

Bericht und Antrag des Rechnungsprüfungsausschusses (Stadt) zur Haushaltsrechnung der Freien Hansestadt Bremen (Stadt) für das Jahr 2007 (Mitteilung des Senats vom 25. November 2008 – Drs. 17/262 S) und zum Jahresbericht 2009 des Rechnungshofs (Stadt) vom 26. Februar 2009 (Drs. 17/290 S)

I. Bericht

Der Rechnungsprüfungsausschuss hat sich in vier Sitzungen am 5. Juni, 14. August, 11. September und 6. November 2009 mit der Haushaltsrechnung 2007 und insbesondere mit den Prüfungsergebnissen des Rechnungshofes befasst und dabei den Rechnungshof, die Finanzverwaltung sowie diejenigen Ressorts, zu deren Haushaltsführung der Rechnungshof Bemerkungen für erforderlich hielt, hinzugezogen. Die Ergebnisse dieser Beratungen und die Bemerkungen des Rechnungsprüfungsausschusses sind nachfolgend aufgeführt. Die Überschriften und die Textzahlen (Tz.) beziehen sich auf den Jahresbericht 2009 (Stadt) des Rechnungshofs.

Der Rechnungsprüfungsausschuss ist darüber hinaus der Umsetzung seiner Beschlüsse zu den vorausgegangenen Berichten des Rechnungshofs nachgegangen.

Zum Bericht des Rechnungshofs 2009

1. Vorbemerkungen, Haushaltsgesetz, Schulden, Zinsen und Steuern, Tz. 1 bis 50

Der Rechnungsprüfungsausschuss nimmt zur Kenntnis, dass die Stadtbürgerschaft über die Entlastung des Senats für das Haushaltsjahr 2006 am 11. November 2008 beschlossen hat (Beschluss der Stadtbürgerschaft Nr. 17/220 S).

Der Senat hat die Haushaltsrechnung für das Jahr 2007 am 25. November 2008 vorgelegt (Drs. 17/262 S). Die Kreditaufnahmegrenze nach Artikel 131 a LV ist 2007 für Land und Stadt zusammen um 316,9 Mio. € überschritten worden. Mit Abschluss des Haushalts 2007 sind Verluste von insgesamt 5,5 Mio. € in das Folgejahr übertragen worden, die Höhe der Rücklagen und Reste betrug 99,1 Mio. €. Die Haushaltsrechnung der Stadtgemeinde Bremen wies beim Finanzierungssaldo eine Unterdeckung von rd. 239 Mio. € aus.

Der Rechnungshof hat insgesamt in 35 Fällen Haushaltsüberschreitungen der Stadtgemeinde in der Gesamthöhe von 10,03 Mio. € festgestellt, die das Budgetrecht des Parlaments verletzen; Anzahl und Gesamtsumme sind gegenüber dem Vorjahr deutlich gestiegen.

Für das Sondervermögen „Immobilien und Technik der Stadtgemeinde Bremen“ wurden zusätzlich rd. 13,3 Mio. € aus der nicht ausgeschöpften Kreditermächtigung des Jahres 2006 in Anspruch genommen (Beschluss des städtischen Haushalts- und Finanzausschusses vom 19. Januar 2007, Vorlage 16/552 L zugleich 16/599 S). Die haushaltsgesetzlichen Kreditermächtigungen sind eingehalten worden. Der Rahmen für Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen wurde 2007 eingehalten. Der Gesamtbestand der Verpflichtungen der Stadtgemeinde hat sich erhöht.

Die Schulden der Stadt sind zuletzt jährlich um rd. 500 Mio. € angestiegen. Seit dem Jahr 2006 bewirkt dies im Wesentlichen auch der starke Anstieg der Schulden bei den Eigenbetrieben und Sondervermögen. Der Schulden-

stand liegt dort bei rd. 855 Mio. € zum 31. Dezember 2007 gegenüber rd. 290 Mio. € Ende 2004. Der Schuldenstand, den die bremischen Beteiligungsgesellschaften dem Rechnungshof gemeldet haben, lag zum 31. Dezember 2007 bei rd. 3,35 Mrd. €, einschließlich kurzfristiger Verbindlichkeiten.

Die Zinsausgaben sind gegenüber den Steuereinnahmen überproportional gestiegen. Das hat dazu geführt, dass sich die Zinssteuerquote um 1,2 Prozentpunkte auf rd. 21,9 % verschlechtert hat.

Der Rechnungsprüfungsausschuss nimmt Kenntnis und verweist im Übrigen auf die Bemerkungen zum Bericht des Rechnungshofs (Land).

2. Neubau der Zentralküche, Tz. 51 bis 135

Das Klinikum Bremen-Mitte (KBM) hat eine neue Zentralküche gebaut. Anfang 2008 hat die Küche ihren Betrieb aufgenommen:

Der Rechnungshof hat nach Prüfung dazu festgestellt: Das KBM habe nicht untersucht, ob der Neubau der Zentralküche wirtschaftlich ist. Es hat dem Aufsichtsrat und dem Gesundheitsressort die tatsächlich zu erwartenden gesamten Investitionskosten lange Zeit nicht mitgeteilt. Das Ressort hat eingeräumt, dass eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht vorgenommen worden ist, obwohl sie erforderlich gewesen wäre. Der Rechnungshof fordert, stets eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nach § 7 LHO vorzunehmen. Das gilt auch für Investitionen einer kommunalen GmbH. Er hat das Ressort aufgefordert, nunmehr eine Erfolgskontrolle nach VV-LHO Nr. 2.2 zu § 7 LHO durchzuführen.

Das KBM habe zu Unrecht pauschale Fördermittel für den Küchenneubau genutzt. Da es so die Abschreibung und die Zinsen für die Logistik (im Wesentlichen die Regenerationswagen) bei der Berechnung der Kosten je Beköstigungstag (BKT) nicht berücksichtigen musste, konnte es eine Wirtschaftlichkeit vorspiegeln, die tatsächlich gar nicht erreicht worden ist.

Auch nachdem die Kosten für die Logistik umgebucht worden sind und sie jetzt zusätzlich finanziert werden mussten, hat das KBM bzw. die heute zuständige GeNo die bisherige Berechnung nicht korrigiert. So sind bei der Berechnung der Kosten je Beköstigungstag wesentliche Faktoren unberücksichtigt geblieben. Nach Auffassung des Rechnungshofs müssen alle tatsächlich entstehenden Kosten in die Berechnung der Kosten je BKT einbezogen werden. Das gilt auch für die Logistik, da sie zwingender Bestandteil der neuen Küche ist.

Bei den Leistungen an Dritte habe das KBM keine Kostendeckung erreicht. So entstehen für das KBM derzeit jährlich, zusätzliche Verluste durch die Mitarbeiterversorgung (rd. 323 000 €), die Rückerstattungsansprüche des KBN und des KLdW (rd. 528 000 €) und durch die Belieferung eines Kindergartens (rd. 38 000 €). Der Rechnungshof fordert, dass die Küche ihre Preise so kalkulieren muss, dass durch den Verkauf von Essen an Dritte keine Defizite entstehen.

Die Aufsichtsräte und das Gesundheitsressort haben ihre Kontrollfunktionen nicht ausreichend wahrgenommen. So hat es der damalige Aufsichtsrat des KBM versäumt, auf die Vorlage der Kostenberechnung nach der HU-Bau zu bestehen, die dem Geschäftsführer des KBM seit Oktober 2005 vorgelegen hat. Auch dass die Begriffe Baukosten und Investitionskosten zu unterschiedlichen Betrachtungen führen können, hätte den Aufsichtsräten und dem Ressort bewusst sein müssen. Im Laufe der Maßnahme sind diese Begriffe jedoch nicht definiert worden. So kannten weder das Ressort noch die Aufsichtsräte bis zur Prüfung des Rechnungshofs die tatsächlichen Gesamtkosten der Maßnahme. Trotzdem hat der Aufsichtsrat des KBM den Investitionsplänen der Folgejahre regelmäßig ohne Kenntnis der Gesamtinvestitionskosten zugestimmt.

Das Ressort hat eingeräumt, dass die Kontrollfunktionen der Aufsichtsräte und die des Ressorts verbesserungswürdig waren. 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.

Der Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich den Bewertungen und den Forderungen des Rechnungshofs an. Er fordert das Ressort auf, die Empfehlungen des Rechnungshofs umzusetzen. Dazu gehören insbesondere die Durchführung der Erfolgskontrolle und eine Neuberechnung der Kosten je BKT unter Berücksichtigung aller Kosten, einschließlich der Logistik. Weiterhin hat das Ressort dafür zu sorgen, dass die Preise für den Verkauf von Essen an Dritte so kalkuliert werden, dass keine Defizite entstehen.

Der Rechnungsprüfungsausschuss begrüßt, dass im Ressort das Beteiligungscontrolling systematisch ausgebaut werden soll. Er erwartet, dass alle Aufsichtsgremien zeitnah und vollständig informiert werden, um dadurch die Kontrolle umfassend wahrnehmen zu können.

Der Rechnungsprüfungsausschuss bittet das Ressort, ihm und dem Ausschuss für Krankenhäuser der Stadtgemeinde Bremen bis zum 31. März 2010 über den Stand der Umsetzung zu berichten.

3. Übertragung der Jugendfreizeitheimen auf freie Träger, Tz. 136 bis 187

Das Jugendressort hat die städtischen Jugendfreizeitheimen auf freie Träger übertragen. Der Rechnungshof hat geprüft, ob die mit der Übertragung verbundenen Ziele erreicht worden sind. Die Ergebnisse der Prüfung sind:

Das Ressort hat bereits bei Beginn des Modellversuchs in 2005 die Ziele, die mit der Übertragung verbunden waren, nicht klar, eindeutig und nachvollziehbar festgelegt. Es hat erklärt, es wolle künftig präzisere Ziele über Schwerpunktaufgaben und die Zielgruppenorientierung formulieren, die ein Fach- bzw. Leistungscontrolling erleichtern. Das Ressort hat keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorgelegt.

Das Ressort hat die Arbeitsabläufe nach Auffassung des Rechnungshofs vor der Übertragung nicht geprüft. Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, seine Arbeitsprozesse daraufhin zu untersuchen, welche Aufgaben weggefallen sind und wie neue Aufgaben effektiver strukturiert werden können. Das Ressort hat das zugesagt.

Die Regelung zur Erstattung der Verwaltungskosten an freie Träger ist unklar. Der Rechnungshof hat gefordert, das Verfahren für alle Träger einheitlich zu regeln. Das Amt für Soziale Dienste hat zugesagt zu prüfen, ob und in welcher Höhe die freien Träger diese Kosten für die einzelnen Jugendfreizeitheimen abgerechnet haben; gegebenenfalls würde es Mittel zurückfordern.

Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, die Produktgruppenverantwortung dem Amt für Soziale Dienste als Zentralstelle aller Stadtteile zu übertragen. Das Ressort hat vorgeschlagen, einen Kontrakt zwischen der senatorischen Behörde und dem Amt für Soziale Dienste abzuschließen. Der Rechnungshof befürwortet eine solche Lösung.

Das Ressort und das Amt für Soziale Dienste nutzen unterschiedliche Übersichten zum Controlling. Diese bauen nicht aufeinander auf. Das führt zu Fehlern. Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, die Auswertungen aufeinander abzustimmen. Das Ressort berichtet, dass es inzwischen entsprechende Controllingauswertungen entwickelt hat.

Das Ressort überwacht bisher nicht die Personalausstattung in den Jugendfreizeitheimen. Das Ressort muss die vorhandenen Daten gezielt auswerten und an konkreten Vorgaben in den Stadtteilkonzepten messen. Das Ressort hat zu diesem Zweck sein Berichtsraster entsprechend ergänzt.

Der Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich den Forderungen des Rechnungshofs im Grundsatz an. Das Ressort hat künftig rechtzeitig vor Beginn einer entsprechenden Maßnahme mit finanziellen Auswirkungen deren Wirtschaftlichkeit gemäß § 7 LHO zu untersuchen.

Der Rechnungsprüfungsausschuss bittet das Ressort, der Deputation für Soziales, Jugend, Senioren und Ausländerintegration bis zum 31. Dezember 2009 zu berichten über:

- die Formulierung von konkreten Zielen und Schwerpunktaufgaben sowie der Zielgruppenorientierung,
- die Ergebnisse einer ersten Erfolgskontrolle auf Basis eines entsprechenden Leistungs- und Finanzcontrollings, einschließlich der Personalausstattung in den Jugendfreizeitheimen,
- die Ergebnisse seiner Analyse der Arbeitsprozesse, insbesondere daraufhin, ob Aufgaben weggefallen sind und wie neu hinzugekommene Aufgaben effektiver strukturiert werden können,
- die Ergebnisse der Prüfung, ob und in welcher Höhe die freien Träger Verwaltungskosten abrechnen, ob und in welcher Höhe Rückforderungen geltend gemacht worden sind sowie der Prüfung einer Förderrichtlinie,
- den Stand der Vereinbarung eines Kontrakts zwischen der senatorischen Behörde und dem Amt für Soziale Dienste mit dem Ziel, die Produktgruppen, mindestens aber Produkt- und Budgetverantwortung für die Jugendfreizeitheime im Amt für Soziale Dienste zu verankern.

4. Neubau einer Sporthalle nach einem Brandschaden, Tz. 188 bis 201

Die Gesellschaft für Bremer Immobilien mbH (GBI) hat nach dem Brand einer Sporthalle bei der Abwicklung des Versicherungsschadens nicht nachvollziehbar dokumentiert, ob die Höhe des Schadenersatzes dem Versicherungsvertrag entspricht.

Nach Auskunft des Finanzressorts wurden die Empfehlungen des Rechnungshofs bereits aufgegriffen und hätten bei Immobilien Bremen zu einer Verfahrensänderung in Versicherungsfällen geführt. Die Schadenshöhe würde jetzt durch ein neutrales Sachverständigenverfahren ermittelt.

Der Rechnungshof kritisiert, dass die Ressorts die nach § 24 LHO aufzustellende HU Bau weder der Bildungsdeputation noch der Baudeputation und auch nicht dem Haushalts- und Finanzausschuss vorgelegt haben. Das Finanzressort hat erklärt, künftig auch in Versicherungsfällen eine Gremienbefassung entsprechend der allgemeinen Regeln sicherzustellen.

Bereits in seinen Berichten 2007 und 2008 hat der Rechnungsprüfungsausschuss die Oberarbeitung der RL Bau angemahnt. Der Rechnungsprüfungsausschuss fordert den Senat auf, die Neufassung der RL Bau spätestens bis zum 31. Januar 2010 in Kraft zu setzen.

5. Schaufenster Bootsbau, Tz. 202 bis 255

Das Projekt „Schaufenster Bootsbau“ ist eines von mehreren Projekten, das als Ersatz der nicht realisierten „Gläsernen Werft“ in Bremen-Vegesack geplant wurde, um den Standort Bremen-Nord touristisch zu entwickeln und regionalwirtschaftlich zu stärken. Der Rechnungshof hat das vorgelegte bauliche sowie das Nutzungs- und Betreiberkonzept für das Projekt „Schaufenster Bootsbau“ geprüft. Weiterhin hat er den Businessplan auf Plausibilität untersucht.

Nach den Feststellungen des Rechnungshofs hat das Wirtschaftsressort den Entscheidungsträgern Planungen vorgelegt, die zum Zeitpunkt der Vorlage aus Kostengründen nicht realisiert werden konnten. Außerdem wurden den Entscheidungsträgern keine alternativen Lösungen vorgestellt, obwohl diese sich in Herstellungs- und Unterhaltungskosten wesentlich voneinander unterscheiden haben. Die im Businessplan zugrunde gelegten Annahmen zu den Einnahmen und Ausgaben des Projekts waren nicht realitätsnah. Es kann deshalb nicht, wie vom Senat gefordert, mit hinreichender Sicherheit ausgeschlossen werden, dass Folgekosten auf Bremen zukommen.

Das Ressort hat den Businessplan auch als Wirtschaftlichkeitsberechnung zum Betreiberkonzept bezeichnet. Im Businessplan sind aber nur Einnahmen und Ausgaben des laufenden Geschäftsbetriebs dargestellt. Das Ressort hat keine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung im Sinne von

§ 7 LHO durchgeführt. Es hat nicht festgelegt, welche konkreten Effekte mit dem geförderten Projekt realisiert werden sollen. So wird offen bleiben, ob die eingesetzten Mittel die Wirtschaftskraft stärkende Wirkungen am Standort Bremen-Vegesack haben werden.

Der Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich den Ausführungen des Rechnungshofs an. Er erwartet, dass das Ressort zukünftig vor Beginn finanzwirksamer Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsrechnungen durchführt, die Gremien zutreffend, umfassend und aktuell unterrichtet und fundierte Begründungen liefert, warum geplante Ausgaben zwingend erforderlich sind.

Darüber hinaus bittet der Rechnungsprüfungsausschuss das Ressort, bis zum 31. Dezember 2010 der Deputation für Wirtschaft und Häfen darzulegen, ob und inwieweit sich die Annahmen des Businessplans realisiert haben.

6. Ausgliederung der Veranstaltungstechnik der Hanseatischen Veranstaltung GmbH (HVG), Tz. 256 bis 275

Im Jahr 2005 hatte der Rechnungshof anlässlich der Prüfung des Controlling-systems der HVG u. a. festgestellt, dass die Gesellschaft im Jahr 2003 Personal ihrer Abteilung Veranstaltungstechnik in eine externe Servicegesellschaft überführt hatte. Mit der Maßnahme sollten jährliche Ergebnisverbesserungen von 250 000 € innerhalb von drei bis fünf Jahren erreicht werden. Nachdem der Rechnungshof die vom Ressort vorgelegte Schätzung des Einsparungspotenzials als nicht ausreichend im Sinne von § 7 LHO angesehen hatte, hat das Ressort erklärt, es werde die Maßnahme zusammen mit der HVG beobachten und evaluieren.

Mit den im Mai 2008 vorgelegten Unterlagen für die Jahre 2004 bis 2007 hat das Ressort nach Ansicht des Rechnungshofs nicht nachweisen können, dass die Ausgliederung wirtschaftlich gewesen ist. Es hat Modellrechnungen unter Berücksichtigung von Annahmen mit erheblichen Unsicherheitsfaktoren vorgelegt, obwohl harte Fakten existieren müssten. Es hat hochgerechnete Personalkosten der HVG den Personalkosten der Servicegesellschaft gegenübergestellt, statt die Kosten zum Vergleich hinzuzuziehen, die die Gesellschaft der HVG für geleistete Stunden tatsächlich in Rechnung gestellt hat.

In einem Vertrag zwischen HVG und der Servicegesellschaft ist festgelegt, dass die eingekaufte Leistung für die HVG nicht teurer sein darf als eine vergleichbare mit eigenem Personal erbrachte Leistung ohne Ausgliederung. Es erscheint dem Rechnungshof daher widersprüchlich, wenn das Ressort einerseits erklärt, die Erstellung einer Vergleichsrechnung sei aufgrund der veränderten Verhältnisse (u. a. Inbetriebnahme Halle 7, Entkernung und Erweiterung Halle 1 zum AWD-Dome, massiver Ausbau des Messegeschäftes) nicht möglich, andererseits aber vertragliche Vereinbarungen getroffen werden, wonach die Einhaltung einer Vergütungsobergrenze durch einen Vergleich zu ermitteln ist.

Es bestehen im Wesentlichen unterschiedliche Auffassungen zwischen dem Rechnungshof und dem Ressort, über die Methodik der Wirtschaftlichkeitsberechnung bei Ausgliederungen und anderen organisatorischen Entscheidungen.

Der Rechnungsprüfungsausschuss nimmt den Bericht des Rechnungshofs zur Kenntnis. Er bittet das Ressort, vor Realisierung finanzwirksamer Maßnahmen mit der Erstellung von Wirtschaftlichkeitsrechnungen Maßstäbe festzulegen, mit deren Hilfe die Durchführung der Maßnahme gesteuert und der Erfolg kontrolliert werden kann.

7. Umzug einer stadtbremischen Gesellschaft, Tz. 276 bis 324

Der Rechnungshof hat geprüft, wie das Ressort für Wirtschaft und Häfen die Entscheidung der Gesellschaft, den Standort zu verlegen, begleitet hat. Er hat untersucht, ob dabei Wirtschaftlichkeitsrechnungen durchgeführt wurden, welche Kosten entstanden sind und wie sich die Maßnahme dauerhaft auf das Sondervermögen Hafen auswirkt.

Ursächlich für die Nichtvorlage von Wirtschaftlichkeitsrechnungen im Sinne des § 7 LHO war die politische Entscheidung für die Gesellschaft als Ankermieter ohne die entsprechend notwendige Einbeziehung der Verwaltung. Der damalige Aufsichtsrat hat im Februar 2004 den Umzug – wie durchgeführt – lediglich auf der Grundlage einer Tischvorlage der Gesellschaft beschlossen. Die als Argument für die Anmietung von Büroräumen und gegen einen Eigenbau von der Gesellschaft benannten 19 Mio. € Baukosten konnten nicht belegt werden.

Es ist unstreitig, dass es keine Wirtschaftlichkeitsrechnungen gab und die angestellten Wirtschaftlichkeitsüberlegungen nicht ausreichend waren. Konsens besteht, dass dies in Zukunft geändert wird. Durch die Standortverlagerung wird das Sondervermögen und damit das städtische Vermögen jährlich zusätzlich mit 473 000 € belastet. Die für das Sondervermögen zuständige Deputation für Wirtschaft und Häfen ist hierüber nicht informiert worden.

Durch den Umzug sind Ausgaben für bauliche Maßnahmen, Anlagen und Möbel in Höhe von rd. 1,6 Mio. € entstanden. Entsprechende Verträge hat die Gesellschaft überwiegend im Jahr 2007 geschlossen. Die Gesellschaft plante zunächst, für die Ausgaben eigene Mittel einzusetzen. Im Lauf des Jahres 2007 beschloss sie, diese aus dem Sondervermögen zu finanzieren. In dessen Wirtschaftsplan für 2007 waren die Ausgaben nicht vorgesehen. Die Gesellschaft informierte das Ressort über den vorgesehenen Ablauf der Finanzierung im August 2007, als die Vorbesprechungen für den Wirtschaftsplan 2008 des Sondervermögens durchgeführt wurden. Sie hat das Ressort in die Entscheidungsfindung zur Finanzierung einbezogen. Allerdings konnte der Haushaltsgesetzgeber vor Vertragsabschluss nicht mehr gebeten werden, eine Verpflichtungsermächtigung zu erteilen.

Zur Frage der Erforderlichkeit einer Verpflichtungsermächtigung gehen die Meinungen auseinander. Während der Rechnungshof eine solche für zwingend notwendig hält, sieht das Ressort noch Klärungsbedarf. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass derzeit das Ressort für das Sondervermögen Häfen für Verpflichtungen, die Folgejahre betreffen, Verpflichtungsermächtigungen einholen muss (§113 LHO, § 3 und § 8 des Ortsgesetzes über das Sondervermögen Häfen, §§ 13 bis 15 des Bremischen Eigenbetriebsgesetzes und § 15 des Haushaltsgesetzes der Freien Hansestadt Bremen).

Nach Auffassung des Ressorts gibt es bezüglich der Erforderlichkeit von Verpflichtungsermächtigungen kein eindeutiges Regelwerk. Die Senatorin für Finanzen erarbeite derzeit auf der Basis eines Auftrags der Senatskommission für öffentliche Unternehmen einen Gesetzesentwurf zur Überarbeitung des Bremischen Eigenbetriebsgesetzes, das auch die Sondervermögen umfasst. Ergebnisse sollen noch in 2009 vorliegen.

Hinsichtlich der beschafften Büromöbel besteht folgender Sachverhalt:

Die Gesellschaft hatte sich zunächst mietvertraglich zusichern lassen, die Büro- und Besprechungsräume von der Vermieterin mit Möbeln mittlerer Qualität im Wert von 120 000 € ausstatten zu lassen. Später hat die Gesellschaft hierauf gegen einen Mietnachlass in Höhe von 120 000 € verzichtet und Möbel für rd. 566 000 € angeschafft. Das Ressort weist darauf hin, dass die Kosten der angeschafften Ausstattung unter denen lägen, die in der Beschaffungsliste für bremische Behörden für einen durchschnittlich ausgestatteten Arbeitsplatz benannt sind. Der Rechnungshof bleibt bei seiner Kritik, dass die Möglichkeit einer erheblich günstigeren Beschaffung nicht genutzt und die Differenz zu der beschafften Ausstattung nicht dem Mietnachlass entspricht.

Übereinstimmend wird festgestellt, dass der Informationsfluss zwischen Ressort und Gesellschaft und auch innerhalb des Ressorts verbessert werden muss. Der Rechnungshof regt an, feste Gesprächstermine zwischen den Fachabteilungen des Ressorts und der Gesellschaft zu institutionalisieren. Das Ressort arbeitet zurzeit an der Zusammenlegung der Referate „Sondervermögen“ und „Beteiligungsmanagement“. Neben dieser Verbesserung der „horizontalen Kommunikation“ unterliegt auch die „vertikale Kommunikation“ notwendigen Erneuerungen. Die Verwaltung wird jetzt eng in die Vorbereitung der Aufsichtsratssitzungen einbezogen.

Der Rechnungsprüfungsausschuss erwartet, dass sich das Ressort bei finanzwirksamen Maßnahmen seiner Gesellschaften künftig angemessene Wirtschaftlichkeitsrechnungen vorlegen lässt.

Die politische Kontrolle und das Ressorthandeln als auch das Handeln innerhalb des Ressorts müssen zusammengeführt werden. Die Kommunikation zwischen Ressort und der Gesellschaft sowie den Aufsichtsgremien ist sicherzustellen. Der Rechnungsprüfungsausschuss bittet daher das Ressort, der Deputation für Wirtschaft und Häfen bis zum 30. April 2010 über die organisatorischen und strukturellen Maßnahmen zur Verbesserung des Informationsflusses, der Kontrolle und der optimalen Aufgabenwahrnehmung zu berichten.

8. Neubau der Kaiserschleuse Bremerhaven, Tz. 325 bis 427

In Bremerhaven wird die Kaiserschleuse durch einen Neubau ersetzt. Grundlage für den Neubau ist ein Beschluss der Wirtschaftsförderausschüsse vom 7. Juli 2005. Hier wurden Investitionskosten in Höhe von max. 232,7 Mio. € genehmigt. Der Senator für Häfen und Wirtschaft beauftragte bremenports als Managementgesellschaft, um die notwendigen Planungen, Genehmigungs- und Ausschreibearbeiten vorzunehmen mit dem Ziel eines zügigen Baubeginns. Bremenports wählte bei der Bauvergabe der Kaiserschleuse erstmalig in Deutschland das Verfahren des wettbewerblichen Dialogs. Das Verfahren wurde, so bremenports und Wirtschaftsressort, vergaberechtlich intensiv durch Fachanwälte begleitet und sorgfältig durchgeführt.

Der Rechnungshof ist bei seiner Prüfung zu der Überzeugung gelangt, dass bremenports das neue Vergabeverfahren aus mehreren im Bericht aufgeführten Gründen nicht hätte anwenden dürfen. Ein weiterer Kritikpunkt ist die Tatsache einer unzulässigen späteren Nachverhandlung mit dem Auftragnehmer, die zu einer Wettbewerbsverzerrung beigetragen hätte. Ein anderer Schwerpunkt des Rechnungshofberichtes analysiert die durch die Nachverhandlungen erzielten Einsparungsmöglichkeiten in Höhe von 20 Mio. €. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass ein Teil der Einsparungen auf Leistungskürzungen, Kostenverlagerungen und veränderte Rahmenbedingungen zurückzuführen ist. Ein Teil der Einsparungen z. B. wird beim Auftragnehmer kompensiert durch den verlängerten Verrechnungszeitraum des für das Preisabsicherungsgeschäft Stahl gewähren Vorschusses über 40 Mio. €. Bei den Kostenverlagerungen handelt es sich teilweise um Positionen, die aus der direkten Projektberechnung herausgenommen wurden, aber später noch anfallen. Nach Auffassung des Ressorts wird der genehmigte Gesamtfinanzierungsrahmen dennoch eingehalten.

Zu hinterfragen ist auch die Tatsache, dass bei Projekten dieser Größenordnung alle Entscheidungen, technischer Art wie aber auch finanziell, vom Ressort auf die Managementgesellschaft übertragen wurden. Eine Kontrolle über die Ausgestaltung des Projektes unter der Bedingung der Einhaltung des gesetzten finanziellen Rahmens ist so kaum gewährleistet.

Der Rechnungsprüfungsausschuss nimmt die unterschiedlichen rechtlichen Bewertungen des Rechnungshofs und des Ressorts zur Kenntnis.

Der Rechnungsprüfungsausschuss bittet das Ressort Wirtschaft und Häfen, auf Grundlage der gesetzlichen Bestimmungen eine präzisierende verbindliche Richtlinie einzuführen, die bei Vergaben von Bauaufträgen des Ressorts und dessen Gesellschaften verbindlich anzuwenden ist.

Der Rechnungsprüfungsausschuss bittet das Ressort zu prüfen, inwieweit in künftigen Projekten bei außergewöhnlichen technischen Problemen sowie bei vom Tagesgeschäft abweichenden Finanzvereinbarungen dem Ressort das Letztentscheidungsrecht vor der Managementgesellschaft vorbehalten bleiben sollte, um so eine direktere Kontrolle zu ermöglichen.

Der Rechnungsprüfungsausschuss bittet das Ressort, dem Ausschuss für Häfen im Lande Bremen und der Deputation für Wirtschaft und Häfen bis zum 31. März 2010 zu berichten.

9. Zusagen bei Baumaßnahmen, Tz. 428 bis 473

Der Rechnungshof hat in den letzten Jahren diverse Prüfungen im Bereich des öffentlichen Hochbaus vorgenommen, so z. B. im Jahresbericht 2006

zum „Neun-Schulen-Programm“ oder beim Ersatz von Mobilbauten. Einige der damals gemachten Zusagen hat das Finanzressort nicht immer eingehalten. In seinen 2007 und 2008 durchgeführten Hochbauprüfungen hat der Rechnungshof Folgendes festgestellt:

- Die Bautagebücher wiesen immer noch Lücken auf. Das Finanzressort hat erklärt, dass mit der Einführung des elektronischen Bautagebuches im Jahr 2007 der Mangel behoben sei. Der Rechnungshof hat allerdings festgestellt, daß auch das elektronische Bautagebuch unvollständig war; auch ließ es nachträgliche Änderungen zu. Zurzeit wird das elektronische Bautagebuch aufgrund der Hinweise des Rechnungshofes neu programmiert.
- Die Dokumentation der Baumaßnahmen war, insbesondere was die Tagelohnzettel betrifft, auch nicht vollständig. Das Finanzressort hat GBI bzw. IB Bremen noch einmal auf diesen Mangel hingewiesen.
- Die Angemessenheit der Einheitspreise wurde nicht überprüft und/oder dokumentiert. Das Finanzressort hat den Mangel eingeräumt und verstärkt Fortbildungen zu dem Thema durchgeführt.
- Trotz der Vorgaben der Korruptionsprävention wurden in einigen Fällen Freiberufler mit Arbeiten zur Angebotseinholung beauftragt. Hier hat die Senatorin für Finanzen inzwischen die diesbezügliche VV zur Korruptionsbekämpfung auch für die neu gegründete Anstalt Immobilien Bremen verbindlich eingeführt.
- Einige kleinere Vergaben wurden ohne die zentrale Verdingung durchgeführt. Alle Vergaben ab 5000 € werden inzwischen über die zentrale Vergabepattform durchgeführt. Bei Vergaben unterhalb dieser Schwelle hält das Finanzressort dieses Verfahren für unverhältnismäßig.

Das Finanzressort entgegnet, daß es sich bei dem Nichteinhalten der Zusagen um Einzelfälle und nicht um regelhafte Verstöße handelt. Das Finanzressort verweist im Übrigen auf die wiederholte Umorganisation im Liegenschaftswesen. Seit 2009 hat die neu gegründete Anstalt des öffentlichen Rechts Immobilien Bremen ihre Arbeit aufgenommen. Inzwischen ist auch die Fachaufsicht im Finanzressort vollständig besetzt. Damit dürfte eine bessere Fachaufsicht möglich sein, die auch die Einhaltung der einschlägigen Regeln besser kontrollieren kann.

Der Rechnungsprüfungsausschuss nimmt von den Feststellungen des Rechnungshofs, dem Dissens über die Häufigkeit der Fälle und den inzwischen eingeleiteten Maßnahmen der Senatorin für Finanzen Kenntnis. Er bittet das Finanzressort, bei der Fachaufsicht über die neu gegründete Anstalt die Einhaltung der vorgegebenen Regeln sicherzustellen.

10. Neubau einer Hausmeisterwohnung, Tz. 474 bis 493

Die Gesellschaft für Bremer Immobilien mbH (GBI) hat die Sanierung der zu einer Schule gehörenden Villa mit 1,6 Mio. € veranschlagt und aus Mitteln der Bauunterhaltung finanziert, obwohl die Finanzierung aus Sanierungsmitteln und deshalb investiv hätte erfolgen müssen. In das Dachgeschoss der Villa hat die Gesellschaft für 125 000 € eine Wohnung eingebaut, die mit 115 m² Wohnfläche für einen alleinstehenden Hausmeister zu groß und zu teuer ist. Alternative Möglichkeiten, für den Hausmeister Wohnraum zu schaffen, hat GBI nicht geprüft.

Der Rechnungsprüfungsausschuss bittet die Senatorin für Finanzen, darauf zu achten, dass die neu gegründete Immobilien Bremen, Anstalt des öffentlichen Rechts, die ohnehin knapp bemessenen Mittel für die Bauunterhaltung zweckentsprechend einsetzt.

11. Planungskosten, Tz. 494 bis 503

Die Gesellschaft für Immobilien hat die Kosten für den Neubau einer Sporthalle lediglich anhand eines Vergleichsprojekts geschätzt. Nach Genehmigung des Bauantrags wurde klar, dass die Kosten so erheblich zu gering geschätzt worden waren. Zur Korrektur mussten zusätzliche Ausgaben von 25 000 € getätigt werden.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass eine Kostenschätzung durch Hochrechnung nur für eine Vorplanung sinnvoll sein kann. Zur Entscheidung über die Durchführung einer Baumaßnahme muss jedoch eine Planung mit Erläuterungsbericht, Kostenberechnung und Bauzeichnung vorliegen.

Der Rechnungsprüfungsausschuss erwartet, dass Immobilien Bremen in Zukunft die Planung von Hochbaumaßnahmen nach diesen Regeln vornimmt.

Umsetzung der Beschlüsse des Rechnungsprüfungsausschusses zu den vorausgegangenen Jahresberichten des Rechnungshofs

Der Rechnungsprüfungsausschuss ist der Umsetzung seiner Beschlüsse durch den Senat zu den Rechnungshofsberichten der vorausgegangenen Jahre nachgegangen.

1. Jahresberichte des Rechnungshofs 2003 und 2006

Der Rechnungsprüfungsausschuss sieht zu Tz. 192 bis 227 des Rechnungshofsberichts 2003 „Umgestaltungsmaßnahme Bremer Galopprennbahn“ keinen Sinn mehr in einer nachträglichen Wirtschaftlichkeitsberechnung für den Ursprungszustand, wird sich mit dieser Frage jedoch nach Vorlage des anstehenden Privatisierungskonzeptes abschließend befassen.

Weiterhin Beratungsbedarf besteht zu den Tz. 139 bis 180 „Bremische Bauordnungsbehörden“ und 309 bis 349 „Controllingsystem der HVG“ aus dem Rechnungshofsbericht 2006.

2. Jahresbericht des Rechnungshofs 2007

Beratungsbedarf hat der Ausschuss in folgenden Punkten aufgrund seiner Beschlüsse gesehen:

- Tz. 12 bis 19, Einhaltung der Kreditaufnahmegrenze gemäß Artikel 131 a LV,
- Tz. 33 bis 36, Haushaltsüberschreitungen (§ 97 Abs. 2 Nr. 2 LHO),
- Tz. 56 bis 76, Veranstaltungen auf öffentlichem Grund,
- Tz. 77 bis 130, Ressourceneinsatz in der gymnasialen Oberstufe,
- Tz. 131 bis 203, Kosten der Unterkunft und der Heizung nach „Hartz IV“,
- Tz. 204 bis 224, Entgelte für die Bauunterhaltung,
- Tz. 225 bis 250, Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen,
- Tz. 251 bis 264, Kanalbenutzungsgebühr.

Der Ausschuss hat sich in diesen Angelegenheiten durch den Rechnungshof und den Senat den Sachstand der Bearbeitung seiner Beschlüsse erläutern lassen. Schriftliche Berichte lagen dem Ausschuss zu Tz. 204 bis 224 und 225 bis 250 vor. Die Angelegenheiten waren zum Teil bereits erledigt; zum Teil wurde durch den Senat im Zuge der Ausschussbefassung ein bereits begonnener Lösungsweg aufgezeigt, der eine weitere Befassung durch den Ausschuss entbehrlich werden ließ; zum Teil hat der Rechnungshof die Angelegenheiten im Bericht 2009 selbst wieder aufgegriffen oder hat eine spätere Befassung des Ausschusses durch ihn angekündigt. Einige Angelegenheiten sind in Deputationen und anderen Ausschüssen, vor allem im Haushalts- und Finanzausschuss, auf der Grundlage von Berichten des Senats weiter beraten worden. Der Ausschuss hat diese Berichte jeweils ebenfalls zur Kenntnis genommen, sieht die Frage einer weiteren Beratung aber für sich als erledigt und als alleinige Sache der Deputation bzw. des anderen Ausschusses an. Auf den Ressourceneinsatz in der gymnasialen Oberstufe (Tz. 77 bis 130) wird der Ausschuss nach Abschluss der politischen Diskussion über die Struktur der gymnasialen Oberstufe zurückkommen.

Zu den Tz. 77 bis 130 und 204 bis 224 steht eine endgültige Befassung durch den Ausschuss noch aus.

3. Jahresbericht des Rechnungshofs 2008

Zum Rechnungshofsbericht 2008 hat der Ausschuss die Beratungen begonnen, aber noch nicht abgeschlossen.

Die Beschlüsse des Rechnungsprüfungsausschusses wurden einstimmig gefasst.

Der Ausschuss empfiehlt einstimmig, dem Senat Entlastung für das Haushaltsjahr 2007 zu erteilen.

II. Antrag

Der Rechnungsprüfungsausschuss (Stadt) empfiehlt der Stadtbürgerschaft, den Bemerkungen im Bericht des Rechnungsprüfungsausschusses beizutreten.

Dr. Hermann Kuhn
(Vorsitzender)

