

Jahresbericht 2010

Freie Hansestadt Bremen

- Stadt -

Rechnungshof
der Freien Hansestadt Bremen



Inhaltsverzeichnis

	Seite
Abkürzungsverzeichnis	3
I Vorbemerkungen	5
1 Gegenstand des Jahresberichts	7
2 Entlastung des Senats	7
II Haushaltsgesetz (einschließlich Haushaltsplan) und Haushaltsrechnung 2008	9
1 Haushaltsgesetz einschließlich Haushaltsplan	11
2 Einhaltung der Kreditaufnahmegrenze	11
3 Haushaltsrechnung	13
4 Abschluss der Ressorthaushalte (Verfahren, Rücklagen, Reste)	15
5 Übereinstimmung zwischen Haushaltsrechnung und Büchern	15
6 Kassen- und rechnungsmäßiges Ergebnis	16
7 Finanzierungssaldo	16
8 Haushaltsüberschreitungen	16
9 Erwirtschaftung von veranschlagten Minderausgaben und nicht erreichten Einnahmeanschlügen	17
10 Einhaltung der haushaltsgesetzlichen Kreditermächtigungen	18
11 Bürgschaften, Garantien und Treuhandvermögen „Bürgschaften (Stadt)“	18
III Schulden, Zinsen und Steuern	19
1 Schuldenentwicklung	21
2 Steuern und Zinsen	22
IV Einzelne Prüfungsergebnisse	25
Sport	
Bau einer Rettungsstation	27



	Seite
Bildung	
Lehrerwochenstunden in der Primar- und Sekundarstufe I	35
Schulgeschichtliche Sammlung	41
Soziales	
Werkstätten für Menschen mit Behinderung	47
Häfen	
Neubau der Kaiserschleuse	61
Finanzen	
Sanierung zweier Schulpavillons	67
Wechsel des Telekommunikationsanbieters	75



Abkürzungsverzeichnis

AfSD	Amt für Soziale Dienste
Az.	Aktenzeichen
BA	Bundesagentur für Arbeit
BAB	Bremer Aufbau-Bank GmbH
BGH	Bundesgerichtshof
BKF	Bremer Kapitaldienstfonds
Brem.GBl.	Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen
BVN	Bremer Verwaltungsnetz
BZP	Bautechnische Zuwendungsprüfung
Drs.	Drucksache
DLRG	Deutsche Lebens-Rettungs-Gesellschaft e.V.
DV	Datenverarbeitung
EU	Europäische Union
GBl	Gesellschaft für Bremer Immobilien mbH
GG	Grundgesetz
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
HG	Haushaltsgesetz
HOAI	Honorarordnung für Architekten und Ingenieure
IB	Immobilien Bremen, Anstalt des öffentlichen Rechts
IT	Informationstechnik
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
LHK	Landeshauptkasse
LHO	Landeshaushaltsordnung
LWS	Lehrerwochenstunden
LV	Landesverfassung
Pos.	Position
RLBau	Richtlinien für die Planung und Durchführung von Bauaufgaben
RPrG	Rechnungsprüfungsgesetz
SGB	Sozialgesetzbuch
SGS	Schulgeschichtliche Sammlung
T€	Tausend Euro
Tz.	Textziffer
WVO	Werkstättenverordnung
VV	Verwaltungsvorschriften





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 der Haushaltsrechnung und dieses Berichts beschließt die Stadtbürgerschaft über die Entlastung des auch für die Stadtgemeinde zuständigen Senats.
- 2 Dieser Jahresbericht über die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Stadt befasst sich vor allem mit Bemerkungen zum Haushaltsjahr 2008. Soweit der Jahresbericht gemäß § 97 Abs. 5 LHO auch Feststellungen enthält, die andere Haushaltsjahre betreffen, sind sie kenntlich gemacht. Der Rechnungshof beschränkt sich im Abschnitt „II Haushaltsgesetz (einschließlich Haushaltsplan) und Haushaltsrechnung 2008“ darauf, grundsätzlich nur auf Sachverhalte einzugehen, die nicht bereits in veröffentlichten Abschlussunterlagen für das Haushaltsjahr 2008 dargestellt worden sind.
- 3 Die Ausführungen unter Tz. 3 bis Tz. 11 im gleichzeitig vorgelegten Jahresbericht 2010 - Land - über die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung und der Haushaltsrechnung 2008 der Freien Hansestadt Bremen (Land) gelten auch für diesen Bericht. Zum Personalhaushalt der Stadt wird auf die Ausführungen im Jahresbericht 2010 - Land -, Abschnitt VI, verwiesen.
- 4 Der vorliegende Bericht gibt den Beratungsstand vom 5. März 2010 wieder.

2 Entlastung des Senats

- 5 Die Bürgerschaft hat den Senat gemäß § 114 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. § 118 Abs. 1 LHO für das Haushaltsjahr 2007 in der Sitzung am 17. November 2009 entlastet (Beschluss der Stadtbürgerschaft Nr. 17/392 S).





II Haushaltsgesetz (einschließlich Haushaltsplan) und Haushaltsrechnung 2008



1 Haushaltsgesetz einschließlich Haushaltsplan

- 6 Die Stadtbürgerschaft hat den Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2008 durch das Haushaltsgesetz (HG) der Freien Hansestadt Bremen (Stadtgemeinde) vom 15. April 2008 beschlossen (Brem.GBl. S. 97). Er ist in Einnahme und Ausgabe auf 2.869.488.110 € festgestellt worden. Im Vorjahr hatte der Haushalt ein Volumen von 2.705.044.270 €.
- 7 Das für den Personalhaushalt ausgewiesene Stellenvolumen ist auf 7.275 festgesetzt worden. Damit ist es um 176 Stellen niedriger veranschlagt worden als im Vorjahr. Der Stellenindex, der die durchschnittliche Entgelt- und Besoldungsgruppe beschreibt, hat 1,26 betragen. Dies entspricht einer durchschnittlichen Wertigkeit zwischen den Entgeltgruppen 11 und 12 bzw. den Besoldungsgruppen A 11 und A 12. Für die Sonderhaushalte ist das Stellenvolumen auf 193 und der Stellenindex auf 0,87 festgesetzt worden. Dieser Index entspricht nahezu dem Wert für die Besoldungsgruppe A 7 (0,88).
- 8 Das HG 2008 sah in § 13 Abs. 1 Nr. 1 vor, dass das Finanzressort Kredite bis zur Höhe von 1.146.332.040 € aufnehmen durfte. Für das Haushaltsjahr 2007 belief sich die Kreditermächtigung auf 1.078.072.980 €.

2 Einhaltung der Kreditaufnahmegrenze

- 9 Einnahmen aus Krediten dürfen gemäß Art. 131 a Satz 2 LV und - inhaltlich gleich lautend - gemäß § 18 Abs. 1 Halbsatz 1 LHO die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten.
- 10 Der Rechnungshof hat berechnet, ob die Kreditaufnahmegrenze bei der Haushaltsaufstellung eingehalten worden ist. Das Ergebnis hat er in folgender Tabelle dargestellt (siehe folgende Seite):

Kreditaufnahmegrenze und Überschreitung, Haushaltsaufstellung 2008, in T€, gerundet				
Pos.		Land	Stadt- gemeinde	Zusammen (bereinigt)
1	Investitionsausgaben (brutto)	339.458	172.767	453.739
2	abzüglich Investitionseinnahmen	103.507	47.057	92.078
3	Nettoinvestition	235.952	125.710	361.661
4	Nettokreditaufnahme	348.300	327.366	675.674
5	Überschreitung (Pos. 4 abzüglich 3)	112.348	201.656	314.012

- 11 Danach ist die Grenze bei einem Vergleich der Nettoinvestition mit der Nettokreditaufnahme beim Land um rd. 112,3 Mio. € und bei der Stadt um rd. 201,7 Mio. € überschritten worden. Werden beide Haushalte zusammen betrachtet, hat sich bei der Haushaltsaufstellung, bereinigt um die Einnahmen und Ausgaben der beiden Gebietskörperschaften untereinander, eine Überschreitung der Kreditaufnahmegrenze in Höhe von rd. 314,0 Mio. € ergeben.
- 12 Bei seiner Berechnung hat der Rechnungshof - anders als das Finanzressort (z. B. im aktuellen Finanzplan 2009 bis 2013) - die Kreditaufnahmen beim Bund und bei anderen Gebietskörperschaften (Obergruppe 31 des Gruppierungsplans) und die Tilgungen darauf (Obergruppe 58) einbezogen. Es macht keinen Unterschied, ob Kredite bei Banken, beim Bund oder bei anderen Gebietskörperschaften aufgenommen oder getilgt werden. Der Rechnungshof hat deshalb rd. 4,965 Mio. € Tilgungen der Obergruppe 58 einbezogen (bereinigt rd. 4,957 Mio. €). Kreditaufnahmen der Obergruppe 31 hat es nicht gegeben. Die beiden Berechnungsarten haben zu unwesentlich unterschiedlichen Überschreibungsbeträgen geführt.
- 13 Im Vollzug des Haushalts hat sich eine geringere Überschreitung der Kreditaufnahmegrenze ergeben als bei der Haushaltsaufstellung. Das zeigt die folgende Tabelle auf der nächsten Seite:

Vergleich der Nettoinvestition mit der Nettokreditaufnahme im Haushaltsvollzug 2008, in T€, gerundet				
Pos.		Land	Stadt- gemeinde	Zusammen (bereinigt)
1	Investitionsausgaben (brutto)	348.697	166.859	454.732
2	abzüglich Investitionseinnahmen	98.767	47.888	86.770
3	Nettoinvestition	249.930	118.971	367.963
4	Nettokreditaufnahme	193.029	189.655	382.691
5	Überschreitung (Pos. 4 abzüglich 3)	-56.902	70.684	14.729

- 14 Danach hat sich bei einem Vergleich der Nettoinvestition mit der Nettokreditaufnahme beim Land eine Unterschreitung um rd. 56,9 Mio. € und bei der Stadt eine Überschreitung um rd. 70,7 Mio. € ergeben. Werden beide Haushalte zusammen betrachtet, hat sich im Haushaltsvollzug, bereinigt um die gegenseitigen Zahlungsströme, eine Überschreitung der Kreditaufnahmegrenze in Höhe von rd. 14,7 Mio. € ergeben. Die im Vergleich zwischen Haushaltsaufstellung und Haushaltsvollzug geringere Überschreitung hat vor allem an höheren als geplanten Einnahmen gelegen.

3 Haushaltsrechnung

- 15 Der Senat hat gemäß Art. 133 i. V. m. Art. 146 und 148 Abs. 1 LV die vom Finanzressort aufgestellte Haushaltsrechnung der Freien Hansestadt Bremen (Stadtgemeinde) für das Haushaltsjahr 2008 durch Mitteilung vom 10. November 2009 (Drs. 17/420 S) der Stadtbürgerschaft vorgelegt und erläutert.
- 16 Wie in der Vergangenheit ist auch die Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2008 in gekürzter Form vorgelegt worden. Sie enthält die Gesamtbeträge der Kapitel und Einzelpläne sowie die zusammengefassten Einzelplansummen. Außerdem weist die Haushaltsrechnung die Abweichungen zwischen dem Haushaltssoll und den Rechnungsergebnissen der Einzelpläne aus. Die Ergebnisse der einzelnen Haushaltsstellen sind in den Gesamtrechnungsnachweisungen enthalten. Sie sind bei der Verwaltung der Bremischen Bürgerschaft ausgelegt worden. Besondere Buchungsauffälligkeiten sind erläutert worden.
- 17 Die Haushaltsrechnung enthält u. a. einen Haushaltsabschluss in Form eines Ist-Abschlusses gemäß § 25 Abs. 1 LHO. Darin enthalten sind das kassenmäßige Jahresergebnis gemäß § 82 Nr. 1 LHO und das rechnungsmäßige Jahres-

ergebnis einschließlich der Darstellung der Haushaltsreste gemäß § 83 LHO. Außerdem enthält die Haushaltsrechnung den Finanzierungssaldo gemäß § 82 LHO.

- 18 Der Senat hat der Stadtbürgerschaft mit der Haushaltsrechnung 2008 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 Eigenbetriebe, Schulden und Bürgerschaftsverpflichtungen,
 - Flächenangaben über den Grundbesitz,
 - Kurzfassungen der Bilanzen und der Gewinn- und Verlustrechnungen der Eigenbetriebe sowie der Sondervermögen der Stadtgemeinde Bremen,
 - Zusammenfassung der Vermögensnachweise Land und Stadtgemeinde Bremen,
 - Entwicklung der fundierten Schulden der bremischen Körperschaften,
 - Zusammenstellung über die Schulden der Gesellschaften mit mehrheitlicher Beteiligung Bremens,
 - Nachweisung der Einnahmen und Ausgaben der unselbständigen Stiftungen und Vermächtnisse sowie der Sonderhaushalte der Freien Hansestadt Bremen (Stadtgemeinde).
- 19 Die Haushaltsrechnung enthält als Anlage 3 auf Seite 71 den Vermögensnachweis zum 31. Dezember 2008. Damit wird gemäß § 73 LHO ein Nachweis über das Vermögen und die Schulden der Stadtgemeinde erbracht, der der Bürgerschaft und dem Rechnungshof gemäß § 86 LHO zusammen mit der Haushaltsrechnung im November 2009 vorgelegt worden ist.
- 20 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 sind näher erläutert (vgl. Anlage 3, S. 72 ff. der Haushaltsrechnung). Darüber hinaus liegen dem Rechnungshof weitergehende Unterlagen zum Vermögensnachweis vor.

4 Abschluss der Ressorthaushalte (Verfahren, Rücklagen, Reste)

- 21 Das Finanzressort bewirtschaftet die Haushaltsreste zum Jahresschluss für Land und Stadt auf der Grundlage des Produktgruppenhaushalts, der die beiden Gebietskörperschaften umfasst. Auf dieser Grundlage rechnet es auch die Mehr- und Mindereinnahmen auf und bildet Rücklagen und Verlustvorträge für Land und Stadtgemeinde. Das Finanzressort hat in seiner Vorlage für die Sitzung der Haushalts- und Finanzausschüsse am 13. März 2009 zur Abrechnung der Produktplanhaushalte 2008 (Vorlage 17/299 L, zugleich 17/327 S) dargestellt, wie sich Reste, Rücklagen und Verlustvorträge seit dem Haushaltsjahr 2005 entwickelt haben. Wie sich die Verlustvorträge, Rücklagen und Reste seit dem Haushaltsjahr 2003 entwickelt haben, hat der Rechnungshof in seinem Jahresbericht 2010 - Land - unter Tz. 31 wiedergegeben.
- 22 Aus der dortigen Tabelle geht hervor, dass mit Abschluss der Haushalte 2008 Verluste in Höhe von insgesamt rd. 10,7 Mio. € in das Folgejahr übertragen worden sind. Die Höhe der Rücklagen und Reste insgesamt hat rd. 92,8 Mio. € betragen. Darunter sind Ausgabereste von rd. 40,6 Mio. €, investive Rücklagen von rd. 43,1 Mio. € sowie Sonderrücklagen in Höhe von rd. 4,2 Mio. €, z. B. durch Mehreinnahmen bei den Ausgleichsabgaben. Bei Ausgaberesten handelt es sich um nicht verbrauchte konsumtive Haushaltsmittel, die im Folgejahr nicht mehr finanziert sind. Sollen Ausgabereste in Anspruch genommen werden, muss grundsätzlich auf einen entsprechenden Teil des Haushaltsanschlags verzichtet werden. Investive Rücklagen resultieren aus nicht verbrauchten investiven Haushaltsmitteln, die mit einer entsprechenden Kreditermächtigung unterlegt sind. Daher können sie unter bestimmten Voraussetzungen bei Bedarf im Folgejahr zusätzlich zu den Haushaltsanschlüssen in Anspruch genommen werden.

5 Übereinstimmung zwischen Haushaltsrechnung und Büchern

- 23 Gemäß § 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO hat der Rechnungshof zu berichten, ob die in der Haushaltsrechnung und die in den Büchern aufgeführten Beträge übereinstimmen und die geprüften Einnahmen und Ausgaben ordnungsgemäß belegt sind. Die in der Haushaltsrechnung 2008 und die in den Büchern der Kasse aufgeführten Beträge stimmen - soweit sie geprüft wurden - überein. Soweit bei fachressortbezogenen Prüfungen Einnahmen und Ausgaben nicht ordnungsgemäß belegt worden sind, hat der Rechnungshof mit der jeweils geprüften Dienststelle verabredet, wie diese Mängel zu beheben sind.

6 Kassen- und rechnungsmäßiges Ergebnis

- 24 Der Abschluss der bremischen Haushalte für das Haushaltsjahr 2008 ist auf Seite 58 der Haushaltsrechnung des Landes und auf Seite 54 der Haushaltsrechnung der Stadtgemeinde dargestellt. Er weist als kassenmäßigen Abschluss nach § 82 LHO Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben in Höhe von jeweils 4.581.805.244,36 € für das Land und 2.988.867.129,56 € für die Stadtgemeinde aus, somit insgesamt jeweils 7.570.672.373,92 €.
- 25 Tatsächlich sind im Jahr 2008 - wie auch in Vorjahren - für beide Gebietskörperschaften höhere Einnahmen auf Haushaltsstellen eingegangen und zunächst gebucht worden. Wegen fehlender Annahmeanordnungen sind sie jedoch in das Folgejahr verschoben worden (vgl. Jahresbericht 2009 - Stadt -, Tz. 26 f.).
- 26 Die Zahl dieser Fälle hat weiter abgenommen. Im Jahr 2008 waren es noch 914 Fälle mit einer Gesamtsumme von 288.463,49 € (2007: rd. 1.100 Fälle und rd. 140.600 €).

7 Finanzierungssaldo

- 27 Der Finanzierungssaldo gemäß § 82 LHO wird im Bund und in den Ländern nach einem einheitlichen Schema berechnet. Er ergibt den Kreditbedarf der Gebietskörperschaften und ist für das Haushaltsjahr 2008 auf Seite 55 der Haushaltsrechnung dargestellt. Er ist abzulesen aus der Gegenüberstellung der Ist-Einnahmen¹ und der Ist-Ausgaben². In Bremen wird außerdem sowohl bei den Einnahmen als auch bei den Ausgaben die Summe der Erstattungen innerhalb der Haushalte herausgerechnet. Von geringfügigen Beträgen abgesehen, ist dies jedoch für den Saldo im Abschluss neutral. Für das Jahr 2008 hat die Haushaltsrechnung der Stadtgemeinde Bremen beim Finanzierungssaldo eine Unterdeckung von 157.128.284,55 € ausgewiesen.

8 Haushaltsüberschreitungen

- 28 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. Das gilt auch, wenn sie gemäß § 4 HG 2008 deckungsfähig

¹ Ohne Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt, ohne Entnahmen aus Rücklagen und ohne Einnahmen aus kassenmäßigen Überschüssen.

² Ohne Ausgaben zur Schuldentilgung am Kreditmarkt, ohne Zuführung an Rücklagen und ohne Ausgaben zur Deckung eines kassenmäßigen Fehlbetrags.

sind und zu einem gemeinsamen Deckungskreis gehören. Soweit das nicht möglich ist, muss eine Nachbewilligung über- oder außerplanmäßiger Mittel rechtzeitig beantragt werden (§ 37 LHO i. V. m. § 6 HG 2008). Werden Ausgaben über die Ausgabeermächtigung für eine Haushaltsstelle oder einen Deckungskreis 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 des Parlaments abgewichen worden ist.

- 29 Für das Haushaltsjahr 2008 hat der Rechnungshof 3 Überschreitungen mit einem Betrag von zusammen 1.316,77 € bei Haushaltsstellen ermittelt, die nicht zu einem Deckungskreis gehörten. Ferner hat er 16 Überschreitungen von Deckungskreisen mit einer Gesamtsumme von 750.437,43 € festgestellt. Zusammen sind das 19 Überschreitungen in einer Gesamthöhe von 751.754,20 €. Im Vorjahr sind es zusammen 35 Überschreitungen mit einer Gesamthöhe von 10.032.299,19 € gewesen.
- 30 Die Ressorts haben die Überschreitungen zwar durch Bewirtschaftungsmaßnahmen bei den Jahresabschlussarbeiten für ihre Haushalte berücksichtigt, z. B. bei der Zuführung zu den Rücklagen. Dies ändert jedoch nichts daran, dass das Bewilligungsrecht des Parlaments verletzt worden ist. Das Finanzressort hat die Ressorts - wie in den Vorjahren - zuletzt im November 2008 an die Selbstverständlichkeit erinnert, Haushaltsstellen und Deckungskreise nicht zu überschreiten. Trotz dieses Hinweises ist das Budgetrecht des Parlaments erneut verletzt worden. Das Finanzressort hat in seiner Vorlage für die Sitzung der Haushalts- und Finanzausschüsse am 12. Juni 2009 über die Haushaltsüberschreitungen berichtet (Vorlage 17/326 L, zugleich 17/348 S).

9 Erwirtschaftung von veranschlagten Minderausgaben und nicht erreichten Einnahmeanschlügen

- 31 Der Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2008 enthält keine veranschlagten Minderausgaben.
- 32 Das Finanzressort überwacht, ob für nicht erreichte Einnahmeanschlüge Ausgaben eingespart oder Mehreinnahmen an anderer Stelle nachgewiesen worden sind. Für einige nicht erreichte Einnahmeanschlüge sind Verlustvorträge gebildet worden, statt Einsparungen oder Mehreinnahmen an anderer Stelle nachzuweisen.

10 Einhaltung der haushaltsgesetzlichen Kreditermächtigungen

- 33 Das HG 2008 sah in § 13 vor, dass die Senatorin für Finanzen für verschiedene Zwecke betraglich begrenzt Kredite aufnehmen durfte. Der Rechnungshof hat geprüft, ob sie die Ermächtigungsgrenzen eingehalten hat.
- 34 Gemäß § 13 Abs. 3 HG durften Kassenkredite bis zu 8 % der veranschlagten Haushaltsmittel aufgenommen werden; das sind 229.559.048,80 €. Diesen Rahmen hat das Finanzressort stets eingehalten.
- 35 Das Finanzressort hat gemäß § 13 Abs. 6 Nr. 2 HG für investive Zwecke für das Sondervermögen „Sondervermögen Hafen“ Kredite bis zur Höhe von 232.823.000 € aufnehmen dürfen. Im Jahr 2008 hat es für diesen Zweck 142.657.930,52 € aufgenommen. Durch Beschluss des städtischen Haushalts- und Finanzausschusses durfte das Finanzressort zusätzlich 55.800.000 Mio. € aus der nicht ausgeschöpften Kreditermächtigung des Jahres 2007 in Anspruch nehmen. Dies war möglich, weil sich u. a. die Umsetzung von Maßnahmen verzögert hat und die Mittelabflüsse somit in das Jahr 2008 verschoben wurden.
- 36 Die übrigen Kreditermächtigungen aus § 13 HG hat das Finanzressort entweder nicht in voller Höhe oder gar nicht in Anspruch genommen.

11 Bürgschaften, Garantien und Treuhandvermögen „Bürgschaften (Stadt)“

- 37 Das Finanzressort war gemäß § 13 Abs. 5 und § 17 Abs. 1 HG 2008 ermächtigt, neue Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen bis zu rd. 789,9 Mio. € zu übernehmen.
- 38 Neue Verpflichtungen ist es in Höhe von rd. 305,0 Mio. € eingegangen. Der Gesamtbestand der Verpflichtungen hat sich gegenüber dem Stand vom 31. Dezember 2007 um rd. 116,0 Mio. € vermindert. Am 31. Dezember 2008 hat er 332.268.781,49 € betragen. Die Ermächtigungsgrenzen des HG 2008 hat das Finanzressort nicht überschritten.



III Schulden, Zinsen und Steuern



1 Schuldenentwicklung

- 39 Die folgende Tabelle zeigt, wie sich die Schulden der Stadtgemeinde seit dem Jahr 2000 entwickelt haben:

Entwicklung der Schulden, in T€, gerundet, Rundungsdifferenzen sind möglich				
Jahr	Schuldenstand am Jahresende	Schuldenstand der Eigenbetriebe und Sondervermögen	Gesamt-Schulden- stand am Jahresende	Veränderungen
2000	2.142.567	199.435	2.342.002	950.927
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
2004	3.755.728	289.621	4.045.349	516.949
2005	4.213.427	376.567	4.589.994	544.645
2006	4.450.490	610.188	5.060.678	470.684
2007	4.714.631	855.127	5.569.758	509.080
2008	4.903.633	979.079	5.882.712	312.953

- 40 Die Tabelle zeigt den Stand der Schulden am jeweiligen Jahresende, soweit sie auf Geldaufnahmen beruhen, die aufgrund von Ermächtigungen durch die Haushaltsgesetze getätigt wurden (ohne Kassenkredite). Bei dem Schuldenstand der Betriebe hat der Rechnungshof den im Vermögensnachweis, Anl. 3 zur Haushaltsrechnung 2008 der Stadtgemeinde Bremen, Seite 91, genannten Betrag übernommen.
- 41 Die über den Haushalt abgewickelten Schulden haben sich insgesamt um rd. 313 Mio. € auf rd. 5.882 Mio. € erhöht. Die zusätzlichen Kreditaufnahmen bei den städtischen Sondervermögen haben rd. 40 % der Neuverschuldung ausgemacht. Im Jahr 2008 haben sich die Schulden bei den städtischen Eigenbetrieben und Sondervermögen auf fast 1 Mrd. € summiert.
- 42 Darüber hinaus bestehen Verbindlichkeiten, die sich aus Schuldenaufnahmen bremischer Beteiligungsgesellschaften ergeben haben. Die Schulden bestehen überwiegend bei Gesellschaften der Stadtgemeinde. Der Rechnungshof hat in der folgenden Übersicht die Verbindlichkeiten der Gesellschaften zum

- 43 Stichtag 31. Dezember 2008 zusammengefasst. Er hat die Daten aus der Haushaltsrechnung 2008 des Finanzressorts übernommen:

Übersicht der Verbindlichkeiten der Gesellschaften von Land und Stadtgemeinde Bremen	
Art der Verbindlichkeit	Betrag, T€ gerundet
Langfristige Verbindlichkeiten	2.598.423
davon langfristige Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten	1.513.543
davon langfristige Verbindlichkeiten gegenüber der FHB	81.673
davon sonstige langfristige Verbindlichkeiten	248.545
davon verbürgt	754.662

- 44 Danach haben bei den Beteiligungsgesellschaften insgesamt rd. 2.598,4 Mio. € langfristige Schulden zum Stichtag 31. Dezember 2008 bestanden. Die Schulden beinhalten langfristige Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten in Höhe von rd. 1.513,5 Mio. € und langfristige Verbindlichkeiten gegenüber der Freien Hansestadt Bremen in Höhe von rd. 81,7 Mio. €. Ferner beinhalten sie sonstige langfristige Verbindlichkeiten in Höhe von rd. 248,5 Mio. €. Für rd. 754,7 Mio. € der langfristigen Schulden hat Bremen gebürgt.
- 45 Der Rechnungshof hat mit dem Finanzressort vereinbart, dass in Zukunft die Meldungen der Gesellschaften an das Statistische Landesamt als Grundlage für die Ermittlung des Schuldenstands der Gesellschaften genutzt werden. Für das Jahr 2008 konnten jedoch noch nicht alle Meldungen der Unternehmen berücksichtigt werden. Der Grund dafür ist, dass das Wirtschaftsressort den Schuldenstand seiner Gesellschaften noch herkömmlich ermittelt hat. Das Finanzressort hat jedoch zugesagt, ab 2009 werde der Schuldenstand ausschließlich anhand der Statistikmeldungen festgestellt. Der Rechnungshof fordert die jeweiligen Ressorts auf, die Gesellschaften auf ihre Statistikpflicht hinzuweisen und darauf hinzuwirken, dass die Meldungen neben dem Statistischen Landesamt auch dem Finanzressort zur Verfügung gestellt werden.

2 Steuern und Zinsen

- 46 Die Entwicklung der Steuereinnahmen sowie der Zinsausgaben ist der folgenden Tabelle zu entnehmen. Zudem wird das Verhältnis der Schulden und Zinsausgaben zu den Steuern dargestellt:

Steuern, Schulden und Zinsen in T€ sowie das Verhältnis der Schulden und Zinsausgaben zu den Steuern in %, gerundet					
Jahr	Steuern	Schuldenstand am Jahresende	Schulden zu Steuern, %	Zinsen	Zinssteuerquote, %
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
2004	761.231	4.045.349	531,4	164.460	21,6
2005	753.991	4.589.994	608,8	175.154	23,2
2006	871.344	5.060.678	580,8	180.032	20,7
2007	884.047	5.569.758	630,0	193.275	21,9
2008	991.525	5.882.333	593,3	224.605	22,7

Steuern: Einschließlich der steuerähnlichen Abgaben und der Einnahmen nach dem Gesetz über Finanzaufweisungen an die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven.

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

Zinsen: Zinsen und Disagio für die aufgeführten Schulden einschließlich der Zinsen für Kassenkredite (2008 haben die Erträge aus kurzfristigen Geldanlagen rd. 1.715,6 T€ betragen).

- 47 Im Jahr 2008 ist das Steueraufkommen einschließlich der Finanzaufweisungen um rd. 12,2 % auf rd. 991,5 Mio. € gestiegen. Es hat sich damit gegenüber dem Vorjahr um rd. 107,5 Mio. € und somit seit 2006 stetig erhöht. Das Niveau ist im Verhältnis zu den Jahren vor 2006 weiterhin hoch geblieben. Das Steueraufkommen in 2008 setzt sich aus rd. 711,3 Mio. € Steuereinnahmen und rd. 280,2 Mio. € Zuweisungen zusammen. Ende 2008 hat der Schuldenstand in der Stadtgemeinde Bremen das 5,9fache des Steueraufkommens betragen.
- 48 Die Zinsausgaben sind in den letzten Jahren weiter angestiegen. Sie haben sich um rd. 31,3 Mio. € auf rd. 224,6 Mio. € erhöht. Das sind rd. 16,2 % mehr als im Vorjahr. Steueraufkommen und Zinsausgaben haben dazu geführt, dass sich die Zinssteuerquote um 0,8 Prozentpunkte auf rd. 22,7 % verschlechtert hat.





IV Einzelne Prüfungsergebnisse





Sport

Bau einer Rettungsstation

Das Sportamt hat den Bau der Rettungsstation am Sportparksee Grambke unzureichend vorbereitet. Auch Planung und Ausführung sind unbefriedigend.

1 Unzureichende Vorbereitung des Projekts

- 49 Als Ersatz für das zu schließende Freibad Heidberg sollte am Sportparksee Grambke eine alternative Bademöglichkeit für Bremen-Nord entstehen. Der ehemalige Sandentnahmesee sollte möglichst bereits in der Saison 2004 als Badesee genutzt werden.
- 50 Zum Schutz der Badegäste war eine Rettungsstation für ehrenamtliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eines Vereins zu errichten. Die Rettungsstation sollte verschiedenen Arbeitsbereichen dienen, z. B. dem Rettungstauchen, der Wasserrettung, der Ersten Hilfe, der Bootstechnik und dem Katastrophenschutz. Ferner war ein Aufenthalts- und Schulungsraum vorgesehen.
- 51 Im Jahr 2004 sollte zunächst ein Provisorium aufgestellt werden. Die Rettungsstation sollte spätestens zur Badesaison 2005 fertiggestellt sein. Beide Zeitpläne konnte die Verwaltung nicht einhalten, weil sie das Projekt unzureichend vorbereitet hatte. Die wichtigsten Ursachen für die Verzögerungen waren:
- Das Provisorium stellte sich als nicht realisierbar heraus, weil die für einen geregelten Badebetrieb grundlegenden rechtlichen Voraussetzungen nicht erfüllt waren: Die Erschließung des Baugebietes, die wasserrechtliche Genehmigung des Bebauungsplanes und die erforderlichen Mittel fehlten.
 - Das Sportamt hat die Mittel für den Bau der Rettungsstation nicht rechtzeitig bereitgestellt. Zwar hatte das Amt bereits im Dezember 2003 die Gesellschaft für Bremer Immobilien mbH (GBI) mit einer ersten Kostenermittlung beauftragt. Dennoch fehlten dem Sportamt seinen Ausführungen zufolge die benötigten Daten, um bei den Haushaltsberatungen die erforderlichen Mittel einwerben zu können.
- 52 Da GBI die Rettungsstation nicht rechtzeitig zur Badesaison 2005 fertigstellen konnte, erteilte das Sportamt einem Architekturbüro den Auftrag, die Rettungsstation zu planen. Die Kostenschätzung des Büros belief sich auf

582.000 € und war damit um 367.000 € günstiger als die von GBI. Da das Büro zusagte, die Rettungsstation bis zur Badesaison im Frühjahr 2005 fertigzustellen, erteilte das Sportamt ihm einen Planungsauftrag.

- 53 Trotz des garantierten Fertigstellungstermins war auch das Architekturbüro nicht in der Lage, den Bau rechtzeitig zu übergeben. Erst zur Badesaison 2006 wurde die Station offiziell eröffnet. Das nachfolgende Bild zeigt die fertiggestellte Rettungsstation.



Rettungsstation am Sportparksee Grambke

- 54 Das Sportamt hat den Planungsauftrag sowohl an GBI als auch an das Architekturbüro und damit doppelt vergeben. Im Umfang von rd. 40.000 € sind dadurch vermeidbare Kosten bei GBI entstanden. Auch das Büro zu beauftragen hat im Übrigen nicht zu dem gewünschten Erfolg geführt, nämlich zur Fertigstellung im Frühjahr 2005.

2 Wachdienstbereich - Aussicht erst beim zweiten Versuch

- 55 Die Architekten hatten ursprünglich geplant, den Wachdienstbereich, auch Ausguck genannt, um rd. 2,20 m von der Außenkante des Gebäudes zurückspringen zu lassen und mit einem dreiseitigen Umgang und einer 1,10 m hohen Brüstung zu umfassen.

- 56 Dadurch hätte die Sicht der stehenden Wachdienstleistenden erst ab Mitte des Sees begonnen. Sitzend hätte der Ausblick auf den See bereits an der umlaufenden Brüstung geendet.
- 57 Nachdem die baufachtechnische Zuwendungsprüfung (BZP) diesen gravierenden Planungsfehler beanstandet hatte, änderten die Architekten die Planung so, dass der Ausguck nun bündig mit der Fassade abschließt. Wegen der zu korrigierenden Anordnung des Ausgucks musste neben der Planung auch ein Teil der statischen Berechnungen geändert werden. Nunmehr liegen die seitlichen Außenwände des Ausgucks nicht über den tragenden Wänden des darunterliegenden Geschosses, um die auftretenden Lasten direkt nach unten abzuleiten. Stattdessen werden die Lasten nun über aufwendige Überzüge aufgenommen.

3 Aufenthaltsraum - Ausblick für Riesen

- 58 Wie das nachfolgende Bild zeigt, haben die Fenster des Aufenthaltsraumes eine Brüstungshöhe von 1,25 m. Im Sitzen können die Personen der Rettungsstation nur aus dem Fenster sehen, weil sie Hochtische und Hochstühle vor die Brüstung gestellt haben.



Hochtisch mit Hochstühlen im Aufenthaltsraum

- 59 Der Aufenthaltsraum ist auf den ständigen Aufenthalt von Personen ausgerichtet. Hier sollen diverse Veranstaltungen und Schulungen durchgeführt werden. Die Personen halten sich hier überwiegend sitzend auf. Der Aufenthaltsraum sollte daher in Augenhöhe eine Sichtverbindung nach außen haben. Deshalb hätten die Fenster eine normale Brüstungshöhe von rd. 0,90 m haben müssen, um den Ausblick ins Freie zu gewähren.
- 60 Im Vorfeld, so das Sportamt, sei der Entwurf der Architekten mit den Beauftragten des Vereins abgestimmt worden. Dabei sei nicht bekannt geworden, dass sie die gewählten Brüstungshöhen bemängelt und die Notwendigkeit gesehen hätten, im Sitzen aus dem Fenster schauen zu können. Stehend sei das selbstverständlich möglich.
- 61 Inwieweit den Beauftragten des Vereins die Anordnung der Fenster im Aufenthaltsraum bewusst war, muss offen bleiben. Deren Einverständnis ist jedenfalls nicht dokumentiert worden. Der Aufenthaltsraum zeigt Unkenntnis hinsichtlich der Arbeitsabläufe des Wach- und Rettungsdienstes und einen Mangel an gestalterischer Geschicklichkeit.

4 Flachdach - ein Flickenteppich

- 62 Die BZP hatte auch beanstandet, dass über dem 1. Obergeschoss ein Flachdach geplant worden war. Aus wirtschaftlichen Gründen könne das Flachdach nicht empfohlen werden. Aus diesem Grund sei die Planung im Hinblick auf Unterhaltungs- und Folgekosten zu überarbeiten. Alternativ solle unbedingt ein flach geneigtes Dach oder Pultdach wie auf dem Ausguck zum Einsatz kommen. Die Architekten jedoch hielten mit Zustimmung des Sportamtes und der Projektsteuerung an der ursprünglich geplanten Dachform fest.
- 63 Bei einem Ortstermin hat der Rechnungshof festgestellt, dass
- Regenwasser auf dem Flachdach nicht ablaufen kann, weil die Abläufe nicht an den tiefsten Stellen liegen,
 - auf dem Dach ständig Pfützen stehen, weil die Dachdecker kein klares Gefälle zu den Abläufen ausgebildet haben,
 - die Dachbahnen im Bereich der Abläufe und anderer Aufbauten angestückelt sind und das Flachdach damit einem Flickenteppich gleicht,
 - sich bereits Moos auf den Nähten der Dachbahnen ansiedelt,
 - sich in den Ecken und Dellen Schmutz festsetzt,
 - einige Bleche der Attikaabdeckung aufgebogen und wegen Sturmschäden nachträglich, entgegen technischen Regeln, an der Dachkante verschraubt worden sind.

- 64 Die nachfolgenden Fotos geben einen Eindruck vom Zustand des Flachdachs.



Zu hoch eingebauter Dachgully, Flicken und Pfützen auf dem Flachdach



Verschraubte Attikaabdeckung mit aufgebogenem Blech

- 65 Wegen der abgelegenen Lage des Gebäudes und der sich daraus ergebenden Vandalismusgefahr hätte das Flachdach begehbare sein müssen. Die Mitarbeiterschaft der Rettungsstation muss - wie die Praxis zeigt - das Dach häufig



betreten, um dort Steine und zerbrochene Flaschen wegzuräumen. Auch ein hoher Unterhaltungsaufwand für das Flachdach ist zu erwarten.

- 66 Das Sportamt hat entgegen der Empfehlung der BZP ein nicht fachgerecht ausgebildetes Flachdach bauen lassen.
- 67 Das Ressort hat ausgeführt, für das Dach sei ein Wartungsvertrag mit zehnjähriger Gewährleistungsfrist für die Dachabdichtung abgeschlossen worden. So sollen jeweils im Frühjahr und im Herbst die Entwässerungseinrichtungen von Bewuchs, Laub und anderen Einlagerungen befreit werden, so dass zu jeder Zeit die einwandfreie Ableitung von Regenwasser gewährleistet sei. Mit den Beauftragten des Vereins sei einvernehmlich festgelegt worden, dass das Dach soweit begehrbar sei, dass etwaige Flaschen oder Steine jederzeit vom Dach geräumt werden könnten. Es sei nicht ausgeschlossen, dass es stellenweise zu Pfützenbildungen kommt. Diese Erscheinungen seien nicht unüblich und würden die Funktion des Daches nicht einschränken.
- 68 Einen Wartungsvertrag haben Ressort und Sportamt dem Rechnungshof nicht vorgelegt. Die Gewährleistung von zehn Jahren gewährt der Hersteller nur auf die Dachbahnen. Für die Dachdeckerarbeiten gilt weiterhin die fünfjährige Gewährleistung, die bei Vertragsabschluss mit der Dachdeckerfirma vereinbart worden war.
- 69 Flachdächer sind extremen Witterungseinflüssen ausgesetzt. Sie erfordern eine fachgerechte Abdichtung, damit keine Feuchtigkeit in die Konstruktion gelangen kann. Auf ihnen darf sich kein Wasser ansammeln, weil es gefrieren und auch den Wuchs von Pflanzen und Algen fördern kann. Wegen der daraus resultierenden hohen Instandhaltungskosten können Flachdächer nur in begründeten Ausnahmefällen in Betracht kommen.

5 Weitere folgenreiche Planungs- und Baumängel

- 70 Obwohl die BZP verlangt hatte, Dachüberstände vorzusehen, haben das Sportamt und die Projektsteuerung keine Dachüberstände planen und bauen lassen. Dachüberstände schützen die Fassade vor Niederschlagswasser. Sie verhindern nachhaltig Durchfeuchtungen der Außenwände, senken damit die Instandhaltungskosten und verlängern die Lebensdauer der Fassade. Das nachstehende Bild zeigt die Fassade ohne Dachüberstände.



Fassade ohne Dachüberstände

- 71 Das Niederschlagswasser wird vom Flachdach mittels Gullys in im Gebäude liegende Fallrohre und von dort in die Grundleitungen geleitet. Die Rohre werden durch einen Schlafraum und mehrere Lagerräume unter der Bodenplatte des Erdgeschosses nach außen in vorhandene Regenwasserkanäle geführt.
- 72 Niederschlagswasser ist stets auf dem kürzesten Weg vom Gebäude weg nach außen zu leiten. So lassen sich Wasserschäden durch Undichtigkeiten im Bereich der Anschlüsse und Verbindungen im Rohrleitungssystem vermeiden. Darüber hinaus ist die innenliegende Entwässerung infolge der erforderlichen Wanddurchdringungen, Decken- und Bodendurchbrüche sowie Rohrverkleidungen beim Bau teurer als die außenliegende. Sowohl die fehlenden Dachüberstände als auch die innenliegende Dachentwässerung werden voraussichtlich zu Folgekosten zu Lasten der Steuerzahlerinnen und Steuerzahler führen.
- 73 Das Ressort hat erklärt, bei dem betreffenden Flachdach sei die Ausführung von Dachüberständen nicht möglich gewesen. Ferner sei mit dem Bau des Flachdachs kein unverhältnismäßig hoher Unterhaltungsaufwand verbunden. Auf Wunsch der Beauftragten des Vereins sollte eine innenliegende Entwässerung gebaut werden, um Vandalismus- und Einbruchschäden zu vermeiden. Nach dessen Erfahrungen würden die Regenfallrohre als Aufstiegshilfe für mögliche Einbrüche genutzt.



- 74 Die Begründung für das Fehlen der Dachüberstände trifft nicht zu. Selbstverständlich können bei Flachdächern Dachüberstände gebaut werden. Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung anhand eines Kostenvergleichs für die beiden Entwässerungsvarianten hat die Verwaltung nicht angestellt. Ferner hätte das Sportamt die Vorschläge der BZP nicht unberücksichtigt lassen dürfen.



Bildung

Lehrerwochenstunden in der Primar- und Sekundarstufe I

Auch bei vergleichbarer sozialer Belastung unterscheidet sich die Regelausstattung mit Lehrerwochenstunden von Schule zu Schule.

Das Bildungsressort sollte Lehrerwochenstunden für die Regelausstattung der Schulen künftig nach einem transparenten Verfahren zuweisen.

1 Zuweisungsentscheidungen nicht nachvollziehbar

- 75 Der Rechnungshof hat die „Regelausstattung“ der Grundschulen und Schulen der Sekundarstufe I mit Lehrerwochenstunden (LWS) geprüft. Dabei hat er als Regelausstattung alle LWS zusammengefasst, die eine Schule zugewiesen bekommen hat, um sowohl ihre Schülerinnen und Schüler zu unterrichten und zu fördern, als auch den Schulbetrieb zu organisieren und weiter zu entwickeln. Nicht einbezogen hat er LWS für den Betrieb als Ganztagschule, für besondere Aufträge, z. B. Schullandheimorganisation, sowie für zeitlich befristete Projekte, mit denen einzelne Schulen beauftragt worden sind.
- 76 Für die „Unterrichtsversorgung“ weist das Bildungsressort Grundschulen und Schulen der Sekundarstufe I die LWS gemäß der festgelegten Zahl der Unterrichtsstunden je Klasse (Stundentafel) zu. Liegt die Schülerzahl einer Klasse unter einem vom Bildungsressort vorgegebenen Wert, weist es weniger LWS zu; liegt sie darüber, bekommt die Schule mehr LWS. Das Bildungsressort mindert oder erhöht die LWS für die Unterrichtsversorgung einer Klasse allerdings nicht anteilig zur Klassengröße, sondern deutlich geringer als es der verminderten oder erhöhten Schülerzahl entsprechen würde. Dadurch bevorzugt es kleine Klassen in der Unterrichtsversorgung. Bei identischer Schülerzahl bekommt eine Schule mit kleineren Klassen insgesamt mehr LWS für die Unterrichtsversorgung als für größere Klassen.
- 77 Für die Aufgabenfelder „Leitung und Entwicklung“, „Fördern“ und „Besondere Aufgaben“ erhalten Schulen weitere LWS. Darüber befindet die Schulaufsicht entweder gemäß festgelegter Bemessungsverfahren oder aufgrund von Einzelentscheidungen, wenn z. B. Schulleitungen Mehrbedarfe beantragen. Die Schulaufsicht bezieht sich dabei auf einen inzwischen mehr als 100 Kriterien umfassenden „Zuweisungskatalog“. Sie führt gegebenenfalls

weitere Kriterien ein, aufgrund derer sie einer Schule LWS zuweist. Der Zuweisungsprozess kann sich in Einzelfällen hinziehen.

- 78 Bei den Einzelentscheidungen handelt es sich um Ermessensentscheidungen. Durch die Vielzahl der Ermessensentscheidungen können nur die unmittelbar am Entscheidungsprozess Beteiligten, Schulaufsicht und Schulleitung, die gesamte schulbezogene Zuweisung von LWS ohne großen Aufwand nachvollziehen. Der Rechnungshof hat deshalb nicht geprüft, ob jede einzelne einer Schule zugewiesene LWS den jeweiligen Zuweisungskriterien standhält. Er hat vielmehr zusammengefasst, wie viele LWS das Bildungsressort auf diese Weise jeder Schule insgesamt als Regelausstattung zur Verfügung gestellt hat, und er hat diese miteinander verglichen.

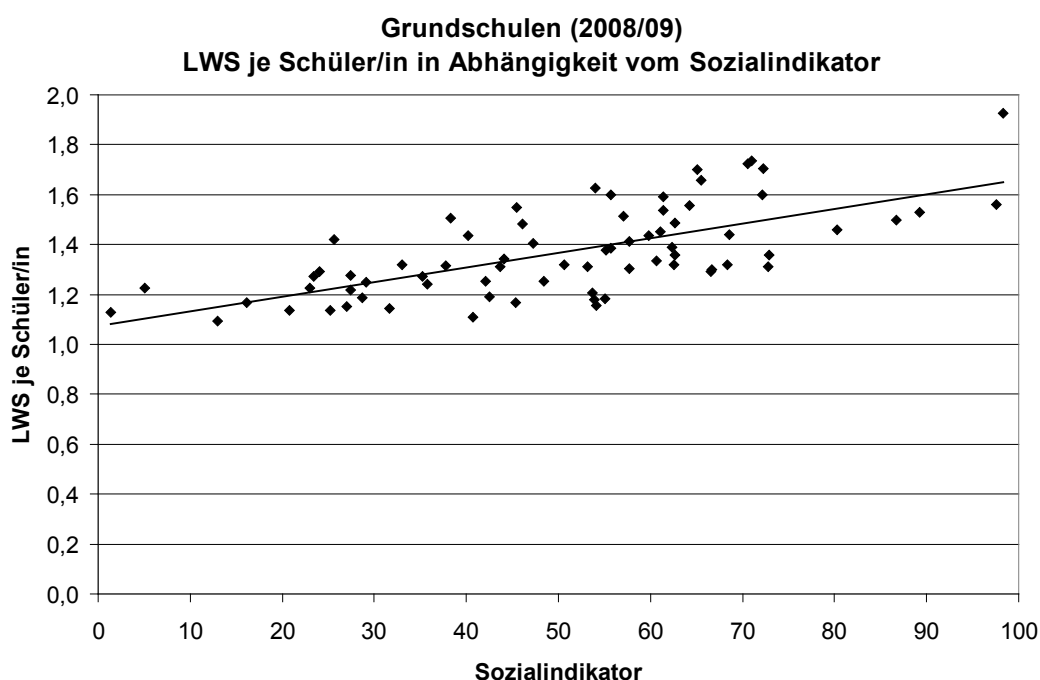
2 Mit zusätzlichen Ressourcen sozialer Koppelung entgegenwirken

- 79 Das Bildungsressort will der Koppelung zwischen sozialer Herkunft und Bildungschancen der Schülerinnen und Schüler entgegenwirken. Es begründet sein o. a. Zuweisungsverfahren damit, dass es so jeder Grundschule und jeder Schule der Sekundarstufe I LWS entsprechend dem sozialen Hintergrund ihrer Schülerinnen und Schüler zuweisen kann.
- 80 Der Rechnungshof ist der Frage nachgegangen, ob das Zuweisungsverfahren bei der Regelausstattung im Ergebnis der Zielsetzung des Bildungsressorts entsprochen hat. Als Bezugsgröße für den Ausstattungsvorgleich der Schulen untereinander hat er die Kennzahl „LWS je Schülerin/Schüler“ gewählt. Diese Kennzahl ist unabhängig von der Zahl der Klassen je Schule und der Zahl der Schülerinnen und Schüler je Klasse. Sie ist damit unabhängig von der internen Organisation der Schule. Sie sagt aus, wie viele LWS für die Regelausstattung einer Schule, ob direkt durch Unterricht und Fördermaßnahmen oder indirekt durch Schulorganisation und Schulentwicklung, durchschnittlich bei jeder einzelnen Schülerin und jedem einzelnen Schüler „ankommen“.
- 81 Als Vergleichsgröße für den Grad der sozialen Belastung einer Schule hat der Rechnungshof den Sozialindikator herangezogen. Das Sozialressort erstellt für jeden Ortsteil der Stadtteile Bremens einen Sozialindikator. Auf dieser Grundlage ermittelt das Bildungsressort für jede seiner Schulen einen Sozialindikator von 0 (geringe soziale Belastung) bis 100 (hohe soziale Belastung).

3 Schulen unterschiedlich ausgestattet

3.1 Grundschulen

- 82 Das folgende Diagramm zeigt für die öffentlichen Grundschulen¹ der Stadtgemeinde Bremen die Regelausstattung mit LWS in Abhängigkeit vom Sozialindikator; dargestellt ist die Ausstattung anhand der Kennzahl „LWS je Schülerin/Schüler“. Die Trendlinie legt den Zusammenhang zwischen der Kennzahl „LWS je Schülerin/Schüler“ und dem Sozialindikator dar.



- 83 Die Trendlinie im Diagramm zeigt, dass das Bildungsressort in der Tendenz der sozialen Koppelung entsprochen hat. Es hat pauschal betrachtet bei einem höheren Sozialindikator auch mehr Ressourcen zugewiesen.
- 84 Die Darstellung der Kennzahl „LWS je Schülerin/Schüler“ zeigt allerdings eine deutliche Streuung. Der Unterschied bei der Regelausstattung zwischen einzelnen Grundschulen mit vergleichbarem Sozialindikator beträgt bis zu 25 %. Schülerinnen und Schülern der einen Grundschule stehen ein Viertel weniger LWS zur Verfügung als denen einer anderen Grundschule, obwohl

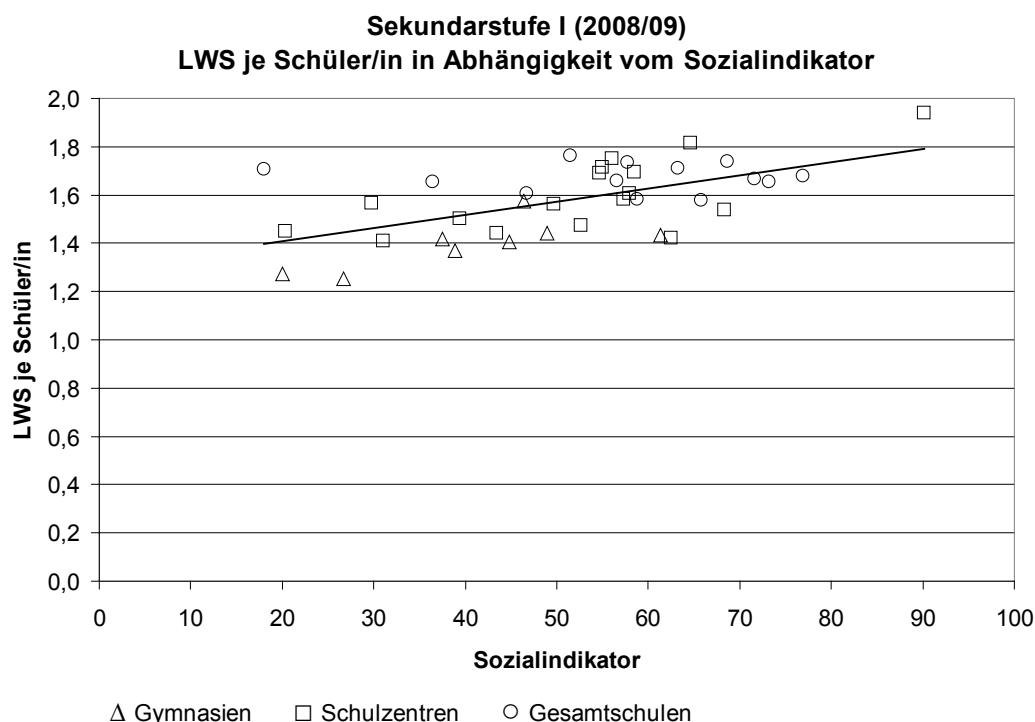
¹ Ohne die Grundschulen Seehausen und Strom, die aufgrund ihrer geografischen Randlage weniger als eine Klasse je Jahrgang ausweisen; sie unterrichten deshalb jahrgangsübergreifend. Die Kennzahl „LWS je Schülerin/Schüler“ ist für diese Schulen deutlich höher als bei allen anderen Grundschulen.

die soziale Belastung beider Schulen nahezu gleich ist. Beispielsweise hat die Grundschule Andernacher Straße (Sozialindikator 97,6) als Regelausstattung rd. 20 % weniger LWS je Schüler/in als die Grundschule Pfälzer Weg (Sozialindikator 98,3) gehabt. Beide Schulen liegen im Ortsteil Tenever. Auch haben Schulen mit niedriger sozialer Belastung mehr LWS zugewiesen bekommen als Schulen mit höherer sozialer Belastung. Beispielsweise hat die Grundschule Freiligrathstraße im Stadtteil Schwachhausen (Sozialindikator 26) je Schülerin oder Schüler mehr LWS als die Grundschule Delfter Straße im Stadtteil Huchting (Sozialindikator 68) gehabt.

- 85 Der Rechnungshof hat unterstellt, dass die mit der Trendlinie dargestellte, nach Sozialindikatoren zunehmende Regelausstattung mit LWS vom Bildungsressort beabsichtigt ist. Er hat deshalb berechnet, wie viele LWS jede Grundschule bekommen müsste, wenn sie bezogen auf ihren Sozialindikator vom Bildungsressort gleich ausgestattet würde. Gleich ausgestattet bedeutet, Grundschulen bekämen für ihre Schülerinnen und Schüler den Wert „LWS je Schülerin/Schüler“ zugewiesen, der bezogen auf ihren Sozialindikator auf der Trendlinie liegt.
- 86 Die Abweichungen zwischen den tatsächlich vom Bildungsressort zugewiesenen LWS und der Trendlinie bewegen sich zwischen 60 LWS, die eine Schule weniger vom Bildungsressort bekommen hat, und 55 LWS Mehrausstattung auf der anderen Seite. Für die Grundschule Alfred-Faust-Straße im Stadtteil Obervieland z. B. hat das fast 4 LWS je Klasse ausgemacht, die ihr für ihre Schülerinnen und Schüler bei der Regelausstattung weniger zur Verfügung gestanden haben.

3.2 Schulen der Sekundarstufe I

- 87 Schulen der Sekundarstufe I haben ihre Schülerinnen und Schüler aufgeteilt in drei Schularten unterrichtet: durchgängige Gymnasien, kooperativ arbeitende Schulzentren mit den Bildungsgängen Gymnasium und Sekundarschule sowie integrativ arbeitende Gesamtschulen (Integrierte Stadtteilschulen und Gesamtschulen).
- 88 Das folgende Diagramm zeigt für die öffentlichen Schulen der Sekundarstufe I der Stadtgemeinde Bremen die Regelausstattung mit LWS in Abhängigkeit vom Sozialindikator; dargestellt ist die Ausstattung nach Schularten anhand der Kennzahl „LWS je Schülerin/Schüler“. Die Trendlinie zeigt den Zusammenhang zwischen der Kennzahl „LWS je Schülerin/Schüler“ und dem Sozialindikator.



- 89 Die Darstellung der Kennzahl „LWS je Schülerin/Schüler“ weist wie bei Grundschulen für alle drei Schularten eine deutliche Streuung aus. Trotz aller Unterschiede von Schule zu Schule in der Ausstattung zeigt auch hier die Trendlinie einen Zusammenhang zwischen der Kennzahl „LWS je Schülerin/Schüler“ und dem Sozialindikator.
- 90 Wie bei Grundschulen hat der Rechnungshof für die Schulen der Sekundarstufe I berechnet, wie viele LWS jede Schule für die Regelausstattung bekäme, wenn der Wert „LWS je Schülerin/Schüler“ sozialindikatorbezogen auf der Trendlinie liegen würde. Die Abweichungen betragen bis zu 170 LWS, die eine Schule weniger vom Bildungsressort bekommen hat, als ihr nach dieser Berechnung zuständen, und 124 LWS Mehrausstattung auf der anderen Seite. Das Schulzentrum Lehmhorster Straße im Stadtteil Blumenthal z. B. hätte nach dieser Berechnung mehr als 5 LWS je Klasse zusätzlich bekommen müssen.

4 Ressourcen angemessen zuweisen

- 91 Im Ergebnis variiert die Regelausstattung mit LWS von Schule zu Schule deutlich. Das gilt auch für Schulen mit vergleichbarem Sozialindikator.



- 92 Das Bildungsressort sollte mit einem transparenten Verfahren allen öffentlichen Schulen der Stadtgemeinde Bremen LWS für die Regelausstattung zuweisen. Dabei sollte es die soziale Lage der Schülerinnen und Schüler berücksichtigen, um der sozialen Koppelung zwischen ihrer sozialen Herkunft und ihren Bildungschancen entgegenzuwirken. Bei vergleichbarer sozialer Belastung sollte es Ressourcen auch gleich bemessen. Die Vergabe von LWS für besondere Aufträge und Projekte bleiben von diesem Verfahren unberührt.
- 93 Das Bildungsressort hat erklärt, es sehe es als seine Aufgabe an, die Zuweisungen für Grund- und Sonderbedarfe gerechter zu verteilen und die Zuweisungspraxis zu überprüfen. Im Übrigen arbeite es daran, die Übersichtlichkeit für die Zuweisungsregelungen zu verbessern.
- 94 Der Rechnungshof begrüßt die Absicht des Bildungsressorts. Er bittet zu prüfen, ob LWS für die Regelausstattung der Schulen künftig nicht mehr klassenbezogen und nach Einzelkriterien, sondern schüler- und sozialindikatorbezogen zugewiesen werden können. Ein solches Zuweisungsverfahren wäre für alle Beteiligten nachvollziehbar und damit transparent. Der umfangreiche Katalog der Zuweisungskriterien und damit die Vielzahl von Ermessensentscheidungen würde entfallen. Schulen würden frühzeitig wissen, wie viele LWS sie für das kommende Schuljahr zur Verfügung haben. Sie könnten planen, sobald die Schulanwahl abgeschlossen ist und ihnen ihre Schülerinnen und Schüler zugewiesen sind.



Bildung

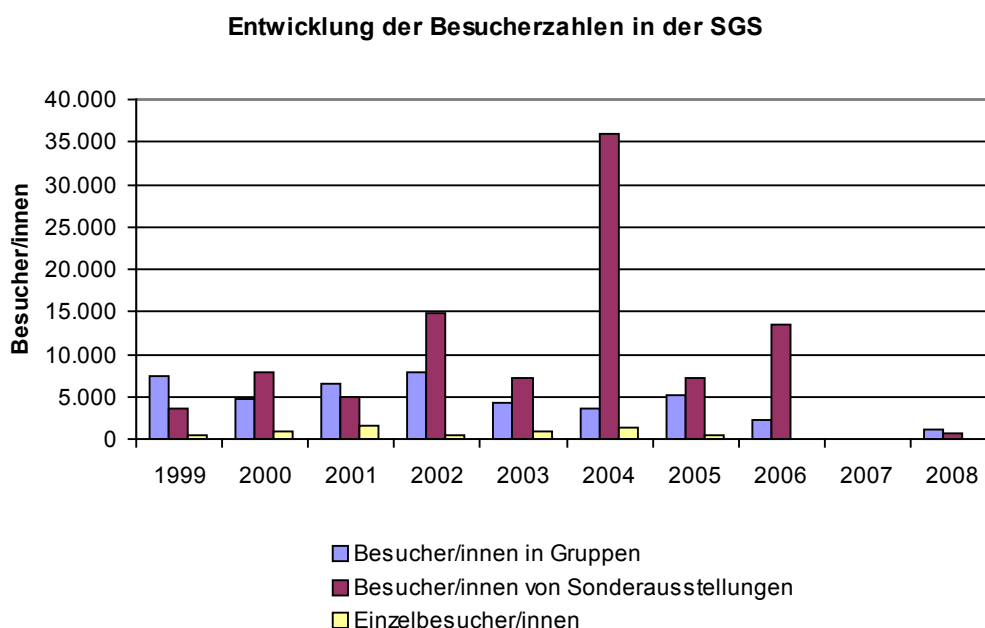
Schulgeschichtliche Sammlung

Das Bildungsressort sollte die Schulgeschichtliche Sammlung nicht als eigenständiges Museum weiterführen. Bremen sollte sie in die Verantwortung des Focke-Museums überführen. So könnte Bremen jährlich rd. 200 T€ einsparen, ohne die Schulgeschichtliche Sammlung in ihrer Wirkung zu beeinträchtigen.

1 Erfolgreiche Sammlung als Museum ohne nennenswerte Besucherzahl

- 95 Der Ursprung der Schulgeschichtlichen Sammlung (SGS) geht zurück auf die Initiative einzelner Lehrerinnen und Lehrer. Sie haben verschiedene Bremer Schulen, die bei Renovierungsarbeiten alte, ausgediente Möbel und Unterrichtsmaterialien entsorgen wollten, nach geschichtlich interessanten Objekten durchsucht. Daraus ist die SGS entstanden. Das Bildungsressort hat 1984 diese in seinen Aufgabenbereich übernommen.
- 96 In den rd. 25 Jahren ihres Bestehens ist eine Sammlung zusammengetragen worden, die sie zu einer der größten ihrer Art in Deutschland hat werden lassen. Sie belegt Räumlichkeiten an zwei Grundschulstandorten, wobei nur der Standort „Auf der Hohwisch“ mit der Dauerausstellung und für Veranstaltungen öffentlich zugänglich ist.
- 97 Themenschwerpunkte der SGS sind u. a. die „Kaiserzeit“, die „Bremer Reformschulen“ und „Schule im Faschismus“. Dazu hat sie in der Vergangenheit Sonderausstellungen durchgeführt. Es ist ihr außerdem gelungen, mit dem „historischen Klassenzimmer“ einen außerschulischen Unterrichtsort in Bremen aufzubauen. Dort bietet die SGS Schülerinnen und Schülern bis zwölf Jahre das museumspädagogische Programm „Unterricht wie um 1900“, kombiniert mit einem „historischen Frühstück“ an. Sie ergänzt ihr Angebot im Winter durch die Aktivitäten „Backen“ und „Basteln“.

- 98 Die Besucherzahlen der SGS haben sich von 1999 bis 2008 folgendermaßen entwickelt.



- 99 Die Besucherstatistik zeigt, dass 2005 das letzte „reguläre“ Jahr für die SGS war. Denn durch die Sanierung des Schulstandorts „Auf der Hohwisch“ war sie von Juni 2006 bis April 2008 für Besucherinnen und Besucher geschlossen.
- 100 Darüber hinaus ist der Besucherstatistik zu entnehmen, dass Sonderausstellungen den größten Teil (durchschnittlich rd. 65 % im Zeitraum von 1999 bis 2005) zu den Besucherzahlen beigetragen haben. Sonderausstellungen wurden ausnahmslos außerhalb der Räume der SGS gezeigt. Besucherinnen und Besucher in Gruppen als nächst größter Teil (durchschnittlich rd. 30 % im Zeitraum von 1999 bis 2005) waren Schulklassen oder Erwachsenengruppen, die das „historische Klassenzimmer“ als museumspädagogisches Angebot wahrgenommen haben.
- 101 Lediglich ein kleiner Teil (durchschnittlich rd. 5 % im Zeitraum von 1999 bis 2005) hat die SGS als Einzelbesucherinnen und -besucher aufgesucht. Als Einzelbesucherinnen und -besucher zählen auch diejenigen, die zu angekündigten Veranstaltungen oder zu besonderen Angeboten wie z. B. zur „Weihnachtsbäckerei“ in die SGS kamen. Somit ist die Zahl der Besucherinnen und Besucher, die nicht zu einer Veranstaltung oder einem besonderen Angebot der SGS gekommen sind, noch einmal deutlich geringer als die ausgewiesene Zahl der Einzelbesucherinnen und -besucher.

- 102 Durchschnittlich hat die SGS mit ihrer Dauerausstellung kaum mehr als einen Besuch je Öffnungstag erreichen können. Damit ist sie kein Museum im üblichen Sinn, sondern vor allem ein Veranstaltungsort.

2 Wirtschaftliche und fachliche Argumente nicht berücksichtigt

- 103 Das Bildungsressort hatte 2003 gemeinsam mit dem Kulturressort die damalige Kultur Management Bremen GmbH (KMB) beauftragt, Alternativmodelle für den zukünftigen Betrieb der SGS zu entwickeln. Dabei sollte sie „Benchmarkdaten“ entsprechender Einrichtungen heranziehen, „Marktpotenziale“ der SGS ausloten und finanzielle Konsequenzen verschiedener Modelle darstellen.
- 104 Die KMB hat in ihrem 2004 vorgelegten Bericht die Rolle der SGS als Museum beleuchtet und sie folgendermaßen zusammengefasst: „Mit der Dauerausstellung spricht die SGS vor allem schulische Lerngruppen an, mit externen Wechselausstellungen werden Einzelbesucherinnen und -besucher hingegen deutlich besser erreicht. Der SGS-Standort „Auf der Hohwisch“ ist nur bedingt zur Erschließung von Einzelbesucherinnen und -besuchern oder gar einer touristischen Zielgruppe geeignet“. Davon ausgehend hat sie drei verschiedene Modelle entwickelt:
- **Auflösung**
Ab 2006 sollte nur noch ein Depot für Sammlungsobjekte vorgehalten werden. Der Aufwand für Magazinflächen würde durch Abbau teurerer schulischer Flächen und den Wechsel in billigere Lagerflächen reduziert.
 - **Sicherung des Sammlungsbestands für die Zukunft**
Diese Möglichkeit sah vor, die Dauerausstellung zu schließen, den Sammlungsbestand zu bereinigen und nur noch gezielt zu erweitern sowie projektfinanzierte externe Sonderausstellungen durchzuführen. Bei dem dafür benötigten Personal im Umfang von 2,5 Stellen könnten rd. 50 % der öffentlichen Mittel eingespart werden. Da die KMB rd. 600 T€ als Aufwand für die SGS ermittelt hatte, wären für diese Lösung jährlich rd. 300 T€ einzuplanen.
 - **Museumspädagogische Profilierung der Dauerausstellung am Standort „Auf der Hohwisch“**
Die SGS sollte sich nach diesem Modell auf schulische Lerngruppen ausrichten, die Dauerausstellung ausweiten und damit verstärkt ältere Schülerinnen und Schüler ansprechen. Bei dafür zugrunde gelegten 5,5 Stellen und weiteren Effizienzgewinnen gegenüber den Vorjahren könnten die öffentlichen Mittel um rd. ein Fünftel reduziert werden. Die SGS würde dann rd. 500 T€ öffentliche Mittel jährlich benötigen.

- 105 Das Bildungsressort hat bei der SGS letztlich einschließlich der kaum nachgefragten Dauerausstellung alles so gelassen wie es war. Es hat damit das teuerste der drei Alternativmodelle beibehalten und weiterhin den Plan verfolgt, aus der vorhandenen Sammlung ein eigenständiges Museum aufzubauen. Wirtschaftliche und fachliche Gesichtspunkte haben sich nicht durchsetzen können.

3 Neuer Trägerverein löst Probleme nicht

- 106 Das Bildungsressort hat 2009 die SGS als Dienststelle aufgelöst, und die Gründung des Vereins „Schulmuseum Bremen e. V.“ (Trägerverein) bekannt gegeben. Der Vorsitzende des seit 1984 bestehenden Fördervereins „Schulgeschichtliches Museum Bremen e. V.“ ist auch der Vorsitzende des neuen Vereins geworden. Der Trägerverein betreibt die SGS unter dem Namen „Schulmuseum Bremen“. Das Bildungsressort hat dem Verein die Räume der SGS unentgeltlich zur Nutzung überlassen, trägt die dafür anfallenden Betriebskosten und gewährt dem Trägerverein Zuwendungen für Sach- und Personalkosten.
- 107 Der Trägerverein und das Bildungsressort haben einen Kooperationsvertrag geschlossen. Dieser sieht vor, dass der Trägerverein die SGS in der bisherigen Form mit Personal in einem Umfang von bis zu 4,75 Stellen betreibt. Das entspricht dem Modell „Museumspädagogische Profilierung der Dauerausstellung am Standort 'Auf der Hohwisch'“ (s. Tz. 104). Die dafür vom Bildungsressort für die SGS bereitzustellenden Mittel dürften lt. Bericht der KMB (s. Tz. 104) bei rd. 500 T€ jährlich liegen.
- 108 Das Bildungsressort hat dazu erklärt, mit rd. 500 T€ seien die Mittel vom Rechnungshof viel zu hoch veranschlagt. Es hat dabei auf die Haushaltspläne für 2010 und 2011 hingewiesen, in denen insgesamt nur rd. 220 T€ jährlich für die SGS eingeplant worden seien.
- 109 In seiner Stellungnahme hat das Bildungsressort allerdings nicht berücksichtigt, dass zu den in den Haushalten 2010 und 2011 veranschlagten Mitteln weitere für Grundstücks- und Gebäudeaufwand hinzukommen. Diese Mittel hat die KMB in ihrem Bericht 2004 mit 180 T€ jährlich angegeben. Das ergibt zusammen bereits einen jährlichen Mittelbedarf von rd. 400 T€. Sollte der Trägerverein die im Kooperationsvertrag vereinbarte Obergrenze von 4,75 Stellen ausschöpfen, wären vom Bildungsressort weitere rd. 100 T€ bereitzustellen.

- 110 Der Rechnungshof hat sich auch die Satzung des Trägervereins angesehen. Sie sieht ausdrücklich vor: „Die Mitglieder sind berechtigt, an der konzeptionellen und personellen Entwicklung des ‚Schulmuseum Bremen‘ und seiner Aktivitäten nach Maßgabe der Fachlichkeit mitzuwirken und diese praktisch mitzugestalten. Sie erhalten jeweils angemessene Nutzungsrechte an den Sammlungen, den Ausstellungen und den Veranstaltungen des Schulmuseums.“
- 111 Der Vorstand hat die Möglichkeit, die Geschäftsführung einer Person seiner Wahl zu übertragen. Das hat er inzwischen auch getan. Gleichzeitig sind auch die Mitglieder des Vereins berechtigt, in die Abläufe des „Schulmuseum Bremen“ einzugreifen. Die dafür erforderliche „Fachlichkeit“ regelt die Satzung nicht. Im Konfliktfall wäre nicht die Geschäftsführung, sondern der Vorstand gefordert, Aktivitäten einzelner Mitglieder gutzuheißen oder zu unterbinden.
- 112 Das Bildungsressort kann die SGS zwar vollständig aus seinem Ressortbereich ausgliedern und einem externen Träger überlassen. Es sollte dann aber neben einer kompetenten Geschäftsführung auch eine eindeutig von operativen Tätigkeiten getrennte Aufsichtsebene sichergestellt wissen. Dafür ist der Trägerverein mit den den Mitgliedern eingeräumten Rechten kein Garant.

4 Sonderausstellungen an externen Orten durchführen

- 113 Die SGS hat bewiesen, dass sie insbesondere mit Sonderausstellungen Besucherinnen und Besucher erreichen kann (s. Tz. 100). Mit der Dauerausstellung kann sie das nicht. Deshalb sollte die SGS nur noch Sonderausstellungen an wechselnden Orten zeigen.

5 Außerschulischen Unterrichtsort beibehalten

- 114 Der SGS ist es gelungen, mit dem „historischen Klassenzimmer“ einen außerschulischen Unterrichtsort aufzubauen. Dieses Angebot sollte sie beibehalten. Wirtschaftliche Gesichtspunkte verbieten es aber, dafür das halbe Schulgebäude „Auf der Hohwisch“ vorzuhalten. Das „historische“ Klassenzimmer benötigt nicht so viel Platz und kann auch an einem anderen Standort eingerichtet werden. Das Gleiche gilt für Küche und Werkraum, um Weihnachtsbäckerei und Basteln nach schulgeschichtlichen Vorlagen durchführen zu können. Auch für Objekte, Schriftgut und Bibliothek benötigt die SGS keine Klassenräume einer Schule. Sie könnten unter professionellen Bedingungen extern in einem Depot eingelagert werden.

6 Sammlung in Focke-Museum eingliedern

- 115 Nahezu alle schulgeschichtlichen Sammlungen in Deutschland, die einen wissenschaftlichen Anspruch haben, sind Teil eines professionell arbeitenden Museums. Das Focke-Museum als Bremer Landesmuseum für Kunst und Kulturgeschichte ist aus wirtschaftlichen und fachlichen Gründen die geeignete Institution, die SGS zu betreuen und zu präsentieren. Die SGS sollte in das Focke-Museum eingegliedert werden. Anstelle des Bildungsressorts sollten dem Kulturressort die Mittel für die Grundfinanzierung der SGS übertragen werden.

7 Bildungsressort beharrt auf eingeschlagenem Weg

- 116 Das Bildungsressort hat zu den Empfehlungen des Rechnungshofs erklärt, alle Alternativlösungen seien gescheitert. Das gelte sowohl für die Überlegungen, die SGS in der Überseestadt unterzubringen als auch für die Verlagerung zum Focke-Museum. Letztere sei kostenintensiv. Die gewählte Lösung böte die einzige Möglichkeit, die umfangreiche Sammlung und die hervorragende Arbeit der SGS weiterzuführen.
- 117 Das Bildungsressort hat sich bei den hohen Kosten im Zusammenhang mit dem Focke-Museum ausschließlich auf eine erste Kostenschätzung der damaligen Museumsleitung bezogen, der noch keine genauen Planungen zugrunde lagen. Neuere Gesprächsergebnisse mit dem Kulturressort und dem Focke-Museum hat das Bildungsressort weder vor der Übertragung auf den Trägerverein, noch auf der Grundlage der Empfehlungen des Rechnungshofs vorgelegt.
- 118 Selbst bei der Entscheidung, die SGS an den bisherigen Schulstandorten zu belassen, wäre die fachliche und organisatorische Einbindung in das Focke-Museum möglich.
- 119 Die Empfehlungen des Rechnungshofs entsprechen im Wesentlichen dem Modell „Sicherung des Sammlungsbestands für die Zukunft“ (s. Tz. 104). Lt. KMB müsste Bremen für diese kostengünstigere Alternative jährlich rd. 300 T€ aufbringen. Es könnte damit gegenüber dem jetzt gewählten Weg, der rd. 500 T€ an öffentlichen Mitteln benötigt (s. Tz. 107 ff.), jährlich rd. 200 T€ einsparen, ohne die SGS in ihrer Wirkung zu beeinträchtigen.



Werkstätten für Menschen mit Behinderung

Das Sozialressort zahlt den Werkstätten Entgelte, damit Menschen mit Behinderung in das Arbeitsleben eingegliedert werden können. Das Ressort hat das Entgelt seit 2003 lediglich pauschal erhöht, ohne zu berücksichtigen, dass die Platzzahlen gestiegen sind. Die Vereinbarungen sind an die tatsächlichen Gegebenheiten bei den Werkstätten anzupassen.

1 Werkstätten im Land Bremen

- 120 Im Land Bremen gibt es drei Werkstätten für Menschen mit Behinderung. Zwei Einrichtungen in Bremerhaven werden von freien Trägern betrieben, während die Werkstatt Bremen als Eigenbetrieb Teil der Stadtgemeinde Bremen ist. Insgesamt haben die Werkstätten zum 31. Dezember 2008 über 2.805 Plätze im Berufsbildungs- und Arbeitsbereich verfügt. Dort werden Menschen mit Behinderung beruflich gebildet und gefördert (Berufsbildungsbereich) und können aus einem breiten Angebot ihren Neigungen und Begabungen entsprechend einen Arbeitsplatz auswählen (Arbeitsbereich).
- 121 Die größte Einrichtung im Land Bremen ist der Eigenbetrieb Werkstatt Bremen mit 1.745 Plätzen (Stand 31. Dezember 2008). Er betreibt neben einer Werkstatt für Menschen mit Behinderung eine angegliederte Fördergruppe für Menschen mit Behinderung, eine Wohneinrichtung für erwachsene Menschen mit Behinderung sowie Wohneinrichtungen im ambulant betreuten Wohnen und sog. Außenwohngruppen.
- 122 Die Bundesagentur für Arbeit (BA) entscheidet im Einvernehmen mit der Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales (Ressort) über die Anerkennung der Werkstätten im Land Bremen. Das Ressort schließt mit ihnen jeweils eine Entgeltvereinbarung für den Arbeitsbereich ab und hat darüber ein Prüfungsrecht der Wirtschaftlichkeit und der Qualität der Leistung. Daneben trägt das Ressort die Fach- und Ressourcenverantwortung für den Eigenbetrieb. Für den Berufsbildungsbereich schließen die Werkstätten Entgeltvereinbarungen mit der BA ab.
- 123 Das Ressort erhält als aufsichtführende Stelle vielfältige Informationen über die Werkstatt Bremen. Diese gewinnt es u. a. aus den Berichten über die Jahresabschlussprüfung sowie aus den Sitzungen des Betriebsausschusses der Werkstatt Bremen.



- 124 Für die Werkstätten in Bremerhaven, die in der Rechtsform einer gGmbH und eines eingetragenen Vereins organisiert sind, hat das Ressort diese umfassenden Informationen nicht. Es fordert Unterlagen anlassbezogen und zur Vorbereitung der Entgeltverhandlungen an.
- 125 Der Rechnungshof hat die Werkstatt Bremen geprüft. Er hat insbesondere die Entwicklung des Eigenkapitals, die Auslastung sowie die Entgeltvereinbarungen mit dem Ressort untersucht. Darüber hinaus hat er Kennzahlen entwickelt, anhand derer die wirtschaftliche Lage und die Auslastung der Werkstätten in Bremerhaven beurteilt werden können.

2 Eigenkapital der Werkstatt Bremen gestiegen

- 126 Die Werkstatt hat ausschließlich und unmittelbar gemeinnützige Zwecke zu verfolgen. Sie hat die Vorgaben der Werkstättenverordnung (WVO) zu berücksichtigen. Nach § 12 Abs. 5 WVO hat sie zweckbestimmte Rücklagen zu bilden, die das Eigenkapital erhöhen.
- 127 Das Eigenkapital der Werkstatt ist die rechnerische Größe, um die das Vermögen die Schulden übersteigt. Das Eigenkapital setzt sich aus den Mitteln, die die Stadtgemeinde der Werkstatt als Eigentümerin zur Verfügung gestellt hat und den Jahresüberschüssen zusammen. Es ist seit dem Gründungsjahr der Werkstatt Bremen im Jahr 1993 von rd. 40,0 Mio. € um rd. 11,5 Mio. € auf rd. 51,4 Mio. € im Jahr 2008 gestiegen.

3 Werkstatt Bremen finanziert sich aus verschiedenen Quellen

- 128 Die Werkstatt Bremen hat im Jahr 2008 Erträge in Höhe von rd. 38,8 Mio. € erzielt. Sie setzen sich u. a. zusammen aus Erträgen
- aufgrund von Entgeltvereinbarungen mit der Stadtgemeinde (rd. 15,9 Mio. €),
 - aus den Erstattungen des Bundes und des Landes für Renten- und Sozialversicherungsbeiträge der Beschäftigten mit Behinderung (rd. 9,7 Mio. €),
 - aufgrund von Vereinbarungen mit der BA für den Berufsbildungsbe-reich (rd. 3,2 Mio. €) sowie
 - aus Lieferungen und Leistungen an sog. Drittkundinnen und -kunden in Höhe von rd. 5,9 Mio. €.
- 129 Die Erträge verwendet die Werkstatt im Wesentlichen, um die Kosten der Beschäftigung und Betreuung der Menschen mit Behinderung zu decken und

ihnen Arbeitsentgelte zu zahlen. Sie führt ihre Überschüsse den Rücklagen nach der WVO und anderen Rücklagen zu. Im Jahr 2008 betrug der so verwendete Überschuss rd. 877 T€.

3.1 Einzelvereinbarungen gekündigt

- 130 Die Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege Bremen e. V. hat mit der Freien Hansestadt Bremen (Land) und der Stadtgemeinde Bremen am 26. Juni 2006 den Bremischen Landesrahmenvertrag nach § 79 Abs. 1 SGB XII geschlossen. Der Vertrag enthält Rahmenbedingungen und Grundsätze sowie Maßstäbe und Kriterien für den Abschluss von Vereinbarungen über Leistungen, ihre Vergütung, die Abrechnung und über die Prüfung der Wirtschaftlichkeit und Leistungsqualität. Die Werkstatt Bremen ist dem Landesrahmenvertrag beigetreten. Die in einer Anlage des Landesrahmenvertrags vorgesehene Rahmenvereinbarung für die Werkstätten hat das Ressort bisher jedoch noch nicht abschließen können. Seit 2006 konnte mit den Werkstätten darüber keine Einigung erzielt werden.
- 131 Als Folge dieser Uneinigkeit hat das Land seine bisherigen Entgeltvereinbarungen mit den Werkstätten zum 28. Februar 2009 gekündigt. Die Vereinbarungen sollen umfassend neu verhandelt werden. Entsprechend der Regelung des SGB XII zahlt das Ressort die Entgelte weiter, bis eine neue Vereinbarung abgeschlossen ist. Bisher hat das Ressort lediglich mit den Werkstätten in Bremerhaven Verhandlungen aufgenommen.
- 132 Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass die Rahmenvereinbarung auf die zum jetzigen Zeitpunkt unstrittigen Punkte beschränkt und kurzfristig abgeschlossen werden sollte. Die strittigen Punkte sind in Einzelverhandlungen mit allen drei Werkstätten zu klären.
- 133 Das Ressort hat dieses Vorgehen im Hinblick auf die Rahmenvereinbarung für nicht sinnvoll gehalten, da die Parteien sich über die wichtigen Punkte noch nicht einigen konnten. Es wolle jedoch dem Vorschlag des Rechnungshofs zu Einzelverhandlungen entsprechen und dabei strittige Punkte mit den Werkstätten klären.
- 134 Der Rechnungshof hält an seinem Vorschlag fest, die Rahmenvereinbarung auf die unstrittigen Punkte zu beschränken und kurzfristig abzuschließen. Damit würde zumindest für diese Punkte Rechtssicherheit geschaffen.

3.2 Arbeitsbereich - höhere Erlöse aufgrund veralteter Platzzahlen

- 135 Die Werkstatt Bremen erhält für jeden Platz, den ein Mensch mit Behinderung im Arbeitsbereich belegt, ein Entgelt. Es wird ermittelt, indem die erwarteten Kosten auf die Zahl der vereinbarten Plätze verteilt werden. Bei den Kosten ist zu unterscheiden zwischen
- denjenigen, die pro Platz anfallen, wie die Arbeitsvergütung der beschäftigten Menschen mit Behinderung und
 - den Kosten, die von der Zahl der belegten Plätze unabhängig anfallen, z. B. den Kosten für das Verwaltungsgebäude.
- 136 Je höher die Kosten sind, die im entgeltfinanzierten Bereich entstehen, desto höher ist das Entgelt für die Werkstatt. Jeder zusätzlich belegte Platz führt dazu, dass diejenigen Kosten, die unabhängig von der Zahl der belegten Plätze anfallen, auf mehrere Plätze verteilt werden können. Mehr Plätze zu vereinbaren, reduziert daher das Entgelt je Platz.
- 137 Die folgende Tabelle zeigt, wie sich die zwischen dem Ressort und der Werkstatt Bremen vereinbarten, die von der Werkstatt geplanten und die tatsächlichen Platzzahlen entwickelt haben.

Platzzahl im Arbeitsbereich für die Jahre 2003 bis 2008						
Plätze jeweils zum 31. Dezember	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Vereinbart	1.450	1.450	1.450	1.450	1.450	1.450
Geplant	1.450	1.475	1.480	1.512	1.526	1.524
Tatsächlich belegt	1.476	1.488	1.535	1.527	1.532	1.538

- 138 Die Tabelle macht deutlich, dass die Werkstatt Bremen im Jahr 2003 von 1.450 Plätzen ausgegangen ist. In den Folgejahren hat sie jedoch stets mehr Plätze eingeplant. Im Jahr 2008 waren es 74 Plätze mehr. Die Zahl der tatsächlich belegten Plätze ist noch stärker gestiegen als geplant. 2008 waren 88 Plätze mehr belegt als vereinbart.
- 139 Das Entgelt, das das Ressort der Werkstatt je belegtem Platz zahlt, beeinflusst das wirtschaftliche Ergebnis des Arbeitsbereichs wesentlich. In den Jahren 2003 bis 2008 sind die Erlöse in dem Bereich, den das Ressort über Entgelte finanziert, von rd. 22,7 Mio. € um rd. 11,5 % auf rd. 25,4 Mio. € gestiegen.

- 140 Den gestiegenen Erlösen standen auch höhere Kosten gegenüber. Diese sind in den einzelnen Jahren jedoch nicht so stark gestiegen wie die Erlöse. Allein im Jahr 2007 stand der Erhöhung der Erlöse um rd. 10,6 % eine Kostensteigerung von nur 8,4 % gegenüber. Erst im Jahr 2008 erreichten die Kosten nahezu die Steigerungsraten der Erlöse mit rd. 11,3 %. Dabei sind jedoch Sondereffekte zu berücksichtigen, die in Abschnitt 3.3 erläutert werden.
- 141 Die Kosten sind nicht in dem Maße gestiegen wie die Erlöse. Ein Grund dafür ist, dass sich die Kosten, die unabhängig von der Platzzahl entstehen, nicht erhöht haben. Insgesamt hat die Werkstatt Bremen aus dem Teil des Arbeitsbereichs, den das Ressort über Entgelte finanziert, in den Jahren 2004 bis 2008 Ergebnisse von rd. 1,5 Mio. € erzielt.
- 142 Das Ressort hat das Entgelt im Jahr 2008 pauschal erhöht. Seit dem Jahr 2003 liegen den Vereinbarungen durchgehend 1.450 Plätze zugrunde. Dies begründet die Vermutung, dass die Werkstatt aus diesem Grund zu hohe Erträge erzielt hat.
- 143 Das Ressort hat erklärt, Entgeltverhandlungen seien nicht geführt worden, damit die Werkstatt Bremen keine allgemeinen Kostensteigerungseffekte geltend mache. Dies sei im Ergebnis günstiger gewesen.
- 144 Die Planungs- und Belegungszahlen sowie die Entwicklung der Erlöse und Kosten der Werkstatt Bremen waren dem Ressort bekannt. Trotzdem hat es die Entgeltvereinbarungen nicht an die tatsächlichen Gegebenheiten angepasst.
- 145 Der Rechnungshof geht davon aus, dass die Werkstatt aus diesem Grund höhere Erträge erzielt hat.
- 146 Das Ressort und die Werkstatt Bremen haben bei der anstehenden Entgeltvereinbarung für den Arbeitsbereich von den aktuellen Platzzahlen auszugehen. Das Ressort hat dies zugesagt. Der Rechnungshof geht davon aus, dass das Entgelt sich dadurch reduzieren wird. Kostensteigerungen wirken dem entgegen. Bei der Entgeltverhandlung sind sowohl die veränderten Platzzahlen als auch die Kostensteigerungen zu berücksichtigen.

3.3 Kostenzuordnung als Verhandlungsgrundlage

- 147 Die Werkstatt Bremen gliedert in einer Anlage zum Jahresabschluss auf, wie sich ihr Ergebnis auf ihre Tätigkeitsbereiche verteilt. Der Arbeitsbereich ist dabei in den sog. Wirtschafts- und den sog. Kostensatzbereich untergliedert.

- 148 Der Wirtschaftsbereich stellt die Erträge und die Kosten dar, die der Werkstatt aus Lieferungen und Leistungen an Drittkundinnen und -kunden entstehen.
- 149 Im Kostensatzbereich werden vor allem die Erträge aus Leistungsentgelten der Stadtgemeinde aufgeführt und den notwendigen Kosten des laufenden Betriebs gegenübergestellt. Dazu gehören
- alle Kosten, die notwendig sind, die Aufgaben und fachlichen Anforderungen der Werkstatt zu erfüllen (werkstattnotwendige Kosten), sowie
 - die Kosten der wirtschaftlichen Betätigung der Werkstatt, soweit sie über die in einem Wirtschaftsunternehmen üblicherweise entstehenden Kosten hinausgehen (werkstattspezifische Kosten). Die üblichen Kosten sind dagegen aus dem Wirtschaftsbereich zu decken.
- 150 Die Differenz von Kosten und Erträgen im Kostensatzbereich ist Grundlage für die Verhandlungen des Entgelts. Daher ist es wichtig, die Erträge und Kosten den Bereichen korrekt zuzuordnen. Welche Kosten im Einzelfall über die in einem Wirtschaftsunternehmen üblicherweise entstehenden Kosten hinausgehen, ist bundesweit nicht eindeutig festgelegt.
- 151 Die Ergebnisse aus beiden Bereichen haben sich wie folgt entwickelt.

Aufgliederung der Ergebnisse des Arbeitsbereichs in T€					
	2004	2005	2006	2007	2008
Wirtschaftsbereich	32	8	-210	-131	361
Kostensatzbereich	132	275	572	493	33
Summe Arbeitsbereich	164	283	362	362	394

- 152 Die Ergebnisse des Arbeitsbereichs insgesamt haben sich, wie aus der Tabelle ersichtlich, in den Jahren 2004 bis 2008 um rd. 230 T€ erhöht. Verändert hat sich in diesem Zeitraum das Verhältnis der Erträge aus dem Wirtschafts- und Kostensatzbereich zueinander. Der Wirtschaftsbereich hat bis 2007 stets geringe positive oder sogar negative Ergebnisse erzielt. Ihnen haben für diesen Zeitraum erhebliche positive Ergebnisse im Kostensatzbereich gegenüber gestanden. Im Jahr 2008 hat sich das Verhältnis umgekehrt. Der Wirtschaftsbereich hat ein Ergebnis von rd. 361 T€ ausgewiesen, der Kostensatzbereich von nur rd. 33 T€.

- 153 Der Rechnungshof hat in Stichproben untersucht, wie sich die Kosten auf beide Bereiche aufteilen. Danach haben u. a. die nachstehend beschriebenen Faktoren dazu geführt, dass sich das Verhältnis der Bereiche zueinander verschoben hat.

3.3.1 Umbaukosten nicht auf Nutzungsdauer verteilt

- 154 Die Werkstatt Bremen hat im Jahr 2007 ein Gebäude für rd. 145 T€ gekauft und es 2008 umfangreich umgebaut. Es ist am 30. Januar 2009 eröffnet worden. Die Gesamtkosten des Umbaus haben rd. 584 T€ betragen. 485 T€ davon hat die Werkstatt als Instandhaltungsaufwendungen gebucht. Sie haben das Ergebnis des Kostensatzbereichs belastet.
- 155 Der Rechnungshof hat dem Ressort unabhängig von der steuer- und handelsrechtlichen Handhabung empfohlen, für Zwecke der Entgeltverhandlung die Aufwendungen für den Umbau über die erwartete Nutzungsdauer zu verteilen. Das Ressort hat erklärt, es gehe bei Kosten für Großsanierungen entsprechend vor.

3.3.2 Abschreibungen nicht dem Wirtschaftsbereich zugeordnet

- 156 Im Jahresabschluss 2008 hat die Werkstatt Bremen ihre Abschreibungen auf Neuanschaffungen von Betriebs- und Geschäftsausstattung ausschließlich dem Kostensatzbereich zugeordnet. Bisher hatte sie die Abschreibungen auf beide Bereiche aufgeteilt. Entsprechend betragen die Abschreibungen, die dem Wirtschaftsbereich zugeordnet sind, im Jahresabschluss 2008 weniger als die Hälfte des Vorjahreswerts. Sie haben 2007 bei rd. 130 T€ und 2008 bei nur rd. 44 T€ gelegen.
- 157 Das Ressort hat darauf hingewiesen, „die Verminderung der Abschreibung“ gehe „mit einer Reduzierung der Erträge durch die Auflösung eines Sonderpostens einher“. Damit habe sich das Ergebnis nicht verändert.
- 158 Diese Argumentation überzeugt nicht. Seit dem Jahresabschluss 2008 entstehen aufgrund einer veränderten Handhabung bei der Werkstatt Bremen keine Erträge aus der Auflösung dieses Sonderpostens mehr. Die Abschreibungen verschlechtern daher das Ergebnis.
- 159 Beide Bereiche nutzen das Anlagevermögen, nicht nur der Kostensatzbereich. Das Ergebnis des Kostensatzbereichs ist nur mit denjenigen Abschreibungen zu belasten, die ihm zuzuordnen sind. Die übrigen Abschreibungen sind dem Wirtschaftsbereich zuzurechnen.

- 160 Der Rechnungshof hat die Werkstatt Bremen aufgefordert, künftig für die Anschaffungen des Anlagevermögens zu prüfen, welchem Bereich sie zuzuordnen sind. Es ist nicht sachgerecht, sämtliche Abschreibungen dem Kostensatzbereich zuzuschlagen.
- 161 Das Ressort hat dem widersprochen. Die Abschreibungen des Kostensatzbereichs würden einen Referenzwert, der sich aus Vorgaben der Oberfinanzdirektion Hannover ergebe, nicht überschreiten.
- 162 Bei seiner Argumentation hat das Ressort jedoch nicht berücksichtigt, dass die Kosten danach zu unterscheiden sind, ob sie auch in einem Wirtschaftsunternehmen üblicherweise entstehen. Nur wenn das nicht der Fall ist, sind sie dem Kostensatzbereich zuzuordnen. In einer Werkstatt für Menschen mit Behinderung fallen Abschreibungen für Gegenstände an, die auch in Wirtschaftsunternehmen angeschafft werden. Die Aufwendungen sind verursachungsgerecht aufzuteilen. Dass der Betrag der Abschreibungen, die dem Kostensatzbereich zugeordnet sind, einen Referenzwert nicht überstiegen hat, ändert daran nichts.

3.3.3 Kosten für Personal einheitlich zuordnen

- 163 Die Werkstatt Bremen hat im Jahr 2008 Personalkosten für Produktionshelferinnen und -helfer von Fremdfirmen in Höhe von rd. 31 T€ dem Kostensatzbereich zugeordnet. Kosten für eigene Produktionshelferinnen und -helfer hat sie dem Wirtschaftsbereich zugeordnet.
- 164 Bei der Zuordnung von Kosten für eigene Beschäftigte und für Beschäftigte von Fremdfirmen sollten einheitliche Maßstäbe gelten. Kosten für Produktionshelferinnen und -helfer sind dem Wirtschaftsbereich zuzuordnen. Es kommt nicht darauf an, ob es sich um eigene Beschäftigte oder Beschäftigte von Fremdfirmen handelt. Der Rechnungshof hat die Werkstatt Bremen aufgefordert, künftig entsprechend zu verfahren.
- 165 Die Beispiele machen deutlich, dass das Ressort die Kostenzuordnung der Werkstatt analysieren muss, um angemessene Entgelte vereinbaren zu können.
- 166 Das Ressort hat erklärt, es halte das Vorgehen der Werkstatt Bremen zwar für zulässig. Künftig werde es jedoch genau darauf achten, „dass nur nach sachlichem Ermessen entgeltrelevante Kosten berücksichtigt werden“.

3.4 Entgelt für Außenarbeitsgruppen nicht angepasst

- 167 Die Werkstatt Bremen hat in der Vergangenheit neben der bisher üblichen Beschäftigung von Menschen mit Behinderung in eigenen oder angemieteten Räumen vermehrt sog. Außenarbeitsplätze geschaffen. Zum 1. Januar 2009 sind insgesamt 182 Menschen mit Behinderung in Außenarbeitsgruppen von Drittkundinnen und -kunden der Werkstatt Bremen tätig gewesen. Das entspricht rd. 12 % der im Arbeitsbereich beschäftigten Menschen mit Behinderung.
- 168 Die Werkstatt Bremen erhält als Teil des Entgelts einen sog. Investitionsbetrag. Dieser Betrag soll Zinsen, Mietkosten, Instandhaltungsaufwendungen sowie Abschreibungen für betriebsnotwendige Anlagen einschließlich ihrer Ausstattung, abdecken. Für das Jahr 2008 hatte dieser Betrag eine Höhe von rd. 3,2 Mio. €.
- 169 Die Gewinnrücklagen der Werkstatt Bremen (rd. 10,6 Mio. € zum 31. Dezember 2008) enthalten u. a. Mittel für Ersatz- und Modernisierungsinvestitionen. Sie werden auch aus den Investitionsmitteln der Entgelte gespeist. Es ist Aufgabe der Werkstatt, Projekte für die Zukunft zu entwickeln und dafür Investitionsmittel sinnvoll zu verwenden. Die Projekte müssen mit konkreten Planungen unterlegt sein.
- 170 Bisher ist der Investitionsbetrag als Teil des Entgelts unverändert gezahlt worden, obwohl für Beschäftigte in Außenarbeitsgruppen geringere Investitionen erforderlich sind. Das Ressort hat am 28. November 2008 eine Zielvereinbarung mit der Werkstatt Bremen abgeschlossen. Darin ist u. a. festgelegt worden, das Entgelt für Außenarbeitsplätze angemessen zu reduzieren. Die Investitionskosten würden dann zwar zu größeren Teilen auf die übrigen Arbeitsplätze verteilt werden. Das Ressort erwartet dennoch eine Kostenentlastung aus dieser Maßnahme. Im Übrigen könne damit besser geprüft werden, ob die Investitionen bezogen auf die übrigen Arbeitsplätze angemessen sind.
- 171 Der Rechnungshof schließt sich dieser Argumentation an. Er erwartet, dass das Entgelt für die Außenarbeitsgruppen an die tatsächlichen Gegebenheiten angepasst wird.

3.5 Teilzeitbeschäftigte nicht im Entgelt berücksichtigt

- 172 Die WVO sieht vor, dass Menschen mit Behinderung „wegen Art oder Schwere der Behinderung oder zur Erfüllung eines Erziehungsauftrags“ in einer kürzeren Beschäftigungszeit arbeiten können. Daneben regelt das Teilzeit- und Befristungsgesetz weitere Möglichkeiten, die Arbeitszeit individuell zu verkürzen. Im Arbeitsbereich der Werkstatt Bremen waren im Dezember 2008 rd. 21 % der Menschen mit Behinderung mit weniger als 30 Stunden pro Woche tätig. Rd. 13 % der Beschäftigten im Arbeitsbereich haben eine Arbeitszeit von 20 bis 25 Stunden. Nach den derzeit für alle Werkstätten geltenden Entgeltvereinbarungen zahlt das Ressort den Werkstätten das volle Entgelt pro Platz, auch wenn Menschen mit Behinderung in Teilzeit arbeiten.
- 173 Kürzere Arbeitszeiten von Menschen mit Behinderung spiegeln sich auch in kürzeren Arbeitszeiten von Gruppenleitungen wider. Die Werkstatt erfüllt bereits jetzt die lt. WVO empfohlenen Personalschlüssel nur unter Berücksichtigung der eigenen Teilzeitkräfte und der in Teilzeit beschäftigten Menschen mit Behinderung.
- 174 Das Ressort hat bereits 2004 in die Verhandlungen über die Rahmenvereinbarung zu Werkstätten den Entwurf einer Regelung eingebracht, das Entgelt bei Teilzeitbeschäftigung zu kürzen. Damit sollte die Entgeltvereinbarung an die bestehenden Beschäftigungsstrukturen angepasst werden. Der Vorschlag sah vor, das Entgelt unabhängig davon zu kürzen, ob die Teilzeit aufgrund
- der Art und Schwere der Behinderung,
 - von Betreuungszeiten oder
 - des Teilzeit- und Befristungsgesetzes gewährt wird.
- 175 Der Rechnungshof hat die Absicht des Ressorts begrüßt, die Entgelte zu kürzen, die die Werkstatt Bremen für Beschäftigte in Teilzeit erhält. Er hat die Vertragspartner aufgefordert, sich darüber zügig zu verständigen. Das Ressort muss dabei untersuchen, inwieweit durch die Beschäftigung in Teilzeit bereits jetzt geringere Kosten anfallen. Diese Effekte sind im Entgelt zu berücksichtigen.

3.6 Amt zahlt teilweise doppelt

- 176 Die Werkstatt Bremen rechnet ihre Entgelte in Höhe von monatlich rd. 1 Mio. € mit dem Amt für Soziale Dienste (AfSD) ab. Sie sendet dazu Rech-

nungen an das Finanz- und betriebliche Rechnungswesen (Rechnungswesen) des AfSD. Dort werden die entsprechenden Zahlungen angewiesen.

- 177 Daneben leistet ein Sozialzentrum als nachgeordnete Dienststelle des AfSD Zahlungen an die Werkstatt Bremen. Es hat das Rechnungswesen des AfSD nicht darüber informiert. Doppelzahlungen sind die Folge gewesen.
- 178 Die Werkstatt Bremen hat reagiert. Sie hat zunächst mit aufwendigen Kontenprüfungen festgestellt, ob es Überzahlungen gegeben hat und die Beträge verrechnet. Inzwischen sendet die Werkstatt Bremen dem Rechnungswesen des AfSD nur noch Rechnungen für diejenigen Fälle zu, in denen das Sozialzentrum nicht bereits gezahlt hat.
- 179 Der Rechnungshof hat das AfSD aufgefordert, alle Zahlungen an die Werkstatt Bremen einheitlich über das betriebliche Finanz- und Rechnungswesen abzuwickeln. So werden Doppelzahlungen und aufwendige Kontenklärungen vermieden.
- 180 Dem AfSD liegen zwar die einzelnen Fallakten vor. Es verfügt jedoch nicht über zusammengefasste Informationen über den der Werkstatt Bremen zustehenden monatlichen Zahlbetrag. Es kann die Rechnungen der Werkstatt Bremen allein anhand der einzelnen Fallakten überprüfen. Daher sind die Doppelzahlungen lediglich der Werkstatt Bremen und nicht dem AfSD aufgefallen. Das AfSD ist auf das Kontrollsystem der Werkstatt Bremen angewiesen.
- 181 Das Ressort hat erklärt, eine Änderung würde sich erst dann ergeben, wenn im AfSD die sog. elektronische Fallakte eingeführt ist.
- 182 Bereits am 30. November 2004 hatte der Senat beschlossen, im AfSD die elektronische Fallakte einzuführen. Das Projekt hat sich in der Folge jedoch mehrfach erheblich verzögert.
- 183 Das AfSD muss über eigene zusammengefasste Daten verfügen, um die Richtigkeit der Abrechnungen zu prüfen, bevor es eine Auszahlung veranlasst. Es reicht nicht aus, darauf hinzuweisen, dass zusammengefasste Daten erst nach Einführung von elektronischen Fallakten abgefragt werden können. Der Rechnungshof verweist auf den Senatsbeschluss. Es ist nicht nachvollziehbar, warum dieser Prozess nach fünf Jahren noch nicht abgeschlossen ist.

3.7 Forderungen und Verbindlichkeiten ausgleichen

- 184 Die Werkstatt Bremen hat in ihrer Bilanz zum 31. Dezember 2008 ein Guthaben von rd. 14,7 Mio. € bei der Landeshauptkasse ausgewiesen. Die Landeshauptkasse verzinst diese Guthaben. Allein in den Jahren 2007 und 2008 hat die Werkstatt Bremen Zinserträge von rd. 562 T€ und von rd. 359 T€ erzielt. Sie haben mit rd. 50 % (2007) und rd. 40 % (2008) erheblich zum Jahresüberschuss beigetragen. Im Jahr 2007 haben sie sogar das Arbeitsergebnis um rd. 200 T€ übertroffen.
- 185 Obwohl die Werkstatt Bremen über eine hohe Liquidität verfügt, hat sie zum 31. Dezember 2008 Verbindlichkeiten gegenüber der Stadtgemeinde in Höhe von 394 T€ gehabt. Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, seine Forderungen geltend zu machen oder mit Verbindlichkeiten zu verrechnen. Das Ressort hat erklärt, es werde dem nachkommen.

4 Alle Werkstätten im Land Bremen prüfen - Entgelte anpassen

- 186 Die WVO gewährt dem Ressort das Recht, Unterlagen darüber anzufordern, wie die Werkstätten, die nicht als Eigenbetriebe organisiert sind, ihr Arbeitsergebnis ermitteln und wie sie es verwenden. Die Werkstätten in Bremerhaven haben dazu bisher nur unvollständige Unterlagen vorgelegt. Das Ressort plant deshalb, künftig Außendienstbesuche gemeinsam mit der BA wahrzunehmen, um die Unterlagen vor Ort einzusehen.
- 187 Der Rechnungshof hat das Ressort in seiner Funktion als gemeinsam mit der BA zuständige Anerkennungsbehörde aufgefordert, bei den Werkstätten in Bremerhaven vor Ort u. a. zu prüfen,
- wie die Plätze tatsächlich ausgelastet sind,
 - wie die Kosten des Wirtschafts- und des Kostensatzbereiches aufgeteilt werden,
 - in welchem Umfang Teilzeit- und Außenarbeitsplätze eingerichtet sind und
 - ob die Fachkräftequote erreicht wird.
- 188 Der Rechnungshof geht davon aus, dass sich Erkenntnisse aus seiner Prüfung der Werkstatt Bremen auch auf die Werkstätten in Bremerhaven übertragen lassen. Dafür spricht u. a. auch der Kennzahlenvergleich der überörtlichen Träger der Sozialhilfe für die Jahre 2005 und 2006, den eine Beratungsfirma herausgegeben hat. Er enthält u. a. Angaben zu den Werkstattplätzen im Land Bremen, die in die folgende Tabelle eingeflossen sind.

Übersauslastung der Plätze im Arbeitsbereich im Land Bremen	
Belegte Werkstattplätze 2006 (Berufsbildungs- und Arbeitsbereich)	2.683
abzüglich rd. 10,8% geschätzter Plätze im Berufsbildungsbereich	290
Belegte Plätze im Arbeitsbereich	2.393
Vereinbarte Plätze im Arbeitsbereich	1.949
Rechnerische Übersauslastung	123 %

- 189 Im Jahr 2006 hat es laut Kennzahlenvergleich 2.683 Werkstattplätze im Berufsbildungs- und Arbeitsbereich gegeben. 10,8 % betrug der Anteil der Plätze im Berufsbildungsbereich der Werkstatt Bremen. Der Rechnungshof hat die Zahl der Werkstattplätze um rd. 10,8 % reduziert, um die Zahl der belegten Plätze im Arbeitsbereich zu errechnen.
- 190 Im Land Bremen waren danach 2006 etwa 2.393 Plätze im Arbeitsbereich belegt gewesen. Die Entgeltvereinbarungen für die drei Werkstätten sehen jedoch insgesamt nur 1.949 Plätze vor. Danach waren die Plätze im Arbeitsbereich der Werkstätten im Land Bremen insgesamt zu rd. 123 % ausgelastet.
- 191 Da die Auslastung im Arbeitsbereich der Werkstatt Bremen im Jahr 2006 rd. 105 % betragen hat, muss sie bei den Werkstätten in Bremerhaven noch weit höher gewesen sein.
- 192 Ein weiterer Hinweis dafür, dass sich die Prüfungsergebnisse auf die Werkstätten in Bremerhaven übertragen lassen, sind die von den Elbe-Weser-Werkstätten im Bundesanzeiger veröffentlichten Bilanzzahlen. Danach hat auch die als gGmbH geführte Werkstatt eine sehr hohe Eigenkapitalquote. Sie hat 2007 bei rd. 73,9 % gelegen. Im gleichen Jahr hat sie einen Überschuss von rd. 1,6 Mio. € erzielt. Dieser lag sogar erheblich höher als der der Werkstatt Bremen (rd. 1,0 Mio. €), obwohl die Werkstatt Bremen über wesentlich mehr Plätze verfügt.
- 193 Der Rechnungshof geht davon aus, dass für diese hohen Jahresüberschüsse auch die pauschale Fortschreibung der Entgeltvereinbarungen ursächlich ist. Er hat das Ressort gebeten, bis zum 30. Juni 2010 über das Ergebnis seiner Prüfung zu den Werkstätten in Bremerhaven zu berichten.
- 194 Das Ressort hat erklärt, es habe mit den Werkstätten im Land Bremen Verhandlungen aufgenommen, deren Gegenstand auch die vom Rechnungshof genannten Punkte seien. Da die Werkstätten bis zum Abschluss einer Rah-



menvereinbarung wiederum eine pauschale Erhöhung des Entgelts forderten, seien die Verhandlungen schwierig.

- 195 Der Rechnungshof hat das Ressort gebeten, die Entgeltverhandlungen neben einer Einigung über die Rahmenvereinbarung voranzutreiben. Er hat das Ressort aufgefordert, bis Mitte des Jahres auch über den Stand der Verhandlungen zu berichten.



Häfen

Neubau der Kaiserschleuse

Die mit dem Neubau beauftragte stadtbremische Gesellschaft hat ein unzulässiges Vorauszahlungsmodell gewählt, das Kosten für Bremen in einer Größenordnung von etwa 6 Mio. € verursacht.

Durch eine unzureichende Grundlagenermittlung der Gesellschaft fallen vermeidbare Kosten an.

1 Prüfung fortgesetzt

- 196 Im Überseehafen in Bremerhaven wird die Kaiserschleuse seit Mitte 2007 durch einen Neubau ersetzt. Der Senator für Wirtschaft und Häfen hat die stadtbremische bremenports GmbH & Co. KG (Gesellschaft) beauftragt, dieses Infrastrukturprojekt zu realisieren. Für das Projekt hat der Senat einen finanziellen Rahmen von 232,7 Mio. € vorgegeben. Dieses Budget soll ausreichen für den Neubau der Schleuse sowie für dazugehörige Baunebenkosten wie Planungsleistungen und Ausgleichsmaßnahmen.
- 197 Der Rechnungshof hatte im letzten Jahr über die Prüfung des Vergabeverfahrens berichtet (vgl. Jahresbericht 2009 - Stadt -, Tz. 325 ff.). Er hat im Jahr 2009 die Themen „Vorauszahlungsverrechnung“ und „Grundlagenermittlung“ geprüft.

2 Unzulässige und teure Vorauszahlungsverrechnung

- 198 Im Jahr 2008 hatte der Rechnungshof das Vergabeverfahren für den Bauauftrag geprüft. Dabei hatte er u. a. festgestellt, dass die Gesellschaft Nachverhandlungen mit dem Auftragnehmer durchgeführt hatte. Aus den Nachverhandlungen ging ein Ergänzungsvertrag hervor, aufgrund dessen die Gesellschaft dem Auftragnehmer im April 2007 eine Vorauszahlung in Höhe von 40 Mio. € für Stahl geleistet hatte.
- 199 Das Häfenressort und der Rechnungshof stimmen darin überein, dass die Verhandlungen, die zum Ergänzungsvertrag geführt haben, unzulässig waren und die Gesellschaft damit gegen das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen sowie die Vergabeverordnung verstoßen hat.

- 200 Gleichwohl hat das Ressort argumentiert, nur durch den Ergänzungsvertrag und das darin vereinbarte Vorauszahlungsmodell habe sich das Risiko schwankender Stahlpreise eindämmen lassen. Zudem habe die Gesellschaft dadurch Einsparoptionen von 20 Mio. € erlangt, um so das Budget einhalten zu können. Alternativ wäre der Gesellschaft lediglich der Weg einer Neuausschreibung des Bauauftrags geblieben. Das hätte Zeit in Anspruch genommen und Kosten verursacht.
- 201 Gesellschaft und Auftragnehmer haben im Ergänzungsvertrag u. a. vereinbart, wie die Vorauszahlung verrechnet werden soll. Danach sollte die Verrechnung erst dann beginnen, wenn ein Bauvolumen von 130 Mio. € erreicht worden ist. Das war im September 2009 der Fall. Die monatlichen Abschlagsrechnungen des Auftragnehmers werden von der Gesellschaft seit Oktober 2009 jeweils mit der Vorauszahlung verrechnet.
- 202 Eine Folge des vereinbarten Vorauszahlungsmodells ist die vorübergehende Doppelbezahlung des gelieferten Stahls. Obgleich der Preis für den Stahl (rd. 38.000 t) durch die Vorauszahlung bereits vollständig abgegolten war, hat ihn die Gesellschaft aufgrund der monatlichen Rechnungen des Bauunternehmens bis September 2009 noch einmal bezahlt.
- 203 Die vereinbarte Vorauszahlungsverrechnung ist rechtswidrig. Diese Bewertung teilt das Ressort: „Im Hinblick auf den Anrechnungszeitraum der geleisteten Vorauszahlung wird dem Gebot des § 16 Nr. 2 Abs. 2 VOB/B, nachdem die Rückzahlung nach Baufortschritt (Bezug nehmend auf die Erbringung der jeweils konkreten Leistung, für die die Vorauszahlung geleistet wurde) anzurechnen ist, nicht Rechnung getragen.“
- 204 Vorauszahlungen sind „... auf die nächstfälligen Zahlungen anzurechnen, soweit damit Leistungen abzugelten sind, für welche die Vorauszahlungen gewährt worden sind“ (§ 16 Nr. 2 Abs. 2 VOB/B). Sobald also Stahl auf die Baustelle geliefert und in Rechnung gestellt wurde, hätte die Verrechnung der Vorauszahlung beginnen müssen. Das wäre bereits im Oktober 2007 der Fall gewesen. Anders als im Ergänzungsvertrag vereinbart, hätte die Verrechnung der Vorauszahlung somit 23 Monate früher beginnen müssen. Aus welchen Gründen auch immer es zudem zu Bauzeitverzögerungen kommt, sie werden sich beim vereinbarten Vorauszahlungsmodell stets Kosten erhöhend für Bremen auswirken.
- 205 Da die Vorauszahlung kreditfinanziert ist, muss Bremen dafür Zinsen zahlen. Der Rechnungshof hat diese Zinskosten überschlägig ermittelt, weil die Verrechnung voraussichtlich erst Mitte 2010 abgeschlossen sein wird. Das ver-

einbarte Vorauszahlungsmodell wird dann Kosten in einer Größenordnung von etwa 6 Mio. € verursacht haben. Davon betragen die Kosten, die allein durch die knapp zwei Jahre später beginnende Verrechnung entstanden sind, rd. 4 Mio. €. Wenn die Gesellschaft ein rechtlich zulässiges Vorauszahlungsmodell vereinbart hätte, wären diese Kosten nicht angefallen.

- 206 Das Ressort hat ausgeführt: „Eine endgültige Berechnung der tatsächlichen Zinsaufwendungen kann erst nach Abschluss der Maßnahme, respektive nach vollständig erfolgter Verrechnung erfolgen.“
- 207 Obgleich das Ressort die rechtliche Bewertung des Rechnungshofs teilt, hält es den Ergänzungsvertrag weiterhin für vorteilhaft. Das Ressort hat argumentiert, „dass das Ergänzungsangebot ... nur als 'Paketlösung' angenommen werden konnte und für den Auftraggeber zum Zeitpunkt der Entscheidung die wirtschaftliche Möglichkeit zur Realisierung des Projekts 'Kaiserschleuse' darstellte.“
- 208 Unter 'Paketlösung' versteht das Ressort die Verbindung zwischen Vorauszahlungsmodell, Einsparoptionen und Stahlpreisfixierung im Ergänzungsvertrag. Für die vom Ressort unterstellte Verbindung gibt es jedoch rechtlich keine Grundlage.
- 209 Die im Ergänzungsvertrag vereinbarten Einsparmöglichkeiten beziehen sich im Wesentlichen auf Änderungen und Kürzungen von Bauleistungen. Diese anzuordnen bleibt dem Auftraggeber nach Auftragserteilung ohnehin vorbehalten (§ 1 Nr. 3 VOB/B). Einsparmöglichkeiten hätte die Gesellschaft folglich in jedem Fall, also insbesondere ohne Vorauszahlung und Stahlpreisfixierung, erzielen können.
- 210 Ebenso bedingen sich Vorauszahlung und Fixierung des Stahlpreises gegenseitig nicht zwingend. Die Gesellschaft hätte sich nicht auf das unzulässige Vorauszahlungsmodell einlassen dürfen. Stattdessen hätte sie die von ihr angestrebte Fixierung des Stahlpreises innerhalb des anzuwendenden Bauvertragsrechts verhandeln müssen.
- 211 Die Gesellschaft hätte folglich Einsparungen und sichere Stahlpreise im zulässigen Rahmen des Bauvertragsrechts erreichen können. Im Übrigen wären bei einer zulässigen Vorauszahlung deutlich weniger Kosten angefallen als beim vereinbarten Vorauszahlungsmodell (s. Tz. 205). Daneben wären bei einer regelkonformen Vorauszahlung keine Mehrkosten durch den Einfluss von bauzeitlichen Verzögerungen entstanden (s. Tz. 204).

- 212 Das Ressort hat ferner dargestellt, es halte die Feststellungen und Bewertungen des Rechnungshofs zu den finanziellen Auswirkungen für nicht belegbare Annahmen. Eine „abschließende Beurteilung, ob der bremische Haushalt durch Überschreitung des Projektbudgets belastet wird“, sei derzeit noch nicht möglich.
- 213 Diese Position des Ressorts überzeugt nicht. Auch wenn zzt. noch keine Spitzabrechnung vorgenommen werden kann, sind bereits vermeidbare Kosten in Millionenhöhe entstanden (s. Tz. 205). Das trifft im Übrigen auch dann zu, wenn das Budget für den Neubau der Kaiserschleuse eingehalten wird oder sogar Einsparpotenziale verwirklicht werden. Das Ressort hat bereits anlässlich der Erörterung des Jahresberichts 2009 im Rechnungsprüfungsausschuss eine Untersuchung der finanziellen Auswirkungen des Ergänzungsvertrags zugesagt.

3 Vermeidbare Kosten durch unzureichende Grundlagenermittlung

- 214 Vor der Vorplanung einer Baumaßnahme muss der Auftraggeber die Grundlagen ermitteln. Dabei soll u. a. festgestellt werden, ob im Bereich der künftigen Baustelle mit Umständen zu rechnen ist, die bei der späteren Planung und Ausschreibung einer Baumaßnahme zu berücksichtigen sind.
- 215 Das nachfolgende Luftbild (s. Bild 1, Quelle: Mit freundlicher Genehmigung von bremenports GmbH & Co. KG) zeigt die bis zum Jahr 2007 vorhandene Bebauung im Bereich der Kaiserschleuse.



- 216 Bis heute steht dort ein denkmalgeschütztes Gebäude des alten Kraftwerks (Kraftwerk 1). In früheren Jahren war die Umgebung der Kaiserschleuse er-

heblich umfangreicher bebaut. So hat dort ein weiteres Kraftwerk (Kraftwerk 2) gestanden, wie die nachfolgende Abbildung aus dem Jahr 1922 zeigt (s. Bild 2, Quelle: Mit freundlicher Genehmigung des Fördervereins „Maritimer Denkmalschutz e. V.“). Von den beiden Schornsteinen war bereits der kleinere über 36 m hoch, was Rückschlüsse auf eine entsprechend tiefe Gründung zulässt.



- 217 Im Boden vorhandene Fundamente des Kraftwerks 2 haben zu Problemen beim Bau der äußeren Schleusentorkammer geführt und insbesondere die Rammarbeiten erschwert. Bei Rammarbeiten werden z. B. Stahlträger in das vorhandene Erdreich eingebracht. Treffen diese Bauteile beim Rammen auf Hindernisse im Boden, wird von Rammhindernissen gesprochen. Das können beispielsweise Felsen, Rohrleitungen oder Reste ehemaliger Bebauung sein.
- 218 Von der früheren Existenz des Kraftwerks 2 hat die Gesellschaft gewusst und dazu ausgeführt: „Über dieses Kraftwerk war lediglich bekannt, dass es 1984 abgebrochen wurde“. Die Gesellschaft hat dargestellt: „Im Regelfall ist aber anzunehmen, dass zurückgebaute Gebäude im Hafenbereich restlos entfernt werden und wurden.“
- 219 Die Annahme der Gesellschaft hat sich als unzutreffend erwiesen. Sie hätte nicht ohne Weiteres davon ausgehen dürfen, dass die abgebrochenen Gebäude rückstandsfrei beseitigt worden sind. Allein das Wissen um die frühere Existenz eines zweiten Kraftwerks hätte die Gesellschaft veranlassen müssen, die Grundlagenermittlung insoweit sorgfältiger durchzuführen.
- 220 Bei den im Hafenbereich vorhandenen Bodenverhältnissen sind insbesondere massive Bauwerke wie ein Kraftwerk mit hohem Schornstein tief gegründet. Umso unwahrscheinlicher war die Annahme, dass hier der „Regelfall“

einer restlosen Beseitigung der Bausubstanz vorliegen konnte. Die genaue Lage des abgebrochenen Kraftwerks hätte die Gesellschaft Lageplänen entnehmen können. Gezielte Ausschachtungen am ehemaligen Standort des Kraftwerks 2, also im Bereich der geplanten äußeren Schleusentorkammer, hätten frühzeitig und mit geringem Aufwand ergeben, dass die Einschätzung der Gesellschaft nicht zutraf.

- 221 Auch weiteren Hinweisen auf Hindernisse im Boden ist die Gesellschaft nicht nachgegangen. So hatte ein im Auftrag der Gesellschaft erstelltes Bodengutachten bereits im Jahr 2005 auf Hindernisse im Boden verwiesen. Seinerzeit hatten diese Hindernisse zum Abbruch mehrerer lokaler Probebohrungen geführt. Zwar werden Bodengutachten primär erstellt, um Aussagen über die physikalischen Eigenschaften des Bodens sowie Gründungsmöglichkeiten oder Altlasten zu erhalten. Aber ein solches Gutachten kann auch auf Hindernisse im Boden hinweisen, wie in diesem Fall geschehen.
- 222 Die unzureichende Grundlagenermittlung wirkt sich Kosten erhöhend aus. Ressort und Gesellschaft haben dargestellt, die Zusatzkosten wären auch bei vollständiger Kenntnis der Baureste und anderer Rammhindernisse nur teilweise vermeidbar gewesen.
- 223 Der Rechnungshof und das Ressort stimmen zwar darin überein, dass ein Teil der Mehrkosten unvermeidbar war. Die Darstellung des Ressorts kann aber so verstanden werden, dass die entstehenden Mehrkosten nur zu einem geringen Teil hätten vermieden werden können.
- 224 Dies wäre jedoch nicht zutreffend, denn
- aufgrund der Rammhindernisse liegen zzt. bereits Mehrkostenforderungen des Auftragnehmers in Höhe von rd. 4 Mio. € vor, die u. a. Reparaturen und zusätzliche Abdichtungsarbeiten an der äußeren Schleusentorkammer betreffen,
 - die Rammhindernisse haben zu erheblichen bauzeitlichen Verzögerungen geführt, die voraussichtlich weitere Kosten nach sich ziehen,
 - umfassende Informationen über das Kraftwerk 2 in der Vorplanungsphase wären in die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für den Bau einbezogen worden und hätten Anlass dafür geben können, über einen Bau der äußeren Schleusentorkammer außerhalb des Kraftwerksbereichs nachzudenken.



Sanierung zweier Schulpavillons

Nachdem die Gesellschaft für Bremer Immobilien mbH für drei Baumaßnahmen keine prüfbaren Unterlagen vorlegen konnte, hat es der Rechnungshof ihr ermöglicht, ordnungsgemäß durchgeführte und dokumentierte Maßnahmen für seine Prüfung zu benennen. Gleichwohl hat er in der Dokumentation und Abwicklung auch dieser Baumaßnahmen, die die Sanierungen von Schulpavillons betrafen, erhebliche Mängel festgestellt.

1 Rechnungslegung nicht ordnungsgemäß

- 225 In den seit 1994 geltenden Richtlinien für die Planung und Durchführung von Bauaufgaben (RLBau) ist festgelegt, dass die Rechnungslegung für große Baumaßnahmen ab 250 T€ spätestens sechs Monate nach Fertigstellung der Maßnahme zu erfolgen hat. Die RLBau bestimmen weiterhin, welche Unterlagen für die Rechnungslegung erforderlich sind.
- 226 Mit Schreiben vom 19. Mai 2008 hatte der Rechnungshof entsprechende Unterlagen für die Prüfung von Baumaßnahmen an der Tami-Oelfken-Schule angefordert, die einen Wert von mehr als 820 T€ hatten. Die von der Gesellschaft für Bremer Immobilien mbH (GBI) gelieferten Unterlagen waren unvollständig. Die Dokumentation wies so große Lücken auf, dass es trotz erheblicher Bemühungen GBI nicht möglich war, prüfbare Unterlagen vorzulegen. GBI hatte personelle Gründe dafür genannt. Ob und ggf. inwieweit GBI die Mittel wirtschaftlich und sparsam verwendet hatte, musste ungeklärt bleiben (vgl. Jahresbericht 2009 - Land -, Tz. 769 ff.).
- 227 Als Ersatz für diese nicht prüfbare Baumaßnahme hatte der Rechnungshof daraufhin Unterlagen für die Fassaden-, Dach- und Sockelsanierung des Verwaltungstraktes der Grundschule „In der Vahr“ angefordert, die etwa 1,2 Mio. € gekostet hat. GBI erklärte, der mit dieser Maßnahme betraute Sachbearbeiter stünde für Auskünfte nicht mehr zur Verfügung. Die Zusammenstellung der Unterlagen stelle einen unverhältnismäßig hohen Aufwand dar. Da GBI auch für diese Baumaßnahme nicht, wie vorgeschrieben, Rechnung gelegt hatte, verzichtete der Rechnungshof auf die Unterlagen und die nachträgliche und damit aufwendige Zusammenstellung der Unterlagen für die Baumaßnahme an der Grundschule „In der Vahr“.

- 228 Ersatzweise forderte der Rechnungshof die Unterlagen zu den Baumaßnahmen an, die im Zusammenhang mit dem Ausbau der Schule Borchshöhe zur Ganztagschule durchgeführt worden waren. Für die gesamte Maßnahme waren rd. 1,3 Mio. € veranschlagt worden. Auch bei dieser Baumaßnahme konnte GBI keine prüffähigen Unterlagen vorlegen.
- 229 Die ordnungsgemäße sowie wirtschaftliche und sparsame Verwendung von insgesamt rd. 3,32 Mio. € konnte GBI somit nicht nachweisen.
- 230 Nachdem GBI für drei geplante Prüfungen keine prüfbaren Unterlagen vorlegen konnte, hat der Rechnungshof die Gesellschaft gebeten, ihm Baumaßnahmen zu benennen, für die sie ordnungsgemäße Unterlagen vorlegen könne. Aus den von GBI vorgeschlagenen drei Maßnahmen hat der Rechnungshof bis heute die Sanierung des Kästner- und des Gansberg-Pavillons an der Grundschule Philipp-Reis-Straße für insgesamt rd. 1,7 Mio. € geprüft. Die Prüfung der dritten Maßnahme steht noch aus.

2 Mängelbericht fehlt

- 231 Für die Sanierung der beiden Schulpavillons hat GBI dem Rechnungshof keinen Bericht über die zu beseitigenden Mängel vorgelegt. Ziel jeder Gebäudesanierung ist es, die bestehenden Mängel zu beseitigen. Es ist deshalb erforderlich, ein zu sanierendes Gebäude zunächst umfassend zu untersuchen, die Mängel zu notieren und zu bewerten. Auf dieser Grundlage ist zu entscheiden, welche Mängel während der anstehenden Sanierung wie beseitigt werden sollen. So stellt sich vor einer Sanierungsmaßnahme z. B. die Frage, ob die Fenster, die nicht mehr dicht schließen, erneuert werden oder neue Dichtungen und ggf. einen Anstrich erhalten sollen. Je nach Schadensbild können unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten verschiedene Entscheidungen sinnvoll sein.
- 232 Die vorhandenen Mängel aufzunehmen, zu bewerten und die jeweiligen Entscheidungen zu begründen und zu dokumentieren, hat GBI bei beiden Pavillons versäumt. Warum die Gesellschaft die Pavillons so saniert hat, wie sie es getan hat, und ob das wirtschaftlich war, hat sie nicht nachweisen können. Auch der Rechnungshof hat aufgrund der unzureichenden Grundlagenermittlung und Planung seitens GBI diese Fragen nicht klären können.
- 233 Zum fehlenden Mängelbericht hat das Fachaufsicht führende Finanzressort zugesagt, dass für alle Projekte, für die bis August 2009 noch keine Kostenschätzung vorliege, eine Bestandsaufnahme beauftragt werde. Die Bestandsaufnahme soll der Grundlagenermittlung entsprechen.

3 Planungsunterlagen unzureichend

- 234 GBI hat dem Rechnungshof für die Sanierung der beiden Pavillons Zeichnungen vorgelegt, die nicht der DIN entsprechen. Aus ihnen ist nicht zu erkennen, ob es sich um den ursprünglichen Zustand der Gebäude, einen Zwischenstand oder den Endzustand handeln soll. Aufklärung zu dieser Frage konnte auch der für die Maßnahme von GBI eingesetzte Projektleiter nicht geben. Wie der Architekt die Massen für die Ausschreibungen ermittelt hat und auf welcher Grundlage die Baufirmen gebaut haben, lässt sich wegen der unzureichenden Planungsunterlagen ebenfalls nicht beantworten.
- 235 Bei einem ordnungsgemäßen Ablauf setzen die mit der Planung beauftragten freiberuflich Tätigen die Sanierungsentscheidungen in diversen Zeichnungen mit Erläuterungsbericht um. Auf der Grundlage der Bestandspläne stellen sie die Bauteile dar, die abgebrochen werden sollen. In einem zweiten Schritt zeichnen die freiberuflich Tätigen ein, welche Bauteile saniert und welche ergänzt werden sollen. Auch den Endzustand des Gebäudes nach der Sanierung stellen sie grafisch dar.
- 236 Mithilfe der Zeichnungen werden die erforderlichen Massen für die aususchreibenden Handwerkerleistungen ermittelt. Nach Vergabe der Aufträge erläutern die freiberuflich Tätigen den Baufirmen anhand der Zeichnungen, wo sie konkret welche Leistungen erbringen sollen. Die Baufirmen erhalten die Pläne, damit sie ihre Arbeiten nach der Planung ausführen können.

4 Planungsunterlagen stichprobenweise prüfen

- 237 Die Fachaufsicht hat in der Vergangenheit Kostenberechnungen, Erläuterungsberichte und Pläne für die vorgesehenen Baumaßnahmen nicht kontrolliert. Diese Informationen haben auch in den Vorlagen für die Deputationen und parlamentarischen Gremien gefehlt (vgl. Jahresbericht 2009 - Land -, Tz. 717 ff.). Die Gremien konnten somit über die Maßnahmen nur anhand ungefährender Gesamtkosten beschließen, ohne zu wissen, was genau gebaut werden sollte. Das gilt auch für die Sanierung der beiden Pavillons.
- 238 Zur Frage der Informationstiefe der Vorlagen für parlamentarische Beschlüsse hat das Finanzressort erklärt, die Verfahrensschritte und die dazugehörigen Planungsgrundsätze hätten sich mittlerweile geändert. Die Beschlussgremien würden nunmehr auf Basis von Kostenschätzungen über die Maßnahmen entscheiden. Zur fehlenden Kontrolle durch die Fachaufsicht hat das Finanzressort erklärt, dass es bisher personell unterbesetzt gewesen sei. Erst seit

Juni 2009 sei es dazu in der Lage, baufachliche Prüfungen stichprobenweise durchzuführen.

- 239 Der Rechnungshof hat der Fachaufsicht geraten, mit den Kontrollen umgehend zu beginnen. Die RLBau werden zurzeit aufgrund eines Beschlusses der Bürgerschaft (Landtag) von Dezember 2004 überarbeitet, sodass künftig für Baumaßnahmen in der Planungsphase weniger Unterlagen als bisher vorzulegen sind. Allerdings genügten die von GBI für die Sanierung der beiden Pavillons vorgelegten Unterlagen selbst diesem reduzierten Standard bei Weitem nicht.

5 Aufträge nicht ordnungsgemäß ausgeschrieben

- 240 Bereits mehrfach hat der Rechnungshof darüber berichtet, dass GBI Aufträge ausgeschrieben und vergeben hat, ohne die zentrale Vergabestelle zu beteiligen. Dabei hat die Gesellschaft gegen geltendes Vergaberecht verstoßen sowie die VV zur Vermeidung und Bekämpfung der Korruption in der öffentlichen Verwaltung der Freien Hansestadt Bremen nicht beachtet. Wiederholt haben Finanz- und Bauressort zugesagt, dass die vom Rechnungshof gerügten Verstöße künftig u. a. durch verstärkte Vorgesetztenaufsicht unterbunden würden.
- 241 Bei der Sanierung der Pavillons hat GBI wieder einige Leistungen ausgeschrieben und Verträge vergeben, ohne die zentrale Vergabestelle zu beteiligen. Erneut hat die Fachaufsicht dem Rechnungshof zugesagt, dass künftig Ausschreibungen über 5 T€ an die zentrale Vergabestelle abgegeben werden sollen. Das Finanzressort hat allerdings nicht erklärt, wie es sicherstellen wird, dass die Rechtsnachfolgerin von GBI auch bei freihändigen Vergaben und bei Ausschreibungen unterhalb von 5 T€ die Vorschriften zur Korruptionsprävention einhalten wird. Rechtsnachfolgerin von GBI ist die zum 1. Januar 2009 gegründete Immobilien Bremen, Anstalt des öffentlichen Rechts (IB).

6 Handwerkerleistungen nicht ordnungsgemäß abgerechnet

- 242 Um die Abrechnung der Handwerkerleistungen korrekt vornehmen zu können, müssen die Bauaufsicht führenden Architekten und Ingenieure bereits während der Bauphase schriftlich dokumentieren, welche Leistungen die Handwerksfirmen erbracht haben. Der Rechnungshof hat erhebliche Mängel bei der Dokumentation vorgefunden, z. B.:
- Tagelohnzettel sind zum Teil unvollständig ausgefüllt, sodass nicht mehr nachvollziehbar ist, welche Leistung, wo und von wem erbracht wurde.

- Die Freiberufler haben Aufmäße von Abbrucharbeiten nicht gemeinsam mit den Firmen durchgeführt. Dasselbe gilt für Aufmäße der durch den Fortgang der Arbeiten später verdeckten Leistungen. Zudem haben die Freiberufler es versäumt, Aufmäße im Bautagebuch zu vermerken. GBI war vor Ort teilweise nicht in der Lage, dem Rechnungshof die von den Firmen allein genommenen Aufmäße nachzuweisen.
- Die Freiberufler haben das Bautagebuch mangelhaft geführt, so dass der Ablauf der Bauarbeiten nicht mehr nachvollzogen werden konnte.
- GBI hat nicht bemerkt, dass die Rechnungsprüfung durch die Freiberufler bei fast allen Rechnungen erhebliche Mängel enthalten hat.

- 243 Die Verpflichtung zum gemeinsamen Aufmaß ergibt sich für die freiberuflich Tätigen bei der Sanierung der Pavillons aus ihren Verträgen. Auch für die Handwerksfirmen besteht die vertragliche Verpflichtung mit den Freiberuflern zusammen aufzumessen, wenn Bauleistungen anschließend durch Folgegewerke verdeckt werden. IB sollte künftig prüfen, ob freiberuflich Tätige und Handwerksfirmen korrekt abrechnen.
- 244 Die Gesellschaft hat die Aufgabe der Projektsteuerung unzureichend wahrgenommen. Ihrer Verpflichtung, die von den Freiberuflern durchgeführte Rechnungsprüfung einer Plausibilitätsprüfung zu unterziehen, ist sie nicht in befriedigender Weise nachgekommen. Wenige Stichproben hätten GBI ausreichen können, um zu erkennen, dass bei fast allen Rechnungen gemeinsame Aufmäße fehlen, Tagelohnzettel unvollständig ausgefüllt und Angaben in den Rechnungen anhand des Bautagebuchs nicht nachvollziehbar sind. GBI hätte die Rechnungen nicht mit einem Prüfstempel versehen und ohne Weiteres bezahlen dürfen. Vielmehr hätte die Gesellschaft die Rechnungunterlagen den Freiberuflern zur ordnungsgemäßen Prüfung wieder zuleiten müssen.
- 245 Die Fachaufsicht hat erklärt, die Richtlinien zum Führen des Bautagebuchs bei der Neufassung der RLBau zu überarbeiten. Aus der Sicht des Rechnungshofs könnte vor allem die gelegentliche Kontrolle des Bautagebuchs durch IB dem Mangel in der Praxis abhelfen.
- 246 Die vom Rechnungshof beanstandeten Aufmaßfehler bei den geprüften Baumaßnahmen bemängelt auch die Fachaufsicht. Sie hat zugesagt, IB an die Verpflichtung zum gemeinsamen Aufmaß zu erinnern und die Einhaltung der Verpflichtung stichprobenweise zu kontrollieren.
- 247 Nach Aussage der Fachaufsicht habe die rechnerische und sachliche Feststellung mit dem Vergleich des Mengen- und Kostengefüges der aktuellen

Kostenermittlung (Kostenkontrolle) stattgefunden. Das reicht aber nicht aus. IB muss, bevor sie die Handwerkerrechnungen anweist, prüfen, ob die rechnungsbegründenden Unterlagen vollständig sind. Ferner muss IB vor der Bezahlung stichprobenweise die von freiberuflich Tätigen vorgenommene Rechnungsprüfung anhand einzelner Positionen nachvollziehen.

7 Honoraranteile zurückfordern

- 248 Der Rechnungshof hat über festgestellte Defizite beim Planen, Durchführen und Dokumentieren schon in der Vergangenheit mehrfach im Zusammenhang mit anderen Maßnahmen berichtet. Ihm wurde jeweils zugesagt, die Mängel würden durch eine verstärkte Fachaufsicht zukünftig unterbunden. Die Fachaufsicht ist nun fachkundig besetzt und bei der Finanzsenatorin angegliedert. Der Rechnungshof geht davon aus, dass die Fachaufsicht dafür sorgt, dass IB die ihr übertragenen Aufgaben nunmehr im Wesentlichen korrekt und vollständig erfüllen wird. Anderenfalls empfiehlt der Rechnungshof, das Honorar von IB für nicht oder schlecht erbrachte Leistungen konsequent entsprechend zu kürzen.
- 249 Der Rechnungshof hat gefordert, das an IB gezahlte Honorar für die von IB und freiberuflich Tätigen nicht erbrachten Leistungen anteilig dem Sondervermögen wieder zuzuführen.
- 250 Die Fachaufsicht hat zwar bestätigt, dass z. B. die Ausführungsplanung mangelhaft ist. Eine teilweise Rückforderung des Honorars hat sie jedoch unter Hinweis auf die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs (BGH) in den neunziger Jahren abgelehnt.
- 251 Die von der Fachaufsicht zitierte Rechtsprechung ist veraltet. Nach einer Entscheidung des BGH vom 24. Juni 2004 (Az. VII ZR 259/02) schuldet der Architekt alle vertraglich vereinbarten Arbeitsschritte als Teilerfolge. Ein solcher Teilerfolg wird regelmäßig auch dann geschuldet, wenn sich die vertragliche Vereinbarung an den Leistungsphasen des § 15 HOAI i. d. F. v. 1991 orientiert. Das trifft bei den beiden Pavillons sowohl auf den Architekten- als auch auf den Ingenieurvertrag zu: Sie enthalten detailliert beschriebene Einzelleistungen, sodass Rückforderungsansprüche begründet sein können.
- 252 Der Einwand der Fachaufsicht, die Sanierung sei zur Zufriedenheit der Schule fristgerecht im Rahmen der veranschlagten Kosten umgesetzt worden, ist in diesem Zusammenhang nicht relevant. Insbesondere eine Ausführungsplanung hätte erstellt werden müssen, denn es ist durchaus wahrscheinlich,



dass bei ordnungsgemäßer Planung derselbe Erfolg preisgünstiger hätte erzielt werden können.

8 Fazit

- 253 Das Finanzressort hat zugesagt, von IB erstellte Planungsunterlagen stichprobenweise zu kontrollieren. Mittlerweile ist die Fachaufsicht personell verstärkt worden. Der Rechnungshof geht deshalb davon aus, dass Baumaßnahmen künftig in der Regel ordnungsgemäß abgewickelt und die Gremien genauer informiert werden. Sollte es dennoch bei Planung, Vergabe, Durchführung, Abrechnung und Dokumentation von Baumaßnahmen keine deutlichen Verbesserungen geben, wird die Fachaufsicht entsprechende Honoraranteile von IB zurückfordern müssen.





Wechsel des Telekommunikationsanbieters

Das Finanzressort hat dem Eigenbetrieb Stadtgrün den Zugang in das Bremer Verwaltungsnetz erschwert.

1 Stadtgrün wechselt zu günstigerem Telekommunikationsanbieter

- 254 Bremen hat zum 1. Januar 2002 den bis dahin für seine Kommunikationsdienstleistungen zuständigen Eigenbetrieb verkauft. Zum selben Zeitpunkt hat sich die Verwaltung für einen Zeitraum von zehn Jahren vertraglich gebunden, ausschließlich dessen Leistungen abzunehmen. Dies gilt auch für alle Eigenbetriebe mit Ausnahme derjenigen, die bereits vor dem 1. Januar 2002 bestanden. Ihnen war die Wahl des Telekommunikationsanbieters rechtlich freigestellt. Gleichzeitig wollte die Freie Hansestadt Bremen aber die Eigenbetriebe zu einer Zusammenarbeit bewegen. Dieses Ziel besteht nach wie vor.
- 255 Im Jahr 2005 überprüfte der städtische Eigenbetrieb Stadtgrün Bremen (Stadtgrün) seine Kosten und Leistungen für Telekommunikation. Durch eine Ausschreibung wollte Stadtgrün mit einem Angebot aus einer Hand einen günstigeren und leistungsfähigeren Anbieter finden.
- 256 Nach europaweiter Ausschreibung im Jahr 2006 gab ein Bieter ein anforderungsgerechtes Angebot ab. Stadtgrün verglich in einer Wirtschaftlichkeitsrechnung die Daten des neuen mit denen des bisherigen Anbieters. Das Ergebnis war, dass ein Wechsel wirtschaftlich sein würde. Stadtgrün nutzt seit dem 1. Januar 2008 die Telefon- und Internetleistungen des neuen Vertragspartners.

2 Wechsel nicht zu beanstanden

- 257 Stadtgrün hat bereits vor dem 1. Januar 2002 bestanden und war damit berechtigt, den Telekommunikationsanbieter zu wechseln. Nach dem bremischen Eigenbetriebsrecht sind Eigenbetriebe organisatorisch und wirtschaftlich weitgehend selbstständig. Die Betriebsleitung von Stadtgrün entscheidet eigenverantwortlich nach Leistungs- und Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten, bei wem sie Leistungen einkauft (§ 11 Ortsgesetz über Stadtgrün Bremen, Eigenbetrieb der Stadtgemeinde Bremen).

- 258 Nachdem Stadtgrün die Leistungen ausgeschrieben hatte, erhob das Finanzressort Einwände. Mit der Wahl eines anderen Telekommunikationsanbieters koppele sich Stadtgrün von der übrigen Verwaltung ab. Für die Verwaltung entstünden Zusatzkosten, weil sie ihre Flatrate für Gespräche mit Stadtgrün nicht nutzen könne. Dadurch verursache jeder Anruf bei Stadtgrün Kosten. Das Finanzressort hat zudem die besseren finanziellen Konditionen von Stadtgrün bei dem neuen Vertragspartner bezweifelt.
- 259 Auch wenn die Daten, auf die Stadtgrün zugreifen konnte, nicht ganz vollständig waren, hat der Eigenbetrieb die Wirtschaftlichkeit entsprechend den Vorgaben zu § 7 LHO geprüft. Um die eigene Berechnung abzusichern, hatte Stadtgrün eine Beratungsgesellschaft mit einer weiteren Wirtschaftlichkeitsrechnung beauftragt. Auch diese Rechnung hatte einen wirtschaftlichen Vorteil durch den Wechsel ergeben. Bei seiner Plausibilitätsprüfung haben die Ergebnisse der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung den Rechnungshof überzeugt.
- 260 Stadtgrün hat sich in einer Zwickmühle zwischen seiner gesetzlichen Pflicht, wirtschaftlich zu handeln, und den Einwänden des Finanzressorts befunden. Während das Umweltressort als Fachaufsicht Einsparungen erwartete, wollte das Finanzressort Nachteile für die Kernverwaltung vermeiden. Es bestanden somit jeweils berechnete, aber in diesem Fall widerstreitende Interessen.
- 261 Stadtgrün hat sich gesetzeskonform verhalten. Dem Finanzressort war die Problematik des möglichen Wechsels aus dem Vertrag bekannt (s. Tz. 258). Trotzdem hat es im Jahr 2001 nicht geklärt, welche Auswirkungen es haben kann, wenn Eigenbetriebe ihre Telekommunikationsleistungen ausschreiben. Ihm hätte klar sein müssen, dass ein wirtschaftliches Verhalten von Eigenbetrieben zu Nachteilen für Bremen führen könnte. Dieses Spannungsverhältnis hätte das Finanzressort vermeiden müssen. So konnte Stadtgrün sich je nach Blickwinkel nur „falsch“ entscheiden. Im Ergebnis ist das Vorgehen von Stadtgrün, den Telekommunikationsanbieter zu wechseln, allerdings nicht zu beanstanden. Ob zusätzliche Kosten für Bremen entstanden sind, und ggf. in welcher Höhe, ist offen.

3 Zugang ins Bremer Verwaltungsnetz ermöglichen

- 262 Stadtgrün ist in erster Linie für verschiedene Dienststellen der Bremer Verwaltung tätig. Für diese Tätigkeit benötigt Stadtgrün Daten aus IT-Verfahren der Bremer Verwaltung, die nur über das interne Bremer Verwaltungsnetz (BVN) zur Verfügung gestellt werden können, z. B. das Liegenschafts-Infor-

mationssystem. Weiterhin werden das Personalsteuerungsprogramm, das Mailverfahren und das Mitarbeiterportal der Bremer Verwaltung genutzt.

- 263 Der für Bremen tätige Kommunikationsanbieter betreibt das Netz. Ein Zugang in das BVN über einen anderen Telekommunikationsanbieter ist möglich. Dafür sind die vom Finanzressort herausgegebenen Sicherheitsbestimmungen (Sicherheitskonzept der Freien Hansestadt Bremen vom September 2003 und Internetrichtlinie für die Bremer Verwaltung vom März 2004) einzuhalten. Umfang und Kosten des Zugangs regeln eine Leistungsbeschreibung sowie eine Preisliste des bremischen Vertragspartners, die das Finanzressort genehmigt und veröffentlicht.
- 264 Im September 2007 hat Stadtgrün den Zugang in das BVN beim Finanzressort beantragt. Stadtgrün und sein Telekommunikationsanbieter haben sich verpflichtet, die für den Zugang erforderlichen Sicherheitsbestimmungen einzuhalten. Die Kosten für den Zugang hatte der Eigenbetrieb nach der Preisliste des Bremer Vertragspartners ermittelt und in seiner Wirtschaftlichkeitsuntersuchung berücksichtigt. Die technische Realisierbarkeit hatte der Bremer Vertragspartner dem Eigenbetrieb zuvor bestätigt. Gründe, die gegen die Bewilligung des Antrags gesprochen hätten, sind nicht erkennbar.
- 265 Das Finanzressort hat gegenüber dem Rechnungshof im Dezember 2009 zum Antrag von Stadtgrün erklärt, ein Nachweis über die Umsetzung der Sicherheitsbestimmungen liege ihm nicht vor. Die Zusicherung des von Stadtgrün ausgewählten Anbieters, die Internet-Richtlinie einzuhalten, nehme das Finanzressort zur Kenntnis. Inwieweit die Richtlinie vor Ort wirklich eingehalten werde, könne das Ressort allerdings nicht überprüfen. Das Finanzressort muss dafür sorgen, dass es die Einhaltung überprüfen kann.
- 266 Das Finanzressort hat dem Antrag des Bremer Vertragspartners auf umfassende Neuregelung der externen Zugänge ins BVN mit Wirkung zum 1. Januar 2008 zugestimmt. Nach der Preisliste für 2008 entstehen dafür erheblich höhere Kosten als im Jahr zuvor. Teile der Leistungen sollen nach Aufwand abgerechnet werden. Diese sind dadurch im Vorfeld nicht genau kalkulierbar.
- 267 Das Finanzressort hat angeführt, dass andere Ressorts eine leistungsgerechte Abrechnung gefordert hätten. Insbesondere sollte vermieden werden, dass externe Netzzugänge subventioniert würden.
- 268 Auf Nachfrage des Rechnungshofs konnte das Finanzressort nicht nachweisen, dass es zu einer Subventionierung gekommen wäre. Das Ressort hat nicht geprüft, ob eine Preissteigerung und die Änderung der Leistung angemessen waren.

- 269 Erst im November 2008 hat das Finanzressort dem Umweltressort mitgeteilt, Stadtgrün müsse zunächst anhand der neuen Preisliste die notwendigen Leistungen definieren. Erst dann könne es zustimmen. Der von Stadtgrün in seiner Wirtschaftlichkeitsrechnung im Jahr 2007 ermittelte Mehrpreis für den externen Zugang (s. Tz. 264) sei unrealistisch.
- 270 Im November 2009 hat das Finanzressort dem Rechnungshof mitgeteilt, es lehne den Zugang des Eigenbetriebs Stadtgrün über den neuen Vertragspartner ab. Es wolle ihn auch künftig nicht genehmigen, da es Sicherheitsbedenken habe. Zzt. würden lediglich einzelne Anwendende, wie Telearbeitende, als externe Nutzende des BVN zugelassen. Nicht ans BVN angeschlossene Einrichtungen, z. B. Hochschulen und Krankenhäuser, erhielten ebenfalls einen externen Zugang nur für bestimmte Personenkreise und Anwendungen. Auch bezweifelt das Finanzressort nunmehr, dass ein anderer als ihr eigener Telekommunikationsanbieter die Bremer Internetrichtlinie einhalten könne.
- 271 Geregelt hat das Finanzressort sowohl den Zugang für einzelne Nutzende als auch für Netze. Warum es einzelne Nutzende zulassen wollte, Netze aber nicht, hat das Finanzressort Stadtgrün nicht begründet, sondern vielmehr den Antrag als gegenstandslos bezeichnet. Dem Rechnungshof gegenüber hat es Sicherheitsbedenken genannt. Falls das Finanzressort aus sicherheitstechnischen Gründen einen Zugang über Netze nicht mehr wollte, hätte es die von ihm herausgegebenen Sicherheitsbestimmungen ändern müssen. Diese bestehen aber unverändert fort.
- 272 Seit dem Jahr 2010 enthalten die vom Finanzressort genehmigten Preislisten des Bremer Telekommunikationsanbieters den von Stadtgrün beantragten Zugang nicht mehr. Damit hat das Finanzressort den Zugang ins BVN über andere Netze künftig ausgeschlossen. Dem Rechnungshof hat es erklärt, es werde ausschließlich Zugänge für Einzelnutzende genehmigen. Die zusätzlichen Kosten und evtl. weitere Kosten seien von Stadtgrün oder dem Umweltressort zu tragen.
- 273 Stadtgrün kann bis heute den Zugang nur über seinen früheren Vertragspartner nutzen. An den neuen Anbieter hat sich der Eigenbetrieb vertraglich gebunden, ohne entsprechende Leistungen in Anspruch nehmen zu können. Da Stadtgrün eine Genehmigung seines Antrags nicht abgewartet hat, muss der Eigenbetrieb nun an beide Telekommunikationsanbieter für den Zugang ins BVN zahlen. Die dadurch entstehenden zusätzlichen Kosten hat Stadtgrün mit 20 T€ für das Jahr 2008 ermittelt.



- 274 Das Finanzressort bietet Stadtgrün jetzt zwar einen Zugang über den neuen Anbieter an, allerdings nur für Einzelnutzende und damit zu erheblich höheren Kosten. Der Rechnungshof hält es für problematisch, dass der Eigenbetrieb, der wirtschaftlich und sparsam mit öffentlichen Mitteln haushalten will, für Versäumnisse des Finanzressorts einstehen soll.
- 275 Das Finanzressort hat darauf hingewiesen, dass das Eigenbetriebsgesetz mit Wirkung vom 1. Januar 2010 geändert worden sei. Der Senat könne nunmehr in Angelegenheiten, die für die gesamte Verwaltung von Bedeutung seien, für Eigenbetriebe bindende Regelungen erlassen. Damit solle die Einheitlichkeit der Informationstechnologie in Bremen gewahrt werden. Dieses Ziel kann aus der Sicht des Rechnungshofs nur erreicht werden, wenn die einzelnen Ortsgesetze über die Eigenbetriebe mit dem geänderten Eigenbetriebsgesetz in Einklang gebracht und vergaberechtliche Risiken ausgeräumt werden.





Rechnungshof
der Freien Hansestadt Bremen



Bremen, den 5. März 2010

Sokol

Prof. Dr. Baltes

Kolbeck-Rothkopf

Dr. Brockmüller