

**Rechnungshof  
der Freien Hansestadt Bremen**

**Jahresbericht 2003**

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

**Freie Hansestadt Bremen  
(Stadt)**

### **Abkürzungsverzeichnis**

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

## Jahresbericht 2003 (Stadt)

### Inhaltsverzeichnis

	<b>Tz.</b>
<b>I. Vorbemerkungen</b>	
1. Gegenstand des Jahresberichts	1 - 4
2. Entlastung des Senats gemäß § 114 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. § 118 Abs. 1 LHO	5
<b>II. Haushaltsgesetz und Haushaltsplan 2001 (einschließlich Stellenplan)</b>	6 - 15
<b>III. Haushaltsrechnung 2001</b>	
1. Vorlage	16
2. Form und Gliederung	17 - 19
3. Übereinstimmung zwischen der Haushaltsrechnung und den Büchern (§ 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO)	20 - 21
4. Kassen- und rechnungsmäßiges Ergebnis	22 - 24
5. Finanzierungssaldo	25
6. Ausgabereste	26
7. Gegenüberstellung von Anschlags- und Ist-Beträgen bei Investitionen und Schulden	27 - 29
8. Haushaltsüberschreitungen 2001 (§ 97 Abs. 2 Nr. 2 LHO)	30 - 35
9. Erwirtschaftung von veranschlagten Minderausgaben und nicht erreichten Einnahmeanschlägen	36 - 41
10. Aufnahme von Krediten 2001	42 - 56
11. Vermögensnachweis	57 - 58
12. Bürgschaften und Garantien	59 - 65
<b>IV. Entwicklung der Haushaltslage bis Ende 2001</b>	
1. Schulden 2001	66 - 71
2. Steueraufkommen sowie Verhältnis der Schulden und Zinsen zu den Steuern 2001	72 - 74
3. Personalhaushalt	75

**V. Einzelne Prüfungsergebnisse**

**Inneres**

Rettungsdienst 76 - 105

**Kultur**

Musikschule Bremen 106 - 149

**Gesundheit; Soziales**

Drogenhilfe 150 - 167

**Soziales**

Umstellung von einer Zuwendungs- in eine Entgeltfinanzierung 168 - 182

**Bau**

Umgestaltung des Bahnhofsplatzes 183 - 191

**Wirtschaft**

Umgestaltungsmaßnahme Bremer Galopprennbahn 192 - 227

**VI. Prüfung der Betätigung der Freien Hansestadt Bremen  
(Stadt) bei Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit**

1. Allgemeines 228 - 232

2. Übersicht über die unmittelbaren Beteiligungen  
am 31. Dezember 2001 233

## **I. Vorbemerkungen**

### **1 Gegenstand des Jahresberichts**

- 1** Der Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen prüft und überwacht gemäß § 88 Abs. 1 i. V. m. § 118 Abs. 1 LHO nicht nur die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes, sondern auch die der Stadtgemeinde einschließlich ihrer Sondervermögen und Betriebe.
- 2** Auf der Grundlage dieses Berichts und der Haushaltsrechnung beschließt die Stadtbürgerschaft über die Entlastung des Senats. Dieser Jahresbericht enthält nicht nur Bemerkungen zum Haushaltsjahr 2001, sondern gemäß § 97 Abs. 5 LHO auch Feststellungen über spätere und frühere Haushaltsjahre.
- 3** Die Ausführungen unter Tz. 3 bis 6 im gleichzeitig vorgelegten Jahresbericht - Land - 2003 über die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung und der Haushaltsrechnung 2001 der Freien Hansestadt Bremen (Land) gelten auch für diesen Bericht.
- 4** Mit der Einführung des Euro zum 1. Januar 2002 weist der Rechnungshof Geldbeträge in Euro aus. Soweit es zum besseren Verständnis erforderlich erscheint, werden Beträge auch in DM angegeben. Bei der Umrechnung von DM-Beträgen in Euro-Beträge kann es gelegentlich zu Rundungsdifferenzen kommen.

### **2 Entlastung des Senats gemäß § 114 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. § 118 Abs. 1 LHO**

- 5** Die Entlastung des Senats für das Haushaltsjahr 2000 wurde in der Sitzung am 10. Dezember 2002 erteilt (Beschluss der Stadtbürgerschaft Nr.15/562 S).

## **II. Haushaltsgesetz und Haushaltsplan 2001 (einschließlich Stellenplan)**

- 6** Die Stadtbürgerschaft hat den Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2001 durch das HG der Freien Hansestadt Bremen (Stadtgemeinde) vom 13. Juni 2000 (Brem.GBl. S. 219) beschlossen. Er wurde in Einnahme und Ausgabe auf 1.883.640.802,11 € festgestellt. Der Stellenplan wies 6.500,64 Stellen für Beamte (Planstellen), 2.943,98 Stellen für Angestellte und 1.270,90 Stellen für Arbeiter aus. Zur Bewirtschaftung der Stellen wird auf den Jahresbericht - Land - 2003, Tz. 238 ff. verwiesen. Nach dem HG 2001 waren Krediteinnahmen i. H. v. rd. 307,3 Mio. € vorgesehen.
- 7** Durch das Ortsgesetz zur Änderung des HG der Freien Hansestadt Bremen (Stadtgemeinde) für das Haushaltsjahr 2001 vom 18. Dezember 2001 (Brem.GBl. S. 491) wurde der Haushaltsplan im Wesentlichen wegen steuerlicher Mindereinnahmen in Einnahme und Ausgabe auf den erhöhten Betrag von 1.909.512.171,30 € festgestellt und die Kreditermächtigung auf rd. 416,4 Mio. € erweitert (vgl. Tz. 42 f.).
- 8** 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.
- 9** Berechnungen des Rechnungshofs, ob bei Aufstellung des Haushaltsplans die Kredithöchstgrenze nach § 18 Abs. 1 LHO eingehalten wurde, führten zu folgendem Ergebnis:

<b>Berechnung gemäß § 18 Abs. 1 LHO (Haushaltsanschläge 2001, Stand 18. Dezember 2001)</b>		
<b>Pos.</b>		<b>T€</b>
1	Investitionsausgaben (brutto) <sup>1)</sup>	165.063
2	abzüglich Investitionseinnahmen <sup>2)</sup>	138.215
3	Nettoinvestitionen	26.848
4	Nettokreditaufnahme	416.374
5	Überschreitung (Pos. 3 abzüglich. 4)	389.526

1) Die Investitionsausgaben setzen sich zusammen aus Ausgaben für Baumaßnahmen, aus sonstigen Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen sowie aus Zuweisungen an die anderen beiden bremischen Gebietskörperschaften.

2) Die Investitionseinnahmen setzen sich wie folgt zusammen:

- a) Erlöse aus Vermögensveräußerungen: rd. 79,4 Mio. €
- b) Zuweisungen für Investitionen aus dem öffentlichen Bereich, aus Beiträgen und sonstigen Zuschüssen für Investitionen: rd. 7,9 Mio. €
- c) Zuweisungen des Landes für Investitionen der Stadtgemeinde Bremen: rd. 50,9 Mio. €

**10** Nach dieser Berechnung wurde die Höchstgrenze gemäß § 18 Abs. 1 LHO bei einem Vergleich der Nettoinvestitionen mit der Nettokreditaufnahme um rd. 389,5 Mio. € überschritten.

**11** In die Berechnung unter Tz. 9 hat der Rechnungshof bei den investiven Einnahmen in einer Gesamthöhe von rd. 79,4 Mio. € - entsprechend der Handhabung in den letzten Jahren und der parlamentarischen Beschlusslage - auch die geplanten Erlöse aus Veräußerungen von unbeweglichen Sachen (Grundstücken) und beweglichen Sachen einbezogen, soweit sie die Investitionsgrenze von rd. 409,0 € überschreiten. Es handelt sich um Grundstückserlöse (Gruppe 131 des Gruppierungsplans) i. H. v. rd. 11,0 Mio. € und um Erlöse für bewegliche Vermögensgüter (Gruppe 132) i. H. v. rd. 0,9 Mio. €. An Erlösen aus Veräußerungen von Beteiligungen (Gruppe 133) waren rd. 67,6 Mio. € geplant.

**12** Anlässlich der Beratungen der Rechnungsprüfungsausschüsse der Bremischen Bürgerschaft über den Ergänzungsbericht des Rechnungshofs vom 3. September 2001 zum Jahresbericht 2001 (Drs. 15/360 S) hat der Senator für Finanzen an seiner Auffassung festgehalten, lediglich die Erlöse aus Beteiligungsveräu-

ßerungen (Gruppe 133) von den Investitionsausgaben abzuziehen. Er hat dabei insbesondere auf die Handhabung im Bund und in den anderen Ländern hingewiesen.

- 13** Der Rechnungsprüfungsausschuss hat am 29. Oktober 2001 vor weiterer parlamentarischer Beratung Abstimmungsgespräche zwischen dem Senat und dem Rechnungshof veranlasst. Nach diesen Gesprächen hat der Senat eine mit dem Rechnungshof abgestimmte Mitteilung an die Bremische Bürgerschaft gesandt (Drs. 15/1010 vom 4. Dezember 2001). Danach sind sich der Senat und der Rechnungshof einig, dass ein schrittweiser Übergang zu einer Einbeziehung auch der Erlöse aus Verkäufen von beweglichem und unbeweglichem Vermögen „im Rahmen der für Bremen - als extremes Haushaltsnotlageland - bestehenden Möglichkeiten bzw. bei entsprechender Vereinheitlichung der Zuordnungspraxis im übrigen Bundesgebiet erfolgen soll.“ Zum Stand der Erörterungen zu diesem Punkt und zu anderen bisher strittigen Punkten wird auf Tz. 125 ff. des Jahresberichtes - Land - 2003 verwiesen.
- 14** Der Rechnungshof hat in die für Land und Stadt zusammengefasste Berechnung zur Einhaltung der Kredithöchstgrenze die Kreditaufnahmen beim Bund und bei anderen Gebietskörperschaften (Obergruppe 31 des Gruppierungsplans) und die Tilgungen darauf (Obergruppe 58) eingerechnet (vgl. Jahresbericht - Land - 2002, Tz. 15 ff.). Bei der Stadt sind keine Kredite in der Obergruppe 31 ausgewiesen und an Tilgungen nur geringfügige Beträge, sodass sich aus diesem Anlass nur geringe Abweichungen zwischen der vom Rechnungshof und einer nach der Methode des Senators für Finanzen erstellten Übersicht ergeben.
- 15** Der Rechnungshof hat jedoch insbesondere wegen der vom Senator für Finanzen anders behandelten Veräußerungserlöse zum Vergleich mit der Berechnung in Tz. 9 folgende weitere Berechnung erstellt, die bei den Investitionseinnahmen nur die Erlöse aus Beteiligungsveräußerungen berücksichtigt:

<b>Berechnung gemäß § 18 Abs. 1 LHO (Haushaltsanschläge 2001 Stand 18. Dezember 2001)</b>		
Pos.		T€
1	Investitionsausgaben (brutto)	165.063
2	abzüglich Investitionseinnahmen	126.352
3	Nettoinvestitionen	38.711
4	Nettokreditaufnahme	416.386
5	Überschreitung (Pos. 3 abzüglich 4)	377.675

### - III. Haushaltsrechnung 2001

#### 1 Vorlage

- 16 Der Senat hat gemäß Art. 133 i. V. m. Art. 146 und 148 Abs. 1 LV die vom Senator für Finanzen aufgestellte Haushaltsrechnung der Freien Hansestadt Bremen für das Haushaltsjahr 2001 durch Mitteilung vom 3. Dezember 2002 (Drs. 15/656 S) der Bremischen Bürgerschaft (Stadtbürgerschaft) vorgelegt und erläutert.

#### 2 Form und Gliederung

- 17 Wie schon in der Vergangenheit wurde auch die Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2001 in gekürzter Form vorgelegt. Sie enthält die Gesamtbeträge der Kapitel und Einzelpläne sowie die Zusammenfassung der Einzelplansummen einschließlich einer Aufgliederung der Abweichungen zwischen dem Haushaltssoll und den Rechnungsergebnissen der Einzelpläne. Die Ergebnisse der einzelnen Haushaltsstellen sind in den Gesamtrechnungsnachweisungen enthalten, die bei der Verwaltung der Bremischen Bürgerschaft ausgelegt wurden.
- 18 Mit der Haushaltsrechnung 2001 wurden folgende Anlagen vorgelegt:
- Anlage 1:
    - Übersichten über erhebliche Solländerungen und erhebliche Abweichungen zwischen Soll- und Ist-Beträgen (einschließlich Erläuterungen)
    - Personalausgaben

- Anlage 2:
  - Übersichten über niedergeschlagene und erlassene Beträge
  
- Anlage 3:
  - Vermögensnachweis gemäß § 86 LHO (vgl. Tz. 57 f.)
  - Übersichten über Beteiligungen, Forderungen, Rücklagen, Sondervermögen und Wirtschaftsbetriebe, Schulden und Bürgschaftsverpflichtungen
  - Zusammenfassung der Vermögensnachweise von Land und Stadtgemeinde Bremen
  - Grundbesitz
  
- Anlage 4:
  - Kurzfassungen der Bilanzen und Gewinn- und Verlustrechnungen der Wirtschafts-/ Eigenbetriebe der Stadtgemeinde Bremen
  
- Anlage 5:
  - Entwicklung der fundierten Schulden der bremischen Körperschaften.

**19** Im Vermögensnachweis der Stadt ist nicht der seit dem 1. Januar 1999 gemäß Gesetz über die Errichtung eines Bremer Kapitaldienstfonds (BKF) vom 23. November 1999 (Brem.GBl. S. 271) als Sondervermögen geführte BKF, der der außerhaushaltsmäßigen Finanzierung von Projekten des Landes und der Stadtgemeinde Bremen dient, enthalten, da er rechtlich allein dem Land zugeordnet wurde. Für beide Gebietskörperschaften zusammen wurde der Fonds gemäß Anlage 4 zur Haushaltsrechnung des Landes mit einem Stand von rd. 440,0 Mio. € an Verbindlichkeiten aus Kreditaufnahmen abgerechnet (s. Jahresbericht - Land - 2003, Tz. 25). Hinsichtlich des Schuldendienstes (Zins- und Tilgungszahlungen der Ressorts) wird jedoch haushaltssystematisch nach außerhaushaltsmäßig finanzierten Landes- und Stadtprojekten unterschieden. Die Zuordnung zu der jeweiligen Gebietskörperschaft kann der Aufstellung der Einzelprojekte des BKF entnommen werden. Diese wurden zuletzt im Finanzplan 2000 bis 2005 vom 4. Dezember 2001 dargestellt.

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

- 20** Die in der Haushaltsrechnung 2001 und die in den Büchern der Kasse aufgeführten Beträge stimmen - soweit sie geprüft wurden - überein.
- 21** Der Rechnungshof untersucht bei fachressortbezogenen Prüfungen auch, ob Einnahmen und Ausgaben ordnungsgemäß belegt sind. Soweit dabei Mängel

festgestellt werden, verabredet er deren Behebung jeweils mit den geprüften Dienststellen.

#### **4 Kassen- und rechnungsmäßiges Ergebnis**

- 22** Der Abschluss des Haushalts für das Haushaltsjahr 2001 ist auf Seite 17 der Haushaltsrechnung dargestellt.
- 23** Der Haushaltsabschluss wurde als Ist-Abschluss durchgeführt (§ 25 Abs. 1 LHO). Die Ist-Einnahmen und die Ist-Ausgaben waren gleich hoch; das kassenmäßige Jahresergebnis gemäß § 82 Nr. 1 LHO war also ausgeglichen. Weil die Vorjahressalden der kassenmäßigen Ergebnisse ebenfalls keine Beträge auswiesen, war auch das kassenmäßige Gesamtergebnis ausgeglichen.
- 24** 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. 2.295.429,60 € aus. Das rechnungsmäßige Gesamtergebnis betrug minus 35.971.842,50 €. Dies entspricht - von einer Rundungsdifferenz abgesehen - den auf das Folgejahr i. H. v. 35.971.842,48 € übertragenen Ausgaberesten (vgl. Tz. 26).

#### **5 Finanzierungssaldo**

- 25** Der Finanzierungssaldo gemäß § 82 LHO, der im Bund und in den Ländern nach einem einheitlichen Schema berechnet wird und der den Kreditbedarf der Gebietskörperschaft ergibt, ist für das Haushaltsjahr 2001 auf Seite 18 der Haushaltsrechnung dargestellt. Er ist abzulesen aus der Gegenüberstellung der Ist-Einnahmen (ohne Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt, ohne Sanierungsbetrag, ohne Entnahmen aus Rücklagen und ohne Einnahmen aus kassenmäßigen Überschüssen) und der Ist-Ausgaben (ohne Ausgaben zur Schuldentilgung am Kreditmarkt, zur Zuführung an Rücklagen und zur Deckung eines kassenmäßigen Fehlbetrags). 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 2001 wies die Haushaltsrechnung der Stadtgemeinde Bremen eine Unterdeckung von 375.676.535,82 € auf.

## 6 Ausgabereste

- 26 Der Senat hat für die Abrechnung der Ressorthaushalte im Rahmen des Jahresabschlusses ab dem Haushaltsjahr 2001 ein neues Verfahren beschlossen. Es regelt u. a., dass nicht in Anspruch genommene investive Haushaltsmittel nicht als Reste übertragen, sondern der jeweiligen Budgetrücklage zugeführt werden. Als Ausgabereste werden lediglich noch unverbrauchte konsumtive Haushaltsmittel übertragen. Nach der Haushaltsrechnung 2001 sind Ausgabereste i. H. v. rd. 36,0 Mio. € entstanden und in das Folgejahr übertragen worden. Vorgriffe sind nicht vorgekommen.

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

- 27 Aus der Haushaltsrechnung sind erhebliche Abweichungen zwischen Soll- und Ist-Beträgen ersichtlich (vgl. Tz. 18). Aus dem Zahlenwerk ist jedoch nicht ohne Weiteres abzulesen, wie sich das Verhältnis von Investitionen und Schulden im tatsächlichen Haushaltsverlauf jeweils gegenüber den Anschlägen und zueinander entwickelt hat. Der Rechnungshof hat nach dem Berechnungsschema zur Einhaltung der Kredithöchstgrenze gemäß § 18 Abs. 1 LHO bei Aufstellung des Haushalts (vgl. Tz. 9) ermittelt, wie sich im Haushaltsjahr 2001 das Ist zu den Anschlägen entwickelt hat. Das Ergebnis der Vergleichsberechnung ist in der folgenden Tabelle dargestellt:

Gegenüberstellung von Anschlag und Ist bei Investitionen und Schulden 2001 in T€				
Pos.		Anschlag	Ist	Veränderung
1	Nettoinvestitionen	26.848	-7.861	-34.709
2	Nettokreditaufnahme	416.374	408.552	-7.822
3	Überschreitung	389.526	416.413	26.887

- 28 Die bereits bei der Haushaltsaufstellung ausgewiesene Überschreitung von rd. 389,5 Mio. € (vgl. Tz. 9 f.) hat sich im Ist um rd. 26,9 Mio. € erhöht. Zu diesem Ergebnis hat insbesondere eine erhebliche Reduzierung der Nettoinvestitionen um rd. 34,7 Mio. € auf rd. minus 7,9 Mio. € geführt. Außerdem hat sich die Nettokreditaufnahme um rd. 7,8 Mio. € verringert. Der negative Betrag i. H. v. rd.

7,9 Mio. € bei den Nettoinvestitionen ergibt sich daraus, dass in der Summe mehr Vermögen veräußert und Investitionszuschüsse vereinnahmt als Mittel für Investitionen ausgegeben wurden.

- 29** Unter Tz. 11 ff. wurde bereits darauf hingewiesen, dass der Senator für Finanzen bei seinen Berechnungen zur Kredithöchstgrenze nach § 18 Abs. 1 LHO von einem anderen Schema ausgeht. Übernimmt man dieses bei der Gegenüberstellung von Anschlag- und Ist-Beträgen bei Investitionen und Schulden, ergibt sich im Vergleich zur Berechnung unter Tz. 27 folgendes Bild:

<b>Gegenüberstellung von Anschlag und Ist bei Investitionen und Schulden 2001 in T€ (Berechnungsschema des Senators für Finanzen)</b>				
Pos.		Anschlag	Ist	Veränderung
1	Nettoinvestitionen	38.711	10.640	-28.071
2	Nettokreditaufnahme	416.386	408.563	-7.823
3	Überschreitung	377.675	397.923	20.248

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

- 30** Gemäß § 34 Abs. 2 Satz 2 LHO sind Ausgabemittel so zu bewirtschaften, dass sie zur Deckung aller Ausgaben ausreichen, die unter die einzelne Zweckbestimmung fallen oder - im Falle von Deckungsfähigkeit gemäß § 4 HG 2001 - zu einem gemeinsamen Deckungskreis gehören. Soweit das nicht möglich ist, sind rechtzeitig über- oder außerplanmäßig Mittel nachzubewilligen (§ 37 LHO i. V. m. § 4 HG 2001). Werden Ausgaben über die Ausgabeermächtigung hinaus geleistet, verstößt dies gegen Haushaltsrecht und verletzt das Bewilligungsrecht des Parlaments. Gemäß § 97 Abs. 2 Nr. 2 LHO hat der Rechnungshof darüber zu berichten, ob und in welcher Weise vom Haushaltsplan oder von Nachbewilligungen ohne Genehmigung der Bürgerschaft oder des HaFa abgewichen wurde.
- 31** Die Überschreitungen betreffen sowohl übertragbare als auch nicht übertragbare Ausgaben. Der Rechnungshof hat bei seinen Prüfungen der Einzelfälle nicht mehr nach diesen beiden Ausgabearten unterschieden, weil auch bei nicht ü-

bertragbaren Ausgabemitteln durch besondere Flexibilisierungsmaßnahmen der Haushaltsgrundsatz der Jährlichkeit durchbrochen werden kann. Eine Überschreitung des Mittelrahmens ist regelmäßig durch rechtzeitige Nachbewilligung abzuwenden. Sollte dies im Einzelfall nicht geschehen, müssen überschrittene Beträge in jedem Fall ausgeglichen werden, unabhängig davon, ob sie übertragbare oder nicht übertragbare Ausgabemittel sind.

- 32** Haushaltsüberschreitungen können zzt. der Haushaltsrechnung nicht vollständig entnommen werden. Sie sind auch aus den bei der Bremischen Bürgerschaft ausgelegten Gesamtrechnungsnachweisungen nicht ersichtlich. Die einzelnen Haushaltsüberschreitungen sollen nach der Einführung eines neuen automatisierten Verfahrens zur Haushalts- und Kassenführung und zur Rechnungslegung vollständig in den Jahresabschlussunterlagen nachgewiesen werden (s. a. Jahresbericht 2001, Tz. 30).
- 33** Für das Haushaltsjahr 2001 hat der Rechnungshof elf Überschreitungen bei nicht deckungskreiszugehörigen Haushaltsstellen mit einem Überschreibungsbetrag von zusammen 766.433,58 € und 20 Überschreitungen von Deckungskreisen mit einer Gesamtsumme von 11.358.211,67 € ermittelt. Zusammen wären dies 31 Überschreitungsfälle mit insgesamt 12.124.645,25 € gewesen. Bei den deckungskreiszugehörigen Haushaltsstellen waren es tatsächlich jedoch nur acht Fälle mit insgesamt 401.711,97 €, denn in drei Fällen ist ein Betrag von insgesamt 364.721,61 € nur deshalb als Überschreitung ausgewiesen worden, weil die haushaltsrechtlich vorgegebene Deckungsfähigkeit nicht in der Zentraldatei Finanzen umgesetzt worden war.
- 34** Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Ressorts die Überschreitungen in fast allen Fällen durch Bewirtschaftungsmaßnahmen bei den Jahresabschlussarbeiten für ihre Haushalte berücksichtigt haben, z. B. durch eine verminderte Rücklagenzuführung. Der Rechnungshof verzichtet deshalb darauf, über die meisten Einzelfälle zu berichten.
- 35** In zwei Fällen von nicht deckungskreiszugehörigen Haushaltsstellen hat eine bewirtschaftende Dienststelle versehentlich versäumt, für einen Ausgleich noch im laufenden Haushaltsjahr 2001 zu sorgen. Die Überschreitung ist jedoch auf Ressortebene wie in den vorgenannten übrigen Überschreitungsfällen ebenfalls

aufgefangen worden. Zum ressortinternen Ausgleich wurde im Folgejahr bei zwei Haushaltsstellen eine Sperre angebracht.

## **9 Erwirtschaftung von veranschlagten Minderausgaben und nicht erreichten Einnahmeanschlügen**

- 36** Der Rechnungshof hat nach § 97 Abs. 2 Nr. 2 LHO auch über Abweichungen vom Haushaltsplan zu berichten, die dadurch entstehen, dass veranschlagte Minderausgaben nicht erwirtschaftet wurden. Für das Haushaltsjahr 2001 sind im Einzelplan 32 (Bildung und Wissenschaft) eine Haushaltsstelle mit einem Anschlag von rd. minus 0,9 Mio. € und im Einzelplan 37 (Wirtschaft) neun Haushaltsstellen mit Anschlägen i. H. v. insgesamt rd. minus 11,3 Mio. € enthalten.
- 37** Zur Erwirtschaftung der Minderausgabe im Einzelplan 32 ist eine Nachbewilligung von Haushaltsmitteln in entsprechender Höhe verfügt worden.
- 38** Fünf Haushaltsstellen der Hauptgruppe 8 (Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen) mit einem Gesamtvolumen von rd. minus 7,7 Mio. € sind in zwei Deckungskreisen zusammengefasst gewesen und haben dort in entsprechender Höhe zu Haushaltsüberschreitungen geführt (zum Ausgleich der Überschreitungen und damit zum Nachweis der Erwirtschaftung der veranschlagten Minderausgaben - s. Tz. 34 -).
- 39** Vier Haushaltsstellen der Gruppe 974 (Minderausgaben) sind außerhalb von Deckungskreisen als Minderausgabeposten veranschlagt worden. Diese Minusanschlüge von insgesamt rd. 3,6 Mio. € hat der Senator für Wirtschaft und Häfen gemäß seiner Abrechnung der Ressorthaushalte 2001 vom 6. Februar 2002 im Wesentlichen mit konsumtiven Ausgaberesten und zu einem kleinen Teil mit einer Rücklagenreduzierung erwirtschaftet. Den veranschlagten Minderausgaben der Gruppe 974 stehen - wie schon in den Vorjahren - die Globalen Mehrausgaben der Gruppe 973 gegenüber.
- 40** Gemäß § 13 Abs. 6 HG 2001 waren die bewirtschaftenden Behörden verpflichtet, veranschlagte, aber nicht erzielte Einnahmen durch Mehreinnahmen oder Minderausgaben an anderer Stelle nachzuweisen. Der Senator für Finanzen war ermächtigt, das Verfahren zu regeln.

- 41** 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 Einnahmeanschläge. Dies ist auch im Haushaltsvollzug für das Jahr 2001 geschehen, und zwar entsprechend dem Verfahren in den Vorjahren im Rahmen der Abrechnung der Ressorthaushalte (Feststellung der Haushaltsreste, Bildung von Rücklagen bzw. Ausweisung von Verlustvorträgen am Ende des Haushaltsjahres).

### **10 Aufnahme von Krediten 2001**

- 42** Die haushaltsgesetzliche Obergrenze für die Aufnahme von Kreditmarktmitteln und Anleihen ist betragsmäßig nicht unmittelbar den Haushaltsgesetzen zu entnehmen, sondern nach den darin enthaltenen Vorgaben zu errechnen. Maßgeblich ist nunmehr die sich aus § 12 Abs. 1 Nr. 1 HG 2001 ergebende Anschlagssumme unter Beachtung des § 12 Abs. 1 Nr. 4 HG 2001 in der Fassung des Ortsgesetzes zum Änderungsgesetz vom 18. Dezember 2001 (s. Tz. 7). Danach darf der Kreditrahmen im Vorgriff auf die Kreditermächtigung des nächsten Haushaltsjahres bis zur Höhe von 6 % der Anschlagssumme erhöht werden. Die aufgrund der entsprechenden Bestimmungen im HG 2000 als Vorgriff in Anspruch genommene Kreditermächtigung 2001 ist dabei gegenzurechnen.

- 43** Ausgangsbetrag für die Errechnung der Obergrenze für die Aufnahme von Krediten ist die in § 12 Abs. 1 Nr. 1 HG 2001 genannte Summe von rd. 416,4 Mio. €
- Diesem Betrag sind die bei Hast. 3980/325 30-9 nachgewiesenen Tilgungen i. H. v. rd. 136,1 Mio. € hinzuzurechnen.
- Der Kreditrahmen erhöht sich um den sich aus § 12 Abs. 1 Nr. 4 HG 2001 ergebenden Betrag von 6 % von 1.909.512.171,30 €, also um rd. 114,6 Mio. €
- und vermindert sich wiederum um den im Haushaltsjahr 2000 als Vorgriff auf das Haushaltsjahr 2001 aufgenommenen Betrag von rd. -61,4 Mio. €
- sodass im Haushaltsjahr 2001 Kredite bis zum Betrag von rd. 605,7 Mio. €

aufgenommen werden durften.

Die zum Haushaltsabschluss 2001 nachgewiesene Kreditaufnahme

beträgt rd. 541,7 Mio. €

sodass der zulässige Kreditrahmen nicht überschritten wurde.

Die Vorgriffsermächtigung gemäß § 12 Abs. 1 Nr. 4 HG 2001, die den Ermächtigungsrahmen des Folgejahres reduziert, wurde i. H. v. rd. 50,6 Mio. € in Anspruch genommen.

- 44** Zur Vorfinanzierung betriebswirtschaftlich rentabler Maßnahmen durften nach § 12 Abs. 1 Nr. 3 HG 2001 Kredite bis zur Höhe von rd. 12,8 Mio. € aufgenommen werden; die tatsächliche Kreditaufnahme für diesen Zweck betrug 3.011.560,31 € (Haushaltsstelle 3980/325 60-0).
- 45** Zur Aufrechterhaltung des Betriebs der Landeshauptkasse durften nach § 12 Abs. 5 Satz 1 HG 2001 bis zu 8 % des in § 1 Abs. 1 festgestellten Betrages der Einnahme und Ausgabe von 1.909.512.171,30 €, also rd. 152,8 Mio. € Kassenverstärkungskredite aufgenommen werden. Dieser Höchstbetrag wurde nicht überschritten, sodass eine weiterführende Berechnung des Ermächtigungsrahmens gemäß § 12 Abs. 5 Sätze 2 und 3 HG 2001 entbehrlich ist.
- 46** Der Senator für Finanzen war nach § 12 Abs. 6 HG 2001 ermächtigt, von folgenden bremischen Gesellschaften Kredite zu Lasten der Freien Hansestadt Bremen (Stadtgemeinde) am Kreditmarkt für im Rahmen der Zwecke dieser Gesellschaften liegende Aufgaben aufnehmen zu lassen und zu verbürgen:

<u>Gesellschaft</u>	<u>Ermächtigungsbetrag</u>
Bremische Gesellschaft für Stadterneuerung, Stadtentwicklung und Wohnungsbau mbH	rd. 2,1 Mio. €
Service-Centrum Logistik Bremen GmbH (SCL) (für Containerterminal III)	rd. 13,8 Mio. €
GEWOBA Aktiengesellschaft Wohnen und Bauen (für städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen)	rd. 6,4 Mio. €
Bremische Gesellschaft für Stadterneuerung, Stadtentwicklung und Wohnungsbau mbH (als Treuhänderin für Maßnahmen im Sanierungsgebiet Gröpelingen und in den Wohnbaugebieten Arsten-Südwest	rd. 2,1 Mio. €

und Borgfeld)

Hanseatische Gesellschaft für öffentliche  
Finanzierungen mbH rd. 5,1 Mio. €

jeweilige Treuhänderin für den städtebaulichen  
Entwicklungsbereich „Osterholzer Feldmark“ rd. 11,1 Mio. €

- 47** Die aufgrund der jährlichen Kreditermächtigungen aufgenommenen Kredite wurden bis zum Haushaltsjahr 2000 nicht in der Haushaltsrechnung der Freien Hansestadt Bremen (Stadtgemeinde) nachgewiesen. Der Senator für Finanzen hatte dem Rechnungshof für das Haushaltsjahr 2000 stattdessen eine Aufstellung über die Kreditermächtigung, die tatsächliche Schuldenentwicklung der Gesellschaften und über die Veränderungen des aktuellen Schuldenstands übersandt (s. a. Jahresbericht 2000, Tz. 22 und Jahresbericht 2001, Tz. 52). Ab dem Haushaltsjahr 2001 werden diese Kreditaufnahmen aufgrund von schriftlichen Mitteilungen der infrage kommenden Gesellschaften im Vermögensnachweis (S. 56) mit aufgeführt.
- 48** Dem Rechnungshof liegen weitere Unterlagen darüber vor, wie sich die Schulden für die verschiedenen Finanzierungszwecke entwickelt haben. Einige Fälle müssen noch mit dem Senator für Finanzen abgestimmt werden.
- 49** Für die Maßnahme Containerterminal III hat die SCL trotz einer Ermächtigung von nur rd. 13,8 Mio. € rd. 23,5 Mio. € aufgenommen, weil aus Vorjahren nicht ausgeschöpfte Kreditermächtigungen von zusätzlich rd. 9,7 Mio. € unter Anwendung von § 18 Abs. 3 Satz 1 LHO hinzugerechnet wurden. Der Rechnungshof hat zu dieser Verfahrensweise bereits in seinem letzten Jahresbericht Bedenken geäußert (vgl. Jahresbericht 2002, Tz. 66). Ab dem Haushaltsjahr 2002 ist daraufhin mit dem Nachtragshaushalt die Möglichkeit einer Erhöhung durch nicht ausgeschöpfte Kreditermächtigungen durch Aufnahme einer entsprechenden Vorschrift im Haushaltsgesetz auch für Gesellschaften geschaffen worden.
- 50** Die SCL hat in einer Mitteilung zur Schuldenaufnahme auch Angaben zu dem Schuldenstand und den Tilgungen im Haushaltsjahr 2001 für die Maßnahme

„Baggergutentsorgung für die Häfen in Bremen-Stadt“ gemacht. Danach bestand ein Anfangs-Schuldenbestand von rd. 40,1 Mio. €, der sich aufgrund von Tilgungen i. H. v. rd. 17,5 Mio. € auf rd. 22,6 Mio. € zum 31. Dezember 2001 verringerte.

- 51** Sowohl die Maßnahmen „Containerterminal III“ und „Baggergutentsorgung Bremen“ werden als vorfinanzierte Bauprojekte im Rahmen des BKF geführt (vgl. dazu Jahresbericht - Land - 2003, Tz. 84). Die Projektkonten weisen per 31. Dezember 2001 für den Containerterminal III einen Schuldenstand von rd. 17,9 Mio. € und für die Baggergutentsorgung in Bremen einen von rd. 11,7 Mio. € aus.
- 52** Die übrigen Gesellschaften haben die jeweilige Ermächtigungsgrenze eingehalten.
- 53** Für Projekte der Stadtgemeinde Bremen, die durch den BKF vorfinanziert werden sollen, ist das Land Bremen ermächtigt, Kredite für diesen Zweck aufzunehmen (vgl. Jahresbericht - Land - 2003, Tz. 63).
- 54** Nach § 12 Abs. 7 HG 2001 war der Senator für Finanzen ermächtigt, bis zu einer Gesamthöhe von rd. 38,4 Mio. € für im Haushaltsjahr 2001 bestehende und zu gründende Wirtschafts-/Eigenbetriebe (§ 26 LHO) Darlehen für investive Zwecke zu Lasten dieser Betriebe aufzunehmen. Es handelt sich um folgende Betriebe und Ermächtigungsbeträge:

<u>Betrieb</u>	<u>Ermächtigungsbeträge</u>
Informations- und Datentechnik Bremen	rd. 0,5 Mio. €
Werkstatt Bremen	rd. 0,3 Mio. €
Bremer Baubetrieb und Baudienstleistungen Bremen	rd. 0,5 Mio. €
Stadtgrün Bremen	rd. 0,5 Mio. €
Zentralkrankenhaus (ZKH) St.-Jürgen-Straße für Operationstrakt und zentralisierte Aufnahme	rd. 10,3 Mio. €
Zentralkrankenhäuser	rd. 20,5 Mio. €
Bremer Entsorgungsbetriebe	rd. 3,0 Mio. €

Volkshochschule Bremen	rd.	0,3 Mio. €
Bremer Kommunikationstechnik, zu gründende Betriebe nach § 26 Abs. 2 LHO	rd.	1,0 Mio. € 1,5 Mio. €.

- 55** Im Haushaltsjahr 2001 wurden für die Betriebe im Vermögensnachweis (S. 55) folgende Zu- und Abgänge ausgewiesen:

Werkstatt Bremen	rd.	0,2 Mio. €
Informations- und Datentechnik Bremen (Schuldenübergang auf Fidatas, Eigenbetrieb des Landes)	rd.	-0,7 Mio. €
ZKH St.-Jürgen-Straße für Operationstrakt und zentralisierte Aufnahme	rd.	11,5 Mio. €.

Bei der Kreditaufnahme von rd. 11,5 Mio. € für den Operationstrakt und die zentralisierte Aufnahme im ZKH St.-Jürgen-Straße handelt es sich um einen zinsgünstigen Kredit, mit dem die Überziehung eines Projektkontos ausgeglichen worden ist. Die Überschreitung des Ermächtigungsbetrages um rd. 1,1 Mio. € wurde aus wirtschaftlichen Gründen in Kauf genommen. Die übrigen unter Tz. 54 aufgeführten Eigenbetriebe haben ihre Ermächtigungen nicht oder nicht in voller Höhe ausgeschöpft.

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

## **11 Vermögensnachweis**

- 57** Gemäß § 73 i. V. m. § 118 Abs. 1 LHO ist über das Vermögen und die Schulden der Stadt ein Nachweis zu erbringen, der der Bürgerschaft und dem Rechnungshof zusammen mit der Haushaltsrechnung vorzulegen ist (§ 86 LHO). Der Vermögensnachweis der Freien Hansestadt Bremen (Stadtgemeinde) zum 31. Dezember 2001 ist auf S. 35 als Anlage 3 der Haushaltsrechnung dargestellt (s. a. Tz. 18).
- 58** Der Vermögensnachweis enthält die Bestände an Vermögen und Schulden am Jahresanfang, deren Veränderungen im Laufe des Jahres und die sich daraus

ergebenden Bestände am Jahresende. Die Vermögens- und Schuldenposten des Nachweises sind in der Anlage 3 näher erläutert (s. S. 36 ff. der Haushaltsrechnung). Der Senator für Finanzen hat darüber hinaus auf Seite 58 der Haushaltsrechnung 2001 eine „Summenzusammenfassung der Vermögensnachweise von Land und Stadtgemeinde Bremen zum 31. Dezember 2001“ vorgenommen. Außerdem hat er entsprechend einer Bitte des Rechnungshofs (s. Jahresbericht 2002, Tz. 202) auf Seite 79 die Entwicklung im Jahr 2001 der fundierten Schulden des Landes und der Stadtgemeinde Bremen und der Sondervermögen dargestellt. Darüber hinaus liegen dem Rechnungshof weitergehende prüfungsfähige Unterlagen zum Vermögensnachweis vor.

## **12 Bürgschaften und Garantien**

- 59** Die in § 16 Abs. 1 Nrn. 1 bis 4 und § 12 Abs. 6 Nrn. 1 bis 6 HG 2001 festgesetzten Betragsgrenzen für neu zu übernehmende Bürgschaften, Garantien oder sonstige Gewährleistungen in Höhe von insgesamt rd. 602,9 Mio. € wurden in Höhe von rd. 163,3 Mio. € ausgeschöpft.
- 60** Nach § 12 Abs. 6 Nr. 2 HG 2001 durften Kredite in Höhe von rd. 13,8 Mio. € zur Vorfinanzierung der Maßnahme „Containerterminal III“ zu Gunsten der SCL Bremen GmbH aufgenommen und verbürgt werden. Die Ermächtigung wurde um rd. 9,7 Mio. € überschritten (vgl. zu dieser Verfahrensweise Tz. 49).
- 61** Die Bürgschafts- und Garantieverpflichtungen haben sich im Jahre 2001 wie folgt entwickelt:

Gesamtstand am 1. Januar 2001		453.265.010,54 €
Veränderungen		
• bei den Bürgschaften für den Wohnungsbau		
Abgänge/Tilgung	- 473.251,76 €	- 473.251,76 €
• bei den Bürgschaften für Wirtschaftskredite		
Zugänge	136.220.115,55 €	
Abgänge/Tilgung	<u>- 120.773.827,82 €</u>	15.446.287,73 €
• aus der Haftung für Leihgaben im Bereich Kunst und Kultur		
Zugänge	27.239.874,06 €	
Abgänge	<u>- 50.273.428,68 €</u>	- 23.033.554,62 €
Gesamtstand am 31. Dezember 2001		<u>445.204.491,89 €</u>
(vgl. Im Übrigen Tz. 162)		

Der Gesamtstand verteilt sich auf:

• Bürgschaften für den Wohnungsbau	13.333.404,44 €
• Bürgschaften für Wirtschaftskredite (einschl. Bürgschaften für Darlehensaufnahmen der Service-Centrum Logistik Bremen GmbH gem. § 6 Abs. 4 Nr. 2 HG 1994 und 1995, § 10 Abs. 4 Nr. 2 HG 1997 bis 1999 sowie § 12 Abs. 6 Nr. 2 HG 2000 und 2001 von insgesamt rd. 203,3 Mio. €)	405.385.926,23 €
• Bürgschaften aus der Haftung für Leihgaben im Bereich Kunst und Kultur	26.485.161,22 €

- 62** Bürgschaftsnehmer im Bereich der Bürgschaften für Wirtschaftskredite sind mit rd. 289,2 T€ 13 Gesellschaften, an denen Bremen unmittel- oder mittelbar beteiligt ist. Dieses entspricht rd. 71 % des Gesamtsbestands der Wirtschaftskreditbürgschaften.

**63** Nachdem das Bürgschaftsgeschäft am 15. Dezember 1999 von der Freien Hansestadt Bremen (Land und Stadtgemeinde) weitgehend auf die Bremer Investitions-Gesellschaft mbH (BIG) und die Bremer Aufbau-Bank GmbH (BAB) übertragen worden war, wurden die nachfolgend genannten Provisionen und Rückflüsse zum größten Teil über das Treuhandvermögen vereinnahmt oder verausgabt. Die Bürgschaften im Bereich des Wohnungsbaus wurden nicht übertragen. Provisionen und Rückflüsse dieses Bereichs werden im Haushalt vereinnahmt.

**64** Im Jahre 2001 wurden im Treuhandvermögen oder im Haushalt vereinnahmt:

- Provisionen für übernommene Bürgschaften

Bereich Wirtschaft

- Treuhandvermögen: 1.950.204,56 €

Bereich Wohnungsbau

- Hst. 3697/111 44-0 204,27 € 1.950.408,83 €

- Rückflüsse bei Inanspruchnahmen aus Bürgschaften

Bereich Wirtschaft

- Treuhandvermögen: 5.368,90 € 5.368,90 €

Bereich Wohnungsbau

- keine Rückflüsse

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

- Für die Antragsbearbeitung und Verwaltung von Bürgschaften

Bereich Wirtschaft und Schifffahrt

- Treuhandvermögen 210.608,46 € 210.608,46 €

Bereich Wohnungsbau

- keine Ausgaben

- Für Inanspruchnahmen aus Gewährleistungen

Bereich Wirtschaft und Schifffahrt

- Treuhandvermögen 1.022.583,76 € 1.022.583,76 €

Bereich Wohnungsbau

- keine Inanspruchnahmen

- 65** Am 31. Dezember 2001 betrug das von der BAB für die Freie Hansestadt Bremen (Stadt) treuhänderisch im Bürgerschaftsbereich verwaltete Vermögen 2.805.404,14 €.

#### **IV. Entwicklung der Haushaltslage bis Ende 2001**

##### **1 Schulden 2001**

- 66** Die über den Haushalt abgewickelten Schulden erhöhten sich insgesamt um rd. 406 Mio. € auf rd. 2.748 Mio. €. In dieser Summe sind die Schulden der Betriebe enthalten (s. Tz. 68).
- 67** Die Schuldenstände in diesem Bericht weichen von den im Vermögensnachweis 2001 für die Stadtgemeinde Bremen genannten ab. Dies ist im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass die Schuldenstände in diesem Bericht halbjährlich abgegrenzt werden (14. Monat), die Schulden im Vermögensnachweis hingegen den Bestand am 31. Dezember ausweisen. Bei den Schuldenständen der Betriebe hat der Rechnungshof - wie auch in den Vorjahren - die im Vermögensnachweis genannten Beträge übernommen.

**68** Die nachfolgende Übersicht zeigt die Schuldenstände der Stadtgemeinde:

Entwicklung der Schulden in T€				
Jahr <sup>1)</sup>	Schuldenstand ohne Schulden der Eigenbetriebe (ab 1993) <sup>2)</sup>	Schuldenstand der Eigenbetriebe <sup>3)</sup>	Gesamt-Schuldenstand am Jahresende <sup>2)</sup>	Veränderungen
1975			410.828	
1980			707.083	296.255
1985			498.517	-208.566
1990			503.212	4.695
1991			554.896	51.684
1992			641.077	86.181
1993	700.440	138.117	838.558	197.480
1994	855.237	209.602	1.064.839	226.281
1995	1.141.765	249.310	1.391.075	326.236
1996	1.257.074	291.473	1.548.547	157.472
1997	1.623.143	284.094	1.907.237	358.690
1998	1.867.482	255.293	2.122.775	215.538
1999	1.734.789	235.795	1.970.584	-152.191
2000	2.142.567	199.435	2.342.002	371.418
2001	2.551.015	196.867	2.747.882	405.880

1) Die Schulden der Eigenbetriebe wurden vor 1993 nicht separat erfasst.

2) Stand der Schulden am jeweiligen Jahresende, soweit sie auf Geldaufnahmen beruhen, die aufgrund von Ermächtigungen durch die Haushaltsgesetze getätigt wurden (ohne Kassenkredite).

3) Die sog. „Altschulden“ der Betriebe sind im Schuldenstand der Stadtgemeinde enthalten, vgl. Tz. 71.

**69** In den Schulden sind die des Sondervermögens Überseestadt nicht enthalten. Ein Teil der für die Maßnahme „Überseestadt“ in den letzten Jahren eingegangenen Kreditverpflichtungen wird im Schuldenstand des BKF dargestellt (s. Jahresbericht - Land - 2003, Tz. 87). Das Häfenressort und die beiden beauftragten Beteiligungsgesellschaften haben eine vom Senator für Finanzen gewünschte und vom Rechnungshof unterstützte nachträgliche Bereinigung von Buchungen und eine Änderung der Kontenstruktur sehr spät veranlasst. Der Rechnungshof konnte die Buchungen nicht vor Abschluss dieses Jahresberichts prüfen und die weiteren für die Maßnahme aufgenommenen Kredite nicht mehr ermitteln.

Er wird diesen Teil der Schulden für die Maßnahme „Überseestadt“ in seinem nächsten Jahresbericht nachträglich darstellen.

- 70** Außerdem sind in den Schulden nicht die städtischen Anteile der von Dritten aufgrund gesonderter haushaltsgesetzlicher Ermächtigungen aufgenommenen Kredite enthalten. Sie sind mit den Landesanteilen zusammen im Jahresbericht - Land - 2003 unter Tz. 85 aufgeführt, weil eine Beteiligungsgesellschaft, die insgesamt den höchsten Schuldenstand zu Lasten Bremens aufweist, die Schulden nicht getrennt nach Land und Stadt aufgegeben hat (vgl. Jahresbericht - Land - 2003, Tz. 59 f.). Der Rechnungshof hat deshalb in diesem Bericht insgesamt von einer Aufteilung abgesehen.
- 71** Die im Vermögensnachweis aufgeführten und in der Übersicht im Gesamtbeitrag enthaltenen Schuldenstände der Betriebe zum 31. Dezember 2001 und die hinzugefügten Vergleichszahlen zum 31. Dezember 2000 betragen unter Einbeziehung der bei einem Fremdkonto nachgewiesenen Kreditaufnahme für den „Neubau des Zentral-OP und der zentralisierten Aufnahme beim ZKH St.-Jürgen-Straße“ im Einzelnen:

<b>Schuldenstände der städtischen Betriebe in T€</b>			
Betrieb/Maßnahme	31. Dezember 2000	31. Dezember 2001	Veränderungen
Bremer Entsorgungsbetriebe	193.432	179.730	-13.702
Werkstatt Bremen	3.050	3.136	86
Informations- und Datentechnik Bremen	693	0	-693
Stadtgrün	460	409	-51
Bremer Baubetrieb	115	115	0
ZKH St.-Jürgen-Str.	233	200	-33
OP St.-Jürgen-Str.	3.188	14.641	11.453
Summe:	201.171	198.231	-2.940
abzüglich enthaltene „Altschulden“ 1)	1.737	1.364	-373
Gesamtschulden ohne „Altschulden“, s. Tz. 68	199.434	196.867	-2.567

1) Die sog. „Altschulden“ der Betriebe sind im Schuldenstand der Stadtgemeinde enthalten und deshalb nicht zusätzlich berücksichtigt worden.

## 2 Steueraufkommen sowie Verhältnis der Schulden und Zinsen zu den Steuern 2001

72 Das jeweilige Verhältnis der Schulden und Zinsausgaben zu den Steuern ist der folgenden Tabelle zu entnehmen:

Verhältnis der Schulden und Zinsen zu den Steuern					
	Steuern <sup>1)</sup>	Schulden <sup>2)</sup>	Schulden zu Steuern	Zinsen <sup>3)</sup>	Zins-Steuer-Quote
Jahr	T€	T€	%	T€	%
1975	375.547	410.828	109,4	28.736	7,7
1980	469.773	707.083	150,5	49.605	10,6
1985	543.010	498.517	91,8	48.166	8,9
1990	619.690	503.212	81,2	30.214	4,9
1991	680.830	554.896	81,5	32.994	4,9
1992	740.816	641.077	86,5	40.031	5,4
1993	715.007	838.558	117,3	45.792	6,4
1994	737.822	1.064.839	144,3	53.800	7,3
1995	686.660	1.391.075	202,6	64.063	9,3
1996	658.835	1.548.547	235,0	63.196	9,6
1997	656.150	1.907.237	290,7	77.955	11,9
1998	715.771	2.122.775	296,6	104.001	14,5
1999	745.787	1.970.584	264,2	112.610	15,1
2000	726.925	2.342.002	322,2	106.812	14,7
2001	698.966	2.747.882	393,1	145.781	20,9

- 1) Einschließlich der steuerähnlichen Einnahmen und der Einnahmen nach dem Gesetz über Finanzaufweisungen an die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven (2001: Steuern und steuerähnliche Einnahmen 494,8 Mio. €, Finanzaufweisungen 204,2 Mio. €).
- 2) Stand der Schulden am jeweiligen Jahresende, soweit sie auf Geldaufnahmen beruhen, die aufgrund von Ermächtigungen durch die HG getätigt wurden (ohne Kassenkredite).
- 3) Zinsen und Disagio für die aufgeführten Schulden einschließlich der Zinsen für Kassenkredite (2001 betragen die Zinsen für Kassenkredite 9.821,4 T€; hierin enthalten: 8.429,5 T€ Zinsen an Betriebe gemäß § 26 LHO für Kassenkredite). Die Zinsen für die von den Betrieben aufgenommenen Schulden sind nicht enthalten.

73 Im Jahr 2001 hat sich das Steueraufkommen der Stadt einschließlich der Einnahmen nach dem Gesetz über Finanzaufweisungen an die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven gegenüber dem Vorjahr um rd. 28 Mio. € vermindert. Die Steuern und steuerähnlichen Einnahmen sind um rd. 27 Mio. € zurückgegangen. Die Einnahmen aus Finanzaufweisungen des Landes sind nur gering-

fällig gesunken. Im Vergleich dazu betrug der Rückgang im Jahr 2000 gegenüber 1999 rd. 18,9 Mio. €.

- 74** Nach der leichten Verbesserung der Zins-Steuer-Quote im Jahr 2000 gegenüber 1999 ist sie um 6,2 Prozentpunkte auf 20,9 % gestiegen. Sie hat damit einen Höchststand erreicht. Im Wesentlichen lag dies an den um 36,5 % gestiegenen Zinsausgaben. Sie erhöhten sich um rd. 39 Mio. € auf rd. 145,8 Mio. €.

### **3 Personalhaushalt**

- 75** Zum Personalhaushalt der Stadt wird auf die Ausführungen im Jahresbericht - Land - 2003 unter Tz. 108 bis 124 verwiesen.

## V. Einzelne Prüfungsergebnisse

### Inneres

#### Rettungsdienst

**Als Folge eines externen Gutachtens ist der Rettungsdienst durch die Verbesserung der Organisation und die Veränderung der Finanzierung wirtschaftlicher geworden.**

**Die Wirtschaftlichkeit kann weiter verbessert werden, wenn**

- **der Senator für Inneres die Aufwendungen der Hilfsorganisationen zukünftig wieder prüft,**
- **der Senator für Inneres bei der Kostenkalkulation die tatsächliche Kostenentwicklung berücksichtigt und**
- **die Feuerwehr zentrale Ausschreibungen zur Beschaffung von Material durchführt.**

**Das Innenressort arbeitet an der Umsetzung der Verbesserungsvorschläge.**

#### 1 Prüfungsgegenstand

- 76** Der bodengebundene Rettungsdienst ist Aufgabe der Stadt Bremen. Durchgeführt wird er von der Feuerwehr Bremen und vier durch öffentlich-rechtliche Verträge eingebundene Hilfsorganisationen.
- 77** Die Kosten des Rettungsdienstes tragen hauptsächlich die Krankenkassen über die für die Einsätze zu entrichtenden Gebühren.
- 78** Bis zum Jahr 1996 stiegen die Kosten nach Angaben des Innenressorts auf über 12 Mio. € (24 Mio. DM). Jeder Hilfsorganisation wurden jährlich alle anzuerkennenden Kosten erstattet. Die Ausgaben waren für die Krankenkassen nicht transparent. Um den Rettungsdienst wirtschaftlicher zu gestalten, gaben die Kassen und das Innenressort gemeinsam ein Gutachten in Auftrag.
- 79** Daraufhin wurde der Rettungsdienst neu organisiert. Im Stadtgebiet sind 23 Rettungswagen auf 15 Standorte verteilt. An fünf Krankenhäusern stehen Notarzteinsatzfahrzeuge zur Verfügung. Grundsätzlich fährt ein Rettungswagen

zum Einsatzort, bei Bedarf wird zusätzlich ein Notarzteinsatzfahrzeug eingesetzt. Die Rettungswagen werden außerdem für Krankentransporte genutzt.

- 80** Im Rahmen der Umstrukturierung wurde auch das Finanzierungssystem verändert. Es wurde ein Kosten- und Leistungsnachweis eingeführt, anhand dessen die jährlichen Kosten kalkuliert und abgerechnet werden. Alle Beteiligten können die Kostenentwicklung und die Einnahmen aus Gebühren regelmäßig anhand von Controllingdaten verfolgen. Überschüsse oder Defizite sind im folgenden Abrechnungsjahr auszugleichen.
- 81** Der Rettungsdienst ist in erster Linie durch die organisatorischen Verbesserungen, aber auch durch die Änderung der Finanzierung wirtschaftlicher geworden. Nach Angaben des Innenressorts konnte das Mittelvolumen für den Rettungsdienst, das zunächst im bremischen Haushalt gebucht wird, um rd. 2 Mio. € (rd. 4 Mio. DM) gesenkt werden.
- 82** Der Rechnungshof hat geprüft, ob weitere Verbesserungen möglich sind. Er hat sich bei seiner detaillierten Ausgabenprüfung auf die Kosten der Rettungswageneinsätze und die Aufwendungen zweier Hilfsorganisationen für das Jahr 2001 konzentriert.

## **2 Prüfungsfeststellungen und Stellungnahme des Ressorts**

### **2.1 Kostenkalkulation**

- 83** Die Aufwendungen der Feuerwehr und der Hilfsorganisationen werden anhand der Einzelpositionen des Kosten-Leistungs-Nachweises nach deren Angabe kalkuliert (s. Tz. 80). Die Planung für das Folgejahr baut auf dieser Kalkulation auf, ohne dass ein Abgleich mit den tatsächlichen Kosten stattfindet. Ergeben sich Überschüsse, weil die Kosten zu hoch oder die Einsatzzahlen zu niedrig kalkuliert waren, wird diese Unstimmigkeit in die folgende Planung übernommen. So können sich immer mehr Überschüsse anhäufen, die in den kommenden Jahren zurückgegeben werden müssen.
- 84** In den Abrechnungszeiträumen von 1998 bis 2000 wurden insgesamt Überschüsse i. H. v. rd. 1,2 Mio. € (rd. 2,3 Mio. DM) erzielt. Die beiden geprüften Hilfsorganisationen kalkulierten für das Jahr 2001 zusammen rd. 185 T€ (rd. 370 TDM) mehr Kosten, als sie tatsächlich hatten. Das Innenressort hätte diese

Abweichungen anhand der Controlling-Daten erkennen können und die folgende Kalkulation entsprechend anpassen müssen. Es kalkulierte die Kosten für das Jahr 2002 trotzdem anhand der Planwerte des Vorjahres.

- 85** Das Innenressort hat zugesagt, die Controlling-Ergebnisse bei zukünftigen Kalkulationen zu beachten.

## **2.2 Prüfung bei zwei Hilfsorganisationen**

- 86** Die im Rettungsdienst anfallenden Personalausgaben können nur überprüft werden, wenn Dienstpläne und Einsatzbücher miteinander verglichen werden. Eine der geprüften Hilfsorganisationen archivierte die Dienstpläne nicht, so dass eine Prüfung des Personaleinsatzes für 2001 nicht möglich war.
- 87** Das Innenressort hat alle Hilfsorganisationen angewiesen, die Dienst- und Einsatzbücher zu archivieren.
- 88** Die Prüfung bei der zweiten Hilfsorganisation hat ergeben, dass dem Rettungsdienst für das Jahr 2001 Personalkosten i. H. v. rd. 82 T€ (rd. 160 TDM) zu viel zugeordnet wurden. Der Rechnungshof geht davon aus, dass dies auch für die übrigen Jahre seit 1998 zutrifft.
- 89** Das Innenressort wird den Sachverhalt mit der Organisation erörtern. Der Rechnungshof erwartet, dass zuviel erstattete Kosten mit zukünftigen Forderungen verrechnet werden.
- 90** Die Hilfsorganisationen buchen die Ausgaben für den Rettungsdienst auf die im Kosten-Leistungs-Nachweis vorgegebenen Konten. Der Kontenplan ist jedoch teilweise nicht eindeutig. Die Ausgaben werden den Positionen des Kosten-Leistungs-Nachweises deshalb unterschiedlich zugeordnet und können so nur unzureichend verglichen werden. Häufig kam es außerdem zu sonstigen fehlerhaften Buchungen.
- 91** Das Innenressort erarbeitet in Absprache mit den Hilfsorganisationen ein Handbuch zur Kontierung.
- 92** Mit der Einführung des neuen Kalkulations- und Abrechnungssystems hat das Innenressort darauf verzichtet, die Angaben der Hilfsorganisationen zu prüfen.

Angesichts der festgestellten Mängel ist eine regelmäßige, wenigstens stichprobenartige Überprüfung der Rechnungen der Hilfsorganisationen notwendig. Da die Prüfung tendenziell die Kosten des Rettungsdienstes mindern würde, läge sie vor allem im Interesse der Krankenkassen. Mit ihnen sollte daher verhandelt werden, in welchem Umfang sie die Kosten der Prüfung erstatten. Die Ausgaben würden sich nach Einschätzung des Rechnungshofs mindestens refinanzieren.

- 93** Das Innenressort wird mit den Kostenträgern entsprechend verhandeln.

### **2.3 Beschaffung von Verbrauchsmaterial, Medikamenten und Fahrzeugen**

- 94** Feuerwehr und Hilfsorganisationen beschaffen Verbrauchsmaterial und Medikamente eigenständig. Dabei werden unterschiedliche, teilweise bis zu doppelt so hohe Preise für gleiche Artikel bezahlt. Vergleichbares gilt für die Reinigung von Dienstkleidung. Um dies zu vermeiden und insgesamt bessere Preise zu erreichen, sollte die Feuerwehr die genannten Leistungen zentral ausschreiben.
- 95** Das Innenressort hat mitgeteilt, dass einzelne Hilfsorganisationen dies bisher abgelehnt hätten. Die Feuerwehr Bremen sei vor dem Hintergrund der Prüfungsergebnisse jedoch inzwischen aufgefordert worden, einen Vorschlag zur zentralen Ausschreibung mit den Organisationen auszuarbeiten.
- 96** Aufgrund der Vorschläge des Gutachtens (s. Tz. 78) wurde die Fahrzeugflotte des Rettungsdienstes umgestellt. Vor der Beschaffung neuer Fahrzeuge im Jahr 1998 hatte das Innenressort die Möglichkeiten Leasing, Ratenkauf und eigenfinanzierter Kauf in einer Wirtschaftlichkeitsrechnung verglichen. Obwohl der eigenfinanzierte Kauf am günstigsten war, wählte das Innenressort den Ratenkauf, weil dadurch eine Absenkung des Haushaltsvolumens erreicht werden konnte. Mit dieser Entscheidung wurde gegen das Wirtschaftlichkeitsgebot (§ 7 LHO) verstoßen. Die Mehrkosten i. H. v. rd. 11 T€ (rd. 22 TDM ) gingen zu Lasten der Krankenkassen und damit zu Lasten der Beitragszahler.
- 97** Das Innenressort hat eingewendet, die Finanzierung sei mit dem Finanzressort und den Kostenträgern abgestimmt worden.  
Dies ändert nichts an dem Verstoß gegen das Wirtschaftlichkeitsprinzip.

## **2.4 Haushaltsbewirtschaftung durch die Feuerwehr**

- 98** Die Haushaltstitel des Rettungsdienstes werden von der Feuerwehr bewirtschaftet. Um Missverständnisse zu vermeiden, hat der Rechnungshof einige Titeländerungen vorgeschlagen, die von der Feuerwehr umgesetzt wurden.
- 99** Im neuen Abrechnungssystem im Rettungsdienst werden Überschüsse und Defizite in den Folgejahren verrechnet. In den ersten Jahren ist es zu Überschüssen gekommen (s. Tz. 83). Die Hilfsorganisationen haben daraus Rücklagen gebildet. Die Überschüsse bei der Feuerwehr wurden jedoch nicht zurückgelegt, sondern vom Innenressort für die Bewirtschaftung des Haushalts verwendet. Als die Mittel zur Finanzierung des Rettungsdienstes benötigt wurden, standen sie nicht direkt zur Verfügung. Im Ressort musste dafür an anderen Stellen Geld eingespart werden.
- 100** Bei der Haushaltsaufstellung wird auf das neue Abrechnungssystem keine Rücksicht genommen. Um Finanzierungsschwierigkeiten vorzubeugen, könnte aus den Überschüssen eine zweckgebundene Rücklage gebildet werden, auf die der Rettungsdienst bei Bedarf zurückgreifen kann.
- 101** Das Innenressort hält diesen Vorschlag für nicht zweckmäßig, weil es dadurch einen Teil der finanziellen Flexibilität innerhalb des Produktplans verlieren würde.
- 102** Der Rechnungshof ist gleichwohl der Auffassung, dass das Innenressort die Vor- und Nachteile einer zweckgebundenen Rücklage für den Rettungsdienst noch einmal abwägen sollte.
- 103** Hinzu kommt, dass eine eventuelle Rücklage zur Finanzierung von Fahrzeugen für den Rettungsdienst genutzt werden könnte. Ab 1998 wurden diese fremdfinanziert, obwohl eine Eigenfinanzierung laut Wirtschaftlichkeitsrechnung des Innenressorts günstiger gewesen wäre (s. Tz. 96). Durch die günstigere Finanzierung würde der Rettungsdienst noch wirtschaftlicher.

## **2.5 Zusammenarbeit mit den Krankenhäusern**

- 104** Die Krankenhäuser sind verpflichtet, die Aufnahme von Notfallpatienten so zu organisieren, dass diese im Regelfall ohne zeitliche Verzögerung aufgenommen werden können. Im Gutachten über den bremischen Rettungsdienst wurde u. a.

festgestellt, dass Einsätze durch zu lange Übergabezeiten in den Krankenhäusern verlängert werden. Eine Verbesserung in diesem Bereich konnte bisher nicht erzielt werden.

- 105** Das Innenressort hat angekündigt, die Übergabezeiten mit Hilfe des neuen Einsatzleitrechners zu ermitteln. Mit den Krankenhäusern und dem Gesundheitsressort wird nach Verbesserungsmöglichkeiten gesucht. Sollte keine Lösung gefunden werden, wird mit dem Gesundheitsressort über eine Erstattung der Leistungen des Rettungsdienstes verhandelt.

## **Kultur**

### **Musikschule Bremen**

**Die wirtschaftliche Eigenständigkeit der 1999 in einen Eigenbetrieb umgewandelten Musikschule Bremen wurde nur zum Teil erreicht, da die Rahmenbedingungen nicht an die neue Organisation angepasst worden sind.**

**Da die Teilnehmerentgelte nicht wie geplant zum 1. August 2002 angepasst wurden, sind die erwarteten Mehreinnahmen nicht erreicht worden.**

**Die Musikschule gewährt ihren Lehrkräften umfangreiche Unterrichtsermächtigungen, für die der Rechnungshof keine rechtliche Grundlage sieht. Das Kulturressort hat zugesagt, die Angelegenheit durch den Kommunalen Arbeitgeberverband prüfen zu lassen und entsprechend dem Ergebnis zu verfahren.**

**Das von der Kultur Management Bremen GmbH im Jahre 2001 entwickelte Betriebskonzept für die Musikschule ist nur teilweise umsetzbar. Unter Berücksichtigung der Prüfergebnisse des Rechnungshofs ist es modifiziert worden.**

**Das Kulturressort wird der Musikschule besondere Kreditmittel für betriebswirtschaftlich rentable Maßnahmen zur Verfügung stellen,**

**die weitgehend für Zwecke eingesetzt werden sollen, die den rechtlichen Vorgaben für die Verwendung dieser Mittel nicht entsprechen.**

## **1 Prüfungsgegenstand**

- 106** Die Musikschule ist mit Wirkung vom 1. Januar 1999 durch das Ortsgesetz über die Musikschule Bremen (BremMusikSchOG) vom 22. Dezember 1998 (Brem.GBl. S. 176) von einer nachgeordneten Dienststelle des Kulturressorts in einen Eigenbetrieb nach § 26 Abs. 2 LHO umgewandelt worden. Sie untersteht der Aufsicht des Senators für Inneres, Kultur und Sport.
- 107** Hauptaufgabe der Musikschule ist es, Unterricht in Grund-, Instrumental- und Vokalfächern sowie in Ensemble- und Ergänzungsfächern zu erteilen. Daneben bietet sie u. a. eine studienvorbereitende Ausbildung an und organisiert öffentliche Konzerte der Musikschüler.
- 108** Neben den Teilnehmerentgelten erhält die Musikschule vom Kulturressort Zuschussmittel, die in den Jahren 2000 und 2001 rd. zwei Drittel ihres Budgets in Höhe von rd. 2,4 Mio. € (rd. 4,7 Mio. DM) betragen haben.
- 109** Der Rechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Musikschule gemäß § 88 Abs. 1 LHO untersucht. In die Prüfung hat er die Änderung der Organisationsform und die von der Kultur Management Bremen GmbH (kmb) durchgeführte Betriebsuntersuchung sowie das hieraus entwickelte Betriebskonzept einbezogen.

## **2 Prüfungsfeststellungen und Stellungnahmen**

### **2.1 Betriebsausschuss**

- 110** Nach dem BremEBG ist für jeden Eigenbetrieb ein Betriebsausschuss zu bilden. Der Betriebsausschuss der Musikschule hat sich erst im Dezember 1999 - knapp ein Jahr nach Gründung des Eigenbetriebes - konstituiert. Die späte Konstituierung des Betriebsausschusses und die großen Zeitabstände zwischen den Sitzungen haben die Entwicklung der Musikschule von einer nachgeordneten Dienststelle zu einem selbstständig wirtschaftenden Eigenbetrieb erschwert.

- 111** Der Betriebsausschuss hat gemäß § 7 Abs. 3 BremMusikSchOG u. a. über den Wirtschaftsplan zu beschließen. Die Wirtschaftspläne der Jahre 1999 und 2000 wurden erst im Dezember des jeweiligen Wirtschaftsjahres rückwirkend beschlossen, die Pläne der Jahre 2001 und 2002 im Mai 2001 bzw. im September 2002. Dadurch war die Handlungsfähigkeit der Betriebsleitung weitgehend eingeschränkt.
- 112** Die nach dem BremMusikSchOG zwischen Kulturressort und Musikschule vorgesehenen Kontrakte, in denen die Leistungsverpflichtung und die Vergütung für die Musikschule geregelt werden, sind seit dem Jahr 1999 mit mindestens einjähriger Verspätung abgeschlossen worden. Der späte Abschluss der Kontrakte zum Ende bzw. nach Ablauf des Wirtschaftsjahres machte sie als Steuerungsinstrument wirkungslos.
- 113** Da die Zuschussmittel nicht bedarfsgerecht zur Verfügung gestellt wurden, war beispielsweise die Nachbesetzung frei werdender Stellen nicht möglich.
- 114** Der Rechnungshof hält es für unverzichtbar, dass das Kulturressort im Rahmen seiner Rechtsaufsicht die rechtzeitige Aufstellung und Verabschiedung des Wirtschaftsplans überwacht, auf den zeitnahen Abschluss der jährlichen Kontrakte hinwirkt und die bedarfsgerechte Auszahlung der Zuschüsse gewährleistet.
- 115** Weil die Terminierung der Sitzungen des Betriebsausschusses wegen der vielfältigen Aufgaben der Ausschussmitglieder schwierig ist, hat der Rechnungshof angeregt, den Betriebsausschuss der Musikschule in den gemeinsamen Betriebsausschuss der Eigenbetriebe Bremer Volkshochschule (VHS) und Stadtbibliothek Bremen zu integrieren. Dazu ist allerdings eine Änderung des Errichtungsgesetzes erforderlich.
- 116** Das Ressort hat mitgeteilt, dass es die Anregung des Rechnungshofs aufgreifen und einen gemeinsamen Betriebsausschuss schaffen werde. Die vom Rechnungshof genannten Anforderungen in Bezug auf die Wirtschaftspläne und Kontrakte sollen zukünftig durch zeitnahe Sitzungen des Betriebsausschusses erfüllt werden.

## **2.2 Leistungsverrechnung**

- 117** Entgegen dem BremEBG sind nicht alle Leistungen, die die Stadtgemeinde für die Musikschule erbringt, dieser auch in Rechnung gestellt worden. Die Personalsachbearbeitung für die Musikschule wird nach wie vor unentgeltlich im Kulturressort durchgeführt und die Musikschule zahlt für die von ihr - außerhalb ihres Hauptgebäudes - genutzten Räume in Schulen keine Mieten.
- 118** Das Kulturressort hat zugesagt, Leistungsverrechnungen für alle Bereiche einzuführen.

## **2.3 Teilnehmerentgelte**

- 119** Die Musikschule erhebt für die Teilnahme am Unterricht Entgelte, deren Höhe in einer Entgeltordnung geregelt ist. Die Teilnehmerentgelte sind seit dem Schuljahr 1998/99 nicht mehr erhöht worden.
- 120** Die Musikschule hat im Februar 2002 eine neue Entgeltordnung entworfen, die Erhöhungen der Unterrichtsentgelte und ein verändertes Preisgefüge vorsieht. Der Rechnungshof hat hierzu Änderungs- und Ergänzungsvorschläge gemacht. Die Unterrichtsentgelte konnten nicht wie vorgesehen zum 1. August 2002 erhöht werden, weil bis dahin keine Sitzung des Betriebsausschuss zustande gekommen war.
- 121** Die unterbliebene Erhöhung der Entgelte führt dazu, dass jährlich auf Mehreinnahmen von bis zu 80 T€ verzichtet werden muss. Der Rechnungshof hat das Kulturressort aufgefordert, dafür Sorge zu tragen, dass die neue Entgeltordnung zügig beschlossen wird.
- 122** Das Ressort hat mitgeteilt, dass die neue Entgeltordnung zum nächsten Schuljahr in der vom Rechnungshof vorgeschlagenen Weise beschlossen und geändert werden soll.

## **2.4 Nebenhaushalt**

- 123** Einnahmen aus dem Verkauf selbst produzierter CDs und verschiedener mit dem Musikschullogo versehener Produkte sowie aus Anzeigen in der Musikschulzeitung fließen dem von Beschäftigten der Musikschule gegründeten Verein für Musikschulmedien zu. Hierdurch ist ein Nebenhaushalt entstanden, der

gegen die in den §§ 34, 35 der LHO geregelten Bewirtschaftungsgrundsätze verstößt.

- 124** Die Betriebsleitung der Musikschule hat zugesagt, Aktivitäten zwischen der Musikschule und dem Verein für Musikschulmedien klar abzugrenzen und den Nebenhaushalt aufzulösen.

## **2.5 Spenden und Sponsoren**

- 125** Die Musikschule kann seit der Umwandlung von einer nachgeordneten Dienststelle in einen Eigenbetrieb wegen fehlender Gemeinnützigkeit keine Spendenbescheinigungen ausstellen. Sie hat daher keine Einnahmen aus Spenden und Sponsoring mehr.
- 126** Der Rechnungshof hat dem Kulturressort empfohlen, im BremMusikSchOG die Voraussetzungen für die Anerkennung der Musikschule als steuerbegünstigte Körperschaft zu schaffen.
- 127** Das Kulturressort hat mitgeteilt, dass die entsprechende Änderung des BremMusikSchOG beabsichtigt sei.

## **2.6 Unterrichtsverpflichtung der Lehrkräfte**

### **2.6.1 Ferienüberhang**

- 128** Während der Ferienzeiten an öffentlichen Schulen findet in der Musikschule kein Unterricht statt. Dadurch ergeben sich 60 unterrichtsfreie Tage. Obwohl die Beschäftigten der Musikschule einen Urlaubsanspruch von i. d. R. 30 Arbeitstagen haben, wird von den Lehrkräften eine Arbeitsleistung für die den Urlaub übersteigende unterrichtsfreie Zeit weder erbracht noch gefordert.
- 129** Nach Berechnungen des Rechnungshofs beträgt der durch die Ferienzeit entstehende Stundenüberhang - ausgehend vom Personalbestand im Dezember 2000 - insgesamt 147,6 Wochenstunden oder 5,4 Vollzeitkräften und entspricht einem Personalaufwand von rd. 264 T€ jährlich.
- 130** In Anbetracht der Größenordnung der finanziellen Auswirkungen erwartet der Rechnungshof, dass die über den Urlaubsanspruch hinausgehenden ferienbedingt ausgefallenen Arbeitsstunden kompensiert werden. Dies könnte bei-

spielsweise in der Weise geschehen, dass die Lehrkräfte im Unterrichtszeitraum entsprechend mehr Unterricht erteilen.

- 131** Die Musikschule hält eine Änderung der gegenwärtigen Praxis nicht für möglich und hat dies vor allem mit Gewohnheitsrecht begründet. Der Rechnungshof sieht hierin keinen Hinderungsgrund, den Ferienüberhang zu kompensieren und hat das Kulturressort auf aktuelle Rechtsprechung aufmerksam gemacht. Das Ressort hat mitgeteilt, dass die Frage des Abbaus des Ferienüberhangs gegenwärtig vom Kommunalen Arbeitgeberverband geprüft werde, und aus der Prüfung resultierende Änderungsmöglichkeiten durch Ausübung des Direktionsrechts und unter Beteiligung des Personalrats der Musikschule umgesetzt werden sollen. Der Rechnungshof erwartet, über die Ergebnisse der Prüfung in Kürze informiert zu werden.

#### **2.6.2 Ermäßigungsstunden aus Altersgründen**

- 132** Die Musikschule gewährt u. a. Unterrichtsermäßigungen aus Altersgründen für Lehrkräfte ab dem 55. Lebensjahr. Der Rechnungshof sieht hierfür keine gesetzliche oder tarifrechtliche Grundlage und hat daher gefordert, diese Ermäßigungen - die einem Personalaufwand von rd. 39 T€ jährlich entsprechen - abzuschaffen.
- 133** Das Kulturressort wird die rechtlichen Möglichkeiten einer Änderung dieser Praxis vom Kommunalen Arbeitgeberverband prüfen lassen, soweit möglich umsetzen und den Rechnungshof über das Ergebnis informieren.

#### **2.7 Betriebsuntersuchung und Betriebskonzept der kmb**

- 134** Die kmb hat im Zeitraum August 2000 bis März 2001 eine Betriebsuntersuchung der Musikschule durchgeführt und anschließend ein Betriebskonzept für die Musikschule für die Zeit bis zum Jahr 2011 entwickelt, das die Existenz der Musikschule sichern soll.
- 135** Um die Ziele des Betriebskonzepts zu erreichen, hat die kmb u. a. folgende Maßnahmen vorgeschlagen:
- Steigerung der Schülerbelegungen um rd. 100 % bei unveränderten Jahreswochenstunden durch Verstärkung von Partner- bzw. Gruppenunterricht, Einführung flexibler Unterrichtsformen und Begrenzung des Einzelunterrichts,

- eine neue markt- und leistungsorientierte Preisstruktur und die Anhebung der Entgelte,
- Ersatz ausscheidender Lehrkräfte durch Honorarkräfte und
- Optimierung der Organisation durch Einsatz eines kaufmännischen Geschäftsführers und weiterer Verwaltungskräfte.

**136** Der Rechnungshof ist aus den im folgenden genannten Gründen der Auffassung, dass die genannten Maßnahmen nur teilweise zu verwirklichen sind und deshalb nicht zu den erwarteten Ergebnisverbesserungen führen werden:

### **2.7.1 Steigerung der Schülerbelegungen**

- 137** Der Rechnungshof hält es für unrealistisch, dass eine Verdopplung der Schülerzahlen - und damit auch eine deutliche Steigerung der Schülerbelegungen - von rd. 1.900 im Jahr 2001 auf rd. 3.800 bis zum Jahr 2011 ohne den Einsatz zusätzlicher Unterrichtskapazitäten möglich ist. Mit den geplanten Umstrukturierungsmaßnahmen ist eine Steigerung im vorgesehen Umfang nicht erreichbar.
- 138** Die Deckelung des Budgets der Musikschule zwingt zu einem Abbau der Unterrichtskapazitäten. Gleichzeitig wird nach Prognosen die Zahl der Kinder und Jugendlichen im Alter von 6 bis 15 Jahren um rd. 20 % abnehmen. Angebot und Nachfrage werden sich damit im Ergebnis nicht wesentlich verändern. Die Annahme der kmb dass die Rückgänge in dieser Altersgruppe durch die Erschließung neuer Alters- und Zielgruppen ausgeglichen werden könne und sich darüber hinaus die Schülerzahl der Musikschule verdoppeln lasse, ist nach Auffassung des Rechnungshofs unrealistisch.
- 139** Die vorgesehene Steigerung der Schülerbelegungen ist zudem nur möglich, wenn die Musikschule ihren Marktanteil zu Lasten der kommerziellen Anbieter und freier Musiklehrer deutlich ausweitet. Der Rechnungshof hält es nicht nur aus regionalwirtschaftlichen Gründen für äußerst problematisch, wenn die - hochsubventionierte - Musikschule in Konkurrenz um Marktanteile zu privaten Anbietern tritt, sondern auch im Hinblick auf wettbewerbsrechtliche Ansprüche gegen die Gemeinde Bremen für bedenklich.

### **2.7.2 Preisstruktur und Einnahmeseite**

- 140** Die vorgesehene Anhebung der Entgelte (vgl. Tz. 120 f.) ist notwendig. Die im Betriebskonzept geplante weitere Einnahmesteigerung aus prozentualer Erhöhung der Entgelte bei gleichzeitiger Verdopplung der Schülerzahlen hält der Rechnungshof allerdings für nicht erreichbar. Die Planungen lassen zudem außer Acht, dass die Musikschule mit einer Anhebung der Preise auf kommerzielles Niveau einerseits einen durch Subventionierung erlangten Wettbewerbsvorteil aufgeben wird und andererseits mit steigender Entgelthöhe ein Rückgang der Schülerzahlen bzw. Belegungen zu erwarten ist.

### **2.7.3 Honorarkräfte**

- 141** Der Rechnungshof begrüßt grundsätzlich die Überlegungen der kmb zum Einsatz von Honorarkräften, hat aber Zweifel, ob diese im vorgesehenen Umfang und Zeitrahmen umsetzbar sind. Es ist nicht zu erwarten, dass jede freiwerdende Stelle durch Honorarkräfte ersetzt werden kann. Im Gegensatz zur kmb ist er zudem der Meinung, dass der Einsatz von Honorarkräften auf regulären Stellen arbeitsrechtliche Risiken haben könnte.

### **2.7.4 Optimierung der Organisation:**

- 142** Die kmb hat vorgeschlagen, zusätzlich eine ganze Stelle für einen kaufmännischen Geschäftsführer einzurichten sowie weiteres Verwaltungspersonal einzustellen. Durch diese zusätzlichen Stellen entstünden auf Dauer neue laufende Kosten, die nach Angaben der kmb anfangs rd. 207 T€ betragen würden. Aus Sicht des Rechnungshofs ist es notwendig und ausreichend, zusätzlich eine halbe Stelle für die kaufmännische Unterstützung der Betriebsleitung zu schaffen.
- 143** Darüber hinaus ist nicht nachvollziehbar, weshalb ausgerechnet der kleinste der Eigenbetriebe im Kulturressort zusätzlich einen kaufmännischen Geschäftsführer erhalten soll.
- 144** Der Rechnungshof hat vorgeschlagen, Teile des Betriebskonzepts unter Berücksichtigung seiner Anregungen und Empfehlungen zügig umzusetzen und so die zukünftige wirtschaftliche Lage der Musikschule zu verbessern. Er begrüßt die Absicht des Kulturressorts, im Rahmen eines modifizierten Betriebskonzepts insbesondere

- die Preisstruktur zu verändern und die Entgelte anzuheben,
- soweit möglich Honorarkräfte einzusetzen,
- die Kompensation des Ferienüberhangs und den Wegfall von Unterrichtsermächtigungen aus Altersgründen zu prüfen und ggf. umzusetzen und
- die kaufmännische Unterstützung der Betriebsleitung zu verbessern, ohne eine Stelle für einen kaufmännischen Geschäftsführer einzurichten.

## **2.8 Kreditmittel für betriebswirtschaftlich rentable Maßnahmen im Kulturbereich**

- 145** Das Kulturressort hat mit der Musikschule im September 2002 eine Projektvereinbarung abgeschlossen. Diese sieht vor, dass die Musikschule im Jahr 2002 ein „Umbau-Projekt“ auf der Grundlage des modifizierten Betriebskonzepts der kmb durchführt und hierfür 255 T€ erhält. Bei diesen Mitteln handelt es sich um besondere Kreditmittel für sog. betriebswirtschaftlich rentable Maßnahmen u. a. im Bereich der Kulturförderung gemäß § 12 Abs. 1 Ziff. 3 der Haushaltsgesetze der Freien Hansestadt Bremen (Stadtgemeinde) für die Haushaltsjahre 2002 und 2003.
- 146** Die Mittel sollen laut Projektvereinbarung insbesondere für die kaufmännische Beratung und Unterstützung der Betriebsleitung, für Honorarkräfte und für die sachliche und personelle Ausstattung des Unterrichts und für Fortbildung eingesetzt werden.
- 147** Die Voraussetzungen zur Inanspruchnahme der besonderen Kreditermächtigung im Rahmen der Projektvereinbarung sind nicht erfüllt. Der Haushaltsgesetzgeber hat mit der besonderen Kreditermächtigung die Möglichkeit geschaffen, wirtschaftliche Maßnahmen, die sich in wenigen Jahren amortisieren, auch dann beginnen zu können, wenn die Ressortmittel nicht ausreichen. Mit diesen Mitteln sollen Maßnahmen vorfinanziert werden, die zu Ausgabenminderungen bzw. Einnahmeerhöhungen führen. Nach dem vom Finanzressort herausgegebenen Regelwerk ist die Inanspruchnahme der besonderen Kreditermächtigungen begrenzt auf die Finanzierung von Organisationsuntersuchungen, die auf eine Rationalisierung von Verwaltungsabläufen abzielen oder auf Maßnahmen, mit denen Mehreinnahmen und/oder Rationalisierungs-/ Einspareffekte verbunden sind. Für alle Maßnahmen sind angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersu-

chungen durchzuführen und die Rationalisierungs- bzw. Einspareffekte nachzuweisen.

- 148** Das Kulturressort hat in seiner Stellungnahme darauf verwiesen, dass die Mittel freigegeben wurden, nachdem die politischen Gremien sich mit der Inanspruchnahme der besonderen Kreditermächtigung im Kulturbereich befasst haben.
- 149** Nach Auffassung des Rechnungshofs ändert dies nichts an der Tatsache, dass der Einsatz dieser Kreditmittel gegen das Regelwerk verstößt, da hierdurch wesentliche Teile des regulären Aufwands der Musikschule gedeckt werden. Lt. Vorlage, die der städtische Haushalts- und Finanzausschuss am 16. August 2002 zur Kenntnis genommen hat, liegt dieser Anteil im Jahr 2002 bei rd. 63% (vgl. Vorlage 15/457 S).

## **Gesundheit; Soziales**

### **Drogenhilfe**

**Das Amt für Soziale Dienste hat Teile der Aufgaben einer Clearingstelle an einen freien Träger vergeben ohne zu prüfen, ob diese Vergabe wirtschaftlich ist.**

**Die Personalzumessung für die Betreuung von Drogenabhängigen in Unterkünften (sog. Betreuungsschlüssel) sind vergleichsweise zu hoch. Der Rechnungshof hat gefordert, die Betreuungsschlüssel dem Mittelwert anderer Gebietskörperschaften anzupassen sowie eindeutige Kriterien für ihre Anwendungen vorzugeben.**

**Der Rechnungshof hat erhebliche Mängel im Zuwendungsbereich festgestellt. U. a. sind bei der Antragsprüfung Einnahmen der Zuwendungsempfänger nicht berücksichtigt worden. Dieser Fehler blieb unbemerkt, weil das Ressort seit Jahren die Verwendungsnachweise nicht geprüft hat.**

**Das Sozialressort hat einem Träger der Drogenhilfe unzulässigerweise Ausfallbürgschaften für Kredite gewährt. Mit Hilfe dieser Kredite**

**hat der Träger zwei Häuser für die Betreuung Drogenabhängiger angekauft.**

## **1 Prüfungsgegenstand**

- 150** In der Stadt Bremen gibt es nach unterschiedlichen Schätzungen 3.000 bis 4.500 Drogenabhängige. Für die Planung der Hilfen ist der dem Gesundheitsressort zugeordnete Landesdrogenbeauftragte zuständig. Dieser stellte bisher die Ziele der Drogenhilfe in einem Drogenhilfeplan dar. Nach dem Gesetz über Hilfen und Schutzmaßnahmen bei psychischen Krankheiten vom 1. Januar 2001 ist ein Landespsychiatrieplan für die Versorgung psychisch Kranker einschließlich der Suchtkranken zu erstellen. Vorab hat der Landesdrogenbeauftragte im April 2002 ein Positionspapier zur Suchtkrankenhilfe und damit auch zur Drogenhilfe verfasst.
- 151** Die dem Amt für Soziale Dienste (AfSD) zugeordnete kommunale Drogenberatungsstelle (Drobs) ist für die zentrale Steuerung, das Berichtswesen und das Controlling des ambulanten Bremer Drogenhilfesystems zuständig. Außerdem betreut und berät sie Bremer Drogenabhängige in fünf regionalen Beratungsstellen sowie in einem zentral gelegenen Kontakt- und Beratungszentrum.
- 152** Darüber hinaus werden von freien Trägern folgende Hilfen angeboten:
- Niedrigschwellige Hilfen,
  - Begleithilfen für Substituierte,
  - Betreutes Wohnen,
  - Rehabilitation.
- 153** In der ambulanten Drogenhilfe sind im Jahr 2001 Ausgaben in Höhe von rd. 3,8 Mio. € für Leistungen nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG) entstanden. Darin enthalten waren rd. 1,5 Mio. € für die Unterbringung von Drogenabhängigen in Maßnahmen des Betreuten Wohnens. Die Träger erhalten für jeden aufgenommenen Drogenabhängigen ein Entgelt gem. §§ 93 ff. BSHG, dessen Höhe sich nach dem Umfang der Betreuung richtet (s. Tz. 159). Darüber hinaus haben freie Träger rd. 1,2 Mio. € insbesondere für niedrigschwellige Hilfen als Zuwendungen erhalten.

- 154** Das ambulante Drogenhilfesystem ist insbesondere auf die Stabilisierung der Drogenabhängigen ausgerichtet. Wegen seiner hohen Akzeptanz erreicht es einen großen Teil der Bremer Drogenabhängigen.
- 155** Der Rechnungshof hat untersucht, ob die Steuerung des ambulanten Drogenhilfesystems durch die Drobs sachgerecht ist und hat die Betreuung mit den Standards anderer Gebietskörperschaften verglichen.

## **2 Prüfungsfeststellungen**

### **2.1 Einrichtung einer Clearingstelle**

- 156** In einem vom Bund finanzierten Modellversuch hat die Drobs in den Jahren 1997 bis Mitte 2001 eine Clearingstelle betrieben. Diese hat Erkenntnisse zur Zugangssteuerung, zur passgenauen Belegung, zur Auslastung von Einrichtungen und zur Aufenthaltsdauer des Betreuten Wohnens geliefert. U. a. wurde deutlich, dass der Einfluss der freien Träger auf die Zugangssteuerung und den Verbleib der Klienten in ihren Einrichtungen im Betreuten Wohnen sehr ausgeprägt ist.
- 157** Die Aufgaben der Clearingstelle werden seit Ende des Jahres 2002 nur noch teilweise von der Drobs wahrgenommen. Die verbleibenden Aufgaben, wie z. B. die Sicherung des selbständigen Wohnens von Drogenabhängigen, hat das AfSD einem freien Träger übertragen. Die Drobs übt die Dienst- und Fachaufsicht aus.
- 158** Der Rechnungshof hat die Funktion einer Clearingstelle positiv beurteilt und sich für die Fortführung dieser Aufgabe ausgesprochen. Das AfSD hätte aber prüfen müssen, ob es wirtschaftlicher gewesen wäre, Aufgabenteile der Clearingstelle nicht einem Träger zu übertragen, sondern sämtliche Aufgaben bei der Drobs zu belassen. Der Rechnungshof hat außerdem auf eine mögliche Interessenkollision beim Träger hingewiesen, weil dieser die Clearingstelle betreibt und gleichzeitig Einrichtungen der Drogenhilfe vorhält.

### **2.2 Betreuungsschlüssel in entgeltfinanzierten Einrichtungen**

- 159** Im Bereich des Betreuten Wohnens im Land Bremen gibt es, abhängig vom notwendigen Betreuungsbedarf, drei Betreuungsschlüssel: 1:4 (auf vier zu Betreuende kommt eine Betreuungsperson), 1:6 und 1:8. Zumindest in einigen

anderen Gebietskörperschaften gelten für den Personenkreis der Drogenabhängigen Betreuungsschlüssel von 1:10 und 1:12. Der Rechnungshof hat gefordert, in Bremen den Mittelwert der in anderen Gebietskörperschaften geltenden Betreuungsschlüssel anzuwenden. Damit könnten erhebliche Mittel im Bereich des Betreuten Wohnens eingespart werden.

- 160** Bis zum Jahr 1998 wurden die vom Rechnungshof geprüften Einrichtungen durch ein Entgelt gem. § 93 BSHG finanziert, das auf einem Betreuungsschlüssel von 1:6 beruhte. Seit dem Jahr 1999 hat das Sozialressort mit den freien Trägern, abhängig von den Betreuungsschlüsseln, für jede Einrichtung unterschiedliche Entgelte ausgehandelt. Die unterschiedlichen Entgelte sollten der Drobs die Möglichkeit eröffnen, bei Feststellung eines geringeren Betreuungsbedarfs die durchschnittlichen Betreuungsschlüssel in den jeweiligen Einrichtungen zu senken. Tatsächlich hat sich der durchschnittliche Betreuungsschlüssel jedoch in Richtung 1:4 erhöht. Ursächlich hierfür sind unzureichende Vorgaben für die Zuordnung zu den einzelnen Betreuungsschlüsseln. Im Regelfall erkennt die Drobs die von den Einrichtungen vorgeschlagenen Betreuungsschlüssel an. Daher hat das Sozialressort höhere Ausgaben, als es im Jahr 1999 mit der Neuregelung erwartet hatte.
- 161** Der Rechnungshof hat beanstandet, dass das Sozialressort für die unterschiedlichen Betreuungsschlüssel Entgelte vereinbart hat, ohne zuvor eindeutig zu bestimmen, unter welchen Kriterien welcher Betreuungsschlüssel zu bewilligen ist. Er hat das Sozialressort aufgefordert, diese Kriterien umgehend festzulegen.

### **2.3 Zuwendungsfinanzierte Einrichtungen**

- 162** Der Rechnungshof hat bei der Prüfung der Zuwendungen an einen Träger erhebliche Mängel bei der Bewilligung und bei der Verwendungsnachweisprüfung festgestellt. Bis zum Jahr 1996 hat das Gesundheitsressort jeder einzelnen Einrichtung dieses Trägers Zuwendungen im Wege der Projektförderung gewährt (VV-LHO Nr. 2.1 zu § 23 LHO). 1996 hat das Gesundheitsressort entschieden, künftig nicht mehr die einzelnen Einrichtungen, sondern den Träger mit seinen Einrichtungen insgesamt institutionell zu fördern (VV-LHO Nr. 2.2 zu § 23 LHO). Das im Gesundheitsressort für die Bewilligung von Zuwendungen für die Dro-

genhilfe zuständige Referat hat entgegen dieser Entscheidung die einzelnen Einrichtungen dieses Trägers und auch die einzelnen Einrichtungen der anderen Träger der Drogenhilfe institutionell gefördert.

**163** Die für diese Förderungen gem. Anlage 2 zu VV-LHO Nr. 3.4 zu § 23 LHO vorzulegenden Unterlagen hat der Träger nur unvollständig eingereicht. Er hat in den Anträgen keine eigenen Einnahmen angegeben. Der Rechnungshof geht davon aus, dass auf die Zuwendungen anrechenbare Einnahmen, wie z. B. Mitgliedsbeiträge, Spenden, Bußgelder etc. vorhanden waren und immer noch sind. Weiter hat der freie Träger die für die Verwendungsnachweisprüfung notwendigen Unterlagen nur unvollständig vorgelegt. Das Gesundheitsressort hat die Verwendungsnachweise bisher nicht geprüft. Auf Nachfrage des Rechnungshofs hat das inzwischen für die Bewilligung der Zuwendungen zuständige Sozialressort bestätigt, dass es bisher auch die Verwendungsnachweise der anderen Träger nicht geprüft hat.

**164** Der Rechnungshof hat gefordert

- künftig nicht mehr einrichtungs-, sondern trägerbezogen institutionell zu fördern,
- über Förderanträge nur dann zu entscheiden, wenn die Antragsteller alle erforderlichen Unterlagen eingereicht haben,
- unverzüglich fehlende Unterlagen für die Verwendungsnachweise nachzufordern.

#### **2.4 Ausfallbürgschaften für Kredite zum Ankauf von zwei Häusern**

**165** Das Sozialressort hat in den Jahren 1991 und 1995 zu Gunsten eines freien Trägers Ausfallbürgschaften für Kredite zum Ankauf von zwei Häusern in einer Gesamthöhe von 632 € (1.236 TDM) übernommen. In den Häusern wurden von den Rentenversicherungsträgern anerkannte stationäre Therapieeinrichtungen für Drogenabhängige eingerichtet. Der freie Träger hat im Jahr 2002 Insolvenz angemeldet.

- 166** Der Rechnungshof hat beanstandet, dass das Sozialressort diese Bürgschaften übernommen hat. Bremen könnte wegen der Insolvenz des Trägers in Anspruch genommen werden. Ob und ggf. in welcher Höhe dies geschieht, hängt vom Ergebnis des Insolvenzverfahrens ab.

### **3 Stellungnahme des Ressorts**

- 167** Das Gesundheits- und Sozialressort hat aus nachvollziehbaren Gründen zu den Feststellungen bisher keine abschließende Stellungnahme abgeben können. Zur Übertragung von Aufgaben der Clearingstelle auf einen Träger (Tz. 156 ff.) hat das Ressort zunächst mitgeteilt, dass es wegen der bei der Drobs verbleibenden Dienst- und Fachaufsicht die Gefahr einer Interessenkollision nicht erwarte. Die Feststellungen zu den Betreuungsschlüsseln (Tz. 156 ff.) und zur Zuwendungsfinanzierung (Tz. 159 ff.) hat das Ressort vorab grundsätzlich anerkannt. Über den Handlungsbedarf und die Umsetzungsschritte will es im Rahmen der abschließenden Stellungnahme berichten.

## **Soziales**

### **Umstellung von einer Zuwendungs- in eine Entgeltfinanzierung**

**Das Sozialressort hat im Jahr 2002 die Förderung von sozialen Einrichtungen zweier gemeinnütziger Träger von einer Zuwendungs- auf eine Entgeltfinanzierung nach dem Bundessozialhilfegesetz umgestellt, ohne die entsprechenden Haushaltsmittel aus dem Zuwendungs- in den Sozialhilfebereich zu verlagern. Damit hat das Ressort im Ergebnis gegen einen Kürzungsbeschluss des Senats im Zuwendungsbereich verstoßen und sein Sozialleistungsbudget belastet.**

**Der Rechnungshof hat das Sozialressort aufgefordert, die Zuwendungsmittel zu verlagern und die Einsparvorgaben des Senats in voller Höhe zu erfüllen.**

### **1 Prüfungsgegenstand**

- 168** Der Senat hat im Jahr 2000 mit dem Senator für Arbeit, Gesundheit, Frauen, Jugend und Soziales für die Jahre 2001 bis 2005 einen Haushaltskontrakt abgeschlossen, in dem alle Sozialleistungsbudgets, wie z. B. das Eingliederungs-

hilfe-, das Erziehungshilfe- und das Sozialhilfebudget enthalten sind. Im Kontrakt wurde vereinbart, die Sozialleistungsausgaben insgesamt zu verringern. Bereits im Jahr 1999 hatte der Senat den Ressortbereichen Arbeit, Gesundheit, Jugend und Soziales aufgegeben, Zuwendungen zu kürzen, die sie an außerbehördliche Träger von Einrichtungen und Leistungen gewähren. Der Senatsbeschluss sieht vor, ausgehend von der Zuwendungshöhe des Jahres 2000 insgesamt 17 % der Mittel bis zum Jahr 2005 einzusparen. Diese Vorgabe ist unabhängig vom o.a. Haushaltskontrakt, weil der Zuwendungsbereich darin nicht enthalten ist.

- 169** Die städtische Deputation für Soziales, Jugend und Senioren hat entsprechend einer Vorlage des Sozialressorts beschlossen, ab dem Jahr 2002 die sozialen Einrichtungen zweier gemeinnütziger Träger nicht mehr aus Zuwendungsmitteln, sondern im Rahmen des Haushaltskontrakts mit einer Entgeltfinanzierung gem. §§ 93 ff. des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) aus dem Sozialhilfebudget zu fördern. Die Zuwendungen waren seit dem Jahr 1993 in Höhe von rd. 909 T€ jährlich festgeschrieben. Ab dem Jahr 2002 hat das Sozialressort mit den Trägern ein Entgelt vereinbart, dass je nach Auslastung der Einrichtungen zu Sozialhilfeausgaben bis zu rd. 1,23 Mio. € pro Jahr führen kann. Das Sozialressort hat die höheren Ausgaben damit gerechtfertigt, dass es zum Erhalt eines hinreichenden Fachstandards beim Träger eine Erhöhung der betriebsnotwendigen Kosten ohnehin hätte anerkennen müssen. Diese Anpassung hätte auch bei einer weiteren Zuwendungsfinanzierung vorgenommen werden müssen.
- 170** Das Sozialressort hat die Finanzierungsumstellung mit einem Verwaltungsgerichtsbeschluss begründet. Danach können nach dem BSHG mögliche Ansprüche auf Kostenerstattungen gegen auswärtige Sozialhilfeträger bei Zuwendungsfinanzierungen nicht geltend gemacht werden. Dies sei nur über die Entgeltfinanzierung nach dem BSHG möglich. Weil rd. 30 % aller in den Einrichtungen der Träger untergebrachten Personen aus anderen Gemeinden zugezogen sind, könnten die Mehrausgaben aus den nun möglichen Kostenerstattungen erwirtschaftet werden. Die Finanzierung sei daher budgetneutral.

## **2 Prüfungsfeststellungen und Stellungnahme des Ressorts**

- 171** Die Umstellung auf eine Entgeltfinanzierung zur Sicherstellung aller Einnahmen aus Kostenerstattungen war rechtlich geboten (§ 34 LHO). Allerdings ergeben sich dadurch keine Mehreinnahmen, weil Kostenerstattungen bisher durchweg auf der Basis von Kostenerstattungsvereinbarungen zwischen den Gemeinden geregelt waren.
- 172** Der Rechnungshof hat aber bemängelt, dass mit der Finanzierungsumstellung nicht gleichzeitig eine Verlagerung der entsprechenden Haushaltsmittel vom Zuwendungsbereich in den Sozialleistungsbereich erfolgt ist. Im Ergebnis verletzt das Ressort dadurch die Einsparvorgabe des Senats im Zuwendungsbereich. Gleichzeitig fehlen die entsprechenden Mittel in den mit dem Haushaltskontrakt unterlegten Sozialleistungsbereichen. Durch die unterlassene Verlagerung der für die beiden Einrichtungen vorgesehenen Mittel versucht das Ressort, dem Kürzungsdruck im Zuwendungsbereich zu entgehen. Hätte das Ressort die Mittel in das Sozialhilfebudget verlagert, hätte es die Kürzungsquote in Höhe von 17 % aus einem um die verlagerten Beträge reduzierten Zuwendungsbudget erbringen müssen. Die unterlassene Verlagerung hat der Rechnungshof als Verstoß gegen den Senatsbeschluss beanstandet. Er hat gefordert, den bisher an die Träger zu leistenden Zuwendungsbetrag in Höhe von jährlich rd. 909 T€ in das Sozialhilfebudget zu übertragen und die Einsparvorgaben des Senats in voller Höhe zu erfüllen.
- 173** Das Sozialressort hat entgegnet, dass es zum Senatsbeschluss aus dem Jahr 1999 zu Protokoll erklärt habe, dass eine allgemeine, ungewichtete Kürzung der Zuwendungen bis zum Jahr 2005 gravierende Einschnitte nach sich ziehen würde. Davon seien auch Angebote wie die der beiden Träger betroffen, auf die man fachpolitisch keinesfalls verzichten könne.
- 174** In einer Vorlage für die städtische Deputation für Soziales, Jugend und Senioren im Jahr 2000 zur Umsetzung des Senatsbeschlusses hat das Ressort dargelegt, dass die beiden Träger bereits im Jahr 1999 - verursacht durch die seit Jahren stagnierende Zuwendungshöhe - Verluste gemacht hätten. Daher gebe es keine Einsparpotenziale, sondern vielmehr einen Sanierungsbedarf. Bei Anwendung der vom Senat im Jahr 1999 beschlossenen allgemeinen Kürzung um

17 % wäre das bis zum Jahr 2000 festgeschriebene unzureichende Zuwendungs-niveau von 1993 sogar noch unterschritten worden. Dies würde die politisch unabdingbare Bestandssicherung der Einrichtungen der beiden Träger unmöglich machen. Zwar habe das Ressort in den aufgrund des Senatsbeschlusses zu erstellenden Kürzungsvorgaben auch Abstriche bei den beiden Trägern aufgeführt; allerdings seien diese wegen der geplanten Umstellung von Zuwendungs- auf Entgeltfinanzierung nur „rechnerisch durchgeschrieben“ worden.

- 175** Die Auffassung des Rechnungshofs, der Senatsbeschluss aus dem Jahr 1999 verlange eine Kürzung der Förderung beider Träger basiere auf einer finanzpolitisch verengten Sichtweise und sei eine Fehlinterpretation. Eine Budgetverlagerung habe nicht vorgenommen werden müssen, weil im Sozialhilfebudget die Ausgaben im Bereich der Altenhilfe rückläufig seien. Aus der Differenz zu dem im Haushaltskontrakt festgelegten Bedarf könnten die Einrichtungen der Träger finanziert werden.

#### **4 Bewertung**

- 176** Es widerspricht den Vorgaben des Senats und damit auch dem Sanierungsziel Bremens, wenn es durch Verlagerung von Ausgaben aus dem von Kürzungsbeschlüssen des Senats betroffenen Bereich der Zuwendungen in den Bereich des Haushaltskontrakts nicht zu entsprechenden Einsparungen kommt.
- 177** Der Senat hat bei seiner Beschlussfassung im Jahr 1999 die vom Ressort in einer Protokollerklärung vorgetragene Bedenken gegen die Kürzungen im Zuwendungsbereich (s. Tz. 173) lediglich zur Kenntnis genommen. An dem Kürzungsbeschluss im Bereich der Zuwendungen unter Einbeziehung der Förderung beider Träger hat dies jedoch nichts geändert.
- 178** Der Verzicht auf die Verlagerung der Fördermittel aus dem Zuwendungs- in das Sozialhilfebudget kann auch nicht damit gerechtfertigt werden, dass die Mehrausgaben durch unvorhergesehene Minderausgaben im Bereich der Altenhilfe finanziert werden können. Der Haushaltskontrakt umfasst alle gesetzlichen Sozialleistungen. Die isolierte Betrachtung eines Ausgabenbereichs - wie hier die Altenhilfe - ist gerade nicht Intention des Kontrakts. Ziel ist vielmehr, Minderausgaben in einem Sozialleistungsbereich mit Mehrausgaben in anderen Berei-

chen auszugleichen, um insgesamt die Vorgaben des Haushaltskontrakts zu erreichen. Dies kann nicht gelingen, wenn Minderausgaben in einem Ausgabenbereich durch Übernahme neuer Ausgaben aufgezehrt werden.

- 179** Schon zum Zeitpunkt der Finanzierungsumstellung gab es deutliche Hinweise darauf, dass der Haushaltskontrakt im Jahr 2002 wegen zu erwartender Mehrausgaben - u. a. in den Bereichen Erziehungshilfe, Hilfen für Asylbewerber und Ausgaben im Rahmen der Sozialen Pflegeversicherung - gefährdet war. Tatsächlich sind im Jahr 2002 Überschreitungen in Höhe von rd. 13 Mio. € entstanden, die als Verlust in das Jahr 2003 übertragen werden mussten.
- 180** Der Rechnungshof hat im Übrigen keine Kürzungen im Bereich der beiden Träger gefordert. Dies entsprach auch nicht dem Beschluss des Senats aus dem Jahre 1999, der nur eine allgemeine Absenkung um 17 % des gesamten Zuwendungsvolumens verlangt. Dem Ressort ist es somit freigestellt, wie es die Kürzungsvorgabe erreicht. Dem Ressort ist es sogar möglich, einzelne Zuwendungen zu erhöhen; allerdings müsste es dann andere Zuwendungen entsprechend stärker kürzen. Wichtig ist allein, dass unterm Strich die geforderte Einsparung erbracht wird.
- 181** Im Ergebnis bleibt der Rechnungshof bei seiner Forderung (s. Tz. 172), dass das Ressort Zuwendungsmittel in Höhe von rd. 909 T€ in das Sozialhilfebudget übertragen muss. Nur so kann die Belastung des Sozialhilfebudgets mit zusätzlichen Ausgaben vermieden werden. Nur so kann sichergestellt werden, dass das Ressort die vom Senat für den Zuwendungsbereich beschlossenen Einsparungen in vollem Umfang erbringt.
- 182** Zukünftig wird das Ressort darauf zu achten haben, dass es Verschiebungen von Zahlungen an Dritte von einem Bereich in einen anderen im Rahmen geltender Beschlüsse vollzieht.

## **Umgestaltung des Bahnhofplatzes**

**Bei der baulichen Umgestaltung des Bahnhofplatzes sind beim Erd-, Straßen- und Gleisbau durch nachträgliche Aufträge Mehrkosten angefallen, die mit rd. 8,8 Mio. € die ursprüngliche Auftragssumme von rd. 13,7 Mio. € um fast 65 % übersteigen. Der Rechnungshof hat die Nachträge stichprobenweise geprüft und erhebliche Unstimmigkeiten und Überzahlungen festgestellt.**

**Die mit der Umsetzung des Projekts beauftragte Gesellschaft fordert inzwischen rd. 3,6 Mio. € von der bauausführenden Firma zurück. Der Rechnungshof hat das Bauressort aufgefordert zu ermitteln, wer für verbleibende Schäden in Regress zu nehmen ist.**

### **1 Prüfungsgegenstand**

- 183** Bei der Umgestaltung des Bahnhofplatzes wurden für Erd- und Straßen- sowie für Gleisbauarbeiten rd. 22,5 Mio. € ausgegeben, obwohl die ursprüngliche Auftragssumme nur rd. 13,7 Mio. € betrug. Der Rechnungshof hat stichprobenweise geprüft, ob die ungewöhnlich hohen Nachtragsforderungen dem Grunde und der Höhe nach berechtigt waren.
- 184** Mit der Koordinierung und Durchführung aller Maßnahmen zur Umgestaltung des Bahnhofplatzes einschl. des direkten Umfelds wurde im November 1997 eine Gesellschaft beauftragt, an der Bremen mittelbar mit Mehrheit beteiligt ist. Sie sollte die gesamte Baumaßnahme möglichst kostengünstig abwickeln. Die benötigten Finanzmittel sollte die Gesellschaft abhängig vom Baufortschritt von Bremen abfordern. Die Feststellung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit auf zahlungsbegründenden Unterlagen gemäß § 70 LHO war von ihr selbst zu treffen.
- 185** Die Baumaßnahme wurde Anfang 1998 europaweit ausgeschrieben. Im Ergebnis reichten neun Firmen (davon vier Bietergemeinschaften) Angebote ein. Auf die ausgeschriebenen Lose 1 - Gleisbau -, 2 - Erd- und Straßenbau - und 3 - Hochbau - hatte der Auftragnehmer mit insgesamt rd. 16,5 Mio. € das günstigste Angebot abgegeben. Der zweitgünstigste Bieter hatte Angebote über insge-

samt rd. 18,1 Mio. € und der teuerste Angebote über rd. 22,0 Mio. € abgegeben.

- 186** Vergeben wurden schließlich das Los 1 - Gleisbau - mit einer Auftragssumme von rd. 7,1 Mio. € sowie Los 2 - Erd- und Straßenbau - mit einer Summe von rd. 6,6 Mio. €. Das Los 3 - Hochbau - hat der spätere Nutzer in Eigenregie ausgeführt.
- 187** Durch Änderungen und Ergänzungen seitens des Auftraggebers und nachträgliche Forderungen der bauausführenden Firma kam es zu Mehrkosten von insgesamt rd. 8,8 Mio. €. Davon entfielen rd. 4,7 Mio. € auf Los 1 - Gleisbau - und rd. 4,1 Mio. € auf Los 2 - Erd- und Straßenbau -. Im Vergleich zu den ursprünglichen Auftragssummen stiegen die Kosten somit um rd. 66 % bzw. rd. 62 %.

## **2 Prüfungsfeststellungen**

- 188** Die 55 Nachforderungen der bauausführenden Firma waren zum großen Teil unberechtigt. So wurde bei einem Nachtrag über rd. 294 T€ keine Leistung nachgewiesen. Andere Nachträge mit Ausgaben von insgesamt rd. 4,7 Mio. € waren zum Teil deshalb unberechtigt, weil die Leistungen entweder bereits in der Ausschreibung berücksichtigt und daher abgegolten waren oder viel zu teuer anerkannt und abgerechnet wurden.
- 189** Darüber hinaus entstand der Stadt ein Schaden, weil kurz nach Fertigstellung der Baumaßnahme die in Auftrag gegebene Pflasterung der Gleiszone wieder beseitigt werden musste. Die Granitsteinpflasterung war für den Linienbusverkehr ungeeignet. Sie war nach kurzer Zeit schadhaft und musste durch Beton mit Gussasphaltdeckschicht ersetzt werden. Nach einem außergerichtlichen Vergleich wurde diese Arbeit von der ausführenden Firma zwar nicht in Rechnung gestellt, doch war das zunächst eingebaute und auch bezahlte Granitsteinpflaster deutlich höherwertiger als die neue Befestigung der Gleiszone.
- 190** Zu den Feststellungen des Rechnungshofs hat das Bauressort mitgeteilt, die mit der Abwicklung des Projekts beauftragte Gesellschaft habe inzwischen anerkannt, dass viele Nachtragsforderungen und -abrechnungen überhöht bzw. unberechtigt gewesen seien. Beträge von insgesamt rd. 3,6 Mio. € würden nunmehr von der bauausführenden Firma zurückgefordert.

- 191** Der Rechnungshof hat das Ressort gebeten zu ermitteln, wer für Bremen eventuell verbleibende Schäden in Regress zu nehmen ist.

## **Wirtschaft**

### **Umgestaltungsmaßnahme Bremer Galopprennbahn**

**Vor der Umgestaltung der Bremer Galopprennbahn gab es keine umfassende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung im Sinne des § 7 Abs. 2 LHO. Der Entscheidung für die Durchführung der Maßnahme lag eine Berechnung zu Grunde, die fehlerhaft war und wesentliche Investitionsausgaben außer Acht ließ.**

**Das Projekt ist unrentabel. Seine positiven Effekte reichen nicht aus, die Bremen entstehenden Ausgaben auszugleichen. Die vom Wirtschaftsförderungsausschuss bewilligten Mittel von rd. 7,9 Mio. € werden nicht, wie vom Wirtschaftsressort dargestellt, nach Ablauf von 18 Jahren erwirtschaftet sein. Stattdessen werden sich nach diesem Zeitraum die Schulden, die für dieses Projekt aufgenommen wurden, auf rd. 27,6 Mio. € erhöht haben.**

#### **1 Prüfungsgegenstand**

- 192** Die Stadtgemeinde Bremen fördert vor allem mit Mitteln des Investitions-Sonderprogramms des Landes (ISP) die Umgestaltung der Galopprennbahn in der Vahr sowie den Neubau einer Trainingszentrale in Bremen-Mahndorf. Der Rechnungshof hat geprüft, ob das Wirtschaftsressort Kosten und Nutzen dieses Investitionsvorhabens ermittelt und die Gremien in den Beschlussvorlagen hierüber ausreichend deutlich informiert hat.
- 193** Beim Ankauf der Galopprennbahn in der Vahr im Jahre 1979 hatte sich die Stadtgemeinde Bremen gegenüber dem Veräußerer verpflichtet, ihm das rd. 40 ha große Rennplatzgelände mit den dazu gehörenden baulichen Anlagen zu überlassen. Das Gelände sollte weiterhin gegen ein gewinnabhängiges Nutzungsentgelt für die Veranstaltung von Galopprennen und für den notwendigen Trainingsbetrieb genutzt werden. Die Stadtgemeinde verpflichtete sich, die Kosten der Unterhaltung aller baulichen Anlagen und sonstigen Einrichtungen zu

tragen, die der Durchführung von Galopprennen und dem Trainingsbetrieb dienen.

- 194** Im Laufe der Zeit zeigte sich, dass die Gesamtsituation auf Dauer nicht mehr tragbar sein würde. Deshalb plante das Ressort, eine überregionale bedeutsame, rentable Veranstaltungsstätte zu schaffen.
- 195** Mit der Vorlage 14/140 - L/S an die Deputation für Wirtschaft schlug das Ressort im Februar 1999 vor, die Galopprennbahn so umzugestalten, dass sie der Attraktivität des Weser-Stadions oder der Stadthalle entspreche. Es wurde angestrebt, die Wirtschaftlichkeit der Gesamtanlage schrittweise zu verbessern. Ziel war es, die Zahl der Veranstaltungen zu verdoppeln, die Besucherzahlen um mehr als 100 % zu steigern sowie verstärkt Sponsoren für Einzelveranstaltungen zu gewinnen. Die Bremer Galopprennbahn soll als Teil eines Netzwerks überregional bedeutsamer touristischer Einrichtungen dazu beitragen, mehr Übernachtungsbesucher für Bremen zu gewinnen.
- 196** Die geplante Umgestaltung betraf vor allem zwei Bereiche:
- die Sanierung der denkmalgeschützten Sitztribüne und
  - den Bau eines 100-Zimmer-Hotels in der 3-Sterne- bis 4-Sterne-Kategorie.
- Die Planung sah vor, das Hotel von einem privaten Investor errichten zu lassen und ihm die für den Bau notwendigen Grundstücksflächen in Erbpacht zu übertragen. Zur Ergänzung dieser Investition sollten mit öffentlichen Mitteln neben der Sanierung der alten Sitztribüne neue Tribünen gebaut und neue Wett- und Gastronomieeinrichtungen geschaffen werden. Die Planungen machten es aus Platzgründen erforderlich, Renn- und Trainingsbetrieb zu trennen und die Trainingsanlage an einem anderen Standort zu errichten.
- 197** Das Ressort kündigte an, für dieses Modernisierungskonzept öffentliche Mittel i. H. v. rd. 14,8 Mio. € zu benötigen. Zunächst müssten jedoch nur Planungsmittel i. H. v. rd. 560 T€ bereit gestellt werden.
- 198** Der Betrieb der Galopprennbahn wurde einer Anfang 1999 gegründeten Gesellschaft übertragen, an der Bremen mittelbar mehrheitlich beteiligt ist. Verlus-

te dieser Betreibergesellschaft werden vorbehaltlich haushaltmäßiger Deckung allein mit bremischen Mitteln abgedeckt.

**199** Im März 2000 legten die Ressorts Wirtschaft und Finanzen nach einjähriger Planung dem Wirtschaftsförderungsausschuss der Deputation für Wirtschaft und Häfen sowie dem Vermögensausschuss mit Vorlage 008/00 - L/S - ein Umgestaltungskonzept vor, das einschließlich der Planungskosten von rd. 560 T€ öffentliche Investitionen von nur noch rd. 11,7 Mio. € vorsah. Die Ausschüsse stimmten dem Projekt im Grundsatz zu, sprachen aber die Erwartung aus, die beteiligten Senatsressorts würden die Kosten bis Anfang Mai 2000 weiter deutlich reduzieren.

**200** Die öffentlichen Investitionen betragen nach der Vorlage 030/00 -L/S für die Sitzung des Wirtschaftsförderungsausschusses am 25. Mai 2000 nur noch rd. 7,9 Mio. € und verteilen sich auf die Bereiche:

- Sanierung der Anlage in der Vahr mit rd. 5,8 Mio. € , davon:
  - Kombitribüne (rd. 1 Mio. €)
  - Sitztribüne (rd. 3,1 Mio. €)
  - weitere Maßnahmen (rd. 1,7 Mio. €)
- Verlagerung des Trainingsbetriebs (rd. 1,8 Mio. €) und
- Unvorhergesehenes (rd. 0,3 Mio. €).

Diese Investitionen sollten mit rd. 7,9 Mio. € aus Landesmitteln finanziert werden, und zwar mit rd. 2,6 Mio. € aus dem ISP und mit rd. 5,3 Mio. € aus dem Bremer Kapitaldienstfonds (BKF).

**201** Die Ressorts gingen lt. Vorlage davon aus, die Investitionen würden sich bei jährlichen fiskalischen Effekten i. H. v. rd. 670 T€ nach 18 Jahren amortisieren. Grundlage dieser Berechnung war die Annahme, dass durch die Maßnahme insgesamt 133 Arbeitsplätze gesichert bzw. zusätzlich geschaffen würden. Der jährliche fiskalische Effekt eines Arbeitsplatzes wurde mit 4.985 € angesetzt.

**202** Der Wirtschaftsförderungsausschuss stimmte zu, die Galopprennbahn neu zu gestalten und öffentliche Investitionszuschüsse in der beantragten Höhe zu vergeben. Der Vermögensausschuss beschloss eine entsprechende Verpflichtungsermächtigung.

### **3 Prüfungsfeststellungen und Stellungnahme des Ressorts**

#### **3.1 Wirtschaftlichkeitsuntersuchung**

- 203** Für jede finanzwirksame Maßnahme ist nach § 7 Abs. 2 LHO eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen. Dabei sind alle mit der Maßnahme zusammenhängenden, von Bremen unmittelbar und mittelbar zu tragenden Ausgaben und zu erzielenden Einnahmen zu erfassen, die im engeren und im weiteren Sinne für Land und Stadtgemeinde anfallen. Soweit Ausgaben oder Einnahmen in ihrer Höhe noch nicht feststehen, sind sie durch sachgerechte Schätzungen zu ermitteln. Eine solche umfassende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hat das Ressort nicht erstellt.

#### **3.2 Berechnung der Rentabilität lt. Vorlage 030/00 - L/S**

- 204** Das dem Wirtschaftsförderungsausschuss in einer Anlage zur Vorlage 030/00 - L/S beigefügte „Rechentableau“, das nach dem Text der Vorlage die fiskalische Rentabilität zeigen sollte, ist allenfalls ein Teil einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung i. S. des § 7 Abs. 2 LHO. Sie ist darüber hinaus fehlerhaft. Von den in der Vorlage genannten Investitionsausgaben wurde nur ein Teil in die Berechnung einbezogen; wesentliche weitere Investitionsausgaben blieben unberücksichtigt. Die Berechnung der zu erwartenden fiskalischen Effekte beruhte zudem auf einer fehlerhaften Ermittlung der zu sichernden und neu zu schaffenden Arbeitsplätze. Jährlich zu erwartende Ergebnisse aus dem Betrieb der Galopprennbahn in der Vahr und Erträge aus der Verpachtung des Trainingsgeländes in Mahndorf wurden in die Untersuchung nicht einbezogen.
- 205** Das Ressort hat darauf hingewiesen, dass seine Berechnungen als Kosten-Nutzen-Betrachtung anzusehen seien. Die Auswirkungen auf den Haushalt der Freien Hansestadt Bremen habe es in den Vorlagen vollständig dargestellt. Zu ergänzen wären die Berechnungen allenfalls um die Auswirkungen der Grundstückskäufe für die neue Trainingszentrale in Mahndorf. Dabei müssten allerdings den Ausgaben für Grunderwerb auch zu erzielende Einnahmen gegenübergestellt werden. Das Ressort hat die Grundstückskäufe aber nicht einbezogen, da sie nach seiner Auffassung grundsätzlich dem übergeordneten Projekt der Gewerbeflächenerschließung in der Hemelinger-, Arberger- und Mahndorfer Marsch zuzurechnen sind.

### **3.2.1 Investitionsvolumen**

- 206** Der Berechnung zum Nachweis einer Rentabilität (vgl. Tz. 204) lag statt des in der Vorlage genannten Investitionsvolumens von rd. 7,9 Mio. € lediglich das aus dem BKF zu finanzierende Investitionsvolumen von rd. 5,3 Mio. € zu Grunde. Nicht berücksichtigt wurden die aus dem ISP zu finanzierenden rd. 2,6 Mio. €.
- 207** Zudem wurden weder die in Tz. 197 genannten Planungsmittel von rd. 560 T€ noch die Anschaffungskosten der für die Trainingszentrale notwendigen Grundstücke in Höhe von rd. 8,9 Mio. € in die Berechnung einbezogen.
- 208** Das Ressort hat erklärt, dass das Rechentableau den bei Finanzierungen aus dem BKF vorgeschriebenen Vordruck ergänzen sollte. Daher seien dort auch nur die aus dem BKF zu bestreitenden Investitionen einbezogen worden. Im Übrigen habe es in der Vorlage selbst nicht damit argumentiert, dass - wie aus dem Rechentableau ablesbar - nach 18 Jahren positive Ergebnisse erzielt werden könnten.
- 209** Die Behauptung des Ressorts, der Zeitraum von 18 Jahren (vgl. Tz. 201) sei in der Vorlage nicht erwähnt worden, trifft nicht zu.

### **3.2.2 Ankauf der Grundstücke für die Trainingszentrale in Mahndorf**

- 210** Zur neuen Trainingszentrale war dem Wirtschaftsförderungsausschuss mitgeteilt worden, dass die Kosten für die Anschaffung der Grundstücke bei einer Beurteilung der Gesamtmaßnahme nicht berücksichtigt werden müssten. Die Grundstücke seien als sog. Überhangflächen bereits weitgehend im Zusammenhang mit der geplanten weiteren Erschließung der Hemelinger-, Arberger- und Mahndorfer Marsch erworben worden. Einnahmen aus einer Verwertung dieser Flächen könnten nicht oder nur in zu vernachlässigender Größenordnung erzielt werden. Das Gelände solle teilweise für Sandentnahmen in Anspruch genommen werden. Ursprünglich sei es teilweise als Ersatzfläche für Kleingärten vorgesehen gewesen.
- 211** Die Prüfung hat ergeben, dass für die Trainingszentrale rd. 46,2 ha Flächen benötigt werden. Zum Zeitpunkt der Vorlage war mit rd. 15,2 ha etwa ein Drittel der insgesamt benötigten Flächen erworben worden. Der Kaufpreis betrug rd. 1,3 Mio. €. Über den Ankauf weiterer rd. 18,9 ha wurde im Zusammenhang mit

der Gewerbeflächenerschließung verhandelt. Die Kaufverträge mit einem Volumen von rd. 3,1 Mio. € wurden erst abgeschlossen, nachdem der Wirtschaftsförderungsausschuss der Maßnahme zugestimmt hatte.

- 212** Die darüber hinaus benötigten rd. 12,1 ha wurden unabhängig von den Verhandlungen zur Gewerbeflächenerschließung in der Zeit von Dezember 2000 bis September 2001 für rd. 2,44 Mio. € erworben. Dabei war Bremen gezwungen, weitere, weder für das Gewerbegebiet noch für die Trainingszentrale benötigte Grundstücke zu erwerben und zudem Preisnachbesserungen für bereits erworbene Grundstücke zu leisten; dafür wurden rd. 2,12 Mio. € aufgewandt. Damit beliefen sich allein die Ausgaben für diese Restflächen auf rd. 4,56 Mio. €.
- 213** Insgesamt sind dem Projekt damit Ausgaben für Grundstücke i. H. v. von rd. 8,9 Mio. € zuzurechnen.
- 214** Das Ressort hat insbesondere der Feststellung des Rechnungshofs widersprochen, die in Tz. 212 benannten Ausgaben für Grunderwerb seien ausschließlich auf die Errichtung der Trainingszentrale zurückzuführen. Es hat entgegnet, hier bestehe nur scheinbar ein Zusammenhang. Für die Gewerbeentwicklung, die in Hemelingen, Arbergen und Mahndorf geplant sei, hätten diverse Grundstücke, die jetzt für die Trainingszentrale genutzt würden, ohnehin mitgekauft werden müssen; denn die Eigentümer hätten einer Veräußerung der für die Gewerbeerschließung notwendigen Flurstücke südlich der Autobahn nur zugestimmt, wenn auch alle weiteren in dem Gebiet liegenden Flurstücke aufgekauft werden würden (Überhangflächen). Die zum Zeitpunkt der Vorlage 0030/00 - L/S im Mai 2000 noch nicht erworbenen Flurstücke wären zwangsläufig auch ohne Errichtung einer Trainingszentrale irgendwann erworben worden, um eine zusammenhängende Fläche zu bekommen (Arrondierungsflächen). Nur so hätten die Flächen einer späteren, wie auch immer gearteten Nutzung zugeführt werden können.
- 215** Das Ressort ist unverändert der Auffassung, es sei nicht erforderlich gewesen, Ausgaben für Grundstücke in der Vorlage zu erwähnen und in die Berechnung zum Nachweis einer Rentabilität aufzunehmen. Dies sei methodisch unzulässig. Würden die Ausgaben sowohl beim genannten Gewerbegebiet als auch bei der

Trainingszentrale berücksichtigt, käme es zu einer Doppelbuchung. Ursächlich für den Ankauf der nunmehr für die Trainingszentrale zu nutzenden Flächen sei die geplante Gewerbeerschließung gewesen; dieser seien daher die Flächenankäufe wirtschaftlich zuzuordnen.

- 216** Der Rechnungshof hat das Ressort darauf hingewiesen, dass Investitionsausgaben in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen selbstverständlich bei den Projekten zu berücksichtigen sind, denen sie wirtschaftlich zuzuordnen sind. Das gilt auch dann, wenn Vermögenswerte zunächst in anderem Zusammenhang erworben werden. Daher sind die Ausgaben in Höhe von rd. 8,9 Mio. € für Grundstücke, die wirtschaftlich die Trainingszentrale betreffen, dort zu berücksichtigen. Soweit diese Ausgaben dem Gewerbegebiet angelastet wurden, sind sie bei der dortigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung herauszurechnen. Die vom Ressort vorgetragene Auffassung würde für die einzelnen Projekte die Ergebnisse von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen verzerren.

### **3.2.3 Arbeitsplätze**

- 217** Die Berechnung, die das Ergebnis hatte, mit der Maßnahme würden 133 Arbeitsplätze gesichert bzw. neu geschaffen, hatte einen Systemfehler. Der Rechnungshof hat das Ressort darauf hingewiesen, dass sich - bei ansonsten unveränderten Ausgangsdaten - bei Korrektur dieses Fehlers 190 Arbeitsplätze errechnen. Die jährlichen fiskalischen Effekte würden dann rd. 950 T€ betragen. Der Rechnungshof verzichtet aber auf eine detaillierte Darstellung, weil weder 133 noch 190 Arbeitsplätze ausreichen, um zu einer Rentierlichkeit der Maßnahme zu kommen (vgl. hierzu Tz. 219).

### **3.2.4 Berechnung des Rechnungshofs**

- 218** In der Vorlage 00/30 - L/S ist der Rentabilitätsberechnung nur das aus dem BKF zu finanzierende Investitionsvolumen von 5,3 Mio. € zu Grunde gelegt worden (vgl. Tz. 206). Der Rechnungshof hat diesen Betrag um die aus dem ISP zu finanzierenden Investitionen (rd. 2,6 Mio. €), die Planungsmittel (rd. 560 T€) und die Ausgaben für Grundstücke (rd. 8,9 Mio. €) ergänzt. Danach beträgt das zu berücksichtigende Investitionsvolumen rd. 17,4 Mio. €.

- 219** Unter Berücksichtigung dieser Investitionsausgaben und der Annahme, 190 Arbeitsplätze würden gesichert oder neu geschaffen, würde sich der Schuldenstand bei unverändertem Zinssatz innerhalb des Zeitraums von 18 Jahren (vgl. Tz. 201) auf rd. 27,6 Mio. € erhöhen. Um zu diesem Zeitpunkt eine Amortisation zu erreichen, wären fiskalische Effekte erforderlich, die sich aus rd. 450 Arbeitsplätzen ergäben.
- 220** Diese alternative Berechnung stellt immer noch keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung im Sinne des § 7 Abs. 2 LHO dar, weil sie nicht sämtliche das Ergebnis beeinflussende Faktoren einbezieht. Dazu würden Pachteinnahmen für die Trainingszentrale, ggf. Einnahmen aus der Verwertung nicht benötigter Grundstücke sowie die Vorteile aus der Ausbeutung der auf dem Gelände in Mahndorf vorhandenen Sandvorkommen gehören. Ebenso zu berücksichtigen wären die von Bremen an die Betreibergesellschaft der Galopprennbahn unmittelbar oder mittelbar zu leistenden Zuwendungen. Der Rechnungshof hat eine solche Rechnung nicht durchgeführt, weil ihm die dafür erforderlichen Angaben nicht zur Verfügung standen.
- 221** Für die bremischen Investitionsausgaben liegt nach der Prüfung des Rechnungshofs ein weiteres Risiko im Bau der Kombitribüne, die in das neue Hotel integriert werden soll. Die zunächst vorgesehenen Ausgaben in Höhe von rd. 3 Mio. € sind nach den Vorgaben der politischen Entscheidungsgremien um rd. 2 Mio. € auf 1.043 T€ reduziert worden.
- 222** Von diesen Vorgaben wurde abgewichen. Es ist vorgesehen, dass ein privater Investor die Kombitribüne errichtet und dafür ein Erbbaurecht erhält. Dieser Teil des Hotelgebäudes soll dann über einen noch abzustimmenden Zeitraum von der Betreibergesellschaft angemietet werden. Der Investor sollte so gestellt werden, als hätte er bei Abschluss der Bauarbeiten die komplette, ursprünglich geplante Summe von rd. 3 Mio. € zur Verfügung. Dazu sollte er zunächst den bewilligten Betrag von rd. 1 Mio. € erhalten und den verbleibenden Betrag von rd. 2 Mio. € zunächst vorfinanzieren. Er würde dann die im Ergebnis aus bremischen Mitteln aufzubringende Miete so kalkulieren, dass sie den Annuitäten des Vorfinanzierungsdarlehens entspreche.

- 223** Das Ressort hat hierzu ausgeführt, dass es die für die Finanzierung zuständigen Gremien über die Entwicklung des Projekts unterrichtet habe. Nach aktuellem Stand würde über die von der Betreibergesellschaft an den Investor zu zahlende Miete noch verhandelt. Alles in allem sei davon auszugehen, dass der Investor eine deutlich geringere Summe als rd. 3 Mio. € erhalten werde.
- 224** Es bleibt abzuwarten, ob und inwieweit der genehmigte Rahmen überschritten wird.

#### **4 Fazit**

- 225** Maßnahmen des ISP haben zum Ziel, die Wirtschaftskraft Bremens zu stärken. Solche Investitionen müssen sich in angemessener Zeit als wirtschaftlich erweisen. Dies ist durch eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung i.S. des § 7 Abs. 2 LHO zu belegen. Dabei sind alle mit der Maßnahme zusammenhängenden (vgl. Tz. 203) von Bremen zu tragenden Kosten und Erträge zu erfassen.
- 226** Die Vorlage enthält keine solche Untersuchung. Die Berechnung zum Nachweis einer Rentabilität ist lückenhaft und im Ergebnis falsch. Das Investitionsvolumen wurde nur bruchstückhaft ausgewiesen und in der Berechnung darüber hinaus in noch geringerem Umfang berücksichtigt als im Text der Vorlage dargestellt.
- 227** Nur durch diese mangelhafte Rechnung konnte der Eindruck erweckt werden, dass sich das Projekt in 18 Jahren amortisiert.

## **VI. Prüfung der Betätigung der Freien Hansestadt Bremen bei Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit**

### **1 Allgemeines**

- 228** Die Stadt ist an 43 Unternehmen unmittelbar beteiligt, davon bei 28 Unternehmen zu mehr als 50 % und bei weiteren 5 Unternehmen zu mehr als 25 %. Diese direkten Beteiligungsunternehmen halten wiederum Unter- und Unterunterbeteiligungen an 74 Unternehmen zu mehr als 25 %. Unterhalb der Unterunterbeteiligungen werden weitere Anteile zu mehr als 25 % an 18 Unternehmen gehalten.

- 229** Der Nominalwert der Anteile am Grund- oder Stammkapital der 43 direkten Beteiligungsunternehmen beläuft sich per 31. Dezember 2001 auf 167.506.986,18 €.
- 230** Daneben werden von einer unmittelbaren und von einer mittelbaren bremischen Mehrheitsbeteiligungsgesellschaft für die Stadt und das Land treuhänderisch Anteile an 16 Unternehmen gehalten. Bei 11 dieser Beteiligungen beträgt der bremische Anteil mehr als 25 %. Zum 31. Dezember 2001 beläuft sich der Nominalwert der Treuhandbeteiligungen auf 112.886.419,65 € (s. Vermögensnachweis 2001 -Stadt-, S. 39 ff.).
- 231** Weitere für die Stadt und das Land treuhänderisch gehaltene Beteiligungen bestehen aus Einlagen als stiller Gesellschafter an 12 Unternehmen. Der Wert dieser Vermögenseinlagen beträgt 14.543.131,64 € per 31. Dezember 2001.
- 232** Die Betätigung der Verwaltung bei diesen Unternehmen wird vom Rechnungshof laufend anhand der ihm von den zuständigen Senatoren übersandten Unterlagen (§ 69 LHO) überwacht. In begründeten Fällen entwickeln sich daraus Prüfungsverfahren, die auch mit örtlichen Erhebungen bei den Unternehmen verbunden sein können (vgl. im Übrigen Jahresbericht - Land -2003, Tz. 361 ff.).

## 2 Übersicht über die unmittelbaren Beteiligungen am 31. Dezember 2001

233

Gesellschaft	Anteil der Freien Hansestadt Bremen		Gewinnausschüttung für Gj. 2000 (einschl. Kapitalertragsteuer und Solidaritätszuschlag)
	Stadt		
	Nominalwert €	in % des Grund- bzw. Stammkapitals	€
Bau Management Bremen GmbH, Bremen	25.000,00	100	
Bremen PORTS Management und Service GmbH & Co KG, Bremen	250.000,00	100	
Bremen PORTS Management und Service GmbH, Bremen	25.000,00	100	
Bremer Kommunikationstechnik GmbH, Bremen	255.645,94	100	121.060,11
Bremer Lagerhaus Logistics Group AG & Co, Bremen	51.129.188,12	100	

Gesellschaft	Anteil der Freien Hansestadt Bremen		Gewinnausschüttung für Gj. 2000 (einschl. Kapitalertragsteuer und Solidaritätszuschlag)
	Stadt	Stadt und Land	
	Nominalwert €	in % des Grund- bzw. Stammkapitals	€
Bremer Ratskeller GmbH, Bremen	613.550,26	100	
Bremer Sport- und Freizeit GmbH, Bremen	255.645,94	100	
Bremer Theater Theater der Freien Hansestadt Bremen GmbH, Bremen	184.065,08	100	
Bremer Versorgungs- und Verkehrsgesellschaft mbH, Bremen	20.451.675,25	100	
Facility Management Bremen GmbH, Bremen	25.000,00	100	
Flughafen Bremen GmbH, Bremen	30.779.771,25	100	
Gesellschaft für Bremer Immobilien mbH, Bremen	25.000,00	100	
Großmarkt Bremen GmbH, Bremen	2.167.877,58	100	1.183.081,35
Hanseatische Naturentwicklung GmbH (HANEG), Bremen	25.000,00	100	
HVG Hanseatische Veranstaltungsgesellschaft mbH, Bremen	511.291,88	100	
Kulturmanagement Bremen GmbH, Bremen	25.000,00	100	
Rhododendronpark GmbH, Bremen	30.000,00	100	
Bremer Bäder GmbH, Bremen	349.553,22	97,67	
Hanseatische Wohnungs-Beteiligungs-Gesellschaft mbH, Bremen	20.451,68	80	
Bremen Marketing GmbH, Bremen	38.346,89	75	
LernMit GmbH, Bremen	14.800,00	59,2	
Fähren Bremen-Stedingen GmbH, Bremen	142.451,03	55	
Klinikservice-St.-Jürgen-Straße GmbH, Bremen	25.500,00	51	
Rehazentrum Bremen GmbH, Bremen	127.500,00	51	
Speicherbau-Gesellschaft mbH, Bremen	13.293,59	50,98	32.423,06
Bremer Lagerhaus Gesellschaft AG von 1877 (BLG), Bremen	4.949.632,64	50,42	
Bremen Online Services GmbH & Co KG, Bremen	5.123.726,50	50,1	
Informations- u. Datentechnik Bremen GmbH, Bremen	25.700,00	50,1	
Bremische Hafengesellschaft mbH, Bremen	25.000,00	50	100
Bremische Gesellschaft für Stadterneuerung, Stadtentwicklung und Wohnungsbau mbH, Bremen	16.530.290,00	49,72	50,1

Gesellschaft	Anteil der Freien Hansestadt Bremen		Gewinnausschüttung für Gj. 2000 (einschl. Kapitalertragsteuer und Solidaritätszuschlag)
	Stadt	Stadt und Land	
	Nominalwert €	in % des Grund- bzw. Stammkapitals	€
ZOB Zentral-Omnibus-Bahnhof GmbH, Bremen	9.510,03	37,2	570,60
Entsorgung Nord GmbH, Bremen	3.208.356,55	25,1	
Hansewasser Bremen GmbH, Bremen	6.416.713,11	25,1	192.501,39
Columbus Cruise Center GmbH, Bremerhaven	125.000,00	25	
Bremer Energie-Konsens GmbH, Bremen	5.164,05	10,1	
GEWOBA Aktiengesellschaft Wohnen und Bauen, Bremen	8.496.648,48	9,72	340.134,50
Bremer Landesbank Kreditanstalt Oldenburg - Girozentrale -, Bremen	10.430.354,38	7,5	630.000,00
Bremer Investitions-Gesellschaft mbH (BIG), Bremen	4.564.813,92	4,85	99,2
BREPARK Bremer Parkraumbewirtschaftungs- und Management GmbH, Bremen	780,00	3	41.959,68
ekz - Bibliothekservice GmbH, Reutlingen	61.355,03	2,82	6.135,72
Farge-Vegesacker Eisenbahngesellschaft mbH, Bremen	15.338,76	2	5.010,66
Deutsche Städte Medien GmbH, Frankfurt/Main	7.925,02	0,4	1.585,00
Münchener Hypothekenbank eG, München	70,00	0,0001	0,0002 25,63
Summe	167.506.986,18		2.554.487,70
Treuhänderisch durch die Bremer Investitions-Gesellschaft mbH <sup>1)</sup> gehaltene Beteiligungen	112.878.717,67		
Treuhänderisch durch die Bremer Aufbau-Bank GmbH <sup>2)</sup> gehaltene			
- inländische Beteiligung	6.249,91		
- ausländische Beteiligung	1.452,07		

<sup>1)</sup> 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.

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

Bremen, den 12. Februar 2003

**RECHNUNGSHOF**  
**DER FREIEN HANSESTADT BREMEN**

Spielhoff

Prof. Dr. Baltes

Jacobs

Kolbeck-Rothkopf