich nach den Zielgruppen, die das Boot nutzen möchten, staffelt. Die Höhe des Entgelts wurde zweimal angepaßt und zwar 1983 und 1991. Nach den heutigen Sätzen haben z.B. senatorische Dienststellen für die Nutzung des Schiffes in stadtbremischen Häfen eine Grundpauschale in Höhe von 50 DM/Stunde und zusätzlich für die Bewirtung einen Staffelpbetrag zwischen 60 und 120 DM für zwei Stunden zu zahlen. Für Firmen beträgt die Grundpauschale 300 DM/Stunde.

- 187 Gemäß der derzeit geltenden Regelung können die Bremische Hafenvertretung, die Bremer Lagerhausgesellschaft und die Bundesmarine das Schiff kostenlos nutzen. Darüber hinaus können der zuständige Senator und sein Stellvertreter in von ihnen zu bestimmenden Einzelfällen eine kostenfreie Nutzung gestatten. Diese Befugnis wird von einem Referenten wahrgenommen. Vermerke, über Rücksprachen oder Weisungen des Senators oder seines Stellvertreters haben sich in den Unterlagen nicht gefunden.

- 188 Nach Feststellung des Rechnungshofes fahren die meisten Gäste kostenlos oder zu einem reduzierten Tarif. In Ausnahmefällen durften Nutzer, die ein Entgelt nicht zahlen wollten oder konnten, das Boot auch kostenlos nutzen. Die senatorische Dienststelle hat diese Nutzung mit allgemeinen werblichen Aufgaben, die mit der Barkasse wahrgenommen werden sollen, begründet. Soweit eine Überprüfung wegen unzureichender Aufzeichnungen überhaupt möglich war, hat der Rechnungshof bei zahlreichen Fahrten einen faßlichen Werbewert nicht erkennen können.

- 189 Da die Einnahmen bei weitem nicht die Ausgaben deckten, beschloß der Senat bereits im Mai 1982, den damaligen Senator für Häfen, Schifffahrt und Verkehr zu bitten, für die Haushalte ab 1983 durch eine Veränderung bei der Bewirtschaftung Einnahmeverbesserungen in Höhe von 100.000 DM jährlich zu erzielen. Das ist nicht gelungen. Die Einnahmen waren langfristig gesehen sogar stark rückläufig, während die Ausgaben in noch stärkerem Maße stiegen.

190 Die Kosten, die das Schiff verursacht, und die Erträge, die erwirtschaftet werden, werden nicht in einer Betriebsabrechnung gegenübergestellt. Der Rechnungshof hat deshalb die Kosten, die das Boot verursacht unter Weglassung von Ausgaben, die aus besonderem Anlaß erforderlich waren (z.B. für den Umbau des Schiffes in den Jahren 1992 und 1993), untersucht. 1992 waren im Kapitel 0810 „Förderung der Akquisition“ für Betriebs-, Unterhaltungs- und Ausgaben für die Betreuung von Besuchergruppen insgesamt 186.000 DM veranschlagt. Die tatsächlichen Ausgaben betrugen rd. 110.000 DM. Unter Einschluß z.B. von Personalkosten, Zinsen und einigen weiteren zurechenbaren Ansätzen (z.B. für die mittelbare Verwaltung) ist dagegen mit Kosten von 760.000 DM zu rechnen, denen nur geringe Einnahmen von 57.000 DM gegenüber standen. Die Einnahmen betrugen im Jahr 1993 sogar nur noch 52.000 DM. Ein Grund hierfür ist neben den niedrigen Entgelten, wenn sie überhaupt erhoben wurden, die geringe Auslastung des Wasserfahrzeugs. Das Schiff wurde nur an 112 Tagen genutzt.

Der hierfür erforderliche Zuschuß von rd. 700.000 DM erscheint dem Rechnungshof angesichts der damit erzielten Werbewirkung als zu hoch.

191 Da eine wesentliche Änderung der Kosten- und Ertragssituation kaum zu erreichen sein dürfte, hat der Rechnungshof empfohlen, das Schiff abzugeben. Die senatorische Dienststelle hat dies abgelehnt. Sie beabsichtigt statt dessen, um die Kosten niedriger zu halten, zwei Mann der vierköpfigen Besatzung einzusparen und eine Kraft nur für die Durchführung von Fahrten zu verpflichten. Außerdem sollen vermehrt Fahrten durchgeführt werden. Mit den dadurch zu erzielenden Einnahmen hofft die senatorische Dienststelle, zusätzlich eine Haushaltsentlastung herbeizuführen.

192 Der Rechnungshof hat auf der Basis u.a. einer halbierten Besatzungsstärke und ohne die stundenweise Verpflichtung einer weiteren Kraft eine neue Kostenkalkulation erstellt und sie auf Preisbasis 1994 fortgeschrieben. Danach ergeben sich auch künftig Kosten von wenigstens 700.000 DM jährlich. Nicht berücksichtigt wurde bei dieser Fortschreibung, daß beabsichtigt ist, das Boot künftig häufiger einzusetzen. Mit häufiger werdendem Einsatz steigt aber die Kostenunterdeckung proportional. Eine Kostensteigerung ist dadurch zu erwarten, daß künftig diejenigen Arbeiten, die bisher von den einzusparenden zwei Besatzungsmitgliedern verrichtet wurden, gegen Entgelt an Dritte zu vergeben sind.

193 Läßt man notwendige kostenlose Fahrten außen vor, müßte bei allen anderen Fahrten angesichts der hohen Kosten an sich ein derart hohes Entgelt verlangt werden, das nach Auffassung des Rechnungshofs nicht erzielt werden kann. Es bietet sich deshalb an, das Schiff zu veräußern.

194 Der Rechnungshof geht mit gutem Grund davon aus, daß es Interessenten für das Boot gibt. Ein Erwerber könnte nach einer Veräußerung im Rahmen vertraglicher Absprachen verpflichtet werden, Bremen das Boot für werbliche Zwecke zu verchartern. Ein Werbeeffect für Bremen wäre damit erheblich kostengünstiger als bisher zu erzielen.

195 Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

Finanzen

Oberfinanzdirektion

Betriebsüberwachung von Bundesliegenschaften

196 **Der Personaleinsatz für die Betriebsüberwachung von Bundesliegenschaften in der Landesvermögens- und Bauabteilung der Oberfinanzdirektion Bremen muß weiter verringert werden. Darüber hinaus müssen die Aufgaben effizienter wahrgenommen werden.**

197 Entsprechend § 8 Abs. 2 Finanzverwaltungsgesetz sind bei den Oberfinanzdirektionen Landesvermögens- und Bauabteilungen eingerichtet worden. Aufgrund der Verwaltungsvereinbarungen zwischen dem Bund und den Ländern werden dort im Rahmen einer Auftragsverwaltung auch Bauaufgaben des Bundes wahrgenommen. Die den Ländern hierfür entstehenden Personal- und Sachkosten werden vom Bund erstattet.

198 Zu den für den Bund wahrgenommenen Aufgaben bei Bundesliegenschaften gehört die Betriebsüberwachung betriebstechnischer Anlagen (insbesondere von Heizungen). Für diesen Aufgabenbereich waren in der Oberfinanzdirektion Bre-

men ursprünglich drei Ingenieure als Sachbearbeiter zuständig. Im Laufe des Jahres 1993 wurde der Personalbestand auf zwei Sachbearbeiter reduziert, von denen ein Sachbearbeiter nur mit einem Anteil von 50 v.H. in diesem Aufgabengebiet eingesetzt wird. Diesem Sachbearbeiter ist zusätzlich ein Aufgabengebiet in der Baubetreuung (Betriebstechnik) übertragen worden.

199 Der Rechnungshof hat festgestellt, daß in der Landesvermögens- und Bauabteilung infolge einer Fehleinschätzung des Arbeitsumfangs in der Betriebsüberwachung diesem Aufgabenbereich über eine zu lange Zeit zuviel Personal zugewiesen war und ist. Er hält es für ausreichend, wenn künftig die Betriebsüberwachung nur noch von einem Sachbearbeiter wahrgenommen wird. Die halbe Stelle in der Betriebstechnik könnte wegen mangelnder arbeitsmäßiger Auslastung ebenfalls eingespart werden. Danach könnte ein Sachbearbeiter für andere Aufgaben in der Abteilung eingesetzt oder im Rahmen der arbeitsrechtlichen Möglichkeiten in eine andere Behörde versetzt werden.

200 Die Prüfung hat auch ergeben, daß in einem Teilbereich der Betriebsüberwachung trotz der mangelnden Auslastung die Aufgaben nicht ordnungsgemäß durchgeführt worden sind.

201 Der Rechnungshof hat im übrigen gefordert, daß die Aufgaben der Betriebsüberwachung im ganzen effizienter wahrgenommen werden müssen. Insbesondere müssen die zeitaufwendigen manuellen Auswertungen und Berechnungen auf ADV-Verfahren umgestellt werden. Die Personalzumessung in der Betriebsüberwachung könnte dadurch noch weiter verringert werden.

202 Die Oberfinanzdirektion Bremen hat darauf hingewiesen, daß der Einsatz eines ADV-Verfahrens in der Betriebsüberwachung erst nach der erforderlichen Programmfreigabe durch den Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau möglich sein wird. Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

Finanzamt Bremen-Mitte

Zentrale Vollstreckungsstelle

203 Organisatorische Veränderungen in der Zentralen Vollstreckungsstelle beim Finanzamt Bremen-Mitte haben sich positiv auf die Vollstreckungstätigkeit ausgewirkt. Die Arbeitsergebnisse des Vollstreckungsaußendienstes müssen aber weiter verbessert werden.

In zahlreichen Fällen wurden Abgabenansprüche, die wegen Aussichtslosigkeit der Zwangsvollstreckung bereits verwaltungsintern niedergeschlagen waren, vor Ablauf der Zahlungsverjährungsfrist unrechtmäßig als verjährt ausgebucht.

Großrückstände sind nicht immer zeitnah, zweckmäßig und mit dem nötigen Druck vollstreckt worden.

Schätzungen von Besteuerungsgrundlagen führen häufig zu überhöhten, im Vollstreckungsverfahren nicht mehr zu realisierenden Steuerforderungen.

204 Der Rechnungshof hat im Jahresbericht 1990 (Tz. 63—71) über das Ergebnis seiner Prüfung der Zentralen Vollstreckungsstelle beim Finanzamt Bremen-Mitte berichtet. Eine erneute Überprüfung dieser Dienststelle hat im wesentlichen zu den folgenden Prüfungsfeststellungen geführt.

Änderungen der Organisationsform

205 In der Zentralen Vollstreckungsstelle beim Finanzamt Bremen-Mitte sind seit ihrer Einrichtung zum 1. Januar 1984 mehrere organisatorische Veränderungen vorgenommen worden. Die veränderte Organisationsform hat insgesamt zu Verbesserungen bei der Vollstreckungstätigkeit geführt. Weitere Verbesserungen sind noch möglich, wenn die bundeseinheitlich geplanten ADV-Maßnahmen zur Unterstützung der Vollstreckungsstellen sowie die durch das Mißbrauchsbekämpfungsgesetz und Steuerbereinigungsgesetz vom 21. Dezember 1993 geschaffene Rechtsgrundlage (§ 249 Abs. 2 Satz 2 AO) für eine gemeinsame Vollstreckung von steuerlichen und nichtsteuerlichen Abgaben in die Praxis umgesetzt worden sind.

Arbeitsergebnisse des Vollstreckungsaußendienstes

206 Die Arbeitsergebnisse des Vollstreckungsaußendienstes müssen weiter verbessert werden. Der Rechnungshof hat die folgenden Maßnahmen vorgeschlagen:

- Vollziehungsbeamte mit erheblich unter dem Durchschnitt liegenden Arbeitsleistungen müssen auf ihre Eignung für einen weiteren Einsatz im Vollstreckungsaußendienst überprüft werden. Erforderlichenfalls sind Maßnahmen zur Umsetzung in den Innendienst oder in andere Arbeitsbereiche einzuleiten;
- die für die Erledigung eines Vollstreckungsauftrags zugestandene Zeit von drei Monaten muß verkürzt und der von den Vollziehungsbeamten verwaltete Bestand an nicht erledigten Vollstreckungsaufträgen muß deutlich gesenkt werden;
- die Vollziehungsbeamten müssen auf der Grundlage der zwischenzeitlich getroffenen Dienstzeitregelung häufiger außerhalb der Regelarbeitszeit eingesetzt werden, damit auch die während der üblichen Dienstzeit nicht erreichbaren Schuldner angetroffen werden können;
- Teilzahlungsvereinbarungen, die Vollziehungsbeamte mit den Vollstreckungsschuldern getroffen haben, müssen auf ihre Zulässigkeit oder Zweckmäßigkeit hin sorgfältiger überprüft werden;
- Sachpfändungen müssen häufiger in den dafür geeigneten Fällen vorgenommen werden; das gilt auch für die Kassenpfändungen.

207 Die Finanzverwaltung hat anerkannt, daß hinsichtlich des Vollstreckungsaußendienstes noch ein erheblicher Handlungsbedarf besteht. Sie hat organisatorische und personelle Maßnahmen eingeleitet, um die Arbeitsergebnisse weiter zu verbessern.

Vorzeitige Ausbuchung von niedergeschlagenen Abgabenansprüchen

208 Die Zentrale Vollstreckungsstelle hat 1992 in rd. 1.200 Fällen Abgabenansprüche, die bereits gemäß § 261 AO niedergeschlagen waren, vor Ablauf der gesetzlichen Zahlungsverjährungsfrist durch Vorziehen des im Erhebungskonto gesetzten Verjährungs-Überwachungsdatums als verjährt ausbuchen lassen. Der Rechnungshof hat diese Verfahrensweise beanstandet.

209 Die Ansprüche aus dem Steuerschuldverhältnis unterliegen der Verjährung nach Maßgabe der §§ 228 bis 232 AO. Die Verjährungsfrist beträgt fünf Jahre und beginnt mit Ablauf des Kalenderjahres, in dem der Anspruch erstmals fällig geworden ist. Durch bestimmte Maßnahmen kann der Fristenlauf unterbrochen werden mit der Wirkung, daß mit Ablauf des Kalenderjahres, in dem die Unterbrechungshandlung geendet hat, eine neue fünfjährige Verjährungsfrist beginnt. Unterbrechungshandlungen sind beispielsweise Stundungen, Vollstreckungsaufschub, Vollstreckungsmaßnahmen, Ermittlungen nach dem Wohnsitz oder dem Aufenthalt des Zahlungspflichtigen. Mit dem Ablauf der Verjährungsfrist erlischt der Anspruch.

210 Bei Niederschlagungen handelt es sich um eine innerbehördliche Maßnahme, nach der die entstandenen und fälligen Abgabenansprüche einstweilen nicht mehr zu verfolgen sind. Die Niederschlagung ist zu verfügen, wenn feststeht, daß die Einziehungsversuche keinen Erfolg haben werden oder die Kosten außer Verhältnis zum Betrag stehen. Maßnahmen zur Einziehung der niedergeschlagenen Abgabenansprüche vor Ablauf der fünfjährigen Zahlungsverjährungsfrist sind jederzeit möglich. Die Verwaltung unterscheidet je nach der vermuteten Entwicklung der wirtschaftlichen Verhältnisse des Vollstreckungsschuldners zwischen

- Niederschlagungen mit Überwachung der Verjährung und
- Niederschlagungen ohne Überwachung der Verjährung.

Niederschlagung ohne Überwachung der Verjährung bedeutet, daß die Vollstreckungsstelle in der Regel keine den Lauf der Verjährungsfrist unterbrechenden Handlungen mehr vornimmt. Der Zahlungsanspruch erlischt automatisch am Ende des Verjährungszeitraums. Auf Überwachungsmaßnahmen kann nur dann verzichtet werden, wenn die Erfolglosigkeit der Vollstreckung auch für die Zukunft zweifelsfrei feststeht.

211 Eine stichprobenweise Überprüfung dieser Fälle hat folgendes ergeben:

- In einigen Fällen ist die Ausbuchung zu Recht erfolgt, weil zum Zeitpunkt der Ausbuchung (überwiegend zum 31. Dezember 1992) die Zahlungsverjährungsfrist tatsächlich abgelaufen war. Die Bearbeiter in der Vollstreckungs-

stelle hatten bei der ursprünglichen Niederschlagung rechtsirrtümlich ein falsches Überwachungsdatum in dem Steuerkonto vermerkt, so daß bei der Überprüfung des Falles, ob Vollstreckungsmaßnahmen wieder aufzunehmen sind, die Ansprüche durch Eintritt der Verjährung bereits erloschen waren.

- In einer Vielzahl der Fälle ist die vorzeitige Ausbuchung der Abgabenansprüche zu Unrecht erfolgt; es lagen jedoch die Voraussetzungen für eine Niederschlagung gemäß § 261 AO noch vor. In einem Teil dieser Fälle wäre die Niederschlagung ohne Überwachung der Verjährung vertretbar gewesen, so daß in der Regel auf die spätere Einleitung von Vollstreckungsmaßnahmen hätte verzichtet werden können. Die Abgabenansprüche würden dann zu einem späteren Zeitpunkt als dem Zeitpunkt der Ausbuchung automatisch erlöschen.
- In einigen Fällen hat die Zentrale Vollstreckungsstelle Vergleichsregelungen mit dem Vollstreckungsschuldner getroffen, nach denen bei Zahlung eines Teilbetrages auf die Rückstände auf die Vollstreckung der Restforderung verzichtet wurde. Die Maßnahme hat die rechtliche Wirkung eines Erlasses aller in die Vergleichsregelung einbezogenen Abgabenansprüche. Nach Feststellungen des Rechnungshofs lagen nicht in allen Fällen die Voraussetzungen für einen Erlaß aus Billigkeitsgründen vor.
- Von den insgesamt ausgebuchten Beträgen entfällt ein nicht unerheblicher Anteil auf rückständige Säumniszuschläge. Ein Teil davon hätte nach der neueren Rechtsprechung des Bundesfinanzhofs wegen Überschuldung und Zahlungsunfähigkeit des Schuldners aus sachlichen Billigkeitsgründen gemäß § 227 AO ganz oder teilweise erlassen werden können. Die Zentrale Vollstreckungsstelle hätte in diesen Fällen vor Niederschlagung der Säumniszuschläge die Voraussetzungen für einen Erlaß der Säumniszuschläge prüfen müssen. Spätere Vollstreckungsmaßnahmen hätten deshalb auf den Bestand an Säumniszuschlägen begrenzt werden können, die entstanden sind, als Zahlungsunfähigkeit und Überschuldung noch nicht oder nicht mehr vorgelegen haben.
- In einigen Fällen sind rückständige Vorauszahlungen ausgebucht worden. Bei einer späteren Festsetzung der Jahressteuer werden die ausgebuchten Vorauszahlungen im Steuerbescheid als getilgtes Soll dargestellt; die ausgebuchten Beträge können dann vom Steuerpflichtigen nicht mehr gefordert werden.
- In einigen Fällen hätte die Vollstreckung der niedergeschlagenen Abgabenansprüche fortgesetzt werden müssen.

212 In den überprüften Fällen war es zu Steuerausfällen noch nicht gekommen. Um Steuerausfälle zu vermeiden, hat der Rechnungshof vorgeschlagen, daß die Ausbuchungsvorgänge überprüft und — soweit dies rechtlich noch möglich ist — die zu Unrecht vorgenommenen Ausbuchungen wieder rückgängig gemacht werden. Das Finanzamt Bremen-Mitte hat bereits während des Prüfungsverfahrens des Rechnungshofs mit den Überprüfungsmaßnahmen begonnen und diese inzwischen weitgehend abgeschlossen.

Vollstreckung von Großrückständen

213 Es ist nicht immer gelungen, das Zwangsvollstreckungsverfahren in Fällen mit hohen Steuerrückständen zeitnah, zweckmäßig und mit dem nötigen Druck zu betreiben. Dadurch werden die Abgabenansprüche z.T. mit erheblicher zeitlicher Verzögerung realisiert; sie können aber auch uneinbringlich werden.

Vollstreckung in Schätzungsfällen

214 Die Vollstreckung ist in mehreren Fällen dadurch erschwert worden, daß Steuerforderungen vollstreckt werden mußten, die auf Schätzungen der Besteuerungsgrundlagen gemäß § 162 AO durch das für die Besteuerung zuständige Finanzamt beruhten und bei denen die Schätzungen zu offensichtlich überhöhten Steuerfestsetzungen geführt hatten. Es ist bisher noch nicht gelungen, eine Verfahrensweise zu entwickeln, die es in diesen Fällen ermöglicht, die Schätzungsergebnisse zu korrigieren. Die Oberfinanzdirektion Bremen ist gebeten worden, hierzu eine sachgerechte Lösung im Verwaltungsweg zu suchen.

215 Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

VII. Vermögen und Schulden

1. Vermögensnachweis

- 216** Der Vermögensnachweis (§§ 73, 86 LHO) mit den Werten des Vermögens und der Schulden zum 31. Dezember 1992 und ihren Veränderungen seit Jahresbeginn ist auf Seite 40 der Haushaltsrechnung dargestellt. Eine Prüfung in Stichproben ergab keine Beanstandungen.

2. Überwachung des Staatsschuldbuches

- 217** Gemäß § 1 Abs. 2 des Bremischen Schuldbuchgesetzes vom 2. Juli 1954 (SaBremR 63-b-1) obliegt dem Rechnungshof die Überwachung des vom Senator für Finanzen zu führenden Staatsschuldbuches. Der Rechnungshof nahm eine örtliche Überprüfung des Staatsschuldbuches für das Haushaltsjahr 1992 vor.

Beanstandungen haben sich nicht ergeben.

3. Bürgschaften und Garantien

- 218** Die in § 8 Abs. 1 bis 3 und § 5 Abs. 6 Haushaltsgesetz 1992 festgesetzten Höchstbeträge für Bürgschaften, Garantien oder sonstige Gewährleistungen wurden nicht überschritten.

- 219** Die Bürgschafts- und Garantieverpflichtungen haben sich im Haushaltsjahr 1992 wie folgt entwickelt:

Gesamtstand am 31. Dezember 1991	2.961.855.535,73 DM
----------------------------------	---------------------

Veränderungen

- a) bei den Bürgschaften für den Wohnungsbau

Zugänge	25.969.168,62 DM	
Abgänge	34.053.926,02 DM	— 8.084.757,40 DM

- b) bei den Bürgschaften zur Förderung der Schifffahrt einschl. der Fischerei und des Schiffbaus

Zugänge	119.238.830,00 DM	
Abgänge	101.494.829,61 DM	+ 17.744.000,39 DM

- c) bei den Bürgschaften für Wirtschaftskredite

Zugänge	306.177.300,00 DM	
Abgänge	554.845.535,25 DM	— 248.668.235,25 DM

- d) bei den Bürgschaften für Darlehnsaufnahmen der HAGOF gemäß § 5 Abs. 6 Haushaltsgesetz 1988

Zugänge/Abgänge	0,00 DM
-----------------	---------

- e) bei den Eventualverbindlichkeiten gegenüber der GEWOBA, Bremen

Abgänge	— 142.869.665,96 DM
---------	---------------------

- f) Werthaltigkeitsgarantie gegenüber der GEWOBA, Bremen

	+ 147.300.000,00 DM ¹⁾
--	-----------------------------------

Gesamtstand am 31. Dezember 1992	<u>2.727.200.000,00 DM</u>
----------------------------------	----------------------------

Der Gesamtstand verteilt sich auf:

Bürgschaften für den Wohnungsbau	927.831.915,31 DM
----------------------------------	-------------------

Bürgschaften zur Förderung der Schifffahrt einschl. der Fischerei und des Schiffbaus	310.337.587,35 DM
--	-------------------

Bürgschaften für Wirtschaftskredite	1.087.807.374,85 DM
-------------------------------------	---------------------

Bürgschaften für Darlehnsaufnahmen der HAGOF	254.000.000,— DM
--	------------------

Eventualverbindlichkeiten gegenüber der GEWOBA, Bremen	0,00 DM
Werthaltigkeitsgarantie gegenüber der GEWOBA, Bremen	147.300.000,00 DM ¹⁾

¹⁾ In die Haushaltsrechnung 1992 wurde dieser Betrag irrtümlich nicht aufgenommen. Die Haushaltsrechnung 1993 wird entsprechend ergänzt.

- 220 Aufgrund des § 8 Abs. 7 des Haushaltsgesetzes 1987 bestehen daneben Eventualverbindlichkeiten aus einer Freihalteerklärung gegenüber der Neuen Heimat Hamburg wegen etwaiger Verletzungen wohnungsgemeinnützigkeitsrechtlicher Bestimmungen bei der ehemaligen Neuen Heimat Bremen — jetzt GEWOBA.
- 221 Im Haushaltsjahr 1992 wurden vereinnahmt:
- | | |
|--|-----------------|
| a) Garantieprovisionen für übernommene Bürgschaften | 4.977.244,14 DM |
| b) Rückflüsse bei Inanspruchnahmen aus Bürgschaften
(Zahlungen der Schuldner) | 6.021.148,52 DM |
- Im Haushaltsjahr 1992 wurden verausgabt:
- | | |
|---|------------------|
| a) An die TREUARBEIT AG für die Antragsbearbeitung
und Verwaltung von Bürgschaften | 1.232.018,40 DM |
| b) Für Inanspruchnahmen aus Gewährleistungen | 16.984.377,74 DM |
- Im einzelnen handelt es sich um eine Bürgschaft für den Wohnungsbau aus dem Jahr 1986 (Ausfallsumme 80.000,00 DM) und sechs Bürgschaften für Wirtschaftskredite aus den Jahren 1981 bis 1991 (Ausfallsumme 16.904.377,74 DM).

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

1. Allgemeines

- 222 Der Rechnungshof hat die Betätigung der Freien Hansestadt Bremen bei Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit, an denen sie unmittelbar oder mittelbar beteiligt ist, anhand der ihm von den zuständigen Senatoren übersandten Unterlagen überwacht und geprüft.

2. Übersicht über die unmittelbaren Beteiligungen am 31. Dezember 1992

Gesellschaft	Anteil der Freien Hansestadt Bremen (Land) DM	%	Gewinn- ausschüttung für Gj. 1991 (einschl. KapErtrSt. und Solidaritäts- zuschlag) DM
Fischereihafen Betriebs- und Entwicklungs- gesellschaft mbH Bremerhaven, Bremerhaven	500 000,—	100	—,—
Fähren Bremen-Stedingen GmbH, Bremen	300 000,—	100	—,—
Ausbildungswerkstatt Bremen GmbH, Bremen	50 000,—	100	—,—
Bremer Gesellschaft für Wirtschaft und Arbeit mbH, Bremen	500 000,—	49,5	50 000,—
Bremer Toto und Lotto GmbH, Bremen	17 000,—	33,3	800,—
Weserfähre GmbH, Bremerhaven	538 000,—	13,45	—,—
Institut für den wissenschaftlichen Film, gemeinnützige GmbH, Göttingen	10 000,—	10	—,—
Institut für Film und Bild in Wissenschaft und Unterricht, gemeinnützige GmbH, Grünwald	20 000,—	9,1	—,—
VVG Versorgungsschiff Verwaltungs- Gesellschaft mbH, Bremen	69 900,—	6,99	—,—
Hochschul-Informationssystem GmbH, Hannover	4 000,—	4,17	—,—

Gesellschaft	Anteil der Freien Hansestadt Bremen (Land) DM	%	Gewinn- ausschüttung für Gj. 1991 (einschl. KapErtrSt. und Solidaritäts- zuschlag) DM
Gesellschaft für Information und Dokumenta- tion mbH (GID), i.L. Frankfurt/M.	2 000,—	3,23	—,—
Fachinformationszentrum Energie, Physik, Mathematik GmbH, Karlsruhe	2 000,—	2,5	—,—
GKSS-Forschungszentrum Geesthacht GmbH, Hamburg	1 000,—	1,25	—,—
Bremische Gesellschaft für Stadterneuerung, Stadtentwicklung und Wohnungsbau mbH, Bremen	128 250,—	0,38	3 283,20
Kreditanstalt für Wiederaufbau, Frankfurt/M.	4 000 000,—	0,4	—,—
Deutsche Messe Aktiengesellschaft, Hannover	310 000,—	0,21	—,—
Deutsche Pfandbriefanstalt, Wiesbaden	46 450,—	0,05	7 896,50
Deutsche Genossenschaftsbank, Frankfurt/M.	95 000,—	0,01	—,—
Münchener Hypothekenbank e.G., München	100,—	0,00	8,—
Isytec Institut für angewandte Systemtechnik GmbH, Bremen	250 000,—	25	—,—
Treuhänderisch durch HIBEG *) gehaltene			
— inländische Beteiligungen	368 160 561,—		89 217,—
— ausländische Beteiligung	52 804,—		

*) Durch die Hanseatische Industrie-Beteiligungen GmbH (HIBEG) werden treuhänderisch für die Freie Hansestadt Bremen Aktien und Geschäftsanteile an 20 Gesellschaften und acht stille Beteiligungen gehalten. Die ausländische Beteiligung ist mit den Anschaffungskosten angesetzt.

IX. Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der landesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts

Bremische Landesmedienanstalt

- 224 Die Bremische Landesmedienanstalt hat in den vergangenen Jahren in ihren Haushaltsrechnungen Überschüsse ausgewiesen und diese pauschal den Rücklagen zugeführt. Sie wäre nach dem Bremischen Landesmediengesetz verpflichtet gewesen, den für ihre Aufgaben in einem Kalenderjahr nicht benötigten Teil der ihr zufließenden Rundfunkgebühr an Radio Bremen abzuführen.

Der Auffassung der Rechtsaufsicht, Radio Bremen habe selbst darauf zu achten, daß ihm Überschüsse zugeleitet würden, konnte der Rechnungshof nicht folgen, zumal die Haushaltsrechnungen der Anstalt bisher nicht veröffentlicht wurden.

Die Anstalt wird ihren Rücklagenbedarf künftig genau ermitteln. Sie geht davon aus, daß sie auf diese Weise auch die Einbehaltung ihrer Überschüsse rechtfertigen kann. Haushaltsrechnung und Vermögensnachweis wird sie veröffentlichen.

- 225 Der Rechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung der mit Gesetz vom 14. Februar 1989 (Brem.GBl. S. 77) errichteten Bremischen Landesmedienanstalt gemäß § 111 LHO und § 44 Landesmediengesetz (BremLM — jetzt § 41 i.d.F. vom 22. Juni 1993) für das Rumpfh Haushaltsjahr 1989 und für 1990 geprüft. Bezüglich der Ermittlung und Verwendung der Überschüsse der Anstalt wurden auch die Haushaltsrechnungen 1991 und 1992 ausgewertet.

Der abschließende Bericht des Rechnungshofs wurde in entsprechender Anwendung des § 97 LHO dem Landesrundfunkausschuß der Anstalt zugeleitet.

- 226 Die Landesmedienanstalt deckt ihren Finanzbedarf im wesentlichen durch den ihr nach dem Rundfunkstaatsvertrag zustehenden Anteil an der einheitlichen Rundfunkgebühr.

Die Anstalt kann im Rahmen ihrer mehrjährigen Finanzplanung Rücklagen bilden. Finanzmittel, die in einem Kalenderjahr nicht für ihre Zwecke benötigt werden, fließen Radio Bremen zur Durchführung besonderer kultureller Veranstaltungen zu (§ 41 Abs. 1 BremLMG).

Der Rechnungshof hat festgestellt, daß die Anstalt seit 1990 keine Zahlungen mehr an Radio Bremen geleistet hat, obwohl die genehmigten Haushaltsrechnungen für 1990 und 1991 sowie der Entwurf der Haushaltsrechnung 1992 Überschüsse auswiesen. Die die Ausgaben übersteigenden Einnahmen wurden pauschal zur Stärkung und Erweiterung der Rücklagen einbehalten, obwohl nach Ansicht des Rechnungshofs die bereits gebildeten Rücklagen der Anstalt den zulässigen Umfang schon überschritten hatten.

Die Anstalt rechtfertigte die Einbehaltung der Überschüsse mit der erwarteten Ausgabenentwicklung und dem Finanzbedarf für Ersatzinvestitionen und künftig notwendige zusätzliche Investitionen. Sie rechnet damit, nachweisen zu können, daß die einbehaltenen Überschüsse für notwendige Rücklagen benötigt werden.

Der Rechnungshof hat angeregt, daß die Anstalt ihre Haushaltsrechnung mit Vermögensnachweis künftig entsprechend der für Radio Bremen geltenden Regelung veröffentlicht. Die Gremien der Anstalt sind inzwischen diesem Vorschlag gefolgt.

227

Die Senatskanzlei als Rechtsaufsicht wurde darauf hingewiesen, daß die von ihr genehmigte Einbehaltung ausgewiesener Jahresüberschüsse für pauschale Rücklagenzuführungen mit der gesetzlich vorgesehenen Abführung nicht benötigter Finanzmittel nicht zu vereinbaren ist.

Die Senatskanzlei erwiderte dazu, daß im Falle einer Abführungspflicht der Anspruch Radio Bremens subjektiver Natur sei und keine objektive Pflicht. Falls Radio Bremen einen Anspruch nicht geltend mache, sei von der Landesmedienanstalt staatlicherseits ein Handeln nicht zu verlangen.

Dieser Auffassung konnte der Rechnungshof nicht folgen. Im Hinblick auf den von der Landesmedienanstalt angekündigten Nachweis, daß die Überschüsse für Rücklagen benötigt werden, sowie in Anbetracht der Veröffentlichung künftiger Haushaltsrechnungen und Vermögensnachweise der Landesmedienanstalt, hat der Rechnungshof jedoch zunächst von weiteren Erörterungen abgesehen.

Die Landesmedienanstalt hat Vermögensnachweis und Haushaltsrechnung zum 31. Dezember 1992 noch nicht zur Genehmigung vorgelegt.

Bremen, den 21. Oktober 1994

**RECHNUNGSHOF
DER FREIEN HANSESTADT BREMEN**

Dr. Meyer-Arndt

Elias

Jacobs

Spielhoff



