

**Rechnungshof
der Freien Hansestadt Bremen**

Jahresbericht 2002

**über die Prüfung der
Haushalts- und Wirtschaftsführung
und der
Haushaltsrechnung 2000
Freie Hansestadt Bremen
(Land)**

...

Abkürzungsverzeichnis

BAT	Bundesangestelltentarif
BGBI.	Bundesgesetzblatt
Brem.ABl.	Amtsblatt der Freien Hansestadt Bremen
Brem.GBl.	Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen
BremBG	Bremisches Beamten gesetz
Drs.	Drucksache
Gj.	Geschäftsjahr
HG	Haushaltsgesetz
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
Hj.	Haushaltsjahr
Hst.	Haushaltsstelle
HV	Haushaltsvermerk
i.H.v.	in Höhe von
LHO	Landeshaushaltsordnung
rd.	rund
s.	siehe
SKP	Senatskommission für das Personalwesen
T€	Tausend Euro
TDM	Tausend DM
Tz.	Textzahl
u.a.	unter anderem
VV	Verwaltungsvorschriften

Jahresbericht 2002 (Land)
Inhaltsverzeichnis

	Tz.
I. Vorbemerkungen	
1. Gegenstand des Jahresberichts	1 - 8
2. Entlastung des Senats gemäß § 114 Abs. 1 Satz 2 LHO	9
3. Rechnung des Rechnungshofs	10
II. Haushaltsgesetz und Haushaltsplan 2000 (einschließlich Stellenplan)	11 - 19
III. Haushaltsrechnung 2000	
1. Vorlage	20
2. Form und Gliederung	21 - 27
3. Übereinstimmung zwischen der Haushaltsrechnung und den Büchern (§ 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO)	28 - 29
4. Kassen- und rechnungsmäßiges Ergebnis	30 - 33
5. Finanzierungssaldo	34 - 35
6. Ausgabereste	36 - 37
7. Gegenüberstellung von Anschlags- und Ist-Beträgen bei Investitionen und Schulden	38 - 43
8. Haushaltsumberschreitungen 2000 (§ 97 Abs. 2 Nr. 2 LHO)	44 - 66
9. Erwirtschaftung von veranschlagten Minderausgaben und nicht erreichten Einnahmeanschlägen	67 - 76
10. Aufnahme von Krediten 2000	77 - 89
IV. Allgemeine Prüfungsergebnisse	
Eigenbetriebe: Personalrechtliche Befugnisse der Betriebsleitungen	90 - 116
Versorgungsrücklage	117 - 126
Fehlende Wirtschaftlichkeitsrechnungen bei der Durchführung einer Maßnahme mit erheblicher finanzieller Bedeutung	127 - 143
V. Einzelne Prüfungsergebnisse	
Justiz	
Ausgaben für Sachverständigen- und Dolmetschertätigkeiten bei Gerichten und Staatsanwaltschaften	144 - 154
	...

	Tz.
Bildung	
Lerngruppen- und Kursgröße in den zweiten Fremdsprachen Französisch und Spanisch der Sekundarstufen I und II	155 - 199
Zusatzqualifikationen für Lehrkräfte	200 - 221
Wissenschaft	
Universität Bremen: Gästehäuser und Wohnungen	222 - 242
Hochschulen: Einhaltung der Lehrverpflichtung	243 - 266
Arbeit	
Förderung von Projekten aus dem Qualifizierungsfonds	267 - 274
Bau	
Ausschreibung von Hochbauaufträgen	275 - 292
Finanzen	
Bezirke für Ausbildung (Ausbildungsfonds) in den Finanzämtern Bremen-Ost und Bremen-West	293 - 323
VI. Vermögen und Schulden	
1. Vermögensnachweis	324 - 327
2. Überwachung des Staatsschuldbuches	326 - 328
3. Bürgschaften und Garantien	329 - 335
VII. Prüfung der Betätigung der Freien Hansestadt Bremen bei Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit	
1. Allgemeines	336 - 339
2. Neuorganisation des Beteiligungsmanagements	340 - 344
3. Übersicht über die unmittelbaren Beteiligungen am 31. Dezember 2000	345
VIII. Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der landesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts	
Übersee-Museum Bremen	346 - 387

...

I. Vorbemerkungen

1 Gegenstand des Jahresberichts

- 1 Der Rechnungshof prüft und überwacht gemäß § 88 Abs. 1 LHO die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Freien Hansestadt Bremen einschließlich ihrer Sondervermögen und Betriebe. Das Ergebnis seiner Prüfung fasst er jährlich für die Bürgerschaft (Landtag) in einem Bericht zusammen, den er ihr und dem Senat zuleitet (§ 97 Abs. 1 LHO). Der Bericht dient der Bürgerschaft (Landtag) neben der Haushaltsrechnung als Grundlage für die Beschlussfassung über die Entlastung des Senats.
- 2 Dieser Jahresbericht enthält nicht nur Bemerkungen zum Haushaltsjahr 2000, sondern gemäß § 97 Abs. 5 LHO auch Feststellungen über spätere und frühere Haushaltjahre.
- 3 Der Rechnungshof hat - wie auch alle anderen Rechnungshöfe - seine Prüfung beschränkt; er hat ganze Bereiche ungeprüft gelassen. Einer der Gründe dafür liegt in einer veränderten Aufgabenwahrnehmung. Die Arbeit des Rechnungshofes wird zunehmend von aufwendigen Themen- und Querschnittsprüfungen bestimmt. Hinzu kommt eine vielfältige Mitarbeit in Arbeitsgruppen, die sich mit der Verwaltungs- und Haushaltsmodernisierung befassen.
- 4 Mit der Vorlage dieses Berichts bereits kurz nach Abschluss des Haushaltjahres 2001 entspricht der Rechnungshof dem Wunsch des Rechnungsprüfungsausschusses nach frühzeitiger Berichterstattung. Da zu diesem frühen Berichtstermin Daten über die Haushaltslage bis Ende 2001 und für einen Ausblick auf die Entwicklung der Haushaltslage noch nicht vorliegen, wird der Rechnungshof darüber erst im Jahresbericht 2003 berichten.
- 5 Es liegt in der Eigenart der Arbeit des Rechnungshofs, dass er in seinen jährlichen Berichten vor allem Beanstandungen darstellt. Besonders positive Ergebnisse werden aber ebenfalls erwähnt.
- 6 Die geprüften Stellen hatten Gelegenheit, zu den Prüfungsergebnissen Stellung zu nehmen. Der Rechnungshof hat wesentliche Einwendungen berücksichtigt.
- 7 Seit dem 1. Januar 2002 ist der Euro gesetzliches Zahlungsmittel in Deutschland. Dieser Jahresbericht erstreckt sich auf die Zeit vor dem Währungswechsel. Im Be-

...

richt werden daher Geldbeträge hauptsächlich in Deutscher Mark genannt. Nur in den Fällen, in denen Geldbeträge für die Zukunft Bedeutung haben können, werden sie zusätzlich auch in Euro ausgewiesen.

- 8** Das Ergebnis der Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Freien Hansestadt Bremen (Stadtgemeinde) im Haushaltsjahr 2000 wird in einem gesonderten Jahresbericht dargestellt.

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

- 9** Die Entlastung des Senats für das Haushaltsjahr 1998 (s. Jahresbericht 2001, Tz. 8) wurde in der Sitzung am 16. Mai 2001 erteilt (Beschluss der Bremischen Bürgerschaft - Landtag - Nr. 15/592). Für das Haushaltsjahr 1999 hat die Bremische Bürgerschaft (Landtag) in ihrer Sitzung am 28. November 2001 Entlastung erteilt.

3 Rechnung des Rechnungshofs

- 10** Die Prüfung der Rechnung des Rechnungshofs obliegt nach § 101 LHO der Bürgerschaft (Landtag). Sie hat dem Rechnungshof für die Rechnung über seine Einnahmen und Ausgaben im Haushaltsjahr 2000 am 28. November 2001 Entlastung erteilt.

II. Haushaltsgesetz und Haushaltsplan 2000 (einschließlich Stellenplan)

- 11** Die Bremische Bürgerschaft (Landtag) hat den Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2000 durch das HG der Freien Hansestadt Bremen vom 13. Juni 2000 (Brem.GBl. S. 187) beschlossen. Er wurde in Einnahme und Ausgabe auf 5.641.579.300 DM festgestellt. Der Stellenplan wies 8.655,98 Stellen für Beamte (Planstellen), 2.880,84 Stellen für Angestellte und 524,01 Stellen für Arbeiter aus. Gemäß § 12 Abs. 1 Nr. 1 HG 2000 waren Krediteinnahmen i. H. v. rd. 1.052,7 Mio. DM vorgesehen (vgl. Tz. 19 und 78).
- 12** Einnahmen aus Krediten dürfen gemäß Art. 131 a Satz 2 LV und - inhaltlich gleich lautend - gemäß § 18 Abs. 1 Halbsatz 1 LHO die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten. Für konsumtive Ausgaben dürfen grundsätzlich keine Krediteinnahmen eingeplant werden.

- 13 Berechnungen des Rechnungshofs, ob bei Aufstellung des Haushaltsplans die Kredithöchstgrenze nach § 18 Abs. 1 LHO eingehalten wurde, führten zu folgendem Ergebnis:

Berechnung gemäß § 18 Abs. 1 LHO (Haushaltsanschläge 2000)			
Pos.	Land	Stadtgemeinde	Zusammen (bereinigt) ¹⁾
	DM	DM	DM
1 Investitionsausgaben (brutto) ²⁾	1.013.470.080	331.724.280	1.223.618.170
2 abzüglich Investitionseinnahmen ³⁾	120.718.610	222.962.890	229.876.210
3 Nettoinvestitionen	892.751.470	108.761.390	993.741.960
4 Nettokreditaufnahme	-559.491.710	764.448.230	204.956.520
5 Sanierungszahlungen	1.600.000.000		1.600.000.000
6 bereinigte Nettokreditaufnahme	1.040.508.290	764.448.230	1.804.956.520
7 Überschreitung (Pos. 3 abzüglich 6)	147.756.820	655.686.840	811.214.560

- 1) Bei den zusammengefassten Beträgen werden sowohl bei den Investitionsausgaben als auch bei den Investitionseinnahmen gegenseitige Zuweisungen der beiden Gebietskörperschaften nicht mitgerechnet.
- 2) Die Investitionsausgaben setzen sich zusammen aus Ausgaben für Baumaßnahmen, aus sonstigen Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen sowie aus Zuweisungen für Investitionen der bremischen Gebietskörperschaften untereinander.
- 3) Bei den Investitionseinnahmen handelt es sich um:
- Erlöse aus Vermögensveräußerungen (rd. 93,9 Mio. DM bei der Stadtgemeinde),
 - Zuweisungen für Investitionen aus dem öffentlichen Bereich, aus Beiträgen und sonstigen Zuschüssen für Investitionen (rd. 107,2 Mio. DM beim Land, rd. 15,3 Mio. DM bei der Stadtgemeinde),
 - Zuweisungen für Investitionen Bremerhavens an das Land i. H. v. 13,5 Mio. DM sowie
 - Zuweisungen für Investitionen des Landes an die Stadtgemeinde i. H. v. rd. 113,8 Mio. DM (s. hierzu Fußnote 1).

- 14 Nach dieser Berechnung wurde die Höchstgrenze gemäß § 18 LHO bei einem Vergleich der Nettoinvestitionen mit der Nettokreditaufnahme beim Land (nach Bereinigung der Haushaltsplandaten um den Betrag der Sonder-Bundesergänzungszuweisungen - Sonder-BEZ - i. H. v. 1,6 Mrd. DM) um rd. 147,8 Mio. DM überschritten. Diesem Betrag sind noch rd. 7,7 Mio. DM hinzuzurechnen, die die Stadtgemeinde dem Land als Zuweisung für Investitionen gewährt hat, die jedoch versehentlich nicht als investive Einnahme gebucht wurde. Die tatsächliche Überschreitung bei der Haushaltsplanung betrug somit rd. 155,5 Mio. DM. Bei der Stadtgemeinde ergab sich eine Überschreitung der Höchstgrenze um rd. 655,7 Mio. DM, bei zusammengefasster Betrachtung der beiden Haushalte somit eine Überschreitung von rd. 811,2 Mio. DM.

- 15 In die Berechnung unter Tz. 13 hat der Rechnungshof - entsprechend der Handhabung in den letzten Jahren und der parlamentarischen Beschlusslage - bei den Investitionseinnahmen der beiden Gebietskörperschaften auch die geplanten Erlöse aus Veräußerungen von unbeweglichen Sachen (Grundstücke) und beweglichen Sachen, soweit sie die Investitionsgrenze von 800 DM überschreiten, eingerechnet. Es handelt sich um Grundstückserlöse (Gruppe 131 des Gruppierungsplans) i. H. v. rd. 21,4 Mio. DM und um Erlöse für bewegliche Vermögensgüter (Gruppe 132) i. H. v. rd. 1,2 Mio. DM. An Erlösen aus Veräußerungen von Beteiligungen (Gruppe 133) waren rd. 71,3 Mio. DM geplant.
- 16 Anlässlich der Beratungen der Rechnungsprüfungsausschüsse der Bremischen Bürgerschaft über den Ergänzungsbericht des Rechnungshofes vom 3. September 2001 zum Jahresbericht 2001 hat der Senator für Finanzen an seiner Auffassung festgehalten, lediglich die Erlöse aus Beteiligungsveräußerungen (Gruppe 133) von den Investitionsausgaben abzuziehen. Er hat dabei insbesondere auf die Handhabung im Bund und in den anderen Ländern hingewiesen.
- 17 Der Rechnungsprüfungsausschuss hat in seiner Sitzung am 29. Oktober 2001 vor weiterer parlamentarischer Beratung Abstimmungsgespräche zwischen dem Senat und dem Rechnungshof veranlasst. Nach diesen Gesprächen hat der Senat eine mit dem Rechnungshof abgestimmte Mitteilung an die Bremische Bürgerschaft gesandt (Drs. 15/1010 vom 4. Dezember 2001). Danach sind sich der Rechnungshof und der Senat einig, dass ein schrittweiser Übergang zu einer konsequenten Einbeziehung auch der Erlöse der Gruppen 131 und 132 „im Rahmen der für Bremen - als extremes Haushaltsnotlageland - bestehenden Möglichkeiten bzw. bei entsprechender Vereinheitlichung der Zuordnungspraxis im übrigen Bundesgebiet erfolgen soll.“
- 18 Bei seiner Berechnung hat der Rechnungshof - anders als der Senator für Finanzen - darüber hinaus in die Berechnung die Kreditaufnahmen beim Bund und bei anderen Gebietskörperschaften (Obergruppe 31 des Gruppierungsplans) und die Tilgungen darauf (Obergruppe 58) eingerechnet. Es macht keinen Unterschied, ob Kredite bei Banken oder beim Bund oder anderen Gebietskörperschaften aufgenommen oder getilgt werden. Er hat deshalb - anders als der Senator für Finanzen - rd. 4,2 Mio. DM Kreditaufnahmen der Obergruppe 58 einbezogen und rd. 16,3 Mio. DM Tilgungen der Obergruppe 31 gegengerechnet.

- 19 Nach dem Berechnungsschema des Senators für Finanzen für die Höchstgrenzenberechnung, das die unter Tz. 15 und 18 dargestellten Posten unberücksichtigt lässt, ergibt sich folgendes Bild:

Berechnung gemäß § 18 Abs. 1 LHO (Haushaltsanschläge 2000)			
Pos.	Land	Stadtgemeinde	Zusammen (bereinigt)
	DM	DM	DM
1 Investitionsausgaben (brutto)	1.013.470.080	331.724.280	1.223.618.170
2 abzüglich Investitionseinnahmen	120.718.610	200.403.290	207.316.610
3 Nettoinvestitionen	892.751.470	131.320.990	1.016.301.560
4 Nettokreditaufnahme	-547.344.610	764.468.840	217.124.230
5 Sanierungszahlungen	1.600.000.000		1.600.000.000
6 bereinigte Nettokreditaufnahme	1.052.655.390	764.468.840	1.817.124.230
7 Überschreitung (Pos. 3 abzüglich 6)	159.903.920	633.147.850	800.822.670

III. Haushaltsrechnung 2000

1 Vorlage

- 20 Der Senat hat gemäß Art. 133 LV die vom Senator für Finanzen aufgestellte Haushaltsrechnung der Freien Hansestadt Bremen für das Haushaltsjahr 2000 durch Mitteilung vom 16. Oktober 2001 (Drs. 15/859) der Bremischen Bürgerschaft (Landtag) vorgelegt und erläutert.

2 Form und Gliederung

- 21 Wie schon die Haushaltsrechnungen in der Vergangenheit, wurde auch die für das Haushaltsjahr 2000 in gekürzter Form vorgelegt. Sie enthält die Gesamtbeträge der Kapitel und Einzelpläne sowie die Zusammenfassung der Einzelplansummen einschließlich einer Aufgliederung der Abweichungen zwischen dem Haushaltssoll und den Rechnungsergebnissen der Einzelpläne. Die Ergebnisse der einzelnen Haushaltstellen sind in den Gesamtrechnungsnachweisungen enthalten, die bei der Verwaltung der Bremischen Bürgerschaft ausgelegt wurden.
- 22 Die Haushaltsrechnung 2000 enthält als Anlage 1 Übersichten über erhebliche Solländerungen und über erhebliche Abweichungen der Ist-Einnahmen und Ist-

Ausgaben gegenüber dem Einnahme- bzw. Ausgabesoll (jeweils einschließlich Begründungen) sowie eine Darstellung der Anschlags-, Soll- und Ist-Beträge der Personalausgaben. Eine weitere Übersicht gibt Auskunft über den Gesamtbetrag der bei den jeweiligen Einzelplänen aufgrund gesetzlicher Bestimmung oder mit gesetzlicher Ermächtigung niedergeschlagenen und erlassenen Beträge (Anlage 2 der Haushaltsrechnung). Zusammen mit der Haushaltsrechnung wurde gemäß § 86 LHO als Anlage 3 außerdem der Vermögensnachweis vorgelegt, dem Übersichten über Beteiligungen, Forderungen, Rücklagen, Treuhandvermögen bei der Bremer Investitions-Gesellschaft mbH, Eigenkapital der Eigenbetriebe des Landes sowie über Schulden und Bürgschafts- und Eventualverpflichtungen beigefügt sind.

- 23** Die Haushaltsrechnung enthält in Anlage 3 auch Angaben über den Grundbesitz der Freien Hansestadt Bremen. Im Landeseigentum stehen Flächen von 5.379.927 m²; das sind 43.398 m² weniger als im Vorjahr.
- 24** Der Stand der Forderungen und Verbindlichkeiten des als Sondervermögen geführten Bremer Kapitaldienstfonds (BKF) ist wiederum nicht im Vermögensnachweis selbst, sondern in der Jahresrechnung 2000 der Anlage 4 zur Haushaltsrechnung enthalten. Die Rechnung schließt mit einem Stand von rd. 732,3 Mio. DM an Verbindlichkeiten aus Kreditaufnahmen ab.
- 25** Des Weiteren enthält die Haushaltsrechnung in Anlage 4 entsprechend § 85 Abs. 1 Nr. 3 LHO die Bilanz sowie die Gewinn- und Verlustrechnung des Eigenbetriebs Performa Nord.
- 26** Die Bilanz sowie die Gewinn- und Verlustrechnung des Eigenbetriebs Judit, die gemäß § 85 Abs. 1 Nr. 3 LHO der Haushaltsrechnung in Kurzfassung beizufügen waren, fehlen, weil bei Drucklegung der Haushaltsrechnung für das Jahr 2000 der Jahresabschluss noch nicht geprüft war. In Anlage 4 finden sich jedoch die Daten des Haushaltjahres 1999, die im Vorjahr fehlten.
- 27** In Anlage 5 zur Haushaltsrechnung ist nachrichtlich eine Nachweisung der Kapitalsummen der Einnahmen und Ausgaben der Sonderhaushalte der Freien Hansestadt Bremen enthalten. Dies sind die Haushalte der staatlichen Hochschulen, der Staats- und Universitätsbibliothek, des Landesuntersuchungsamtes für Chemie, Hygiene und Veterinärmedizin und der Sonderhaushalt Grundstücksverkehr und Verwaltung des

öffentlichen Grundvermögens. Weiter sind aufgeführt die Sonderhaushalte Versorgungsrücklage des Landes Bremen, BKF (Zwischenfinanzierungen) und BKF (Kapitaldienstfinanzierungen).

3 Übereinstimmung zwischen der Haushaltsrechnung und den Büchern

(§ 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO)

- 28** Die in der Haushaltsrechnung 2000 und die in den Büchern der Kasse aufgeführten Beträge stimmen - soweit sie geprüft wurden - überein.
- 29** Der Rechnungshof prüft bei Gelegenheit seiner fachressortbezogenen Prüfungen auch, ob Einnahmen und Ausgaben ordnungsgemäß belegt sind. Soweit dabei Mängel festgestellt wurden, hat er deren Behebung jeweils mit den geprüften Dienststellen verabredet.

4 Kassen- und rechnungsmäßiges Ergebnis

- 30** Der Abschluss des Haushalts für das Haushaltsjahr 2000 ist auf Seite 22 der Haushaltsrechnung dargestellt.
- 31** Der Haushaltsabschluss wurde als Ist-Abschluss durchgeführt (§ 25 Abs. 1 LHO). Die Ist-Einnahmen und die Ist-Ausgaben waren gleich hoch. Der Saldo wies also 0 DM aus (kassenmäßiges Jahresergebnis, § 82 Nr. 1 LHO). Weil die Vorjahressalden der kassenmäßigen Ergebnisse ebenfalls keine Beträge auswiesen, war auch das kassenmäßige Gesamtergebnis ausgeglichen.
- 32** Das rechnungsmäßige Jahresergebnis (kassenmäßiges Jahresergebnis unter Berücksichtigung der Salden der aus dem Vorjahr übernommenen und der in das Folgejahr übertragenen Reste, § 83 LHO) wies einen Unterschiedsbetrag i. H. v. 12.233.804,43 DM aus. Das rechnungsmäßige Gesamtergebnis betrug minus 54.470.458,99 DM. Dies entspricht den auf das Folgejahr übertragenen Netto-Ausgaberesten (Ausgabereste abzüglich Vorgriffe), die in einen Ist-Abschluss nicht einbezogen und deshalb auch in dessen Rahmen nicht mehr abgedeckt werden. Der Senator für Finanzen hat jedoch in dem Haushaltsabschluss auf die voraussichtliche Deckung durch neue Reste des Folgejahres 2001 hingewiesen.
- 33** Der Ermittlung der Reste kommt keine besondere Bedeutung mehr zu, denn die Neuregelung in § 45 Abs. 3 Satz 2 LHO sieht vor, dass der Senator für Finanzen seine Einwilligung zur Inanspruchnahme von Ausgaberesten bei investiven Ausgaben

...

nur erteilen darf, wenn an anderer Stelle des Haushalts investive Ausgaben in gleicher Höhe bis zum Ende des Haushaltsjahres nicht geleistet werden (vgl. auch Jahresbericht 2000, Tz. 15). Dadurch ist sichergestellt, dass insgesamt nicht mehr als der Betrag der Liquidität (Anschläge, Drittmitzuflüsse und Rücklagenfinanzierungen) ausgegeben wird. Aus diesen Gründen hat der Rechnungshof davon abgesehen, wie noch im letzten Jahr geplant (s. Jahresbericht 2001, Tz. 28), die Reste des Haushaltsjahres 2000 mit denen des Haushaltsjahres 1999 zu vergleichen.

5 Finanzierungssaldo

- 34** Der Finanzierungssaldo gemäß § 82 LHO, der im Bund und in den Ländern nach einem einheitlichen Schema berechnet wird und der den Kreditbedarf der Gebietskörperschaft ergibt, ist für das Haushalt Jahr 2000 auf Seite 23 der Haushaltsrechnung dargestellt. Er ist abzulesen aus der Gegenüberstellung der Ist-Einnahmen (ohne Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt, ohne Sanierungsbetrag, ohne Entnahmen aus Rücklagen und ohne Einnahmen aus kassenmäßigen Überschüssen) und der Ist-Ausgaben (ohne Ausgaben zur Schuldentilgung am Kreditmarkt, zur Zuführung an Rücklagen und zur Deckung eines kassenmäßigen Fehlbetrages). Im Stadtstaat Bremen wird zusätzlich sowohl bei den Einnahmen als auch bei den Ausgaben die Summe der Erstattungen innerhalb des Haushalts herausgerechnet. Von geringfügigen Beträgen abgesehen, ist dies jedoch für den Saldo abschlussneutral. Für das Jahr 2000 wies die Haushaltsrechnung des Landes Bremen beim Finanzierungssaldo eine Unterdeckung von 1.061.416.603,68 DM auf.
- 35** Der Senator für Finanzen hat darüber hinaus unter Berücksichtigung des Sanierungsbetrages für das Land und die Stadt zusammengenommen einen negativen Gesamtsaldo von 174.435.610,25 DM mitgeteilt. Ohne den Sanierungsbetrag für das Haushalt Jahr 2000 i. H. v. 1,6 Mrd. DM betrug der Gesamtsaldo minus 1.774.435.610,25 DM.

6 Ausgabereste

- 36** Die unverbrauchten Mittel bei übertragbaren Ausgabettiteln betragen am Jahresende rd. 242,1 Mio. DM. Davon haben die Ressorts rd. 187,5 Mio. DM nicht in Anspruch genommen, so dass noch rd. 54,6 Mio. DM an Ausgaberesten verblieben. Das sind rd. 0,9 % des Ausgabevolumens. Dieser Betrag wurde in das nächste Haushalt Jahr übernommen. Bei dem auf Seite 22 der Haushaltsrechnung 2000 genannten Betrag

...

von rd. 54,5 Mio. DM an Ausgaberesten handelt es sich um den Saldo aus Resten und Vorgriffen (s. bereits Tz. 32).

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

Ausgabereste am Ende des Haushaltjahres		
Jahr	TDM	% des Ausgabevolumens
1991	112.128	1,9
1996	71.982	1,2
1997	69.212	1,2
1998	81.745	1,4
1999	65.815	1,1
2000	54.556	0,9

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

- 38 Aus der Haushaltsrechnung sind erhebliche Abweichungen zwischen Soll- und Ist-Beträgen ersichtlich (vgl. Tz. 21 f.). Aus dem Zahlenwerk ist jedoch nicht ohne weiteres abzulesen, wie sich das Verhältnis von Investitionen und Schulden im tatsächlichen Haushaltsverlauf jeweils gegenüber den Anschlägen und zueinander entwickelt hat. Der Rechnungshof hat nach dem Berechnungsschema zur Einhaltung der Kredit Höchstgrenze gemäß § 18 Abs. 1 LHO bei Aufstellung des Haushalts (vgl. Tz. 13) ermittelt, wie sich im Haushalt Jahr 2000 das Ist zu den Anschlägen entwickelt hat. Das Ergebnis der Vergleichsberechnung ist in der folgenden Tabelle dargestellt:

Gegenüberstellung von Anschlag und Ist bei Investitionen und Schulden 2000				
		Anschlag DM	Ist DM	Veränderung DM
1	Nettoinvestitionen	892.751.470	786.031.960	-106.719.510
2	Nettokreditaufnahme (ohne Sanierungszahlung)	1.040.508.290	1.111.194.889	70.686.599
3	Überschreitung	147.756.820	325.162.929	177.406.109

- 39 Die Nettoinvestitionen sind danach mit rd. 106,7 Mio. DM hinter den veranschlagten Investitionen zurückgeblieben. Die Verringerung ist damit zwar kleiner ausgefallen als im Vorjahr (vgl. Jahresbericht 2001, Tz. 35 f.), aber dadurch, dass die Nettokreditaufnahme sich nicht verringert hat, sondern um rd. 70,7 Mio. DM angewachsen ist, hat sich der Überschreitungsbetrag mit rd. 325,2 Mio. DM gegenüber den Anschlägen mehr als verdoppelt. Dieser Überschreitungsbetrag erhöht sich - ebenso wie bei den Anschlägen - wegen unterlassener Buchung von rd. 7,7 Mio. DM als investive Einnahmen (vgl. Tz. 14) noch entsprechend. Auf die Höhe der Veränderung der Überschreitung um rd. 177,4 Mio. DM hat dies jedoch keine Auswirkung.
- 40 Werden - entsprechend dem Berechnungsschema des Senators für Finanzen (vgl. Tz. 15 ff.) - bei den Anschlägen und beim Ist die Veräußerungserlöse für unbewegliche und bewegliche Sachen sowie Kreditaufnahmen und Tilgungen beim Bund und anderen Gebietskörperschaften nicht berücksichtigt, ergibt sich bei den Investitionen eine Veränderung vom Anschlag zum Ist von rd. minus 100,6 Mio. DM, bei der Nettokreditaufnahme von rd. 66,1 Mio. DM, mithin bei der Überschreitung der Höchstgrenze eine Veränderung von rd. 166,7 Mio. DM.
- 41 Bezieht man - entsprechend der Handhabung des Senators für Finanzen - die vergleichbaren Zahlen der Stadtgemeinde Bremen mit ein (s. Jahresbericht - Stadt - 2002, Tz. 32), ergibt sich - nach Herausrechnung der gegenseitigen Zuweisungen der beiden Gebietskörperschaften - folgendes Bild:

Gegenüberstellung von Anschlag und Ist bei Investitionen und Schulden 2000 Land und Stadtgemeinde zusammen (bereinigt)				
		Anschlag DM	Ist DM	Veränderung DM
1	Nettoinvestitionen	993.741.960	826.505.737	-167.236.223
2	Nettokreditaufnahme (ohne Sanierungszahlung)	1.804.956.520	1.908.940.218	103.983.698
3	Überschreitung	811.214.560	1.082.434.481	271.219.921

- 42 Die Nettoinvestitionen sind danach um rd. 167,2 Mio. DM geringer als geplant ausgefallen, die Nettokreditaufnahme dagegen um rd. 104,0 Mio. DM höher als ge-

plant. Dadurch ist der Überschreitungsbetrag um rd. 271,2 Mio. DM auf deutlich mehr als 1 Mrd. DM angestiegen.

- 43 Übertragen auf das Berechnungsschema des Senators für Finanzen (vgl. Tz. 15 ff.) ergeben sich folgende Veränderungsbeträge: rd. minus 149,8 Mio. DM Nettoinvestitionen, rd. 99,4 Mio. DM mehr an Kreditaufnahmen und ein Überschreitungsbetrag von rd. 249,2 Mio. DM.

8 Haushaltsüberschreitungen 2000 (§ 97 Abs. 2 Nr. 2 LHO)

- 44 Gemäß § 34 Abs. 2 Satz 2 LHO sind Ausgabemittel so zu bewirtschaften, dass sie zur Deckung aller Ausgaben ausreichen, die unter die einzelne Zweckbestimmung fallen oder - im Falle von Deckungsfähigkeit gemäß § 4 HG 2000 - zu einem gemeinsamen Deckungskreis gehören. Soweit das nicht möglich ist, sind gemäß § 5 HG 2000 rechtzeitig Mittel nachzubewilligen oder Nachbewilligungen zu beantragen (§ 37 LHO). Werden Ausgaben über die Ausgabebeermächtigung hinaus geleistet, ist dies ein Verstoß gegen Haushaltsrecht und verletzt das Bewilligungsrecht des Parlaments. Gemäß § 97 Abs. 2 Nr. 2 LHO hat der Rechnungshof darüber zu berichten, ob und in welcher Weise vom Haushaltsplan oder von Nachbewilligungen ohne Genehmigung der Bürgerschaft oder des Haushalts- und Finanzausschusses abgewichen wurde.
- 45 Haushaltsüberschreitungen können zzt. aus der Haushaltsrechnung nicht vollständig entnommen werden. Sie sind auch aus den bei der Bremischen Bürgerschaft ausgelegten Gesamtrechnungsnachweisungen nicht ersichtlich. Die einzelnen Haushaltsüberschreitungen werden voraussichtlich nach der Einführung eines neuen automatisierten Verfahrens zur Haushalts- und Kassenführung und zur Rechnungslegung vollständig in den Abschlussunterlagen nachgewiesen werden können (s. a. Jahresbericht 2001, Tz. 41).
- 46 Für das Haushaltsjahr 2000 hat der Rechnungshof aus dem Datenbestand der Zentraldatei Finanzen (ZDF) neun Überschreitungen bei nicht deckungskreiszugehörigen Haushaltsstellen mit einem Überschreitungsbetrag von zusammen 861.744,77 DM und 14 Überschreitungen von Deckungskreisen mit einer Gesamtsumme von 15.126.337,20 DM ermittelt. Zusammen wären dies demnach 23 Überschreitungsfälle mit insgesamt 15.988.081,97 DM gewesen. Tatsächlich waren es jedoch nur 22 Fälle mit insgesamt 10.657.848,57 DM, denn in einem Fall ist ein Betrag von

5.330.233,40 DM nur deshalb als Überschreitung ausgewiesen worden, weil die haushaltsrechtlich vorgegebene Deckungsfähigkeit nicht ausreichend in der ZDF umgesetzt worden war.

- 47** Zu folgenden Einzelfällen berichtet der Rechnungshof über die Ursachen für die Überschreitung und die haushaltsmäßigen Konsequenzen:

- 48** Justiz und Verfassung

Kapitel/Deckungskreis	Überschreitung
0134/0720	18.214,70 DM

In dem Deckungskreis 0720 sind zehn investive Haushaltsstellen der Produktgruppe 11.02.06, Amtsgericht Bremen-Blumenthal, zusammengefasst (Deckungsfähigkeit gemäß § 4 Abs. 2 Nr. 3 HG). Darunter befindet sich die Haushaltsstelle 0134/790 11-3, Restaurierung des Sitzungssaales im 1. OG, Haus A. Die aus dieser Haushaltsstelle geleisteten Ausgaben haben die Überschreitung im Deckungskreis bewirkt. Gemäß Haushaltsvermerk durften bei dieser Haushaltsstelle Ausgaben in Höhe der zweckgebundenen Einnahmen bei der Haushaltsstelle 0134/342 11-0, Von Stiftung Wohnliche Stadt für Restaurierung des Sitzungssaales im 1. OG, Haus A, geleistet werden. Die vorgesehenen Einnahmen standen nicht mehr rechtzeitig im Haushaltsjahr 2000, sondern erst 2001 zur Verfügung.

- 49** Das Ressort hat die Ansicht vertreten, dass es sich um übertragbare Mittel gehandelt habe und der sich aus der Übertragbarkeit ergebende Vorgriff ein adäquates Mittel für die Bewirtschaftung im vorliegenden Fall sei. Dabei hat das Ressort verkannt, dass Vorgriffe in Bremen seit Jahren nicht mehr Bestandteil einer vorschriftsgemäßigen Haushaltsbewirtschaftung sind.

- 50** Kultur

Haushaltsstelle	Überschreitung
0261/426 65-0	11.807,38 DM

Bei dieser Haushaltsstelle „Lohn für einen Modellbauer nach § 97 AFG“ im Kapitel „Stiftung Deutsches Schifffahrtsmuseum“ wiederholt sich von Jahr zu Jahr eine Überschreitung, weil zweckgebundene Einnahmen aus den Erstattungsbeträgen des Arbeitsamtes nicht zeitgleich eingehen und somit zum Jahresende eine Unterdeckung verbleibt (s. a. Jahresbericht 2001, Tz. 46). Die Überschreitung im Haushaltsjahr 2000 wurde als Vorgriff in das Folgejahr übernommen und damit aus den Mitteln des Haushaltsjahres 2001 gedeckt.

51 Arbeit

Einzelplan/Deckungskreis	Überschreitung
03/0558	4.120.897,04 DM

Die im Deckungskreis 0558 zusammengefassten Haushaltsstellen bilden - mit weiteren, nicht diesem Deckungskreis zugeordneten Haushaltsstellen - die Produktgruppe 31.01.01, Beschäftigungspolitisches Aktionsprogramm. Die Überschreitung ist weitestgehend bei den Haushaltsstellen 0305/684 14-7, Personalkostenzuschüsse zur Durchführung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, und 684 24-4, Berufsgenossenschaftsbeiträge, Aufwendungen für Arbeitssicherheit und -medizinische Betreuung, entstanden.

- 52** Mit den Personalkostenzuschüssen werden Mittel der Bundesanstalt für Arbeit für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen durch Landesmittel in Höhe von 20 % aufgestockt. Hierzu hat das Land u. a. die Mittel für die Beiträge zur Berufsgenossenschaft aufzubringen. Die Auszahlung der Landesmittel ist gemäß einer Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Land Bremen und dem Landesarbeitsamt Niedersachsen/Bremen ab dem Jahr 1999 dem Arbeitsamt Bremen übertragen worden. Das Arbeitsressort hat dem Arbeitsamt Bremen gemäß dieser Verwaltungsvereinbarung im Jahr 2000 zur Bindung der Arbeitsbeschaffungsmittel der Bundesanstalt für Arbeit die hierfür bewilligten Landesmittel bereitgestellt. Wegen mangelndem innerbehördlichen Controlling hatte das Arbeitsressort nicht berücksichtigt, dass im Laufe des Jahres 2000 noch Zahlungen aus Vorjahren für Personalkostenzuschüsse und Berufsgenossenschaftsbeiträge zu leisten waren. Ein Ausgleich innerhalb des Deckungskreises war nicht möglich, weil in diesem Jahr auch die anderen arbeitsmarktpolitischen Programme voll in Anspruch genommen wurden.

...

53 Das Arbeitsressort hat die sichtbar gewordenen Mängel des Controllings behoben und ein fortlaufendes Berichtssystem auch gegenüber der Deputation für Arbeit und Gesundheit eingerichtet.

54 Jugend und Soziales, Arbeit

Kapitel/Deckungskreis	Überschreitung
0400/0355	18.218,39 DM

Bei der zu diesem Deckungskreis gehörenden Haushaltsstelle 0400/422 93-1, Bezüge planmäßiger Beamten und Richter (Senatorische Angelegenheiten Arbeit), ist im 13. Monat eine Buchungsberichtigung durchgeführt worden. Hierüber fehlte die Abstimmung zwischen dem Eigenbetrieb Performa Nord und der senatorischen Dienststelle, so dass es im Jahresabschluss - zunächst unbemerkt - zu der Überschreitung in Höhe des gebuchten Betrages gekommen ist. Im Zuge der Arbeiten für den Jahresabschluss 2001 wollen die beteiligten Dienststellen dafür sorgen, dass sich der Vorgang nicht wiederholt.

55 Bau und Umwelt

Kapitel/Deckungskreis	Überschreitung
0600/0366	490.152,28 DM

Die Überschreitung in dem Deckungskreis des Kapitels „Behörde des Senators für Bau und Umwelt (Bereich Umwelt)“ ist eingetreten, weil organisatorische Änderungen innerhalb des Ressorts nicht bei der Bewirtschaftung der Personalmittel berücksichtigt worden sind. Die Überschreitung wurde innerhalb des Produktplans ausgeglichen.

56 Bau und Umwelt

Kapitel/Deckungskreis	Überschreitung
0630/0075	250.654,49 DM

...

Die Überschreitung betrifft das Kapitel „Abfallabgabe“. Aufgrund einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts muss Bremen Einnahmen aus der Abfallabgabe zurückzahlen (s. bereits Jahresbericht 2000, Tz. 28 und Jahresbericht 2001, Tz. 47). Mit rd. 250,7 TDM im Haushaltsjahr 2000 ist die Überschreitung noch geringfügig höher als 1999 (rd. 241,5 TDM). Der Rechnungshof wird nach Abschluss des Haushaltes 2001 oder - falls das Rückzahlungsverfahren noch nicht abgeschlossen sein sollte - ggf. später prüfen, welchen Erledigungsstand die Rückzahlungsfälle haben. Dabei wird er auch prüfen, ob die zur Deckung der Überschreitungen für die Haushaltjahre zusammengenommen heranziehbaren Mehreinnahmen aus Veräußerungserlösen i. H. v. 5,1 Mio. DM gemäß dem Beschluss des Haushalts- und Finanzausschusses vom 9. Oktober 1998 ausgereicht haben (vgl. Jahresbericht 2000, a. a. O.).

57 Wirtschaft

Kapitel/Deckungskreis	Überschreitung
0700/0381	64.397,74 DM

Die Zusammenlegung der Bereiche Wirtschaft und Häfen hat zu Umbuchungen zwischen den Produktplänen geführt. Dabei ist die o. a. Überschreitung eingetreten, weil für Nachbewilligungen keine rechtzeitige Deckungsmöglichkeit ausgewiesen wurde. Die Überschreitung wurde durch eine Verminderung der Zuführung an die Rücklage aufgefangen.

58 Wirtschaft

Kapitel/Deckungskreis	Überschreitung
0703/0762	1.500.000,00 DM
0706/0763	3.300.000,00 DM
0709/0764	12.618,03 DM

Für die Überschreitungen war im Wesentlichen die Einbeziehung von Haushaltsstellen mit veranschlagten Minderausgaben in die o. a. Deckungskreise ursächlich. Die Überschreitungen zeigen, dass die Minderausgaben nicht entsprechend den Erwar-

tungen innerhalb der Deckungskreise erwirtschaftet wurden (zur Erwirtschaftung veranschlagter Minderausgaben vgl. Tz. 69).

- 59** Im Bereich des Senators für Wirtschaft und Häfen sind die Deckungsfähigkeiten grundsätzlich entsprechend den haushaltsgesetzlichen Vorgaben geregelt. Aufgrund unterjähriger Veränderungen des Bedarfs einzelner Produktgruppen hätten Mittel umbewilligt werden müssen. Hiervon hat das Ressort abgesehen. Es wurden stattdessen im Zuge der Jahresabschlussarbeiten zum Ausgleich der Überschreitungen Haushaltsreste vor deren endgültiger Übertragung gestrichen oder verringert.

60 Finanzen

Haushaltsstelle	Überschreitung
0900/422 10-5	37.060,19 DM

Der Kommunale Arbeitgeberverband erstattet nachträglich die Bezüge der planmäßigen Beamten, die für den Verband tätig sind. Die letzten Ausgaben des Haushaltjahres 2000 hat der Verband nicht mehr zeitgerecht für eine Verbuchung im selben Haushalt Jahr erstattet. Die Überschreitung wurde als negativer Rest in den Haushalt 2001 übernommen. Durch die zeitversetzten Erstattungen wird es auch künftig zu Überschreitungen kommen.

61 Finanzen

Kapitel/Deckungskreis	Überschreitung
0922/0116	11.734,59 DM

Die Überschreitung betrifft einen Deckungskreis im Kapitel „Zentrale Aus-, Fort- und Weiterbildung“. Bei diesem Deckungskreis wurden auch in den Vorjahren Überschreitungen ausgewiesen (s. Jahresberichte - Land - 2000, Tz. 22 und 2001, Tz. 43). Der verfügbare Mittelrahmen war im Haushalt Jahr 2000 durch den Vorgriff i. H. v. rd. 133,3 TDM aus dem Haushalt Jahr 1999 vorbelastet.

62 Finanzen

Haushaltsstellen	Überschreitung
0990/459 15-0	724,51 DM
0990/459 16-9	766.083,19 DM

Für das Kapitel 0990, Zentral veranschlagte Personalausgaben, (wie auch für das entsprechende Kapitel 3990 des Haushaltes der Stadtgemeinde Bremen) ist mit den Haushaltsplänen die haushaltsgesetzlich geregelte produktgruppeninterne gegenseitige Deckungsfähigkeit aufgehoben worden, soweit nicht durch Haushaltsvermerk im Einzelfall gesonderte Regelungen getroffen wurden. Letzteres trifft zu für die den Produktgruppen 92.02.01, Versorgung, und 92.02.02, Beihilfen, sonstige Bezüge und personalbezogene Sachausgaben, zugeordneten Haushaltsstellen der Hauptgruppe 4, Personalausgaben.

- 63** Daraus folgernd sind die übrigen Haushaltsstellen der Hauptgruppe 4 in diesen Kapiteln beim Abschluss der Haushalte produktgruppenübergreifend, d. h. unter Einbeziehung auch der Produktgruppe 92.02.04, Zentral veranschlagte Personalausgaben (Sonstiges), im Kapitel als gegenseitig deckungsfähig erachtet worden. Es ist deshalb unterblieben, die Produktgruppen einzeln auszugleichen. Der Ausgleich ist durch die um ein Vielfaches höheren Minderausgaben in der Gruppe 461 bzw. der Produktgruppe 92.02.03, Globale Mehrausgaben Personal, gewährleistet gewesen und bei der Feststellung der rücklagefähigen Minderausgaben im Produktplan 92, Allgemeine Finanzen, auch berücksichtigt worden.

64 Finanzen

Haushaltsstelle	Überschreitung
0993/720 10-0	43.630,36 DM

Bei dieser Haushaltsstelle des Stadtreparaturfonds standen einschließlich einer Nachbewilligung i. H. v. rd. 3.020,8 TDM insgesamt Haushaltssmittel i. H. v. rd. 9.447,5 TDM zur Verfügung. Infolge von Ist-Ausgaben i. H. v. rd. 9.491,2 TDM wurde dieser Mittelrahmen jedoch nicht eingehalten. Der Überschreitungsbetrag i. H. v. rd.

...

43,6 TDM wurde nicht belastend als Vorgriff in das nächste Haushaltsjahr übernommen. Stattdessen wurde bei Errechnung des Betrags zur Rücklagenzuführung im Rahmen der Bearbeitung der Ausgabereste in der sog. 1. Resteliste der bei einer anderen Haushaltsstelle verbliebene Ausgaberest i. H. v. rd. 704,8 TDM um den Vorgriffsbetrag i. H. v. rd. 43,6 TDM auf rd. 661,2 TDM reduziert.

- 65** Die beschriebenen Überschreitungen betreffen sowohl übertragbare als auch nicht übertragbare Ausgaben. Der Rechnungshof hat - wie schon in den Vorjahren - von einer getrennten Darstellung abgesehen, weil auch bei den nicht übertragbaren Ausgabemitteln durch besondere Flexibilisierungsmaßnahmen der Haushaltsgrundsatz der Jährlichkeit durchbrochen werden kann.
- 66** Eine Überschreitung des Mittelrahmens ist regelmäßig abzuwenden durch die rechtzeitige Bewilligung von über- und außerplanmäßigen Ausgaben gemäß § 37 LHO (Nachbewilligung). Sollte dies im Einzelfall nicht geschehen sein, muss ein Ausgleich überschrittener Beträge in jedem Fall gewährleistet sein, unabhängig davon, ob es sich um übertragbare oder nicht übertragbare Ausgabemittel handelt.

9 Erwirtschaftung von veranschlagten Minderausgaben und nicht erreichten Einnahmeanschlägen

- 67** Der Rechnungshof hat nach § 97 Abs. 2 Nr. 2 LHO auch über Abweichungen vom Haushaltsplan zu berichten, die dadurch entstehen, dass veranschlagte Minderausgaben nicht erwirtschaftet wurden. Für das Haushaltsjahr 2000 sind Minderausgaben nur im Ressort Wirtschaft und Häfen veranschlagt worden. Im Einzelplan 07 (Wirtschaft) sind 14 Haushaltsstellen mit Anschlägen i. H. v. insgesamt minus 13 Mio. DM und im Einzelplan 08 (Häfen) ist eine Minderausgabe i. H. v. 1 Mio. DM enthalten.
- 68** Die Minderausgaben-Haushaltsstelle 0856/974 20-0 im Bereich Häfen ist im Haushaltsvollzug durch Nachbewilligung eines Betrages von ebenfalls 1 Mio. DM ausgeglichen; die Minderausgabe ist damit erwirtschaftet worden. An dieser sich aus der Haushaltsstelle selbst ergebenden Erwirtschaftung fehlt es bei den übrigen Minderausgaben des Ressorts.
- 69** Im Bereich Wirtschaft sind sechs Haushaltsstellen der Hauptgruppe 8 (Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen) mit einem Ge-

samtvolumen von minus 4,9 Mio. DM mit weiteren investiven Haushaltsstellen in Deckungskreisen zusammengefasst worden und haben dort zu Haushaltsüberschreitungen geführt (zum Ausgleich der Überschreitungen und damit zum Nachweis der Erwirtschaftung der veranschlagten Minderausgaben s. Tz. 58).

- 70** Zwei Haushaltsstellen der Hauptgruppe 8 waren außerhalb von Deckungskreisen veranschlagt (Anschläge von minus 2 und minus 1,5 Mio. DM). Ihnen sind im Rahmen der Jahresabschlussarbeiten bei der Resteberechnung an anderer Stelle nicht ausgegebene Haushaltssmittel gegengerechnet worden, so dass Vorgriffe bei den Minderausgabe-Haushaltsstellen vermieden wurden.
- 71** Sechs Haushaltsstellen der Gruppe 974 (Minderausgaben) sind außerhalb von Deckungskreisen als Minderausgabeposten veranschlagt worden. Diesen Minusanschlägen von insgesamt 4,6 Mio. DM hat der Senator für Wirtschaft und Häfen in einer Übersicht zum Jahresabschluss 2000 eine Reihe von Haushaltsstellen gegenübergestellt, die zum Ausgleich an Weniger-Ausgaben (Plus-Beträge) ebenfalls insgesamt 4,6 Mio. DM aufwiesen. Im Wesentlichen sind Weniger-Ausgaben bei Haushaltsstellen der Gruppierungsnummer 973 (Mehrausgaben) nachgewiesen worden. Einen derartigen Ausgleich sah das HG 2000 nicht vor. Gemäß § 13 Abs. 5 HG 2000 sollten Minderausgaben der Gruppe 974 grundsätzlich das Ausgabevolumen bei den Hauptgruppen 5 und 6 und den konsumtiven Ausgaben der Gruppe 985 mindern.
- 72** Den veranschlagten Minderausgaben der Gruppe 974 stehen - wie schon in den Vorjahren - die Globalen Mehrausgaben der Gruppe 973 gegenüber. Diese Veranschlagungspraxis weicht von der sonst gängigen Bewirtschaftung von Haushaltssmitteln ab. Der Rechnungshof hat die Begründung des Ressorts in seinem letzten Jahresbericht ausführlich beschrieben (s. Jahresbericht 2001, Tz. 53). Den möglichen Flexibilitätsvorteilen sind nach Auffassung des Rechnungshofes die Nachteile mangeler Übersichtlichkeit gegenüberzustellen. Die beschlossenen Haushaltspläne des Ressorts für die Haushaltsjahre 2002 und 2003 weisen jedoch wiederum die gleiche Struktur aus.
- 73** Die veranschlagten Minderausgaben hat das Ressort durch Weniger-Ausgaben ausschließlich bei Haushaltsstellen des Landes nachgewiesen. Dies entspricht Beschlüssen des Rechnungsprüfungsausschusses und - ihm folgend - der Bremischen Bürgerschaft, wonach ein Erwirtschaftungsnachweis ausschließlich innerhalb einer

Gebietskörperschaft geführt werden muss (Stadt/Land-Problematik, vgl. z. B. Jahresbericht 2001, Tz. 54 ff.).

- 74 In diesem Zusammenhang weist der Rechnungshof auf Folgendes hin: Der Ressortabschluss für das Land wies eine investive Restliquidität i. H. v. rd. 2,2 Mio. DM aus, mit der eine Unterdeckung bei der Stadt in entsprechender Höhe ausgeglichen wurde. Somit wurde insgesamt gesehen eben doch gebietskörperschaftsübergreifend ausgeglichen. Diese Art von Ausgleich bei Abschluss der Ressorthaushalte ist durchweg bis zum Haushaltsjahr 2000 auch in anderen Ressorts in überschaubarer Höhe vorgenommen worden. Beginnend mit dem Haushaltsjahr 2001 wurde das Verfahren für den Abschluss der Ressorthaushalte (Restbildung, Rücklagenberechnung) neu geregelt. Der Senator für Finanzen hat hierzu Vorgaben für eine klarere Trennung zwischen den Gebietskörperschaften gemacht.
- 75 Gemäß § 13 Abs. 6 HG 2000 waren die bewirtschaftenden Behörden verpflichtet, veranschlagte, aber nicht erzielte Einnahmen durch Mehreinnahmen oder Minderausgaben an anderer Stelle nachzuweisen. Der Senator für Finanzen war ermächtigt, das Verfahren zu regeln.
- 76 Der Senator für Finanzen überwacht regelmäßig sowohl die Erwirtschaftung von veranschlagten Minderausgaben als auch die Nachweisung von Einsparungen bei Ausgaben bzw. Mehreinnahmen an anderer Stelle für nicht erreichte Einnahmeanstöße. Dies ist auch im Haushaltsvollzug für das Jahr 2000 geschehen, und zwar entsprechend dem Verfahren in den Vorjahren im Wesentlichen im Zusammenhang mit der Bildung von Rücklagen bzw. der Ausweisung von Verlustvorträgen am Ende des Haushaltsjahres.

10 Aufnahme von Krediten 2000

- 77 Die haushaltsgesetzliche Obergrenze für die Aufnahme von Kreditmarktmitteln und Anleihen ist seit der - zusammen mit dem Ist-Abschluss eingeführten - Nettokreditveranschlagung betragsmäßig nicht mehr unmittelbar aus dem HG zu entnehmen, sondern ist nach den hierin enthaltenen Vorgaben zu errechnen. Maßgeblich ist nunmehr die sich aus § 12 Abs. 1 Nr. 1 HG 2000 ergebende Anschlagssumme unter Beachtung des § 12 Abs. 1 Nr. 4 HG 2000. Danach darf der Kreditrahmen im Vorgriff auf die Kreditermächtigung des nächsten Haushaltsjahres bis zur Höhe von 6 % der Anschlagssumme erhöht werden. Die aufgrund der entsprechenden Bestimmungen

...

im HG 1999 als Vorgriff in Anspruch genommene Kreditermächtigung 2000 ist dabei gegenzurechnen.

- 78** Ausgangsbetrag für die Errechnung der Obergrenze für die Aufnahme von Krediten ist die in § 12 Abs. 1 Nr. 1 HG 2000 genannte Summe von rd. 1.052,7 Mio. DM.

Diesem Betrag sind die bei Hst. 0980/325 30-9 nachgewiesenen Tilgungen i. H. v. rd. 2.093,9 Mio. DM hinzuzurechnen.

Die unmittelbar zur Schuldentilgung zu verwendenden Sanierungs-Bundesergänzungszuweisungen von reduzieren den Kreditrahmen. -1.600,0 Mio. DM

Er erhöht sich um den sich aus § 12 Abs. 1 Nr. 4 HG 2000 ergebenden Betrag von 6 % von 5.641.579.300 DM (vgl. § 1 Abs. 1 HG), also um rd. 338,5 Mio. DM,

und vermindert sich wiederum um den im Haushaltsjahr 1999 als Vorgriff auf das Haushaltsjahr 2000 aufgenommenen Betrag von rd. -100,7 Mio. DM,

so dass im Haushaltsjahr 2000 Kredite bis zum Betrag von rd. 1.784,4 Mio. DM aufgenommen werden durften.

Die zum Haushaltsabschluss 2000 nachgewiesene Kreditaufnahme beträgt rd. 1.410,0 Mio. DM, so dass der Ermächtigungsrahmen nicht überschritten wurde.

- 79** Die Vorgriffsermächtigung gemäß § 12 Abs. 1 Nr. 4 HG 2000, die den Ermächtigungsrahmen des Folgejahres reduziert, wurde i. H. v. rd. 159,7 Mio. DM in Anspruch genommen.

- 80** Zur Vorfinanzierung betriebswirtschaftlich rentabler Maßnahmen durften nach § 12 Abs. 1 Nr. 3 HG 2000 Kredite bis zur Höhe von 15 Mio. DM aufgenommen werden; die tatsächliche Kreditaufnahme für diesen Zweck betrug 7.141.667 DM (Haushaltsstelle 0980/325 60-1).

- 81 Zur Finanzierung des außerhaushaltsmäßig geführten Bremer Kapitaldienstfonds (BKF) durften gemäß § 12 Abs. 2 HG 2000 Kredite i. H. v. rd. 331,2 Mio. DM für Kapitaldienstfinanzierungen und i. H. v. rd. 600,6 Mio. DM für Zwischenfinanzierungen aufgenommen werden. Gemäß Anlage 4 der Haushaltsrechnung 2000 (S. 66 der Haushaltsrechnung) wurden diese Ermächtigungen mit tatsächlich aufgenommenen Krediten von rd. 245,7 Mio. DM bei den Kapitaldienstfinanzierungen und rd. 351,2 Mio. DM bei den Zwischenfinanzierungen eingehalten.
- 82 Gemäß § 12 Abs. 3 Nr. 1 HG 2000 reduziert sich die Kreditermächtigung nach Abs. 1 Nr. 1 bei entsprechender Erhöhung der Ermächtigung gemäß Abs. 2, wenn im Haushaltsvollzug im Haushaltsplan veranschlagte Investitionen in eine Kapitaldienstfinanzierung überführt werden. Überführungen dieser Art hat es im Haushaltsjahr 2000 nicht gegeben.
- 83 Gemäß § 12 Abs. 3 Nr. 2 HG 2000 reduziert sich die Kreditermächtigung nach Abs. 1 Nr. 1 außerdem, wenn im Haushaltsvollzug die im Haushaltsplan veranschlagten Investitionen in eine Kapitaldienstfinanzierung durch Dritte überführt werden. Überführungen dieser Art sind im Haushaltsjahr 2000 ebenfalls nicht vorgekommen.
- 84 Zur Aufrechterhaltung des Betriebs der Landeshauptkasse durften nach § 12 Abs. 8 Satz 1 HG 2000 Kassenverstärkungskredite von bis zu 12 % des in § 1 Abs. 1 festgestellten Betrages der Einnahme und Ausgabe, das sind bei 5.641.579.300 DM rd. 677 Mio. DM, aufgenommen werden. Dieser Höchstbetrag wurde nicht überschritten, so dass eine weiterführende Berechnung des Ermächtigungsrahmens gemäß § 12 Abs. 8 Sätze 2 und 3 HG 2000 entbehrlich ist.
- 85 Nach § 12 Abs. 10 HG 2000 war der Senator für Finanzen ermächtigt, von einer Finanzierungsgesellschaft Kredite bis zur Höhe von 50 Mio. DM zu Lasten der Freien Hansestadt Bremen für im Rahmen des Zwecks dieser Gesellschaft liegende Finanzierungsaufgaben aufzunehmen zu lassen. Eine entsprechende Kreditaufnahme wird bisher in der Haushaltsrechnung der Freien Hansestadt Bremen nicht nachgewiesen. Für das Haushaltsjahr 2000 liegt dem Rechnungshof entsprechend seiner letztjährigen Bitte (vgl. Jahresbericht 2001, Tz. 65) eine Aufstellung des Senators für Finanzen vor, in der die tatsächlich von der ermächtigten Gesellschaft zu Lasten Bremens aufgenommenen Kredite aufgeführt sind. Danach hat die Gesellschaft im Haushaltsjahr 2000 neue Kredite i. H. v. 7 Mio. DM aufgenommen.

- 86 Nach § 12 Abs. 11 Nr. 1 bis 3 HG 2000 durften bis zur Höhe von insgesamt 7 Mio. DM für im Haushaltsjahr 2000 bestehende bzw. zu gründende Betriebe nach § 26 Abs. 1 oder 2 LHO Darlehen für investive Zwecke zu Lasten dieser Betriebe aufgenommen werden. Aufgenommen wurden Kredite i. H. v. 0,5 Mio. DM.
- 87 Nach § 12 Abs. 12 Satz 1 HG 2000 war es zulässig, für den Wohnungsbau zweckgebundene Kredite des Bundes bis zur Höhe von 4.116.000 DM aufzunehmen (Veranschlagungen bei den Haushaltsstellen 0697/311 34-3 und 311 35-1). Diese Ermächtigung erhöhte sich nach § 12 Abs. 12 Satz 2 HG 2000 um den Betrag, um den die zweckgebundenen Kredite die im Kapitel 0697 bei der Obergruppe 311 (Schuldenaufnahmen beim Bund) veranschlagten Einnahmen überschritten. Der Gesamtbetrag der Kreditaufnahme betrug 3.724.510,03 DM. Die Ist-Einnahmen lagen damit um 391.489,97 DM unter dem Gesamtbetrag der Veranschlagungen.
- 88 Gemäß § 12 Abs. 6 Nr. 1 HG 2000 war der Senator für Finanzen ermächtigt, für das Land Bremen, zum Zwecke einer gemeinsamen Kreditaufnahme des Landes und der Stadtgemeinde Bremen und nach Nr. 2 für den BKF Kredite als eigene Schulden des Landes mit zu übernehmen. Für die Stadtgemeinde Bremen sind im Haushaltsjahr 2000 rd. 880,1 Mio. DM und für den BKF rd. 202,5 Mio. DM mit aufgenommen worden. Diese Teilbeträge sind ungeachtet der Modalitäten zur gemeinsamen Kreditaufnahme in jeweils gleicher Höhe in den Vermögensnachweisungen der Stadtgemeinde und des BKF dort als Schulden gebucht worden.
- 89 Von der Ermächtigung nach § 12 Abs. 1 Nr. 2 HG 2000 zur Tilgung von Schulden, für die Ausgaben im Kreditfinanzierungsplan nicht vorgesehen sind, Kredite aufzunehmen, ist kein Gebrauch gemacht worden.

IV. Allgemeine Prüfungsergebnisse

Eigenbetriebe: Personalrechtliche Befugnisse der Betriebsleitungen

Die Betriebsleitungen der Eigenbetriebe haben keine uneingeschränkten personalrechtlichen Befugnisse, sondern nur in dem vom Senat übertragenen Rahmen.

Ein Eigenbetrieb hat leitende Angestellte nach Vergütungsgruppe Ia BAT höhergruppiert, obwohl die Entscheidungsbefugnis dem Senat vorbehalten war. Er hat Bewertungen von Angestelltenstellen ohne das notwendige Einvernehmen mit der obersten Dienstbehörde vorgenommen. Erforderliche Neubewertungen von Dienstposten wurden unterlassen.

Auf Anregung des Rechnungshofs ist begonnen worden, alle Stellen des Eigenbetriebs im Einvernehmen mit dem Senator für Finanzen neu zu bewerten.

1 Eigenbetriebe: Personalrechtliche Befugnisse der Betriebsleitungen

- 90 Der Rechnungshof hat bei einem Eigenbetrieb die Ausübung von personalrechtlichen Befugnissen der Betriebsleitungen am Beispiel der Eingruppierung von Angestellten geprüft.
- 91 Im Bremischen Gesetz für Eigenbetriebe des Landes und der Stadtgemeinden (BremEBG) sind die gesetzlichen Grundlagen und Rahmenvorschriften für die Eigenbetriebe festgelegt, die durch die jeweiligen (Orts-)Gesetze auf die einzelnen Betriebe übertragen wurden. Die zur Zeit der Prüfung im Februar/März 2001 geltende Fassung des BremEBG war irreführend. Sie räumte der Betriebsleitung scheinbar uneingeschränkte Befugnisse bezüglich der Einstellung, Eingruppierung und Entlassung der Angestellten und Arbeiter ein. Da jedoch die bei Eigenbetrieben Beschäftigten im Dienste der Stadtgemeinde Bremen stehen, ist das mit höherrangigem Recht, nämlich Art. 118 Abs. 2 LV, nicht vereinbar: Danach ist der Senat Dienstvorgesetzter aller im Dienste der Freien Hansestadt stehenden Personen, er stellt sie ein und entlässt sie.

...

- 92 Der Senat hat aber u. a. die Befugnis der Einstellung, Höherstufung und Entlassung der Angestellten übertragen, und zwar bis Ende 1999 auf die SKP und ab 1. Januar 2000 auf die Dienstvorgesetzten. Dienstvorgesetzte sind in den Eigenbetrieben die Leiterinnen und Leiter der Betriebe. Diese Befugnisse beziehen sich jedoch nur auf die Vergütungsgruppen Ib bis X BAT. Dies bedeutet, dass Einstellung, Höherstufung und Kündigung von Angestellten der Vergütungsgruppen Ia BAT und höher immer dem Senat vorbehalten sind.
- 93 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Betriebsleitung des Eigenbetriebs dies nicht beachtet hat. Sie hat - ohne die Zustimmung des Senats einzuholen - zwei leitende Angestellte in die Vergütungsgruppe Ia BAT höhergruppiert, einem weiteren hat sie eine Zulage in Höhe des Unterschiedsbetrages zwischen den Vergütungsgruppen Ib und Ia BAT gewährt (näheres dazu vgl. Tz. 104 ff.). Die Höhergruppierungen und die Zulagengewährung hätte sie nicht eigenständig vornehmen dürfen.
- 94 Der Eigenbetrieb hat sich in seiner Stellungnahme auf das Ortsgesetz über den Eigenbetrieb berufen. Der Betriebsleitung obliege danach die Betriebsführung, wozu die selbstständige und eigenverantwortliche Abwicklung aller Maßnahmen gehöre, die zur Aufrechterhaltung des Betriebes notwendig seien, insbesondere die Einstellung, Höhergruppierung und Entlassung der Angestellten, Arbeiter und Arbeiterinnen sowie deren Personalangelegenheiten. Ein Hinweis auf eine zusätzliche Verfahrensregelung - hier der Zustimmungsvorbehalt des Senats - sei im BremEBG und im Ortsgesetz über den Eigenbetrieb nicht enthalten. Dort abschließend geregelte Ausnahmen beträfen nicht die in Rede stehenden Maßnahmen. Gerade die Korrektur in dieser Angelegenheit zeige die Unsicherheit in den Gesetzen, die nicht zu Lasten der damaligen Betriebsleitung ausgelegt werden dürfe (vgl. Tz. 97 f.).
- 95 Der Senator für Finanzen hat die Rechtsauffassung des Rechnungshofs geteilt.
- 96 Auch das Aufsicht führende Ressort ist der Auffassung, dass Eingruppierungen von Angestellten nach Vergütungsgruppe Ia BAT und höher nicht vom Eigenbetrieb zu entscheiden sind, sondern dass hierfür der Senat zuständig ist.

2 Änderung des BremEBG

- 97 Das BremEBG wurde inzwischen durch das Gesetz zur Änderung des Bremischen Gesetzes für Eigenbetriebe des Landes und der Stadtgemeinden vom 26. Juni 2001

...

(Brem.GBl. S. 215) geändert, das am 7. Juli 2001 in Kraft trat. Die bestehenden Errichtungsgesetze für Eigenbetriebe sind den Vorschriften des Änderungsgesetzes bis Ende 2002 anzupassen. Die Vorschriften für den Personalbereich lauten jetzt (Hervorhebungen durch Rechnungshof):

- § 3 Abs. 3: Die bei dem Eigenbetrieb beschäftigten Angestellten, Arbeiter und Beamten stehen im Dienst **des Rechtsträgers**.
- § 5 Abs. 2: Bei Eigenbetrieben des Landes und der Stadtgemeinde Bremen entscheidet die Betriebsleitung über Einstellung, Eingruppierung und Entlassung der Arbeiter und Angestellten, Ernennung, Beförderung, Entlassung, Eintritt und Versetzung in den Ruhestand der Beamten sowie deren sonstige Personalangelegenheiten **im Umfang der vom Senat übertragenen Befugnisse**.
- § 16 Abs. 1 Satz 2: Die Bewertung der in der Stellenübersicht ausgewiesenen Stellen erfolgt im Einvernehmen mit der **für die Bewertung von Dienstposten und Arbeitsplätzen zuständigen Stelle des Rechtsträgers**.

98 Diese Änderungen schaffen Klarheit und verdeutlichen, dass die Betriebsleitung keine allumfassenden personalrechtlichen Befugnisse besitzt, sondern nur im vom Senat übertragenen Umfang. Sie muss - wie dargestellt - ggf. die Zustimmung des Senats zu Personalentscheidungen einholen.

3 Einvernehmen bei Stellenbewertungen

99 Bis zur Änderung des § 16 BremEBG mussten die in der Stellenübersicht ausgewiesenen Stellen im Einvernehmen mit der obersten Dienstbehörde bewertet werden. Zur Zeit des Erlasses des BremEBG war die SKP die einzige oberste Dienstbehörde. Im Zuge der Auflösung der SKP hat der Senat fast alle seine zuvor auf die SKP übertragenen Befugnisse als oberste Dienstbehörde wiederum übertragen, zum Teil auf seine Mitglieder, zum Teil auf den Senator für Finanzen, zum Teil auf andere. In Artikel 3 der Anordnung des Senats zur Übertragung von dienstrechtlichen Befugnissen sind die übertragenen Aufgaben der obersten Dienstbehörde abschließend aufgeführt. Das Einvernehmen über die Bewertung von Stellen bei Eigenbetrieben nach § 16 BremEBG ist nicht erwähnt. Allerdings ist es nach wie vor Praxis, bei Arbeitsplatzbewertungen das Einvernehmen mit dem Senator für Finanzen herzustellen. Dies entspricht auch dem Senatsbeschluss vom 7. Dezember 1999. Danach ist der Senator für Finanzen zuständige Stelle für die Bewertung von Dienstposten und Arbeitsplätzen, bei Nichteinigung der neu eingerichtete Bewertungsausschuss.

100 Der Senator für Finanzen ist - insofern als Nachfolger der SKP - bisher in der Praxis weiterhin von einem erforderlichen Einvernehmen zwischen den Eigenbetrieben und ihm ausgegangen, der geprüfte Eigenbetrieb hat das Verfahren auch nicht bestritten. Nach Feststellungen des Rechnungshofs hat er allerdings in einer Reihe von Fällen ohne Beteiligung des Senators für Finanzen - also ohne Einvernehmen - Neubewertungen und Höhergruppierungen vorgenommen (näheres dazu vgl. Tz. 104 ff.).

4 Tarifgerechte Eingruppierung der Angestellten

101 Der Rechnungshof hat bei dem Eigenbetrieb die Funktionsbeschreibungen und die Personalakten von 43 Angestellten geprüft. Er hat bei der Prüfung der Eingruppierung keine neuen Bewertungen aufgrund von eigenen Arbeitsplatzüberprüfungen vorgenommen, sondern sich auf eine Aktenauswertung beschränkt. Auch hat der Rechnungshof Bewertungen, über die Einvernehmen mit der obersten Dienstbehörde hergestellt war, nicht in Frage gestellt.

102 Durch Ausgliederungen und Umorganisationen haben sich in den letzten Jahren die Aufgaben des Eigenbetriebs und die Anzahl der Arbeitsplätze erheblich verändert. Arbeitsplätze sind weggefallen oder wurden neu geschaffen; einigen Bediensteten wurden neue Aufgaben zugewiesen. Ändern sich die auszuübenden Tätigkeiten wesentlich, kann dies Auswirkungen auf die Eingruppierung haben, was eine Neubewertung der Stelle im Einvernehmen mit der zuständigen Stelle notwendig macht. Der Eigenbetrieb hat dies nicht immer beachtet. Anpassungen der Eingruppierungen hat es in einigen Fällen gegeben, allerdings nur wenn eine Höhergruppierung damit verbunden war. Anpassungen nach unten hat der Rechnungshof nicht festgestellt.

5 Einzelfälle

103 Der Eigenbetrieb hat in drei der geprüften Fälle nach organisatorischen Änderungen den Angestellten Tätigkeiten zugewiesen, die nicht mehr ihrer Eingruppierung entsprachen. Dadurch waren sie bis zu zwei Vergütungsgruppen zu hoch eingruppiert. Machen Umorganisationen neue Aufgabenzuschnitte der Arbeitsplätze erforderlich, so müssen den Angestellten in erster Linie Tätigkeiten entsprechend ihrer Eingruppierung zugewiesen werden. Ist dies nicht sofort möglich, sollte dies vordringlich angestrebt werden. Hierfür sprechen personalfürsorgerische und fiskalische Gründe.

104 Der Eigenbetrieb hat zwei Angestellte nach Vergütungsgruppe Ia BAT höhergruppiert, ohne das erforderliche Einvernehmen mit dem Senator für Finanzen bzw. der

SKP herzustellen und ohne den Entscheidungsvorbehalt des Senats zu beachten. Beide Angestellte erhielten zudem für mehrere Monate vor der Höhergruppierung den Unterschiedsbetrag zur nächsten Vergütungsgruppe für die vorübergehende Wahrnehmung einer höherwertigen Tätigkeit nach § 24 Abs. 1 BAT. Auch hierfür hätte das Einvernehmen hergestellt und der Vorgang dem Senat zur Entscheidung vorgelegt werden müssen.

- 105** Der Eigenbetrieb hat in seiner Stellungnahme ausgeführt, dass die Angestellten für ihren Bereich Ergebnisverantwortung hatten und weit über das normale Maß hinaus mit hohem persönlichen Einsatz eine immense Mehrbelastung bewältigen mussten. Außerdem seien ihnen zusätzliche Tätigkeiten übertragen worden, die den Tätigkeitsmerkmalen einer höheren Vergütungsgruppe entsprachen. Hierfür hätte eine finanzielle Anerkennung geschaffen werden müssen. Alternativ wäre nur die kostenträchtigere Lösung der Neueinstellung qualifizierter und erfahrener Mitarbeiter möglich gewesen. Die Arbeit der Angestellten sei erfolgreich und die Gewährung der Unterschiedsbeträge zwischen Vergütungsgruppe Ib und Ia BAT für den Eigenbetrieb die absolut wirtschaftlichste Variante gewesen. Die grundlegende Neuausrichtung des Eigenbetriebs sei nach den „BAT-Spielregeln“ überhaupt nicht darstellbar gewesen. Die Betriebsleitung sei im Übrigen davon ausgegangen, dass sie berechtigt gewesen sei, so zu handeln. Die Zulagenregelung sei mit Abschluss der Neuausrichtung von der jetzigen Betriebsleitung umgehend eingestellt worden. Die Höhergruppierungen der Angestellten seien durch die Aufgaben und die Tätigkeit - auch im Quervergleich mit beamteten Bediensteten - aus sachlichen Gründen gerechtfertigt.
- 106** Der Rechnungshof verkennt nicht, dass es insbesondere bei grundlegenden Neuausrichtungen eines Eigenbetriebs für die Angestellten zu Mehrbelastungen kommt. Der Eigenbetrieb muss jedoch den BAT beachten und darf nicht eigenmächtig einen Ausgleich außerhalb von „BAT-Spielregeln“ gewähren. Das Finanzressort ist entsprechend den Vorschriften zu beteiligen und hat sein Einvernehmen zu erklären. Der Entscheidungsvorbehalt des Senats ist zu beachten. Nach § 40 LHO sind über- und außertarifliche Leistungen nur mit Einwilligung des Finanzressorts möglich.
- 107** In einem weiteren Fall hat der Eigenbetrieb für die Zahlung eines Unterschiedsbetrages für die vorübergehende Wahrnehmung einer höherwertigen Tätigkeit nach § 24 Abs. 1 BAT zwischen der Vergütungsgruppe Ib und Ia das Einvernehmen des Fi-

nanzressorts eingeholt. Die Angelegenheit wurde jedoch nicht dem Senat zur Entscheidung vorgelegt.

- 108** In einer Reihe von Vergütungsgruppen ist die Eingruppierung von bestimmten Vorbildungen oder Ausbildungen abhängig. Daneben sind auch die in der Vergütungsordnung des BAT genannten „sonstigen Angestellten“, die über gleichwertige Fähigkeiten und Erfahrungen verfügen und entsprechende Tätigkeiten ausüben, in diese Vergütungsgruppen eingruppiert.
- 109** Der Eigenbetrieb hat eine Bedienstete in Vergütungsgruppe IVb BAT eingruppiert, die als Arbeiterin mit Meisterprüfung in Lohngruppe 6a BMTG eingestuft war und in das Angestelltenverhältnis überführt wurde. Die Personalstelle stellte in ihrer tarifrechtlichen Beurteilung fest, dass die Bedienstete durch ihre langjährige Praxiserfahrung und durch zahlreiche Weiterbildungsmaßnahmen das notwendige Qualifikationsprofil einer Ingenieurin besitze. Die SKP hat die Bewertung dem Grunde nach anerkannt, die Prüfung und Beurteilung der gleichwertigen Fähigkeiten und Erfahrungen der Bediensteten aber dem Eigenbetrieb überlassen. Sie hat hierbei auf die tarifrechtliche Regelung hingewiesen, dass ohne gleichwertige Fähigkeiten und Erfahrungen die Eingruppierung nur eine Gruppe niedriger erfolgen könne.
- 110** Der Rechnungshof hat bezweifelt, dass die vom Tarifrecht geforderten subjektiven Voraussetzungen für die Anerkennung als „sonstige Angestellte“, nämlich die gleichwertigen Fähigkeiten und Erfahrungen, erfüllt waren:
- Bei der Tätigkeit als Arbeiterin mit Meisterprüfung kann sich die Bedienstete keine Fähigkeiten und Erfahrungen entsprechend einer Ingenieursausbildung angeeignet haben.
 - Auch die in der Personalakte dokumentierten Weiterbildungskurse sind nicht geeignet, die für die Anerkennung als „sonstige Angestellte“ notwendigen Fähigkeiten und Erfahrungen zu erwerben.
- 111** Der Eigenbetrieb hat in seiner Stellungnahme die Eingruppierung in Vergütungsgruppe IVb BAT für tarifgerecht gehalten. Diese gründete sich auf die unabdingbare rechtzeitige und permanente ingenieurmäßige Bearbeitung und Durchdringung der Aufgabenfelder durch die Bedienstete, was umfangreiche und vielseitige technische Kenntnisse aus dem Ingenieurwesen erfordere.

112 Der Rechnungshof hält an seiner Einschätzung fest. Er bezweifelt nicht, dass die Bedienstete Tätigkeiten einer Ingenieurin ausübt. Die subjektive Voraussetzung der gleichwertigen Fähigkeiten setzt jedoch voraus, dass die „sonstige Angestellte“ über Fähigkeiten verfügt, die den in der jeweiligen Ausbildung vermittelten breit gefächerten Fähigkeiten gleichwertig sind. Dabei wird nicht das ganze Wissen und Können, aber eine ähnlich gründliche Beherrschung eines entsprechend umfangreichen Wissensgebietes vorausgesetzt, wobei die Begrenzung auf ein Teilgebiet nicht ausreicht. Entsprechendes ist für die Bedienstete nicht nachgewiesen.

113 Der Eigenbetrieb hat mehrfach darauf hingewiesen, dass die frühere Betriebsleitung die vom Rechnungshof kritisierten Einzelfälle wie beschrieben entschieden habe, weil sie nach dem Ortsgesetz über den Eigenbetrieb auch dazu berechtigt gewesen sei. Die jetzige Betriebsleitung dürfe nicht für das Handeln der Vorgänger verantwortlich gemacht werden. Sie verhalte sich gesetzeskonform.

6 Neubewertung der Stellen

114 Der Rechnungshof hat angeregt, nach Abschluss der zur Zeit der Prüfung laufenden Umstrukturierung des Eigenbetriebs alle Stellen im Einvernehmen mit dem Senator für Finanzen neu zu bewerten. Dieser Vorschlag erging auch unter dem Gesichtspunkt, langwierige und aufwendige Erörterungen über die einzelnen Feststellungen des Rechnungshofs zu vermeiden. Mit einer Neubewertung wären dann auch die nach dem BAT erforderlichen Konsequenzen zu ziehen.

115 Der Eigenbetrieb und der Senator für Finanzen haben sich diesem Vorschlag angeschlossen. Der Bitte des Rechnungshofs, sobald wie möglich im Einvernehmen mit dem Senator für Finanzen mit der Neubewertung der Stellen zu beginnen, ist der Eigenbetrieb nachgekommen. Eine Reihe von Stellen ist inzwischen neu bewertet worden.

7 Rundschreiben an Betriebe und Dienststellen

116 Der Rechnungshof kann nicht ausschließen, dass auch bei anderen Betrieben ähnliche Feststellungen getroffen werden könnten. Er hat daher dem Senator für Finanzen empfohlen, die in Frage kommenden Betriebe und Einrichtungen per Rundschreiben entsprechend zu unterrichten. Der Senator für Finanzen beabsichtigt, die Empfehlung aufzugreifen und zu prüfen, ob weitergehender Erläuterungsbedarf be-

steht und ob nicht nur die Eigenbetriebe und Einrichtungen, sondern alle Dienststellen per Rundschreiben zu informieren sind.

Versorgungsrücklage

Die Berechnungen der Versorgungsrücklage zur Sicherstellung künftiger Versorgungsleistungen für Beamte sowie die Zuführungen der Rücklage in ein Sondervermögen waren nicht mängelfrei. Das Finanzressort hat die Mängel beseitigt oder eine Beseitigung für die Zukunft zugesagt.

- 117** Der Rechnungshof hat die Erhebung der Versorgungsrücklage, die vom Eigenbetrieb Performa Nord für den Senator für Finanzen durchgeführt wird, geprüft.
- 118** Um künftige Versorgungsleistungen sicherzustellen, werden gemäß § 14a Bundesbesoldungsgesetz (BBesG) beim Bund und bei den Ländern Versorgungsrücklagen als Sondervermögen gebildet. Nach der zur Zeit der Prüfung geltenden Fassung wird die Versorgungsrücklage in der Zeit vom 1. Januar 1999 bis zum 31. Dezember 2013 erhoben. Dies geschieht in der Form, dass Besoldungs- und Versorgungsanpassungen in dieser Zeit um 0,2 % abgesenkt werden und der Unterschiedsbetrag gegenüber der nicht verminderten Anpassung dem Sondervermögen zugeführt wird. Im Gesetz über eine Versorgungsrücklage des Landes Bremen (BremVersRückIG) vom 30. März 1999 (Brem.GBl. S. 50) ist das Nähere für das Land Bremen geregelt. Das Versorgungsänderungsgesetz 2001 vom 20. Dezember 2001 (BGBI. I S. 3926) sieht ab 1. Januar 2003 Änderungen bei der Versorgungsrücklage vor.
- 119** Performa Nord ermittelt im Auftrag des Senators für Finanzen die Höhe der Rücklagenbeträge nach einer festzulegenden Berechnungsformel (§ 6 BremVersRückIG). Im Vergleich mit dem Berechnungsverfahren des Bundes hatte das Ressort für das Jahr 1999 eine vereinfachte Berechnungsformel angewandt, wodurch sich Zuführungen geringfügig über 0,2 % ergaben. Darüber hinaus wurde für die Jahre 1999 und 2000 ein vereinfachter und geringfügig höherer Dynamisierungsfaktor verwendet. Insgesamt wurde dem Sondervermögen in Bremen bei einem Volumen von rd. 4,8 Mio. DM ein um rd. 77 TDM zu hoher Betrag zugeführt. Die Zuführungen werden ab dem Jahr 2001 mit dem Berechnungsverfahren des Bundes ermittelt.

- 120** Der Rechnungshof hat festgestellt, dass für das Jahr 1999 die Anwärterbezüge der Referendare nicht in die Berechnung einbezogen waren. Referendare werden zwar nach Ende ihres Referendariats regelmäßig nachversichert, so dass keine künftigen Versorgungsleistungen anfallen. Dennoch sind diese Bezüge zu berücksichtigen. Anwärterbezüge sind Besoldung und folglich von § 14a BBesG erfasst. Diese Auffassung hat der Senator für Finanzen bestätigt und zugesagt, Anwärterbezüge künftig bei der Zuführung zur Versorgungsrücklage zu berücksichtigen.
- 121** Nach § 6 BremVersRückIG sind die Beträge jährlich nachträglich zum 15. Januar des Folgejahres dem Sondervermögen zuzuführen. Dieser Termin wurde in der Vergangenheit überschritten. Nach Auskunft von Performa Nord wird es auch in Zukunft nicht gänzlich unproblematisch sein, den Termin einzuhalten. Der Grund hierfür sind verspätete Zahlungen der Einrichtungen außerhalb der öffentlichen Haushalte.
- 122** Das Finanzressort hat ergänzend darauf hingewiesen, dass der für die Zuführung an das Sondervermögen vorgesehene Termin sehr kurz sei, da alle Berechnungen erst nach der Dezemberzahlung vorgenommen werden können. Performa Nord sei jedoch stets bemüht, den Termin einzuhalten. Sollten bei der Zuführung 2001 wiederum verspätete Zahlungen eingehen und damit Zinsverluste eintreten, werde im Einzelfall geprüft werden, ob der betroffene Betrieb mit dem entstandenen Zinsverlust belastet werden könne.
- 123** § 6 BremVersRückIG bestimmt, dass Beträge gesondert auszuweisen sind, die dem Sondervermögen nicht aus den Haushalten des Landes und der Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven zugeführt werden. Diese Regelung wird nach Feststellung des Rechnungshofs nicht eingehalten. Zuführungen von Einrichtungen außerhalb der öffentlichen Haushalte werden lediglich in der Summe für Bremen und für Bremerhaven im Wirtschaftsplan ausgewiesen. Außerdem gibt es keine Depot-Unterkonten, die nach den Anlagerichtlinien für diese Mittel einzurichten sind.
- 124** Der Rechnungshof hat angeregt zu prüfen, ob die derzeitige Differenzierung und Darstellung ausreicht. Es sollten zumindest für Einrichtungen, die selbst die Versorgungsbezüge zahlen und für die später eigene Regelungen zur Entnahme aus dem Sondervermögen möglich sein können, transparente Differenzierungen geschaffen werden. Dies könnte in der Jahresrechnung geschehen.

- 125** Die Einrichtung von Depot-Unterkonten für Beträge, die nicht aus den Haushalten des Landes und der Stadtgemeinden dem Sondervermögen zugeführt werden, hält das Finanzressort aus haushaltsrechtlicher Sicht für nicht erforderlich. Bei den Zuführungen der Einrichtungen außerhalb der öffentlichen Haushalte handele es sich um verhältnismäßig kleine Anlagebeträge. Daher erscheine es nicht sinnvoll, dafür jeweils Depot-Unterkonten einzurichten. Dies sei auch für die das Sondervermögen verwaltende Bank unter Berücksichtigung der Kosten- und Zinssituation nur schwer darstellbar. Es habe sich als zweckmäßiger erwiesen, die Zahlungen dieser Einrichtungen - wie bisher - vollständig durch Performa Nord erfassen zu lassen und in der Jahresrechnung differenziert auszuweisen. Die Anlagerichtlinien seien - soweit sie die Führung von Depot-Unterkonten beträfen - vom Bund übernommen worden. Das Ressort erwägt, die Zweckmäßigkeit dieser Regelung für kleinere Anlagevermögen zu überprüfen und die Vorgabe ggf. zu ändern.
- 126** Nach § 10 BremVersRückIG stellt der Senator für Finanzen aufgrund eines Berichts der die Rücklage verwaltenden Bank die Jahresrechnung des Sondervermögens am Ende eines Rechnungsjahres im Einvernehmen mit dem Magistrat der Stadt Bremerhaven auf. Nach § 11 BremVersRückIG ist hierzu eine Stellungnahme des für das Sondervermögen gebildeten Beirates einzuholen. Ein solcher Bericht der Bank über den Bestand des Sondervermögens lag zum Prüfungszeitpunkt nicht vor. Insofern sind § 10 und in der Folge § 11 BremVersRückIG zunächst nicht umgesetzt worden. Der Rechnungshof hat dies bemängelt. Er ist der Ansicht, dass eine Jahresrechnung für eine transparente und feststellende Darstellung des Sondervermögens unabdingbar ist. Ausgelöst durch seine Prüfung hat die Bank inzwischen einen Bericht über den Bestand des Sondervermögens vorgelegt und wird dies künftig jährlich tun.

Fehlende Wirtschaftlichkeitsrechnung bei der Durchführung einer Maßnahme mit erheblicher finanzieller Bedeutung

Eine Gesellschaft, an der überwiegend das Land Bremen beteiligt ist, hat im Auftrag Bremens die Geschäftsanteile einer Tochtergesellschaft - einziger Vermögensgegenstand war ein Bürohochhaus - an eine Baugesellschaft verkauft. Gleichzeitig wurde ein langfristiger Mietvertrag abgeschlossen, weil in dem Gebäude bremische Dienststellen untergebracht werden sollen. Diesen Maßnahmen ging keine Wirtschaftlichkeitsrechnung voraus, obwohl der Rechnungshof dies frühzeitig gefordert hatte. Ob für den „Konzern Bremen“ die wirtschaftlichste Lösung gewählt worden ist, wurde nicht nachgewiesen und ist deshalb offen.

1 Sachverhalt

- 127** Eine Beteiligungsgesellschaft Bremens (im Folgenden GmbH) hat im Dezember 1997 im Auftrag Bremens eine Tochtergesellschaft veranlasst, ein bestimmtes Bürohochhaus in zentraler Lage zu erwerben. Der Kaufpreis betrug einschließlich der Erwerbsnebenkosten 19,7 Mio. DM. Im zu sanierenden Gebäude sollen bremische Dienststellen untergebracht werden. Der Eigenbetrieb Bremer Hochbaumanagement hat seinerzeit geschätzt, dass für Sanierung und Umbau 15 Mio. DM notwendig sind.
- 128** Die Bremische Bürgerschaft hat am 17. März 1997 dem Ankauf der Immobilie gem. Art. 101 Abs. 1 Ziffer 6 LV zugestimmt. Der Senat hatte in seiner Mitteilung an die Bürgerschaft u. a. auf einen Wirtschaftlichkeitsvergleich hingewiesen; danach ist die Anmietung vom früheren Eigentümer im Vergleich zum Ankauf unwirtschaftlich.
- 129** Im November 2000 wurden die Geschäftsanteile der Tochtergesellschaft - und damit das Hochhaus - an ein Bauunternehmen veräußert. Gleichzeitig hat Bremen über eine weitere eigene Gesellschaft einen langfristigen Mietvertrag mit dem neuen Eigentümer abgeschlossen.
- 130** Der Rechnungshof hatte beim Wirtschaftsressort bereits im April 2000 angefragt, ob der beabsichtigten Veräußerung der Geschäftsanteile an einen privaten Dritten eine Wirtschaftlichkeitsrechnung vorausgegangen ist, die diese Lösung als wirtschaftlichste Alternative ausweist. Das Ressort sollte gleichzeitig mitteilen, ob auch die Möglichkeit, das Gebäude zu behalten und herzurichten, geprüft worden ist. Die Anfrage des Rechnungshofs wurde statt vom Ressort von der GmbH beantwortet. Diese hat

...

mitgeteilt, dass eine Wirtschaftlichkeitsrechnung nicht erstellt und auch nicht notwendig gewesen sei. Schon aus der Differenz zwischen Erwerbskosten und Verkaufserlös und den - gegenüber früheren Berechnungen - günstigeren Mietkosten ginge eindeutig hervor, dass Verkauf und spätere Anmietung die wirtschaftlichere Alternative sei.

- 131** Im Juli 2000 hat der Rechnungshof das Wirtschaftsressort - als für die GmbH zuständiges Fachressort - gebeten mitzuteilen, ob es die von der GmbH geäußerte Meinung teile. Gleichzeitig hat er darauf aufmerksam gemacht, dass der vorliegende Sachverhalt nach einer dynamischen Wirtschaftlichkeitsrechnung aus gesamtbremischer Sicht verlange. Dieses Schreiben blieb trotz mehrfacher Mahnung unbeantwortet. Erst nachdem der Rechnungshof in seiner Prüfungsmitteilung vom 19. Juni 2001 dem Wirtschaftsressort gegenüber die fehlende Wirtschaftlichkeitsrechnung moniert und einen Verstoß gegen § 7 LHO festgestellt hatte, hat es mitgeteilt, dass die GmbH den Verkauf der Geschäftsanteile und damit des Hochhauses im Auftrag des Senators für Finanzen durchgeführt habe.
- 132** Aus einer dem Schreiben des Wirtschaftsressorts beigefügten Anlage geht hervor, dass es den Schriftverkehr mit dem Rechnungshof laufend an den Senator für Finanzen weitergegeben hat. Der Bitte des Ressorts, die Fragen des Rechnungshofs direkt zu beantworten, ist das Finanzressort zunächst nicht nachgekommen. Im anschließenden Schriftverkehr hat das Wirtschaftsressort ausgeführt, dass es eine Wirtschaftlichkeitsrechnung lediglich insoweit durchzuführen gehabt habe, als es nachzuweisen galt, dass der Verkaufserlös inklusive Nebenkosten für das Bürohochhaus höher ist als der Kaufpreis für das Gebäude. Die Gegenüberstellung der Erwerbskosten von rd. 19,7 Mio. DM aus dem Jahr 1997 mit dem Verkaufserlös in Höhe von rd. 21,5 Mio. DM aus dem Jahr 2000 würde dies belegen.
- 133** Das Finanzressort hat ergänzend vorgetragen, dass eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vor dem Verkauf der Immobilie entbehrlich war, weil die Alternative „Ankauf durch eine bremische Gesellschaft mit anschließender Vermietung an Bremen“ bereits 1997 als wirtschaftlichste Lösung ermittelt worden sei und das Angebot der Baufirma diese Variante weiter verbessert habe.

2 Würdigung

- 134 Das Wirtschaftsressort hat sich ausschließlich mit der Frage der Wirtschaftlichkeit in Bezug auf die GmbH befasst und durch die Gegenüberstellung der im Jahr 1997 gezahlten Erwerbskosten mit dem im Jahr 2000 erzielten Veräußerungserlös den Nachweis der Wirtschaftlichkeit als erbracht angesehen.
- 135 Ob die Maßnahme - Verkauf an einen privaten Dritten - als wirtschaftlich angesehen werden kann, hätte nach Auffassung des Rechnungshofs nur beurteilt werden können, wenn eine Wirtschaftlichkeitsrechnung aus gesamtbremischer Sicht durchgeführt worden wäre.
- 136 Das Finanzressort hat allein auf die Entscheidung des Jahres 1997 verwiesen. Es hat dabei außer Acht gelassen, dass ursprünglich eine Lösung im Rahmen des „Konzerns Bremen“ geplant war, während nunmehr ein privater Dritter am Geschäft beteiligt sein sollte. Aus dem Nachweis der Wirtschaftlichkeit für die Alternative „Ankauf durch eine bremische Gesellschaft mit anschließender Vermietung an Bremen“ gegenüber einer Anmietung vom ehemaligen privaten Eigentümer kann nicht geschlossen werden, dass der Verkauf an einen privaten Dritten gegenüber der konzerninternen Eigennutzung ebenfalls wirtschaftlicher ist. Die Wirtschaftlichkeitsrechnung aus dem Jahr 1997, die den Erwerb der Immobilie aus gesamtbremischer Sicht als wirtschaftlich nachgewiesen hat, kann nicht im Jahr 2000 als Beweis dafür herangezogen werden, dass nunmehr der Verkauf die wirtschaftlichste Lösung darstellt.
- 137 Ob das ursprünglich federführende Ressort Wirtschaft oder das anschließend zuständige Ressort Finanzen eine Berechnung aus gesamtbremischer Sicht hätte anstellen müssen, kann offen bleiben. Es muss aber im Rahmen einer eindeutigen Kompetenzabgrenzung sichergestellt sein, dass für Maßnahmen, an denen mehrere Dienststellen und Beteiligungsgesellschaften mitwirken, einem der Beteiligten die Verpflichtung zur Durchführung einer angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nach § 7 Abs. 2 LHO zugeordnet wird.
- 138 Der Rechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass vor der Veräußerung an einen privaten Dritten mit anschließender Anmietung die Alternativen „Nutzung innerhalb des Konzerns Bremen“ und „Sale-and-lease-back“ mit einer Wirtschaftlichkeitsrechnung hätten untersucht werden müssen.

- 139** Eine Maßnahme dieser Größenordnung, die einerseits zu Einnahmen in zweistelliger Millionenhöhe führt und andererseits - insbesondere wegen der langfristigen Mietbindung - Verbindlichkeiten über mehrere Jahrzehnte verursacht, erfordert bereits im Planungsstadium eine umfassende dynamische Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Dies verlangt die Anleitung für die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsrechnungen in der bremischen Verwaltung. Das gilt umso mehr, als eine bisher als unwirtschaftlich angesehene Nutzungsform - nämlich die Anmietung von einem privaten Dritten - durchgeführt werden sollte.
- 140** Die Tochtergesellschaft ist im Vergleich zu dem privaten Erwerber von einer um rd. 50 % höheren Mieterwartung ausgegangen, obwohl sie 1997 beim Erwerb der Immobilie einen geringeren Kaufpreis als das Bauunternehmen zu zahlen hatte. Dies hätte Anlass für weitergehende Untersuchungen sein müssen. Das ursprüngliche - auf einer Schätzung der Umbaukosten basierende - Vermietungsangebot der Tochtergesellschaft hätte aktualisiert werden müssen, weil es bereits zwei Jahre alt war. Inwieweit z. B. neuere technische Möglichkeiten bzw. veränderte Standards bei der Bauausführung und zwischenzeitlich gesunkene Zinsen zu geringeren Kosten der Sanierungsarbeiten bei der Tochtergesellschaft geführt hätten, ist nicht überprüft worden. Auch die Tatsache, dass bei einer Eigennutzung im Rahmen des „Konzerns Bremen“ mögliche Wertsteigerungen der Immobilie in die Betrachtung hätten einbezogen werden müssen, ist mangels Wirtschaftlichkeitsrechnung unberücksichtigt geblieben. Die Frage der Sinnhaftigkeit eines Mietvertrages über 30 Jahre und damit einer langfristigen Bindung an einen privaten Dritten - auch unter Berücksichtigung der sich laufend verändernden Verwaltungsstruktur - hätte bei einer Wirtschaftlichkeitsrechnung überdacht werden müssen.
- 141** Nur eine sachgerechte Wirtschaftlichkeitsrechnung, die alle liquiditätswirksamen Vorgänge des gesamten Betrachtungszeitraums umfasst und zur Überprüfung der Seriosität der zugrunde liegenden Annahmen zwingt, hätte Auskunft über die Wirtschaftlichkeit der verschiedenen Alternativen gegeben.
- 142** Obwohl der Rechnungshof bereits frühzeitig darauf hingewiesen hatte, dass vor Verkauf des Hochhauses bzw. der Veräußerung der Geschäftsanteile der Tochtergesellschaft eine Wirtschaftlichkeitsrechnung nach § 7 LHO zu erstellen ist, ist eine solche nicht durchgeführt worden. Dies bedeutet ein Verstoß gegen § 7 Abs. 2 LHO.

Danach sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen.

- 143** Wer sich keine Klarheit über die wirtschaftlichste Art seiner Aufgabenerfüllung verschafft, nimmt billigend in Kauf, dass eine unwirtschaftliche Maßnahme ausgeführt wird. Die Missachtung einer Norm, die ein wirtschaftliches Handeln der Verwaltung sicherstellen soll, bedeutet nicht nur einen Gesetzesverstoß. Sie birgt zudem die Gefahr in sich, dass es zu einer unwirtschaftlichen Aufgabenerledigung kommt und damit unnötig Haushaltsmittel ausgegeben werden. Das würde dem Ziel zuwiderlaufen, den bremischen Haushalts zu sanieren.

V. Einzelne Prüfungsergebnisse

Justiz

Ausgaben für Sachverständigen- und Dolmetschertätigkeiten bei Gerichten und Staatsanwaltschaften

Bei der Anwendung des Gesetzes über die Entschädigung von Zeugen und Sachverständigen sind zahlreiche Ermessensentscheidungen zu treffen. Dieses Ermessen wurde von Kostenbeamten und -beamtinnen oft nicht richtig ausgeübt.

Eine beabsichtigte Neufassung des Gesetzes befindet sich im Abstimmungsverfahren. Der Entwurf enthält Regelungen, durch die voraussichtlich eine Reihe der festgestellten Fehler vermieden werden.

Die zur Festsetzung von Vergütungen eingereichten Rechnungen wurden häufig nicht ausreichend geprüft. Es kam zu vermeidbaren Ausgaben.

Das Justizressort wird die Fortbildung der Kostenbeamten und -beamtinnen verstärken.

Vor dem Inkrafttreten des neuen Gesetzes sollten die Ausgaben für Dolmetschervergütungen durch Vereinbarungen erheblich reduziert werden.

...

1 Prüfungsgegenstand

- 144 Sachverständige, einschließlich Dolmetscher und Dolmetscherinnen, werden von Gerichten und Staatsanwaltschaften in Gerichts- und Ermittlungsverfahren hinzugezogen. Hierüber entscheiden die Dezerrenten und Dezerentinnen der Gerichte und Staatsanwaltschaften. Die Bezahlung der Sachverständigen ist bundeseinheitlich im Gesetz über die Entschädigung von Zeugen und Sachverständigen (ZSEG) geregelt. Für die Vergütung sind Stundensätze festgelegt, die je nach Schwierigkeitsgrad der Leistung und der dafür benötigten Fachkenntnisse variieren. Der festgelegte Satz - ggf. erhöht um einen Berufszuschlag - multipliziert mit der verbrauchten Zeit ergibt die Entschädigung. Daneben werden Aufwendungen (z. B. Fahrtkosten, Schreibauslagen) ersetzt.
- 145 Kostenbeamte und -beamtinnen prüfen die Rechnungen und leiten sie zur Auszahlung weiter. Selten beantragen sie oder Sachverständige die gerichtliche Festsetzung der Entschädigung. In den Jahren von 1998 bis 2000 sind Vergütungen i. H. v. etwa 8,3 Mio. DM gezahlt worden. Die Staatskasse trägt die Kosten, wenn sie ihr auferlegt werden. Sie fallen ihr auch zur Last, solange ein durch Gerichtsbeschluss benannter anderer Kostenpflichtiger nicht zahlt. In welcher Höhe Forderungen von Kostenschuldern eingezogen wurden, hätte wegen fehlender Übersichten nur mit unverhältnismäßigem Aufwand ermittelt werden können. Für die erste Jahreshälfte 2002 strebt das Justizressort eine elektronische Erfassung an.
- 146 Der Rechnungshof hat beim Landgericht, Amtsgericht Bremen, Sozialgericht, Verwaltungsgericht und bei der Staatsanwaltschaft die Zahlung der Entschädigungen geprüft. Er hat jeweils 50 bis 100 Vorgänge des Jahres 2000 nach dem Zufallsprinzip ausgewählt. Nicht einbezogen wurden die Fälle, in denen Gerichte über Festsetzungen entschieden haben. Die Auswahl der Sachverständigen wurde nicht untersucht, da sie bei den Gerichten der richterlichen Unabhängigkeit unterliegt.

2 Prüfungsfeststellungen und Stellungnahme des Ressorts

- 147 Viele Regelungen des ZSEG räumen Ermessens- und Beurteilungsspielräume ein, die durch die Rechtsprechung in zahlreichen Entscheidungen konkretisiert wurden. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass Kostenbeamte und -beamtinnen die Rechtsprechung häufig nicht beachteten und das Ermessen oft falsch oder überhaupt nicht ausübten.

148 Die Schwierigkeiten bei der Anwendung des ZSEG sind bundesweit bekannt. Eine Arbeitsgruppe des Bundes und der Länder ist zzt. dabei, eine Neufassung des Gesetzes mit Änderungen zur Verbesserung der Rechtssicherheit, zur Verwaltungsvereinfachung und zur Gleichbehandlung zu erarbeiten. Das Gesetz wird frühestens im Jahr 2003 in Kraft treten.

149 Folgende festgestellte Mängel bei der Festsetzung und Unzulänglichkeiten des Gesetzes werden durch die geplante Änderung vermieden:

- Der Stundensatz für Sachverständige bemisst sich nach den erforderlichen Fachkenntnissen und der Schwierigkeit der Leistung (s. Tz. 144). Stundensätze an der oberen Vergütungsgrenze wurden oft gewährt, ohne dass wegen fehlender näherer Angaben die Angemessenheit beurteilt werden konnte. Der Gesetzentwurf gibt feste Stundensätze für bestimmte Gruppen von Sachverständigen vor.
- Der Stundensatz kann durch die Gewährung von Berufszuschlägen erhöht werden. Es wurden überwiegend die maximal möglichen Zuschläge gewährt und die Rechtsprechung zur Angemessenheit von Zuschlägen unberücksichtigt gelassen. Im Gesetzentwurf sind Berufszuschläge nicht mehr vorgesehen.
- Die letzte begonnene Stunde der benötigten Zeit wird voll vergütet. Besonders bei Dolmetscherleistungen überschritt die Einsatzzeit die volle Stunde häufig nur um wenige Minuten. Nach dem neuen Gesetz soll nur noch auf die nächste halbe Stunde gerundet werden.
- Aufwendungen für Lichtbilder werden pro Stück erstattet. Daneben werden für die Erstellung des Gutachtens, in dem auch Lichtbilder enthalten sein können, Schreibauslagen erstattet, deren Höhe sich nach der Anzahl der Seiten richtet. Lichtbilder werden dadurch zweifach bezahlt. Laut Gesetzentwurf werden Lichtbilder nicht mehr pro Stück vergütet.
- Zu hohe Ausgaben für Schreibauslagen entstanden dadurch, dass Sachverständige den Umfang der Gutachten oft durch großzügiges Layout und entbehrliche Wiederholungen erhöhten. Dem wirkt der Gesetzentwurf dadurch entgegen, dass Schreibauslagen für die Erstellung des Gutachtens nicht mehr gewährt werden, sondern nur noch für weitere Ausfertigungen.

150 Der Rechnungshof erwartet durch die Gesetzesänderung Kostensenkungen. Er hält es jedoch für möglich und notwendig, die Kosten schon vor der Inkrafttreten des neuen Gesetzes zu senken, und zwar insbesondere bei der Dolmetschervergütung. Die Praxis bei einem Gericht hat gezeigt, dass Vereinbarungen mit Dolmetscherbüros über niedrige Stundensätze erhebliche Kostenreduzierungen ermöglichen. Alle

Gerichte und Staatsanwaltschaften sollten sich verstkt darum bemen, insbesondere mit den Dolmetscherbros solche Vereinbarungen zu treffen. Da die meisten Büros für mehrere Auftraggeber im Justizbereich arbeiten, sollte sich das Justizressort am Abschluss genereller Vereinbarungen beteiligen und dadurch einheitlich günstige Bedingungen für alle Beteiligten sicherstellen.

- 151** Das Ressort hat hierzu mitgeteilt, dass Gerichte und Staatsanwaltschaften wegen der greren Sachne und des Prinzips der dezentralen Ressourcenverantwortung weiterhin eigenverantwortlich verhandeln sollten. Der Rechnungshof hält dies für nicht sachdienlich. Das Ressort hat gegener den Dolmetscherbros eine erheblich bessere Verhandlungsposition als die einzelnen Gerichte und Staatsanwaltschaften. Dies sollte dazu genutzt werden, mindestens Rahmenvereinbarungen zu treffen.
- 152** Die Prüfung des Rechnungshofs hat darer hinaus ergeben, dass die Rechnungen der Sachverständigen häufig nicht genau genug überprüft und die zu Grunde liegenden Sachverhalte nicht aufgeklärt wurden. Diese Mängel können auch durch die geplante Gesetzesänderung nicht behoben werden. Im einzelnen hat der Rechnungshof festgestellt:
- Auergewnlich hohe Stundensätze für Hilfskräfte und Gemeinkostenzuschläge in maximaler He wurden ohne nähere Prüfung anerkannt.
 - Zur Klärung der Angemessenheit eines ungewnlich hohen Zeitbedarfs für die inhaltliche Vorbereitung und die Erstellung von Gutachten wurden keine Nachfragen gestellt.
 - Einsatz- und Fahrzeiten von Dolmetschern und Dolmetscherinnen waren nicht kontrollierbar oder wurden nicht überprüft.
 - Schreibauslagen für Korrespondenz und Kosten für das Binden von Gutachten wurden doppelt, Schreibauslagen für Befundberichte ohne Rechtsgrundlage erstattet. Bei Übersetzungen wurden zu viele Zeilen anerkannt.
 - Bei geltend gemachter Umsatzsteuer wurde nicht immer geprüft, ob Umsatzsteuerpflicht vorlag und ob ggf. geänderte Rechnungen hätten gefordert werden müssen.
 - Spezielle Laboruntersuchungen wurden ohne Beachtung der Regelungen im ZSEG bezahlt.
 - Rechnungen wurden beglichen, ohne dass sie Dolmetscherleistungen zugeordnet werden konnten.

- Fahrtkosten wurden nicht überprüft. Bei Dolmetscherleistungen wurde der Berechnung der Fahrtkosten nicht der Weg von der Ladungssadresse, sondern der Weg vom Wohnort der eingesetzten Kraft zu Grunde gelegt.
- Gerichte und Staatsanwaltschaften haben die benötigte Sachverständigenleistung häufig nicht präzise definiert. Dadurch konnten Sachverständige Art und Umfang ihrer Leistung selbst bestimmen.

- 153** Um Fehler bei der Bearbeitung der Entschädigungen und damit Ausgaben zu vermeiden, müssen die zuständigen Bediensteten besser geschult werden. Unabhängig von einer Änderung des Gesetzes müssen sie Rechnungen vermehrt inhaltlich prüfen, die Rechtsprechung zum ZSEG beachten und bei Bedarf weitere Begründungen von den Sachverständigen fordern. Darüber hinaus könnten Ausgaben in erheblichem Maß vermindert werden, wenn die Gerichte und Staatsanwaltschaften in ihren Aufträgen die erforderlichen Leistungen und ihren Umfang differenzierter formulieren würden. Außerdem sollte die geplante Gesetzesänderung ein Signal dafür sein, schon heute Ermessen im Sinn der Neuregelung auszuüben.
- 154** Das Justizressort hat zugestimmt, die Fortbildung für Kostenbeamte und -beamtinnen zu verstärken. Die Erörterungen einzelner Prüfungsfeststellungen werden mit den Beteiligten fortgesetzt.

Bildung

Lerngruppen- und Kursgrößen bei den zweiten Fremdsprachen Französisch und Spanisch in den Sekundarstufen I und II

In den Sekundarstufen I und II wurden Lerngruppen und Kurse in den zweiten Fremdsprachen Französisch und Spanisch eingerichtet, die zu einem unwirtschaftlichen Einsatz von Lehrpersonal geführt haben.

Der Rechnungshof hat gefordert, bereits bestehende bzw. angekündigte organisatorische Empfehlungen für verbindlich zu erklären. Sie sollten als Vorgaben in das Fremdsprachenkonzept für die Sekundarstufe I, das zzt. vom Bildungsressort erarbeitet wird, integriert werden. Davon erwartet der Rechnungshof einen reduzierten Lehrkräftebedarf in den beiden Fächern.

Das Ressort will mit einem Konzept zur Weiterentwicklung der Gymnasialen Oberstufe Kurse für die zweiten Fremdsprachen einrichten, die wirtschaftlicher sind. Der Rechnungshof unterstützt dieses Konzept und erwartet von der Umsetzung einen reduzierten Lehrereinsatz.

1 Prüfungsgegenstand

- 155** Der Rechnungshof hat die Lerngruppengrößen bei den zweiten Fremdsprachen Französisch und Spanisch in den Sekundarstufen I und II geprüft. Ziel seiner Prüfung war es festzustellen, ob die Lehrkräfte in Hinblick auf die Größe der Lerngruppen und Kurse wirtschaftlich eingesetzt werden. Dazu hat er Rundverfügungen, Informations schreiben und Statistiken des Bildungsressorts herangezogen und eigene örtliche Erhebungen an stadtremischen Schulen durchgeführt.

2 Prüfungsfeststellungen und Stellungnahme des Ressorts

2.1 Entwicklung der Schülerzahlen bei den zweiten Fremdsprachen Französisch und Spanisch in der Sekundarstufe I

- 156** Einmal im Schuljahr veröffentlicht das Bildungsressort Daten über die von den Schülern der Sekundarstufe I an allen öffentlichen Schulen in der Stadtgemeinde Bremen gewählten Fremdsprachen. Je nach gewählter Fremdsprache und Schular t werden aus jeder Schule die Schülerzahlen für die Klassen sieben bis zehn summiert dargestellt. Der Rechnungshof hat die Daten dazu genutzt, die Entwicklung der Schülerzahlen für die beiden am häufigsten unterrichteten zweiten Fremdsprachen Französisch und Spanisch über vier Schuljahre zu verfolgen. Die nachstehende Darstellung des Rechnungshofs ermöglicht es, die Veränderungen in den Teilnehmerzahlen ausgehend von einem siebten Jahrgang 1997/98 bis zum zehnten Jahrgang des Schuljahres 2000/01 nachzuvollziehen.

Entwicklung der Schülerzahlen in den Unterrichtsfächern Französisch und Spanisch									
Fremdsprache		Französisch				Spanisch			
Schuljahr		1997/98	1998/99	1999/2000	2000/01	1997/98	1998/99	1999/2000	2000/01
Schulart	Jahrgang								
Realschul- Abtl. an Schulzentren (RS)	7	254				289			
	8		254				249		
	9			216				245	
	10				197				209
Gesamt- schulen (GS)	7	112				166			
	8		99				132		
	9			101				120	
	10				100				117
Gymnasium Sek. I und durchgängige Gymnasien (Gy)	7	796				391			
	8		762				357		
	9			680				305	
	10				658				289

- 157 Die Tabelle zeigt, dass es in beiden Fremdsprachen einen stetigen Rückgang der Schülerzahlen in allen Schularten gegeben hat. Prozentual stellt sich dieser wie folgt dar:

Rückgang der Schülerzahlen vom siebten bis zehnten Jahrgang		
Fremdsprache	Französisch	Spanisch
Schulart		
RS	22.4 %	27.7 %
GS	10.7 %	29.5 %
Gv	17.3 %	26.1 %

- 158 Das Ressort hat die Tatsache, dass im Realschulzweig und in den Gesamtschulen die Fremdsprachen in hohem Maße abgewählt werden, damit erklärt, dass es eine verbindliche Teilnahme für Wahlpflichtschüler nicht gebe. Die hohen „Schwundraten“ insbesondere im Bereich des gymnasialen Bildungsgangs, in dem die zweite Fremdsprache ein Pflichtfach ist, seien in erster Linie durch das Ausscheiden von Schülern aus diesem Bildungsgang oder durch Verlassen des Klassenverbands bei Wiederholern verursacht worden. Wiederholer und vor allem Schüler, die vom gymnasialen in

den Realschulbildungsgang wechseln, würden in und nach der siebten und achten Jahrgangsstufe die zweite Fremdsprache abwählen. Inzwischen habe das Ressort Maßnahmen ergriffen, um die Anzahl der Wiederholer und Wechsler zu senken.

2.1.1 Datenerhebung durch den Rechnungshof

- 159** Das Ressort hat Anzahl und Größe der Lerngruppen in den zweiten Fremdsprachen nicht erhoben, obgleich diese die Bereitstellung von Lehrerwochenstunden wesentlich beeinflussen. Der Rechnungshof hat daraufhin eigene Erhebungen durchführen müssen. Er ist dabei von der Mitteilung des Senats vom 16. Januar 2001 zu einer Großen Anfrage in der Bremischen Bürgerschaft zum Thema „Situation und Perspektiven der Sekundarstufe I“ ausgegangen. Dort wurden 15 von insgesamt 27 Schulzentren vorgestellt, die bildungsgangübergreifende Gruppen für zweite Fremdsprachen eingerichtet haben. Dies ließ auf eine zuverlässige Datenbasis schließen. Daneben hat der Rechnungshof stichprobenartig Daten auch an jeweils zwei Gesamtschulen und durchgängigen Gymnasien erhoben.
- 160** Das Ressort hat zugesagt, künftig Daten zu Anzahl und Größe der Lerngruppen zu erheben und in die Lehrerbedarfsplanung einzubeziehen.

2.1.2 Lerngruppengrößen bei den zweiten Fremdsprachen Französisch und Spanisch

- 161** Aus der Tabelle zur Entwicklung der Schülerzahlen (vgl. Tz. 156) ist die Abnahme der Schülerzahlen in beiden zweiten Fremdsprachen ersichtlich. Die Vermutung, dass dies zu kleinen Lerngruppen führt, wurde durch die Erhebung bestätigt. Die Auswertung der Daten aus den Schuljahren 1997 bis 2001 ergab folgendes Bild:

Lerngruppengrößen in den Unterrichtsfächern Französisch und Spanisch										
Schüler je Lerngruppe	Französisch				Summe	Spanisch				Summe der Lerngruppen
	7. Jg.	8. Jg.	9. Jg.	10. Jg.		7. Jg.	8. Jg.	9. Jg.	10. Jg.	
20 u. mehr	26	19	20	19	84	53	31	19	11	114
19 - 17	12	16	10	8	46	18	22	10	10	60
16 - 14	14	15	16	18	63	5	12	22	13	52
13 - 11	12	14	21	18	65	8	10	20	22	60
10 u. weniger	16	23	22	33	94	5	9	13	30	57
Summe der Lerngruppen	80	87	89	96	352	89	84	84	86	343

- 162** Daraus ergibt sich folgende prozentuale Verteilung:

...

Lerngruppengrößen		
	Französisch	Spanisch
Lerngruppengrößen	7. - 10. Jahrgang	7. - 10. Jahrgang
20 u. mehr	23,8 %	33,2 %
19 - 17	13,1 %	17,5 %
16 - 14	17,9 %	15,2 %
13 - 11	18,5 %	17,5 %
10 u. weniger	26,7 %	16,6 %

- 163** Das Ressort hat den Schulen seit dem Schuljahr 1999/2000 mehrfach empfohlen, keine Lerngruppen mit weniger als 20 Schülern (Mindestgruppengröße) einzurichten. Aus der vorstehenden Tabelle wird deutlich, dass in den Schuljahren 1997 - 2001 in Französisch 76,1 % und in Spanisch 66,8 % aller Lerngruppen die angestrebte Größe nicht erreicht haben.

2.1.3 Einrichtung von schulartübergreifenden Lerngruppen

- 164** Das Ressort hat den Schulen daneben empfohlen, Lerngruppen schulartübergreifend einzurichten, wenn die Mindestgruppengröße unterschritten wird. Die Prüfung hat hierzu folgendes ergeben: An 15 der insgesamt 27 Schulzentren wurden in 36 % der Französisch und in 25 % der Spanisch-Lerngruppen Real- und Gymnasialschüler bereits gemeinsam unterrichtet. 57,5 % der in Französisch und 37,9 % der in Spanisch schulartübergreifend eingerichteten Lerngruppen hatten weniger als 17 Schüler. Diese Zahlen verdeutlichen, dass auch schulartübergreifend organisierter Unterricht allein nicht zu den vom Ressort angestrebten Lerngruppengrößen führt.
- 165** Die Einrichtung schulartübergreifender Lerngruppen hat gleichwohl positive Effekte gehabt. Der Rechnungshof hat errechnet, dass ohne diese Gruppenbildung insgesamt 856 Lehrerwochenstunden zusätzlich nötig gewesen wären. Auf ein Schuljahr gerechnet entspricht dies rd. 8 Lehrerstellen.

2.1.4 Reduzierung der Unterrichtswochenstunden für Lerngruppen

- 166** Eine effizientere Unterrichtsversorgung im Fremdsprachenbereich kann auch durch eine Reduzierung der Wochenstunden erreicht werden. In Bremen erhalten die Schüler in der Sekundarstufe I überwiegend jeweils vier Wochenstunden Fremdsprachenunterricht, also insgesamt 16. Die Kultusministerkonferenz hat demgegenüber empfohlen, die Wochenstunden auf 14 abzusenken. Die meisten Bundesländer haben diese Empfehlung flächendeckend umgesetzt. Der Rechnungshof hat an den 15

untersuchten Schulzentren festgestellt, dass immerhin 25,5 % der Französisch- und Spanisch-Lerngruppen von vier auf drei Wochenstunden reduzierten Unterricht erhalten. Daraus ergab sich - gerechnet auf vier Schuljahre - ein Einsparvolumen von rd. 6,6 Lehrerstellen.

2.1.5 Zusammenfassende Prüfungsfeststellungen und Empfehlungen

- 167** In der Vergangenheit sind in der Sekundarstufe I Lerngruppen eingerichtet worden, bei denen wegen zu geringer Teilnehmerzahlen Lehrkräfte nicht wirtschaftlich eingesetzt waren. Die jährlich schwankenden Schülerzahlen in den Lerngruppen machen die Bereitstellung und den Einsatz der Lehrkräfte schwer kalkulierbar. Das Angebot in den zweiten Fremdsprachen Französisch und Spanisch sollte verändert werden.
- 168** Der Rechnungshof hat empfohlen, insbesondere im Wahlpflichtbereich die Verpflichtung zur Teilnahme deutlich zu erhöhen. Er hat vorgeschlagen, eine Abwahl ab bzw. nach Klasse acht nicht mehr zu gestatten, und hat insoweit auf Schulen verwiesen, die entsprechende Regelungen nach Beschlüssen schulischer Gremien bereits getroffen haben. Daneben sollte durch intensive Beratung von Eltern und Schülern vor Aufnahme einer zweiten Fremdsprache und zum jeweiligen Schuljahresende u. a. mit Hilfe außerschulischer Berater die Bedeutung von Fremdsprachenkompetenz für Anschlussbildungsgänge und für die Ausbildungs- und Berufsperspektive vermittelt werden.
- 169** Darüber hinaus muss die Größe von Lerngruppen geregelt werden. In Anlehnung an die zum Schuljahr 2001/02 für die Gymnasiale Oberstufe beschlossene Richtfrequenz von mindestens 18 bzw. höchstens 24 Schülern je Kurs (vgl. Tz. 189) sollte das Bildungsressort auch für die Sekundarstufe I entsprechende Überlegungen anstellen.
- 170** Bei Unterschreitung der festzulegenden Mindestgruppengröße sollten schulartübergreifende Lerngruppen (vgl. Tz. 164/165) eingerichtet werden. Unterschreiten auch diese Lerngruppen die Mindestfrequenz, sollten zwischen benachbarten Schulen in den Regionen standortübergreifend Fremdsprachengruppen eingerichtet werden, wie dies z. B. im Fach Latein praktiziert wird. Sind auch diese organisatorischen Maßnahmen nicht ausreichend, so ist zu überlegen, wie die Angebote und die Struktur der Schulstandorte effizienter gestaltet werden können. Dafür kann als richtungsweisend die Standortkonzentration im Stadtteil Huchting angesehen werden oder die

...

Gründung von Schulverbünden wie an zwei Schulzentren in der Neustadt, die gemeinsam Fremdsprachenangebote in akzeptablen Lerngruppengrößen organisieren.

- 171** Der Unterrichtsumfang in den zweiten Fremdsprachen der Sekundarstufe I sollte an die Praxis anderer Bundesländer angepasst werden (vgl. Tz.166).
- 172** Daneben sollte das Ressort die Attraktivität der zweiten Fremdsprachen steigern. So sollten u. a. Projekte unterstützt werden, in denen verstärkt die Fremdsprachen als Arbeitssprache angewendet werden, damit Schüler sich z. B. in Alltagssituationen entsprechend ausdrücken können und auf berufliche Anforderungen besser vorbereitet sind. Daneben sollten in der Lehrerfortbildung Schwerpunkte gesetzt werden, um z. B. verbesserte Methodenkompetenz bei der Unterrichtung schulartübergreifender Lerngruppen zu erreichen. Die bereits begonnene Zusammenarbeit mit den beiden Fremdspracheninstituten „Institut Français de Brême“ und „Instituto Cervantes“ sollte erweitert werden. Die wenigen Schulen, die diese Kooperationsmöglichkeit schon nutzen, haben bestätigt, dass muttersprachlich kompetente Französisch- und Spanisch-Lehrkräfte dem Fremdsprachenunterricht neue Impulse verliehen haben.
- 173** Die vorstehenden Empfehlungen des Rechnungshofs sind in der Sache nicht neu, sie werden bereits in mehr oder weniger großem Umfang - zzt. aber nicht verpflichtend - praktiziert. Der Rechnungshof erwartet deshalb vom Senator für Bildung den Erlass eines organisatorischen Handlungsrahmens für alle Schulformen der Sekundarstufe I. Hierin müssen die den Schulen in der Vergangenheit in Form von Empfehlungen und Vorschlägen gemachten Ressortvorgaben zusammengefasst und für verbindlich erklärt werden. Dieser Handlungsrahmen sollte in ein künftiges Fremdsprachenkonzept integriert werden.

2.1.6 Stellungnahme des Ressorts

- 174** Das Ressort hat in seiner Stellungnahme betont, die Personalausstattung für den Unterricht in den zweiten Fremdsprachen solle überprüft werden, um die zur Verfügung stehenden Mittel wirksamer einsetzen zu können. Die vom Rechnungshof festgestellten Einsparpotenziale müssten unverzichtbar im Bildungsbereich bleiben, um die angestrebte Verstärkung in den Bereichen Naturwissenschaften und Wirtschaft zu erreichen. Dazu sei eine Konzentration im Fremdsprachenbereich unausweichlich. Es habe seit langem einzelne Überlegungen hierzu angestellt und den Schulen

Verbesserungsvorschläge gemacht, die auf praktische Veränderungen zielen. Nur wenige Schulen seien diesen Empfehlungen gefolgt.

- 175** Das Ressort hat dem Vorschlag des Rechnungshofs, die Wahlpflichtentscheidung in der Realschule allgemein für verbindlich zu erklären, zugestimmt und zugesagt, ihn umzusetzen.
- 176** Es strebe an, im 7. Jahrgang Lerngruppen mit einer Teilnehmerzahl von mindestens 20 Schülern einzurichten.
- 177** Auch die frühzeitige und erhöhte Einrichtung schulartübergreifender Lerngruppen liege in der vom Ressort betriebenen Entwicklungslinie und werde dementsprechend im laufenden Schuljahr geprüft.
- 178** Eine zweite Fremdsprache ggf. standortübergreifend anzubieten, setze voraus, dass die Entfernung zwischen den beteiligten Schulen für Schüler zumutbar bleibe. Außerdem erfordere ein solches Angebot einen erheblichen organisatorischen Aufwand bei der Stundenplangestaltung. Eine solche standortübergreifende Organisation könne erst bewältigt werden, wenn Schulen einen Ganztagsbetrieb anbieten. Verstärkte Ganztagsangebote seien erst vor kurzer Zeit beschlossen worden.
- 179** Die Unterrichtswochenstunden für die zweite Fremdsprachen könnten vom Ressort zzt. nicht flächendeckend reduziert werden. Erst eine Gesamtrevision der Stundentafeln und ein künftiges Fremdsprachenkonzept würden den Stundenrahmen für die zweiten Fremdsprachen neu bestimmen.
- 180** Einige schon früher begonnene Maßnahmen zur Attraktivitätssteigerung in den zweiten Fremdsprachen würden in Verantwortung des Landesinstituts für Schule u. a. mit Hilfe von Lehrerfortbildung und der Zusammenarbeit mit dem „Institut Français de Brême“ und dem „Instituto Cervantes“ intensiviert.
- 181** Trotz der Bereitschaft zur Konzentration des Fremdsprachenangebots und zur Senkung des Einsatzes von Personalressourcen sieht das Bildungsressort bei der Umsetzung grundsätzliche Schwierigkeiten. Die Lerngruppengröße sei nur langfristig verbindlich vorzugeben, weil es sonst zu einer Veränderung von Schulprofilen und regionalen Angebotsstrukturen führe. Schüler müssten bei Nichterreichen der Mindestgruppengröße ggf. die Schule wechseln oder sich standort- oder fremdspra-

chenbezogen umentscheiden. Auch der Lehrkräfteeinsatz müsste umgesteuert werden. Nur wenn Bildungsgänge an Schulstandorten durchgängig mehrzügig wären, ließen sich die strukturellen Erschwernisse abbauen. Das sei aber erst im Rahmen des neuen strategischen Vorhabens „ReformSchub“ praktisch umzusetzen, mit dem vor allem die Konsolidierung der Standort- und Angebotsstrukturen erreicht werden solle. Parallel dazu wolle das Ressort ein Fremdsprachenkonzept entwickeln, in das auch die Vorschläge des Rechnungshofs einbezogen würden. Das ursprünglich bis zum Ende des Jahres 2001 vorliegende Konzept werde nunmehr bis Februar 2002 vorliegen. Dieses Konzept müsse eingebettet werden in das umfassendere Vorhaben einer Stundentafelrevision und könne zum Beginn des Schuljahres 2002/03 wirksam werden.

2.1.7 Würdigung

- 182** Ein Fremdsprachenkonzept des Ressorts für die Sekundarstufe I muss nach Meinung des Rechnungshofs den neuen bildungspolitischen Entscheidungen über die Einführung von Fremdsprachenunterricht in den dritten und vierten Klassen der Grundschulen (vgl. Beschluss der staatlichen Deputation für Bildung vom 7. Juni 2001) Rechnung tragen. Dies gilt auch für den vorgezogenen Beginn einer zweiten Fremdsprache ab Klasse sechs im zwölfjährigen gymnasialen Bildungsgang. Die Frühbegegnung mit einer ersten Fremdsprache im Primarbereich ist mit dem neuen Angebot einer zweiten Fremdsprache im Pflicht- und Wahlpflichtbereich der fünften und sechsten Jahrgänge in der Sekundarstufe I zu verbinden. Darüber hinaus ist die für erforderlich gehaltene engere Kooperation der Abschlussjahrgänge der Sekundarstufe I mit der Gymnasialen Oberstufe zur verbesserten Fremdsprachenakzeptanz konkreter zu gestalten.

2.2 Allgemeine Feststellungen zur Sekundarstufe II, Gymnasiale Oberstufe

- 183** Im gymnasialen Bildungsgang der Sekundarstufe I gehören eine erste und eine zweite Fremdsprache zum Pflichtunterricht. Von den Schülern in der Gymnasialen Oberstufe - 11. bis 13. Jahrgang - war bis 1998/99 nur eine fortgesetzte Fremdsprache bis zum Abitur zu belegen. Von Ausnahmen abgesehen müssen in der Gymnasialen Oberstufe seit dem Schuljahr 1998/99 neben einer verpflichtend fortgeführten Fremdsprache und einem verpflichtend fortgeführten naturwissenschaftlichen Fach zusätzlich entweder eine weitere Fremdsprache - durchgehend bis zum Abitur -, ein weiteres naturwissenschaftliches Fach oder Informatik belegt werden.

- 184 In seiner jährlichen „Zusammenstellung der Leistungs- und Grundkurse in der Gymnasialen Oberstufe für öffentliche Schulen im Bundesland Bremen“ legt das Bildungsressort umfangreiches Datenmaterial vor, das u. a. Aussagen über die Entwicklung der Kursfrequenzen (d. h. Schüleranzahl pro Kurs) und der Fächeranwahl enthält. Diese Daten ermöglichen es, den Fachbedarf an Lehrkräften und die benötigten Lehrerwochenstunden an den jeweiligen Gymnasialen Oberstufen zu planen.
- 185 Weiterhin wird in der jährlichen Übersicht das Anwahlverhalten der Schüler im jeweiligen elften Jahrgang von 1980 bis zum jeweils abgelaufenen Schuljahr dargestellt, aus der sich eine „Rangfolge der ersten zehn gewählten Fächer“ ergibt. Seit dem Schuljahr 1998/99 ist Französisch aus dieser Rangliste herausgefallen. Weniger als 5,3 % der Schüler nehmen an einem Französischkurs teil. Spanisch ist trotz steigender Anzahlzahlen bislang noch nicht in die Rangliste aufgerückt.

2.2.1 Einrichtung von Grund- und Leistungskursen und die Entwicklung der Frequenzen in Französisch und Spanisch

- 186 Der Rechnungshof hat unter Verwendung des o. a. Datenmaterials die Durchschnittsfrequenzen aller Grund- und Leistungskurse der letzten drei Schuljahre an allen 16 Gymnasialen Oberstufen zusammengestellt.
- 187 Grundkurse wurden im elften Jahrgang sowohl für „Anfänger“ als auch für „Fortsetzer“ eingerichtet. Der Rechnungshof hat diese Unterscheidung für seine Untersuchung übernommen. Die Durchschnittsfrequenz aller Grundkurse der Jahrgänge 11 bis 13 ist nach der Statistik des Bildungsressorts im Schuljahr 2000/01 auf 18,0 angewachsen. Dieser Wert wird allein in den Grundkursen für Spanisch-„Anfänger“ erreicht. Dagegen liegt die durchschnittliche Frequenz bei den Spanisch-„Fortsetzern“ mit 13,9, den Französisch-„Fortsetzern“ mit 13,5 und den Französisch-„Anfängern“ mit 9,5 deutlich unter dem Wert von 18,0. Von den insgesamt 2128 im Schuljahr 2000/01 eingerichteten Grundkursen für die Jahrgänge 11 bis 13 entfielen auf Französisch 58 (2,7 %) und auf Spanisch 105 (4,9 %).
- 188 Bei den Leistungskursen lagen die durchschnittlichen Schülerzahlen pro Kurs in Französisch zwischen 7,5 und 13,7 und in Spanisch zwischen 7 und 13,5. Daraus ergibt sich für beide Fremdsprachen zusammen eine Durchschnittsfrequenz von 9,3. Dieser Wert liegt erheblich unter dem vom Bildungsressort ermittelten Frequenzdurchschnitt aller Leistungskurse, der im Schuljahr 2000/01 auf 16,8 Schüler ange-

stiegen ist. Im zurückliegenden Schuljahr sind in den Jahrgängen 11 bis 13 insgesamt 670 Leistungskurse eingerichtet worden; davon entfielen 25 Kurse auf Französisch (3,7 %) und sieben auf Spanisch (1 %).

2.2.2 Mindest- und Höchstfrequenzen für Kurse

- 189** In Vorbereitung auf das Schuljahr 2001/02 hatte das Bildungsressort erstmals eine Vorgabe zur Größe von Grund- und Leistungskursen in der Gymnasialen Oberstufe erlassen. Danach durften für die elften Jahrgänge nur Kurse mit mindestens 18 und höchstens 24 Schülern eingerichtet werden. Über Ausnahmen sollte das zuständige Stufenteam in der senatorischen Dienststelle entscheiden.
- 190** Tatsächlich hat sich diese Vorgabe nur auf wenige Leistungskurse an einzelnen Gymnasialen Oberstufen ausgewirkt, weil zahlreiche Schulleitungen für ihre Schulen Ausnahmeregelungen erreicht haben.

2.2.3 Zusammenfassende Prüfungsfeststellungen und Empfehlungen

- 191** Der Rechnungshof ist wegen der zu geringen Kursgrößen der Auffassung, dass sich das Bildungsressort ohne in dieser Breite anzuerkennende Gründe den Widerständen aus einzelnen Schulen gebeugt und vorschnell die selbst gesetzten Maßstäbe insbesondere für Grundkurse wieder aufgegeben hat. Damit hat das Ressort bereits im Schuljahr 2001/02 die Chance verpasst, durch größere Grund- und Leistungskurse in beiden zweiten Fremdsprachen den Lehrkräftebedarf zu reduzieren.
- 192** Wären im Schuljahr 2000/01 die in Tz. 190 genannten Frequenzvorgaben angewandt worden, hätten z. B. im elften Jahrgang statt sieben Französisch-Leistungskursen mit insgesamt 96 Schülern bei einer Teilnehmerzahl von 18 Schülern nur fünf Kurse und bei Beachtung der Höchstfrequenz (24 Schüler) nur vier Kurse eingerichtet werden dürfen. Auch in Spanisch hätte bei 27 angemeldeten Schülern im elften Jahrgang statt zweier Kurse nur ein Leistungskurs mit vorübergehender Überlastquote gebildet werden können. Eine solche Überlastquote wäre durchaus zu rechtfertigen gewesen. Denn in den zurückliegenden Schuljahren sind erhebliche „Schüler-Schwundraten“ beim Übergang in die Jahrgänge 12 und 13 festzustellen, so dass die Kursfrequenzen dort weit unterhalb der vorgeschlagenen Mindestfrequenz von 18 Schülern liegen.

193 Diese Regelung hätte - allein für den elften Jahrgang - in folgendem Umfang zu einem geringeren Bedarf an Lehrerwochenstunden geführt:

- Bei einer Kursstärke von 24 Schülern ergäbe sich ein jährliches Einsparpotenzial von 12 Grundkursen (x drei Wochenstunden) und vier Leistungskursen (x fünf Wochenstunden); dieses entspricht 2,2 Lehrerstellen;
- Bei einer Kursstärke von 18 Schülern ergäbe sich ein jährliches Einsparpotenzial von sieben Grundkursen (x drei Wochenstunden) und drei Leistungskursen (x fünf Wochenstunden); das entspricht 1,4 Lehrerstellen.

194 Dieses Potenzial hätte innerhalb des Gesamtstundenrahmens für andere Zwecke genutzt werden können und die Effizienz des Lehrkräfteeinsatzes erhöht.

2.2.4 Stellungnahme des Ressorts

195 Das Bildungsressort hat hervorgehoben, dass es die Frequenzen in den Französisch- und Spanisch-Kursen für absolut unbefriedigend halte. Es akzeptiere die Forderung des Rechnungshofs, einen verbindlichen Rahmen von Mindest- und Höchstfrequenzen für die Einrichtung von Kursen durchgängig vorzugeben. Allein damit könne jedoch die Gefahr, dass die im Ländervergleich schon jetzt zu geringe Belebung von Fremdsprachen in Bremen noch weiter absinke, nicht beseitigt werden. Die Ziele des Ressorts, die Sprachvielfalt zu erhalten und die Mehrsprachigkeit bei Schülern zu fördern, könnten nur durch ein Bündel von Maßnahmen erreicht werden.

2.2.5 Weitere Entwicklung

196 Die vom Ressort angekündigten grundlegenden Strukturveränderungen der Gymnasialen Oberstufe sind zwischenzeitlich in ein Konzept zur „Weiterentwicklung der gymnasialen Oberstufe im Lande und in der Stadtgemeinde Bremen“ eingegangen, das die beiden Deputationen für Bildung am 1. November 2001 beschlossen haben. Darin werden u. a. folgende Lösungen angestrebt:

- Das bisherige Einzelkurssystem wird zu Gunsten verbindlicher Fächerkombinationen abgelöst. Das Fachangebot soll durchgehend bis zum Abitur konzentriert werden. Die neue Profiloberstufe soll auch ein entsprechendes fremdsprachliches Angebot entwickeln.
- Die Auflagen im Bereich der Fremdsprachen ab Jahrgang elf werden erhöht. Zusätzlich zu den bis zum Abitur durchgehend zu belegenden Pflichtfächern müssen eine weitere Fremdsprache oder ein weiteres naturwissenschaftliches Fach gewählt werden.

- Durch Steuerung der Schülerströme primär über die Leistungsfachanwahl und entsprechende Kapazitätsvorgaben für die einzelnen Gymnasialen Oberstufen soll eine bessere Auslastung der Kurse erreicht werden.
- Zukünftig wird eine Mindestfrequenz von 18 und eine Höchstfrequenz von 25 Schülern für die Einrichtung von Kursen gelten.
- Die Zusammenarbeit der Gymnasialen Oberstufe mit den Schulen der Sekundarstufe I soll verstärkt werden, damit verbesserte Lernerträge in den Fremdsprachen erzielt und gleichzeitig Kurse verstärkt angewählt werden.

197 Vom Schuljahr 2002/03 an will das Ressort das Aufnahmeverfahren in die Gymnasiale Oberstufe mit effizienterer Kursbildung steuern, um im elften Jahrgang eine Einsparung von 18 Grund- und 22 Leistungskursen zu erzielen. Daraus ergibt sich ein Einsparvolumen von fünf Lehrerstellen. Diese Reduzierung entspricht rd. 4 % der Unterrichtsversorgung aller Gymnasialen Oberstufen. Dabei handelt es sich um vorsichtige Schätzungen, da das zukünftige Anwahlverhalten der Schüler bei geänderten Auflagen, zusätzlich entweder eine Fremdsprache oder ein naturwissenschaftliches Fach bis zum Abitur belegen zu müssen, zzt. nicht absehbar ist.

2.2.6 Würdigung

- 198** Der Rechnungshof begrüßt die vom Ressort beabsichtigte Weiterentwicklung der Gymnasialen Oberstufe. Er unterstützt vor allem die Maßnahmen zur künftig gleichmäßigeren Auslastung der Lerngruppen und zur Einführung von Mindest- und Höchstfrequenzen mit dem Ziel eines effizienteren Lehrereinsatzes.
- 199** Der Rechnungshof geht davon aus, dass nach der dreijährigen Erprobungsphase für die neue Profiloberstufe sowohl bei Grund- als auch bei Leistungskursen ein nennenswertes Einsparpotenzial realisiert werden kann.

Zusatzqualifikationen für Lehrkräfte

Zahlreiche Lehrkräfte haben in den letzten Jahren durch Fortbildungsmaßnahmen zusätzliche Qualifikationen erworben. In den Schulen wurden sie jedoch in nennenswertem Umfang nicht entsprechend eingesetzt.

Das Bildungsressort hat zugesagt, den fachgerechten Einsatz von Lehrkräften nach dem Erwerb von Zusatzqualifikationen zu veranlassen und zukünftig zu überprüfen.

1 Rechtliche Grundlagen für Fort- und Weiterbildung

- 200** Nach dem Gesetz über die Ausbildung für das Lehramt an öffentlichen Schulen im Lande Bremen (Bremisches Lehrerausbildungsgesetz vom 2. Juli 1974 Brem.GBl. S. 279) dient die wissenschaftliche Fortbildung von Lehrkräften der Sicherung erworbenen Qualifikationen und ist verpflichtender Bestandteil der Berufstätigkeit (vgl. § 11 Bremisches Lehrerausbildungsgesetz). Die wissenschaftliche Weiterbildung soll zur „Veränderung erworbener Qualifikationen“ führen (a. a. O. § 12), so dass jede Lehrkraft „durch ein zusätzliches Studium die Lehrbefähigung für jede andere (Schul-) Stufe“ und/oder für ein weiteres Fach erwerben kann.

2 Prüfungsgegenstand

- 201** Der Rechnungshof hat geprüft, ob Lehrkräfte, die während ihrer Dienstzeit zusätzliche Qualifikationen erworben haben, anschließend in den Schulen entsprechend eingesetzt worden sind. Ziel der Prüfung war es festzustellen, ob dem Aufwand, der durch die Unterrichtsentlastung bei den wissenschaftlichen Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen entstanden ist, ein entsprechender Nutzen gegenübergestanden hat. Aus der Vielzahl der Qualifizierungsangebote hat der Rechnungshof diejenigen näher untersucht, die über einen längeren Zeitraum mit hoher Entlastung von der Unterrichtsverpflichtung (vgl. z. B. Tz. 210) durchgeführt worden sind.

3 Abfrage in den Schulen

- 202** Da im Ressort keine geeigneten Unterlagen vorhanden waren, hat der Rechnungshof mit einem Fragebogen Ende des Jahres 2001 selbst ermitteln müssen, ob und ggf. wie die fort- und weitergebildeten Lehrkräfte eingesetzt sind. Die Untersuchung betraf die Weiterbildungsmaßnahmen „Berufsbildende Fachrichtung Wirtschaftswissenschaften“ und „Sonderpädagogik“ sowie die qualifikationsergänzenden Fortbildungsmaßnahmen „Spanisch“, „Philosophie/Ethik“, „Qualifikations- und Motivationsprogramm - In

...

Schule Neues wagen“ und „Erwerb einer pädagogisch-psychologischen Beratungskompetenz“.

4 Prüfungsfeststellungen

4.1 Weiterbildung

- 203** Die Auswertung der Fragebögen für die Bereiche Wirtschaftswissenschaften und Sonderpädagogik hat zu keinen Beanstandungen geführt. Die Lehrkräfte sind entsprechend der erworbenen Zusatzqualifikation eingesetzt.

4.2 Fortbildung

- 204** Differenzierter stellt sich das Ergebnis bei je zwei Fortbildungsangeboten mit Fachbezug und mit außerunterrichtlichen Aufgabenschwerpunkten dar.

4.2.1 Spanisch

- 205** Im Schuljahr 1998/99 nahmen 18 Lehrkräfte an der einjährigen Maßnahme teil. Für die Dauer der Fortbildung erhielten 16 von 18 Lehrkräften eine Unterrichtsentlastung von vier Wochenstunden. Die Auswertung der Fragebögen hat ergeben, dass von den 18 Lehrkräften 15 durchgehend seit Abschluss der Fortbildung das Fach Spanisch unterrichten. Während zwei Lehrkräfte bereits kurz nach der Qualifizierung ausgeschieden waren, erteilt eine dritte Lehrkraft nach Auskunft der Schulleitung deshalb keinen Spanischunterricht, weil sie sich nicht ausreichend fortgebildet sah. Abgesehen von dieser Ausnahme sind die fortgebildeten Lehrkräfte entsprechend ihrer Zusatzqualifikation eingesetzt.

4.2.2 Qualifizierungs- und Motivationsprogramm - In Schule Neues wagen

- 206** Hierzu wurden zwei Fortbildungsmaßnahmen in den Schuljahren 1996/97 und 1997/98 mit insgesamt 36 Teilnehmern durchgeführt. Der Umfang der Unterrichtsentlastung betrug im ersten Jahr der Fortbildung vier bis sechs, im zweiten Jahr zwei Wochenstunden. Die Prüfung hat ergeben, dass von den 36 Lehrkräften bereits vier Lehrkräfte vorzeitig aus dem Schuldienst ausgeschieden waren. Zwei Lehrkräfte hatten die Fortbildung abgebrochen und die vom Ressort angebotene Möglichkeit genutzt, in ihre Stammschule zurückzukehren. Die übrigen 30 Lehrkräfte sind entsprechend ihrer Fortbildung eingesetzt.

4.2.3 Philosophie/Ethik

- 207** In den Schuljahren zwischen 1993/94 und 1998/99 nahmen insgesamt 37 Lehrkräfte an vier jeweils einjährigen Fortbildungsveranstaltungen teil. Die Maßnahmen standen im Zusammenhang mit einer vom Bildungsressort beabsichtigten Einführung des Faches Philosophie/Ethik als Alternative zum Biblischen Geschichtsunterricht in der Sekundarstufe I.
- 208** Von den 37 fortgebildeten Lehrkräften waren zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Rechnungshof bereits sieben vorzeitig aus dem Schuldienst ausgeschieden. Nur 12 der verbliebenen 30 Lehrkräfte sind entsprechend ihrer Fortbildung eingesetzt worden. Die restlichen 18 haben nach Abschluss der Qualifizierung keinen Unterricht in diesem Fach erteilt. Nur in vier Fällen haben die Schulleitungen begründet, warum die Lehrkräfte nicht im Fach Philosophie/Ethik eingesetzt worden sind.
- 209** 60 % der Lehrkräfte mit der erworbenen Zusatzqualifikation in Philosophie/Ethik unterrichten das Fach nicht. Dieses verdeutlicht, dass weder im Bildungsressort auf den Unterrichtseinsatz der fortgebildeten Lehrkräfte geachtet worden ist, noch Schulleitungen ihrer Verantwortung für sachlich gebotenen Unterrichtseinsatz von Lehrkräften nach dem Erwerb der Zusatzqualifikation gerecht geworden sind.
- 210** Zu bemängeln ist aber nicht nur, dass die Fortbildungsmaßnahmen für die Schulen überwiegend ohne Nutzen geblieben sind; sie waren auch unwirtschaftlich. 14 der o. a. 18 Lehrkräfte haben wegen der Fortbildung ein Jahr lang jeweils drei, und weitere vier Lehrkräfte jeweils zwei Wochenstunden Entlastung von der Unterrichtsverpflichtung erhalten. Das sind insgesamt 50 Wochenstunden. Unter Berücksichtigung der durchschnittlichen Lehrerpflichtstundenzahl von 26 Wochenstunden entspricht dies rd. zwei Lehrerstellen. Bei einem durchschnittlichen Jahresgehalt in der Besoldungsgruppe A 13 i. H. v. rd. 90 TDM (Stand: 1995) errechnet sich ein unnötiger Aufwand von 180 TDM.

4.2.4 Erwerb einer pädagogisch-psychologischen Beratungskompetenz

- 211** Diese zweijährige Fortbildung wurde erstmals in den Schuljahren 1994/95 bis 1995/96 mit 20 und ein zweites Mal von 1998/99 bis 1999/2000 mit 22 Lehrkräften durchgeführt. Jede Schule hatte nach Abschluss der Fortbildungsmaßnahme darüber zu entscheiden, in welchem Umfang die Beratungslehrkraft eingesetzt werden sollte.

- 212** Vier der insgesamt 42 Beratungslehrkräfte waren zum Zeitpunkt der Erhebung durch den Rechnungshof bereits im vorzeitigen Ruhestand. Eine weitere Lehrkraft stand seit dem Schuljahr 2000/01 wegen Langzeiterkrankung nicht mehr zur Verfügung. Für vier Lehrkräfte gibt es nach Auskunft der Schulleitungen für Beratungstätigkeit kein Stundenkontingent mehr. In einem Fall ist die Beratungstätigkeit auf Wunsch der Lehrkraft eingestellt worden, in einem weiteren Fall hat sich die Lehrkraft geweigert, Beratungsaufgaben zu übernehmen. Aus einer Schule liegt keine Begründung vor, warum eine fortgebildete Lehrkraft keine Beratungstätigkeit ausübt. Im Ergebnis nehmen von 37 Lehrkräften noch 30 ihre Beratungstätigkeit wahr. Das bedeutet, dass bei fast jeder fünften Lehrkraft die neue Qualifikation nicht genutzt wird.
- 213** Der Rechnungshof hält diesen Anteil auch in wirtschaftlicher Hinsicht für zu hoch. Diese sieben Lehrkräfte waren für die Dauer von zwei Schuljahren durchschnittlich mit vier Wochenstunden, insgesamt also 56 Wochenstunden, freigestellt. Bei einer durchschnittlichen Unterrichtsverpflichtung von 26 Wochenstunden entspricht dies rd. 2,2 Lehrerstellen. Bezogen auf ein durchschnittliches Jahresgehalt in der Besoldungsgruppe A 13 i. H. v. rd. 90 TDM (Stand: 1995) ergibt sich daraus ein Aufwand von rd. 200 TDM, der den Schulen nicht zu Gute gekommen ist.

5 Zusammenfassende Prüfungsfeststellungen

- 214** Vor allem im Fach Philosophie/Ethik, in geringerem Umfang aber auch im Bereich der pädagogisch-psychologischen Beratung sind Lehrkräfte nicht entsprechend ihrer Zusatzqualifikation eingesetzt worden. Die Fortbildungsmaßnahmen kamen deshalb den Schulen nur unzureichend zu Gute. Sie verursachten darüber hinaus einen nicht zu vertretenden Aufwand i. H. v. rd. 380 TDM. Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, den genannten Fällen nachzugehen und auch die Schulleitungen in die Pflicht zu nehmen.
- 215** Er hat dazu das Bildungsressort aufgefordert, für entsprechende Kontrollmöglichkeiten zu sorgen, die den Einsatz zusätzlich qualifizierter Lehrkräfte überprüfbar machen. Hierfür könnte die bestehende Lehrerindividualdatei genutzt werden.
- 216** Schließlich hat der Rechnungshof empfohlen, Abschlusszertifikate für alle Fortbildungsmaßnahmen auszustellen. Für die Absolventen von Weiterbildungsmaßnahmen und auch für Lehrkräfte mit pädagogisch-psychologischer Beratungskompetenz

werden diese bereits ausgestellt. Zur Steuerung des Lehrereinsatzes sollten Ressort und Schulen Ausfertigungen der Zertifikate erhalten.

6 Stellungnahme des Ressorts

- 217** Das Bildungsressort hat die vom Rechnungshof in den Schulen erhobenen Daten und die daraus gewonnenen Erkenntnisse als hilfreich für weitere Regelungen bei Zusatzqualifikationen angesehen.
- 218** Es hat erklärt, dass es nicht im subjektiven Ermessen einer Lehrkraft liegen könne, ob sie eine qualifikationsergänzende Befähigung in den Unterricht einbringt oder nicht. Die Schulleitungen müssten in solchen Fällen von ihrem Weisungsrecht Gebrauch machen. Das Ressort hat zugesagt, mit den betroffenen Schulleitungen Gespräche zu führen.
- 219** Die Tatsache, dass nur eine geringe Anzahl von Lehrkräften mit der erworbenen Zusatzqualifikation in Philosophie/Ethik im Unterricht eingesetzt worden ist, hat das Ressort mit der geringen Wertschätzung des Biblischen Geschichtsunterrichts an bremischen Schulen erklärt. Darüber hinaus neigten Schulleitungen dazu, solche Lehrkräfte eher in anerkannten Leistungsfächern einzusetzen. Nachdem Kirchen, politische Parteien und Eltern interveniert hätten, habe sich der Senator für Bildung und Wissenschaft verpflichtet, mit Nachdruck darauf hinzuwirken, dass der Biblische Geschichtsunterricht bzw. das Alternativfach Philosophie/Ethik verstärkt unterrichtet wird. Dazu werde ein Maßnahmepaket vorbereitet, damit spätestens zum Schuljahr 2002/03 alle Lehrkräfte mit der erworbenen Zusatzqualifikation auch entsprechend eingesetzt würden.
- 220** Weiterhin hat das Ressort angekündigt, die Arbeit der Lehrkräfte mit pädagogisch-psychologischer Beratungskompetenz zu unterstützen und zu verstärken. Deren Zusatzkompetenz solle zukünftig in erster Linie für das bildungspolitische Schwerpunktprogramm „Schulverweigerung spürbar reduzieren“ genutzt werden. Entsprechende Maßnahmen würden hierzu vorbereitet.
- 221** Schließlich hat das Ressort zugesichert, die jeweils erworbene Zusatzqualifikation in die Lehrerindividualdatei - einem wichtigen Kontrollinstrument für den nachfolgenden Einsatz - aufzunehmen. Dem Landesinstitut für Schule, das die Qualifizierung orga-

nisiert, werde es vorschlagen, bei allen qualifikationsergänzenden Fortbildungsmaßnahmen Abschlusszertifikate auszustellen.

Wissenschaft

Universität Bremen

Gästehäuser und -wohnungen

Die Universität Bremen hat ihr in den Jahren 1992 und 1997 erklärtes Ziel, die laufenden Kosten ihrer Gästehäuser und -wohnungen durch Mietennahmen zu decken, nicht erreicht.

Wegen unzureichender Überwachung wurden Mieten weder rechtzeitig noch vollständig eingenommen.

1 Prüfungsgegenstand

- 222** Die Universität Bremen verfügt über vier Immobilien, die an auswärtige Gastwissenschaftlerinnen und Gastwissenschaftler vermietet werden. Neben den Gästehäusern „Teerhof“ und „Hastedt“ stehen die Gästewohnungen „Barkhof“ und „Kaisenscheune“ zur Verfügung. Das Gästehaus „Teerhof“ und die Wohnung „Barkhof“ befinden sich im Eigentum Bremens. Die beiden anderen Objekte sind angemietet.
- 223** Vor Inbetriebnahme der Gästehäuser hatte die Universität gegenüber den Entscheidungsträgern (Wissenschaftsressort, Finanzressort bzw. Fachdeputation) erklärt, dass sie das Ziel habe, durch die Einnahmen aus der Vermietung mindestens die laufenden Kosten der Gästehäuser abzudecken. Den Antragsunterlagen waren entsprechende Berechnungen und Prognosen über die Auslastung beigefügt. Entsprechende Erklärungen wurden in Bezug auf die Gästewohnungen nicht abgegeben.
- 224** Der Rechnungshof hat die Aufwands- und Ertragssituation der einzelnen Objekte in den Jahren 1997 bis 2000 geprüft. Festgestellt werden sollte, ob das formulierte Ziel erreicht worden ist. Darüber hinaus ist das von der Universitätsverwaltung praktizierte Verfahren bei der Verwaltung und Vermietung der Unterkünfte (Bewirtschaftungsverfahren) untersucht worden.

...

2 Prüfungsfeststellungen

2.1 Gästehäuser

- 225** Die Erträge aus der Vermietung der Gästehäuser haben mindestens seit 1997 die laufenden Kosten nicht gedeckt. Der Verlust beim Gästehaus „Teerhof“ betrug im Prüfungszeitraum rd. 442 TDM. Dies entspricht einem Kostendeckungsgrad von rd. 67 %. Beim Gästehaus „Hastedt“ betrug das Defizit rd. 614 TDM; damit war der Aufwand nicht einmal zu 50 % abgedeckt. Die folgende Tabelle zeigt die Entwicklung der Erträge und Aufwendungen der beiden Gästehäuser.

Gästehäuser „Teerhof“ und „Hastedt“					
Jahr Finanzdaten	1997	1998	1999	2000	1997-2000
„Teerhof“					
Ertrag	216.365 DM	226.214 DM	222.876 DM	224.065 DM	889.520 DM
Aufwand	363.852 DM	340.678 DM	292.102 DM	335.184 DM	1.331.816 DM
Verlust	147.487 DM	114.464 DM	69.226 DM	111.119 DM	442.296 DM
Deckungsgrad	59,5 %	66,4 %	76,3 %	66,9 %	Ø 66,8 %
„Hastedt“					
Ertrag	103.084 DM	149.546 DM	163.726 DM	151.704 DM	568.060 DM
Aufwand	217.460 DM	331.139 DM	313.539 DM	319.660 DM	1.181.798 DM
Verlust	114.376 DM	181.593 DM	149.813 DM	167.956 DM	613.738 DM
Deckungsgrad	47,4 %	45,2 %	52,2 %	47,5 %	Ø 48,1 %

- 226** Die Abweichungen der tatsächlichen Erträge von denen, die die Universität in ihren Berechnungen prognostiziert hatte (s. Tz. 223), sind auf falsche Ansätze zurückzuführen. Auf der Aufwandsseite wurden die Sachkosten zu niedrig angesetzt. Daneben wurden die Personalkosten der für Aufgaben der Gästehäuserverwaltung verantwortlichen Beschäftigten der Universitätsverwaltung sowie die Gemeinkosten in einem Umfang von rd. 486 TDM nicht berücksichtigt. Auf der Ertragsseite war die Universität von einer zu hohen Belegungsquote ausgegangen. Diese sollte im Gästehaus „Teerhof“ zwischen 80 % und 90 % liegen. Für das Gästehaus „Hastedt“ war eine Quote von 83 % angesetzt worden. In der folgenden Tabelle sind die Belegungszahlen von 1998 bis 2000 aufgeführt. Das Jahr 1997 wurde nicht berücksichtigt, da das Gästehaus „Hastedt“ erst Mitte des Jahres eröffnet wurde.

Auslastungsquoten der Gästehäuser „Teerhof“ und „Hastedt“										
Auslastung	Jahr		1998		1999		2000		Durchschnittliche Auslastung	
	absolut	in %	absolut	in %						
Übernachtungen „Teerhof“	6954	82,8	6561	78,2	6594	78,6	6703	79,8		
Übernachtungen „Hastedt“	6759	68,6	6412	65,1	6393	64,7	6521	66,1		

- 227 Die Tabelle zeigt, dass die Belegung des Gästehauses „Teerhof“ mit rd. 80 % gerade noch im Bereich des von der Universität Erwarteten lag. Anders im Gästehaus „Hastedt“: Hier war die Auslastung mit rd. 66 % deutlich niedriger als die prognostizierte und zur Deckung der laufenden Kosten notwendige Belegungsquote von 83 %. Die absteigende Tendenz hat - bei unveränderten Bedingungen - für die nächsten Jahre eine weitere Verschlechterung der Deckung der laufenden Kosten erwarten lassen.
- 228 Der Rechnungshof hat außerdem bemängelt, dass die Gästehäuser in erheblichem Umfang von Personen genutzt worden sind, die nicht zu dem dafür vorgesehenen Personenkreis gehören, z. B. Hochschulbedienstete, Doktorandinnen und Doktoranden sowie Personen, die keinen Bezug zur Universität hatten. Der Prozentsatz dieser Fehlbelegung betrug im Gästehaus „Teerhof“ im Durchschnitt der letzten zwei Jahre rd. 15 % der Gesamtbelegung, der entsprechende Wert im Gästehaus „Hastedt“ lag sogar bei rd. 32 %.
- 229 Die Fehlbelegungen tragen zwar zu einer besseren Auslastung der vorhandenen Kapazitäten und damit zu einer Verringerung der Verluste bei. Dieses Vorgehen verzerrt aber den Blick auf den tatsächlichen Bedarf an Übernachtungsangeboten für auswärtige Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler und führt zu subventionierten Mieten für Personen, die nicht zur Zielgruppe gehören.
- 230 Aufgrund der eindeutigen Datenlage ist der Rechnungshof der Auffassung, dass weder moderate Mietanhebungen noch eine personell gestraffte Betreuungs- und Belebungsstruktur dazu führen werden, dass die Gästehäuser kostendeckend betrieben werden können. Unter Hinweis auf die Überkapazitäten - erst recht nach Abbau der Fehlbelegungen - hat er vorgeschlagen, zukünftig auf das Gästehaus

„Hastedt“ zu verzichten. Für Personen, die in Spitzenzeiten nicht mehr in den verbleibenden Gästezimmern untergebracht werden können, sollten Übernachtungsmöglichkeiten durch Vereinbarungen mit Hotels, Pensionen oder Privatpersonen geschaffen werden. So wird auch von anderen bremischen Hochschulen verfahren.

2.2 Gästewohnung „Barkhof“

- 231** Die Gästewohnung „Barkhof“ ist eine ehemalige Hausmeisterwohnung, die für die Unterbringung von Gästen hergerichtet wurde. Die Universität konnte dem Rechnungshof keine Aufwands- und Ertragsrechnung vorlegen, da vollständige Daten nicht zur Verfügung standen. Eine Wirtschaftlichkeitsrechnung war dem Rechnungshof daher nicht möglich.

2.3 Gästewohnung „Kaisenscheune“

- 232** Die Gästewohnung wurde angemietet, obwohl das Haushaltsdezernat der Universität im Vorfeld der Verhandlungen auf die Unwirtschaftlichkeit der Maßnahme aufmerksam gemacht hatte. Dabei hatte es auch darauf verwiesen, dass die vorhandenen Gästehäuser nicht durchgängig ausgelastet seien und bereits ein Defizit verursachten. Die Universität hat die Gästewohnung an einen Universitätsprofessor weitervermietet und zwar zu einem Mietpreis, der um rd. 33 % unter der von ihr selbst gezahlten Miete liegt.
- 233** Nach Auffassung des Rechnungshofs ist es unzulässig, Universitätsangehörigen subventionierten Wohnraum zur Verfügung zu stellen. Er hat gefordert, die Gästewohnung zum nächstmöglichen Zeitpunkt zu kündigen, da auch bei einer Erhöhung der Miete auf das Niveau im Gästehaus „Teerhof“ die Einnahmen aus der Weitervermietung die laufenden Kosten nicht decken würden.

2.4 Bewirtschaftungsverfahren

- 234** Die Universität hat als Vermieterin die Aufgabe, den Eingang der Mietzahlungen zu überwachen, bei Verzug die Zahlungen anzumahnen und ggf. Kosten, Zinsen und Säumniszuschläge zu erheben. Diese Vermieterfunktion hat die Universitätsverwaltung nur unzureichend wahrgenommen. Sie hat selbst bei Außenständen von mehreren Monatsmieten nicht gemahnt. Der Rechnungshof hat empfohlen, das Bewirtschaftungsverfahren zu optimieren, damit künftig z. B. die Einnahmen vollständig und rechtzeitig erhoben werden.

3 Stellungnahme der Universität

- 235** Die Universität hat darauf verwiesen, dass das Betreiben der Gästehäuser und -wohnungen ein fester Bestandteil ihrer Strategie zur Internationalisierung von Lehre und Forschung sei. Die mittelfristigen Ziele dieser Strategie und ihre entsprechenden Maßnahmen seien in einem Kontrakt zwischen dem Wissenschaftsressort und der Universität (Laufzeit: 2000 bis 2004) fixiert worden. Um das internationale Renommee der Universität zu erhöhen und vermehrt ausländische Gastwissenschaftlerinnen und Gastwissenschaftler zu gewinnen, müsse u. a. kostengünstiger Wohnraum zur Verfügung gestellt werden. Hierin eingeschlossen sei nunmehr auch die Unterbringung von Doktorandinnen und Doktoranden auf dem Niveau amerikanischer, kanadischer und englischer Universitäten. Ein solcher Service könne auf absehbare Zeit nicht kostendeckend geboten werden.
- 236** Die Universität hat die Gästehausverwaltung neu organisiert und mitgeteilt, dass dadurch Personalkosten in erheblichem Umfang eingespart würden. Ferner seien die Mieten zum 1. Januar 2002 um durchschnittlich 8 % angehoben worden. Im Vergleich zu Gästehäusern in anderen Bundesländern lägen sie damit im oberen Preisniveau. Darüber hinaus sei zwischenzeitlich eine Endreinigungspauschale eingeführt und die Telefonkostenpauschale angehoben worden. Auch habe sie inzwischen das Bewirtschaftungsverfahren geändert; damit sei zukünftig eine vollständige und rechtzeitige Einnahmeerhebung sichergestellt.

4 Weitere Entwicklung

- 237** Aufgrund der Zahlen für die ersten drei Quartale 2001 erwartet die Universität für beide Gästehäuser ein Jahresdefizit von 65 TDM. Die Universität hat den Mietvertrag für das Gästehaus „Hastedt“ fristgerecht gekündigt und gleichzeitig den Abschluss eines neuen Mietvertrages angeboten. Bei den Verhandlungen zeichnet sich eine Reduzierung der Miete (ohne Nebenkostenpauschale) in Höhe von rd. 24 % ab. Dabei geht sie davon aus, dass durch die Reduzierung des Mietpreises und durch die in Tz. 236 genannten weiteren Maßnahmen eine zukünftige maximale Unterdeckung des Gästehauses „Hastedt“ von nicht mehr als 15 TDM (rd. 7.669 €) eintritt. Dieses hält sie für vertretbar, da nach ihrer Berechnung für das Gästehaus „Teerhof“ eine Deckung der laufenden Kosten erreicht werden könnte.

- 238** Für die Gästewohnung „Barkhof“ wird die Universität zukünftig die Einnahmen und Ausgaben separat erfassen und eine Wirtschaftlichkeitsberechnung erstellen.
- 239** Die Gästewohnung „Kaisenscheune“ ist bereits gekündigt worden. Die Verhandlung über einen neuen Mietvertrag, der der Universität eine kostendeckende Weitervermietung ermöglicht, steht noch aus.

5 Würdigung

- 240** Die Bemühungen der Universität, ihr Renommee auch im internationalen Wettbewerb zu erhöhen, werden vom Rechnungshof anerkannt. In Fällen, in denen Gästehäuser nicht kostendeckend betrieben werden können, ist es aber unerlässlich, dass die Universität alle Kosten korrekt ermittelt, beziffert und damit transparent macht. Nur so können notwendige Steuerungsmaßnahmen zeitnah eingeleitet werden. Eine solche Vorgehensweise hätte die Verluste der Vergangenheit minimieren können, wie die nunmehr von der Universität eingeleiteten Maßnahmen zeigen.
- 241** Die Bemühungen zur Verbesserung der Aufwands- und Ertragssituation hat der Rechnungshof begrüßt. Die Universität hat bei der von ihr prognostizierten Unterdeckung von nicht mehr als 15 TDM (rd. 7.669 €) jedoch lediglich die Personalkosten für die Gästehausverwalterin eingerechnet. Der Rechnungshof hält unverändert die Einrechnung sämtlicher Kosten (s. Tz. 226) der für Aufgaben der Gästehäuserverwaltung verantwortlichen weiteren Beschäftigten für erforderlich. Der jährliche Fehlbedarf würde sich dadurch im Jahr um rd. 25 TDM (rd. 12.782 €) auf rd. 40 TDM (20.451 €) erhöhen.
- Der Rechnungshof erwartet, dass die Universität den angekündigten Mietabschlag beim Gästehaus „Hastedt“ in Höhe von rd. 24 % erreicht. Nur dann hält er die von der Universität favorisierte Lösung für vertretbar. Denn dadurch wird der Aufbau einer eigenen Wohnungsvermittlungsorganisation mit den damit verbundenen Kosten vermieden.
- 242** Das neue Bewirtschaftungsverfahren (s. Tz. 234) wird nach Ansicht des Rechnungshofs ebenfalls zu einer Verbesserung der Wirtschaftlichkeit beitragen.

Hochschulen

Einhaltung der Lehrverpflichtung

Die Erklärungen der Lehrenden zum Nachweis der Erfüllung ihrer Lehrverpflichtungen waren häufig unvollständig und fehlerhaft.

Den Hochschulen ist es bisher nicht gelungen, das Verfahren zur Einhaltung der Lehrverpflichtung durch technikgestützten Einsatz zu vereinfachen.

Der Rechnungshof hat darüber hinaus empfohlen, die Präsenzpflicht für das Lehrpersonal zu regeln.

1 Prüfungsgegenstand

- 243** Der Umfang der Lehrverpflichtung an Hochschulen wird durch die aufgrund von § 29 Abs. 1 Bremisches Hochschulgesetz (BremHG) erlassene Lehrverpflichtungsverordnung (LVV) geregelt. Das Nachweisverfahren ist in der Verordnung zum Nachweis der Erfüllung der Lehrverpflichtung der Lehrenden an den Hochschulen (LNVO) festgelegt. Diese Verordnung hätte nach der Novellierung des BremHG im Jahr 1988 geändert werden müssen. Eine Neufassung der LNVO wird nunmehr gemeinsam mit der Änderung der LVV, die aus Anlass der letzten Novellierung des BremHG im Jahr 1999 notwendig ist, vorbereitet.
- 244** Im Jahr 1987 hat der Rechnungshof erstmalig geprüft, ob die Lehrenden an den Bremer Hochschulen ihre Lehrverpflichtungen erfüllen (vgl. Jahresbericht 1988, Tz. 37 bis 45). Seine damaligen Empfehlungen zielten vor allem auf eine Änderung und Vereinfachung des Nachweisverfahrens. Durch die aktuelle Prüfung sollte u. a. festgestellt werden, ob die damals festgestellten Mängel zwischenzeitlich behoben worden sind. Der Zeitraum der Prüfung umfasste die Zeitspanne vom Wintersemester 1998/99 bis zum Sommersemester 2000. Es wurde an allen Hochschulen stichprobenartig geprüft.

Prüfungsfeststellungen und Stellungnahmen

- 245** Die Hochschulen hatten anlässlich der Prüfungsfeststellungen im Jahr 1987 u. a. auf die Anfangsschwierigkeiten mit dem Verfahren und den Vordrucken zum Nachweis und der Kontrolle der Lehrverpflichtungen hingewiesen.

...

- 246** Nach rd. 14 Jahren hätten die Anfangsschwierigkeiten eigentlich überwunden sein müssen. Der Rechnungshof hat jedoch erneut Mängel festgestellt, die durch die Umsetzung seiner damaligen Empfehlungen hätten vermieden werden können.
- 247** Die Erklärungen über Art und Umfang der Lehrtätigkeit waren häufig unvollständig und fehlerhaft. Diese Mängel haben eine Prüfung des Soll-/Istvergleichs erschwert, in einigen Fällen sogar unmöglich gemacht. Bereits damals hatte der Rechnungshof angeregt, durch DV-Einsatz den Aufwand für Verwaltung und Lehrende bei den Lehrverpflichtungserklärungen zu vermindern.
- 248** Mittlerweile haben das Wissenschaftsressort und die Hochschulen begonnen, ein DV-Konzept zu erarbeiten. Der Rechnungshof erwartet, dass die Lehrverpflichtungserklärungen künftig ordnungsgemäß und nach Realisierung des Konzepts mit einem geringeren Verwaltungsaufwand erledigt werden.
- 249** Ein großer Teil der Fachbereiche hat seine Verantwortung bei der Kontrolle der Lehrverpflichtungserklärungen weiterhin nicht ausreichend wahrgenommen.
- 250** Die im Jahr 1988 aufgestellte Forderung des Rechnungshofs, die Verantwortlichkeiten sowie den Umfang der erforderlichen Prüfungen festzuschreiben, hat das Wissenschaftsressort bisher nicht erfüllt. Der Rechnungshof hat daher erneut vorgeschlagen, im Zusammenhang mit den bevorstehenden Änderungen der LVV und der LNVO eine Präzisierung vorzunehmen.
- 251** Das Ressort hat - wie schon damals - mitgeteilt, es werde bei der Novellierung der LVV prüfen, ob eine Präzisierung der Zuständigkeiten und des Kontrollumfangs sinnvoll sei, gleichzeitig aber darauf hingewiesen, dass eine staatliche Überregulierung zu vermeiden sei.
- 252** Ziel der Rechnungshofsforderung ist keine Überregulierung. Die unterschiedliche Handhabung in den Hochschulen zeigt, dass eine einheitliche Regelung notwendig ist.
- 253** Stichproben in den Veranstaltungsverzeichnissen haben erneut gezeigt, dass noch immer Lehrende ihre Lehrveranstaltungen an nur zwei Wochentagen - in einem Fall nur an einem Wochentag - durchgeführt haben. Der Rechnungshof hat angeregt, bei der Novellierung der LVV festzulegen, dass Lehrende ihr Lehrangebot an mindestens

tens drei Tagen (bei einer Lehrverpflichtung von acht Semesterwochenstunden) bzw. vier Tagen (bei mehr als acht Semesterwochenstunden) pro Woche zu erbringen haben.

- 254** Das Wissenschaftsressort hat dazu - ohne seine Änderungsabsichten zu präzisieren - erklärt, dass die Anzahl der Wochentage, an denen Lehrveranstaltungen regelmäßig abzuhalten sind, in die LVV aufgenommen werden könne. Hierzu werde es sich mit den Hochschulen abstimmen.
- 255** Der Rechnungshof begrüßt die Absicht des Ressorts, hält es jedoch für notwendig, auch die von ihm vorgeschlagenen zeitlichen Vorgaben (s. Tz. 253) in der LVV festzuschreiben.
- 256** Darüber hinaus hat der Rechnungshof vorgeschlagen, in der LVV die Präsenzpflicht von Lehrenden in der Hochschule zu verankern. Sie sollten an vier Tagen pro Woche für Aufgaben in der Lehre, Studienberatung und Betreuung zur Verfügung stehen. Diese Regelung führt zu einer Verbesserung der Studiensituation, da die Lehrenden häufiger für die Studierenden erreichbar wären.
- 257** Nach Auffassung des Wissenschaftsressorts kann eine allgemeine Regelung der Präsenzpflicht nicht durch die LVV geregelt werden.
- 258** Der Rechnungshof hält seinen Vorschlag aufrecht und verweist in diesem Zusammenhang auf die Verordnung über die Lehrverpflichtung an Universitäten und Fachhochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen vom 30. August 1999. Danach haben vollzeitbeschäftigte Professorinnen und Professoren ihr Lehrangebot an mindestens drei Tagen pro Woche zu erbringen und an vier Tagen pro Woche in der Hochschule für Aufgaben in der Lehre, Studienberatung und Betreuung zur Verfügung zu stehen. Falls notwendig, müsste das BremHG geändert werden.
- 259** Nach § 7 Abs. 4 Satz 1 LVV können an Fachhochschulen für Forschungs- und Entwicklungsaufgaben sowie für weitere Aufgaben und Funktionen (z. B. Verwaltung von Labors, Betreuung von Sammlungen) Ermäßigungen gewährt werden. Diese sollen 7 % der Gesamtheit der Lehrverpflichtungen der hauptberuflichen Lehrpersonen nicht überschreiten. Diese Regelung soll verhindern, dass das Lehrangebot übermäßig eingeschränkt wird. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass eine Hochschule diese Quote in allen geprüften Semestern überschritten hat. Dies war zu ei-

nem erheblichen Teil auf Ermäßigungen für Verwaltungstätigkeiten zurückzuführen, die nach Auffassung des Rechnungshofs zu großzügig und ohne Prüfung der Notwendigkeit gewährt wurden.

- 260** Der Rechnungshof hält die jetzige Regelung, mit der die Ermäßigungen der Lehrverpflichtung begrenzt werden, für nicht sachgerecht. Die Quote unterscheidet nicht zwischen Ermäßigungen für Forschungs- und Entwicklungsaufgaben sowie Ermäßigungen für weitere Aufgaben und Funktionen. Aufgrund der unterschiedlichen Bedeutung dieser Aufgabenbereiche für den Hochschulerfolg empfiehlt der Rechnungshof, diese zukünftig differenziert zu behandeln. Die Ermäßigungen für Forschungs- und Entwicklungstätigkeiten sollten auf die bestehende Höchstgrenze dann nicht angerechnet werden, wenn aus Drittmitteln Geld für Ersatzpersonal, z. B. Lehrbeauftragte, zur Verfügung steht.
- 261** Das Wissenschaftsressort hat mitgeteilt, dass es bei der Novellierung der LVV die Empfehlungen des Rechnungshofs aufgreifen werde.
- 262** Der Rechnungshof hat weiterhin festgestellt, dass die Hochschulen nach der Novellierung des BremHG (Fassung vom 20. Juli 1999) im Vorgriff auf die anstehende LVV-Novelle eine Reduzierung der Lehrverpflichtung für Studiendekaninnen und Studiendekane von bis zu 25 % gewährt haben. Daneben ist im LVV-Entwurf erstmals auch für die stellvertretende Dekanin bzw. den stellvertretenden Dekan eine Reduzierung der Lehrverpflichtung von jeweils um bis zu 25 % vorgesehen.
- 263** Eine Reduzierung für die stellvertretende Dekanin bzw. den stellvertretenden Dekan hält der Rechnungshof im Hinblick auf deren Arbeitsaufwand für nicht angemessen. Sofern allerdings eine Stellvertreterin bzw. ein Stellvertreter gleichzeitig die Funktion einer Studiendekanin bzw. eines Studiendekans innehält (Doppelfunktion), hält der Rechnungshof eine Reduzierung im Umfang von bis zu 30 % (statt der vorgesehenen 50 %) für gerechtfertigt. Der Umfang der Reduzierung für die Studiendekanin bzw. den Studiendekan sollte nach Auffassung des Rechnungshofs an die Größe der Studiengänge bzw. des gesamten Fachbereichs geknüpft werden.
- 264** Das Wissenschaftsressort hat zu der Forderung des Rechnungshofs, die vorgesehene Ermäßigung für die stellvertretende Dekanin und den stellvertretenden Dekan zu streichen, nicht Stellung genommen. Es hat aber mitgeteilt, dass im BremHG das

Ziel formuliert sei, stellvertretenden Dekaninnen bzw. Dekanen möglichst gleichzeitig die Funktion einer Studiendekanin bzw. Studiendekans zu übertragen. Um dies zu erreichen, müsse unbedingt ein Anreiz geschaffen werden. Es halte daher eine Ermäßigung um bis zu 50 % für erforderlich. Allerdings beabsichtige es in die LVV-Novelle eine Höchstregelung aufzunehmen, die auch die Größe des Fachbereichs bzw. der Studiengänge berücksichtigt.

- 265** Der Rechnungshof ist unverändert der Auffassung, dass für eine alleinige Stellvertretung keine Ermäßigung und für die Ausübung der „Doppelfunktion“ eine Ermäßigung bis höchstens 30 % zu rechtfertigen ist. Dabei stützt er sich auch auf die Lehrverpflichtungsverordnungen anderer Bundesländer, die überwiegend keine Ermäßigung für Stellvertretungsfunktionen vorsehen. Sofern im Rahmen einer Stellvertretung „Sonderaufgaben“ übertragen werden sollen, kann bereits heute nach der LVV eine individuelle Ermäßigung gewährt werden.
- 266** Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

Arbeit

Förderung von Projekten aus dem Qualifizierungsfonds

Das Arbeitsressort hat einen Fonds zur Qualifizierung von Arbeitskräften geschaffen. Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, die Förderung von Qualifizierungsprojekten vom Ergebnis einer Kosten-Nutzen-Analyse abhängig zu machen. Weiter hat er angemahnt, vor Projektbeginn Kriterien zu entwickeln, anhand derer der Erfolg der Maßnahme gemessen werden kann.

- 267** Das Arbeitsressort hat einen Qualifizierungsfonds mit dem Ziel aufgelegt, die Wirtschaftsstandorte Bremen und Bremerhaven durch berufliche betriebsnahe Qualifizierung von Arbeitskräften zu stärken. Der Fonds ist Bestandteil des Beschäftigungspolitischen Aktionsprogramms. Gefördert werden sollen vor allem arbeitslose und von Arbeitslosigkeit bedrohte Personen sowie un- und angelernte Beschäftigte. Der Frauenförderung kommt besondere Bedeutung zu.
- 268** Das Volumen des Qualifizierungsfonds betrug in den Jahren 1998 bis 2000 insgesamt rd. 210 Mio. DM. Darin waren rd. 30 Mio. DM an Landesmitteln enthalten. Die

...

übrigen Fördergelder wurden im Wesentlichen vom Bund und von der Europäischen Union (Europäischer Sozialfonds) bereitgestellt.

- 269** Der Rechnungshof hat insbesondere geprüft, ob der Einsatz der Fördergelder die gewünschten positiven arbeitsmarktpolitischen Effekte hatte.
- 270** Die Prüfung hat ergeben, dass diese Frage wegen der unzureichenden Datenlage gegenwärtig nicht zu beantworten ist. Der Rechnungshof hat dem Arbeitsressort am Beispiel einiger Qualifizierungsmaßnahmen die Unzulänglichkeiten des Förderverfahrens aufgezeigt. So hat er bemängelt, dass Maßnahmen vor der Bewilligung von Fördergeldern nicht hinreichend unter Kosten-Nutzen-Gesichtspunkten betrachtet werden. Dadurch besteht die Gefahr, dass es zu Fehlinvestitionen kommt. Insbesondere hat er eine wirksame Erfolgskontrolle laufender Projekte gefordert (zur Bedeutung von Erfolgskontrollen s. ausführlich Jahresbericht 1999, Tz. 285 ff.). Das Ressort hatte vor Projektbeginn nicht ausreichend detaillierte Kriterien festgelegt, mit Hilfe derer es hätte prüfen können, ob das mit der Förderung angestrebte Ziel erreicht wird. Auch hätte konzeptionell beschrieben werden müssen, wie die beiden Wirtschaftsstandorte Bremen und Bremerhaven durch Qualifizierung der Arbeitskräfte gestärkt werden sollen. Auf dieser Basis hätte dann festgestellt werden müssen, ob die geförderten Arbeitskräfte auf dem ersten Arbeitsmarkt untergekommen bzw. dort verblieben sind. Den erfolgreichen Maßnahmen hätten die Fälle, in denen die Fördermaßnahmen erfolglos geblieben sind, gegenübergestellt werden müssen.
- 271** Das Arbeitsressort hat die Forderung des Rechnungshofs aufgegriffen und inzwischen für die zahlreichen Projekte des Qualifizierungsfonds Indikatoren vorgegeben, anhand derer gemessen werden kann, ob die jeweilige Fördermaßnahme erfolgreich war. Damit ist ein wichtiger Baustein für eine wirksame Erfolgskontrolle geschaffen.
- 272** Im Übrigen hat die Prüfung gezeigt, dass das Ressort die internen Arbeitsprozesse durch Richtlinien und Arbeitsanweisungen gut geregelt hat. Die Förderanträge wurden angemessen geprüft und die Entscheidungen ausreichend dokumentiert. Allerdings wurden entgegen VV-LHO Nr. 12 zu § 44 LHO die Nachweise über die Verwendung der Mittel zu einem großen Teil mit erheblicher Verzögerung geprüft. Der Rechnungshof hat gefordert, Verwendungsnachweise künftig zeitnah zu prüfen.

- 273 Das Ressort hat die verspätete Prüfung insbesondere der Schlussverwendungs-nachweise mit Personalengpässen begründet. Zwar sei in den letzten Jahren u. a. zur zeitnahen Prüfung der Verwendungsnachweise zusätzliches Personal eingesetzt worden. Da in diesem Arbeitsbereich jedoch Neubewilligungen von Maßnahmen und Verwendungsnachweisprüfungen zusammenfallen würden, habe insbesondere we-gen der Terminvorgaben der Europäischen Union das Arbeitsvolumen nicht umge-steuert werden können.
- 274 Der Rechnungshof ist unverändert der Auffassung, dass vom Arbeitsressort sicherzustellen ist, dass die Nachweise über die Verwendung der Fördergelder künf-tig zeitnah geprüft werden.

Bau

Ausschreibung von Hochbauaufträgen

Unbeschränkter Wettbewerb um öffentliche Aufträge sichert am ehesten einen wirtschaftlichen Einsatz von Haushaltsmitteln.

Zur Verbesserung des Wettbewerbs ist bei beschränkten Ausschreibun-gen Angebotsvielfalt dadurch herzustellen, dass vermehrt auswärtige Firmen am Ausschreibungsverfahren beteiligt werden.

1 Vorbemerkungen

- 275 Zuständig für die bremischen Auftragsvergaben im Hochbaubereich waren bis Ende 1993 vor allem das Hochbauamt und das Bauamt Bremen-Nord. Im Jahr 1994 wurde das Hochbauamt zunächst in einen Betrieb nach § 26 Abs. 1 LHO, sodann in einen Eigenbetrieb nach § 26 Abs. 2 LHO (Bremer Baubetrieb -BBB-) umgewandelt. Die Hochbauabteilung des Bauamtes Bremen-Nord wurde 1999 in den BBB eingeglie-dert. Daneben bearbeitet die städtische Gesellschaft BauManagement Bremen GmbH (BMB) Hochbauaufträge.
- 276 Der Rechnungshof hat Ausschreibungen für Hochbauaufträge aus den Jahren 1997 bis 2001 geprüft. Ziel der Prüfung war festzustellen, ob durch Ausschreibungen öf-fentlicher Hochbauaufträge wettbewerbsgerechte Preise erreicht wurden.

...

2 Rechtsgrundlagen

- 277** Grundsätzlich müssen allen bremischen Hochbauaufträgen nach § 55 LHO öffentliche Ausschreibungen vorangehen. Der Senat für Finanzen hat näheres in den VV zu § 55 LHO geregelt. Danach liegt eine öffentlichen Ausschreibung vor, wenn es im vorgeschriebenen Verfahren einer unbeschränkten Zahl von Unternehmern möglich ist, Angebote für Lieferungen und Leistungen einzureichen.
- 278** Die Vergabe von Bauaufträgen unterliegt nach VV-LHO Nr. 2.1.1 zu § 55 LHO den Regeln der Verdingungsordnung für Bauleistungen (VOB). Von einer öffentlichen Ausschreibung kann abgesehen werden, wenn die Eigenart der Leistung oder besondere Umstände eine Abweichung rechtfertigen.
- 279** Eine beschränkte Ausschreibung ist danach zulässig, wenn
- die öffentliche Ausschreibung einen Aufwand verursachen würde, der zum Wert der Leistung in einem Missverhältnis stehen würde,
 - eine öffentliche Ausschreibung kein annehmbares Ergebnis gehabt hat oder
 - die öffentliche Ausschreibung aus anderen Gründen (z.B. Dringlichkeit, Geheimhaltung) unzweckmäßig ist.
- 280** Eine beschränkte Ausschreibung ist weiter nach öffentlichem Teilnahmewettbewerb zulässig, wenn
- die Leistung nach ihrer Eigenart nur von einem beschränkten Kreis von Unternehmern in geeigneter Weise ausgeführt werden kann oder
 - die Bearbeitung des Angebots wegen der Eigenart der Leistung einen außergewöhnlich hohen Aufwand erfordert.
- 281** Schließlich sind freihändige Vergaben möglich, wenn sowohl öffentliche als auch beschränkte Ausschreibungen unzweckmäßig sind. Das kann z.B. der Fall sein, wenn es nur einen Anbieter gibt, die Leistung sich nicht eindeutig von einer bereits vergebenen Leistung trennen lässt (Nachtragsauftrag) oder eine erneute Ausschreibung nach Aufhebung einer vorangegangenen Ausschreibung kein annehmbares Ergebnis verspricht.
- 282** Bauaufträge, die voraussichtlich einen sogenannten Schwellenwert von 5 Mio. € (rd. 10 Mio. DM) erreichen oder überschreiten, sind EU-weit im sog. offenen Verfah-

ren, das dem nationalen Vergabeverfahren der öffentlichen Ausschreibung entspricht, auszuschreiben.

3 Prüfungsfeststellungen

- 283** Die Prüfung hat gezeigt, dass den meisten Auftragsvergaben keine öffentlichen, sondern nur beschränkte Ausschreibungen vorangegangen sind. Öffentliche Ausschreibungen gab es fast nur bei hohem Auftragswert.
- 284** Bei öffentlichen Ausschreibungen haben Bieter aus dem weiteren Umland überwiegend um rd. 20 % günstigere Angebote gemacht. Diese Feststellungen werden durch eine umfangreiche Datenauswertung einer namhaften Baupreisdatei gestützt. Danach lagen in den Jahren 1996 und 1999 die durchschnittlichen Preisdifferenzen zwischen Bremen und Niedersachsen bei 22 bzw. 27 %.
- 285** Bei beschränkten Ausschreibungen wurden häufig dieselben bremischen Firmen zur Abgabe von Angeboten aufgefordert. Nicht in der Stadt Bremen ansässige Firmen, die sich in öffentlichen Ausschreibungen als besonders günstige Bieter gezeigt hatten, wurden in der Regel nicht in den Teilnehmerkreis einbezogen.
- 286** Die von der zuständigen Stelle vor jeder Ausschreibung verbindlich zu schätzenden Baukosten wichen in der Regel erheblich von den Angeboten der günstigsten Bieter ab. Die für die Ermittlung der Schätzsummen verantwortlichen Bediensteten hatten offensichtlich keine hinreichenden Kenntnisse, um die Baukosten fachgerecht zu schätzen.
- 287** Bei der BMB haben Bedienstete Vergabeverhandlungen geführt, obwohl sie im Vergaberecht nicht speziell geschult worden sind. Deshalb widersprachen Niederschriften regelmäßig den vergaberechtlichen Bestimmungen.
- 288** Entgegen den einschlägigen Bestimmungen des Vergaberechts haben freiberuflich Tätige, die von BMB beauftragt worden waren, Submissionsunterlagen versandt, an Submissionen teilgenommen und sogar Submissionen in ihren Büros durchgeführt.

4 Fazit

- 289** Unbeschränkter Wettbewerb um öffentliche Aufträge sichert am ehesten einen wirtschaftlichen Einsatz der Haushaltssmittel. Beschränkte Ausschreibungen und frei-händige Auftragsvergaben dürfen deshalb nur in den vorgesehenen Ausnahmefällen

stattfinden. Zur Verbesserung des Wettbewerbs bei beschränkten Ausschreibungen ist Angebotsvielfalt dadurch herzustellen, dass vermehrt auswärtige Firmen am Ausschreibungsverfahren beteiligt werden.

- 290** Das Vergaberecht ist im Zusammenwirken der verschiedenen Vorschriften sehr komplex und wird nur von Spezialisten beherrscht. Im Verlauf der Prüfung hat das Ressort bereits entschieden, künftig sämtliche Ausschreibungsverfahren von der zentralen Vergabestelle des BBB durchführen zu lassen. Diese Stelle, die bereits über speziell ausgebildete Vergabeexperten verfügt, hat ab Januar 2002 zusätzlich einen Mitarbeiter (Bauingenieur) eingesetzt, der aufgrund seiner speziellen Kenntnisse die Ausschreibungen, Angebote und Vergabevorschläge auf Unregelmäßigkeiten hin überprüfen soll.
- 291** Das Bauressort hat zugesagt, zukünftig bei Ausschreibung und Vergabe öffentlicher Bauaufträge folgendes zu beachten:
- Alle Ausschreibungen sind so durchzuführen, dass ein größtmögliches Maß an Wettbewerb gewährleistet ist.
 - Im Ausnahmefall der beschränkten Ausschreibung sind zur Verbesserung des Wettbewerbs auswärtige Firmen verstärkt zu beteiligen.
 - Durch Schulungsmaßnahmen ist dafür zu sorgen, dass die mit der Auftragsvergabe befassten Bediensteten in die Lage versetzt werden, die Kosten vor jedem Ausschreibungsverfahren fachgerecht zu schätzen. Im Rahmen ihrer Dienst- und Fachaufsicht haben sich Vorgesetzte davon zu überzeugen, dass die Fachleute diese Kosten selbst geschätzt haben.
 - Vorgesetzte haben regelmäßig die Vergabepraxis zu kontrollieren. Dabei muss das Vergabeverhalten konsequent durch eine dv-gestützte Datenerfassung überwacht werden.
 - Nach der Verwaltungsvorschrift zur Vermeidung und Bekämpfung der Korruption in der öffentlichen Verwaltung der Freien Hansestadt Bremen (Land und Stadtgemeinde) vom 16. Januar 2001, Brem.ABI. S. 103 sind sämtliche Vergaben laufend auf wettbewerbsverfälschende Unregelmäßigkeiten zu überprüfen.
- 292** Die weitere Auswertung der Prüfungsergebnisse ist noch nicht abgeschlossen.

Finanzen

Ausbildungsbezirke in den Finanzämtern Bremen-Ost und Bremen-West

Die Einrichtung von Ausbildungsbezirken hat die berufspraktische Ausbildung verbessert.

Der Schwerpunkt der Aufgaben hat sich durch den Rückgang der Anzahl der Auszubildenden auf die Wiedereingliederung langfristig beurlaubter Bediensteter und auf die Unterstützung anderer Veranlagungsbezirke verlagert.

Die Ausbildungszeit für die Laufbahn des mittleren Dienstes wird von drei auf zwei Jahre verkürzt.

Die Beteiligung der Finanzverwaltung am Bürgeramt Bremen Horn-Lehe ist zzt. unwirtschaftlich.

1 Vorbemerkungen

- 293** Die Steuerbeamtenausbildung ist im Steuerbeamten-Ausbildungsgesetz und in der Steuerbeamten-Ausbildungs- und Prüfungsordnung geregelt. Danach beträgt die Vorbereitungszeit für die Laufbahn des gehobenen Dienstes (Finanzanwärter) drei, für die des mittleren Dienstes (Steueranwärter) zwei Jahre. In Bremen ist dem Vorbereitungsdienst für den mittleren Dienst eine einjährige Ausbildung zum Verwaltungsfachangestellten vorgeschaltet (vgl. Tz. 314 ff.).
- 294** Die fachtheoretische Ausbildung für den gehobenen Dienst wird im Rahmen eines Fachstudiums an der Hochschule für öffentliche Verwaltung und die des mittleren Dienstes durch fachtheoretische Veranstaltungen an der Landesfinanzschule Bremen durchgeführt. Die berufspraktische Ausbildung wird für beide Laufbahnen in den Ausbildungsfinanzämtern wahrgenommen.
- 295** In den Finanzämtern (FÄ) Bremens wurden ab dem Jahre 1987 Ausbildungsbezirke eingerichtet. Damit sollte eine straffere Organisation der praktischen Ausbildung und eine qualitative Verbesserung des Ausbildungsangebots erreicht werden. Wegen der rückläufigen Anzahl der Auszubildenden und der sich daraus ergebenden Frage, ob diese Organisationsform noch zeitgemäß ist, hat der Rechnungshof die Arbeitsweise und die Arbeitsergebnisse exemplarisch in den Ausbildungsbezirken der FÄ Bremen-Ost und Bremen-West geprüft.

...

2 Prüfungsfeststellungen und Stellungnahme des Finanzressorts

2.1 Organisatorischer Aufbau sowie Aufgabeninhalte der Ausbildungsbezirke

- 296** Dem Ausbildungsbezirk des Finanzamts (FA) Bremen-West sind drei Einzel-Steuerbezirke mit entsprechendem Aktenbestand zugeordnet. Der Ausbildungsbezirk des FA Bremen-Ost verfügt über keinen eigenen Aktenbestand, ihm ist aber ein Veranlagungsbezirk (Vbz), ein so genannter Zwillingsbezirk, beigeordnet.
- 297** Den Auszubildenden ist die mit der Bearbeitung von Steuerfällen verbundene gesamte vielschichtige Arbeitstechnik praxisnah zu vermitteln. Neben der Lösung fachspezifischer Probleme sind auch veranlagungsbegeleitende Arbeiten zu erledigen. Die Aufgaben der Ausbildungsbezirke orientieren sich an den Erfordernissen einer zielgerichteten berufspraktischen Ausbildung der Auszubildenden.
- 298** Daneben sind die Ausbildungsbezirke für die Koordination der Ausbildungsaufgaben innerhalb der FÄ zuständig. Zusätzlich zu den Auszubildenden für den gehobenen und den mittleren Dienst werden in den beiden FÄ Bedienstete, die aus einer längerenfristigen Beurlaubung zurückkehren, auf ihren Einsatz vorbereitet (vgl. Tz. 307 ff.).
- 299** Der Einsatz der Auszubildenden im gehobenen Dienst hat sich in den geprüften Ausbildungsbezirken unterschiedlich entwickelt. Während das FA Bremen-West alle Finanzanwärter nach Beendigung des ersten Studienabschnitts für mindestens vier Wochen im Ausbildungsbezirk einsetzt, hat das FA Bremen-Ost einen Teil der Auszubildenden auf ausgewählte Vbz verteilt. Dieser Ausbildungsbezirk befasst sich insbesondere mit der Betreuung der leistungsschwächeren Auszubildenden. Im Interesse der Schaffung guter Ausbildungsvoraussetzungen sollte der Senator für Finanzen beobachten, ob beide Systeme in der Praxis als gleichwertig anzusehen sind. Wenn dieses der Fall ist, müssten die bestehenden Ausbildungspläne, nach denen die Auszubildenden mindestens für einen bestimmten Zeitraum die Ausbildungsbezirke durchlaufen sollten, überarbeitet werden.
- 300** Der Senator für Finanzen hat dieses zugesagt.

2.2 Arbeitsanleitungen zur Durchführung der praktischen Ausbildung

- 301** Damit die praktische Ausbildung nach einheitlichen Kriterien gestaltet und vertieft wird, hat die ehemalige Oberfinanzdirektion Bremen Arbeitsanleitungen entwickelt. Diese beschreiben die typischen Arbeitsfelder der jeweiligen Arbeitsbereiche und

zeigen die verschiedenen Möglichkeiten der Ausbildung in dem jeweiligen Arbeitsbereich auf. Um den Nutzeffekt der Arbeitsanleitungen zu erhöhen, hat der Rechnungshof den Senator für Finanzen u. a. gebeten, die einzelnen Arbeitsfelder weiter zu untergliedern und in Schwierigkeitsstufen zu unterteilen.

- 302** Um abzulegen zu können, ob eine Ausbildung in den jeweiligen Arbeitsfeldern stattgefunden hat, wurden Vordrucke entwickelt. Die Ausbilder haben diese jedoch nicht systematisch ausgewertet und auf Vollständigkeit hin kontrolliert; außerdem wurden sie nach Abschluss der Ausbildung nicht von der Personalstelle aufbewahrt.
- 303** Der Senator für Finanzen hat zugesagt, die Vorschläge des Rechnungshofs im Zuge der Aktualisierung der Arbeitsanleitungen zu berücksichtigen. Die Unterlagen sollen vor Beendigung der Ausbildung auf Vollständigkeit geprüft und nach Beendigung drei Jahre aufbewahrt werden.

2.3 Auswahl von Steuerfällen für die Auszubildenden

- 304** Der Erfolg der praktischen Ausbildung ist abhängig davon, dass die Auszubildenden eine Vielzahl von Veranlagungsfällen bearbeiten, die für Ausbildungszwecke geeignet sind. Hierfür stellen die übrigen Vbz dem Ausbildungsbezirk Veranlagungsfälle zur Verfügung. Diese Fälle sollen entsprechend den Ausbildungszwecken der jeweiligen Laufbahnguppe sowie dem Ausbildungsstand und der Aufnahmefähigkeit der Auszubildenden ausgewählt werden.
- 305** Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Fälle nicht immer sachgerecht ausgewählt worden sind. Er schlägt vor, unter Beachtung von arbeitsökonomische Aspekten die Fälle zukünftig nach folgenden Kriterien auszuwählen:
- Die Arbeitsanleitungen (vgl. Tz. 301 ff.) sind vollständig abzuarbeiten.
 - Die Schwierigkeitsgrade sollten systematisch gesteigert werden.
 - Die Fälle müssen geeignet sein, Sachverhaltsermittlung, Schriftverkehr und Verhandlungstechnik zu üben.

- 306** Der Senator für Finanzen hat zugesagt, diese Kriterien verstärkt zu berücksichtigen.

2.4 Wiedereingliederungsmaßnahmen

- 307** Ein Schwerpunkt der Arbeit der Ausbildungsbezirke ist es, Bedienstete nach einer langfristigen Beurlaubung wieder in den Dienstbetrieb einzugliedern (vgl. Tz. 298).

Insbesondere werden die während der Beurlaubung eingetretenen Veränderungen im Steuerrecht, der Organisationsstruktur und der Arbeitstechnik vermittelt.

- 308** Der Rechnungshof hat festgestellt, dass in der fachtheoretischen Ausbildung der spezifische Ausbildungsbedarf von Rückkehrern nicht besonders berücksichtigt wurde. Zukünftig sollte eine auf die Bedürfnisse dieses Personenkreises besonders ausgerichtete Ausbildungsplanung erstellt und gezielte Schulungsmaßnahmen durch die Landesfinanzschule durchgeführt werden.
- 309** Der Senator für Finanzen hat dieser Anregung in einem ersten Schritt Rechnung getragen. Er hat im September 2001 einen Lehrgang für diesen Personenkreis eingerichtet.
- 310** Die Planung und Durchführung solcher Schulungsmaßnahmen wird dadurch erschwert, dass die Rückkehrer zu verschiedenen Zeitpunkten innerhalb eines Jahres ihren Dienst antreten. Der Senator für Finanzen und der Rechnungshof halten es im Interesse der Förderung der späteren Wiedereingliederung für erwägenswert, bereits bei der Bewilligung und ggfs. Verlängerung der Beurlaubung einen einheitlichen Rückkehrtermin nahezulegen. Sollte dieses aus persönlichen Gründen nicht möglich oder aus dienstlichen Gründen nicht sinnvoll sein, müssten die Bediensteten, die in Kürze ihren Dienst wieder antreten, auf Lehrgänge hingewiesen werden.

2.5 Durchführung von Unterstützungsmaßnahmen des Ausbildungsbezirks für andere Veranlagungsbezirke

- 311** Die Ausbildungsbezirke entlasten die Vbz, bei denen aus unterschiedlichen Gründen Engpässe aufgetreten sind. Vorrangig wurden Vbz für Hilfsaktionen durchgeführt, in denen ein stetiger Rückgang der Erledigungszahlen zu verzeichnen war. Daneben unterstützten die Ausbildungsbezirke Vbz, bei denen Personal für einen längeren Zeitraum ausfiel.
- 312** Der Rechnungshof hat angeregt, dass die bei Unterstützungsmaßnahmen sichtbar gewordenen Mängel in der Organisation der Arbeitsabläufe oder Schwachstellen bei der Arbeitserledigung festgehalten, analysiert und hieraus Konsequenzen gezogen werden. Bedienstete, die unzureichende Arbeitsleistungen erbringen, sollten nur in Ausnahmesituationen unterstützt werden.

3 Zusammenfassende Würdigung

- 313** Mit der Einrichtung von Ausbildungsbezirken ist ein Schritt in Richtung zu mehr Verwaltungsökonomie gemacht worden. Insbesondere wurden die übrigen Vbz entlastet, die nunmehr einen deutlich geringeren Anteil an der Ausbildungsarbeit leisten. Außerdem hat die Einrichtung der Ausbildungsbezirke zu einer Verbesserung der praktischen Ausbildung beigetragen. Trotz Rückgang von Neueinstellungen für die Laufbahnguppen des gehobenen und des mittleren Dienstes in der Steuerverwaltung haben die Ausbildungsbezirke nicht an Bedeutung verloren, da die Aus- und Fortbildung von Rückkehrern aus einer längeren Beurlaubung weiterhin entsprechende Kapazitäten erfordern. Außerdem ist die Einbindung der Ausbildungsbezirke in das laufende Veranlagungsgeschäft zu einem wichtigen Lenkungsinstrument für die ordnungsmäßige Wahrnehmung der Amtsgeschäfte geworden.

4. Sonstige Feststellungen

4.1 Ausbildung für den mittleren Dienst in der bremischen Steuerverwaltung

- 314** Das Steuerbeamten-Ausbildungsgesetz sieht eine zweijährige Ausbildung für den mittleren Dienst vor. Bisher wurde dieser zweijährigen Ausbildung in Bremen eine einjährige Verwaltungsfachangestelltenausbildung vorangestellt.
- 315** Der Rechnungshof hat angeregt, auf die Verwaltungsfachangestelltenausbildung zu verzichten, weil die Ausbildungsinhalte im Rahmen der zweijährigen Ausbildung zum Steueranwärter vermittelt werden können. Bei einem Verzicht ergibt sich eine Einsparpotential von rd. 416 TDM (213 T€) pro Lehrgang des mittleren Dienstes (rd. 21 TDM bzw. 11 T€ pro Auszubildenden).
- 316** Der Senator für Finanzen hat die Anregung des Rechnungshofs in der aktuellen Ausbildungsplanung berücksichtigt.

4.2 Steuerliches Beratungsangebot im Bürgeramt Bremen Horn-Lehe

- 317** Das Finanzressort hat in der Zeit vom 2. Februar 1999 bis 25. Mai 1999 einmal wöchentlich in der Zeit von 14.00 bis 18.00 Uhr beim Bürgeramt Horn-Lehe eine Beratung in steuerlichen Angelegenheiten angeboten. Die Beratungsaktion wurde in der Zeit vom 1. November 1999 bis 26. Juni 2000 wiederholt. Die Aufgabe wurde von drei Bediensteten des FA Bremen-Ost wahrgenommen, die in der Beratungsstelle abwechselnd eingesetzt waren. Ihre Aufgaben in den Vbz wurden vertretungsweise vom Ausbildungsbezirk wahrgenommen.

...

- 318 Nach den vom FA Bremen-Ost geführten Statistiken entwickelten sich die Besucherzahlen für beide Beratungsaktionen wie folgt:

Arbeitsstatistik über die Beratungsleistungen in der Beratungsstelle für steuerliche Angelegenheiten im Ortsamt Bremen Horn-Lehe				
	Einsatzzeit vom 2. Feb. 1999 – 25. Mai 1999		Einsatzzeit vom 1. Nov. 1999 – 26. Juni 2000	
Anzahl der Beratungstage	17		31	
Anzahl der Besucher in der Zeit				
a) von 14.00 – 16.00 Uhr	58		150	
b) von 16.00 – 18.00 Uhr	34		109	
insgesamt	92		259	
Anliegen der Steuerbürger	Anzahl	in %	Anzahl	in %
a) Abholen von Vordrucken	15	16,3	27	9,6
b) Abgabe von Steuererklärungen	49	53,3	60	21,4
c) Hilfe beim Ausfüllen der Vordrucke	7	7,6	36	12,8
d) Eintragen eines Freibetrags	4	4,3	93	33,1
e) Abgabe von Belegen und Schreiben	1	1,1	4	1,4
f) Allgemeine Fragen	16	17,4	61	21,7
insgesamt	92	100,0	281	100,0

- 319 Die Beratungsgespräche dauerten in der Regel zwischen 10 und 20 Minuten. An einigen Tagen suchten nur wenige Bürger die Beratungsstelle auf. So erschienen an einem Beratungstag ein und an weiteren drei Tagen jeweils drei Bürger. Während der beiden Beratungsaktionen ließen sich nur an zwölf Tagen mindestens zehn Bürger beraten.
- 320 Die durchschnittliche Besucherzahl pro Öffnungsstunde betrug in der Zeit vom
- 2. Februar 1999 – 25. Mai 1999 1,4 Besucher
 - 1. November 1999 – 26. Juni 2000 2,1 Besucher.
- 321 Der Rechnungshof hat angemerkt, dass die oben genannten Zahlen die Einrichtung der steuerlichen Beratungsstelle nicht rechtfertigen. Der Notwendigkeit eines Beratungsangebots ist mit der Errichtung der „Zentralen Information und Annahmestelle (ZIA)“ im „Haus des Reichs“ und entsprechender Organisationseinheiten in den FÄ Bremen-Nord und Bremerhaven Rechnung getragen worden. Diese werden von den Bürgern im zunehmenden Umfang aufgesucht. So sind nach Erhebungen und ergänzenden Schätzungen der Finanzverwaltung allein in der ZIA im Haus des Reichs in einem Jahr rd. 35.000 Beratungsanfragen von Bürgern durch vier bis fünf Arbeitskräfte bearbeitet worden. Die Einrichtung von Dienstleistungsabenden (Öffnungszeiten montags und donnerstags bis 18.00 Uhr) hat das Angebot zusätzlich erweitert.

- 322** Der Senator für Finanzen teilt grundsätzlich die aufgezeigten Bedenken hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit des Beratungsangebots in Horn-Lehe. Eine endgültige Beurteilung sei aber erst dann möglich, wenn die in Bremen geplanten BürgerServiceCenter eingerichtet seien und Erfahrungen aus dem Pilotprojekt „Pelzerstraße“ sowie aus der erweiterten Zuständigkeit des Bürgeramts Horn-Lehe vorlägen. Nach nochmali- ger Pressearbeit habe sich die Besucherzahl wesentlich erhöht. Im Übrigen könne sich die Steuerverwaltung mit ihren hohen Besucherzahlen - trotz der ZIA - nicht ei- ner auf die Lebenslage des Bürgers ausgerichteten Verbesserung des Dienstleis- tungsangebots entziehen. Außerdem entspreche das bisherige räumliche Angebot der ZIA keineswegs den Anforderungen. Es sei daher anzunehmen, dass die zusätz- lichen Angebote in den Bürgerzentren zu einer Verkürzung der Wartezeiten in der ZIA führen werden.
- 323** Der Rechnungshof bittet den Senator für Finanzen, ihm das Ergebnis der endgülti- gen Beurteilung nach Abschluss seiner Untersuchung mitzuteilen.

VI. Vermögen und Schulden

1 Vermögensnachweis

- 324** Gemäß § 73 LHO ist über das Vermögen und die Schulden des Landes ein Nach- weis zu erbringen, der der Bürgerschaft und dem Rechnungshof zusammen mit der Haushaltsrechnung vorzulegen ist (§ 86 LHO). Der Vermögensnachweis der Freien Hansestadt Bremen zum 31. Dezember 2000 ist auf S. 43 als Anlage 3 der Haushaltsrechnung dargestellt (s. a. Tz. 22). Er enthält die Bestände an Vermögen und Schulden am Jahresanfang, deren Veränderungen im Laufe des Jahres und die sich daraus ergebenden Bestände am Jahresende. Die Vermögens- und Schuldenpos- ten des Nachweises sind in der Anlage 3 näher erläutert (s. S. 44 ff. der Haushalts- rechnung). Darüber hinaus liegen dem Rechnungshof weitergehende prüfungsfähige Unterlagen zum Vermögensnachweis vor.
- 325** Der Senator für Finanzen hat - wie im Vorjahr - davon Abstand genommen, in dem Vermögensnachweis das Sondervermögen Bremer Kapitaldienstfonds mit aufzufüh-

...

ren. Er hat es stattdessen als Anlage 4 der Haushaltsrechnung nachrichtlich dargestellt (s. a. Tz. 24). Angesichts der inzwischen gegründeten und in Gründung befindlichen weiteren bremischen Sondervermögen hält es der Rechnungshof für geboten, künftig eine Darstellungsform zu wählen, die auf den ersten Blick Rückschlüsse auf den gesamten bremischen Vermögens- und Schuldenstand zulässt („Konzernbe trachtung“).

2 Überwachung des Staatsschuldbuches

- 326** Gemäß § 1 Abs. 2 des Bremischen Schuldbuchgesetzes vom 2. Juli 1954 (SaBremR 63 - b - 1) obliegt dem Rechnungshof die Überwachung des vom Senator für Finanzen zu führenden Staatsschuldbuches. Das Staatsschuldbuch besteht seit Mitte 1995 nur noch aus Teil A. Dort werden die in Buchschulden umgewandelten Schuldverschreibungen und die durch Barzahlung des Kaufpreises für Schuldverschreibungen begründeten Buchschulden (Staatsanleihen, Kassen- und Landesobligationen, unverzinsliche Schatzanweisungen) der Freien Hansestadt Bremen dokumentiert (s. hierzu im Einzelnen Jahresbericht - Land - 1997, Tz. 108).
- 327** Der Senator für Finanzen hat dem Rechnungshof die am 31. Dezember 2000 valutierenden Einträge im Staatsschuldbuch nachgewiesen. Nachdem acht Kredite im Jahr 2000 endfällig geworden und neue Kredite nicht aufgenommen worden waren, wurden per 31. Dezember 2000 noch 14 Einzelkredite mit einem Gesamt- Nennwert von rd. 539,3 Mio. Euro im Schuldbuch geführt. Dieser Stand hat sich nach einer örtlichen Prüfung im Dezember 2001 beim Senator für Finanzen bestätigt.
- 328** Auf das bremische Staatsschuldbuch waren bisher die Vorschriften des Reichsschuldbuchgesetzes (RSchbG) i. d. F. der Bekanntmachung vom 31. Mai 1910 (RGBI. S. 840) und der Verordnung über die Änderung des Reichsschuldbuchgesetzes vom 17. November 1939 (RGBI. I S. 2298) entsprechend anzuwenden. Am 1. Januar 2002 ist das Gesetz zur Neuordnung des Schuldbuchrechts des Bundes und der Rechtsgrundlagen der Bundesschuldenverwaltung (Bundeswertpapierverwaltungsgesetz vom 11. Dezember 2001 - BWpVerwG, BGBI. I S. 3519) in Kraft getreten. In Bremen und in anderen Bundesländern ist vorgesehen, die Landesschuldbuchgesetze anzupassen.

3 Bürgschaften und Garantien

- 329 Die in § 16 Abs. 1 Nrn. 1 und 2, § 16 Abs. 2 und § 12 Abs. 10 HG 2000 festgesetzten Betragsgrenzen für neu zu übernehmende Bürgschaften, Garantien oder sonstige Gewährleistungen in Höhe von insgesamt 760 Mio. DM wurden insgesamt nur in Höhe von rd. 144,6 Mio. DM ausgeschöpft.
- 330 Die Bürgschafts- und Garantieverpflichtungen haben sich im Jahre 2000 wie folgt entwickelt:

Gesamtstand am 1. Januar 2000 2.958.963.642,43 DM

Veränderungen

- bei den Bürgschaften für den Wohnungsbau

Zugänge 4.597.018,00 DM

Abgänge/Tilgung - 19.704.958,56 DM - 15.107.940,56 DM

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

Zugänge -,--

Abgänge/Tilgung - 62.789.869,95 DM - 62.789.869,95 DM

- bei den Bürgschaften für Wirtschaftskredite

Zugänge 110.496.800,30 DM

Abgänge/Tilgung - 677.635.093,00 DM - 567.138.292,70 DM

- aus der Haftung für Leihgaben im Bereich Kunst und Kultur

Zugänge 34.114.441,00 DM

Abgänge - 33.762.441,00 DM 352.000,00 DM

...

Der Gesamtstand verteilt sich auf:

- | | |
|--|---------------------|
| • Bürgschaften für den Wohnungsbau | 561.252.666,14 DM |
| • Bürgschaften zur Förderung der Schifffahrt einschl. der Fischerei und des Schiffbaus | 57.829.164,68 DM |
| • Bürgschaften für Wirtschaftskredite | 1.693.027.579,40 DM |
| • Bürgschaften aus der Haftung für Leihgaben im Bereich Kunst und Kultur | 2.170.129,00 DM |

331 Darüber hinaus haftet die Freie Hansestadt Bremen ab dem 15. Juni 1999 nach § 5a des Gesetzes zur Übertragung von Aufgaben staatlicher Förderung auf juristische Personen des Privatrechts vom 26. Mai 1998 (Brem.GBl. S. 134) in der Fassung vom 1. Juni 1999 (Brem.GBl. S. 138) u. a. für Gelddarlehen, die von der Bremer Aufbau-Bank GmbH (BAB) aufgenommen wurden. Diese Gelddarlehen beliefen sich zum 31. Dezember 2000 auf rd. 143.923.660 DM (rd. 73.587 Tsd. €).

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

333 Im Jahre 2000 wurden im Haushalt bzw. im Treuhandvermögen vereinnahmt:

- Provisionen für übernommene Bürgschaften

	Haushalt	Treuhandvermögen
Bereich Wirtschaft und Schifffahrt		5.396.677,07 DM

...

- Hst. 0980/111 33-4:	14.262,23 DM
Bereich Wohnungsbau	
- Hst. 0697/111 33-4:	51.057,10 DM
	<u>65.319,33 DM</u>
	<u>5.396.677,07 DM</u>
• Rückflüsse bei Inanspruchnahmen aus Bürgschaften	
Bereich Wirtschaft und Schifffahrt (Inland)	440.836,57 DM
- Hst. 0980/141 10-1:	28.226,59 DM
Bereich Wirtschaft und Schifffahrt (Ausland)	601.096,13 DM
Bereich Wohnungsbau	-,-
	<u>28.226,59 DM</u>
	<u>1.041.932,70 DM</u>

334 Im Jahre 2000 wurden aus dem Haushalt bzw. aus dem Treuhandvermögen verausgabt:

- Für die Antragsbearbeitung und Verwaltung von Bürgschaften

	Haushalt	Treuhandvermögen
Bereich Wirtschaft und Schifffahrt		926.334,47 DM
Bereich Wohnungsbau	-,-	
	<u>-,-</u>	<u>926.334,47 DM</u>

- Für Inanspruchnahmen aus Bürgschaften

Bereich Wirtschaft und Schifffahrt	5.342.774,41 DM
Hst. 0980/871 01-0:	775.637,99 DM
Bereich Wohnungsbau	-,-
	<u>775.637,99 DM</u>
	<u>5.342.774,41 DM</u>

335 In der Zeit vom 1. Januar bis zum 31. Dezember 2000 hat sich das von der BAB für die Freie Hansestadt Bremen (Land) treuhänderisch im Bürgschaftsbereich verwaltete Vermögen wie folgt entwickelt:

Stand 1. Januar 2000	2.991.010,68 DM
Einnahmen:	
- Provisionen für übernommene Bürgschaften	5.396.677,07 DM

...

- Rückflüsse bei Inanspruchnahmen aus Bürgschaften	1.041.932,70 DM
- Zinserträge	<u>453.880,54 DM</u> 6.892.490,31 DM
Ausgaben:	
- Antragsbearbeitung und Verwaltung von Bürgschaften	926.334,47 DM
- Inanspruchnahmen für Bürgschaften	5.342.774,41 DM
- Übrige Ausgaben	<u>566,72 DM</u> <u>- 6.269.675,60 DM</u>
Stand 31. Dezember 2000	<u>3.613.825,39 DM</u>

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

1 Allgemeines

- 336** Das Land ist an 21 Unternehmen unmittelbar beteiligt, davon bei sieben Unternehmen zu mehr als 25 %. Diese sieben Beteiligungsunternehmen halten wiederum Unterbeteiligungen an 29 Unternehmen zu mehr als 25 %. Der Nominalwert der Anteile am Grund- oder Stammkapital der 21 direkten Beteiligungen beläuft sich per 31. Dezember 2000 auf 200.436.041,21 DM.
- 337** Daneben werden von einer unmittelbaren und von einer mittelbaren bremischen Mehrheitsbeteiligungsgesellschaft für das Land und die Stadt treuhänderisch Anteile an 18 Unternehmen gehalten. Bei elf dieser Beteiligungen beträgt der bremische Anteil mehr als 25 %. Zum 31. Dezember 2000 beläuft sich der Nominalwert der Treuhandbeteiligungen auf 221.036.928,40 DM.
- 338** Weitere für das Land und die Stadt treuhänderisch gehaltene Beteiligungen bestehen aus Einlagen als stiller Gesellschafter an 15 Unternehmen. Der Wert dieser Vermögenseinlagen beträgt 27.450.010,90 DM per 31. Dezember 2000.
- 339** Die Betätigung der Verwaltung bei diesen Unternehmen wird vom Rechnungshof laufend anhand der ihm von den zuständigen Senatoren übersandten Unterlagen (§ 69 LHO) überwacht. In begründeten Fällen entwickeln sich daraus Prüfungsver-

...

fahren, die auch mit örtlichen Erhebungen bei den Unternehmen verbunden sein können.

2 Neuorganisation des Beteiligungsmanagements

- 340** Die Anzahl der Beteiligungen Bremens ist von 1991 bis 2001 von 97 auf rd. 240 gestiegen.
- 341** Steuerung und Kontrolle dieser Unternehmen werden seit langem als verbesserungswürdig angesehen. Dabei lag und liegt das Problem in erster Linie darin, festzulegen, bis zu welchem Maße das Beteiligungsmanagement zentral vom Senator für Finanzen als dem Vertreter der Gesellschafterrechte wahrgenommen werden soll. Vorschläge des Rechnungshofs, die Position des Finanzressorts zu stärken, hatten bisher keinen Erfolg (vgl. Jahresbericht 1994 (Stadt), Großmarkt Bremen GmbH -Drs. 13/ 605 S, Tz .197 ff.-; Jahresbericht 1995 (Land), Wirtschaftsförderungsgesellschaft mbH -Drs. 14/ 141 Tz. 157 ff.-; Jahresbericht 1996 (Land), Bremer Gesellschaft für Wirtschaft und Arbeit mbH -Drs. 14/ 526, Tz. 173 ff.-).
- 342** Der Senat versucht seit 1997 mit einer Reihe von Gutachten das Beteiligungsmanagement neu zu ordnen. Auf der Basis einer im Oktober 2001 vorgelegten Sollkonzeption zur Errichtung eines Beteiligungsmanagementsystems sollte von einer Arbeitsgruppe des Senats bis Ende des Jahres 2001 ein Umsetzungsvorschlag zum Aufbau eines zielorientierten Steuerungs- und Kontrollsystems erarbeitet werden.
- 343** Zum 15. Februar 2002 hat der Senat den Haushalts- und Finanzausschüssen einen Zwischenbericht zur Fortentwicklung des Beteiligungsmanagements mit der Bitte um Kenntnisnahme vorgelegt. Danach ist beabsichtigt, die Beteiligungen inhaltlich und finanziell durch die Fachressorts zu steuern, während eine Querschnittseinheit im Auftrag des Senats eine „controllende“ und die Geschäftsprozesse vereinheitlichte Funktion wahrnehmen soll. Die jeweils vom zentralen und dezentralen Beteiligungsmanagement wahrzunehmenden Aufgaben wurden in einem Aufgabenkatalog festgehalten, der noch nicht abschließend festgelegt worden ist. Einzelheiten sollen in einem „Organisationshandbuch Beteiligungsmanagement“ geregelt werden. Der Senat beabsichtigt, im August 2002 zur Fortentwicklung des Beteiligungsmanagements erneut zu berichten.

344 Eine abschließende Neuordnung des Beteiligungsmanagements mit verbindlicher Aufgabenzuweisung ist u. a. deshalb dringlich, weil zunehmend nicht einmal mehr geltendes Recht angewandt wird und beispielsweise die nach § 65 LHO zwingenden Mitwirkungsrechte des Senators für Finanzen bei der Gründung von Beteiligungsgesellschaften nicht in jedem Fall beachtet werden.

3 Übersicht über die unmittelbaren Beteiligungen am 31. Dezember 2000

345

Gesellschaft	Anteil der Freien Hansestadt Bremen (Land)		Gewinnausschüttung für Gj. 1999
	DM	%	
Arbeit und Jugendwerkstätten Bremen GmbH, Bremen	900.000	100	
Fischereihafen Betriebsgesellschaft mbH (FBG), Bremerhaven	500.000	100	
Performa Nord GmbH	48.895,75	100	
Bremer Investitions-Gesellschaft mbH (BIG), Bremen	173.600.000	94,35	
GAUSS Gesellschaft für Angewandten Umweltschutz und Sicherheit im Seeverkehr mbH, Bremen	30.000	60	
Bremische Hafengesellschaft mbH, Bremen	48.895,75	50	
Bremer Toto und Lotto GmbH, Bremen	17.000	33,33	280.266
ATB Institut für angewandte Systemtechnik Bremen GmbH, Bremen	250.000	25	
Bremerhavener Gesellschaft für Investitionsförderung und Stadtentwicklung mbH, Bremerhaven	125.000	25	
AMI Arzneimitteluntersuchungsinstitut Nord GmbH, Bremen	12.500	25	
Institut für den wissenschaftlichen Film, gemeinnützige GmbH, Göttingen	10.000	10	
FWU Institut für Film und Bild in Wissenschaft und Unterricht, gemeinnützige GmbH, Grünwald	20.000	6,25	
			...

Gesellschaft	Anteil der Freien Hansestadt Bremen (Land)		Gewinnausschüttung für Gj. 1999
	DM	%	
HIS Hochschul-Informations-System GmbH, Hannover	4.000	4,17	
Kunst- und Ausstellungshalle der Bundesrepublik Deutschland GmbH, Bonn	2.000	2,44	
Fachinformationszentrum Karlsruhe, Gesellschaft für wissenschaftlich- technische Information GmbH, Karls- ruhe	2.000	2,17	
Trägergesellschaft Deutscher Pavil- lon mbH	500	0,44	
Bremische Gesellschaft für Stadter- neuerung, Stadtentwicklung und Wohnungsbau mbH, Bremen	250.150	0,38	16.170
Kreditanstalt für Wiederaufbau, Frankfurt/ M.	24.252.292	0,33	
Deutsche Messe Aktiengesellschaft, Hannover	316.257,71	0,21	10.333,35
Deutsche Pfandbrief- und Hypothe- kenbank AG, Wiesbaden	46.450	0,03	18.169,66
Münchener Hypothekenbank e.G., München	100	0,0001	8,75
Treuhänderisch durch die Bremer Investitions-Gesellschaft mbH ¹⁾ gehal- tene Beteiligungen	220.771.582,40		
Treuhänderisch durch die Bremer Aufbau-Bank GmbH Gesellschaft für öffentliche Finanzierungen GmbH ²⁾ gehaltene			
- inländische Beteiligungen	262.506		
- ausländische Beteiligung	2.840		

¹⁾ Durch die Bremer Investitions-Gesellschaft mbH, Bremen werden treuhänderisch für die Freie Hansestadt Bremen (Land und Stadtgemeinde) Aktien und Geschäftsanteile an 14 Gesellschaften und fünf stillen Beteiligungen gehalten.

²⁾ Die Bremer Aufbau-Bank GmbH hält treuhänderisch für die Freie Hansestadt Bremen (Land und Stadtgemeinde) Aktien und Geschäftsanteile an vier Gesellschaften und zehn stillen Beteiligungen. Die ausländische Beteiligung ist mit den Anschaffungskosten angesetzt.

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

Übersee-Museum Bremen

Mit Wirkung vom 1. Januar 1999 hat die Freie Hansestadt Bremen unter dem Namen „Übersee-Museum Bremen“ eine rechtsfähige Stiftung des öffentlichen Rechts errichtet.

Der für die Wirtschaftsführung der Stiftung erforderliche Kontrakt sowie der Nutzungsvertrag sind bisher noch nicht abgeschlossen worden.

Die Stiftung hat die Chance der Selbstständigkeit weitgehend genutzt; eigenverantwortliches Handeln und kostenbewusstes Wirtschaften konnten auf den Weg gebracht werden.

Die vom Gesetzgeber an die Verselbstständigung gestellten Erwartungen haben sich jedoch noch nicht vollständig erfüllt. Die Einnahmen aus Spenden und Sponsorengeldern, die für die Erfüllung des Stiftungszwecks u. a. durch verstärkte Kooperation mit Sponsoren und Sponsorinnen aus der Wirtschaft eingeworben werden sollten, konnten nicht in dem erwarteten Umfang realisiert werden.

1 Prüfungsgegenstand

- 346** Das bisher als nachgeordnete Dienststelle des Kulturrests geführte Übersee-Museum ist mit Wirkung vom 1. Januar 1999 durch das Gesetz zur Errichtung von Museumsstiftungen vom 22. Dezember 1998 (BremMuStG - Brem.GBl. S. 383) in eine Stiftung des öffentlichen Rechts umgewandelt worden.
- 347** Die Stiftung hat die Aufgabe, das Übersee-Museum zu betreiben, die Sammlungen in den Bereichen Natur-, Völker- und Handeskunde zu bewahren, zu ergänzen, zu erforschen und der Öffentlichkeit zu vermitteln.

...

- 348** Für die Stiftung handeln im Rahmen ihrer im BremMuStG und in der Satzung festgelegten Zuständigkeiten der Stiftungsrat und der Vorstand. Die Stiftung steht unter der Rechts- und Fachaufsicht des Senators für Inneres, Kultur und Sport.
- 349** Der Rechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Übersee-Museums Bremen gem. § 111 Abs. 1 LHO untersucht. Dabei hat er den Umwandlungsprozess in seine Prüfung einbezogen.

2 Prüfungsfeststellungen und Stellungnahmen

2.1 Ausstattung der Stiftung

- 350** Das Vermögen der Stiftung besteht aus dem Eigentum an der Betriebs- und Geschäftsausstattung des Übersee-Museums. Nach § 3 BremMuStG sind die Sammlungen, Gebäude und Grundstücke der Stiftung lediglich zur Nutzung überlassen worden.
- 351** Bislang ist der nach der Gesetzesbegründung zu § 3 BremMuStG vorgesehene Nutzungsvertrag noch nicht abgeschlossen worden. Die Verpflichtungen zur Erhaltung, Erneuerung und Ergänzung des überlassenen Vermögens sind bisher noch nicht geregelt. Der Rechnungshof hat den Abschluss eines Überlassungsvertrags angemahnt.
- 352** Eigentümerin der Museumsgebäude ist die Stadtgemeinde, die auch weiterhin für Investitionen im Haupt- und Magazingebäude zuständig und verantwortlich ist. Der Stiftungsrat hat das Kulturregion gebeten, die Übertragung des Hauptgebäudes in das Eigentum der Stiftung zu prüfen. Mit der Eigentumsübertragung soll u. a. erreicht werden, dass die Stiftung selbstständig über das Gebäude verfügen kann und Gebäudeinvestitionen bei ihr bilanziert werden können.
- 353** Der Rechnungshof hat das Anliegen der Stiftung, ihr das Eigentum am Hauptgebäude zu verschaffen, unterstützt. Er hält die Übertragung des Eigentums für wirtschaftlich sinnvoll. Beschaffenheit des Gebäudes und der Erhaltungszustand sind untrennbar mit dem Erscheinungsbild des Museums verbunden. Entscheidungen über Investitionen sollten dort getroffen werden, wo die Auswirkungen direkt zu verantworten sind.

- 354** Die städtische Deputation für Kultur hat in der Sitzung vom 2. November 2001 der Eigentumsübertragung und gleichzeitigen Absicherung der regelmäßigen Finanzierung der erforderlichen Abschreibungen durch den Senat zugestimmt.
- 355** Mittlerweile befindet sich die Frage der Eigentumsübertragung des Hauptgebäudes in der Diskussion zwischen den Ressorts Inneres, Kultur und Sport sowie Finanz und der inzwischen für das Gebäude zuständigen Gesellschaft Bremer Immobilien mbH. Das Ressort hat dazu mitgeteilt, dass daneben neue Überlegungen hinsichtlich der Nutzung/Überlassung und Bewirtschaftung des Gebäudes auf der Basis des Mieter-Vermieter-Modells angestellt würden, die zeitnah mit den Vorständen besprochen werden sollen, um zu einer abschließenden Regelung zu kommen.

2.2 Stiftungsmittel

- 356** An liquiden Mitteln stehen dem Übersee-Museum sog. Stiftungsmittel (§ 3 Abs. 4 BremMuStG) zur Verfügung. Dies sind
- die Erträge des Stiftungsvermögens,
 - wiederkehrende Zuwendungen der Stadtgemeinde Bremen auf der Grundlage von Kontrakten,
 - sonstige, zur Erfüllung des Stiftungszwecks bestimmte Einnahmen.

- 357** Die Stiftungsmittel sollen vom Übersee-Museum durch eigene Einnahmen ergänzt werden.

2.2.1 Erträge des Stiftungsvermögens

- 358** Die Möglichkeiten des Übersee-Museums, aus dem Stiftungsvermögen Erträge zu erzielen, sind begrenzt. Zum einen sind Erlöse aus der Veräußerung nicht mehr benötigter Anlagegüter - allerdings nur in beschränktem Umfang - denkbar, zum anderen besteht die Möglichkeit, Erträge aus der verzinslichen Anlage liquider Mittel zu erzielen. Das Übersee-Museum verfügte zum Zeitpunkt der Stiftungsgründung über kein ertragbringendes Vermögen. Das Stiftungskapital war am 1. Januar 1999 im Anlagevermögen gebunden, die Kapitalrücklage entsprach den Forderungen gegen die Stadtgemeinde Bremen. Erträge konnten daraus nicht erwirtschaftet werden. Erst durch die Auszahlung der Zuwendungen der Stadtgemeinde Bremen entstand ein Bankguthaben.

- 359** Das von der Landeshauptkasse bei der Bremer Landesbank eingerichtete Konto der Stiftung wurde allerdings bisher nicht verzinst. Der Rechnungshof hält die Abwicklung des Geldverkehrs über die Landeshauptkasse insbesondere aus Sicht der Stadtgemeinde Bremen als Zuwendungsgeberin für sinnvoll und hat angeregt, die Vereinbarungen über die Geldanlage bzw. Kreditgewährung den für bremische Eigenbetriebe geltenden Regelungen anzupassen. Danach wären die Guthaben künftig zu verzinsen; die Verpflichtung des Übersee-Museums zur wirtschaftlichen Betriebsführung aus § 3 Abs. 5 BremMuStG wäre insoweit realisiert.
- 360** Die Umwandlung des zinslosen außerhaushaltsmäßigen Kontos an die Zinsregelungen der Eigenbetriebe ist inzwischen eingeleitet worden.

2.2.2 Zuwendungen der Stadtgemeinde Bremen

- 361** Die wiederkehrenden Zuwendungen der Stadtgemeinde Bremen sollen gemäß § 3 Abs. 4 Ziff. 2 BremMuStG auf der Grundlage von abzuschließenden Kontrakten nach Maßgabe des jeweiligen Haushalts gezahlt werden.
- 362** Das Kulturressort hat mit der Stiftung bisher keinen Kontrakt geschlossen. Die Zuschüsse sind der Stiftung ohne Bescheid gewährt worden. Der Stiftung fehlt somit in wesentlichen Bereichen eine verbindliche Geschäftsgrundlage. Das Museum sollte auf den Abschluss eines Kontraktes mit dem Ressort drängen, damit Klarheit über die Art der Bezuschussung, die Finanzierungsart und die Erstattung des Abschreibungsaufwands mit ausreichender Verbindlichkeit hergestellt wird.
- 363** Das Ressort hat dazu mitgeteilt, dass die Kulturmanagement Bremen GmbH mit der Vorbereitung einer Zielvereinbarung beauftragt worden sei, sich der Abschluss aber durch den Leitungswechsel beim Museum verzögern werde.

2.2.3 Sonstige Einnahmen

- 364** Die zur Erfüllung des Stiftungszwecks bestimmten sonstigen Einnahmen bestehen im Wesentlichen aus Spenden und Sponsorengeldern. Neben projektbezogen gewährten Drittmitteln, Spenden und Sponsorengeldern liegt das allgemeine Spendenaufkommen bei etwa 30 TDM jährlich, einer Summe, die im Vergleich zu entsprechenden Einnahmen bei sonstigen Kultureinrichtungen angesichts der Größe und Bedeutung des Übersee-Museums als gering bezeichnet werden muss. Damit sind die Erwartungen des Gesetzgebers - u. a. durch verstärkte Kooperation mit privaten

Spender und Spenderinnen Spenden und Sponsorenmittel aus der Wirtschaft in größerem Umfang einzuwerben - noch nicht erfüllt.

- 365** Der Rechnungshof hält die sonstigen Einnahmen für steigerungsfähig und hat dem Vorstand empfohlen, verstärkt die Möglichkeiten auszuschöpfen, die sich aus der Vermarktung sowie Kooperation insbesondere mit der Wirtschaft ergeben könnten. Der Freundeskreis des Museums sollte in die Bemühungen einbezogen werden.

2.3 Eigene Einnahmen

- 366** Das Übersee-Museum ist gemäß § 3 Abs. 5 BremMuStG gehalten, die ihm zufließenden Stiftungsmittel durch eigene Einnahmen zu ergänzen. Diese betragen im Jahr 1999 10,5 % der Stiftungsmittel; im Jahr 2000 stieg der Anteil auf 20,2 %.

2.3.1 Einnahmen aus Eintrittsgeldern

- 367** Eintrittsgelder stellen die wesentliche Einnahme des Museums dar. Die Einnahmen haben sich seit 1996 stetig nach oben entwickelt. Herausragend ist das Ergebnis im Jahr 2000; gegenüber 1999 haben sich die Einnahmen aus Eintrittsgeldern fast verdoppelt (Zuwachs um 91 %).
- 368** Die Gründe dafür liegen zum einen darin, dass es dem Museum gelungen ist, die Besucherzahlen von rd. 176.000 im Jahr 1999 durch attraktive Sonderausstellungen um rd. 33 % auf 235.000 im Jahr 2000 zu steigern. Zum anderen hat eine Erhöhung der Eintrittspreise ab 15. Juni 2000 zum Mehrerlös beigetragen.
- 369** Da nicht anzunehmen ist, dass das Museum diesen außergewöhnlichen Erfolg kontinuierlich mit zukünftigen Sonderausstellungen wiederholen kann, sind regelmäßige Einnahmeverbesserungen im Ausmaß des Jahresergebnisses 2000 nicht zu erwarten.
- 370** Der Rechnungshof teilt die Einschätzung des Museums, dass eine weitere Erhöhung der Eintrittspreise von zzt. 10 DM für Erwachsene und 5 DM für Kinder/Schüler in absehbarer Zeit nicht angebracht ist.

2.3.2 Rabatte auf Eintrittsgelder

- 371** Im Jahr 2000 betrug der durchschnittliche Erlös pro Besucher 5,93 DM; im Jahr 1999 zahlten die Besucher durchschnittlich 4,13 DM. Dieser Erlös ist nicht höher ausgefallen, weil zum einen die Preise für Schüler- und Familienkarten ermäßigt werden und

...

zum anderen Freikarten ausgegeben und Rabatte für Besuchergruppen eingeräumt werden.

- 372** 1999 und 2000 wurden einer Vielzahl von großen und kleinen Besuchergruppen Preisnachlässe eingeräumt, obwohl Sonderkonditionen für Gruppen in den jeweils geltenden Preislisten nicht vorgesehen waren. Der Rechnungshof hat empfohlen, Rabatte auf Eintrittsgelder einheitlich zu regeln.
- 373** Das Übersee-Museum hat dazu mitgeteilt, dass grundsätzlich eine einheitliche Handhabung bei Nachlässen auf Eintrittsgelder bestehe, unabhängig davon aber marktgerechte Einzelfallentscheidungen bei besonders großen Reisegruppen getroffen werden müssten.
- 374** Der Rechnungshof hat keine Einwände, hält es aber für erforderlich, dass dieser Handhabung eine verbindliche Regelung zugrunde liegt.

2.3.3 Sonstige eigene Einnahmen

- 375** Die Rückseiten der Eintrittskarten des Übersee-Museums sind mit Werbung bedruckt. Der Werbepartner hat die zugesagte Gegenleistung seit längerer Zeit nicht mehr erbracht. Der Rechnungshof hält es für erforderlich, eine angemessene Vergütung für die Karten-Werbung zu verlangen oder einen anderen Partner für die immerhin jährlich über 200.000 Werbekontakte zu suchen. Das Übersee-Museum hat zugesagt, entsprechende Verhandlungen aufzunehmen.
- 376** Der Rechnungshof hat empfohlen, die im Museum neu eingerichteten Konferenz- und Tagungsräume, die sich durch die zentrale Lage in unmittelbarer Bahnhofsnähe auszeichnen, intensiv zu vermarkten, um die Mieterträge zu steigern.

2.4 Personal

2.4.1 Leitungsstruktur

- 377** Die Aufgaben und Kompetenzen der Vorstandsmitglieder sind in § 9 BremMuStG nur grob umrissen. Der Rechnungshof hat empfohlen, die zum Zeitpunkt der Prüfung nur im Entwurf vorliegende Geschäftsordnung mit der darin enthaltenen klaren Abgrenzung der Kompetenz- und Verantwortungsbereiche zügig in Kraft zu setzen. Nach Angaben des Museums ist die Geschäftsordnung für den Vorstand inzwischen vom Stiftungsrat beschlossen worden.

2.4.2 Öffentlich geförderte Beschäftigungsverhältnisse

- 378** Die Stiftung Übersee-Museum Bremen verfügte im Jahr 2000 über rd. 38 eigene Stellen. Zusätzlich sind jährlich im Durchschnitt rd. 30 Arbeitskräfte im Rahmen öffentlich geförderter Beschäftigungsverhältnisse tätig. Vorwiegend werden sie im Aufsichtsdienst und in den Werkstätten des Übersee-Museums eingesetzt. Der durchaus mögliche Wegfall der Fördermaßnahmen stellt für die Stiftung ein Risiko dar, da die betriebsnotwendige Personalausstattung in diesen Bereichen auf andere Weise nicht gesichert und wegen des festgeschriebenen Budgets auch nicht ohne Weiteres mit eigenen Mitteln aufzufangen ist.
- 379** Der Rechnungshof hat dem Übersee-Museum daher empfohlen, sich um den langfristigen Erhalt dieser Beschäftigungsmaßnahmen zu bemühen. Den Beschäftigten sollte die Teilnahme an Qualifizierungs- und Fortbildungsmaßnahmen ermöglicht werden, um deren Chancen zu erhöhen, eine Stelle auf dem privaten Arbeitsmarkt zu finden.

2.5 Schaumagazin

- 380** Das an das Großkino „CinemaxX“ angrenzende, am 1. Mai 1999 eröffnete Magazingebäude „Übermaxx“ umfasst neben den Magazinräumen für die Sammlungsgegenstände des Museums ein für die Öffentlichkeit zugängliches Schaumagazin, in dem Sammlungen der naturkundlichen und völkerkundlichen Abteilung präsentiert werden.
- 381** Die Konzeption der Museumsleitung für das Schaumagazin ging davon aus, dass in der Verbindung zum Kino eine Chance besteht, aus dem Kreis der Kinobesucher neue Besuchergruppen anzusprechen und zu einem Besuch der Schauräume bzw. des Museums anzuregen. Diese Erwartungen des Museums haben sich nicht erfüllt. Im Jahr 1999 wurden 4.501 Besucher im Schaumagazin gezählt (davon 1.215 mit Freikarten), im Jahr 2000 besuchten noch 2.558 Personen das Schaumagazin (pro Öffnungstag durchschnittlich knapp 10 Personen), wobei der überwiegende Teil Schulklassen waren.
- 382** Für die völlig unbefriedigenden Besucherzahlen gibt es nach Einschätzung des Rechnungshofs folgende Gründe:

...

- Die Erwartung, dass Kinobesucher vor oder nach der Vorstellung noch für eine weitere Veranstaltung zu begeistern sind, hat sich nicht erfüllt.
- Der Zugang ins Schaumagazin ist nur vom Kinofoyer aus möglich; das enge Treppenhaus bzw. der Fahrstuhl und die Lage im dritten Stock verhindern spontane Besuche.
- Optisch sind kaum Anreize vorhanden, das Schaumagazin zu besuchen. Der Wal und der Kalmar in Kinofoyer erwecken eher den Eindruck einer Filmwerbung und mit der Bezeichnung „Übermaxx“ verbindet der nicht eingeweihte Besucher eher einen Kinosaal des CinemaxX als einen Teil des Übersee-Museums.
- Die räumliche Trennung hält Besucher des Haupthauses davon ab, auch das Schaumagazin zu besuchen.

- 383** Wegen der Trennung vom Haupthaus muss für das Schaumagazin während der Öffnungszeiten Personal für die Kasse und den Aufsichtsdienst eingesetzt werden. Die Personalkosten hierfür haben im Jahr 2000 rd. 116 TDM betragen, pro Besucher somit 45,34 DM. Unter Berücksichtigung der Eintrittsgelder verbleibt ein Anteil von 41,51 DM, der aus den Zuwendungen der Stadtgemeinde gedeckt werden muss. Obwohl der Kostendeckungsgrad im Übersee-Museum als kulturelle, wissenschaftliche und gemeinnützige Einrichtung bei der Bewertung der wirtschaftlichen Situation nicht im Vordergrund stehen soll, geben diese Zahlen doch Anlass, nach Alternativen zu suchen.
- 384** Die Geschäftsführung des Museums hat erste Überlegungen angestellt, die unbefriedigende Situation zu verbessern. U. a. wird daran gedacht, einen Zugang vom Haupthaus zum Schaumagazin über eine Brücke zu schaffen. Die dafür erforderlichen Investitionsmittel sollen nach Angaben der Geschäftsführung noch im vertretbaren Bereich liegen.
- 385** Nach Auffassung des Rechnungshofs ist eine direkte Verbindung zwar die einzige Möglichkeit, die 30.000 völker- und naturkundlichen Exponate im „größten Schaumagazin der Welt“ (so die Eigenwerbung) einer breiten Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Ob jedoch ein direkter Zugang - z. B. durch eine Brücke - wirtschaftlich vertretbar ist, muss das Kulturregister noch prüfen. Bis zur Beantwortung dieser Frage empfiehlt der Rechnungshof, das Schaumagazin für den allgemeinen Besuch zu schließen. Schulklassen und Besuchergruppen könnten nach Anmeldung durch das Ma-

gazin geführt werden. Der Aufwand des Übersee-Museums würde um über 100 TDM (51 T€) jährlich sinken.

- 386** Das Ressort hat mitgeteilt, es werde sowohl hinsichtlich der Kosten für die Baumaßnahme als auch hinsichtlich der Chancen, die Zahl der Besucher zu steigern, weitergehende Prüfungen durchführen, um zu ermitteln, welche wirtschaftlichen Effekte mit dem Bau einer Brücke tatsächlich zu erreichen sind.

3 Schlussbemerkungen

- 387** Die Stiftung Übersee-Museum hat die mit der Selbständigkeit eröffneten Chancen genutzt. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die an die neue Rechtsform gestellten Erwartungen sich im Wesentlichen erfüllt haben. Die in der Gesetzesbegründung genannten Ziele des eigenverantwortlichen Handelns und kostenbewussten Wirtschaftens konnten auf den Weg gebracht werden. Durch eine publikumswirksame Sonderausstellung ist es u. a. gelungen, die Besucherzahlen und damit die Erlöse aus Eintrittsgeldern entscheidend zu erhöhen. Die Stiftung konnte ihre Ertragslage verbessern, so dass hierdurch mehr Mittel für Museumszwecke zur Verfügung stehen. Wesentliche Geschäftsgrundlagen mit der Stadtgemeinde sind jedoch noch zu schaffen.

Bremen, den 20. Februar 2002

RECHNUNGSHOF

DER FREIEN HANSESTADT BREMEN

Spielhoff

Prof. Dr. Baltes

Jacobs

Kolbeck-Rothkopf