

Bericht und Antrag des städtischen Rechnungsprüfungsausschusses vom 8. Mai 2003 zur Haushaltsrechnung der Freien Hansestadt Bremen (Stadt) für das Jahr 2001 (Mitteilung des Senats vom 3. Dezember 2002 – Drs. 15/656 S) und zum Jahresbericht 2003 des Rechnungshofs vom 13. Februar 2003 (Drs. 15/682 S)

I. Bericht

Der Rechnungsprüfungsausschuss hat sich in zwei Sitzungen am 9. und 25. April 2003 mit der Haushaltsrechnung 2001 und insbesondere mit den Ergebnissen der Rechnungsprüfung befasst und dabei den Rechnungshof, die Finanzverwaltung sowie diejenigen Ressorts, zu deren Haushaltsführung der Rechnungshof Bemerkungen für erforderlich hielt, hinzugezogen. Soweit der Ausschuss die Ausführungen des Rechnungshofs nicht lediglich zur Kenntnis genommen, sondern darüber hinaus seinerseits zusätzliche Anmerkungen für erforderlich gehalten hat, sind die Ergebnisse dieser Beratungen nachfolgend aufgeführt. Die Überschriften und die angegebenen Textzahlen (Tz.) beziehen sich auf den Jahresbericht 2003 des Rechnungshofs.

1. Haushaltsgesetz und Haushaltsplan 2001

Tz. 6 – 15

Bei der Ermittlung der Investitionseinnahmen hat der Rechnungshof – wie in den vergangenen Jahren – auch die geplanten Erlöse aus Veräußerungen von beweglichen und unbeweglichen Sachen (Gruppen 131 und 132 des Gruppierungsplans) einbezogen, soweit sie die Investitionsgrenze von 410 € überschreiten. Der Senator für Finanzen dagegen hat lediglich die Erlöse aus Beteiligungsveräußerungen berücksichtigt.

In seiner Sitzung am 29. Oktober 2001 hat der Rechnungsprüfungsausschuss Gespräche zur Abstimmung in dieser Frage zwischen dem Senat und dem Rechnungshof veranlasst. In Folge dieser Gespräche sind der Senat und der Rechnungshof übereingekommen, dass ein schrittweiser Übergang zu einer konsequenten Einbeziehung auch der Erlöse der Gruppen 131 und 132 im Rahmen der für Bremen – als extremes Haushaltsnotlageland – bestehenden Möglichkeiten bzw. bei entsprechender Vereinheitlichung der Zuordnungspraxis im übrigen Bundesgebiet erfolgen soll.

Der Rechnungsprüfungsausschuss nimmt zur Kenntnis, dass die Erörterungen zwischen dem Rechnungshof und dem Senat hinsichtlich der Ermittlung der Nettoinvestitionen andauern, bzw. noch nicht in allen Punkten zu einer gemeinsamen Auffassung geführt haben. Er verweist in diesem Zusammenhang auf die Beschlüsse der Bremischen Bürgerschaft zu den vergangenen Jahresberichten.

2. Haushaltsrechnung

Tz. 16 – 65

Zu Tz. 57 – 58

Gemäß § 73 i. V. m. § 118 Abs. 1 LHO ist über das Vermögen und die Schulden der Stadt ein Nachweis zu erbringen. Der Rechnungsprüfungsausschuss begrüßt, dass Anregungen des Rechnungshofs aufgenommen wurden und im Vermögensnachweis nunmehr auch die fundierten Schulden der Stadtgemeinde und der Sondervermögen dargestellt werden.

3. Rettungsdienst

Tz. 76 – 105

Der bodengebundene Rettungsdienst in Bremen wird von der Feuerwehr Bremen und vier Hilfsorganisationen durchgeführt. Er ist durch die Umsetzung der Empfehlungen eines externen Gutachtens wirtschaftlicher geworden. Der Rechnungshof hat zusätzliche Vorschläge zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit des Rettungsdienstes gemacht: Der Senator für Inneres sollte die Aufwendungen der Hilfsorganisationen wieder prüfen und bei der Kostenkalkulation die tatsächliche Kostenentwicklung berücksichtigen; die Feuerwehr sollte zentrale Ausschreibungen zur Beschaffung von Material durchführen.

Der Rechnungshof hat bemängelt, dass das Innenressort bei der Beschaffung neuer Rettungsfahrzeuge im Jahr 1998 gegen das Wirtschaftlichkeitsgebot nach § 7 LHO verstoßen hat. Obwohl Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen ergeben hatten, dass der eigenfinanzierte Kauf am günstigsten war, wählte das Ressort den Ratenkauf, weil dadurch eine Absenkung des Haushaltsvolumens erreicht werden konnte.

Der Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich im Wesentlichen den Ausführungen des Rechnungshofs an und nimmt auch zur Kenntnis, dass das Innenressort zwischenzeitlich an der Umsetzung einiger Verbesserungsvorschläge arbeitet. Hinsichtlich der Anschaffung neuer Rettungsfahrzeuge im Jahr 1998 teilt der Ausschuss zwar grundsätzlich die Auffassung des Rechnungshofs, sieht aber vor dem Hintergrund der Haushaltslage keine Alternative zur gewählten Finanzierungsform. Er bittet das Ressort jedoch, zukünftig Rücklagen für die Anschaffung neuer Rettungsfahrzeuge zu bilden.

4. Musikschule Bremen

Tz. 106 – 149

Der Rechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Musikschule untersucht. Bei der Prüfung hat er verschiedene Mängel aufgedeckt und zahlreiche Vorschläge für deren Beseitigung gemacht. Unter anderem hält er es für unverzichtbar, dass das Kulturressort im Rahmen seiner Rechtsaufsicht die rechtzeitige Aufstellung und Verabschiedung des Wirtschaftsplans überwacht und auf den zeitnahen Abschluss der jährlichen Kontrakte hinwirkt. Ferner hat er gefordert, die Teilnehmerentgelte umgehend zu erhöhen, und angeregt, den Betriebsausschuss der Musikschule in den gemeinsamen Betriebsausschuss der Eigenbetriebe Bremer Volkshochschule und Stadtbibliothek Bremen zu integrieren. Außerdem hat der Rechnungshof dem Kulturressort empfohlen, im Ortsgesetz über die Musikschule Bremen die Voraussetzungen für die Anerkennung der Musikschule als steuerbegünstigte Körperschaft zu schaffen. Weitere Anregungen betreffen die Unterrichtsverpflichtung der Lehrkräfte und das von der Kultur Management Bremen GmbH entwickelte Betriebskonzept für die Musikschule.

Das Kulturressort hat der Musikschule aufgrund einer Projektvereinbarung Mittel in Höhe von 255 T€ zur Verfügung gestellt, bei denen es sich um besondere Kreditmittel für so genannte betriebswirtschaftlich rentable Maßnahmen handelt. Laut der Projektvereinbarung sollen die Mittel für die kaufmännische Beratung und Unterstützung der Betriebsleitung, für Honorarkräfte und für die sachliche und personelle Ausstattung des Unterrichts sowie für Fortbildung ausgegeben werden.

Der Rechnungshof hat kritisiert, dass der Zweck dieser Maßnahmen nicht den rechtlichen Vorgaben für die Verwendung der Mittel entspricht. Die besondere Kreditermächtigung soll dazu dienen, wirtschaftliche Maßnahmen, die sich in wenigen Jahren amortisieren, auch dann beginnen zu können, wenn die Ressortmittel nicht ausreichen. Dementsprechend begrenzt das vom Finanzressort herausgegebene Regelwerk die Inanspruchnahme der besonderen Kreditermächtigung auf die Finanzierung von Organisationsuntersuchungen, die auf eine Rationalisierung von Verwaltungsabläufen abzielen, oder auf Maßnahmen, mit denen Mehreinnah-

men und/oder Rationalisierungseffekte verbunden sind. Nach den Feststellungen des Rechnungshofs dienen jedoch 63 % der der Musikschule zur Verfügung gestellten Kreditmittel der Deckung ihres regulären Aufwandes.

Der Rechnungsprüfungsausschuss stellt fest, dass das Kulturressort den Empfehlungen des Rechnungshofs im Wesentlichen gefolgt ist bzw. diese umsetzen will. Weiterhin stellt der Ausschuss fest, dass die rechtlichen Voraussetzungen für die Inanspruchnahme der besonderen Kreditermächtigung nach wie vor nicht erfüllt sind.

5. Drogenhilfe

Tz. 150 – 167

Der Rechnungshof hat das ambulante Drogenhilfesystem in Bremen untersucht. In diesem Zusammenhang hat er gefordert, die Betreuungsschlüssel im Bereich des betreuten Wohnens dem Mittelwert der in anderen Gebietskörperschaften geltenden Betreuungsschlüssel anzupassen. Dadurch könnten erhebliche Mittel in diesem Bereich eingespart werden. Außerdem hat der Rechnungshof das Sozialressort aufgefordert, umgehend Kriterien festzulegen, nach denen die Betreuungsschlüssel der Einrichtungen freier Träger bewilligt werden.

Bei der Prüfung der Zuwendungen an einen Träger hat der Rechnungshof erhebliche Mängel bei der Bewilligung und bei der Verwendungsnachweisprüfung festgestellt. Unter anderem sind bei der Antragsprüfung Einnahmen der Zuwendungsempfänger nicht berücksichtigt worden. Dieser Fehler blieb unbemerkt, weil das Ressort seit Jahren die Verwendungsnachweise nicht geprüft hat.

Schließlich hat der Rechnungshof kritisiert, das Sozialressort habe einem Träger der Drogenhilfe unzulässigerweise Ausfallbürgschaften für Kredite gewährt. Der Träger hat im Jahr 2002 Insolvenz angemeldet, so dass Bremen möglicherweise aus den Bürgschaftsverträgen in Anspruch genommen wird.

Der Rechnungsprüfungsausschuss bittet das Sozialressort, die Betreuungsschlüssel bei der Personalbemessung für die Betreuung von Drogenabhängigen in Unterkünften zu überprüfen sowie eindeutige Kriterien für ihre Anwendung vorzugeben. Er bittet, nach Ablauf eines Jahres den zuständigen parlamentarischen Gremien über die Ergebnisse zu berichten. Der Ausschuss erwartet, dass die festgestellten Mängel im Zuwendungsbereich abgestellt und die zeitnahe Prüfung der Verwendungsnachweise für die Zukunft sichergestellt werden. Hinsichtlich der Gewährung von Ausfallbürgschaften schließt sich der Rechnungsprüfungsausschuss der Kritik des Rechnungshofs an.

6. Umstellung von einer Zuwendungs- in eine Entgeltfinanzierung

Tz. 168 – 182

Der Senat hat im Jahr 2000 mit dem Senator für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales für die Jahre 2001 bis 2005 einen Haushaltskontrakt abgeschlossen, in dem alle Sozialleistungsbudgets enthalten sind. In dem Kontrakt wurde vereinbart, die Sozialleistungsausgaben insgesamt zu verringern. Bereits im Jahr 1999 hatte der Senat allen Ressorts aufgegeben, ausgehend von der Zuwendungshöhe des Jahres 2000 bis zum Jahr 2005 17 % der Zuwendungsmittel einzusparen. Diese Vorgabe ist unabhängig von dem Haushaltskontrakt aus dem Jahr 2000, da der Zuwendungsbereich hierin nicht enthalten ist.

Die städtische Deputation für Soziales, Jugend und Senioren hat entsprechend einer Vorlage des Sozialressorts beschlossen, ab dem Jahr 2002 die sozialen Einrichtungen zweier gemeinnütziger Träger nicht mehr aus Zuwendungsmitteln (jährliche Zuwendungshöhe: 909 T€), sondern im Rahmen des Haushaltskontrakts aus dem Sozialhilfebudget in einer Höhe von jährlich bis zu 1,23 Mio. € zu finanzieren. Der Rechnungshof hat kritisiert, dass das Sozialressort mit der Finanzierungsumstellung nicht gleichzeitig die Mittel für diese Einrichtungen aus dem Zuwendungs- in das Sozialhilfebudget übertragen hat.

Nach den Feststellungen des Rechnungsprüfungsausschusses hat das Sozialressort die gegenüber der Deputation fachlich begründete Verlagerung und Aufstockung der Entgeltfinanzierung für die beiden gemeinnützigen Träger vorgenommen, da zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung (Jahresanfang 2001) Risiken im Haushaltskontrakt Sozialleistungen nicht erkennbar waren. Die Veranschlagung erfolgte unter Hinweis auf den Reformprozess des bremischen Finanzmanagements und die flexiblen Gestaltungsmöglichkeiten bei der Haushaltsaufstellung im Rahmen der vom Senat beschlossenen konsumtiven Eckwerte des Ressorts.

Der Rechnungsprüfungsausschuss stellt fest, dass das Sozialressort durch die Veranschlagung einer Entgeltfinanzierung den Kürzungsdruck im Anwendungsbereich gemindert und durch die Aufstockung des Sozialhilfebudgets den Haushaltskontrakt belastet hat.

7. Umgestaltung des Bahnhofsvorplatzes

Tz. 183 – 191

Bei der baulichen Umgestaltung des Bahnhofsvorplatzes sind beim Erd-, Straßen- und Gleisbau durch nachträgliche Aufträge Mehrkosten angefallen, die mit rd. 8,8 Mio. € die ursprüngliche Auftragssumme von rd. 13,7 Mio. € um fast 65 % übersteigen. Der Rechnungshof hat die Nachträge stichprobenweise geprüft und erhebliche Unstimmigkeiten und Überzahlungen festgestellt.

In seiner Stellungnahme zu den Feststellungen des Rechnungshofs hat das Ressort die Beanstandungen dem Grunde nach akzeptiert. Die dem Rechnungshofbericht zu Grunde liegenden Sachverhalte waren um die Jahreswende 1999/2000 Gegenstand umfangreicher Erörterungen in der Baudeputation.

Nach Einschaltung von zwei Sachverständigen hat das Bauressort für das Controlling von Großbauvorhaben Maßnahmen getroffen, die eine Wiederholung der Vorgänge verhindern sollen. Insbesondere wurde bei der mit der Koordinierung und Durchführung der Baumaßnahmen beauftragten Gesellschaft, ein neuer Geschäftsführer im Hauptamt eingesetzt.

Die Nachtragsforderungen des seinerzeit eingeschalteten Generalunternehmers sind zurzeit Gegenstand eines Rechtsstreits vor dem Landgericht Bremen. In dem Verfahren wird geklärt, ob die auf die Nachtragsforderungen gezahlten Abschläge zu Unrecht geleistet wurden und deshalb zurückgefordert werden können. Das Ressort hat erklärt, dass es abhängig vom Ausgang des Prozesses Regressansprüche gegen die Beteiligten prüfen und gegebenenfalls durchsetzen werde.

Der Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich den Bemerkungen des Rechnungshofs an. Im Hinblick auf den laufenden Prozess und im Hinblick auf die Tatsache, dass das Ressort die Beanstandungen akzeptiert, wird auf eine weitere Erörterung verzichtet. Der Ausschuss geht davon aus, dass die Deputation jeweils zeitnah über den weiteren Verlauf des Prozesses und den endgültigen Umgang mit eventuellen Regressansprüchen unterrichtet wird.

Im Übrigen nimmt der Rechnungsprüfungsausschuss Bezug auf Tz. 170 – 176 des Jahresberichts 2002 des Rechnungshofs vom 28. Februar 2002 (Drs. 15/542 S) sowie auf seinen Bericht und Antrag vom 25. November 2002 zur Haushaltsrechnung der Freien Hansestadt Bremen (Stadt) für das Jahr 2000 und zum Jahresbericht 2002 des Rechnungshofs vom 28. Februar 2002 (Drs. 15/647 S). Der Ausschuss hat in seiner Sitzung vom 26. August 2002 den Senator für Bau und Umwelt gebeten, der Baudeputation bis Ende des Jahres 2002 über Möglichkeiten und gegebenenfalls den Erfolg von Regressforderungen wegen der verfrühten Beschaffung neuer Gleise für den Bau der Straßenbahnlinie 4 zu berichten. Die Stadtbürgerschaft ist dieser Bitte mit Beschluss vom 10. Dezember 2002 beigetreten. Der Rechnungsprüfungsausschuss nimmt zur Kenntnis, dass das Bauressort den noch ausstehenden Bericht der Baudeputation vorlegen wird.

8. Umgestaltungsmaßnahme Bremer Galopprennbahn

Tz. 192 – 227

Der Rechnungshof hat die Maßnahmen zur Umgestaltung der Bremer Galopprennbahn geprüft.

Im Jahr 1999 war das Wirtschaftsressort noch davon ausgegangen, für das Modernisierungskonzept öffentliche Mittel in Höhe von rd. 14,8 Mio. € zu benötigen. Im März 2000 legten die Ressorts Wirtschaft und Finanzen dem Wirtschaftsförderungsausschuss der Deputation für Wirtschaft und Häfen sowie dem Vermögensausschuss nach einjähriger Planungsphase ein Umgestaltungskonzept vor, das öffentliche Investitionen von rd. 11,7 Mio. € vorsah. Die Ausschüsse forderten jedoch eine weitere Reduzierung der Kosten. Dementsprechend erarbeiteten die Ressorts für die Sitzung der Ausschüsse im Mai 2000 eine neue Vorlage (Vorlage 030/00 – L/S), wonach die öffentlichen Investitionen für die Sanierung der Anlage in der Vahr (rd. 5,8 Mio. €), die Verlagerung des Trainingsbetriebes nach Mahndorf (rd. 1,8 Mio. €) sowie für unvorhersehbare Kosten (rd. 0,3 Mio. €) nur noch insgesamt rd. 7,9 Mio. € betragen sollten. Diese Investitionen sollten aus Landesmitteln finanziert werden, und zwar mit rd. 2,6 Mio. € aus dem Investitions-Sonderprogramm (ISP) und mit rd. 5,3 Mio. € aus dem Bremer Kapitaldienstfonds (BKF). Die Ressorts gingen laut Vorlage davon aus, die Investitionen würden sich bei jährlichen fiskalischen Effekten in Höhe von rd. 670 T€ nach 18 Jahren amortisieren. Der Vorlage war in der Anlage ein „Rechentableau“ beigelegt, das die fiskalische Rentabilität zeigen sollte.

Der Rechnungshof hat kritisiert, das Wirtschaftsressort habe für die Umgestaltung der Galopprennbahn keine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nach § 7 Abs. 2 LHO durchgeführt. Das der Vorlage beigelegte „Rechentableau“ sei außerdem fehlerhaft, da ihm statt des in der Vorlage genannten Investitionsvolumens von rd. 7,9 Mio. € lediglich das aus dem BKF zu finanzierende Investitionsvolumen von rd. 5,3 Mio. € zugelegen habe.

Zudem hat der Rechnungshof moniert, die Anschaffungskosten der für die Trainingszentrale notwendigen Grundstücke seien nicht berücksichtigt worden. Seine Prüfung hat ergeben, dass für die Trainingszentrale rd. 46,2 ha Flächen benötigt werden, die für rd. 6,8 Mio. € erworben wurden. Dabei war Bremen gezwungen, für weitere rd. 2,12 Mio. € Flächen über den benötigten Umfang hinaus zu erwerben und Preisnachlässe auf bereits erworbene Grundstücke zu leisten. Der Rechnungshof hat konstatiert, dem Projekt seien damit Ausgaben für Grundstücke in Höhe von rd. 8,9 Mio. € zuzurechnen.

Das Wirtschaftsressort vertritt die Auffassung, die Ausgaben für die Grundstücke seien nicht in die Berechnung der Rentabilität aufzunehmen gewesen, da sie als so genannte Überhang- bzw. Arrondierungsflächen bereits weitgehend im Zusammenhang mit der geplanten Erschließung der Hemelinger, Arberger und Mahndorfer Marsch erworben und deshalb als Ausgaben für das dort geplante Gewerbegebiet berücksichtigt worden seien.

Der Rechnungsprüfungsausschuss hat bei einer Stimmenthaltung folgenden Beschluss gefasst:

Der Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich den Ausführungen des Rechnungshofs an. Er stellt fest, dass die vom Senator für Wirtschaft und Häfen den parlamentarischen Gremien vorgelegte Wirtschaftlichkeitsberechnung Mängel – insbesondere eine nicht eingerechnete Finanzierung aus dem Haushalt – aufweist. Darüber hinaus sind Grundstückskosten, die im Zusammenhang mit dem Erwerb von Flächen im Gewerbegebiet Hansalinie entstanden sind, nicht enthalten. Der Rechnungsprüfungsausschuss stellt fest, dass die Grundstücke, die für die Trainingszentrale, aber auch für Sandentnahmen genutzt werden, für einen Betrag in Höhe von 6,8 Mio. € angekauft wurden.

Der Rechnungsprüfungsausschuss nimmt zur Kenntnis, dass der Senator für Wirtschaft und Häfen eine zwischenzeitlich aktualisierte und korri-

gierte Wirtschaftlichkeitsberechnung erstellt hat. Diese kommt unter Einbeziehung der Grundstückskosten und erheblicher Einnahmen aus Sandentnahmen zu einer Amortisation nach 28 (mit Imageeffekten) bzw. 39 Jahren (ohne Imageeffekte). Dem steht eine Berechnung des Rechnungshofes gegenüber, die zu dem Ergebnis kommt, das Projekt sei unwirtschaftlich. Bei Abschluss des Projektes ist eine zwischen Rechnungshof und dem Senator für Wirtschaft und Häfen abgestimmte Wirtschaftlichkeitsrechnung durchzuführen und den zuständigen parlamentarischen Gremien vorzulegen.

Der Rechnungsprüfungsausschuss erwartet, dass künftig projektbezogene Wirtschaftlichkeitsrechnungen vorgelegt werden, die sämtliche bekannten oder absehbaren Faktoren einbeziehen. Vermögenswerte, die zwar nicht für das Projekt erworben, aber dafür genutzt werden, sollen bei den Berechnungen berücksichtigt werden.

Der Rechnungsprüfungsausschuss regt an, in den zuständigen parlamentarischen Gremien zu erörtern, ob Wirtschaftlichkeitsrechnungen, die von den Projekt beantragenden senatorischen Behörden erstellt werden, darüber hinaus von einer neutralen Stelle überprüft werden sollen.

Die Beschlüsse des Ausschusses wurden einstimmig gefasst, soweit nicht ausdrücklich etwas anderes vermerkt ist.

Der Ausschuss empfiehlt einstimmig, dem Senat Entlastung zu erteilen.

II. Antrag

Die Stadtbürgerschaft möge beschließen:

Die Stadtbürgerschaft tritt den Bemerkungen im Bericht des städtischen Rechnungsprüfungsausschusses vom 8. Mai 2003 (Drs. 15/726 S) bei.

Herderhorst
(Vorsitzender)