

Bericht und Antrag des städtischen Rechnungsprüfungsausschusses vom 7. November 2001 zur Haushaltsrechnung der Freien Hansestadt Bremen (Stadt) für das Jahr 1999 (Mitteilung des Senats vom 24. Oktober 2000 – Drs. 15/230 S) und zum Jahresbericht 2001 des Rechnungshofs (Drs. 15/287 S vom 12. März 2001) sowie zum Ergänzungsbericht (Drs. 15/360 S vom 4. September 2001)

Bericht

Der Rechnungsprüfungsausschuss hat sich in vier Sitzungen am 15. August, 5. September, 29. Oktober und 7. November 2001 mit der Haushaltsrechnung 1999 und insbesondere mit den Ergebnissen der Rechnungsprüfung befasst und dabei den Rechnungshof, die Finanzverwaltung sowie diejenigen Ressorts, zu deren Haushaltsführung der Rechnungshof Bemerkungen für erforderlich hielt, hinzugezogen. Soweit der Ausschuss die Ausführungen des Rechnungshofs nicht lediglich zur Kenntnis genommen, sondern darüber hinaus seinerseits zusätzliche Anmerkungen für erforderlich gehalten hat, sind die Ergebnisse dieser Beratungen nachfolgend aufgeführt. Die Überschriften und die angegebenen Textzahlen (Tz.) beziehen sich auf den Jahresbericht 2001 des Rechnungshofs.

I. Jahresbericht

1. Haushaltsgesetz und Haushaltsplan 1999

Tz. 5 – 10

Der Rechnungshof moniert, dass der Senator für Finanzen bei der Ermittlung des Betrages der Nettoinvestitionen – wie schon in den vergangenen Jahren – nur die Erlöse aus dem Verkauf von bremischen Beteiligungen, nicht aber auch die Erlöse aus Grundstücksverkäufen von den Investitionsausgaben abgezogen hat.

Der Rechnungsprüfungsausschuss teilt nach wie vor die Auffassung des Rechnungshofs nach einer vollständigen Einbeziehung aller investiven Einnahmen und erwartet, dass der Senator für Finanzen dies künftig beachtet. Der Ausschuss verweist hierzu auf die Ausführungen in dem Bericht und Antrag des staatlichen Rechnungsprüfungsausschusses vom 24. April 2001 (Drs. 15/690, Ziff. 1) sowie auf den entsprechenden Beschluss der Bürgerschaft (Landtag) – Beschlussprotokoll Nr. 15/594 der Sitzung vom 16. Mai 2001.

2. Haushaltsrechnung 1999

Tz. 11 – 56

Zu Tz. 27:

Hinsichtlich der Entwicklung der Nettoinvestitionen und der tatsächlichen Kreditaufnahme teilt der Rechnungsprüfungsausschuss die schon im Jahresbericht – Land – 2000 (Tz. 18) geäußerte Auffassung des Rechnungshofs, dass eine laufende Beobachtung der Ist-Entwicklungen im Rahmen des Finanzcontrollings notwendig ist. Der Rechnungsprüfungsausschuss erwartet, dass die entsprechenden Kennziffern dem Haushalts- und Finanzausschuss unterjährig vorgelegt werden. Dabei müssen die Ausweisungen getrennt nach den beiden Gebietskörperschaften erfolgen.

Zu Tz. 30:

Im Hinblick darauf, dass Haushaltsüberschreitungen derzeit nicht vollständig aus der Haushaltsrechnung entnommen werden können, begrüßt der Rechnungsprüfungsausschuss gemeinsame Überlegungen des Rechnungshofs und des Senators für Finanzen, wie und in welcher Form nach Einführung des neuen automatisierten Verfahrens zur Haushalts- und Kassenführung ab dem Haushaltsjahr 2002 Haushaltsüberschreitungen nachvollziehbar ausgewiesen werden können.

Zu Tz. 44:

Wegen der vom Rechnungshof getroffenen Feststellungen zur Veranschlagungspraxis beim Ressort Wirtschaft und Häfen haben die Vorsitzenden des staatlichen und städtischen Rechnungsprüfungsausschusses am 22. August 2001 ein Schreiben an den Senator für Wirtschaft und Häfen gerichtet, das folgenden Wortlaut hat:

„Sehr geehrter Herr Senator,

der Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen hat in der Vergangenheit in seinen Jahresberichten (Land und Stadt) mehrfach kritisiert, dass bei der Veranschlagung von Minderausgaben und bei deren Erwirtschaftung nicht zwischen Landes- und Stadthaushalt unterschieden worden ist. Sowohl die Bürgerschaft (Landtag) als auch die Stadtbürgerschaft habe jeweils den Beschlüssen der Rechnungsprüfungsausschüsse folgend diese Auffassung geteilt und ihrerseits insoweit eine klare Trennung von Stadt und Land gefordert (vgl. z. B. die auszugsweise beigelegten Berichte des staatlichen und des städtischen Rechnungsprüfungsausschusses – Drs. 15/690, Ziff. 2 und Drs. 15/301 S, Ziff. 2).

In seinen Jahresberichten 2001 – Land und Stadt – (Drs. 15/654, Tz. 54 – 56 und Drs. 15/287 S, Tz. 44) moniert der Rechnungshof erneut, dass das Ressort Wirtschaft und Häfen die Trennung nicht vorgenommen hat.

Die Rechnungsprüfungsausschüsse haben in ihren Sitzungen am 15. August 2001 ihre bisherige Auffassung zur Notwendigkeit einer Trennung bekräftigt. Sie erwarten, dass die Mittelveranschlagung in jedem Fall bedarfsgerecht für die jeweilige Gebietskörperschaft erfolgt, und haben ausdrücklich begrüßt, dass der Rechnungshof die zukünftige Verfahrensweise des Senators für Wirtschaft und Häfen in dieser Frage weiterhin beobachten wird.

Da nicht auszuschließen ist, dass die Ausschuss- und Parlamentsbeschlüsse zur Trennung von Stadt und Land bei der Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln in Ihrem Ressort nicht bekannt sind, halten die Ausschüsse es für geboten, auf diesem Wege auf die Beschlusslage hinzuweisen.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Cornelia Wiedemeyer
Vorsitzende des staatlichen
Rechnungsprüfungsausschusses

gez. Rolf Herderhorst
Vorsitzender des städtischen
Rechnungsprüfungsausschusses“

3. Aufenthaltsbeendende Maßnahmen der Ausländerbehörde

Tz. 57 – 70

Aufgrund einer Organisationsprüfung im Arbeitsbereich „Aufenthaltsbeendigungen“ der Ausländerbehörde hat der Rechnungshof festgestellt, dass aufenthaltsbeendende Maßnahmen bei abgelehnten Asylbewerberinnen und Asylbewerbern seit mehreren Jahren nur mit erheblichen Verzögerungen umgesetzt worden sind. Den Grund hierfür sieht der Rechnungshof darin, dass trotz eines absehbaren Anstiegs der Arbeitsmenge für die Abschiebungsgruppe deren Personalausstattung von ursprünglich acht auf nur noch drei Fachkräfte abgeschmolzen war. Der Rechnungshof kritisiert, dass das Innenressort auf die sich abzeichnende Situation nicht rechtzeitig reagiert hat. Er hat eine Reihe von personellen und organisatorischen Maßnahmen aufgezeigt, um die festgestellten Defizite in der Abschiebungsgruppe zu beseitigen.

Der Rechnungsprüfungsausschuss begrüßt, dass das Innenressort die Empfehlungen des Rechnungshofs kurzfristig umgesetzt hat und dadurch eine nachhaltige Verbesserung der Durchsetzung aufenthaltsbeendender Maßnahmen eingetreten ist.

Soweit der Rechnungshof unter Tz. 63 problematisiert, dass das Innenressort mit dem Sozialressort nur einen Kontrakt zur Refinanzierung zusätzlicher Personalausgaben zur Aufenthaltsbeendigung für den Personenkreis mit angeblich libanesischer Herkunft und nicht auch für den übrigen Bereich der ausreisepflichtigen Asylbewerberinnen und Asylbewerber geschlossen hat, ist der Rechnungsprüfungsausschuss der Auffassung, dass dies eine Frage ist, die auf einer anderen politischen Ebene zu entscheiden ist.

4. Selbstbewirtschaftung von Haushaltsmitteln durch Schulen

Tz. 71 – 107

Durch eine entsprechende Änderung der für die öffentlichen Schulen der Stadtgemeinde geltenden gesetzlichen Grundlagen sind mit Beginn des Jahres 1995 die Voraussetzungen für die selbstverantwortliche Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln durch die Schulen geschaffen worden. An dem auf drei Jahre angelegten Pilotprojekt nahmen zunächst 28 Schulen teil. Seit dem 1. Januar 2000 sind alle 159 öffentlichen Schulen in die wirtschaftliche Autonomie einbezogen.

Als Resümee seiner Prüfung über die Anwendung und Einhaltung der Bewirtschaftungsgrundsätze von öffentlichen Haushaltsmitteln bei zwölf Pilotschulen hat der Rechnungshof festgestellt, dass die Finanzmittel im Wesentlichen ohne Beanstandung verwendet worden sind und dass die Budgetierung der Ausgaben zu wirtschaftlichem Denken und Handeln geführt hat. Dessen ungeachtet hat der Rechnungshof eine Reihe von Vorschlägen unterbreitet, die die Bewirtschaftung der Haushaltsmittel verbessern und Verwaltungsabläufe vereinfachen sollen.

Der Rechnungsprüfungsausschuss unterstützt die entsprechenden Forderungen des Rechnungshofs und begrüßt, dass das Bildungsressort sie bereits umgesetzt hat bzw. umsetzen wird.

So ist künftig eine Verwendungskontrolle der Lehr- und Lernmittel im Rahmen des Controlling-Verfahrens gewährleistet. Im Übrigen erwartet der Rechnungsprüfungsausschuss spätestens mit der flächendeckenden Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung eine qualitative Verbesserung des Controlling-Verfahrens.

In naher Zukunft wird eine komprimierte Form der Mittelzuweisung möglich sein, und es werden den Schulen Hinweise zur Durchführung der nach dem Bremischen Schulverwaltungsgesetz notwendigen schulinternen Haushaltsprüfungen gegeben.

Der Rechnungsprüfungsausschuss nimmt zur Kenntnis, dass durch eine neue Organisation der Schulsekretariate gewährleistet werden soll, dass künftig pädagogisches Personal nicht mehr zu Lasten der Unterrichtsversorgung für Verwaltungstätigkeiten eingesetzt wird. Der Vertreter der Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen im Ausschuss hat dazu erklärt, dass er ungeachtet der mit der Neuorganisation verfolgten Zielsetzung nicht mit der zurzeit konkret beabsichtigten Neuorganisation der Schulsekretariate einverstanden sei.

Weiter hat das Ressort Verhandlungen mit der Bremer Kommunikationstechnik GmbH über die Reduzierung der Verbindungs- und Vermittlungspauschalen für nicht genutzte Telefonanschlüsse aufgenommen. Dies könnte nach Berechnungen des Rechnungshofs zu einer Entlastung des Schulbudgets von jährlich bis zu 300 TDM führen.

Ferner ist das Ressort der Aufforderung des Rechnungshofs nachgekommen, die Schulen auf das Gebot der Bruttobuchung nach § 35 Abs. 1 der Landeshaushaltsordnung hinzuweisen.

5. Zuwendungen zur Durchführung von unterrichts- und schulergänzenden Fördermaßnahmen

Tz. 108 – 137

Seit 1992 bewilligt das Bildungsressort einem Verein Zuwendungen, um die Fortführung der Projekte „Unterricht mit ausländischen Kindern in besonderen Notlagen“ und „Unterricht von Kindern mit Lese- und Rechtschreibschwierigkeiten“ sicherzustellen. 1999 wurde der Verein zusätzlich mit dem „flexiblen Einsatz von Lehrkräften im schulergänzenden Bereich“ beauftragt.

Der Rechnungshof moniert, das Bildungsressort habe bei der Vergabe der Zuwendungen die Vorschriften der Landeshaushaltsordnung weitgehend nicht eingehalten. Zudem sei aufgrund fehlender Leistungsvorgaben nicht nachvollziehbar, ob die eingesetzten Mittel die angestrebte Wirkung erzielt hätten. Zur Behebung der festgestellten Mängel hat der Rechnungshof eine Reihe von Forderungen aufgestellt.

Der Rechnungsprüfungsausschuss bittet die städtische Deputation für Bildung, sich mit den Ausführungen des Rechnungshofs zu den Textziffern 108 – 137 zu befassen.

6. Wohnungshilfe

Tz. 138 - 148

Dem Sachgebiet Wohnungshilfe des Amtes für Soziale Dienste (AfSD) obliegt die Aufgabe der Obdachlosenpolizeibehörde. Es weist obdachlosen Personen Wohnraum zu und tritt u. a. bei Mietausfällen ein, wobei es verpflichtet ist, das Geld nach Möglichkeit von den Nutzern zurückzuholen.

Nachdem das AfSD aufgrund einer internen Prüfung dieses Sachgebiets erhebliche Mängel für den Zeitraum von 1994 bis 1996 festgestellt hatte, holte das Sozialressort ein Gutachten ein, das personelle und organisatorische Vorschläge enthält, deren Umsetzung zu einem erheblich geringeren Mittelbedarf führen sollte.

Nach den Feststellungen des Rechnungshofs wurden die Vorschläge des Gutachtens nur unzureichend verwirklicht. Der Mittelbedarf erhöhte sich von rd. 3 Mio. DM in den Jahren 1995 und 1996 um 120 % auf rd. 6,6 Mio. DM im Jahre 1997. Auf diese Entwicklung hätten – so der Rechnungshof – Ressort und Amt zu spät reagiert. Diese machen personelle Probleme und technische Schwierigkeiten dafür verantwortlich.

Der Rechnungshof hat weiterhin die im August 2000 erstellte Wirtschaftlichkeitsrechnung bemängelt, die nicht den Verwaltungsvorschriften zu § 7 der Landeshaushaltsordnung entspreche.

Der Rechnungsprüfungsausschuss nimmt davon Kenntnis, dass eine Arbeitsgruppe nunmehr konkrete Maßnahmen eingeleitet hat, um den Mittelbedarf abzubauen. Der Rechnungsprüfungsausschuss unterstreicht die Darstellung des Rechnungshofs, dass Ressort und Amt zu spät auf die sich abzeichnende Mehrbedarfsentwicklung reagiert haben, und bittet den Rechnungshof, die Entwicklung in der Wohnungshilfe weiter zu beobachten.

Der Rechnungsprüfungsausschuss erwartet weiter, dass die vom Rechnungshof festgestellten Mängel der Wirtschaftlichkeitsrechnung behoben werden.

7. Zustellungskosten

Tz. 149 – 159

Das Sozialressort stellt nach den Feststellungen des Rechnungshofs Widerspruchsbescheide z. B. nach dem Bundessozialhilfegesetz und dem Asylbewerberleistungsgesetz i. d. R. per Postzustellungsurkunde zu.

Aufgrund der Kritik des Rechnungshofs, dass diese Zustellungsart zu teuer sei, hat das Ressort einen einjährigen Probelauf gestartet, bei dem es grundsätzlich per Übergabe-Einschreiben zustellt.

Der Rechnungsprüfungsausschuss begrüßt die probeweise Umstellung der Zustellungsart und geht davon aus, dass Widerspruchsbescheide bei Sozialleistungsentscheidungen künftig kostengünstiger als bisher zugestellt werden.

8. Abrechnung von Nutzungsentgelten bei Nebentätigkeiten unter Inanspruchnahme von Einrichtungen, Personal und Material Bremens

Tz. 160 – 164

Der Rechnungshof hat in einigen Dienststellen des Gesundheitsressorts die Abrechnungen aus Nebentätigkeiten von Ärzten geprüft, denen die Inanspruchnahme von Einrichtungen, Personal und Material genehmigt worden war, und dabei insbesondere festgestellt, dass Nutzungsentgelte nicht in jedem Fall rechtzeitig erhoben worden sind. Zur Erklärung hat das Ressort auf krankheitsbedingte Personalausfälle und darauf verwiesen, dass ein Nebentätigkeitsnehmer notwendige Unterlagen nur unvollständig zur Verfügung gestellt habe.

Der Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich der Kritik des Rechnungshofs an und unterstützt dessen Forderung nach vollständiger Erhebung der der Stadt zustehenden Einnahmen. Er fordert das Gesundheitsressort auf sicherzustellen, dass Nutzungsentgelte bei Nebentätigkeiten unter Inanspruchnahme von Einrichtungen, Personal und Material den Bestimmungen der Nebentätigkeitsverordnung entsprechend und zeitnah erhoben werden.

9. Bau eines Niederschlagswasserkanals in der Hafenrandstraße durch die Bremer Entsorgungsbetriebe

Tz. 165 – 169

Der Rechnungshof hat bei seiner Prüfung festgestellt, dass Kanalbauarbeiten nach Ausschreibung an einen Auftragnehmer vergeben wurden, der nur aufgrund eines Nebenangebots, das zum Teil zu geringe Massen auswies, zum preisgünstigsten Bieter geworden war. Tatsächlich mussten Rohre in der doppelten statt der angebotenen Länge eingebaut werden. Die zusätzliche Masse wurde auch in Rechnung gestellt und zunächst bezahlt, da bei der Prüfung der auf den tatsächlichen Massen beruhenden Abrechnung übersehen worden war, dass im Auftrag für das Nebenangebot eine so genannte Massengarantie vereinbart worden war, mit der tatsächliche Massenerhöhungen aus dem Nebenangebot nicht zu Lasten des Auftraggebers gehen sollten. Der Auftragnehmer hat den Überzahlungsbetrag in Höhe von rd. 113.700 DM inzwischen erstattet.

Wie der Rechnungshof erwartet der Rechnungsprüfungsausschuss, dass bei Auftragsvergaben aufgrund von Nebenangeboten eindeutige Regelungen getroffen werden, wenn vereinbart wird, dass die Risiken des Sondervorschlags vom Auftragnehmer zu tragen sind.

10. Unterhaltungskosten öffentlicher Grünanlagen

Tz. 170 – 177

Den Investitionsausgaben für eine Grünanlage im Erschließungsgebiet Arsten Südwest wurden neben den Ausgaben für die so genannte zweijährige Fertigstellungspflege auch die in den anschließenden drei Jahren voraussichtlich anfallenden Ausgaben für die Unterhaltung der Grünanlage in Höhe von 470 TDM zugerechnet. Der Betrag wurde auf das verzinsliche Betriebskonto bei der Landeshauptkasse eingezahlt.

Der Rechnungshof hat das Ressort darauf hingewiesen, dass es, abgesehen von den Kosten für die so genannte Fertigstellungspflege, nach den verfassungs- und haushaltsrechtlichen Bestimmungen nicht zulässig ist, Kosten für die laufende Unterhaltung von technischen und anderen Anlagen aus kreditfinanzierbaren investiven Haushaltsmitteln zu bezahlen.

Das Ressort hat dazu erklärt, es habe sich mit der Berechnung und Darstellung der Folgekosten die notwendigen Mittel zumindest bis 2005 schon bei der Entscheidung über die Investition bewilligen lassen wollen. Auch

sollte die Berechnung der Folgekosten zu wirtschaftlicheren Investitionen führen. Es sei jedenfalls nicht das Ziel, unzulässigerweise Folgekosten bei Projekten im Bereich von Grün- und Verkehrsanlagen in die Herstellungskosten einzubeziehen.

Der Rechnungsprüfungsausschuss stimmt den Feststellungen des Rechnungshofs zu und begrüßt, dass die Beteiligten das Problem der Finanzierung von Folgekosten im Zusammenhang mit Investitionsentscheidungen grundsätzlich erörtern. Der Rechnungsprüfungsausschuss erwartet, dass der Senator für Bau und Umwelt laufende Unterhaltungskosten aus konsumtiven Haushaltsmitteln finanziert und dass im vorliegenden Fall geprüft wird, ob abgelöste Unterhaltungsausgaben den Baumitteln wieder zugeführt werden müssen.

II. Ergänzungsbericht

Zum Ergänzungsbericht zum Jahresbericht 2001 wird auf die Ausführungen zu II. im Bericht und Antrag des staatlichen Rechnungsprüfungsausschusses vom 7. November 2001 (Drs. 15/874) verwiesen.

Die Beschlüsse des Ausschusses wurden einstimmig gefasst.

Der Ausschuss empfiehlt einstimmig, dem Senat Entlastung zu erteilen.

Antrag

Die Stadtbürgerschaft möge beschließen:

Die Stadtbürgerschaft tritt den Bemerkungen im Bericht des städtischen Rechnungsprüfungsausschusses vom 7. November 2001 (Drs. 15/380 S) bei.

Rolf Herderhorst
Vorsitzender