

# **Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen**

## **Jahresbericht 2001**

über die Prüfung der  
Haushalts- und Wirtschaftsführung  
und der  
Haushaltsrechnung 1999

**Freie Hansestadt Bremen  
(Stadt)**

## Abkürzungsverzeichnis

BGBL.	Bundesgesetzblatt
Brem.ABl.	Amtsblatt der Freien Hansestadt Bremen
Brem.GBl.	Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen
Drs.	Drucksache
Gj.	Geschäftsjahr
HG	Haushaltsgesetz
Hst.	Haushaltsstelle
i. H. v.	in Höhe von
LHO	Landeshaushaltsordnung
LV	Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen
rd.	rund
s.	siehe
SGB	Sozialgesetzbuch
SKP	Senatskommission für das Personalwesen
TDM	Tausend DM
Tz.	Textzahl
u. a.	unter anderem
VV	Verwaltungsvorschriften

## Inhaltsverzeichnis

	Tz.
<b>I. Vorbemerkungen</b>	
1 Gegenstand des Jahresberichts	1-3
2 Entlastung für das Haushaltsjahr 1998	2-4
<b>II. Haushaltsgesetz und Haushaltsplan 1999 (einschließlich Stellenplan)</b>	5-10
<b>III. Haushaltsrechnung 1999</b>	
1 Vorlage	11
2 Form und Gliederung	12-16
3 Übereinstimmung zwischen der Haushaltsrechnung und den Büchern (§ 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO)	17-18
4 Kassen- und rechnungsmäßiges Ergebnis	19-22
5 Finanzierungssaldo	23-24
6 Ausgabereste	25-26
7 Gegenüberstellung von Anschlags- und Ist-Beträgen bei Investitionen und Schulden	27-28
8 Haushaltsüberschreitungen (§ 97 Abs. 2 Nr. 2 LHO)	29-40
9 Erwirtschaftung von veranschlagten Minderausgaben und nicht erreichten Einnahmeanschlägen	41-46
10 Aufnahme von Krediten 1999	47-56
<b>IV. Einzelne Prüfungsergebnisse</b>	
<b>Inneres</b>	
<b>Stadtamt</b>	
Aufenthaltsbeendende Maßnahmen der Ausländerbehörde	57-70
<b>Bildung</b>	
Selbstbewirtschaftung von Haushaltsmitteln durch Schulen	71-107
Zuwendungen zur Durchführung von unterrichts- und schulergänzenden Fördermaßnahmen	108-137
<b>Jugend und Soziales</b>	
Wohnungshilfe	138-148
Zustellungskosten	149-159
<b>Gesundheit</b>	
Abrechnung von Nutzungsentgelten bei Nebentätigkeiten unter Inanspruchnahme von Einrichtungen, Personal und Material Bremens	160-164
<b>Bau</b>	
Bau eines Niederschlagswasserkanals in der Hafenrandstraße durch die Bremer Entsorgungsbetriebe	165-169
<b>Umwelt</b>	
Unterhaltungskosten öffentlicher Grünanlagen	170-177

**V. Vermögen und Schulden**

1 Vermögensnachweis	178
2 Bürgschaften und Garantien	179-184

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

1 Allgemeines	185-188
2 Übersicht über die unmittelbaren Beteiligungen am 31. Dezember 1999	189

## I. Vorbemerkungen

### 1 Gegenstand des Jahresberichts

- 1 Dem Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen obliegt gemäß § 118 Abs. 1 in Verbindung mit § 88 Abs. 1 LHO die unabhängige Rechnungsprüfung nach Art. 133 a LV auch hinsichtlich der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Freien Hansestadt Bremen (Stadt).
- 2 Der hiermit erstattete Bericht des Jahres 2001 dient der Stadtbürgerschaft als Grundlage für die Beschlussfassung über die Entlastung des Senats wegen der Haushaltsrechnung 1999. In diesen Jahresbericht wurden jedoch nicht nur Bemerkungen zum Haushaltsjahr 1999, sondern gemäß § 97 Abs. 5 LHO auch Feststellungen über spätere und frühere Haushaltsjahre aufgenommen.
- 3 Die Ausführungen unter Tz. 3 ff. im gleichzeitig vorgelegten Jahresbericht – Land – 2001 über die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung und der Haushaltsrechnung 1999 der Freien Hansestadt Bremen (Land) gelten auch für diesen Bericht.

### 2 Entlastung für das Haushaltsjahr 1998

- 4 Mit der Entlastung des Senats gemäß § 114 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. § 118 Abs. 1 LHO für das Haushaltsjahr 1998 hat sich die Stadtbürgerschaft noch nicht befasst.

## II. Haushaltsgesetz und Haushaltsplan 1999 (einschließlich Stellenplan)

- 5 Die Stadtbürgerschaft beschloss den Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 1999 durch das HG der Freien Hansestadt Bremen (Stadtgemeinde) vom 22. Dezember 1998 (Brem.GBl. S. 429). Er wurde in Einnahme und Ausgabe auf 3.837.338.230 DM festgestellt. Der Stellenplan wies 8.754,13 Planstellen, 3.349,44 Stellen für Angestellte und 1.483,90 Stellen für Arbeiter aus.
- 6 Einnahmen aus Krediten dürfen gemäß Art. 131 a Satz 2 LV und – inhaltlich gleich lautend – § 18 Abs. 1 Halbsatz 1 LHO die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten. Für konsumtive Ausgaben dürfen grundsätzlich keine Krediteinnahmen eingeplant werden; Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts.
- 7 Berechnungen des Rechnungshofs zu der Frage, ob bei Aufstellung des Haushaltsplans die Kredithöchstgrenze nach § 18 Abs. 1 LHO eingehalten wurde, führten zu folgendem Ergebnis:

Berechnung nach § 18 Abs. 1 LHO (Haushaltsanschlätze 1999)		
Pos.	Anschlätze, Summen	DM
1	Investitionsausgaben (brutto) <sup>1)</sup>	420.673.650
2	abzügl. Investitionseinnahmen <sup>2)</sup>	866.674.170
3	Nettoinvestitionen	- 446.000.520
4	Nettokreditaufnahme <sup>3)</sup>	- 102.172.370
5	Überschreitung (Pos. 3 abzügl. 4)	343.828.150

- 1) Die Investitionsausgaben setzen sich zusammen aus Ausgaben für Baumaßnahmen, aus sonstigen Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen sowie aus Zuweisungen an die anderen beiden bremischen Gebietskörperschaften.
- 2) Die Investitionseinnahmen setzen sich wie folgt zusammen:
  - a) Erlöse aus Vermögensveräußerungen: rd. 433,2 Mio. DM
  - b) Zuweisungen für Investitionen aus dem öffentlichen Bereich, aus Beiträgen und sonstigen Zuschüssen für Investitionen: rd. 15,9 Mio. DM
  - c) Zuweisungen des Landes für Investitionen der Stadt Bremen: rd. 417,6 Mio. DM    rd. 866,7 Mio. DM
- 3) Bei der Nettokreditaufnahme handelt es sich um einen Minusbetrag, weil die geplanten Tilgungen die Einnahmen aus Krediten überschreiten.

- 8** Nach dieser Berechnung wurde die Höchstgrenze gemäß § 18 Abs. 1 LHO bei einem Vergleich der Nettoinvestitionen mit der Nettokreditaufnahme mit rd. 343,8 Mio. DM überschritten. Danach wurde bereits bei der Haushaltsaufstellung von einer auszugleichenden Unterdeckung der laufenden Rechnung („Betriebshaushalt“) i. H. v. rd. 343,8 Mio. DM ausgegangen.
- 9** Der Senator für Finanzen hat in einer Übersicht anlässlich der Aufstellung der Haushalte 1999, Stand 11. Dezember 1998, für den Haushaltsentwurf unter „§ 18 LHO mit Sanierungsbetrag . . .“ für das Land und die Stadtgemeinde zusammengefasst einen Betrag von rd. 1.377,3 Mio. DM ausgewiesen; den Sanierungsbetrag i. H. v. 1,8 Mrd. DM nicht mitgerechnet hätte sich also eine Überschreitung von rd. 422,7 Mio. DM für beide Gebietskörperschaften ergeben.
- 10** Ein wesentlicher Unterschied des Berechnungsschemas des Rechnungshofs zu dem des Senators für Finanzen ergibt sich – wie in den Jahren zuvor auch schon – dadurch, dass der Senator für Finanzen außer den Erlösen aus Beteiligungsverkäufen keine weiteren investiven Einnahmen von den Investitionsausgaben abzieht, z. B. auch nicht die aus geplanten Grundstücksverkäufen i. H. v. rd. 26,8 Mio. DM (vgl. Jahresbericht – Land – 2001, Tz. 15).

### **III. Haushaltsrechnung 1999**

#### **1 Vorlage**

- 11** Der Senat hat gemäß Art. 133 i. V. m. Art. 146 und 148 Abs. 1 LV die vom Senator für Finanzen aufgestellte Haushaltsrechnung der Freien Hansestadt Bremen für das Haushaltsjahr 1999 durch Mitteilung vom 24. Oktober 2000 (Drs. 15/230 S) der Bremischen Bürgerschaft (Stadtbürgerschaft) vorgelegt und erläutert.

#### **2 Form und Gliederung**

- 12** Wie in den Jahren zuvor, wurde auch die Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 1999 in gekürzter Form vorgelegt. Sie enthält die Gesamtbeträge der Kapitel und Einzelpläne sowie die Zusammenfassung der Einzelplansummen einschließlich einer Aufgliederung der Abweichungen zwischen dem Haushaltssoll und den Rechnungsergebnissen der Einzelpläne. Die Ergebnisse der einzelnen Haushaltsstellen sind in den Gesamtrechnungsnachweisungen enthalten, die bei der Verwaltung der Bremischen Bürgerschaft ausgelegt wurden.
- 13** Die Haushaltsrechnung 1999 enthält als Anlage 1 Übersichten über erhebliche Solländerungen und über erhebliche Abweichungen der Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben gegenüber dem Einnahme- bzw. dem Ausgabesoll (jeweils einschließlich Erläuterungen) sowie über Anschlags-, Soll- und Ist-Beträge der Personalausgaben. Eine weitere Übersicht gibt Auskunft über niedergeschlagene und erlassene Beträge (Anlage 2). Zusammen mit der Haushaltsrechnung wurde gemäß § 86 LHO als Anlage 3 außerdem der Vermögensnachweis einschließlich Übersichten über Beteiligungen (vgl. im Übrigen Tz. 189), Forderungen, Rücklagen, unselbständige Stiftungen und Vermächtnisse, Eigenkapital der Klinik-Eigenbetriebe, Eigenkapital der übrigen Betriebe sowie über Schulden und Bürgschafts- und Eventualverpflichtungen vorgelegt.
- 14** Die Haushaltsrechnung enthält in Anlage 3 auch wieder Angaben über den Grundbesitz der Freien Hansestadt Bremen (Stadtgemeinde). Die im städtischen Eigentum befindlichen Flächen betragen 102.481.095 m<sup>2</sup> und haben sich gegenüber dem Vorjahr um 112.492 m<sup>2</sup> erhöht.
- 15** Im Vermögensnachweis der Stadt ist der seit dem 1. Januar 1999 gemäß Gesetz über die Errichtung eines Bremer Kapitaldienstfonds vom 23. November 1999 (Brem.GBl. S. 271) als Sondervermögen geführte Kapitaldienstfonds, der der außerhaushaltsmäßigen Finanzierung von Projekten des Landes und der Stadtgemeinde Bremen dient, nicht enthalten, da er rechtlich allein dem Land zugeordnet wurde. Für beide Gebietskörperschaften zusammen wurde der Fonds lt. Anlage 4 zur Haushaltsrechnung des Landes mit einem Stand von rd. 171,7 Mio. DM an Verbindlichkeiten aus Kreditaufnahmen abgerechnet (s. Jahresbericht – Land – 2001, Tz. 21). Hinsichtlich des Schuldendienstes (Zins- und Tilgungszahlung durch die Ressort-

haushalte) wird jedoch haushaltssystematisch nach außerhaushaltsmäßig finanzierten Landes- und Stadtprojekten unterschieden.

- 16** Des Weiteren enthält die Haushaltsrechnung in Anlage 4 entsprechend § 85 Abs. 1 Nr. 3 LHO Bilanzen sowie Gewinn- und Verlustrechnungen folgender Wirtschafts-/Eigenbetriebe der Stadtgemeinde Bremen in Kurzfassung:

Zentralkrankenhäuser St.-Jürgen-Straße, Bremen-Ost, Bremen-Nord und Links der Weser,

Bremer Entsorgungsbetriebe,

Werkstatt Bremen,

Bremer Baubetrieb,

Baudienstleistungen Bremen,

Bremer Kommunikationstechnik,

Kataster und Vermessung Bremen,

Stadtgrün Bremen,

Musikschule Bremen.

Für die folgenden Betriebe lagen bei Drucklegung der Haushaltsrechnung noch keine geprüften Abschlüsse vor:

Informations- und Datentechnik Bremen,

Stadtbibliothek Bremen,

Bremer Volkshochschule.

Die Abschlüsse liegen jedoch inzwischen vor. Bei der Informations- und Datentechnik Bremen betrug der Verlust 111 TDM nach 961 TDM im Vorjahr. Bei der Stadtbibliothek Bremen betrug der Verlust 114 TDM. Für die Bremer Volkshochschule wurde ein Überschuss von 155 TDM ausgewiesen. Die Betriebe Stadtbibliothek Bremen und Bremer Volkshochschule bestehen seit 1999.

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

- 17** Die in der Haushaltsrechnung 1999 und die in den Büchern der Kasse aufgeführten Beträge stimmen überein. Die Daten in der Übersicht der Niederschlagungen und Erlasse wurden auf Vorschlag des Rechnungshofs entsprechend der Gliederungsstruktur des Haushalts nach Einzelplänen sortiert dargestellt (s. Jahresbericht – Stadt – 2000, Tz. 9). Geringfügige Abweichungen zu den vom Rechnungshof ermittelten Ergebnissen wurden mit dem Senator für Finanzen geklärt.
- 18** Der Rechnungshof prüft im Zuge seiner fachressortbezogenen Prüfungen auch, ob die Einnahmen und Ausgaben ordnungsgemäß belegt sind. Es ist nicht zu Beanstandungen gekommen.

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

- 19** Der Abschluss des Haushalts für das Haushaltsjahr 1999 ist auf Seite 17 der Haushaltsrechnung dargestellt.
- 20** Gemäß § 25 Abs. 1 LHO wurde der Haushaltsabschluss als Ist-Abschluss durchgeführt. Das Verhältnis der Ist-Einnahmen zu den Ist-Ausgaben war ausgeglichen. Der Saldo wies also 0 DM aus (kassenmäßiges Jahresergebnis, § 82 Nr. 1 LHO). Weil die Vorjahressalden der kassenmäßigen Ergebnisse ebenfalls keine Beträge auswiesen, war auch das kassenmäßige Gesamtergebnis ausgeglichen.
- 21** Das rechnungsmäßige Jahresergebnis (kassenmäßiges Jahresergebnis unter Berücksichtigung der Salden der aus dem Vorjahr übernommenen und der in das Folgejahr übertragenen Reste, § 83 LHO) führte zu einem Fehlbetrag von 10.234.090,54 DM. Das rechnungsmäßige Gesamtergebnis betrug minus 68.853.309,92 DM. Dies entspricht den auf das Folgejahr übertragenen Netto-Ausgaberesten (Ausgabereiste abzüglich Vorgriffe), die in einen Ist-Abschluss nicht einbezogen und deshalb auch in dessen Rahmen nicht mehr abgedeckt werden. Der Senator für Finanzen hat jedoch in dem Haushaltsabschluss auf die voraussichtliche Deckung durch neue Reste des Folgejahres 2000 hingewiesen.

- 22 Bis zur Drucklegung dieses Berichts konnten die im Haushaltsjahr 2000 verbliebenen Reste nicht ermittelt werden. Der Rechnungshof wird deshalb in seinem nächsten Bericht darauf eingehen, ob die Reste des Haushaltsjahres 1999 i. H. v. rd. 68,9 Mio. DM durch Bildung von Resten im Folgejahr in vergleichbarer Höhe als abgedeckt angesehen werden können.

### 5 Finanzierungssaldo

- 23 Der Finanzierungssaldo gemäß § 82 LHO, der im Bund und in den Ländern nach einem einheitlichen Schema berechnet wird, ist für das Haushaltsjahr 1999 auf Seite 18 der Haushaltsrechnung dargestellt. Er ergibt sich grundsätzlich aus der Gegenüberstellung der Ist-Einnahmen (ohne Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt einschließlich Sanierungsbetrag, aus Entnahmen aus Rücklagen und aus kassenmäßigen Überschüssen) und der Ist-Ausgaben (ohne Ausgaben zur Schuldentilgung am Kreditmarkt, zur Zuführung an Rücklagen und zur Deckung eines kassenmäßigen Fehlbetrages). In Bremen wird zusätzlich sowohl bei den Einnahmen als auch bei den Ausgaben die Summe der Erstattungen innerhalb des Haushalts herausgerechnet. Von geringfügigen Beträgen abgesehen, ist dies jedoch für den Saldo abschlussneutral.
- 24 Für das Jahr 1999 wies die Haushaltsrechnung der Stadtgemeinde Bremen einen Finanzierungssaldo von 84.996.907,14 DM auf. Es ist nicht – wie im Vorjahr – zu einer Unterdeckung gekommen. Grund dafür waren in erster Linie ungewöhnlich hohe Erlöse aus Vermögensveräußerungen.

### 6 Ausgabereste

- 25 Der Sollüberhang bei übertragbaren Ausgabetiteln mit unverbrauchten Mitteln betrug am Jahresende rd. 171,3 Mio. DM. Davon haben die Ressorts rd. 99 Mio. DM nicht weiter in Anspruch genommen, so dass noch rd. 72,3 Mio. DM an Ausgaberesten verblieben. Das sind rd. 1,7 % des Ausgabevolumens. In das nächste Haushaltsjahr wurde jedoch ein Betrag von rd. 71,3 Mio. DM übernommen. Die Differenz i. H. v. rd. 1 Mio. DM ist auf eine Bereinigung zwischen den Gebietskörperschaften zurückzuführen. Bei dem auf Seite 17 der Haushaltsrechnung genannten Betrag von rd. 68,9 Mio. DM an Ausgaberesten handelt es sich um den Saldo aus Resten und Vorgriffen (s. a. Tz. 21).
- 26 Die nachfolgende Übersicht zeigt die Entwicklung der Haushaltsreste in den letzten Jahren:

Ausgabereste am Ende des Haushaltsjahres		
Jahr	TDM	% des Ausgabevolumens
1989	147.661	4,4
1994	182.965	4,5
1995	146.490	3,5
1996	134.949	3,2
1997	92.948	2,2
1998	61.742	1,5
1999	72.349	1,7

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

- 27 Aus der Haushaltsrechnung sind erhebliche Abweichungen zwischen Soll- und Ist-Beträgen ersichtlich (vgl. Tz. 12 f.); aus dem Zahlenwerk ist jedoch nicht ohne weiteres abzulesen, wie sich das Verhältnis von Investitionen und Schulden im tatsächlichen Haushaltsverlauf jeweils gegenüber den Anschlägen und zueinander entwickelt hat. Der Rechnungshof hat nach dem Schema der Berechnung zur Einhaltung der Kredithöchstgrenze gemäß § 18 Abs. 1 LHO bei Aufstellung des Haushalts (vgl. Tz. 7) eine Vergleichsberechnung durchgeführt, wie sich im Haushaltsjahr 1999 das Ist zu den Anschlägen entwickelt hat. Sie ergibt folgendes Bild:

Gegenüberstellung von Anschlag und Ist bei Investitionen und Schulden 1999				
		Anschlag DM	Ist DM	Veränderung DM
1	Nettoinvestitionen	- 446.000.520	- 574.302.673	- 128.302.153
2	Nettokreditaufnahme	- 102.172.370	- 1.255.288	100.917.082
3	Unterschied	343.828.150	573.047.385	229.219.235

- 28** Den geplanten Investitionsausgaben der Stadtgemeinde Bremen von 420.673.650 DM standen investive Einnahmen (Veräußerungserlöse und Zuweisungen für Investitionen) i. H. v. 866.674.170 DM gegenüber, so dass sich ein Überschuss bzw. „negativer Investitionsbetrag“ von 446.000.520 DM ergab. Insbesondere aufgrund höherer Erlöse aus Vermögensveräußerungen veränderte sich der Betrag, der für (Netto-)Investitionsausgaben einsetzbar war, auf rd. 574,3 Mio. DM. Im Endergebnis wurden nur Schulden i. H. v. rd. 1,26 Mio. DM getilgt (negative Nettokreditaufnahme). Das sind fast 100 % weniger an Tilgung als geplant war. Der restliche Betrag von rd. 573,0 Mio. DM wurde zur Deckung der um rd. 229,2 Mio. DM höheren als der geplanten Unterdeckung des Verwaltungshaushalts (Betriebsverlust) eingesetzt.

### 8 Haushaltsüberschreitungen 1999 (§ 97 Abs. 2 Nr. 2 LHO)

- 29** Gemäß § 34 Abs. 2 Satz 2 LHO sind Ausgabemittel so zu bewirtschaften, dass sie zur Deckung aller Ausgaben ausreichen, die unter die einzelne Zweckbestimmung oder – im Falle von Deckungsfähigkeit gemäß § 2 HG 1999 – unter einen gemeinsamen Deckungskreis fallen. Soweit das nicht möglich ist, sind rechtzeitig Nachbewilligungen zu beantragen (§ 37 LHO). Werden Ausgaben über die Ausgabeermächtigung hinaus geleistet, ist dies ein Verstoß gegen Haushaltsrecht und verletzt das Bewilligungsrecht des Parlaments. Die seit 1996 jeweils geltenden Regelungen zur erweiterten Flexibilisierung der Haushaltsbewirtschaftung hatten zur Folge, dass bei Überschreitungen des Mittelrahmens ein Ausgleich auch durch Verminderung von Zuführungsbeträgen zur Rücklagenbildung oder durch Bildung von Verlustvorträgen erfolgte (vgl. Jahresbericht – Stadt – 1998, Tz. 13).
- 30** Haushaltsüberschreitungen können aus der Haushaltsrechnung nicht vollzählig entnommen werden. Sie sind auch aus den bei der Bremischen Bürgerschaft ausgelegten Gesamtrechnungsnachweisungen nicht ersichtlich. Der Senator für Finanzen und der Rechnungshof werden überlegen, in welcher Form Haushaltsüberschreitungen nach der Einführung eines neuen automatisierten Verfahrens zur Haushalts- und Kassenführung und zur Rechnungslegung ab dem Haushaltsjahr 2002 zusammen mit dem Haushaltsabschluss nachvollziehbar ausgewiesen werden können.
- 31** Der Rechnungshof hat sechs Überschreitungen bei nicht deckungskreiszugehörigen Haushaltsstellen und 13 Überschreitungen von Deckungskreisen mit einer Gesamtsumme von 2.071.231,53 DM ermittelt. Es handelt sich im Wesentlichen um folgende Einzelfälle:

Titel/ Kapitel	Deckungskreis	Betrag	Titel/ Kapitel	Deckungskreis	Betrag
3255	1053	60.900,00	Übertrag		1.027.574,33
3601	1104	257.538,23	3686	1560	32.741,78
3601	1107	39.639,21	3695	1447	54.940,91
3601	1162	47.885,60	3708	1122	140.329,32
3686	1445	621.611,29	3993	722 12-97	63.460,23
Zwischensumme: 1.027.574,33			Summe: 2.019.046,57		

- 32** Das Kulturressort hatte im Jahr 1999 einen Betrag von 60,9 TDM als Kürzungsquote aus seinen Haushaltsmitteln aufzubringen. Zu dem Zweck wurde das Ausgabesoll einer zu dem Deckungskreis 1053 gehörenden Haushaltsstelle unterjährig reduziert. Im Verlauf des Jahres ist es versehentlich unterblieben, die Überschreitung formal durch eine entsprechende Nachbewilligung zu vermeiden. Der Sena-

tor für Finanzen hat jedoch dafür Sorge getragen, dass die bei Abschluss des Haushaltes insgesamt verbliebenen Mittel zur Deckung des Betrages ausreichen.

- 33** Bei den Haushaltsstellen der Deckungskreise 1104 und 1162 im Umweltressort werden Ausgabemittel zur Durchführung von Projekten bewirtschaftet, die von der EU bezuschusst werden. Es bestehen entsprechende korrespondierende Einnahme-Haushaltsstellen. Die Zuschusszahlungen der EU werden regelmäßig mit Verzögerungen geleistet. In den beiden o. a. Fällen (wie auch in zwei weiteren Fällen des Ressorts mit geringeren Überschreibungsbeträgen) sind die Zuschüsse nicht mehr rechtzeitig zum Jahresende vereinnahmt worden, so dass es zu Vorgriffen kam. Der Ausgleich erfolgte durch den Eingang der Zahlungen im Folgejahr.
- 34** Aufgrund unterjährig höherem Zuschussbedarf der Arbeits- und Jugendwerkstätten Bremen fielen Mehrausgaben im Umweltressort an (Deckungskreis 1107). Diese sollten – ressortübergreifend – durch den Senator für Finanzen nachbewilligt werden. Hierzu ist es jedoch aufgrund eines Missverständnisses zwischen den beteiligten Ressorts nicht gekommen. Ein Ausgleich erfolgte stattdessen im Zuge des Haushaltsabschlusses durch Restekürzung.
- 35** Im Kapitel 3686, Amt für Stadtplanung und Bauordnung, Deckungskreis 1445, und im Kapitel 3695, Amt für Wohnung und Städtebauförderung, Deckungskreis 1447, wurden jeweils Personalmittel überschritten. Die Überschreitungen kamen zustande, weil Personalfluktuationen und damit auch Minderausgaben nicht in dem erwarteten Umfang eintraten. Zwar hätten für einen Teil der überschrittenen Mittel Nachbewilligungen gegen kapitelinterne Einsparungen beantragt werden können. Da dadurch der Überschreibungsbetrag lediglich vermindert, die Überschreitung an sich jedoch nicht verhindert worden wäre, haben die Dienststellen darauf verzichtet. Stattdessen wurde die Überschreitung insgesamt innerhalb des Ressortbudgets am Jahresschluss aufgefangen (Mittelkürzungen bei anderen Mittelarten).
- 36** Zur Überschreitung von rd. 32,7 TDM des Deckungskreises 1560 im Kapitel 3686 hat das Bauressort ausgeführt, dass insbesondere die räumliche Trennung der zu einer Behörde zusammengefassten Fachbereiche Stadtplanung und Bauordnung, die noch fehlende EDV-Vernetzung und die noch bestehende interne Mehrfachzuständigkeit die versehentlich entstandene Unterdeckung verursacht hätten. Der Ausgleich ist im Ressortbudget im Rahmen des Jahresabschlusses und im Einvernehmen mit dem Senator für Finanzen vorgenommen worden.
- 37** Die Überschreitung von rd. 140,3 TDM im Deckungskreis 1122 des Kapitels 3708, Verbesserung der Wirtschaftsstruktur (Gewerbeflächenfonds), steht im engen Zusammenhang mit einer Überschreitung von rd. 143,3 TDM an gleicher Stelle im vorangegangenen Haushaltsjahr 1998 (s. Jahresbericht – Stadt – 2000, Tz. 17). Durch andere Mittelbewegungen auf der Haushaltsstelle weicht die neue Überschreitung von der vorherigen geringfügig ab.
- 38** Die bewirtschaftende Behörde hatte im Zuge der Jahresabschlussarbeiten 1998 einen budgetmäßigen Ausgleich der Mehrausgabe nachgewiesen. Zu einer formalen, rechtzeitigen Abdeckung des Vorgriffs war es jedoch nicht gekommen. Erst bei der Bearbeitung der Haushaltsreste und der Vorgriffe im Zuge der Jahresabschlussarbeiten 1999 wurde der nicht abgedeckte rechnerische Vorgriff gegen Haushaltsreste an anderer Stelle des Ressorts aufgerechnet und – im Einvernehmen mit dem Senator für Finanzen – gestrichen, so dass er im Haushaltsjahr 2000 nicht als Vorbelastung geführt wird. Die Streichung des Vorgriffs hat jedoch nicht verhindert, dass die Haushaltsrechnung eine – zu beanstandende – Überschreitung bei dem Deckungskreis ausgewiesen hat.
- 39** Die Überschreitung von rd. 763,5 TDM bei der Haushaltsstelle 3993/722 12-9, Sanierung von Schulbauten, ist im Wesentlichen auf überproportional hohe Ausgaben gegen Ende des Haushaltsjahres zurückzuführen. Hintergrund der Überschreitung war gemäß einer Stellungnahme des Senators für Finanzen die Übertragung von Aufgaben des Bauamtes Bremen Nord auf den Eigenbetrieb Bremer Baubetrieb. Ursprünglich wurden die Haushaltsmittel für die Sanierung von Schulbauten innerhalb des Kapitels 3993, Stadtreparaturfonds, nach regionalen Gesichtspunkten und wegen der Eigenzuständigkeit des Bauamtes Bremen Nord separat, d. h. in zwei Haushaltsstellen geführt. Mit der Aufgabenverlagerung auf den – zentralen – Bremer Baubetrieb wurde diese Trennung aufgehoben. Die entsprechende Zusammenführung der Mittel auf einer Haushaltsstelle wurde jedoch nicht per Nach-

bewilligung und entsprechender Einsparung bei den für Bremen Nord bis dahin bewirtschafteten Mitteln durchgeführt. Erst im Zuge der Restebearbeitung erfolgte ein Ausgleich für die Überschreitung in der Weise, dass in Höhe des Überschreibungsbetrages ein Rest bei der Haushaltsstelle 3993/723 12-5 gestrichen, d. h. dort nicht ins nächste Haushaltsjahr übertragen wurde.

- 40 Die beschriebenen Überschreitungen betreffen sowohl übertragbare als auch nicht übertragbare Ausgaben. Der Rechnungshof hat – wie schon in den Vorjahren – von einer getrennten Darstellung abgesehen, weil auch bei den nicht übertragbaren Ausgabemitteln durch besondere Flexibilisierungsmaßnahmen der Haushaltsgrundsatz der Jährlichkeit durchbrochen werden kann. Ein Ausgleich überschrittener Beträge muss unabhängig davon, ob es sich um übertragbare oder nicht übertragbare Ausgabemittel handelt, jedoch in jedem Fall gewährleistet sein.

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

- 41 Der Rechnungshof hat nach § 97 Abs. 2 Nr. 2 LHO auch über Abweichungen vom Haushaltsplan zu berichten, die dadurch entstehen, dass veranschlagte Minderausgaben nicht erwirtschaftet wurden. Für das Haushaltsjahr 1999 sind durch HG 1999 im Haushalt der Stadtgemeinde rd. 150,8 Mio. DM an Minderausgaben veranschlagt worden. Sie verteilen sich auf 57 Haushaltsstellen. Im Wesentlichen handelt es sich dabei um folgende Fälle:
- 42 Bei 41 Minderausgabe-Posten mit einer Gesamtsumme von 67,8 Mio. DM handelt es sich um solche, die im Zuge der Haushaltsaufstellung unter Anwendung der Eingriffsmöglichkeiten nach § 4 HG 1999 (Planungssicherheit) in den Haushaltsplan eingestellt worden sind. Damit wurden bereits zu Beginn des Haushaltsjahres die nach § 41 LHO vorgesehenen Maßnahmen zur Bewirtschaftung der Haushalte ausgeschöpft. Die Minderausgabe-Anschläge verteilen sich auf Kapitel in allen Senatsressorts. Ihre Erwirtschaftung wurde vom Senator für Finanzen überwacht und haushaltsstellengenau nachgewiesen, indem Nachbewilligungen von Haushaltsmitteln erfolgten, die den Minusanschlag jeweils ausglich.
- 43 Ebenso durch Nachbewilligungen ausgeglichen und damit erwirtschaftet wurden vier Minderausgabeposten in einem Kapitel des Kulturressorts i. H. v. rd. 19,2 Mio. DM und ein Posten im Sozialressort i. H. v. 2,8 Mio. DM sowie eine zentral veranschlagte Minderausgabe i. H. v. 40 Mio. DM im Finanzressort. Bei dieser zentral veranschlagten Minderausgabe wurden für die Nachbewilligung allerdings mit rd. 16,5 Mio. DM als Einsparung Haushaltsmittel aus laufenden Bauprojekten aufgewendet und die Fortführung dieser Projekte stattdessen durch außerhaushaltsmäßige Vorfinanzierung aus Mitteln des Bremer Kapitaldienstfonds vorgenommen (vgl. Jahresbericht – Land – 2001, Tz. 52).
- 44 Eine Sonderposition unter den Senatsbereichen hinsichtlich der Veranschlagungspraxis nimmt – wie im Land – das Ressort Wirtschaft und Häfen ein: Im Einzelplan 37 werden neun Haushaltsstellen mit insgesamt minus 21 Mio. DM veranschlagten Haushaltsmitteln geführt, denen jeweils Haushaltsstellen mit globalen Mehrausgaben gegenüberstehen. Zu dem Verfahren der Bewirtschaftung dieser Haushaltsmittel sowie zu dem Problem der nicht getrennt nach Gebietskörperschaften erwirtschafteten veranschlagten Minderausgaben des Ressorts wird auf den Jahresbericht – Land – 2001, Tz. 54 f. verwiesen.
- 45 Gemäß § 11 Abs. 6 HG 1999 waren die Budgetverantwortlichen verpflichtet, veranschlagte, aber nicht erzielte Einnahmen durch Mehreinnahmen oder Minderausgaben an anderer Stelle nachzuweisen. Der Senator für Finanzen war ermächtigt, das Verfahren zu regeln.
- 46 Der Senator für Finanzen überwacht regelmäßig sowohl die Erwirtschaftung von veranschlagten Minderausgaben als auch die Nachweisung von Einsparungen bei Ausgaben bzw. Mehreinnahmen an anderer Stelle für nicht erreichte Einnahmeanschlüge. Dies ist auch im Haushaltsvollzug für das Jahr 1999 geschehen, und zwar entsprechend dem Verfahren in den Vorjahren im Wesentlichen im Zusammenhang mit der Bildung von Rücklagen bzw. der Ausweisung von Verlustvorträgen am Ende des Haushaltsjahres. Dem Rechnungshof liegen die teilbudgetbezogenen Verfügungen des Senators für Finanzen über die Erwirtschaftung und Nachweisung von Einsparungen vor. Er hat die Verfügungen stichprobenweise geprüft und keinen Anlass für Beanstandungen gehabt.

## 10 Aufnahme von Krediten 1999

- 47 Die haushaltsgesetzliche Obergrenze für die Aufnahme von Kreditmarktmitteln und Anleihen ist seit der – zusammen mit dem Ist-Abschluss eingeführten – Nettokreditveranschlagung betragsmäßig nicht mehr unmittelbar aus dem HG zu entnehmen, sondern nach den hierin enthaltenen Vorgaben zu errechnen. Maßgeblich ist nunmehr die sich aus § 10 Abs. 1 Nr. 1 HG 1999 ergebende Anschlagssumme unter Beachtung des § 10 Abs. 1 Nr. 4 HG 1999. Danach darf der Kreditrahmen im Vorgriff auf die Kreditermächtigung des nächsten Haushaltsjahres bis zur Höhe von 6 % der Anschlagssumme erhöht werden. Die aufgrund der entsprechenden Bestimmung im HG 1998 erfolgte vorgriffsweise Inanspruchnahme der Kreditermächtigung 1999 ist dabei gegenzurechnen.
- 48 Ausgangsbetrag für die Errechnung der Obergrenze für die Aufnahme von Krediten ist die in § 10 Abs. 1 Nr. 1 HG 1999 genannte Summe von rd. - 102,2 Mio. DM
- Diesem Betrag sind die bei Hst. 3980/325 30-9 nachgewiesenen Tilgungen i. H. v. rd. 142,0 Mio. DM hinzuzurechnen.
- Der Kreditrahmen erhöht sich um den sich aus § 10 Abs. 1 Nr. 4 HG 1999 ergebenden Betrag von 6 % von 3.837.338.230 DM, also rd. 230,2 Mio. DM so dass im Haushaltsjahr 1999 Kredite bis zum Betrag von rd. 270,0 Mio. DM aufgenommen werden durften.
- Im Haushaltsjahr 1998 war keine Vorgriffsermächtigung gemäß § 10 Abs. 1 Nr. 4 HG 1999 in Anspruch genommen worden, so dass die Ermächtigungsgrenze nicht entsprechend zu vermindern war.
- Die in der Haushaltsrechnung 1999 nachgewiesene Kreditaufnahme beträgt rd. 131,8 Mio. DM so dass der zulässige Kreditrahmen nicht überschritten wurde.
- Die Vorgriffsermächtigung gemäß § 10 Abs. 1 Nr. 4 HG 1999, die den Ermächtigungsrahmen des Folgejahres reduziert, wurde i. H. v. rd. 92,0 Mio. DM in Anspruch genommen.
- 49 Die Ermächtigung zur Aufnahme von Krediten für außerhaushaltsmäßige Vorfinanzierungen durch den Bremer Kapitaldienstfonds ist in dem Gesetz über die Errichtung des Fonds als Sondervermögen der Freien Hansestadt Bremen gesondert geregelt (§ 5 des Gesetzes über die Errichtung eines Bremer Kapitaldienstfonds).
- 50 Zur Vorfinanzierung betriebswirtschaftlich rentabler Maßnahmen durften nach § 10 Abs. 1 Nr. 3 HG 1999 Kredite bis zur Höhe von 25 Mio. DM aufgenommen werden; die tatsächliche Kreditaufnahme für diesen Zweck betrug 8.928.067 DM (Hst. 3980/325 60-0).
- 51 Zur Aufrechterhaltung des Betriebes der Landeshauptkasse durften nach § 10 Abs. 3 HG 1999 Kassenverstärkungskredite aufgenommen werden. Diese Vorschrift ist gegenüber dem Vorjahr neu gefasst worden. Danach durften bis zu 8 % des in § 1 Abs. 1 festgestellten Betrages der Einnahme und Ausgabe von 3.837.338.230 DM, also 306.987.058 DM, aufgenommen werden. Darüber hinaus erhöhte sich die Ermächtigungsgrenze um noch nicht aufgenommene Darlehen am Kreditmarkt nach Abs. 1 Nr. 1 und 2 der Vorschrift und zusätzlich ab 1. Oktober 1999 um 4 % des in § 1 Abs. 1 HG 1999 festgestellten Betrages. Die Ermächtigungsgrenze wurde eingehalten.
- 52 Der Senator für Finanzen war nach § 10 Abs. 4 HG 1999 ermächtigt, vier bremische Gesellschaften (siehe Tz. 53) zu beauftragen, zu Lasten der Freien Hansestadt Bremen (Stadtgemeinde) Kredite am Kreditmarkt für im Rahmen der Gesellschaftszwecke liegende Aufgaben aufzunehmen und diese Kredite zu verbürgen. Diese Kreditaufnahmen wurden in der Haushaltsrechnung der Freien Hansestadt Bremen nicht nachgewiesen. Der Rechnungshof hat deshalb mit dem Senator für Finanzen erörtert, wie eine Nachweisung erfolgen kann (siehe auch Jahresbericht – Stadt – 2000, Tz. 22). Der Senator für Finanzen wird dem Rechnungshof künftig mitteilen, in welchem Umfang eine jeweils von Bremen zur Kreditaufnahme er-

mächtigte Gesellschaft diese Ermächtigung ausgeschöpft hat und welche Veränderungen zu dem aktuellen Schuldenstand eingetreten sind.

- 53 Im Einzelnen war der Senator für Finanzen ermächtigt, folgenden Gesellschaften Aufträge zur Kreditaufnahme in folgender Höhe zu erteilen:

Gesellschaft	Ermächtigungsbetrag
Bremische Gesellschaft für Stadterneuerung, Stadtentwicklung und Wohnungsbau mbH (davon 5 Mio. DM für allgemeine Finanzierungsaufgaben und 12,5 Mio. DM als Treuhänderin für Maßnahmen im Sanierungsgebiet Gröpelingen und in den Wohnbaugebieten Arsten-Südwest und Borgfeld)	17,5 Mio. DM
Service-Centrum Logistik Bremen GmbH (davon 47 Mio. DM für Containerterminal III und 18 Mio. DM für Baggergutentsorgung für die Häfen in Bremen Stadt)	65,0 Mio. DM
Gesellschaft für Wohnen und Bauen mbH	30,0 Mio. DM
Hanseatische Gesellschaft für öffentliche Finanzierungen mbH	10,0 Mio. DM

- 54 Nach § 10 Abs. 5 HG 1999 war der Senator für Finanzen ermächtigt, bis zu einer Gesamthöhe von 76,1 Mio. DM für im Haushaltsjahr 1999 zu gründende bzw. bestehende Betriebe nach § 26 Abs. 1 oder 2 LHO Darlehen für investive Zwecke zu Lasten dieser Betriebe aufzunehmen. Es handelt sich um folgende Betriebe und Ermächtigungsgrenzen:

Betrieb	Ermächtigung
Informations- und Datentechnik Bremen	2,0 Mio. DM
Werkstatt Bremen	1,0 Mio. DM
Bremer Hochbaumanagement	1,0 Mio. DM
Kataster und Vermessung Bremen	0,1 Mio. DM
Stadtgrün Bremen	2,0 Mio. DM
Zentralkrankenhäuser	10,0 Mio. DM
Zentralkrankenhaus St.-Jürgen-Straße für Operationstrakt und zentralisierte Aufnahme	10,0 Mio. DM
Zentralkrankenhäuser im Rahmen der Psychiatriereform neu zu gründende Betriebe nach § 26 Abs. 2 LHO	20,0 Mio. DM
	30,0 Mio. DM

Der Kreditrahmen für die Betriebe nach § 26 LHO wurde eingehalten.

- 56 Von der Ermächtigung nach § 10 Abs. 1 Nr. 2 HG 1999 zur Tilgung von Schulden, für die Ausgaben im Kreditfinanzierungsplan nicht vorgesehen sind, Kredite aufzunehmen, ist kein Gebrauch gemacht worden.

#### IV. Einzelne Prüfungsergebnisse

##### Inneres

##### Stadtamt

##### Aufenthaltsbeendende Maßnahmen der Ausländerbehörde

**Die Durchsetzung der Ausreiseverpflichtung von rechtskräftig abgelehnten Asylbewerberinnen und Asylbewerbern ist seit längerer Zeit unzureichend. Dies hat seit Jahren zu vermeidbaren Sozialhilfeausgaben in erheblicher Höhe geführt und ist auch in ordnungs- und gesellschaftspolitischer Hinsicht bedenklich.**

## **1 Vorbemerkungen**

- 57 Ausländerpolitik und das geltende Ausländerrecht bestehen aus gewährenden und repressiven Elementen. Beide Elemente gehören zusammen: Einerseits sollen sie völker- und verfassungsrechtliche Vorgaben sowie sonstige humanitäre Ansprüche erfüllen, andererseits die erforderliche Zuwanderungssteuerung gewährleisten. Der Anspruch, Zuwanderung zu steuern, setzt wiederum voraus, eine Wiederausreise durchzusetzen, wenn Aufenthaltsrechte nicht oder nicht mehr bestehen und die Betroffenen nicht freiwillig ausreisen.
- 58 Die Rückführung ausreisepflichtiger Personen – insbesondere abgelehnter Asylbewerberinnen und Asylbewerber – ist wesentlicher Bestandteil einer glaubwürdigen Aufnahme- und Integrationspolitik. Dabei ist unstrittig, dass jede Abschiebung eine menschliche Härte darstellt. Dennoch kann nur durch eine dem geltenden Recht entsprechende Aufenthaltsbeendigung unrechtmäßig in Bremen lebender Ausländerinnen und Ausländer erreicht werden, dass die Gesellschaft den Aufenthalt von berechtigt hier lebenden Verfolgten und Kriegsflüchtlingen akzeptiert. Es geht also nicht zuletzt auch darum, dass der erforderliche weitgehende gesellschaftliche Konsens zur Aufnahme von Schutzbedürftigen erhalten bleibt. Dies gilt insbesondere angesichts der großen Zahl solcher Asylsuchenden, deren nicht bekannte Identität und Herkunft eine Rückführung verhindert. Nach Fortfall einer vorübergehenden Schutzbedürftigkeit und/oder nach negativem Abschluss der für die Aufenthaltsgewährung vorgesehenen Verfahren muss grundsätzlich der Aufenthalt in der Bundesrepublik enden. Dabei hat die freiwillige Ausreise Vorrang vor der Abschiebung.

## **2 Prüfungsgegenstand**

- 59 Der Rechnungshof hatte Hinweise erhalten, die auf eine seit längerem unzureichende Durchsetzung aufenthaltsbeendender Maßnahmen bei abgelehnten Asylbewerberinnen und Asylbewerbern hindeuteten. Wegen möglicher negativer Auswirkungen auf den Sozialhilfehaushalt, aber auch angesichts der Bedeutung der Durchsetzung der Ausreisepflicht im ausländerpolitischen und ausländerrechtlichen Gesamtzusammenhang, hat er daher kurzfristig eine Organisationsprüfung im Arbeitsbereich „Aufenthaltsbeendigungen“ der Ausländerbehörde (Abteilung 6 des Stadtamts) durchgeführt.

## **3 Prüfungsfeststellungen**

- 60 Die Prüfung hat gezeigt, dass es in der Stadtgemeinde Bremen seit mehreren Jahren Defizite bei der Beendigung des Aufenthalts von ausreisepflichtigen Ausländerinnen und Ausländern gibt und dass dies dem Innenressort auch seit längerer Zeit bekannt ist. Bereits im Dezember 1998 hatte ein externer Gutachter als Teilergebnis einer von ihm in der Ausländerbehörde durchgeführten Organisationsuntersuchung auf Arbeitsrückstände im Arbeitsbereich „Aufenthaltsbeendigungen“ (nachfolgend Abschiebungsgruppe genannt) aufmerksam gemacht und den befristeten Einsatz zusätzlichen Personals zur Abarbeitung der damals festgestellten Rückstände empfohlen.
- 61 In der Folgezeit hat sich die Situation weiter verschärft. Mit der Schaffung einer aus Sozialhilfemitteln refinanzierten zusätzlichen Kammer beim Verwaltungsgericht wurden rückständige Klageverfahren von Asylsuchenden zügiger erledigt (vgl. Jahresbericht – Land – 1998, Tz. 186 f.); dies hatte zwangsläufig einen Anstieg der Arbeitsmenge für die Abschiebungsgruppe zur Folge. Hinzu kam die frühzeitige Ankündigung des Senators für Finanzen, dass die der Abschiebungsgruppe zur Dienstleistung zugewiesenen Nachwuchskräfte abgezogen werden müssten. Verbunden mit weiteren personellen Veränderungen hat dies schließlich dazu geführt, dass die Personalausstattung von ursprünglich acht auf nur noch drei Fachkräfte gesunken ist.
- 62 Der Rechnungshof hat bemängelt, dass das Innenressort auf die ihm seit längerer Zeit bekannten Defizite in der Aufgabenwahrnehmung und auf sich früh abzeichnende personelle Engpässe in der Abschiebungsgruppe nicht rechtzeitig reagiert hat. Und dies, obwohl die Ausländerbehörde seit über einem Jahr beim Innenressort in Abständen immer wieder eine Konsolidierung der Abschiebungsgruppe angemahnt hatte. Weder ist der Arbeitsbereich zur Abarbeitung der spätestens seit 1998 bekannten Rückstände befristet personell verstärkt worden, noch konnte

das Innenressort im Senat einen Personalmehrbedarf für die absehbare Zusatzbelastung, die sich für die Abschiebungsgruppe aus der Einrichtung einer zusätzlichen Kammer beim Verwaltungsgericht ergeben musste, durchsetzen. Im Gegenteil: Es kam zu einer dramatischen Personalreduzierung, der nicht rechtzeitig begegnet worden ist.

- 63** Von Interesse ist in diesem Zusammenhang, dass das Innenressort für Aufenthaltsbeendigungen von Personen mit angeblich libanesischer Herkunft, die von der Polizei (sog. Ermittlungsgruppe 19) als wahrscheinlich türkische Staatsangehörige identifiziert worden waren, durch einen Kontrakt mit dem Sozialressort eine aus Sozialhilfemitteln refinanzierte Personalverstärkung für das Herstellen und Durchsetzen von Ausreiseverpflichtungen erreicht hat. Der Rechnungshof hat dies begrüßt, jedoch gefragt, warum mit dem Sozialressort nur für diesen Personenkreis eine Refinanzierung zusätzlicher Personalausgaben verhandelt und vereinbart worden ist. Nach seiner Auffassung wäre ein solcher Kontrakt für den übrigen Bereich der ausreisepflichtigen (ehemaligen) Asylbewerberinnen und Asylbewerber noch wichtiger gewesen, weil er größer ist und überdies eine zügige Rückführung versprach.
- 64** Das sehr aufwendige und gründliche Verfahren zur Prüfung von Asylanträgen einschließlich der finanziellen Anstrengungen Bremens, eine zeitnahe Bearbeitung von Klageverfahren vor dem Verwaltungsgericht sicherzustellen, laufen letzten Endes ins Leere, wenn ein großer Teil der abgelehnten Asylsuchenden in Bremen bleibt. Dadurch wird der Sozialhilfehaushalt in erheblicher Höhe belastet. Das Auseinanderfallen der Aufgabenverantwortung für aufenthaltsbeendende Maßnahmen einerseits (Zuständigkeit des Innenressorts) und für die Finanzierung der Aufenthaltskosten andererseits (Zuständigkeit des Sozialressorts) darf nicht dazu führen, dass im Innenressort die finanziellen Auswirkungen des eigenen Handelns oder Nichthandelns auf das Ganze („Konzern Freie Hansestadt Bremen“) aus dem Blick geraten.
- 65** Wegen der negativen Auswirkungen auf den Sozialhilfehaushalt, aber auch angesichts der gesellschafts- und ordnungspolitischen Bedeutung einer zügigen Rückführungspraxis (s. Tz. 57 f.) hat der Rechnungshof gefordert, die Arbeitssituation in der Abschiebungsgruppe möglichst zeitnah und nachhaltig zu verbessern. Er hat die hierzu aus seiner Sicht notwendigen Maßnahmen und Arbeitsschritte dem Innenressort aufgezeigt und begründet. Im Wesentlichen hat er vorgeschlagen,
- die Abschiebungsgruppe entsprechend dem vom externen Gutachter im Rahmen seiner Organisationsuntersuchung festgestellten Bedarf personell zu verstärken,
  - die gegenwärtig der Abschiebungsgruppe befristet zugewiesenen zwei Polizeibeamten weiter einzusetzen und den Ermittlungsdienst auszuweiten,
  - die von der Abschiebungsgruppe zu bearbeitende Arbeitsmenge (Rückstände) zu ermitteln und zu deren Abarbeitung eine Prioritätenliste zu erstellen, die Rücksicht nimmt auf die – je nach Nationalität der ausreisepflichtigen Personen unterschiedlichen – Erfolgsaussichten aufenthaltsbeendender Maßnahmen,
  - zur Abarbeitung der Rückstände mit dem Sozialressort über die Refinanzierung befristet einzusetzenden zusätzlichen Personals zu verhandeln,
  - den gesetzlich vorgeschriebenen Datenabgleich mit dem Sozialressort durchzuführen,
  - zur Klärung tatsächlicher Identitäten von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern sowie zur Passersatzbeschaffung verstärkt Leistungen anderer Dienststellen im Bundesgebiet zu nutzen,
  - zur Sicherstellung einer einheitlicheren Sachbearbeitung die Schnittstelle in der Ausländerbehörde zwischen der allgemeinen Sachbearbeitung und der spezialisierten Bearbeitung in der Abschiebungsgruppe zu verändern und
  - die Stellung des Gesundheitsamts im Rahmen der Begutachtung von Reisefähigkeit ausreisepflichtiger Personen zu klären; ggf. die Hinzuziehung externen Sachverständigen (z. B. Kliniken, Institut für Rechtsmedizin) zu prüfen.

#### **4 Stellungnahme des Ressorts und Würdigung**

- 66** Das Innenressort hat in seiner Stellungnahme die Auffassung des Rechnungshofs geteilt, dass die konsequente Durchführung von aufenthaltsbeendenden Maßnahmen bei Ausreisepflichtigen aus gesellschafts- und ordnungspolitischen Gründen eine äußerst wichtige Aufgabe sei. Es hat bestätigt, dass die personelle Ausstattung der Abschiebungsgruppe zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Rechnungshof nicht ausreichend gewesen sei, um eine nachhaltige Aufgabenwahrnehmung sicherstellen zu können. Es hat hierzu darauf hingewiesen, dass angesichts von Personaleinsparvorgaben Prioritätensetzungen im Gesamtaufgabenfeld des dienstleistungsorientierten Stadtamts schwierig seien.
- 67** Unter Verweis auf die Jahresstatistik über aufenthaltsbeendende Maßnahmen hat das Innenressort weiter angemerkt, dass es einen dramatischen Rückgang der Zahl der Abschiebungen jedoch nicht gegeben habe. Im Übrigen bedürfe die Feststellung des Rechnungshofs, dass die Situation im Bereich der aufenthaltsbeendenden Maßnahmen bereits seit längerer Zeit defizitär sei, insbesondere wegen der in der Abschiebungspraxis vielfältig auftretenden rechtlichen und tatsächlichen Abschiebungshindernisse einer Relativierung.
- 68** Zur Frage des Rechnungshofs, warum mit dem Sozialressort lediglich für den Personenkreis der „libanesischen Türken“ eine aus Sozialhilfemitteln refinanzierte personelle Verstärkung der Abschiebungsgruppe verhandelt und vereinbart worden ist, hat das Innenressort ausgeführt, dass dies bewusst geschehen sei. Man habe zunächst Erfahrungen mit diesem Modell gewinnen wollen. Eine Ausweitung im Sinne der Anregung des Rechnungshofs sei nunmehr vorgesehen.
- 69** Insgesamt hat das Innenressort in seiner Stellungnahme den vom Rechnungshof aufgezeigten dringenden Handlungsbedarf zur Wiederherstellung der vollen Arbeitsfähigkeit der Abschiebungsgruppe und zum Abbau der Rückstände anerkannt. Es hat im Einzelnen dargestellt, dass und mit welchem Ergebnis es kurzfristig eine Reihe personeller und organisatorischer Maßnahmen entsprechend den Vorschlägen des Rechnungshofs getroffen hat.
- 70** Der Rechnungshof begrüßt, dass seine Empfehlungen zur nachhaltigen Verbesserung der Durchsetzung aufenthaltsbeendender Maßnahmen vom Innenressort in den wesentlichen Punkten kurzfristig aufgegriffen und teilweise bereits realisiert worden sind.

#### **Bildung**

##### **Selbstbewirtschaftung von Haushaltsmitteln durch Schulen**

**Im Haushaltsjahr 1999 hat das Bildungsressort 109 von 159 öffentlichen Schulen der Stadtgemeinde Bremen Haushaltsmittel zur Selbstbewirtschaftung zur Verfügung gestellt.**

**Der Rechnungshof hat zur besseren Bewirtschaftung dieser Haushaltsmittel Vorschläge unterbreitet und Anregungen zur Vereinfachung von Verwaltungsabläufen gegeben.**

**Die geprüften Schulen haben die Finanzmittel im Wesentlichen beanstandungsfrei verwendet.**

##### **1 Vorbemerkungen**

- 71** § 9 des Bremischen Schulgesetzes (BremSchulG) i. d. F. vom 20. Dezember 1994 (Brem.GBl. S. 327) hat die Voraussetzungen für die selbstverantwortliche Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln durch die Schulen geschaffen. Die Kernelemente der „Wirtschaftlichen Autonomie“ wurden in § 4 des zugleich angepassten Bremischen Schulverwaltungsgesetzes (BremSchVwG) vom 20. Dezember 1994 (Brem.GBl. S. 342) konkretisiert. In Ergänzung hierzu hat der Senator für Finanzen am 20. Dezember 1995 eine Verordnung über die Selbstbewirtschaftung von Haushaltsmitteln (SelbstbewirtschaftungsVO – Brem.GBl. 1996, S. 9 –) erlassen, die u. a. Regelungen über die Deckungsfähigkeit von Ausgaben, die Rücklagenbildung und die Erzielung und Verwendung von Einnahmen enthält.

- 72 Das auf drei Jahre angelegte Pilotprojekt „Wirtschaftliche Autonomie von Schulen (1995 - 1997)“ ist zum 1. Januar 1995 auf freiwilliger Basis mit 28 Schulen begonnen worden. Die Anzahl der teilnehmenden Schulen hat sich in den Jahren 1996/97 um 35 auf 63 und im Jahr 1999 auf 109 erhöht. Seit dem 1. Januar 2000 sind alle 159 öffentlichen Schulen in die wirtschaftliche Autonomie einbezogen. Der Umfang der bereitgestellten Haushaltsmittel belief sich im Haushaltsjahr 1999 auf rd. 11,5 Mio. DM.

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

### **2.1 Allgemeine Feststellung**

- 73 Die Prüfung von zwölf Pilotschulen aus unterschiedlichen Schulstufen/-typen über die Anwendung und Einhaltung der Bewirtschaftungsgrundsätze von öffentlichen Haushaltsmitteln hat ergeben, dass die Schulen die ihnen zur Verfügung gestellten Mittel weitestgehend wirtschaftlich und sparsam eingesetzt haben. Der Rechnungshof hat allerdings festgestellt, dass in zahlreichen Fällen das Bruttoprinzip nicht beachtet worden ist und erzielte Einnahmen nicht vollständig in den Haushaltsrechnungen der Schulen nachgewiesen worden sind (Tz. 94). Darüber hinaus sind in einigen Schulen „schwarze Kassen“ vorgehalten worden (Tz. 95).

### **2.2 Budgetbildung und Bemessungsgrundlagen**

- 74 Nach § 4 Abs. 3 BremSchulVwG sind nachvollziehbare Kriterien für eine sachgerechte Verteilung der Haushaltsmittel auf die einzelnen Ausgabearten und auf die jeweilige Schule zu entwickeln. Mit Beginn des Jahres 1995 wurden konsumtive und investive Haushaltsmittel zur Selbstbewirtschaftung in zwölf Teilbudgets gegliedert, die bis zum Jahr 1999 auf 15 Teilbudgets erweitert wurden. Im Wesentlichen beziehen sich diese auf Lehr- und Lernmittel, investive Lehrmittel, Inventar und Entgelte für Telekommunikation. Um eine sach- und bedarfsgerechte Verteilung der Mittel zu gewährleisten, sind Pro-Kopf-Messbeträge, Pro-Quadratmeter-Messbeträge sowie Sockel- und Pauschalzuschläge gebildet worden. Die Teilbudgets jeder Schule werden mit Hilfe dieser unterschiedlichen Bemessungsfaktoren im Bildungsressort manuell errechnet.
- 75 Der Rechnungshof hält diese Bearbeitungsweise für zu aufwendig und hat vorgeschlagen, aus sechs Teilbudgets durch Addition der Pro-Kopf-Messbeträge und der Sockelbeträge eine konsumtive Budgetgruppe „Geschäfts- und Verwaltungsbedarf“ zu bilden. Die Teilbudgets mit Pro-Quadratmeter-Messbeträgen sollten zur Budgetgruppe „Kleiner Baufonds“ zusammengefasst werden. Neben diesen zwei Budgetgruppen bleiben nach Vorschlag des Rechnungshofs die Teilbudgets Lehr- und Lernmittel, Entgelte für Telekommunikation und die restlichen investiven Teilbudgets wegen zu unterschiedlicher Messbetragsarten von den Vereinfachungsvorschlägen ausgenommen.
- 76 Das Ressort hat in seiner Stellungnahme die Absicht erklärt, durch Technikeinsatz ab dem Jahr 2001 die manuelle Berechnung zu ersetzen. Darüber hinaus beabsichtige es, künftig das Teilbudget für Telekommunikationsleistungen zusätzlich in die neue Budgetgruppe „Geschäfts- und Verwaltungsbedarf“ zu integrieren. Im Übrigen ist das Ressort den Vorschlägen des Rechnungshofs gefolgt, ab 2001 die Mittelberechnung auf vier Ausgabearten zu konzentrieren.

### **2.3 Zweckbindung bei Lehr- und Lernmitteln**

- 77 Im Rahmen der Selbstbewirtschaftung sind alle Mittel gegenseitig deckungsfähig mit Ausnahme der nur einseitigen Deckungsfähigkeit von konsumtiven Ausgaben zu Gunsten von Investitionen. Damit ist im Prinzip die Zweckbindung der einzelnen zugewiesenen Teilbudgets aufgehoben. Im Fall der Ausgaben für das Teilbudget mit dem größten Volumen, den Lehr- und Lernmitteln, ist der Rechnungshof der Auffassung, dass die hierfür bereitgestellten knappen Haushaltsmittel auf der Basis des Verfassungsgebots der Lehr- und Lernmittelfreiheit wie zweckgebundene Mittel zu behandeln sind.
- 78 Über die Pilotphase hinaus sind insbesondere in den Jahren von 1997 bis 1999 in den autonomen Schulen nicht verausgabte Mittel aus der Zuweisung für Lehr- und Lernmittel in die Rücklagen geflossen. Es ist weder in den Schulen noch im Ressort festgehalten worden, ob diese Beträge in späteren Haushaltsjahren wieder für Lehr- und Lernmittel verwendet worden sind. Auch die Controlling-Berichte geben darüber keinen Aufschluss.

- 79 Das Ressort hat in seiner Stellungnahme eingewendet, es gäbe keine zwingende Vorgabe, die für Lehr- und Lernmittel zugewiesenen Mittel ausschließlich für diesen Ausgabezweck zu verwenden. Die von ihm gegebenen Hinweise, z. B. in der „Information für Schulen, die im Haushaltsjahr 2000 neu mit der Selbstbewirtschaftung (. . .) beginnen“ vom 28. Oktober 1999, hätten lediglich empfehlenden Charakter.
- 80 Zwar handelt es sich bei Lehr- und Lernmitteln nicht um zweckgebundene Mittel im haushaltsrechtlichen Sinn. Der Rechnungshof hält es aber für geboten, dass aus verfassungsrechtlichen Gründen die vom Bildungsressort gegebenen Empfehlungen auch einzuhalten sind. Er erwartet, dass eine Verwendungskontrolle dieser Mittel zukünftig im Rahmen des Controllingverfahrens erfolgt. Das Ressort hat zugesagt, die Angelegenheit zu prüfen.

#### **2.4 Controlling-Verfahren**

- 81 Das Controlling-Verfahren entspricht bisher nur den seit dem Jahr 1997 vom Finanzressort und dem Haushalts- und Finanzausschuss geforderten Mindestvorgaben. Die selbst gesetzten Ansprüche, u. a. die „qualitative Bewertung von Ausgaben“ vorzunehmen oder „organisatorisch vereinfachte Einnahmeregeln“ zu entwickeln, hat das Ressort bislang noch nicht eingelöst.
- 82 Das Ressort hat hierzu erklärt, dass sich dieses Ziel erst mit dem Vollaufbau einer Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) erreichen lasse und im Übrigen eine zurzeit laufende Organisationsuntersuchung abgewartet werden müsse. Der Rechnungshof ist der Ansicht, dass die flächendeckende Einführung der KLR nicht abgewartet zu werden braucht, um mit der qualitativen Bewertung zumindest zu beginnen.

#### **2.5 Praxis der Mittelzuweisungen**

- 83 Die Mittelzuweisungen von der Abschlagszahlung über die Hauptzuweisung und eine Restzuweisung bis hin zu mehreren Sonderzuweisungen (sog. Boni) – z. B. für Energieeinsparungen – erstrecken sich über das gesamte Haushaltsjahr. So sind im Haushaltsjahr 1999 für inzwischen 109 wirtschaftlich autonome Schulen insgesamt 545 Zuweisungsmittelungen erstellt worden. Dieser Bearbeitungsaufwand ist vor dem Hintergrund der größtenteils manuell errechneten Budgets zu hoch. Der Rechnungshof hat deshalb empfohlen, die Anzahl der Zuweisungen auf zwei pro Jahr und Schule zu reduzieren: eine als Abschlagszahlung verbunden mit einer Information zum erwarteten Gesamtbudget – ggf. unter Haushaltsvorbehalt – und eine als Hauptzuweisung auf der Grundlage des Gesamtbudgets einschließlich aller erwirtschafteten Boni.
- 84 Das Ressort will diese Empfehlung beachten. An der Praxis der Sonderzuweisungen will das Ressort zurzeit noch festhalten. Es geht allerdings davon aus, dass mit der Einführung einer neuen Software ab dem Jahr 2002 eine entsprechend komprimierte Form der Mittelzuweisungen praktiziert werden könne.

#### **2.6 Haushaltsführung und Personaleinsatz**

- 85 Mit dem Einstieg in die wirtschaftliche Autonomie ist die haushaltsrechtliche Anordnungsbefugnis auf die Schule übergegangen. Damit die Anordnungsbefugnis durch Schulleitungsmitglieder und die Haushaltssachbearbeitung durch Schulsekretärinnen qualifiziert wahrgenommen werden kann, sind zeitnah und verpflichtend mehrtägige Fortbildungskurse zum „Haushaltsrecht für Schulen“ im Aus- und Fortbildungszentrum für die bremische Verwaltung durchgeführt worden. Die Übernahme der o. g. Aufgaben hat zu quantitativ und qualitativ veränderten Anforderungen an die Sekretariats- und Verwaltungsarbeit der Schulen geführt. Diese neuen Aufgaben sollten mit Beginn des Pilotprojekts „Wirtschaftliche Autonomie“ durch Versetzung fachkompetenten Personals aus der senatorischen Dienststelle an die Schulen unterstützt werden. Diese Unterstützung ist nicht erfolgt. Daneben hat die flächendeckende Einführung von PC und einer Haushaltssoftware ab dem Jahr 1998 zu erhöhter Arbeitsbelastung in den Sekretariaten geführt, die durch pädagogisches Personal, bei gleichzeitiger Entlastung von der Unterrichtsverpflichtung, ausgeglichen worden ist. Über typische Startprobleme hinaus hat sich der Bedarf für Anwendungsbetreuung vor Ort in den Jahren 1998/99 deutlich erhöht. Deshalb ist ein fachkompetenter Anwendungsbetreuer, allerdings begrenzt bis zum Sommer 2000, zur flexiblen Unterstützung der wirtschaftlich autonomen Schulen

zur Verfügung gestellt worden. Der Rechnungshof hat gefordert, dessen Einsatz zu verlängern.

- 86 Das Bildungsressort hat die vom Rechnungshof festgestellten veränderten Arbeitsbedingungen der Schulsekretariate bestätigt. Es solle zukünftig ein neues Arbeitsfeld „Verwaltungsassistenten“ geschaffen werden. Dabei müsse allerdings gleichzeitig die Stellenanzahl für Schulsekretärinnen auf Grund der Personaleinsparvorgaben reduziert werden. Das Ressort hat die Notwendigkeit der Anwendungsbetreuung vor Ort bestätigt und zugesagt, den Anwendungsbetreuer, wenn auch in reduziertem Umfang, den Schulen weiterhin zu belassen.
- 87 Auf das Problem der Lehrerarbeit, die statt in die Unterrichtsversorgung in die Bearbeitung von Haushaltsangelegenheiten einfließt, ist das Ressort nicht eingegangen. Der Rechnungshof erwartet, dass dieses unwirtschaftliche Verfahren durch die Neuorganisation der Schulsekretariate beendet wird.

### **2.7 Schulinterne Revision**

- 88 Jede Schule, die an der Selbstbewirtschaftung teilnimmt, hat gemäß § 21 Abs. 3 BremSchulVwG einen von der Schulleitung/dem Haushaltsbeauftragten unabhängigen Ausschuss zur schulinternen Haushaltsprüfung einzurichten. Dieser ist zur jederzeitigen Überprüfung der Einnahmen und Ausgaben berechtigt. Weiterhin sind die Ausschussmitglieder gehalten, der Schulkonferenz einmal pro Schuljahr einen Prüfbericht vorzulegen. Die Haushaltsprüfungen werden in höchst unterschiedlicher Art und Weise durchgeführt. An zahlreichen Schulen finden überhaupt keine Haushaltsprüfungen statt. Das Ressort hat weder geprüft, ob die schulinterne Revision durchgeführt wird, noch ob sie hinreichend ist und ob aus den Ergebnissen u. U. Konsequenzen für die künftige Mittelbewilligung gezogen werden müssten.
- 89 Der Rechnungshof hat das Ressort gebeten, für die Umsetzung der sich aus dem BremSchulVwG ergebenden Verpflichtungen zu sorgen. Dazu sollten allen Schulen Hinweise zur Durchführung der schulinternen Revision gegeben werden. Das Ressort hat zugesagt, der Empfehlung zu folgen.

### **2.8 Finanzieller Aufwand für Telekommunikationsleistungen**

- 90 Für die Bereitstellung und Wartung von Telekommunikationsgeräten sind den wirtschaftlich autonomen Schulen im Jahr 1999 Kosten i. H. v. 1.639 TDM entstanden. Das entspricht einem Anteil von 15,6 % an den gesamten konsumtiven Mittelzuweisungen. Sie sind damit fast so hoch wie die Ausgaben für Lehrmittel.
- 91 Die Bremer Kommunikationstechnik GmbH (BREKOM) besitzt für die öffentliche Verwaltung Bremens auf dem Telekommunikationssektor Ausschließlichkeitsrechte. Für jeden Telefonanschluss ist ein monatlicher Grundpreis zu zahlen, der sich wie folgt zusammensetzt: 20 DM für den physischen Anschluss, 10 DM für Vermittlungsaufwand, 40 DM als Pauschalbetrag für die Nutzung des BREKOM-eigenen Netzes. Dazu kommt noch der monatliche Mietpreis für ein Standardtelefon i. H. v. 3,50 DM. Unabhängig von der realen Nutzung entstehen also für jeden einzelnen Anschluss Bereitstellungskosten i. H. v. 73,50 DM pro Monat. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass rd. ein Drittel der Anschlüsse in den Schulen ausschließlich Sicherheitszwecken dient und i. d. R. nicht genutzt wird. Dennoch müssen insgesamt für diese Anschlüsse die Vermittlungs- und die Verbindungspauschale i. H. v. 50 DM entrichtet werden. Nach überschlägiger Schätzung befinden sich rd. 1.500 Anschlüsse an bremischen Schulen. Entfielen für 500 nicht genutzte Anschlüsse die o. g. Pauschalen, könnte das zu einer Entlastung der Schulbudgets von jährlich bis zu 300 TDM führen.
- 92 Der Rechnungshof hat dem Ressort empfohlen, unverzüglich mit der BREKOM über eine Reduzierung der Verbindungs- und Vermittlungskosten zu verhandeln. Das Ressort hat den Vorschlag des Rechnungshofs zwischenzeitlich aufgenommen.

### **2.9 Einnahmen**

- 93 Mit Inkrafttreten der SelbstbewirtschaftungsVO im Januar 1996 sind die betreffenden Schulen berechtigt, Einnahmen zu erheben. Die haushaltstechnischen Voraussetzungen, nämlich die Einrichtung von Einnahme-Haushaltsstellen und entsprechenden Buchungsabschnitten, sind jedoch erst Ende des Jahres 1998 geschaf-

fen worden. Das hat dazu geführt, dass nennenswerte Einnahmen erst ab dem Haushaltsjahr 1999 gebucht worden sind.

- 94 Weiter haben zahlreiche Schulen über längere Zeit Einnahmen entgegen dem Gebot der Bruttobuchung gemäß § 35 Abs. 1 LHO nicht in den Buchungsabschnitten „Einnahmen“, sondern als Absetzungen von den Ausgabemitteln in den Buchungsabschnitten „konsumtive Ausgaben“ gebucht. Gegenüber den „erklärten“, d. h. korrekt gebuchten Einnahmen von 197 TDM haben die autonomen Schulen im Jahr 1999 tatsächlich Einnahmen in Höhe von 270 TDM erzielt. Der Rechnungshof hat auf die Einhaltung des Bruttoprinzips hingewiesen. Das Ressort hat eine entsprechende Information der Schulen zugesichert.
- 95 Örtliche Erhebungen in zwölf Pilotschulen haben ergeben, dass im Haushaltsjahr 1999 Einnahmen i. H. v. rd. 37 TDM außerhalb der Schulhaushalte auf privat geführten Giro- und Sparkonten eingezahlt worden sind. Diese Einnahmen sind auch nicht in den Haushaltsplänen der Schulen ausgewiesen. Der Rechnungshof geht davon aus, dass solche „schwarzen Kassen“ entgegen haushaltsrechtlichen Vorschriften auch von anderen Schulen unterhalten werden. Er hat das Ressort aufgefordert, für eine sofortige Auflösung der „schwarzen Kassen“ im lfd. Haushaltsjahr zu sorgen und Bestände als Einnahmen in den Budgets der Schulen auszuweisen.
- 96 Das Ressort hat erklärt, diese Aufforderung umsetzen zu wollen.

### **2.10 Einrichtung von Girokonten**

- 97 Einige Schulen wünschen – neben den bereits genannten Selbstbewirtschaftungskonten – Teile des Zahlungsverkehrs über eigene Girokonten abzuwickeln. Damit erwarten die Schulen z. B. bei Zuweisungen Dritter (u. a. EU-Mittel), Sammlungen für Klassenfahrten, Bareinnahmen oder Bargeldbeständen für kleinere Einkäufe vereinfachte Arbeitsabläufe. Auch die Nutzung von Privatkonten für schulische Einnahmen könne durch die Einrichtung schuleigener Girokonten entfallen. Ein- und Auszahlungen sollen nach diesen Vorstellungen ohne Zahlungsanweisungen und ohne Vergabe von Rechnungsnummern erfolgen.
- 98 Die Einrichtung schuleigener Girokonten verlangt gemäß VV-LHO Anlage 2 zu § 79 LHO die Einrichtung von Zahlstellen, die nur in begründeten Ausnahmefällen vom Senator für Finanzen zugelassen werden. Nach Auffassung des Rechnungshofs rechtfertigen die o. a. Argumente eine solche Ausnahmeregelung nicht. Die beispielhaft genannten Einzahlungen können jederzeit über die Buchungsabschnitte „Einnahmen“ vorgenommen werden. Bareinzahlungen auf das Konto der Landeshauptkasse (LHK) bei der Sparkasse unterscheiden sich keineswegs im Arbeitsaufwand von Einzahlungen auf schuleigene Girokonten. Da die Anfangsbestände der Girokonten von der LHK vorfinanziert werden müssten, würden diese den Kassenkreditbedarf der Stadtgemeinde erhöhen. Das zöge Zinsleistungen nach sich und wäre damit unwirtschaftlich.
- 99 Stattdessen hat der Rechnungshof vorgeschlagen, die Schulen zur Leistung geringer Barauszahlungen auf die Bereitstellung von Handvorschüssen und zur Annahme geringfügiger Bareinzahlungen auf Geldannahmestellen hinzuweisen. Davon machen bereits 36 Schulen Gebrauch. Das Ressort wird diese Empfehlungen an die Schulen weitergeben.

### **2.11 Mittelabfluss**

- 100 Der Rechnungshof hat zur Klärung der Frage nach dem Einfluss der Selbstbewirtschaftung auf den Mittelabfluss der Schulen einen Vergleich zwischen dem Jahr 1994 – vor Einführung der Autonomie – und dem Jahr 1999 angestellt. Im Ergebnis ist es bei der Ausgabenkonzentration in der 2. Jahreshälfte geblieben. Während aber im Jahr 1994 der Mittelabfluss im November seinen Höchststand erreicht hatte, war ein solches „Novemberfieber“ im Ausgabeverhalten der selbstbewirtschaftenden Schulen im Jahr 1999 nicht mehr zu erkennen. Abgesehen von nur einem Schwerpunkt wegen zentraler Bestelltermine zu Schuljahresbeginn hat sich der Mittelabfluss nunmehr gleichmäßiger über das Haushaltsjahr verteilt. Die Schulen haben unnötige Ausgaben vermieden und stattdessen Rücklagen für geplante Beschaffungen gebildet.

### **2.12 Rücklagen**

- 101 Nach § 7 der SelbstbewirtschaftungsVO sind die Haushaltsreste am Ende eines Haushaltsjahres nicht zur Gesamtdeckung des Haushalts heranzuziehen, sondern

einer Rücklage zuzuführen. Mit dieser Möglichkeit erhalten die Schulen wirtschaftliche Handlungsspielräume, um größere Projekte gezielt und langfristig planen und realisieren zu können. Die Entwicklung der Mittelzuweisungen, der gebuchten Einnahmen der Schulen, des Mittelverbrauchs und der Ausgabereste/Rücklagen stellt sich wie folgt dar (Angaben in TDM):

	Rücklagen/ Reste aus dem Vorjahr	Zu- weisung	Ein- nahmen	Verbrauch	Reste/Zu- führung an Rück- lagen
1995	0	2.493	0	1.809	684 <sup>1)</sup>
1996	0	5.795	0	4.844	951
1997	951	5.984	0	5.167	1.768
1998	1.768	8.646	8	8.308	2.114
1999	2.114	11.502	197	10.904	2.909

1) Die Ausgabereste sind den Schulen nicht sofort im Jahr 1996, sondern auf die folgenden Jahre verteilt zur Verfügung gestellt worden.

- 102** Im Jahr 1995 war das Verfahren zur Übertragung von Ausgaberesten im Rahmen der wirtschaftlichen Autonomie noch nicht geregelt. Die nicht verwendeten Mittel sind in den Gesamthaushalt zurückgeflossen, den Schulen aber nachträglich wieder zur Verfügung gestellt worden. Die Ausgabereste der Jahre 1996 und 1997 sind vollständig den Rücklagen zugeführt worden. Im Jahr 1998 sind nur die Ausgabereste der investiven Mittel i. H. v. 19 TDM in die Rücklage gestellt worden. Die Reste der konsumtiven Mittel i. H. v. 2.095 TDM sind dagegen als Haushaltsrest auf das nächste Haushaltsjahr übertragen worden. Im Haushaltsjahr 1999 ist keine Rücklage mehr gebildet worden. Die nicht verbrauchten Mittel sind entgegen § 7 der SelbstbewirtschaftungsVO als Reste in das nächste Haushaltsjahr übertragen worden.
- 103** Das Ressort hat dazu mitgeteilt, die seit dem Jahr 1998 praktizierte Regelung sei vom Senator für Finanzen mit der Zusicherung vorgeschlagen worden, dass die konsumtiven Reste wie eine Rücklage behandelt würden. Deshalb bestehe für eine Änderung kein Handlungsbedarf.
- 104** Nach Feststellungen des Rechnungshofs ergibt sich die Praxis der letzten Jahre aus einer veränderten Haushaltsgesetzgebung. Ab dem Haushaltsjahr 1998 hat der Gesetzgeber den Begriff der „Rücklagen“ in § 6 HG (Stadt) dahingehend präzisiert, dass nicht verbrauchte, nicht übertragbare Ausgaben nur in besonders beschriebenen Ausnahmefällen rücklagefähig sind. Auf die Ausgabereste der Schulen trifft dieser Ausnahmetatbestand nicht zu. Insoweit besteht eine Diskrepanz zwischen § 6 HG und § 7 der SelbstbewirtschaftungsVO. Da ein möglicher Verlust der von den Schulen erwirtschafteten Mittel den wichtigsten Anreiz zur wirtschaftlichen Autonomie nachhaltig negativ beeinflussen wird, hat der Rechnungshof gebeten zu prüfen, ob in § 7 der SelbstbewirtschaftungsVO auf den Begriff der Rücklage verzichtet werden kann, wenn gleichzeitig verbindlich festgeschrieben wird, dass das Ressort die übertragenen konsumtiven und investiven Reste den Schulen wieder zur Verfügung stellt. Das Verfahren soll mit dem Finanzressort abgesprochen werden.
- 105** Die Ausgabereste/Rücklagen der autonomen Schulen sind von 1996 bis zum Haushaltsjahr 1999 (Tz.101) stetig angestiegen. Dies ist zunächst darauf zurückzuführen, dass die Anzahl der beteiligten Schulen von 63 auf 109 zugenommen hat und zugleich das Gesamtbudget gewachsen ist. Im Jahr 1999 hat eine einmalige Sonderzuweisung an die Schulen jeweils i. H. v. 4 TDM zur Erhöhung der Rücklagen erheblich beigetragen. Der Prozentanteil der Rücklagen an den Mittelzuweisungen hat im Jahr 1997 rd. 30 % betragen und ist am Ende des Haushaltsjahres 1999 auf rd. 25 % gesunken.
- 106** Aus der Höhe vorhandener Haushaltsreste/Rücklagen kann nicht geschlossen werden, dass die Mittelzuweisungen über dem Bedarf der Schulen liegen. Die Schulen haben auf der Basis ihrer internen Haushaltsplanungen durch vorübergehenden Ausgabeverzicht Mittel für größere Projekte angespart, die sonst nicht reali-

siert werden könnten. Insgesamt gehen die Schulen mit den Mitteln wirtschaftlich und verantwortungsbewusst um.

- 107** Der Rechnungshof hat trotz seiner Beanstandungen die vom Ressort nach Abschluss der Pilotphase getroffenen Feststellungen geteilt, wonach durch Einführung der wirtschaftlichen Autonomie an Schulen die Arbeitsabläufe und Verwaltungsverfahren vereinfacht worden sind und die Budgetierung der Ausgaben zu wirtschaftlicherem Denken und Handeln geführt haben.

### **Zuwendungen zur Durchführung von unterrichts- und schulergänzenden Fördermaßnahmen**

**Das Bildungsressort hat bei der Vergabe von Zuwendungen an einen eingetragenen Verein die Vorschriften der Landeshaushaltsordnung weitgehend nicht eingehalten, so dass die Voraussetzungen für die Bewilligung von Zuwendungen nicht gegeben waren.**

**Da das Bildungsressort mit dem Verein keine Leistungsvorgaben vereinbart hatte, ist nicht feststellbar, ob die eingesetzten Mittel die beabsichtigte Wirkung gezeigt haben.**

#### **1 Vorbemerkung**

- 108** Das Bildungsressort bewilligt einem Verein seit 1992 Zuwendungen im Rahmen einer Projektförderung als Festbetragsfinanzierung für die Durchführung von Fördermaßnahmen. Im Jahr 1999 wurden dem Verein zusätzliche Aufgaben übertragen. Der Rechnungshof hat die Mittelvergabe des Bildungsressorts für die Haushaltsjahre 1995 bis 1999 durch Auswertung der Zuwendungsakten geprüft.

#### **2 Prüfungsfeststellungen und Stellungnahme des Bildungsressorts**

##### **2.1 Zweck und Höhe der Zuwendungen**

###### **2.1.1 Fördermaßnahmen**

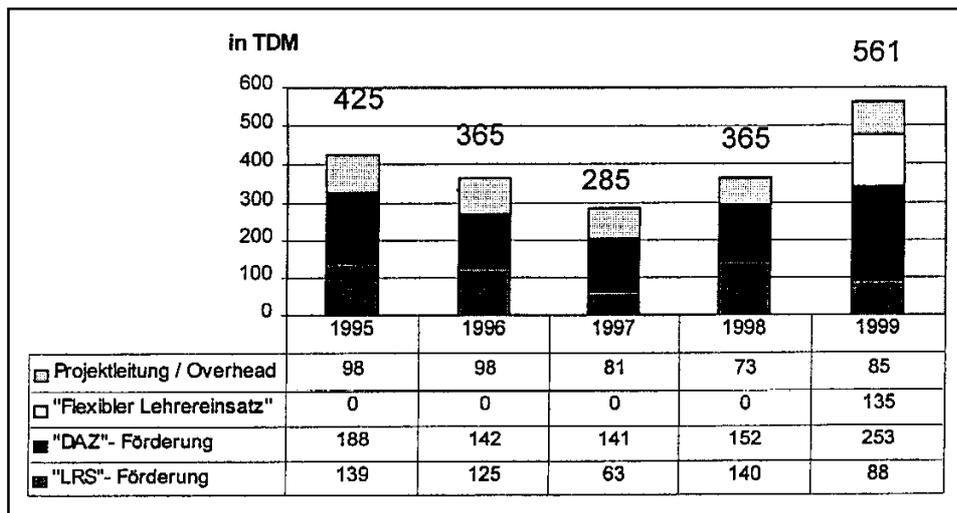
- 109** Im Jahr 1992 hat das Bildungsressort die Förderung des Vereins übernommen, um die Fortführung des Projekts „Unterricht mit ausländischen Kindern in besonderen Notlagen“ (Maßnahmekürzel „DAZ“) und „Unterricht von Kindern mit Lese- und Rechtschreibschwierigkeiten“ (Maßnahmekürzel „LRS“) durch den Verein weiterhin sicherzustellen. Mit dem Einsatz bremischer Haushaltsmittel sollte die Aufrechterhaltung dieser Unterrichtsangebote, die zuvor vom Arbeitsamt getragen wurden, gewährleistet werden. Beide Projekte waren Zusatzangebote des Bildungsressorts und hatten kein reduziertes Unterrichtsangebot zur Folge.

- 110** Der Aufgabenumfang des Vereins wurde im Jahr 1999 erweitert: der Verein wurde mit dem „flexiblen Einsatz von Lehrkräften im schulergänzenden Bereich“ beauftragt. Auch hierbei handelte es sich um ein zusätzliches Programm, das die kurzfristige Beschäftigung von Lehrkräften in dringenden Bedarfsfällen ermöglichte und für das Bildungsressort einen Einstieg in eine Nachwuchssicherung darstellte. Das Bildungsressort hatte mit dem Verein hierüber eine befristete Kooperationsvereinbarung abgeschlossen. Diese hatte den Charakter einer Rahmenvereinbarung und sah vor, dass in einer gesonderten Absprache die Anzahl der Lehrkräfte, deren Beschäftigungsdauer und Einsatzorte festgelegt werden sollten. Diese Absprache ist nicht erfolgt. Mittlerweile ist ein Rahmenkooperationsvertrag in Vorbereitung (vgl. Tz. 124).

- 111** Mit dem Projekt „Durchführung von unterrichtsergänzenden Angeboten an Schulen mit förderungsbedürftigen ausländischen Schülern und Schülerinnen“ fand im Jahr 1999 ein Ausbau der bisherigen „DAZ“-Förderung beim Verein statt. Hierfür benötigte Mittel stammen aus Einnahmen für Personalgestellung für abgeordnete Lehrkräfte.

###### **2.1.2 Höhe der Zuwendungen**

- 112** Das nachfolgende Schaubild zeigt die Entwicklung der Zuwendungen des Bildungsressorts an den Verein seit 1995:



## 2.2 Wirtschaftlichkeitsrechnungen

- 113** Vor der Übertragung von Aufgaben an Dritte ist zu prüfen, ob dadurch ein wirtschaftlicher Einsatz von Haushaltsmitteln im Sinne von § 7 LHO gewährleistet ist.
- 114** Eine entsprechende Wirtschaftlichkeitsrechnung konnte das Bildungsressort dem Rechnungshof nicht vorlegen. Es hat aber erklärt, dass die Aufgaben durch den Verein flexibler und zuverlässiger durchgeführt werden könnten und durch die Inanspruchnahme öffentlich geförderter Beschäftigungen durch freie Träger größere Effekte erzielt werden könnten. Die Wirtschaftlichkeit der geförderten Maßnahmen ließe sich zusätzlich daraus herleiten, dass die Lehrkräfte des Vereins eine abgesenkte Vergütung erhielten.
- 115** Der Rechnungshof hat es angesichts der beabsichtigten weiteren Ausdehnung der Aufgabenübertragung auf freie Träger für notwendig gehalten, dass das Bildungsressort die wirtschaftlichen Auswirkungen zukünftig erfasst und auswertet. Die Absenkung der Vergütung für die Lehrkräfte z. B. muss nicht zwangsläufig zu Einsparungen bei den Maßnahmekosten führen, da mit der Aufgabenübertragung zusätzliche Aufwendungen für die Projektleitung, die Verwaltung und die Einrichtung von Arbeitsplätzen entstanden sind.

## 2.3. Ablauf des Zuwendungsverfahrens

### 2.3.1 Antragsprüfung und Ermittlung des Zuschussbedarfs und der Pauschalen

- 116** Die Anträge des Trägervereins bestanden nur aus einer Aufstellung der voraussichtlichen Personal-, Verwaltungs- und Sachkosten und dem Hinweis auf die Finanzierungsbereitschaft/-zusage des Bildungsressorts.
- 117** In den Akten sind die Ergebnisse der Antragsprüfung nicht, wie vorgeschrieben, dokumentiert. Das Bildungsressort hat die Zuschusshöhe den Anträgen des Vereins entnommen. Eigene Berechnungen wurden nicht angestellt; die zahlenmäßigen Angaben des Antrags wurden nicht geprüft. Die Notwendigkeit und Angemessenheit der Zuwendung, der Umfang der zuwendungsfähigen Ausgaben und die Sicherung der Gesamtfinanzierung wurden nicht beurteilt.
- 118** Das Bildungsressort hat in seiner Stellungnahme mitgeteilt, dass vor der Genehmigung der Zuwendungen ausführliche Gespräche mit dem Verein stattgefunden hätten. Dies ist nach Auffassung des Rechnungshofs nicht ausreichend, da verbindliche Vereinbarungen fehlen. Das Bildungsressort will die beanstandeten Punkte neu regeln und die Ergebnisse der Antragsprüfung dokumentieren.

### 2.3.2 Zuwendungsart

- 119** Die Zuwendungen wurden dem Verein durchgängig nach den Grundsätzen und Bestimmungen für Projektförderungen bewilligt. Aufgrund des Charakters und der zeitlichen Dauer des Zuwendungszwecks ergibt sich, dass die Zuwendungen des Bildungsressorts eine institutionelle Förderung darstellen. Das Bildungsressort hat zugesagt, den Wechsel zur institutionellen Förderung ab 2001 umzusetzen (vgl. Tz. 124).

### **2.3.3 Finanzierungsart**

- 120** Das Ressort hat sämtliche Zuwendungen als Festbetragsfinanzierung bewilligt. Dies bedeutet, dass dem Zuwendungsempfänger Mehreinnahmen grundsätzlich erhalten bleiben und durch Minderausgaben keine Verringerung des Zuschussbetrags eintritt, soweit die zuwendungsfähigen Ausgaben nicht unter den Zuwendungsbetrag sinken. Eine Festbetragsfinanzierung bedarf einer genauen Ermittlung des richtigen Zuwendungsbedarfs. Sie setzt voraus, dass eine verlässliche Grundlage für die Höhe des Festbetrags durch eine sorgfältige Prüfung von Verwendungsnachweisen vorliegt. Das Bildungsressort hat zugesichert, im Rahmen des Wechsels der Zuwendungsart auch die Finanzierungsart zu prüfen.

### **2.3.4 Bewilligung**

- 121** Die Voraussetzungen für eine Bewilligung von Zuwendungen waren bei keiner Maßnahme erfüllt, da in den Zuwendungsbescheiden die vorgeschriebene Bezeichnung des Zuwendungszwecks nach Zielsetzung, Qualität und Umfang nicht eindeutig und detailliert festgelegt worden ist. Eine begleitende und abschließende Erfolgskontrolle war daher nicht möglich.
- 122** Da das Bildungsressort nicht näher bestimmt hat, in welchem Umfang der Zuwendungsempfänger Förder- und Unterrichtskapazitäten vorzuhalten hat, konnte der Rechnungshof anhand der Ressortunterlagen nicht nachprüfen, ob der Zuwendungsempfänger die Mittel zweckentsprechend eingesetzt hat.
- 123** Der Rechnungshof hält es für unverzichtbar, die Bewilligung von Zuwendungen an Zielzahlen, Leistungsvorgaben und Erfolgsnachweise zu binden und hat dem Bildungsressort empfohlen, in einer Richtlinie oder einem Zuwendungsvertrag verbindlich festzulegen,
- welche Unterrichts- und Förderkapazitäten vorgehalten werden,
  - welche Leistungsstandards einzuhalten sind und
  - in welcher Form Leistungsnachweise und Wirksamkeitskontrollen zu erbringen sind.
- 124** Das Bildungsressort hat zugesagt, zukünftig in einem Rahmenkooperationsvertrag für die Bereiche DAZ, LRS und flexible Unterrichtsvertretung Vorgaben zu Leistungs- und Erfolgsnachweisen festzulegen.

### **2.3.5 Fehlender Abgleich mit anderen Zuwendungsgebern**

- 125** Der Verein erhält auch Zuschüsse vom Arbeitsamt, dem Arbeitsressort, dem Sozialressort und dem Eigenbetrieb Werkstatt Bremen. Insgesamt verfügte der Verein im Jahr 1999 über ein Mittelvolumen i. H. v. rd. 4,6 Mio. DM.
- 126** Das Bildungsressort hat es unterlassen, mit den anderen Zuwendungsgebern die Maßnahmen, die zuwendungsfähigen Ausgaben, die Finanzierungsart und die Höhe der Zuwendungen abzugleichen und die Zuständigkeit für die Prüfung des Verwendungsnachweises zu vereinbaren. Den Verzicht auf die Einhaltung der VV-LHO hat das Ressort damit begründet, dass die von ihm bezuschussten Maßnahmen abgrenzbar seien.
- 127** Der Rechnungshof teilt diese Auffassung nicht. So führt der Verein z. B. auch im Auftrag des Sozialressorts Fördermaßnahmen im Bereich der Lese- und Rechtschreibschwäche durch. Hierbei handelt es sich um Maßnahmen der Eingliederungshilfe gemäß § 35 a SGB VIII für Schülerinnen und Schüler, die aufgrund besonders auffälliger Lese- und Rechtschreibschwäche seelisch behindert oder von einer solchen Behinderung bedroht sind. Infolge der fehlenden Abgrenzung besteht die Gefahr, dass bereits vom Sozialressort geförderte Maßnahmen zusätzlich aus Mitteln des Bildungsressorts finanziert werden. So ist der Vereinbarung zwischen dem Verein und dem Sozialressort zu entnehmen, dass in den Entgelten auch Regiekostenanteile enthalten sind, also eine Doppelförderung keineswegs ausgeschlossen ist.
- 128** Während vor der Gewährung dieser Eingliederungshilfe des Sozialressorts eine Begutachtung durch das Gesundheitsamt stattfindet, geht der Aufnahme in die Förderung des Bildungsressorts eine diagnostische Begutachtung durch die „LRS“-Beratungsstelle oder die sozialen Dienste voraus. Daneben nimmt der Verein Schüler

in „LRS“-Fördermaßnahmen auf privatrechtlicher Grundlage gegen Entgelt von Eltern auf, ohne dass eine vorherige diagnostische Beurteilung erfolgt. Das Bildungsressort hat nicht ausschließen können, dass die Förderung dieser Schüler ebenfalls bezuschusst worden ist.

**129** Daneben hat der Rechnungshof z. B. festgestellt, dass die Stelle des Geschäftsführers je zur Hälfte aus der Stammkräfteförderung des Arbeitsressorts und vom Bildungsressort finanziert wird. Da der Verein in erheblichem Umfang Maßnahmen z. B. für das Sozialressort durchführt (Offene Hortarbeit, Förderkurse) konnte der Rechnungshof nicht nachvollziehen, warum das Sozialressort an der Finanzierung der Geschäftsführerstelle nicht beteiligt wurde und das Bildungsressort 100 % der dem Verein verbleibenden Personalkosten getragen hat. Das Bildungsressort hat eingeräumt, dass es in der Vergangenheit zu einer ungleichen Verteilung bei den Kosten für die Geschäftsführerstelle und den Verwaltungsausgaben gekommen sei; inzwischen sei dies durch die Ausweitung der Aufgaben ausgeglichen.

**130** Das Bildungsressort hat zugesagt, dass die in den VV-LHO vorgesehene Vereinbarung mit den übrigen Zuschussgebern über die Zuständigkeit für die Bewilligung und Verwendungsnachweisprüfung zukünftig getroffen wird.

### **2.3.6 Verwendungsnachweisprüfung**

**131** Die vorgelegten Sachberichte waren nicht geeignet, Umfang und Qualität der erzielten Ergebnisse nachzuweisen. Sie enthielten z. B. keine ausreichenden Angaben zur Anzahl der geleisteten Förderunterrichtsstunden oder zur Zahl der unterrichteten Kinder. Daher war die Prüfung und Kontrolle der Wirksamkeit der Maßnahmen nicht möglich. Die Verwendungsnachweisprüfungen für die Jahre 1998 und 1999 sind – obwohl sie unverzüglich zu erfolgen haben – noch nicht abgeschlossen.

**132** Auch die Einhaltung des Besserstellungsverbots ist nach Auffassung des Rechnungshofs nicht gewährleistet. Das Bildungsressort hat erklärt, dass eine Besserstellung der Lehrkräfte des Vereins durch Eingruppierung in die Vergütungsgruppe BAT III ausgeschlossen werde, da Lehrkräfte an öffentlichen Schulen höher eingruppiert würden. Aus den Ressortakten war nicht erkennbar, wie der Trägerverein die bei ihm beschäftigten Lehrkräfte, die keine (anerkannte) Lehrbefähigung besitzen, eingruppiert hat. Daneben blieb unberücksichtigt, dass das Besserstellungsverbot auch auf Regelungen zur Arbeitszeit und Unterrichtsverpflichtung, zu den Vor- und Nachbereitungszeiten, zu Wegezeiten, auf Ferienregelungen, auf Fahrtkostenersatz usw. anzuwenden ist.

**133** Das Bildungsressort hat angekündigt, dafür Sorge zu tragen, dass die Verwendungsnachweise zukünftig die Anzahl der Förderstunden und der unterrichteten Schüler enthalten. Die Lehrkräfte des Vereins sollen aufgefordert werden, entsprechende Aufzeichnungen zu führen. Die Prüfung der Verwendungsnachweise solle zukünftig zeitnah durchgeführt werden. Das Bildungsressort hat ebenfalls zugesagt, die Einhaltung des Besserstellungsverbots anhand geeigneter Unterlagen zu überprüfen.

**134** Der Rechnungshof hat Zweifel daran geäußert, dass die Anwendung der Arbeitszeitregelung für Lehrkräfte an öffentlichen Schulen beim Verein in jedem Fall sachgerecht ist. Im Bereich der „LRS“- Maßnahmen ist eine Vergleichbarkeit der Förderstunden mit dem regulären Unterricht an öffentlichen Schulen nach Auffassung des Rechnungshofs schon wegen der Betreuung in Kleingruppen nicht gegeben.

**135** Das Bildungsressort hat zugesagt, die Arbeitszeitregelung der Beschäftigten im Bereich der „LRS“-Förderung zu überprüfen.

**136** Der Rechnungshof hat dem Bildungsressort empfohlen, zu prüfen, ob die für die Ressorts Soziales und Arbeit bestehenden „Richtlinien für die öffentliche Bekanntgabe über die Gewährung von Zuwendungen des Landes und der Stadtgemeinde zur Förderung von Maßnahmen und Einrichtungen der sozialen und gesundheitlichen Infrastruktur“ auch im Bildungsbereich entsprechend angewendet werden könnten. Mit diesem Verfahren wird das haushaltsrechtliche Gebot der öffentlichen Ausschreibung vor dem Abschluss privatrechtlicher Verträge über Lieferung und Leistung sinngemäß auf die Vergabe von Zuwendungen übertragen. Bei der Vielzahl der Institutionen, die mittlerweile Leistungen für das Bildungsressort erbringen, hält der Rechnungshof die Übernahme dieses Verfahrens für zweckmäßig. Die vom Sozialressort entwickelten Richtlinien führen zu Transparenz bei der

Entscheidung über die zu treffenden Maßnahmen. Dadurch werden Maßstäbe zur Überprüfung der fachlichen Qualität der zu erbringenden Leistungen gesetzt und sichergestellt, dass die Maßnahmen wirtschaftlich erbracht werden. Das Bildungsressort hat eine Prüfung zugesagt.

137 Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

## Jugend und Soziales

### Wohnungshilfe

**Im Sachgebiet Wohnungshilfe des Amtes für Soziale Dienste sind Vorschläge eines Gutachtens aus dem Jahr 1997 bis zum Jahr 2001 nur unzureichend umgesetzt worden. Statt der erwarteten Minderung hat sich der Mittelbedarf des Jahres 1999 gegenüber dem des Jahres 1996 mehr als verdoppelt. Nach einer eigenen Wirtschaftlichkeitsrechnung hat das Sozialressort im Jahr 2000 auf der Basis des Mittelbedarfs des Jahres 1999 weitere Maßnahmen eingeleitet.**

**Der Rechnungshof hat die späte Reaktion vom Ressort auf die Zuschussentwicklung beanstandet. Er hat zudem Mängel in der Wirtschaftlichkeitsrechnung festgestellt.**

### 1 Prüfungsgegenstand

138 Das im Amt für Soziale Dienste (AfSD) angesiedelte Sachgebiet Wohnungshilfe nimmt die Funktion der Obdachlosenpolizeibehörde nach dem im Bremischen Polizeigesetz geregelten Obdachlosenpolizeirecht (OPR) wahr. Es weist Personen bei Wohnungsproblemen (z. B. Räumungsklagen) in Wohnraum ein und verhindert oder überwindet damit deren Obdachlosigkeit. Es tritt u. a. bei Mietausfällen ein und ist verpflichtet, sich das Geld bei den Nutzern nach Möglichkeit zurückzuholen.

139 Das AfSD hat in einer internen Prüfung dieses Sachgebiets erhebliche Mängel in der Sachbearbeitung der Jahre 1994 bis 1996 festgestellt. Das Sozialressort hat daraufhin ein Organisations- und Wirtschaftlichkeitsgutachten eingeholt. Im Gutachten vom Mai 1997 sind personelle und organisatorische Vorschläge unterbreitet worden, die nach ihrer Umsetzung zu weniger OPR-Maßnahmen und damit zusammenhängend zu einem gegenüber den Jahren 1995 und 1996 erheblich geringeren Mittelbedarf führen sollten. Der vorgeschlagenen Umorganisation sollte sich eine zweijährige Erprobungsphase anschließen.

140 Die Deputation für Jugend und Soziales (Stadt) hat die Verwaltung im Juli 1997 gebeten, die Vorschläge des Gutachtens umzusetzen und ihr bis zum Ablauf der Umsetzungsphase Ende 1999 zu berichten. Die Vorschläge sind bis zum Jahr 2001 nur unzureichend umgesetzt worden. Der Mittelbedarf für allgemeine OPR-Maßnahmen sowie für OPR-Maßnahmen für Flüchtlinge hat sich wie folgt entwickelt:

OPR-Maßnahmen	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Einnahmen in TDM	2.501	2.620	3.217	2.803	2.813	2.837
Ausgaben in TDM	5.596	5.600	7.503	7.431	9.418	9.051
Mittelbedarf in TDM	3.095	2.980	4.286	4.628	6.605	6.214
Anstieg gegenüber 1996			44 %	55 %	122 %	109 %
OPR-Maßnahmen für Flüchtlinge 1)	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Einnahmen in TDM	588	411	257	509	431	531
Ausgaben in TDM	2.999	2.667	2.662	1.229	611	406
Mittelbedarf in TDM	2.411	2.256	2.405	720	180	- 125

1) Die stark rückläufigen Ausgaben in diesem Bereich erklären sich daraus, dass seit 1994 die Unterbringung von Flüchtlingen in Erst- und Folgeunterkünften einer Wohnungsbaugesellschaft übertragen ist. Die Wohnungshilfe wird nur noch tätig, wenn Flüchtlinge im Anschluss an die Unterbringung im bremischen Unterbringungssystem für Flüchtlinge kein normales Mietverhältnis eingehen können.

**141** Das Sozialressort hat der Deputation im Oktober 1998 und im Februar 1999 berichtet, dass die Umsetzung der Vorschläge bis dahin nur unzureichend gelungen sei. Über die Haushaltsentwicklung hat es allerdings nicht informiert. Erst im August 2000 hat es eine Wirtschaftlichkeitsrechnung auf der Basis der Haushaltsdaten der Jahre 1999 und 2000 erstellt. Die der Rechnung zu Grunde liegenden Maßnahmen insbesondere im personellen Bereich sollen sich bis zum Jahr 2005 amortisieren. Eingerechnet hat es u. a. befristet einzusetzendes Personal, dass die in den Jahren ab 1996 entstandenen Arbeitsrückstände aufarbeiten soll.

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

**142** Der Rechnungshof hat die späte Reaktion von Ressort und Amt auf den sich schon früh abzeichnenden steigenden Mittelbedarf beanstandet. Sie hätten die bis zum Jahr 1999 eingeleiteten Maßnahmen einer aufgabenkritischen Bewertung unterziehen müssen. Es hätte z. B. auch geprüft werden müssen, ob eine (Teil-)Privatisierung der Aufgaben wirtschaftlicher ist.

**143** Der seit 1997 eingetretenen Entwicklung mit einer Steigerung des Mittelbedarfs im Bereich der OPR-Maßnahmen (ohne Flüchtlinge) von rd. 3 Mio. DM in den Jahren 1995 und 1996 um rd. 120 % auf rd. 6,6 Mio. DM im Jahr 1999 hätten Ressort und Amt früher gegensteuern müssen. Sachliche Gründe für die Steigerung hat der Rechnungshof nicht erkennen können, zumal der Mittelbedarf bis 1996 durch mangelhafte Sachbearbeitung entstanden ist und damit auch schon zu hoch war.

**144** Der Rechnungshof hat auch die Wirtschaftlichkeitsrechnung bemängelt. Die behauptete Wirtschaftlichkeit der Maßnahmen lässt sich nicht nachvollziehen. Die Wirtschaftlichkeitsrechnung entspricht nicht den VV zu § 7 LHO.

**145** Das Ressort hat mitgeteilt, dass Amt und senatorische Dienststelle sich von Anfang an dem Gutachten und seiner Umsetzung verpflichtet gefühlt hätten. Die Vorschläge seien jedoch bedingt durch personelle Probleme und technische Schwierigkeiten bei der DV-Entwicklung im Sachgebiet Wohnungshilfe allenfalls in Ansätzen und rudimentär umgesetzt worden. So seien im Jahr 1996 drei Mitarbeitern der Wohnungshilfe andere Aufgaben im Amt zugewiesen worden. Die Mitarbeiter seien später nie vollständig ersetzt worden. Zudem sei es krankheitsbedingt zu längeren Personalausfällen gekommen. Die im Gutachten vorgesehene Personalstärke sei bis zum Jahr 2000 nie erreicht worden, weil die Einsparquoten des Personalentwicklungsprogramms des Senats notwendige Einstellungen nicht zugelassen hätten und personelle Umschichtungen im Amt nicht gelungen seien. Wesentliche Module eines erforderlichen DV-Programms seien bis heute nicht im Echtbetrieb eingesetzt.

**146** Angesichts der personellen Situation habe in der Vergangenheit die Beseitigung von drohender Obdachlosigkeit gegenüber der Verfolgung von Ersatzansprüchen im Vordergrund gestanden. Der erhöhte Mittelbedarf habe aber auch seine Ursache in einer Veränderung des Abrechnungsverfahrens mit den Wohnungsbaugesellschaften. Die Wohnungshilfe sei ihnen gegenüber nach dem Polizeigesetz zum Ausgleich von rückständigen Nutzungsentschädigungen verpflichtet. Diese Ansprüche würden seit 1997 zeitnäher geltend gemacht. Auch wären seit 1997 viele Wohnungen der Wohnungshilfe aus der Sozialbindung herausgefallen. Dadurch hätten sich die Nutzungsentschädigungen erhöht.

**147** Im Jahr 1999 habe das Amt eine Arbeitsgruppe eingesetzt, weil die Personalsituation eine Umsetzung des Gutachtens mit seinen erwarteten finanziellen Folgen bis dahin nicht zugelassen habe. Diese Arbeitsgruppe sollte untersuchen, ob es unter den auferlegten Sparmaßnahmen noch möglich sei, das Gutachten umzusetzen. Im Ergebnis würden nunmehr die Vorschläge des Gutachtens umgesetzt. Zudem stünden Verhandlungen mit Wohnungsbaugesellschaften über die Umwidmung eines großen Teils von OPR-Wohnungen in normale Mietverhältnisse vor dem Abschluss. Diese Umwidmung werde erhebliche Einsparungen im OPR-Bereich bringen. Im Falle einer Umwidmung eines Großteils der Wohnungen werde sich die Frage einer teilweisen Privatisierung der Aufgaben der Wohnungshilfe nicht mehr stellen. Die vom Rechnungshof beanstandete Wirtschaftlichkeitsrechnung werde korrigiert und dem Rechnungshof vorgelegt. Insgesamt seien die vorgesehenen Maßnahmen wirtschaftlich.

**148** Der Rechnungshof hält seine Beanstandung aufrecht, dass Amt und senatorische Dienststelle auf die sich abzeichnende negative Haushaltsentwicklung zu spät rea-

giert haben. Inwieweit die nunmehr eingeleiteten Maßnahmen zu der erwarteten Haushaltsentwicklung führen werden, wird der Rechnungshof beobachten.

### **Zustellungskosten**

**Das Sozialressort stellt Widerspruchsbescheide gegen Sozialleistungsentscheidungen in der Regel per Postzustellungsurkunde zu. Die Wahl dieser Zustellungsart führt zu vermeidbaren Mehrausgaben.**

#### **1 Prüfungsgegenstand**

- 149** Gegen Sozialleistungsentscheidungen kann Widerspruch erhoben werden. Anschließend steht der Verwaltungsrechtsweg offen. Die Widerspruchsbescheide sind zuzustellen. Für die Zustellung stehen den Dienststellen nach den Verwaltungsvorschriften zum Bremischen Verwaltungszustellungsgesetz (VwV-BremVwZG) mehrere Zustellungsarten zur Verfügung. Bei der Wahl der Zustellungsart ist auch der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 LHO) zu beachten.
- 150** Die senatorische Dienststelle stellt Widerspruchsbescheide z. B. im Bereich des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) und Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG) in der Regel per Postzustellungsurkunde (PZU) zu. Die Ausgaben pro Zustellung betragen zurzeit 11 DM. Nur bei anwaltlicher Vertretung wird gegen Empfangsbekanntnis zugestellt.

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

- 151** Im Zeitraum von 1996 bis 1999 wurden in der Widerspruchsstelle des Sozialressorts insgesamt 5.463 Widersprüche gegen Sozialleistungsentscheidungen registriert. Die meisten Widerspruchsbescheide betrafen Leistungen nach dem BSHG. Sie wurden – sofern eine anwaltliche Vertretung nicht vorlag – den Widerspruchsführenden mittels PZU, der teuersten Zustellungsleistung der Deutschen Post, zugestellt.
- 152** Der Rechnungshof hat das Sozialressort gebeten zu prüfen, ob für diese Fälle auf eine nach den VwV-BremVwZG zulässige, aber kostengünstigere Zustellungsart umgestellt werden kann.
- 153** Das Ressort hat mitgeteilt, dass im Jahr 1996 zur Kosteneinsparung hausintern überlegt wurde, Widerspruchsentscheidungen nicht mehr per PZU durch die senatorische Dienststelle, sondern gegen Empfangsbekanntnis über die Bediensteten der Sozialhilfedienststellen auszuhändigen. Dies sei wegen erwarteter Porto- und Personalmehrkosten für die Dienststellen verworfen worden.
- 154** Die vom Rechnungshof für die Mehrzahl der Bescheide angeregte Umstellung der Zustellungspraxis auf eine kostengünstigere Zustellungsart hat das Ressort unter Hinweis auf die Adressaten kritisch bewertet. Es hat insbesondere auf seine Beweispflicht über den Zugang der Entscheidung in einem sich evtl. anschließenden Klageverfahren und auf einschlägige, negative Erfahrungen im Unterhaltsrecht mit daraus entstandenen Einnahmeausfällen hingewiesen.

#### **3 Würdigung**

- 155** Die Argumentation des Ressorts zur Zustellungspraxis hat den Rechnungshof nicht überzeugt. Nach der letzten Postgebührenerhöhung im Jahr 1997 hat die Mehrzahl der bremischen Dienststellen ihre Zustellungspraxis auf Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit hin überprüft. In der Regel werden Widerspruchsbescheide gegen Leistungsentscheidungen durch die Zustellungsarten Einwurf-Einschreiben oder Übergabe-Einschreiben zugestellt. Die damit gemachten Erfahrungen sind durchweg positiv.
- 156** Trotz des Adressatenkreises hat der Rechnungshof die Umstellung der Zustellungspraxis bei der Mehrzahl der Entscheidungen unter Kostengesichtspunkten für geboten gehalten. Die beim Übergabe-Einschreiben durch die Deutsche Post dokumentierte Übergabe der Sendung an den Empfangsberechtigten ist in Anbetracht der positiven Erfahrungen in anderen Ressorts als Zustellungsnachweis auch bei Sozialleistungsentscheidungen in der Regel ausreichend.
- 157** Auch den Hinweis des Ressorts auf mögliche Einnahmeausfälle hält der Rechnungshof für nicht stichhaltig. Die vom Ressort befürchteten Beweisprobleme könn-

ten durch eine erneute Zustellung per PZU geheilt werden. In begründeten Einzelfällen bleibt es dem Ressort unbenommen, weiterhin mittels PZU zuzustellen.

#### **4 Ausblick**

- 158** Das Ressort hat dem Rechnungshof inzwischen mitgeteilt, dass es ab sofort für einen „Beobachtungszeitraum“ von einem Jahr seine Widerspruchsbescheide per Übergabe-Einschreiben und nur in begründeten Ausnahmefällen mit PZU zustellen werde. Das Ressort werde seine Erfahrungen mit der Umstellung dokumentieren. Über die Auswertung der Daten und die Schlussfolgerungen für die weitere Praxis im Ressort werde dem Rechnungshof berichtet.
- 159** Der Rechnungshof begrüßt die Umstellung. Hierdurch können die Portoausgaben für den Widerspruchsbereich um bis zu 50 % vermindert werden. Weitere Einsparpotenziale sieht der Rechnungshof bei den Personal- und Sachkosten durch den Fortfall der Ausfertigung und der anschließenden verwaltungsmäßigen Bearbeitung von PZU.

#### **Gesundheit**

##### **Abrechnung von Nutzungsentgelten bei Nebentätigkeiten unter Inanspruchnahme von Einrichtungen, Personal und Material Bremens**

**Bediensteten wurden Nebentätigkeiten unter Inanspruchnahme von Einrichtungen, Personal und Material Bremens genehmigt. Dafür haben sie Kostenerstattungen und Beträge zum Ausgleich des ihnen durch diese Nebentätigkeit erwachsenden Vorteils zu zahlen. Das Ressort ist nicht immer in der Lage, diese Zahlungen rechtzeitig festzusetzen.**

- 160** Der Rechnungshof hat im Jahr 1999 in einigen Dienststellen des Gesundheitsressorts die Abrechnungen aus Nebentätigkeiten von Ärzten geprüft, denen die Inanspruchnahme von Einrichtungen, Personal und Material genehmigt worden war. Er hat festgestellt, dass in allen geprüften Dienststellen die Bestimmungen der Nebentätigkeitsverordnung und/oder die Auflagen der Nebentätigkeitsgenehmigungen nicht eingehalten wurden.
- 161** Die vom Gesundheitsressort zugesagten Maßnahmen zur Beseitigung der Mängel sind zum Teil durchgeführt worden. So ist inzwischen die Nebentätigkeitsverordnung in dem Teil, der die Nebentätigkeit von Ärzten betrifft, den Forderungen des Rechnungshofs entsprechend geändert worden. Korrekturen der bei den Abrechnungen festgestellten Mängel und Änderungen bei einzelnen Nebentätigkeitsgenehmigungen stehen jedoch noch aus. Zum Teil ist dies in Widersprüchen und Klagen der Nebentätigkeitsnehmer gegen die Entscheidungen des Ressorts begründet.
- 162** In einer der geprüften Dienststellen kam es zu besonderen Schwierigkeiten. Die zur Prüfung der Berechnung der abzuführenden Nutzungsentgelte notwendigen Unterlagen hatte der Nebentätigkeitsnehmer nur unvollständig zur Verfügung gestellt. Daraufhin hat der Rechnungshof das Ressort aufgefordert, für eine Entgeltabrechnung unter Vorlage aller notwendigen Unterlagen zu sorgen.
- 163** Das Ressort hat mitgeteilt, es habe mit arbeitsrechtlichen Schritten gedroht, jedoch sei es ihm noch nicht gelungen, nachprüfbar Unterlagen vollständig zu erhalten. Die Nutzungsentgelte für die zurückliegenden Jahre hätten deshalb bisher nicht festgesetzt werden können. Auch hätten krankheitsbedingte Personalausfälle im Ressort zur Verzögerung des Verfahrens beigetragen.
- 164** Der Rechnungshof hat das Gesundheitsressort aufgefordert, seine Bemühungen zu verstärken, um zustehende Einnahmen wenn schon nicht rechtzeitig, so zumindest vollständig zu erheben (§ 34 Abs. 1 LHO).

#### **Bau**

##### **Bau eines Niederschlagswasserkanals in der Hafenrandstraße durch die Bremer Entsorgungsbetriebe**

**Nach einer Ausschreibung für Kanalbauarbeiten wurde ein Unternehmen beauftragt, das aufgrund eines Nebenangebots preisgünstigster Bieter war.**

**Im Nebenangebot waren zum Teil zu geringe Massen ausgewiesen. Bei der Prüfung der auf den tatsächlichen Massen beruhenden Abrechnung war übersehen worden, dass im Auftrag für das Nebenangebot eine so genannte Massengarantie vereinbart worden war. Der Auftragnehmer zahlte den Überzahlungsbetrag in Höhe von 113.680,77 DM zurück.**

- 165** Beim Ausbau der Hafenrandstraße war ein Niederschlagswasserkanal zu bauen, der eine Eisenbahnanlage unterqueren musste. Bei Ausschreibung der Gesamtleistung waren hierfür u. a. Angebote zur Lieferung eines insgesamt 75 m langen Polymerbetonvortriebsrohres erbeten worden.
- 166** Der preisgünstigste Bieter bot die Gesamtleistung für 1.786.334 DM an. Der spätere Auftragnehmer, der zunächst lt. Ausschreibung 2.126.777 DM forderte, erhielt den Zuschlag, weil er für einen Teil der Arbeiten ein Nebenangebot unterbreitet hatte, wodurch sein Angebot mit 1.763.240 DM um 23.094 DM günstiger war als das des preisgünstigsten Bieters. Nach dem Nebenangebot sollten die Vortriebsarbeiten, die er ausschreibungsgemäß mit 629.887 DM angeboten hatte, auf andere Weise ausgeführt werden: Statt des ausgeschriebenen Polymerbetonvortriebsrohres von 75 m Länge sollte nur ein Polymerbetonrohr von 30 m Länge eingebaut werden, das unter der Eisenbahnanlage in ein Schutzrohr gleicher Länge verlegt werden sollte. Für diese und damit zusammenhängende zusätzliche Leistungen forderte er in einem Nebenangebot 266.350 DM.
- 167** Das Nebenangebot wurde angenommen, obwohl die angebotene Länge der Rohrverbindung mit 30 m deutlich erkennbar unter der geforderten Länge von 75 m lag. Tatsächlich musste der Auftragnehmer sogar 79,80 m Polymerbetonrohr und 59 m Schutzrohr einbauen. Statt des im Nebenangebot ausgewiesenen Preises von 266.350 DM forderte und erhielt er dafür 362.325 DM, also 95.975 DM mehr. Er lag damit um 72.881 DM über dem Angebot des preisgünstigsten Bieters, der ohne Leistungsabänderung angeboten hatte und sonst den Auftrag erhalten hätte.
- 168** Erst nach Mitteilung des Prüfungsergebnisses und langwierigen Erörterungen wurde der Rechnungshof davon in Kenntnis gesetzt, dass der Auftrag seinerzeit einvernehmlich mit dem Auftragnehmer mit dem Ergänzungssatz: „Die aus dem Sonderangebot hervorgehenden Risiken werden von der Bietergemeinschaft getragen“, versehen worden war. Damit sollten tatsächliche Massenerhöhungen aus dem Nebenangebot nicht zu Lasten des Auftraggebers gehen.
- 169** Der Auftragnehmer wurde im Nachhinein zur Rückzahlung der Mehrmassenvergütung aufgefordert.
- Der Rückzahlungsbetrag wurde mit 113.680,77 DM (einschließlich MwSt. und Zinsen) festgestellt und ist vom Auftragnehmer inzwischen erstattet worden.

## **Umwelt**

### **Unterhaltungskosten öffentlicher Grünanlagen**

**Die Kosten der Pflege einer neuen Grünanlage wurden über einen zweijährigen Zeitraum der Fertigstellungspflege hinaus für weitere Jahre als Investitionsausgabe des Herstellungsjahres behandelt.**

**Kosten der Unterhaltung müssen aus konsumtiven Haushaltsmitteln gezahlt werden.**

### **1 Prüfungsfeststellungen und Stellungnahmen der Ressorts**

- 170** Die städtische Deputation für Umwelt und Energie folgte am 11. November 1999 dem Beschlussvorschlag des Ressorts, wonach Folgekosten für die Pflege der öffentlichen Grünanlagen im Erschließungsgebiet Arsten Südwest im Anschluss an den bis zum Jahr 2002 dauernden zweijährigen Zeitraum der Fertigstellungspflege den Herstellungskosten der Gesamtmaßnahme zugerechnet werden durften. Der Aufwand wurde mit 470 TDM beziffert.
- 171** Im Juli 2000 stellte der mit der Unterhaltung der Grünanlagen beauftragte Eigenbetrieb Stadtgrün Bremen diesen Betrag für Pflege und Unterhaltung der Anlagen (Mäharbeiten, Gehölzpflege, Wegeunterhaltung u. a.) für die Jahre 2003 bis Mitte 2005 in Rechnung. Der Betrag wurde auf das verzinsliche Betriebskonto bei der Landeshauptkasse eingezahlt und vom Betrieb als Rückstellung passiviert.

- 172** Im November 2000 nahm die städtische Deputation für Umwelt und Energie einen Bericht des Ressorts über Folgekosten von öffentlichen Grünanlagen zur Kenntnis. In diesem Bericht erläuterte das Ressort unter Hinweis auf die Beschlussfassung im Jahr 1999, dass die für die Unterhaltung der Grünanlagen notwendigen Haushaltsmittel als konsumtive Sachausgaben den allgemeinen Restriktionen des Haushalts unterlägen, der Bedarf an Unterhaltungsmitteln infolge Herstellung neuer Grünanlagen im Zusammenhang mit Wohn- und Straßenbau zunehme und deshalb „ohne Änderung des Systems“ letztlich immer mehr Grünflächen mit immer weniger Mitteln unterhalten werden müssten. Dieses „Missverhältnis“ solle durch ein vom Senat im 1. Quartal 2001 zu beschließendes Konzept zur Einbeziehung von Folgekosten in die Herstellungskosten von Grün- und Verkehrsanlagenprojekte beseitigt werden. Die städtische Deputation für Umwelt und Energie hat beschlossen, den Senator für Bau und Umwelt in seinem Bemühen zu unterstützen, die Folgekostenregelung mit den zu beteiligenden Ressorts unverzüglich zum Abschluss zu bringen.
- 173** Der Rechnungshof hat daraufhin den Senator für Finanzen mit Hinweis auf diese Beschlusslage daran erinnert, dass eine Folgekostenregelung, nach der konsumtive Ausgaben aus den für Investitionen bereitgestellten Mitteln gezahlt werden, haushaltsrechtlich unzulässig sei. Eine solche Umwandlung konsumtiver Ausgaben, die aus laufenden Einnahmen zu finanzieren sind, in investive Ausgaben, die kreditfinanziert werden können, könne nicht als „zentraler Bestandteil der strategischen Überlegungen des Ressorts zur Erreichung des Sanierungsziels“ angesehen werden.
- 174** Der Senator für Finanzen hat dem Rechnungshof im Dezember 2000 mitgeteilt, dass es nicht Ziel des beabsichtigten Verfahrens sei, unzulässigerweise Folgekosten bei Projekten im Bereich von Grün- und Verkehrsanlagen in die Herstellungskosten einzubeziehen. Vielmehr seien bei Investitionsentscheidungen im Sinne einer vorausschauenden Sichtweise auch die hiermit zusammenhängenden konsumtiven Kosten in Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen einzubeziehen.
- 175** Auch das Umweltressort hat betont, dass mit der beabsichtigten Folgekostenregelung lediglich versucht werde, die Kosten der Herstellung und der Unterhaltung einer Baumaßnahme, wie im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsrechnung, für einen noch festzulegenden Zeitabschnitt, bei Bewilligung der Baumaßnahme festzulegen. Auf die bereits erfolgte Teilablösung von Folgekosten aus Investitionsmitteln ist es nicht eingegangen.

## **2 Würdigung**

- 176** Bei Investitionsentscheidungen ist seit jeher eine Schätzung der nach Fertigstellung der Maßnahme künftig entstehenden jährlichen Haushaltsbelastungen vorzunehmen, um den künftigen Aufwand für Unterhaltung in realistischer Höhe veranschlagen zu können. Es ist deshalb folgerichtig, dass die Kosten der Unterhaltung bereits bei Beschluss der Investition ermittelt und die Mittel hierfür eingeplant werden. Weiter hält der Rechnungshof es für möglich, dass unter Beachtung der Wirtschaftlichkeit in begründeten Einzelfällen diese Mittel sogar schon bereitgestellt werden können. Dabei muss jedoch gewährleistet sein, dass die laufende Unterhaltung nicht aus kreditfinanzierbaren investiven Mitteln bezahlt wird.
- 177** Das Umweltressort und der Rechnungshof haben vereinbart, Folgekostenprobleme im Zusammenhang mit Investitionsentscheidungen grundsätzlich zu erörtern.

# **VI. Vermögen und Schulden**

## **1 Vermögensnachweis**

- 178** Der Vermögensnachweis (§§ 73, 86 LHO) mit den Werten des Vermögens und der Schulden zum 31. Dezember 1999 und ihren Veränderungen seit Jahresbeginn ist auf S. 35 als Anlage 3 der Haushaltsrechnung dargestellt (s. a. Tz. 13). Die Vermögens- und Schuldenposten des Nachweises sind in dieser Anlage näher erläutert (s. S. 36 ff. der Haushaltsrechnung). Darüber hinaus liegen dem Rechnungshof weitergehende prüfungsfähige Unterlagen zum Vermögensnachweis vor.

## 2 Bürgschaften und Garantien

- 179** Die in § 14 Abs. 1 Nrn. 1 bis 4 und § 10 Abs. 4 Nrn. 1 bis 5 HG 1999 festgesetzten Betragsgrenzen für neu zu übernehmende Bürgschaften, Garantien oder sonstige Gewährleistungen i. H. v. insgesamt 1.062,5 Mio. DM – hiervon 600 Mio. DM aus der Haftung für Leihgaben im Bereich Kunst und Kultur – wurden nur i. H. v. rd. 655,9 Mio. DM ausgeschöpft. Nach § 14 Abs. 3 HG 1999 sind Bürgschaften, Garantien oder sonstige Gewährleistungen für Kredite, die im lfd. Haushaltsjahr übernommen und zurückgeführt wurden, nicht auf die Höchstbeträge anzurechnen. Dieses gilt auch für die Haftungsübernahme aus Leihgaben. Von den Höchstbeträgen wurden danach nur 380,3 Mio. DM benötigt.
- 180** Die Bürgschafts- und Garantieverpflichtungen haben sich im Haushaltsjahr 1999 wie folgt entwickelt:
- |   |                            |                            |
|---|----------------------------|----------------------------|
| Gesamtstand am 1. Januar 1999   |                            | 759.608.091,64 DM          |
| Veränderungen   |                            |                            |
| • bei den Bürgschaften für den Wohnungsbau  |                            |                            |
| Abgänge   | - 1.082.000,00 DM          | - 1.082.000,00 DM          |
| • bei den Bürgschaften für Wirtschaftskredite   |                            |                            |
| Zugänge   | + 233.325.955,00 DM        |                            |
| Abgänge   | <u>- 117.801.003,72 DM</u> | + 115.524.951,28 DM        |
| • aus der Haftung für Leihgaben im Bereich Kunst und Kultur   |                            |                            |
| Zugänge   | + 387.391.931,00 DM        |                            |
| Abgänge   | <u>- 13.637.328,00 DM</u>  | + 373.754.603,00 DM        |
| Gesamtstand am 31. Dezember 1999  |                            | <u>1.247.805.645,92 DM</u> |
| Der Gesamtstand verteilt sich auf:  |                            |                            |
| • Bürgschaften für den Wohnungsbau  |                            | 29.000.486,25 DM           |
| • Bürgschaften für Wirtschaftskredite (einschließlich Bürgschaften für Darlehensaufnahmen der Service-Centrum Logistik Bremen GmbH gem. § 6 Abs. 4 Nr. 2 HG 1994 und 1995 sowie § 10 Abs. 4 Nr. 2 HG 1997 bis 1999 von insgesamt rd. 404,7 Mio. DM) |                            | 823.393.766,67 DM          |
| • Bürgschaften aus der Haftung für Leihgaben im Bereich Kunst und Kultur  |                            | 395.411.393,00 DM          |
- 181** Im Haushaltsjahr 1999 wurden vereinnahmt:
- |  |                    |                 |
|--|--------------------|-----------------|
| • Provisionen für übernommene Bürgschaften         |                    |                 |
| — Bereich Wirtschaft                               | 2.184.815,54 DM    |                 |
| — Bereich Wohnungsbau                              | <u>2.856,00 DM</u> | 2.187.671,54 DM |
| • Rückflüsse bei Inanspruchnahmen aus Bürgschaften |                    | 0,00 DM         |
- Im Haushaltsjahr 1999 wurden verausgabt:
- |   |  |               |
|---|--|---------------|
| • An die PwC Deutsche Revision für die Antragsbearbeitung und Verwaltung von Bürgschaften |  | 170.000,00 DM |
| • Für Inanspruchnahmen aus Gewährleistungen   |  | 0,00 DM       |
- 182** Mit den „Geschäftsbesorgungsvereinbarungen über die Übertragung der Aufgaben des Bürgschaftsgeschäftes der Freien Hansestadt Bremen“ vom 15. Dezember 1999 ist das Bürgschaftsgeschäft von der Freien Hansestadt Bremen (Land und Stadtgemeinde) auf die Bremer Investitions-Gesellschaft mbH und von dieser wei-

ter auf die Hanseatische Gesellschaft für öffentliche Finanzierungen mbH (HaGöF), seit November 2000 firmierend unter Bremer Aufbau-Bank GmbH (BAB), übertragen worden.

Dies gilt nicht für den Bereich der Bürgschaften für den Wohnungsbau.

**183** Nach § 10 Nr. 1 der Geschäftsbesorgungsvereinbarungen werden der BAB die Einnahmen aus Bürgschaftsprovisionen und Antragsentgelten sowie die Rückflüsse aus Bürgschaften als Treuhandmittel zur Verfügung gestellt. Diese dienen der BAB zur Deckung von Ausfällen aufgrund von Bürgschaftsübernahmen, von Gerichtskosten und Entgelten für Leistungen externer Berater.

**184** Der HaGöF sind von den vereinnahmten Provisionen für übernommene Bürgschaften vom Finanzressort 2.014.815,54 DM treuhänderisch zur Verfügung gestellt worden.

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

### **1 Allgemeines**

**185** Die Stadt ist an 39 Unternehmen unmittelbar beteiligt, davon bei 29 Unternehmen zu mehr als 25 %. Diese direkten Beteiligungsunternehmen halten wiederum Unterbeteiligungen an 79 Unternehmen zu mehr als 25 %. Der Nominalwert der Anteile am Grund- oder Stammkapital der 39 direkten Beteiligungsunternehmen beläuft sich per 31. Dezember 1999 auf 335.765.600,75 DM.

**186** Daneben werden von einer unmittelbaren und von einer mittelbaren bremischen Mehrheitsbeteiligungsgesellschaft für die Stadt und das Land treuhänderisch Anteile an 31 Unternehmen gehalten. Bei 17 dieser Beteiligungen beträgt der bremische Anteil mehr als 25 %. Zum 31. Dezember 1999 beläuft sich der Nominalwert der Treuhandbeteiligungen auf 183.408.295,25 DM.

**187** Weitere für die Stadt und das Land treuhänderisch gehaltene Beteiligungen bestehen aus Einlagen als stiller Gesellschafter an 21 Unternehmen. Der Wert dieser Vermögenseinlagen beträgt 28.224.012,00 DM per 31. Dezember 1999.

**188** Die Betätigung der Verwaltung bei diesen Unternehmen wird vom Rechnungshof laufend anhand der ihm von den zuständigen Senatoren übersandten Unterlagen (§ 69 LHO) überwacht. In begründeten Fällen entwickeln sich daraus Prüfungsverfahren, die auch mit örtlichen Erhebungen bei den Unternehmen verbunden sein können.

### **2 Übersicht über die unmittelbaren Beteiligungen am 31. Dezember 1999**

Gesellschaft	Anteil der Freien Hansestadt Bremen (Stadt)	%	Gewinnausschüttung für Gj. 1998 (einschl. Kapitalertragsteuer und Solidaritätszuschlag) DM
	DM		
Bremer Lagerhaus AG & Co, Bremen	100.000.000	100	
Flughafen Bremen GmbH, Bremen	60.200.000	100	
Bremer Versorgungs- und Verkehrsgesellschaft mbH, Bremen	40.000.000	100	
Großmarkt Bremen GmbH, Bremen	4.240.000	100	
Bremer Ratskeller GmbH, Bremen	1.200.000	100	
HVG Hanseatische Veranstaltungsgesellschaft mbH, Bremen	1.000.000	100	
Bremer Kommunikationstechnik GmbH, Bremen	500.000	100	
Bremer Sport und Freizeit GmbH, Bremen	500.000	100	
Bremer Theater, Theater der Freien Hansestadt Bremen GmbH, Bremen	360.000	100	

Gesellschaft	Anteil der Freien Hansestadt Bremen (Stadt)		Gewinnausschüttung für Gj. 1998 (einschl. Kapitalertragsteuer und Solidaritätszuschlag) DM
	DM	%	
Bremen Marketing GmbH, Bremen	100.000	100	
Bremen Business International GmbH, Bremen	50.000	100	
Bau Management Bremen GmbH	48.895,75	100	
Facility Management Bremen GmbH	48.895,75	100	
Gesellschaft für Bremer Immobilien GmbH	48.895,75	100	
Hanseatische Naturentwicklung GmbH	48.895,75	100	
Kulturmanagement Bremen GmbH	48.895,75	100	
Bremer Bäder GmbH, Bremen	683.667,67	97,67	
Arbeitsförderungszentrum des Lan- des Bremen - Gesellschaft mit be- schränkter Haftung, Bremen	40.000	80	
Hanseatische Wohnungs-Beteili- gungs-Gesellschaft mbH, Bremen	40.000	80	
Bremen Online Services GmbH & Co. KG, Bremen	13.021.916	65,1	
Fähren Bremen-Stedingen GmbH, Bremen	278.610	55	
Speicherbau-Gesellschaft mbH, Bremen	26.000	50,98	27.575
Bremer Lagerhaus-Gesellschaft AG von 1877, Bremen	9.680.640	50,42	580.800
Informations- und Datentechnik Bremen GmbH, Bremen	50.264,83	50,1	
Bremische Hafengesellschaft mbH, Bremen	48.895,75	50	
Bremische Gesellschaft für Stadt- erneuerung, Stadtentwicklung und Wohnungsbau mbH, Bremen	32.314.850	49,72	2.635.160 <sup>1)</sup>
Entsorgung Nord GmbH, Bremen	12.250.000	49	
ZOB Zentral-Omnibus-Bahnhof GmbH, Bremen	18.600	37,2	3.162
Abwasser Bremen GmbH, Bremen	12.550.000	25,1	
Columbus Cruise Center GmbH, Bremerhaven	244.478,75	25	
Bremer Energie Konsens GmbH, Bremen	10.100	10,1	
Gewoba Aktiengesellschaft Wohnen und Bauen, Bremen	16.618.000	9,72	664.720
Bremer Landesbank Kreditanstalt Oldenburg - Girozentrale -, Bremen	20.400.000	7,5	1.224.000
Bremer Investitions-Gesellschaft mbH, Bremen	8.928.000	4,85	
BREPARK Bremer Parkraumbewirtschaftungs- und Management GmbH, Bremen	1.500	3	117.540,26

Gesellschaft	Anteil der Freien Hansestadt Bremen (Stadt)		Gewinnausschüttung für Gj. 1998 (einschl. Kapitalertragsteuer und Solidaritätszuschlag) DM
	DM	%	
ekz - Einkaufszentrale für öffentliche Bibliotheken GmbH, Reutlingen	120.000	2,82	
Farge-Vegesacker Eisenbahngesellschaft mbH, Bremen	30.000	2	
Deutsche Städte Medien GmbH, Frankfurt/ M.	15.500	0,40	150.000
Münchener Hypothekbank e. G., München	100	0,0001	8,75
Treuhänderisch durch die Bremer Investitions-Gesellschaft mbH <sup>2)</sup> gehaltene			
- inländische Beteiligungen	179.971.582,25		
- ausländische Beteiligung	1.333		
Treuhänderisch durch die Hanseatische Gesellschaft für öffentliche Finanzierungen GmbH <sup>3)</sup> gehaltene			
- inländische Beteiligungen	3.432.540		
- ausländische Beteiligung	2.840		

1) für Geschäftsjahr 1999

2) Durch die Bremer Investitions-Gesellschaft mbH, Bremen werden treuhänderisch für die Freie Hansestadt Bremen (Land und Stadtgemeinde) Aktien und Geschäftsanteile an 16 Gesellschaften und fünf stillen Beteiligungen gehalten. Die ausländische Beteiligung ist mit den Anschaffungskosten angesetzt.

3) Die Hanseatische Gesellschaft für öffentliche Finanzierungen mbH firmiert ab November 2000 als Bremer Aufbau-Bank GmbH. Sie hält treuhänderisch für die Freie Hansestadt Bremen (Land und Stadtgemeinde) Aktien und Geschäftsanteile an 15 Gesellschaften und 16 stillen Beteiligungen. Die ausländische Beteiligung ist mit den Anschaffungskosten angesetzt.

Bremen, den 2. März 2001

**RECHNUNGSHOF  
DER FREIEN HANSESTADT BREMEN**

Spielhoff  
Jacobs

Prof. Dr. Baltes  
Kolbeck-Rothkopf