

**BREMISCHE BÜRGERSCHAFT**  
Stadtbürgerschaft  
17. Wahlperiode

Drucksache 17 / **290 S**  
26.02.09

# Bericht 2009

## - Stadt -

### Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen



## **Impressum**

Herausgeber: Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen  
Kohlhökerstraße 29  
28203 Bremen

Telefon: 0421 361 0  
Fax: 0421 361 3910

E-Mail: [Office@Rechnungshof.Bremen.de](mailto:Office@Rechnungshof.Bremen.de)  
Internet: [www.rechnungshof.bremen.de](http://www.rechnungshof.bremen.de)

Gestaltung: Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen

Druck: Hohnholt GmbH, 28195 Bremen, [www.hohnholt.com](http://www.hohnholt.com)

Bremen, Februar 2009

Veröffentlicht unter Bremische Bürgerschaft - Stadtbürgerschaft - Drucksache 17/290 S, v. 26.02.2009

Rechnungshof  
der Freien Hansestadt Bremen



---

**Jahresbericht 2009**

**Freie Hansestadt Bremen**

**- Stadt -**





## Inhaltsverzeichnis

	Seite
<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	3
<b>I Vorbemerkungen</b>	5
1 Gegenstand des Jahresberichts	7
2 Entlastung des Senats	7
<b>II Haushaltsgesetz (einschließlich Haushaltsplan) und Haushaltsrechnung 2007</b>	9
1 Haushaltsgesetz einschließlich Haushaltsplan	11
2 Einhaltung der Kreditaufnahmegrenze	11
3 Haushaltsrechnung	13
4 Abschluss der Ressorthaushalte (Verfahren, Rücklagen, Reste)	15
5 Übereinstimmung zwischen der Haushaltsrechnung und den Büchern	16
6 Kassen- und rechnungsmäßiges Ergebnis	16
7 Finanzierungssaldo	16
8 Haushaltsüberschreitungen	17
9 Erwirtschaftung von veranschlagten Minderausgaben und nicht erreichten Einnahmeanschlügen	18
10 Einhaltung der haushaltsgesetzlichen Kreditermächtigungen	19
11 Bürgschaften, Garantien und Treuhandvermögen „Bürgschaften (Stadt)“	19
<b>III Schulden, Zinsen und Steuern</b>	21
1 Schuldenentwicklung	23
2 Verhältnis der Schulden und Zinsen zu den Steuern	25



	Seite
<b>IV Einzelne Prüfungsergebnisse</b>	<b>27</b>
<b>Gesundheit</b>	
Neubau der Zentralküche	29
<b>Jugend</b>	
Übertragung der Jugendfreizeitheime auf freie Träger	47
<b>Bau, Bildung, Finanzen</b>	
Neubau einer Sporthalle nach einem Brandschaden	57
<b>Wirtschaft</b>	
„Schaufenster Bootsbau“	61
Ausgliederung der Veranstaltungstechnik der Hanseatischen Veranstaltungs-GmbH	71
<b>Häfen</b>	
Umzug einer stadtbremischen Gesellschaft	75
Neubau der Kaiserschleuse Bremerhaven	85
<b>Finanzen</b>	
Zusagen bei Baumaßnahmen	105
Neubau einer Hausmeisterwohnung	113
Planungskosten	117



### Abkürzungsverzeichnis

AktG	Aktiengesetz
BAB	Bremer Aufbau-Bank GmbH
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BKF	Bremer Kapitaldienstfonds
Brem. ABI.	Bremisches Amtsblatt
Brem.GBl.	Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
Drs.	Drucksache
DV	Datenverarbeitung
EU	Europäische Union
f. (ff.)	folgende
GBl	Gesellschaft für Bremer Immobilien mbH
GG	Grundgesetz
GTM	Eigenbetrieb Gebäude- und Technikmanagement Bremen
HG	Haushaltsgesetz
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
HKR	Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen
HU-Bau	Haushaltsunterlage Bau
LHK	Landeshauptkasse
LHO	Landeshaushaltsordnung
LV	Landesverfassung
RLBau	Richtlinien für die Planung und Durchführung von Bauaufgaben
RPrG	Rechnungsprüfungsgesetz
SGB	Sozialgesetzbuch
T€	Tausend Euro
Tz.	Textziffer
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VOB	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen
VOF	Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen
VV	Verwaltungsvorschriften





## I Vorbemerkungen



## **1 Gegenstand des Jahresberichts**

- 1 Der Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen prüft und überwacht gemäß Art. 133 a Abs. 1 LV nicht nur die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes, sondern gemäß § 88 Abs. 1 i. V. m. § 118 Abs. 1 LHO auch die der Stadtgemeinde einschließlich ihrer Sondervermögen und Betriebe. Auf der Grundlage dieses Berichts und der Haushaltsrechnung beschließt die Stadtbürgerschaft über die Entlastung des auch für die Stadtgemeinde zuständigen Senats.
- 2 Dieser Jahresbericht über die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Stadt befasst sich vor allem mit Bemerkungen zum Haushaltsjahr 2007. Soweit der Jahresbericht gemäß § 97 Abs. 5 LHO auch Feststellungen enthält, die andere Haushaltsjahre betreffen, sind sie kenntlich gemacht. Der Rechnungshof beschränkt sich im Abschnitt „II Haushaltsgesetz (einschließlich Haushaltsplan) und Haushaltsrechnung 2007“ darauf, grundsätzlich nur auf Sachverhalte einzugehen, die nicht bereits in veröffentlichten Abschlussunterlagen für das Haushaltsjahr 2007 dargestellt worden sind.
- 3 Die Ausführungen unter Tz. 3 bis Tz. 11 im gleichzeitig vorgelegten Jahresbericht 2009 - Land - über die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung und der Haushaltsrechnung 2007 der Freien Hansestadt Bremen (Land) gelten auch für diesen Bericht. Zum Personalhaushalt der Stadt wird auf die Ausführungen im Jahresbericht 2009 - Land -, Abschnitt VI, verwiesen.
- 4 Der vorliegende Bericht gibt den Beratungsstand vom 12. Februar 2009 wieder.

## **2 Entlastung des Senats**

- 5 Die Bürgerschaft hat den Senat gemäß § 114 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. § 118 Abs. 1 LHO für das Haushaltsjahr 2005 (vgl. Jahresbericht 2008 - Stadt -, Tz. 5) in der Sitzung am 19. Februar 2008 entlastet (Beschluss der Stadtbürgerschaft Nr. 17/96 S). Für das Haushaltsjahr 2006 hat die Bürgerschaft den Senat in der Sitzung am 11. November 2008 entlastet (Beschluss der Stadtbürgerschaft Nr. 17/220 S).





## **II Haushaltsgesetz (einschließlich Haushaltsplan) und Haushaltsrechnung 2007**





## **1           Haushaltsgesetz einschließlich Haushaltsplan**

- 6** Die Stadtbürgerschaft hat den Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2007 durch das Haushaltsgesetz (HG) der Freien Hansestadt Bremen (Stadtgemeinde) vom 20. Juni 2006 beschlossen (Brem.GBl. S. 319). Er ist in Einnahme und Ausgabe auf 2.705.044.270 € festgestellt worden. Im Vorjahr hatte der Haushalt ein Volumen von 2.551.777.050 €.
- 7** Das für den Personalhaushalt ausgewiesene Stellenvolumen ist auf 7.451 festgesetzt worden. Der Stellenindex, der die durchschnittliche Entgelt- und Besoldungsgruppe beschreibt, hat 1,47 betragen. Dies entspricht einer durchschnittlichen Wertigkeit zwischen den Entgeltgruppen 11 und 12 bzw. den Besoldungsgruppen A 11 und A 12.
- 8** Das HG 2007 sah in § 13 Abs. 1 Nr. 1 vor, dass die Senatorin für Finanzen Kredite bis zur Höhe von 1.078.072.980 € aufnehmen durfte. Für das Haushaltsjahr 2006 belief sich die Kreditermächtigung auf 919.659.870 €.

## **2           Einhaltung der Kreditaufnahmegrenze**

- 9** Einnahmen aus Krediten dürfen gemäß Art. 131 a Satz 2 LV und - inhaltlich gleich lautend - gemäß § 18 Abs. 1 Halbsatz 1 LHO die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten.



- 10 Der Rechnungshof hat berechnet, ob die Kreditaufnahmegrenze bei der Haushaltsaufstellung eingehalten worden ist. Das Ergebnis hat er in folgender Tabelle dargestellt:

<b>Kreditaufnahmegrenze und Überschreitung, Haushaltsaufstellung 2007</b>				
<b>Pos.</b>		<b>Land</b>	<b>Stadtgemeinde</b>	<b>Zusammen (bereinigt)</b>
		<b>T€ (gerundet)</b>		
1	Investitionsausgaben (brutto)	363.869	179.205	477.930
2	abzüglich Investitionseinnahmen	99.865	53.508	88.229
3	Nettoinvestition	264.004	125.697	389.701
4	Nettokreditaufnahme	556.342	362.373	924.318
5	Überschreitung (Pos. 4 abzüglich 3)	292.338	236.676	534.617

- 11 Danach ist die Grenze bei einem Vergleich der Nettoinvestition mit der Nettokreditaufnahme beim Land um rd. 292,3 Mio. € und bei der Stadt um rd. 236,7 Mio. € überschritten worden. Werden beide Haushalte zusammen betrachtet, hat sich bei der Haushaltsaufstellung nach der Bereinigung um die Einnahmen und Ausgaben der beiden Gebietskörperschaften untereinander eine Überschreitung der Kreditaufnahmegrenze in Höhe von rd. 534,6 Mio. € ergeben.
- 12 Bei seiner Berechnung hat der Rechnungshof - anders als die Senatorin für Finanzen (z. B. im aktuellen Finanzplan 2007 bis 2011) - die Kreditaufnahmen beim Bund und bei anderen Gebietskörperschaften (Obergruppe 31 des Gruppierungsplans) und die Tilgungen darauf (Obergruppe 58) einbezogen. Für die Höhe der Schulden macht es keinen Unterschied, ob Kredite bei Banken, beim Bund oder bei anderen Gebietskörperschaften aufgenommen oder getilgt werden. Der Rechnungshof hat deshalb rd. 10,6 Mio. € Tilgungen der Obergruppe 58 einbezogen (bereinigt rd. 5,0 Mio. €). Kreditaufnahmen der Obergruppe 31 gab es nicht. Die beiden Berechnungsarten haben zu unwesentlich unterschiedlichen Überschreibungsbeträgen geführt.
- 13 Im Vollzug des Haushalts hat sich eine geringere Überschreitung der Kreditaufnahmegrenze ergeben als bei der Haushaltsaufstellung. Das zeigt die folgende Tabelle:



<b>Vergleich der Nettoinvestition mit der Nettokreditaufnahme im Haushaltsvollzug 2007</b>				
<b>Pos.</b>		<b>Land</b>	<b>Stadtgemeinde</b>	<b>Zusammen (bereinigt)</b>
		<b>T€ (gerundet)</b>		
1	Investitionsausgaben (brutto)	348.997	188.235	461.655
2	abzüglich Investitions- einnahmen	109.152	64.447	98.023
3	Nettoinvestition	239.845	123.788	363.632
4	Nettokreditaufnahme	409.019	264.854	680.576
5	Überschreitung (Pos. 4 abzüglich 3)	169.174	141.066	316.944

- 14** Danach hat sich bei einem Vergleich der Nettoinvestition mit der Nettokreditaufnahme beim Land eine Überschreitung um rd. 169,2 Mio. € und bei der Stadt um rd. 141,1 Mio. € ergeben. Werden beide Haushalte zusammen betrachtet, hat sich im Haushaltsvollzug nach der Bereinigung um die gegenseitigen Zahlungsströme eine Überschreitung der Kreditaufnahmegrenze in Höhe von rd. 316,9 Mio. € ergeben. Die im Vergleich zwischen Haushaltsaufstellung und Haushaltsvollzug geringere Überschreitung hat vor allem an höheren als geplanten Einnahmen gelegen.

### **3 Haushaltsrechnung**

- 15** Der Senat hat gemäß Art. 133 i. V. m. Art. 146 und 148 Abs. 1 LV die von der Senatorin für Finanzen aufgestellte Haushaltsrechnung der Freien Hansestadt Bremen (Stadtgemeinde) für das Haushaltsjahr 2007 durch Mitteilung vom 25. November 2008 (Drs. 17/262 S) der Stadtbürgerschaft vorgelegt und erläutert.
- 16** Wie in der Vergangenheit ist auch die Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2007 in gekürzter Form vorgelegt worden. Sie enthält die Gesamtbeträge der Kapitel und Einzelpläne sowie die zusammengefassten Einzelplansummen. Sie weist außerdem die Abweichungen zwischen dem Haushaltssoll und den Rechnungsergebnissen der Einzelpläne aus. Die Ergebnisse der einzelnen Haushaltsstellen sind in den Gesamtrechnungsnachweisungen enthalten. Sie sind bei der Verwaltung der Bremischen Bürgerschaft ausgelegt worden. Besondere Buchungsauffälligkeiten sind erläutert worden.



- 17** Die Haushaltsrechnung enthält u. a. einen Haushaltsabschluss in Form eines Ist-Abschlusses gemäß § 25 Abs. 1 LHO einschließlich des kassenmäßigen Jahresergebnisses gemäß § 82 Nr. 1 LHO und des rechnungsmäßigen Jahresergebnisses einschließlich Darstellung der Haushaltsreste gemäß § 83 LHO. Außerdem enthält die Haushaltsrechnung den Finanzierungssaldo gemäß § 82 LHO.
- 18** Der Senat hat der Stadtbürgerschaft mit der Haushaltsrechnung 2007 folgende Anlagen vorgelegt:
- Übersichten über erhebliche Solländerungen und erhebliche Abweichungen zwischen Soll- und Ist-Beträgen einschließlich Erläuterungen,
  - Personalausgaben,
  - Übersichten über niedergeschlagene und erlassene Beträge,
  - Übersichten über Beteiligungen, Sachanlagen, Forderungen, Rücklagen, Sondervermögen und Eigenbetriebe, Schulden und Bürgschaftsverpflichtungen,
  - Flächenangaben über den Grundbesitz,
  - Kurzfassungen der Bilanzen und der Gewinn- und Verlustrechnungen der Eigenbetriebe sowie der Sondervermögen der Stadtgemeinde Bremen,
  - Zusammenfassung der Vermögensnachweise Land und Stadtgemeinde Bremen,
  - Entwicklung der fundierten Schulden der bremischen Körperschaften,
  - Zusammenstellung über die Schulden der Gesellschaften mit mehrheitlicher Beteiligung Bremens,
  - Nachweisung der Einnahmen und Ausgaben der unselbstständigen Stiftungen und Vermächtnisse sowie der Sonderhaushalte der Freien Hansestadt Bremen (Stadtgemeinde).
- 19** Die Haushaltsrechnung enthält als Anlage 3 auf Seite 73 den Vermögensnachweis zum 31. Dezember 2007. Damit wird gemäß § 73 LHO über das Vermögen und die Schulden der Stadtgemeinde ein Nachweis erbracht, der



der Bürgerschaft und dem Rechnungshof gemäß § 86 LHO zusammen mit der Haushaltsrechnung vorgelegt worden ist.

- 20** Der Vermögensnachweis enthält die Bestände an Vermögen und Schulden am Jahresanfang, deren Veränderungen im Laufe des Jahres und die sich daraus ergebenden Bestände am Jahresende. Die Vermögens- und Schuldenposten sind näher erläutert (vgl. Anlage 3, S. 74 ff. der Haushaltsrechnung). Darüber hinaus liegen dem Rechnungshof weitergehende Unterlagen zum Vermögensnachweis vor.
- 21** Der Stand der Forderungen und Verbindlichkeiten des Bremer Kapitaldienstfonds ist aus der Anlage 4 (S. 111) zur Haushaltsrechnung des Landes ersichtlich (vgl. Jahresbericht 2009 - Land -, Tz. 30).

#### **4 Abschluss der Ressorthaushalte (Verfahren, Rücklagen, Reste)**

- 22** Die Senatorin für Finanzen bewirtschaftet die Haushaltsreste zum Jahresabschluss für Land und Stadt auf der Grundlage des Produktgruppenhaushalts, der die beiden Gebietskörperschaften umfasst. Ebenso rechnet sie auf dieser Grundlage auch die Mehr- und Mindereinnahmen auf und bildet Rücklagen und Verlustvorträge für Land und Stadtgemeinde. Die Senatorin für Finanzen hat in ihrer Vorlage für die Sitzung der Haushalts- und Finanzausschüsse am 4. April 2008 zur Abrechnung der Produktplanhaushalte 2007 (Vorlage 17/119 L, zugleich 17/133 S) dargestellt, wie sich die Verlustvorträge, Rücklagen und Reste seit dem Haushaltsjahr 2002 entwickelt haben. Der Rechnungshof hat die Aufstellung der Senatorin für Finanzen über die Abrechnung der Haushalte in seinem Jahresbericht 2009 - Land - unter Tz. 31 wiedergegeben.
- 23** Aus der Tabelle geht hervor, dass mit Abschluss der Haushalte 2007 Verluste in Höhe von insgesamt rd. 5,5 Mio. € in das Folgejahr übertragen worden sind. Die Höhe der Rücklagen und Reste insgesamt betrug rd. 99,1 Mio. €. Darunter sind Ausgabereste von rd. 28,9 Mio. €, investive Rücklagen von rd. 48,2 Mio. € sowie Sonderrücklagen in Höhe von rd. 13 Mio. €, wie z. B. für die Versorgungsvorsorge. Bei Ausgaberesten handelt es sich um nicht verbrauchte konsumtive Haushaltsmittel, die im Folgejahr nicht mehr finanziert sind. Daher muss grundsätzlich bei Inanspruchnahme eines Ausgaberestes auf einen entsprechenden Teil des Haushaltsanschlags verzichtet werden. Investive Rücklagen resultieren aus nicht verbrauchten investiven Haushaltsmitteln, die mit einer entsprechenden Kreditermächtigung unterlegt sind. Da-



her können sie unter bestimmten Voraussetzungen bei Bedarf im Folgejahr zusätzlich zu den Haushaltsanschlügen in Anspruch genommen werden.

## **5 Übereinstimmung zwischen der Haushaltsrechnung und den Büchern**

- 24** Gemäß § 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO hat der Rechnungshof zu berichten, ob die in der Haushaltsrechnung und die in den Büchern aufgeführten Beträge übereinstimmen und die geprüften Einnahmen und Ausgaben ordnungsgemäß belegt sind. Die in der Haushaltsrechnung 2007 und die in den Büchern der Kasse aufgeführten Beträge stimmen - soweit sie geprüft wurden - überein. Soweit bei fachressortbezogenen Prüfungen Einnahmen und Ausgaben nicht ordnungsgemäß belegt worden sind, hat der Rechnungshof mit der jeweils geprüften Dienststelle verabredet, wie diese Mängel zu beheben sind.

## **6 Kassen- und rechnungsmäßiges Ergebnis**

- 25** Der Abschluss der bremischen Haushalte für das Haushaltsjahr 2007 ist auf Seite 58 der Haushaltsrechnung des Landes und auf Seite 54 der Haushaltsrechnung der Stadtgemeinde dargestellt. Er weist als kassenmäßigen Abschluss nach § 82 LHO Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben in Höhe von jeweils 3.952.308.307,29 € für das Land und 2.824.451.309,78 € für die Stadtgemeinde, somit insgesamt jeweils 6.776.759.617,07 €, aus.
- 26** Tatsächlich sind im Jahr 2007 - wie auch in Vorjahren - für beide Gebietskörperschaften höhere Einnahmen auf Haushaltsstellen eingegangen und zunächst gebucht worden. Wegen fehlender Annahmeanordnungen sind sie jedoch in das Folgejahr verschoben worden (vgl. Jahresbericht 2007 - Stadt -, Tz. 31 f.).
- 27** Die Zahl dieser Fälle hat weiter abgenommen. Im Jahr 2007 waren es noch 1.092 Fälle mit einer Gesamtsumme von 140.573,45 € (2006: rd. 1.160 Fälle und rd. 139.000 €).

## **7 Finanzierungssaldo**

- 28** Der Finanzierungssaldo gemäß § 82 LHO wird im Bund und in den Ländern nach einem einheitlichen Schema berechnet. Er ergibt den Kreditbedarf der Gebietskörperschaften und ist für das Haushaltsjahr 2007 auf Seite 55 der

Haushaltsrechnung dargestellt. Er ist abzulesen aus der Gegenüberstellung der Ist-Einnahmen<sup>1</sup> und der Ist-Ausgaben<sup>2</sup>. In Bremen wird außerdem sowohl bei den Einnahmen als auch bei den Ausgaben die Summe der Erstattungen innerhalb der Haushalte herausgerechnet. Von geringfügigen Beträgen abgesehen, ist dies jedoch für den Saldo im Abschluss neutral. Für das Jahr 2007 wies die Haushaltsrechnung der Stadt Bremen beim Finanzierungssaldo eine Unterdeckung von 239.109.144,88 € auf.

## 8 Haushaltsüberschreitungen

- 29** Gemäß § 34 Abs. 2 Satz 2 LHO sind Ausgabemittel so zu bewirtschaften, dass sie zur Deckung aller Ausgaben ausreichen, die unter die einzelne Zweckbestimmung fallen. Das gilt auch, wenn sie gemäß § 4 HG 2007 deckungsfähig sind und zu einem gemeinsamen Deckungskreis gehören. Soweit das nicht möglich ist, muss eine Nachbewilligung über- oder außerplanmäßiger Mittel rechtzeitig beantragt werden (§ 37 LHO i. V. m. § 6 HG 2007). Werden Ausgaben über die Ausgabeermächtigung für eine Haushaltsstelle oder einen Deckungskreis hinaus geleistet, verstößt dies gegen das Budgetrecht des Parlaments. Gemäß § 97 Abs. 2 Nr. 2 LHO hat der Rechnungshof darüber zu berichten, ob und in welcher Weise vom Haushaltssoll ohne Genehmigung des Parlaments abgewichen worden ist.
- 30** Für das Haushaltsjahr 2007 hat der Rechnungshof 12 Überschreitungen mit einem Betrag von zusammen 560.199,86 € bei Haushaltsstellen ermittelt, die nicht zu einem Deckungskreis gehörten. Ferner hat er 23 Überschreitungen von Deckungskreisen mit einer Gesamtsumme von 9.472.099,33 € festgestellt. Zusammen sind das 35 Überschreitungen in einer Gesamthöhe von 10.032.299,19 €. Hierunter sind vier Fälle, die in der Summe 3.479.593,83 € betragen, die zwar nachbewilligt wurden, aus technischen Gründen jedoch im DV-System des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens (HKR-System) nicht dargestellt worden sind. Die Beträge mussten manuell nachträglich eingearbeitet werden. Außerdem ist - neben anderen - eine Überschreitung in Höhe von 4.483.753,01 € enthalten, die aus dem Personalbereich des Bildungsressorts stammt. Diese Überschreitung ist in Deckungskreisen und bei einzelnen Haushaltsstellen vorgekommen. Die Senatorin für Finanzen hat dazu ausgeführt, dass sie durch unterschrittene Anschläge innerhalb des Pro-

---

<sup>1</sup> ohne Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt, ohne Entnahmen aus Rücklagen und ohne Einnahmen aus kassenmäßigen Überschüssen

<sup>2</sup> ohne Ausgaben zur Schuldentilgung am Kreditmarkt, ohne Zuführung an Rücklagen und ohne Ausgaben zur Deckung eines kassenmäßigen Fehlbetrags



duktplans gedeckt seien. Im Vorjahr waren es zusammen 32 Überschreitungen mit einer Gesamthöhe von 3.321.871,17 €.

- 31** Die Ressorts haben die Überschreitungen zwar durch Bewirtschaftungsmaßnahmen bei den Jahresabschlussarbeiten für ihre Haushalte berücksichtigt, z. B. sind geringere Beträge den Rücklagen zugeführt worden. Dies ändert jedoch nichts daran, dass das Bewilligungsrecht des Parlaments in diesen Fällen verletzt worden ist. Die Senatorin für Finanzen hat die Ressorts zuletzt im November 2007 mit ihrem Schreiben über den Jahresabschluss nochmals ausdrücklich angehalten, für das Haushaltsjahr 2007 Haushaltsstellen und Deckungskreise nicht zu überschreiten. Trotz dieses Hinweises, der die Ressorts an eine Selbstverständlichkeit erinnerte, ist das Budgetrecht des Parlaments erneut verletzt worden. Die Senatorin für Finanzen hat in ihrer Vorlage für die Sitzung der Haushalts- und Finanzausschüsse am 27. Juni 2008 über die Haushaltsüberschreitungen berichtet (Vorlage 17/157 L, zugleich 17/183 S).

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

- 32** Der Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2007 enthält bei einer Haushaltsstelle veranschlagte Minderausgaben in Höhe von insgesamt 584.120 €.
- 33** Die Senatorin für Finanzen überwacht, ob die Ressorts die in ihren Haushalten veranschlagten Minderausgaben erwirtschaften. Sie hat sich zur Auflösung der veranschlagten Minderausgaben geäußert (Vorlage 17/109 L, zugleich 17/121 S für die Sitzungen der Haushalts- und Finanzausschüsse am 4. April 2008, „Abschlussbericht Produktgruppenhaushalt 2007“, S. 48). Die veranschlagten Minderausgaben sind im Vollzug der Haushalte vollständig haushaltsstellengerecht aufgelöst worden.
- 34** Darüber hinaus hat die Senatorin für Finanzen auch überwacht, ob für nicht erreichte Einnahmeanschläge Ausgaben eingespart oder Mehreinnahmen an anderer Stelle nachgewiesen worden sind. Bei einigen nicht erreichten Einnahmeanschlägen sind Einsparungen sowie Mehreinnahmen an anderer Stelle nicht nachgewiesen, sondern Verlustvorträge gebildet worden.



## **10 Einhaltung der haushaltsgesetzlichen Kreditermächtigungen**

- 35** Das HG 2007 sah in § 13 vor, dass die Senatorin für Finanzen für verschiedene Zwecke betraglich begrenzt Kredite aufnehmen darf. Der Rechnungshof hat geprüft, ob sie die Ermächtigungsgrenzen eingehalten hat.
- 36** Gemäß § 13 Abs. 3 HG durften Kassenkredite bis 8 % der veranschlagten Haushaltsmittel aufgenommen werden; das sind 216.403.541,60 €. Diesen Rahmen hat die Senatorin für Finanzen stets eingehalten.
- 37** Die Senatorin für Finanzen hat gemäß § 13 Abs. 6 Nr. 1 HG für investive Zwecke für das Sondervermögen „Immobilien und Technik der Stadtgemeinde Bremen“ Kredite bis zur Höhe von 33.561.000 € aufnehmen dürfen. Im Jahr 2007 hat sie für diesen Zweck 36.724.247,17 € aufgenommen. Durch Beschluss des städtischen Haushalts- und Finanzausschusses durfte die Senatorin für Finanzen zusätzlich rd. 13,3 Mio. € aus der nicht ausgeschöpften Kreditermächtigung des Jahres 2006 in Anspruch nehmen. Dies war möglich, weil sich die Umsetzung der Maßnahmen des Investitionsplans 2006 häufig verzögert hat und die Mittelabflüsse somit in das Jahr 2007 verschoben wurden.
- 38** Die übrigen Kreditermächtigungen aus § 13 HG hat die Senatorin für Finanzen entweder nicht in voller Höhe oder gar nicht in Anspruch genommen.

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

- 39** Die Senatorin für Finanzen war gemäß § 13 Abs. 5 und § 17 Abs. 1 HG 2007 ermächtigt, neue Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen bis zu 591,1 Mio. € zu übernehmen.
- 40** Neue Verpflichtungen ist sie in Höhe von rd. 241,0 Mio. € eingegangen. Der Gesamtbestand der Verpflichtungen hat sich gegenüber dem Stand vom 31. Dezember 2006 um rd. 15,0 Mio. € erhöht. Am 31. Dezember 2007 hat er 448.240.521,44 € betragen.
- 41** Die Ermächtigungsgrenzen des HG 2007 sind nicht überschritten worden.





### **III Schulden, Zinsen und Steuern**



## 1 Schuldenentwicklung

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

Entwicklung der Schulden, in T€, gerundet, Rundungsdifferenzen sind möglich				
Jahr	Schuldenstand am Jahresende <sup>3, 4</sup>	Schuldenstand der Eigenbetriebe und Sondervermögen	Gesamt- Schuldenstand am Jahresende	Veränderungen
2000	2.142.567	199.435	2.342.002	950.927
2001	2.551.015	196.867	2.747.882	405.880
2002	2.914.332	220.836	3.135.168	387.286
2003	3.306.182	222.216	3.528.399	393.231
2004	3.755.728	289.621	4.045.349	516.949
2005	4.213.427	376.567	4.589.994	544.645
2006	4.450.490	610.188	5.060.678	470.684
2007	4.714.631	855.127	5.569.758	509.080

- 43 Die über den Haushalt abgewickelten Schulden haben sich insgesamt um rd. 509 Mio. € auf rd. 5.570 Mio. € erhöht. Hohe Kreditaufnahmen bei den städtischen Sondervermögen hatten im Jahr 2006 dazu geführt, dass die Schulden bei den zusammengefasst dargestellten Eigenbetrieben und Sondervermögen gegenüber dem Jahr 2005 stark angestiegen waren. Im Jahr 2007 sind die Schulden mit rd. 855 Mio. € deutlich höher gestiegen. Wiederum waren gestiegene Kreditaufnahmen bei den Sondervermögen der wesentliche Grund.
- 44 Als schuldengleich hat die Senatorin für Finanzen in ihrem Vermögensnachweis zum 31. Dezember 2007 „Sonstige Verpflichtungen“ in Höhe von rd.

<sup>3</sup> Stand der Schulden am jeweiligen Jahresende, soweit sie auf Geldaufnahmen beruhen, die aufgrund von Ermächtigungen durch die Haushaltsgesetze getätigt wurden (ohne Kassenkredite).

<sup>4</sup> Die Schuldenstände unterscheiden sich von denen, die die Senatorin für Finanzen in den Vermögensnachweisen für das Land und die Stadt darstellt, weil der Rechnungshof die Schulden im Wesentlichen haushaltsjährlich abgrenzt (14. Monat), während Stichtag für die Schuldenstände im Vermögensnachweis der 31. Dezember ist. Zu evtl. weiteren Ursachen für unterschiedliche Schuldenstände vgl. Jahresbericht 2009 - Land -, Tz. 112 f. Bei dem Schuldenstand der Betriebe hat der Rechnungshof den im Vermögensnachweis, Anl. 3 zur Haushaltsrechnung 2007 der Stadtgemeinde Bremen, S. 93, genannten Betrag übernommen.



19,0 Mio. € dargestellt. Gegenüber 2006 haben diese Verpflichtungen um mehr als 117 Mio. € abgenommen. Die Kredite für das Hafenprojekt CT III werden nicht mehr als „Sonstige Verpflichtungen“ geführt, sondern über das Sondervermögen Hafen abgewickelt. In den „Sonstigen Verpflichtungen“ sind auch Kredite enthalten, die aufgrund besonderer haushaltsgesetzlicher Ermächtigung (s. Tz. 35 ff.) zu Lasten der Stadtgemeinde Bremen aufgenommen worden sind.

- 45** Darüber hinaus bestehen Verbindlichkeiten, die sich aus Schuldenaufnahmen bremischer Beteiligungsgesellschaften ergeben haben (vgl. Jahresbericht 2009 - Land -, Tz. 123). Die Schulden bestehen überwiegend bei Gesellschaften der Stadtgemeinde. Der Rechnungshof hat in der folgenden Übersicht die Verbindlichkeiten der Gesellschaften zusammengefasst, die sie ihm für den Stichtag 31. Dezember 2007 übermittelt haben:

<b>Übersicht der Verbindlichkeiten der Gesellschaften von Land und Stadtgemeinde Bremen, unterteilt nach Art der Verbindlichkeit</b>	
<b>Art der Verbindlichkeit</b>	<b>Betrag, T€ gerundet</b>
Verbindlichkeiten insgesamt	3.353.511
Langfristige Verbindlichkeiten	2.590.622
Langfristige Verbindlichkeiten gegenüber dem Land	237.246
Langfristige Verbindlichkeiten gegenüber der Stadtgemeinde Bremen	5.314
Langfristige Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten	2.227.321
Langfristige Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen	27.136
Sonstige langfristige Verbindlichkeiten	93.605
Kurzfristige Verbindlichkeiten	762.889
Kurzfristige Verbindlichkeiten gegenüber dem Land	94.049
Kurzfristige Verbindlichkeiten gegenüber der Stadtgemeinde Bremen	9.870
Kurzfristige Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten	221.161
Kurzfristige Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen	40.936
Sonstige kurzfristige Verbindlichkeiten	396.873



- 46** Danach haben bei den Beteiligungsgesellschaften insgesamt rd. 3.353,5 Mio. € Schulden zum Stichtag 31. Dezember 2007 bestanden. Sie gliedern sich in rd. 2.590,6 Mio. € langfristige und in rd. 762,9 Mio. € kurzfristige Verbindlichkeiten. In den kurzfristigen Verbindlichkeiten sind rd. 68,7 Mio. € enthalten, die nicht gegenüber Banken, sondern gegenüber der LHK bestanden. Für rd. 363,4 Mio. € aus beiden Schuldenarten hat Bremen nach den Angaben der Gesellschaften gebürgt.
- 47** Der Rechnungshof hat im Jahresbericht 2009 - Land - dargestellt, wie er die Daten ermittelt hat. Außerdem hat er berichtet, dass Differenzen zu entsprechenden Daten in anderen Veröffentlichungen und aus anderen Quellen bestehen (vgl. Jahresbericht 2009 - Land -, Tz. 121 ff.). Er wird diesen Differenzen gemeinsam mit dem Finanzressort nachgehen.

## 2 Verhältnis der Schulden und Zinsen zu den Steuern

- 48** Das jeweilige Verhältnis der Schulden und Zinsausgaben zu den Steuern ist der folgenden Tabelle zu entnehmen:

<b>Verhältnis der Schulden und Zinsen zu den Steuern in T€, gerundet, Rundungsdifferenzen sind möglich</b>					
<b>Jahr</b>	<b>Steuern<sup>5</sup></b>	<b>Schuldenstand am Jahresende<sup>6</sup></b>	<b>Schulden zu Steuern, %</b>	<b>Zinsen<sup>7</sup></b>	<b>Zinssteuer- quote, %</b>
2000	726.925	2.342.002	322,2	106.812	14,7
2001	698.966	2.747.882	393,1	145.781	20,9
2002	679.132	3.135.168	461,6	141.936	20,9
2003	771.870	3.528.399	457,1	156.364	20,3
2004	761.231	4.045.349	531,4	164.460	21,6
2005	753.991	4.589.994	608,8	175.154	23,2
2006	871.344	5.060.678	580,8	180.032	20,7
2007	884.047	5.569.758	630,0	193.275	21,9

<sup>5</sup> Einschließlich der steuerähnlichen Abgaben und der Einnahmen nach dem Gesetz über Finanzaufweisung an die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven.

<sup>6</sup> Stand der Schulden am jeweiligen Jahresende, soweit sie auf Geldaufnahmen beruhen, die aufgrund von Ermächtigungen durch die Haushaltsgesetze getätigt worden sind (ohne Kassenkredite).

<sup>7</sup> Zinsen und Disagio für die aufgeführten Schulden einschließlich der Zinsen für Kassenkredite (2007 haben die Zinsen für Kassenkredite 585,9 T€ betragen). Die Zinsen für die von den Betrieben aufgenommenen Schulden sind nicht enthalten.



- 49** Im Jahr 2007 ist das Steueraufkommen einschließlich der Finanzaufwendungen auf rd. 884,0 Mio. € gestiegen. Es hat sich damit gegenüber dem Vorjahr nur um rd. 12,7 Mio. € erhöht. Das ist zwar deutlich weniger als die Erhöhung von 2005 auf 2006 (rd. 117,4 Mio. €). Das Niveau ist jedoch im Verhältnis zu den Jahren vor 2006 hoch geblieben. Das Steueraufkommen setzt sich aus rd. 624 Mio. € Steuereinnahmen und rd. 260 Mio. € Zuweisungen zusammen. Ende 2007 hat der Schuldenstand in der Stadtgemeinde Bremen das 6,3-fache des Steueraufkommens betragen.
- 50** Die Zinsausgaben sind in den letzten Jahren weiter angestiegen. Sie haben sich um rd. 13,2 Mio. € auf rd. 193,3 Mio. € erhöht. Das sind rd. 7,4 % mehr gegenüber dem Vorjahr. Die Steuereinnahmen haben sich dagegen nur um rd. 1,5 % auf rd. 884 Mio. € verbessert. Beides zusammen genommen hat dazu geführt, dass sich die Zinssteuerquote um 1,2 Prozentpunkte auf rd. 21,9 % verschlechtert hat.



## **IV Einzelne Prüfungsergebnisse**





## **Gesundheit**

### **Neubau der Zentralküche**

**Das Klinikum Bremen-Mitte hat nicht untersucht, ob der Neubau der Zentralküche wirtschaftlich ist.**

**Dem Aufsichtsrat und dem Gesundheitsressort sind die tatsächlich zu erwartenden Investitionskosten lange Zeit verschwiegen worden.**

**Das Gesundheitsressort und der Aufsichtsrat müssen ihre Aufsichtspflichten gegenüber den Gesellschaften besser wahrnehmen.**

**Das Klinikum Bremen-Mitte hat zu Unrecht pauschale Fördermittel für den Küchenneubau genutzt.**

#### **1 Küchenneubau für kommunale Kliniken**

- 51** Bis Ende 2003 waren das Klinikum Bremen-Mitte (KBM) und die übrigen drei kommunalen Krankenhäuser Eigenbetriebe der Stadtgemeinde Bremen. Zum 1. Januar 2004 wurden sie in eine gGmbH umgewandelt unter dem Dach der Gesundheit Nord gGmbH (GeNo). In diesem Bericht wird der Lesbarkeit halber sowohl für die ehemaligen Eigenbetriebe als auch die neu gegründete gGmbH die jetzige Namensbezeichnung verwendet. Das KBM verpflegte seine Patienten und sein Personal durch eine Zentralküche, die sich auf dem eigenen Gelände befand.
- 52** Die alte Zentralküche stammte aus den 30er Jahren und erfüllte ab 1995 teilweise nicht mehr die Mindestanforderungen an einen ordnungsmäßigen Küchenbetrieb. Die gesetzlichen Bestimmungen der Lebensmittelhygiene konnten nicht mehr eingehalten werden. Das KBM war gezwungen zu überlegen, wie die Versorgung sichergestellt werden kann. Es entschloss sich zu einem Küchenneubau. Die neue Zentralküche hat ihren Betrieb Anfang 2008 aufgenommen.



- 53** Der Rechnungshof hat geprüft, wie Bremen seine Beteiligung an der GeNo und am KBM ausübt und überwacht. Gegenstand war insbesondere die Wirtschaftlichkeit des Neubaus der Zentralküche im KBM. Mit dem Ausschreibungsverfahren und der Bauausführung hat sich der Rechnungshof nicht befasst.
- 54** Im geprüften Zeitraum, der sich über die Jahre 2002 bis 2008 erstreckt hat, hat es zahlreiche Wechsel in den Geschäftsführungen und in den Aufsichtsräten gegeben. Wenn es sich nicht um die aktuelle Geschäftsführung oder Zusammensetzung der Aufsichtsräte handelt, wird darauf hingewiesen.

## **2 Entscheidung ohne Wirtschaftlichkeitsrechnung**

- 55** Das KBM erstellte im November 2002 eine Studie über die „Beurteilung der Machbarkeit eines neuen Speisensversorgungssystems unter der Voraussetzung eines Küchen-Neubaus auf dem Areal des Zentralkrankenhauses St.-Jürgen-Straße“. Ergebnis dieser Untersuchung war, dass das Speisensversorgungssystem „cook & chill“ die wirtschaftlichste Lösung wäre. Bei dem cook & chill-Verfahren wird das Essen nach dem Kochen auf 3 Grad C herabgekühlt und vor Ort über spezielle Regenerationswagen wieder erwärmt. Mit einer Investition von rd. 7 Mio. € für den Küchenneubau einschließlich eines Speisensversorgungs- und Logistiksystems sollte die Versorgung der Patienten im KBM zu realisieren sein.
- 56** Die Baukosten für den Küchenneubau sollten rd. 4,45 Mio. € des gesamten Investitionsbedarfs von rd. 7 Mio. € ausmachen. Auf Betriebseinrichtung, Logistik und Tablettssystem sollten rd. 2,5 Mio. € entfallen.
- 57** Der damalige Verwaltungsdirektor begründete die Entscheidung für das cook & chill-Verfahren in der Vorlage für die Sitzung des Krankenhausausschusses im Januar 2003. Er bestätigte, dass die Investitionskosten, bestehend aus Baulichkeit und übriger Investitionen (Betriebseinrichtung, Logistik, Tablettssystem), in einer Größenordnung von rd. 7 Mio. € lägen.
- 58** Das KBM ging davon aus, dass die Kosten für einen Beköstigungstag (BKT) durch den Küchenneubau und das neue Verfahren deutlich unter den bisherigen liegen würden. Die Einsparungen bezifferte es mit jährlich 900 T€. Daraus müsse der laufende Kapitaldienst für die Investitionen geleistet werden.
- 59** Das KBM hat, als es noch Eigenbetrieb war, keine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung angestellt. Sie ist nach § 7 Abs. 2 LHO für alle finanzwirksamen Maßnahmen durchzuführen. Dies gilt auch für Eigenbetriebe der



Freien Hansestadt Bremen. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind in der Planungsphase rechtzeitig vor Beginn der Maßnahme vorzunehmen. Sie bilden die Grundlage für die begleitende und abschließende Erfolgskontrolle. Der Neubau einer Küche und das grundlegend geänderte Verfahren von „cook & serve“ zu „cook & chill“ ist eine solche Maßnahme.

- 60** Der Rechnungshof hat immer wieder darauf hingewiesen, dass für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nach § 7 LHO vorzunehmen sind (vgl. z. B. Jahresberichte - Land - 2003, Tz. 155 ff. und 2007, Tz. 229 ff.) Auch in diesem Jahresbericht weist er darauf hin (s. Tz. 153). Er fordert erneut, stets angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vorzunehmen.
- 61** Für die zum 1. Januar 2004 gegründeten gGmbH gilt § 7 Abs. 2 LHO nicht mehr unmittelbar, dennoch hat der Geschäftsführer eine vergleichbare Wirtschaftlichkeitsuntersuchung anzustellen. Der Geschäftsführer einer GmbH ist analog §§ 76 Abs. 1 und 77 Abs. 1 AktG u. a. zur Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit verpflichtet. Vor allem hätte das zuständige Ressort auf einer Untersuchung bestehen müssen.
- 62** Das Ressort hat eingeräumt, dass eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht vorgenommen worden ist, obwohl sie erforderlich gewesen wäre.
- 63** Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, nunmehr den Erfolg der Maßnahme nach VV-LHO Nr. 2.2 zu § 7 LHO zu kontrollieren. Die Erfolgskontrolle ist auch durchzuführen, wenn die Berechnung in der Planungsphase unzureichend war oder unterblieben ist.

### **3 Investitionskosten**

#### **3.1 Tatsächlichen Investitionsbedarf verschwiegen**

- 64** Seit dem 20. Oktober 2005 hat die damalige Geschäftsführung des KBM die tatsächlich zu erwartenden Kosten gekannt, die mit dem Küchenneubau zusammenhängen. Obwohl ihr seitdem eine Kostenberechnung über rd. 16,3 Mio. € vorgelegen hat, hat sie gegenüber dem Aufsichtsrat und den Ressorts Gesundheit und Finanzen die zu erwartenden Kosten verschwiegen. Sie hat immer nur von Kosten in Höhe von 13,5 Mio. € gesprochen. Dem liegt folgende Entwicklung zugrunde:



- 65** Mit der Gründung der gGmbH, dem veränderten Organisationsaufbau und der Einstellung des Geschäftsführers der GeNo zum 1. Januar 2004 wurde das bestehende System der Speiserversorgung in Frage gestellt. Im Februar 2004 beschloss die Geschäftsführung der GeNo, einen Gutachter zu beauftragen. Er sollte die Speiserversorgung der vier Kliniken kurzfristig analysieren und Organisationsvorschläge mit ein oder zwei Standorten erarbeiten. Die Geschäftsführung setzte sich 2004 aus dem damaligen Geschäftsführer der GeNo und den kaufmännischen Geschäftsführern der vier Kliniken zusammen.
- 66** Im März 2004 legte das beauftragte Unternehmen sein Gutachten vor. Darin empfahl es eine Teilzentralisierung. Im Gegensatz zur ursprünglichen Planung sollten hiernach das KBM und das Klinikum Links der Weser (KLdW) durch eine Zentralküche auf dem Gelände des KBM versorgt werden. Mittelfristig sollte auch das Klinikum Bremen-Nord (KBN) angeschlossen werden.
- 67** Im Mai 2004 empfahl der Gutachter, das KBN in den Verbund einzubeziehen. Ausführungen zur Höhe der notwendigen Investitionen hat er nicht gemacht. Die Empfehlung war Grundlage für den Bau einer Zentralküche und die damit verbundene Versorgung des KLdW und des KBN. Durch die Ausweitung der Kapazitäten von ursprünglich 1.000 auf 2.500 Essen ergab sich ein erheblich höherer Investitionsbedarf.
- 68** Es gibt keine Hinweise auf eine weitere Beschlussfassung zu den geänderten Rahmenbedingungen in den Gremien des KBM und der GeNo. Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung analog § 7 Abs. 2 LHO hat es auch 2004 nicht gegeben. Die damalige Geschäftsführung des KBM hat den Aufsichtsrat erst im August 2005 über kostenmäßige Auswirkungen in Kenntnis gesetzt. Erstmals hat sie ein Finanzierungsvolumen von 13,5 Mio. € genannt. Über den aktuellen Stand des Neubaus der Küche hat sie den Aufsichtsrat ausweislich der Aufsichtsratsprotokolle mündlich informiert.
- 69** Der ehemalige Geschäftsführer des KBM hat gegenüber dem Gesundheits- und dem Finanzressort dargestellt, dass die Investitionskosten nicht nur die Kosten für den Neubau umfassen. Auch die Kosten für das Speiserversorgungs- und Logistiksystem sollten in der Gesamtinvestition von 13,5 Mio. € enthalten sein. Er wies im Antrag zur Finanzierung des „Neubaus einer Küche einschließlich Implementierung eines neuen Versorgungs- und Logistiksystems“ im September 2005 auf eine Gesamtinvestition von 13,5 Mio. € hin. Darin heißt es: „Die Essensversorgung ist nur durch einen Küchenneubau in Verbindung mit neuen Betriebseinrichtungen sowie einem zeitgemäßen Spei-



senversorgungs- und Logistiksystem sicherzustellen. Die Projektkosten betragen 13,5 Mio. €.“

- 70** Das Ressort hat darauf hingewiesen, es habe sich bei den 13,5 Mio. € ausschließlich um die Kosten für den Neubau gehandelt. Hinzu seien 2,5 Mio. € für bewegliche Ausstattungsgegenstände im Rahmen der Erstinvestition gekommen. Der Antrag vom September 2005 lässt nach Auffassung des Ressorts „im Gesamtkontext der Kommentierung der 13,5 Mio. € nicht zwingend den Schluss zu, dass in den 13,5 Mio. € auch die Kosten für die Speisenversorgung und die Logistik enthalten sein sollten. Dem stehen mehrere Stellungnahmen der früheren Geschäftsführung des KBM entgegen.“
- 71** Der Wortlaut der Vorlage vom September 2005 für die städtische Deputation ist nach Auffassung des Rechnungshofs eindeutig: Der ehemalige Geschäftsführer des KBM hat die Gremien nicht über die tatsächlich zu erwartenden Kosten informiert. Er hat den Eindruck erweckt, dass in den 13,5 Mio. € neben den Baukosten auch die Kosten für das Speisenversorgungs- und Logistiksystem enthalten waren. So hat er in der städtischen Deputation noch im Januar 2007 darauf hingewiesen, dass die gestiegenen Kosten von ursprünglich 7,5 Mio. € auf 13,5 Mio. € eine Folge der Kapazitätsausweitung sei. In seinen ersten Planungen war das KBM im Jahr 2002 von einer Gesamtinvestition in Höhe von rd. 7 Mio. € ausgegangen. Die Kosten für die Speisenversorgung und Logistik sind hierin bereits enthalten gewesen (s. Tz. 55).

### **3.2 Kostenberechnung ergibt 16,3 Mio. €**

- 72** Nachdem im Jahr 2005 endgültig festgelegt wurde, dass die vorgesehene Zentralküche des KBM sowohl das KLdW als auch das KBN mitversorgen sollte, hat das KBM einen Generalplaner mit den erforderlichen Arbeiten beauftragt. Er erstellte im Oktober 2005 eine Kostenberechnung nach DIN 276 Haushaltsunterlage Bau (HU-Bau). Er ging davon aus, dass die Zentralküche 2.500 Mittagessen fertigtstellen und ausliefern sollte. Grundlage hierfür war das Ergebnis einer Abfrage bei den Kliniken KBM, KLdW und KBN über den Bedarf.
- 73** Die Kostenberechnung des Generalplaners weist Gesamtkosten von rd. 16,3 Mio. € aus. Davon sollen die reinen Baukosten rd. 13,3 Mio. € betragen.
- 74** Mit dieser Kostenberechnung werden erstmalig Gesamtkosten in Höhe von rd. 16,3 Mio. € genannt. Wenn nicht schon zuvor klar war, dass die Gesamtkosten höher als 13,5 Mio. € lagen, ist den seinerzeit verantwortlichen Geschäftsführern der GeNo und des KBM spätestens ab Oktober 2005 bekannt



gewesen, dass die Investitionen im Zusammenhang mit dem Neubau der Küche deutlich die bisher genannten 13,5 Mio. € übersteigen würden. Entgegen diesen Erkenntnissen haben die Geschäftsführer immer wieder Investitionskosten in Höhe von rd. 13,5 Mio. € gegenüber dem Gesundheitsressort und dem Finanzressort genannt (s. z. B. Tz. 69).

- 75** In der Folgezeit hat die damalige Geschäftsführung ausweislich der Protokolle dem Aufsichtsrat des KBM die tatsächlich zu erwartenden Gesamtkosten nicht genannt. Auch in den Wirtschaftsplänen der Jahre 2006 und 2007 werden nicht die Gesamtkosten, sondern lediglich niedrigere Plankosten ausgewiesen.
- 76** Das Gesundheitsressort hat eingeräumt, dass ausführliche Informationen, insbesondere in schriftlichen Vorlagen für den Aufsichtsrat, wünschenswert und notwendig gewesen wären. Nach einem Bericht der internen Revision der GeNo aus dem Jahr 2008 sei kein gravierendes Fehlverhalten des Geschäftsführers des KBM erkennbar.
- 77** Die Schlussfolgerung des Ressorts hat der Rechnungshof nicht geteilt. Im Revisionsbericht wird zwar u. a. die HU-Bau erwähnt, es wird jedoch nicht die berechnete Gesamtinvestition in Höhe von 16,3 Mio. € benannt. Erwähnt werden 13,5 Mio. € für die Baukosten und die Kücheneinrichtungsinvestitionen. Dabei bezieht sich der Revisionsbericht auf das Schreiben an das Finanzressort vom September 2005 (s. Tz. 69). Danach sollten sämtliche Investitionen im Zusammenhang mit dem Küchenneubau 13,5 Mio. € kosten. Auf den offensichtlichen Widerspruch zu den Investitionskosten nach der HU-Bau geht der Revisionsbericht nicht ein.

### **3.3 Tatsächliche Kosten noch höher**

- 78** Das KBM hat auch den Investitionsrahmen gemäß der HU-Bau von rd. 16,3 Mio. € (s. Tz. 73) nicht eingehalten.
- 79** Mit Stand vom 31. Juli 2008 liegen die Investitionskosten bei rd. 17,5 Mio. €. Dabei sind u. a. zwei Besonderheiten zu beachten, die die Gesamtkosten erhöht haben.
- Eine Reihe von Beratungs- und Gutachtenhonoraren in Höhe von mindestens 340 T€ hat das KBM nicht in der Bilanz aktiviert, sondern unter dem laufenden Aufwand Beratungskosten verbucht. Teile der Kosten haben die übrigen Kliniken übernommen.



- Für die Warenverteilung sind drei spezielle Lkw notwendig. Die Lkw mit einem Beschaffungspreis von rd. 201 T€ hat das KBM geleast.

**80** Der Rechnungshof geht von folgenden zu erwartenden Gesamtinvestitionskosten für den Küchenneubau aus. Für die geleasten Lkw hat er die den Leasingverträgen zugrunde liegenden Beschaffungspreise angesetzt:

<b>Kosten für den Neubau der Zentralküche Klinikum Bremen-Mitte - Stand 31. Juli 2008 -</b>	
Neubau Zentralküche - ohne offene Abrechnungen -	12.850.750 €
Neubau Zentralküche - offene Abrechnungen -	1.303.395 €
Verteilung/Auslieferung	1.971.744 €
Vorbereitung Automatische Warentransport-Trasse	805.074 €
Beratungs- und Gutachtenhonorare	340.000 €
Lkw Beschaffungspreis auf Basis Leasingpreis	201.000 €
Gesamtkosten	17.471.963 €

- 81** Danach betragen die reinen Neubaukosten rd. 14,2 Mio. € und die weiteren Ausstattungsinvestitionen rd. 3,3 Mio. €, mithin insgesamt rd. 17,5 Mio. €.
- 82** Das Gesundheitsressort hat die Kritik grundsätzlich anerkannt. Es hat jedoch eingewandt, einen einzuhaltenden Investitionsrahmen habe es nicht gegeben. Damit habe es eine ausreichende Planungs- bzw. Steuerungsgrundlage nicht gehabt.
- 83** Es hat einen Investitionsrahmen aufgrund der Kostenberechnung des Generalplaners nach HU-Bau (s. Tz. 73) gegeben. Damit hat eine Planungs- und Steuerungsgrundlage vorgelegen. Der damalige Geschäftsführer des KBM hat den Aufsichtsrat und die Ressorts Gesundheit und Finanzen wiederholt nur über eine Investitionssumme von 13,5 Mio. € informiert. Er hätte aber nach Vorlage der HU-Bau den Aufsichtsrat über die Gesamtkosten von rd. 16,3 Mio. € informieren müssen. Darüber hinaus hätte er ihn über die zu erwartenden Mehrkosten von rd. 1,2 Mio. € in Kenntnis setzen müssen.



## **4 Finanzierung**

### **4.1 Darlehnsvertrag mit Klinikum Links der Weser**

**84** Das KBM hat im Jahr 2001 beim Gesundheitsressort einen Finanzierungsbedarf angemeldet für

- den Küchenneubau,
- die für das cook & chill-Verfahren notwendigen Regenerationssysteme in ausreichender Zahl,
- die Kühl- und Kücheneinrichtung und
- das Speisendispositionssystem.

Aus dem Schriftverkehr zwischen dem KBM und dem Gesundheitsressort sowie dem Protokoll über die Sitzungen der Verwaltungsdirektoren der Kliniken im Frühjahr 2002 geht hervor, dass das Gesundheitsressort die Bereitstellung von Fördermitteln nach dem Bremischen Krankenhausfinanzierungsgesetz (BremKHG) für die Investitionskosten des Küchenneubaus abgelehnt hat. Das Projekt ist nicht in das Krankenhausbauprogramm aufgenommen worden.

**85** Die Bemühungen des KBM, für die Investitionen eines Küchenumbaus oder Küchenneubaus Fördermittel nach § 10 BremKHG zu bekommen, sind erfolglos geblieben. Das Ressort war und ist nicht bereit, hierfür Fördermittel zur Verfügung zu stellen.

**86** Das KBM hat aus eigenen Mitteln die Finanzierung sichern sollen. Es hat deshalb im Januar 2006 mit dem KLdW einen Darlehnsvertrag über 13,5 Mio. € abgeschlossen. Damit sollte der Neubau einer Küche vorfinanziert werden. Im Mai 2006 hat das KBM das KLdW gebeten, das Darlehn um 2,8 Mio. € auf 16,3 Mio. € aufzustocken. Das Darlehn ist jedoch nicht aufgestockt worden.

**87** Warum das Darlehn nicht aufgestockt worden ist, hat der Rechnungshof nicht zweifelsfrei feststellen können. Wäre es allerdings zur Darlehnsaufstockung gekommen, hätte der damalige Geschäftsführer des KBM den Aufsichtsrat, das Gesundheitsressort und das Finanzressort über die tatsächlich zu erwartende Investitionssumme informieren müssen. Spätestens dann wären die zu erwartenden Investitionskosten bekannt geworden, die deutlich über den zuvor erklärten liegen.



- 88** Das KBM hat das Darlehn nur in einem Umfang von 5 Mio. € in Anspruch genommen. Die Differenz zu 16,3 Mio. € in Höhe von 11,3 Mio. € hätte aus dem Betriebsmittelkredit, den das KBM in Anspruch nehmen konnte, zwischenfinanziert werden müssen. Tatsächlich hat das KBM rd. 3,5 Mio. € zeitweise und rd. 2 Mio. € bis heute über pauschale Fördermittel gemäß § 11 BremKHG abgerechnet.

#### **4.2 Pauschale Fördermittel unzulässigerweise genutzt**

- 89** § 11 BremKHG regelt die pauschale Förderung der Krankenhäuser. Durch feste jährliche Beträge werden gefördert

- die Wiederbeschaffung von kurzfristigen Anlagegütern,
- die Erhaltung, Wiederherstellung und Verbesserung von kurzfristigen Einrichtungs- und Ausstattungsgegenständen und
- sonstige Investitionen, die eine bestimmte Wertgrenze nicht übersteigen.

Nicht hierunter fallen Neubauten einschließlich der Erstausrüstung. Sie können nur nach § 10 BremKHG gefördert werden.

- 90** Eine Finanzierung des Küchenneubaus und der damit zusammenhängenden Erstausrüstung über Fördermittel nach dem BremKHG hatte das Gesundheitsressort bereits 2002 ausgeschlossen (s. Tz. 85).

- 91** Ungeachtet dessen hat das KBM in den Jahren 2003 bis einschließlich 2006 Investitionskosten von insgesamt rd. 3,5 Mio. € über pauschale Fördermittel nach § 11 BremKHG finanziert:

- 2003            24.875,16 €
- 2004            1.807,02 €
- 2005            513.689,24 €
- 2006            2.962.513,67 €

- 92** Erst im Jahr 2008 hat das KBM rückwirkend per Januar 2007 die Beträge vom Konto für pauschale Fördermittel auf das Betriebsmittelkonto umgebucht.

- 93** Das KBM hat im Ergebnis die Baukosten für die neue Küche, ohne bewegliche Ausstattung für Verteilung und Auslieferung, mit einem Darlehn von



5 Mio. € des KLdW und zeitweise unzulässig über pauschale Fördermittel sowie über den laufenden Betriebsmittelkredit finanziert.

#### **4.3 Pauschale Fördermittel erneut unzulässigerweise genutzt**

- 94** Ende 2007 hat das KBM erneut pauschale Fördermittel genutzt, um den Küchenneubau zu finanzieren. Es hat damit die ab Ende 2007 angeschafften beweglichen Ausstattungsgegenstände für Verteilung und Auslieferung finanziert. Nach den Unterlagen des KBM beliefen sich die Kosten bis einschließlich Mai 2008 auf rd. 2 Mio. €.
- 95** Die GeNo geht davon aus, dass die Finanzierung über pauschale Fördermittel nach § 11 BremKHG zulässig ist, ohne dies zu begründen.
- 96** Für die Erstausrüstung der neu gebauten Zentralküche hätten nicht pauschale Fördermittel ausgegeben werden dürfen, weil keine der in § 11 BremKHG abschließend genannten Bedingungen erfüllt waren (s. Tz. 89).
- 97** Das KBM hat die tatsächlichen Investitionskosten verschleiern können, weil es die Kosten auf verschiedene Finanzierungsstränge aufgeteilt hat. Hinzu kommt, dass konsequenterweise das KBM die durch pauschale Fördermittel finanzierten Investitionen nicht in die Berechnung der Kosten für die Beköstigungstage einbezogen hat. Dadurch wird eine Wirtschaftlichkeit suggeriert, die tatsächlich nicht belegt ist.
- 98** Die Tatsache, dass die pauschalen Fördermittel unberechtigt genutzt wurden, hat zu Nachteilen geführt. Andere erforderliche kleine Investitionen mussten aus Eigenmitteln getätigt werden. Das wiederum hat das Ergebnis des KBM belastet. So wird für das Geschäftsjahr 2007 voraussichtlich ein Verlust in Millionenhöhe ausgewiesen werden. Die Stadtgemeinde Bremen hat diesen im Rahmen des „Gesamtfinanzierungskonzepts zur nachhaltigen Sanierung und Weiterentwicklung der Gesundheit Nord gGmbH als kommunaler Klinikverbund“ vorab bereits in Höhe von 1,5 Mio. € übernommen.
- 99** Im Juli 2008 hat das Gesundheitsressort das KBM darauf hingewiesen, dass die Verwendung von Mitteln aus § 11 BremKHG unzulässig war und ist. Das Verfahren ist noch nicht abgeschlossen.

#### **4.4 Gestiegene Investitionen erhöhen Kosten für Beköstigung**

- 100** Der Rechnungshof hat für das KBM tatsächliche Kosten pro BKT für die Patientenversorgung von mindestens 13,54 € ermittelt. Sie liegen um rd. 12 %



über den vom KBM angegebenen und rd. 17 % über den derzeitigen durchschnittlichen Kosten der vier kommunalen Kliniken.

- 101** Der Geschäftsführer der GeNo erwartet aufgrund seiner Berechnung, dass die Kosten von 12,98 € im Jahr 2007 auf 12,08 € im Jahr 2009 je BKT für das KBM sinken werden. Darüber hat er den Krankenhausausschuss im August 2008 informiert. Damit hat er die Wirtschaftlichkeit des Küchenneubaus nachweisen wollen.
- 102** Die GeNo hat in ihrer Berechnung lediglich die Material- und die Produktionskosten einbezogen, ohne die Kosten für die Logistik zu berücksichtigen. Sie geht davon aus, dass die beweglichen Ausstattungsgegenstände (im Wesentlichen die Regenerationswagen) gemäß § 11 BremKHG pauschal gefördert werden dürften. Deshalb würden die Abschreibungen und die Zinsen nicht die Kalkulation beeinflussen.
- 103** Die Aufwendungen für die Bestellung/Lieferung und die patientennahen Prozesse, wie z. B. das Aufwärmen der Speisen in den Kliniken, haben die GeNo und der Rechnungshof nicht in die Kosten je BKT einbezogen.
- 104** Der Rechnungshof hat exemplarisch die Kosten eines BKT im KBM ermittelt. Ausgangsbasis ist der von der GeNo für das KBM errechnete Betrag von 12,08 € bei 293.385 BKT. Da die pauschale Förderung nach § 11 BremKHG nicht zulässig ist (s. Tz. 89), hat der Rechnungshof im Gegensatz zur GeNo die Kosten für die Logistik (z. B. Regenerationswagen) mit in seine Berechnung einbezogen.
- 105** Die voraussichtlichen tatsächlichen Kosten für den Küchenneubau, einschließlich aller Ausstattungsgegenstände und Nebenkosten, belaufen sich auf rd. 17,5 Mio. € (s. Tz. 80). Gegenüber den 13,5 Mio. €, die das KBM angesetzt hat, sind zusätzlich Abschreibungen und Leasingkosten von 346.552 € und zusätzliche Zinsen von 177.235 € einzurechnen. Dadurch entstehen zusätzliche Kosten von rd. 524 T€. Sie entfallen zu rd. 82 % auf die Patientenbeköstigung. Das entspricht rd. 430 T€ und verteuert jeden BKT um 1,46 €. Die restlichen rd. 18 %, die rd. 94 T€ ausmachen, entfallen im Wesentlichen auf die Versorgung der Beschäftigten und erhöhen den Verlust in dem Bereich.
- 106** Dem Rechnungshof liegen keine allgemeinen Vergleichszahlen anderer Krankenhäuser über die Höhe der Kosten je BKT vor. Gleichwohl ist ihm bekannt, dass eine Wirtschaftlichkeit unterstellt werden kann, wenn die Kosten unter 10 € je BKT liegen. Das ist auch realistisch und grundsätzlich zu errei-



chen. Zu erkennen ist das am derzeitigen Kostensatz des Klinikums Bremen Ost (KBO) von 9,25 €.

- 107** Das Ressort hat eingewandt, den Berechnungen lägen unterschiedliche Kostenrechnungsansätze zugrunde. So habe die GeNo die Logistikkosten nicht einbezogen.
- 108** Aus Sicht des Rechnungshofs dürfen die Kosten für Logistik nicht vernachlässigt werden. Sie werden von der Patientenbeköstigung verursacht, beeinflussen das Betriebsergebnis und wirken sich somit erhöhend auf die Kosten je BKT aus.

## **5 Leistungen an Dritte verlustreich**

- 109** Die Mitarbeiterbeköstigung, die Belieferung des KBN und des KLdW sowie eines Kindergartens und die Versorgung von Schülern haben zu erheblichen Verlusten geführt. Die Subventionierung dieser Leistungen an Dritte kann nicht hingenommen werden. Die Kliniken müssen ihre Preise so kalkulieren, dass durch den Verkauf von Essen an Dritte keine Defizite entstehen.
- 110** Auch über die Einnahmemöglichkeiten aus der Essenslieferung an weitere Dritte (Schulen und Altenheime) hat der damalige Geschäftsführer des KBM gegenüber dem Gesundheitsressort und der städtischen Deputation für Arbeit und Gesundheit im Januar 2007 keine den Tatsachen entsprechenden Angaben gemacht. Er hat in der Investitionsrechnung zum Investitionsplan eine Erlössteigerung im Jahr 2008 von 457 T€ mit weiteren Steigerungen in den Folgejahren ausgewiesen.
- 111** Die Angaben hinsichtlich der erwarteten Erlöse und deren Steigerungen waren unrealistisch. Die Küche ist für die Produktion von rd. 2.500 Mittagessen ausgelegt. Durch die geplanten Lieferungen an das KBN und das KLdW sowie die Mitarbeiterbeköstigung ist die Kapazität bereits erschöpft gewesen. Ohne zusätzliche Investitionen wäre es nicht möglich gewesen, Schulen und Altenheime zu beliefern. Auch ist das cook & chill-Verfahren von vornherein für Fremdbelieferungen gegenüber anderen Verfahren von Drittanbietern nicht konkurrenzfähig. Allein die notwendigen Regenerationswagen für Kühlung und Erwärmung der Speisen kosten pro Stück rd. 13 T€ für jeweils 40 Essen. Drittanbieter sind kostengünstiger und flexibler.
- 112** In den Gesprächen des KBM mit dem Bildungsressort hat sich gezeigt, dass das KBM mit seinen Essensangeboten nicht konkurrenzfähig sein kann. Die Verhandlungen über die Belieferung von Schulen mit Mittagessen sind im



Juli 2007 gescheitert. Spätestens zu diesem Zeitpunkt hätte der damalige Geschäftsführer die Gremien informieren müssen, dass die genannten Erträge und Ertragssteigerungen nicht realisiert werden können.

### **5.1 Mitarbeiterbeköstigung nicht kostendeckend**

- 113** Das KBM geht selbst in seiner Planungsrechnung für die Essensversorgung der Beschäftigten von einem jährlichen Verlust von rd. 229 T€ aus. Hinzu kommen Verluste von jährlich rd. 94 T€ durch höhere Investitionen (s. Tz. 105). Der Gesamtverlust belastet in der Kostenrechnung die Küche und beeinflusst das Gesamtergebnis der Klinik negativ.
- 114** Auch im KBN und im KLdW werden die Beschäftigten zu Preisen beköstigt, die zu vergleichbaren Verlusten führen. Dem Rechnungshof liegen hierzu keine verlässlichen Daten vor, die eine valide Aussage zulassen. Er hat daher den Verlust geschätzt. Dabei geht er beim KBM und beim KBN von jeweils 200 und beim KLdW von 320 Mittagessen täglich für die Beschäftigten aus. Bei einer Summe von täglich 720 Essen schätzt der Rechnungshof den jährlichen Verlust auf rd. 824 T€ zuzüglich des Kostenanteils von rd. 94 T€ für bisher vom KBM nicht berücksichtigte Investitionen.

### **5.2 Rückvergütungsansprüche anderer Kliniken**

- 115** Das KBM hat mit dem KBN und dem KLdW am 17. März 2008 „vorvertragliche Vereinbarungen über die Lieferung von Mittagessenkomponenten zur Speisenversorgung“ geschlossen. Die Lieferung der Mittagessenkomponenten an das KBN und das KLdW ist auf einer Sitzung der Geschäftsführung der GeNo im Februar 2008 einvernehmlich beschlossen worden. Danach ist vorgesehen gewesen, das KBN ab 1. Juli 2008 und das KLdW ab 1. Oktober 2008 zu beliefern. Tatsächlich erhält das KBN seit dem 1. September 2008 das Essen vom KBM. Die Belieferung des KLdW soll im Jahr 2009 aufgenommen werden. Es ist ein vorläufiger Preis je Mittagessen von 4,03 € vereinbart worden.
- 116** Nach den vorvertraglichen Vereinbarungen steht dem KBN und dem KLdW eine Rückvergütung zu, soweit die Kosten für die Mittagessen über den Kosten liegen, die die Kliniken vor der Belieferung durch das KBM hatten.
- 117** Das KBN hat eine Forderung in Höhe von rd. 293 T€ angemeldet. Das KLdW kann aus dem Vertrag rd. 235 T€ geltend machen, wenn es an der zentralen Essensversorgung teilnimmt. Damit bestehen für das KBM Risiken in Höhe von rd. 528 T€. Die Rückvergütungsansprüche belasten sein Betriebsergebnis.



### **5.3 Kindergarten kostenlos beliefert**

- 118** Der Kindergarten auf dem Gelände des KBM erhält die Verpflegung durch das KBM kostenlos. Nach Auskunft des KBM soll dies der damalige Geschäftsführer des KBM veranlasst haben. Einnahmen aus der Belieferung werden nicht erzielt. Der Verlust beträgt nach Berechnungen des KBM für das Jahr 2007 rd. 35 T€ und für das Jahr 2009 voraussichtlich rd. 38 T€.

### **5.4 Schülerversorgung unrentabel**

- 119** Mit dem Förderverein eines Schulzentrums hat das KBM vereinbart, dass Schüler zu einem Preis von 3 € im Café 2000 essen können. Das Café 2000 liegt auf dem Gelände des KBM. Nach Auskunft des KBM werden täglich etwa 15 Essensmarken ausgegeben. Die Schule selbst wird nicht mit Essen beliefert. Zudem deckt der Preis von 3 € nicht die Kosten für die Zubereitung des Mittagessens.

## **6 Aufsichtsrat und Ressort haben Überwachungspflichten lange Zeit vernachlässigt**

- 120** Die Aufsichtsräte des KBM und der GeNo sowie das Gesundheitsressort haben die Angaben des ehemaligen Geschäftsführers des KBM ohne ernsthafte Nachfragen als zutreffend angenommen. In der Folge sind Senat und Bürgerschaft unrichtig informiert worden.
- 121** Die Aufsichtsräte und das Ressort haben ihre Kontrollfunktionen nicht ausreichend wahrgenommen. Sie haben die Erfolgs- und Risikofaktoren des KBM hinsichtlich der Investitionen im Zusammenhang mit der Speiserversorgung nicht rechtzeitig hinterfragt und eingeschätzt. Zu ihren Aufgaben gehört auch die präventive Kontrolle. Das bedeutet, der Aufsichtsrat hat sich entscheidungsrelevante Informationen über das Geschehen in der Gesellschaft zu beschaffen. Die Pflicht, sich zu informieren besteht, wenn ein hinreichender Anlass zu Fragen, Zweifeln und Bedenken besteht. Der Aufsichtsrat hat danach den Geschäftsführer (§ 111 Abs. 1 AktG) nicht ausreichend überwacht. Diese Pflicht gilt nicht nur für den Aufsichtsrat einer Aktiengesellschaft, sondern auch für den einer GmbH.
- 122** Für den Aufsichtsrat des KBM hat es ausreichend Anlässe und Hinweise gegeben, die Höhe der genannten Investitionskosten für den Küchenneubau anzuzweifeln. Bereits im November 2004 hatte der Aufsichtsrat des KBM beschlossen, dass der Geschäftsführer erneut zu berichten hat, wenn ihm die HU-Bau über die Kosten für den Küchenneubau vorliegt. Der Aufsichtsrat hat

versäumt, auf die Vorlage der Kostenberechnung nach der HU-Bau zu bestehen, die seit Oktober 2005 dem Geschäftsführer vorgelegen hat. Die Begriffe Baukosten und Investitionskosten können zu unterschiedlichen Betrachtungen führen. Das hätte dem Aufsichtsrat bewusst sein müssen. Er hat den Investitionsplänen der Folgejahre regelmäßig zugestimmt, obwohl ihm weiterhin die Gesamtinvestitionskosten nicht bekannt gewesen sind.

- 123** Die Aufsichtsräte und das Ressort müssen ihren Kontrollfunktionen nachkommen. Zu den wichtigsten Aufgaben des Aufsichtsrats gehört es, die Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit, Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung zu überwachen. Um seinen Aufgaben nachkommen zu können, stehen dem Aufsichtsrat umfangreiche Informations- und Auskunftsrechte gegenüber der Geschäftsführung zu. Dazu gehören Einsichts- und Prüfungsrechte hinsichtlich der Bücher, Schriften und Vermögensgegenstände der Gesellschaft (§ 111 Abs. 2 Satz 1 AktG). Das bedeutet, dass sich der Aufsichtsrat aktiv um die Belange der Gesellschaft kümmern, vorhandene Informationen sorgfältig analysieren sowie entscheidungsrelevante Informationen fordern und bei der Entscheidungsfindung angemessen berücksichtigen muss. Nur so kann er Pflichtverletzungen vermeiden.
- 124** Der Aufsichtsrat hat neben einer vergangenheitsorientierten Kontrolle zusätzlich eine in die Zukunft gerichtete Beratungspflicht. Eine wirksame Kontrolle durch den Aufsichtsrat ist nur gegeben, wenn unternehmerische Entscheidungen bereits im Planungs- und Entscheidungsfindungsprozess hinterfragt werden. Auf diese Weise lassen sich folgenschwere Managementfehler vermeiden.
- 125** Eine zur Haftung führende organschaftliche Pflichtverletzung liegt lt. Bundesgerichtshof (Urteil v. 11. Dezember 2006 - II ZR 243/05) bereits dann vor, wenn der Aufsichtsrat ohne gebotene Informationen und darauf aufbauender Chancen- und Risikoabschätzung seine Zustimmung zu nachteiligen Geschäften erteilt.
- 126** Das Ressort hat eingeräumt, dass die Kontrollfunktion der Aufsichtsräte und die des Ressorts verbesserungsbedürftig war. Dem sei durch die mittlerweile erfolgte Neubesetzung der Aufsichtsräte und Qualifizierung der Aufsichtsratsmitglieder Rechnung getragen worden. Im Ressort sei Ende 2007 das Beteiligungscontrolling neu eingerichtet worden. Es werde seitdem systematisch ausgebaut. Eine engmaschige fachliche Steuerung durch das Ressort sei sichergestellt. In der Folge habe die Aufsichtsratsvorsitzende die Geschäftsführung der GeNo im Jahr 2008 gebeten, im Aufsichtsrat umfassend zum Thema Küche zu berichten. Dies sei Ende September 2008 geschehen. In ihrem Be-

richt habe die Geschäftsführung der GeNo Investitionskosten von rd. 16 Mio. € beim KBM genannt.

## **7 Aufsichtsrat qualifiziert besetzen**

- 127** Analog § 111 Abs. 5 AktG ist ein Aufsichtsrat einer GmbH zur persönlichen Amtsausübung verpflichtet. Die übertragenen Funktionen kann ein Aufsichtsrat nur erfüllen, wenn er für die ihm zugedachte Aufgabe persönlich geeignet ist. Dazu zählt u. a. auch die fachliche Qualifikation. Bei der Besetzung des Aufsichtsrats sollte sichergestellt sein, dass jedes Aufsichtsratsmitglied über ausgewiesene Spezialkenntnisse verfügt, die in ihrer Summe alle für ein Unternehmen relevanten Bereiche abdecken. Ein Aufsichtsratsmitglied muss diejenigen Mindestkenntnisse und -fähigkeiten besitzen oder sich aneignen, die es braucht, um alle normalerweise anfallenden Geschäftsvorgänge auch ohne fremde Hilfe verstehen und sachgerecht beurteilen zu können.
- 128** Ziel der Prüfung war es nicht, die Qualifikation der Aufsichtsratsmitglieder zu untersuchen. Dennoch hat die Prüfung Hinweise geliefert, dass vor allem in der Planungsphase nicht nur krankenhaufachlicher, sondern auch z. B. verstärkt betriebswirtschaftlicher Sachverstand vonnöten gewesen wäre. Im Hinblick auf die in naher Zukunft anstehenden erheblichen Neubaumaßnahmen beim KBM mit einem geplanten Investitionsvolumen von rd. 230 Mio. € hat der Rechnungshof empfohlen, entsprechende Fachkompetenz sicherzustellen. Ggf. ist Sachverstand einzuholen. Ohne diese Fachkompetenz erscheint es zweifelhaft, dass der Aufsichtsrat seinen Überwachungsaufgaben gerecht werden kann.
- 129** Damit auch das Ressort seiner Überwachungspflicht gerecht werden kann, sollte es ebenfalls den notwendigen Sachverstand vorhalten. Das könnte ggf. z. B. durch eine befristete Einstellung von Personal für die Zeit des Klinikneubaus im Gesundheitsressort geschehen.
- 130** Das Ressort hat der Auffassung des Rechnungshofs dem Grunde nach zugestimmt. Es hält dabei für entscheidend, dass der Aufsichtsrat ggf. externen Sachverstand hinzuzieht oder dafür sorgt, dass innerhalb des Unternehmens ausreichend Sachverstand und genügend Kontrollmechanismen und -systeme bestehen. Inzwischen habe sich die Zusammensetzung der Aufsichtsräte deutlich geändert. Eine mögliche befristete Verstärkung zur Begleitung des KBM-Projekts werde das Ressort prüfen.



## **8 Organisationsstruktur überdenken**

- 131** Die Ausgangslage, durch einen Küchenneubau die Speiserversorgung allein für das KBM sicherzustellen, hatte sich im Jahre 2004 verändert (s. Tz. 64 ff.). Inzwischen überlegt die GeNo, ob und wann neben der bestehenden Versorgung der Kliniken KBM und KBN durch die Zentralküche, die übrigen kommunalen Kliniken in die Speiserversorgung einbezogen werden sollen.
- 132** Die Küchenleistung kann nach Aussage von Mitarbeitern des KBM soweit erhöht werden, dass das KBO bei Bedarf mit versorgt werden kann. Voraussetzung hierfür ist, die Arbeitsabläufe zu optimieren. Sollten trotzdem weitere Investitionen nötig sein, erwartet der Rechnungshof, dass das KBM den Abnehmerkreis der Speisen grundsätzlich überdenkt. Außer Frage steht die Verpflichtung, Patienten zu beköstigen. Etwas anderes gilt für die Speiserversorgung der Mitarbeiter. Der Anteil der Mitarbeiteressen liegt für rd. 720 Portionen täglich bei 27 % der gesamten Mittagessenproduktion, wobei die Einnahmen aus der Beköstigung der Mitarbeiter die Vollkosten zzt. nicht decken. Jährlich entsteht ein Defizit von rd. 900 T€ (s. Tz. 114).
- 133** Der Rechnungshof hat empfohlen, aufgrund der angestrebten Versorgung aller kommunalen Kliniken durch die Zentralküche, die organisatorische und fachliche Anbindung beim KBM zu überdenken. Denkbar wäre eine Anbindung bei der GeNo. Dadurch würden die unterschiedlichen Interessen der einzelnen Kliniken eine sinnvolle und wirtschaftliche Speiserversorgung nicht negativ beeinflussen. Es würde z. B. auch erreicht, dass die einzelnen Kliniken annähernd gleiche Kosten je BKT haben.
- 134** Das Ressort hat sich den Empfehlungen angeschlossen und darauf hingewiesen, die Anbindung der Zentralküche an die GeNo werde bereits umgesetzt.

## **9 Ressort bestätigt erhebliche Mängel**

- 135** Das Ressort hat in seiner Stellungnahme die Feststellungen des Rechnungshofs kommentiert und Versäumnisse eingeräumt. Es hat abschließend geäußert: „Aus der Kommentierung wird deutlich, dass auch aus Sicht des Ressorts beim Projekt Zentralküche sowohl in Bezug auf die Handhabung durch die insbesondere verantwortlichen früheren Geschäftsführungen als auch hinsichtlich der Kontrolle insbesondere durch die ehemaligen Aufsichtsräte und das Ressort Mängel zu konstatieren sind.“





## Jugend

### Übertragung der Jugendfreizeitheime auf freie Träger

**Das Jugendressort kann nicht nachweisen, dass es die Ziele erreicht hat, die mit der Übertragung der Jugendfreizeitheime auf freie Träger verbunden waren. Es hat keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt, bevor es die Jugendfreizeitheime übertragen hat.**

**Die Personalausstattung der Jugendfreizeitheime hat sich im Zuge der Übertragung verschlechtert. Die Sachausgaben sind gestiegen.**

#### 1 Kinder- und Jugendförderung neu geordnet

- 136** Im Jahr 2000 ist die Kinder- und Jugendförderung der Stadtgemeinde Bremen neu geordnet worden. Als Grundlage hierfür hat die Senatorin für Jugend (Ressort) gemeinsam mit dem Amt für Soziale Dienste (AfSD) ein Konzept erarbeitet. Das Konzept gibt vor, wie die Angebote inhaltlich und fachlich ausgerichtet werden sollen. Es hat zum Ziel, die Personal-, Raum- und Sachausstattung an die vorhandenen Ressourcen anzupassen. Dieses sog. Anpassungskonzept (APK) hatte eine Laufzeit von 2000 bis 2005. In diesem Zeitraum hatte es für 19 Jugendfreizeitheime in städtischer Trägerschaft sowie für weitere Jugendeinrichtungen, Jugendclubs und Mädcheneinrichtungen freier Träger gegolten. Das APK ist zunächst bis 2008 verlängert worden.
- 137** Im Jahr 2003 hat die Bremische Bürgerschaft das Ressort aufgefordert, ein Konzept für den „wirtschaftlichen Betrieb von Jugendfreizeitheimen“ zu entwickeln. Es sollte zeigen, in welcher Betriebsform die Ziele des APK für die Jugendfreizeitheime erreicht werden können. Die Bürgerschaft hat u. a. folgende Eckpunkte genannt,
- Verbesserung der wirtschaftlichen Effizienz und Effektivität,
  - höhere Transparenz und
  - dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung.



- 138** Das Ressort hat im Jahr 2004 ein Übertragungskonzept vorgelegt. Ein Jugendfreizeitheim ist in einem Modellprojekt zum 1. März 2005 auf einen freien Träger übertragen worden. Die übrigen 18 Jugendfreizeitheime hat das Ressort im Jahr 2007 auf insgesamt zehn freie Träger übertragen und ihnen das dort beschäftigte Personal überlassen. Für eigenes Personal und Sachkosten erhalten die freien Träger vom AfSD Zuwendungen.
- 139** Der Rechnungshof hat geprüft, ob die mit der Übertragung der Jugendfreizeitheime auf freie Träger verbundenen Ziele erreicht worden sind.

## 2 Geringere Ausgaben für Jugendfreizeitheime

- 140** Die Gesamtausgaben für die Jugendfreizeitheime sind rückläufig. Die folgende Tabelle zeigt, wie sich die Einnahmen und Ausgaben für Jugendfreizeitheime in den Jahren 2005 bis 2007 entwickelt haben.

<b>Einnahmen und Ausgaben für Jugendfreizeitheime 2005 bis 2007 in T€, gerundet<sup>8</sup></b>			
	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
Einnahmen	98	82	13
Ausgaben			
für Beschäftigte und Sachmittel des AfSD (ohne Mieten)	3.588	3.205	1.674
für Zuwendungen an freie Träger	0	91	1.643
Gesamt	3.490	3.214	3.304

- 141** Die Gesamtausgaben für die Jugendfreizeitheime sind im Jahr 2006 um rd. 276 T€ geringer gewesen als 2005. Im Jahr 2007 sind die Ausgaben verglichen mit 2006 um rd. 90 T€ gestiegen.
- 142** Laut Tabelle sind die Einnahmen von rd. 98 T€ im Jahr 2005 auf rd. 13 T€ im Jahr 2007 gesunken. Grund dafür ist, dass die erwarteten Einnahmen der freien Träger seit der Übertragung von der jeweils zu bewilligenden Zuwendung abgesetzt werden. Für das Modellprojekt hat das bereits ab 2006 gegolten. Dieses Vorgehen erschwert es nachzuvollziehen, wie sich die Einnahmen tatsächlich entwickelt haben.

---

<sup>8</sup> Die Sondereffekte aus einem Brandschaden sind herausgerechnet.

- 143** Sowohl Veränderungen bei den Personal- als auch bei den Sachkosten haben zu den geringeren Gesamtausgaben für Jugendfreizeitheime geführt.

## 2.1 Personalkosten rückläufig

- 144** Der Rechnungshof hat die Ausgaben für die Beschäftigten des AfSD in den Jugendfreizeitheimen zusammen mit den Zuwendungen für Personalmittel an freie Träger betrachtet. Die folgende Tabelle zeigt, wie sich die Personalkosten für Jugendfreizeitheime in der Zeit von 2005 bis 2007 verändert haben.

<b>Personalkosten für Jugendfreizeitheime 2005 bis 2007 in T€, gerundet</b>			
	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
Ausgaben für Beschäftigte des AfSD in den Jugendfreizeitheimen	2.814	2.428	1.569
Zuwendungen für Personalmittel an freie Träger	0	91	863
Gesamt	2.814	2.519	2.432

- 145** Die Personalkosten haben sich von rd. 2.814 T€ im Jahr 2005 um rd. 382 T€ auf rd. 2.432 T€ im Jahr 2007 verringert. Der wesentliche Rückgang in Höhe von rd. 295 T€ hat sich schon 2006 im Vergleich zu 2005 gezeigt. Bereits nach der Ankündigung, die Jugendfreizeitheime zu übertragen, haben im Jahr 2006 15 Pädagoginnen und Pädagogen die Einrichtungen verlassen. Das hat insgesamt 11,19 Vollzeitstellen entsprochen. Die Beschäftigten sind größtenteils in andere Bereiche des AfSD gewechselt.
- 146** Ab der Übertragung im Jahr 2007 hätten die Stellen nachbesetzt werden können. Das ist offenbar nicht geschehen. Die Personalkosten sind 2007 gegenüber 2006 um rd. 87 T€ noch weiter zurückgegangen. Das Ressort führt keine Übersicht über die Gesamtzahl des Träger-Personals in Jugendfreizeitheimen. Damit ist unklar, wie viel Personal eingespart worden ist.
- 147** Der Rechnungshof geht davon aus, dass die Gesamt-Personalausstattung in den Jugendfreizeitheimen in den Jahren 2007 und 2008 wesentlich niedriger gewesen ist als noch 2005 unter städtischer Trägerschaft. Für den Zeitraum, in dem Stellen in den Jugendfreizeitheimen unbesetzt gewesen sind, müssten sie ihr Programm reduziert haben.
- 148** Das Ressort hat dem Rechnungshof nicht widersprochen. Von einer gezielten Einsparung aufgrund der Übertragung kann insofern nicht ausgegangen wer-



den. Der Rechnungshof geht davon aus, dass die Jugendfreizeitheime die Angebote mit dem erheblich reduzierten Personal nicht in gleicher Qualität bereitstellen konnten wie vor der Übertragung. Damit sind die Kosten zwar gesunken, jedoch zu Lasten des Angebots.

## 2.2 Sachkosten gestiegen

- 149** Der Rechnungshof hat die Ausgaben für Sachmittel des AfSD zusammen mit den Zuwendungen für Sachmittel an freie Träger dargestellt.

<b>Sachkosten für Jugendfreizeitheime 2005 bis 2007 in T€, gerundet<sup>9</sup></b>			
	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
Ausgaben für Sachmittel des AfSD (ohne Mieten)	774	777	105
Zuwendungen für Sachmittel an freie Träger	0	0	780
Gesamt	774	777	885

- 150** Die Sachkosten von rd. 885 T€ im Jahr 2007 sind gegenüber den Ausgaben von rd. 777 T€ im Jahr 2006 um rd. 108 T€ gestiegen. Es ist möglich, dass dieser Anstieg nicht nur durch Mehrausgaben für Sachmittel begründet ist. Auch geringere Einnahmen könnten dazu geführt haben; die freien Träger erhalten Zuwendungen, die bereits vorab um die erwarteten Einnahmen der Jugend-freizeitheime gekürzt werden. Diese Verrechnung erschwert es nach-zuvollziehen, wie sich Einnahmen und Ausgaben entwickelt haben. Im Ergebnis hat die Übertragung jedenfalls nicht zu Einsparungen geführt.

## 3 Versäumnisse vor Übertragung

- 151** Die Übertragung der Jugendfreizeitheime hat die Aufgaben des AfSD in diesem Bereich verändert. Es hat nun sicherzustellen, dass die freien Träger fachliche Standards und Vorgaben einhalten und die Jugendfreizeitheime über Zuwendungen zu finanzieren.
- 152** Dem Rechnungshof scheint die Umsetzung in großen Teilen gelungen. Allerdings hat die Prüfung auch ergeben, dass das Ressort wesentliche

---

<sup>9</sup> Die Sondereffekte aus einem Brandschaden sind herausgerechnet.

Schritte versäumt hat. Es hat insbesondere vor der Übertragung nicht die Wirtschaftlichkeit der Maßnahme untersucht und die Arbeitsabläufe überprüft. Diese Versäumnisse haben folgende Auswirkungen gehabt.

### **3.1 Wirtschaftlichkeit nicht nachgewiesen**

#### **3.1.1 Effizienzbegriff für Übertragungskonzept unklar**

- 153** Das Übertragungskonzept hatte u. a. das Ziel, die „wirtschaftliche Effizienz und Effektivität durch wirtschaftlichere Trägermodelle gegebenenfalls unter Beteiligung privater Träger“ zu verbessern. Das Ressort hat jedoch ausgeführt, mit der Übertragung der Jugendfreizeitheime sei „zunächst keine Kostenreduzierung verbunden“. Der Effizienzbegriff richte sich vor allem an den inhaltlichen Zielvorgaben aus.
- 154** Bleibt der Mitteleinsatz unverändert, können Effizienz und Effektivität nur durch ein verbessertes Angebot gesteigert werden. Um eine gezielte Veränderung veranlassen zu können, hätte das Ressort entsprechende Daten - z. B. erreichte Jugendliche, Angebote, Plätze - ermitteln und dokumentieren müssen. Diese Daten waren bisher nicht vorhanden. Auch hat es die Ziele nicht klar, eindeutig und nachvollziehbar festgelegt. Aussagen wie „Berücksichtigung sozialer Benachteiligung und beeinträchtigender individueller Lebenslagen“ im APK sind zu allgemein formuliert.
- 155** Das Ressort hat erklärt, Benutzerzahlen seien derzeit als Kriterium für Effizienz ungeeignet. Sie seien aufgrund der zielgruppenspezifischen Angebote in den Stadtteilen wenig vergleichbar. Es hat jedoch eingeräumt, die Vorgaben für die Stadtteile seien oftmals noch zu vage. Künftig sollen präzisere Ziele über Schwerpunktaufgaben und die Zielgruppenorientierung ein Fachcontrolling erleichtern.
- 156** Der Rechnungshof begrüßt die Absicht, den freien Trägern konkrete Zielvorgaben zu machen und damit das Fachcontrolling zu verbessern. Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

#### **3.1.2 Wirtschaftlichkeitsuntersuchung fehlt**

- 157** Das Ressort hat, bevor es die Jugendfreizeitheime übertragen hat, nicht geprüft, ob diese Maßnahme wirtschaftlich sein würde. § 7 LHO schreibt dies ausdrücklich vor. Danach sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Dazu gehört auch



zu prüfen, durch wen eine Aufgabe am wirtschaftlichsten durchgeführt werden kann.

- 158** Das Ressort hat erklärt, eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sei „aufgrund des eindeutigen politischen Willens“ nicht in Auftrag gegeben worden.
- 159** Der politische Wille rechtfertigt nicht den Verstoß gegen geltendes Recht. Der Rechnungshof hat das Ressort zum wiederholten Mal aufgefordert, künftig rechtzeitig vor Beginn einer Maßnahme mit finanziellen Auswirkungen deren Wirtschaftlichkeit gemäß § 7 LHO zu untersuchen. Es ist nämlich nicht auszuschließen, dass das Ergebnis einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung die politische Entscheidung beeinflussen kann.

### **3.1.3 Neubau ohne Wirtschaftlichkeitsuntersuchung entschieden**

- 160** Das Budget für einen Stadtteil ist durch die Vorgaben des APK wesentlich reduziert worden. Daher hat der Controllingausschuss des Stadtteils im Januar 2006 beschlossen, statt bisher zwei nur noch ein Jugendfreizeitheim zu betreiben. Die beiden bisherigen Standorte sollen aufgegeben werden. Der Jugendhilfeausschuss und die städtische Deputation für Jugend haben dem Vorhaben Ende 2006 zugestimmt. Mit dem Bau des neuen Jugendfreizeitheims ist im August 2008 begonnen worden.
- 161** Auch vor dieser Entscheidung hat es keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gegeben. Im Januar 2008 hatten zwei Fraktionen das Ressort in einer Sitzung der Stadtbürgerschaft aufgefordert, eine solche Untersuchung anzustellen. Der Rechnungshof hat auch hier deutlich gemacht, dass künftig rechtzeitig vor Beginn einer Maßnahme deren Wirtschaftlichkeit gemäß § 7 LHO untersucht werden muss.

### **3.1.4 Modellversuch nicht ausgewertet**

- 162** Das Ressort hatte ein Jugendfreizeitheim bereits zum 1. März 2005 übertragen. In dem Modellversuch sollten die neue Organisationsform erprobt und die Ergebnisse ausgewertet werden.
- 163** Das Ressort hat den Modellversuch nicht systematisch ausgewertet. Es hat das damit begründet, dass „die politische Entscheidung, alle übrigen Jugendfreizeitheime zu übertragen, bereits getroffen wurde, bevor der Modellversuch abgeschlossen worden“ war. Es habe jedoch eine Checkliste erstellt, anhand der es einzelne Erfahrungen des Modellversuchs für den Übertragungsprozess habe nutzen können.



- 164** Es macht keinen Sinn, einen Modellversuch durchzuführen, wenn dieser nicht auch systematisch ausgewertet wird. Eine Checkliste kann dazu beitragen, das Verfahren der Übertragung zu erleichtern. Sie ist jedoch kein Mittel, um beurteilen zu können, ob die Übertragung auf freie Träger die beste Lösung ist.

### **3.2 Arbeitsabläufe vor Übertragung nicht überprüft**

- 165** Vor einer grundlegenden und umfänglichen Organisationsänderung ist es wichtig, die bisherigen Geschäftsprozesse gründlich zu analysieren. Das Ressort sollte die Organisationsform wählen, die den Personal-, Mittel- und Leistungseinsatz am besten gewährleistet. Ohne Analyse werden bestehende Fehler des alten Systems gleichsam „mitgeschleppt“ oder sogar noch verstärkt.
- 166** Das Ressort hat vor der Übertragung darauf verzichtet, die Organisation zu analysieren und zu optimieren. Wenn es die Abläufe differenziert untersucht hätte, hätten folgende Probleme vermutlich vermieden werden können.

#### **3.2.1 Zusätzlicher Aufwand entstanden**

- 167** Durch die Übertragung sind nicht nur Aufgaben für das Ressort weggefallen, sondern auch neue hinzugekommen. Nach seiner Aussage ist durch das neu eingeführte Zuwendungsverfahren Mehraufwand entstanden. Weiter hat es erklärt, eine Entlastung des AfSD aufgrund der Übertragung sei nicht absehbar.
- 168** Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, seine Arbeitsprozesse daraufhin zu überprüfen, welche Aufgaben weggefallen sind und wie neue Aufgaben effektiver strukturiert werden können. Das Ressort hat das zugesagt.
- 169** Auch bei den freien Trägern entsteht Verwaltungsaufwand. Das AfSD erstattet ihnen den Aufwand zumindest zum Teil. Die Übertragungsverträge sehen folgende Regelung vor. Der jeweilige Träger kann „nach Beschluss des Stadtteil-Controllingausschusses im Rahmen der zur Verfügung stehenden Mittel im Stadtteilbudget Verwaltungskosten in Höhe von 6 % der Zuwendungssumme erhalten“. Im Jahr 2007 haben sechs freie Träger Verwaltungskosten in Höhe von insgesamt rd. 37 T€ geltend gemacht.
- 170** Durch die vertragliche Regelung werden Mittel für Verwaltungskosten ausgegeben, die für die Kinder- und Jugendarbeit zur Verfügung gestellt wor-



den sind. Diese Kosten wären in dieser Höhe nicht entstanden, wenn die Jugendfreizeitheime weiterhin durch das AfSD betrieben worden wären.

### **3.2.2 Kostenerstattung unklar geregelt**

- 171** Nur einige Träger haben beantragt, Verwaltungskosten erstattet zu bekommen; die jeweiligen Stadtteil-Controllingausschüsse und Stadteileiter des AfSD entscheiden darüber. Durch diese unterschiedliche Handhabung werden die Stadtteile und Träger ungleich behandelt. Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, das Verfahren für alle Träger einheitlich zu regeln.
- 172** Das Ressort hat entgegnet, in den Verhandlungen habe es lediglich zugesagt, jedem Träger maximal 1.800 € pro Jahr zu erstatten. Aufgrund der Feststellungen des Rechnungshofs werde das AfSD jetzt prüfen, ob und in welcher Höhe die freien Träger diese Kosten für die einzelnen Jugendfreizeitheime abgerechnet haben. Ggf. würde es Mittel zurückfordern.
- 173** Es bleibt abzuwarten, ob eventuelle Rückforderungen Erfolg haben werden. Die Regelungen in den mit den Trägern abgeschlossenen Verträgen widersprechen den Aussagen des Ressorts bezüglich der mündlichen Verhandlungen. Das könnte es dem Ressort erschweren, Rückforderungen durchzusetzen.

### **3.2.3 Dezentrale Ressourcenverantwortung nicht konsequent umgesetzt**

- 174** Für die Kinder- und Jugendförderung in den Stadtteilen ist das AfSD zuständig. Die Stadteileitungen des AfSD bewirtschaften zusammen mit den einzelnen Controllingausschüssen das Budget, das jeder Stadtteil erhält. Formal ist jedoch das Ressort für das Gesamtbudget aller Stadtteile verantwortlich. Dort sind diese Ausgaben wesentlicher Teil der Produktgruppe „Förderung von Familien und jungen Menschen“.
- 175** Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, die Produktgruppenverantwortung dem AfSD als Zentralstelle aller Stadtteile zu übertragen. Es ist sinnvoll, die formale Verantwortung dort anzusiedeln, wo die Mittel bewirtschaftet werden.
- 176** Das Ressort hat vorgeschlagen, einen Kontrakt zwischen der senatorischen Behörde und dem AfSD abzuschließen. Damit würde die Verantwortung für alle städtischen Leistungen auf das AfSD übertragen.



177 Der Rechnungshof befürwortet eine solche Lösung.

### **3.2.4 Finanzcontrolling nicht stimmig**

178 Die Stadtteileleitungen erteilen die Zuwendungsbescheide an die freien Träger. Die Budgets werden in sog. Stadtteilblättern geführt. Ein Fachreferat des AfSD stellt die Ausgaben aller Stadtteile zusammen. Daneben verwendet das Referat Finanz- und Rechnungswesen des AfSD eigene Übersichten, um den Mittelabfluss zu überwachen. Darüber hinaus wertet der Produktgruppenverantwortliche des Ressorts in monatlichen Controllingsitzungen gemeinsam mit einem Vertreter der Ressortabteilung Haushalt sowie den Vertretern des AfSD die Ausgaben der Produktgruppe aus.

179 Die unterschiedlichen Übersichten, die zum Controlling verwendet werden, bauen nicht aufeinander auf. Das führt zu Fehlern. Ein aufwendiges Abstimmungsverfahren ist die Folge. So hat das Ressort dem Rechnungshof eine Übersicht über die Ausgaben für Jugendfreizeitheime in den Jahren 2005 bis 2007 nicht zeitnah vorlegen können. Es hat erklärt, urlaubszeitbedingte Engpässe, ein hoher Krankenstand und eine erhebliche Arbeitsüberlastung seien dafür verantwortlich gewesen.

180 Für ein effektives Controlling müssen verlässliche Grunddaten zeitnah vorliegen. Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, die Auswertungen in Ressort und AfSD so aufeinander abzustimmen, dass zusätzliche Berechnungen nicht mehr erforderlich sind. Das Ziel, mit der Übertragung die Transparenz zu steigern, ist an dieser Stelle nicht erreicht worden.

181 Das Ressort hat sich dazu nicht geäußert.

### **3.2.5 Überblick über Gesamtpersonal fehlt**

182 Das AfSD führt Listen, aus denen hervorgeht, inwieweit der eigene Personalbestand in den Jugendfreizeitheimen zurückgegangen ist. Es hat derzeit jedoch keine Gesamtaufstellung, aus der hervorgeht, wie viele Stellen in den Jugendfreizeitheimen insgesamt besetzt sind. Seit Mai 2005 hat über die Hälfte der damals 51 Beschäftigten in den Jugendfreizeitheimen die Einrichtungen verlassen. Abgestimmt mit den Stadtteil-Controllingausschüssen haben die freien Träger einige Stellen neu besetzt.

183 Das Ressort ist gesetzlich verpflichtet, Angebote der Jugendarbeit vorzuhalten. Auch wenn es diese Aufgabe auf freie Träger überträgt, ist es weiterhin



dafür verantwortlich. Das gilt sowohl in fachlicher und finanzieller als auch in personeller Hinsicht.

- 184** Der Rechnungshof hat das AfSD aufgefordert, künftig die gesamte Personalausstattung in den Jugendfreizeitheimen zu überwachen. Er hat darum gebeten, ihm eine Zusammenfassung der Personalzahlen in den Jugendfreizeitheimen zur Verfügung zu stellen.
- 185** Das Ressort hat erklärt, es gäbe keine rechtliche Grundlage dafür, „über die Auswertung von Wirtschaftsplänen hinaus gewinnbare Angaben zur Personalausstattung einzelner Träger zu sammeln“. Es hat u. a. auf den Datenschutz verwiesen. Die Stadtteileitungen würden im laufenden Kontakt prüfen, ob die freien Träger die Leistungen erfüllen, die sie auf Grundlage der Stadtteilkonzepte und Jahresplanungen zugesagt haben.
- 186** Dieses Vorgehen reicht dem Rechnungshof nicht aus. Die freien Träger müssen zusammen mit ihrem Antrag u. a. einen Stellenplan einreichen. Das AfSD bucht Zuwendungen für Personalmittel und für Sachmittel auf getrennten Haushaltsstellen. Allein aus dem Mittelabfluss und den Stellenplänen ließen sich wesentliche Rückschlüsse auf die Personalausstattung ziehen.
- 187** Ohne den Überblick über die Personalausstattung kann das Ressort die Angebote nicht gezielt steuern. Fehlende konkrete Vorgaben in den Stadtteilkonzepten erschweren zusätzlich, die Qualität zu beurteilen. Deshalb müssen die vorhandenen Daten gezielt ausgewertet und an konkreteren Vorgaben in den Stadtteilkonzepten gemessen werden.



## **Bau, Bildung, Finanzen**

### **Neubau einer Sporthalle nach einem Brandschaden**

**Bei der Abwicklung des Versicherungsschadens hat die Gesellschaft für Bremer Immobilien mbH nicht nachvollziehbar dokumentiert, ob die Höhe des Schadenersatzes dem Versicherungsvertrag entspricht.**

**Die Verwaltung hat gegen das Budgetrecht der Stadtbürgerschaft verstoßen, weil sie den Sondervermögensausschuss nicht über den Neubau der Sporthalle hat beschließen lassen.**

#### **1 Sporthalle nach Brand wieder aufgebaut**

- 188** Die Sporthalle der Schule Philipp-Reis-Straße ist im Dezember 2003 durch Brandstiftung abgebrannt. Da Bremen für seine Gebäude eine Feuerversicherung abgeschlossen hatte, leistete die Versicherung Schadenersatz.
- 189** Die Gesellschaft für Bremer Immobilien mbH (GBI) verwaltete bis Ende 2008 u. a. das Sondervermögen Immobilien und Technik der Stadtgemeinde. Die Geschäftsführung der GBI genehmigte im September 2004 den Wiederaufbau der Sporthalle, nachdem die Feuerversicherung 780 T€ als Schadenersatz gezahlt hatte.

#### **2 Unzureichende Dokumentation**

- 190** Ein von der Versicherung beauftragter Gutachter hat die Höhe des Schadens festgestellt. Hierfür hat er nach Ortsbesichtigung und anhand der Baupläne die Massen der abgebrannten Sporthalle ermittelt und mit aktuellen Baupreisen hochgerechnet.
- 191** Die Prüfung der Ansätze des Gutachtens oblag GBI. Die Gesellschaft soll nach Auskunft des Finanzressorts das Gutachten der Versicherung auf Plausibilität geprüft haben. Die darin verwendeten Massen soll GBI mit dem Gutachter zusammen erarbeitet haben.



- 192** Hinweise auf eine Mitwirkung von GBI bei der Erarbeitung des Gutachtens befinden sich aber weder im Gutachten selbst noch in anderen zur Prüfung vorgelegten Unterlagen. GBI hat lediglich eine von ihr erarbeitete Stellungnahme zum Gutachten eingereicht, in der sie Fragen zu Detailpunkten an den Gutachter formuliert hat. Ergebnisse von Massenermittlungen oder einer Plausibilitätsprüfung hat GBI nicht vorgelegt.
- 193** Die Gesellschaft hat somit die Entschädigungssumme ohne hinreichend dokumentierte Prüfung akzeptiert. GBI hätte Massenermittlungen und Einheitspreise anhand von Kostenrichtwerten prüfen und dokumentieren müssen, ob die Entschädigung dem Neubauwert der Sporthalle entsprach.

### **3 Budgetrecht nicht beachtet**

- 194** Der Neubau der Sporthalle hat rd. 1,15 Mio. € gekostet. Die Entscheidung darüber, die Halle an demselben Standort mit einem veränderten Raumprogramm neu zu bauen, hat GBI getroffen. Gremien hat die Gesellschaft damit nicht befasst.
- 195** Nach § 6 Ortsgesetz über die Errichtung eines Sondervermögens Immobilien und Technik der Stadtgemeinde Bremen (BremSVITOG) wird für das Sondervermögen ein Sondervermögensausschuss gebildet, für den die Vorschriften des Gesetzes über die Deputationen entsprechend gelten. Der städtische Haushalts- und Finanzausschuss (HaFA) nimmt die Aufgaben des Sondervermögensausschusses wahr. Aus der Begründung zu § 6 Abs. 2 BremSVITOG geht hervor, dass der Ausschuss für die Wirtschaftsführung des Sondervermögens die Rechte und Pflichten wahrnimmt, die vergleichbar für den Haushalt der Stadtgemeinde die Stadtbürgerschaft ausübt.
- 196** Der Geschäftsbesorgungsvertrag, den das Finanzressort 2003 mit GBI geschlossen hat, enthält in §§ 1 und 2 die allgemeinen und besonderen Aufgaben der Gesellschaft. Untergegangene Vermögensgegenstände des Sondervermögens zu ersetzen, gehört demnach nicht zu ihren Aufgaben. Deshalb und aufgrund von § 6 Abs. 2 BremSVITOG hätte GBI zur Wahrung des Budgetrechts nach Erhalt der Feuerversicherungsentschädigung den städtischen HaFA als Sondervermögensausschuss über den Neubau der Sporthalle beschließen lassen müssen. Außerdem hätte das Fachressort entscheiden müssen, ob ein Wiederaufbau an derselben Stelle erforderlich ist und ggf. in welcher Größe und Qualität neu gebaut werden sollte.
- 197** Der Rechnungshof erwartet, dass die Verwalterin des Sondervermögens in ähnlichen Fällen künftig die Etathoheit des Parlaments beachtet.



#### **4           Stellungnahme der Ressorts**

- 198** Das Finanzressort hat in einer abgestimmten Stellungnahme erklärt, GBI habe das Gutachten einer Plausibilitätsprüfung unterzogen. Diese Prüfung habe die Gesellschaft im März 2004 in einem Vermerk zum Gutachten dokumentiert. Das Finanzressort habe GBI darauf hingewiesen, auch künftig eine Dokumentation ihrer Prüfung von Versicherungsgutachten vorzunehmen.
- 199** Eine Beteiligung der Gremien sei nach Ansicht der Ressorts nicht erforderlich gewesen. Bei dem Sondervermögen handele es sich nicht um einen Bestandteil des Haushalts. Die Fälle, in denen der HaFA als Sondervermögensausschuss eingeschaltet werden müsse, seien im Errichtungsgesetz definiert. Die Verwendung von Versicherungsleistungen für den Wiederaufbau von Gebäuden zähle nicht dazu.

#### **5           Bewertung**

- 200** Die Verwaltung hätte nachvollziehbar prüfen müssen, ob die von der Versicherung gezahlten Mittel dem Vertrag entsprachen. Der Vermerk von März 2004 genügt den Anforderungen an die Dokumentation bei weitem nicht. Die Prüfung von Massenansätzen sowie eine Plausibilitätsprüfung fehlen.
- 201** Auch wenn die Kosten für den Wiederaufbau eines Gebäudes zum überwiegenden Teil aus Mitteln der Versicherung bezahlt werden, sind die Gremien zu beteiligen.



## **Wirtschaft**

### **„Schaufenster Bootsbau“**

**Das den Entscheidungsträgern vorgelegte Konzept für das Projekt „Schaufenster Bootsbau“ war weder auf dem aktuellen Stand noch vollständig und plausibel.**

**Das Ressort hat es versäumt, die Wirtschaftlichkeit des Projekts angemessen zu untersuchen.**

**Es hat nicht hinreichend begründet, weshalb die Mittel gemäß den Sparvorgaben des Senats nach Art und Umfang zwingend erforderlich waren.**

**Auf den Bau eines Aussichtsturms hätte verzichtet werden können, ohne das Gesamtkonzept infrage zu stellen.**

### **1 Vorgängerprojekt „Gläserne Werft“**

- 202** Im Jahr 2003 hatten die Wirtschaftsförderungsausschüsse der städtischen Deputationen für Wirtschaft und Häfen und für Arbeit und Gesundheit beschlossen, das Projekt „Gläserne Werft“ zu realisieren. Mit dem Projekt wollte Bremen den Standort Bremen-Nord stärken und touristisch weiterentwickeln. In einer sog. „Erlebniswelt“, dem Kernbereich des Projekts, sollten Besucher Einblick in den aktuellen Schiffbau erhalten. Vielfältige maritime Themen und Aspekte des Standorts sollten vermittelt und durch Exponate dargestellt werden. Für Planung und Bau des Projekts wurden rd. 5,2 Mio. € u. a. aus EU-Mitteln bereitgestellt.
- 203** Das Wirtschaftsressort hatte die Bremer Gewerbeflächen Gesellschaft mbH (BGG) beauftragt die „Gläserne Werft“ zu planen, zu bauen und einzurichten. Als zukünftigen Betreiber des Projekts hatte das Ressort die Bremer Bootsbau Vegesack gGmbH (BBV) ausgewählt. Sie ist ein vom Arbeitsressort geförderter Beschäftigungsträger, der am Standort Bremen-Vegesack Schiffbau betreibt. Durch die Insolvenz der BBV im Juni 2006 ist das Bauvorhaben ins Stocken geraten.



- 204** Im September 2007 hatte der Senat während seiner Beratungen über strukturelle Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung beschlossen, die „Gläserne Werft“ nicht zu bauen. Die bis dahin angefallenen Ausgaben - überwiegend Planungskosten - beliefen sich auf rd. 1,2 Mio. €.
- 205** Das Ressort hatte im November 2007 die städtische Deputation für Wirtschaft und Häfen über geplante Alternativprojekte informiert. Danach sollten die verbliebenen Restmittel in Höhe von rd. 4 Mio. € für folgende Projekte verwendet werden
- Informationspunkt „Schaufenster Bootsbau“ und Werftgeschichte,
  - Hafenspeicher Vegesack,
  - Sanierung des Schulschiffes Deutschland,
  - Förderung für die Vereine City Marketing Vegesack e. V. und
  - Kultur vor Ort e. V. in Gröpelingen.
- 206** Die Deputation hatte die Verwaltung gebeten, für das Projekt „Schaufenster Bootsbau“ ein detailliertes Nutzungskonzept und Kostenberechnungen vorzulegen.

## **2 Projekt „Schaufenster Bootsbau“**

- 207** Im Februar 2008 hat das Ressort auftragsgemäß der Deputation neben einem baulichen und inhaltlichen Konzept einen Zeitplan sowie eine Kostenberechnung für das Projekt „Schaufenster Bootsbau“ vorgestellt. Zu den geplanten Baulichkeiten ist den Deputierten eine Architektenpräsentation vom Dezember 2007 vorgelegt worden.
- 208** Dem vorgelegten Entwurf über die Baulichkeiten und dem Vorschlag zur Verwendung von Mitteln aus dem Projekt „Gläserne Werft“ für das „Schaufenster Bootsbau“ hat die Deputation zugestimmt. Ergänzend hat sie gebeten darzustellen, wie ein barrierefreier Zugang zum geplanten Aussichtsturm sichergestellt werden kann.
- 209** Der städtische Haushalts- und Finanzausschuss hat im Juni 2008 das zuvor vom Senat beschlossene Nutzungs- und Betreiberkonzept für das „Schaufenster Bootsbau“ zur Kenntnis genommen. Das Wirtschaftsressort hat beiden Gremien ein präzisiertes Nutzungs- und Betreiberkonzept sowie eine Über-



sicht über die zu erwarteten Einnahmen und Ausgaben in einem Businessplan vorgelegt. Daneben hat die Vorlage die gleichen Anlagen enthalten, die die Verwaltung bereits im Februar 2008 der städtischen Deputation für Wirtschaft und Häfen vorgelegt hatte.

- 210** Laut Konzept sollen neben zwei Büroräumen ein Shop mit Informationspunkt und ein multifunktionaler rd. 110 m<sup>2</sup> großer Veranstaltungsraum erstellt werden. Im Werkstattbereich sollen Multifunktionsräume in erster Linie für die arbeitsmarktpolitischen Fördermaßnahmen sowie ein Lager entstehen. Ein Aussichtsturm soll auf vier Ebenen mit Exponaten und Informationstafeln ausgestattet werden und einen Blick auf die Weser und die Weserpromenade bieten. Auf einem Ausstellungsplatz im Außenbereich sollen Exponate ausgestellt werden. Auf dem überdachten Bootsbauplatz sollen Besucher die durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen geförderten Bootsbauprojekte beobachten können („offener Bootsbau“).
- 211** Es ist beabsichtigt, Veranstaltungen sowie Seminare durchzuführen und im Shop zum Teil selbst gefertigte maritime Produkte zu verkaufen. Führungen über das Bootsbaugelände sowie Workshops in Kooperation mit Schulen - Projekt „verlängerte Werkbank/Brennstoffzellenlabor“ - sollen veranstaltet werden. Die Führungen sollen durch von der BBV ausgebildete „Scouts“ durchgeführt werden. In den Sommermonaten ist vorgesehen, das „Schaufenster Bootsbau“ täglich von 10.00 Uhr bis 18.00 Uhr zu öffnen. Zwischen Oktober und März soll an Wochenenden anlassbezogen geöffnet werden.
- 212** Der vom Ressort vorgelegte Businessplan sieht Einnahmen des Betreibers aus Werftführungen, dem Projekt „verlängerte Werkbank/Brennstoffzellenlabor“, Veranstaltungen, Vermietung und dem Verkauf maritimer Produkte vor. Die Ausgaben umfassen Miete, zusätzlichen Personalaufwand für das Projekt „verlängerte Werkbank/Brennstoffzellenlabor“ und Wochenendöffnungen, Nebenkosten, Marketingkosten sowie Materialkosten für die „verlängerte Werkbank“ und die maritimen Produkte.
- 213** Laut Businessplan für die Jahre 2009 bis 2013 soll die BBV das „Schaufenster Bootsbau“ kostendeckend betreiben können. Er schließt mit jährlichen Überschüssen in Höhe von 9 T€ ab.
- 214** Mit den Baumaßnahmen hat das Ressort wiederum die BGG beauftragt. Laut deren Kostenkalkulation vom Dezember 2007 sollten insgesamt 1.516 T€ investiert werden. Als Betreiber hat das Wirtschaftsressort an der BBV festgehalten. Das Insolvenzverfahren ist zu diesem Zeitpunkt abgeschlossen gewesen.

### 3 Fehlinformation von Entscheidungsträgern

- 215** Das Wirtschaftsressort hat den Entscheidungsträgern im Februar und im Juni 2008 Pläne aus dem Jahr 2007 vorgelegt. Seit dem 24. Januar 2008 hat das Ressort aufgrund einer detaillierten Kostenberechnung der BGG gewusst, dass Teile der Planung aus Kostengründen nicht mehr realisiert werden konnten. Durch Kostensteigerungen in Höhe von rd. 211 T€ mussten insbesondere der Bau eines überdachten Bootsbauplatzes und der Neubau eines Holzlagers entfallen. Nicht mehr realisiert werden konnten Exponate für Aussichtsturm und Ausstellungsplatz. Dennoch hat das Ressort die Vorlagen nicht verändert.
- 216** Das Wirtschaftsressort hat später erklärt, der Bau des überdachten Bootsbauplatzes sowie die Exponate für den Turm und den Ausstellungsplatz würden aus Projektmitteln dennoch finanziert werden. Die Aussage stützende Kostenberechnungen hat das Ressort dem Rechnungshof jedoch nicht vorgelegt.
- 217** Den Entscheidungsträgern hat das Ressort dargelegt, dass Teilnehmer der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen Führungen über das Gelände durchführen sollten. Hierzu sei geplant, „Scouts“ auszubilden. Nach Auskunft der Bremer Arbeit GmbH (bag) ist die Ausbildung von „Scouts“ jedoch nicht Bestandteil der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen.
- 218** Das Ressort hat dem Rechnungshof erläutert, die Führungen würden durch Beschäftigte der BBV durchgeführt. Damit entfällt jedoch die ursprünglich geplante Zusatzqualifikation der Teilnehmer der arbeitsmarktpolitischen Maßnahme (s. Tz. 211).
- 219** Das Wirtschaftsressort hatte für den Abschluss der maritimen Meile drei Architektenentwürfe erarbeiten lassen. Es hat vorgetragen, die Entwürfe seien mit der BBV, dem Bauamt Bremen-Nord, dem Ortsamt Vegesack, der Feuerwehr, der Bauordnung, dem Brandschutzbeauftragten und der Bremer Investitionsgesellschaft mbH abgestimmt worden. Den für die Entscheidung zuständigen Gremien hat die Verwaltung keine Alternativen vorgelegt, obgleich diese sich in Herstellungs- und Unterhaltungskosten wesentlich voneinander unterscheiden haben.
- 220** Die Verwaltung hat die Entscheidungsgremien umfassend und wahrheitsgemäß zu informieren. Sie hat alle relevanten Tatsachen und Planänderungen mitzuteilen.



- 221** Das Ressort hat sowohl der städtischen Deputation für Wirtschaft und Häfen als auch später dem Senat und dem städtischen Haushalts- und Finanzausschuss Planungen vorgelegt, die zum Zeitpunkt der Vorlage nicht dem aktuellen Stand entsprachen. Die Änderung der Planung ist bedeutsam. Sie hätte dargelegt werden müssen, da sie Einfluss auf den Businessplan hat. Ebenso hätte auf Alternativen hingewiesen werden müssen.

#### **4 Unstimmigkeiten im Businessplan**

- 222** Das Ressort hat den Entscheidungsträgern einen Businessplan vorgelegt. Der Rechnungshof hat ihn auf Plausibilität untersucht.
- 223** Das Ressort hat angenommen, dass jährlich 100 Schulklassen mit durchschnittlich 30 Schülerinnen und Schülern in 50 Wochen an dem Projekt „verlängerte Werkbank/Brennstoffzellenlabor“ teilnehmen. Die Annahmen sind aus zwei Gründen in Frage zu stellen. Zum einen kann nicht damit gerechnet werden, dass Schülerinnen und Schüler in den Schulferien an Projekten teilnehmen, so dass von jährlich maximal 40 Wochen auszugehen ist. Zum anderen ist die durchschnittliche Schülerzahl geringer als 30 pro Klasse. Die Einnahmen können deshalb maximal 4,8 T€ anstatt der geplanten 6 T€ jährlich beitragen.
- 224** Das Ressort hat hierzu ausgeführt, das Projekt beziehe sich, anders als im vorgelegten Betreiberkonzept bisher dargelegt, auch auf Kindergärten. Daneben sollten insbesondere in den Ferienzeiten Veranstaltungen mit den Schulen und Kindergärten stattfinden. Es ist jedoch zu bezweifeln, dass diese Annahmen realistisch sind.
- 225** Daneben hat das Wirtschaftsressort ausgeführt, das Projekt „verlängerte Werkbank/Brennstoffzellenlabor“ laufe bereits bei der BBV.
- 226** Die im Businessplan ausgewiesenen Einnahmen erzielt die BBV somit bereits bevor das „Schaufenster Bootsbau“ fertig gestellt ist. Zusätzliche Einnahmen, die notwendig sind, die laufenden Ausgaben des „Schaufenster Bootsbau“ zu finanzieren, werden durch das Projekt „verlängerte Werkbank/Brennstoffzellenlabor“ daher nicht erzielt.
- 227** Das Ressort hat im Businessplan unterstellt, dass jährlich 10.000 Besucher kommen und an Werksführungen teilnehmen. Die BBV hatte für Werftführungen ursprünglich Einnahmen von 2,50 € pro Erwachsenen und 1,00 € pro Kind geplant. Sie hat nunmehr ohne weitere Begründung mit durchschnittlich 3,00 €



pro Besucher kalkuliert. Durch Führungen sollen Einnahmen von 30 T€ erzielt werden.

- 228** Bei den Führungen soll den Gästen Bootsbau erlebbar gemacht und die maritime Geschichte Bremen-Vegesacks nahe gebracht werden. Bootsbau kann aber nur während der Arbeitszeit der BBV und somit nicht an den Wochenenden besichtigt werden. In der arbeitsfreien Zeit ist für Touristen auf der Werft wenig Interessantes zu sehen. Es ist daher zu bezweifeln, dass die anvisierten 10.000 Besucherinnen und Besucher an Werksführungen teilnehmen und entsprechende Einnahmen erzielt werden.
- 229** Hinzu kommt, dass die geplanten Führungen und die Erläuterungen zum Bootsbau und zum Standort Bremen-Vegesack nicht mehr durch entsprechend ausgebildete Scouts, sondern durch Beschäftigte der BBV erfolgen sollen. Ausgaben für die durch die Führungen entstehenden Mehrkosten sieht das Nutzungskonzept nicht vor. Lediglich Personalmehrkosten am Wochenende für den Shop sind im Konzept einkalkuliert.
- 230** Das Wirtschaftsressort hat dem Rechnungshof erklärt, Führungen sollen in erster Linie nach Anmeldung durchgeführt werden.
- 231** Zu bedenken ist jedoch, dass Touristen zumeist spontan auf ihnen interessant erscheinende Angebote reagieren. Da das „Schaufenster Bootsbau“ am Ende der maritimen Meile liegt, wird es vorrangig „Laufkundschaft“ anziehen. Daher kann nicht davon ausgegangen werden, dass unter den gegebenen Umständen Einnahmen im vom Ressort geplanten Umfang erzielbar sind.
- 232** Das Ressort hat hierzu angemerkt, dass Werksbesichtigungen wie z. B. bei weltweit agierenden Unternehmen der Bier-, Automobil- oder Raumfahrtindustrie im Allgemeinen immer erst nach Anmeldung erfolgen. Es würde nicht dem Marketingaspekt entsprechen, vor allem „Laufkundschaft“ anzuziehen.
- 233** Auch wenn es bei Werksbesichtigungen großer und bekannter Unternehmen üblich ist, sich vorher anzumelden, ist das „Schaufenster Bootsbau“ mit den beispielhaft vom Ressort genannten Unternehmen nicht zu vergleichen.
- 234** Die Verwaltung und die BBV gehen im Businessplan von Einnahmen für Veranstaltungen und Seminare in Höhe von jährlich 10 T€ aus. Es sollen Management- und Kochkurse angeboten werden. Außerdem soll es möglich sein, einen Bootsführerschein zu erwerben.



- 235** Einnahmen in dieser Höhe hält der Rechnungshof ebenfalls für wenig realistisch. Insbesondere ist fraglich, wie Kochkurse ohne Küche durchgeführt werden können, denn Mittel für eine Küche sind bisher weder beantragt noch bewilligt worden. Außerdem bieten Volkshochschule und private Unternehmen entsprechende Kurse an, so dass offen bleibt, ob es überhaupt einen zusätzlichen Bedarf gibt.
- 236** Das Wirtschaftsressort hat dazu angeführt, für die Kochkurse könnten die große Küche und Kantine in den bereits vorhandenen Räumen der BBV genutzt werden.
- 237** Ob diese Räumlichkeiten sich eignen, stellt der Rechnungshof jedoch ebenso wie die Behauptung des Ressorts infrage, es habe bei den Einnahmen vorsichtig gerechnet.
- 238** Durch Vermietung von Shop und Büros sollen Einnahmen in Höhe von jährlich 7 T€ erzielt werden. Als Mieter ist der City Marketing Vegesack e. V. vorgesehen. Dieser ebenfalls vom Ressort geförderte Verein soll innerhalb des Besucherzentrums einen Informationspunkt für Tages- und Übernachtungsgäste betreiben.
- 239** Informationspunkte sind oft die erste Anlaufstelle für Touristen und zweckmäßigerweise an einem zentralen Ort am Bahnhof oder in der Ortsmitte gelegen. Das „Schaufenster Bootsbau“ liegt jedoch am Ende der maritimen Meile und 20 Minuten Fußweg vom Bahnhof Vegesack sowie von der Ortsmitte entfernt. Inwieweit das Angebot von Touristen angenommen wird, ist somit fraglich. Der Rechnungshof hat bezweifelt, dass diese Maßnahme den Bedürfnissen der Touristen in Bremen-Vegesack entspricht. Sollte der Informationspunkt verlegt werden, entgehen der BBV Mieteinnahmen. Andere Mieter zu finden, erscheint aufgrund der Baulichkeiten nur schwer möglich.
- 240** Werden realitätsnähere Annahmen für die zu erwartenden Einnahmen und Ausgaben getroffen, ist das Projekt „Schaufenster Bootsbau“ nicht kostendeckend zu betreiben. Es kann somit nicht, wie vom Senat gefordert, mit hinreichender Sicherheit ausgeschlossen werden, dass Folgekosten auf Bremen zukommen.
- 241** Diese Gefahr droht insbesondere auch deshalb, weil Mittel für die arbeitsmarktpolitischen Fördermaßnahmen nur bis zum Jahre 2010 bereitstehen. Die Bremer Arbeit GmbH hat dem Rechnungshof erklärt, die Bereitstellung weiterer Mittel über das Jahr 2010 hinaus sei nicht gesichert. Es sei vielmehr zu erwarten, dass entsprechende Fördermittel weiter zurückgeführt würden.



- 242** Die Existenz des Projekts „Schaufenster Bootsbau“ ist aber vom öffentlich geförderten Bootsbau abhängig. Ohne Bootsbau gibt es keine zahlenden Besucher.
- 243** Das Ressort hat erklärt, für die Förderperiode 2011 bis 2013 sei eine analoge arbeitsmarktpolitische Förderung der BBV mit hoher Priorität vorgesehen.
- 244** Hieraus kann aus Sicht des Rechnungshofs nicht der Schluss gezogen werden, dass Förderungen in unveränderter Höhe bis in das Jahr 2013 gesichert sind.

## **5 Wirtschaftlichkeitsuntersuchung fehlt**

- 245** Das Ressort hat den Businessplan auch als Wirtschaftlichkeitsberechnung zum Betreiberkonzept bezeichnet. Im Businessplan sind nur die Einnahmen und Ausgaben des laufenden Geschäftsbetriebs dargestellt. Eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung im Sinne von § 7 LHO, die vor Durchführung finanzwirksamer Maßnahmen zu erstellen ist, hat das Ressort nicht durchgeführt.
- 246** Das Ressort hat nicht festgelegt, welche konkreten Effekte mit dem geförderten Projekt „Schaufenster Bootsbau“ gegebenenfalls zusammen mit den übrigen in Bremen-Vegesack realisierten Projekten (s. Tz. 205) erreicht werden sollen. So wird offen bleiben, ob und ggf. in welchem Umfang die eingesetzten öffentlichen Mittel dazu beitragen werden, den Tourismus zu stärken und den Standort Bremen-Vegesack zu stabilisieren.

## **6 Maßnahme unzureichend begründet**

- 247** Nach den Richtlinien für die Haushaltsaufstellung muss seit April 2005 begründet dargelegt werden, ob und inwieweit - dem Grunde und der Höhe nach - Ausgaben zwingend erforderlich sind, um z. B. landesverfassungsrechtliche Vorgaben zu erfüllen.
- 248** In der Vorlage vom November 2007 für die städtische Deputation für Wirtschaft und Häfen hat das Ressort die Förderung nur unspezifisch begründet. Es hat die erwarteten wirtschaftlichen Auswirkungen nicht hinreichend beschrieben.
- 249** Das Ressort hat Art. 39 und 40 LV als Rechtsgrundlage für die Förderung benannt. Danach hat der Staat die Wirtschaft zu fördern und selbständige



Klein- und Mittelbetriebe zu schützen und zu fördern. Ein Hinweis auf die LV reicht jedoch nicht aus, um die Finanzierung einer Maßnahme zu begründen.

- 250** Das Ressort hat den Einzelfall abzuwägen und die Maßnahme und ggf. auch Maßnahmenbündel aufgabenkritisch zu untersuchen. Dabei hat es zu prüfen, ob die Förderung zwingend vorzunehmen ist oder ob Alternativen in Betracht kommen. Wenn Aufgaben durch die öffentliche Hand zu finanzieren sind, ist die Aufgabenerledigung wirtschaftlich und sparsam zu erbringen. Dabei ist im Einzelnen darzulegen, inwiefern Projekte für die Förderung der Wirtschaft oder den Schutz selbständiger Klein- und Mittelbetriebe notwendig sind.
- 251** Das Ressort hat dazu ausgeführt, die beschlossenen Maßnahmen seien besonders geeignet, klein- und mittelständische Unternehmen zu fördern. Konkreter ist es nicht geworden. Im Übrigen habe es der städtischen Deputation für Wirtschaft und Häfen „nach bestem Vermögen die Begründungen geliefert, die auch im politischen Raum Bestand hatten“. Schließlich habe die Deputation entsprechend beschlossen.
- 252** Die Prüfung durch den Rechnungshof hat ergeben, dass das Ressort die Maßnahmen nicht auf Wirtschaftlichkeit untersucht, sondern Wirtschaftskraft stärkende Effekte als gegeben unterstellt hat. Deputationen müssen sich darauf verlassen können, dass Aussagen des Ressorts sorgfältig erarbeitet und mit Fakten unterlegt sind. Zudem müssen sie darauf vertrauen können, dass das Ressort die Vorgaben des Senats beachtet hat. Aus der Sicht des Rechnungshofs kann sich das Ressort mit dem Hinweis auf die Beschlüsse der Gremien nicht von seiner Verantwortung freisprechen.

## **7 Investition für Turmbau zweifelhaft**

- 253** Am Beispiel des Turmbaus zeigt sich, dass das Ressort das haushaltsrechtliche Gebot der Sparsamkeit nicht ausreichend beachtet hat. Der Wert des Turms für die Aussicht über Weser und Werftgelände muss insofern in Frage gestellt werden, als ein uneingeschränkter Blick nicht vom Turm aus möglich ist, sondern nur vom nahen, direkt am Ufer der Weser gelegenen Restaurant „Zur Gläsernen Werft“. Diesen Bau hatte das Wirtschaftsressort ebenfalls gefördert.
- 254** Das Ressort hat erklärt, der Turm solle als Abschluss der maritimen Meile die Funktion eines „Eyecatchers“ haben. Außerdem biete er die „Kombination dieses Ausblicks“ mit den „Einblicken in die verschiedenen Themen“, zu denen Exponate auf seinen Etagen ausgestellt seien.



- 255** Nach Auffassung des Rechnungshofs hätte eine erheblich preisgünstigere Lösung gewählt werden müssen. Für die Ausstellung von Exponaten hätten andere Räumlichkeiten genutzt werden können; eine Kombination von Ausblick und Einblick war nicht erforderlich und ist auch nicht gelungen. Es lagen alternative Architekturvorschläge vor, wie z. B. ein Segelmast, die das Ressort allerdings nicht weiter verfolgt hat. Durch die Entscheidung für diese Variante hätten u. a. der Fahrstuhleinbau und damit Ausgaben von mehr als 150 T€ eingespart werden können.



## **Wirtschaft**

### **Ausgliederung der Veranstaltungstechnik der Hanseatischen Veranstaltungs-GmbH**

**Das Ressort hat den Nachweis der Wirtschaftlichkeit einer Ausgliederungsmaßnahme nicht führen können.**

#### **1 Prüfungsfeststellungen 2005**

- 256** Der Rechnungshof hatte im Jahr 2005 das Controllingsystem der Hanseatischen Veranstaltungs-GmbH (HVG) geprüft. Dabei hatte er u. a. festgestellt, dass die HVG im Jahr 2003 Personal ihrer Abteilung Veranstaltungstechnik in eine externe Service-Gesellschaft überführt hatte. Sie erledigt Arbeiten, die zuvor von der HVG selbst erbracht wurden. An dieser Gesellschaft ist die HVG als Minderheitsgesellschafterin beteiligt.
- 257** Der Ausgründung hatten sowohl der Aufsichtsrat der HVG als auch der Senat zugestimmt. Den Vorlagen für die Gremien zufolge erwarteten HVG und Wirtschaftsressort von der Maßnahme jährliche Ergebnisverbesserungen von 250 T€ innerhalb von drei bis fünf Jahren. Die Effekte sollten sich durch Auslastungsoptimierung (100 T€), Änderung der Gehaltsstrukturen (75 T€), zusätzliche Provisionserlöse und Sachkostenreduzierung (50 T€) sowie Gewinnbeteiligung (25 T€) ergeben.
- 258** Ressort und HVG hatten dem Rechnungshof keine Unterlagen vorlegen können, aus denen sich die erwarteten Ergebnisverbesserungen hätten ableiten lassen. Sie hatten vielmehr erklärt, die Einsparungen seien nicht berechnet, sondern „auf der Basis langjährigen Betriebs-Know-hows“ bei der HVG geschätzt worden. Ein anderes Vorgehen sei nicht möglich gewesen und hätte lediglich zu einer Scheingenauigkeit geführt.
- 259** Der Rechnungshof hatte das Vorgehen als nicht ausreichend angesehen. Sowohl Ressort als auch HVG hätten die Ausgangslage vor der Ausgliederung nicht nur schätzen, sondern zahlenmäßig ermitteln müssen.



**260** Der Rechnungshof hatte bis einschließlich 2004 keine Ergebnisverbesserungen feststellen können. Das Ressort hatte darauf hingewiesen, dass die Einsparpotenziale ihre volle Wirkung erst drei bis fünf Jahre nach der Ausgliederung zeigen würden. Es würde die Maßnahme zusammen mit der HVG genauestens beobachten und evaluieren (vgl. Jahresbericht 2006 - Stadt -, Tz. 344 ff.).

## **2 Erfolgskontrolle durch das Ressort**

**261** Ende Mai 2008 hat das Ressort den Rechnungshof über das Ergebnis seiner gemeinsam mit der HVG durchgeführten Erfolgskontrolle für die Jahre 2004 bis 2007 unterrichtet. Eine Vergleichsrechnung war seiner Stellungnahme beigefügt.

**262** Das Ressort hat erklärt, aufgrund geänderter Organisationsstrukturen bei der HVG sei ein zahlenmäßiger Abgleich der Geschäftsjahre, wenn überhaupt, nur sehr schwer möglich. Ein Vergleich der heutigen Situation mit dem Status vor der Ausgründung sei auch durch die erfreulicherweise sehr positive Entwicklung der HVG erschwert. Insbesondere hätten die Eigenveranstaltungen im Messebereich erheblich gesteigert werden können, was zu einem vergleichsweise hohen Bedarf an veranstaltungsbezogenen Dienstleistungen für die Veranstaltungstechnik geführt habe.

**263** Diese Leistungen seien vom Umfang und Niveau her nicht mit denen vor der Ausgliederung vergleichbar. Bei der Bewertung der Ausgliederung habe das Ressort sich nicht auf vergleichbare Zahlenreihen stützen können. Daher habe es den Versuch unternommen müssen, mit Annahmen und Projektionen die Auswirkungen in finanziellen Kenngrößen darzustellen. Letztlich seien für eine monetäre Bewertung lediglich die Personalaufwendungen für die produktiven, also die „stundenschreibenden“ Beschäftigten und deren Arbeitsauslastung heranzuziehen.

**264** Abschließend hat das Ressort erklärt, die erfolgreiche Umsetzung des Projekts habe etwas länger gedauert als ursprünglich geplant. So hätten umfangreiche Informationssysteme und Abrechnungssysteme geschaffen werden müssen, um eine vollständige Transparenz für sämtliche Tätigkeiten der Service-Gesellschaft zu schaffen. Insgesamt ergäbe sich aus dem von ihm vorgenommenen „Vorher-Nachher-Vergleich“, dass die Annahmen aus den Vorlagen (vgl. Tz. 257) bereits nach dem vierten bis fünften Geschäftsjahr deutlich übertroffen worden seien.



### **3            Wirtschaftlichkeit nicht mit Fakten nachgewiesen**

- 265** Mit seinen Ausführungen und Berechnungen hat das Ressort nicht nachweisen können, dass die Ausgliederung wirtschaftlich gewesen ist. Es hat Modellrechnungen mit erheblichen Unsicherheitsfaktoren angestellt, obwohl harte Fakten existieren müssten.
- 266** Der Rechnungshof stimmt mit dem Ressort darin überein, dass eine Modellrechnung insoweit erforderlich war, als die Entwicklung der Personalstärke und der Personalkosten bei der HVG, die sich ohne Ausgliederung ergeben hätte, nachvollzogen werden musste.
- 267** Das Ressort hat aber z. B. angenommen, bei der HVG hätten drei Beschäftigte mehr eingestellt werden müssen, als nunmehr bei der Service-Gesellschaft notwendig sind, um die gleiche Leistung zu erbringen. In seiner Modellrechnung hat es Zuschläge zwischen 15 % und 25 % in die fiktiven Personalkosten der HVG einfließen lassen. Die Höhe der unterstellten Zuschläge hat das Ressort nicht mit Fakten belegt.
- 268** Daneben hat das Ressort unterstellt, dass Geschäfte der Service-Gesellschaft mit Dritten zu einer Verminderung der der HVG in Rechnung gestellten Entgelte geführt haben. Auch hier hat es nicht mit Daten gerechnet, die zur Verfügung gestanden haben müssten.
- 269** Im Wesentlichen hat sich der Rechnungshof gegen die Art und Weise gewandt, wie das Ressort Einspareffekte bei der HVG ermittelt hat: Es hat die hochgerechneten Personalkosten der HVG den Personalkosten der Service-Gesellschaft gegenübergestellt. Richtig wäre es gewesen, die Kosten zum Vergleich hinzuzuziehen, die die Gesellschaft der HVG für geleistete Stunden tatsächlich in Rechnung gestellt hat.
- 270** Eine solche Berechnung müsste möglich gewesen sein. Nach einem zwischen der HVG und der Service-Gesellschaft abgeschlossenen Leistungsvertrag sind die Leistungen stundenweise abzurechnen. Nach Mitteilung des Ressorts ist mittlerweile größtmögliche Transparenz auf der Kostenseite geschaffen worden.
- 271** Im Leistungsvertrag ist darüber hinaus geregelt, dass die Leistung der Service-Gesellschaft für die HVG nicht teurer sein darf als eine vergleichbare und mit eigenem Personal erbrachte Leistung. Um die vereinbarte Kostenneutralität sicherzustellen, muss die HVG beide Varianten der Aufgabenerledigung seit Jahren aufgrund konkreter Zahlen vergleichen.



- 272** Der Rechnungshof hält es deshalb für widersprüchlich, wenn das Ressort erklärt, Vergleichsrechnungen zu erstellen, sei mangels Daten nicht möglich. Die HVG hätte solche Vergleichsrechnungen laufend anstellen müssen, um die vereinbarte Vergütungsobergrenze nachzuprüfen. Zudem hat die Service-Gesellschaft über alle für die HVG in Zusammenhang mit der Ausgliederung erbrachten Tätigkeiten angemessene Nachweise zu führen und sie der HVG unaufgefordert vorzulegen.
- 273** Das Ressort hat dem Rechnungshof entgegengehalten, es sei bei seinem Vorgehen sehr viel tiefer in die Berechnung eingestiegen, als vom Rechnungshof erwartet worden sei. Die Inbetriebnahme der neuen Halle 7, die Entkernung der Halle 1, die Erweiterung zum AWD-Dome und die neue Haustechnik würden alle einfachen „Vorher-Nachher-Vergleiche“ erschweren. Die vom Rechnungshof vorgeschlagene Berechnung habe sie aus methodischen Gründen nicht verwendet. Im Übrigen seien Effizienzgewinne durch technischen Fortschritt kaum zu beziffern, aber leistungswirksam. Sein Vorgehen bei der Evaluierung der Ausgliederung stelle eine Erfolgskontrolle im Sinne von § 7 LHO dar.
- 274** Der Rechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass im Rahmen einer Erfolgskontrolle die vom Ressort ermittelten Personalausgaben, die ohne Ausgliederung entstanden wären, den von der Service-Gesellschaft berechneten Entgelten für Personaleinsätze hätten gegenübergestellt werden müssen. Eventuell geringere Personalkosten bei der Service-Gesellschaft führen nicht automatisch zu entsprechenden Kosteneinsparungen bei der HVG. Dafür hätten diese vollumfänglich an die HVG weitergegeben werden müssen. Klarheit darüber, ob entsprechend verfahren worden ist, entsteht erst, wenn das Ressort die abgerechneten Beträge in seine Berechnungen einbezieht.
- 275** Die vom Ressort angeführten organisatorischen Veränderungen bei der HVG und im Messegeschäft rechtfertigen sein Vorgehen nicht. Auch Effizienzgewinne durch technischen Fortschritt sind bezifferbar. Allerdings ist eine fundierte Wirtschaftlichkeitsrechnung im Planungsstadium notwendig, um anschließend eine aussagekräftige Erfolgskontrolle durchführen zu können.

## **Häfen**

### **Umzug einer stadtbremischen Gesellschaft**

**Das Ressort hat den Standortwechsel einer stadtbremischen Gesellschaft unzureichend begleitet.**

**Der Informationsfluss zwischen Gesellschaft und Ressort war spärlich. In der Folge sind Wirtschaftlichkeitsrechnungen unterblieben, hohe Umzugsinvestitionen aus bremischen Mitteln ohne Zustimmung des Haushaltsgesetzgebers veranlasst und unnötige Kosten für Büromöbel verursacht worden.**

**Der Informationsaustausch muss verbessert werden. Ggf. sind Aufgabenbereiche des Ressorts neu zu ordnen.**

#### **1 Standortwechsel einer stadtbremischen Gesellschaft**

- 276** Die Stadt Bremen gründete im Jahr 2001 die bremenports GmbH & Co. KG (Gesellschaft), die für die Stadt auf Grundlage eines Geschäftsbesorgungsvertrags das Sondervermögen Hafen verwaltet. Nach diesem Vertrag hat die Gesellschaft bei der Wirtschaftsführung des Sondervermögens die LHO zu beachten. Sie bewirtschaftet das Sondervermögen nach einem Wirtschaftsplan. Über wichtige Vorkommnisse, die wesentliche wirtschaftliche oder finanzielle Auswirkungen für Bremen haben können, hat die Gesellschaft das Häfenressort zu unterrichten. Sie erhält aus dem Sondervermögen sämtliche Kosten erstattet, die ihr aus ihrer Tätigkeit für die Stadt entstehen.
- 277** Die Gesellschaft wird durch einen Aufsichtsrat kontrolliert. Dessen Vorsitzender ist der Senator für Wirtschaft und Häfen. An der überwiegenden Zahl der Aufsichtsratssitzungen hat als Gast auch ein Vertreter der Fachabteilung des Häfenressorts teilgenommen.
- 278** Die Gesellschaft plante seit 2002, ihre in Bremerhaven auf mehrere Gebäude verteilte Verwaltung an einem neuen Standort in der Stadt zu konzentrieren. Dies war insbesondere erforderlich, weil an einem der bisherigen Standorte ein Forschungs- und Entwicklungszentrum entstehen sollte.



- 279** Den Aufsichtsrat hatte die Gesellschaft erstmals im Oktober 2002 über die Planung informiert. In der Folgezeit hatte sie ihn mündlich insbesondere darüber unterrichtet, dass sie begonnen habe, Mietvertragsverhandlungen zu führen. Auf den Hinweis eines Aufsichtsratsmitglieds, für das Projekt sei eine Wirtschaftlichkeitsrechnung zu erstellen, hatte die Gesellschaft angemerkt, sie habe eine solche vorgenommen und könne sie jederzeit vorlegen.
- 280** Im Februar 2004 beschäftigte sich der Aufsichtsrat auf Grundlage einer Tischvorlage der Gesellschaft mit den Eckpunkten des Umzugs. Lt. Tischvorlage würde die künftige Miete jährlich um 133 T€ höher ausfallen als die bisher von der Gesellschaft an das Sondervermögen und einen privaten Vermieter (Dritten) gezahlten Beträge.
- 281** Die Gesellschaft schloss die Alternative selbst zu bauen statt zu mieten aus. Ein Neubau auf einem Grundstück des Sondervermögens Hafen würde 19 Mio. € kosten und verglichen mit dem Mietobjekt sich betriebswirtschaftlich nicht rechnen.
- 282** Der Aufsichtsrat stimmte dem Vorhaben zu, die Verwaltung der Gesellschaft zu konzentrieren. Er bat die Gesellschaft, einen entsprechenden Mietvertrag abzuschließen.
- 283** Der Rechnungshof hat geprüft, wie das Ressort die Entscheidung der Gesellschaft, ihren Standort innerhalb Bremerhavens zu verlegen, begleitet hat. Er hat untersucht, ob vor dem Umzug Wirtschaftlichkeitsrechnungen vorgenommen worden sind, welche umzugsbedingten Kosten entstanden sind und wie sich der Standortwechsel auf das Sondervermögen Hafen dauerhaft finanziell auswirkt.

## **2 Fehlende Wirtschaftlichkeitsrechnungen**

- 284** Maßnahmen mit bedeutender finanzieller Wirkung, wie den Standort zu verlagern, sind mit Wirtschaftlichkeitsrechnungen zu unterlegen. Ressort und Gesellschaft hätten die Alternativen Eigenbau und Miete vergleichen müssen. Es reicht nicht aus, lediglich die bisherigen Mietkosten der Gesellschaft mit den künftig entstehenden zu vergleichen.
- 285** Wirtschaftlichkeitsrechnungen, die den Anforderungen des § 7 LHO entsprechen, waren weder in den Akten des Ressorts noch in den Unterlagen der Gesellschaft vorhanden. Auch eine Berechnung, die die Baukosten eines Neubaus für 19 Mio. € belegt hätte, lag nicht vor.



- 286** Dem Ressort war bekannt, dass die Investition eines privaten Dritten für den gesamten Gebäudekomplex, in dem sich u. a. die von der Gesellschaft inzwischen angemieteten Räume befinden, rd. 23 Mio. € betragen würde. Ihm war auch bekannt, dass das Gebäude architektonisch aufwendig gestaltet werden sollte und damit hohe Baukosten entstehen würden. Es lag auf der Hand, dass ein auf die Bedürfnisse der Gesellschaft zugeschnittenes eigenes Verwaltungsgebäude nur einen Bruchteil der Kosten dieses Gebäudes verursachen würde. Als Baukosten für einen Eigenbau 19 Mio. € anzunehmen, war daher abwegig. Dennoch hat das Ressort die Angaben der Gesellschaft, die Maßnahme sei betriebswirtschaftlich sinnvoll, kritiklos hingenommen.
- 287** Das Ressort hat erklärt, die Kosten für einen Neubau hätten auf einer vereinfachten groben Schätzung basiert. Im Übrigen habe der Rechnungshof bei seiner Prüfung den Aspekt der Strukturförderung Bremerhavens nicht angemessen berücksichtigt. Neben der Stärkung der strategischen Hafenfunktion und der Zusammenführung der Arbeitsplätze der Gesellschaft in herausragender Lage habe die Entwicklung einer Forschungs- und Entwicklungszone am Handelshafen bei der Entscheidung eine wichtige Rolle gespielt.
- 288** Der Rechnungshof hat dies sehr wohl gesehen und nicht infrage gestellt. Ihm ist auch bekannt, dass es u. a. strukturpolitisch gewollt war, einem Investor einen „Ankermieter“ zur Verfügung zu stellen.
- 289** Im Standortwettbewerb und um den Strukturwandel zu unterstützen, können Maßnahmen zur Strukturförderung geboten sein. Die Kosten, die Fördermaßnahmen verursachen, müssen jedoch - wie alle anderen finanzwirksamen Maßnahmen - mit Wirtschaftlichkeitsrechnungen unterlegt werden.
- 290** Das Ressort hätte auf Wirtschaftlichkeitsrechnungen der Gesellschaft nicht verzichten dürfen. Grobschätzungen hätte es hinterfragen müssen. Sie sind für Entscheidungen mit hoher finanzieller Wirkung ungeeignet.

### **3            Sondervermögen Hafen zusätzlich belastet**

- 291** Die Gesellschaft mietete in Bremerhaven bisher Räumlichkeiten vom Sondervermögen und von Dritten an. Nach dem Umzug hat sie ausschließlich Mietzahlungen an Dritte zu leisten. Mietaufwendungen werden der Gesellschaft nach dem Geschäftsbesorgungsvertrag aus dem Sondervermögen erstattet.



- 292** Dem Aufsichtsrat war auf der Sitzung im Februar 2004 der Mietmehraufwand mit jährlichen 133 T€ von der Gesellschaft benannt worden. Ihm wurde erläutert, dass dieser vom Sondervermögen aus Grundstücksverkäufen finanziert werden könne. Dem Sondervermögen würden Einnahmen aus dem Verkauf der von der Gesellschaft nicht mehr genutzten Grundstücke an die Stadt Bremerhaven zufließen. Vom Verkaufspreis von 12,8 Mio. € stünden nach Abzug von 5,3 Mio. €, die für die Verlagerung technischer Betriebsstätten der Gesellschaft benötigt würden, noch 7,5 Mio. € zur Verfügung.
- 293** Die Gesellschaft hat die bisher gezahlte Miete mit der künftig zu zahlenden Miete verglichen. Diese Darstellung war isoliert auf Gesellschaftsebene betrachtet korrekt. Sie hat aber gleichzeitig auf Finanzierungsmöglichkeiten des Sondervermögens hingewiesen, ohne darzulegen, dass dieses künftig eine Mehrbelastung von jährlich rd. 473 T€ zu tragen hat.
- 294** Die Differenz entsteht dadurch, dass das Sondervermögen der Gesellschaft nach wie vor die gesamten Mietkosten erstattet. Es hat aber nach dem Verkauf der bisher von der Gesellschaft genutzten Immobilien weniger Mieteinnahmen.
- 295** Das Ressort hat den Rechnungshof darauf hingewiesen, der Aufsichtsrat sei nur für die Belange der Gesellschaft zuständig, das Sondervermögen Hafen falle aber in die Zuständigkeit der Deputation für Wirtschaft. Die Zuständigkeiten dürften daher bei der Wertung des Sachverhalts nicht vermischt werden.
- 296** Der Hinweis des Ressorts auf die Zuständigkeiten ist richtig. Die Schlussfolgerungen daraus teilt der Rechnungshof nicht. Eine isolierte Betrachtungsweise führt zu falschen Schlussfolgerungen. Solange der Gesellschaft aufgrund des Geschäftsbesorgungsvertrags alle Aufwendungen erstattet werden, wirkt sich jede finanzwirksame Maßnahme der Gesellschaft auf städtisches Vermögen aus. Dies muss den Vertretern der Stadtgemeinde Bremen im Aufsichtsrat deutlich gemacht werden.
- 297** Das Ressort hat die Mehrbelastungen des Sondervermögens damit gerechtfertigt, die bisher genutzten Gebäude seien sanierungsbedürftig. Sie hätten mit erheblichen Mitteln des Sondervermögens saniert werden müssen. Der Rechnungshof habe dies nicht ausreichend bewertet.
- 298** Der Hinweis des Ressorts geht fehl. Der Rechnungshof hat die erhöhte Belastung des Sondervermögens nicht kritisiert und einen Umzug insgesamt nicht beanstandet. Ob die gewählte Lösung betriebswirtschaftlich und strukturpolitisch die wirtschaftlichste ist, kann nicht geprüft werden. Denn die dafür



erforderlichen Wirtschaftlichkeitsrechnungen i. S. d. § 7 LHO hat das Ressort nicht vorgelegt. Der Rechnungshof hat durch seine Berechnungen ausschließlich auf die tatsächliche Mehrbelastung des Sondervermögens durch diese Maßnahme hingewiesen. Weder der Deputation für Wirtschaft und Häfen noch dem Aufsichtsrat ist die tatsächliche jährliche Mehrbelastung von 473 T€ genannt worden.

- 299** Der Rechnungshof hat vom Ressort künftig transparente Darstellungen gefordert.
- 300** Das Sondervermögen Hafen verfügt nach dem Verkauf der Grundstücke zwar für sich betrachtet über rd. 7,5 Mio. € zusätzliche liquide Mittel. Aber selbst diese wären bei einer Verzinsung von beispielsweise 5 % nicht ausreichend, aus dem Zinsertrag die Mehrbelastung von 473 T€ zu begleichen. Den Mehraufwand aus bremischen Mitteln zu finanzieren, ist längerfristig nicht möglich, ohne die Mittel selbst zu verbrauchen.
- 301** Für Bremen haben sich im Übrigen Finanzierungsspielräume für höhere Mietzahlungen gar nicht ergeben. Den Kaufpreis von 12,8 Mio. € für die nicht mehr benötigten Grundstücke finanzieren das Land Bremen und die Stadt Bremerhaven.
- 302** Im Ergebnis wurde lediglich Vermögen innerhalb der bremischen Gebietskörperschaften umgeschichtet.

#### **4 Gesellschaft schafft Fakten**

- 303** Durch den Umzug der Gesellschaft entstanden für bauliche Maßnahmen, Anlagen und Möbel (Umzugsinvestitionen) Kosten von rd. 1,6 Mio. €. Entsprechende Verträge hatte die Gesellschaft überwiegend im Jahr 2007 geschlossen.
- 304** Zunächst plante die Gesellschaft, die Ausgaben aus eigenen Mitteln zu finanzieren. Im Verlauf des Jahres 2007 hat sie sich entschlossen, die Umzugsinvestitionen aus Mitteln des Sondervermögens zu finanzieren. Zahlungen erfolgten im Jahr 2008.
- 305** Das Ressort hat dem Rechnungshof erklärt, es sei vorgesehen, zwischen dem Sondervermögen und der Gesellschaft einen Nutzungsvertrag zu schließen. Die Gesellschaft solle danach die Umzugsinvestitionen dem Sondervermögen in zehn gleichen Jahresraten erstatten.



- 306** Die Gesellschaft ist nach dem Geschäftsbesorgungsvertrag verpflichtet, das Häfenressort über wesentliche Vorkommnisse zu unterrichten. Sie hätte das Ressort über die Umzugsinvestitionen bereits vor Auftragsvergabe informieren müssen, unabhängig davon, ob die Gesellschaft die Umzugsinvestitionen selbst oder über das Sondervermögen finanziert. Beide Varianten werden das Sondervermögen belasten. Die Gesellschaft hat das Ressort erst im Dezember 2007 informiert und es damit vor vollendete Tatsachen gestellt. Das Ressort hat das Vorgehen der Gesellschaft nicht beanstandet. Es teilt die Auffassung des Rechnungshofs nicht, die Gesellschaft habe die vertraglichen Bestimmungen missachtet.
- 307** Zusätzliche und nicht im Wirtschaftsplan berücksichtigte Verpflichtungen von rd. 1,6 Mio. € einzugehen, hält der Rechnungshof für finanziell bedeutsam. Daher bleibt er bei seiner Schlussfolgerung, dass die Gesellschaft die vertraglichen Verpflichtungen gegenüber dem Ressort nicht eingehalten hat. Sie hätte das Häfenressort unterrichten müssen, zumal wesentliche wirtschaftliche bzw. finanzielle Auswirkungen für Bremen zu erwarten waren.
- 308** Das Ressort hätte Gelegenheit gehabt, die haushaltsrechtlichen Vorgaben zu erfüllen, wenn es - wie im Vertrag vorgesehen - rechtzeitig durch die Gesellschaft informiert worden wäre. Auch für Sondervermögen gelten die Regelungen der LHO. Danach muss der Haushaltsgesetzgeber zustimmen, wenn er zu Ausgaben in den kommenden Jahren verpflichtet wird.
- 309** Solche Verpflichtungsermächtigungen hat das Ressort für die Umzugsinvestitionen nicht eingeholt. Die verspätete Unterrichtung durch die Gesellschaft hat dies verhindert.
- 310** Nach Auffassung des Ressorts war eine Verpflichtungsermächtigung nicht erforderlich, weil das Sondervermögen über ausreichende Liquidität für die Umzugsinvestition verfügt habe. Im Übrigen prüfe zzt. das Finanzressort, ob in den Wirtschaftsplänen der Sondervermögen Verpflichtungsermächtigungen überhaupt erforderlich seien.
- 311** Die Auffassung des Ressorts, bei ausreichender Zahlungsfähigkeit Verpflichtungsermächtigungen nicht einholen zu müssen, wird durch das Haushaltsrecht nicht gestützt. Zahlungsfähigkeit ist kein Grund, Mittel ungeplant am Haushaltsgesetzgeber vorbei auszugeben.
- 312** Das Ressort hat das Vorgehen der Gesellschaft letztlich gebilligt. Darüber hinaus hat es die Umzugsinvestition im Wirtschaftsplan 2008 des Sondervermögens missverständlich dargestellt. Die angeschafften Vermögensgegen-



stände hat es zusammen mit weiteren Ausgaben der Position „Materialaufwand“ zugewiesen.

- 313** Nach Auffassung des Ressorts seien die Mittel auf diese Weise ordnungsgemäß veranschlagt worden. Sie seien unter der Position „Materialaufwand“ aufgeführt worden, damit sie jederzeit erkennbar wären.
- 314** Die Vermögensgegenstände dienen dem Sondervermögen auf Dauer. Sie sind kein Verbrauchsmaterial und können daher nicht als Materialaufwand im Erfolgsplan, einem Bestandteil des Wirtschaftsplans, dargestellt werden. Die Umzugsinvestitionen wären erkennbar geworden, wenn das Ressort sie in den Vermögensplan eingestellt hätte.
- 315** Der Rechnungshof erwartet, dass das Ressort Wirtschaftspläne künftig transparent erstellt.

## **5 Unnötige Ausgaben für Möbel**

- 316** Die Vermieterin hatte sich im März 2006 vertraglich verpflichtet, sämtliche Arbeitsplätze der Gesellschaft und deren Besprechungsräume mit Büromöbeln mittlerer Qualität auszustatten. Der Wert hierfür wurde mit 120 T€ beziffert.
- 317** Die Gesellschaft hat sich im Dezember 2006 entschlossen, auf das Angebot der Vermieterin zu verzichten und stattdessen selbst Büromöbel zu beschaffen. Die Mietvertragsparteien vereinbarten daher einen einmaligen Mietnachlass von rd. 120 T€.
- 318** Die vom Sondervermögen für die Gesellschaft angeschafften Möbel haben rd. 566 T€ gekostet. Die Anschaffung hat das Ressort als sinnvoll angesehen, weil alle Räume möglichst ähnlich ausgestattet sein sollten. Die Kosten pro Arbeitsplatz lägen zudem rd. 250 € unter denen, die in der Beschaffungsliste für bremische Behörden für einen durchschnittlich ausgestatteten Arbeitsplatz benannt werden.
- 319** Der Rechnungshof hat nicht beanstandet, dass neue Büromöbel angeschafft worden sind. Er hat ausschließlich gerügt, dass mit dem Verzicht auf das Angebot der Vermieterin nunmehr Mehrkosten aus dem Sondervermögen finanziert werden müssen.



- 320** Das Ressort hat darauf hingewiesen, der im Mietvertrag genannte Wert sei lediglich als Zugeständnis der Vermieterin an die Gesellschaft für die großflächige Anmietung von Büroflächen zu sehen. Daher seien die vereinbarten 120 T€ keine Vergleichsgröße für die von der Gesellschaft benötigte Ausstattung gewesen. Der Betrag sei lediglich das Ergebnis der Verhandlungen zur Miethöhe. Das günstige Angebot der Vermieterin sei zustande gekommen, da sie selbst in ihrer Firmengruppe eine Möbelproduktion betreibt.
- 321** Der Rechnungshof hat in der Argumentation des Ressorts keine akzeptable Begründung für die Mehrausgaben gesehen. Warum es das Ausschlagen eines günstigen Angebots durch die Gesellschaft als sinnvoll erachtet, hat es nicht plausibel dargelegt. Auch der Hinweis auf durchschnittliche Kosten eines Arbeitsplatzes unterhalb der Werte der Beschaffungsliste führt nicht zu einer anderen Beurteilung.

## **6 Informationsfluss verbessern**

- 322** Das Ressort ist seinen Aufsichts- und Kontrollverpflichtungen für die Gesellschaft und das Sondervermögen Hafen nur unzureichend nachgekommen. Es hat versäumt,
- Wirtschaftlichkeitsrechnungen einzufordern,
  - Auswirkungen von finanzwirksamen Maßnahmen der Gesellschaft auf das Sondervermögen zu hinterfragen,
  - vom Haushaltsgesetzgeber Verpflichtungsermächtigungen einzuholen und
  - zugelassen, dass die Gesellschaft unnötige Ausgaben für Möbel getätigt hat.
- 323** Der Rechnungshof führt diese Fehlentwicklung u. a. auf einen unzureichenden Informationsfluss sowohl zwischen Ressort und Gesellschaft als auch innerhalb des Ressorts zurück. Das Ressort wird Lösungen zu entwickeln haben, um die dargestellten Defizite zu beheben. Ggf. müssen feste Gesprächstermine zwischen der Fachabteilung des Ressorts und der Gesellschaft vereinbart oder auch die Berichtspflichten der Gesellschaft konkretisiert werden. Das Ressort sollte prüfen, ob die Aufgabenbereiche „Gesellschaft“ und „Sondervermögen Hafen“ innerhalb des Ressorts personell zusammenzuführen sind.



- 324** Das Ressort hat zugesagt, die Kommunikation zwischen Ressort und Gesellschaft und den Austausch innerhalb des Ressorts überprüfen zu wollen. In diesen Prozess würde es auch Organisationsänderungen einbeziehen.





## Häfen

### Neubau der Kaiserschleuse Bremerhaven

**Das Ressort hat die Vergabe des 200 Mio. € Auftrags zum Neubau der Kaiserschleuse Bremerhaven nicht ausreichend begleitet.**

**So hat die vom Ressort mit der Realisierung des Projekts betraute stadtbremische Gesellschaft**

- **das hier aus mehreren Gründen unzulässige Vergabeverfahren Wettbewerblicher Dialog durchgeführt,**
- **zur Bewertung der Angebote eine unsachgemäße Methode verwendet,**
- **ihr Vorgehen im Vergabevermerk nicht nachvollziehbar dokumentiert und**
- **gegen das Nachverhandlungsverbot verstoßen.**

#### **1 Auftragsvergabe geprüft**

- 325** Im Überseehafen in Bremerhaven wird die Kaiserschleuse durch einen Neubau ersetzt. Die neue rd. 200 Mio. € teure Schleuse soll im Jahr 2010 in Betrieb genommen werden. Der Senator für Wirtschaft und Häfen hat die stadtbremische bremenports GmbH & Co. KG (Gesellschaft) beauftragt, das Projekt umzusetzen. Die Stadt Bremen hatte im Jahr 2001 die Gesellschaft gegründet, die für die Stadt das Sondervermögen Hafen verwaltet.
- 326** Der Rechnungshof hat insbesondere geprüft, ob die Vergabe des Bauauftrags mit dem Vergaberecht vereinbar gewesen ist. Zudem hat er untersucht, inwieweit das Ressort seiner Aufsichtspflicht nachgekommen ist.



## **2 Wettbewerblischer Dialog**

### **2.1 Grundlagen**

- 327** Öffentliche Auftraggeber sind bei der Vergabe von Bauaufträgen verpflichtet, sich an das jeweils rechtlich zulässige Verfahren zu halten. Dabei soll der Wettbewerb die Regel sein. Bei einem Vergabewettbewerb geben mehrere Bieter beim Auftraggeber ihre Angebote ab. Das wirtschaftlichste Angebot erhält den Zuschlag für den Auftrag. Die Angebote der Bieter beziehen sich grundsätzlich auf eine vom Auftraggeber konkret beschriebene und festgelegte Bauleistung. Zudem können Auftraggeber in der Ausschreibung zulassen, dass die Bewerber zusätzlich eigene Vorschläge für möglichst vorteilhafte Lösungen der Bauaufgabe anbieten.
- 328** Über die Auftragsvergabe müssen öffentliche Auftraggeber einen Vermerk anfertigen. Dieser Vergabevermerk soll die maßgebenden Feststellungen sowie die Gründe für die einzelnen Entscheidungen des Auftraggebers enthalten.
- 329** Grundsätzlich müssen öffentliche Auftraggeber bei Bauaufträgen ab einem Volumen von 5,278 Mio. € (Schwellenwert) das Offene Vergabeverfahren anwenden. Beim Offenen Verfahren beschreibt der Auftraggeber zunächst die gewünschte Bauleistung möglichst genau. Anschließend wird durch eine öffentliche und europaweite Ausschreibung eine unbeschränkte Zahl von Unternehmen aufgefordert, darauf Angebote abzugeben.
- 330** Andere Vergabeverfahren oberhalb des Schwellenwertes darf der öffentliche Auftraggeber nur anwenden, wenn die jeweils dafür bestimmten vergaberechtlichen Bedingungen erfüllt sind. Wenn z. B. die Lösung einer Bauaufgabe nur mit Hilfe besonders fachkundiger Arbeitskräfte einzelner Unternehmen sicherzustellen ist, kann anstelle des Offenen Verfahrens das sog. Nichtoffene Verfahren angewendet werden. Beim Nichtoffenen Vergabeverfahren wird ein eingeschränkter Teilnehmerkreis berücksichtigt.
- 331** Zusätzlich zu den genannten Vergabeverfahren hat der Gesetzgeber für Vergaben oberhalb des Schwellenwertes im Jahr 2005 das Vergabeverfahren Wettbewerblischer Dialog geschaffen. Ein Wettbewerblischer Dialog ist ein Verfahren zur Vergabe besonders komplexer Aufträge durch staatliche Auftraggeber. Ferner müssen weitere Bedingungen erfüllt sein, bevor dieses Vergabeverfahren angewendet werden darf.



- 332** So darf ein Auftraggeber nur dann einen Wettbewerblichen Dialog durchführen, wenn seines Erachtens die Vergabe des Auftrags im Wege eines Offenen oder Nichtoffenen Verfahrens nicht möglich ist (Art. 29 Abs. 1, Richtlinie 2004/18/EG).
- 333** Ferner setzt die Zulässigkeit des Wettbewerblichen Dialogs voraus, dass ein Auftraggeber selbst unter Hinzuziehung von zusätzlichem Sachverstand nicht bestimmen kann, mit welchen technischen Mitteln seine Aufgabe (z. B. Bauaufgabe) lösbar ist.
- 334** Darüber hinaus ist die Durchführung eines Wettbewerblichen Dialogs nur dann zulässig, wenn der zu vergebende Auftrag keine Tätigkeiten im sog. Sektorenbereich betrifft. Tätigkeiten im Sektorenbereich können sich auf den Verkehrsbereich sowie die Energie- oder Trinkwasserversorgung beziehen. So sind z. B. Tiefbaumaßnahmen in Häfen Tätigkeiten im Sektorenbereich, wenn durch diese Häfen Beförderungsunternehmen versorgt werden.
- 335** Das Besondere des Wettbewerblichen Dialogs ist, dass die Lösung der Aufgabe schrittweise zwischen dem Auftraggeber und jedem einzelnen Bewerber erarbeitet wird. Zunächst hat der Auftraggeber die Aufgabe europaweit bekannt zu geben. Dabei beschreibt er seine Bedürfnisse und Anforderungen. Mit interessierten und geeigneten Unternehmen wird danach jeweils ein Dialog eröffnet. In den Gesprächen soll ermittelt und festgelegt werden, wie die Aufgabe am besten gelöst werden kann. Der Auftraggeber hat dabei die Gleichbehandlung aller Unternehmen und den Schutz von vertraulichen Informationen zu gewährleisten. Der Dialog wird beendet, sobald mindestens eine Lösung gefunden wurde oder erkennbar ist, dass selbst im Dialog keine Lösung bestimmt werden kann. Zu der Lösung geben die Unternehmen dann ihre Angebote ab. Die Angebote können sich also im Gegensatz zu den bisherigen Vergabeverfahren auf unterschiedliche Lösungen der Aufgabe beziehen. Die Angebote werden vom Auftraggeber anschließend bewertet. Das wirtschaftlichste Angebot erhält den Zuschlag für den Auftrag.
- 336** Da die Lösungen von Bauaufgaben zumeist genau beschrieben werden können, dürfte das Vergabeverfahren Wettbewerblicher Dialog diesbezüglich relativ selten angewendet werden.

## **2.2 Entscheidung für das neue Vergabeverfahren**

- 337** Die Gesellschaft hatte im Jahr 2005 ein Rechtsgutachten in Auftrag gegeben. Damit sollte geklärt werden, welches Vergabeverfahren für den Neubau der Kaiserschleuse anzuwenden ist.

- 338** In dem Gutachten wird beschrieben, dass es sich bei dem Projekt Kaiserschleuse um eine besonders schwierige, also sehr komplexe Baumaßnahme handelt. Die Gesellschaft sei daher nicht in der Lage, für die Bauaufgabe die beste Lösung zu benennen.
- 339** Ferner ist dem Rechtsgutachten zu entnehmen, dass derart komplexe Bauaufgaben bisher im Wege des Nichtoffenen Verfahrens vergeben worden seien. Dieses Vergabeverfahren habe sich bei bisherigen Großprojekten wie z. B. dem Containerterminal CT IV bewährt und sei auch für diese Baumaßnahme zulässig.
- 340** Der Gutachter hat darauf hingewiesen, dass es zu dem neuen Vergabeverfahren noch keine Rechtsprechung gebe. Ein Vorteil des Nichtoffenen Verfahrens sei mithin die größere Rechtssicherheit. Jedoch kommt der Gutachter zu dem Schluss, dass das Nichtoffene Verfahren zwar in Frage komme, aber auch die Voraussetzungen für die Durchführung eines Wettbewerblichen Dialogs erfüllt seien. Mit Blick auf mögliche Zeit- und Kostenvorteile schien dem Gutachter zudem dieses Verfahren geeigneter zu sein.
- 341** Dementsprechend hat die Gesellschaft für die Vergabe der Baumaßnahme einen Wettbewerblichen Dialog durchgeführt. Im Vergabevermerk stützt die Gesellschaft ihre Entscheidung im Wesentlichen auf das Rechtsgutachten.

### **2.3 Planungsleistungen nicht vollendet**

- 342** Bereits im Oktober 2002 ließ die Gesellschaft durch ein Ingenieurbüro eine Konzeptstudie zum Neubau der Kaiserschleuse entwickeln. Darin wurden mehrere Neubauvarianten beleuchtet. Später ließ die Gesellschaft mit dem sog. Bauherrenentwurf vertiefende Planungsunterlagen ausarbeiten. Diese Unterlagen enthalten in weiten Teilen sehr präzise Vorgaben z. B. für den Antrieb des Schleusenverschlusses, für die Schranken und zum Not-Aus-Konzept.
- 343** Nachdem der Gesetzgeber das Vergabeverfahren Wettbewerblicher Dialog geschaffen hatte, hat die Gesellschaft im Frühjahr 2006 ihre Planungstätigkeit zum Neubau der Kaiserschleuse eingestellt. Zu diesem Zeitpunkt war die Planung noch nicht fertig gestellt. In den Ausschreibungsunterlagen hat die Gesellschaft den Bewerbern erläutert, dass die Vorgaben des „groben“ Bauherrenentwurfs lediglich beispielhaft seien. Im Detail hätten die Unternehmen die Gesamtheit der Anlage und die technische Bearbeitung eigenverantwortlich zu erstellen.

- 344** Obwohl die Gesellschaft ihre Planung nicht vollendet hatte, wurden später wesentliche Teile des Bauherrenentwurfs zu Grundlagen des Bauvertrags erklärt.

### **2.3.1 Voraussetzungen nicht erfüllt**

- 345** Die Gesellschaft hat die technischen Mittel für die Lösung der Bauaufgabe im Bauherrenentwurf angegeben. Das zeigt, dass die Baumaßnahme nicht als besonders komplex im vergaberechtlichen Sinne angesehen werden kann. Daher ist bereits allein aus diesem Grund die Durchführung eines Wettbewerblichen Dialogs unzulässig gewesen.
- 346** Unabhängig davon hatte der Rechtsgutachter der Gesellschaft das Nichtoffene Verfahren als zulässig, bewährt und geeignet bezeichnet. Seiner Auffassung hatte sich die Gesellschaft bei ihrer Entscheidung für den Wettbewerblichen Dialog angeschlossen. Zudem hat die Gesellschaft im Vergabevermerk nicht begründet, warum ein Nichtoffenes Vergabeverfahren unmöglich gewesen ist. Daher kann davon ausgegangen werden, dass die Vergabe mit einem Nichtoffenen Verfahren möglich gewesen ist. Bereits allein aus diesem Grunde hätte sich die Gesellschaft nicht für den Wettbewerblichen Dialog entscheiden dürfen.
- 347** Im Übrigen stellt die Baumaßnahme eine Tätigkeit im Sektorenbereich dar (s. Tz. 334). Auch allein aus diesem Grund ist es unzulässig gewesen, einen Wettbewerblichen Dialog durchzuführen.
- 348** Zusammenfassend bedeutet das, dass die Gesellschaft für den Neubau der Kaiserschleuse ein aus mehreren Gründen unzulässiges Vergabeverfahren durchgeführt hat.

### **2.3.2 Ressort verteidigt gewähltes Verfahren**

- 349** Der Senator für Wirtschaft und Häfen hat erklärt, die Durchführung des Wettbewerblichen Dialogs sei zulässig gewesen. Insbesondere habe dieses Vergabeverfahren zeitliche und wirtschaftliche Vorteile vor anderen Verfahren geboten. Zudem habe dadurch das Planungsrisiko weitgehend auf den Auftragnehmer übertragen werden können.
- 350** Bei den als Bauherrenentwurf bezeichneten Unterlagen habe es sich lediglich um gewisse Vorplanungen im Sinne einer möglichen Leitlinie gehandelt. Für viele Bauteile der Schleuse habe die Gesellschaft nur geringe Planungskennnisse gehabt. Zudem hat das Ressort auf eine EU-Mitteilung verwiesen,



nach der die Komplexität einer Baumaßnahme nicht nur dann gegeben sei, wenn die technischen Mittel nicht benannt werden könnten. Die besondere Komplexität läge auch dann vor, wenn der Auftraggeber nicht bestimmen könne, welche der Lösungen seinen Bedürfnissen am besten gerecht werde. Angesichts der vielfältigen Realisierungsmöglichkeiten wäre es für die Gesellschaft mit unzumutbarem Aufwand verbunden gewesen, die erforderlichen technischen Mittel konkret festzulegen.

- 351** Des Weiteren hat sich das Ressort auf einen im Jahr 2005 veröffentlichten juristischen Aufsatz berufen. Danach könne die Zulässigkeit des Vergabeverfahrens nicht von einer Tätigkeit im Sektorbereich abhängig gemacht werden.
- 352** Aus der Sicht des Ressorts sei es für die Gesellschaft ausreichend gewesen, sich vergewissert zu haben, dass die Durchführung eines Wettbewerblichen Dialogs zulässig und geeignet gewesen sei. Aus der Mitteilung der EU-Kommission ergäbe sich, dass es nicht geboten sei, zunächst „probehalter“ ein Nichtoffenes Verfahren durchzuführen, um festzustellen, dass eine Vergabe so nicht erfolgreich möglich sei. Das hat der Rechnungshof allerdings nicht behauptet.
- 353** Unabhängig davon habe zwar das Rechtsgutachten ergeben, dass auch die Durchführung eines Nichtoffenen Vergabeverfahrens zulässig und möglich gewesen sei. Der Wettbewerbliche Dialog sei jedoch insbesondere wegen vorhandener Möglichkeiten zur Zeit- und Kostenersparnis das geeignetere Verfahren gewesen.

### **2.3.3 Unzulässigkeit mehrfach begründet**

- 354** Die Voraussetzungen für die Durchführung eines Wettbewerblichen Dialogs haben nicht vorgelegen. Bereits jeder einzelne Grund für sich genommen schließt den Wettbewerblichen Dialog aus.
- 355** Die Baumaßnahme ist vergaberechtlich nicht als besonders komplex einzustufen. Maßgeblich ist, dass die Gesellschaft ihren Entwurf nicht fertig gestellt hat, sie jedoch objektiv und mit zumutbarem Aufwand in der Lage gewesen ist, mit einem abgeschlossenen Bauherrenentwurf die erforderlichen technischen Mittel zu benennen.
- 356** Unerheblich ist, ob der Bauherrenentwurf der Gesellschaft schon „die beste Lösung“ der Bauaufgabe darstellte oder nicht. Die Formulierung „die beste

Lösung“ ist keine Voraussetzung für die Zulässigkeit des Vergabeverfahrens Wettbewerblicher Dialog.

- 357** Ferner hat die Gesellschaft dem Rechtsgutachten entnehmen können, dass die Baumaßnahme eine Tätigkeit im Sektorenbereich ist. Das Vergaberecht enthielt auch zum damaligen Zeitpunkt klare Bestimmungen über die Unzulässigkeit des Wettbewerblichen Dialogs im Sektorenbereich. Folglich war weder die EU-Richtlinie 2004/18/EG noch die dazugehörige Mitteilung der EU-Kommision einschlägig. Zudem ist die in dem angeführten juristischen Aufsatz geäußerte Auffassung nicht geeignet, um den Wettbewerblichen Dialog im vorliegenden Fall zu rechtfertigen (s. Tz. 351). Die Gesellschaft hätte erkennen können, dass sie aufgrund ihrer Tätigkeit im Sektorenbereich einen Wettbewerblichen Dialog nicht durchführen darf (s. Tz. 334).
- 358** Im Übrigen hat das Ressort in seiner Stellungnahme bestätigt, die Vergabe mittels eines Nichtoffenen Verfahrens sei zulässig und auch möglich gewesen.
- 359** Ein Wettbewerblicher Dialog ist jedoch nur dann zulässig, wenn die Vergabe mit einem herkömmlichen Verfahren, wie dem Nichtoffenen Verfahren unmöglich ist (s. Art. 29 Abs. 1 Richtlinie 2004/18/EG).
- 360** Der Rechnungshof hat das Ressort darauf hingewiesen, dass die angebliche Eignung des Vergabeverfahrens und vermeintliche wirtschaftliche Vorteile keine zulässige Rechtfertigung für das Vorgehen der Gesellschaft darstellen. Zwischen den Vergabeverfahren besteht keine Wahlmöglichkeit.
- 361** Anstelle des gewählten Verfahrens hätte die Gesellschaft ein Nichtoffenes Verfahren durchführen müssen. Dabei hätte sie den Bewerbern die Möglichkeit eröffnen können, zusätzlich eigene Vorschläge für alternative Lösungen der Bauaufgabe anzubieten. Die Gesellschaft hätte dabei den Bewerbern durch ausreichende Fristen genügend Zeit einräumen können, um geeignete Vorschläge qualitativ gut auszuarbeiten.

### **3 Bewertung der Angebote**

- 362** Der Rechnungshof hat die von der Gesellschaft durchgeführte Angebotsbewertung geprüft. Dabei hat er festgestellt, dass die Gesellschaft Wertungskriterien unzureichend beschrieben und eine unsachgemäße Bewertungsmethode verwendet hat.



### 3.1 Wertungskriterien unzureichend beschrieben

- 363** Den Wettbewerb um einen Auftrag gewinnt nicht immer der Bieter, der das Angebot mit dem niedrigsten Preis abgegeben hat. Der Auftraggeber kann neben dem Preis weitere Kriterien festlegen, nach denen er die Angebote bewertet. Diese Wertungskriterien hat er mit der Ausschreibung bekannt zu geben. Auftraggeber müssen die Kriterien dabei möglichst genau beschreiben. Zudem kann der Auftraggeber den Einfluss einzelner Kriterien auf die Angebotsbewertung unterschiedlich gewichten. Dazu wird jedem Kriterium ein Faktor (meist ein Prozentwert) zugewiesen. Das größte Gewicht erhält grundsätzlich das Wertungskriterium Preis.
- 364** Die Gesellschaft hat mit den Ausschreibungsunterlagen folgende Wertungskriterien und ihre Gewichtung bekanntgegeben:
- „Preis (Angebotspreis, Einheitspreise und Stundenlohnarbeiten): 60 %“,
  - „Qualität und technischer Wert gemäß Baubeschreibung sowie Spezifikationen und Materialien: 15 %“,
  - „Minimierung von Sperrzeiten: 10 %“,
  - „Wartungs- und Betriebskosten: 15 %“.
- 365** Vergaberechtliche Grundlagen zur Bewertung der Angebote hat die Gesellschaft nicht angegeben.

### 3.2 Wertungskriterium „Qualität ...“

- 366** Das Wertungskriterium „Qualität ...“ hat die Gesellschaft in den Ausschreibungsunterlagen erwähnt. Es blieb dabei jedoch unklar, worauf sich das Kriterium beziehen sollte. Wollte die Gesellschaft damit die Bieterunterlagen zu den Angeboten oder die angebotenen Bauteile bewerten? Eine Erläuterung hat die Gesellschaft nicht dokumentiert.
- 367** Die Gesellschaft hat das Kriterium nicht ausreichend beschrieben. Somit war nicht sichergestellt, dass alle Bewerber die Ausschreibung im gleichen Sinne verstehen konnten. Für eine transparente Ausschreibung wäre es geboten gewesen, für alle Wertungskriterien unmissverständliche Grundlagen zu definieren und sie den Bewerbern bekannt zu geben.



### **3.2.1 Wertungskriterium „Wartungs- und Betriebskosten“**

- 368** Zur Ermittlung der Wartungs- und Betriebskosten konnten die Bieter den Ausschreibungsunterlagen die folgenden Angaben entnehmen:
- „Die Lebensdauer der Schleusenanlage ist auf 80 Jahre auszulegen.“
  - „Überschlägige Darstellung der Wartungs- und Betriebskosten.“
  - „Dieses Angebot muss beinhalten: ... Aufstellung der Wartungs- und Betriebskosten.“
- 369** Welche Leistungen die Wartungs- und Betriebskosten umfassen sollten, ist nicht aus den Ausschreibungsunterlagen hervorgegangen.
- 370** Lt. Auskunft der Gesellschaft hat sie die „Wartungs- und Betriebskosten“ lediglich abgefragt, um die zu erwartenden Folgekosten einschätzen zu können. Sie habe nicht beabsichtigt, die Wartungsarbeiten zu vergeben.
- 371** Die Formulierung „Überschlägige Darstellung der Wartungs- und Betriebskosten“ bezieht sich auf ein Wertungskriterium, das die Vergabe eines bedeutenden Bauauftrags beeinflussen sollte. Die Gesellschaft hat die Bewerber auch über dieses Wertungskriterium nicht hinreichend informiert. Außerdem ist es unzulässig, Teile einer Ausschreibung für vergabefremde Zwecke zu nutzen. Da nicht die Absicht bestanden hat, die Wartungsarbeiten zu vergeben, ist bereits die Abfrage ein weiterer Verstoß der Gesellschaft gegen das Vergaberecht gewesen.

### **3.3 Angebotsbewertung der Gesellschaft**

- 372** Zum Abgabetermin haben der Gesellschaft drei Angebote vorgelegen. Die Gesellschaft hat die Angebote gemäß den o. g. Wertungskriterien bewertet. Dabei hat die Gesellschaft ein selbstentwickeltes Bewertungssystem angewendet. Wie sie bei der Bewertung der Angebote vorgehen wollte, hat sie den Bietern in den Ausschreibungsunterlagen nicht bekannt gegeben.
- 373** Das jeweils beste Angebot zu einem Wertungskriterium hat die maximal erreichbare Prozentzahl erhalten. Das jeweils ungünstigste Angebot hat die Gesellschaft pauschal mit der Hälfte der jeweils erreichbaren Prozentzahl bewertet. Für das zwischen den beiden Vorgenannten liegende Angebot hat die Gesellschaft die Prozentzahl für die Bewertung per Dreisatz-Rechnung ermittelt.



- 374** Beim nicht monetären Wertungskriterium „Minimierung von Sperrzeiten“ ist die Gesellschaft sinngemäß vorgegangen. Das Angebot mit der geringsten Sperrzeitangabe in Monaten hat die maximal erreichbare Prozentzahl erhalten. Die längste Sperrzeitangabe hat pauschal die Hälfte der maximal erreichbaren Prozentzahl erzielt; für das dazwischen liegende Angebot hat sich die Prozentzahl aus der Dreisatz-Rechnung ergeben.
- 375** Angebote zum ebenfalls nicht monetären Wertungskriterium „Qualität ...“ hat die Gesellschaft zunächst mit Schulnoten bewertet. Das Angebot mit der besten erreichten Schulnote („gut“) hat die maximal erreichbare Prozentzahl erhalten. Das Angebot mit der ungünstigsten Schulnote („ausreichend“) hat die Gesellschaft pauschal mit der Hälfte der maximal erreichbaren Prozentzahl bewertet. Die Prozentzahl für das zwischen den beiden Vorgenannten liegende Angebot („befriedigend“) hat sie wiederum per Dreisatz ermittelt. Unterkriterien oder eine andere Grundlage zur detaillierten Bewertung des Kriteriums „Qualität ...“ hat die Gesellschaft nicht festgelegt. Zudem hat die Gesellschaft im Vergabevermerk die jeweilige Schulnotenbewertung nicht begründet.
- 376** Die Gesellschaft hat ihre Angebotsbewertung in einer Matrix dargestellt:

Bewertungskriterien		Bieter A	Bieter B	Bieter C
Preis (Angebotspreis, Einheitspreise, Stundenlohnarbeiten) 60 %	Ergebnis:	239.134.420 €	207.941.856 €	204.166.248 €
	Bewertung:	30,0 %	56,8 %	60,0 %
Qualität u. technischer Wert gem. Baubeschreibung, Spezifikation u. Materialien 15 %	Ergebnis:	ausreichend	befriedigend	gut
	Bewertung:	7,5 %	11,3 %	15,0 %
Minimierung von Sperrzeiten 10 %	Ergebnis:	9 Monate	18 Monate	19 Monate
	Bewertung:	10,0 %	5,5 %	5,0 %
Wartungs- und Betriebskosten (80 Jahre ohne Barwert) 15 %	Ergebnis:	48.766.210 €	128.710.347 €	84.423.815 €
	Bewertung:	15,0 %	7,5 %	11,7 %
Gesamt :		62,5 %	81,1 %	91,7 %
Rangfolge :		3.	2.	1.



- 377** Demzufolge gewann der Bieter C mit 91,7 % den Wettbewerb mit deutlichem Abstand (10,6 Prozentpunkte) vor dem Wettbewerbszweiten. Der Wettbewerbsdritte erreichte laut Gesellschaft 62,5 %. Dem entsprechend erhielt der Wettbewerbsgewinner C den Zuschlag für den Bauauftrag.

### 3.4 Gewählte Bewertungsmethode nicht sachgerecht

- 378** Die Vorgehensweise der Gesellschaft entspricht nicht der üblichen Praxis. Zudem ist die Bewertungsmethode der Gesellschaft nicht sachgerecht. Die beiden folgenden Beispiele verdeutlichen das. Sie sind fiktiv und bewusst prägnant gewählt, um die Mängel der Methode klar zu belegen.

- 379** Beispiel 1:

Bewertungskriterium		Bieter U	Bieter V	Bieter W
15 %, Wartungs- und Betriebskosten (80 Jahre ohne Barwert)	Ergebnis:	49,0 Mio. €	129,0 Mio. €	84,0 Mio. €
	Bewertung:	15,0 %	7,5 %	11,7 %

- 380** Bieter V hat im Beispiel 1 hinsichtlich der Wartungskostenangabe das ungünstigste Angebot abgegeben. Gemäß der Bewertungsmethode der Gesellschaft ist daher dieses Angebot mit der Hälfte der maximal zu vergebenden Prozentzahl zu bewerten.
- 381** Selbst wenn die angebotenen Wartungskosten des Bieters V um eine Milliarde € höher gewesen wären, würde Bieter V mit der Methode der Gesellschaft auch in diesem Fall die Hälfte der erreichbaren Prozentzahl für sein Angebot erhalten.
- 382** Auswirkungen würde das um eine Milliarde € veränderte Angebot von Bieter V jedoch an anderer Stelle verursachen. Obgleich das Angebot von Bieter W unverändert bliebe, würde dieses Angebot bei der Methode der Gesellschaft anders, deutlich höher, bewertet werden. Wie dieses Beispiel zeigt, ist die Bewertungsmethode der Gesellschaft nicht sachgerecht. Zudem ist die Methode unverhältnismäßig, weil sie die Relationen zwischen den Angeboten und somit den Wettbewerb verzerrt darstellt.

**383** Beispiel 2:

Bewertungskriterium		Bieter X	Bieter Y	Bieter Z
60 %, Preis (Angebotspreis, Einheitspreise, Stunden- lohnarbeiten)	Ergebnis:	200.000.002,00 €	200.000.000,21 €	200.000.000,00 €
	Bewertung:	30,0 %	56,8 %	60,0 %

- 384** Im Beispiel 2 hat der Bieter X beim Bewertungskriterium „Preis“ das ungünstigste Angebot abgegeben. Gemäß der Bewertungsmethode der Gesellschaft müsste dieses Angebot mit der Hälfte der maximal zu vergebenden Prozentzahl, also mit 30 % bewertet werden.
- 385** Das Angebot von Bieter X weicht im Beispiel jedoch lediglich um 2 € vom Angebot des vorn liegenden Bieters Z ab. In Anbetracht der hohen Angebotsbeträge ist eine Differenz von 2 € extrem gering. Gleichwohl würde das um 2 € „teurere“ Angebot bei der Bewertungsmethode der Gesellschaft lediglich die Hälfte der erreichbaren Prozentzahl erhalten.
- 386** Hier zeigt sich noch deutlicher als im Beispiel 1, dass die Bewertungsmethode der Gesellschaft nicht sachgerecht ist. Im Beispiel 2 würden die Chancen von Bieter X in einem Umfang eingeschränkt, der den Wettbewerb insgesamt massiv verzerrt.
- 387** Der Rechnungshof hat daher die Bewertungsmethode der Gesellschaft als unbrauchbar eingestuft.

### 3.5 Angebotsbewertung mit einer anderen Methode

- 388** Der Rechnungshof hat eine übliche, sachgerechte Bewertungsmethode angewendet, um zu prüfen, ob sich dadurch die Rangfolge ändern kann. Er hat dabei das Handbuch für Vergabe und Ausführung von Bauleistungen im Straßen- und Brückenbau HVA B-StB (HVA) analog angewendet.
- 389** Bei der im HVA dargestellten Bewertungsmethode werden die zu vergebenden Prozentzahlen an der Bewertung des Erstplatzierten orientiert. Der Erstplatzierte erhält die maximal erreichbare Prozentzahl. Die monetären Werte der übrigen Angebote werden zunächst jeweils durch den Wert des günstigsten Angebots dividiert. Dann wird der Kehrwert dieser Zahlen mit der maximal

erreichbaren Prozentpunktzahl multipliziert. So ergeben sich die jeweiligen Prozentzahlen für die übrigen Angebote.

**390** Da die Gesellschaft ihre Schulnotenbewertung zum Kriterium „Qualität ...“ nicht begründet hat, ist die Angebotsbewertung insoweit nicht transparent und damit nicht nachvollziehbar. Zudem sieht die Methode gemäß HVA für derartige Fälle ein differenziertes Punktesystem vor. Daher hat der Rechnungshof seine Angebotsbewertung ohne dieses Bewertungskriterium durchführen müssen.

**391** Gemäß HVA ergibt sich die folgende Bewertungsmatrix:

Bewertungskriterien		Bieter A	Bieter B	Bieter C
Preis (Angebotspreis, Einheitspreise, Stundenlohnarbeiten) 60 %	Ergebnis:	239.134.420,01 €	207.941.856,19 €	204.166.248,39 €
	Bewertung:	51,2 %	58,9 %	60,0 %
Qualität u. technischer Wert gem. Baubeschreibung, Spezifikation u. Materialien 15 %	Ergebnis:			
	Bewertung:			
Minimierung von Sperrzeiten 10 %	Ergebnis:	9 Monate	18 Monate	19 Monate
	Bewertung:	10,0 %	5,0 %	4,7 %
Wartungs- und Betriebskosten (80 Jahre ohne Barwert) 15 %	Ergebnis:	48.766.210,00 €	128.710.347,00 €	84.423.815,00 €
	Bewertung:	15,0 %	5,7 %	8,7 %
Gesamt :		76,2 %	69,6 %	73,4 %
Rangfolge :		1.	3.	2.

**392** Bei der vom Rechnungshof durchgeführten Angebotsbewertung liegen die Gesamtprozentzahlen der jeweiligen Bieter mit 69,6 %, 73,4 % und 76,2 % erheblich dichter beieinander. Außerdem hat sich eine abweichende Rangfolge ergeben: Bieter A läge vorn.

- 393** Wäre die Gesellschaft von klaren Kriterien ausgegangen und hätte sie eine sachgerechte Methode verwendet, hätte sich folglich ein anderer Wettbewerbsgewinner ergeben können. Welcher Bieter den Wettbewerb tatsächlich gewonnen hätte, kann daher nur offen bleiben.

### **3.6 Erörterung mit Ressort**

- 394** Das Ressort hat dargestellt, es habe im Nachgang eine eigene Angebotsbewertung mit einer weiteren üblichen Methode vorgenommen. Es habe dabei das Vergabehandbuch des Bundes (VHB) angewendet. Demzufolge habe sich die von der Gesellschaft ermittelte Rangfolge bestätigt.
- 395** Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die Angebotsbewertung des Ressorts Unzulänglichkeiten enthält. So hat es beim Kriterium „Qualität ...“ die intransparente Schulnotenbewertung der Gesellschaft übernommen. Daher ist die Betrachtung des Ressorts nicht aussagekräftig.
- 396** Ohne Berücksichtigung des Kriteriums „Qualität ...“ ergäbe auch die Angebotsbewertung des Ressorts eine abweichende Rangfolge. Somit wird durch die Bewertungsmethode des VHB das Prüfungsergebnis des Rechnungshofs bestätigt.

## **4 Besonderheiten beim Wettbewerblichen Dialog**

- 397** Mit der Konzeptstudie aus dem Jahr 2002 existierten bereits Baukostenschätzungen zu verschiedenen Neubauvarianten. Die Varianten sahen dabei eine Schleusenbreite von 45 m vor. Die Baukosten wurden seinerzeit je nach Neubauvariante mit 146 bis 160 Mio. € ermittelt.
- 398** Mit der Ausschreibung des Projekts im Jahr 2006 hatte die Gesellschaft festgelegt, dass jeder Bewerber im Juni 2006 für den übergebenen Bauherrenentwurf und ggf. für seinen eigenen Vorschlag ebenfalls eine Kostenschätzung abzugeben hat. Dabei war nunmehr eine Schleusenbreite von 55 m vorzusehen. Diese Kostenschätzungen waren noch nicht der eigentliche Wettbewerb zur Auftragsvergabe, sondern eine zulässige Vorstufe im Verfahren.
- 399** Obgleich sich die Schleusenbreite gegenüber der früheren Vorgabe vergrößert hatte, decken sich im Juni 2006 die meisten (drei von fünf) Baukostenschätzungen der Bieter mit den Angaben der vier Jahre älteren Konzeptstudie. Einzig die beiden Angebote des späteren Wettbewerbsgewinners überschritten



die Kostenschätzungen der Konzeptstudie bereits zu diesem Zeitpunkt um rd. 30 %.

- 400** Im Oktober 2006 hat die Gesellschaft die Bewerber dann zur Abgabe ihres endgültigen Angebots aufgefordert. Vorher hatte die Gesellschaft mit den Unternehmen weitere Dialoggespräche geführt. Dabei wurde die technische Ausgestaltung der neuen Schleuse detaillierter ermittelt. Anschließend haben die Unternehmen zu ihrem jeweiligen technischen Vorschlag ein Angebot abgegeben. Alle drei Angebote überschritten nunmehr die Baukostenschätzungen aus dem Juni 2006 um bis zu 55 % sehr deutlich.
- 401** Wie es zu den Steigerungen gekommen ist, hat die Gesellschaft nicht beschrieben. Sie hätte diese bedeutende Kostenentwicklung, die nicht mit der Veränderung der Schleusenbreite zusammenhängt, im Vergabevermerk dokumentieren müssen. Da die Gesellschaft das versäumt hat, ist das Vergabeverfahren insoweit nicht nachzuvollziehen.
- 402** Der Rechnungshof bezweifelt daher, dass die Gesellschaft in der zweiten Dialogphase die Kostenseite des Bauvorhabens ausreichend im Blick hatte.

## **5 Verstoß gegen Nachverhandlungsverbot**

- 403** Da infolge der hohen Angebotssummen eine Budgetüberschreitung drohte, hat die Gesellschaft lt. Vergabevermerk geprüft, ob das gesamte Vergabeverfahren aufzuheben sei. Sie kam jedoch zu dem Schluss, das Bauvorhaben mit den verfügbaren Mitteln realisieren zu können.
- 404** Die Gesellschaft hat dazu noch vor Beendigung des Vergabeverfahrens mit dem ermittelten Gewinner des Wettbewerbs über Möglichkeiten verhandelt, „die eine sichere Budgeteinhaltung erwarten lassen“. Dem Rechnungshof hat sie dazu erklärt, es hätten sich dabei erhebliche Einsparmöglichkeiten ergeben.
- 405** Die Gesellschaft hat mit dem Gewinner einen Ergänzungsvertrag geschlossen, um Einsparmöglichkeiten von rd. 20 Mio. € sicherzustellen.
- 406** Der Ergänzungsvertrag enthält dabei wesentliche technische Änderungen gegenüber dem eigentlichen Bauvertrag. Die von der Gesellschaft so genannten Einsparmöglichkeiten ergeben sich nicht aus einem Preisnachlass, sondern aus einer erheblichen Kürzung der Bauleistung. Beispielsweise hat die Gesellschaft auf die Lieferung betriebsnotwendiger Ersatzteile verzichtet; das Ersatzteillager soll entfallen. Ein weiteres Beispiel für eine bedeutsame tech-



nische Änderung ist ein neues Konzept für die Schleusentore und deren Antrieb.

- 407** Ferner hat die Gesellschaft dem Auftragnehmer mit dem Ergänzungsvertrag einen zinslosen Kredit gewährt: Sie hat eine Vorauszahlung i. H. v. 40 Mio. € (netto) geleistet, die erst dann verrechnet werden soll, wenn der Auftragnehmer eine Bauleistung von 130 Mio. € (netto) erbracht hat. Das wird erst nach etwa zwei Jahren Bauzeit der Fall sein. Die Zinsen hätten mehr als 4 Mio. € betragen. Zudem sieht der Ergänzungsvertrag eine erhebliche Verlängerung der ursprünglich angebotenen Sperrzeit von 19 auf nunmehr 28 Monate vor. Das bedeutet, dass die Schleuse ein weiteres dreiviertel Jahr lang nicht passierbar sein wird.
- 408** Über die Kürzung der Bauleistung sowie die Veränderung der Rahmenbedingungen hat die Gesellschaft lediglich mit einem Bieter verhandelt. Damit hat sie gegen das im Vergaberecht bestimmte Nachverhandlungsverbot verstoßen.
- 409** Das Ressort hat dazu ausgeführt, bei der drohenden Budgetüberschreitung habe die verfahrensrechtliche Alternative lediglich in der Aufhebung des Verfahrens bestanden. Das wäre mit Zeitverlust und Kosten verbunden gewesen. Für das Vorgehen der Gesellschaft habe gesprochen, dass der Auftraggeber stets gehalten sei, Einsparpotenziale zu realisieren. Dazu habe die Gesellschaft ab Mitte 2006 mit dem ermittelten Wettbewerbsgewinner verhandelt, von dem die Initiative ausgegangen sei.
- 410** Dazu merkt der Rechnungshof an, dass Mitte 2006 vergaberechtlich noch kein Gewinner des Wettbewerbs feststehen konnte: Die Frist zur Abgabe der Angebote nach der zweiten Dialogphase endete erst im November 2006. Es überrascht daher, dass laut Ressort bereits vor diesem Zeitpunkt mit dem späteren Wettbewerbsgewinner über Bauleistungskürzungen verhandelt worden ist. Im Übrigen war und ist eine Nachverhandlung verboten. Deshalb ist es unerheblich, von wem die Initiative dazu ausgegangen ist. Offen bleiben muss, welche Baukostenverringerung die Gesellschaft erzielt hätte, wenn sie darüber mit allen Bietern verhandelt hätte.
- 411** Bei drohender Budgetüberschreitung ist der Auftraggeber vergaberechtlich gehalten, den Auftrag neu auszuschreiben oder die Bieter um neue Angebote zu bitten. Die neuen Angebote beziehen sich dabei auf einen reduzierten Leistungsumfang. Nur auf diese Weise kann der Auftraggeber der vergaberechtlich geforderten Transparenz und Gleichbehandlung aller Bieter gerecht werden. Diese Vergabegrundsätze hat die Gesellschaft ebenfalls verletzt.



- 412** In Anbetracht der nachträglich entwickelten Möglichkeit, die Bauleistung um rd. 20 Mio. € zu kürzen, hat die Gesellschaft insbesondere in der zweiten Phase des Wettbewerblichen Dialogs die Aspekte der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gemäß § 7 LHO offensichtlich nicht hinreichend beachtet.

## **6 Vergabevermerk unzureichend**

- 413** Gemäß Vergaberecht sind durch den Auftraggeber in einem Vergabevermerk die maßgebenden Feststellungen sowie Begründungen und Entscheidungen des Auftraggebers festzuhalten. Der Vergabevermerk soll eine transparente und nachvollziehbare Vergabe sicherstellen und die Entscheidungen der öffentlichen Hand überprüfbar machen.
- 414** Der Vergabevermerk der Gesellschaft hat keine Angaben darüber enthalten, wie es in den Dialogphasen zu den Kostensteigerungen gekommen war (s. Tz. 401). Auch aus welchen Gründen die Gesellschaft welche technischen Lösungen gewählt hat, geht aus ihrem Vergabevermerk nicht hervor.
- 415** Ferner hat es die Gesellschaft versäumt, die Schulnotenbewertung der Angebote zum Wertungskriterium „Qualität ...“ im Vergabevermerk zu begründen. Vorher hatte die Gesellschaft bereits in den Ausschreibungsunterlagen für dieses Wertungskriterium keine ausreichenden Angaben gemacht. Folglich kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Gesellschaft ihre Schulnotenbewertung willkürlich vorgenommen hat.
- 416** Mit ihrem lückenhaften Vergabevermerk hat die Gesellschaft gegen das Vergaberecht verstoßen. Zusammenfassend ist die Angebotsbewertung insgesamt nicht nachvollziehbar.
- 417** Das Ressort hat sich zum Vergabevermerk der Gesellschaft nicht geäußert. Es beabsichtigt allerdings Regeln für die Erstellung und Fortschreibung von Vergabevermerken in einer Leitlinie vorzugeben.

## **7 Schlussfolgerungen**

### **7.1 Verbindliche Vergaberichtlinie einführen**

- 418** Die Prüfungsergebnisse lassen den Schluss zu, dass die Gesellschaft möglicherweise nicht ergebnisoffen vorgegangen ist. Daher hat der Rechnungshof das Ressort aufgefordert, eine verbindliche Vergaberichtlinie für seinen Bereich und seine Beteiligungsgesellschaften einzuführen.

- 419** Der Senator für Wirtschaft und Häfen hat Unzulänglichkeiten bei der Bewertung der Angebote eingeräumt. Seiner Auffassung nach würden jedoch keinerlei Anhaltspunkte für eine willkürliche oder manipulative Bewertung vorliegen. Dennoch hat das Ressort bestätigt, dass die Bewertungsmethode der Gesellschaft zu optimieren sei. Es hat die Ausarbeitung und Einführung einer verbindlichen Leitlinie für die Vergabe von Bauaufträgen für Wasserbauprojekte angekündigt. Das Ressort werde prüfen, inwieweit vorhandene Vergabehandbücher wie das VHB oder das HVA in großen Teilen in diese Leitlinie übernommen werden sollen. Die eigene Leitlinie des Ressorts solle sowohl allgemeine Regelungen umfassen, als auch individuelle Regeln für einzelne Vorhaben enthalten.
- 420** Der Rechnungshof weist darauf hin, dass sich die Leitlinie nicht nur auf Wasserbauprojekte beschränken sollte. Bei der Bewertung von Angeboten ist es im Übrigen unerheblich, ob es sich bei dem ausgeschriebenen Objekt z. B. um eine Straße, eine Brücke, eine Schleuse oder einen Containerterminal handelt. Zudem würde sich die Einführung eines bereits vorhandenen Handbuchs kostensparend auswirken. Ein ressorteigenes Regelwerk müsste aktuell gehalten werden. Dieser Pflegeaufwand verursacht vermeidbare Kosten.
- 421** Daher und auch im Interesse eines einheitlichen Vorgehens in der Bremer Verwaltung ist die Einführung des HVA sowohl für die Ressorts als auch für ihre Beteiligungsgesellschaften empfehlenswert.

## **7.2        Zentrale Vergabestelle nutzen**

- 422** Der Rechnungshof hat angeregt zu prüfen, ob im Ressort - auch für die Beteiligungsgesellschaften - eine zentrale Vergabestelle eingerichtet werden sollte.
- 423** Das Ressort hält aufgrund der fachlichen Kenntnisse der Gesellschaft eine zentrale Vergabestelle nicht für erforderlich.
- 424** In Anbetracht der Prüfungsfeststellungen sollten aus der Sicht des Rechnungshofs das Ressort und seine Beteiligungsgesellschaften sich künftig zumindest von der „zentralen Verdingung“ unterstützen lassen.

## **7.3        Aufsicht verbessern**

- 425** Die Prüfungsergebnisse lassen darauf schließen, dass sich das Ressort zu wenig mit der Vergabe des Bauauftrags für die Kaiserschleuse befasst hat. Im Rahmen seiner Aufsicht über die Gesellschaft und das Sondervermögen Ha-



fen hätte es insbesondere angesichts des erheblichen Bauvolumens und der Anwendung eines neuen Vergabeverfahrens die Gesellschaft begleiten und unterstützen müssen. Der Rechnungshof erwartet, dass der Senator für Wirtschaft und Häfen seine Aufsicht verbessert.

- 426** Der Senator für Wirtschaft und Häfen hat entgegnet, die Verlagerung des operativen Geschäfts in eine Eigengesellschaft beinhalte, dass sie Auftragsvergaben eigenverantwortlich wahrnehme.
- 427** Der Rechnungshof verweist darauf, dass die „funktionelle Privatisierung von Verwaltungsaufgaben nicht zur Entstehung kontrollfreier Räume öffentlicher Verwaltung führen“ darf (s. Urteil des StGH v. 5. Januar 2002 - St 1/01 – UA S. 23). Dementsprechend fordert der Rechnungshof das Ressort auf, seiner Aufsichtspflicht künftig wirksam nachzukommen.





## Finanzen

### Zusagen bei Baumaßnahmen

**Das Finanzressort hatte dem Rechnungshof im Zusammenhang mit der Prüfung des Neun-Schulenprogramms und des Mobilbauersatzprogramms Zusagen für die weitere Arbeit der Gesellschaft für Bremer Immobilien mbH gegeben. Einige Zusagen hat das Ressort nicht eingehalten.**

#### 1 Prüfungserfahrungen mit Hochbaumaßnahmen 2001 und 2005

- 428** 2001 hatte der Rechnungshof Ausschreibungen von Hochbauaufträgen geprüft und Defizite in der Abwicklung festgestellt (s. Jahresbericht 2002 - Land -, Tz. 275 ff.). Geprüft hatte der Rechnungshof u. a. die städtische Gesellschaft BauManagement Bremen GmbH (BMB). Der überwiegende Teil der Belegschaft von BMB ist ab Mai 2003 im Bereich Baumanagement der Gesellschaft für Bremer Immobilien mbH (GBI) beschäftigt gewesen.
- 429** GBI hatte 2002 ihre Arbeit im „neuen Liegenschaftswesen“ Bremens aufgenommen. Als eines der ersten Projekte hatte die Gesellschaft die Sanierung von neun Bremer Schulen geplant und durchgeführt. Darüber hinaus hatte sie an einigen Schulen vorhandene Mobilbauten durch Festbauten ersetzt.
- 430** 2005 waren die ersten Projekte der beiden Programme abgerechnet und der Rechnungshof begann mit seinen Prüfungen. Im Jahresbericht 2006 - Stadt -, Tz. 181 ff., hat er über eine Reihe von Versäumnissen der GBI berichtet. So wies er insbesondere darauf hin, dass GBI
- mangelhaft Grundlagen ermittelt und geplant hatte,
  - schwere Ausschreibungs- und Vergabefehler gemacht hatte,
  - teure Nachträge vergeben und
  - ihre Arbeit unzureichend dokumentiert hatte.



**431** Das Finanzressort räumte einige Versäumnisse ein und begründete sie mit der organisatorischen Umbruchsituation im Bau- und Liegenschaftswesen in dieser Zeit. Das Ressort versicherte im November 2005, GBI arbeite zwischenzeitlich besser und dokumentiere vor allem ihre Leistung. Außerdem verwies es auf die neu eingerichtete interne Revision bei der Gesellschaft.

**432** Das Ressort hatte gegenüber dem Rechnungshof in zwei weiteren Schreiben vom Januar 2006 konkrete Zusagen gemacht, um die Mängel abzustellen.

## **2 Prüfungserfahrung mit Hochbaumaßnahmen ab 2006**

**433** Im Jahr 2008 hat der Rechnungshof die Sanierung, den Umbau und einen Erweiterungsbau für die Einrichtung eines Förderzentrums als Ganztagschule geprüft. Wesentliche Teile der Bauarbeiten wurden zeitlich nach den o. g. Zusagen des Finanzressorts durchgeführt. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass das Finanzressort in den geprüften Fällen einige Zusagen nicht eingehalten hat. In einem Fall hat das Ressort eine Zusage aus dem Jahr 2005 teilweise wieder zurückgenommen.

### **2.1 Bautagebücher weisen weiter Lücken auf**

**434** Der Rechnungshof hat in seinem Jahresbericht 2006 - Stadt - unter Tz. 203 dargelegt, wie wichtig es ist, ein Bautagebuch ordnungsgemäß zu führen. Es bildet den Bauablauf ab und gilt z. B. bei Gerichtsprozessen als Dokument der Beweisführung. Der Rechnungshof hatte die mangelhafte Führung kritisiert und darauf hingewiesen, dass Angaben zu Tagelohnarbeiten und Wetterdaten fehlten. Zudem waren die Bautagebücher beim Neun-Schulenprogramm nicht unterschrieben. Das schränkte die Beweisfähigkeit der Dokumente stark ein.

**435** Das Finanzressort hatte im Januar 2006 Mängel eingeräumt. Es kündigte an, GBI werde in Kürze ein elektronisch zu führendes Bautagebuch einführen, das von allen Beteiligten über das Internet genutzt werde. Eine engere Kontrolle der ordnungsgemäßen Führung des Bautagebuchs werde damit möglich.

**436** Bei dem im Jahre 2008 geprüften Umbau des Förderzentrums zur Ganztagschule hat der Rechnungshof bei einem im Jahr 2006 geführten Bautagebuch die gleichen Mängel festgestellt wie bei Bautagebüchern des Neun-Schulenprogramms, die GBI im Jahr 2002 geführt hatte.

**437** Das Ressort hat im November 2008 bestätigt, es handele sich um einen Mangel der schon früher festgestellt worden sei. Er sei mit dem 2007 eingeführten elektronischen Bautagebuch behoben. Es gäbe nur noch ein Bautage-



buch für alle Gewerke, welches vom System her allen Anforderungen genüge. 2006 habe das elektronische Bautagebuch noch nicht zur Verfügung gestanden, so dass Fehler wie 2002 hätten auftreten können.

## **2.2 Dokumentation nicht vollständig**

- 438** In seinem Jahresbericht 2006 - Stadt -, Tz. 202, hat der Rechnungshof in Bezug auf das Neun-Schulenprogramm kritisiert, dass GBI die geprüften Baumaßnahmen nicht, wie in den Richtlinien für die Planung und Durchführung von Bauaufgaben (RLBau) vorgeschrieben, dokumentiert hat. Er hat u. a. darauf aufmerksam gemacht, dass GBI bei Aufmaßen nicht darauf geachtet hatte, dass Architekten und Handwerksfirmen diese unterschrieben hatten. Auf Tagelohnzetteln hatten sie teilweise Datumsangaben und Angaben zum genauen Ort der Leistung nicht vermerkt.
- 439** Auch in Bezug auf die Mobilersatzbauten hatte der Rechnungshof bemängelt (s. Jahresbericht 2006 - Stadt -, Tz. 280), dass GBI lückenhaft dokumentiert hatte. Er hatte erläutert, warum sorgfältig dokumentiert werden muss. Im Nachhinein muss festgestellt werden können, welche Leistungen erbracht worden sind. Unberechtigte Forderungen von Baufirmen müssen zurückgewiesen werden können. Der Rechnungshof hatte zudem bemängelt, dass Aufmaße nicht unterschrieben und Tagelohnzettel ohne Datum unterzeichnet waren.
- 440** Zu den Tagelohnzetteln hatte das Finanzressort am 14. November 2005 erklärt, diese enthielten mittlerweile immer konkrete Angaben.
- 441** Mit Schreiben vom 30. Januar 2006 hatte das Ressort dann erklärt, die Aussage des Rechnungshofs zur Nichtunterzeichnung von Aufmaßen durch GBI und zu unvollständigen Tagelohnzetteln träfe nur für einige wenige Fälle zu. Es hatte aber zugesagt, dass die Anforderungen nunmehr beachtet würden.
- 442** Bei der Umgestaltung eines Förderzentrums in eine Ganztagschule (s. Tz. 433) hat der Rechnungshof erneut kritisiert, dass auch bei dieser Maßnahme viele Tagelohnzettel nicht den Vorschriften entsprachen. Zum Teil haben Architekten und Ingenieure mit zu großem zeitlichen Abstand unterschrieben. Teilweise hat das Datum der Unterschrift gefehlt. In vielen Fällen sind auf den Tagelohnzetteln die Lohngruppe und die Berufsbezeichnung der Beschäftigten nicht angegeben gewesen. In einigen Fällen sind die Arbeiten so unzureichend beschrieben worden, dass Doppelabrechnungen nicht auszuschließen sind.



- 443** Weiterhin hat der Rechnungshof beanstandet, dass GBI keine Aufmaße vorlegen konnte, die den Anforderungen der RL Bau an ein gemeinsames Aufmaß genügten.
- 444** Bezüglich der Aufmaße hat das Finanzressort Dokumentationsmängel eingeräumt. Ferner hat es erklärt, es habe GBI nochmals darauf hingewiesen, dass die Tagelohnzettel vollständig auszufüllen sind.

### **2.3 Angemessenheit der Einheitspreise nicht geprüft**

- 445** Bereits im Jahresbericht 2002 - Land - hat der Rechnungshof unter Tz. 286 darauf hingewiesen, dass die verantwortlichen Bediensteten von BMB keine hinreichenden Kenntnisse hatten, um Baukosten fachgerecht zu schätzen. In seinem Jahresbericht 2006 - Stadt - hatte der Rechnungshof unter Tz. 197 darüber berichtet, dass GBI bei Nachtragsaufträgen und freihändigen Vergaben durchweg nicht geprüft hatte, ob die Preise angemessen waren.
- 446** Das Finanzressort hatte die Kritik des Rechnungshofs in einem Schreiben vom 30. Januar 2006 zurückgewiesen. GBI habe bestritten, die angebotenen Preise nicht ausreichend auf Angemessenheit geprüft zu haben. Nach Ansicht des Ressorts bestünde das Problem nicht darin, dass keine Preisprüfung erfolgt sei, sondern dass sie nicht dokumentiert worden sei. Das Finanzressort hatte zugesagt, dass die Dokumentation inzwischen vorgenommen würde.
- 447** Zu den Baumaßnahmen am Förderzentrum hat GBI für die Prüfung im Jahr 2008 keinen Nachweis vorgelegt, dass die Einheitspreise angemessen waren.
- 448** GBI hat erklärt, die ordnungsgemäße Dokumentation über die Angemessenheit der Einheitspreise sei nicht seit Januar 2006, sondern erst in der zweiten Jahreshälfte 2007 eingeführt worden.
- 449** Das Finanzressort hat die Kritik des Rechnungshofs in diesem Punkt für berechtigt gehalten. Es hat eingeräumt, Fortbildungen zu diesem Thema seien mit Verzögerungen erst ab Januar 2007 durchgeführt worden.
- 450** Die Prüfung der Angemessenheit der Einheitspreise ist aufgrund von § 2 VOB/A durchzuführen und ist in Bremen 1979 differenziert ausgestaltet worden (s. Brem. ABI. S. 291). Gemäß § 7 LHO sind Preise vor Beauftragung zu prüfen, um dem Grundsatz der wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung zu genügen.



## **2.4 Korruptionsprävention nicht ausreichend beachtet**

- 451** Im Jahresbericht 2002 - Land - hatte der Rechnungshof unter Tz. 288 bemängelt, dass freiberuflich Tätige, die von BMB beauftragt worden waren, unzulässige Leistungen erbracht hatten. Sie hatten Kalkulationsunterlagen versandt, an Angebotseröffnungen teilgenommen und sogar selbst in ihren Büros Angebote eröffnet.
- 452** Im Jahresbericht 2006 - Stadt - hatte der Rechnungshof unter Tz. 278 festgestellt, dass GBI die „Verwaltungsvorschrift zur Vermeidung und Bekämpfung der Korruption in der öffentlichen Verwaltung der Freien Hansestadt Bremen“ nicht immer beachtet hatte. Der Rechnungshof hatte insbesondere beanstandet, dass GBI in Einzelfällen freiberufliche Planer und Planerinnen Angebote hatte einholen und eröffnen lassen.
- 453** Das Finanzressort hatte im November 2005 erklärt, die Verwaltungsvorschrift (VV) gelte für Gesellschaften nicht unmittelbar, GBI wende diese jetzt jedoch an.
- 454** Bei den Baumaßnahmen am Förderzentrum hat der Rechnungshof erneut bemängelt, dass GBI Freiberufler hat Angebote einholen und eröffnen lassen.
- 455** Mit Schreiben vom 4. November 2008 hat das Finanzressort entgegnet, es habe GBI bereits 2005 untersagt, Angebote durch freiberuflich Tätige einholen zu lassen. Bei der baulichen Umgestaltung des Förderzentrums habe es sich um einen Einzelfall gehandelt.
- 456** Bei der Prüfung der Sanierung eines Schulpavillons hat der Rechnungshof festgestellt, dass GBI auch im März 2006 durch einen freiberuflichen Planer Angebote einholen ließ.

## **2.5 Vergaben ohne die zentrale Verdingung durchgeführt**

- 457** Im Jahresbericht 2002 - Land -, Tz. 287, hatte der Rechnungshof auch auf Verstöße gegen das Vergaberecht hingewiesen. Im Jahresbericht 2006 - Stadt - hatte er in den Tz. 210 sowie 237 ff. ebenfalls Vergaberechtsverstöße durch GBI bemängelt. In beiden Berichten hatte der Rechnungshof darauf hingewiesen, dass zu selten öffentlich und zu oft beschränkt ausgeschrieben wird. Ein solches Vorgehen führt regelmäßig zu höheren Preisen, weil bei beschränkten Ausschreibungen meistens weniger Angebote eingehen.



- 458** Am 14. November 2005 hatte das Finanzressort versichert: „Seit Mitte 2002 führt GBI nur noch Vergaben durch die Verdingungsstelle ... durch, die wiederum durch den Senator für Bau, Umwelt und Verkehr fachaufsichtlich überwacht wird ... Verstöße gegen Verfahrensvorschriften im Vorfeld dieses Controllings können durch verstärkte Vorgesetztenaufsicht und die heute existierende Innenrevision der GBI aufgedeckt werden.“
- 459** Bei der im Jahr 2008 durchgeführten Prüfung der baulichen Umgestaltung des Förderzentrums in eine Ganztagschule hat der Rechnungshof festgestellt, dass GBI in den Jahren 2005 und 2006
- bei einer öffentlichen Ausschreibung den Wettbewerb eingeschränkt hat. Sie hat Anforderungen so spezifisch festgelegt, dass nur eine Firma sie erfüllen konnte,
  - in drei Fällen Aufträge an Firmen vergeben hat, deren Angebote sie von der Wertung hätte ausschließen müssen,
  - gegen das Vergaberecht verstoßen hat, indem sie Angebote von gewerblichen Firmen mit dem Angebot einer Berufsschule verglichen hat.
- 460** Der Rechnungshof hat dabei weiterhin festgestellt, dass GBI entgegen der Zusage des Finanzressorts eine Reihe kleinerer Vergaben durchgeführt hat, ohne die Verdingungsstelle zu beteiligen.
- 461** Das Finanzressort hat eingeräumt, dass GBI beim Detaillierungsgrad von Ausschreibungen sachliche Fehler unterlaufen seien. Ferner hat das Ressort erklärt, der Vergleich von Angeboten gewerblicher Firmen mit dem Angebot einer Berufsschule hätte nicht erfolgen dürfen.
- 462** Die Zusage des Finanzressorts, GBI führe Vergaben nur noch über die Verdingungsstelle durch, hat es mit demselben Schreiben dagegen eingeschränkt. Die Verdingungsstelle bei allen Vergaben - auch unter 10 T€ - uneingeschränkt einzuschalten, berühre die Ablauforganisation. Das Finanzressort hat erklärt, es habe nie zugesagt, künftig jede Kleinbetragsvergabe über die zentrale Verdingungsstelle abzuwickeln.
- 463** Das vom Rechnungshof zitierte Schreiben des Finanzressorts vom 14. November 2005 hatte jedoch keine Einschränkung bezüglich der Größe von Aufträgen enthalten.

### **3 Stellungnahme des Ressorts**

- 464** Das Ressort hat im November 2008 geantwortet: „Die im Jahresbericht 2006 gerügte mangelhafte Dokumentation des Neun-Schulen-Programms bezieht sich auf Baumaßnahmen der Jahre 2002/2003. Die jetzt geprüften Baumaßnahmen wurden schwerpunktmäßig im Jahr 2006 durchgeführt, also etwa in dem Zeitraum, in dem die Ressorts Verbesserungen in der Baudokumentation zugesagt haben. Ob diese Verbesserungen eingetreten sind oder nicht, ließe sich besser an einem der danach durchgeführten Vorhaben feststellen statt bei Vorhaben, die parallel schon in Arbeit waren.“
- 465** Zur Einschaltung der zentralen Verdingung hat das Finanzressort erklärt, die Zusage sei von vornherein auf die nach dem Vergabegesetz relevanten Vergaben ab 10 T€ bezogen gewesen.

### **4 Zusagen nicht eingehalten, Mängel in der Fachaufsicht**

- 466** Die Feststellungen des Rechnungshofs belegen, dass die Zusagen des Ressorts von November 2005 und Januar 2006 - wie nachfolgende Prüfungen ergeben haben - nicht immer eingehalten worden sind.
- 467** Bei den vom Rechnungshof im Jahresbericht 2006 - Stadt - aufgezeigten Mängeln an der Arbeit und der Dokumentation der GBI handelt es sich nicht um bloße Formalien, sondern um Fehler, die Bremen viel Geld gekostet haben können.
- 468** In seiner Bewertung des Neun-Schulenprogramms im Jahresbericht 2006 - Stadt - hat der Rechnungshof unter Tz. 233 seine Erwartung geäußert, dass die damals noch gemeinsam zuständigen Ressorts Finanzen und Bau die von ihnen zugesagten Maßnahmen nunmehr umsetzen. Eine wirksame Fachaufsicht über GBI sollte kurzfristig eingerichtet und die RL Bau unverzüglich neu gefasst werden.
- 469** Eine wirksame Fachaufsicht durch die Senatorin für Finanzen hat in den vom Rechnungshof geprüften Fällen nicht stattgefunden.
- 470** Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss hatte am 26. August 2004 beschlossen, das Finanzressort zu bitten, dafür zu sorgen, dass die RL Bau um die zuwendungsrechtlichen Besonderheiten ergänzt und als einheitliche, alle einschlägigen Vorschriften umfassende Richtlinie in Kraft gesetzt wird. Die Bürgerschaft (Land) war diesem Beschluss am 8. Dezember 2004 beigetreten. Der Beschluss ist bis heute nicht umgesetzt. Seit das Bauressort den zur



Stellungnahme an die Ressorts gegebenen Entwurf einer Neufassung der RLBau im November 2006 wieder zurückgezogen hat, ist dem Rechnungshof kein neuer Entwurf einer Neufassung der RLBau bekannt geworden. Nach Aussage der Senatorin für Finanzen beabsichtigen die Ressorts Finanzen und Bau, das Beteiligungsverfahren nach Gründung der Anstalt im Jahr 2009 fortzuführen.

## **5 Anstalt des öffentlichen Rechts gegründet**

- 471** Im Januar 2009 hat die Immobilien Bremen, Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR), ihre Arbeit aufgenommen. Sie hat u. a. die Aufgaben und die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Bereichs Baumanagement der GBI übernommen. Diesen Neuanfang hat der Rechnungshof zum Anlass genommen, die Fachaufsicht bei der Senatorin für Finanzen zu bitten, bei der neuen Anstalt verstärkt darauf zu achten, dass die Regelungen eingehalten werden.
- 472** Der Rechnungshof hat der Fachaufsicht empfohlen,
- zumindest in Stichproben zu kontrollieren, wie die AöR die Bautagebücher führt,
  - stichprobenweise zu kontrollieren, dass die Dokumentationspflicht eingehalten wird,
  - sich von der AöR exemplarisch darstellen zu lassen, wie sie die Baupreise prüft,
  - der AöR die Beachtung der Verwaltungsvorschrift zur Vermeidung und Bekämpfung der Korruption in der öffentlichen Verwaltung der Freien Hansestadt Bremen verbindlich vorzuschreiben,
  - für die AöR einen Anschlusszwang an die Verdingungsstelle festzulegen.
- 473** Zum Thema Korruptionsprävention hat das Finanzressort zugesagt, die VV zur Korruptionsbekämpfung verbindlich für die Anstalt einzuführen.



## **Finanzen**

### **Neubau einer Hausmeisterwohnung**

**Der Neubau einer Hausmeisterwohnung im Dachgeschoss einer alten Villa ist 35 m<sup>2</sup> zu groß und 45 T€ zu teuer. Eine angemessene Wohnung in unmittelbarer Nähe zu kaufen, wäre günstiger gewesen.**

#### **1 Sanierung einer alten Villa**

- 474** Der Bereich Baumanagement der GBI hat die Sanierung der zu einer Schule gehörenden alten Villa geplant und die Kosten berechnet. Gemäß Kostenberechnung wurden die Gesamtkosten von rd. 1,6 Mio € aus Mitteln der Bauunterhaltung finanziert.
- 475** Nachdem die Baumittel bereitstanden, hat das Baumanagement der GBI die Bauarbeiten im Jahr 2006 durchgeführt.

#### **2 Größe von Hausmeisterwohnungen**

- 476** Nach der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift über die Dienstwohnungen der Freien Hansestadt Bremen (Land und Stadtgemeinde) - Bremische Dienstwohnungsvorschriften (BremDWV) - sollen Wohnflächen nach den Wohnungsbauförderungsbestimmungen (WFB) vom 31. März 1999 geplant werden.
- 477** Gemäß WFB stehen einer einzelnen Person 44 bis 48 m<sup>2</sup> Wohnfläche zu, bei zwei Personen sind es 55 bis 60 m<sup>2</sup>, bei drei 70 bis 75 m<sup>2</sup>.
- 478** Die meisten Hausmeisterfamilien in Bremen haben nicht mehr als ein Kind. Deshalb wird für Hausmeisterwohnungen i. d. R. eine Wohnfläche von 80 m<sup>2</sup> geplant, die ausreichend Platz für drei Personen bietet.

#### **3 Neubau einer Hausmeisterwohnung**

- 479** Im Dachgeschoss der alten Villa war eine Wohnung vorhanden, die der Schulhausmeister bewohnte. Um Mängel am Dachstuhl beseitigen zu können,



musste die Wohnung komplett demontiert werden. Für den Hausmeister wurde während der Bauzeit eine Wohnung angemietet.

**480** Da die Hausmeisterwohnung für die Sanierung ohnehin abgebrochen werden musste, hätte GBI mehrere Möglichkeiten gehabt, für den Hausmeister angemessenen Ersatzwohnraum zu beschaffen:

- In der Nähe der Schule hätte GBI eine Wohnung anmieten oder kaufen können.
- Im zeitgleich auf dem Schulgelände erstellten Neubau hätte GBI eine Wohnung einplanen können, ohne auf die Gegebenheiten der alten Villa Rücksicht nehmen zu müssen.
- Im Dachgeschoss der Villa hätte GBI eine Wohnung angemessener Größe einbauen können.

**481** Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, aus der hätte entnommen werden können, dass GBI Alternativen erwogen hat, enthielten die zur Prüfung vorgelegten Unterlagen nicht.

**482** GBI hat in das Dachgeschoss der alten Villa eine Hausmeisterwohnung mit 115 m<sup>2</sup> Wohnfläche eingebaut, die zzt. von einem allein lebenden Hausmeister bewohnt wird. Der Bau der Wohnung hat ohne Außenanlagen, Stellplatz und Hausanschlüssen rd. 125 T€ gekostet.

**483** Gebrauchte Eigentumswohnungen sind in dieser Lage in Bremen für unter 1 T€/m<sup>2</sup> Wohnfläche zu erwerben. Eine angemessene Wohnung mit 80 m<sup>2</sup> Wohnfläche hätte unter 80 T€ gekostet.

#### **4 Finanzressort rechtfertigt Größe und Kosten**

**484** Das Finanzressort hat erklärt, die Kosten für den Umbau der Hausmeisterwohnung ließen sich nicht präzise ermitteln. Maßnahmen wie Dach-, Fenster- und Schornsteinsanierung der Villa und Wiederherstellung der Wohnung seien kaum voneinander zu trennen.

**485** Eine Wohnung in der Nähe anzumieten, sei nicht geplant gewesen. Die Schule liege allein in einem Park und deshalb bestehe eine Residenzpflicht des Hausmeisters vor Ort, um Schäden durch Vandalismus zu begrenzen.



- 486** Ob es wirtschaftlicher gewesen wäre, die Wohnung nicht in das Dachgeschoss der alten Villa einzubauen, sondern in den Neubau einzuplanen, sei zumindest zu bezweifeln.
- 487** Zur Größe der Wohnung hat das Ressort erklärt, Dienstwohnungen dürften nicht auf den aktuellen Dienstwohnungsinhaber zugeschnitten sein. Sie müssten auch für einen Nachfolger mit anderen Familienverhältnissen geeignet sein.

## **5 Kleinere Wohnfläche ausreichend**

- 488** Der Rechnungshof hat die Kosten für den Neubau der Hausmeisterwohnung selbst ermittelt. Hierbei hat er Kosten für Dach- und Schornsteinsanierung nicht berücksichtigt. Die Kosten für neue Wohnraumfenster im Dach gehören zur Wohnung. Anderenfalls hätte ein leerer Hohlraum im Dach keine Fenster benötigt, sondern nur ein paar Lüftungsöffnungen und einen Ausstieg für den Schornsteinfeger.
- 489** Ohne Wirtschaftlichkeitsuntersuchung kann nicht entschieden werden, wo die Wohnung am günstigsten unterzubringen gewesen wäre. Deshalb hätte GBI bei ihren Planungen Alternativen untersuchen und Wirtschaftlichkeitsberechnungen anstellen müssen.
- 490** Nach Aussage des Eigenbetriebs Gebäude- und Technikmanagement Bremen (GTM) haben die meisten Hausmeisterwohnungen in Bremen eine Größe von rd. 80 m<sup>2</sup>. Größere Wohnungen würden nach Aussage von GTM nicht benötigt.
- 491** Die Hausmeisterwohnung ist eindeutig zu groß und zu teuer.
- 492** Das mit der Fachaufsicht betraute Finanzressort muss die Haushaltsunterlagen prüfen, um teure Fehler zu verhindern.
- 493** Die Immobilien Bremen, Anstalt des öffentlichen Rechts, die seit Januar 2009 die Aufgaben von GBI und GTM übernommen hat, sollte prüfen, ob in Bremen zzt. ein Schulhausmeister mit Familie unter beengten Verhältnissen wohnt, der mit dem in der Villa allein lebenden Hausmeister tauschen kann.





## Finanzen

### Planungskosten

**Die Gesellschaft für Bremer Immobilien hat die Kosten für den Neubau einer Sporthalle lediglich anhand eines Vergleichsprojekts geschätzt. Nachdem der Bauantrag genehmigt war, wurde klar, dass die Kosten für den Neubau erheblich zu gering geschätzt waren. Da das Vorhaben so nicht verwirklicht werden konnte, hat die Gesellschaft einen freien Architekten beauftragt, neu zu planen.**

**Insgesamt ist Bremen durch die Fehlplanung ein Schaden von rd. 25 T€ entstanden.**

#### **1 Kostenberechnungen notwendig**

- 494** Bei größeren Baumaßnahmen war bis Ende 2008 die Gesellschaft für Bremer Immobilien mbH (GBI) gemäß den Richtlinien für die Planung und Durchführung von Bauaufgaben (RLBau) verpflichtet, eine detaillierte Planung aufzustellen. Anhand der Planung musste die Gesellschaft mit Hilfe von Erfahrungswerten für alle Bauteile berechnen, welche Kosten voraussichtlich im Einzelnen anfallen werden.

#### **2 Kostenschätzung zu ungenau**

- 495** Beim Neubau der Sporthalle Philipp-Reis-Straße ist GBI von dieser Verfahrensweise abgewichen. Sie hat die Kosten anhand einer gerade fertig gestellten Sporthalle hochgerechnet (Baukostenindex-Methode). Die Gesellschaft hat übersehen, dass diese Sporthalle erheblich größer ist. Bei einer kleineren Halle, wie der geplante Neubau, ist der Preis je m<sup>2</sup> aber deutlich höher als bei einer größeren. Deshalb führen derartige Vergleichs- und Hochrechnungen im Regelfall zu großen Ungenauigkeiten.
- 496** Die Gesellschaft hat die Kosten so ungenau geschätzt, dass sie die Kosten für den Neubau zu gering angesetzt hat. Auf Grundlage dieser Fehleinschätzung hat GBI die gesamte Planung erstellt und den Bauantrag genehmigen lassen. Erst während der Ausschreibungen hat GBI festgestellt, dass sie die Kosten erheblich zu gering geschätzt hatte.



**497** Da die Mittel nicht ausreichten, musste umgeplant werden. GBI hat deshalb einen freien Architekten beauftragt, den Grundriss zu überarbeiten. Außerdem hat die Gesellschaft sich für eine kostengünstigere Ausführung der Fassade entschieden. Statt einer Kalksandsteinfassade hat sie eine Holzfassade bauen lassen.

**498** Für den Architekten, die neuen statischen Berechnungen und den erneuerten Wärmeschutznachweis sind Kosten von rd. 25 T€ angefallen. GBI hat sie aus den Mitteln des Sondervermögens Immobilien und Technik der Stadtgemeinde beglichen.

### **3 Ressort räumt Mängel ein**

**499** Das Ressort hält es für zulässig, für die Vorplanung die Kosten nach der Baukostenindex-Methode zu ermitteln. In diesem Fall sei es jedoch unzureichend gewesen, die Kosten für eine Vergleichssporthalle als Grundlage heranzuziehen, weil darin zudem nicht alle Kostenansätze enthalten waren.

**500** Das Ressort räumt ein, es wäre besser gewesen, wenn GBI die Kosten neu berechnet oder die Vergleichskosten am Bedarf der Sporthalle Phillip-Reis-Straße angepasst hätte.

### **4 Fundierte Planungen für öffentliche Gebäude erforderlich**

**501** Kosten durch Hochrechnungen zu schätzen ist sinnvoll, um einen sehr groben Kostenrahmen abzustecken, und zwar bei der Vorplanung. Anhand dieses Kostenrahmens kann entschieden werden, ob Planungsmittel ausgegeben werden sollen.

**502** Um entscheiden zu können, ob eine Baumaßnahme durchgeführt werden soll, ist diese Methode allerdings zu ungenau. Deshalb schreiben die RLBau eine Planung mit Erläuterungsbericht, Kostenberechnung und Bauzeichnungen vor.

**503** Ab 1. Januar 2009 ist die Immobilien Bremen, Anstalt des öffentlichen Rechts, für die Planung von Hochbaumaßnahmen zuständig. Der Senatorin für Finanzen obliegt die Fachaufsicht über die neue Anstalt. Im Rahmen dieser Zuständigkeit muss sie sicherstellen, dass die Immobilien Bremen die RLBau einhält.



Bremen, den 12. Februar 2009

**Rechnungshof  
Der Freien Hansestadt Bremen**

Spielhoff

Prof. Dr. Baltes

Kolbeck-Rothkopf

Dr. Brockmüller