



# Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen

Bremen, 21. März 2006

## **Kurzfassung der Jahresberichte 2006**

### **1. Vorbemerkung**

Der Landesrechnungshof hat entsprechend seinem Verfassungsauftrag seinen jährlichen Bericht für das Land und den für die Stadtgemeinde Bremen am 20. März 2006 der Bürgerschaft und dem Senat zugeleitet. In den beiden Berichten sind die Feststellungen des Landesrechnungshofs zur Haushaltsrechnung des Landes und der Stadtgemeinde für das Jahr 2004 und bedeutsame Prüfungsergebnisse aus der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes und der Stadtgemeinde zusammengefasst. Die Berichte dienen der Bürgerschaft (Landtag) und der Stadtbürgerschaft als Grundlage für die Beschlussfassung über die Entlastung des Senats wegen der Haushaltsrechnungen des Jahres 2004.

Der Rechnungshof hat – wie auch alle anderen Rechnungshöfe – seine Prüfungen beschränkt. Er hat ganze Bereiche ungeprüft gelassen.

Die Prüfungsergebnisse der beiden Berichte lassen sich wie folgt zusammenfassen:

...

## **2. Entwicklung der Haushalte**

Die Einnahmen der laufenden Rechnungen des Landes und der Stadtgemeinde betragen im Jahr 2004 2,7 Mrd. €. Die laufenden Ausgaben betragen 3,3 Mrd. €. Das Betriebsergebnis lautete auf minus 600 Mio. €.

Die Steuereinnahmen einschließlich der steuerähnlichen Abgaben beliefen sich im Jahr 2004 im Land und in der Stadtgemeinde Bremen auf 1,8 Mrd. € (Jahresbericht Land, Tz. 70 ff.).

Die Investitionsausgaben der Kernhaushalte betragen im Land und den beiden Städten lt. Senator für Finanzen im Jahr 2004 784,4 Mio. € (Jahresbericht Land Tz. 86). Nach Berechnungen des Rechnungshofs betragen sie in diesem Jahr 758,3 Mio. € (Jahresbericht Land, Tz. 93).

Der Schuldenstand des Landes und seiner beiden Städte hat sich seit dem Jahr 2000, dem ersten Jahr mit abnehmenden Sanierungszahlungen, jährlich um durchschnittlich 702 Mio. € erhöht. Ende 2004 betrug er 12,3 Mrd. €.

2005 stieg er auf 13,4 Mrd. € (Jahresbericht Land, Tz. 103 und 134).

Die Zinssteuerquote betrug im Land und seinen beiden Städten im Jahr 2004 21,71 % (Jahresbericht Land, Tz. 118).

## **3. Verlauf der Sanierung**

In Fortsetzung der Berichterstattung zum Verlauf der Sanierung bis zum Jahr 2003 hat der Rechnungshof die Ergebnisse zum letzten Jahr der Sanierung, dem Jahr 2004, dargestellt.

Darüber hinaus hat er, soweit vorhanden, auch Daten des Jahres 2005 einbezogen.

Wesentliche Feststellungen sind:

- Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) ist im Jahr 2004 um rd. 1,9 % gestiegen, während das BIP der alten Bundesländer sich um rund 2,3 % erhöht hat. 2005 betrug es 1,3 % und in den alten Bundesländern 2,4 %.
- Bremen konnte gegenüber 2003 im Saldo einen geringfügigen Einwohnerzuwachs von 0,01 % verzeichnen, während die Einwohnerzahl der alten Bundesländer um rd. 0,09 % stieg.
- Im letzten Jahr des Sanierungszeitraums hat sich die Zahl der Erwerbstätigen Bremens um rd. 0,3 % reduziert, während sie sich in allen anderen alten Bundesländern erhöht hat und im Durchschnitt um rd. 0,4 % gewachsen ist.

#### **4. Allgemeine Prüfungsergebnisse**

**Tz.**

##### **Controlling im Land Bremen**

Für eine effektive Steuerung der Aufgabenwahrnehmung insbesondere durch die Verwaltung ist ein gut funktionierendes Controlling notwendig. Der Rechnungshof hat in mehreren Bereichen schwerpunktmäßig Controllingsysteme untersucht und Optimierungsmöglichkeiten festgestellt.

Land  
185 - 192

Um diese Bereiche transparenter und besser steuerbar zu machen, müssen die Controllingsysteme weiter ausgebaut und vervollständigt werden.

## **Schadensersatzansprüche an Dritte bei Unfällen von bremischen Bediensteten**

Land  
193 – 224

Bei von Dritten verschuldeten Unfällen, die zum Arbeitsausfall eines Bediensteten führen, müssen mögliche Schadensersatzforderungen geprüft werden. In vielen Fällen hat Bremen keinen Schadensersatz gefordert, weil die Bediensteten und die Dienststellen mögliche Schadensersatzforderungen nicht erkannt oder Informationen nicht weitergegeben haben.

Organisatorische Mängel bei der Bearbeitung der Schadensersatzforderungen sind während der Prüfung des Rechnungshofs abgestellt worden.

## **5. Einzelne Prüfungsergebnisse**

### **Bremische Bürgerschaft**

#### **Fraktionsmittel**

Die Bremische Bürgerschaft hat die staatlichen Geldleistungen an die Fraktionen in den Jahren 1999 bis 2004 mehrfach erhöht. Unabhängig davon, ob der Anstieg der Mittel dem notwendigen Finanzbedarf entsprach, hat der Rechnungshof den Fraktionen empfohlen, die gegenwärtige Finanzausstattung in Bremen mit der in den anderen Ländern unter Berücksichtigung der jeweiligen Besonderheiten zu vergleichen. Der Rechnungshof hat den Beschluss des Vorstands der Bremischen Bürgerschaft begrüßt, der Bürgerschaft vorzuschlagen, die Fraktionsmittel im Doppelhaushalt 2006/2007 um 2 % abzusenken.

Land  
225 - 293

Die Fraktionen haben die Geldleistungen mit wenigen Ausnahmen wirtschaftlich und sparsam verwendet.

Die Fraktionen haben zugesagt, den Vorschlag des Rechnungshofs zu prüfen, ihre Rücklagen bei der Landeshauptkasse anzulegen. Das Land müsste dann in Höhe der Rücklagen keine Kredite aufnehmen und weniger Zinsen zahlen.

## **Inneres**

### **Gewährung der Polizeizulage**

Polizeivollzugsbedienstete haben Anspruch auf eine Stellenzulage, selbst wenn sie keine Polizeivollzugsaufgaben wahrnehmen. Der Rechnungshof hat das Innenressort aufgefordert, auf eine Änderung der bundesgesetzlichen Regelung hinzuwirken. Die Zulage sollten nur Polizeibedienstete bekommen, die entsprechende Vollzugsaufgaben wahrnehmen.

Land  
294 - 317

### **Ermittlungskosten der Polizei**

Die Polizei hat bei Ermittlungsmaßnahmen die Ausschreibungsbestimmungen der LHO zu großzügig ausgelegt und dadurch den Wettbewerb eingeschränkt.

Land  
318 - 333

Der überwiegende Teil der Ermittlungskosten kann den Verantwortlichen nicht in Rechnung gestellt werden, weil dafür die gesetzlichen Grundlagen fehlen.

### **Kampfmittelräumung**

Auf Veranlassung des Rechnungshofs hat die Polizei Bremen Erstattungsanträge an den Bund gestellt und für die Beseitigung von Kampfmitteln insgesamt rd. 730 T€ erhalten.

Land  
334 - 344

...

Die im Jahr 2000 aufgezeigten Mängel bei Organisation und Finanzierung der Kampfmittelräumung bestehen jedoch weiter.

## **Kultur**

### **Bremer Philharmoniker GmbH**

Das Philharmonische Staatsorchester ist im Juni 2002 in die Bremer Philharmoniker GmbH überführt worden.

Stadt

56 - 90

Das wirtschaftliche Ziel, die Zuschüsse langfristig konstant zu halten, war jedoch schon bei Gründung der GmbH unrealistisch. Dabei stellt der Rechnungshof nicht in Frage, dass das künstlerische Niveau gestiegen ist.

Der Geschäftsverlauf der Gesellschaft belegt, dass sie die geplante Ausweitung des Orchesters unter den mit dem Ressort vereinbarten Bedingungen nicht einlösen kann.

Die Zielsetzung für die Bremer Philharmoniker GmbH und die vom Ressort erwogene Alternative müssen erneut geprüft werden: Erweitertes Konzertorchester mit Theaterauftrag oder Theaterorchester mit zusätzlichem Konzertauftrag.

Wenn Bremen sich für ein erweitertes Konzertorchester entscheidet, muss Bremen höhere Zuschüsse zahlen.

## **Bildung**

### **Erwachsenenschule**

Die Erwachsenenschule hat im Bundesvergleich und im Vergleich zu den Regelschulen des ersten Bildungswegs in Bremen eine zu hohe personelle Ausstattung. Das Ressort hat inzwischen zehn

Stadt

91 - 138

...

Lehrerstellen eingespart, ohne allerdings den künftigen Leistungsumfang vorzugeben.

Weitere Kostensenkungen sind ohne Qualitätsverlust möglich, wenn das Angebot der Erwachsenenschule stärker auf den tatsächlichen Bedarf des zweiten Bildungswegs in Bremen ausgerichtet wird.

Zentrale Abschlussprüfungen bieten die Chance für eine individuelle, kürzere Beschulung und damit für mehr „Kundenorientierung“.

## **Wissenschaft**

### **Gründung und Veräußerung einer GmbH durch eine bremische Hochschule**

Ohne ausreichend marktwirtschaftliche Kenntnisse und Erfahrungen hat eine bremische Hochschule eine GmbH gegründet und später verkauft. Sie ist dabei hohe finanzielle Risiken eingegangen. Die Risiken bestehen bis heute. Land 345 - 405

Staatliche Institutionen sollten erst dann am Markt tätig werden, wenn sie über die Instrumente einer effektiven Beteiligungsverwaltung verfügen. Es sind Szenarien zu erarbeiten, die zeigen, unter welchen Bedingungen und bis zu welchem Zeitpunkt Beteiligungen eingegangen und aufrechterhalten werden sollen.

### **Hochschulsport an der Universität Bremen**

Die Universität hat kein Finanz- und Leistungscontrolling für den Hochschulsport aufgebaut. Sie hat nicht überwacht, ob der Verein für Hochschulsport seine Aufgaben effizient wahrnimmt. Land 406 - 454

Der Rechnungshof hat Vorschläge gemacht, wie der Hochschul-

sport wesentlich wirtschaftlicher durchgeführt werden kann. Die Universität könnte dadurch die mittlerweile bei rd. 800 T€ liegende Deckungslücke deutlich verringern.

### **Gästehäuser und -wohnungen der Universität Bremen**

Die Universität hat Verbesserungsvorschläge des Rechnungshofs aufgegriffen und betreibt ihre Gästehäuser und -wohnungen wirtschaftlicher. Sie hat ihre Verluste im Vergleich zum Zeitraum 1997 bis 2000 deutlich reduziert.

Land  
455 - 458

### **Arbeit, Wirtschaft, Finanzen**

#### **Unabhängige Stellen und Bescheinigende Stelle im Land Bremen**

Die Unabhängigen Stellen und die Bescheinigende Stelle sind Teile des Verwaltungs- und Kontrollsystems der Europäischen Union. Sie sollen sicherstellen, dass europäische Mittel rechtmäßig und ordnungsgemäß verwendet werden.

Land  
459 - 471

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass sie ihre Aufgaben entsprechend den Vorgaben der Europäischen Union durchführen.

Um die Prüfungsqualität der Unabhängigen Stellen und der Bescheinigenden Stelle weiter zu verbessern, sollten sie künftig verstärkt zusammenarbeiten.

## **Jugend und Soziales**

### **Controlling im Ressortbereich Jugend und Soziales**

In den Sozialzentren liegen Fach- und Ressourcenverantwortung nicht in einer Hand. Das Ressort sollte sie zusammenführen und die Strukturen so ausrichten, dass nicht nur mit Hilfe von Fallzahlen, sondern auch über Finanzziele gesteuert werden kann.

Land  
472 - 527

Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, mit den Sozialzentren verbindliche Budgets zu vereinbaren.

In den Sozialzentren sollte ein eigenständiges Controlling eingerichtet werden, um dort Planabweichungen frühzeitig zu erkennen und zeitnah gegensteuern zu können.

Bei der Auswahl des Anbieters einer Hilfeleistung ist die wirtschaftlichste Alternative auszuwählen. Dazu muss das Ressort Preise und Leistungen der Träger so aufbereiten, dass ein Vergleich möglich ist.

## **Gesundheit**

### **Kontrolle im Bereich der gesetzlichen Krankenversicherungen**

Das Gesundheitsressort ist seiner gesetzlichen Verpflichtung nicht nachgekommen, die Geschäfts-, Rechnungs- und Betriebsführung der Krankenkassen, der Kassenärztlichen und der Kassenzahnärztlichen Vereinigung mindestens alle fünf Jahre umfassend zu prüfen.

Land  
528 - 536

Das Gesundheitsressort hat, trotz eindeutiger gesetzlicher Regelungen, die Kosten der Prüfstelle nicht in voller Höhe den zu prüfenden Stellen in Rechnung gestellt.

## **Lebensmittelüberwachungs-, Tierschutz- und Veterinärdienst**

### **Bremen**

Die Zusammenlegung der Lebensmittelüberwachungs-, Tierschutz- und Veterinärdienste Bremens und Bremerhavens hat insbesondere bei der Abrechnung der Kosten zu vermeidbaren Problemen geführt.

Land  
537 - 559

## **Nutzungsentgelt im Rahmen von Nebentätigkeiten beim Landesuntersuchungsamt für Chemie, Hygiene und Veterinärmedizin**

Das Gesundheitsressort hat Widersprüche gegen Festsetzungsbescheide mehr als vier Jahre nicht bearbeitet. Dadurch kann ein Zinsschaden von rd. 28 T€ entstehen.

Land  
560 - 567

## **Bau**

### **Bremische Bauordnungsbehörde**

Das Bauressort plant, durch eine Änderung der Landesbauordnung die meisten gewerblichen Bauten vom bisherigen Genehmigungsverfahren freizustellen. Da dies zu Gebührenaussfällen führen würde, sollte die Freistellung nur umgesetzt werden, wenn dadurch Ausgaben mindestens in Höhe der wegfallenden Einnahmen eingespart werden können.

Stadt  
139 - 180

Die in Ansätzen vorhandene Kostenträgerrechnung sollte weiterentwickelt und zur Kalkulation möglichst kostendeckender Gebühren für Bauordnungsverfahren genutzt werden.

Das Ressort muss den Gebührenaußenständen i.H. v. rd. 370 T€ nachgehen. Von der Möglichkeit, Gebührenvorauszahlungen zu fordern, sollte es Gebrauch machen.

## **Bau, Finanzen**

### **Sanierung von Schulen**

Bei der Sanierung von Schulen hat die Gesellschaft für Bremer Immobilien mbH ohne ausreichende Grundlagenermittlung und Planung Aufträge an Firmen vergeben. Mehrkosten und unwirtschaftliche Bauausführungen waren die Folge.

Stadt  
181 – 268

Den planenden freien Architekten und Ingenieuren hat die Gesellschaft ungünstigere Honorarkonditionen zugestanden, als sie sich selbst im Generalplanervertrag ausbedungen hat.

Die Gesellschaft hat von ihr zu erbringende Leistungen abgerechnet, ohne nachgewiesen zu haben, dass sie diese auch erbracht hat.

### **Neubau von Schulen**

Die Gesellschaft für Bremer Immobilien mbH hat an zwei Schulstandorten Mobilbauten durch Festbauten ersetzt. Dabei hat sie architektonisch aufwändige Dachformen ausführen lassen, deren Entwässerung schadensanfällig ist. Außerdem ist bisher nicht nachgewiesen, ob die beiden Dächer ausreichend gegen Windsog verankert sind.

Stadt  
269 - 308

## **Wirtschaft**

### **Förderungen nach dem Landesprogramm „Bremen in t.i.m.e.“**

Im Mai 2000 hatte der Senat ein Rahmenprogramm zur Landesinitiative „Informations- und Mediennutzung Bremen in t.i.m.e.“ beschlossen. Ziel des Programms war es, „die Informations-, Kommunikations- und Medienlandschaft dynamisch“ auszubauen.

Land  
568 – 705

Das Programm ist zu umfassend und großteilig angelegt. Ein allumfassender Zielkatalog soll für alle relevanten Bereiche der t.i.m.e.-Technologien durch Wirtschaftsförderung umgesetzt werden. In der Umsetzung resultiert daraus eine Vielzahl von Schwachstellen im Hinblick auf Ausrichtung, Durchführung und Überwachung des Programms sowie Überprüfung der Zielerreichung. Es sollte getrennt werden in Unternehmensförderung und Strukturförderung.

Die in Controllingberichten und Pressemitteilungen dargestellten Arbeitsplatzwirkungen des Programms beruhen auf Plan- und nicht auf Ist-Zahlen.

Das Controlling ist unzureichend.

### **Investitionsmittel für eine neue Eissporthalle in Bremerhaven**

Gelder aus dem Anschlussinvestitionsprogramm dürfen nur für Maßnahmen eingesetzt werden, die regionalwirtschaftlich rentabel sind. Der Magistrat der Seestadt Bremerhaven hat beim Wirtschaftsressort Unterlagen zur Wirtschaftlichkeit einer neuen Eissporthalle in Bremerhaven eingereicht. Nach diesen scheint die neue Halle regionalwirtschaftlich nicht rentabel.

Land  
706 - 721

Das Wirtschaftsressort hat den Magistrat auf die hohen regionalwirtschaftlichen Anforderungen des Programms hingewiesen. Es wird über den Antrag des Magistrats erst entscheiden, wenn dieser die offenen Fragen beantwortet hat.

### **Bußgeldverfahren im Zusammenhang mit der Beförderung gefährlicher Güter**

Als einziges Bundesland hat Bremen den für Verstöße gegen das Gefahrgutbeförderungsgesetz vom Bund erlassenen Bußgeldkatalog nicht für verbindlich erklärt.

Land  
722 - 733

Die Bußgeldstelle beim Wirtschaftsressort hat wesentlich geringere Bußgelder festgesetzt, als nach dem Bußgeldkatalog vorgesehen.

### **Controllingsystem der HVG Hanseatischen Veranstaltungs-GmbH**

Um den Erfolg der Arbeit der HVG Hanseatische Veranstaltungs-GmbH besser beurteilen zu können, sollte die Gesellschaft ihr Controllingsystem verstärkt nutzen. Damit stünden dem Ressort verbesserte Informationen zur Verfügung. Wirtschaftsressort und Gesellschaft haben bereits begonnen, das System zu verbessern. Der Rechnungshof hat ergänzende Vorschläge unterbreitet.

Stadt  
309 - 349

Bei der Beratung über eine Privatisierungsmaßnahme sind den Entscheidungsträgern nicht belegte Ergebnisverbesserungspotentiale genannt worden.

## **Finanzen**

### **Derivatgeschäfte**

Bremen bemisst die finanziellen Ergebnisse häufig nicht sachgerecht. Die Auswahl der für die Erfolgskontrolle geeigneten Berechnungsmethode hängt von der jeweiligen Fallkonstellation ab.

Land  
734 - 806

Derivate sind so gestaltet worden, dass Vorteile und Chancen zeitnah genutzt werden konnten, während die dafür einzugehenden Risiken in die Zukunft verlagert wurden.

Vielfalt und Volumen der Derivate verlangen ein angemessenes Sicherheitskonzept. Die vom Finanzressort geplante Dienstanweisung sollte sich an den Empfehlungen der Landesrechnungshöfe für den Einsatz derivativer Finanzinstrumente im öffentlichen Bereich orientieren.

### **Auswertung von Kontrollmitteilungen in den Finanzämtern**

Die Finanzämter werten Kontrollmitteilungen der Lohnsteuer-Außenprüfungsstellen mangelhaft aus. Dies führt zu verspäteten Steuereinnahmen bis hin zu Steuerausfällen. Eine Kurzinformation des Senators für Finanzen an die Finanzämter über die Bedeutung von Kontrollmitteilungen hat diese Situation nicht verändert. Das Ressort hat inzwischen organisatorischen Maßnahmen veranlasst, um die Auswertungspraxis zu verbessern.

Land  
807 - 819

### **Zeitnahe Realisierung von Steueransprüchen**

Die Beschäftigten der stadtbremischen Finanzämter haben Regelungen nicht konsequent angewendet und Steuern damit nicht rechtzeitig erhoben.

Land  
820 - 842

Insbesondere haben sie Vorauszahlungen auf die erwartete Jahressteuerschuld nicht zeitnah angepasst. Bremen sind dadurch Zinsverluste in Millionenhöhe entstanden.