

Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen

Jahresbericht 2002

über die Prüfung der
Haushalts- und Wirtschaftsführung
und der
Haushaltsrechnung 2000

**Freie Hansestadt Bremen
(Stadt)**

Abkürzungsverzeichnis

AG i. K.	Aktiengesellschaft in Konkurs
BGBI.	Bundesgesetzblatt
Brem.ABl.	Amtsblatt der Freien Hansestadt Bremen
Brem.GBl.	Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen
Drs.	Drucksache
Gj.	Geschäftsjahr
HG	Haushaltsgesetz
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
Hst.	Haushaltsstelle
i. H. v.	in Höhe von
LHO	Landeshaushaltsordnung
LV	Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen
rd.	rund
SKP	Senatskommission für das Personalwesen
T€	Tausend Euro
TDM	Tausend DM
Tz.	Textzahl
u. a.	unter anderem
VV	Verwaltungsvorschriften

Jahresbericht 2002 (Stadt)

Inhaltsverzeichnis

	Tz.
I. Vorbemerkungen	
1. Gegenstand des Jahresberichts	1 - 4
2. Entlastung des Senats gemäß § 114 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. § 118 Abs. 1 LHO	5
II. Haushaltsgesetz und Haushaltsplan 2000 (einschließlich Stellenplan)	6 - 14
III. Haushaltsrechnung 2000	
1. Vorlage	15
2. Form und Gliederung	16 - 20
3. Übereinstimmung zwischen der Haushaltsrechnung und den Büchern (§ 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO)	21 - 22
4. Kassen- und rechnungsmäßiges Ergebnis	23 - 26
5. Finanzierungssaldo	27
6. Ausgabereste	28 - 29
7. Gegenüberstellung von Anschlags- und Ist-Beträgen bei Investitionen und Schulden	30 - 32
8. Haushaltsüberschreitungen (§ 97 Abs. 2 Nr. 2 LHO)	33 - 51
9. Erwirtschaftung von veranschlagten Minderausgaben und nicht erreichten Einnahmeanschlügen	52 - 59
10. Aufnahme von Krediten 2000	60 - 71
IV. Einzelne Prüfungsergebnisse	
Inneres	
Zuschüsse der Ortsämter zu stadtteilbezogenen Maßnahmen	72 - 126
Verkehrsüberwachung	127 - 169
Bau	
Straßenbahnlinie 4	170 - 176
Richtfeste	177 - 180
Wirtschaft	
Grundstückserwerb für Ausgleichsmaßnahmen und Umgestaltung eines Gewerbegebietes	181 - 200
V. Vermögen und Schulden	
1. Vermögensnachweis	201 - 202
2. Bürgschaften und Garantien	203 - 208

	Tz.
VI. Prüfung der Betätigung der Freien Hansestadt Bremen (Stadt) bei Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit	
1. Allgemeines	209 - 212
2. Einzelfeststellungen Kultur: Bremer Theater GmbH	213 - 288
3. Übersicht über die unmittelbaren Beteiligungen am 31. Dezember 2000	289

I. Vorbemerkungen

1 Gegenstand des Jahresberichts

- 1 Dem Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen obliegt gemäß § 88 Abs. 1 i. V. m. § 118 Abs. 1 LHO die nach Art. 133 a LV vorgeschriebene unabhängige Rechnungsprüfung hinsichtlich der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Freien Hansestadt Bremen (Stadtgemeinde) einschließlich ihrer Sondervermögen und Betriebe.
- 2 Dieser Jahresbericht dient der Stadtbürgerschaft neben der Haushaltsrechnung 2000 als Grundlage für die Beschlussfassung über die Entlastung des Senats. Der Bericht enthält nicht nur Bemerkungen zum Haushaltsjahr 2000, sondern gemäß § 97 Abs. 5 LHO auch Feststellungen über spätere und frühere Haushaltsjahre.
- 3 Die Ausführungen unter Tz. 3 bis 6 im gleichzeitig vorgelegten Jahresbericht – Land – 2002 über die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung und der Haushaltsrechnung 2000 der Freien Hansestadt Bremen (Land) gelten auch für diesen Bericht.
- 4 Seit dem 1. Januar 2002 ist der Euro gesetzliches Zahlungsmittel in Deutschland. Dieser Jahresbericht erstreckt sich auf die Zeit vor dem Währungswechsel. Im Bericht werden daher Geldbeträge hauptsächlich in Deutscher Mark genannt. Nur in den Fällen, in denen Geldbeträge für die Zukunft Bedeutung haben können, werden sie zusätzlich auch in Euro ausgewiesen.

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

- 5 Die Entlastung des Senats für das Haushaltsjahr 1998 (s. Jahresbericht 2001, Tz. 4) wurde in der Sitzung am 15. Mai 2001 erteilt (Beschluss der Stadtbürgerschaft Nr. 15/293 S). Für das Haushaltsjahr 1999 hat die Stadtbürgerschaft in ihrer Sitzung am 27. November 2001 Entlastung erteilt.

II. Haushaltsgesetz und Haushaltsplan 2000 (einschließlich Stellenplan)

- 6 Die Stadtbürgerschaft hat den Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2000 durch das HG der Freien Hansestadt Bremen (Stadtgemeinde) vom 13. Juni 2000 (Brem.GBl. S. 208) beschlossen. Er wurde in Einnahme und Ausgabe auf 3.731.247.280 DM festgestellt. Der Stellenplan wies 6.500,64 Stellen für Beamte (Planstellen), 2.943,98 Stellen für Angestellte und 1.270,90 Stellen für Arbeiter aus. Nach dem HG 2000 waren Krediteinnahmen i. H. v. rd. 764,5 Mio. DM vorgesehen (vgl. Tz. 61).
- 7 Einnahmen aus Krediten dürfen gemäß Art. 131 a Satz 2 LV und – inhaltlich gleich lautend – gemäß § 18 Abs. 1 Halbsatz 1 LHO die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten. Für konsumtive Ausgaben dürfen grundsätzlich keine Kredite eingeplant werden.
- 8 Berechnungen des Rechnungshofs, ob bei Aufstellung des Haushaltsplans die Kredithöchstgrenze nach § 18 Abs. 1 LHO eingehalten wurde, führten zu folgendem Ergebnis:

Berechnung gemäß § 18 Abs. 1 LHO (Haushaltsanschlätze 2000)		
Pos.		DM
1	Investitionsausgaben (brutto) ¹⁾	331.724.280
2	abzüglich Investitionseinnahmen ²⁾	222.962.890
3	Nettoinvestitionen	108.761.390
4	Nettokreditaufnahme	764.448.230
5	Überschreitung (Pos. 3 abzüglich 4)	655.686.840

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. 93,9 Mio. DM | |
| b) Zuweisungen für Investitionen aus dem öffentlichen Bereich, aus Beiträgen und sonstigen Zuschüssen für Investitionen: | rd. 15,3 Mio. DM | |
| c) Zuweisungen des Landes für Investitionen der Stadtgemeinde Bremen: | rd. 113,8 Mio. DM | rd. 223,0 Mio. DM |

- 9** Nach dieser Berechnung wurde die Höchstgrenze gemäß § 18 Abs. 1 LHO bei einem Vergleich der Nettoinvestitionen mit der Nettokreditaufnahme um rd. 655,7 Mio. DM überschritten.
- 10** In die Berechnung unter Tz. 8 hat der Rechnungshof bei den investiven Einnahmen – entsprechend der Handhabung in den letzten Jahren und der parlamentarischen Beschlusslage – auch die geplanten Erlöse aus Veräußerungen von unbeweglichen Sachen (Grundstücke) und beweglichen Sachen – soweit sie die Investitionsgrenze von 800 DM überschreiten – eingerechnet. Es handelt sich um Grundstückserlöse (Gruppe 131 des Gruppierungsplans) i. H. v. rd. 21,4 Mio. DM und um Erlöse für bewegliche Vermögensgüter (Gruppe 132) i. H. v. rd. 1,2 Mio. DM. An Erlösen aus Veräußerungen von Beteiligungen (Gruppe 133) waren rd. 71,3 Mio. DM geplant.
- 11** Anlässlich der Beratungen der Rechnungsprüfungsausschüsse der Bremischen Bürgerschaft über den Ergänzungsbericht des Rechnungshofes vom 3. September 2001 zum Jahresbericht 2001 hat der Senator für Finanzen an seiner Auffassung festgehalten, lediglich die Erlöse aus Beteiligungsveräußerungen (Gruppe 133) von den Investitionsausgaben abzuziehen. Er hat dabei insbesondere auf die Handhabung im Bund und in den anderen Ländern hingewiesen.
- 12** Der Rechnungsprüfungsausschuss hat in seiner Sitzung am 29. Oktober 2001 vor weiterer parlamentarischer Beratung Abstimmungsgespräche zwischen dem Senat und dem Rechnungshof veranlasst. Nach diesen Gesprächen hat der Senat eine mit dem Rechnungshof abgestimmte Mitteilung an die Bremische Bürgerschaft gesandt (Drs. 15/1010 vom 4. Dezember 2001). Danach sind sich der Rechnungshof und der Senat einig, dass ein schrittweiser Übergang zu einer konsequenten Einbeziehung auch der Erlöse der Gruppen 131 und 132 „im Rahmen der für Bremen – als extremes Haushaltsnotlageland – bestehenden Möglichkeiten bzw. bei entsprechender Vereinheitlichung der Zuordnungspraxis im übrigen Bundesgebiet erfolgen soll“.
- 13** Der Rechnungshof hat in die für Land und Stadt zusammengefasste Berechnung zur Einhaltung der Kredithöchstgrenze die Kreditaufnahmen beim Bund und anderen Gebietskörperschaften (Obergruppe 31 des Gruppierungsplans) und die Tilgungen darauf (Obergruppe 58) eingerechnet (vgl. Jahresbericht – Land – 2002, Tz. 15 ff.). Bei der Stadt sind keine Kredite bei der Obergruppe 31 ausgewiesen und an Tilgungen nur geringfügige Beträge, so dass sich aus diesem Anlass nur geringe Abweichungen zwischen der vom Rechnungshof und einer nach der Methode des Senators für Finanzen erstellten Übersicht ergeben.
- 14** Der Rechnungshof hat jedoch insbesondere wegen der vom Senator für Finanzen anders behandelten Veräußerungserlöse zum Vergleich mit der Berechnung in Tz. 8 folgende weitere Berechnung erstellt, die bei den Investitionseinnahmen nur die Erlöse aus Beteiligungsveräußerungen berücksichtigt:

Berechnung gemäß § 18 Abs. 1 LHO (Haushaltsanschlüsse 2000)		
Pos.		DM
1	Investitionsausgaben (brutto)	331.724.280
2	abzüglich Investitionseinnahmen	200.403.290
3	Nettoinvestitionen	131.320.990
4	Nettokreditaufnahme	764.468.840
5	Überschreitung (Pos. 3 abzüglich 4)	633.147.850

III. Haushaltsrechnung 2000

1 Vorlage

- 15 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 2000 durch Mitteilung vom 16. Oktober 2001 (Drs. 15/374 S) der Bremischen Bürgerschaft (Stadtbürgerschaft) vorgelegt und erläutert.

2 Form und Gliederung

- 16 Wie schon die Haushaltsrechnungen in der Vergangenheit, wurde auch die für das Haushaltsjahr 2000 in gekürzter Form vorgelegt. Sie enthält die Gesamtbeträge der Kapitel und Einzelpläne sowie die Zusammenfassung der Einzelplansummen einschließlich einer Aufgliederung der Abweichungen zwischen dem Haushaltsoll und den Rechnungsergebnissen der Einzelpläne. Die Ergebnisse der einzelnen Haushaltsstellen sind in den Gesamtrechnungsnachweisungen enthalten, die bei der Verwaltung der Bremischen Bürgerschaft ausgelegt wurden.
- 17 Die Haushaltsrechnung 2000 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 Begründungen) sowie eine Darstellung der Anschlags-, Soll- und Ist-Beträge der Personalausgaben. Eine weitere Übersicht gibt Auskunft über den Gesamtbeitrag der bei den jeweiligen Einzelplänen aufgrund gesetzlicher Bestimmung oder mit gesetzlicher Ermächtigung niedergeschlagenen und erlassenen Beträge (Anlage 2 der Haushaltsrechnung). Zusammen mit der Haushaltsrechnung wurde gemäß § 86 LHO als Anlage 3 außerdem der Vermögensnachweis vorgelegt, dem Übersichten über Beteiligungen, Forderungen, Eigenkapital der Klinik-Eigenbetriebe, Eigenkapital der übrigen Betriebe sowie über Schulden und Bürgerschafts- und Eventualverpflichtungen beigelegt sind.
- 18 Die Haushaltsrechnung enthält in Anlage 3 auch Angaben über den Grundbesitz der Freien Hansestadt Bremen (Stadtgemeinde). Im städtischen Eigentum stehen Flächen von 102.093.693 m²; das sind 387.402 m² weniger als im Vorjahr.
- 19 Im Vermögensnachweis der Stadt ist der seit dem 1. Januar 1999 gemäß Gesetz über die Errichtung eines Bremer Kapitaldienstfonds (BKF) vom 23. November 1999 (Brem.GBl. S. 271) als Sondervermögen geführte BKF, 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 gemäß Anlage 4 zur Haushaltsrechnung des Landes mit einem Stand von rd. 732,3 Mio. DM an Verbindlichkeiten aus Kreditaufnahmen abgerechnet (s. Jahresbericht – Land – 2002, Tz. 24). Hinsichtlich des Schuldendienstes (Zins- und Tilgungszahlung der Ressorts) wird jedoch haushaltssystematisch nach außerhaushaltsmäßig finanzierten Landes- und Stadtprojekten unterschieden.
- 20 Des Weiteren enthält die Haushaltsrechnung in Anlage 4 entsprechend § 85 Abs. 1 Nr. 3 LHO in Kurzfassung die Bilanzen sowie Gewinn- und Verlustrechnungen folgender Wirtschafts-/Eigenbetriebe der Stadtgemeinde Bremen:
- Baudienstleistungen Bremen,
 - Bremer Baubetrieb,
 - Bremer Entsorgungsbetriebe,
 - Bremer Kommunikationstechnik,
 - Bremer Volkshochschule,
 - Informations- und Datentechnik Bremen,
 - Kataster- und Vermessung Bremen,
 - Musikschule Bremen,
 - Stadtbibliothek Bremen,
 - Stadtgrün Bremen,
 - Werkstatt Bremen,

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

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

- 21** Die in der Haushaltsrechnung 2000 und die in den Büchern der Kasse aufgeführten Beträge stimmen – soweit sie geprüft wurden – überein.
- 22** Der Rechnungshof prüft bei Gelegenheit seiner fachressortbezogenen Prüfungen auch, ob Einnahmen und Ausgaben ordnungsgemäß belegt sind. Soweit dabei Mängel festgestellt wurden, hat er deren Behebung jeweils mit den geprüften Dienststellen verabredet.

4 Kassen- und rechnungsmäßiges Ergebnis

- 23** Der Abschluss des Haushalts für das Haushaltsjahr 2000 ist auf Seite 17 der Haushaltsrechnung dargestellt.
- 24** Der Haushaltsabschluss wurde als Ist-Abschluss durchgeführt (§ 25 Abs. 1 LHO). Die Ist-Einnahmen und die Ist-Ausgaben waren gleich hoch. Der Saldo wies also 0 DM aus (kassenmäßiges Jahresergebnis, § 82 Nr. 1 LHO). Weil die Vorjahres-salden der kassenmäßigen Ergebnisse ebenfalls keine Beträge auswiesen, war auch das kassenmäßige Gesamtergebnis ausgeglichen.
- 25** 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 7.047.303,35 DM. Das rechnungsmäßige Gesamtergebnis betrug minus 74.844.278,79 DM. Dies entspricht den auf das Folgejahr übertragenen Netto-Ausgaberesten (Ausgabereste 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 2001 hingewiesen.
- 26** Der Ermittlung der Reste kommt keine besondere Bedeutung mehr zu, denn die Neuregelung in § 45 Abs. 3 Satz 2 LHO sieht vor, dass der Senator für Finanzen seine Einwilligung zur Inanspruchnahme von Ausgaberesten bei investiven Ausgaben nur erteilen darf, wenn an anderer Stelle des Haushalts investive Ausgaben in gleicher Höhe bis zum Ende des Haushaltsjahres nicht geleistet werden (vgl. auch Jahresbericht – Land – 2000, Tz. 15). Dadurch ist sichergestellt, dass insgesamt nicht mehr als der Betrag der Liquidität (Anschläge, Drittmittelzuflüsse und Rücklagenfinanzierungen) ausgegeben wird. Aus diesen Gründen hat der Rechnungshof davon abgesehen, wie noch im letzten Jahr geplant (s. Jahresbericht 2001, Tz. 22), die Reste des Haushaltsjahres 2000 mit denen des Haushaltsjahres 1999 zu vergleichen.

5 Finanzierungssaldo

- 27** Der Finanzierungssaldo gemäß § 82 LHO, der im Bund und in den Ländern nach einem einheitlichen Schema berechnet wird und der den Kreditbedarf der Gebietskörperschaft ergibt, ist für das Haushaltsjahr 2000 auf Seite 18 der Haushaltsrechnung dargestellt. Er ist abzulesen aus der Gegenüberstellung der Ist-Einnahmen (ohne Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt, ohne Sanierungsbetrag, ohne Entnahmen aus Rücklagen und ohne Einnahmen aus kassenmäßigen Überschüssen) und der Ist-Ausgaben (ohne Ausgaben zur Schuldentilgung am Kreditmarkt, zur Zuführung an Rücklagen und zur Deckung eines kassenmäßigen Fehlbetrages). Im Stadtstaat 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. Für das Jahr 2000 wies die Haushaltsrechnung der Stadtgemeinde Bremen eine Unterdeckung von 713.019.006,57 DM auf.

6 Ausgabereste

- 28** Die unverbrauchten Mittel bei übertragbaren Ausgabeposteln betragen am Jahresende rd. 206,0 Mio. DM. Davon haben die Ressorts rd. 124,5 Mio. DM nicht in Anspruch genommen, so dass noch rd. 81,5 Mio. DM an Ausgaberesten verblieben. Das sind rd. 2,0 % des Ausgabevolumens. Dieser Betrag wurde in das nächste Haushaltsjahr übernommen. Bei dem auf Seite 17 der Haushaltsrechnung genannten Betrag von rd. 74,8 Mio. DM an Ausgaberesten handelt es sich um den Saldo aus Resten und Vorgriffen (s. bereits Tz. 25).
- 29** Die nachfolgende Übersicht zeigt die Entwicklung der Haushaltsreste in den letzten Jahren:

Ausgabereste am Ende des Haushaltsjahres		
Jahr	TDM	% des Ausgabevolumens
1991	180.886	4,8
1996	134.949	3,2
1997	92.948	2,2
1998	61.742	1,5
1999	72.349	1,7
2000	81.501	2,0

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

- 30** Aus der Haushaltsrechnung sind erhebliche Abweichungen zwischen Soll- und Ist-Beträgen ersichtlich (vgl. Tz. 17). 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 Berechnungsschema zur Einhaltung der Kredithöchstgrenze gemäß § 18 Abs. 1 LHO bei Aufstellung des Haushalts (vgl. Tz. 8) ermittelt, wie sich im Haushaltsjahr 2000 das Ist zu den Anschlägen entwickelt hat. Das Ergebnis der Vergleichsberechnung ist in der folgenden Tabelle dargestellt:

Gegenüberstellung von Anschlag und Ist bei Investitionen und Schulden 2000				
		Anschlag DM	Ist DM	Veränderung DM
1	Nettoinvestitionen	108.761.390	48.213.736	- 60.547.654
2	Nettokreditaufnahme	764.448.230	797.745.329	33.297.099
3	Überschreitung	655.686.840	749.531.593	93.844.753

- 31** Die bereits bei der Haushaltsaufstellung ausgewiesene Überschreitung von rd. 655,7 Mio. DM (vgl. Tz. 8 f.) hat sich im Ist um rd. 93,8 Mio. DM erhöht. Zu diesem Ergebnis hat einerseits eine Erhöhung der Nettokreditaufnahme um rd. 33,3 Mio. DM, insbesondere jedoch eine erhebliche Reduzierung der Investitionsausgaben um rd. 60,5 Mio. DM geführt. Danach ist mehr als die Hälfte aller geplanten Investitionsausgaben unterblieben.
- 32** Unter Tz. 10 ff. wurde bereits darauf hingewiesen, dass der Senator für Finanzen bei seinen Berechnungen zur Kredithöchstgrenze nach § 18 Abs. 1 LHO von einem anderen Schema ausgeht. Übernimmt man dieses bei der Gegenüberstellung von Anschlags- und Ist-Beträgen bei Investitionen und Schulden, ergibt sich im Vergleich zur Berechnung unter Tz. 30 folgendes Bild:

Gegenüberstellung von Anschlag und Ist bei Investitionen und Schulden 2000 (Berechnungsschema des Senators für Finanzen)				
		Anschlag DM	Ist DM	Veränderung DM
1	Nettoinvestitionen	131.320.990	82.040.234	- 49.280.756
2	Nettokreditaufnahme	764.468.840	797.764.180	33.295.340
3	Überschreitung	633.147.850	715.723.946	82.576.096

8 Haushaltsüberschreitungen 2000 (§ 97 Abs. 2 Nr. 2 LHO)

33 Gemäß § 34 Abs. 2 Satz 2 LHO sind Ausgabemittel so zu bewirtschaften, dass sie zur Deckung aller Ausgaben ausreichen, die unter die einzelne Zweckbestimmung fallen oder – im Falle von Deckungsfähigkeit gemäß § 4 HG 2000 – zu einem gemeinsamen Deckungskreis gehören. Soweit das nicht möglich ist, sind gemäß § 5 HG 2000 rechtzeitig Mittel nachzubewilligen oder Nachbewilligungen zu beantragen (§ 37 LHO). Werden Ausgaben über die Ausgabeermächtigung hinaus geleistet, ist dies ein Verstoß gegen Haushaltsrecht und verletzt das Bewilligungsrecht des Parlaments. Gemäß § 97 Abs. 2 Nr. 2 LHO hat der Rechnungshof darüber zu berichten, ob und in welcher Weise vom Haushaltsplan oder von Nachbewilligungen ohne Genehmigung der Bürgerschaft oder des Haushalts- und Finanzausschusses abgewichen wurde.

34 Haushaltsüberschreitungen können zurzeit aus der Haushaltsrechnung nicht vollständig entnommen werden. Sie sind auch aus den bei der Bremischen Bürgerschaft ausgelegten Gesamtrechnungsnachweisungen nicht ersichtlich. Die einzelnen Haushaltsüberschreitungen werden voraussichtlich nach der Einführung eines neuen automatisierten Verfahrens zur Haushalts- und Kassenführung und zur Rechnungslegung vollständig in den Abschlussunterlagen nachgewiesen werden können (s. a. Jahresbericht 2001, Tz. 30).

35 Für das Haushaltsjahr 2000 hat der Rechnungshof aus dem Datenbestand der Zentraldatei Finanzen (ZDF) 15 Überschreitungen bei nicht deckungskreiszugehörigen Haushaltsstellen mit einem Überschreibungsbetrag von zusammen 6.775.428,24 DM und 14 Überschreitungen von Deckungskreisen mit einer Gesamtsumme von 22.562.453,66 DM ermittelt. Zusammen wären dies demnach 29 Überschreitungsfälle mit insgesamt 29.337.881,90 DM gewesen. Tatsächlich waren es jedoch nur 26 Fälle mit insgesamt 28.578.943,57 DM, denn in drei Fällen ist ein Betrag von insgesamt 758.938,33 DM nur deshalb als Überschreitung ausgewiesen worden, weil die haushaltsrechtlich vorgegebene Deckungsfähigkeit nicht ausreichend in der ZDF umgesetzt worden war.

36 Zu folgenden Einzelfällen berichtet der Rechnungshof über die Ursachen für die Überschreitung und die haushaltmäßigen Konsequenzen:

37 Sport

Kapitel/Deckungskreis	Überschreitung
3191/1018	314.389,92 DM

Die Überschreitung resultiert aus Mehrausgaben bei zwei von vier Ausgabehaushaltsstellen des Deckungskreises. Ausweislich der so genannten ersten Resteliste zum Abschluss des Haushalts 2000 sind die beiden Beträge mit dem bei einer zwar nicht zum Deckungskreis gehörenden, jedoch dem gleichen Verwendungszweck (Wettmittel) entsprechenden Haushaltsstelle „verrechnet“ worden.

38 Sport

Haushaltsstelle	Überschreitung
3192/739 15-1	133.663,33 DM

Die bei dieser Haushaltsstelle „Sanierung von städtischen Sportanlagen durch das BreHoch (Stadtreparaturfonds)“ verfügbaren Haushaltsmittel ergeben sich aus zweckgebundenen Einnahmen bei der Haushaltsstelle 3192/380 26-9, von Hst. 3993/980 12-4 für die Sanierung von städtischen Sportanlagen. Im Haushaltsjahr 2000 sind

dort zwar Einnahmen erzielt worden. Diesen standen jedoch um 7.262,47 DM höhere Ausgaben auf derselben Haushaltsstelle gegenüber (Absetzungsbuchungen), so dass sich ein negativer Einnahmesaldo ergab. Zusammen mit den bei der Haushaltsstelle 3192/739 15-1 geleisteten Ausgaben von 126.400,86 DM ergab sich so der o. a. Überschreibungsbetrag. Zum Ausgleich der Überschreitung wurde die investive Rücklage des Kapitels 3993, Stadtreparaturfonds, entsprechend reduziert.

- 39** Für die Bewirtschaftung dieser Haushaltsstelle war der Eigenbetrieb Bremer Hochbaumanagement im Rahmen der so genannten Fremdbewirtschaftung von Haushaltsmitteln (Fremdbewirtschaftungszahl – FBZ – 690) zuständig. Die originäre, kapitelbezogene Bewirtschaftungszuständigkeit lag beim Sportamt. Dieses hat zu der Überschreitung erklärt, dass künftig eine „Doppelzuständigkeit“ vermieden werden solle. Es habe den Eigenbetrieb gebeten, keine Bewirtschaftung auf der zugehörigen Einnahmehaushaltsstelle mehr durchzuführen. Stattdessen solle der Betrieb bei Bedarf die benötigten Mittel beim Sportamt abrufen. Der Rechnungshof hat dem Sportamt empfohlen, künftig zur Vermeidung der Fremdbewirtschaftung die Einrichtung der FBZ 690 zurückzuziehen.

40 Jugend und Soziales

Kapitel/Deckungskreis	Überschreitung
3490/1349	2.128,76 DM
3496/1345	24.285,81 DM
3497/1084	23.133,15 DM

Bei einzelnen der zu den drei Deckungskreisen der Kapitel „Amt für Soziale Dienste“ (3490), „Amt für Soziale Dienste, Abt. Mitte/West (Personalkosten)“ (3496) und „Amt für Soziale Dienste, Abt. Süd (Personalkosten)“ (3497) gehörenden Haushaltsstellen sind nach Abschluss des 12. Monats Buchungsberichtigungen durchgeführt worden. Hierüber fehlte die Abstimmung zwischen dem Eigenbetrieb Performa Nord und der senatorischen Dienststelle, so dass es im Jahresabschluss – zunächst unbemerkt – zu der Überschreitung in Höhe der gebuchten Beträge gekommen ist. Im Zuge der Arbeiten für den Jahresabschluss 2001 wollen die beteiligten Dienststellen dafür sorgen, dass sich dieser Vorgang nicht wiederholt.

41 Bau und Umwelt

Kapitel/Deckungskreis	Überschreitung
3601/097	44.959,91 DM
3601/1101	47.858,13 DM
3601/1588	21.081,70 DM

In diesen drei Deckungskreisen sind Haushaltsstellen des Kapitels 3601 zusammengefasst, in denen jeweils EU-Projekte abgewickelt werden. Zu den Überschreitungen hat das Ressort erklärt, dass im Zahlungsverkehr mit der EU regelmäßig Verzögerungen auftraten. Dies sei zum einen dadurch bedingt, dass Zahlungen über verschiedene an den Projekten beteiligte europäische Partnerstädte liefen und zum anderen dadurch, dass die Zweckbestimmung nicht oder nicht eindeutig angegeben werde. Deshalb verblieben die Beträge oft lange Zeit bei dem Eigenbetrieb Performa Nord, Geschäftsbereich Landeshauptkasse, auf einem Verwahrkonto oder würden zunächst anderen Dienststellen zugeordnet. Trotz intensiver Bemühungen habe dies seit Jahren bestehende Problem noch nicht gelöst werden können. Die Überschreitungen, die Vorgriffe auf das Folgejahr bedeuteten, seien durch den Eingang der Zahlungen im Haushaltsjahr 2001 ausgeglichen worden.

42 Wirtschaft

Kapitel/Deckungskreis	Überschreitung
3708/1763	11.500.000,00 DM
3754/1764	3.500.000,00 DM

Bei den Überschreibungsbeträgen der beiden Deckungskreise handelt es sich jeweils um die Summe veranschlagter Minderausgaben, im Deckungskreis 1763 von Minderausgaben bei zwei und im Deckungskreis 1764 bei drei Haushaltsstellen. Die veranschlagten negativen Beträge sind ebenso wie die Überschreitungen bei

den Deckungskreisen 762, 763 und 764 des Landeshaushalts (siehe Jahresbericht – Land –, Tz. 58) nicht durch konkrete Maßnahmen der Mittelbewirtschaftung separat ausgeglichen, sondern im Rahmen des Jahresabschlusses bei der Abrechnung des Produktplans Wirtschaft entsprechend berücksichtigt worden.

43 Häfen

Kapitel/Deckungskreis	Überschreitung
3852/1120	1.163.906,49 DM

Die Überschreitung im Deckungskreis resultiert im Wesentlichen aus Mehrausgaben i. H. v. rd. 1,154 Mio. DM bei der Haushaltsstelle 3852/521 24-3, Unterhaltung der maschinellen und elektrischen Anlagen der Land- und Wasserfahrzeuge. Das Ressort hat ausgeführt, dass das Haushaltssoll nicht überschritten worden wäre, wenn der Deckungskreis auch die Haushaltsstelle 3852/521 90-1, Baggergutentsorgung Bremerhaven, enthalten hätte. Die Zuordnung zum Deckungskreis sei versehentlich unterblieben.

44 Diese Haushaltsstelle wurde stattdessen im Deckungskreis 1598 geführt. Sie wies zum Haushaltsabschluss 2000 Weniger-Ausgaben i. H. v. rd. 2,380 Mio. DM aus. Es handelte sich dabei um den aus dem Haushaltsjahr 1999 übernommenen Haushaltsrest. Ausgaben wurden nicht getätigt. Auch im Haushaltsjahr 2001 wies diese Haushaltsstelle ein hohes Haushaltssoll auf: Aus der Budgetrücklage wurden 5,2 Mio. DM entnommen und bereit gestellt. Davon wurden 2 Mio. DM für andere Zwecke eingespart. Der verbliebene Sollbetrag von 3,2 Mio. DM stand zur Verfügung, Ausgaben wurden jedoch wiederum nicht getätigt.

45 Häfen

Kapitel/Deckungskreis	Überschreitung
3858/1599	5.903.913,23 DM

Die Überschreitung ist im Wesentlichen auf Zahlungsvorgänge auf einer noch zum Deckungskreis gehörenden Zinsausgaben-Haushaltsstelle zurückzuführen. Dort wurden im Haushaltsjahr 2000 Ausgaben gebucht, obwohl keine verfügbaren Mittel vorhanden waren. Statt auf dieser Haushaltsstelle hätten die Ausgaben aufgrund einer Neustrukturierung auf einer anderen, neu eingerichteten und keinem Deckungskreis zugehörigen Zinsausgaben-Haushaltsstelle gebucht werden müssen. Sie enthielt auch einen entsprechenden Anschlag. Von Umbuchungen zur Richtigstellung wurde abgesehen. Der Sollüberhang bei der neuen Haushaltsstelle überstieg den Betrag der Überschreitung im Deckungskreis 1599.

46 Finanzen

Kapitel/Hauptgruppe (HGR)	Überschreitung
Kapitel/Haushaltsstellen	
3990/HGR 4	14.121.446,91 DM
3990/432 02-2	3.814.220,56 DM
3990/443 08-3	9,00 DM
3990/446 02-3	1.387.015,68 DM
3990/446 03-1	171.425,04 DM
3990/459 16-8	399.020,44 DM
3990/459 18-4	6.552,81 DM

Für das Kapitel 3990, Zentral veranschlagte Personalausgaben (wie auch für das entsprechende Kapitel 0990 des Landeshaushaltes), ist mit den Haushaltsplänen die haushaltsgesetzlich geregelte produktgruppeninterne gegenseitige Deckungsfähigkeit aufgehoben worden, soweit nicht durch Haushaltsvermerk im Einzelfall gesonderte Regelungen getroffen wurden. Letzteres trifft zu für die den Produktgruppen 92.02.01, Versorgung, und 92.02.02, Beihilfen, sonstige Bezüge und personalbezogene Sachausgaben, zugeordneten Haushaltsstellen der Hauptgruppe 4, Personalausgaben.

47 Die übrigen Haushaltsstellen der Hauptgruppe 4 in diesen Kapiteln sind deshalb beim Abschluss der Haushalte produktgruppenübergreifend, d. h. unter Einbeziehung auch der Produktgruppe 92.02.04, Zentral veranschlagte Personalausgaben (Sonstiges), im Kapitel als gegenseitig deckungsfähig erachtet worden. In der Folge ist es unterblieben, die Produktgruppen einzeln auszugleichen. Der Ausgleich ist durch die um ein Vielfaches höheren Minderausgaben in der Gruppe 461 bzw. der Produktgruppe 92.02.03, Globale Mehrausgaben Personal, gewährleistet gewesen und bei der Feststellung der rücklagefähigen Minderausgaben im Produktplan 92, Allgemeine Finanzen, auch berücksichtigt worden.

48 Finanzen

Haushaltsstelle	Überschreitung
3993/893 11-0	21.380,00 DM

Bei dieser Haushaltsstelle ist durch Änderungsverfügung zum Ende des Haushaltsjahres eine ursprünglich festgelegte Einsparung i. H. v. 35 TDM rückgängig gemacht worden. Die Mittel sollten statt dessen bei einer anderen Haushaltsstelle eingespart werden. Diese Änderungsverfügung ist nicht umgesetzt worden. Der Überschreibungsbetrag wurde aufgefangen durch Rücklagenreduzierung bei der Haushaltsstelle 3993/799 11-3, Globale Mehrausgaben (Reparaturfonds).

49 Finanzen

Haushaltsstelle	Überschreitung
3993/739 12-9	87.360,68 DM

Im Zuge der Mittelbewirtschaftung sind Ausgaben weiter getätigt worden, ohne dass rechtzeitig ausreichende Haushaltsmittel per Nachbewilligung bereit gestellt worden sind. Der Überschreibungsbetrag wurde aufgefangen durch Rücklagenreduzierung bei der Haushaltsstelle 3993/799 11-3, Globale Mehrausgaben (Reparaturfonds).

50 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.

51 Eine Überschreitung des Mittelrahmens ist regelmäßig abzuwenden durch die rechtzeitige Bewilligung von über- und außerplanmäßigen Ausgaben gemäß § 37 LHO (Nachbewilligung). Sollte dies im Einzelfall nicht geschehen sein, muss ein Ausgleich überschrittener Beträge in jedem Fall gewährleistet sein, unabhängig davon, ob es sich um übertragbare oder nicht übertragbare Ausgabemittel handelt.

9 Erwirtschaftung von veranschlagten Minderausgaben und nicht erreichten Einnahmeanschlügen

52 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 2000 sind Minderausgaben nur im Ressort Wirtschaft und Häfen veranschlagt worden. Im Einzelplan 37 (Wirtschaft) sind neun Haushaltsstellen mit Anschlägen i. H. v. insgesamt minus 22 Mio. DM enthalten.

53 Fünf Haushaltsstellen der Hauptgruppe 8 (Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen) mit einem Gesamtvolumen von minus 15 Mio. DM, sind in zwei Deckungskreisen zusammengefasst gewesen und haben dort in entsprechender Höhe zu Haushaltsüberschreitungen geführt (zum Ausgleich der Überschreitungen und damit zum Nachweis der Erwirtschaftung der veranschlagten Minderausgaben s. Tz. 42).

54 Vier Haushaltsstellen der Gruppe 974 (Minderausgaben) sind außerhalb von Deckungskreisen als Minderausgabeposten veranschlagt worden. Diesen Minusanschlägen von insgesamt 7 Mio. DM hat der Senator für Wirtschaft und Häfen in einer Übersicht zum Jahresabschluss 2000 eine Reihe von Haushaltsstellen gegenübergestellt, die zum Ausgleich an Weniger-Ausgaben (Plus-Beträge) ebenfalls insgesamt 7 Mio. DM aufwiesen. Im Wesentlichen sind Weniger-Ausgaben

bei Haushaltsstellen der Gruppierungsnummer 973 (Mehrausgaben) nachgewiesen worden. Einen derartigen Ausgleich sah das HG 2000 nicht vor. Gemäß § 13 Abs. 5 HG 2000 sollten Minderausgaben der Gruppe 974 grundsätzlich das Ausgabevolumen bei den Hauptgruppen 5 und 6 und den konsumtiven Ausgaben der Gruppe 985 mindern.

- 55 Den veranschlagten Minderausgaben der Gruppe 974 stehen – wie schon in den Vorjahren – die Globalen Mehrausgaben der Gruppe 973 gegenüber. Diese Veranschlagungspraxis weicht von der sonst gängigen Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln ab. Der Rechnungshof hat die Begründung des Ressorts in seinem letzten Jahresbericht ausführlich beschrieben (s. Jahresbericht 2001, Tz. 44 i. V. m. Jahresbericht – Land – 2001, Tz. 53). Den möglichen Flexibilitätsvorteilen sind nach Auffassung des Rechnungshofes die Nachteile mangelnder Übersichtlichkeit gegenüberzustellen. Die beschlossenen Haushaltspläne des Ressorts für die Haushaltsjahre 2002 und 2003 weisen jedoch wiederum die gleiche Struktur aus.
- 56 Mit der Erwirtschaftung der veranschlagten Minderausgaben durch Nachweis von Weniger-Ausgaben bei Haushaltsstellen der Stadtgemeinde hat das Ressort gemäß den Vorgaben des Rechnungsprüfungsausschusses und mit ihm der Bremischen Bürgerschaft nach Sachverhaltsdarstellung des Rechnungshofes in den vorigen Jahresberichten einen Erwirtschaftungsnachweis ausschließlich innerhalb der Gebietskörperschaft des Landes geführt (Zu dieser Stadt/Land-Problematik vgl. z. B. Jahresbericht 2001, Tz. 44 i. V. m. Jahresbericht – Land – 2001, Tz. 54 ff.).
- 57 In diesem Zusammenhang weist der Rechnungshof auf Folgendes hin: Der Ressortabschluss für die Stadtgemeinde wies eine Unterdeckung i. H. v. rd. minus 2,2 Mio. DM aus, die mit einer investiven Restliquidität beim Land in entsprechender Höhe ausgeglichen wurde. Somit wurde insgesamt gesehen eben doch gebietskörperschaftsübergreifend ausgeglichen. Diese Art von Ausgleich bei Abschluss der Ressorthaushalte ist durchweg bis zum Haushaltsjahr 2000 auch in anderen Ressorts in überschaubarer Höhe vorgenommen worden. Beginnend mit dem Haushaltsjahr 2001 wurde das Verfahren für den Abschluss der Ressorthaushalte (Resteildung, Rücklagenberechnung) neu geregelt. Der Senator für Finanzen hat hierzu Vorgaben für eine klarere Trennung zwischen den Gebietskörperschaften gemacht.
- 58 Gemäß § 13 Abs. 6 HG 2000 waren die bewirtschaftenden Behörden verpflichtet, veranschlagte, aber nicht erzielte Einnahmen durch Mehreinnahmen oder Minderausgaben an anderer Stelle nachzuweisen. Der Senator für Finanzen war ermächtigt, das Verfahren zu regeln.
- 59 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 Einnahmeanschläge. Dies ist auch im Haushaltsvollzug für das Jahr 2000 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.

10 Aufnahme von Krediten 2000

- 60 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 ist nach den hierin enthaltenen Vorgaben zu errechnen. Maßgeblich ist nunmehr die sich aus § 12 Abs. 1 Nr. 1 HG 2000 ergebende Anschlagssumme unter Beachtung des § 12 Abs. 1 Nr. 4 HG 2000. 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 Bestimmungen im HG 1999 erfolgte vorgriffsweise Inanspruchnahme der Kreditermächtigung 2000 ist dabei gegenzurechnen.
- 61 Ausgangsbetrag für die Errechnung der Obergrenze für die Aufnahme von Krediten ist die in § 12 Abs. 1 Nr. 1 HG 2000 genannte Summe von rd. 764,5 Mio. DM.
Diesem Betrag sind die bei Hst. 3980/325 30-9 nachgewiesenen Tilgungen i. H. v. rd. 205,2 Mio. DM hinzuzurechnen.

- Der Kreditrahmen erhöht sich um den sich aus § 12 Abs. 1 Nr. 4 HG 2000 ergebenden Betrag von 6 % von 3.731.247.280 DM, also um rd. 223,9 Mio. DM und vermindert sich wiederum um den im Haushaltsjahr 1999 als Vorgriff auf das Haushaltsjahr 2000 aufgenommenen Betrag von rd. – 92,0 Mio. DM, so dass im Haushaltsjahr 2000 Kredite bis zum Betrag von rd. 1.101,6 Mio. DM aufgenommen werden durften.
- Die zum Haushaltsabschluss 2000 nachgewiesene Kreditaufnahme beträgt rd. 997,7 Mio. DM, so dass der zulässige Kreditrahmen nicht überschritten wurde.
- Die Vorgriffsermächtigung gemäß § 12 Abs. 1 Nr. 4 HG 2000, die den Ermächtigungsrahmen des Folgejahres reduziert, wurde i. H. v. rd. 120,0 Mio. DM in Anspruch genommen.
- 62** Zur Vorfinanzierung betriebswirtschaftlich rentabler Maßnahmen durften nach § 12 Abs. 1 Nr. 3 HG 2000 Kredite bis zur Höhe von 36,6 Mio. DM aufgenommen werden; die tatsächliche Kreditaufnahme für diesen Zweck betrug 5.241.704 DM (Haushaltsstelle 3980/325 60-0).
- 63** Zur Aufrechterhaltung des Betriebs der Landeshauptkasse durften nach § 12 Abs. 5 HG 2000 bis zu 8 % des in § 1 Abs. 1 festgestellten Betrages der Einnahme und Ausgabe von 3.731.247.280 DM, also rd. 298.499.782 DM Kassenverstärkungskredite aufgenommen werden. Darüber hinaus erhöhte sich die Ermächtigungsgrenze um noch nicht aufgenommene Darlehen am Kreditmarkt nach § 12 Abs. 1 Nr. 1 und 2 HG und zusätzlich ab 1. Oktober 2000 um 4 % des in § 1 Abs. 1 HG 2000 festgestellten Betrages. Die Ermächtigungsgrenze wurde eingehalten.
- 64** Der Senator für Finanzen war nach § 12 Abs. 6 HG 2000 ermächtigt, sechs bremsische Gesellschaften (s. Tz. 65 ff.) zu beauftragen, zu Lasten der Freien Hansestadt Bremen (Stadtgemeinde) Kredite am Kreditmarkt für im Rahmen der Zwecke dieser Gesellschaften liegende Aufgaben aufzunehmen und diese Kredite zu verbürgen. Diese Kreditaufnahmen werden nach wie vor in der Haushaltsrechnung der Freien Hansestadt Bremen nicht nachgewiesen. Der Senator für Finanzen hat dem Rechnungshof deshalb für das Haushaltsjahr 2000 eine Aufstellung über die Kreditermächtigung, die tatsächliche Schuldenentwicklung der Gesellschaften und über die Veränderungen des aktuellen Schuldenstands übersandt (s. a. Jahresbericht 2000, Tz. 22 und Jahresbericht 2001, Tz. 52).
- 65** Der Senator für Finanzen war ermächtigt, den nachstehend genannten Gesellschaften Aufträge zur Kreditaufnahme in folgender Höhe zu erteilen:
- | Gesellschaft | Ermächtigungsbetrag |
|--|---------------------|
| Bremische Gesellschaft für Stadterneuerung, Stadtentwicklung und Wohnungsbau mbH | 11,0 Mio. DM |
| Service-Centrum Logistik Bremen GmbH (davon 113 Mio. DM für Containerterminal III und 4 Mio. DM für Baggergutentsorgung für die Häfen in Bremen-Stadt) | 117,0 Mio. DM |
| Gewoba Aktiengesellschaft Wohnen und Bauen | 10,9 Mio. DM |
| Bremische Gesellschaft für Stadterneuerung, Stadtentwicklung und Wohnungsbau mbH (als Treuhänderin für Maßnahmen im Sanierungsgebiet Gröpelingen und in den Wohnbaugebieten Arsten-Südwest und Borgfeld) | 11,0 Mio. DM |
| Hanseatische Gesellschaft für öffentliche Finanzierungen mbH | 10,0 Mio. DM |
| Jeweilige Treuhänderin für den städtebaulichen Entwicklungsbereich „Osterholzer Feldmark“ | 10,0 Mio. DM. |
- 66** Von der Gewoba Aktiengesellschaft Wohnen und Bauen wurden tatsächlich 32,0 Mio. DM an Krediten aufgenommen. Der Senator für Finanzen hat dies damit begründet, dass im Haushaltsjahr 1999 der damalige Ermächtigungsbetrag von 30,0

Mio. DM nicht ausgeschöpft worden war. Nach § 18 Abs. 3 Satz 1 LHO durfte deshalb nach seiner Meinung der Ermächtigung des Jahres 2000 i. H. v. 10,9 Mio. DM daher ein Betrag von 21,1 Mio. DM hinzugerechnet werden. Der Rechnungshof wird mit dem Senator für Finanzen erörtern, inwieweit die genannte Vorschrift der LHO ohne Weiteres auf Kreditaufnahmen durch bremische Gesellschaften anwendbar ist oder ob es – ähnlich der Regelung gemäß § 12 Abs. 1 Nr. 4 HG 2000 – einer ausdrücklichen haushaltsgesetzlichen Regelung bedarf.

- 67** Von den übrigen Gesellschaften wurde die jeweilige Ermächtigungsgrenze eingehalten.
- 68** Für Projekte der Stadtgemeinde Bremen, die durch den BKF vorfinanziert werden sollen, ist das Land Bremen ermächtigt, Kredite für diesen Zweck aufzunehmen (vgl. Jahresbericht – Land – 2002, Tz. 88).
- 69** Nach § 12 Abs. 7 HG 2000 war der Senator für Finanzen ermächtigt, bis zu einer Gesamthöhe von rd. 88,1 Mio. DM für im Haushaltsjahr 2000 bestehende und zu gründende Wirtschafts-/Eigenbetriebe (§ 26 LHO) Darlehen für investive Zwecke zu Lasten dieser Betriebe aufzunehmen. Es handelt sich um folgende Betriebe und Ermächtigungsbeträge:

Betrieb	Ermächtigungsbeträge
Informations- und Datentechnik Bremen	1,0 Mio. DM
Werkstatt Bremen	0,4 Mio. DM
Bremer Baubetrieb und Baudienstleistungen Bremen	1,0 Mio. DM
Stadtgrün Bremen	1,0 Mio. DM
Zentralkrankenhaus St.-Jürgen-Straße für Operations-trakt und zentralisierte Aufnahme	rd. 25,8 Mio. DM
Zentralkrankenhäuser	45,0 Mio. DM
Bremer Entsorgungsbetriebe	10,4 Mio. DM
Volkshochschule Bremen	0,5 Mio. DM
Zu gründende Betriebe nach § 26 Abs. 2 LHO	3,0 Mio. DM.

- 70** Im Haushaltsjahr 2000 wurden von den genannten Betrieben ausweislich des dem Rechnungshof vorgelegten Vermögensnachweises keine neuen Kredite aufgenommen.
- 71** Von der Ermächtigung nach § 12 Abs. 1 Nr. 2 HG 2000, Kredite zur Tilgung von Schulden aufzunehmen, für die Ausgaben im Kreditfinanzierungsplan nicht vorgesehen sind, ist kein Gebrauch gemacht worden.

IV. Einzelne Prüfungsergebnisse

Inneres

Zuschüsse der Ortsämter zu stadtteilbezogenen Maßnahmen

Das Verfahren zur Vergabe von Globalmitteln der Beiräte in den Ortsämtern war uneinheitlich und fehlerhaft. Anträge und Verwendungsnachweise wurden nicht oder nicht ausreichend geprüft. Bei der Bescheiderteilung sowie der Auszahlung und der Rückforderung von Mitteln wurden Mängel festgestellt.

Die Beiräte hätten mehr Maßnahmen fördern können, wenn die Regelungen der LHO zur Vergabe von Zuwendungen von den Ortsämtern beachtet worden wären.

Das Innenressort hat den Feststellungen und Vorschlägen des Rechnungshofs zugestimmt und Verbesserungen zugesagt.

1 Prüfungsgegenstand

- 72 In der Stadtgemeinde Bremen nehmen im Zuständigkeitsbereich der 17 Ortsämter 22 Beiräte die örtlichen Angelegenheiten der Stadt- und Ortsteile wahr. Jedem Beirat stehen Mittel, so genannte Globalmittel, für stadtteilbezogene Maßnahmen gemäß § 7 Abs. 1 Nr. 1 und 3 bis 6 des Ortsgesetzes über Beiräte und Ortsämter (BeirG) zur Verfügung. Damit können z. B. Gemeinschaftsveranstaltungen, Sportvereine, Kinderbetreuungseinrichtungen oder Maßnahmen zur Verschönerung des Stadtteils unterstützt werden. Die Beiräte entscheiden darüber, welche Maßnahmen gefördert werden sollen.
- 73 Im Jahr 1998 entschieden die Beiräte insgesamt über rd. 1,8 Mio. DM Globalmittel, 1999 waren es rd. 2 Mio. DM, im Jahr 2000 betrug die Gesamtsumme rd. 1,6 Mio. DM. Für das Jahr 2001 standen 1,7 Mio. DM zur Verfügung.
- 74 Ursprünglich verwaltete der Senator für Inneres diese Mittel zentral. Im Jahr 1990 wurde die Bewirtschaftung der Mittel dezentralisiert, der Senator für Inneres behielt die Fachaufsicht. Nur für die kleinen Ortsämter Blockland, Borgfeld, Oberneuland, Seehausen und Strom bearbeitet das Innenressort weiterhin die Vorgänge.
- 75 Globalmittel werden überwiegend auf zwei Arten vergeben: An Antragsteller außerhalb der Verwaltung als Zuwendungen oder an andere Dienststellen als Zuweisungen. Bis in die 80er-Jahre hinein wurden Anträge hauptsächlich von Seiten anderer Dienststellen an die Beiräte gerichtet. Seit den 90er-Jahren beantragen immer mehr private Initiativen und Organisationen Zuwendungen. Inzwischen überwiegen solche Anträge.
- Daneben setzen die Beiräte auch Globalmittel für Maßnahmen ein, die sie selbst umsetzen möchten.
- 76 Die Vergabe und die Verwendungsprüfung von Globalmitteln als Zuwendungen an Antragsteller außerhalb der Verwaltung richten sich nach den Vorschriften der §§ 23 und 44 LHO und den dazu ergangenen Verwaltungsvorschriften (VV-LHO). Die Ortsämter haben die Aufgabe, Anträge zu prüfen und nach zustimmender Beiratsentscheidung den Zuwendungsbescheid zu erstellen. Danach zahlen sie den Betrag aus und überprüfen nach einer festgelegten Frist die zweckentsprechende Verwendung der Mittel. Unter Umständen führt diese Überprüfung zu einer Rückforderung unrechtmäßig ausgezahlter Förderbeträge.
- 77 Beantragt eine Dienststelle eine Zuweisung, folgt auf die Antragsprüfung ebenfalls der Beschluss des Beirats. Dieser wird der Dienststelle mitgeteilt, die daraufhin den Betrag abrufen kann. Eine Verwendungsnachweisprüfung durch das Ortsamt findet in diesen Fällen nicht statt.
- 78 Für seine Prüfung hat der Rechnungshof Vorgänge der Jahre 1998 bis 2000 der Ortsämter Hemelingen (Beirat Hemelingen), Mitte (Beiräte Mitte und Östliche Vorstadt), Vegesack (Beirat Vegesack), Blumenthal (Beirat Blumenthal) und West (Beiräte Findorff, Gröpelingen und Walle) ausgewählt. Diese Auswahl gewährleistete einen repräsentativen Querschnitt der bremischen Ortsamts- und Beiratsstruktur.
- 79 Die einzelnen Beiräte bewilligten in jedem Jahr zwischen 60 und 150 TDM, pro Maßnahme in der Regel bis zu 5 TDM. In Ausnahmefällen wurden größere Projekte mit bis zu 80 TDM unterstützt. Der Rechnungshof hat pro Beirat durchschnittlich 40 Vorgänge geprüft. Sie wurden anhand der Übersicht ausgewählt, die das Innenressort der Deputation für Inneres jährlich zur Verfügung stellt (s. Tz. 97). Die Zusammenarbeit der Ortsämter und Beiräte untereinander und mit anderen Dienststellen wurde bei der Prüfung berücksichtigt. Die den Förderungen zu Grunde liegenden politischen Entscheidungen der Beiräte gemäß § 7 BeirG waren nicht Gegenstand der Prüfung.

2 Prüfungsfeststellungen und Stellungnahme des Ressorts

2.1 Fachaufsicht durch das Innenressort

2.1.1 Übergreifende Regelungen zu Fördermaßnahmen durch Dienststellen

- 80 Für die Bearbeitung der Anträge von Dienststellen hat der Senator für Inneres schon im Jahr 1980 in einer Negativliste festgelegt, welche Ausgaben in diesem Zusammenhang nicht von den Beiräten bezuschusst werden dürfen. Diese Einschränkungen

kungen sollen verhindern, dass Globalmittel laufende Ausgaben (z. B. Geschäftsbedarf, Personalausgaben, Post- und Fernmeldegebühren) ersetzen, wenn an anderer Stelle im Haushalt Mittel fehlen.

81 Der Rechnungshof hat keinen Verstoß gegen diese Negativliste festgestellt. Es wurden jedoch Maßnahmen gefördert, deren Finanzierung grundsätzlich anderen Ressorts oder anderen Bereichen des Innenressorts oblag. Zu nennen sind z. B. Büroausstattung von Kindertagesheimen, DV-Ausstattung von Schulen, Möbelausstattung und Renovierung von Bürgerämtern, Raumausstattung eines Polizeireviers und Fahrzeugbeschaffung für eine Freiwillige Feuerwehr.

82 Der Rechnungshof hat deshalb vorgeschlagen, die Negativliste zu ergänzen.

Das Innenressort teilt diese Auffassung und kündigte die Aktualisierung bzw. Ergänzung der Negativliste an.

83 Beiräte beschließen die Finanzierung von Maßnahmen, die an sich im Zuständigkeitsbereich anderer Ressorts liegen, von diesen jedoch aufgrund der aktuellen Haushaltslage nicht durchgeführt werden können.

Wenn die Beiräte ihre Mittel den Ressorts als Vorfinanzierung zur Verfügung stellen wollen, sollten mit den Ressorts feste Verabredungen über die Rückübertragung der Mittel getroffen werden. Das Innenressort wird diesen Vorschlag des Rechnungshofs unterstützen.

84 Die Ortsämter sollten bei bestimmten Anträgen von Dienststellen (z. B. Beschaffung von Inventar) Stellungnahmen von der jeweiligen vorgesetzten Dienststelle einholen. So kann sichergestellt werden, dass den Beiräten alle für eine sachgerechte Entscheidung notwendigen Informationen zur Verfügung stehen.

Das Innenressort hat zugesagt, die Ortsämter auf die Wichtigkeit dieser Regelung hinzuweisen.

2.1.2 Einheitlichkeit des Verfahrens für alle Ortsämter

85 Nachdem die Bewirtschaftung der Globalmittel im Jahr 1990 auf die größeren Ortsämter übertragen wurde (s. Tz. 74), gab es zunächst keine Vorgaben für ein einheitliches Verfahren. Bei seiner Fallprüfung hat der Rechnungshof eine Reihe von Fehlern festgestellt, die durch die Verwendung von Vordrucken hätten vermieden werden können (z. B. mangelhafte Antrags- und Verwendungsnachweisprüfung, fehlerhafte Bescheide).

86 Im August 2000 hat das Innenressort erstmalig Vordrucke für die einzelnen Verfahrensschritte erstellt und den Ortsämtern als Bearbeitungshilfe angeboten.

87 Der Rechnungshof hält es für notwendig, die Verwendung der Vordrucke allen Ortsämtern verbindlich vorzugeben, um sicherzustellen, dass die Verfahrensvorschriften gleichmäßig angewendet werden. Unter Berücksichtigung der vom Rechnungshof vorgeschlagenen Ergänzungen und Korrekturen können die Vordrucke des Innenressorts als Grundlage für ein einheitliches Verfahren verwendet werden.

Das Innenressort teilt die Auffassung des Rechnungshofs und hat eine Änderung der Vordrucke zugesagt.

88 Der Rechnungshof hat angeregt, eine Schulung aller betroffenen Bediensteten der Ortsämter durchzuführen, in der die Grundsätze des Zuwendungsrechts vermittelt werden. Das Innenressort hat zugesagt, bis Mitte des Jahres 2002 eine Qualifizierungsmaßnahme für die Ortsamtsleiter und die Sprecher der Beiräte über allgemeine Grundsätze des Zuwendungsrechts durchzuführen.

Der Rechnungshof begrüßt diese Maßnahme. Daneben hält er es für dringend notwendig, auch die Bediensteten der Ortsämter, die die Vorgänge im Wesentlichen bearbeiten, in die Schulungen einzubeziehen.

2.1.3 Übergreifende Regelungen zu Verwendungsnachweisprüfungen

89 Nach den bis zum 31. Dezember 1997 geltenden VV-LHO mussten Zuwendungsempfänger für „normale“ Verwendungsnachweise Sachberichte und zahlenmäßige Nachweise mit Belegen beim Ortsamt einreichen. „Einfache“ Verwendungsnachweise ohne Belege waren nur in Ausnahmefällen zugelassen.

90 Zum 1. Januar 1998 wurden die VV-LHO geändert. Seitdem sind „einfache“ Verwendungsnachweise die Regel, um den Prüfungsaufwand für die Verwaltungen zu reduzieren. Für die Forderung weitergehender Verwendungsnachweise, bei denen auch die Belege eingereicht werden müssen, mussten die Ressorts Auswahlkriterien erarbeiten. Das Innenressort hatte bis zum Zeitpunkt der Prüfung noch keine Kriterien dafür entwickelt, in welchen Fällen Zuwendungen aus Globalmitteln durch weitergehende Verwendungsnachweise zu prüfen sind.

91 Die Ortsämter führten die Verwendungsnachweisprüfungen unterschiedlich durch. Die meisten Ortsämter prüften die Verwendung der Mittel nach der Auszahlung. Grundsätzlich wurden alle Belege angefordert, allerdings überwachten nicht alle Ortsämter die Vorlage der Nachweise genau. Zwei der geprüften Ortsämter dagegen zahlten die bewilligten Mittel erst aus, nachdem anhand der Belege die Durchführung der beantragten Maßnahme nachgewiesen war.

92 Das Innenressort muss den Umgang mit Verwendungsnachweisprüfungen einheitlich regeln. Damit für alle Antragsteller dieselben Bedingungen gelten, hat es zu entscheiden, ob die Verwendung der Mittel grundsätzlich vor oder nach Auszahlung der Beträge überprüft werden soll.

Das Innenressort teilt die Auffassung des Rechnungshofs und hat zugesagt, den Umgang mit Verwendungsnachweisen einheitlich zu regeln.

93 Für die zahlreichen Zuwendungen für Maßnahmen im Sozialbereich ist nach Auffassung des Rechnungshofs eine Prüfung des Verwendungsnachweises durch das Amt für Soziale Dienste sinnvoll. Das zuständige Ortsamt sollte eine Mitteilung über das Ergebnis der Prüfung erhalten.

Der Rechnungshof hat vorgeschlagen, dass das Innenressort nach einer Entscheidung über das generelle Vorgehen auch in dieser Hinsicht in Absprache mit dem Sozialressort Regelungen trifft.

Das Innenressort hat dem zugestimmt.

2.1.4 Haushaltsaufstellung

94 Bei der Haushaltsaufstellung wurden Globalmittel in jedem Ortsamtskapitel in Haushaltsstellen der Hauptgruppe 7 „Baumaßnahmen“ veranschlagt. Die Titel waren einseitig deckungsfähig zugunsten von fünf weiteren Titeln im konsumtiven und investiven Bereich und zur Verrechnung mit anderen Kapiteln. In der Haushaltsdurchführung hat jedes Ortsamt die Globalmittel aus diesen fünf Titeln gezahlt.

95 Die Veranschlagung dieser Globalmittel in der Hauptgruppe 7 – Investive Ausgaben – entsprach nicht den Vorgaben der LHO. Die Beiräte sind frei in ihrer Entscheidung, ob sie investive oder konsumtive Maßnahmen unterstützen. Globalmittel werden nicht nur für Investitionen eingesetzt. Unter stadtteilbezogene Maßnahmen fällt z. B. auch die Förderung von Stadtteilstesten, sportlichen Veranstaltungen oder Maßnahmen für Kinder aus sozialen Randgruppen. Nur ein äußerst geringer Teil der Ausgaben wurde für Baumaßnahmen bewilligt.

96 Der Rechnungshof hält es daher für sachgerecht, die Globalmittelanschlüsse in einem pauschalen Verhältnis – orientiert am Ausgabenverhältnis vergangener Jahre – auf Titel der Hauptgruppen 6 und 8 aufzuteilen.

Das Innenressort hat eine entsprechende Änderung zugesagt.

2.1.5 Berichterstattung an die Innendeputation

97 Über die Vergabe der Globalmittel berichtet das Innenressort jährlich der städtischen Deputation für Inneres. Die Ortsämter übersenden dazu Übersichten aller bewilligten Mittel an die senatorische Dienststelle. Stichproben zum Abgleich des Deputationsberichts mit den Daten des Informationssystems zum Haushaltsdatenmanagement (ID-Cash) ergaben Abweichungen von bis zu 80 TDM.

98 Damit der Bericht für die Deputation die tatsächlichen Ausgaben wiedergibt, ist es notwendig, dass die Ortsämter die Bewilligungs- und Auszahlungsdaten genau überwachen.

Das Innenressort hat erklärt, die Abweichung der Daten sei bekannt. Zukünftig würden in den Berichten an die Deputation auch die ausgezahlten Beträge aufgeführt.

2.2 Verwaltungsverfahren in den Ortsämtern

99 Der Rechnungshof hat auch das Verwaltungsverfahren der Ortsämter zur Vergabe von Globalmitteln geprüft. Die bei der Aktenprüfung aufgetretenen, wesentlichen Verfahrensfehler sind nachfolgend dargestellt.

2.2.1 Zuwendungen

100 In den vom Rechnungshof geprüften Fällen der Jahre 1998 bis 2000 wurden die Anträge noch frei formuliert. Angaben zum Zweck, zum Betrag, zur Gesamtfinanzierung und zu Folgeausgaben waren häufig ungenau oder fehlten. Angaben zu Kostenvoranschlägen oder Mitteilungen über den vorzeitigen Beginn der Maßnahme wurden nicht gemacht. Teilweise wurden überhaupt keine schriftlichen Anträge gestellt.

101 Antragsprüfungen fanden nicht in allen vom Rechnungshof geprüften Ortsämtern statt. Die Ortsämter sind jedoch verpflichtet, die Entscheidungen der Beiräte vorzubereiten und z. B. auf Unstimmigkeiten oder rechtliche Probleme hinzuweisen.

102 Anträge wurden von den Ortsämtern häufig nicht ausreichend geprüft, Prüfungsvermerke wurden durchgängig nicht erstellt. Oft wurde die Sachverhaltsaufklärung nicht beendet. Es kam zur Förderung von Maßnahmen, deren Finanzierung bereits anderweitig gesichert war. Auch eine mögliche Zuständigkeit anderer Mittelgeber wurde nicht in Erwägung gezogen. Anträge wurden teilweise erst Monate nach deren Eingang im Beirat verhandelt, ohne die Antragsteller über die Verzögerung zu informieren. In einem Ortsamt wurde eine Antragsfrist gesetzt. Später eingegangene Anträge hat das Ortsamt dem Beirat nicht mehr vorgelegt.

103 Die vom Rechnungshof geprüften Ortsämter, die die bewilligten Mittel erst nach Vorlage des Verwendungsnachweises auszahlten (s. Tz. 91), fertigten keine Zuwendungsbescheide. Die Antragsteller konnten deshalb nicht sicher sein, die Mittel tatsächlich zu erhalten, z. B. hätten Haushaltssperren die Auszahlung verhindern können.

Der Rechnungshof hat daher gefordert, dass stets Zuwendungsbescheide erlassen werden.

104 Die von den anderen Ortsämtern erlassenen Zuwendungsbescheide enthielten nicht alle notwendigen Angaben und Begründungen. Meist fehlte die Angabe der konkreten Finanzierungsart und/oder die Aufteilung der Gesamtsumme auf einzelne Maßnahmen. Kürzungen und Zweckänderungen wurden in der Regel nicht begründet. Teilweise wurden ohne nähere Erklärung mehr Mittel bewilligt, als beantragt worden waren. Ablehnungen wurden überwiegend nicht schriftlich mitgeteilt. Zuwendungsbescheide wurden außerdem nicht immer zu den Akten genommen.

105 Bei der Auszahlung der Mittel achteten die Ortsämter häufig nicht darauf, ob die Mittel aktuell benötigt wurden. Auszahlungen wurden außerdem oft nicht in den Fallakten oder in dafür vorgesehenen Übersichten vermerkt. Ein Ortsamt setzte unabhängig vom Beiratsbeschluss Fristen für den Mittelabruf mit der Androhung der Rücknahme der Bewilligung.

106 Die Zuwendungsempfänger legten die geforderten Nachweise häufig zu spät, unvollständig oder überhaupt nicht vor.

107 Die Ortsämter hatten keine standardisierten Übersichten, um die für die Überwachung der Verwendung der Zuwendungen erforderlichen Daten zu sammeln. Dadurch wurde die Vorlage des Verwendungsnachweises in vielen Fällen nicht angemahnt und nicht überprüft. Der Rechnungshof hält es deshalb für notwendig, dass Übersichten geführt werden, in denen neben beantragten und bewilligten Beträgen und Auszahlungen (ggf. in Raten) z. B. auch die Termine zur Vorlage von Verwendungsnachweisen, ggf. Erinnerungstermine und der Eingang der Nachweise vermerkt werden.

108 Verwendungsnachweise wurden häufig nicht ausreichend geprüft. Beispielsweise wurden Unstimmigkeiten nicht geklärt, oder es wurde nicht ermittelt, ob Einnahmen erzielt wurden, die den Zuschuss hätten verringern können. Sachberichte wurden in der Regel nicht nachgefordert.

Das Ergebnis der Prüfung der Verwendungsnachweise wurde häufig nicht vermerkt.

- 109** Minderausgaben wurden oft nicht unverzüglich, teilweise überhaupt nicht zurückgefordert. Auch bei zweckfremder Verwendung der Mittel gab es keine Rückforderungen. In keinem Fall wurden bei Rückforderungen Zinsen berechnet.
- 110** Die beschriebenen Verfahrensfehler könnten zukünftig durch die Nutzung der vom Innenressort erarbeiteten Vordrucke (s. Tz. 86) und durch Schulung der Beschäftigten (s. Tz. 88) vermieden werden.
- 111** Das Innenressort hat den Ortsämtern die Prüfungsmitteilung des Rechnungshofs zur Kenntnis gegeben mit der Bitte, die Verfahrensmängel zu beheben. Es hat zugesagt, die Vorgänge der Ortsämter stichprobenweise zu überprüfen, sobald die Vorschläge des Rechnungshofs für ein einheitliches Verfahren umgesetzt seien.

2.2.2 Zuweisungen

- 112** Zuschüsse aus den Globalmitteln an Dienststellen sind Zuweisungen (s. Tz. 76). Die Verfahrensregeln des Zuwendungsrechts gelten für Zuweisungen nicht. Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass die Grundsätze des Zuwendungsrechts auch für Zuweisungen entsprechend angewendet werden sollten.
- 113** Die Angaben, die für die Bewilligung einer Zuwendung erforderlich sind, werden auch für die Entscheidung über Zuweisungen benötigt. Daher wäre es nach Auffassung des Rechnungshofs sinnvoll, die Antragsvordrucke auch für Anträge anderer Dienststellen zu benutzen.
- 114** Zentrale Fragen zur Notwendigkeit und Angemessenheit eines Zuschusses, die im Rahmen der Antragsprüfung bei Zuwendungen zu klären sind, sind auch bei Zuweisungen zu beantworten. Der Prüfungsvordruck (s. Tz. 86 f.) würde auch in diesen Fällen die Bearbeitung der Vorgänge sinnvoll unterstützen.
- 115** Verwendungsnachweise werden bei Zuweisungen i. d. R. nicht angefordert, weil für jede Dienststelle die Grundsätze der LHO zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung der Haushaltsmittel gelten.

Die Besonderheit der Globalmittel ist, dass die Beiräte über die Zweckbestimmung unter Beachtung der Vorgaben des BeirG nach politischem Willen selbstständig entscheiden. Die Veränderung des Förderungszwecks und/oder die Verwendung nicht verbrauchter Mittel für weitere Zwecke im gleichen Tätigkeitsbereich müssen von ihnen genehmigt werden. Um dieses Recht der Beiräte zu sichern, müssen die Ortsämter die Verwendung von Zuweisungen prüfen.

Der Rechnungshof hält es daher für notwendig, dass Zuweisungen im Globalmittelbereich auch hinsichtlich der Nachweise wie Zuwendungen behandelt werden. Dienststellen, die Zuweisungen von Ortsämtern erhalten, sollten die Verwendung der Mittel gegenüber den Ortsämtern nachweisen. Die Art des Verwendungsnachweises sollten die Ortsämter unter Beachtung der Vorgaben des Innenressorts (s. Tz. 92 f.) festlegen.

2.2.3 Anträge und Auszahlungen über andere Dienststellen

- 116** Anträge von Dienststellen, aber auch solche von privaten Antragstellern, werden teilweise über Fachdienststellen an die Ortsämter geleitet. In manchen Fällen handelt es sich um Maßnahmen, bei denen die Fachdienststelle ebenfalls einen Zuschuss gibt.

Es gibt Maßnahmen, deren Notwendigkeit und Angemessenheit von einer Fachdienststelle aufgrund der dort vorhandenen Fachkenntnis besser beurteilt werden kann als vom Ortsamt, z. B. Maßnahmen in Kindertagesstätten oder Begegnungsstätten durch das Amt für Soziale Dienste. In diesen Fällen sollte die Fachdienststelle zu den Anträgen Stellung nehmen und einen Entscheidungsvorschlag machen. Vom weiteren Verfahren sollte die Fachdienststelle Kenntnis erhalten.

- 117** Zuweisungen an Dienststellen und Einrichtungen werden vom Ortsamt teilweise über den Haushalt der jeweiligen vorgesetzten Fachdienststelle zur Verfügung gestellt, unabhängig davon, ob die antragstellende Dienststelle eigene Haushaltsstellen oder als teilprivatisierte Einrichtung Konten außerhalb des Haushalts bewirtschaftet. Auch Zuwendungen an private Antragsteller werden teilweise über andere Fachdienststellen ausgezahlt.

Ein Grund für dieses Verfahren konnte von den Ortsämtern nicht genannt werden. Möglicherweise beziehen sie sich auf die Vorgabe des Senators für Inneres vom

21. Januar 1980, wonach die Anweisungsberechtigung für Globalmittel beim jeweils zuständigen Fachamt liegt.

- 118** Der Rechnungshof hält es für erforderlich, diese Vorgabe zu überdenken. Durch das beschriebene Verfahren werden Rückforderungen sehr kompliziert. Es entsteht ein vermeidbarer Verwaltungsaufwand dadurch, dass Buchungsvorgänge über die Fachdienststellen abgewickelt werden müssen. Der Rechnungshof hat deshalb vorgeschlagen, bewilligte Mittel – soweit möglich – direkt an die Antragsteller auszuzahlen und die Fachdienststelle davon zu unterrichten. Nur bei Maßnahmen, die hauptsächlich von anderen Dienststellen finanziert und von diesen auch geprüft werden, sollten die Mittel über diese Dienststellen ausgezahlt und die Antragsteller entsprechend benachrichtigt werden. Auf diese Weise wäre eine einheitliche Sachbearbeitung gewährleistet und Doppelarbeit könnte vermieden werden. Die Ortsämter sollten die Ergebnisse der Verwendungsnachweisprüfungen in diesen Fällen zur Kenntnis erhalten. Soweit die Verwendung von den Fachdienststellen nicht überprüft wird, sollten die Ortsämter die Verwendung selbst prüfen (s. Tz. 92).
- 119** Für die Fälle, in denen Fachdienststellen betroffen sind (insbesondere das Amt für Soziale Dienste), sollte das Innenressort mit dem jeweiligen Ressort ein einheitliches Verfahren abstimmen. Dabei ist sicherzustellen, dass die Fachdienststellen und die Ortsämter ihre Daten austauschen, um Doppelförderungen zu vermeiden. Ebenso muss die Verwendung der Mittel geprüft und das Ortsamt bzw. die Fachdienststelle über das Ergebnis informiert werden.
- 120** Das Innenressort hat zugesagt, diese Anregungen aufzugreifen und bei der Vereinheitlichung des Verfahrens zu berücksichtigen.

2.3 Hinweise an die Beiräte

- 121** Die Beiräte bearbeiten die Globalmittelanträge unterschiedlich. In allen Beiräten werden Anträge gesammelt und in bestimmten Sitzungen insgesamt beraten. Manche Beiräte vergeben alle Mittel am Jahresanfang, einige entscheiden noch einmal zum Jahresende über für Notfälle zurückbehaltene Mittel. Andere Beiräte verhandeln mehrmals im Jahr über Anträge.
- Gemäß § 9 BeirG sind Bürgeranträge innerhalb von sechs Wochen zu beraten. Durch das Sammeln von Anträgen kann diese Zeitspanne überschritten werden. Da es nach Auffassung des Rechnungshofs sinnvoll ist, sich vor der Vergabe einen Überblick über alle anstehenden Projekte zu verschaffen, ist eine Gesamtberatung der Anträge zweckmäßig. Bei zu langen Wartezeiten sollten die Antragsteller allerdings über den Stand des Verfahrens informiert werden. Der Beirat kann auch eine Antragsfrist setzen, um das Vergabeverfahren übersichtlicher zu gestalten.
- 122** Bei der Vergabe von Zuwendungen muss gemäß VV-LHO Nrn. 2.2 und 2.3 zu § 44 LHO die Art der Finanzierung festgelegt werden. Das Ortsamt muss die sachlich angemessene Finanzierungsart vorschlagen (s. Tz. 104), der Beirat muss sich für eine der möglichen Formen entscheiden. Diese sollte im Protokoll festgehalten werden.
- 123** Ablehnungen wurden grundsätzlich nicht mit detaillierten Begründungen versehen, obwohl die Gründe teilweise in den Beiräten ausführlich diskutiert wurden. Gemäß VV-LHO Nr. 5.1 zu § 44 LHO i. V. m. § 39 des Bremischen Verwaltungsverfahrensgesetzes sind Ablehnungen in der Regel schriftlich zu begründen. In Fällen, in denen der Grund für eine Ablehnung mehrheitlich getragen wird und dem Antragsteller für spätere Anträge nützliche Hinweise geben könnte, sollten die Beiräte die Begründung zu Protokoll nehmen, damit das Ortsamt den Antragsteller unterrichten kann (s. Tz. 104).
- 124** Es gibt Vereine und Verbände in Bremen, die Einrichtungen in mehreren Stadtteilen haben und Anträge beim jeweiligen Beirat stellen. Manche Antragsteller stellen Anträge an mehrere Beiräte, weil ihre Projekte stadtteilübergreifend sind.
- Um stadtteilübergreifende Ziele verfolgen zu können und Doppelförderungen zu vermeiden, sollte sich der Gesamtbeirat mit Maßnahmen dieser Art befassen. Informationen darüber kann er aus den Deputationsvorlagen des Innenressorts erhalten. Der Gesamtbeirat ist ohnehin das Gremium, in dem Themen beraten werden, die mehrere oder alle Beiräte betreffen. Dadurch wird ein einheitliches Entscheidungsverhalten angestrebt.

- 125** Auch nachgeordnete Dienststellen sowie Einrichtungen stellen Anträge, z. B. Schulen und Kinderbetreuungseinrichtungen, Polizeireviere und Freiwillige Feuerwehren. Aufgrund ihrer Haushaltssituationen sehen sie sich gezwungen, nach anderen Finanzierungswegen zu suchen.

Der Gesamtbeirat sollte sich grundsätzlich mit den Ressorts (z. B. Bildung, Soziales) abstimmen, um zu gewährleisten, dass damit die Globalmittelförderung der Beiräte nicht mit den Zielen und Interessen dieser Ressorts kollidiert.

- 126** Das Innenressort hat zugesagt, die angesprochenen Probleme mit dem Gesamtbeirat zu erörtern.

Nach dem neuen BeirG müssen die Ressorts und ihre nachgeordneten Dienststellen zur Vermeidung von Doppelförderungen die Beiräte über sämtliche von stadtbremischen Dienststellen bewilligten Zuwendungen unterrichten.

Verkehrsüberwachung

Ein gutes Verkehrsmanagement dient der Attraktivität einer Stadt und ist ein wichtiger Standortvorteil. Dazu gehört auch die Überwachung des ruhenden Verkehrs, um z. B. Behinderungen des Kunden- und Lieferverkehrs und der Einsätze von Polizei und Feuerwehr in der Innenstadt zu verringern.

Einnahmen aus Verwarnungs- und Bußgeldern machen im Haushalt des Stadtamts knapp die Hälfte der Gesamteinnahmen aus. Der Rechnungshof hat Maßnahmen zur effizienteren Aufgabenerledigung vorgeschlagen, die vom Innenressort und dem Stadtamt größtenteils aufgegriffen wurden.

Es wurden Maßnahmen zur Personalentwicklung durchgeführt, technische Ausstattung sowie Datenerfassung und -verarbeitung verbessert und Verfahrensabläufe auf der Grundlage neuer rechtlicher Regelungen vereinfacht.

1 Prüfungsgegenstand

- 127** Die Attraktivität einer Stadt wird u. a. durch ihr Verkehrsmanagement beeinflusst. Ein wesentlicher Bestandteil dessen ist die überwachende Steuerung des ruhenden Verkehrs, um Verkehrsbehinderungen durch abgestellte Fahrzeuge zu vermeiden. Kunden-, Geschäfts- und Lieferverkehr benötigen frei zugängliche Lade- und Lieferzonen sowie kurzfristige Abstellmöglichkeiten. Unter Sicherheitsaspekten muss gewährleistet sein, dass sich die Einsatzfahrzeuge von Polizei und Feuerwehr ungehindert bewegen können. Zur Verbesserung der Parkmöglichkeiten in Wohngebieten sind Anwohnerparkbereiche eingerichtet worden, die zu überwachen sind.

Um diese verkehrs- und wirtschaftspolitischen Ziele zu erreichen, hat der Senat Anfang der 80er-Jahre entschieden, Angestellte im Polizeidienst (nachfolgend: AiP) zur Überwachung des ruhenden Verkehrs einzusetzen. Er ging davon aus, dass die mit Verwarnungs- und Bußgeldern zu ahndenden Verkehrsverstöße zu Einnahmen führen, die den mit diesem Personaleinsatz verbundenen Aufwand finanzieren.

- 128** Die Einnahmen aus Verwarnungs- und Bußgeldern erwirtschaften hauptsächlich das Sachgebiet „Überwachung des ruhenden Verkehrs“ des Stadtamts, teilweise in Zusammenarbeit mit der Organisationseinheit „Kostenfestsetzung in Abschlepp-sachen“ (nachfolgend: Abschleppstelle), daneben auch die Polizei Bremen. Für die weitere Bearbeitung der Fälle ist das Sachgebiet „Straßenverkehrsordnungswidrigkeiten“ (nachfolgend: Bußgeldstelle) des Stadtamts zuständig. Der Anteil der Verwarnungs- und Bußgelder an den Einnahmen des Stadtamts betrug im Jahr 1999 rd. 44 %.

- 129** Die Gesamteinnahmen aus Verwarnungs- und Bußgeldern reduzierten sich, nach einem Höchststand von rd. 15,8 Mio. DM im Jahr 1998, auf rd. 14,5 Mio. DM im Jahr 1999. Die Differenz zwischen tatsächlichen Einnahmen und Haushaltsanschlägen betrug im Jahr 1998 rd. 2,2 und im folgenden Jahr rd. 4,9 Mio. DM.

Der Rechnungshof hat untersucht, welche Gründe im Bereich der o. g. Organisationseinheiten des Stadtamts zum Einnahmerückgang im Jahr 1999 geführt haben und ob Möglichkeiten zur Erhöhung der Einnahmen ausgeschöpft wurden.

2 Prüfungsfeststellungen, Vorschläge des Rechnungshofs und Stellungnahme der Dienststelle

2.1 Konzept der Verkehrsüberwachung

130 Schwerpunkt der Überwachung des ruhenden Verkehrs (nachfolgend: VÜ) durch die AiP ist die bremische Innenstadt mit den direkt angrenzenden Gebieten, dazu die Subzentren Neustadt, Walle, Ostertor/Steintor und Vegesack sowie die Anwohnerparkbezirke im Stephanieviertel und in Schwachhausen. Das räumliche Überwachungskonzept ist klar gegliedert und nimmt Rücksicht auf die personelle Ausstattung des Sachgebiets.

131 Die Überwachungskräfte können die Innenstadtbezirke von ihrer Einsatzzentrale im Stadtamt zu Fuß oder mit öffentlichen Verkehrsmitteln innerhalb von 15 Minuten erreichen. Im Zusammenhang mit einer Umorganisation des Stadtamts wurde überlegt, die Einsatzzentrale an einen Ort außerhalb der Innenstadt zu verlegen.

Der Rechnungshof hat dies nicht befürwortet, da lange Wegezeiten zu Lasten der Außendiensttätigkeit gehen und die Effektivität der VÜ beeinträchtigen. Inzwischen besteht Einigkeit darüber, dass die VÜ einen zentralen Standort behalten soll.

132 Zeitlich orientiert sich die VÜ an den Geschäftszeiten der Unternehmen in der Innenstadt. Zu besonderen Anlässen, z. B. während des Freimarkts, werden die Arbeitszeiten der AiP entsprechend angepasst.

An Samstagen waren zur Zeit der Prüfung in der Regel nur vier AiP im Einsatz. Wegen des gerade an diesen Tagen hohen Verkehrsaufkommens in der Innenstadt hat der Rechnungshof vorgeschlagen, die Überwachung samstags zu verstärken.

Inzwischen setzt das Stadtamt an Samstagen sechs Überwachungskräfte ein und führt an besonderen Verkaufstagen Sondereinsätze durch.

133 Beschädigte oder missverständliche Beschilderungen stellen ein Problem der VÜ dar. Zuständig für die ordnungsgemäße Beschilderung ist das Amt für Straßen und Verkehr (ASV). Obwohl das Stadtamt das ASV auf mangelhafte Beschilderungen hingewiesen hat, wurden die Mängel bisher nicht zeitnah beseitigt.

Eine bessere Kooperation seitens des ASV mit dem Stadtamt ist dringend erforderlich. Das Stadtamt hat zwischenzeitlich Gespräche mit dem ASV geführt und eine bessere Zusammenarbeit vereinbart.

134 Die VÜ auf dem Gelände der Universität, des Flughafens und der Krankenhäuser war gesondert geregelt. Zur Zeit der Prüfung überwachten dort Beschäftigte dieser Einrichtungen den ruhenden Verkehr nebenamtlich als so genannte Hilfspolizeibeamte. Eine regelmäßige VÜ fand nicht statt.

Der Schulungs- und Betreuungsaufwand seitens des Stadtamts für diese Kräfte war so wenig effizient, dass der Rechnungshof angeregt hat, den Einsatz von Hilfspolizeibeamten einzustellen. Das Stadtamt hat die nebenamtlichen Verträge aufgehoben und lässt die VÜ jetzt von AiP durchführen.

2.2 Arbeitszeiten in der Verkehrsüberwachung

135 Für alle Beschäftigten der VÜ gelten flexible Arbeitszeiten. Die AiP führen monatliche Arbeitszeitkonten und ein Einsatzbuch. Die tatsächliche Außendienstzeit wurde nicht erfasst. Ohne diese Daten konnte nicht beurteilt werden, ob die Einsätze bedarfsgerecht waren.

Das Stadtamt hat diesen Aspekt bei der Überarbeitung der Arbeitszeitregelungen (s. Tz. 139) berücksichtigt. Die Außendienstzeiten werden jetzt im Einsatzbuch erfasst.

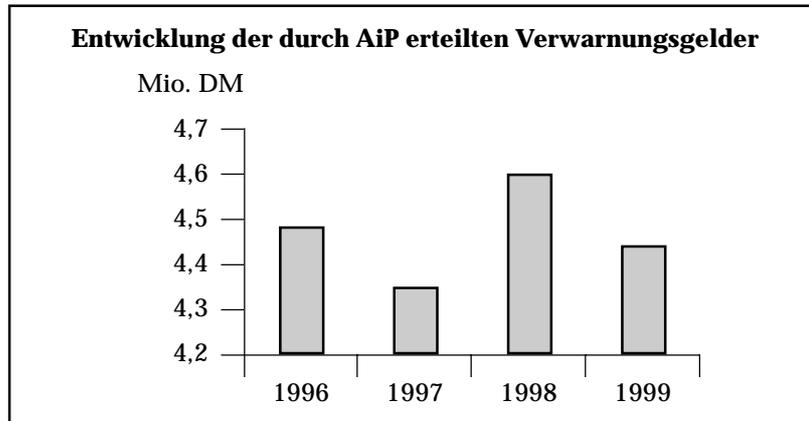
136 Die AiP verbrachten alle Pausen in der Einsatzzentrale. Auch weitere Wege von und zu den Einsatzorten legten sie in der Regel zu Fuß zurück, so dass wertvolle Zeit für die VÜ vor Ort verloren ging.

Der Rechnungshof hat gefordert, anstelle langer Fußwege konsequent öffentliche Verkehrsmittel zu nutzen. Außerdem sollten die Pausen bei Einsatzorten außerhalb der Innenstadt nicht in der Zentrale verbracht werden.

Das Stadtamt hat die Praxis hinsichtlich der Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel geändert und eine neue Pausenregelung eingeführt.

2.3 Arbeitsleistung der Überwachungskräfte

- 137** Nach der Statistik des Sachgebiets „Überwachung des ruhenden Verkehrs“ entwickelten sich die von allen AiP insgesamt erteilten Verwarnungsgelder wie folgt (im Jahr 1996 waren im Schnitt 22,5 Stellen besetzt, in den Jahren 1997 bis 1999 rd. 18 Stellen):



- 138** Aufzeichnungen über die rechtskräftig gewordenen Fälle der von den AiP erfassten Verkehrsverstöße und über damit zusammenhängende Einnahmen gibt es nicht. Gesicherte Aussagen zur Leistungsfähigkeit der VÜ sind gegenwärtig nicht möglich. Die Gesamteinnahmen aus Verwarnungen und Bußgeldern geben zwar indirekt einen Hinweis darauf, sie sind aber auch von Bedingungen abhängig, die nicht im Einflussbereich der AiP liegen (z. B. Verhalten der Verkehrsteilnehmer, Leistungsfähigkeit der Bußgeldstelle, VÜ durch die Polizei).

Zur Bewertung der Wirtschaftlichkeit des Personaleinsatzes hat der Rechnungshof eine rechnergestützte Auswertung der Gesamtleistung aller AiP, bezogen auf die Anzahl der rechtskräftig gewordenen Fälle und der tatsächlich erwirtschafteten Einnahmen, empfohlen. Das Stadtamt hält eine Erfassung solcher Daten für zu aufwändig. Nach Auffassung des Rechnungshofs sollte dennoch geprüft werden, ob das Statistikmodul der Bußgeldstelle um geeignete Abfragemöglichkeiten erweitert werden kann.

- 139** Die AiP haben die Möglichkeit, an einem Zeit-Bonus-System teilzunehmen. Erreichen sie über einen längeren Zeitraum überdurchschnittliche Fallzahlen, wird für diese Leistung Freizeitausgleich gewährt. Einheitliche Kriterien für die Berechnung der durchschnittlichen Fallzahlen als Maßstab für das Zeit-Bonus-System gab es zum Prüfungszeitpunkt nicht.

Um mit dem Zeit-Bonus-System ein wirksames Instrument zur Steigerung der Leistungsfähigkeit der AiP zu erhalten, müssen einheitliche Kriterien für die Bestimmung einer Durchschnittsfallzahl entwickelt und der festgelegte Maßstab regelmäßig überprüft und ggf. angepasst werden.

Das Stadtamt hat eine Arbeitsgruppe eingerichtet, die die Regelungen des Zeit-Bonus-Systems verbessern soll.

- 140** Die Haushaltsanschlüsse der Einnahmen aus Verwarnungs- und Bußgeldern wurden regelmäßig zu hoch angesetzt (s. Tz. 129). Das Stadtamt hat das Ressort wiederholt darauf hingewiesen, dass die für seinen Haushalt erwarteten Einnahmen nicht erreichbar seien.

Schätzungen der Einnahmen müssen, insbesondere wenn sie wiederkehrend sind, gemäß § 11 LHO realistisch vorgenommen werden. Zukünftig sind möglichst aktuelle Haushaltsdaten in die Planung einzubeziehen, um eine größere Genauigkeit zu erreichen.

2.4 Personalausstattung der Verkehrsüberwachung

- 141** Die Überwachungskräfte arbeiteten im Prüfungszeitraum in fünf Kleingruppen mit je einem Gruppenleiter. Obwohl die VÜ nach einem Beschluss des Senats vom 1. Dezember 1998 personell verstärkt werden sollte, wirkte sich dies auf die Gesamtzahl der AiP im Jahr 1999 aufgrund von Altersabgängen, Versetzungen, Außendienstunfähigkeit und Kündigungen nicht wesentlich aus. Erst im Jahr 2000

konnte die Gesamtzahl der Kräfte durch befristete Neuzugänge von 30 auf 37 erhöht werden.

Das Verhältnis von Vollzeit- zu Teilzeitkräften veränderte sich von 16 Vollzeit- und 14 Teilzeitkräften im Jahr 1999 zu 21 Vollzeit- und 16 Teilzeitkräften im Jahr 2000.

- 142** Die in den Jahren 1999 und 2000 eingestellten AiP erhielten auf ein oder zwei Jahre befristete Verträge. Die Personalkosten sollten durch Einnahmen aus Verwarnungen refinanziert werden. Bisher haben sich diese Erwartungen erfüllt.

Befristete Verträge können dazu führen, dass sich gute Kräfte wegbewerben, besonders wenn zu spät über eine Vertragsverlängerung entschieden wird. Häufiger Personalwechsel bedeutet erhöhten Ausbildungs- und Ausstattungsaufwand. Andererseits gehen ohne Befristungen Personalsteuermöglichkeiten verloren.

Die Entwicklung muss beobachtet werden. Der Rechnungshof hat vorgeschlagen, ein befristetes „Sonderprogramm zur Intensivierung der VÜ“ aufzulegen und innerhalb dessen z. B. Fünf-Jahres-Verträge mit sechsmonatiger Probezeit abzuschließen. Nach Ende des Programms muss die Wirtschaftlichkeit des Kräfteinsatzes geprüft werden. Leistungsfähige Kräfte könnten dann frei werdende AiP-Stellen besetzen.

Stadtamt und Innenressort planen in Abstimmung mit dem Finanzressort, diesen Vorschlag im Sommer 2002 umzusetzen.

2.5 Bekleidung und technische Ausstattung der Überwachungskräfte

- 143** Die Uniformen der AiP halten ungünstigen Wetterlagen nicht stand. Bei starkem Regen, Frost oder Hitze wird den Beschäftigten daher zugestanden, in geringerem Umfang Außendienst zu leisten. Die Uniformen werden über die zentrale Beschaffungsstelle der Polizei beschafft. Diese kann zum einen auf die Anforderungen der VÜ nicht zeitnah reagieren. Zum anderen entspricht die beschaffte Ausstattung nicht den Bedürfnissen der AiP.

Der Rechnungshof hält es für dringend erforderlich, dass die Ausrüstung verbessert wird, so dass auch bei ungünstigen Wetterlagen Außendienst gewährleistet ist.

Das Innenressort plant inzwischen, die gesamte Beschaffung in Kooperation mit den anderen norddeutschen Bundesländern zu organisieren, um mehr Flexibilität zu erreichen.

- 144** Zur Zeit der Prüfung waren die mobilen Erfassungsgeräte wegen fehlerhafter Akkus nicht ausreichend leistungsfähig, so dass die Geräte während der Außendienstzeit in der Zentrale ausgetauscht werden mussten. Dadurch ging wertvolle Zeit verloren. Die Erfassungsgeräte funktionierten auch bei Regen und Kälte nicht optimal. Dadurch verursachte fehlerhafte Eingaben führten zu nicht verwertbaren Verwarnungen.

Der Rechnungshof hat vorgeschlagen, Geräte besserer Qualität zu beschaffen. Das Stadtamt hat mitgeteilt, die Akkus seien inzwischen ausgetauscht worden. Neue Geräte könnten aus finanziellen Gründen jedoch nur für neue Kräfte beschafft werden.

Der Rechnungshof hält eine Ausstattung mit funktionsfähigem Arbeitsmaterial für den effizienten Einsatz der AiP für unabdingbar. Da die Außendienstzeit besser genutzt werden könnte, würden notwendige Investitionen zu vermehrten Einnahmen führen.

2.6 Leistungsbereitschaft und Leistungsanreize

- 145** Die Arbeitsleistung von Beschäftigten hängt entscheidend von ihrer Leistungsfähigkeit und -bereitschaft ab, die in wesentlichen Bereichen beeinflussbar ist.

Die VÜ ist für die Einnahmen des Stadtamts von erheblicher Bedeutung (s. Tz. 128). Es ist daher notwendig, besonders in diesem Bereich die Leistungsbereitschaft der Beschäftigten zu beobachten und zu erhalten und sinkende Motivation zu vermeiden. Dazu gehört auch, dass die Vorgesetzten gegenüber den Beschäftigten ihre Anerkennung verstärkt zum Ausdruck bringen.

- 146** Zur Steigerung der Leistungsbereitschaft hat das Stadtamt Anreizsysteme geschaffen. Die Arbeitsbedingungen der AiP sind durch flexible Arbeitszeitregelungen und das Zeit-Bonus-System im Vergleich zu denen im übrigen öffentlichen Dienst

fortschrittlich. Trotz dieser leistungsfördernden Maßnahmen beeinträchtigen die nachfolgend genannten Probleme die Leistungsbereitschaft der AiP.

- 147** Überwachungskräfte sind bundesweit in die Vergütungsgruppe BAT VIII eingestuft, bei Wahrnehmung herausgehobener Tätigkeiten (Kleingruppenleiter) oder im Rahmen des „Bewährungsaufstiegs“ ist eine Eingruppierung nach Vergütungsgruppe BAT VII möglich. Die tägliche Auseinandersetzung mit Bürgern stellt an AiP hohe Anforderungen bei geringer Vergütung. Um ihre Motivation zu steigern, müssten herausragende Leistungen besser anerkannt werden. Das Zeit-Bonus-System wird immer weniger in Anspruch genommen. Halbtagskräfte sind davon ohnehin nur bedingt angesprochen, da sie vorrangig an einem höheren Verdienst interessiert sind.

Der Rechnungshof hat deshalb vorgeschlagen, über die Entwicklung eines Prämien-systems nachzudenken. Das Stadtamt hat dafür eine Arbeitsgruppe eingerichtet.

- 148** Einige Halbtagskräfte wünschen aufgrund der geringen Bezahlung eine Erhöhung der Stundenzahl in ihren Verträgen. Für gute AiP könnte sich dadurch ein Motivationsschub ergeben, der im Einzelfall genutzt werden sollte. Die Erfahrung mit Halbtagskräften hat jedoch gezeigt, dass sie in der VÜ effizienter arbeiten als Vollzeitkräfte. Deshalb sollte die Stundenzahl nur nach sorgfältiger Prüfung erhöht werden. Die Kräfte in den Kleingruppen sollten hauptsächlich halbtags beschäftigt werden. Kleingruppenleiter sollten Vollzeitkräfte sein, um den Informationsfluss innerhalb der Gruppen und die Einsatzübersicht zu gewährleisten.

- 149** AiP sind mit Mobiltelefonen ausgestattet. Die Geräteakkus waren vielfach nicht ausreichend leistungsfähig. Besonders in der dunklen Jahreszeit führte der Ausfall der Geräte zu einem Unsicherheitsgefühl bei den überwiegend weiblichen Beschäftigten, da notwendige Unterstützung nicht angefordert werden konnte.

Das Stadtamt hat noch während der Prüfung die anfalligen Mobiltelefone gegen leistungsfähigere ausgetauscht.

- 150** Die volle Leistungsfähigkeit der Beschäftigten kann nur genutzt werden, wenn sie im Hinblick auf ihre Aufgaben bedarfsgerecht geschult werden. AiP haben erheblichen Fortbildungsbedarf auf den Gebieten „Konfliktmanagement“ und „Verhalten vor Gericht“. Kleingruppenleiter sollten in jedem Fall für ihre Führungsaufgaben qualifiziert werden. Für neue Kräfte sollte die Bereitschaft zur Fortbildung Voraussetzung für eine Einstellung sein.

Die vom Stadtamt gebildete Arbeitsgruppe (s. Tz. 147) hat die Anregungen des Rechnungshofs aufgenommen und ein adressatengerechtes Fortbildungskonzept entwickelt. Fortbildungen zum Thema „Verhalten vor Gericht“ haben inzwischen stattgefunden.

2.7 Abschleppmaßnahmen

- 151** Verkehrswidrig abgestellte Fahrzeuge werden unter bestimmten Voraussetzungen von einem hierzu beauftragten privaten Unternehmen abgeschleppt. Angeordnet wird dies größtenteils von den AiP, aber auch von der Polizei.

- 152** Für alle Abschleppfälle eines Tages ist einer der fünf Kleingruppenleiter zuständig. Er begleitet das Abschleppfahrzeug zu verbotswidrig geparkten Fahrzeugen, erteilt die Abschleppaufträge und fährt mit zum Verwahrplatz. Dieses Verfahren hat sich als praktikabel erwiesen.

Kleingruppenleiter begleiteten das Abschleppfahrzeug mit den abzuschleppenden KFZ auch dann, wenn im Rahmen eines Sondereinsatzes über längere Zeit von einem bestimmten Ort aus abgeschleppt wurde.

Der Rechnungshof hat empfohlen, dass die Kleingruppenleiter in diesen Fällen zur Steigerung der Effektivität der VÜ am Einsatzort bleiben. Das Stadtamt hat die Praxis entsprechend geändert.

- 153** Das Abschleppunternehmen beschäftigt Subunternehmer. Gegenüber dem Stadtamt hat es sich verpflichtet, in seine Verträge mit den Subunternehmen die Bedingungen des Stadtamt-Vertrags zu übernehmen.

Die im Stadtamt für Abschleppmaßnahmen zuständige Abschleppstelle prüfte bisher nicht, ob dies eingehalten wurde und welche Entgelte die Subunternehmen erhalten.

Der Rechnungshof hat gefordert, dass die Einhaltung des Vertrages mindestens in Stichproben überprüft wird. Das Stadtamt hat zugestimmt und eine erste Prüfung durchgeführt.

- 154** Aus der Statistik der Abschleppstelle war nicht zu ersehen, wie viele der eingehenden Fälle bearbeitet wurden. Es konnte nicht festgestellt werden, wie hoch die Rückstände waren und wie viele Fälle verjährt sind.

Die Erhebung von Leistungsdaten ist dringend erforderlich, um Veränderungsmöglichkeiten erkennen und steuernd eingreifen zu können.

Das Stadtamt hat die Mängel der Statistik erkannt und Verbesserungen zugesagt.

- 155** Das Abschleppen eines verbotswidrig abgestellten Fahrzeugs stellt eine Ersatzvornahme dar. Der Betroffene muss die Kosten für das Abschleppen zahlen und die Verwaltungsgebühren tragen. Zur Zeit der Prüfung konnten die Abschleppkosten direkt beim Abschleppunternehmen bezahlt werden oder das Stadtamt trat in Vorleistung und schickte dem Fahrzeughalter eine Rechnung über Abschleppkosten und Verwaltungsgebühren. Das Stadtamt trat gegenüber dem Abschleppunternehmen in Vorleistung. Rechtsgrundlage waren die Regelungen des Bremischen Polizeigesetzes (BremPolG) und der Bremischen Kostenordnung (BremKostO). Es zeigten sich folgende rechtliche Mängel und Anwendungsfehler:

- Während für die Anordnung der Ersatzvornahme bei Abschleppmaßnahmen aus angeordneten Halteverböten (Verkehrszeichen) Gebühren nach der BremKostO anfielen, war dies bei Abschleppmaßnahmen aus gesetzlichen Halteverböten nicht der Fall. Diese unterschiedliche Regelung war nicht vertretbar.
- Die Gebühr für die Anordnung der Ersatzvornahme blieb seit Jahren konstant, obwohl der Verwaltungsaufwand gestiegen ist.
- Fahrzeughalter, die innerhalb von zwei Wochen zahlten, erhielten entgegen der Rechtslage keine Kostenfestsetzungsbescheide. So wurden Gebühren für den bis dahin entstandenen Verwaltungsaufwand nicht in Rechnung gestellt.
- Die Abschleppstelle machte Verwaltungsgebühren für die Anordnung der Ersatzvornahme nicht geltend, wenn die Fahrzeughalter die Abschleppkosten direkt beim Unternehmen bezahlt hatten. Dadurch wurde auf Einnahmen verzichtet.
- 10 bis 17 % der Forderungen des Stadtamts gegen Halter abgeschleppter Fahrzeuge wurden zwischen 1996 und 1999 durch die Zentrale Vollstreckungsstelle niedergeschlagen. Die Abschleppstelle wurde in bis zu zwei Drittel aller Fälle beteiligt. Eine Erklärung für die hohe Niederschlagsquote könnte die Überlastung des Personals der Abschleppstelle sein.
- Haushaltsmittel wurden dadurch gebunden, dass das Stadtamt gegenüber dem Abschleppunternehmen in Vorleistung treten musste. Erforderliche Abschleppmaßnahmen wurden nicht durchgeführt, wenn das Stadtamt die Kosten wegen des niedrigen Haushaltsanschlags nicht vorfinanzieren konnte.

- 156** Das Stadtamt hat die Kritik des Rechnungshofs akzeptiert. Zur Behebung der Mängel hat es Änderungen der BremKostO und des BremPolG erarbeitet. Es wird zukünftig in allen Fällen eine Gebühr für die Anordnung einer Ersatzvornahme erhoben. Seit September 2001 ist im BremPolG geregelt, dass die Herausgabe eines abgeschleppten Fahrzeugs in der Regel von der Zahlung der Abschleppkosten und der Verwaltungsgebühren beim Unternehmen abhängig ist. Der Rechnungshof geht davon aus, dass die beschriebenen Probleme durch die Rechtsänderungen beseitigt wurden.

2.8 Bußgeldstelle

- 157** Die Sachbearbeitung in der Bußgeldstelle ist unterteilt in die Bereiche Bußgeldverfahren nach Verwarnungen und Bußgeldverfahren ohne und mit Unfallbeteiligung. Eine Serviceeinheit (nachfolgend: Clearingstelle) wickelt einfache Anfragen der Betroffenen ab und verwaltet die Vorgänge.

2.8.1 Verwarnungsgelder

- 158** In der folgenden Tabelle ist dargestellt, welche Einnahmen aus Verwarnungsgeldern des Stadtamts und der Polizei erzielt wurden (tatsächliche Einnahmen) und

welche Einnahmen aufgrund der erteilten Verwarnungen hätten erzielt werden können (mögliche Einnahmen).

Bei der Interpretation der Zahlen ist zu berücksichtigen, dass nicht alle Forderungen realisierbar waren, weil z. B. unrechtmäßige Erfassungen zurückgenommen werden mussten oder Verwarnungsgelder als Folge von Widerspruchsverfahren zu Bußgeldern wurden.

Einnahmeentwicklung aus Verwarnungsgeldern (Stadtamt und Polizei)				
Jahr	tatsächliche Einnahmen in Mio. DM	mögliche Einnahmen in Mio. DM	Differenz in Mio. DM	in %
1996	8,22	9,93	- 1,71	17,22
1997	8,20	10,00	- 1,80	18,00
1998	8,88	10,23	- 1,35	13,20
1999	8,09	keine Daten	—	—

2.8.2 Bußgelder

159 Seit 1999 hat die Bußgeldstelle keine Informationen über die erlassenen Bußgeldbescheide, weil bei der Einführung eines neuen EDV-Programms ein Statistikmodul nicht installiert werden konnte.

Das Stadtamt hat dem Rechnungshof zugestimmt und den Einbau des Statistikmoduls vorangetrieben. Seit Ende 2001 wird es genutzt.

160 Wegen der fehlenden Statistik lagen keine Daten über die von den Beschäftigten insgesamt bearbeiteten Fälle vor. Ebenso konnte die Zahl der rechtskräftig gewordenen Fälle nicht ermittelt werden. Die nächste Tabelle beschreibt deshalb die Einnahmeentwicklung im Bußgeldbereich und den Anteil der wegen Niederschlagung nicht realisierten Einnahmen an der Gesamtforderung.

Einnahmeentwicklung aus Bußgeldern				
Jahr	Einnahmen in TDM	Niederschlagungen in TDM	Gesamtforderung in TDM	in %
1996	6550	410	6960	5,89
1997	6920	473	7393	6,40
1998	6940	523	7463	7,00
1999	6460	613	7073	8,67

161 Bußgeldforderungen werden verfolgt, so lange sie vollstreckbar sind und es Aussicht auf Erfolg der Vollstreckung gibt. Anderenfalls werden sie niedergeschlagen. Die Quote der niedergeschlagenen Forderungen im Bereich der Bußgelder war im Jahr 1999 besonders hoch. Die Bußgeldstelle hat dies damit begründet, dass wegen Personalmangel und zusätzlicher Belastung durch die Einführung des neuen DV-Verfahrens Einnahmen vermehrt nicht realisiert werden konnten. Dadurch war auch die Arbeit der zuvor mit den Fällen beschäftigten Kräfte vergeblich.

Im Bereich der Bußgeldstelle ist es erforderlich, Ordnungswidrigkeiten konsequent zu verfolgen, um so die Kostendeckung für erbrachte Verwaltungsleistungen zu verbessern.

Der Rechnungshof hatte einen schnellen Einsatz des Statistikmoduls gefordert, um Aussagen über die Angemessenheit der Personalausstattung der Bußgeldstelle treffen und notwendige Veränderungen vornehmen zu können.

Das Stadtamt hatte der Auffassung des Rechnungshofs zugestimmt. Bis zur Nutzung des Statistikmoduls wurde eine einfachere Abfrage programmiert, um we-

nigstens einen Teil der notwendigen Daten erfassen zu können. Einzelne Bereiche der Bußgeldstelle erstellten vorübergehend manuelle Statistiken.

- 162** Nach Aussage des Leiters der Bußgeldstelle sind einige der Beschäftigten der Clearingstelle nicht in ausreichendem Maß qualifiziert und weisen einen überdurchschnittlich hohen Krankenstand auf.

Die Eintönigkeit der Aktenarchivierung wirkt sich negativ auf die Arbeitszufriedenheit der Beschäftigten aus. Der Rechnungshof hält es für sinnvoll, eine elektronische Archivierung einzuführen, um die Clearingstelle zu entlasten. Die hohe Belastung durch die Menge der Standardanfragen überfordert einige der Beschäftigten. Ein großer Teil der Anfragen muss daher von den Einzelfallsachbearbeitern erledigt werden, die dadurch weniger Fälle bearbeiten können. Der Rechnungshof geht davon aus, dass durch die Einrichtung einer automatisierten Telefonauskunftsanlage eine erhebliche Entlastung erzielt werden kann.

Das Stadtamt hat dazu mitgeteilt, dass bei der Verteilung der Haushaltsmittel andere Prioritäten gesetzt worden seien. Es wurden jedoch Schulungen der Beschäftigten durchgeführt und weitere Kräfte eingestellt. Der Rechnungshof unterstützt die Schulungsprogramme. Über eine weitere Personalverstärkung sollte jedoch nur aufgrund gesicherter statistischer Daten zur Arbeitsbelastung entschieden werden.

- 163** Auf der Bundesautobahn (BAB) A 1 befindet sich eine automatische Verkehrsregelungsanlage, die Geschwindigkeitsüberschreitungen erfassen kann. Die Polizei hat festgestellt, dass die zulässige Höchstgeschwindigkeit im Durchschnitt 3500 Mal pro Monat überschritten wird. Es wurden nur 1000 Geschwindigkeitsüberschreitungen pro Monat erfasst, da die Bußgeldstelle eine höhere Fallzahl nach Angabe des Sachgebietsleiters mit dem vorhandenen Personal nicht bewältigen kann.

Die Investition in die Überwachungsanlage wird nicht voll genutzt. Es könnten erhebliche Mehreinnahmen erzielt und die Verkehrssicherheit erhöht werden. Der Rechnungshof hat gebeten zu prüfen, ob – abhängig von der Gesamtbeurteilung der Personalausstattung (s. Tz. 161) – eine Personalaufstockung in der Bußgeldstelle vor diesem Hintergrund wirtschaftlich sein könnte. Zu berücksichtigen sind dabei die durch technische Entlastungsmöglichkeiten (s. Tz. 162) frei werdenden Personalkapazitäten.

Das Stadtamt hat erklärt, eine konsequente Ahndung der Geschwindigkeitsüberschreitungen auf der BAB A 1 sei in Abstimmung mit der Polizei geplant.

- 164** Zur Bestimmung des Fristablaufs für die Zahlung einer Verwarnung wendete die Bußgeldstelle immer noch einen im Juni 1999 aufgehobenen Erlass des Ressorts an. Dadurch wurden verspätete Zahlungen anerkannt und bereits erlassene Bußgeldbescheide zurückgenommen. Es entstanden unnötige Kosten und Einnahmeverluste.

Das Stadtamt hat in Absprache mit dem Innenressort den Vorschlag des Rechnungshofs aufgegriffen, verspätete Zahlungen nicht mehr anzuerkennen, sondern das Bußgeldverfahren fortzuführen.

- 165** Bußgeldstelle und Polizei arbeiten im Bereich der Bagatellunfälle im Prinzip nur für die versicherten Unfallbeteiligten. Die Betroffenen wünschen einen neutralen Zeugen, um in den Verhandlungen mit den Versicherungen glaubhaft zu sein.

Der Rechnungshof hat deshalb vorgeschlagen zu prüfen, ob für Polizeieinsätze bei Bagatellunfällen Gebühren erhoben werden können.

- 166** Das neue DV-Programm der Bußgeldstelle ist noch nicht voll ausgelastet. Es werden rd. 400.000 Fälle pro Jahr bearbeitet. Aufgrund der technischen Kapazität, die bei rd. 700.000 Fällen liegt, könnten deutlich mehr Einnahmen aus Verwarnungs- und Bußgeldfällen erzielt werden. Notwendig dafür könnten – abhängig von den statistisch ermittelten Bearbeitungsmengen der Beschäftigten (s. Tz. 161) – Personalaufstockungen in der Bußgeldstelle und bei der VÜ sein.

Der Rechnungshof hält es bei unverändertem Verhalten der Verkehrsteilnehmer für notwendig, die Wirtschaftlichkeit des Einsatzes von zusätzlichem Personal vor diesem Hintergrund zu prüfen, wobei die zuvor angesprochenen Veränderungsvorschläge zu berücksichtigen sind (s. Tz. 162, 163).

2.9 Verwarnungen durch die Polizei

- 167** Polizeibeamte erfassten Verkehrsverstöße zur Zeit der Prüfung per Hand. Für die Übertragung der Daten in das DV-Programm des Stadtamts wurde ein privates Unternehmen beauftragt. Es standen jedoch nicht ausreichend Haushaltsmittel zur Verfügung, um alle Verwarnungen von dem Unternehmen weiter bearbeiten zu lassen. Anfang des Jahres 1999 sind deshalb innerhalb von sechs Monaten rd. 10.000 Fälle verjährt. Bei einem durchschnittlichen Verwarnungsgeld i. H. v. 25 DM konnten rd. 250 TDM nicht eingenommen werden.

Das Stadtamt hat mitgeteilt, dass die Polizei Verwarnungen inzwischen elektronisch übermitteln muss. Auch dort ist der Einsatz mobiler Erfassungsgeräte beabsichtigt. Der Vertrag mit dem Unternehmen wurde nicht verlängert.

- 168** Der Tatbestandskatalog für Bußgelder wurde zum 1. Mai 2000 geändert. Erst im September des Jahres wurde die Polizei über die neuen Tatbestandsmerkmale im Detail informiert. In der Zwischenzeit konnte sie Verwarnungs- und Bußgelder nach den neuen Werten nicht festsetzen.

Es musste auf Einnahmen verzichtet werden, weil Bedienstete über Rechts- und Verfahrensänderungen nicht zeitnah in Kenntnis gesetzt worden waren. Eine unverzügliche Weitergabe von Informationen ist zukünftig sicherzustellen.

Das Stadtamt hat Verzögerungen eingeräumt und sich auf unklare Informationen berufen. Es wurde umgehend Abhilfe geschaffen.

3. Schlussbemerkung

- 169** Das Stadtamt hat die Kritik des Rechnungshofs kooperativ aufgenommen und entsprechende Maßnahmen ergriffen. Diese wurden der staatlichen und städtischen Deputation für Inneres mit der Vorlage Nr. 15/122 am 7. Februar 2002 dargestellt. Mit kurzfristigen Änderungen wurden bereits Verbesserungen erzielt. An der Lösung einiger schwierigerer Probleme wird gearbeitet.

Bau

Bau der ersten beiden Streckenabschnitte der Straßenbahnlinie 4

Die Änderung der Bauausführung eines Streckenabschnitts führte zu Mehrausgaben von rd. 475.000 DM. Diese Ausgaben waren unnötig.

- 170** Mit Vertrag vom 7./8. August 1996 vereinbarte das Bauressort mit einer Tochtergesellschaft der Betreiberin der Straßenbahn u. a. die Koordination der Arbeiten beim Bau der Straßenbahnlinie 4, Hst. 3688/730 22-7 (Stadtbahnlinie 4 bis Borgfeld). Auf der Grundlage des Investitionsvertrages in der Fassung vom 11. Dezember 1996 wurde der Betreiberin der Straßenbahn der Auftrag zur Erstellung der Gleis- und Fahrleitungsanlagen erteilt. Zur Durchführung dieser Arbeiten hat sie sich teilweise ebenfalls ihrer Tochtergesellschaft bedient.

- 171** Der erste Teil der für die Linie 4 neu zu bauenden Trasse wurde für die Ausschreibung, Vergabe und Abrechnung in zwei Streckenabschnitte (Kirchbachstraße bis Bürgermeister-Spitta-Allee und Bürgermeister-Spitta-Allee bis Leher Kreisel) aufgeteilt. Der erste Teil wurde im Mai 1998 dem Verkehr übergeben. In einem zweiten Teil wird die Trasse seit 2001 bis zur Wendeschleife in Borgfeld verlängert.

- 172** Die Arbeiten für den ersten - in herkömmlicher Bauweise errichteten - Streckenabschnitt zwischen Kirchbachstraße und Bürgermeister-Spitta-Allee waren 1997 noch nicht ganz fertiggestellt, als kurz vor Beginn der Arbeiten für den anschließenden Streckenabschnitt zum Leher Kreisel die Betreiberin der Straßenbahn begann, ein Konzept für den Einsatz neuer Straßenbahnen in Bremen zu entwickeln. Nach diesem Konzept, das Anfang des Jahres 2000 der Baudeputation vorgestellt wurde, beabsichtigt sie, ab dem Jahre 2003 (inzwischen auf 2004 korrigiert) auf geeigneten Strecken breitere Straßenbahnfahrzeuge mit höherer Kapazität einzusetzen, da wegen der Erweiterung des Streckennetzes ein höheres Fahrgastaufkommen zu erwarten sei. Darüber hinaus wurde die Idee entwickelt, die Fahrzeuge nach und nach so umzurüsten, dass sie auch im Eisenbahnnetz einzusetzen sind. Dafür benötigen die Fahrzeuge andere als die bisher üblichen Spurkränze.

- 173 Unmittelbar nach der Beauftragung des zweiten Streckenabschnitts zwischen der Bürgermeister-Spitta-Allee und dem Leher Kreisel im April 1997 ordnete die Betreiberin der Straßenbahn an, künftig das gesamte Straßenbahnnetz auf Rillenschienen mit einem Profil umzurüsten, das auch bei der Eisenbahn üblich ist. Damit sollte im zweiten Streckenabschnitt begonnen werden. Zu diesem Zeitpunkt waren bereits die herkömmlichen Gleise mit dem Schienenprofil Ri 60 bestellt worden. Wegen der Planungsänderungen wurde diese Bestellung storniert. Der Auftragnehmer unterbreitete daraufhin ein Nachtragsangebot über die Beschaffung und den Einbau von Gleisen mit dem Schienenprofil Ri 59, in dem höhere Preise als die ursprünglich angebotenen gefordert wurden. Weiterhin machte er Kosten wegen der kurzfristigen Umstellung des Auftrags geltend. Insgesamt entstanden durch die Änderung des Auftrags Mehrkosten in Höhe von 475.434 DM.
- 174 Nach den Planungen der Betreiberin der Straßenbahn soll die Umrüstung auf breitere Gleisabstände und Schienen neuen Profils kostenneutral im Zuge des Ersatzes abgängiger Gleisanlagen geschehen. Nach ihren Angaben beträgt die normale Nutzungsdauer von Gleisanlagen 20 bis 30 Jahre. Gegenüber dem Ressort hat sie darauf hingewiesen, dass auch der Wechsel des Schienenprofils „nicht quasi über Nacht“, sondern in einer längeren Umstellungsphase geschehe, nämlich immer dann, wenn ohnehin Arbeiten an Gleisanlagen bzw. Fahrzeugen anstünden.
- 175 Der Einbau des neuen Schienenprofils war voreilig. Wirtschaftlich wäre es gewesen, Schienen mit neuem Profil erst anlässlich der Erneuerung der Gleise des ersten Streckenabschnitts einzubauen. Wenn nach Ablauf der üblichen Nutzungsdauer der Gleise der erste Streckenabschnitt erneuert werden wird, werden auch die Gleise des zweiten Streckenabschnitts abgenutzt und zu erneuern sein. Das hätte vor der Umsetzung des Beschlusses zum künftigen Einbau neuer Schienenprofile bedacht werden müssen. Die vorzeitige Beschaffung der Gleise war daher unnötig.
- 176 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert zu ermitteln, wer für die unnötigen Ausgaben im zweiten Streckenabschnitt verantwortlich war und die Möglichkeit eines Regresses zu prüfen. Das Ressort hat eine Prüfung zugesagt.

Einweihung des umgestalteten Bahnhofsvorplatzes

Für die Einweihung des umgestalteten Bahnhofsvorplatzes wurden 169.433 DM aus Baumitteln ausgegeben. Bei Beachtung des Gebots der sparsamen Haushaltsführung hätte ein Teil der Ausgaben eingespart werden können.

- 177 In den Richtlinien für die Planung und Durchführung von Bauaufgaben (RLBau) finden sich für Grundsteinlegungen – Richtfeste – Einweihungsfeiern Regelungen unter Nr. V.11. Danach entscheidet der zuständige Senator über Durchführung und Umfang von Einweihungsfeiern. Dementsprechend war der Senator für Bau, Verkehr und Stadtentwicklung vom Amt für Straßen und Verkehr als mittelbewirtschaftender Stelle im März 1999 anlässlich der bevorstehenden Fertigstellung des Bahnhofsvorplatzes gebeten worden, einer Einweihungsfeier mit Kosten von bis zu 220 TDM zuzustimmen. In Höhe dieser Kosten lag ein erstes Angebot einer Veranstaltungsfirma vor. Der Senator hielt angesichts der Bedeutung des Projekts eine Einweihungsfeier im vorgeschlagenen Umfang für angemessen und war einverstanden, dass die Ausgaben von bis zu 220 TDM ausnahmsweise aus Baumitteln statt aus konsumtiven Mitteln geleistet werden durften (vgl. V.11.3.3 RLBau). Die Details der Feier sollten eng mit den Mitarbeitern seines Referats Öffentlichkeitsarbeit abgestimmt werden.
- 178 Vor der Auftragsvergabe wurde das Grobkostenangebot der Veranstaltungsfirma überarbeitet. Das Angebot belief sich danach auf einen Betrag von 171.871 DM. Die Reduzierung des Preises ergab sich hauptsächlich dadurch, dass die Kosten für Bühne, Beschallung und Beleuchtung von pauschal 30.800 DM auf 25.000 DM, Kosten für die Organisation von pauschal 45.000 DM auf 29.000 DM gekürzt und Aktionskünstler von den am Bau beteiligten Firmen und anderen bezahlt werden sollten. Weitere Leistungsreduzierungen im Verlaufe der Veranstaltung führten schließlich zu der Abrechnungssumme von brutto 169.433 DM. Darin sind rd. 15.000 DM enthalten, die für Werbematerial gezahlt wurden. Das Ressort konnte nicht nachweisen, dass es die auch nach der Preisreduzierung noch auffallend hohen Ausgaben für Bühne, Beschallung und Beleuchtung sowie Organisation auf ihre

Angemessenheit hin überprüft hatte oder beispielsweise mit den erheblich geringeren Ausgaben dieser Art bei der Veranstaltung „Spatenstich Hemelinger Tunnel“ abgeglichen hatte.

- 179** Das Amt für Straßen und Verkehr hat in seiner Stellungnahme darauf hingewiesen, dass es weder an der Auftragsprüfung noch an der Auftragsvergabe/Auftragsabwicklung inhaltlich beteiligt gewesen sei. Die Angelegenheit sei vollständig von der senatorischen Dienststelle abgewickelt worden. Das Bauressort hat zur Angemessenheit der geforderten Preise für die Einweihungsfeier darauf verwiesen, dass ihm eine Kontrolle aus Zeit- und Personalmangel nur bedingt möglich gewesen sei. Auch gebe es für diese Art Veranstaltungen keine konkreten Preisvergleichsmöglichkeiten, da die Marketingunternehmen die Einzelpositionen am freien Markt einkaufen müssten und die Preisgestaltung sich nach momentaner Auslastung der Künstler und Equipmentvermarkter richte. Auch sei eine Vergleichbarkeit der Kosten der Abschlussfeier mit den Kosten des „Spatenstichs Hemelinger Tunnel“ nicht gegeben, da es sich dort um eine wesentlich kleinere Veranstaltung gehandelt habe. Im Übrigen sei die Veranstaltung am Bahnhof ein Dank an alle gewesen, die am Bau mitgewirkt und die im Umfeld unter den Beeinträchtigungen gelitten hätten.
- 180** Der Rechnungshof hat das Ressort gebeten, zukünftig auch die Angebotspreise der für diese Veranstaltungen benötigten Leistungen einem Wettbewerb zu unterwerfen. Weiter hat er darauf hingewiesen, dass es nach der RL Bau unzulässig ist, von Firmen Geld und/oder Sachwerte anzunehmen und dass Ausgaben für Werbematerial für eine Einweihung – mit Ausnahme solcher für schlichte Einladungen – nicht zu rechtfertigen sind. Dies gilt vor allem, wenn die Einweihung kurz vor Bürgerschaftswahlen stattfindet. Er hat beanstandet, dass der Senator einem Kostenrahmen zugestimmt hat, der mit 220 TDM unangemessen hoch war und dass die Ausgaben von rd. 169 TDM dem Anlass, zumal in Zeiten der Haushaltssanierung, nicht entsprachen.

Wirtschaft

Grundstückserwerb für Ausgleichsmaßnahmen bei Erschließung und Umgestaltung eines Gewerbegebiets

Beim Erwerb einer Ausgleichsfläche hat das Ressort mit den zu beteiligten bremischen Stellen mangelhaft zusammengearbeitet. Die Schaffung eines Gewerbegebiets war deshalb mit erheblichen Mehrausgaben verbunden.

1 Prüfungsgegenstand

- 181** Auf Veranlassung des Wirtschaftsressorts wurden in Bremen-Nord die gewerblichen Flächen der Bremer Vulkan AG i. K., für die kein Bebauungsplan existierte, umgestaltet und teilweise neu erschlossen. Zum Ausgleich der damit verbundenen Eingriffe in Natur und Landschaft erwarb Bremen im Dezember des Jahres 2000 die an das Gewerbegebiet angrenzende ökologisch aufwertbare, rd. 12,1 ha große Teilfläche des Wätjens Park. Der Kaufpreis betrug 3 Mio. DM. Diese Fläche sowie weitere 1,4 ha Grund und Boden nebst Gebäuden war im Vorjahr während des laufenden Planaufstellungsverfahrens zu einem erheblich niedrigeren Preis vom Konkursverwalter der Bremer Vulkan AG i. K. an private Investoren veräußert worden.
- 182** Der Rechnungshof hat geprüft, warum Bremen diese für Ausgleichsmaßnahmen benötigten Flächen nicht direkt vom Konkursverwalter der Bremer Vulkan AG i. K. erworben hat.

2 Prüfungsfeststellungen

- 183** Im August 1997 wurde das Bebauungsplanverfahren 1240, das u. a. das Gelände von Wätjens Park inklusive Gebäude (13,5 ha) und Wätjens Garten umfasst, eingeleitet. Es diente im Wesentlichen den Zielen
- einer verkehrlichen Anbindung der Gewerbeflächen an die Bundesstraße 74 über eine neue Straße auf dem Grundstück Wätjens Garten,
 - der Neuordnung des Werftgeländes in Industrie- und Gewerbegebiete,
 - der Qualifizierung der Baugebiete hinsichtlich Art und Maß der Nutzung unter Berücksichtigung des Immissionsschutzes,

- der Herstellung einer begrünter Wegeverbindung innerhalb von Bremen-Nord sowie
 - der Aufwertung der Parkanlage Wätjens Park als Naherholungsgebiet unter Berücksichtigung gegebenenfalls notwendiger Ausgleichsmaßnahmen für Eingriffe in die Natur auf den Grundstücken Wätjens Garten und dem Werftgelände.
- 184** Das Wirtschaftsressort wurde im März 1998 sowohl von der mit der Ansiedlung von Unternehmen betrauten mittelbaren bremischen Gesellschaft als auch vom Bauamt Bremen-Nord darauf hingewiesen, dass wesentliche Teile des Parks im Rahmen des Bebauungsplanverfahrens als Ausgleichsfläche benötigt werden würden.
- 185** Vor dem Hintergrund eines im Mai 1998 eingeleiteten und im Dezember 1998 ohne Gebot beendeten Zwangsversteigerungsverfahrens wiesen die beim Bebauungsplanverfahren zu beteiligenden Ortsämter das Wirtschaftsressort im August und September 1998 darauf hin, dass wegen der Erschließung des ehemaligen Vulkan-Geländes der Erwerb des Parkgeländes für Ausgleichsmaßnahmen notwendig sei. Daneben sei ein Ankauf auch wünschenswert, um Wätjens Park als Grünfläche zu erhalten und der Bevölkerung zugänglich zu machen. Im August 1998 erstellte ein Landschaftsarchitekturbüro im Auftrag des Bauamts Bremen-Nord ein Bestandsgutachten für Wätjens Park.
- 186** Noch im August 1998 vertrat das Wirtschaftsressort die Auffassung, dass es sich beim Vulkangelände bereits um ein planfestgestelltes Gewerbegebiet handele und bei Neustrukturierungen in diesem Bereich deshalb Ausgleichsmaßnahmen lediglich für die Erschließungsstraße durch das benachbarte unbebaute Grundstück Wätjens Garten notwendig seien. Es ging davon aus, dass dafür die bereits von Bremen getätigten Ankäufe im Bereich Wätjens Garten ausreichen würden. Ankäufe für Ausgleichsflächen im Wätjens Park waren daher in seinen Planungen nicht vorgesehen. Das Ressort zog zudem einen Ankauf des Parkgeländes durch Bremen ausdrücklich nicht in Betracht, weil es davon ausging, dass es zwischen dem die Bremer Vulkan AG i. K. vertretenden Konkursverwalter und möglichen Interessenten keinen Vertragsabschluss geben würde. Für diesen Fall plante es zu prüfen, ob ein Ankauf des Parks zu einem symbolischen Preis von 1 DM pro m² in Frage käme. Dabei war nach seiner Auffassung zu berücksichtigen gewesen, dass dem niedrigen Ankaufspreis hohe Folgekosten für die zukünftige Unterhaltung des Parks gegenüber stehen würden, die das Umweltressort hätte tragen müssen.
- 187** Im März 1999 wurde der gesamte Park (13,5 ha) mit Gebäuden vom Konkursverwalter der Bremer Vulkan AG i. K. an private Investoren veräußert.
- 188** Im August 1999 legte das Bauamt Bremen-Nord dem Wirtschaftsressort den Entwurf eines Gutachtens vor. Danach wurden im Rahmen der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung alle Flächen des Parks für Ausgleichsmaßnahmen benötigt. Auch die endgültige Fassung des Gutachtens vom Dezember 1999 kam insoweit zu keinem anderen Ergebnis.
- 189** Um in den Besitz eines großen Teils des Parkgeländes zu kommen, musste Bremen das Gelände von den Investoren erwerben. Der dabei für die Flächen – allerdings ohne Immobilien – zu zahlende Preis lag erheblich über dem kurz zuvor von dem Konkursverwalter der Bremer Vulkan AG i. K. für die Gesamtfläche einschließlich Immobilien geforderten Entgelt. Die dadurch entstandenen Mehrausgaben wären vermieden worden, wenn das Ressort den Ankauf des Grundstücks umsichtiger betrieben hätte. Da für das Gelände kein Bebauungsplan existierte, hätte es die Hinweise der fachkundigen Institutionen spätestens im März 1998 (vgl. Tz. 184) zum Anlass nehmen müssen zu prüfen, in welchem Umfang die Planungen Ausgleichsmaßnahmen erfordern und ob die Fläche des Parks hierfür benötigt werden würde. Hierzu hätte das Umweltressort fachkundige Beurteilungen beisteuern können. Ein solches Vorgehen hätte schon deshalb nahe gelegen, weil das Umweltressort bereits im September 1996 in einer ersten Anfrage des Wirtschaftsressorts, ob Wätjens Park für Ausgleichsmaßnahmen in Betracht zu ziehen sei, dargelegt hatte, dass sich der Park im Planbereich des Landschaftsplanentwurfs „Blumenthaler Aue“ befinde und dieser Plan die Öffnung des Parks für die Öffentlichkeit und die Wiederherstellung der historischen Parkanlage vorsehe. Damit seien möglicherweise gleichzeitig konkrete Maßnahmen im Rahmen von Kompensationsverpflichtungen zu erbringen.

- 190** Auch wäre es zweckmäßig gewesen, ein Landschaftsarchitekturbüro mit der kurzfristigen Feststellung des Bedarfs an Ausgleichsflächen zu beauftragen, gegebenenfalls in Form einer Zwischenexpertise. Dieser Weg hätte insbesondere deshalb nahe gelegen, weil ein solches Büro bereits im August 1998 ein Bestandsgutachten für Wätjens Park erstellt hatte und mit den Gegebenheiten vor Ort vertraut war (vgl. Tz. 185).
- 191** Der Rechnungshof geht davon aus, dass Bremen in Vertragsverhandlungen mit dem Konkursverwalter der Bremer Vulkan AG i. K. den gesamten Park ebenfalls zum Kaufpreis, den der Investor gezahlt hatte, hätte kaufen können. Bereits dadurch hätten sich die Ausgaben erheblich vermindert. Darüber hinaus wäre Bremen in der Lage gewesen, den bebauten Grundstücksteil zum Verkauf anzubieten. In Folge der Fehleinschätzung ist Bremen ein erheblicher Schaden entstanden.

3 Stellungnahme des Wirtschaftsressorts

- 192** Nach Auffassung des Wirtschaftsressorts handelte es sich nicht um eine Fehleinschätzung, sondern um das Ergebnis von laufenden Veränderungen im Erschließungs- bzw. Bebauungsplanverfahren. Der Kauf von Wätjens Park wäre nach seiner damaligen Auffassung in Zusammenhang mit der neuen Erschließungsstraße zum Gewerbegebiet Bremer Vulkan nicht erforderlich gewesen, sondern stellte einen Teil des Konzepts des Bauamts Bremen-Nord dar, den Park als öffentliche Grünfläche der Bevölkerung zur Naherholung zur Verfügung zu stellen. Die notwendig gewordenen Ausgleichsmaßnahmen für die neue Erschließungsstraße hätten nach seiner Einschätzung allein auf der Fläche von Wätjens Garten verwirklicht werden können. Im Übrigen sei es für die Schaffung von Naherholungsgebieten nicht zuständig.
- 193** Ebenso habe es seitens des Umweltressorts zunächst Vorstellungen gegeben, die notwendigen Ausgleichsmaßnahmen an anderer Stelle zu realisieren. Erst im weiteren Verfahren hätte sich dann in Abstimmung mit dem Umweltressort die Lösung zu Ausgleichsmaßnahmen im erweiterten Bereich einschließlich Wätjens Park durchgesetzt. Zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses der Bremer Vulkan AG i. K. mit den Investoren im März 1999 habe der Bedarf an Ausgleichsflächen in Wätjens Park noch nicht festgestanden. Erst aufgrund des vom Bauamt Bremen-Nord im August 1999 vorgelegten Gutachtens seien sämtliche verbliebenen Flächen von Wätjens Garten und die Flächen von Wätjens Park für Ausgleichsflächen vorgesehen worden. Daraus ergebe sich, dass ein Ankauf von Wätjens Park zum Zeitpunkt der Veräußerungen aus der Vulkan-Konkursmasse im zweiten Halbjahr 1998 nicht begründbar gewesen sei.
- 194** Das Ressort teilt nicht die Position des Rechnungshofs, dass Bremen das Parkgrundstück zum gleichen Preis wie die Käufer hätte erwerben können (vgl. Tz. 191). Nach seinen Erfahrungen sei bei einer Interessenbekundung der öffentlichen Hand zum damaligen Zeitpunkt der Preis durch die Bremer Vulkan AG i. K. zweifellos höher angesetzt worden. Auch der mögliche Erlös aus der Weiterveräußerung der nicht benötigten bebauten Grundstücksteile sei nur hypothetisch.
- 195** Zu den Angaben des Wirtschaftsressorts, seitens des Umweltressorts habe es Vorstellungen gegeben, die notwendigen Ausgleichsmaßnahmen an anderer Stelle zu realisieren (vgl. Tz. 193), hat das Umweltressort dem Rechnungshof erklärt, solche Vorstellungen habe die Naturschutzbehörde nicht konkret entwickelt. Die Prüfung sei nur für den Fall angekündigt worden, dass Wätjens Park für Ausgleichsmaßnahmen nicht zur Verfügung stehen würde. Da dies nicht der Fall gewesen sei, seien solche Überlegungen nicht angestellt worden. Auch wäre der Kauf alternativer Flächen und die Durchführung alternativer Maßnahmen erfahrungsgemäß nicht kostengünstiger gewesen. In der Regel seien sie wegen des zusätzlichen Grunderwerbs sogar teurer.
- 196** Nach Auffassung des Wirtschaftsressorts bestand entgegen der Auffassung des Umweltressorts auch die Möglichkeit, an anderer Stelle Ausgleichsmaßnahmen nachzuweisen. Dieses sei aber nach Aussagen des Umweltressorts nicht weiter untersucht worden, obwohl erfahrungsgemäß Ausgleichsflächen zu einem Wert von 6 DM pro m² erworben werden könnten. Dies sei weit weniger, als jemals für Wätjens Park gefordert wurde.

- 197** Dem Rechnungshof sind andere Ausgleichsflächen weder benannt worden, noch haben sich im Rahmen seiner Prüfung Anhaltspunkte dafür ergeben, dass im vorliegenden Fall entfernte Ausgleichsflächen hätten herangezogen werden dürfen. Er hält die Angaben des Umweltressorts auch für einleuchtend, weil Ausgleiche für Eingriffe in Natur und Landschaft am Ort erfolgen sollen und der Bebauungsplanentwurf 1240 dementsprechend auch bereits Ausgleichsmaßnahmen im Park vorsah (vgl. Tz. 183).

4 Würdigung

- 198** Es ist unbestritten, dass der an die Investorengemeinschaft für eine Teilmenge gezahlte Preis weit über dem zuvor von dieser für den gesamten Park einschließlich Immobilien gezahlten lag. Selbst wenn Bremen den Park vom Konkursverwalter der Bremer Vulkan AG i. K. zu dem Preis erworben hätte, den es an die Investoren zahlte, hätte Bremen bei gleichen Ausgaben über zusätzliche Vermögenswerte verfügt (vgl. Tz. 191).
- 199** Das Wirtschaftsressort hat seine Auffassung, die Flächen des Wätjens Park würden nicht als Ausgleichsflächen benötigt, trotz zahlreicher gegenteiliger Hinweise nicht ausreichend überprüft. Es hätte sich aufgrund dieser Hinweise rechtzeitig einen gesicherten Kenntnisstand verschaffen müssen. Die Annahme, ein Kaufinteressent würde sich für den Park nicht finden (vgl. Tz. 186), hat zeitgerechte, erfolgversprechende und notwendige Verhandlungen des Wirtschaftsressorts verhindert.
- 200** Der beschriebene Sachverhalt hat Schwachstellen bei Entscheidungsabläufen aufgezeigt. Insbesondere mangelte es an der notwendigen Zusammenarbeit des Wirtschafts- mit dem Umweltressort. Eine frühzeitige und ergebnisoffene Kommunikation zwischen allen in Frage kommenden bremischen Institutionen ist erforderlich, um erkennbare Zweifelsfragen beantworten zu können. Nur hierdurch kann vorhandenes Wissen gebündelt und ein für Bremen insgesamt bestmögliches Ergebnis erreicht werden. Der Hinweis des Wirtschaftsressorts, für die Schaffung von Naherholungsgebieten nicht zuständig zu sein, entbindet es nicht von Abstimmungen bei sich überschneidenden Aufgabenbereichen.

VI. Vermögen und Schulden

1 Vermögensnachweis

- 201** Gemäß § 73 i. V. m. § 118 Abs. 1 LHO ist über das Vermögen und die Schulden der Stadt ein Nachweis zu erbringen, der der Bürgerschaft und dem Rechnungshof zusammen mit der Haushaltsrechnung vorzulegen ist (§ 86 LHO). Der Vermögensnachweis der Freien Hansestadt Bremen (Stadtgemeinde) zum 31. Dezember 2000 ist auf S. 35 als Anlage 3 der Haushaltsrechnung dargestellt (s. a. Tz. 17). Er enthält die Bestände an Vermögen und Schulden am Jahresanfang, deren Veränderungen im Laufe des Jahres und die sich daraus ergebenden Bestände am Jahresende. Die Vermögens- und Schuldenposten des Nachweises sind in der Anlage 3 näher erläutert (s. S. 36 ff. der Haushaltsrechnung). Darüber hinaus liegen dem Rechnungshof weitergehende prüfungsfähige Unterlagen zum Vermögensnachweis vor.
- 202** Der auch für außerhaushaltmäßige Vorfinanzierungen von Projekten der Stadtgemeinde Bremen in Anspruch genommene Bremer Kapitaldienstfonds wird als Landesfonds bisher in einer Anlage zur Haushaltsrechnung des Landes nachgewiesen. Die auf die Stadtgemeinde entfallenden Schuldenanteile des Fonds sind separat darin nachgewiesen. Inzwischen sind weitere Sonderfonds gegründet oder befinden sich in Gründung, darunter auch städtische. Der Rechnungshof geht davon aus, dass die Schulden und Vermögen dieser städtischen Fonds unmittelbar in der Haushaltsrechnung für die Stadtgemeinde nachgewiesen werden. Dies sollte im Vermögensnachweis selbst dargestellt werden und nicht in einer weiteren Anlage zur Haushaltsrechnung (vgl. Jahresbericht – Land – 2002, Tz. 325).

2 Bürgschaften und Garantien

- 203** Die in § 16 Abs. 1 Nrn. 1 bis 4 und § 12 Abs. 6 Nrn. 1 bis 6 HG 2000 festgesetzten Betragsgrenzen für neu zu übernehmende Bürgschaften, Garantien oder sonstige Gewährleistungen in Höhe von insgesamt 1.269,9 Mio. DM wurden nur in Höhe von rd. 466,6 Mio. DM ausgeschöpft.

204	Die Bürgschafts- und Garantieverpflichtungen haben sich im Jahre 2000 wie folgt entwickelt:		
	Gesamtstand am 1. Januar 2000		1.247.805.645,92 DM
	Veränderungen		
	• bei den Bürgschaften für den Wohnungsbau		
	Abgänge/Tilgung	- 1.997.013,85 DM	- 1.997.013,85 DM
	• bei den Bürgschaften für Wirtschaftskredite		
	Zugänge	442.117.500,00 DM	
	Abgänge/Tilgung	- 502.855.623,49 DM	- 60.738.123,49 DM
	• aus der Haftung für Leihgaben im Bereich Kunst und Kultur		
	Zugänge	286.961.624,00 DM	
	Abgänge	- 585.522.827,00 DM	- 298.561.203,00 DM
	Gesamtstand am 31. Dezember 2000		<u>886.509.305,58 DM</u>
	Der Gesamtstand verteilt sich auf:		
	• Bürgschaften für den Wohnungsbau		27.003.472,40 DM
	• Bürgschaften für Wirtschaftskredite (einschließlich Bürgschaften für Darlehensaufnahmen der Service-Centrum Logistik Bremen GmbH gemäß § 6 Abs. 4 Nr. 2 HG 1994 und 1995, § 10 Abs. 4 Nr. 2 HG 1997 bis 1999 sowie § 12 Abs. 6 Nr. 1 HG 2000 von insgesamt rd. 416,5 Mio. DM)		762.655.643,18 DM
	• Bürgschaften aus der Haftung für Leihgaben im Bereich Kunst und Kultur		96.850.190,00 DM
205	Nachdem das Bürgschaftsgeschäft am 15. Dezember 1999 von der Freien Hansestadt Bremen (Land und Stadtgemeinde) weitgehend auf die Bremer Investitions-Gesellschaft mbH und die Bremer Aufbau-Bank GmbH (BAB) übertragen worden war, wurden die Provisionen und Rückflüsse zum größten Teil über das Treuhandvermögen vereinnahmt bzw. verausgabt. Die Bürgschaften im Bereich des Wohnungsbaus wurden nicht übertragen. Provisionen und Rückflüsse dieses Bereichs wurden im Haushalt vereinnahmt.		
206	Im Jahre 2000 wurden im Haushalt bzw. im Treuhandvermögen vereinnahmt:		
	• Provisionen für übernommene Bürgschaften		
		Haushalt	Treuhandvermögen
	Bereich Wirtschaft		2.023.435,88 DM
	Bereich Wohnungsbau		
	- Hst. 3697/111 44-0:	3.299,37 DM	
		<u>3.299,37 DM</u>	<u>2.023.435,88 DM</u>
	• Rückflüsse bei Inanspruchnahmen aus Bürgschaften		
	Bereich Wirtschaft		1.000,02 DM
	Bereich Wohnungsbau	-,-	
		<u>-,-</u>	<u>1.000,02 DM</u>
207	Im Jahre 2000 wurden aus dem Haushalt bzw. aus dem Treuhandvermögen verausgabt:		
	• Für die Antragsbearbeitung und Verwaltung von Bürgschaften		
		Haushalt	Treuhandvermögen
	Bereich Wirtschaft		299.799,72 DM
	Bereich Wohnungsbau	-,-	
		<u>-,-</u>	<u>299.799,72 DM</u>
	• Für Inanspruchnahmen für Bürgschaften		
	- keine Inanspruchnahme	-,-	-,-

208 In der Zeit vom 1. Januar bis zum 31. Dezember 2000 hat sich das von der BAB für die Freie Hansestadt Bremen (Stadt) treuhänderisch im Bürgerschaftsbereich verwaltete Vermögen wie folgt entwickelt:

Stand 1. Januar 2000		2.015.705,01 DM
Einnahmen:		
- Provisionen für übernommene Bürgschaften	2.023.435,88 DM	
- Rückflüsse bei Inanspruchnahmen aus Bürgschaften	1.000,02 DM	
- Zinserträge	<u>170.148,46 DM</u>	2.194.584,36 DM
Ausgaben:		
- Antragsbearbeitung und Verwaltung von Bürgschaften	299.799,72 DM	
- Inanspruchnahmen aus Bürgschaften	-,-	
- Übrige Ausgaben	<u>212,49 DM</u>	- 300.012,21 DM
Stand 31. Dezember 2000		<u>3.910.307,16 DM</u>

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

1 Allgemeines

209 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 2000 auf 332.964.191,07 DM.

210 Daneben werden von einer unmittelbaren und von einer mittelbaren bremischen Mehrheitsbeteiligungsgesellschaft für die Stadt und das Land treuhänderisch Anteile an 18 Unternehmen gehalten. Bei elf dieser Beteiligungen beträgt der bremische Anteil mehr als 25 %. Zum 31. Dezember 2000 beläuft sich der Nominalwert der Treuhandbeteiligungen auf 221.036.928,40 DM.

211 Weitere für die Stadt und das Land treuhänderisch gehaltene Beteiligungen bestehen aus Einlagen als stiller Gesellschafter an 15 Unternehmen. Der Wert dieser Vermögenseinlagen beträgt 27.450.010,90 DM per 31. Dezember 2000.

212 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 Einzelfeststellungen

Kultur: Bremer Theater GmbH

Die Bremer Theater GmbH hat seit der Spielzeit 1994/95 die Besucherzahlen erheblich steigern können, so dass sich der Zuschuss der Stadtgemeinde pro Besucher vermindert hat.

Verpflichtungen aus dem Kapitalsdienst für den Bau einer Probephöhne und die Aufnahme eines Betriebsmittelkredites haben dazu geführt, dass sich die Gesellschaft in einer schwierigen wirtschaftlichen Lage befindet.

Der Rechnungshof hat Möglichkeiten aufgezeigt, die zu Einnahmesteigerungen und Ausgabenminderungen führen. Werden sie umgesetzt, könnte das wirtschaftliche Ergebnis der Theater GmbH verbessert werden. Gelingt dies nicht, wird zu entscheiden sein, wie eine Konsolidierung erreicht werden kann.

Das Kulturressort ist seiner Verpflichtung zur Unterrichtung des Rechnungshofs gemäß § 69 LHO nicht nachgekommen. Außerdem hat es die Einhaltung des Besserstellungsverbots und die Verwendung des Zuschusses nicht geprüft und damit gegen Vorschriften des Zuwendungsrechts verstoßen.

1 Vorbemerkung

- 213** Der Rechnungshof hat die Betätigung der Freien Hansestadt Bremen bei der „Bremer Theater Theater der Freien Hansestadt Bremen GmbH“ (im Folgenden Bremer Theater oder Theater GmbH) geprüft. Alleingesellschafterin ist die Stadtgemeinde. Gegenstand des Unternehmens sind der Betrieb von Musiktheater, Schauspiel, Ballett/Tanztheater und Kinder-/Jugendtheater sowie sonstige kulturelle Veranstaltungen einschließlich aller damit im Zusammenhang stehenden Geschäfte.

2 Prüfungsfeststellungen

2.1 Zuwendung und Verwendungsnachweis

- 214** Um die Ziele der öffentlichen Kulturförderung und die des Bremer Theaters (Erhalt des Vier-Sparten-Theaters, hohe Besucherzahlen, vielfältige Angebote) mit den im Wesentlichen festgelegten Budgets zu erreichen, erhält das Bremer Theater von der Stadtgemeinde Zuschüsse. Diese werden als Zuwendung gemäß § 44 LHO im Rahmen institutioneller Förderung bewilligt und haben sich wie folgt entwickelt:

Zuwendungen der Stadtgemeinde Bremen						
Angaben in TDM						
Kassenwirksamer Zuschuss	Spielzeit 1994/95	Spielzeit 1995/96	Spielzeit 1996/97	Spielzeit 1997/98	Spielzeit 1998/99	Spielzeit 1999/00
Allgemeiner Betriebszuschuss	36.405	37.497	37.712	38.082	38.459	39.730
Bonus für Einnahmeverbesserungen	0	200	400	400	4000	
Orchesteranteil	5.115	6.086	6.009	6.535	6.624	6.109
Besondere Zuschüsse	0	0	61	0	30	550
Zuschuss für Expo	0	0	0	0	552	772
Zwischensumme	41.520	43.783	44.182	45.017	46.065	47.161
Bilanzierte Forderungen an die Stadtgemeinde						
Zuschuss für Pensionsrückstellungen	251	384	416	142	271	195
Zuschuss für den Ausgleich von Verlusten	0	236	0	223	706	150
Zwischensumme	251	620	416	365	977	345
Gesamtsumme	41.771	44.403	44.598	45.382	47.042	47.506

- 215** Das Kulturressort hat die Verpflichtung, die zweckentsprechende Verwendung der bewilligten Mittel zu prüfen, seit der Spielzeit 1994/95 nicht mehr erfüllt.

- 216** Der Rechnungshof erwartet, dass es die Prüfung der Verwendungsnachweise nunmehr unverzüglich vornimmt und ihn über das Ergebnis unterrichtet.

2.2 Besserstellungsverbot

- 217** Nach § 4 Haushaltsgesetz 2000 dürfen Zuwendungen zur institutionellen Förderung nach § 23 LHO nur mit der Auflage bewilligt werden, dass der Zuwendungsempfänger seine Beschäftigten finanziell nicht besser stellt als vergleichbare Beschäftigte der bremischen Verwaltung. Das Besserstellungsverbot gilt auch für sonstige Arbeitsbedingungen. Die Zuwendungsbescheide enthielten einen entsprechenden Passus.

- 218** Im Hinblick auf die Eingruppierung der Beschäftigten des Bremer Theaters haben sich keine Hinweise auf einen Verstoß gegen das Besserstellungsverbot ergeben.

219 Die beim Bremer Theater geltenden Freistellungsregelungen über die Abwesenheit von der Arbeit aus besonderem Anlass vom März 1981 sind unverändert geblieben, obwohl im Jahre 1996/1997 für den gesamten öffentlichen Dienst Einschränkungen verordnet bzw. tariflich vereinbart wurden. Die Regelungen im Theatertarifvertrag stellen somit eine unerlaubte Besserstellung dar.

220 Das Bremer Theater hat mitgeteilt, dass eine Anpassung an die Freistellungsregelung des BMT-G bei den derzeit laufenden Tarifverhandlungen beabsichtigt sei.

2.3 Theaterbetriebszuschlag

221 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die nicht nur gelegentlich Sonn- und Feiertagsarbeit leisten müssen und üblicherweise geteilte und unregelmäßige tägliche Arbeitszeiten haben, erhalten einen Theaterbetriebszuschlag. Damit werden die Besonderheiten und Erschwernisse der Theaterarbeit – insbesondere die nach Tarifrecht zu gewährenden Zeitzuschläge – abgegolten.

222 Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass der Betriebszuschlag zu großzügig bemessen ist. Eine überschlägige Rechnung hat gezeigt, dass der Monatslohn einschließlich Betriebszuschlag annähernd so hoch ist, wie der normale Lohn zusammen mit allen tarifvertraglich maximal möglichen Zeitzuschlägen pro Monat. Der Rechnungshof hat daher gefordert, über eine begrenzte Zeit die tatsächlichen Arbeitseinsätze zu ermitteln und auf dieser Basis Verhandlungen über eine Änderung der Pauschalbeträge aufzunehmen.

223 Die Erörterungen hierzu mit der Theater GmbH sind noch nicht abgeschlossen.

2.4 Wirtschaftliche Lage der Bremer Theater GmbH

224 Im Verlauf der Spielzeiten 1994/95 bis 1999/00 sind beim Bremer Theater Jahresfehlbeträge in Höhe von insgesamt rd. 1.559 TDM entstanden; davon wurden rd. 244 TDM als Verlustvortrag bilanziert. Mit Ablauf der Spielzeit 1999/00 waren über 50 % des Eigenkapitals der Theater GmbH in Höhe von 480 TDM verbraucht.

225 Zur Abdeckung der verbleibenden Verluste in Höhe von rd. 1.315 TDM hat die Stadtgemeinde dem Bremer Theater Zuschüsse bewilligt, allerdings mit dem Hinweis, dass diese nicht ausgezahlt würden. Die jeweiligen Bewilligungen dienten dazu, der Theater GmbH die Einstellung einer Forderung an die Stadtgemeinde Bremen in die Bilanz des Bremer Theaters zu ermöglichen. Ohne diese Zusagen hätten die Verluste bereits zum Ende der Spielzeit 1995/96 zur Überschuldung und Insolvenz der Theater GmbH geführt.

226 Mit den Bescheiden für die Spielzeiten 1995/96 und 1997/98 wurde eine spätere Auszahlung in Höhe von insgesamt rd. 459 TDM bei gleichzeitiger entsprechender Kürzung des Spielbetriebszuschusses in Aussicht gestellt.

227 Seit 1998/99 hat das Ressort eine Auszahlung der Zuschüsse zur Verlustabdeckung ausdrücklich ausgeschlossen. Der Rechnungshof bezweifelt, ob die letztgenannten Bescheide Grundlage für eine Aktivierung der Forderung sein können. Er hat das Ressort gebeten, die Bescheide so zu fassen, dass sie für eine Bilanzierung geeignet sind.

228 Zum Ausgleich der nicht liquiditätswirksamen Zuschüsse aus den Spielzeiten 1995/96 bis 1998/99 hat die Gesellschaft in der Spielzeit 1999/00 einen Betriebsmittelkredit in Höhe von 1,4 Mio. DM aufgenommen. Der Kapitaldienst für diesen Kredit in Höhe von bis zu 395 TDM (rd. 202 T€) jährlich sollte ab der Spielzeit 2000/01 durch Einsparungen von fünf Planstellen im Bereich Technik und Verwaltung ermöglicht werden.

229 Die Darlehensaufnahme führt nur kurzfristig zu einer Entspannung der wirtschaftlichen Lage der Theater GmbH. Diese wird sich nach Rückzahlung des Darlehens in Höhe der gezahlten Zinsen verschlechtern, wenn es nicht gelingt, die geplanten Stellenreduzierungen unter Berücksichtigung von Neueinstellungen im Ergebnis tatsächlich zu erreichen.

2.5 Finanzierung der Probephöhne

230 Im Jahr 1996 hat der Aufsichtsrat des Bremer Theaters eine Strukturreformkommission eingesetzt, die sich u. a. mit den finanziellen Belastungen durch die angemietete Probephöhne befasst hat. Diese hat festgestellt, dass die Aufwendungen mit jährlich rd. 400 TDM im theaterbezogenen betriebswirtschaftlichen Städtevergleich verhältnismäßig hoch sind. Die Strukturkommission hat in ihrem Bericht dringend

empfohlen, den bisherigen Standort aufzugeben und eine neue Probephöhne auf dem Theatergelände zu errichten. Gleichzeitig hat sie darauf hingewiesen, dass zuvor mit einer Machbarkeitsuntersuchung der betriebswirtschaftliche Nachweis der erreichbaren Einsparungen zu führen ist.

- 231** Der Empfehlung entsprechend hat die Theater GmbH den Neubau der Probephöhne beschlossen. Der Neubau sollte über ein Darlehen finanziert werden. Um sicherzustellen, dass der Schuldendienst für die Darlehen vollständig aus den Einsparungen durch Aufgabe des bisherigen Mietobjektes geleistet werden könne und der Theateretat nicht zusätzlich belastet werde, sollte das Darlehen auf 4 Mio. DM begrenzt sein.
- 232** Der Neubau der Probephöhne wurde zum Ende der Spielzeit 1999/00 im Wesentlichen abgeschlossen. Obwohl die organisatorischen und logistischen Planungsziele nicht vollständig erreicht werden konnten, haben sich die Baukosten mit rd. 11,65 Mio. DM gegenüber der ersten Planung fast verdreifacht. Zur Finanzierung dieses Betrages hat die Theater GmbH Darlehen in Höhe von 6.900 TDM aufgenommen, 4.750 TDM stammen aus öffentlichen Zuschüssen.
- 233** Die Darlehen haben eine Laufzeit von bis zu zwölf Jahren. Der Kapitaldienst für diese Darlehen führt auf Jahre hinaus zu hohen Belastungen und wird aus dem laufenden Theateretat nicht bedient werden können, da auch die Rationalisierungseffekte, die sich aus der Fertigstellung der Probephöhne und des Kulissenlagers ergeben haben, deutlich geringer als geplant ausgefallen sind. Den langfristigen Belastungen aus dem Kapitaldienst in Höhe von rd. 800 TDM (rd. 409 T€) stehen Einsparungen in Höhe von rd. 300 TDM (rd. 153 T€) gegenüber, so dass sich ein jährlicher Fehlbetrag in Höhe von rd. 500 TDM (rd. 256 T€) ergibt.
- 234** Zusammen mit den Zins- und Tilgungsleistungen aus dem Betriebsmittelkredit in Höhe von bis zu 395 TDM (rd. 202 T€) summieren sich die jährlichen Verpflichtungen auf rd. 1,2 Mio. TDM (rd. 614 T€).
- 235** Der Rechnungshof hat keine Anhaltspunkte dafür gefunden, dass die Theater GmbH die finanziellen Belastungen durch Einsparungen voll wird ausgleichen können. Wenn die vorgesehenen Stelleneinsparungen und die in Tz. 241 ff. genannten Möglichkeiten zur Einnahmesteigerung bzw. Ausgabensenkung nicht realisiert werden, wird nach Auffassung des Rechnungshofs zu entscheiden sein, ob für eine Konsolidierung zum Beispiel das Budget erhöht, die Darlehen durch die Stadtgemeinde Bremen übernommen oder eine Sparte aufgegeben werden muss.

2.6 Zuschüsse zu den Pensionsrückstellungen

- 236** Seit der Spielzeit 1994/95 wird der Zuschuss auf der Basis eines Festbetrages mit prozentualer Erhöhung für lineare Gehalts- und Lohnerhöhungen errechnet. Seitdem hat das Ressort keine Bescheide mehr über die Anerkennung, Übernahme und spätere Finanzierung der Zuführungen zu den Pensionsrückstellungen erteilt. Gleichwohl sind von der Theater GmbH in Höhe der jährlichen Zuführungen zu den Pensionsrückstellungen Forderungen gegen die Stadtgemeinde aktiviert worden. Ohne Bescheiderteilung hätten die Forderungen nach Auffassung des Rechnungshofs nicht aktiviert werden dürfen.
- 237** Um eine Wertberichtigung der Forderungen, die eine bilanzielle Überschuldung der Theater GmbH zur Folge hätte, zu vermeiden, hält der Rechnungshof es für unerlässlich, dass das Ressort die Forderungen der Theater GmbH durch entsprechende Zuwendungsbescheide anerkennt.
- 238** Das Ressort hat nach Informationen des Rechnungshofs wegen einer Lösung bereits Kontakt mit dem Senator für Finanzen aufgenommen.

2.7 Entwicklung der Besucherzahlen und der Erlöse

- 239** Ab der Spielzeit 1994/95 sind die Besucherzahlen, nach massiven Einbrüchen in den Jahren davor, bis zur Spielzeit 1998/99 kontinuierlich gestiegen und danach auf relativ hohem Niveau verblieben. Parallel dazu ist eine überproportionale Steigerung der Einnahmen aus Eintrittsgeldern zu verzeichnen. Die Erwartungen der Strukturreformkommission, durch höhere Besucherzahlen und damit höhere Einnahmen eine Verminderung des städtischen Zuschusses pro Besucher und Vorstellung zu erreichen, konnte die Theater GmbH erfüllen. Der Zuschuss pro Besucher, der in der Spielzeit 1994/95 noch rd. 259 DM betragen hatte und in der Spiel-

zeit 1998/99 auf 186 DM zurückgegangen war, ist in der folgenden Spielzeit allerdings wieder auf 194 DM gestiegen.

240 Auch die sonstigen Umsatzerlöse und sonstigen betrieblichen Erträge (hier ohne Zuschüsse der Stadtgemeinde Bremen) konnten von rd. 800 TDM in der Spielzeit 1994/1995 auf rd. 1.350 TDM in der Spielzeit 1999/2000 gesteigert werden. Der Anstieg der sonstigen betrieblichen Erträge ist insbesondere auf ein wesentlich höheres Spendenaufkommen, auf höhere Werbeeinnahmen und auf höhere Erträge aus nicht eingelösten Gutscheinen zurückzuführen. Die sonstigen Umsatzerlöse haben sich insbesondere durch Mehrerträge für eigene Gastspiele und aus Garderobengebühren – ausgehend von rd. 300 TDM in der Spielzeit 1994/1995 – bis zur Spielzeit 1999/2000 mehr als verdoppelt.

241 Der Rechnungshof hat im Rahmen seiner Untersuchung weitere Möglichkeiten festgestellt, wie die Theater GmbH ihre Ertragslage nachhaltig verbessern kann.

2.8 Eintrittskarten und Eintrittspreise

2.8.1 Freikarten

242 Für alle Premieren und Sonderveranstaltungen haben 45 Personen – u. a. als Vertreter verschiedener Institutionen sowie Behördenvertreter – Anspruch auf jeweils zwei Freikarten. Hinzu kommt eine zahlenmäßig nicht begrenzte Anzahl von Pressevertretern, Gästen der Stadtgemeinde und der Theaterleitung.

243 Im Laufe der Zeit ist der Kreis der Freikarten-Berechtigten stetig ausgeweitet worden. Zuletzt sind 1996 die Partei- und Fraktionsvorsitzenden der in der Bremischen Bürgerschaft vertretenen Parteien sowie die Pensionäre des Orchesters in den Kreis der Freikartenberechtigten aufgenommen worden.

244 Der Rechnungshof hat die Ansprüche der Berechtigten daraufhin untersucht, ob deren Anwesenheit bei Premieren und Sonderveranstaltungen für das Bremer Theater so vorteilhaft ist, dass deren Besuch mit jeweils zwei kostenlosen Karten subventioniert werden sollte.

245 Die Abgabe von Freikarten an die Mitglieder des Senats und an Partei- und Fraktionsvorsitzende hält der Rechnungshof für überholt. Die Anwesenheit von Behördenvertretern ist aus dienstlicher Sicht nicht erforderlich. Seit dem Erlass der Verwaltungsvorschrift über die Annahme von Belohnungen und Geschenken vom 19. Dezember 2000 (Brem.ABl. 2001 S. 25) sprechen auch rechtliche Gründe gegen eine weitere Abgabe von Freikarten an die Bediensteten.

246 Die Abgabe von Freikarten für alle Premieren und Sonderveranstaltungen an Mitglieder des Aufsichtsrats, Vertreter der Besucherorganisationen, Mitglieder der Deputation für Kultur sowie leitende Angestellte der Theater GmbH, die beruflich nicht mit der jeweiligen Vorstellung befasst sind, hält der Rechnungshof in Anbetracht der wirtschaftlichen Nachteile für unangemessen und empfiehlt, Freikarten auf eine bestimmte Anzahl pro Spielzeit zu begrenzen.

247 Der Rechnungshof hält die Abgabe von Freikarten an Pensionäre des Bremer Theaters und des Orchesters für ungerechtfertigt großzügig. Zum einen haben die Pensionäre des Orchesters keine vertraglichen Verbindungen mit der Theater GmbH, zum anderen ist der Anspruch auf insgesamt rd. 50 Eintrittskarten jährlich pro GmbH- und Orchester-Pensionär im Wert von über 2.200 DM (rd. 1.125 €) pro Spielzeit nicht mit der Verpflichtung der Theater GmbH zur wirtschaftlichen Betriebsführung zu vereinbaren.

248 In der Spielzeit 1999/00 sind 13.359 Freikarten für Premieren und reguläre Vorstellungen ausgegeben worden. Dies entspricht einem Anteil von 5,8 % an den Besuchern und einem Wert von rd. 588 TDM, ermittelt auf der Basis der Höhe des Durchschnittserlöses des Normalverkaufs.

249 Der Rechnungshof ist davon ausgegangen, dass rd. die Hälfte der durch Freikarten besetzten Plätze auch hätten verkauft werden können. Demnach beträgt der Einnahmeausfall rd. 294 TDM (rd. 150 T€) jährlich.

250 Die Theater GmbH hat mitgeteilt, dass die Freikartenordnung zurzeit überarbeitet wird. Bei Vorstellungen, bei denen die Theater GmbH von einem ausverkauften Haus ausgeht, werde die Ausgabe von ermäßigten oder freien Karten stark eingeschränkt werden. Insgesamt sei der vom Rechnungshof geschätzte Einnahmeausfall aber erheblich zu hoch gegriffen.

- 251** Der Rechnungshof hält Mehreinnahmen in der genannten Höhe für möglich, wenn die Zahl der Freikarten-Berechtigten reduziert und die Ausgabe von Freikarten – wie vom Bremer Theater angekündigt – für gut besuchte Vorstellungen stark eingeschränkt wird.

2.8.2 Ermäßigte Eintrittspreise

- 252** Schüler, Studenten, Arbeitslose und Schwerbehinderte ab 70 % Grad der Behinderung erhalten beim Erwerb von Eintrittskarten (Einzelkarten und Abonnements) 50 % Ermäßigung auf alle Kassenpreise (ohne Nebenkosten).
- 253** Der durchschnittliche Ertrag pro Ermäßigten-Einzelkarte liegt noch 20 % unter der Hälfte des durchschnittlichen Ertrages des Normalverkaufs, woraus ersichtlich wird, dass vorwiegend Plätze der preiswerteren Preisgruppen genommen werden.
- 254** Bei den Ermäßigten-Abonnement-Karten liegt der durchschnittliche Erlös mit 35,74 DM noch um 5,17 DM über den durchschnittlichen Abonnement-Platzmieten. Im Ermäßigten-Abonnement werden demnach vorwiegend die teuersten Platz- und Preisgruppen gekauft. Dieses Kaufverhalten lässt den Schluss zu, dass für die Gruppe der Ermäßigten-Abonnenten soziale Gründe für eine Ermäßigung nur teilweise vorhanden sind.
- 255** Der Rechnungshof hält es unter Abwägung der sozialen Gründe einerseits und den wirtschaftlichen Folgen der jetzigen Praxis andererseits für geboten, das Ermäßigungs-Angebot insgesamt auf die Plätze bis zu einer noch zu bestimmenden Platzgruppe zu beschränken. Anstelle der Schwerbehinderten sollten die Empfänger von Sozialhilfeleistungen in die Gruppe der Berechtigten aufgenommen werden. Hierdurch wäre sichergestellt, dass sozial bedürftige Schwerbehinderte wie bisher die Vergünstigung in Anspruch nehmen können. Dazu verweist der Rechnungshof auch auf die Ermäßigungskriterien und Platzangebote anderer öffentlicher Theater in Bremen und in der Bundesrepublik.
- 256** Die vorderen Plätze und teuren Preisgruppen sind für das Bremer Theater besonders ertragreich. Bei einer Herausnahme der beiden ersten Platzgruppen aus dem Ermäßigten-Angebot und der Aufhebung der Vergünstigung für Schwerbehinderte bei gleichzeitiger Aufnahme der Sozialhilfeempfänger ist mit Mehreinnahmen i. H. v. rd. 94 TDM (rd. 48 T€) pro Spielzeit zu rechnen.

2.8.3 Besucherorganisationen

- 257** In der Spielzeit 1999/2000 sind 53.164 Eintrittskarten (23,8 % der bezahlten Karten) über Besucherorganisationen verkauft worden. Die Organisationen übernehmen für ihre Mitglieder bzw. Kunden ganze Kartensätze und Einzelkarten und rechnen diese mit der Theater GmbH ab. Der Verwaltungsaufwand der Theater GmbH ist daher im Vergleich zu der Betreuungsarbeit für die eigenen Abonnenten und den Aufwendungen beim Einzelverkauf geringer.
- 258** Die Besucherorganisationen erhalten die Eintrittskarten mit Rabatten von bis zu über 40 %. Durch die hohen Rabatte sind die Erträge der Theater GmbH aus dem Verkauf von Eintrittskarten über Besucherorganisationen außerordentlich niedrig. Deshalb ist die Zusammenarbeit der Theater GmbH mit den Besucherorganisationen auf der Grundlage der vereinbarten Preisnachlässe wirtschaftlich nachteilig.
- 259** Der Rechnungshof hält es für erforderlich, die Vereinbarungen mit den Besucherorganisationen im Hinblick auf die Höhe der vereinbarten Rabatte zu überprüfen. Parallel dazu sollte die Bremer Theater GmbH mehr personelle und sächliche Mittel in die eigene Abonnentenbetreuung und Zuschauerwerbung investieren.
- 260** Einwohner aus dem niedersächsischen Umland können telefonisch beim Bremer Besucherring Karten bestellen. Die Karten werden per Post mit Rechnung verschickt. Neben diesem Service haben Theaterbesucher aus Niedersachsen den weiteren Vorteil, dass sie die Karten mit einem rd. 14%igen Nachlass erhalten. Der Rechnungshof hält den Verkauf hochsubventionierter Karten zu Preisen, die unter denen liegen, die Bremer Einwohner zu bezahlen haben, für unhaltbar. Die dem Bremer Besucherring eingeräumten Rabatte für Einzelverkäufe sind auf das übliche Maß zurückzunehmen.
- 261** Die Theater GmbH hat zugesagt, die Vereinbarung mit dem Bremer Besucherring zu überprüfen.

2.8.4 Verhältnis der Eintrittspreise innerhalb der Platzgruppen

262 Die Eintrittspreise für das Theater am Goetheplatz und für das Schauspielhaus sind sowohl nach Art der Veranstaltungen (z. B. höhere Preise bei Premieren) als auch und nach Platzgruppen (je weiter die Plätze von der Bühne entfernt sind, desto preisgünstiger werden sie angeboten) differenziert.

263 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass von dieser Regel Abweichungen bestehen, die nicht unerhebliche finanzielle Auswirkungen haben. Die nachstehende Übersicht zeigt die auffälligsten Abweichungen. So wird beispielsweise für eine Premieren-Karte (Preisgruppe A) in der Platzgruppe 5 nur 42 % des Preises der teuersten Preiskategorie verlangt, während im Vergleich dazu eine Karte für ein Schauspiel 55 % kostet (Preisgruppe E, Platzgruppe 5).

Platzgruppen						
	1	2	3	4	5	6
Durchschnitt	100 %	87 %	72 %	58 %	46 %	38 %
Preisgruppen						
A	100 %		76 %		42 %	33 %
B	100 %				41 %	
C	100 %		67 %	49 %	42 %	35 %
D	100 %	80 %	63 %			
E	100 %		77 %	65 %	55 %	

264 Der Rechnungshof hält die Preisgestaltung für nicht schlüssig. Ursächlich für die Abweichungen dürfte die langjährige Tradition sein, die Eintrittspreise bei den Preiserhöhungen auf volle DM auf- oder abzurunden – dadurch kann es bei einzelnen Preiskategorien bei mehrmaligen Auf- oder Abrundungen hintereinander zu den Abweichungen gekommen sein.

265 Der Rechnungshof hat errechnet, dass eine durchgängige und gleichmäßige Abstufung der Preise der Platzgruppen und entsprechende Anpassung der Eintrittspreise allein für das Theater am Goetheplatz zu Mehrerträgen von bis zu 4.500 DM (rd. 2.301 €) pro Vorstellung – volle Auslastung unterstellt – führen würde. Insgesamt hält der Rechnungshof bei einer angenommenen 75-%igen Auslastung und unter Berücksichtigung der Rabatte für Abonnenten und Besucherorganisationen jährliche Mehrerträge i. H. v. rd. 250 TDM (rd. 128 T€) für möglich.

266 Die Theaterleitung will an den bisherigen Regelungen bezüglich Ermäßigung und Preisfindung sowie genereller Preishöhe nichts ändern, bevor die anstehende Renovierung des Theaters abgeschlossen ist. Wegen der zusätzlichen Erschwernisse durch Ausweichspielstätten, anderen Inszenierungsabfolgen und geänderten Rahmenbedingungen seien Preiserhöhungen zurzeit nicht angebracht.

267 Der Rechnungshof wird die Theater GmbH bitten, die Renovierungszeit dazu zu nutzen, die Anpassung der Preise vorzubereiten.

2.8.5 Eintrittskarte als Fahrausweis

268 Seit dem 1. August 2000 gelten die im Vorverkauf erworbenen Eintrittskarten am Tag der Theatervorstellung gleichzeitig als Hin- und Rückfahrkarte für den öffentlichen Personennahverkehr. Von dieser Regelung ausgenommen sind Märchenvorstellungen, Vorstellungen der Sommerbespielung und Vorstellungen des Moks-Theaters.

269 Für die Berechtigung der Besucher, den öffentlichen Personennahverkehr für die Fahrt zum Bremer Theater zu benutzen, zahlt die Theater GmbH pro Eintrittskarte 1,50 DM an die Verkehrsverbund Bremen/Niedersachsen GmbH (VBN). Für die Spielzeit 2000/2001 hat sie ausgehend von 155.764 Besuchern rd. 234 TDM an den VBN überwiesen.

270 Der Rechnungshof hält die Vergütung an den VBN i. H. v. 1,50 DM für jede verkaufte Karte (mit den o. g. Ausnahmen) für zu hoch. Nach dem Ergebnis der 1998

vom Statistischen Landesamt Bremen durchgeführten Publikumsumfrage im Bremer Theater nutzen 26,3 % der Besucher öffentliche Verkehrsmittel für den Theaterbesuch. Demnach wären in der Spielzeit 2000/2001 von den o. g. 155.764 Besuchern rd. 41.000 mit dem ÖPNV zum Theater gefahren. Oder vereinfacht gesagt: Vier Besucher zahlen, einer fährt.

- 271** Hinzu kommt, dass nach den von den Verkehrsbetrieben veröffentlichten Statistiken von den rd. 41.000 ÖPNV-Benutzern mindestens rd. 7.000 im Besitz von Dauer-Fahrausweisen gewesen sein müssen (z. B. Bremer Karte, Firmenkarte oder Semesterticket) und damit die Fahrten bereits bezahlt hatten. Mithin hätten höchstens rd. 34.000 Besucher die Eintrittskarten auch als Fahrausweise genutzt.
- 272** Die Basis, auf der die Vergütungsleistung an den VBN berechnet werden sollte, liegt somit bei rd. 34.000 Besuchern in der Spielzeit 2000/2001. Rechnerisch ergibt sich daraus eine gezahlte Vergütung pro Person von 6,88 DM für die Hin- und Rückfahrt. Dieser Betrag liegt deutlich über dem Tarifpreis von 5,40 DM (bis 31. Dezember 2000 5,20 DM) für zwei Fahrten z. B. mit dem 10er Ticket.
- 273** Der Rechnungshof hält allerdings einen Vergleich auf der Basis des Preises einer Fahrt mit einem Abschnitt der Zehnerkarten in Anbetracht des geringen Verwaltungsaufwandes der VBN und der mit der Bremer Karte gleichzusetzenden Zielsetzung (Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs) für unzureichend. Angemessen als Gegenleistung für die Theaterfahrten ist der sich bei einer Monatskarte bzw. einem Jahresabonnement auf der Grundlage von 50 Fahrten pro Monat errechnete Erlös der VBN in Höhe von 1,36 DM bzw. 1,13 DM.
- 274** Auf der Basis dieser durchschnittlichen Erlöse und der tatsächlichen Inanspruchnahme der Eintrittskarte als Fahrkarte (rd. 22 % der Besucher, Hin- und Rückfahrt) kann vereinfachend gesagt werden, dass pro Eintrittskarte eine Zahlung von rd. 0,50 DM bis rd. 0,60 DM ausreicht. Der Mehrertrag des Bremer Theaters würde jährlich rd. 140 TDM bis rd. 156 TDM (rd. 72 T€ bis rd. 80 T€) betragen.
- 275** Die Theater GmbH hat bereits während der örtlichen Erhebungen angekündigt, mit der VBN über eine Vertragsänderung verhandeln zu wollen.
- 276** Zusammenfassend lassen sich nach der Realisierung der Vorschläge des Rechnungshofs zusätzliche jährliche Einnahmen von bis zu 638 TDM (rd. 326 T€) erzielen (294 TDM durch Reduzierung der Freikarten, 94 TDM aus Einschränkungen bei den Preisermäßigungen und 250 TDM aus der Vereinheitlichung des Preisgefüges innerhalb der Platzgruppen). Außerdem können Ausgaben i. H. v. jährlich mindestens 140 TDM aus der Verringerung der Fahrkostenerstattung an den VBN vermieden werden.
- 277** Das Bremer Theater hält die Höhe der zusätzlichen Einnahmen zum Teil für zu hoch und aufgrund der aktuellen Situation des Theaters (vgl. Tz. 250 und 266) nur mittelfristig für realisierbar.
- 278** Die Erörterungen hierzu sind noch nicht abgeschlossen.

2.9 Einnahmen aus der Verpachtung der Gastronomie

- 279** Im Erdgeschoss des Theaters am Goetheplatz ist der Kassen- und Abonnementbereich 1997 zu einem Restaurant umgebaut worden. Damit sollte das Theaterumfeld deutlich attraktiver werden. Die Baukosten wurden i. H. v. 600 TDM durch einen Zuschuss der Stiftung Wohnliche Stadt und durch einen Baukostenzuschuss einer Brauerei finanziert.
- 280** Im April 1997 sind die Räume von der Theater GmbH an die Brauerei verpachtet worden. Die Pacht ist gekoppelt an den Lebenshaltungskostenindex. Bei Veränderungen von mehr als 10 % sind die Pachtzinsen entsprechend anzupassen.
- 281** Das Pachtverhältnis endet nach 15 Jahren, wobei dem Pächter ein Optionsrecht für weitere fünf Jahre zu den selben Bedingungen eingeräumt wurde.
- 282** Der abgeschlossene Vertrag ist nach Auffassung des Rechnungshofs wegen der langen Laufzeit ohne wesentliche Anpassungsmöglichkeit an die wirtschaftliche Entwicklung des Gastronomiebetriebes nachteilig für die Theater GmbH. Die Theater GmbH sollte prüfen, ob mit der Brauerei im Zusammenhang mit der beabsichtigten Vermietung weiterer Räumlichkeiten Nachverhandlungen mit dem Ziel möglich sind, für den Gastronomiebetrieb eine höhere Vergütung zu erhalten.

- 283** Mit dem Pachtvertrag ist dem Pächter gleichzeitig das alleinige Recht zur Bewirtschaftung der Pausengastronomie, die in den Räumen des Theaters am Goetheplatz stattfindet, übertragen worden. Für dieses Recht wurde kein Entgelt vereinbart. Begründung war damals, dass die Pausengastronomie wegen der hohen Personalkosten nicht rentabel betrieben werden könne.
- 284** Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass es Aufgabe der Theater GmbH gewesen wäre, die Rentabilität der Pausengastronomie zunächst zu prüfen und eine Analyse der organisatorischen und personellen Schwachstellen vorzunehmen. Auf dieser Grundlage hätte entschieden werden müssen, ob eine Weiterführung in eigener Regie, eine Verpachtung gegen Entgelt oder eine unentgeltliche Überlassung der Pausengastronomie in allen Spielstätten angebracht gewesen wäre.
- 285** Der Rechnungshof hat der Theater GmbH empfohlen, die Vergütung für die Pausengastronomie und die Übertragung der noch in eigener Regie betriebenen Verkaufsstände in die Nachverhandlungen mit dem Pächter (vgl. Tz. 282) einzubeziehen.
- 286** Die Theater GmbH will den Vorschlag des Rechnungshofs aufgreifen.

2.10 Fehlende Unterrichtung des Rechnungshofs

- 287** Das zuständige Senatsressort hat nach § 69 LHO die Verpflichtung, u. a. die Finanz- und Vermögenslage sowie die Aufgabenwahrnehmung der GmbH anhand der Unterlagen, die der Freien Hansestadt Bremen als Gesellschafterin zugänglich sind, sowie der Berichte des Überwachungsorgans und der Jahresabschlussberichte nach § 53 HGrG und § 67 LHO zu überprüfen. Das Ergebnis der Prüfung ist dem Rechnungshof mitzuteilen.
- 288** Diese Verpflichtung hat das Kulturressort zuletzt für das Geschäftsjahr 1989/1990 erfüllt. Der Rechnungshof hat nachdrücklich auf eine termingerechte Einhaltung der Verpflichtung hingewiesen.

3 Übersicht über die unmittelbaren Beteiligungen am 31. Dezember 2000

289

Gesellschaft	Anteil der Freien Hansestadt Bremen (Stadt)		Gewinnausschüttung für Gj. 1999 (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 der Freien Hansestadt Bremen GmbH, Bremen	360.000	100	
Bremen Marketing GmbH, Bremen	100.000	100	

Gesellschaft	Anteil der Freien Hansestadt Bremen (Stadt)		Gewinnausschüttung für Gj. 1999 (einschl. Kapitalertragsteuer und Solidaritätszuschlag) DM
	DM	%	
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	
Arbeitsförderungszenrum des Landes Bremen - Gesellschaft mit beschränkter Haftung, Bremen	40.000	80	
Hanseatische Wohnungs-Beteiligungs-Gesellschaft mbH, Bremen	40.000	80	
Fähren Bremen-Stedingen GmbH, Bremen	278.610	55	
Rehazentrum Bremen GmbH, Bremen	249.368,32	51	
Speicherbau-Gesellschaft mbH, Bremen	26.000	50,98	74.025
Bremer Lagerhaus-Gesellschaft AG von 1877, Bremen	9.680.640	50,42	
Bremen Online Services GmbH & Co KG, Bremen	10.021.138	50,1	
Informations- und Datentechnik Bremen GmbH, Bremen	50.264,83	50,1	
Bremische Hafengesellschaft mbH	48.895,75	50	
Bremische Gesellschaft für Stadterneuerung, Stadtentwicklung und Wohnungsbau mbH, Bremen	32.314.850	49,72	2.088.030
Entsorgung Nord GmbH, Bremen	12.250.000	49	
ZOB Zentral-Omnibus-Bahnhof GmbH, Bremen	18.600	37,2	930
Hansegwasser Bremen GmbH, Bremen	12.550.000	25,1	376.500
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

Gesellschaft	Anteil der Freien Hansestadt Bremen (Stadt)		Gewinnausschüttung für Gj. 1999 (einschl. Kapitalertragsteuer und Solidaritätszuschlag)
	DM	%	DM
Bremer Landesbank Kreditanstalt Oldenburg - Girozentrale -, Bremen	20.400.000	7,5	1.232.172,90
Bremer Investitions-Gesellschaft mbH, Bremen	8.928.000	4,85	
BREPARK Bremer Parkraumbewirtschaftungs- und Management GmbH, Bremen	1.500	3	134.483
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	3.100
Münchener Hypothekenbank e.G., München	100	0,0001	8,75
Treuhänderisch durch die Bremer Investitions-Gesellschaft mbH ¹⁾ gehaltene Beteiligungen	220.771.582,40		
Treuhänderisch durch die Bremer Aufbau-Bank GmbH ²⁾ gehaltene			
- inländische Beteiligungen	262.506		
- ausländische Beteiligung	2.840		

¹⁾ Durch die Bremer Investitions-Gesellschaft mbH, Bremen werden treuhänderisch für die Freie Hansestadt Bremen (Land und Stadtgemeinde) Aktien und Geschäftsanteile an 14 Gesellschaften und fünf stillen Beteiligungen gehalten.

²⁾ Die Bremer Aufbau-Bank hält treuhänderisch für die Freie Hansestadt Bremen (Land und Stadtgemeinde) Aktien und Geschäftsanteile an vier Gesellschaften und zehn stillen Beteiligungen. Die ausländische Beteiligung ist mit den Anschaffungskosten angesetzt.

Bremen, den 20. Februar 2002

**RECHNUNGSHOF
DER FREIEN HANSESTADT BREMEN**

Spielhoff
Jacobs

Prof. Dr. Baltes
Kolbeck-Rothkopf