

**Rechnungshof  
der Freien Hansestadt Bremen**

**Jahresbericht 2005**

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

**Freie Hansestadt Bremen  
(Stadt)**

## Abkürzungsverzeichnis

BBesG	Bundesbesoldungsgesetz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
Brem.GBl.	Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
Drs.	Drucksache
Gj.	Geschäftsjahr
HaFa	Haushalts- und Finanzausschuss
HG	Haushaltsgesetz
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
Hj.	Haushaltsjahr
HKR	Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen
Hst.	Haushaltsstelle
HV	Haushaltsvermerk
i. H. v.	in Höhe von
LHK	Landeshauptkasse
LHO	Landeshaushaltsordnung
LV	Landesverfassung
rd.	rund
RPrG	Rechnungsprüfungsgesetz
o. Ä.	oder Ähnliches
s.	siehe
s. a.	siehe auch
T€	Tausend Euro
Tz.	Textzahl
u. a.	unter anderem
VV	Verwaltungsvorschriften
zzt.	zurzeit

## Jahresbericht 2005 ( Stadt)

### Inhaltsverzeichnis

<b>I.</b>	<b>Vorbemerkungen</b>	<b>Tz.</b>
1	Gegenstand des Jahresberichts	1
2	Entlastung des Senats gemäß § 114 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. § 118 Abs. 1 LHO	2-6
<b>II.</b>	<b>Haushaltsgesetz( einschließlich Haushaltsplan) und Haushaltsrechnung 2003</b>	
1	Haushaltsgesetz einschließlich Haushaltsplan	7-8
2	Einhaltung der Kreditaufnahmegrenze gemäß Art. 131 a LV	9-12
3	Haushaltsrechnung	13-19
4	Abschluss der Ressorthaushalte (Verfahren, Reste, Rücklagen)	20-21
5	Übereinstimmung zwischen der Haushaltsrechnung und den Büchern (§ 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO)	22
6	Kassen- und rechnungsmäßiges Ergebnis	23-25
7	Haushaltsüberschreitungen (§ 97 Abs. 2 Nr. 2 LHO)	26-28
8	Erwirtschaftung von veranschlagten Minderausgaben und nicht erreichten Einnahmeanschlägen	29-31
9	Einhaltung der haushaltsgesetzlichen Kreditermächtigungen	32-35
10	Bürgschaften, Garantien und Treuhandvermögen "Bürgschaften (Stadt)"	36-46

	<b>Tz.</b>
<b>III. Schulden, Zinsen und Steuern</b>	
1 Schuldenentwicklung	47-51
2 Steueraufkommen sowie Verhältnis der Schulden und Zinsen zu den Steuern	52-54
<b>IV. Einzelne Prüfungsergebnisse</b>	
<b>Inneres</b>	
Rettungsdienst	55-78
Gewährung der Feuerwehruzulage	79-97
<b>Kultur</b>	
Kultur Management Bremen GmbH	98-129
<b>Bau, Finanzen</b>	
Bewirtschaftung bremischer Immobilien	130-193
<b>Bau</b>	
Durchführung von Baumaßnahmen durch den Eigenbetrieb Gebäude- und Technikmanagement	194-239
<b>Bau und Verkehr</b>	
Leistungen für den städtischen Personennahverkehr	240-279
<b>V. Beteiligungen der Freien Hansestadt Bremen (Stadt) an Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit</b>	
1 Allgemeines	280-284
2 Übersicht über die unmittelbaren Beteiligungen am 31. Dezember 2003	285

...

## I. Vorbemerkungen

### 1 Gegenstand des Jahresberichts

- 1 Der Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen prüft und überwacht gemäß Art. 133 a Abs. 1 LV nicht nur die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes, sondern gemäß § 88 Abs. 1 i. V. m. § 118 Abs. 1 LHO auch die der Stadtgemeinde einschließlich ihrer Sondervermögen und Betriebe. Auf der Grundlage dieses Berichts und der Haushaltsrechnung beschließt die Stadtbürgerschaft über die Entlastung des auch für die Stadtgemeinde zuständigen Senats.
- 2 Dieser Jahresbericht befasst sich vor allem mit Bemerkungen zum Haushaltsjahr 2003. Der Rechnungshof hat sich in Teil II seines Berichts „Haushaltsgesetz (einschließlich Haushaltsplan) und Haushaltsrechnung 2003“ darauf beschränkt, grundsätzlich nur auf Sachverhalte einzugehen, die nicht bereits in den veröffentlichten Abschlussunterlagen für das Haushaltsjahr 2003 dargestellt worden sind. Soweit dieser Jahresbericht gemäß § 97 Abs. 5 LHO über die Bemerkungen zum Haushaltsjahr 2003 hinaus auch Feststellungen enthält, die andere Haushaltsjahre betreffen, sind sie kenntlich gemacht.
- 3 Die Ausführungen unter Tz. 3 bis 7 im gleichzeitig vorgelegten Jahresbericht - Land - 2005 über die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung und der Haushaltsrechnung 2003 der Freien Hansestadt Bremen (Land) gelten auch für diesen Bericht. Zum Personalhaushalt der Stadt wird auf die Ausführungen im Jahresbericht - Land - 2005 , Abschnitt VI - verwiesen.
- 4 Mit der Einführung des Euro zum 1. Januar 2002 weist der Rechnungshof Geldbeträge in Euro aus. Soweit sich Feststellungen noch auf Vorgänge aus dem Jahr 2001 oder früher beziehen und es zum besseren Verständnis erforderlich erscheint, werden Beträge auch in DM angegeben.
- 5 Der vorliegende Bericht gibt den Beratungsstand 1. März 2005 wieder.

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

- 6 Die Entlastung des Senats für das Haushaltsjahr 2002 wurde in der Sitzung am 9. Dezember 2004 erteilt (Beschluss der Stadtbürgerschaft Drs.16/238 S).

## **II. Haushaltsgesetz (einschließlich Haushaltsplan) und Haushaltsrechnung 2003**

### **1 Haushaltsgesetz einschließlich Haushaltsplan**

- 7 Die Stadtbürgerschaft hat den Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2003 durch das Haushaltsgesetz der Freien Hansestadt Bremen (Stadtgemeinde) vom 18. Dezember 2001 beschlossen (Brem.GBl. S. 523). Er wurde in Einnahme und Ausgabe auf 1.967.099.970 € (2002: rd. 1,972 Mrd. €) festgestellt. Das Haushaltsgesetz wies 5.818,79 (2002: 5.768,19) Stellen für Beamte (Planstellen), 3.294,64 (2002: 3.321,60) Stellen für Angestellte und 999,51 (2002: 999,51) Stellen für Arbeiter aus. Gemäß § 12 Abs. 1 Nr. 1 Haushaltsgesetz 2003 waren Krediteinnahmen i. H. v. 388.026.730 € vorgesehen. Für das Haushaltsjahr 2002 belief sich die Kreditermächtigung gemäß Nachtragshaushaltsgesetz vom 17. Dezember 2002 (Brem.GBl. S. 629) auf 368.689.220 €.
- 8 Durch das Ortsgesetz zur Änderung des Haushaltsgesetzes der Freien Hansestadt Bremen (Stadtgemeinde) für das Haushaltsjahr 2003 vom 17. Dezember 2002 (Brem.GBl. S. 635) wurde der Haushaltsplan in Einnahme und Ausgabe auf einen um 16,518 Mio. € erhöhten Betrag auf 1.983.617.970 € festgestellt. Die Kreditermächtigung wurde im Wesentlichen wegen geringerer Einnahmen aus Steuern und LFA/BEZ (einschl. Auswirkungen aus dem kommunalen Finanzausgleich) um 74,685 Mio. € auf 462.711.730 € erhöht.

### **2 Einhaltung der Kreditaufnahmegrenze gemäß Art. 131 a LV**

- 9 Der Senat hat bei Einbringung der Haushaltsgesetzesentwürfe 2002/2003 für das Land und die Stadtgemeinde darauf hingewiesen, dass einer geplanten Netto-Neuverschuldung für beide Gebietskörperschaften i. H. v. rd. 887,8 Mio. € veranschlagte Nettoinvestitionen

i. H. v. rd. 545,6 Mio. € gegenüberstünden. Die Kreditaufnahmegrenze würde daher überschritten (vgl. im Weiteren Jahresbericht - Land - 2005, Tz. 16).

- 10 Durch die Nachtragshaushaltsgesetze für das Land und die Stadtgemeinde Bremen hat sich das Finanzierungsdefizit (Netto-Neuverschuldung - ohne Sanierungszahlung -) um 250,3 Mio. € auf 1.138,1 Mio. € erhöht. Da sich gleichzeitig die veranschlagten Nettoinvestitionen nur geringfügig erhöht haben, wurde die Kreditaufnahmegrenze gemäß Art. 131 a LV mit 592,5 Mio. € wesentlich höher überschritten als ursprünglich geplant.
- 11 Diese veranschlagte Überschreitung erhöhte sich im Haushaltsverlauf 2003 gemäß Jahresbericht 2003 des Senators für Finanzen vom Juni 2004 über das zentrale Finanzcontrolling - Teil B, I - auf 633,3 Mio. € (Stand: Ist-Beträge 13. Monat).
- 12 Zu der Aussagefähigkeit von Berechnungen zur Einhaltung der Kredithöchstgrenze nach Art. 131 a LV und insbesondere zu dem Stand der Abstimmungsgespräche, um die der Rechnungsprüfungsausschuss den Senator für Finanzen und den Rechnungshof gebeten hat, wird auf den Jahresbericht - Land - 2005, Tz. 19 verwiesen.

### **3 Haushaltsrechnung**

- 13 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 2003 durch Mitteilung vom 22. Dezember 2004 (Drs. 16/279 S) der Bremischen Bürgerschaft (Stadtbürgerschaft) vorgelegt und erläutert.
- 14 Wie schon in der Vergangenheit wurde auch die Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2003 in gekürzter Form vorgelegt. Sie enthält die Gesamtbeträge der Kapitel und Einzelpläne sowie die Zusammenfassung der Einzelplansummen einschließlich einer Darstellung der Abweichungen zwischen dem Haushaltssoll und den Rechnungsergebnissen der Einzelpläne. Änderungen in der Darstellung, die durch den erstmaligen Jahresabschluss mit einer neuen Software für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen (HKR) bedingt waren, wurden erläutert. Die Ergebnisse der einzelnen Haushaltsstellen sind in den Gesamtrechnungsnachweisungen enthalten, die bei der Verwaltung der Bremischen Bürgerschaft ausgelegt wurden.

- 15** Die Haushaltsrechnung enthält u. a. einen Haushaltsabschluss in der Form eines Ist-Abschlusses gemäß § 25 Abs. 1 LHO einschließlich des kassenmäßigen Jahresergebnisses gemäß § 82 Nr. 1 LHO und des rechnungsmäßigen Jahresergebnisses einschließlich Restedarstellung gemäß § 83 LHO. Außerdem enthält die Haushaltsrechnung den Finanzierungssaldo gemäß § 82 LHO, der nicht nur für die Stadtgemeinde, sondern auch für das Land und die Stadtgemeinde Bremen zusammengefasst, ausgewiesen wurde.
- 16** Mit der Haushaltsrechnung 2003 wurden folgende Anlagen vorgelegt:
- Übersichten über erhebliche Solländerungen und erhebliche Abweichungen zwischen Soll- und Ist-Beträgen einschließlich Erläuterungen,
  - Personalausgaben,
  - Übersichten über niedergeschlagene und erlassene Beträge,
  - Übersichten über Beteiligungen, Sachanlagen, Forderungen, Rücklagen, Sondervermögen und Wirtschaftsbetriebe, Schulden und Bürgschaftsverpflichtungen,
  - Zusammenfassung der Vermögensnachweise vom Land und der Stadtgemeinde Bremen,
  - Grundbesitz,
  - Kurzfassungen der Bilanzen und Gewinn- und Verlustrechnungen der Wirtschafts-/Eigenbetriebe der Stadtgemeinde Bremen,
  - Entwicklung der fundierten Schulden der bremischen Körperschaften,
  - Nachweisung der Einnahmen und Ausgaben der unselbständigen Stiftungen und Vermächtnisse, sowie der Sonderhaushalte der Freien Hansestadt Bremen (Stadtgemeinde).
- 17** Die Haushaltsrechnung enthält als Anlage 3 auf S. 85 auch den Vermögensnachweis zum 31. Dezember 2003. Mit dem Vermögensnachweis ist gemäß § 73 LHO über das Vermögen und die Schulden der Stadtgemeinde ein Nachweis zu erbringen, der der Bürgerschaft und dem Rechnungshof gemäß § 86 LHO zusammen mit der Haushaltsrechnung vorzulegen ist.
- 18** Der Vermögensnachweis enthält die Bestände an Vermögen und Schulden am Jahresanfang, deren Veränderungen im Laufe des Jahres und die sich daraus ergebenden Bestände am Jahresende. Die Vermögens- und Schuldenposten des Nachweises sind näher

läutert (vgl. Anlage 3, S. 86 ff. der Haushaltsrechnung; vgl. dazu auch Jahresbericht - Land - 2005). Darüber hinaus liegen dem Rechnungshof weitergehende Unterlagen zum Vermögensnachweis vor.

- 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 enthalten, da er rechtlich allein dem Land zugeordnet ist. Mit dem BKF werden neben Projekten des Landes außerhaushaltsmäßig auch Projekte der Stadtgemeinde finanziert. Hinsichtlich des Schuldendienstes (Zins- und Tilgungszahlungen der Ressorts) wird auch 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 2003 bis 2007 vom 27. April 2004 veröffentlicht. Der Stand der Forderungen und Verbindlichkeiten des BKF ist aus der Anlage 4 zur Haushaltsrechnung des Landes ersichtlich.  
(vgl. Jahresbericht - Land - 2005, Tz. 26)

#### **4 Abschluss der Ressorthaushalte (Verfahren, Reste, Rücklagen)**

- 20** Der Senat hatte für die Abrechnung der Ressorthaushalte im Rahmen des Jahresabschlusses ab dem Haushaltsjahr 2001 ein neues Verfahren beschlossen. Es regelt u. a., dass nicht in Anspruch genommene investive Haushaltsmittel nicht als Reste übertragen, sondern der jeweiligen Budgetrücklage mit Zustimmung des städtischen Haushalts- und Finanzausschusses zugeführt werden. Als Ausgabereste werden lediglich noch unverbrauchte konsumtive Haushaltsmittel übertragen. Wie schon für das Haushaltsjahr 2002 ist auch für das Haushaltsjahr 2003 entsprechend verfahren worden. Mit Abschluss des Haushalts 2003 sind Ausgabereste i. H. v. rd. 12,9 Mio. € in das Folgejahr übertragen worden.
- 21** Der Senator für Finanzen führt die Bewirtschaftung von Haushaltsresten zum Jahresabschluss zusammen mit der Aufrechnung von Mehr- und Mindereinnahmen, den Berechnungen zur Bildung von Rücklagen und von Verlustvorträgen („negative Rücklage“) auf der Grundlage des Produktgruppenhaushalts durch. Er hat in seiner Vorlage für die Sitzung der Haushalts- und Finanzausschüsse am 23. Juni 2004 zur Abrechnung des

Produktgruppenhaushalts 2003 die Entwicklung der Reste und Rücklagen/Verlustvorträge seit dem Haushaltsjahr 2000 dargestellt. Der Rechnungshof hat die Aufstellung des Senators für Finanzen über die Abrechnung der Haushalte in seinem Jahresbericht - Land - 2005 unter Tz. 28 wiedergegeben.

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

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

## **6 Kassen- und rechnungsmäßiges Ergebnis**

- 23** Der Abschluss der bremischen Haushalte für das Haushaltsjahr 2003 ist auf Seite 64 der Haushaltsrechnung des Landes Bremen und auf Seite 58 der Haushaltsrechnung der Stadtgemeinde Bremen dargestellt. Er weist als kassenmäßigen Abschluss nach § 82 LHO Ist-Einnahmen i. H. v. 3.029.822.704,06 € für das Land Bremen und 2.182.788.484,06 € für die Stadtgemeinde Bremen, somit insgesamt 5.212.611.188,12 € aus.
- 24** Tatsächlich sind für das Haushaltsjahr 2003 für beide Gebietskörperschaften zusammen um rd. 7,191 Mio. € höhere Ist-Einnahmen auf Haushaltsstellen eingegangen und zunächst gebucht worden. Zu den Gründen und Folgerungen wird auf den Jahresbericht - Land - 2005, Tz. 32 ff. verwiesen (vgl. auch Erläuterungen zu Spalte 5 der Gesamtrechnungsnachweisung, S. 56 der Haushaltsrechnung 2003).
- 25** Die nicht im Haushaltsjahr 2003 endgültig verbliebenen Einnahmen haben im Einzelplan 34, Jugend und Soziales, dazu geführt, dass wegen der Mindereinnahmen ein Verlustvortrag i. H. v. rd. 6,727 Mio. € gebildet wurde. Dieser Verlustvortrag wurde durch die im Haushaltsjahr 2004 gebuchten Mehreinnahmen ausgeglichen. Ansonsten haben sich die o. a. systembedingten Buchungen beim Abschluss der Ressorthaushalte (s. Tz. 20 f.) nach Auskunft der Senators für Finanzen nicht wesentlich ausgewirkt.

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

- 26** Gemäß § 34 Abs. 2 Satz 2 LHO sind Ausgabemittel so zu bewirtschaften, dass sie zur Deckung aller Ausgaben ausreichen, die unter die einzelne Zweckbestimmung fallen oder - wenn sie gemäß § 4 Haushaltsgesetz 2003 deckungsfähig sind - zu einem gemeinsamen Deckungskreis gehören. Soweit das nicht möglich ist, sind rechtzeitig über- oder außerplanmäßige Mittel nachzubewilligen (§ 37 LHO i. V. m. § 5 Haushaltsgesetz 2003). Werden Ausgaben über die Ausgabeermächtigung hinaus geleistet, verstößt dies gegen das Budgetrecht des Parlaments. Gemäß § 97 Abs. 2 Nr. 2 LHO hat der Rechnungshof darüber zu berichten, ob und in welcher Weise vom Haushaltssoll ohne Genehmigung der Bürgerschaft abgewichen wurde.
- 27** Für das Haushaltsjahr 2003 hat der Rechnungshof 30 Überschreitungen bei Haushaltsstellen, die nicht zu einem Deckungskreis gehörten, mit einem Betrag von zusammen 758.423,96 € und 31 Überschreitungen von Deckungskreisen mit einer Gesamtsumme von 5.293.875,97 € ermittelt. Zusammen sind das 61 Überschreitungsfälle in einer Gesamthöhe von 6.052.299,93 €
- 28** Der Rechnungshof sieht davon ab, über Einzelfälle zu berichten. Die Ressorts haben die Überschreitungen zwar durch Bewirtschaftungsmaßnahmen bei den Jahresabschlussarbeiten für ihre Haushalte berücksichtigt, z. B. durch eine verminderte Rücklagenzuführung. Dies ändert jedoch nichts daran, dass das Bewilligungsrecht des Parlaments verletzt wurde. Der Senator für Finanzen hatte die Fachressorts zuletzt im Dezember 2003 nochmals ausdrücklich angehalten, für das Haushaltsjahr 2003 Haushaltsstellen und Deckungskreise nicht zu überschreiten. Trotz dieses Hinweises, der an eine Selbstverständlichkeit erinnert, ist das Budgetrecht des Parlaments in noch stärkerem Umfang als im Vorjahr (vgl. Jahresbericht 2004, Tz. 21 ff.) verletzt worden.

## **8 Erwirtschaftung von veranschlagten Minderausgaben und nicht erreichten Einnahmeanschlägen**

- 29** Der Rechnungshof hat in den vergangenen Jahren zum Teil ausführlich über die Erwirtschaftung von veranschlagten Minderausgaben berichtet. In seinem letzten Jahresbericht hat er seine Beanstandungen zusammengefasst und insbesondere auf das Problem hingewiesen, dass einerseits vor Beginn der Haushaltsaufstellung ernsthaft beabsichtigt ist,

von veranschlagten Minderausgaben abzusehen, andererseits diese Linie jedoch so gut wie nie durchgehalten wird (vgl. Jahresbericht 2004, Tz. 26 ff.). Ebenso wie der Haushaltsplan 2002 enthält auch der für das Haushaltsjahr 2003 beschlossene Plan veranschlagte Minderausgaben. Es handelt sich um Anschläge bei 18 Haushaltsstellen i. H. v. insgesamt 29.458.350 €

- 30** Der Senator für Finanzen überwacht regelmäßig, ob die in den Ressorthaushalten veranschlagten Minderausgaben erwirtschaftet werden. Er hat die Erwirtschaftung der globalen, konsumtiven Minderausgaben in einer Vorlage für die Sitzungen der Haushalts- und Finanzausschüsse am 10. Oktober 2003 haushaltsstellengerecht nachgewiesen. Die Ausschüsse haben Kenntnis genommen und der Erwirtschaftung zugestimmt. Der Senator für Finanzen verfügt daneben auch über Erwirtschaftungsnachweise für die veranschlagten investiven Minderausgaben. Für das Haushaltsjahr 2004 sind mit dem Haushaltsgesetz vom 6. Juli 2004 erneut Minderausgaben veranschlagt worden.
- 31** Darüber hinaus hat der Senator für Finanzen auch überwacht, ob für nicht erreichte Einnahmeanschlätze Einsparungen bei Ausgaben sowie Mehreinnahmen an anderer Stelle nachgewiesen wurden. In einigen Fällen von nicht erreichten Einnahmeanschlätzen wurden wegen fehlender Mehreinnahmen an anderer Stelle Verlustvorträge gebildet.

## **9 Einhaltung der haushaltsgesetzlichen Kreditermächtigungen**

- 32** § 12 des Haushaltsgesetzes 2003 sah vor, dass der Senator für Finanzen für verschiedene Zwecke im Rahmen betraglich begrenzter Ermächtigungen Kredite aufnehmen durfte. Der Rechnungshof hat geprüft, ob die Ermächtigungsgrenzen eingehalten worden sind.
- 33** Zur Finanzierung von Organisationsuntersuchungen, die dem Ziel einer Rationalisierung von Verwaltungsabläufen dienen und zur Vorfinanzierung anderer betriebswirtschaftlich rentabler Maßnahmen, war der Senator für Finanzen ermächtigt, Kredite bis zur Höhe von 12.500.000 € aufzunehmen. Für betriebswirtschaftlich rentable Maßnahmen im Bereich der Kulturförderung durften darüber hinaus Kredite bis zur Höhe von 2.500.000 € aufgenommen werden. Tatsächlich wurden für Kulturzwecke Kredite i. H. v. 2.803.005 € aufgenommen. Damit wurde diese spezielle Kreditermächtigungsgrenze um 303.005 € überschritten.

Allerdings wurden im Vorjahr für den gleichen Zweck Kredite um genau diesen Betrag weniger aufgenommen als die Ermächtigung es erlaubt hätte.

- 34** Gemäß § 12 Abs. 6 Nr. 1 bis 4 Haushaltsgesetz war der Senator für Finanzen ermächtigt, in vier Fällen bremische Gesellschaften zu beauftragen, Kredite für deren Gesellschaftszwecke oder für im Haushaltsgesetz genannte Projektzwecke aufzunehmen. Der Senator für Finanzen ist über die jeweils neuen Schuldenstände zum Teil informiert (vgl. hierzu Vermögensnachweis Stadt, Anlage 3 zur Haushaltsrechnung 2003, S. 85, „Sonstige Verpflichtungen“). Der Rechnungshof hat noch nicht abschließend mit dem Senator für Finanzen erörtert, wie die Einhaltung der Ermächtigungen der Gesellschaften zur Aufnahme von Krediten kontinuierlich geprüft werden kann (vgl. Jahresbericht 2004, Tz. 31). Er erwartet, dass die Gesellschaften ihrer Meldepflicht über Zugänge, Abgänge und Bestände der Kredite nachkommen und der Senator für Finanzen dies überwacht.
- 35** § 12 Abs. 7 Nr. 1 bis 9 Haushaltsgesetz ermächtigt den Senator für Finanzen, Darlehen für Zwecke von Sondervermögen und Betrieben aufzunehmen. Der Senator für Finanzen führt die tatsächlich aufgenommenen Kredite im Vermögensnachweis auf. Der Rechnungshof überprüft die Daten und gleicht sie zu diesem Zweck mit den ihm zur Verfügung stehenden Haushalts- und Kassendaten ab. Die Kreditermächtigungen wurden nicht überschritten. Die Ermächtigungen für das Zentralkrankenhaus (ZKH) St.-Jürgen-Str. und dessen Projekte hat er dabei zusammengefasst betrachtet. Zu den von den Sondervermögen und Betrieben im Haushaltsjahr 2003 aufgenommenen Krediten wird auf Tz. 51 verwiesen.

## **10 Bürgschaften, Garantien und Treuhandvermögen „Bürgschaften (Stadt)“**

### **10.1 Entwicklung der Bürgschaften und der Garantien**

- 36** Die in § 12 Abs. 6 und § 16 Abs. 1 HG 2003 festgesetzten Betragsgrenzen für neu zu übernehmende Bürgschaften, Garantien oder sonstige Gewährleistungen i. H. v. insgesamt 579,5 Mio. € wurden i. H. v. rd. 100,1 Mio. € ausgeschöpft.

**37** Die Bürgschafts- und Garantieverpflichtungen haben sich im Jahr 2003 wie folgt entwickelt:

Gesamtstand am 1. Januar 2003		474.912.388,61 €
Veränderungen:		
• bei den Bürgschaften für den Wohnungsbau		
Abgänge/Tilgung	- 513.388,18 €	- 513.388,18 €
• bei den Bürgschaften für Wirtschaftskredite		
Zugänge	100.125.000,00 €	
Abgänge/Tilgung	<u>- 121.140.803,27 €</u>	- 21.015.803,27 €
• aus der Haftung für Leihgaben im Bereich Kunst und Kultur		
Zugänge	37.522.876,00 €	
Abgänge	<u>- 20.698.376,00 €</u>	<u>16.824.500,00 €</u>
Gesamtstand am 31. Dezember 2003		<u>470.207.697,16 €</u>

Der Gesamtstand verteilt sich auf:

• Bürgschaften für den Wohnungsbau	12.297.271,44 €
• Bürgschaften für Wirtschaftskredite (einschließlich Bürgschaften für Darlehensaufnahmen der Service-Centrum Logistik Bremen GmbH von insgesamt rd. 181,3 Mio. €)	423.610.463,72 €
• Bürgschaften aus der Haftung für Leihgaben im Bereich Kunst und Kultur	34.299.962,00 €

**38** 86,2 % der städtischen Bürgschaften für Wirtschaftskredite wurden für Kredite an bremische Beteiligungsgesellschaften übernommen.

## 10.2 Bürgschaftsverwaltung

- 39** Die Bürgschaften für den Wohnungsbau wurden bis zum 30. Juni 2003 über den Haushalt abgewickelt. Durch die Neuordnung der Wohnungsbauförderung ist die Bremer Aufbau-Bank GmbH (BAB) seit dem 1. Juli 2003 hierfür zuständig. Die mit diesen Bürgschaften zusammenhängenden Einnahmen und Ausgaben werden seitdem über die Treuhandvermögen vereinnahmt und verausgabt. Ein gesondertes Bearbeitungsentgelt wird nicht gezahlt.
- 40** Das Bürgschaftsgeschäft hinsichtlich der Bürgschaften zur Förderung der Schifffahrt, der Bürgschaften aus Wirtschaftskrediten sowie aus der Haftung für Leihgaben im Bereich der Kunst nimmt seit Juni 1999 die BAB wahr. Die mit diesen Bürgschaften zusammenhängenden Einnahmen und Ausgaben werden über ein Treuhandvermögen bei der BAB vereinnahmt und verausgabt. Nicht von der BAB benötigte Treuhandmittel werden ab 2002 auf dem außerhaushaltsmäßigen Konto 5851/76000-0 bei der LHK geführt. Den umzubuchenden Betrag legt der Finanzsenator fest.
- 41** Im Jahr 2003 wurden der BAB für die laufende Bürgschaftsverwaltung staatliche und städtische Treuhandmittel i. H. v. rd. 3 Mio. € belassen. Der Rechnungshof hält eine solche Liquiditätsreserve für zu hoch. Bereits im März 2001 hat er dem Finanzressort mitgeteilt, dass er es als ausreichend ansieht, wenn der BAB zur Abwicklung der Geschäfte nur eine Reserve von rd. 1 Mio. € belassen wird. Ein darüber hinausgehender Bestand ist der LHK zuzuführen, es sei denn, die BAB benötigt diese Treuhandmittel in absehbarer Zeit. Das Finanzressort will dem künftig folgen.
- 42** Die BAB ist verpflichtet, die Treuhandmittel in separaten Buchungs- und Kontenkreisen zu führen und getrennt nach Stadt und Land zu verwalten.
- 43** Der Finanzsenator hat zugesagt, das bisherige außerhaushaltsmäßige Konto 5851/76000-0 zukünftig nach Stadt und Land zu trennen. Er hat auch zugesagt, im Vermögensnachweis die Treuhandmittel der Bürgschaftsverwaltung getrennt auszuweisen.

**44** Im Jahr 2003 wurden im Treuhandvermögen und im Haushalt (Kapitel 3697) insgesamt 1.881.491,30 € vereinnahmt:

davon	Haushalt	Treuhandvermögen
Provisionen für übernommene Bürgschaften:		
• Bereich Wirtschaft und Schifffahrt		1.878.976,72 €
• Bereich Wohnungsbau	<u>553,47 €</u>	224,27 €
Rückflüsse bei Inanspruchnahmen aus Bürgschaften:		
• Bereich Wirtschaft und Schifffahrt		<u>1.638,11 €</u>
	<u>553,47 €</u>	<u>1.880.865,83 €</u>

**45** Im Jahr 2003 wurden aus dem Treuhandvermögen 131.088,65 € entnommen:

davon	Treuhandvermögen
Für die Antragsbearbeitung und Verwaltung von Bürgschaften:	
• Bereich Wirtschaft und Schifffahrt	129.450,54 €
Für Inanspruchnahme aus Gewährleistungen für Bürgschaften:	
• Bereich Wirtschaft und Schifffahrt	<u>1.638,11 €</u>
	<u>131.088,65 €</u>

### 10.3 Entwicklung des Treuhandvermögens „Bürgschaften (Stadt)“

- 46 Am 31. Dezember 2003 belief sich das Treuhandvermögen „Bürgschaften (Stadt)“ auf 6.158.288,18 €. Ein Teil der Mittel wird auf einem Konto bei der LHK, und der andere Teil auf einem Konto der BAB geführt.

#### BAB

Bestand am 1. Januar 2003		2.349.076,34 €
Zugänge:		
Bürgschaftsprovision	1.878.976,72 €	
Rückflüsse Bürgenregressforderungen	3.900,00 €	
Zinsen Bankkonto	<u>29.368,71 €</u>	1.912.245,43 €
Abgänge:		
Ausfallzahlungen	1.638,11 €	
Antragsbearbeitung/-verwaltung	129.450,54 €	
Umbuchung auf Konto 5851/76000-0 bei der Landeshauptkasse	<u>1.594.257,52 €</u>	<u>- 1.725.346,17 €</u>
Bestand am 31. Dezember 2003		<u>2.535.975,60 €</u>

#### LHK

Konto: 5851/76000-0		
Bestand am 1. Januar 2003		2.028.055,06 €
Zugang		
Umbuchung von der BAB	<u>1.594.257,52€</u>	<u>1.594.257,52 €</u>
Bestand am 31. Dezember 2003		<u>3.622.312,58 €</u>
Treuhandvermögen „Bürgschaften (Stadt)“ am 31. Dezember 2003		<u>6.158.288,18 €</u>

### III. Schulden, Zinsen und Steuern

#### 1 Schuldenentwicklung

- 47 Die über den Haushalt abgewickelten Schulden haben sich insgesamt um rd. 393 Mio. € auf rd. 3.528 Mio. € erhöht. In dieser Summe sind die Schulden der Betriebe enthalten (s. Tz. 49).
- 48 Die Schuldenstände in diesem Bericht weichen von den im Vermögensnachweis 2003 für die Stadtgemeinde Bremen genannten ab. Dies ist im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass die Schuldenstände in diesem Bericht haushaltsjährlich 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.
- 49 Die nachfolgende Übersicht zeigt die Schuldenstände der Stadtgemeinde:

Entwicklung der Schulden, in T€ gerundet				
Jahr	Schuldenstand am Jahresende <sup>1) 2) 3)</sup>	Schuldenstand der Eigenbetriebe <sup>2) 3)</sup>	Gesamt-Schuldenstand am Jahresende	Veränderungen
1975	410.828		410.828	
1980	707.083		707.083	296.255
1985	498.517		498.517	-208.566
1990	503.212		503.212	4.695
1993	700.440	138.117	838.558	335.346
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
2002	2.914.332	220.836	3.135.168	387.286
2003	3.306.182	222.216	3.528.399	393.231

<sup>1)</sup> Stand der Schulden am jeweiligen Jahresende, soweit sie auf Geldaufnahmen beruhen, die aufgrund von Ermächtigungen durch die Haushaltsgesetze getätigt wurden (ohne Kassenkredite).

<sup>2)</sup> Die Schulden der Eigenbetriebe wurden vor 1993 nicht separat erfasst.

<sup>3)</sup> Die sog. „Altschulden“ der Betriebe sind im Schuldenstand der Stadtgemeinde enthalten, s. Tz. 51.

- 50** In den Schulden sind nicht die städtischen Anteile der von Dritten aufgrund besonderer haushaltsgesetzlicher Ermächtigungen aufgenommenen Kredite enthalten. Sie betragen am 31. Dezember 2003 rd. 255 Mio. € (vgl. Jahresbericht - Land - 2005, Tz. 82). Darüber hinaus bestehen Verbindlichkeiten, die sich aus Schuldenaufnahmen bremischer Beteiligungsgesellschaften ergeben haben (vgl. Jahresbericht - Land - 2005, Tz. 83).
- 51** Die im Vermögensnachweis aufgeführten und in der Übersicht im Gesamtbetrag enthaltenen Schuldenstände der Betriebe zum 31. Dezember 2003 betragen im Einzelnen:

<b>Schuldenstände der städtischen Betriebe, in T€</b>			
<b>Betrieb <sup>1)</sup></b>	<b>31. Dezember 2002</b>	<b>31. Dezember 2003</b>	<b>Veränderungen</b>
Bremer Entsorgungsbetriebe	163.644	137.333	-26.311
Werkstatt Bremen	2.965	2.784	-181
Stadtgrün	358	307	-51
Bremer Baubetrieb, GTM	110	106	-4
ZKH St.-Jürgen-Str.	166	133	-33
OP St.-Jürgen-Str.	19.241	19.241	0
Pharmakologie St.-Jürgen-Str.	477	445	-32
Sondervermögen Immobilien und Technik SVIT	0	10.000	10.000
ZKH Nord, Praxisgebäude	0	2.790	2.790
ZKH Ost, Hs. 15, Forensik	0	1.915	1.915
Sondervermögen Überseestadt	35.000	48.000	13.000
Summe:	221.961	223.054	1.093
abzüglich enthaltene „Altschulden“ <sup>2)</sup>	-1.126	-836	290
Gesamtschulden ohne „Altschulden“, s. Tz. 49	220.835	222.218	1.383

<sup>1)</sup> Die Sondervermögen sowie die Bauprojekte im Bereich der Krankenhäuser wurden abrechnungstechnisch wie Betriebe behandelt.

<sup>2)</sup> 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

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

Verhältnis der Schulden und Zinsen zu den Steuern in T€ gerundet					
Jahr	Steuern <sup>1)</sup>	Schuldenstand am Jahresende <sup>2)</sup>	Schulden zu Steuern %	Zinsen <sup>3)</sup>	Zins-Steuer-Quote %
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
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
2002	679.132	3.135.168	461,6	141.936	20,9
2003	771.870	3.528.399	457,1	156.364	20,3

<sup>1)</sup> Einschließlich der steuerähnlichen Abgaben und der Einnahmen nach dem Gesetz über Finanzaufweisungen an die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven (2003: Steuern und steuerähnliche Abgaben 570,6 Mio. €, Finanzaufweisungen 201,3 Mio. €).

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

<sup>3)</sup> Zinsen und Disagio für die aufgeführten Schulden einschließlich der Zinsen für Kassenkredite (2003 betragen die Zinsen für Kassenkredite -2.068,7 T€; hierin enthalten: 1.055,3 T€ Zinsen für Kassenkredite an Betriebe gemäß § 26 LHO). Die Zinsen für die von den Betrieben aufgenommenen Schulden sind nicht enthalten.

- 53** Im Jahr 2003 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. 92,7 Mio. € erhöht. Das ist im Wesentlichen auf einen Zuwachs i. H. v. 89,4 Mio. € bei den Steuern und steuerähnlichen Abgaben zurückzuführen.
- 54** Die Zinsausgaben sind im Jahr 2003 gegenüber dem Vorjahr mit rd. 10,2 % deutlich gestiegen. Da aber die Steuern im Verhältnis dazu mit rd. 13,7 % stärker gestiegen sind, hat sich die Zins-Steuer-Quote auf rd. 20,3 % verbessert.

## IV. Einzelne Prüfungsergebnisse

### Inneres

#### Rettungsdienst

**Auf Veranlassung des Rechnungshofs hat das Innenressort die Jahresabschlüsse der am bodengebundenen Rettungsdienst beteiligten Hilfsorganisationen überprüft. Diese Prüfung hat zu einer Rückforderung für die Jahre 1998 bis 2002 in Höhe von rd. 308 T€ geführt.**

**Anerkannte Verbesserungsvorschläge des Rechnungshofs aus dem Jahr 2002 hat das Innenressort noch nicht vollständig umgesetzt.**

#### 1 Prüfungsgegenstand

- 55** Der Rechnungshof hat im Jahr 2002 die Ausgaben für den bodengebundenen Rettungsdienst (vgl. Jahresbericht - Stadt - 2003, Tz. 76 ff.) untersucht. Aufgrund der seinerzeit anerkannten Prüfungsergebnisse hat der Rechnungshof die zwischenzeitliche Entwicklung geprüft.
- 56** Das Innenressort hatte 2002 u. a. zugesagt,
- in Absprache mit den Hilfsorganisationen für die laufende Wirtschaftsführung ein Handbuch zur einheitlichen Kontierung zu erarbeiten,
  - durch ein regelmäßiges Controlling die Ergebnisse der tatsächlichen Kostenentwicklung bei der Gebührenkalkulation zu berücksichtigen,
  - mit den Krankenkassen als Kostenträger über eine regelmäßige Überprüfung der Abrechnungen einzelner Hilfsorganisationen zu verhandeln und zu klären, wer die Kosten der Prüfung trägt,
  - dass die Feuerwehr einen Vorschlag zur zentralen Ausschreibung von Verbrauchsmaterial, Medikamenten und Fahrzeugen für alle Hilfsorganisationen erarbeitet und
  - für den Krankentransport mit den Krankenhäusern und dem Gesundheitsressort nach Verbesserungsmöglichkeiten bei den Übernahmezeiten zu suchen.

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

### **2.1 Kostenkalkulation, einheitliche Kontierung und Controlling**

- 57** Die vom Rechnungshof geforderte einheitliche Kontierung hat das Innenressort im Jahr 2003 eingeführt. Es hat ein Handbuch „Kosten- und Leistungsnachweis (KLN)“ für die Leistungserbringung im bodengebundenen Rettungsdienst in der Stadtgemeinde Bremen herausgegeben. Darin wird die einheitliche Kostenkalkulation, das begleitende Controlling sowie die Abrechnung für den jährlichen Planungszeitraum beschrieben.
- 58** Nach dem Handbuch hat für die Gebührenfestsetzung eines Jahres, die Kalkulation der „Kosten und Erlöse“ zu den einzelnen KLN-Positionen unter Berücksichtigung des letzten Abrechnungszeitraums, der Entwicklung im laufenden Jahr sowie absehbarer Veränderungen im künftigen Planungszeitraum zu erfolgen. Damit soll sichergestellt werden, dass bei der Planung der neuen Gebühren mögliche Veränderungen berücksichtigt werden.
- 59** Die Leistungserbringer sind verpflichtet, quartalsweise einen Controllingbericht vorzulegen. Die Prüfung hat ergeben, dass das Innenressort regelmäßig die jeweiligen Einzelberichte erhält und diese zu einem Gesamtcontrollingbericht zusammenfasst. Nach Auffassung des Rechnungshofs werden jedoch die darin enthaltenen Daten über die laufende Kostenentwicklung im bodengebundenen Rettungsdienst nicht im ausreichenden Maße für eine unterjährige Steuerung in diesem Bereich genutzt.
- 60** Sofern am Ende eines Jahres das tatsächliche Einsatzaufkommen das für die Gebührens berechnung geplante Einsatzvolumen übersteigt und dadurch Überschüsse erzielt werden, muss eine fehlende unterjährige Steuerung nicht zu Problemen in der Mittelbewirtschaftung führen. Wenn jedoch, wie in den letzten Jahren, die tatsächlichen Einsatzzahlen hinter den Prognosen zurückbleiben, ist eine unterjährige Steuerung erforderlich, um die Ausgaben auf das notwendige Maß zu begrenzen und somit die absehbaren Verluste so gering wie möglich zu halten. Dies sollte im besonderen Interesse des Innenressorts liegen, da es verpflichtet ist, die auf den Bereich der Feuerwehr entfallenden Verluste aus dem laufenden Haushalt zu tragen.

- 61** Der Rechnungshof erneuert seine bereits im Jahr 2002 erhobene Forderung, ein aktives Controlling in angemessener Weise zu dokumentieren. Nur dadurch werden Absprachen und Folgerungen auch für beteiligte Dritte nachvollziehbar und transparent. Es reicht nicht aus, ggf. auffällige Abweichungen zwischen Planungsdaten und der tatsächlichen Entwicklung mit den Leistungserbringern mündlich zu erörtern.
- 62** Das Innenressort hat zugesagt, sein Controlling zukünftig zu dokumentieren und damit die Forderung des Rechnungshofs zu erfüllen.

## **2.2 Prüfung der Abrechnungen der Leistungserbringer**

- 63** Das Innenressort hat als Konsequenz aus den Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs im Jahr 2002 in Absprache mit den Kostenträgern des Rettungsdienstes rückwirkend für die Jahre 1998 bis 2002 die Abrechnungen der einzelnen Hilfsorganisationen und der Feuerwehr geprüft.
- 64** Geprüft wurden die Unterlagen der Hilfsorganisation A der Jahre 1998 bis 2002, der Hilfsorganisationen B, C und der Feuerwehr des Jahres 2001 und der Hilfsorganisation D des Jahres 2002. Die Prüfung hat im Ergebnis zu Rückforderungen bei den Hilfsorganisationen A, B, C und der Feuerwehr von zusammen rd. 308 T€ geführt. Dabei wurden allein von der Hilfsorganisation A rd. 276 T€ zurückgefordert. Die Beträge wurden zwischenzeitlich im Haushalt des Innenressorts vereinnahmt. Aus übergeordneten Gesichtspunkten hat das Ressort darauf verzichtet, die Kostenträger an den Personalkosten des Ressorts für die rückwirkende Prüfung zu beteiligen.
- 65** Innenressort und Kostenträger haben sich darauf verständigt, dass aus dem Rückforderungsbetrag vorab gemeinsame Vorhaben (s. Tz. 66 ff.) finanziert werden und der verbleibende Restbetrag von 252 T€ bei der Gebührenkalkulation für das Jahr 2005 berücksichtigt wird. Dieses führt im Jahr 2005 zu einer Gebührenerkung pro Einsatz.
- 66** In Absprache zwischen Innenressort und Kostenträgern hat ein Wirtschaftsprüfer die Abrechnungen bei zwei Hilfsorganisationen für den Abrechnungszeitraum 2003 geprüft. Die Kosten von rd. 14,8 T€ sind aus den Rückerstattungen finanziert worden. Im Ergebnis

ist es bei der Hilfsorganisation A zu einer Rückforderung von rd. 6 T€ und bei der Hilfsorganisation B zu einer Nachzahlung von rd. 1,8 T€ gekommen.

- 67** Nach Aussage des Innenressorts besteht mit den Kostenträgern grundsätzlich Einverständnis, durch einen Wirtschaftsprüfer jährlich zwei Hilfsorganisationen prüfen zu lassen. Für die Prüfung des Jahres 2004 sind von den bisherigen Rückerstattungen rd. 17 T€ für Prüfungskosten zurückbehalten worden. Für die Gebührenkalkulation 2006 ist vorgesehen, diese Kosten zu berücksichtigen. Die Kosten für die Prüfung werden dann die Kostenträger bezahlen.
- 68** Sollte es zu einer Regelung im Sinne von Tz. 67 kommen, wäre der Forderung des Rechnungshofs gefolgt worden. Der Rechnungshof erwartet, dass das Innenressort mit den Kostenträgern die Kosten für die jährlichen Prüfungen als dauerhaften Bestandteil bei der Gebührensatzung vereinbart.
- 69** Innenressort und Kostenträger haben sich darauf verständigt, dass aus den noch zur Verfügung stehenden Mitteln der Rückerstattungen das in Auftrag gegebene „Sachverständigen Gutachten zur Optimierung des bodengebundenen Rettungsdienstes in Bremen“ mit rd. 24 T€ finanziert wird. Das Gutachten soll im ersten Quartal 2005 vorliegen.

### **2.3 Zentrale Ausschreibung von Verbrauchsmaterial und Medikamenten**

- 70** Das Innenressort hat mitgeteilt, es verhandele mit den Hilfsorganisationen immer noch darüber, eine zentrale Ausschreibung für einzelne Güter durch die Feuerwehr Bremen zu erreichen und damit die Kosten für den Rettungsdienst zu senken. Funkausstattungen, Tragen, Tragenuntergestelle, Beatmungsgeräte, Monitore und Defibrillatoren würden bereits heute schon zentral beschafft. Ab 1. Januar 2005 sei dies auch für das medizinische Verbrauchsmaterial und für die Einsatzkleidung vorgesehen.
- 71** Um die Wirtschaftlichkeit zu verbessern, hält der Rechnungshof eine Ausweitung einer zentralen Ausschreibung (z. B. für Medikamente) weiterhin für erforderlich und durchführbar. Gründe, die einer zentralen Ausschreibung entgegenstehen, kann er nicht erkennen. Für ihn ist das zögerliche Verhalten der Hilfsorganisationen daher nicht nachvollziehbar.

- 72** Der Rechnungshof hat das Innenressort aufgefordert zu prüfen, inwieweit die Hilfsorganisationen durch ihr Verhalten gegen einen wirtschaftlichen und sparsamen Einsatz der Mittel nach Nr. 8 der 1978 abgeschlossenen „Vereinbarung über die Mitwirkung im Rettungsdienst der Stadtgemeinde Bremen“ verstoßen. Bei der Kalkulation der Gebühren sollten für die noch nicht gemeinsam beschafften Materialien (z. B. Medikamente) nur die ggf. niedrigeren Beschaffungspreise der Feuerwehr anerkannt werden.
- 73** In diesem Zusammenhang hält der Rechnungshof es für notwendig, dass nach Vorliegen des o. a. Sachverständigengutachtens (s. Tz. 69) das Ressort mit den Hilfsorganisationen eine den zwischenzeitlichen Entwicklungen angepasste Vereinbarung (z. B. über das Kostendeckungsprinzip) abschließt.
- 74** Hierzu hat das Innenressort erklärt, auch aus seiner Sicht sei die Vereinbarung dringend zu überarbeiten. Dies solle, wie vom Rechnungshof vorgeschlagen, erst nach Vorlage des Sachverständigengutachtens (s. Tz. 69) stattfinden, da zu erwarten sei, dass sich hieraus noch weitere notwendige Änderungen ergeben werden.

#### **2.4 Zusammenarbeit mit den Krankenhäusern**

- 75** Die Krankenhäuser sind nach § 29 Abs. 2 des Bremischen Hilfeleistungsgesetzes verpflichtet, die Aufnahme von Notfallpatienten so zu organisieren, dass diese im Regelfall ohne zeitliche Verzögerung aufgenommen werden können. In einem Gutachten aus dem Jahr 1996 über den bremischen Rettungsdienst wurde u. a. festgestellt, dass Einsätze durch zu lange Übernahmezeiten in den Krankenhäusern verlängert werden. Das Innenressort wollte mit dem Gesundheitsressort und den Krankenhäusern nach Möglichkeiten suchen, die Übernahmezeiten zu verbessern. Hierüber wird immer noch verhandelt. In die Verhandlungen einbezogen werden sollen insbesondere die erwarteten Verbesserungsvorschläge aus dem noch nicht vorliegenden Sachverständigengutachten.
- 76** Der Rechnungshof erwartet einen zügigen Abschluss der Verhandlungen. Sofern sich durch den neuen Einsatzleitreechner der Feuerwehr die längeren Übernahmezeiten ermitteln lassen, sollte bereits jetzt mit dem Gesundheitsressort über eine Erstattung der Leistungen des Rettungsdienstes verhandelt werden.

## **2.5 Haushaltsbewirtschaftung durch die Feuerwehr**

- 77** Der Rechnungshof hatte im Zusammenhang mit der Bildung von Überschüssen bei der Feuerwehr das Innenressort erneut aufgefordert, die Vor- und Nachteile einer zweckgebundenen Rücklage für den Rettungsdienst abzuwägen. Zwischenzeitlich gibt es Überlegungen, den Rettungsdienst in einen Sonderhaushalt zu überführen. Das Innenressort prüft noch, ob die Maßnahme haushaltsrechtlich durchgeführt werden kann und sie wirtschaftlich ist.
- 78** Es bleibt abzuwarten, ob die geplante organisatorische Änderung zu einer wirtschaftlicheren Verbesserung des Rettungsdienstgeschehens führt. Der Rechnungshof hält es für erforderlich, dass das Innenressort sich um die Bildung einer zweckgebundenen Rücklage bemüht, bis es über die Errichtung eines „Sondervermögens Rettungsdienst“ entschieden haben wird.

## **Inneres**

### **Gewährung der Feuerwehrezulage**

**Als Ausgleich für die gesundheitliche Gefährdung und Belastung bei der unmittelbaren Brandbekämpfung und Hilfeleistung erhalten Feuerwehrbeamte im Einsatzdienst eine Stellenzulage (Feuerwehrezulage). Sie wird auch an Feuerwehrbeamte gezahlt, die grundsätzlich nur Aufgaben im Innendienst wahrnehmen.**

#### **1 Prüfungsgegenstand**

- 79** Feuerwehrbeamte im Einsatzdienst erhalten als Ausgleich für die gesundheitliche Gefährdung und Belastung bei der Brandbekämpfung und Hilfeleistung eine Stellenzulage (Feuerwehrezulage). Zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Rechnungshof im Herbst 2004 waren bei der Feuerwehr Bremen 540 Feuerwehrbeamte tätig.
- 80** Der Rechnungshof hat geprüft, ob alle Feuerwehrbeamten diese Zulage zu Recht erhalten haben. Insbesondere hat er die Fälle überprüft, in denen Feuerwehrbeamte im Innendienst tätig sind.

#### **2 Rechtsgrundlagen für die Zahlung der Zulage und Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts**

- 81** Nach § 42 Abs. 1 Satz 1 Bundesbesoldungsgesetz (BBesG) können für „herausgehobene Funktionen“ Stellenzulagen vorgesehen werden. Die Stellenzulagen dürfen nur für die Dauer der Wahrnehmung der herausgehobenen Funktionen gewährt werden (§ 42 Abs. 3 Satz 1 BBesG).
- 82** Gemäß Nr. 10 Abs. 1 der Vorbemerkungen zu den Besoldungsordnungen A und B (BBesO A/B) erhalten Beamte der Besoldungsordnung A im Einsatzdienst der Feuerwehr eine Stellenzulage. Nicht im Einsatzdienst befindliche Feuerwehrbeamte gehören nicht zum anspruchsberechtigten Personenkreis. Durch die Stellenzulage werden die Besonderheiten des Einsatzdienstes der Feuerwehr abgegolten. Sie beträgt nach einer Dienstzeit von einem Jahr monatlich 63,69 € und nach zwei Jahren monatlich 127,38 €. Sie ist nicht ruhegehaltfähig.

- 83** Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts setzt die Zulageberechtigung neben der Zugehörigkeit zu der betreffenden Laufbahn auch die Wahrnehmung von Aufgaben voraus, die durch die Besonderheiten des Einsatzdienstes gekennzeichnet sind. Kriterien, die den „Einsatzdienst“ kennzeichnen, hat der Gesetzgeber nicht näher definiert. Das Bundesverwaltungsgericht hat sie jedoch in ständiger Rechtsprechung entwickelt.
- 84** Einsatzdienst umfasst danach nur solche Tätigkeiten, die der unmittelbaren Brandbekämpfung und Hilfeleistung zuzuordnen sind, weil nur dort die gesondert zu honorierenden berufstypischen Erschwernisse dauerhaft vorzufinden sind. Dazu gehören insbesondere:
- die Möglichkeit des Einsatzes zu jeder Tages- und Nachtzeit,
  - das Erfordernis, in schwierigen Situationen (Brände, Notfälle, Naturkatastrophen usw.) unter physischer und psychischer Belastung schnell und verantwortlich tätig zu werden und
  - der Einsatz unter widrigsten äußeren Bedingungen, der mit vielfältigen Risiken für das Leben und die Gesundheit des Bediensteten verbunden ist.

Es muss sich um „Einsätze vor Ort“ handeln. Dabei kommt es auf die Zahl der geleisteten Einsätze nicht an.

- 85** Nach Nr. 42.3.4 der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Bundesbesoldungsgesetz wird eine Stellenzulage nur gewährt, wenn andere Tätigkeiten nur in geringfügigem Umfang von höchstens 20 vom Hundert der Gesamttätigkeit ausgeübt werden. Die Einsätze müssen im Rahmen der dem Beamten insgesamt zugewiesenen Aufgaben also weitaus überwiegen.

### **3 Prüfungsfeststellungen**

- 86** Alle Feuerwehrbeamten der Feuerwehr Bremen mit Ausnahme der Feuerwehr-Anwärter im ersten Dienstjahr haben die Zulage erhalten.
- 87** In den Dienstplänen (z. B. Einsatzleitdienst, Direktionsdienst oder Tagesdienstplan für die Fahrzeugbesatzung) waren alle Zulagenempfänger für einen möglichen Einsatz eingeteilt. Darüber hinaus war bei diesem Personenkreis im Geschäftsverteilungsplan in der Aufgabenbeschreibung auch der „Einsatzdienst nach Dienstplan und Ausrückeordnung“ ausgewiesen. Mit der Zuweisung zum Einsatzdienst sind nach Auffassung der Feuerwehr alle Feuerwehrbeamten zulageberechtigt.
- 88** Diese Auffassung hat der Rechnungshof nicht geteilt. Er hat die Feuerwehr aufgefordert, in Zusammenarbeit mit dem Innen- und Finanzressort festzulegen, welche Funktionen im Innendienst durch Einsatzkräfte wahrgenommen werden müssen, um diese Zahlung der Zulage zu rechtfertigen.
- 89** 17 Feuerwehrbeamte für den „Tagesdienstplan für die Fahrzeugbesatzung“ kommen nur in besonderen Lagen zum Einsatz und erfüllen damit nicht die Anforderungen an eine überwiegende Verwendung im Einsatzdienst (s. Tz. 85). Es sind Feuerwehrbeamte, die aus gesundheitlichen Gründen nicht mehr uneingeschränkt feuerwehrdienstfähig sind und allenfalls die allgemeine Feuerwehrdienstfähigkeit besitzen. Grundsätzlich nehmen sie nur Innendienstaufgaben und keinen Einsatzdienst wahr.
- 90** Die Leitung der Feuerwehr hat eingeräumt, zehn Feuerwehrbeamte würden unter Berücksichtigung der Feuerwehrdienstfähigkeit und der Rechtslage nicht mehr oder nur noch in einer extremen Notfallsituation eingesetzt. Für sieben Feuerwehrbeamte sieht das Einsatzkonzept noch eine begrenzte Verwendung im Einsatzfall vor.
- 91** Mindestens für die zehn Feuerwehrbeamten, die nicht mehr oder nur noch in einer extremen Notfallsituation eingesetzt werden, darf nach Ansicht des Rechnungshofs diese Zulage nicht mehr gezahlt werden. Der Wegfall der Zulage würde - von Ausnahmen abgesehen - durch die Zahlung einer Ausgleichszulage abgedeckt.

- 92** Aber auch in jenen Fällen, in denen Feuerwehrbeamte bei Einsätzen begrenzt verwendet werden, hält der Rechnungshof es für erforderlich, die Gewährung der Zulage unter rechtlichen Aspekten zu überprüfen. Seiner Ansicht nach ist ggf. hierzu auch eine Initiative des Innenressorts auf Bundesebene notwendig, um eine bundesweite Gleichbehandlung sicherzustellen. Ziel sollte sein, durch weitere einheitliche Kriterien klarzustellen, wann und für welche Dienstposten die Zulage zu gewähren ist. Dabei sollte insbesondere geklärt werden, ob die im Einsatzdienst bestehenden Unterschiede (Innendienst/Außendienst, volle oder eingeschränkte Feuerwehrdienstfähigkeit) eine differenzierte Gewährung (z. B. halbe Zulage o. Ä.) erfordern.
- 93** Aufgrund der Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs sollte sich das Innenressort auch für eine entsprechende Überprüfung bei der Feuerwehr der Stadt Bremerhaven einsetzen.
- 94** Die Feuerwehr Bremen hat erklärt, der Aufforderung des Rechnungshofs nachzukommen. Sie werde Gespräche mit dem Innen- und Finanzressort aufnehmen und prüfen, ob die bisherige Praxis verändert werden könne. Die Frage einer Initiative des Innenressorts auf Bundesebene entziehe sich ihrer Zuständigkeit.
- 95** Feuerwehrbeamte, die an der Altersteilzeit nach § 71 b BremBG teilnehmen, erhalten die Zulage nicht nur während der Arbeits-, sondern auch während der Freistellungsphase. Eine entsprechende Regelung sieht § 2 der Altersteilzeitzuschlagsverordnung (ATZV) vor. Danach erhöht sich die Zulage zusammen mit den Bezügen von 50 % auf 83 %. Dies führt zu höheren Personalausgaben.
- 96** Von ihrer Zweckbestimmung her müsste die Zulage nach Auffassung des Rechnungshofs jedoch wie z. B. die Leistungs- und Erschwerniszulagen (§ 2 Abs. 3 ATZV) behandelt und während der Arbeitsphase in voller Höhe zuzüglich zu den Bezügen aus der Altersteilzeit gezahlt werden. Denn nur in der Zeit der Arbeitsphase ist der Feuerwehrbeamte den Besonderheiten des Einsatzdienstes ausgesetzt (s. Tz. 84).
- 97** Der Rechnungshof hält eine Initiative zur Änderung der ATZV hinsichtlich der Anrechnung der Feuerwehrezulage für geboten und wird dies mit dem Senator für Finanzen erörtern.

## **Kultur**

### **Kultur Management Bremen GmbH**

**Bremen hat im Jahr 1999 zur Optimierung des Einsatzes bremischer Fördermittel die Kultur Management Bremen GmbH gegründet.**

**Dem Ressort ist es nicht gelungen, mit der Gesellschaft eine sachgerechte personelle, finanzielle und organisatorische Auftragsbeziehung herzustellen, die sich an haushaltsrechtlichen und wirtschaftlichen Maßstäben orientiert.**

**Schnittstellenprobleme, fehlende Abgrenzung von Aufgaben sowie Zuständigkeitsüberschneidungen bei haushaltsrechtlichen Verfahren zwischen Kulturressort, deren Stabsstelle und Kultur Management Bremen GmbH haben dazu geführt, dass der mit der Gründung der Gesellschaft angestrebte Zweck nicht erreicht worden ist.**

**Der Senat hat mit Beschluss vom 30. November 2004 dem Vorschlag des Kulturressorts zugestimmt, die GmbH aufzulösen und deren Aufgaben der Kulturverwaltung zu übertragen.**

### **1 Prüfungsgegenstand**

- 98** Die Stadtgemeinde Bremen hat im Februar 1999 auf der Grundlage eines Senatsbeschlusses vom 9. November 1998 die Kultur Management Bremen GmbH (im Folgenden k.m.b.) gegründet. Gegenstand ist lt. Gesellschaftsvertrag die Förderung von Kunst und Kultur, eines regen kulturellen Lebens und kultureller Angebotsformen in der Freien Hansestadt Bremen. Zur Optimierung des Einsatzes bremischer Fördermittel sollte die k.m.b. das Kulturressort und Kultureinrichtungen sowie Einrichtungen der kulturellen Bildung bei Planung und Organisation ihrer Aktivitäten unterstützen. Das jährliche Auftragsvolumen betrug rd. 1 Mio. €.
- 99** Der Rechnungshof hat die Betätigung der Freien Hansestadt Bremen als Gesellschafter der k.m.b. geprüft. Der Senat hat auf Vorschlag des Kulturressorts am 30. November 2004 beschlossen, die Gesellschaft aufzulösen und die Aufgaben in das Ressort zu verlagern. Deshalb und unter Berücksichtigung von konstruktiven Gesprächen mit dem Ressort, sieht

der Rechnungshof davon ab, die in seiner Prüfungsmitteilung geäußerte Kritik an den bisherigen Strukturen im Einzelnen zu wiederholen. Der Rechnungshof beschränkt sich im Wesentlichen auf jene Prüfungsergebnisse, die auch zukünftig für das Beteiligungscontrolling des Ressorts wichtig sind.

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

### **2.1 Ausgangslage**

- 100** Im Oktober 1997 waren vom Kulturressort beauftragte Beratungsgesellschaften im Rahmen einer Organisationsuntersuchung zu dem Ergebnis gekommen, dass wesentliche Informations- und Steuerungselemente im Bereich der Kulturförderung fehlten. Als Ursache benannten sie organisatorische Probleme im Zusammenwirken der politischen, strategischen und operativen Ebenen, die eine sachgerechte Wahrnehmung der jeweiligen Aufgaben einschränkten. Die Beratungsunternehmen schlugen vor, das Kulturressort zu restrukturieren und unterhalb des Ressorts eine Kultur GmbH, einen eingetragenen Verein Kulturbüro und einen Eigenbetrieb Kulturelle Bildung zu gründen. Dadurch sollte u. a. erreicht werden, die Grundförderung von Kultureinrichtungen zu verringern und dafür vermehrt Einzelprojekte zu fördern, um durch kulturelle Vielfalt die Attraktivität der Kulturlandschaft zu steigern.
- 101** Die Kernaufgabe der Kultur GmbH wurde darin gesehen, kulturpolitische Zielsetzungen für die Aktivitätsfelder Musik, Theater, Museen und deren Präsentation auf strategischer Ebene umzusetzen. Sie sollte zwischen den Einrichtungen koordinieren und gemeinsame Projekte anstoßen, ohne auf diese inhaltlich Einfluss zu nehmen.
- 102** Das in der Rechtsform eines eingetragenen Vereins vorgeschlagene Kulturbüro sollte Projekte, kleinere Einrichtungen sowie die Sozio- und Stadtteilkultur fördern und außerdem für die Steuerung und Förderung von Einrichtungen der Aktivitätsfelder Bildende Kunst und Literatur sowie Medien zuständig sein.
- 103** Der zu gründende Eigenbetrieb Kulturelle Bildung sollte die Aus- und Weiterbildungseinrichtungen, wie z. B. Volkshochschule, Musikschule und Medieneinrichtungen, betreuen.
- 104** Abweichend von den Empfehlungen der Organisationsberater und gleichlautender Senatsbeschlüsse sind weder der Eigenbetrieb Kulturelle Bildung noch der eingetragene

Verein Kulturbüro geschaffen worden. Lediglich die vorgeschlagene Kultur GmbH ist als k.m.b. gegründet worden. Weder die vorgelegten Unterlagen noch Nachfragen beim Ressort haben ausreichend Aufschluss darüber geben können, warum nur einem Teil der Beratungsempfehlungen und der Senatsbeschlüsse gefolgt worden ist.

## **2.2 Beteiligungscontrolling des Ressorts**

- 105** Jedem Ressort obliegt, die zu seinem Geschäftsbereich gehörenden Gesellschaften des privaten Rechts und deren Aufgabenwahrnehmung mit Hilfe eines Beteiligungscontrollings zu steuern und zu überwachen. Aufgabe des Fachressorts ist es, aus den Ressortzielen und -strategien messbare finanz- und leistungswirtschaftliche Ziele für die jeweilige Beteiligungsgesellschaft zu formulieren und mit ihr abzustimmen.
- 106** Kulturressort und Gesellschaft hatten in einem Nachtrag zum Geschäftsbesorgungsvertrag mit Wirkung zum 1. Januar 2003 festgelegt, Art und Umfang der Tätigkeit der k.m.b. in einer jährlich abzuschließenden Zielvereinbarung zu konkretisieren. Dazu ist es nie gekommen, obwohl das Ressort mittlerweile mit einer Vielzahl von Kultureinrichtungen Kontrakte und Ziele vereinbart.
- 107** Das Ressort hat zu den fehlenden Zielvereinbarungen erklärt, die Gesellschaft sei ein Beratungs- und Dienstleistungsunternehmen, das flexibel auf die Anforderungen des Auftraggebers reagieren sollte.
- 108** Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass auf Zielvereinbarungen nicht verzichtet werden darf. Ohne sie kann das Ressort nicht überprüfen, ob die Gesellschaft ihre Aufgaben erfüllt und die gesetzten Ziele erreicht hat. Das Kulturressort ist verpflichtet, die Geschäftsführung der k.m.b. hinsichtlich ihrer Gesetz-, Ordnungs- und Zweckmäßigkeit zu überwachen. Die Prüfung soll sich auch darauf erstrecken, ob die Interessen Bremens gewahrt wurden und ob die Voraussetzungen für die Beteiligung noch gegeben sind. Soweit Mängel festgestellt werden, sind sie durch geeignete Maßnahmen abzustellen. Das Ergebnis der Prüfung ist zu dokumentieren und Grundlage u. a. für Berichte nach § 69 LHO an den Rechnungshof.
- 109** Das Ressort hat seit Gründung der k.m.b. keine Berichte erstellt.

### **2.3 Geschäftsbesorgungsvertrag**

- 110** Das Kulturressort hat im Mai 1999 mit der k.m.b. einen Geschäftsbesorgungsvertrag geschlossen. Die von der Gesellschaft gegenüber dem Ressort zu erbringenden und von diesem zu bezahlenden Leistungen sind darin jedoch nicht ausreichend klar und eindeutig definiert. So hat das Ressort nicht vorgegeben, mit welcher Zielrichtung und in welcher Zeit Leistungen zu erbringen sind und welche Kosten pro Projekt anfallen dürfen. Das Ressort hat den als Rahmenvertrag konzipierten Dienstleistungsvertrag auch nicht während der laufenden Auftragsbeziehung mit konkreten Aufgaben unterlegt.
- 111** Das Kulturressort hat erklärt, in den Wirtschaftsplänen seien die Tätigkeitsbereiche der Gesellschaft aufgeführt und in regelmäßigen Absprachen und Meetings abgestimmt worden. Die k.m.b. habe dem Ressort zugearbeitet und außerdem ständig dringende Ad-hoc-Aufträge für das Ressort erledigt, die sich in ihren Inhalten entsprechend den „politischen Entscheidungen“ laufend geändert hätten.
- 112** Der Rechnungshof sieht in der Stellungnahme des Ressorts keine Bestätigung dafür, dass die Wirtschaftspläne für die Gesellschaft handlungsleitend waren, weil Ad-hoc-Aufträge nicht in Wirtschaftsplänen abgebildet werden können. Für einen erheblichen Teil der Aufgaben der k.m.b. hat es keine klaren und eindeutigen schriftlichen Aufträge gegeben. Informelle persönliche Absprachen sind kein Ersatz für eine klare Auftragsbeziehung.

### **2.4 Entgelte**

- 113** Auf der Grundlage des Geschäftsbesorgungsvertrags hat das Ressort Entgelte gezahlt. Der Geschäftsbesorgungsvertrag sah vor, dass die k.m.b. bis Ende des Jahres 2001 vom Kulturressort eine pauschale Vergütung in Höhe aller sachlichen und personellen Aufwendungen - zuzüglich eines Gewinnaufschlags und der auf die Entgelte zu entrichtenden Umsatzsteuer - erhalten sollte.
- 114** Nach Auffassung des Rechnungshofs hätten für das Ressort bei der Entgeltvereinbarung nicht die Kosten der Gesellschaft, sondern vielmehr die von ihr zu erbringenden Leistungen ausschlaggebend sein müssen. Ohne eine Vereinbarung über den Umfang und die

Qualität der Leistungen konnte das Ressort den Erfolg der Arbeit nicht kontrollieren. Die Leistungen der Gesellschaft konnten ausschließlich an ihren Kosten gemessen werden.

- 115** Das Ressort hatte mit der k.m.b. im Geschäftsbesorgungsvertrag festgelegt, dass spätestens zum 1. Januar 2002 eine markt- und leistungsgerechte Anpassung der Vergütung zu vereinbaren ist. Die Vergütung wurde jedoch erst Ende April 2003 angepasst. Das Kulturressort beauftragte die Gesellschaft jährlich mit Leistungen im Umfang von 994 T€ einschließlich 3 % Gewinnaufschlag und zuzüglich 16 % Umsatzsteuer. Nach dem angepassten Geschäftsbesorgungsvertrag errechnete sich daraus für das Jahr 2003 ein definiertes Volumen von rd. 2.100 Arbeitertagen als Gegenleistung für das Ressort. In der Leistungsplanung der k.m.b. werden diese Arbeitertage pauschal Tätigkeitsbereichen zugeordnet wie z. B. Controlling, Kontrakterstellung oder Organisationsberatung. Im neuen Geschäftsbesorgungsvertrag haben Ressort und k.m.b. darüber hinaus vereinbart, dass Aufträge des Ressorts, die über das definierte Volumen an Arbeitertagen hinausgehen, nach Abstimmung zwischen Geschäftsführung und Ressortleitung im Rahmen der Möglichkeiten der Gesellschaft zu bearbeiten sind.
- 116** Auch die veränderte Entgeltregelung hat der Rechnungshof für unzulänglich gehalten. Die Höhe der Vergütung ist nach wie vor nicht an den zu erbringenden Leistungen, sondern an personellen Gegebenheiten der Gesellschaft ausgerichtet. Der Rechnungshof hat keine Belege dafür finden können, dass die k.m.b. in ihrer Leistungsplanung die Arbeitertage auf die verschiedenen Tätigkeitsbereiche aufgrund von Zielvorgaben des Ressorts oder konkretem Beratungsbedarf von Kultureinrichtungen verteilt hat. Der Umfang der tatsächlich benötigten Arbeitertage blieb unklar. Eine Regelung, die einem Unternehmen die Deckung aller Kosten und zusätzlich einen Gewinnaufschlag gewährt, stellt keinen Anreiz dar, sparsam zu wirtschaften und effizient zu arbeiten.
- 117** Das Ressort hat hierzu erklärt, es habe die Höhe der Entgelte durch den Aufsichtsrat der k.m.b. auf Grundlage des Wirtschaftsplans beschließen lassen. Im Übrigen entsprächen die Entgelte den vom Haushaltsgesetzgeber bewilligten Mitteln.
- 118** Der Rechnungshof hat zu keiner Zeit behauptet, das Ressort habe Haushaltsansätze überschritten. Er hat kritisiert, dass es die in den Haushalt eingestellten Mittel ausgezahlt hat, ohne zu prüfen und aufgrund fehlender Zielvereinbarung überhaupt prüfen zu können, ob deren Auszahlung unter Berücksichtigung der von der Gesellschaft erbrachten Leistungen

gen gerechtfertigt war. Es besteht keine Verpflichtung des Ressorts, die im Haushaltsplan bewilligten Mittel vollständig auszugeben.

## **2.5 Einrichtung einer Stabsstelle**

- 119** Der Gesellschaft sollten lt. entsprechenden Senatsbeschlüssen ursprünglich auch hoheitliche Aufgaben übertragen werden, z. B. die finanzielle Förderung von Einrichtungen im Kulturbereich durch Zuwendungen. Hierfür wäre eine gesetzliche Ermächtigung für die Gesellschaft als juristische Person des privaten Rechts notwendig gewesen (sogenannte Beleihung).
- 120** Das Ressort hat hierzu erklärt, es habe die kritische öffentliche Diskussion um die Beleihung ernst genommen und ihr angemessen Rechnung getragen. Deshalb sei die Gesellschaft nicht beliehen worden.
- 121** Auf Vorschlag des Ressorts hat der Senat am 19. Dezember 2000 Folgendes entschieden: „Unter Beibehaltung des gesamten Aufgabenspektrums der kmb wird der Geschäftsführer kmb daneben auch als Verwaltungsangestellter in eine Stabsstelle beim Senator IKS eingesetzt, die oberhalb und außerhalb der Kulturabteilung direkt bei Senator/Staatsrätin angebunden ist mit der Aufgabe der Erteilung von Zuwendungsbescheiden mit nachfolgender Verwendungsnachweisprüfung und Mittelauszahlung im Namen der Behörde (statt namens kmb). Damit wird kmb und ihr Geschäftsführer im Sinne der (dann überflüssigen) Beleihung gestärkt.“
- 122** Zum 1. September 2001 wurde die Stabsstelle beim Kulturressort eingerichtet. Nach der Organisationsverfügung hatte sie ausschließlich hoheitliche Aufgaben im Rahmen des Zuwendungsrechts wahrzunehmen, wie z. B. Zuwendungsverträge abzuschließen, Zuwendungen zu gewähren, Widerspruchsbescheide zu erlassen und Verwendungsnachweise zu prüfen. Besetzt wurde sie mit dem Geschäftsführer der k.m.b. als Leiter und mit weiteren drei Mitarbeitern der Gesellschaft, die Zuwendungsfälle bearbeiten sollten. Nach den „Grundsätze(n) für die Organisationsstruktur und Geschäftsverteilung der Verwaltung der Freien Hansestadt Bremen (Land und Stadtgemeinde)“ des Senators für Finanzen sind Stabsstellen dazu da, die Leitung von Dienststellen zu beraten und zu entlasten. Sie haben i. d. R. aber keine Aufgaben im operativen Bereich und vergeben keine Zuwendungen.

- 123** Die Maßnahme des Kulturressorts, den Geschäftsführer und - über den Senatsbeschluss hinaus - weitere Mitarbeiter einer Gesellschaft privaten Rechts in einer behördlichen Organisationseinheit zu beschäftigen, um auf diese Weise hoheitliche Aufgaben und Rechte wahrnehmen zu lassen, stellt nach Auffassung des Rechnungshofs keine angemessene Reaktion auf die öffentlich geäußerten Bedenken gegen eine Beileidung dar.
- 124** Das Ressort hat eingeräumt, es habe zwar mit dem Geschäftsführer einen Personalüberlassungsvertrag für seine unentgeltliche Tätigkeit in der Stabsstelle abgeschlossen, dagegen den Mitarbeitern der Stabsstelle nur Unterschriftsbefugnisse für die Bearbeitung von Zuwendungen erteilt. Der Abschluss eines entsprechenden Personalüberlassungsvertrages für die anderen Beschäftigten der Stabsstelle sei versäumt worden.
- 125** Damit hat das Ressort die Prüfungsfeststellung bestätigt, wonach nichtbehördliche Mitarbeiter sowohl dienst- als auch haushaltsrechtlich unzulässig mit Unterschriftsbefugnissen für Kassenanordnungen ausgestattet worden sind. Mit dieser Praxis sind die Rechte der Bürgerschaft umgangen worden.
- 126** Die der Stabsstelle zugeordneten Mitarbeiter der k.m.b. sollten lt. Schreiben des Kulturressorts vom 3. September 2001 dort jeweils vier Stunden pro Monat tätig sein. Der Rechnungshof hat anhand der Leistungsplanungen und Controllingberichte der k.m.b. festgestellt, dass in nennenswertem Umfang Tätigkeiten für die Zuwendungsvergabe ausgewiesen worden sind, z. B. für das Jahr 2003 rd. 28 % der gesamten Arbeitertage der Gesellschaft. Das entspricht der Jahresarbeitszeit von etwa drei Beschäftigten. Damit sind die für das Jahr 2003 geplanten und lt. Controllingbericht der k.m.b erbrachten Tätigkeiten für die Zuwendungsvergabe rd. 30 mal höher als es nach dem o. a. Schreiben für notwendig erachtet wurde.
- 127** Zwischenzeitlich hat das Ressort selbst eingeräumt, die Schnittstellen zwischen Kulturabteilung, k.m.b. und Stabsstelle seien „systemimmanent problembehaftet“. Dies betreffe die Abgrenzung von Aufgaben sowie Zuständigkeitsüberschneidungen bei haushaltsrechtlichen Verfahren.

### **3 Schlussbemerkungen**

- 128** Das Kulturressort hat in seiner Stellungnahme u. a. vorgetragen, es habe sachgerechte personelle, finanzielle und organisatorische Auftragsbeziehungen zur k.m.b. hergestellt. Andererseits hat das Ressort abschließend erklärt, es habe seit einiger Zeit bereits eine Restrukturierung im Sinne der Empfehlungen des Rechnungshofs, insbesondere zur Beseitigung der weiterhin ungelösten Schnittstellenproblematik, ins Auge gefasst.
- 129** In seiner Vorlage für die Sitzung des Senats am 30. November 2004 hat das Ressort vorgeschlagen, die k.m.b. solle im Rahmen eines Betriebsübergangs in das Kulturressort überführt werden. Dieser Schritt solle baldmöglichst vollzogen werden. Der Senat hat von der Absicht des Ressorts Kenntnis genommen und beschlossen, die notwendigen Schritte für den Betriebsübergang der k.m.b. in die Kulturverwaltung vom Ressort einleiten zu lassen.

## **Bau, Finanzen**

### **Bewirtschaftung bremischer Immobilien**

**Mit Architekten wurde ein Erfolgshonorar vereinbart, ohne eindeutig zu klären, welche Leistungen eine Honorarzahlung rechtfertigen sollten.**

**Ohne ausreichende Klärung aller Handlungsalternativen und ohne umfassende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen wurden ein Hausmeisterhaus errichtet, eine Sanierungsmaßnahme im Umfang von 27 Mio. €veranlasst und Büroflächen angemietet.**

#### **1 Vorbemerkung**

- 130** Im Zuge der Verwaltungsreform wurden die Grundstücke und Gebäude des Landes und der Stadt in jeweils einem Sondervermögen zusammengefasst. Für die Grundstücke und Gebäude des Verwaltungsvermögens wurden die Sondervermögen Immobilien und Technik errichtet. Verwalterin dieser Sondervermögen, ohne Anlage- und Ausrüstungsgegenstände, ist die Gesellschaft für Bremer Immobilien mbH (GBI).
- 131** Mit Bauunterhaltungsmaßnahmen beauftragt GBI den städtischen Eigenbetrieb Gebäude- und Technikmanagement Bremen (GTM). Bei Neubau- und Sanierungsmaßnahmen nimmt GBI die Planungs- und Projektsteuerungsaufgaben selbst wahr. Ursprünglich hatte GBI hierfür die Baumanagement Bremen GmbH (BMB) beauftragt. Nach deren Auflösung sind die Aufgaben ab Mai 2003 der GBI übertragen worden.
- 132** Die Dienst- und Fachaufsicht über die Sondervermögen und die Bewirtschaftung der bremischen Immobilien liegt beim Senator für Finanzen. Die Dienstaufsicht über die innere Ordnung und die allgemeine Geschäftsführung der GBI nimmt er ebenfalls wahr. Die Fachaufsicht über die Abwicklung von Hochbauaufgaben obliegt dagegen dem Senator für Bau, Umwelt und Verkehr.
- 133** Der Senator für Finanzen hat mit GBI einen öffentlich-rechtlichen Geschäftsbesorgungsvertrag geschlossen. Danach klärt GBI abschließend alle mit dem Eigentum zusammenhängenden Fragen und entscheidet in Abstimmung mit den Nutzern z. B., ob angemietet oder neu gebaut wird. Die Gesellschaft hat ihre Aufgaben mit der Sorgfalt eines ordent-

lichen Kaufmanns zu erledigen und dabei auch die haushaltsrechtlichen Grundsätze der LHO zu beachten.

**134** Der Rechnungshof hat mehrere Projekte geprüft, die von GBI abgewickelt worden sind.

## **2 Prüfungsfeststellungen**

### **2.1 Vereinbarung eines Erfolgshonorars**

**135** Mit der Projektsteuerung eines Erweiterungsbaus für ein Schulgebäude hatte GBI die seinerzeit zuständige BMB (s. Tz. 131) beauftragt. Für die Honorierung der damit zusammenhängenden Architektenleistungen vereinbarte BMB mit einer Architektengruppe ein Erfolgshonorar für den Fall, dass durch deren besonderen Einsatz eingeplante Kosten eingespart werden.

**136** Nach § 5 Abs. 4 a der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) kann für besondere Leistungen, die unter Ausschöpfung der technisch-wirtschaftlichen Möglichkeiten zu einer wesentlichen Kostensenkung ohne Verminderung des Standards führen, ein Erfolgshonorar schriftlich vereinbart werden, das bis zu 20 % der eingesparten Kosten betragen kann. Die Honorarvereinbarung lag in diesem Rahmen.

**137** Die Architektengruppe machte nach Abschluss der Bauarbeiten geltend, unter Berücksichtigung von Mehrkosten durch Sonderwünsche des Nutzers seien durch ihre Bemühungen Minderkosten von insgesamt rd. 116 T€ brutto erzielt worden. Aus beidem errechnete sie eine Honorarerhöhung um rd. 15 T€. Mit der Begründung, es sei zu aufwendig, Ursachen der Mehr- und Minderkosten der einzelnen Grundleistungen nachzuweisen, forderte sie pauschal ein zusätzliches Honorar von rd. 10 T€. BMB erkannte diese Forderung an.

**138** Der Rechnungshof hat die Anerkennung dieser Forderung bemängelt. Er hat angemerkt, dass die Einsparungen überwiegend aus nachträglicher Optimierung der Haushaltsunterlage-Bau (HUBau) resultierten. Es hätte besser geplant werden müssen. Das anerkannte Pauschalhonorar hat der Rechnungshof im Übrigen als überhöht angesehen.

- 139** GBI als Nachfolgerin von BMB hat die Anerkennung des Pauschalhonorars durch BMB damit gerechtfertigt, dass die Bonusregelung mit dem Ziel vereinbart worden sei, die geplanten Kosten zu unterschreiten. Im Einzelnen sei den Architekten nicht vorgegeben worden, wie sie dieses Ziel zu erreichen gehabt hätten.
- 140** Der Rechnungshof hat GBI darauf hingewiesen, dass ein Erfolgshonorar nur für Kostensenkungen vereinbart werden darf, die auf besondere Bemühungen des Architekten zurückzuführen sind. Vor einer Vereinbarung ist die als Ausgangsbasis für die Bemessung des Erfolgshonorars dienende Kostenermittlung umfassend zu prüfen. Es ist auszuschließen, dass - am Ende durch den Architekten selbst und zu seinem Vorteil - die Kosten zu hoch veranschlagt werden.
- 141** Damit der Ausgangswert zur Ermittlung der Einsparungen erfasst wird und um auszuschließen, dass Minderkosten anerkannt werden, die durch Absenken des bei der Planung für notwendig erachteten Standards erzielt worden sind, hat der Vereinbarung ein detaillierter, alle Bauelemente erfassender Erläuterungsbericht als Vertragsbestandteil zugrunde zu liegen. Nur wenn vorher der Standard ausreichend dokumentiert wird, kann der Erfolg der Architektenleistung gemessen und späterer Streit über die Einsparungen vermieden werden.
- 142** Im Übrigen ist der Architekt auch ohne die Vereinbarung eines Erfolgshonorars aufgrund seiner werkvertraglichen Obliegenheiten dem Bauherrn verpflichtet, für diesen die beste und damit auch kostengünstigste Lösung für das Bauvorhaben aufzuzeigen. Diese Verpflichtung ist Kern des Werkvertrags und damit Hauptleistungspflicht. Würde der Auftragnehmer diese Pflicht vorwerfbar verletzen, hätte der Bauherr Anspruch auf Schadensersatz nach § 635 BGB. Diese Leistungspflicht ergibt sich auch in wirtschaftlicher Hinsicht aus seiner Eigenschaft als Sachwalter des Bauherrn.
- 143** Der Rechnungshof ist deshalb der Auffassung, dass auf die Vereinbarung von Erfolgshonoraren für die öffentliche Hand verzichtet werden sollte.
- 144** Der Rechnungshof hat das Bauressort und das Finanzressort gebeten, im Rahmen ihrer Aufsichtsfunktionen unklaren Honorarvereinbarungen entgegenzuwirken. Die Ressorts haben dieses zugesagt.

## **2.2 Neubau eines Hausmeisterhauses**

- 145** Wegen rückläufiger Schülerzahlen und starker Nachfrage nach Gewerbeflächen wurde im Jahr 1999 in dem betreffenden Stadtteil ein Schulzentrum geschlossen und das Schulgrundstück verkauft. Den dort tätigen Hausmeister versetzte das Bildungsressort Anfang 2000 an eine Grundschule. Dort gab es ein sanierungsbedürftiges Hausmeisterhaus aus dem Jahr 1952. Der Hausmeister blieb daher zunächst in seiner bisherigen Wohnung im Schulzentrum, die er Mitte 2002 bei Übergabe des verkauften Schulgrundstücks räumen musste.
- 146** Das Bildungsressort beauftragte GBI im Juni 2000, den Sanierungsaufwand für das alte Hausmeisterhaus und die Kosten für einen rd. 20 m<sup>2</sup> großen, noch zu errichtenden Anbau zu ermitteln. Im Auftrag der GBI legte BMB im Juli 2000 dem Bildungsressort eine überschlägige Kostenannahme von rd. 169 T€ vor. Es riet von der Sanierung des alten Hausmeisterhauses ab und empfahl, entweder ein neues Haus zu bauen oder eine Wohnung anzumieten.
- 147** GBI bemühte sich Anfang und Ende 2001, über Anzeigen in der regionalen Presse für den Hausmeister geeigneten Wohnraum zu kaufen oder zu mieten, blieb aber ohne Erfolg. Mitte Januar 2002 beauftragte sie BMB, ein schlüsselfertiges Einfamilienwohnhaus als Hausmeister-Dienstwohnung zu bauen.
- 148** GBI beabsichtigte, vom Schulgrundstück der Grundschule eine mit geringem Aufwand zu erschließende Fläche von rd. 2.500 m<sup>2</sup>, die nicht für Schulzwecke benötigt wird, zu verkaufen. Mit dem zu erwartenden Verkaufserlös wollte sie den Neubau des Hausmeisterhauses auf dem hinteren Areal finanzieren.
- 149** BMB führte eine beschränkte Ausschreibung durch, bei der nur ein Angebot einging. Das Haus sollte mit rd. 116 m<sup>2</sup> Wohnfläche den im sozialen Wohnungsbau geltenden Standards entsprechen und einschließlich aller Nebenkosten rd. 201 T€ kosten.
- 150** Der Rechnungshof hat beanstandet, dass GBI keine Unterlagen vorlegen konnte, die ihre Entscheidung, den Gremien den Neubau eines Hausmeisterhauses vorzuschlagen, nachvollziehbar begründen. Insbesondere fehlte eine Wirtschaftlichkeitsberechnung, welche die Alternativen Sanierung/Ausbau der alten Hausmeisterwohnung, Anmietung, Ankauf

sowie Neubau miteinander verglichen hätte. Eine solche Rechnung, wäre sie erstellt worden, hätte allerdings zu falschen Ergebnissen geführt, da der Vorschlag für einen Neubau nach den Feststellungen des Rechnungshofs in mehrfacher Hinsicht auf falschen Annahmen beruhte. So ergaben örtliche Erhebungen, dass die Bausubstanz des alten Hausmeisterhauses in Ordnung und die Kostenannahme für die Sanierung deutlich überhöht war.

- 151** Mit dem zunächst beabsichtigten Anbau hätte eine Wohnfläche von rd. 93 m<sup>2</sup> erreicht werden können. Diese Größe wäre mit den bremischen Dienstwohnungsvorschriften vereinbar gewesen. Sie bestimmen, dass sich die zulässige Wohnungsgröße grundsätzlich nach den Vorgaben richtet, die für den sozialen Wohnungsbau gelten. Danach soll die Wohnfläche für einen Vier-Personen-Haushalt zwischen 80 und 85 m<sup>2</sup> betragen.
- 152** Der Neubau eines Hausmeisterhauses mit einer Wohnfläche von 116 m<sup>2</sup> für einen Vier-Personen-Haushalt widersprach den bremischen Dienstwohnungsvorschriften und dem Gebot der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung.
- 153** Der Rechnungshof hat darüber hinaus beanstandet, dass es bei der Abrechnung des Neubaus zu Doppelzahlungen gekommen ist, die auf eine fehlende Kontrolle zurückzuführen waren. Obwohl u. a. Gebühren für die Baugenehmigung und die Entwässerungsgenehmigung im Festpreis enthalten waren, zahlte GBI die Genehmigungsgebühren.
- 154** Um jederzeit den Stand der Baumittel übersehen zu können, ist eine Kostenkontrolle unerlässlich. Die Richtlinie für die Planung und Durchführung von Bauaufgaben (RLBau) regelt dies verbindlich. Es ist ein Bauausgabebuch zu führen, die Kosten sind nach den Muster-Vorgaben der RLBau zu überwachen. Beides hat GBI nicht veranlasst.
- 155** Der Rechnungshof hat GBI aufgefordert, die Vertragsunterlagen auf Doppelzahlungen hin zu überprüfen und überzahlte Beträge zurückzufordern.
- 156** Bemängelt hat der Rechnungshof zudem, dass GBI im Zusammenhang mit dem Neubau zu viele Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes und Freischaffende beschäftigt hatte: Mit dem schlüsselfertigen Bau des Fertighauses einschließlich Außenanlagen wurde der Fertighaushersteller als Generalübernehmer beauftragt. Als Projektleiter setzte GBI einen Mitarbeiter aus ihrem Hause ein. Die Planung und Ausführung der Maßnahme hatte sie

BMB übertragen. Diese wiederum beauftragte einen freischaffenden Mitarbeiter für Steuerungsaufgaben, ein Architekturbüro für die Erstellung der Ausschreibungsunterlagen und eine Architektin, die im Auftrag von BMB dem Architekturbüro zuarbeitete.

- 157** Der Rechnungshof hat beanstandet, dass BMB Architektenleistungen im Wert von rd. 1,1 T€ doppelt vergeben und honoriert hat und die Baukosten i. H. v. rd. 181 T€ für ein nicht unterkellertes Einfamilien-Holzhaus mit dem Standard des sozialen Wohnungsbaus zu hoch sind.
- 158** Zum Vorwurf der weiteren Bebauung der ursprünglich vom Altbau freizuräumenden und zum Verkauf vorgesehenen Fläche des Schulgrundstücks hat GBI erklärt, dass der Zuschnitt des Grundstücks für das neue Hausmeisterhaus immer noch den Verkauf benachbarter Bauplätze für eine Einzelhausbebauung erlaube. Auch sei bei einer eventuellen Aufgabe des neuen Hausmeisterhauses dessen Veräußerung wegen der günstigen Wohnungsgröße möglich.
- 159** Nach Auskunft des Bildungsressorts ist mit einer Aufgabe des Hausmeisterhauses in absehbarer Zeit nicht zu rechnen. Der Rechnungshof bleibt deshalb bei seinem Vorwurf, dass mit dem Neubau künftiges Bauland zerteilt und eine mögliche Einzel- oder Reihenhausbauung verhindert wurde. Dadurch entgehen Bremen Einnahmen. Der Bau des Hausmeisterhauses muss weiterhin aus Mitteln des Sondervermögens Immobilien und Technik finanziert werden, die hierfür nicht vorgesehen waren.
- 160** Der Rechnungshof hat das Bauressort auf seine Fachaufsicht gegenüber der Gesellschaft hingewiesen und gebeten, die Unzulänglichkeiten in der Projektabwicklung künftig zu unterbinden, um finanzielle Nachteile Bremens zu vermeiden.
- 161** Das Bau- und das Finanzressort haben sich zu den Feststellungen des Rechnungshofs nicht geäußert.

## **2.3 Entscheidung über die PCB-Sanierung einer Gesamtschule**

### **2.3.1 Vorbemerkungen**

- 162** Im Rahmen der Umsetzungsbeschlüsse zum Gebäudesanierungsprogramm 2002, Schulbaumaßnahmen, stimmten die städtischen Gremien im März 2002 zu, für rd. 496 T€ die Treppenhautürme in einer Gesamtschule sanieren zu lassen.
- 163** Im Zusammenhang mit der Durchführung dieser Sanierung erteilte GBI - vertreten durch den Eigenbetrieb GTM - im Juli 2002 einem Institut den Auftrag, in der Gesamtschule eine sogenannte gebäudebedingte Belastung durch Polychlorierte Biphenyle (PCB) zu prüfen. Bei Messungen im August 2002 wurden Belastungen bis zu einer Höhe von rd. 14.800 Nanogramm(ng)/m<sup>3</sup> Raumluft festgestellt. Das Bildungsressort entschied daraufhin, die betroffenen Gebäudeteile zu schließen und zunächst eine PCB-Sanierung durchführen zu lassen.
- 164** Im Februar 2003 stimmten die städtischen Gremien der im Gebäudesanierungsprogramm 2003 mit 3,1 Mio. € ausgewiesenen PCB-Sanierung der Gesamtschule zu. GBI hatte den Senator für Finanzen im Oktober 2003 über den Sachverhalt informiert: Inzwischen wären ein Sanierungsgutachten und eine Kostenberechnung für die PCB-Sanierung aller belasteten Bereiche erstellt worden. Die Kostenberechnung, die neben der PCB-Sanierung auch den entsprechenden Wiederaufbau inklusive aller Nebenkosten umfasste, belief sich auf 24,1 Mio. €. Der städtische Haushalts- und Finanzausschuss stimmte der Maßnahme im Dezember 2003 zu.
- 165** Die PCB-Sanierung wird in vier Bauabschnitten durchgeführt, von denen der erste Bauabschnitt fertiggestellt ist. In zwei weiteren Bauabschnitten wird die Sanierung im Frühjahr 2005 durchgeführt. Die Arbeiten im vierten Bauabschnitt sollen im Juli 2005 beginnen.
- 166** Polychlorierte Biphenyle wurden in der Vergangenheit beispielsweise in Kondensatoren, als Weichmacher in Dichtungsmassen und als flammeschützender Anstrich auf Deckenplatten eingesetzt. Die Gruppe der Polychlorierten Biphenyle umfasst rd. 200 Substanzen. Sie können zu Hautkrankheiten, Schwächungen des Immunsystems, Leber,- Milz- und

Nierenschäden sowie Fruchtschädigungen führen. In Deutschland ist der Einsatz von PCB seit 1989 verboten.

- 167** Im Jahr 1994 hatten die Länder die PCB-Richtlinie auf Vorschlag der Länderarbeitsgemeinschaft Arge-Bau mehrheitlich gebilligt. In Bremen ist diese Richtlinie erst im Jahr 2000 bauaufsichtlich eingeführt worden. Sie bestimmt eine Raumlufkonzentration von 3.000 ng PCB pro Kubikmeter Luft als sogenannter Interventionswert. Bei entsprechenden Befunden sollen unverzüglich Kontrollanalysen durchgeführt werden. Bestätigt sich der Wert, sind zur Vermeidung gesundheitlicher Risiken in diesen Räumen unverzüglich Maßnahmen zur Verringerung der PCB-Belastung zu ergreifen. Die Folgeanalyse ist vollständig zu dokumentieren und mit einer umfassenden Qualitätssicherung durchzuführen.
- 168** Die PCB-Richtlinie enthält im Anhang Empfehlungen für die analytische Bestimmung von PCB in der Raumluf. Dort wird darauf hingewiesen, dass die Randbedingungen bei der Probenahme von Luft in Innenräumen die Ergebnisse wesentlich beeinflussen. Temperatur, Feuchte und Luftwechsel sollen deshalb während der Messung möglichst weitgehend den tatsächlichen Raumnutzungsbedingungen gleichen. Dazu wird in der Richtlinie ausdrücklich angemerkt, dass es nicht sinnvoll sei, bei extrem hohen Temperaturen (sogenannte „worst-case“-Bedingungen) zu messen.

### **2.3.2 Messergebnisse und ihre Folgen**

- 169** GBI hat im August 2002 an vier Tagen insgesamt 32 Luftmessungen durchführen lassen. Zehn Messergebnisse lagen über dem Interventionswert von 3.000 ng PCB/m<sup>3</sup> Luft. Der höchste Wert von 14.890 ng PCB/m<sup>3</sup> Luft wurde in einem einzigen Raum im Dachgeschoss bei Temperaturen von 29° C festgestellt. Die weiteren Messergebnisse wiesen 8.842 ng PCB/m<sup>3</sup> Luft bei 26° C, 8.182 ng PCB/m<sup>3</sup> Luft bei 27° C und 8.000 ng PCB/m<sup>3</sup> Luft bei 25° C aus. Als Bauteile, von denen die PCB-Belastung originär ausgeht (sogenannte Primärquellen) wurden Deckenplatten und Fugen identifiziert.
- 170** In der Beurteilung der Messergebnisse hatte das Messinstitut darauf hingewiesen, dass die teilweise extrem hohen Temperaturen während der Probenahme zu Werten geführt hätten, die gegenüber „normalen“ Bedingungen erhöht waren. Es sei davon auszugehen,

dass der Interventionswert lediglich in Räumen mit großflächigen Primärquellen überschritten werde.

- 171** Das Finanzressort hat diesen wesentlichen Hinweis in ihre Deputationsvorlagen nicht aufgenommen, sondern stets berichtet, es seien PCB-Belastungen in der Raumluft von bis zu 14.800 ng/m<sup>3</sup> festgestellt worden.
- 172** Das Gesundheitsamt hat GBI und den Bildungsminister auf die erhöhten Temperaturen während der Messung hingewiesen und empfohlen, Folgeuntersuchungen (s. Tz. 167) durchzuführen und zu prüfen, ob durch Ausbau der Primärquellen sowie verstärkter Lüftungs- und Reinigungsmaßnahmen die Werte soweit gesenkt werden können, dass eine befristete Weiternutzung möglich ist.
- 173** Entgegen der PCB-Richtlinie hat GBI keine Folgeanalyse durchgeführt. Sie hat auch nicht untersucht, ob durch alternative Maßnahmen, wie beispielsweise Ausbau der als Primärquelle erkannten Deckenplatten und Fugen oder deren Beschichtung mit diffusionsdichten Farben eine geringere Belastung hätte erreicht werden können. Durch solche Maßnahmen hätten i. V. m. verstärkter Lüftung und Reinigung die Messwerte bei normalen Nutzungsbedingungen, die im Regelfall bei 21° C liegen, zumindest vorübergehend unter den Interventionswert gesenkt werden können. GBI hätte die gewonnene Zeit für eine solide Sanierungsplanung und insbesondere für eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nutzen können.
- 174** Die Geschäftsführung der GBI hat auf der Grundlage der Messwerte entschieden, sofort mit der Planung einer Sanierung zu beginnen und aus Zeitgründen auf eine Entwurfsplanung für die Alternative Abbruch und Neubau zu verzichten. Dies, obwohl die RLBAu im Interesse von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit im Bauwesen vorsehen, dass bei der Planung von Maßnahmen alternative Lösungsmöglichkeiten zu untersuchen und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Stadium der Entwurfsplanung aufzustellen sind.
- 175** Anders als noch in der Information der GBI an den Finanzsenator vom Oktober 2003, nach der die Gesamtkosten für die Sanierung rd. 24,1 Mio. € betragen würden, weist die aktuelle Kostenberechnung der GBI die Sanierungskosten mit rd. 27,6 Mio. € aus.

### **2.3.3 Stellungnahmen der Ressorts**

- 176** Das Finanzressort und das Bauressort haben in einer gemeinsamen Stellungnahme eingeräumt, die Messungen seien bei zu hohen Raumlufttemperaturen durchgeführt worden. Die Messergebnisse hätten mit 8.000 ng PCB/m<sup>3</sup> Luft jedoch derart deutlich über dem Interventionswert gelegen, dass dieser auch bei geringeren Temperaturen überschritten worden wäre. Die Messungen seien im Sommer 2002 vorgenommen worden, weil zu diesem Zeitpunkt „das PCB-Thema akut wurde“ und GBI in allen verdächtigen Gebäuden Messungen beauftragt habe.
- 177** Den Verzicht auf Kontrollmessungen haben die Ressorts mit langfristig hohen Temperaturen im Sommer 2002 begründet. Bis zum Ende der Schulferien hätten keine vorschriftsmäßigen Kontrollmessungen mehr durchgeführt werden können.
- 178** Die Ressorts haben erklärt, für die Alternative Abbruch und Neubau sei eine Kostennahme erstellt worden. Deren Ergebnis habe aber deutlich über den für die Sanierung berechneten Kosten gelegen. Daher sei entschieden worden, um Verzögerungen zu vermeiden, auf weitere Planungen zu verzichten und damit gleichzeitig Planungskosten einzusparen. Die Gremien habe man über die Messbegleitumstände nicht informiert, weil man die Ergebnisse trotz der überhöhten Temperaturen für verwertbar gehalten habe. Im Übrigen habe GBI Vergleichsberechnungen der Handlungsalternativen angestellt. Diese seien den Gremien vorgelegt worden.

### **2.3.4 Bewertung**

- 179** Das Thema PCB wurde in Bremen nicht erst im Sommer 2002 akut, sondern bereits im Jahr 1996. Damals wurde für eine andere Bremer Gesamtschule durch ein gesamtökologisches Gutachten eine erhebliche PCB-Belastung nachgewiesen und die Schule zum größten Teil abgebrochen. Beide Schulen waren annähernd im selben Zeitraum errichtet worden. Seit der bauaufsichtlichen Einführung der Richtlinie im Jahr 2000 war diese zu berücksichtigen. GBI hätte die Messungen spätestens während der Grundlagenermittlung für die Sanierung der Treppenhäustürme durchführen lassen müssen, die im März 2002 abgeschlossen war.

- 180** Die PCB-Richtlinie weist in den Empfehlungen für die analytische Bestimmung von PCB darauf hin, dass es nicht sinnvoll ist, bei „worst-case“ - Bedingungen zu messen (s. Tz. 168). Sie stellt zudem klar, dass es nicht möglich ist, ermittelte Konzentrationen rechnerisch an fiktive standardisierte Probenahmebedingungen anzupassen. Die Messergebnisse waren für Entscheidungen dieser Tragweite unbrauchbar.
- 181** GBI hat für die Erarbeitung ihrer Kostenannahme einen allgemeinen Richtwert für Schulnutzung verwandt, der eine Spanne von 68 % ausweist. Diesen Richtwert hat GBI mit Flächendaten für Schulen der Sekundarstufe I multipliziert, weil für die Mischnutzung dieser Gesamtschule keine Flächendaten vorhanden waren. Auf der so erstellten Kostenannahme hat GBI sodann ihre „Vergleichsberechnungen der Handlungsalternativen“ aufgebaut. Vergleichsberechnungen sind keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen gemäß § 7 LHO. Ihr Ergebnis ist insofern unbrauchbar.
- 182** Vor einem Verzicht auf Kontrollmessungen bei angemessenen Temperaturen sowie auf Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Alternativplanungen hätten - insbesondere wegen der finanziellen Tragweite der Maßnahme - die politischen Gremien umfassend informiert und befragt werden müssen. Die Entscheidung zur Investition von rd. 24 Mio. € wurde auf der Grundlage mehrerer unzureichender Annahmen getroffen.

#### **2.4 Gemeinsame Unterbringung zweier Dienststellen**

- 183** Zwei Dienststellen des Senators für Finanzen, die in einem städtischen Gebäude (Steuerfahndung) und in angemieteten Räumen (Bußgeldstelle der bremischen Finanzämter) untergebracht waren, sollten nach Beschluss des Ressorts in einem Gebäude untergebracht werden. GBI mietete deshalb ausreichende Büroflächen an und gab die bisherigen Standorte auf. Das städtische Gebäude wurde gegen Höchstgebot verkauft.
- 184** Der Rechnungshof hat geprüft, ob die Entscheidung zur Unterbringung der Dienststellen auf Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen gemäß § 7 LHO basierte.
- 185** Anlass der Aktivitäten der GBI war nach den Feststellungen des Rechnungshofs nicht die organisatorische Notwendigkeit einer räumlichen Zusammenfassung der beiden Dienststellen. Vielmehr ging es darum, das von der Steuerfahndung genutzte Gebäude zu veräußern. So wurde zunächst nur nach einer anzumietenden, vergleichbar großen

Bürofläche für die Steuerfahndung gesucht. Auch wurden die Kosten geeigneter Objekte nicht mit den Kosten der bisherigen Unterbringung verglichen. Erst im Verlauf der Suche wurde die räumliche Zusammenfassung der Dienststellen, die im städtischen Gebäude nicht möglich war, als vorrangiges Ziel gesehen.

- 186** GBI hat erklärt, sie habe bei der Suche nach geeigneten Räumen kein der Freien Hansestadt Bremen gehörendes oder von ihr angemietetes, demnächst leerstehendes Gebäude gefunden, dessen Eignung für die Unterbringung der Dienststellen alternativ hätte geprüft werden können.
- 187** Der Rechnungshof hat diese Auskunft für zu pauschal gehalten. Einige der in Frage kommenden Immobilien haben eine Größe, die für eine Unterbringung der Dienststellen geeignet gewesen war. Die Frage, aus welchen Gründen deren Nutzung ausschied, hat GBI unbeantwortet gelassen.
- 188** GBI waren drei Objekte zur Anmietung angeboten worden, die für die Unterbringung der beiden Dienststellen flächenmäßig geeignet waren. Zusammen mit den künftigen Nutzern wurde die Eignung der Räumlichkeiten anhand mehrerer Kriterien beurteilt. Der Rechnungshof hat dazu Folgendes festgestellt:
- „Grenzwert Lärm“:  
Ein zunächst als geeignet angesehenes Objekt wurde wegen „Lärmbelastung“ verworfen, ohne diese zu messen.
  - „Einbauten und Umbauten“:  
GBI ging davon aus, dass sich die Einbaukosten, die Übernahme von Kosten als Baukostenzuschuss sowie die Umbaukosten bei den drei Objekten nicht unterscheiden und hat sie bei der Auswahlentscheidung nicht berücksichtigt. Ohne Ansatz der jeweiligen Kosten ist ein Vergleich jedoch nicht möglich. GBI hätte anhand bautechnischen Sachverständs die jeweiligen Kosten abschätzen müssen. Nur so hätten die Alternativen vergleichbar gemacht werden können.
  - „Nebenkosten“:  
In den Kriterienkatalog wurde nur die Kaltmiete ohne Nebenkosten einbezogen. Zusätzlich hätten auch die voraussehbaren Nebenkosten bei der Berechnung berücksichtigt werden müssen.
- 189** Kriterienkataloge sind abschließend und verbindlich vor der Auswahl der Alternativen zu bilden. Dabei ist von einheitlichen Ausstattungsstandards für Bürogebäude auszugehen. Alternativen dürfen nicht unabhängig voneinander geprüft werden.

- 190** Der Rechnungshof hat bemängelt, dass GBI vor seinen Entscheidungen über die Anmietung eines externen Objektes, den Verkauf der bremischen Immobilie und die Abmietung der Räume der Bußgeldstelle keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt hat, die den Vorgaben entspricht. Er hat GBI bezüglich der Anforderungen für zukünftige Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen beraten.
- 191** Das Ressort hat das Vorgehen der GBI, die seinen Wünschen entsprochen hatte, gebilligt. Der Rechnungshof hält dies für bedenklich. Das Finanzressort muss dafür sorgen, dass es zu umfassend geprüften und durch Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen abgesicherten Entscheidungen kommt.

### **3 Fazit und Ausblick**

- 192** Die vom Rechnungshof geprüften Maßnahmen belegen, dass GBI kostenträchtige Entscheidungen getroffen hat, ohne deren Wirtschaftlichkeit umfassend untersucht zu haben. Um festzustellen, ob GBI Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen inzwischen als notwendig ansieht und auch praktiziert, hat der Rechnungshof in jüngster Zeit Projekte der GBI daraufhin untersucht, ob nunmehr die Anforderungen an Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen eingehalten werden. Soweit er dies bislang feststellen konnte, ist dies der Fall. Damit wird eine inhaltliche Prüfung von Maßnahmen möglich.
- 193** Der Rechnungshof erwartet, dass diese Untersuchungen zukünftig für alle finanzwirksamen Maßnahmen angestellt werden. Er hat angeregt, den zuständigen Stellen und Gremien bei Vorlage der Ergebnisse von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen auch die Kriterien und Annahmen zu nennen, die den Berechnungen zugrunde liegen.

## **Bau**

### **Durchführung von Baumaßnahmen durch den Eigenbetrieb Gebäude- und Technikmanagement Bremen**

**Der Eigenbetrieb Gebäude- und Technikmanagement Bremen hat bei der Durchführung von Baumaßnahmen in aller Regel die in Bremen geltenden Vorschriften nicht beachtet. Das Ressort will dem abhelfen, z. T. auch durch Änderung der Regeln.**

**Die mangelhafte Dokumentation von Abläufen, Entscheidungen und Überprüfungen sowie die Vernichtung wesentlicher Unterlagen haben nicht in jedem Fall eine umfassende Prüfung erlaubt.**

#### **1 Prüfungsgegenstand**

- 194** Die Gesellschaft für Bremer Immobilien mbH (GBI) verwaltet das bremische Sondervermögen Immobilien und Technik. Den Eigenbetrieb Gebäude- und Technikmanagement Bremen (GTM) beauftragt sie mit der baulichen Unterhaltung der Liegenschaften des Sondervermögens, im Einzelfall auch mit der Durchführung größerer Baumaßnahmen (s. im Einzelnen Tz. 130).
- 195** Maßnahmen zur Unterhaltung der Gebäude werden in nichtplanbare Maßnahmen bis etwa 10 T€ (sogenannte Bauunterhaltung I) und planbare Maßnahmen ab etwa 10 T€ (sogenannte Bauunterhaltung II) untergliedert. Über die Durchführung der Bauunterhaltung I entscheidet GTM eigenverantwortlich. Für die Planung und Durchführung von Maßnahmen im Rahmen der Bauunterhaltung II bedarf es jeweils eines Auftrags der GBI.
- 196** Der Rechnungshof hat die Grundlagenermittlung, Planung, Ausschreibung, Bauleitung und Abrechnung mehrerer Baumaßnahmen geprüft.

#### **2 Prüfungsfeststellungen und Erklärungen des Eigenbetriebs**

- 197** Bei einer Vielzahl von Fällen hat GTM die notwendige Grundlagenermittlung entweder überhaupt nicht oder nur sehr unzureichend erbracht. Es hat weder die Substanz der Gebäude umfassend untersucht noch hat es die Nutzer zu ihren Anforderungen hin-

reichend befragt. Der Rechnungshof hat den Eigenbetrieb aufgefordert, das Honorar für Leistungen, die nicht oder unvollständig erbracht wurden, an den Auftraggeber GBI zurückzuzahlen. Er hat GBI hiervon unterrichtet.

- 198** Gegenüber dem Rechnungshof hat GTM eine Rückzahlungspflicht mit der Begründung abgelehnt, die Entgeltordnung sehe keine Rückzahlungen vor. Außerdem stelle das Leistungsbild zur Entgeltordnung einen Querschnitt der zu erwartenden Leistung dar.
- 199** Den Hinweis des Eigenbetriebs auf die Entgeltordnung kann der Rechnungshof nicht nachvollziehen. Er wird die Erörterungen nunmehr mit dem Ressort fortsetzen.
- 200** GTM hat wegen mangelhafter Grundlagenermittlung und durch unvollständige Planung Mängel an der Bausubstanz oft erst während der Bauarbeiten bemerkt. Von Anforderungen und Wünschen des Nutzers hat es in einer Reihe von Fällen erst nach Vergabe der Bauaufträge erfahren. Dadurch war auf den Baustellen häufig rasches Handeln geboten. Es kam zu einer Fülle von Nachtragsaufträgen mit freihändigen Vergaben ohne Vergleichsangebote, die über Bestellscheinketten und Tagelohnarbeiten abgewickelt wurden. Außerdem hat GTM an sich zusammenhängende Maßnahmen in mehrere Bauabschnitte aufgeteilt und Aufträge zurückdatiert (s. Tz. 204). Der Eigenbetrieb hat stets bestätigt, die in den Nachtragsaufträgen vereinbarten Preise seien geprüft und angemessen. Allerdings hat er gegenüber dem Rechnungshof nur in wenigen Fällen nachweisen können, dass er die Angemessenheit der Preise tatsächlich geprüft hat.
- 201** GTM hat hierzu erklärt, der Prüfaufwand nebst Dokumentation bei Kleinstaufträgen unter 5 T€ stehe in keinem vertretbaren Verhältnis zum Nutzen, soweit nicht offenkundig überhöhte Preise gefordert würden.
- 202** Baupreise sind grundsätzlich im Wettbewerb zu ermitteln. Dies gilt auch für Kleinstaufträge unter 5 T€. Sie sind mit einem jährlichen Gesamtvolumen von rd. 20 Mio. € der Regelfall in der Bauunterhaltung. Eine ausnahmsweise begründete Abweichung von der Ausschreibungspflicht ist auch bei Kleinstaufträgen nur i. V. m. einer umfassenden Preisprüfung akzeptabel. Im Übrigen müssen offenkundig überhöhte Preise nicht geprüft, sondern abgelehnt werden. Der Rechnungshof hält es für nicht hinnehmbar, dass GTM Prüfungen bestätigt, die es nicht durchgeführt hat.

- 203** GTM hat die für die Planung und Durchführung von Maßnahmen erforderlichen Zeiträume oft unterschätzt und versäumt, schriftliche Terminpläne aufzustellen. Bei einem Projekt hat es den dadurch entstandenen Termindruck ausgeglichen, indem es auf erforderliche Ausschreibungen verzichtet hat und Firmenangebote durch freie Architekten einholen ließ. In anderen Fällen hat es in Auftragsschreiben Termine vorgegeben, die bereits abgelaufen waren. Bei einer Asbestsanierung hat GTM Gebühren für eine Ausnahmegenehmigung des Gewerbeaufsichtsamts bezahlen müssen, weil es den Bauauftrag zu spät erteilt hatte. Andererseits ist es auch vorgekommen, dass GTM aus terminlichen Gründen Aufträge an Handwerksfirmen vorab mündlich erteilt hat, obwohl Bauressort und Vergabeausschuss der Auftragsvergabe noch nicht zugestimmt hatten.
- 204** GTM hat zusammenhängende Aufträge in Teilaufträge unterhalb bestimmter Wertgrenzen unterteilt und sodann freihändig vergeben. Weil durch die Teilung der Aufträge Wertgrenzen nicht erreicht wurden, hat es die Zustimmung des Bauressorts und des Vergabeausschusses nicht eingeholt.
- 205** GTM hat erklärt, es habe Aufträge nur in Einzelfällen und ausschließlich aus fachlichen Gründen unterteilt. Erläutern konnte der Eigenbetrieb diese fachlichen Erwägungen jedoch nicht.
- 206** Der Rechnungshof hat das Vorgehen von GTM bemängelt und darauf hingewiesen, dass dadurch auch die beim Bauressort geführte Vergabestatistik unterlaufen wurde, die der Bekämpfung der Korruption dienen soll. Er hat das Ressort aufgefordert, dem Vergabeausschuss die entsprechenden Fälle nachträglich vorzulegen.
- 207** Das Ressort hat zugesagt, den Vergabeausschuss mit einem zusammengefassten Bericht über die Feststellungen des Rechnungshofs und die vorgesehene Abhilfe zu informieren.
- 208** Zur Ausschreibungspflicht (s. Tz. 202) hat GTM allgemein angemerkt, bei einer öffentlichen Ausschreibung sei gegenüber einer beschränkten Ausschreibung kein Preisvorteil gegeben. Führe eine beschränkte Ausschreibung zu ungünstigeren Ergebnissen, läge dies meist in einer falschen Handhabung des Instruments. Bei einer öffentlichen Ausschreibung gebe es zudem einen operativen Mehraufwand, der sich erst bei einem höheren Auftragswert rechne. Nach seiner Meinung sollten Aufträge unterhalb eines Werts von 80 T€ nicht öffentlich ausgeschrieben werden.

- 209** GTM hat weiterhin darauf hingewiesen, der politisch gewollte Abbau von Bürokratie setze eine Anpassung der im Baubereich anzuwendenden Vorschriften voraus. Diese Arbeit sei bezüglich der Richtlinien für die Planung und Durchführung von Bauaufgaben (RLBau) in vollem Gange und müsse sich notwendigerweise auch auf die LHO und weitere Vorschriften erstrecken. Problematisch sei es auch, die in der Verwaltungsvorschrift zur Vermeidung und Bekämpfung der Korruption in der öffentlichen Verwaltung der Freien Hansestadt Bremen enthaltenen Vorgaben einzuhalten. Zumindest für Kleinstaufträge unter 5 T€ sei dies kostenmäßig nicht zu verantworten und mit den bereitgestellten Entgelten auch nicht zu bezahlen.
- 210** Der Rechnungshof hat diese Positionen des Eigenbetriebs nicht geteilt (s. Tz 236 f.).

### **3 Prüfungsfeststellungen zu einzelnen Maßnahmen**

- 211** GBI hat dem Eigenbetrieb GTM Mittel in Höhe von 8 T€ für die Erneuerung von Sanitär-objekten in einem Schulzentrum zugewiesen. Da GTM einen Großteil der Sanitär-objekte bereits im Rahmen früherer Bauunterhaltungsmaßnahmen ausgetauscht hatte, hat es aus noch vorhandenen Mitteln eine neue Schulküche eingebaut, ohne GBI als Verwalterin der Sondervermögen um Zustimmung für diese anderweitige Verwendung der Mittel zu fragen. GBI hat die Änderung nicht bemerkt.
- 212** GBI hat GTM beauftragt, für 5 T€ einen etwa 50 Jahre alten und rd. 24 m<sup>2</sup> großen Holzschuppen zu sanieren. GTM hat die Bauaufträge erteilt und erst während der Arbeiten festgestellt, dass die bereitgestellten Mittel für eine Sanierung nicht ausreichen. Anstatt GBI darüber zu informieren und Mittel nachzufordern, hat es weitere Aufträge im Rahmen seiner üblichen Bauunterhaltungsmaßnahmen erteilt. Insgesamt wurden rd. 7 T€ für die Sanierung eines alten Holzschuppens ausgegeben, dessen Abbruch und Neubau günstiger gewesen wäre. Der Rechnungshof hat den Eigenbetrieb darauf hingewiesen, dass er gegenüber GBI eine entsprechende Beratungspflicht hat, auch wenn ihm GBI keinen Auftrag für eine Planung und Kostenermittlung erteilt.
- 213** Im Rahmen von Bauunterhaltungsarbeiten in einem Bürgerhaus hat GTM für Lieferung und Einbau von 29 Fenstern mit dem Auftragnehmer einen Fertigstellungstermin vereinbart, bei dessen Überschreitung eine Vertragsstrafe fällig werden sollte. Obwohl die Firma

den Termin um zwölf Werktage überschritt, wurde die Vertragsstrafe bei der Abnahme der Leistung nicht geltend gemacht.

- 214** GTM hat hierzu erklärt, die Vereinbarung der Vertragsstrafe übersehen zu haben. Die Vertragsstrafe sei nur wegen eines Übertragungsfehlers bei der Auftragsvergabe vereinbart worden. Der Rechnungshof hat GTM darauf hingewiesen, dass die Vereinbarung von Vertragsstrafen zu höheren Einheitspreisen führt, weil Handwerksfirmen das ihnen daraus erwachsende Risiko einkalkulieren. Vertraglich vereinbarte Ansprüche müssen auch geltend gemacht werden.
- 215** GTM hat Mittel i. H. v. 300 T€ für Reparaturen in naturwissenschaftlichen Fachräumen verschiedener Schulen erhalten. Es hat die dazu erforderlichen Aufträge in eine Vielzahl von Kleinstaufträgen unterteilt und diese unter Berufung auf Rahmenverträge vergeben. Die Rahmenverträge haben jedoch die erforderlichen Positionen nicht enthalten. Diese Aufträge hat es zudem überwiegend an Firmen erteilt, mit denen es für das jeweilige Stadtgebiet keinen Rahmenvertrag gab. Z. B. hat GTM für das Gewerk Sanitär auf diese Weise Aufträge über rd. 128 T€ freihändig vergeben, ohne ein Vergleichsangebot einzuholen, ohne Nachweis der Prüfung der Angemessenheit der Preise und ohne die erforderliche Zustimmung des Vergabeausschusses.
- 216** Eine Asbestsanierung hat GTM beschränkt ausgeschrieben und acht Firmen zur Abgabe von Angeboten aufgefordert. Der Vergabeausschuss wurde im Rahmen der üblichen Beteiligung über diese Ausschreibung informiert. GTM hat erklärt, es habe die für die Aufstellung der Firmenliste erforderliche Prüfung auf Fachkunde, Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit durchgeführt. Einen entsprechenden Vermerk darüber könne es dem Rechnungshof zwar nicht vorlegen, jedoch seien ihm alle Firmen aus erfolgreich abgeschlossenen Bauvorhaben als zuverlässig und sachkundig bekannt gewesen.
- 217** Das Gewerbeaufsichtsamt hat dem Rechnungshof bestätigt, dass sechs der acht zur Angebotsabgabe aufgeforderten Firmen die für die ausgeschriebenen Arbeiten erforderliche Zulassung gemäß den technischen Regeln für Gefahrstoffe Nr. 519 nicht besessen haben. Sie waren deshalb gar nicht in der Lage, ein Angebot abzugeben. Der Auftrag über rd. 150 T€ wurde somit praktisch ohne Wettbewerb vergeben.

- 218** Bei einer Baumaßnahme im Rahmen der Sanierung einer Gesamtschule im Umfang von rd. 1,7 Mio. €, deren Durchführung GTM als Nachfolger des Eigenbetriebs Bremer Baubetrieb (BBB) übertragen worden war, konnten weder die Grundlagenermittlung noch Protokolle von Planungsbesprechungen vorgelegt werden. Ein Bautagebuch, anhand dessen sich der Ablauf der Bauarbeiten und insbesondere die zahlreichen Tagelohnarbeiten hätten nachvollziehen lassen, wurde nicht geführt. Auch Änderungen in der Bauausführung wurden nicht dokumentiert, so dass sich im Nachhinein Verantwortlichkeiten für kostenträchtige Entscheidungen nicht mehr feststellen ließen.
- 219** GTM hat hierzu erklärt, die neuen betrieblichen Einheiten im Bau- und Liegenschaftswesen seien geschaffen worden, um die Bauverwaltung von dem Vorwurf der unwirtschaftlichen Arbeitsweise zu befreien. „Bürokratische Zöpfe“ müssten abgeschnitten werden. Es gebe rechtliche Vorgaben, deren Aufwand in keinem vernünftigen Verhältnis zum Ergebnis stünde. Die Dokumentation habe mittels Diktiergerät, Digitalfotografie und PC stattgefunden. Auf diesen Geräten gespeicherte Berichte, Fotografien und Kalkulationen seien jedoch Arbeitshilfen, die - wenn sie ihren Zweck erfüllt haben - nicht archiviert werden müssten. Sie würden nur aufbewahrt, wenn dies beispielsweise für die Leistungsverfolgung oder die Gewährleistungsverfolgung wichtig sei. Die RLBau seien zwar nicht ausdrücklich außer Kraft gesetzt, aber für alle Beteiligten in wesentlichen Teilen sichtbar obsolet geworden.
- 220** Die Ausführungsplanung für die Maßnahme hat den Anforderungen der RLBau nicht entsprochen. Dadurch hat es im Rahmen der Bauausführung unvorhergesehene Probleme gegeben. GTM hat bei vielen Gewerken Nachtragsaufträge ohne Ausschreibung vergeben. Für das Gewerk Rohbau beliefen sie sich auf rd. 190 T€. GTM hat auf Formblättern bestätigt, die Angemessenheit der Preise geprüft zu haben und erklärt, die Preise für die Nachtragsaufträge seien gemäß Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB) aus der Kalkulation des Hauptauftrages ermittelt worden. Das Ergebnis sei ein „plausibler Preis“ gewesen. Unterlagen lägen hierüber nicht mehr vor, weil die Preisprüfung auf PC gespeichert und gelöscht worden sei (s. Tz. 219).
- 221** Für Rohbauarbeiten hat GTM für rd. 117 T€ Tagelohnarbeiten bezahlt. Aufgrund fehlender Dokumentation lässt sich nicht mehr nachvollziehen, in welchen Räumen die Tagelohnarbeiten ausgeführt worden sein sollen. Da es sich zu einem erheblichen Teil um

Abbrucharbeiten gehandelt hat, ist eine nachträgliche Überprüfung vor Ort nicht möglich. Wegen der fehlenden Dokumentation konnte der Rechnungshof nicht prüfen, ob Leistungen doppelt honoriert worden sind. Auch ist nicht mehr feststellbar, ob GTM Leistungen bezahlt hat, die gar nicht erbracht worden sind.

- 222** GTM hat hierzu angemerkt, die Rohbauarbeiten permanent vor Ort kontrolliert zu haben. Es könne generell ausschließen, Leistungen bezahlt zu haben, die nicht erbracht wurden. Prüfbare Belege hierfür hat der Eigenbetrieb allerdings nicht vorgelegt.
- 223** Bei der Sanierung kam es zu gestalterischen Maßnahmen durch zusätzliche Nutzerwünsche, die der Kostenrahmen nicht mehr hergab. GTM hat weder beachtet, dass die Kostenüberschreitung gemäß VV-LHO Nr. 1.2 zu § 54 LHO nachzubewilligen gewesen wäre, noch wurde durch eine fundierte Kostenkontrolle i. V. m. Kostenreduzierungen versucht, die Mehrkosten im Rahmen der Gesamtmaßnahme auszugleichen. Die Kostenkontrolle war unvollständig und fehlerhaft.
- 224** GTM hat erklärt, die Kostensituation bei dieser Maßnahme mündlich mit dem Bildungsressort erörtert zu haben. Das Ressort hätte die Gremien zur Nachbewilligung von Mitteln einschalten müssen. Außerdem habe es die von GTM sachlich und rechnerisch geprüften Rechnungen der Handwerksfirmen zur Zahlung angewiesen und sei daher über die Kostensituation ständig informiert gewesen.
- 225** Der Rechnungshof hat GTM darauf hingewiesen, dass der Nutzer schriftlich über die Kostensituation hätte informiert werden müssen, damit auf dieser Basis die Beteiligung der Gremien hätte veranlasst werden können.
- 226** Trotz der angespannten Kostensituation und entgegen der von der Bildungsdeputation beschlossenen Haushaltsunterlage gemäß § 24 LHO (HUBau) hat GTM für rd. 55 T€ eine zweite Treppe zum Dachgeschoss der Schule und für rd. 47 T€ Bühnentechnik einbauen lassen. Für das Gewerk Fliesenarbeiten, das in der HUBau mit rd. 33 T€ veranschlagt und mit rd. 35 T€ in Auftrag vergeben wurde, hat GTM aus gestalterischen Gründen zusätzlich farbige Fliesenfriese für rd. 11 T€ in Auftrag gegeben.
- 227** Für das Gewerk Bodenbelagsarbeiten, das in der HUBau mit rd. 85 T€ dargestellt war, hat GTM den Auftrag mit rd. 57 T€ erteilt, mit rd. 86 T€ abgerechnet und die Mehrkosten

gegenüber der Auftragssumme mit „reinen Massenerweiterungen“ begründet. Der Rechnungshof hat jedoch festgestellt, dass GTM aus gestalterischen Gründen für rd. 4 T€ farbige Friese im Linoleumbelag beauftragt hat. Außerdem hat es in einem Klassenraum statt Linoleum einen um rd. 1 T€ teureren Teppichboden verlegen lassen.

- 228** GTM hat erklärt, es habe die Mehrkosten irrtümlich mit Massenerweiterungen begründet. Zur Frage, wer für den Auftrag über die zusätzlichen Friese verantwortlich ist, hat sich GTM nicht geäußert. Der Teppichboden sei auf mündlichen Wunsch des Bildungsressorts verlegt worden. Einen Nachweis darüber gebe es daher nicht.
- 229** BBB (s. Tz. 218) und GTM haben für diese Baumaßnahme mit einem Volumen von rd. 1,7 Mio. € insgesamt rd. 350 T€ Honorar abgerechnet. Eine prüfbare Honorarschlussrechnung, die gemäß Honorarordnung eine Ermittlung der anrechenbaren Kosten enthält, hat GTM auch auf wiederholte Bitte des Rechnungshofs nicht vorgelegt.

#### **4 Stellungnahme des Ressorts**

- 230** Zu den Feststellungen des Rechnungshofs und den Erläuterungen des Eigenbetriebs hat das Bauressort erklärt, es sei nach Einführung des Vermieter-Mieterverhältnisses und der neuen Organisationsstrukturen bisher nicht gelungen, das für die öffentliche Bauunterhaltung geltende umfangreiche Vorschriftenwerk den neuen Strukturen anzupassen. Die RLBau würde zzt. überarbeitet. Dabei strebe das Bauressort an, eine Wertgrenze einzuführen, bis zu der auf eine öffentliche Ausschreibung verzichtet werden kann. Die Korruptionsprävention bei Kleinstaufträgen wolle es statt durch Anwendung der entsprechenden Verwaltungsvorschrift zukünftig durch angepasste Kontrollen, wie Führung einer Vergabestatistik und Aufbau einer Innenrevision sicherstellen.
- 231** Das Bauressort beabsichtigt, den Vergabeausschuss nach Abarbeitung aller Prüfungsbeanstandungen gesammelt über die Fälle zu informieren, in denen GTM eine Beteiligung versäumt hat.
- 232** Das Ressort hat zugesagt, GTM zu veranlassen, bei einer Neuausschreibung der Rahmenverträge einen erheblich größeren Bestand an möglichen Bedarfspositionen zu erfassen. Dadurch solle verhindert werden, dass Rahmenverträge für die Vergabe von Bauunterhaltungsarbeiten benutzt werden, die nicht Gegenstand des Rahmenvertrages

sind. Bei den Reparaturen in den naturwissenschaftlichen Fachräumen der Schulen habe es sich um hochdringliche Maßnahmen gehandelt (s. Tz. 215). Damit naturwissenschaftlicher Fachunterricht stattfinden konnte, habe aus Sicherheitsgründen für die Planung keine Zeit zur Verfügung gestanden. Zu der Frage, warum die Angemessenheit der Preise nicht nach Ausführung der Arbeiten im Rahmen der Abrechnung geprüft wurde, hat sich das Bauressort nicht geäußert.

**233** Die tägliche Kontrolle von Stundenlohnarbeiten sowie die Abnahme und Bauleitung bei Kleinstmaßnahmen durch hochbezahltes Fachpersonal hält auch das Bauressort für unwirtschaftlich, ebenso ein Änderungsmanagement und die Führung eines Bautagebuchs bei kleinen Maßnahmen.

**234** Die vom Rechnungshof festgestellten Defizite bei der Planung, Kostenkontrolle und Dokumentation wolle das Ressort abstellen und auch die Einholung von Angeboten durch Freischaffende unterbinden. Ebenso solle die künstliche Aufteilung von größeren Aufträgen in mehrere Kleinstaufträge künftig verhindert werden. Das Ressort werde GTM veranlassen, die Einhaltung der Vorschriften stärker zu überwachen. Außerdem sei vorgesehen, ein sogenanntes Präqualifizierungssystem für Firmen einzuführen, mit dem bei beschränkten Vergaben eine bessere Transparenz bei der Firmenauswahl erreicht werden könne.

**235** Das Bauressort hält die Bearbeitung der Sanierungsmaßnahme der Gesamtschule durch die beiden Eigenbetriebe in etlichen Punkten für kritikwürdig. Es ist aber der Auffassung, dass es sich hier wegen der spezifischen Übergangsprobleme im Zuge der organisatorischen Veränderungen im Liegenschaftswesen um einen absoluten Ausnahmefall gehandelt habe.

## **5 Fazit**

**236** Auch der Rechnungshof hält eine Anpassung der Vorschriften an die neuen Strukturen für erforderlich. Dabei ist jedoch zu beachten, dass der Abbau wichtiger Kontrollfunktionen nicht zu Mehrkosten führt, die die eingesparten Personalkosten übersteigen.

**237** Der Rechnungshof hat den Eigenbetrieb darauf hingewiesen, dass die Vorschriften der RLBau bis zu einer Änderung weiter gelten. Soweit sie durch die neuen Strukturen nicht

mehr aktuell sind, müssen sie vom Bauressort und vom Senator für Finanzen angepasst werden. Diese Überarbeitung findet zzt. statt.

- 238** Die Ergebnisse der geprüften, von GTM durchgeführten Teilmaßnahme bei der Sanierung der Gesamtschule werden durch die Ergebnisse weiterer vom Rechnungshof geprüfter Bauunterhaltungsmaßnahmen bestätigt. Der Rechnungshof geht deshalb davon aus, dass es sich insoweit um keinen Ausnahmefall gehandelt hat. Denn kleinere Sanierungsarbeiten sind ständige Aufgabe des Eigenbetriebs und GTM hat erklärt, es sei der Regelfall, bei Sanierungsarbeiten Probleme schnell lösen zu müssen.
- 239** Durch fehlende Dokumentation von Abläufen, Entscheidungen und Prüfungen sowie unvollständige Aufbewahrung von Bauakten hat GTM es dem Rechnungshof nicht ermöglicht, einige Maßnahmen umfassend zu prüfen. Abgesehen von der fehlenden Prüfungsmöglichkeit für den Rechnungshof kann der Eigenbetrieb in strittigen Verfahren mit Auftragnehmern oder den Ressorts als Nutzern der Gebäude keine notwendigen Beweise vorlegen. GTM schadet sich mit diesen Nachlässigkeiten selbst. Fehlen Unterlagen über die Prüfung, kann nicht mehr festgestellt werden, ob sie vernichtet wurden oder nie existiert haben.

## **Bau und Verkehr**

### **Leistungen für den städtischen Personennahverkehr**

**Zum Ausgleich von Verlusten der Bremer Straßenbahn AG hat die Stadt für das Jahr 2000 über 83 Mio. € gezahlt.**

**Die Gesellschaft hat ab 2001 auf der Grundlage von Vorschlägen externer Gutachter, ohne alle Potenziale auszuschöpfen, ihre Verluste in beträchtlicher Höhe senken können. Sie beliefen sich für 2003 nur noch auf rd. 74 Mio. €**

**Für 2005 bis 2010 haben die Stadt und die Bremer Straßenbahn AG vereinbart, die Wettbewerbsfähigkeit der Gesellschaft weiter zu verbessern. Der auszugleichende Verlust soll am Ende des Kontraktzeitraums höchstens 43 Mio. € betragen.**

#### **1 Vorbemerkungen und Gegenstand der Prüfung**

- 240** Die Bremer Straßenbahn AG (im Folgenden BSAG) befindet sich mittelbar zu fast 100 % in bremischem Eigentum. Die Erträge der Gesellschaft, zu denen auch Ausgleichszahlungen Bremens für die preisvergünstigte und unentgeltliche Beförderung von Schülern und schwerbehinderten Menschen nach dem Personenbeförderungsgesetz (PBefG) und dem Sozialgesetzbuch IX (SGB IX) zählen, decken nur rd. die Hälfte des jährlichen Aufwands. Die Stadt gleicht die Verluste aus.
- 241** Der Mittelbedarf für den Verlustausgleich und die weiteren Ausgleichszahlungen stieg ständig an und erreichte 1997 einen Umfang von rd. 95,7 Mio. €. Die Stadt beauftragte 1998 einen Gutachter, die Möglichkeiten der Gesellschaft im Hinblick auf Verbesserungen der Ergebnisse bei Aufrechterhaltung des Leistungsangebots zu untersuchen. Das Gutachten aus dem Jahr 1999 zeigte auf, wie die jährlichen Verluste stufenweise ab 2000 so gesenkt werden könnten, dass sie ab 2005 gegenüber 1998 um rd. 9,3 Mio. € niedriger liegen würden. Bei unterschiedlich hohen jährlichen Einsparungen errechnete der Gutachter für 2000 bis 2005 ein Einsparpotenzial von insgesamt rd. 39,3 Mio. €.
- 242** Auf der Grundlage eines daraufhin von der BSAG erarbeiteten Unternehmenskonzepts schloss die Stadt mit der AG, deren Betriebsrat und der zuständigen Gewerkschaft im

Juni 2001 einen bis 31. Dezember 2004 befristeten Kontrakt. Bei gleichbleibendem Fahrplanangebot und festgeschriebenen Ausgleichszahlungen für Schüler- und Schwerbehindertenbeförderung auf Basis des Jahres 2000 sollten die Jahresverluste von 2001 bis 2004 um insgesamt rd. 32,3 Mio. € reduziert werden. Die Leistungen Bremens sollten sich in den Jahren 2001 bis 2004 wie folgt entwickeln:

	2000	2001	2002	2003	2004
	T€				
Summe der Leistungen Bremens	96.686	93.515	90.243	86.971	83.728
Davon:					
Verlustausgleich	83.571	80.375	77.103	73.831	70.588
Ausgleich gem. § 45 a PBefG und § 148 SGB IX	13.115	13.140	13.140	13.140	13.140
Jährliche Einsparung gegenüber 2000		3.171	6.443	9.715	12.958
Summe der Einsparungen gegenüber 2000		3.171	9.614	19.329	32.287

**243** Der Rechnungshof hat für die Jahre 2001 bis 2003 untersucht, ob und inwieweit die vereinbarten Ziele quantitativ und qualitativ erreicht wurden. Die Ergebnisse des Jahres 2004 liegen noch nicht vor.

## 2 Prüfungsfeststellungen

### 2.1 Leistungen Bremens 2001 bis 2003

#### 2.1.1 Entwicklung der Ausgleichszahlungen gemäß PBefG und SGB IX

**244** In den drei Geschäftsjahren haben sich die Ausgleichszahlungen für den Schüler- und Schwerbehindertenverkehr wie folgt entwickelt:

	2001	2002	2003
	T€		
Vereinbarte Ausgleichszahlungen	13.140	13.140	13.140
Geleistete Ausgleichszahlungen	13.930	14.372	14.669
Abweichungen von den Vereinbarungen	790	1.232	1.529

## 2.1.2 Entwicklung der Jahresverluste

245 Die Verluste der AG haben sich wie folgt entwickelt:

	2001	2002	2003
	T€		
Verluste lt. Kontrakt	80.375	77.103	73.831
Verluste lt. Jahresabschluss	79.544	75.793	73.826
Abweichungen vom Kontrakt	- 831	- 1.310	- 5

## 2.1.3 Vergleich der vereinbarten mit den tatsächlichen Leistungen Bremens

246 Die tatsächlichen und die vereinbarten Leistungen Bremens, die sich aus der Summe der Ausgleichszahlungen (s. Tz. 244) und der Übernahme der Verluste (s. Tz. 245) zusammensetzen, betragen:

	2000	2001	2002	2003
	T€			
Lt. Kontrakt (s. Tz. 242)		93.515	90.243	86.971
Leistungen Bremens	96.686	93.474	90.165	88.495
Abweichungen von den Vereinbarungen		41	78	- 1.524
Einsparungen gegenüber 2000		3.212	6.521	8.191
Summe der Einsparungen 2001-2003		17.924		

247 In den Jahren 2001 und 2002 wurden die vereinbarten Werte erreicht, sogar leicht unterschritten. Der Zielwert 2003 wurde dagegen um rd. 1,5 Mio. € verfehlt. Statt der für den Zeitraum 2001 bis 2003 in der Summe erwarteten geringeren Leistungen Bremens von rd. 19,3 Mio. € (s. Tz. 242) wurden rd. 17,9 Mio. € (s. Tz. 246) eingespart. Der Zielwert wurde damit im Prüfungszeitraum um insgesamt rd. 1,4 Mio. € verfehlt.

248 Das Bauressort hat diese Ergebnisse als kontraktkonform bewertet. Zur Begründung hat es darauf hingewiesen, das Ziel des Kontrakts sei einvernehmlich geändert worden. Es sei der Wille der Vertragsparteien gewesen, die Ergebniswirkungen der vereinbarten Altersteilzeit zu neutralisieren. Dies habe der Aufsichtsrat beschlossen. Diese Aufwendungen hätten sich nicht auf die Liquidität ausgewirkt. Zahlungen Bremens waren damit in

dieser Höhe nicht erforderlich. Die Wirkungen der Altersteilzeit hatten die Verluste 2001 bis 2003 um rd. 5,1 Mio. € erhöht. Das Kontraktziel sei demnach im Zeitraum 2001 bis 2003 in der Summe um rd. 3,7 Mio. € übererfüllt worden. Daneben sei zu berücksichtigen, dass durch die Altersteilzeit der notwendige Personalabbau beschleunigt werde.

- 249** Nach Ansicht des Rechnungshofs waren die genannten Aufwendungen bei der Beurteilung der Kontraktergebnisse durchaus zu berücksichtigen. Der Kontrakt unterscheidet nicht zwischen liquiditätswirksamen und liquiditätsunwirksamen Aufwendungen. Einziger Maßstab für die Beurteilung der Frage, ob der Kontrakt vollständig erfüllt wurde, ist der festgelegte Ausgleichsbetrag. Im Übrigen lassen die Ausführungen des Ressorts unberücksichtigt, dass beim Verbrauch der Rückstellungen für Altersteilzeit, also bei künftiger Zahlung der Altersteilzeitentgelte, der Bedarf an Liquidität insoweit höher sein wird als der Verlustausgleich. Eine „Neutralisierung“ findet daher nicht statt. Die Wirkung nicht erreichter Kontraktziele wird lediglich in die Zukunft verlagert.
- 250** Erst der Nachfolgekvertrag sieht vor, dass bis Ende 2005 zwischen Bremen und der BSAG festgelegt werden soll, wann Ansprüche der AG auf Verlustausgleich zu Zahlungen Bremens führen. In diese Regelung sollen auch die bestehenden Verbindlichkeiten aus der Altersteilzeitregelung einbezogen werden.

## **2.2 Umsetzung der Gutachterempfehlungen**

- 251** Der Gutachter hat das Einsparungspotenzial im Bereich der Personalaufwendungen in den ersten drei Jahren 2000 bis 2002 in der Summe mit rd. 14,8 Mio. € beziffert. Die BSAG hat 2001 bis 2003, den ersten drei Jahren der Kontraktlaufzeit, lediglich rd. 4,8 Mio. € eingespart.
- 252** Der Verlust des Jahres 2003 (rd. 73,8 Mio. €) war im Vergleich mit dem des Jahres 2000 (rd. 83,6 Mio. €) um rd. 9,8 Mio. € geringer. Der Verlust wurde zu rd. zwei Dritteln im Wesentlichen durch kapitalmarktbedingt geringere Zinsaufwendungen sowie durch gestiegene Beförderungserträge und zu rd. einem Drittel durch Einsparungen an Personalaufwendungen abgebaut.
- 253** Das Ressort hat den Feststellungen des Rechnungshofs zugestimmt. Es geht ebenfalls davon aus, dass die BSAG noch über wesentliche Möglichkeiten verfügt, die Effizienz zu

verbessern und die Produktivität zu steigern. Im Nachfolgekontrakt ab 2005 sei vorgesehen, die Umsetzung der vereinbarten Ziele differenzierter und anhand objektiver und transparenter Parameter zu überwachen und zu kontrollieren.

### **2.3 Entwicklung des Personalaufwands im Einzelnen**

- 254** Seit Anfang 2001 sind die Personalaufwendungen im Wesentlichen durch Personalabbau zurückgegangen. Bezogen auf das Jahr 1998, das Basis des Gutachtens war, hat sich die Anzahl der im Jahresdurchschnitt beschäftigten Mitarbeiter bis 2003 um 203 Vollzeitbeschäftigte verringert. Gleichzeitig stiegen allerdings die durchschnittlichen Personalaufwendungen pro Beschäftigtem. Sie erhöhten sich in den Jahren 2000 bis 2003 um rd. 6 % (ohne Vorstandsbezüge). Die durchschnittlichen Aufwendungen für Vorstandsmitglieder stiegen in diesem Zeitraum, ohne Abfindungs- und Abgeltungszahlungen, um rd. 15,2 %. Diese Steigerungen liefen den Bemühungen um Kostensenkung zuwider.
- 255** Das Ressort hat darauf hingewiesen, in den Tarifverhandlungen sei es nicht möglich gewesen, „Null-Runden“ durchzusetzen. Der vom Gutachter vorgeschlagene Personalabbau sei aber bis zum 31. Dezember 2003 übertroffen worden.
- 256** Das Ressort hat nicht überwacht, inwieweit die Empfehlungen des Gutachters zum Personalabbau in den einzelnen Bereichen beachtet wurden. Einer Übersicht des Ressorts ist zu entnehmen, dass im Zeitraum 1999 bis 2003 im Lohnbereich 215 Stellen abgebaut wurden. Der Personalaufwand sank in diesem Zeitraum um rd. 8,9 %. Im Bereich der Gehaltsempfänger wurde das Personal um zwölf Stellen aufgestockt. Der Aufwand aller Gehaltsempfänger stieg um rd. 10 %.
- 257** Das Ressort hat hierzu ausgeführt, das Gutachten habe dazu gedient, finanzielle Einsparpotenziale zu quantifizieren. Konkrete Vorschläge zur Personaleinsparung seien nicht Kontraktbestandteil. Es hat eingeräumt, dass der Kontrakt unzureichend ausgehandelt sein könnte, dessen Umsetzung sei jedoch nicht zu beanstanden.
- 258** Der Rechnungshof teilt diese Ansicht nicht. Ausweislich einer Mitteilung des Senats an die Bremische Bürgerschaft vom September 2001 sollten bei der Umsetzung des Kontrakts die Empfehlungen der Gutachter berücksichtigt werden. Das ist jedoch nicht hinreichend geschehen. Künftig muss das Kontraktmanagement verbessert werden.

## **2.4 Anmietquote**

**259** Der Gutachter hatte vorgeschlagen, den Verlust der BSAG durch Vergabe von Verkehrsleistungen an andere Unternehmen zu senken. Die Anregungen wurden in den Kontrakt aufgenommen. Die AG hat die Anmietquote im Prüfungszeitraum kontinuierlich erhöht. Sie betrug 1998 noch rd. 1,6 % und steigerte sich 2003 auf rd. 6,6 %.

## **2.5 Beförderungsangebot**

**260** Der Kontrakt sah vor, das Fahrplanangebot sowohl quantitativ als auch qualitativ auf dem Stand 2000/2001 zu halten.

**261** Das Ressort hat erklärt, die BSAG habe dieses Fahrplanangebot leicht zurückgenommen. Es hat diese Veränderungen als hinnehmbar bezeichnet. Die AG habe zwar auf den meisten Hauptlinien den bisherigen Grundtakt von 7,5 Minuten auf 10 Minuten erhöht sowie in der Nebenverkehrszeit einen einheitlichen 20-Minutentakt statt eines 10-Minutentakts eingeführt. Dagegen sei das Angebot während der Hauptverkehrszeiten bei verschiedenen Linien aber leicht und differenziert verbessert worden.

**262** Das Ressort hat hierin keine erheblichen qualitativen Abweichungen beim Fahrplanangebot gesehen. Auf der Grundlage des Fahrplanangebots 2000/2001 seien moderate Anpassungen an die konkrete, streckenbezogene Fahrgastnachfrage sowie die Erschließung neuer Siedlungsbereiche grundsätzlich möglich. Das Ziel „Rückführung des Verlustausgleichs“ nehme den höchsten Stellenwert des Kontrakts ein. Dabei müsse das Gesamtergebnis der BSAG nennenswert verbessert werden, ohne dass es zu spürbaren Leistungseinschränkungen und zur Abwanderung von Fahrgästen kommt. Unter diesem Gesichtspunkt seien die Taktverlängerungen hinnehmbar.

**263** Der Rechnungshof hat sich dem Ressort insoweit angeschlossen, als nur spürbare Leistungseinschränkungen dem Kontrakt widersprechen. Ab wann es eine solche Leistungseinschränkung als erheblich ansieht, hat das Ressort allerdings offen gelassen. Es hat aber die durch das veränderte Fahrplanangebot eingetretenen Ergebniswirkungen nicht beziffern können.

**264** Das Fahrplanangebot soll nach Angaben des Ressorts präzisiert werden. Leistungsänderungen würden in der Kontraktlaufzeit bis 2010 zu einer Anpassung der Ausgleichszahlungen führen.

## **2.6 Entwicklung der Fahrgeldtarife**

**265** Die Preise für Zeitkarten (Wochen- und Monatskarten) liegen weit unterhalb des Niveaus vergleichbarer Städte. Auch im Gutachten und im Unternehmenskonzept ist hierauf hingewiesen worden.

**266** Das Ressort hat erklärt, Tarifierpassungen im Verkehrsverbund Bremen-Niedersachsen (VBN) nähmen die zuständigen Gremien vor. Daher könnten die bremischen Beteiligten Preiserhöhungen nicht eigenständig beschließen. In den Jahren 2001 bis 2003 seien die Preise jährlich marktverträglich zwischen 2,6 % und 3,6 % erhöht worden. Das jetzige Preisniveau sei in erster Linie auf die Preispolitik der 70er und 80er Jahre zurückzuführen, in denen aus politischen Gründen über einen Zeitraum von 1968 bis 1976 die Fahrpreise nicht erhöht worden seien. Das Bauressort hat zu bedenken gegeben, so genannte Preiselastizitäten seien bei Preisgestaltungen zu berücksichtigen, um Fahrgastverluste zu vermeiden.

**267** Der Rechnungshof hält es in Anbetracht der bremischen Haushaltssituation und der Wettbewerbsfähigkeit der BSAG für zwingend erforderlich, dass sich die Gesellschaft innerhalb der Gremien für umgehende Anpassungen der Fahrpreise einsetzt, um das Preisniveau vergleichbarer Städte zu erreichen.

## **2.7 Erhöhung der Kapitalrücklage**

**268** Ende des Jahres 2003 hat Bremen der BSAG 8 Mio. € aus seinem Treuhandvermögen zur Einstellung in die Kapitalrücklage überlassen. Dadurch vermindern sich bei der BSAG seitdem die jährlichen Zinsaufwendungen um rd. 400 T€. Der Rechnungshof hat gefordert, diese Kostenentlastung im künftigen Kontrakt zu berücksichtigen. Das Ressort hat darauf hingewiesen, dieser Vorteil sei in den neuen Kontrakt bereits eingerechnet worden.

**269** Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, die Zinseinsparungen von rd. 400 T€ bereits ab 2004 bei der Bewertung, ob die Kontraktziele erreicht wurden, zu berücksichtigen.

## **2.8 Planungsabteilung**

**270** Der Gutachter hatte festgestellt, dass die AG für die Stadt Bremen und für Dritte Planungs- und Steuerungsaufgaben im Bereich des städtischen Personennahverkehrs wahrnimmt. In der Planungsabteilung bestehe zum Durchschnitt vergleichbarer Verkehrsunternehmen ein Überhang von 4,5 Stellen. Diese Planungsleistungen würden weder Bremen noch den Dritten berechnet.

**271** Das Ressort hat erklärt, der Gutachter hätte den Personaleinsatz bezogen auf die insgesamt wahrgenommenen Aufgaben nicht bemängelt und die „untypischen“ Planungsleistungen, die im Interesse der Stadt durchgeführt würden, nicht herausgearbeitet. Im Übrigen würden sich die Kosten bei einer veränderten Aufgabenwahrnehmung lediglich von der AG auf das Ressort verlagern. In Zukunft werde es aber verstärkt darauf achten, die Aufgaben zielgerecht zu organisieren.

**272** Der Rechnungshof hat dies begrüßt. Er hat das Ressort darauf hingewiesen, dass es die strategischen Aufgaben vollständig übernehmen muss. Der in diesem Sinne begonnene Prozess sollte konsequent fortgesetzt und die AG von Planungsleistungen entlastet werden. Die Leistungen für Dritte sollte das Unternehmen ermitteln und in Rechnung stellen.

## **3 Rahmenbedingungen**

**273** Die Stadtgemeinde Bremen verfügt über ein umfangreiches Straßenbahnnetz, dessen Bau zu einem großen Teil aus öffentlichen Mitteln finanziert wurde. Dieser Teil des Netzes hat einen Anschaffungswert von rd. 314 Mio. € und wird an die BSAG vermietet. Daneben hat die AG eigene Anteile am Netz. Sie hat den städtischen sowie den ihr gehörenden Teil des Netzes zu unterhalten und zu erneuern. Die Aufgabenverteilung und die Vermögenszuordnung zwischen der BSAG und Bremen sind in einem Investitionsvertrag, einem Straßenbenutzungsvertrag und in der Betriebssatzung eines Betriebes gewerblicher Art geregelt.

- 274** Das Ressort hat erklärt, es habe den Investitionsvertrag zum 31. Dezember 2005 gekündigt, um die Verträge zwischen der BSAG und der Stadtgemeinde neu zu regeln.
- 275** Der Rechnungshof hat diese Entwicklung begrüßt. Er hat angeregt, die Aufgaben und Befugnisse zwischen der Stadt, die die Infrastruktur bereitstellt, und der AG, die den Betrieb erbringt, eindeutig zu trennen. Dabei sollte ebenso der Straßenbenutzungsvertrag und die Betriebssatzung des Betriebs gewerblicher Art entsprechend angepasst werden. Die Verträge sind an verschiedenen Stellen nicht aufeinander abgestimmt, Punkte überhaupt nicht oder unklar geregelt. Sie sind daher zwingend zu überarbeiten.

#### **4        Ausblick**

- 276** Die BSAG hat 2003 für die Jahre 2004 bis 2008 einen Maßnahmenkatalog mit dem Ziel erarbeitet, den Verlust der Gesellschaft um rd. 14,4 Mio. € von rd. 74 Mio. € auf rd. 59,6 Mio. € zurückzuführen. Im Dezember 2004 hat das Ressort für die Jahre 2005 bis 2010 einen Nachfolgekontrakt geschlossen.
- 277** Mit Drs. 16/274 S vom 14. Dezember 2004 hat der Senat die Stadtbürgerschaft darauf hingewiesen, mit diesem Vertrag sei vereinbart worden, die jährlichen Verluste schrittweise auf mindestens 43 Mio. € im Jahr 2010 zu reduzieren. Danach würden sich für Bremen, ausgehend vom bisher vereinbarten Zielwert von rd. 70,6 Mio. € des Basisjahrs 2004 (s. Tz. 242), in den Jahren 2005 bis 2010 insgesamt Einsparungen i. H. v. rd. 87,4 Mio. € ergeben.
- 278** Es ist vorgesehen, dass sich die AG zur Beurteilung ihrer Wettbewerbsfähigkeit mit dem Ressort abstimmt und ihr Berichtswesen und ihr Kennzahlensystem weiterentwickelt.
- 279** Die Einschätzung des Ressorts, die Verluste der AG mit Hilfe von Kontrakten zu reduzieren, hat sich als richtig erwiesen. Das Ressort ist sich mit dem Rechnungshof darin einig, dass zur Reduzierung der Verluste der BSAG jedoch konkretere Vereinbarungen notwendig sind.

## **V. Beteiligungen der Freien Hansestadt Bremen (Stadt) an Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit**

### **1 Allgemeines**

- 280** Die Stadt ist an 42 Unternehmen unmittelbar beteiligt, davon bei 29 Unternehmen zu mehr als 50 % und bei weiteren drei Unternehmen zu mehr als 25 %. Diese direkten Beteiligungsunternehmen halten wiederum direkt und indirekt Unterbeteiligungen an 142 Unternehmen zu mehr als 25 %.
- 281** Der Nominalwert der Anteile am Grund- oder Stammkapital der 42 direkten Beteiligungsunternehmen beläuft sich per 31. Dezember 2003 auf 144.786.161,71 €. Im Jahre 2003 wurde eine direkte Beteiligung an einem Unternehmen veräußert. Der Nominalwert der bremischen Anteile am Stammkapital der direkten Beteiligungsunternehmen hat am 31. Dezember 2003 aufgrund dieser Veränderung um 3.208.356,55 € unter dem Wert des Vorjahresstichtags gelegen.
- 282** Daneben halten zwei unmittelbare und eine mittelbare bremische Mehrheitsbeteiligungsgesellschaft sowohl für die Stadtgemeinde als auch für die Stadt und das Land treuhänderisch Anteile an 19 Unternehmen. Bei 14 dieser Beteiligungen beträgt der bremische Anteil mehr als 25 %. Zum 31. Dezember 2003 beläuft sich der Nominalwert der gemeinsamen Treuhandbeteiligungen auf 109.157.938,66 €. Hinzu kommen städtische Treuhandbeteiligungen von 563.950,00 €, die von bremenports GmbH & Co. KG, Bremen, gehalten werden. Im Vermögensnachweis 2003 ist das Treuhandverhältnis nicht dargestellt. Diese Beteiligungen werden dort als Beteiligungen Bremens ausgewiesen. Ab Haushaltsrechnung 2004 werden diese Beteiligungen als Treuhandverhältnisse dargestellt.
- 283** Weitere für die Stadt und das Land treuhänderisch gehaltene Beteiligungen bestehen aus Einlagen als stiller Gesellschafter bei sieben Unternehmen. Der Wert dieser Vermögenseinlagen beträgt 1.891.784,96 € per 31. Dezember 2003.
- 284** Der Rechnungshof überwacht anhand der ihm von den zuständigen Senatoren übersandten Unterlagen (§ 69 LHO) laufend die Betätigung der Verwaltung bei diesen Unter-

nehmen. In begründeten Fällen entwickeln sich daraus Prüfungsverfahren, die auch mit örtlichen Erhebungen bei den Unternehmen verbunden sein können.

## 2 Übersicht über die unmittelbaren Beteiligungen am 31. Dezember 2003

285

	Anteil der Freien Hansestadt Bremen		Gewinnausschüttung für Gj. 2002 (einschl. Kapitalertragsteuer und Solidaritätszuschlag)
	Stadt	Stadt und Land	
Gesellschaft	Nominalwert €	in % des Grund- bzw. Stammkapitals	€
Bau Management Bremen GmbH, Bremen	25.000,00	100	
bremen.online GmbH, Bremen	25.000,00	100	
bremenports GmbH & Co. KG, Bremen	250.000,00	100	
bremenports Beteiligungs-GmbH, Bremerhaven	25.000,00	100	
Bremer Lagerhaus Logistics Group AG & Co. KG, Bremen	51.129.188,12	100	
Bremer Ratskeller GmbH, Bremen	613.550,26	100	
Bremer Theater Grundstücksgesellschaft mbH & Co. KG, Bremen	50.000,00	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	7.535.000,00	100	
Hanseatische Naturentwicklung GmbH (HANEG), Bremen	25.000,00	100	
HVG Hanseatische Veranstaltungsgesellschaft mbH, Bremen	750.000,00	100	
Kulturmanagement Bremen GmbH, Bremen	25.000,00	100	
Rhododendronpark GmbH, Bremen	30.000,00	100	
Visionarum GmbH, Bremen	50.000,00	100	
Bremer Bäder GmbH, Bremen	349.553,22	97,67	
Hanseatische Wohnungs-Beteiligungs-Gesellschaft mbH, Bremen	40.000,00	80	

	Anteil der Freien Hansestadt Bremen		Gewinnausschüttung für Gj. 2002 (einschl. Kapitalertragsteuer und Solidaritätszuschlag)
	Stadt	Stadt und Land	
Gesellschaft	Nominalwert €	in % des Grund- bzw. Stammkapitals	€
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	13.810,69
Bremer Lagerhaus Gesellschaft AG von 1877 (BLG), Bremen	4.949.632,64	50,42	
Bremen Online Services GmbH & Co. KG, Bremen	5.124.000,00	50,1	
ID Bremen GmbH, Bremen	25.700,00	50,1	
ZOB Zentral-Omnibus-Bahnhof GmbH, Bremen	9.510,03	37,2	1.860,00
Bremer Philharmoniker GmbH, Bremen	6.500,00	26	
hanseWasser Bremen GmbH , Bremen	6.416.713,11	25,1	151.883,68
BildungPlus eLearning GmbH, Bremerhaven	6.250,00	25	50
Columbus Cruise Center GmbH, Bremerhaven	125.000,00	25	
Bremer Energie-Konsens GmbH, Bremen	5.164,05	10,1	
Bremer Landesbank Kreditanstalt Oldenburg - Girozentrale -, Bremen	10.430.354,38	7,5	630.000,00
Bremer Investitions-Gesellschaft mbH (BIG), Bremen	4.852.174,00	4,85	99,2
BREPARK Bremer Parkraumbewirtschaftungs- und Management GmbH, Bremen	780,00	3	347,00
ekz - Bibliothekservice GmbH, Reutlingen	61.355,03	2,82	
Farge-Vegesacker Eisenbahngesellschaft mbH, Bremen	15.338,76	2	
Deutsche Städte Medien GmbH, Frankfurt/Main	7.925,02	0,4	1.192,50
Münchener Hypothekenbank eG, München	70,00	0,0001	0,0002 4,55
Summen	144.786.161,71		799.098,42

	Anteil der Freien Hansestadt Bremen		Gewinnausschüttung für Gj. 2002 (einschl. Kapitalertragsteuer und Solidaritätszuschlag)
	Stadt	Stadt und Land	
Gesellschaft	Nominalwert €	in % des Grund- bzw. Stammkapitals	€
Treuhänderisch durch die Bremer Investitions-Gesellschaft mbH <sup>1)</sup> gehaltene Beteiligungen	109.109.140,56		
Treuhänderisch durch die Bremer Aufbau-Bank GmbH <sup>2)</sup> gehaltene			
- inländische Beteiligung	6.250,00		
- ausländische Beteiligung	42.548,10		
Summe	109.157.938,66		
Zuzüglich treuhänderisch durch die bremenports GmbH & Co. KG <sup>3)</sup> gehaltene Beteiligungen	563.950,00		

<sup>1)</sup> Die Bremer Investitions-Gesellschaft mbH, Bremen, hält treuhänderisch für die Freie Hansestadt Bremen (Land und Stadtgemeinde) Aktien und Geschäftsanteile an 14 Gesellschaften und zwei stillen Beteiligungen.

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

<sup>3)</sup> Die bremenports GmbH & Co. KG, Bremen, wird treuhänderisch tätig bei der Beteiligung der Freien Hansestadt Bremen (Stadtgemeinde) an der JadeWeserPort Realisierungs GmbH & Co. KG, Wilhelmshaven, der JadeWeserPort Realisierungs-Beteiligungs-GmbH, Wilhelmshaven, und der Jade Weser Port-Entwicklungsgesellschaft mbH, Wilhelmshaven.

Bremen, den 8. März 2005

## RECHNUNGSHOF

### DER FREIEN HANSESTADT BREMEN

Spielhoff

Prof. Dr. Baltés

Jacobs

Kolbeck-Rothkopf