Staats- und Universitätsbibliothek Bremen
Staats-archiv Bremen
BREMISCHE BÜRGERSCHAFT

Kooperationsprojekt - Digitalisierung Drucksachen der Bremischen Bürgerschaft

Drucksache / Bremische Bürgerschaft, Landtag 8. Wahlperiode, 1971-75

(6.8.1974) Drucksache 8/1040

Staats-und Universitätsbibliothek Bremen - Digitale Sammlungen

Visual Library

BREMISCHE BÜRGERSCHAFT
Landtag
8. Wahlperiode

Drucksache 8 / 1040
06. 08. 74

Bericht

**des Rechnungshofes der Freien Hansestadt Bremen
über wesentliche Prüfungsergebnisse hinsichtlich der gesamten
Haushalts- und Wirtschaftsführung der**

Freien Hansestadt Bremen

sowie Bemerkungen zur Haushaltsrechnung 1972

Abkürzungsverzeichnis

AM	Amtliche Mitteilungen für die bremischen Behörden
BGBl.	Bundesgesetzblatt
Brem.ABl.	Amtsblatt der Freien Hansestadt Bremen
Brem.GBl.	Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EStG	Einkommensteuergesetz
Gj.	Geschäftsjahr
Hst.	Haushaltsstelle
LHO	Landeshaushaltsordnung
LV	Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen
RGBl.	Reichsgesetzblatt
Rj.	Rechnungsjahr
RRO	Rechnungslegungsordnung für das Reich
SaBremR	Sammlung des Bremischen Rechts
Tz.	Textzahl
VV-HS	Verwaltungsvorschriften zur Haushaltssystematik der Freien Hansestadt Bremen
WGGDV	Verordnung zur Durchführung des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes

Inhaltsverzeichnis

	Textzahl
Allgemeiner Teil	
I. Vorbemerkungen	
1. Rechtsgrundlage, Gegenstand und Zweck des Berichtes	1—2
2. Wesentlicher Inhalt des Berichtes	3
3. Zusammenarbeit mit anderen Rechnungshöfen	4
4. Mitwirkung des Rechnungshofes bei der Vorbereitung von Gesetzen und Verwaltungsbestimmungen	5—6
5. Rechnung des Rechnungshofes	7
II. Allgemeine Prüfungsergebnisse	
1. Richtlinien über die Durchführung von Richtfesten u. ä. bei öffentlichen Baumaßnahmen	8
2. Querschnittsprüfungen	9—16
Besonderer Teil	
I. Haushaltsgesetz und Haushaltsplan	17
II. Haushaltsrechnung	
1. Vorlage	18
2. Form und Gliederung	19
3. Vollständigkeit	20
4. Übereinstimmung zwischen Haushaltsrechnung und Kassenrechnung (§ 97 Absatz 2 Nr. 1 LHO)	21
5. Rechnungsmäßiges Ergebnis sowie Nachweis der Bestände	22—26
6. Abweichungen der Ausgaben von den Haushaltsansätzen einschließlich der Nachbewilligungen und Einsparungen	27
7. Haushaltsausgabereste und Vorgriffe	28—30
III. Verpflichtungs- und Vorgriffsermächtigungen	31
IV. Bemerkungen und sonstige Prüfungsergebnisse bei einzelnen Verwaltungszweigen und Behörden	
Senat	
Senatskommission für das Personalwesen	
Zuweisung von Dienst- und Werkdienstwohnungen	32
Bauwesen	
Universitätsbauamt	
0250/760 90—6 „Geisteswissenschaftliche Sonderbauten"	
Bauauftrag	33
Gebäude	34—36
Besondere Betriebseinrichtungen	37
Außenanlagen	38—40

Textzahl

Finanzen

Oberfinanzdirektion
0970 „Steuern"

Steuerverwaltung 41—42
Einkommensteuer 43—44
Lohnsteuer 45—46
Arbeitskräfte 47
Automation 48
Umorganisation 49
Betriebsprüfung 50

V. Vermögen und Schulden

1. Vermögensnachweisung 51—52
2. Bürgschaften und Garantien 53—57

VI. Sonderprüfungen

1. Überwachung des Staatsschuldbuches 58
2. Bestätigung der sachlichen Richtigkeit von Landeseinnahmen im Zusammenhang mit dem Finanzausgleich unter den Ländern 59

VII. Bericht über die Prüfung der Betätigung der Freien Hansestadt Bremen bei privatrechtlichen Unternehmen

1. Allgemeines 60
2. Einzelfeststellungen 61—62
3. Übersicht über die Beteiligungen am 31. Dezember 1972 63

Hiermit erstattet der Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen der Bremischen Bürgerschaft (Landtag) und dem Senat seinen Bericht über das Ergebnis der Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Freien Hansestadt Bremen im Rechnungsjahr 1972.

Das Ergebnis der Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Freien Hansestadt Bremen (Stadt) aufgrund des von der Stadtbürgerschaft hierfür festgestellten eigenen Haushaltsplanes wird in einem gesonderten Bericht dargestellt.

Allgemeiner Teil

I. Vorbemerkungen

1. Rechtsgrundlage, Gegenstand und Zweck des Berichtes

1 Die jährlichen Berichte des Rechnungshofes beruhen auf § 97 LHO. Danach faßt der Rechnungshof das Ergebnis seiner Prüfung, soweit es für die Entlastung des Senats wegen der Haushaltsrechnung gemäß § 114 LHO und für die Vermögensnachweisung von Bedeutung sein kann, jährlich für die Bürgerschaft bzw. die Stadtbürgerschaft in je einem Bericht zusammen, den er der Bürgerschaft bzw. der Stadtbürgerschaft und dem Senat zuleitet. Er hat dabei zur Haushaltsführung insbesondere zu berichten,

a) ob die in der Haushaltsrechnung und die in den Büchern aufgeführten Beträge übereinstimmen und die geprüften Einnahmen und Ausgaben ordnungsmäßig belegt sind,

b) ob und in welcher Weise vom Haushaltsplan oder von Nachbewilligungen ohne Genehmigung der Bürgerschaft bzw. der Stadtbürgerschaft oder der Finanzdeputation abgewichen wurde,

c) ob gegen Gesetze, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften über die Einnahmen und Ausgaben oder den Erwerb und die Verwaltung öffentlichen Eigentums verstoßen wurde,

d) ob bei der Ausführung des Haushaltsplanes die gebotene Wirtschaftlichkeit beachtet wurde.

Außerdem hat der Rechnungshof seine Erfahrungen und Feststellungen aus der laufenden Überwachung der Wirtschaftsführung und der organisatorischen Überprüfung von Behörden und Einrichtungen mitzuteilen; er hat ferner zu berichten, ob und in welcher Weise die Verwaltung Einsparungs- oder Vereinfachungsvorschläge des Rechnungshofes aufgegriffen oder sonstige Hinweise berücksichtigt hat. Der Bericht soll auch Bemerkungen über wesentliche Anstände aus der Prüfung der Betätigung bei Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit enthalten.

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

Der Rechnungshof sieht seinen Auftrag aber nicht allein in einer nachträglichen Kontrolle der öffentlichen Finanzgebarung. Er ist auch bemüht, der Verwaltung Hinweise und Anregungen vor allem zur wirtschaftlicheren und schnelleren Durchführung ihrer Aufgaben sowie zur Verbesserung der Organisation und der Kassensicherheit zu geben, ohne ihr allerdings die Verantwortung für Entscheidungen und damit für das Verwaltungshandeln abnehmen zu können. In diesem Zusammenhang sei ergänzend darauf hingewiesen, daß der Rechnungshof nach § 88 Absatz 2 LHO aufgrund von Prüfungserfahrungen die Bürgerschaft, den Senat und einzelne Senatoren beraten kann.

2 Wie bisher gelten die Ausführungen im Allgemeinen Teil dieses Berichtes für den gesamten Bereich der bremischen Verwaltung und sind daher in dem gesonderten Bericht zum Haushalt der Freien Hansestadt Bremen (Stadt) nicht nochmals enthalten.

2. Wesentlicher Inhalt des Berichtes

3 Neben einer Würdigung der Haushaltsrechnung enthält der Bericht die wesentlichen Prüfungsergebnisse des Rechnungsjahres 1972, aber auch gemäß § 97 Absatz 5 LHO solche vorhergehender Rechnungsjahre, soweit sie erst jetzt abgeschlossen werden konnten und eine frühere Berichterstattung nicht möglich war. Wenn weiterhin auch Vorgänge aus neuerer Zeit einbezogen werden, dann geschieht dies in dem Bestreben, möglichst gegenwartsnah zu sein.

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

3. Zusammenarbeit mit anderen Rechnungshöfen

4 Im Interesse einer einheitlichen Meinungsbildung und zum Erfahrungsaustausch bestehen die Arbeitsgemeinschaft der Obersten Rechnungsprüfungsbehörden des Bundes und der Länder und ihre Arbeitskreise „Haushaltsrecht und Grundsatzfragen", „Steuer", „Beteiligungen", „Rundfunk", „Hochschulen und Forschungseinrichtungen" und „Bau". An den Sitzungen dieser Gremien sowie an den gemeinsamen Besprechungen über Fragen der Automation und der Organisation und Wirtschaftlichkeit nehmen Angehörige des Rechnungshofes regelmäßig teil. Über Einzelfragen findet darüber hinaus ein reger schriftlicher Erfahrungsaustausch statt.

Zwischen dem Rechnungshof sowie dem Bundesrechnungshof und den Landesrechnungshöfen bestehen in bestimmten Fällen gemeinsamer Prüfungszuständigkeit Vereinbarungen über gemeinsame Prüfungen gemäß § 93 Satz 1 LHO, um eine Doppelarbeit der Rechnungshöfe und eine Doppelbelastung der zu prüfenden Stellen zu vermeiden. Ferner ist dem Rechnungshof durch § 93 Sätze 2 und 3 LHO die Möglichkeit eröffnet, durch Vereinbarung sowohl Prüfungsaufgaben aus seinem Zuständigkeitsbereich — mit Ausnahme der Prüfung der Rechnung — auf andere Rechnungshöfe zu übertragen als andererseits auch von ihnen Prüfungsaufgaben, die an sich ihrer Zuständigkeit unterliegen, zu übernehmen.

4. Mitwirkung des Rechnungshofes bei der Vorbereitung von Gesetzen und Verwaltungsbestimmungen

5 Verwaltungsbestimmungen nach den §§ 73, 74 Absatz 2, 79 Absatz 2 Nr. 2 und Absatz 3, 80 Absatz 1, 85 Absatz 2, 100 Absätze 1 und 3, 105 Absatz 2, 109 Absatz 2 und 111 Absatz 2 LHO bedürfen des Einvernehmens mit dem Rechnungshof; nach § 103 LHO ist der Rechnungshof vor dem Erlaß von Verwaltungsvorschriften zur Durchführung der LHO zu hören, und nach § 102 Absatz 3 LHO kann sich der Rechnungshof jederzeit zu den in § 102 Absätzen 1 und 2 LHO genannten Maßnahmen äußern.

6 Im Rahmen dieser Bestimmungen sowie auch im übrigen auf Ansuchen der Behörden hat sich der Rechnungshof im Jahre 1973 u. a. zu folgenden Angelegenheiten geäußert oder — soweit es erforderlich war — seine Zustimmung erteilt:

Entwurf der Haushaltsgesetze Land und Stadt 1974

Entwurf einer neuen Beschaffungsordnung

Änderung der Justiz-Kostenmarkenordnung

Erstellung der Kassen- und Haushaltsrechnung für die Haushaltsjahre 1972 und 1973

Richtlinien für die Aufstellung der Haushalte 1974 und Verwaltungsvorschriften zur Haushaltssystematik

Richtlinien für die Aufstellung der Haushalte 1975 und der Finanzplanung 1974 bis 1978

Ergänzung der Vorläufigen Verwaltungsvorschriften zu § 70 LHO

Vorprüfungen gemäß § 100 LHO

Erteilung allgemeiner Zahlungsanordnungen für die Finanzkassen

Behandlung der Kleinbeträge bei den Finanzämtern

Zuordnung von Maklergebühren bei Anmietungen

Veranschlagung von Mitteln für Vergütungen an Dritte für bereitgestelltes Personal

Erhebung von Verwaltungskostenzuschlägen bei Leistungen und Lieferungen für Dritte

Zuweisung von Geldbeträgen an gemeinnützige Einrichtungen in Strafverfahren

Erstattungen an das Rechenzentrum

Benutzung von Monatsnetzkarten für die Benutzung der Deutschen Bundesbahn bei Dienstreisen

Umstellung des Anordnungs- und Buchungsverfahrens der Landeshauptkasse auf ein automatisiertes Verfahren

Einsatz elektronischer Datenverarbeitungsanlagen bei

Festsetzung und Erhebung der Kraftfahrzeugsteuer

Veranschlagung der Personalausgaben in den Haushalten 1974

Tilgung unverzinslicher Gehaltsvorschüsse.

5. Rechnung des Rechnungshofes

7 Die Prüfung der Rechnung des Rechnungshofes obliegt nach § 101 LHO der Bürgerschaft. Sie hat am 26. Oktober 1972 beschlossen, die Rechnung des Rechnungshofes der Freien Hansestadt Bremen durch ihren ständigen Rechnungsprüfungsausschuß prüfen zu lassen. Der Rechnungsprüfungsausschuß hat am 26. November 1973 den Bericht des von ihm für die Prüfung eingesetzten Unterausschusses beraten und seinen Bericht mit dem Antrag auf Entlastung des Rechnungshofes der Bürgerschaft vorgelegt. Die Bremische Bürgerschaft (Landtag) hat dem Rechnungshof wegen der Rechnung über seine Einnahmen und Ausgaben im Rechnungsjahr 1972 am 12. Dezember 1973 Entlastung erteilt.

II. Allgemeine Prüfungsergebnisse

1. Richtlinien über die Durchführung von Richtfesten u. ä. bei öffentlichen Baumaßnahmen

8 Auf gewisse Mißstände, die sich im Laufe der Zeit bei der Handhabung der von 1957 stammenden Richtfestrichtlinien ergeben hatten, war zuletzt im Bericht zum Rj. 1969 (Tz. 15) hingewiesen worden. Die seit längerem beim Senator für das Bauwesen bearbeitete Neufassung (siehe Tz. 18 des Berichtes zum Rj. 1971) ist nunmehr vom Senat beschlossen und veröffentlicht worden (Brem.ABl. 1974 S. 219). Sie enthält nun auch Bestimmungen über Grundsteinlegungen, die bisher in Bremen nicht geregelt waren, in der öffentlichen Baupraxis allerdings auch nur in seltensten Fällen und mit geringstem Kostenaufwand stattgefunden hatten. Jedoch war offenbar Baubetreuungsunternehmen, die öffentliche Baumaßnahmen durchführten, ein wesentlich größerer Spielraum eingeräumt worden, selbst wenn der Kostenanschlag dies nicht vorsah. So wurden bei einem Krankenhausneubau mit einer Gesamtbausumme von rd. 30,6 Mill. DM bei einem Anschlag für Richtfestkosten von 15 000 DM 1965 allein für die Grundsteinlegung rd. 7400 DM und für das nachfolgende Richtfest nochmals rd. 20 400 DM verausgabt. Fast gleichzeitig betrugen bei einem Krankenhauserweiterungsbau mit rd. 1,8 Mill. DM Gesamtkosten und einem Richtfestanschlag von 4500 DM die Grundsteinlegungskosten rd. 3900 DM, so daß zusammen mit Richtfestkosten von 2400 DM auch hier der Anschlag erheblich überschritten wurde. Noch 1973 stellte das Hochbauamt in den Kostenanschlag über einen Krankenhausneubau (Bausumme rd. 102 Mill. DM) für Grundsteinlegung und Richtfeier 50 000 DM ein und begründete die ungewöhnliche Höhe dem Rechnungshof gegenüber u. a. damit, daß „zu die-

sem Zeitpunkt angenommen werden mußte, daß mit der Durchführung des Bauvorhabens nicht das Hochbauamt, sondern eine Baugesellschaft betraut werden würde".

2. Querschnittsprüfungen

9 Der Rechnungshof hat die Ausgaben bei neun Titeln quer durch die Haushalte vollzählig geprüft und berichtet im einzelnen wie folgt:

a) Geschäftsbedarf —Festtitel 511 01—

10 Von der Gesamtsumme der Ausgaben in Höhe von 3 374 450,22 DM entfallen auf die Freie Hansestadt Bremen (Land) 2 134 866,66 DM und auf die Freie Hansestadt Bremen (Stadt) 1 239 583,56 DM.

Für die Beschaffung von Papier- und Bürobedarf, Gummistempeln, Adreßbüchern und Kalendern ist nach der Beschaffungsordnung für die Behörden der Freien Hansestadt Bremen und der Stadtgemeinde Bremen vom 3. August 1965 (Brem.ABl. S. 199) zentral die Senatskommission für das Personalwesen zuständig. Ihre Mitteilungen über das Ergebnis der Ausschreibungen sind in etwa 20 Prozent aller Fälle nicht beachtet worden.

In zwei Fällen sind bei Titel 511 01 Ausgaben an Dritte für von diesen überlassenes Personal, das mit Büro- und Schreibarbeiten beschäftigt wurde, nachgewiesen. Dies hält der Rechnungshof für unzulässig, weil auf diese Weise im Ergebnis zusätzliches Personal ohne Wissen des Haushaltsgesetzgebers beschäftigt wird. Der Senator für Finanzen hat zugesagt, sich für die Einrichtung besonderer Titel für derartige Ausgaben einzusetzen.

b) Maschinen, Geräte und Ausstattungsgegenstände für Verwaltungszwecke — Festtitel 515 01 —

11 Von den Gesamtausgaben in Höhe von 1 356 240,43 DM (Land: 877 232,02 DM, Stadt: 479 008,41 DM) entfallen auf die Beschaffung von Dienstzimmereinrichtungen 593 277 DM. Entgegen den Bestimmungen der Bremischen Beschaffungsordnung ist in etwa 13 Prozent der Fälle die Beschaffungsstelle beim Hochbauamt nicht eingeschaltet worden, überdies erfolgte in diesen Fällen die Auftragsvergabe größtenteils freihändig ohne Preisvergleich.

In der überwiegenden Zahl enthielten die Belege keine ausreichende Begründung über die Notwendigkeit der Beschaffung und entsprachen somit nicht Nr. 10.1 der Vorläufigen Verwaltungsvorschriften zu § 70 LHO vom 15. Juli 1972 (Brem.ABl. S. 395).

c) Erwerb von Büromaschinen — Festtitel 812 01 —

12 Hierfür wurden Ausgaben in Höhe von insgesamt 1 030 571,32 DM getätigt, die zu rd. 25 Prozent für die Beschaffung von etwa 130 Schreibmaschinen mit OCR-A-Schrift benötigt wurden. Diese Anschaffung war erforderlich, um das Anordnungs- und Buchungsverfahren für Einzeleinnahmen vom 1. Januar 1973 an auf elektronische Datenverarbeitung umzustellen.

Bei nur 3,2 Prozent aller Beschaffungsfälle wurden die Aufträge unter Verstoß gegen die Bestimmungen der Bremischen Beschaffungsordnung ohne Einschaltung der zentralen Beschaffungsstelle freihändig ohne Preisvergleich vergeben.

d) Erwerb von Inventar — Festtitel 812 02 —

13 Die Ausgaben betrugen 688 051,52 DM (Land: 450 605,46 DM, Stadt: 237 446,06 DM).

Die Auftragsvergabe erfolgte in ca. 40 Prozent der Fälle ohne Einschaltung der zentralen Beschaffungsstelle. Überwiegend wurden in diesen Fällen unter Verstoß gegen die Bestimmungen der Beschaffungsordnung die Aufträge freihändig ohne Preisvergleich vergeben.

Der Rechnungshof hatte aufgrund seiner Prüfungsfeststellungen in zahlreichen Fällen Anlaß, auf Nr. 10.1 der Vorläufigen Verwaltungsvorschriften zu § 70 LHO hinzuweisen, nach der die Notwendigkeit von Ausgaben auf den Belegen zu begründen ist.

e) Verfügungsmittel — Gruppe 529 —

14 Die Ausgaben bei der Gruppe 529 in Höhe von 479 516,31 DM entfallen allein auf die Freie Hansestadt Bremen (Land).

Verfügungsmittel dienen dazu, Ausgaben zu bestreiten, die 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 Regel im Zusammenhang mit der Erfüllung von Repräsentationspflichten gegenüber außerhalb der eigenen Behörde stehenden Personen oder Stellen. Nach der Zweckbestimmung haben die Verfügungsberechtigten bei der Verwendung der Mittel nicht völlig freie Hand. Es handelt sich also nicht etwa um Ausgabebewilligungen, die ohne nähere Angabe eines Verwendungszweckes einer Stelle uneingeschränkt zur Verfügung gestellt sind. Auch die Verfügungsmittel unterliegen den allgemeinen Haushaltsregeln; insbesondere ist zu beachten, daß sie nur zur Erfüllung von Aufgaben der Freien Hansestadt Bremen verwendet werden dürfen (§ 6 LHO), daß sie sparsam und wirtschaftlich zu verwalten sind (§ 34 Absatz 2 LHO) und daß die mittelbewirtschaftende Stelle die erforderlichen Mittel nicht bereits bei einer anderen Haushaltsstelle veranschlagen und verbuchen muß (§ 35 LHO). Innerhalb der durch diese Grundsätze gezogenen Grenze steht es im Ermessen des Verfügungsberechtigten, in welcher Weise er die Mittel verwendet.

Nach den Belegen sind aus Verfügungsmitteln u. a. auch folgende Ausgaben bestritten worden, die bei anderen Titeln zu veranschlagen und nachzuweisen gewesen wären:

— Kosten für Personal, mit dem Dienstverträge abgeschlossen waren (gehören zu einem Titel der Hauptgruppe 4 „Personalausgaben").

— Reisekostenvergütungen für Dienstreisen bremischer Bediensteter (gehören zum Festtitel 527 01 „Reisekostenvergütungen").

— Kosten für die Bewirtschaftung von Grundstücken (gehören zum Festtitel 517 01 „Bewirtschaftung der Grundstücke").

— Kosten für den Erwerb von Geräten und Ausstattungsgegenständen (gehören zu den Festtiteln 515 01 „Maschinen, Geräte und Ausstattungsgegenstände für Verwaltungszwecke", 812 01 „Erwerb von Büromaschinen" oder 812 02 „Erwerb von Inventar").

In mehreren Fällen sind Ausgaben für Essen und Gaststättenbesuche anläßlich verwaltungsinterner Veranstaltungen aus Verfügungsmitteln beglichen worden. Der Rechnungshof hält dies für unzulässig. Er ist der Ansicht, daß die Mittel für Repräsentationszwecke nur dazu bestimmt sind, den Aufwand zu ermöglichen, den eine angemessene Vertretung Bremens nach außen erfordert; für eine „Repräsentation nach innen" auf verwaltungsinternen Veranstaltungen dürfen Verfügungsmittel nicht verwendet werden.

Die Prüfung bei anderen Haushaltsstellen hat gezeigt (siehe Bemerkungen unter Tz. 15 zu „Vermischte Verwaltungsausgaben"), daß auch bei weiteren Behörden Ausgaben angefallen sind, für die Verfügungsmittel hätten veranschlagt und in Anspruch genommen werden müssen. Der Rechnungshof hält es jedoch nicht für zweckmäßig, je nach Bedarf in den verschiedenen Kapiteln Verfügungsmittel zu veranschlagen, soweit nicht besondere Umstände dies erfordern (z. B. Hst. 0131/529 15-5 „Zur Verfügung der Bewährungshelfer zur Unterstützung der Probanden"). Im Interesse einer einheitlichen Handhabung wäre zu erwägen, ob Verfügungsmittel grundsätzlich nur der Bürgerschaft, dem Senat, dem Rechnungshof und den Senatsressorts jeweils für ihren Bereich bewilligt werden.

f) Vermischte Verwaltungsausgaben — Festtitel 539 99 —

15 Es wurden Ausgaben in Höhe von insgesamt 254 547,90 DM (Land: 130 620,30 DM, Stadt: 123 927,60 DM) vorgenommen.

Bis zum Rechnungsjahr 1969 wurden als „Vermischte Verwaltungsausgaben" auch die sächlichen Verwaltungsausgaben nachgewiesen, für die wegen ihrer geringen Bedeutung an der an sich zuständigen Stelle keine besonderen Anschläge eingeworben waren. Demgegenüber steht nach der neuen Haushaltssystematik die Ordnung der Einnahmen und Ausgaben nach allein ökonomischen Gesichtspunkten im Vordergrund. Deshalb sind

sächliche Verwaltungsausgaben jetzt grundsätzlich bei einem Titel der Gruppen 511 bis 529 zu veranschlagen und nachzuweisen; nur wenn sie nach ihrer Zweckbestimmung nicht eindeutig einer dieser Gruppen zugeordnet werden können, gehören sie zu einem Titel der Gruppen 531/532 und 539.

Bei dem Festtitel 539 99 „Vermischte Verwaltungsausgaben" sind Sachzuwendungen bei Jubiläen und Kranzspenden zu veranschlagen und nachzuweisen. Außerdem können hier durch Haushaltsvermerke (z. B. „Hieraus können auch Zuwendungen aus Billigkeitsgründen an Verwaltungsangehörige aus Anlaß von Sachschäden, die im Dienst entstanden sind, nach den Richtlinien der Senatskommission für das Personalwesen gewährt werden") weitere Zwecke zugelassen sein. Bei zweckgerechter Auslegung der Verwaltungsvorschriften zur Haushaltssystematik dürfen darüber hinaus bei dem Festtitel 539 99 nur zu den Gruppen 531/532 und 539 gehörende Ausgaben von geringer Bedeutung nachgewiesen werden, wenn diese nicht einem anderen dort vorgesehenen Festtitel zuzuordnen oder wenn Mittel bei einem anderen Titel dieser Gruppen nicht bewilligt sind.

Die Prüfung der beim Titel 539 99 verbuchten Ausgaben hat ergeben, daß diese durch die neue Haushaltssystematik bedingten Änderungen häufig nicht beachtet worden sind. Insbesondere sind folgende Ausgaben aufgefallen:

- Kosten für Bewirtung (Speisen, Getränke usw.) (gehören zu einem Titel der Gruppe 529 „Verfügungsmittel").
- Kosten für Inventarversicherungen (gehören zu Festtitel 531 03 „Inventarversicherungen").
- Kosten für Vorstellungsreisen von nicht geringer Bedeutung (gehören zu einem besonderen Titel der Gruppen 531/532 „Sonstige sächliche Verwaltungsausgaben").
- Kosten für Stellenausschreibungen (gehören ab Rechnungsjahr 1974 zum Festtitel 539 09 „Stellenausschreibungen").
- Kosten für sonstige Veröffentlichungen (gehören zu Festtitel 531 01 „Kosten für Veröffentlichungen").
- Kosten für amtsärztliche und ähnliche Untersuchungen (gehören zu einem Titel der Gruppe 459 „Personalausgaben — Sonstiges").
- Kosten für die Gestellung von Schreibkräften (siehe Ausführungen unter Tz. 10).

g) Abgrenzung der Investitionen zu den sächlichen Verwaltungsausgaben

16 Nach den Verwaltungsvorschriften zur Haushaltssystematik der Freien Hansestadt Bremen (VV-HS) ist die Abgrenzung der Investitionen (Hauptgruppe 8) zu den sächlichen Verwaltungsausgaben (Hauptgruppe 5) in der Weise durchzuführen, daß bewegliche Sachen dann zu den Investitionsgütern gehören, wenn der Beschaffungswert im Einzelfall 800 DM übersteigt und die Nutzungsdauer mehr als ein Jahr beträgt. Für die Beschaffung von Erstausstattungen und Fahrzeugen gelten Sonderregelungen.

Das Ergebnis der Querschnittsprüfung hat gezeigt, daß die Wertgrenze von 800 DM nicht in allen Fällen beachtet worden ist.

Besonderer Teil

Bericht über wesentliche Prüfungsergebnisse hinsichtlich der gesamten Haushalts- und Wirtschaftsführung der Freien Hansestadt Bremen sowie Bemerkungen zur Haushaltsrechnung 1972.

I. Haushaltsgesetz und Haushaltsplan

17 Der Haushaltsplan für das Rechnungsjahr 1972 war entsprechend dem Grundsatz des Artikels 102 LV ausgeglichen. Die Bürgerschaft (Landtag) hatte den Haushaltsplan durch Haushaltsgesetz vom 25. April 1972 (Brem.GBl. S. 71) in Einnahmen und Ausgaben auf 1 478 145 610 DM festgesetzt.

Das erst anhand der Rechnung bezifferbare Volumen der in dem Haushaltsplan auch enthaltenen Leertitel-Bewilligungen (im Haushaltsplan vorgesehene Aus-

gabezwecke mit ganz oder teilweise offengebliebenen, sich nach der Höhe bestimmter künftiger Einnahmen richtenden Geldansätzen) ergibt sich aus Tz. 27.

II. Haushaltsrechnung

1. Vorlage

18 In Ausführung des Artikels 133 LV hat der Senat die „Haushaltsrechnungen der Freien Hansestadt Bremen für das Rechnungsjahr 1972" durch Mitteilung vom 20. November 1973 (Drs. 8/672) der Bürgerschaft (Landtag) vorgelegt.

2. Form und Gliederung

19 Wie in den Jahren vorher wurde auch die Haushaltsrechnung für das Rechnungsjahr 1972 in gekürzter Form vorgelegt (abweichend von § 81 Absatz 2 LHO). Ergänzend zu der darin enthaltenen Hauptrechnung (Gesamtbeträge der Einzelpläne) und der Zentralrechnung (Gesamtbeträge der Kapitel) wurden die vollständigen Rechnungsnachweisungen (Ergebnisse der einzelnen Haushaltsstellen) in der Verwaltung der Bürgerschaft ausgelegt.

3. Vollständigkeit

20 Zulässigerweise werden von der Haushaltsrechnung diejenigen Zahlungsvorgänge des betreffenden Rechnungsjahres nicht erfaßt, die als „Vorschüsse" oder „Verwahrungen" behandelt worden sind.

Nach den dem Rechnungshof mit den Kassenrechnungen zugegangenen Nachweisungen der noch nicht abgewickelten Vorschüsse und Verwahrungen (§ 60 LHO, §§ 4, 111, 112 RRO) betrugen am Schluß des Rechnungsjahres 1972 die Summen

der Vorschüsse ..... 661 201,53 DM

und die

der Verwahrungen ..... 1 571 018,18 DM.

In der Summe der Vorschüsse sind neben einem negativen Bestand von 110 135,25 DM folgende weitere Personalausgaben enthalten:

unverzinsliche Vorschüsse ..... 759 858,46 DM.

4. Übereinstimmung zwischen Haushaltsrechnung und Kassenrechnung (§ 97 Absatz 2 Nr. 1 LHO)

21 Die in der Haushaltsrechnung 1972 aufgeführten Beträge stimmen in Einnahme und Ausgabe mit denjenigen überein, die in der Kassenrechnung 1972 in Einnahme und Ausgabe nachgewiesen sind. Hinsichtlich der ordnungsmäßigen Belegung wurden bei der überwiegend nur stichprobenweisen Prüfung der Einnahmen und Ausgaben über die nachfolgenden Einzelfeststellungen hinaus keine wesentlichen Mängel festgestellt.

	Soll	Ist	Rechnungsmäßiges Ergebnis unter Berücksichtigung des § 81 Absatz 2 LHO	Bestände des Haushalts	Bestände in Rücklagen und Fonds
	DM	DM	DM	DM	DM
1	2	3	4	5	6
1. Bestand am 1. Januar 1972				+ 72 445 277,86	+ 93 702 969,90
2. Einnahmen	1 478 145 610,—	1 524 827 252,11		+ 1 524 827 252,11	
Einnahme-Verfügungsmittel	15 018 294,66				
Entnahmen aus Rücklagen und Fonds					— 3 142 355,23
Summe	1 493 163 904,66	1 524 827 252,11	+ 31 663 347,45		
3. Ausgaben	1 478 145 610,—	1 461 508 434,69		— 1 461 508 434,69	
Nachbewilligungen	+ 53 571 076,05				
Einsparungen	— 38 552 781,39				
Zuführungen an Rücklagen und Fonds					+ 49 147 885,73
Ausgabereste 1971	+ 76 797 230,85				
Vorgriffe 1971	— 4 351 952,99				
Ausgabereste 1972		+ 151 635 156,90			
Vorgriffe 1972		— 15 871 061,62			
Summe	1 565 609 182,52	1 597 272 529,97	+ 31 663 347,45		
4. Ergebnis des Rj. 1972			—,—		
5. Bestand am 31. Dezember 1972				+ 135 764 095,28	+ 139 708 500,40

23 Die tatsächlichen Einnahmen übersteigen die Einnahmeanschläge (Soll) um 31 663 347,45 DM. Dem steht eine gleich hohe Ausweitung der Ausgaben um die in Tz. 27 erläuterten Mehrausgaben gegenüber. Die Rechnung ist ausgeglichen.

24 Dem Bestand der Rücklagen und Fonds sind im Ergebnis 46 005 530,50 DM zugeführt worden.

25 In Höhe des Unterschiedes zwischen den verbliebenen Ausgaberesten von 151 635 156,90 DM und den Vorgriffen auf 1973 von 15 871 061,62 DM (= 135 764 095,28 DM) ist ein kassenmäßiger Bestand ausgewiesen.

26 Die Bestände ergeben sich aus den Büchern der Landeshauptkasse.

6. Abweichungen der Ausgaben von den Haushaltsansätzen einschließlich der Nachbewilligungen und Einsparungen

27 Die in der Hauptrechnung ausgewiesene Mehrausgabe von 31 663 347,45 DM ergibt sich aus Mehrausgaben von zusammen 103 689 704,75 DM abzüglich Minderausgaben von zusammen 72 026 357,30 DM.

Von dem Gesamt-Mehr von rd. 103,69 Mill. DM entfallen auf Ausgaben über veranschlagte Leertitel (Bewilligungen durch Haushaltsvermerke) rd. 56,09 Mill. DM, auf nicht veranschlagte Bewilligungen aufgrund zweckgebundener Einnahmen (§ 9 Haushaltsgesetz 1972) rd. 17,60 Mill. DM, auf Mehrausgaben im Rahmen gegenseitiger Deckungsfähigkeit rd. 26,67 Mill. DM, davon rd. 17,08 Mill. DM bei den Personalausgaben (§ 20 Absatz 1 LHO), sowie auf die bei Hst. 0995/972 10-7 als Absetzung veranschlagten Minderausgaben 3,3 Mill. DM.

Es sind Haushaltsüberschreitungen von insgesamt 31 444,95 DM festgestellt worden, die in der gekürzten Haushaltsrechnung 1972 nicht vollständig enthalten sind und der in der Verwaltung der Bürgerschaft hinterlegten vollständigen Kassenrechnung (Rechnungsnachweisungen mit Zentral- und Hauptrechnung) nicht ohne weiteres entnommen werden können; sie werden daher nachstehend im einzelnen aufgeführt:

Hst. 0020/514 01-9	Haltung von Dienstfahrzeugen	475,09 DM
Hst. 0031/531 95-0	Kosten für die Vorbereitung und Durchführung von Polizeimeisterschaften	2 185,48 DM
Hst. 0131/459 99-8	Vermischte Personalausgaben	119,60 DM
Hst. 0201/531 33-0	Verwendung des Bundeszuschusses für Kurse ausländischer Studenten *)	8 500,— DM
Hst. 0240/893 01-0	Verwendung zweckgebundener Einnahmen für Investitionen	1 050,— DM
Hst. 0330/531 50-9	Beweiserhebung und Kostenerstattung ..	185,67 DM
Hst. 0381/512 01-0	Bücher und Zeitschriften	146,17 DM
Hst. 0530/513 01-7	Postgebühren	126,— DM
Hst. 0530/515 01-0	Maschinen, Geräte und Ausstattungsgegenstände für Verwaltungszwecke	1 134,20 DM
Hst. 0540/516 01-4	Dienst- und Schutzkleidung	2 315,46 DM
Hst. 0970/980 11-3	An Hst. 0702/380 11-1, Anteil an der Rennwettsteuer	11 199,33 DM
Hst. 0990/443 03-3	Tbc-Hilfe für Bedienstete und Versorgungsempfänger	3 391,06 DM

mit Beträgen von jeweils unter 100,— DM bei:

Hst. 0020/513 01-2	Postgebühren
Hst. 0030/512 01-4	Bücher und Zeitschriften
Hst. 0080/515 01-4	Maschinen, Geräte und Ausstattungsgegenstände für Verwaltungszwecke

*) Der Bundeszuschuß wird in gleicher Höhe als Einnahme nachgewiesen. Die entsprechende Ausgabe-Bewilligung durch Haushaltsvermerk ist im Rechnungsjahr 1972 versehentlich unterblieben.

Hst. 0080/539 99-1	Vermischte Verwaltungsausgaben
Hst. 0110/512 01-5	Bücher und Zeitschriften
Hst. 0131/511 01-9	Geschäftsbedarf
Hst. 0131/529 15-5	Zur Verfügung der Bewährungshelfer zur Unterstützung der Probanden
Hst. 0131/539 99-1	Vermischte Verwaltungsausgaben
Hst. 0240/512 01-7	Bücher und Zeitschriften
Hst. 0240/518 02-3	Mieten für Maschinen und Geräte
Hst. 0310/517 01-1	Bewirtschaftung der Grundstücke
Hst. 0310/517 10-0	Verbesserung sanitärer Anlagen
Hst. 0320/515 01-7	Maschinen, Geräte und Ausstattungsgegenstände für Verwaltungszwecke
Hst. 0371/512 01-2	Bücher und Zeitschriften
Hst. 0400/984 01-8	An Hst. 3664/384 01-8 für Pkw-Benutzung
Hst. 0430/515 10-1	Unterhaltung und Ergänzung der Einrichtung
Hst. 0430/527 01-0	Reisekostenvergütungen
Hst. 0500/984 25-2	An Hst. 3510/384 52-0 für Kfz-Benutzung
Hst. 0531/511 01-8	Geschäftsbedarf
Hst. 0531/512 01-4	Bücher und Zeitschriften
Hst. 0532/512 01-8	Bücher und Zeitschriften
Hst. 0541/511 01-6	Geschäftsbedarf
Hst. 0550/539 99-3	Vermischte Verwaltungsausgaben
Hst. 0663/532 26-0	Ausstellung „Unsere Sorge, Das Wasser"
Hst. 0710/539 99-5	Vermischte Verwaltungsausgaben
Hst. 0832/515 01-9	Maschinen, Geräte und Ausstattungsgegenstände für Verwaltungszwecke
	zusammen	616,89 DM

7. Haushaltsausgabereste und Vorgriffe

28 Auf die bisherige Darstellung der Entwicklung der Ausgabereste und Vorgriffe sowie ihre Verteilung auf die Einzelpläne und Maßnahmen wurde verzichtet, da diese Angaben in dem vom Senator für Finanzen herausgegebenen „Restehaushalt 1973" enthalten sind.

29 In drei Fällen sind am Ende des Rechnungsjahres 1972 Ausgabereste gebildet worden, obgleich der Verfügbarkeitszeitraum von zwei Jahren nach dem Ende des Haushaltsjahres der Bewilligung bereits abgelaufen und damit die Voraussetzung nach § 45 Absatz 2 LHO für die Bildung von Ausgaberesten nicht gegeben war. Der Rechnungshof hatte die beteiligten Behörden darauf hingewiesen, daß diese betragsmäßig gebildeten Ausgabereste ihnen im Rechnungsjahr 1973 materiell nicht mehr zur Verfügung stehen.

Diese Ausgabereste in Höhe von insgesamt 7232,24 DM sind trotzdem als Einsparung zum Ausgleich einer Nachbewilligung herangezogen worden.

30 Bei einer Untersuchung der Gründe für die überdurchschnittlich angestiegenen Ausgabereste im Rechnungsjahr 1972 (in Prozent vom Ausgabevolumen — Land 9,68, Stadt 17,76) hat sich herausgestellt, daß diese Restebildung in nicht unbeträchtlichem Maße auch darauf zurückzuführen ist, daß das Fälligkeitsprinzip des § 11 LHO nicht ausreichend beachtet worden ist. Der Rechnungshof gelangte zu der Überzeugung, daß in vielen Fällen anstelle von hohen Bewilligungsraten Verpflichtungsermächtigungen ausreichend gewesen wären. Dies gilt auch für das Nachbewilligungsverfahren.

Da Ausgabereste im Regelfall infolge der zur Haushaltsdeckung erforderlichen Darlehensaufnahmen Kreditkosten verursachen und durch die Mittelbindung für Ausgabereste in gewissem Umfang auch das Budgetrecht eingeschränkt

werden kann, hält es der Rechnungshof für notwendig, daß die vom Senator für Finanzen insbesondere in den letzten Jahren in den Richtlinien zur Aufstellung der Haushalte zum Fälligkeitsprinzip gemachten Ausführungen mehr als bisher Beachtung finden.

III. Verpflichtungs- und Vorgriffsermächtigungen

31 Verpflichtungsermächtigungen gestatten der Verwaltung, über die Ansätze des Haushaltsplanes hinaus rechtliche Verpflichtungen einzugehen (§§ 6, 16 und 38 Absatz 1 LHO), die erst nach Abschluß des Rechnungsjahres zu erfüllen sind. Da Verpflichtungsermächtigungen im laufenden Rechnungsjahr keine Kassenmittel beanspruchen, finden sie in der Haushaltsrechnung keinen Niederschlag.

Die im Haushaltsplan für das Rechnungsjahr 1972 vorgesehenen Verpflichtungsermächtigungen zu Lasten späterer Rechnungsjahre beliefen sich auf 157 705 000 DM, deren Inanspruchnahme nach § 38 Absatz 3 LHO der Einwilligung des Senators für Finanzen bedurfte. Die Finanzdeputation war jedoch nach § 8 Absatz 1 Nr. 2 und 3 Haushaltsgesetz 1972 ermächtigt, anstelle dieser Verpflichtungsermächtigungen andere Verpflichtungsermächtigungen zu erteilen oder Vorgriffe zu bewilligen.

Aufgrund der vorgenannten Ermächtigungen sind nach den dem Rechnungshof zugegangenen Unterlagen im Rechnungsjahr 1972 Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von 133 567 660 DM erteilt und Vorgriffe in Höhe von 2 120 000 DM bewilligt worden.

IV. Bemerkungen und sonstige Prüfungsergebnisse bei einzelnen Verwaltungszweigen und Behörden

Senat

Senatskommission für das Personalwesen

Zuweisung von Dienst- und Werkdienstwohnungen

32 In der Freien Hansestadt Bremen (Land und Stadt) waren

1960: 512
1970: 550

und sind 1974: 480 (Werk-)Dienstwohnungen

vorhanden.

Der Rechnungshof hat unter Zugrundelegung der damals noch für Dienstwohnungen und für Werkdienstwohnungen gesondert geltenden Vorschriften, beide erlassen am 18. Mai 1956 (AM S. 111 und S. 129), stichprobenweise Prüfungen durchgeführt. Dabei stellte sich heraus, daß häufig die den Antrag auf Zuweisung einer Dienstwohnung begründenden Angaben in den Unterlagen fehlten; diese Angaben sind auch für die laufende behördliche Überwachung von Bedeutung, da bei Fortfall der Voraussetzungen zur Vergabe einer Dienstwohnung, nämlich der ständigen Präsenz des Wohnungsinhabers für dienstliche Bedürfnisse, diese entweder von dem Bediensteten zu räumen oder unverzüglich in eine (normale) Mietwohnung umzuwandeln ist, sofern die Räume nicht für andere dienstliche Zwecke benötigt werden. Die fehlenden Angaben wurden beigebracht.

Die Prüfung ergab auch, daß Dienstwohnungen ohne vorherige schriftliche Zustimmung der Senatskommission für das Personalwesen als Aufsichtsbehörde bezogen oder getauscht worden sind. Weiter war zu beanstanden, daß in einigen Fällen die hausverwaltenden Behörden die Senatskommission für das Personalwesen nicht über den Wegfall der Voraussetzungen für die Zuweisung einer Dienstwohnung oder über die Änderung im Aufgabenbereich der Dienstwohnungsinhaber unterrichtet hatten, so daß Zuweisungen von der Aufsichtsbehörde ggf. nicht zurückgenommen werden konnten. In einem dieser Fälle handelt es sich um ein eigens als Dienstwohnung angemietetes Einfamilienhaus, für das die Aufwendungen wesentlich höher sind als die Dienstwohnungsvergütung; hier bestand schon vor einiger Zeit die Möglichkeit,

dem Bediensteten eine dem neuen Aufgabengebiet entsprechende Dienstwohnung in einem stadteigenen Gebäude zuzuweisen und das Mietverhältnis zu kündigen. Dies soll nunmehr sobald wie möglich durchgeführt werden.

Inzwischen sind schon mehrere Dienstwohnungszuweisungen aufgehoben worden. Auch will die Verwaltung der Empfehlung des Rechnungshofes folgen, alle Dienstwohnungszuweisungen nach den neuen, an die Bundesregelung angepaßten Dienstwohnungsvorschriften vom 14. Februar 1974 (Brem.ABl. S. 142) zu überprüfen.

Bauwesen

Universitätsbauamt

0250/760 90-6 „Geisteswissenschaftliche Sonderbauten"

Der Rechnungshof hat im Rahmen einer Zwischenprüfung die Ausgaben bis einschließlich August 1972 geprüft.

Bauauftrag

33 Der Senat hatte am 24. Februar 1970 zur Beschleunigung des Studienbeginns der Universität Bremen die Durchführung eines Sonderbauprogramms — u. a. drei dreigeschossige Gebäude für Geisteswissenschaften am Rande des Universitätsgeländes — beschlossen, damit der Studienbetrieb im Wintersemester 1971/1972 aufgenommen werden konnte. Um diesen Termin einhalten zu können, wurde auf eine spezielle Planung verzichtet und auf die andernorts vorhandenen Pläne und Erfahrungen im Fertigteilbau für Universitätszwecke zurückgegriffen. Diese Entscheidung erlaubte es, schon im April 1970 den Bauauftrag zu erteilen und die Gebäude Anfang April 1971 an die Universität zu übergeben. Damit waren die Voraussetzungen zum Studienbeginn Wintersemester 1971/1972 erfüllt.

Die Verdingungsunterlagen für die Schnellbaumaßnahme sahen die Errichtung bezugsfertiger Gebäude zu einem festen Pauschalpreis vor. Der Preis war nach Gewerken aufzugliedern. Die Leistungen wurden in einem Rahmenentwurf (Baupläne) festgelegt und in einem Forderungskatalog beschrieben. Als Ergänzung waren für einige Teilleistungen des inneren Ausbaues Einzelpreise anzubieten.

Den Auftrag zur schlüsselfertigen Erstellung der Gebäude erhielt der mindestfordernde Bieter zu einem vorläufigen Gesamtpreis von rd. 9,96 Mill. DM. Die endgültige Auftragssumme konnte noch nicht bestimmt werden, weil über das Raumprogramm und technische Änderungen nicht abschließend entschieden war. Diese Entscheidungen zogen sich bis zur Fertigstellung der Gebäude hin, so daß ein Festpreis nicht mehr vereinbart werden konnte. Die Abrechnung der Arbeiten erfolgte deshalb auf der Grundlage des vorläufigen Gesamtpreises unter Berücksichtigung von Mehr- und Minderleistungen mit rd. 9,85 Mill. DM. Hiervon mußten wegen fehlender Einzelpreisvereinbarungen für Leistungen von rd. 315 000 DM Nachtragsangebote eingeholt werden.

Gebäude

34 Nicht alle Änderungen gegenüber der zunächst vertraglich vorgesehenen Leistung wurden in der Abrechnung berücksichtigt:

Schon vor der Auftragserteilung wurde entgegen der ursprünglichen Planung entschieden, nur die Heizzentrale innerhalb eines der drei Gebäude unterzubringen und ein besonderes Gebäude für das Öllager, die Trafostation und einen Geräteraum herzustellen. Die notwendigen Preisänderungen wurden in den Vertrag nicht mehr aufgenommen. Später legte die Firma Nachtragsangebote, die der Abrechnung dann zugrunde gelegt wurden, über die mit der Errichtung des außen liegenden Energiegebäudes verbundenen Mehrkosten vor. Dabei blieb unberücksichtigt, daß in dem Gesamtpreis des Hauptangebotes schon die Kosten für ein außen liegendes Öllager mit den zugehörigen Leitungen enthalten waren. Die auf Veranlassung des Rechnungshofes festgestellte Überzahlung betrug rd. 33 900 DM.

35 Nach dem Vertrag waren auch die Fenster zu den Innenhöfen im Bereich der Flure und Treppenhäuser mit Sonnenschutzblenden zu versehen. Auf diesen hier ohnehin nicht gerechtfertigten Aufwand wurde später verzichtet. Die vom

Auftragnehmer mit rd. 19 600 DM berechneten Minderkosten wurden vom Amt anerkannt. Der Rechnungshof wies darauf hin, daß diese Berechnung nicht den Vertragspreisen entsprach. Eine Neuberechnung führte zur Rückforderung von weiteren 8400 DM.

36 Die Fensterelemente wurden auf Veranlassung des Amtes nicht in der vertraglich vorgesehenen Ausführung eingebaut. Verhandlungen über Preisänderungen fanden etwa 16 Monate nach der Gebäudefertigstellung statt und ergaben Minderkosten von rd. 23 500 DM durch andere Beschläge. Daß die Fenster in den Flur- und Treppenbereichen abweichend von der ursprünglich vereinbarten Leistung feststehend ausgeführt wurden, blieb unberücksichtigt. Der Rechnungshof veranlaßte die Rückforderung von zusätzlichen 16 200 DM.

Außerdem hatte die Firma Generalunternehmerzuschläge von etwa 300 DM unberechtigt berechnet. Die festgestellten überzahlten Beträge von zusammen 58 800 DM wurden inzwischen zurückgezahlt.

Besondere Betriebseinrichtungen

37 In den Gebäuden wurden mit einem Kostenaufwand von rd. 14 800 DM Standgarderoben mit abschließbaren Haken und für rd. 56 400 DM Stahl-Wertfach-Schrankanlagen aufgestellt. Die Notwendigkeit dieser Einrichtungen soll sich aus dem Lehrsystem — dem Schichtprogramm der Projektgruppen — ergeben haben. Tatsächlich nutzten die Studenten die Möglichkeit, Kleidung u. a. in den Garderoben und Schrankanlagen zu verwahren, aber nur in geringem Maße. Außerdem gab die nachträgliche Erstellung von Räumen für Buchläden weitere Veranlassung, die Anlagen zu entfernen. Deshalb wurden die fest in den Betonfußboden eingelassenen Garderobenanlagen und 18 von 34 Schrankanlagen wieder ausgebaut. Die Garderobenanlagen wurden auf Lager genommen, die Schrankanlagen wurden probeweise andernorts aufgestellt. Eine Wiederverwendung der Garderoben an anderer Stelle wird mit zusätzlichem Kostenaufwand verbunden sein, da die in den Fußboden einbetonierten Stahlfüße abgeschnitten wurden. Bisher konnte zwischen Universität und Bauamt noch keine Einigung über die künftige Verwendung erzielt werden.

Außenanlagen

38 Im Bereich der Gartenanlagen und Parkplätze mußte der beim Bodenaustausch aufgespülte Sand später wieder mit einem Kostenaufwand von rd. 23 000 DM um 30 cm abgetragen werden.

Nach Darstellung des Amtes war der Boden im Bereich der Geisteswissenschaftlichen Sonderbauten wegen der noch fehlenden Entwässerungspläne vorsorglich höher als im übrigen Baubereich aufgespült worden, um die Kosten eines Pumpwerkes für die Schmutzwasserkanalisation zu vermeiden. Es zeigte sich jedoch, daß zur Ableitung der Schmutzwässer — auch ohne Pumpwerk — eine Höherlegung des Geländes nicht erforderlich war.

Die für den Bodenabtrag aufgewendeten Kosten wären nach Ansicht des Rechnungshofes bei rechtzeitiger Fertigstellung der Höhenplanung vermeidbar gewesen. Das Fehlen der Pläne mag mit auf den Zeitdruck, unter dem die Durchführung der Baumaßnahme stand, zurückzuführen sein.

39 In dem für Gartenbauarbeiten bezahlten Betrag von rd. 414 000 DM sind rd. 127 000 DM für Pflanzenlieferungen enthalten. Diese Lieferungen wurden nicht spezifiziert ausgeschrieben, sondern mangels Vereinbarung über die Pflanzenpreise zu Katalogpreisen abgerechnet. Der Rechnungshof beanstandete die damit verbundene Ausschaltung des Wettbewerbs für rd. 30 Prozent der Gesamtleistung und außerdem ungewöhnlich hohe Einzelpreise. Allein für Pflanzen zu Stückpreisen von über 100 DM bis 1900 DM wurden etwa 64 800 DM bezahlt. Das Amt begründete die fehlenden Preisvereinbarungen mit gartenbautechnischen Überlegungen bei der Auswahl der Pflanzen in den Baumschulen und damit, „daß beim Zugrundelegen von absoluten Zahlen eine erfolgreiche Gartenarchitektur schlecht möglich ist".

Den Rechnungshof konnten diese Begründungen nicht überzeugen. Er hält an seiner Auffassung fest, daß die hohen Ausgaben für die Gartengestaltung nicht mit den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu vereinbaren sind.

40 Die Arbeiten zur Herstellung der Parkplätze wurden nach beschränkter Ausschreibung mit rd. 215 000 DM vergeben. Da sich die Ausführungsart infolge ungenügender Absprache mit dem fachlich zuständigen Amt weitgehend änderte, mußten Nachtragsangebote eingeholt und Anschlußaufträge freihändig erteilt werden. Das hatte zur Folge, daß von der Abrechnungssumme von rd. 237 000 DM lediglich 15 Prozent der Gesamtleistung dem Wettbewerb unterworfen, dagegen 85 Prozent freihändig in Auftrag gegeben wurden. Die nachträglichen Änderungen der geplanten Bauausführung mit ihren für die Kostengestaltung erfahrungsgemäß nachteiligen Auswirkungen wären vermeidbar gewesen.

Finanzen

Oberfinanzdirektion

0970 „Steuern"

Steuerverwaltung

41 Der Rechnungshof hatte bereits mehrfach über die Arbeitslage der Steuerverwaltung berichtet, zuletzt in den Berichten zu den Rechnungsjahren 1964 (Tz. 54—57), 1965 (Tz. 54, 55) und — beschränkt auf den Betriebsprüfungsdienst — 1969 (Tz. 38). Diese Bemerkungen sollen nunmehr fortgeschrieben werden.

42 Kennzeichnend für die Arbeitslage der Finanzämter ist bei zunehmender Komplizierung des Steuerrechts der seit Jahren ständig steigende Arbeitsanfall, der bei den Arbeitsgebieten

Einkommensteuer
Lohnsteuer
Kraftfahrzeugsteuer
Einheitsbewertung des Grundbesitzes
Wohnungsbau- und Sparprämien

besonders auffällig in Erscheinung tritt. Hier sei in der Tendenz stellvertretend auch für die anderen genannten Arbeitsgebiete die Situation im Einkommensteuer- und Lohnsteuerbereich dargestellt.

Einkommensteuer

43 Die Zahl der zu veranlagenden Einkommensteuerpflichtigen im Lande Bremen ist

von 55 505 für den Veranlagungszeitraum 1960
auf 99 713 für den Veranlagungszeitraum 1971

gestiegen; dies entspricht einer Erhöhung von

79,6 v. H.

Für dieselben Zeiträume ist andererseits ein Rückgang der Gewerbesteuerfälle

von 28 184 auf 25 277

und der Umsatzsteuerfälle

von 31 912 auf 29 561

eingetreten.

Somit resultiert der starke Zuwachs an Einkommensteuerfällen vornehmlich aus der Veranlagung von Arbeitnehmern, die dann zur Einkommensteuer veranlagt werden müssen, wenn einer der im § 46 EStG geregelten Tatbestände zutrifft. Davon führen in größerem Maße zur Veranlagung die Inanspruchnahme des § 7b EStG, mehrere Dienstverhältnisse (z. B. mitarbeitende Ehefrau) und insbesondere das Überschreiten der Mindesthöhe von bisher 24 000 DM für zu veranlagende Einkommen. Diese seit 1946 unverändert gebliebene Grenze für die Einkommensteuerveranlagung ist jetzt für zusammen zu veranlagende Personen mit Einkünften aus nichtselbständiger Arbeit aus nur einem Dienstverhältnis rückwirkend ab 1973 auf 48 000 DM erhöht worden. Im Endergebnis dürfte diese Gesetzesänderung nur zu einer geringen Entlastung der Finanzämter führen, weil lediglich eine Verlagerung des einzelnen Falles vom Einkommensteuer- zum Lohnsteuerbereich eintreten wird.

44 Zur Bearbeitung der Einkommensteuerfälle:

In Bremen waren von 55 505 Fällen des Veranlagungszeitraumes 1960 15 Monate nach dessen Ablauf, also am 1. April 1962, erledigt

47 358 = 85,3 v. H.

Von den 99 713 Fällen des Veranlagungszeitraumes 1971 waren 15 Monate nach dessen Ablauf, also am 1. April 1973, erledigt

73 551 = 73,8 v. H.

Hieraus ergibt sich: Trotz Steigerung der Zahl der tatsächlich im gleichen Zeitraum bearbeiteten Fälle

von 47 358 auf 73 551
= Steigerung um 55,3 v. H.

schiebt sich infolge des Anstiegs der Gesamtzahl der zu bearbeitenden Fälle

von 55 505 auf 99 713
= Steigerung um 79,6 v. H.

der Abschluß der Veranlagungsarbeiten eines Veranlagungszeitraumes von Jahr zu Jahr weiter hinaus. Dadurch muß es in entsprechend größerem Maße auch zum späteren Eingang von Abschlußzahlungen kommen, zumal es sich bei den später erledigten Veranlagungsfällen durchweg um die Bearbeitung von Steuererklärungen mit Gewinneinkünften handelt. Andererseits versucht die Steuerverwaltung, der späteren Erhebung von Abschlußzahlungen durch die verstärkte Festsetzung von sog. fünften Vorauszahlungen entgegenzuwirken, die noch in dem Kalenderjahr vorgenommen werden können, das dem Veranlagungszeitraum folgt.

Lohnsteuer

45 Obwohl eine alljährlich größer werdende Zahl von Arbeitnehmern zur Einkommensteuer zu veranlagen ist, kann eine entsprechende Verringerung der Lohnsteuerfälle nicht festgestellt werden. Im Gegenteil, die Zahl der Anträge auf Lohnsteuerermäßigung und Lohnsteuerjahresausgleich hat stark zugenommen.

Im Lohnsteuerjahresausgleich für 1960 mußten im Land Bremen

108 106 Anträge

bearbeitet werden, die zu einer Lohnsteuererstattung von

14,9 Mill. DM

führten.

Im Lohnsteuerjahresausgleich für 1971 wurden

169 553 Anträge

mit einer Lohnsteuererstattung von

66,4 Mill. DM

bearbeitet.

Die Zahl der Anträge ist also innerhalb von 11 Jahren

um 56 v. H.

gestiegen.

46 Ursächlich für diese Entwicklung im Lohnsteuerbereich sind die für Arbeitnehmer gesetzlich festgelegten Pauschbeträge von 564 DM für Werbungskosten und 936 DM für Sonderausgaben. Sie wurden seit 1958 bzw. 1965 nicht verändert, obgleich die tatsächlichen Werbungskosten bzw. Sonderausgaben bei einer Vielzahl von Arbeitnehmern diese Pauschbeträge inzwischen übersteigen, so daß die Berücksichtigung der erhöhten Beträge nur durch Antragstellung beim zuständigen Finanzamt möglich ist.

Die Bearbeitung der Lohnsteuerjahresausgleichsanträge, die in den früheren Jahren im allgemeinen bereits Ende Juli des Folgejahres abgeschlossen war, verzögerte sich für 1970 bis zum 30. September 1971 und für 1972 bis zum 31. Oktober 1973.

Arbeitskräfte

47 Die Arbeitslage der Steuerverwaltung wird naturgemäß durch das Verhältnis von Arbeitsanfall zur Zahl der vorhandenen Arbeitskräfte bestimmt. Hierzu ist festzustellen, daß die personelle Besetzung der Veranlagungsstellen nicht in dem Maße verstärkt worden ist, wie es der gestiegene Arbeitsanfall erfordert hätte, während bei den Lohnsteuerstellen die personelle Ausstattung dem Anwachsen des Arbeitsvolumens in größerem Maße angepaßt worden ist.

Trotz der Bemühungen der Steuerverwaltung, das Personal zu vermehren, müssen nach der bisher erkennbaren Tendenz Zweifel geäußert werden, ob eine befriedigende Abstimmung des Verhältnisses von Arbeitsentwicklung zum Personalstand in allen Dienststellen der Finanzämter bei Fortbestehen der das Anwachsen der Steuerfälle verursachenden gesetzlichen Vorschriften zur Zeit und auch in Zukunft erreicht werden kann. Einer entsprechenden Personalerhöhung sind schon hinsichtlich der räumlichen Unterbringung Grenzen gesetzt. Außerdem fällt bei der Steuerverwaltung die Abwanderung von qualifizierten Steuerfachkräften in andere Berufe stark ins Gewicht. Eine durchgreifende Lösung des Problems kann letztlich nur durch Maßnahmen des Steuergesetzgebers herbeigeführt werden, durch die der Arbeitsanfall gemindert oder zumindest konstant gehalten würde.

Die Bestrebungen der Verwaltung selbst, bei gegebenem Personalstand zur Verbesserung der Arbeitslage beizutragen, sind auf den technischen und organisatorischen Bereich (Automation und Umorganisation) beschränkt.

Automation

48 Die Steuerverwaltung hat schon vor mehr als 15 Jahren damit begonnen, die Vorteile automatischer Bearbeitung für ihre Aufgaben nutzbar zu machen. Auf dem Gebiet der Steuerfestsetzung sind inzwischen die Möglichkeiten, Arbeitsvorgänge auf die EDV zu verlagern, nahezu ausgeschöpft. Als weiteres Ziel wird nunmehr die Automatisierung der Steuererhebung angestrebt. Zu diesem Zweck ist bei der Steuerverwaltung in Berlin ein Versuch durchgeführt worden, der sich über 12 Jahre erstreckt hat. Es ist vorgesehen, das in Berlin entwickelte Verfahren auch in Bremen einzuführen.

Umorganisation

49 Der Gedanke, auf der Grundlage geltenden Rechts durch verfahrensmäßige und organisatorische Änderungen das vorhandene Personal der Veranlagungsstellen der Finanzämter effektiver einzusetzen, wird bereits seit Jahren verfolgt. Im Bundesgebiet sind Versuche mit verschiedenen Modellen angestellt worden.

Das Ziel dieser Bestrebungen ist u. a.

— eine schnellere Festsetzung der Steuerschuld durch sofortige vorläufige Veranlagung,

— eine unterschiedliche Prüfungsintensität je nach der Gewichtigkeit der Steuerfälle, die in drei Gruppen eingeteilt werden.

Diese durch verfahrensmäßige Weisungen zu erreichenden Ziele sollen organisationsmäßig ergänzt werden durch Auflösung der bisherigen Veranlagungsteilbezirke und Verteilung ihrer Funktionen auf neue Stellen (Verwaltungsstelle, Übernahmestelle, Prüfstelle); es wird erwartet, daß dadurch ein kontinuierlicher Arbeitsfluß und eine größere Flexibilität der Aufgabenzuweisung im Interesse einer gleichmäßigeren Auslastung der Bearbeiter erreicht werden.

Gesicherte Erfahrungen darüber, welches Modell die optimale Organisationsform darstellt, liegen noch nicht vor.

In Bremen ist zum 1. Oktober 1973 das Finanzamt Bremen-Nord auf ein neues Verfahren umgestellt und umorganisiert worden. Das Ergebnis bleibt abzuwarten.

Unabhängig von der Umorganisation hat sich der Senator für Finanzen zur Verbesserung des Arbeitsstandes bei den Finanzämtern damit einverstanden erklärt, daß für eine bestimmte Gruppe von Steuerfällen die Prüfungsintensität vorübergehend eingeschränkt wird. Der Rechnungshof hat zum Umfang der von der Aktion erfaßten Fälle Bedenken erhoben.

Betriebsprüfung

50 Ein wesentliches Anliegen aller Bestrebungen der Steuerverwaltung ist neben einer größeren Effektivität des Innendienstes die Verstärkung der Betriebsprüfung, weil wegen der teilweise außerordentlich großen zeitlichen Abstände zwischen den einzelnen Prüfungen bei ein und demselben Steuerpflichtigen der Grundsatz der Gleichmäßigkeit der Besteuerung unmittelbar berührt wird und die Gefahr endgültiger Steuerausfälle droht.

Im Betriebsprüfungsdienst werden von der bremischen Steuerverwaltung für ihren Bereich 180 Betriebsprüfer als erforderlich angesehen.

Die Zahl der Betriebsprüfer im Lande Bremen hat sich wie folgt entwickelt:

1. 4. 1960	121
1. 4. 1964	128
1. 4. 1968	125
1. 4. 1972	134
1. 4. 1974	154

Die Verwaltung erhofft sich eine weitere Verstärkung des Betriebsprüfungsdienstes in der zweiten Hälfte des Jahres 1974. Obwohl noch fraglich ist, ob und inwieweit diese Bestrebungen realisiert werden können, kann schon aufgrund der Verstärkung zum 1. April 1974 erstmals von einer merklichen Verbesserung der Personallage des Betriebsprüfungsdienstes gesprochen werden.

V. Vermögen und Schulden

1. Vermögensnachweisung

51 Die Vermögensnachweisung zum 31. Dezember 1972 entspricht im wesentlichen der vorjährigen Nachweisung. Der Rechnungshof stellte fest, daß die Darlehen an Bedienstete, die der Verwaltung der Oberfinanzdirektion unterliegen, um 653 722 DM zu gering ausgewiesen wurden. Ferner wurde die Verwaltung gebeten zu klären,

a) welcher Körperschaft die aus den Haushalten der Hochschulen gezahlten Darlehen an Bedienstete und Studenten als Forderung zuzurechnen sind, und

b) welche vermögensrechtliche Regelung über die Vermögensteile ggf. Schulden der übrigen neu geschaffenen landesunmittelbaren juristischen Personen (Sozialwerk, Studentenschaften), die unmittelbar oder mittelbar Zuschüsse aus dem Haushalt des Landes erhalten, gilt.

52 Aufgrund des Anstiegs der Bestände an Rücklagen und Fonds in den vergangenen Jahren und der damit in Verbindung stehenden Frage nach den indirekten Kosten für die Vorhaltung von Geld- und Wertpapierbeständen (Unterschiedsbetrag zwischen den tatsächlichen Kosten für Kreditaufnahmen und den Erträgen aus den Beständen der Rücklagen und Fonds) bat der Rechnungshof den Senator für Finanzen um eine Überprüfung der Notwendigkeit, der Bemessungsgrundlagen und der Wirtschaftlichkeit dieser Beständevorhaltung.

Das im Jahre 1973 vorgelegte detaillierte Untersuchungsergebnis war dem Senat Entscheidungshilfe für seinen Beschluß, in Zukunft die Rücklagen und Fonds erheblich zu vermindern.

2. Bürgschaften und Garantien

53 Wie in den Vorjahren enthielt das Haushaltsgesetz 1972 Ermächtigungen zur Übernahme von Bürgschaften und Garantien. Gemäß § 12 Haushaltsgesetz 1972 durfte der Senator für Finanzen Bürgschaften und Garantien bis zu 290 000 000 DM übernehmen, davon jeweils bis zu 100 000 000 DM zur Förderung der Schiffahrt einschließlich der Fischerei und des Schiffbaues sowie zur Förderung des Wohnungsbaues.

54 Außerdem war der Senat

a) durch die §§ 2 und 3 des Zweiten Gesetzes zur Behebung der Wohnungsnot im Lande Bremen in der Fassung vom 20. November 1962 (SaBremR 233-a-1),

b) durch den Beschluß der Bürgerschaft vom 12. Oktober 1966,

c) durch den Beschluß der Bürgerschaft vom 22. Mai 1968,

d) durch den Beschluß der Bürgerschaft vom 11. Juni 1969,

e) durch den Beschluß der Bürgerschaft vom 9. Dezember 1970

ermächtigt, zur Finanzierung (Nachfinanzierung) des Baues von Familienheimen, Eigentumswohnungen und Mietwohnungen Bürgschaften in der erforderlichen Höhe zu übernehmen.

55 Nach den Unterlagen des Senators für Finanzen betrug der Gesamtstand der Bürgschafts- und Garantieverpflichtungen am 1. Januar 1972 ..... 1 366 968 921,99 DM

Im Rechnungsjahr 1972 betrugen

a) bei den Bürgschaften für den Wohnungsbau

die Zugänge	34 852 300,— DM		
die Abgänge	7 445 085,19 DM	+	27 407 214,81 DM

b) bei den Bürgschaften für Wirtschaftskredite

die Zugänge	66 720 000,— DM		
die Abgänge	22 624 905,91 DM	+	44 095 094,09 DM

c) bei den Bürgschaften zur Förderung der Schiffahrt einschließlich der Fischerei und des Schiffbaues

die Zugänge	11 025 544,— DM		
die Abgänge	34 980 779,19 DM	—	23 955 235,19 DM
Gesamtstand am 31. Dezember 1972			1 414 515 995,70 DM*)

Der Gesamtstand verteilt sich auf:

Bürgschaften für den Wohnungsbau

a) gemäß § 10 des Gesetzes zur Behebung der Wohnungsnot im Lande Bremen vom 27. März 1956 (Brem.GBl. S. 19)	363 323 370,— DM
b) gemäß §§ 2 und 3 des Zweiten Gesetzes zur Behebung der Wohnungsnot im Lande Bremen in der Fassung vom 20. November 1962 (SaBremR 233-a-1)	308 758 164,— DM
c) gemäß Beschluß der Bürgerschaft vom 12. Oktober 1966	108 132 500,— DM
d) gemäß Beschluß der Bürgerschaft vom 22. Mai 1968	92 322 100,— DM
e) gemäß Beschluß der Bürgerschaft vom 11. Juni 1969	60 239 850,— DM
f) gemäß Beschluß der Bürgerschaft vom 9. Dezember 1970	11 633 100,— DM
Bürgschaften für Wohnungsbaufolgemaßnahmen ...	11 004 068,50 DM
Bürgschaften für Wirtschaftskredite	308 851 818,95 DM
Bürgschaften zur Förderung der Schiffahrt einschließlich der Fischerei und des Schiffbaues	150 251 024,25 DM

56 Stand der Bürgschaftssicherungsrücklage am 1. Januar 1972 ..... 17 758 690,22 DM

Zuführung aus dem Haushalt	+	2 958 164,56 DM
Entnahmen	—	13 075,07 DM
Stand am 31. Dezember 1972		20 703 779,71 DM

*) Die von diesem Gesamtbetrag (Buchstand per 31. Dezember 1972) abweichende Summe der Bürgschaftsverpflichtungen in Anlage 10 der Haushaltsrechnung ergibt sich daraus, daß erst nachträglich festgestellte Abgänge im Vermögensnachweis auf den 31. Dezember 1972 rückbezogen wurden.

57 Im Rechnungsjahr 1972 wurden vereinnahmt:

a) Garantieprovisionen und -gebühren für übernommene Bürgschaften		
(Hst. 0980/111 33-4)	1 721 969,05 DM	
(Hst. 0981/111 44-3)	939 647,03 DM	2 661 616,08 DM
b) Rückflüsse bei Inanspruchnahme aus Bürgschaften (Zahlungen der Schuldner)		
(Hst. 0980/141 10-1)	296 379,68 DM	
(Hst. 0981/141 10-5)	168,80 DM	296 548,48 DM

Im Rechnungsjahr 1972 wurden verausgabt:

Inanspruchnahme aus Gewährleistungen	
(Hst. 0981/871 01-4)	13 075,07 DM

VI. Sonderprüfungen

1. Überwachung des Staatsschuldbuches

58 Gemäß § 1 Absatz 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 Rechnungsjahr 1972 vor.

2. Bestätigung der sachlichen Richtigkeit von Landeseinnahmen im Zusammenhang mit dem Finanzausgleich unter den Ländern

59 Als Grundlage für die Feststellung der endgültigen Höhe der Beiträge und Zuschüsse im Finanzausgleich unter den Ländern im Rechnungsjahr 1972 bescheinigte der Rechnungshof gemäß § 16 des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern vom 28. August 1969 (BGBl. I S. 1432) die sachliche Richtigkeit der Zahlenangaben in der Zusammenstellung der zu berücksichtigenden Einnahmen an Landessteuern.

VII. Bericht über die Prüfung der Betätigung der Freien Hansestadt Bremen bei privatrechtlichen Unternehmen

1. Allgemeines

60 Im Rahmen der Prüfung der Betätigung der Freien Hansestadt Bremen bei Unternehmen, an denen das Land unmittelbar oder mittelbar beteiligt ist, wurde auch untersucht, ob die Gesellschaftsverträge der Gesellschaften mit beschränkter Haftung, bei denen die Mehrheit der Anteile des Unternehmens der Freien Hansestadt Bremen (Land und Stadt) gehört, dem ab 1. Januar 1972 gültigen neuen Landeshaushaltsrecht inzwischen angepaßt sind. § 65 Absatz 1 Nr. 4 LHO bestimmt nämlich, daß eine Beteiligung der Freien Hansestadt Bremen an privatrechtlichen Unternehmen nur dann in Betracht kommt, „wenn gewährleistet ist, daß der Jahresabschluß, soweit nicht andere gesetzliche Vorschriften entgegenstehen, entsprechend den aktienrechtlichen Vorschriften aufgestellt und geprüft wird". Zur Sicherstellung, daß auch so verfahren wird, ist die Aufnahme dieser Verpflichtung in die Gesellschaftsverträge erforderlich. Teilweise sind inzwischen entsprechende Vertragsänderungen bereits durchgeführt worden; dort, wo diese Änderungen aus Kostenersparnisgründen später erfolgen sollen, wollen die zuständigen Senatoren über die Organe der Gesellschaften darauf hinwirken, daß die Geschäftsführer den Jahresabschluß nach aktienrechtlichen Vorschriften aufstellen und prüfen lassen. Weiterhin hat der Rechnungshof die Ressortsenatoren gebeten, dafür Sorge zu tragen, daß dort, wo noch nicht geschehen, Geschäftsanweisungen für die Geschäftsführer der Gesellchaften entsprechend der vom Senat am 22. Februar 1972 beschlossenen und vom Senator für Finanzen bekanntgegebenen „Mustergeschäftsanweisung" erarbeitet bzw. bereits vorhandene Geschäftsanweisungen überarbeitet werden.

2. Einzelfeststellungen

61 Der Rechnungshof prüfte die Betätigung der Freien Hansestadt Bremen (Land und Stadt) bei einem als gemeinnützig anerkannten Wohnungsunternehmen, an

dessen Stammkapital Bremen unmittelbar zu rd. 45 v. H., die öffentliche Hand insgesamt zu über 75 v. H. beteiligt ist. Das Unternehmen hatte in den Jahren 1967 bis 1969 aufgenommene Darlehens- und sonstige Mittel in großem Umfange als Festgelder vergeben. Zum Teil handelte es sich dabei um Baufinanzierungsmittel, die nicht sofort benötigt und zur Vermeidung von Zinsverlusten zwischenzeitlich verzinslich angelegt wurden. Jedoch wurden auch Darlehensmittel in erheblicher Höhe ausschließlich zum Zweck der Geldanlage beschafft, um damit Zinsgewinne zu erzielen, wobei sogar die Fristen der vergebenen Festgelder teilweise die Laufzeiten der hereingenommenen Fremdgelder überschritten. Dadurch war das Unternehmen gezwungen, weitere Gelder aufzunehmen, um fällige Darlehensmittel zurückzahlen zu können. Für diese Gelder mußten teilweise höhere Zinsen gezahlt werden, als sie für die Festgelder erzielt wurden.

Die Festgelder wurden, anfangs kurzfristig und ab Ende 1968 mit vierjähriger Laufzeit, gegen Abtretung von Sicherheiten, hauptsächlich an zwei auswärtige Banken vergeben, deren Eigenkapital weit geringer war als die von der Gesellschaft angelegten Gelder. Diese Banken wurden deshalb gewählt, weil sie höhere Zinsen als die Hausbanken des Unternehmens boten. Seit Anfang 1973 befinden sich die beiden Banken in Liquidation bzw. in Konkurs. Weil sich die Sicherheiten teilweise als nicht werthaltig erwiesen, droht dem Unternehmen der Verlust eines Teiles der verliehenen Gelder; auch wird es letztlich neben den umfangreichen Kosten für die Abwicklung der Engagements nicht unerhebliche Zinsverluste hinnehmen müssen.

Der Rechnungshof hat erhebliche Bedenken, ob bei diesen Geldgeschäften die kaufmännischen Sorgfaltspflichten ausreichend beachtet wurden. Dies gilt besonders bezüglich der Auswahl der Banken, denen gegenüber schon wegen der nicht üblichen Konditionen Zurückhaltung angebracht gewesen wäre. Im übrigen hätte für diese nach Ansicht des Rechnungshofes ihrer Art und ihrem Umfange nach vom gewöhnlichen Geschäftsbetrieb der Gesellschaft abweichenden Gelddispositionen der kaufmännische Geschäftsführer aufgrund seines Anstellungsvertrages die vorherige Zustimmung des gesamten Aufsichtsrates einholen müssen.

Soweit Geldaufnahmen nur getätigt wurden, um Zinsgewinne zu erzielen, hält der Rechnungshof darüber hinaus diese mit den einschränkenden Vorschriften des Gemeinnützigkeitsrechts nicht für vereinbar. Nach § 8 Absatz 1, a der Verordnung zur Durchführung des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes - WGGDV - vom 23. Juli 1940, RGBl. I S. 1012 (§ 9 Absatz 1, a in der Fassung der Bekanntmachung vom 24. November 1969, BGBl. I S. 2142), sind für ein gemeinnütziges Wohnungsunternehmen nur solche Rechtsgeschäfte zulässig, „die mit der Errichtung, Verschaffung und Finanzierung seiner Bauten und Anlagen in dem üblichen Rahmen ordnungsmäßiger Wohnungswirtschaft zusammenhängen". Ein solcher Zusammenhang ist bei den nur der Erzielung von Zinsgewinnen dienenden Geschäften auszuschließen. Auch durften nach § 8 Absatz 1, c WGGDV Gelder nur für die Dauer ihrer Verfügbarkeit angelegt werden, was bei Mitteln, die kurzfristig aufgenommen und sofort längerfristig festgelegt wurden, nicht der Fall war.

Der Senator für Finanzen hält die demgegenüber zu weite Handhabung der Bestimmungen des Gemeinnützigkeitsrechts durch die Geschäftsführung des Unternehmens noch für „vertretbar", zumal der gesetzlich vorgesehene Prüfungsverband die Geldgeschäfte des Unternehmens niemals beanstandet habe. Er räumt aber ein, daß sich hier möglicherweise eine rechtsmißbräuchliche Praxis herausgebildet habe; deswegen habe er veranlaßt, daß das Unternehmen künftig derartige Geldgeschäfte nicht wieder tätigen werde.

62 Für die Antwort auf die Frage, ob die auf Veranlassung der Freien Hansestadt Bremen (Land und Stadt) in den Aufsichtsrat entsandten vier Mitglieder (von insgesamt zwölf) bei ihrer Tätigkeit auch die besonderen Interessen der Freien Hansestadt Bremen berücksichtigt haben und ob der zuständige Senator auf sie entsprechend hingewirkt hat (§ 65 Absatz 6 LHO), ist von Bedeutung, daß Aufsichtsrat und Senator von der Geschäftsführung bis Ende 1969 nur unzureichend unterrichtet wurden. Auch hat der Prüfungsverband in seinen jährlichen Berichten insbesondere bestätigt, daß gegen die gemeinnützigkeitsrechtlichen Bestimmungen verstoßende Tatbestände nicht festgestellt wurden und die Geschäftsführung ordnungsmäßig erfolgte; zudem wurden die kurzfristig hereingenommenen Zwischenkredite als „Betriebsmittelkredite" bezeichnet.

Obwohl an sich positive Testate von Jahresabschlußprüfern die Aufsichtsorgane nicht von ihrer Verpflichtung zur eigenen Überprüfung entbinden, erscheint es daher in diesem Falle dem Rechnungshof doch zweifelhaft, ob den Aufsichtsorganen mangels konkreter Informationen deren Verhalten bis 1969 vorgeworfen werden kann. Allerdings bleibt die Frage offen, ob die dem Vorsitzenden des Aufsichtsrates zugegangenen Liquiditätsübersichten mit Hinweisen auf die Geldgeschäfte der Gesellschaft diesem Ansatzpunkte für Bedenken und Erörterungen im gesamten Aufsichtsrat hätten geben können.

Nachdem der Aufsichtsrat im Januar 1970 von der Geschäftsführung einen Überblick über die gesamten Geldgeschäfte des Unternehmens erhalten hatte, schränkte er die Dispositionsmöglichkeiten der Geschäftsführung ein. Auch wurde 1971 durch eine Änderung des Gesellschaftsvertrages dem Aufsichtsrat die Möglichkeit gegeben, Grundsätze über die Geldaufnahme und Geldvergabe des Unternehmens zu beschließen; hiervon hat er noch keinen Gebrauch gemacht.

3. Übersicht über die Beteiligungen am 31. Dezember 1972

Gesellschaft	Anteil der Freien Hansestadt Bremen		Gewinnausschüttung für das Gj. 1971 im Rj. 1972 eingegangen (vermindert um einbehaltene Kapitalertragsteuer und Ergänzungsabgabe)
	DM	%	DM
Fischereihafen-Betriebsgesellschaft mbH, Bremerhaven, Bremerhaven-F.	500 000,—	100	—,—
Fähren Bremen-Stedingen GmbH, Bremen	300 000,—	100	—,—
Bremer Gesellschaft für Wirtschaft und Arbeit mbH, Bremen	500 000,—	49,5	14 701,70
Bremer Toto und Lotto GmbH, Bremen	7 000,—	33,3	59,40
Weserfähre GmbH, Bremerhaven	269 000,—	13,45	—,—
Institut für den wissenschaftlichen Film, gemeinnützige Gesellschaft mbH, Göttingen	10 000,—	10	—,—
Institut für Film und Bild in Wissenschaft und Unterricht, Gemeinnützige GmbH, München	20 000,—	9,1	—,—
Gemeinwirtschaftliche Hochseefischerei Gesellschaft mbH, Bremerhaven (Anteil zum 1. 1. 1973 veräußert)	180 000,—	9,0	—,—
Beamten-Baugesellschaft Bremen GmbH, Bremen	550 000,—	6,87	32 670,— [1]
Gesellschaft für Kernenergieverwertung in Schiffbau und Schiffahrt mbH, Hamburg	4 400,—	5,5	—,—
Bremische Gesellschaft zur Förderung des Wohnungsbaues mbH, Bremen (ab 27. 7. 1973: Bremische Gesellschaft für Stadterneuerung, Stadtentwicklung und Wohnungsbau mbH, Bremen)	128 250,—	4,32	3 809,05
Nordwest-Kanal GmbH, Hannover	800,—	2,66	—,—
Untere Fulda GmbH, Hannover	500,—	1,66	—,—
Deutsche Messe- und Ausstellungs AG, Hannover	310 000,—	0,79	9 207,—

[1]) Dividende für die Geschäftsjahre 1970 und 1971 von je 16 335,— DM im Rechnungsjahr 1972 eingegangen.

Bremen, den 4. Juli 1974

Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen

Hartmann Dr. Blum
Dr. Richter Dr. Gluud Elias

Carl Schünemann Bremen