

# **Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen**

## **Jahresbericht 2006**

*über die Prüfung der  
Haushalts- und Wirtschaftsführung  
und der  
Haushaltsrechnung 2004*

**Freie Hansestadt Bremen  
(Stadt)**

## Abkürzungsverzeichnis

BAB	Bremer Aufbau-Bank GmbH
BauKostV	Kostenverordnung Bau
BAT	Bundes-Angestelltentarifvertrag
BKF	Bremer Kapitaldienstfonds
Brem.GBl.	Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen
BremGebBeitrG	Bremisches Gebühren- und Beitragsgesetz
BremLBO	Landesbauordnung der Freien Hansestadt Bremen
BremSchulG	Bremisches Schulgesetz
Drs.	Drucksache
EWS	Erwachsenenschule
GG	Grundgesetz
HG	Haushaltsgesetz
HGrG	Haushaltsgrundsätze-gesetz
HKR	Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen
HOAI	Honorarordnung für Architekten und Ingenieure
Hu-Bau	Haushaltsunterlage Bau
i. V. m.	in Verbindung mit
i. d. R.	in der Regel
i. H. v.	in Höhe von
KMK	Kultusministerkonferenz
LHK	Landeshauptkasse
LHO	Landeshaushaltsordnung
LV	Landesverfassung
rd.	rund
RLBau	Richtlinien für die Planung und Durchführung von Bauaufgaben
RPrG	Rechnungsprüfungsgesetz
s.	siehe
s. a.	siehe auch
T€	Tausend Euro
Tz.	Textzahl
u. a.	unter anderem
vgl.	vergleiche
VOF	Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen
VV	Verwaltungsvorschriften
zzt.	zurzeit

## Jahresbericht 2006 (Stadt)

### Inhaltsverzeichnis

<b>I</b>	<b>Vorbemerkungen</b>	Tz.
1	Gegenstand des Jahresberichts	1 – 4
2	Entlastung des Senats gemäß § 114 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. § 118 Abs. 1 LHO	5
<b>II</b>	<b>Haushaltsgesetz (einschließlich Haushaltsplan) und Haushaltsrechnung 2004</b>	
1	Haushaltsgesetz einschließlich Haushaltsplan	6 – 9
2	Einhaltung der Kreditaufnahmegrenze gemäß Art. 131 a LV	10 – 12
3	Haushaltsrechnung	13 – 19
4	Abschluss der Ressorthaushalte (Verfahren, Reste, Rücklagen)	20 – 21
5	Übereinstimmung zwischen der Haushaltsrechnung und den Büchern (§ 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO)	22
6	Kassen- und rechnungsmäßiges Ergebnis	23 – 26
7	Haushaltsüberschreitungen (§ 97 Abs. 2 Nr. 2 LHO)	27 – 29
8	Erwirtschaftung von veranschlagten Minderausgaben und nicht erreichten Einnahmeanschlügen	30 – 32
9	Einhaltung der haushaltsgesetzlichen Kreditermächtigungen	33 – 39
10	Bürgschaften, Garantien und Treuhandvermögen „Bürgschaften (Stadt)“	40 – 48
<b>III</b>	<b>Schulden, Zinsen und Steuern</b>	
1	Schuldenentwicklung	49 – 52
2	Steueraufkommen sowie Verhältnis der Schulden und Zinsen zu den Steuern	53 – 55
<b>IV</b>	<b>Einzelne Prüfungsergebnisse</b>	
	<b>Kultur</b>	
	Bremer Philharmoniker GmbH	56 – 90
	<b>Bildung</b>	
	Erwachsenenschule	91 – 138
	<b>Bau</b>	
	Bremische Bauordnungsbehörden	139 – 180
	<b>Bau, Finanzen</b>	
	Sanierung von Schulen	181 – 268
	Neubau von Schulen	269 – 308
	<b>Wirtschaft</b>	
	Controllingsystem der HVG Hanseatischen Veranstaltungs GmbH	309 – 349
<b>V</b>	<b>Beteiligungen der Freien Hansestadt Bremen (Stadt) an Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit</b>	
1	Allgemeines	350 – 354
2	Übersicht über die unmittelbaren Beteiligungen am 31. Dezember 2004	355

## 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 befasst sich vor allem mit Bemerkungen zum Haushaltsjahr 2004. Der Rechnungshof hat sich im folgenden Abschnitt „Haushaltsgesetz (einschließlich Haushaltsplan) und Haushaltsrechnung 2004“ darauf beschränkt, grundsätzlich nur auf Sachverhalte einzugehen, die nicht bereits in den veröffentlichten Abschlussunterlagen für das Haushaltsjahr 2004 dargestellt worden sind. Soweit dieser Jahresbericht gemäß § 97 Abs. 5 LHO auch Feststellungen enthält, die andere Haushaltsjahre betreffen, sind sie kenntlich gemacht.
- 3 Die Ausführungen unter Tz. 3 bis 8 im gleichzeitig vorgelegten Jahresbericht – Land – 2006 über die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung und der Haushaltsrechnung 2004 der Freien Hansestadt Bremen (Land) gelten auch für diesen Bericht. Zum Personalhaushalt der Stadt wird auf die Ausführungen im Jahresbericht – Land – 2006, Abschnitt VI verwiesen.
- 4 Der vorliegende Bericht gibt den Beratungsstand 2. März 2006 wieder.

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

- 5 Die Entlastung des Senats für das Haushaltsjahr 2003 hat die Stadtbürgerschaft noch nicht beschlossen.

## II Haushaltsgesetz (einschließlich Haushaltsplan) und Haushaltsrechnung 2004

### 1 Haushaltsgesetz einschließlich Haushaltsplan

- 6 Die Stadtbürgerschaft hat den Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2004 durch das Haushaltsgesetz (HG) der Freien Hansestadt Bremen (Stadtgemeinde) vom 6. Juli 2004 beschlossen (Brem.GBl. S. 375). Er wurde in Einnahme und Ausgabe auf 2.208.650.620 € festgestellt (s. a. Tz. 9). Im Vorjahr hatte der Haushalt lt. Nachtragshaushaltsgesetz vom 17. Dezember 2002 (Brem.GBl. S. 635) ein Volumen von 1.983.617.970 €.
- 7 Die Obergrenzen der Beschäftigung von Personal wurden bisher als Planstellen und Stellen im Stellenplan ausgewiesen. Im HG 2004 wurden die Obergrenzen erstmalig durch Stellenvolumen und Stellenindex festgelegt. Das Stellenvolumen ist die Summe aller ausfinanzierten Stellen (sog. Beschäftigungszielzahlen), der Stellenindex die durchschnittliche Wertigkeit einer Stelle. So entspricht z. B. der Stellenindex 1 der Besoldungsgruppe A 7/Vergütungsgruppe VI b BAT, der Stellenindex 1,69 entspricht der Besoldungsgruppe A 13/Vergütungsgruppe II a BAT. Das für die Personalhaushalte ausgewiesene Stellenvolumen wurde auf 8.829 festgesetzt. Der Stellenindex betrug 1,41; dies entspricht einer durchschnittlichen Wertigkeit zwischen den Besoldungsgruppen A 11 und A 12 oder den Vergütungsgruppen IV a und III BAT.
- 8 Das Haushaltsgesetz 2004 sah in § 14 Abs. 1 Nr. 1 vor, dass der Senator für Finanzen Kredite bis zur Höhe von 641.166.830 € aufnehmen durfte. Für das Haushaltsjahr 2003 belief sich die Kreditermächtigung lt. Nachtragshaushaltsgesetz 2003 auf 462.711.730 €.
- 9 Durch das Nachtragshaushaltsgesetz für das Haushaltsjahr 2004 vom 14. Dezember 2004 (Brem.GBl. S. 606) wurde der Haushaltsplan in Einnahme und Ausgabe auf einen um 29.145.000 € erhöhten Betrag auf 2.237.795.620 € festgestellt. Die Kreditermächtigung wurde im Wesentlichen wegen gestiegener Einnahmen aus kommunalen Steuern vermindert. Diesen Einnahmen standen geringfügige Ausgabemehrbedarfe gegenüber. Der Saldo daraus führte dazu, dass die Kreditermächtigung um 47.629.780 € auf 593.537.050 € vermindert wurde.

## **2 Einhaltung der Kreditaufnahmegrenze gemäß Art. 131 a LV**

- 10 Der Senat hat bei Einbringung der Haushaltsgesetzentwürfe 2004 für das Land und die Stadtgemeinde darauf hingewiesen, dass einer geplanten Netto-Neuverschuldung für beide Gebietskörperschaften i. H. v. rd. 1.129,2 Mio. € veranschlagte Nettoinvestitionen i. H. v. rd. 555,2 Mio. € gegenüberstünden. Die Kreditaufnahmegrenze würde daher um 574,0 Mio. € überschritten. Der Senat hat dazu angemerkt, dass „der Bund . . . im Zusammenhang mit der Aufstellung des Bundeshaushalts 2004 erklärt (habe), . . . die Überschreitung der Kreditaufnahmegrenze gemäß Art. 115 GG (sei) zulässig . . . zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts.“
- 11 Durch die Nachtragshaushaltsgesetze für das Land und die Stadtgemeinde Bremen erhöhte sich das Finanzierungsdefizit (Netto-Neuverschuldung – ohne Sanierungszahlung –) um rd. 1,1 Mio. € auf 1.130,3 Mio. €. Tatsächlich betrug das Finanzierungsdefizit lt. Haushaltsrechnung 2004 rd. 1.148,1 Mio. € (s. S. 55 der Haushaltsrechnung). Als Überschreitung der Kreditaufnahmegrenze gemäß Art. 131 a LV hat der Senator für Finanzen einen negativen konsumtiven Finanzierungssaldo i. H. v. rd. 582,6 Mio. € ausgewiesen (vgl. Jahresbericht des Senators für Finanzen vom März 2005 über das zentrale Finanzcontrolling – Teil B, I –).
- 12 Zu der Aussagefähigkeit von Berechnungen zur Einhaltung der Kredithöchstgrenze nach Art. 131 a LV wird auf den Jahresbericht – Land – 2006, Tz. 20 verwiesen.

## **3 Haushaltsrechnung**

- 13 Der Senat hat gemäß Art. 133 i. V. m. Art. 146 und 148 Abs. 1 LV die vom Senator für Finanzen aufgestellte Haushaltsrechnung der Freien Hansestadt Bremen für das Haushaltsjahr 2004 durch Mitteilung vom 12. Dezember 2005 (Drs. 16/455 S) der Stadtbürgerschaft vorgelegt und erläutert.
- 14 Wie schon in der Vergangenheit wurde auch die Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2004 in gekürzter Form vorgelegt. Sie enthält die Gesamtbeträge der Kapitel und Einzelpläne sowie die Zusammenfassung der Einzelplansummen. Sie weist außerdem die Abweichungen zwischen dem Haushaltssoll und den Rechnungsergebnissen der Einzelpläne aus. Änderungen in der Darstellung, die durch den Jahresabschluss mit einer neuen Software für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen (HKR) bedingt waren, wurden erläutert. Die Ergebnisse der einzelnen Haushaltsstellen sind in den Gesamrechnungsnachweisungen enthalten, die bei der Verwaltung der Bremischen Bürgerschaft ausgelegt worden sind.
- 15 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 Restedarstellung gemäß § 83 LHO. Außerdem enthält die Haushaltsrechnung den Finanzierungssaldo gemäß § 82 LHO, der nicht nur für die Stadtgemeinde, sondern auch für das Land und die Stadtgemeinde Bremen zusammengekommen, ausgewiesen wurde.
- 16 Der Senat hat der Bremischen Bürgerschaft mit der Haushaltsrechnung 2004 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 Wirtschaftsbetriebe, Schulden und Bürgerschaftsverpflichtungen,
  - Zusammenfassung der Vermögensnachweise vom Land und der Stadtgemeinde Bremen,
  - Grundbesitz,
  - Kurzfassungen der Bilanzen und Gewinn- und Verlustrechnungen der Wirtschafts-/ Eigenbetriebe der Stadtgemeinde Bremen,
  - Entwicklung der fundierten Schulden der bremischen Körperschaften,

- Nachweisung der Einnahmen und Ausgaben der unselbständigen Stiftungen und Vermächtnisse, sowie der Sonderhaushalte der Freien Hansestadt Bremen (Stadtgemeinde).
- 17** Die Haushaltsrechnung enthält als Anlage 3 auf S. 73 auch den Vermögensnachweis zum 31. Dezember 2004. Damit wird gemäß § 73 LHO über das Vermögen und die Schulden der Stadtgemeinde ein Nachweis erbracht, der der Bremischen Bürgerschaft und dem Rechnungshof gemäß § 86 LHO zusammen mit der Haushaltsrechnung vorgelegt worden ist.
- 18** 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; vgl. dazu auch Jahresbericht – Land – 2006). Darüber hinaus liegen dem Rechnungshof weitergehende Unterlagen zum Vermögensnachweis vor.
- 19** Im Vermögensnachweis der Stadt ist der seit dem 1. Januar 1999 gemäß Gesetz über die Errichtung eines Bremer Kapitaldienstfonds (BKF) vom 23. November 1999 (Brem.GBl. S. 271) als Sondervermögen geführte BKF nicht enthalten, da er rechtlich allein dem Land zugeordnet ist. Mit dem BKF werden neben Projekten des Landes außerhaushaltsmäßig auch Projekte der Stadtgemeinde finanziert. Hinsichtlich des Schuldendienstes (Zins- und Tilgungszahlungen der Ressorts) wird auch haushaltssystematisch nach außerhaushaltsmäßig finanzierten Landes- und Stadtprojekten unterschieden. Die Zuordnung zu der jeweiligen Gebietskörperschaft kann der Aufstellung der Einzelprojekte des BKF entnommen werden. Diese wurde zuletzt im Finanzplan 2003 bis 2007 vom 27. April 2004 veröffentlicht. Der Stand der Forderungen und Verbindlichkeiten des BKF ist aus der Anlage 4 zur Haushaltsrechnung des Landes ersichtlich (vgl. Jahresbericht – Land – 2006, Tz. 28).

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

- 20** Der Senat hatte für die Abrechnung der Ressorthaushalte im Rahmen des Jahresabschlusses ab dem Haushaltsjahr 2001 ein neues Verfahren beschlossen. Es regelt u. a., dass nicht in Anspruch genommene investive Haushaltsmittel nicht als Reste übertragen werden, sondern mit Zustimmung des städtischen Haushalts- und Finanzausschusses der jeweiligen Budgetrücklage zuzuführen sind. Als Ausgabereste werden lediglich noch unverbrauchte konsumtive Haushaltsmittel übertragen. Mit Abschluss des Haushalts 2004 sind Ausgabereste i. H. v. rd. 29,9 Mio. € in das Folgejahr übertragen worden.
- 21** Der Senator für Finanzen führt die Bewirtschaftung von Haushaltsresten zum Jahresabschluss zusammen mit der Aufrechnung von Mehr- und Mindereinnahmen, den Berechnungen zur Bildung von Rücklagen und von Verlustvorträgen („negative Rücklage“) auf der Grundlage des Produktgruppenhaushalts durch. Er hat in seiner Vorlage für die Sitzung der Haushalts- und Finanzausschüsse am 20. Mai 2005 zur Abrechnung des Produktgruppenhaushalts 2004 (Vorlage 16/280 L, zugleich 16/296 S) die Entwicklung der Reste, Rücklagen und Verlustvorträge seit dem Haushaltsjahr 2000 dargestellt. Der Rechnungshof hat die Aufstellung des Senators für Finanzen über die Abrechnung der Haushalte in seinem Jahresbericht – Land – 2006 unter Tz. 30 wiedergegeben.

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

- 22** Die in der Haushaltsrechnung 2004 und die in den Büchern der Kasse aufgeführten Beträge stimmen – soweit sie geprüft wurden – überein. Der Rechnungshof untersucht bei fachressortbezogenen Prüfungen auch, ob Einnahmen und Ausgaben ordnungsgemäß belegt sind. Soweit dabei Mängel festgestellt werden, verabredet er mit der jeweils geprüften Dienststelle, sie zu beheben.

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

- 23** Der Abschluss der bremischen Haushalte für das Haushaltsjahr 2004 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 i. H. v. 3.733.542.443,75 € für das Land und 2.346.153.615,75 € für die Stadtgemeinde, somit insgesamt 6.079.696.059,50 € aus.

- 24 Tatsächlich sind – wie im Vorjahr – auch für das Haushaltsjahr 2004 für beide Gebietskörperschaften höhere Einnahmen auf Haushaltsstellen eingegangen und zunächst gebucht, wegen fehlender Annahmeanordnungen jedoch in das Folgejahr verschoben worden. Der Rechnungshof hat dieses Problem bereits in seinem letzten Jahresbericht dargestellt (vgl. Jahresbericht – Land – 2005, Tz. 32 ff.). Für das Haushaltsjahr 2004 hat der Senator für Finanzen – allerdings anders als im Vorjahr – veranlasst, diese Fälle im Buchungssystem des Haushalts nicht auf das Folgejahr zu übertragen, sondern innerhalb des Haushaltsjahres 2004 als Verwahrung entsprechend VV-LHO Nr. 37.3 zu § 70 LHO umzubuchen. In seiner Haushaltsrechnung 2004 hat der Senator für Finanzen in einer besonderen Erläuterung zu den Gesamtrechnungsnachweisungen dieses Verfahren beschrieben (vgl. Haushaltsrechnung 2004, S. 52).
- 25 Der Rechnungshof sieht in der Umbuchung von Einnahmen, die eindeutig für das lfd. Haushaltsjahr bestimmt sind, in den Haushalt des nachfolgenden Jahres, einen Verstoß gegen § 72 Abs. 2 LHO. An dieser Einschätzung des Rechnungshofs ändert sich auch nichts, wenn die Einnahmen im lfd. Jahr dem Haushalt entnommen, außerhaushaltsmäßig in Verwahrung genommen und im Folgejahr als Verwahrfall aufgelöst und als ordentliche Einnahme dem Haushalt wieder zugeführt werden.
- 26 Der Rechnungshof hält die so zustande gekommenen Verwahrbeträge für nicht vergleichbar mit Beträgen, die von vornherein mangels Identifizierungsmerkmalen in Verwahrung genommen werden müssen. Die in Rede stehenden Fälle enthalten diese Merkmale und sind deshalb unmittelbar auf der „richtigen“ Haushaltsstelle gebucht worden. Sie können nicht allein deshalb nachträglich zu Verwahrfällen werden, weil die erforderliche Annahmeanordnung zum Zeitpunkt des Zahlungseingangs noch nicht vorliegt. Die Erörterungen mit dem Senator für Finanzen darüber sind noch nicht abgeschlossen.

#### **7 Haushaltsüberschreitungen (§ 97 Abs. 2 Nr. 2 LHO)**

- 27 Gemäß § 34 Abs. 2 Satz 2 LHO sind Ausgabemittel so zu bewirtschaften, dass sie zur Deckung aller Ausgaben ausreichen, die unter die einzelne Zweckbestimmung fallen oder – wenn sie gemäß § 4 Haushaltsgesetz 2004 deckungsfähig sind – zu einem gemeinsamen Deckungskreis gehören. Soweit das nicht möglich ist, muss die Nachbewilligung über- oder außerplanmäßiger Mittel rechtzeitig beantragt werden (§ 37 LHO i. V. m. § 6 Haushaltsgesetz 2004). Werden Ausgaben über die Ausgabeermächtigung 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 der Bürgerschaft abgewichen wurde.
- 28 Für das Haushaltsjahr 2004 hat der Rechnungshof 19 Überschreitungen mit einem Betrag von zusammen 86.892,81 € bei Haushaltsstellen ermittelt, die nicht zu einem Deckungskreis gehörten. Ferner hat er 40 Überschreitungen von Deckungskreisen mit einer Gesamtsumme von 5.320.734,88 € festgestellt. Zusammen sind das 59 Überschreitungen in einer Gesamthöhe von 5.407.627,69 €.
- 29 Der Rechnungshof sieht davon ab, über Einzelfälle zu berichten. Die Ressorts haben die Überschreitungen zwar durch Bewirtschaftungsmaßnahmen bei den Jahresabschlussarbeiten für ihre Haushalte berücksichtigt, z. B. durch eine verminderte Rücklagenzuführung. Dies ändert jedoch nichts daran, dass das Bewilligungsrecht des Parlaments verletzt worden ist. Der Senator für Finanzen hatte die Fachressorts im November 2004 mit seinem Schreiben über den Jahresabschluss 2004 nochmals ausdrücklich angehalten, für das Haushaltsjahr 2004 Haushaltsstellen und Deckungskreise nicht zu überschreiten. Trotz dieses Hinweises, der die Ressorts an eine Selbstverständlichkeit erinnerte, ist das Budgetrecht des Parlaments erneut verletzt worden (vgl. Jahresbericht 2005, Tz. 26 ff.).

#### **8 Erwirtschaftung von veranschlagten Minderausgaben und nicht erreichten Einnahmeanschlügen**

- 30 Der Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2004 enthält einschließlich der Änderungen durch den Nachtragshaushalt bei elf Haushaltsstellen veranschlagte Minderausgaben i. H. v. insgesamt 15.614.370 €.

- 31** Der Senator für Finanzen überwacht regelmäßig, ob die Ressorts die in ihren Haushalten veranschlagten Minderausgaben erwirtschaften. Seine Ausführungen dazu sind in seiner Vorlage für die Sitzungen der Haushalts- und Finanzausschüsse am 3. Dezember 2004 (Vorlage 16/197 L, zugleich 16/213 S) zur Erwirtschaftung der veranschlagten, globalen Minderausgaben im „Controllingbericht auf der Ebene der Produktbereiche und -pläne für den Zeitraum Januar bis September 2004“ enthalten. Darin hat er vorgeschlagen, die bisher noch nicht erwirtschafteten Minderausgaben teilweise bis zum 24. November 2004 und teilweise im Rahmen des Nachtragshaushalts aufzulösen. Die Ausschüsse haben Kenntnis genommen und diesem Verfahren zugestimmt.
- 32** Darüber hinaus hat der Senator für Finanzen auch überwacht, ob für nicht erreichte Einnahmeanschlüsse Ausgaben eingespart oder Mehreinnahmen an anderer Stelle nachgewiesen worden sind. In einigen Fällen, in denen Einnahmeanschlüsse wegen fehlender Mehreinnahmen an anderer Stelle nicht erreicht wurden, sind Verlustvorträge gebildet worden.

### **9 Einhaltung der haushaltsgesetzlichen Kreditermächtigungen**

- 33** § 14 des HG 2004 sah vor, dass der Senator für Finanzen für verschiedene Zwecke im Rahmen betraglich begrenzter Ermächtigungen Kredite aufnehmen durfte. Der Rechnungshof hat geprüft, ob die Ermächtigungsgrenzen eingehalten worden sind.
- 34** Gemäß § 14 Abs. 5 HG betrug der Ermächtigungsrahmen für Kassenkredite 8 % der veranschlagten Haushaltsmittel; das sind 176.692.049,60 €. Der Rechnungshof hat geprüft, ob dieser Rahmen täglich eingehalten wurde. Nach einer Überschreitung im Landeshaushalt im Jahr 2003, der eine annähernd gleich hohe Unterschreitung im Stadthaushalt gegenüber stand, hatte die Landeshauptkasse erklärt, ein Kontrollsystem aufgebaut zu haben, mit dem die Kassenkredite der beiden Gebietskörperschaften abgestimmt werden (s. Jahresbericht – Land – 2005, Tz. 43). Die Landeshauptkasse hat mit Hilfe dieses Kontrollsystems Ende 2004 Berichtigungsbuchungen vorgenommen.
- 35** Gemäß § 14 Abs. 7 Nr. 1 bis 3 HG war der Senator für Finanzen ermächtigt, in vier Fällen bremische Gesellschaften zu beauftragen, Kredite für deren Gesellschaftszwecke oder für im Haushaltsgesetz genannte Projektzwecke aufzunehmen. Der Senator für Finanzen informiert sich über die jeweils neuen Schuldenstände (vgl. hierzu Vermögensnachweis Stadt, Anlage 3 zur Haushaltsrechnung 2004, S. 99, „Sonstige Verpflichtungen“). Der Vermögensnachweis enthält die Verpflichtungsstände am Anfang und am Ende des Jahres 2004. Ob sich die aufgenommenen Kredite im Ermächtigungsrahmen bewegt haben, kann aus den Beständen nicht ersehen werden, weil die Änderungen sowohl durch unterjährige Tilgungen als auch durch Zugänge und Abgänge von Kreditaufnahmen entstanden sein können. Die Einhaltung des Kreditrahmens hat der Rechnungshof daher unmittelbar bei den Gesellschaften geprüft. Die Kreditermächtigungen wurden entweder nicht in voller Höhe oder gar nicht in Anspruch genommen.
- 36** § 14 Abs. 8 Nr. 1 bis 7 HG ermächtigte den Senator für Finanzen, Darlehen für Zwecke von Sondervermögen und Betrieben aufzunehmen. Der Senator für Finanzen führt die tatsächlich aufgenommenen Kredite im Vermögensnachweis auf. Der Rechnungshof überprüft die Daten und gleicht sie mit den ihm zur Verfügung stehenden Haushalts- und Kassendaten ab.
- 37** § 14 Abs. 8 Nr. 2 HG sah eine Kreditermächtigung i. H. v. 70 Mio. € zur Finanzierung investiver Zwecke des Sondervermögens „Immobilien und Technik der Stadtgemeinde Bremen“ (SVIT-S) vor. Für diesen Zweck wurden zugunsten des Teilbereichs Immobilien rd. 86,4 Mio. € und zugunsten des Teilbereichs Technik 11,7 Mio. € aufgenommen.
- Mithin wurde der Ermächtigungsrahmen im Jahr 2004 um rd. 28,1 Mio. € überschritten. Der Senator für Finanzen hat dazu erklärt, eine Kreditermächtigung für das Jahr 2003 i. H. v. 70 Mio. € sei in einer Größenordnung von rd. 60 Mio. € nicht genutzt worden.
- 38** Die übrigen Kreditermächtigungen sind nicht überschritten worden.
- 39** Der Eigenbetrieb „Werkstatt Bremen“ hat im Jahr 2004 einen Kredit i. H. v. rd. 139 T€ aufgenommen. Die Aufnahme beruht auf einer Ermächtigung i. H. v. 200 T€ gemäß § 12 Abs. 7 Nr. 1 HG (Stadtgemeinde) 2003 und einer daraus folgernden Darlehensbewilligung der Bundesagentur für Arbeit als Darlehensgeber vom 17. Juni 2003.



## 10 Bürgschaften, Garantien und Treuhandvermögen „Bürgschaften (Stadt)“

### 10.1 Entwicklung der Bürgschaften und der Garantien

40 Die in § 14 Abs. 7 und § 18 Abs. 1 HG 2004 festgesetzten Betragsgrenzen für neu zu übernehmende Bürgschaften, Garantien oder sonstige Gewährleistungen i. H. v. insgesamt 633,3 Mio. € wurden i. H. v. rd. 208,1 Mio. € ausgeschöpft.

41 Die Bürgschafts- und Garantieverpflichtungen haben sich im Jahr 2004 wie folgt entwickelt:

Gesamtstand am 1. Januar 2004 470.207.697,16 €

Veränderungen:

- bei den Bürgschaften für den Wohnungsbau  
Abgänge/Tilgung - 306.856,94 € - 306.856,94 €
- bei den Bürgschaften für Wirtschaftskredite  
Zugänge 179.393.048,16 €  
Abgänge/Tilgung - 151.271.385,39 € 28.121.662,77 €
- aus der Haftung für Leihgaben im Bereich Kunst und Kultur  
Zugänge 28.746.783,00 €  
Abgänge - 17.941.114,00 € 10.805.669,00 €

Gesamtstand am 31. Dezember 2004 508.828.171,99 €

Der Gesamtstand verteilt sich auf:

- Bürgschaften für den Wohnungsbau 11.990.414,50 €
- Bürgschaften für Wirtschaftskredite (einschließlich Bürgschaften für Darlehensaufnahmen der bremensports finance GmbH von insgesamt rd. 174,9 Mio. €) 451.732.126,49 €
- Bürgschaften aus der Haftung für Leihgaben im Bereich Kunst und Kultur 45.105.631,00 €

42 94,96 % (rd. 429 Mio. €) der städtischen Bürgschaften für Wirtschaftskredite wurden für Kredite an bremische Beteiligungsgesellschaften übernommen.

### 10.2 Bürgschaftsverwaltung

43 Der Bremer Aufbau-Bank GmbH (BAB) wurde ab dem 1. Juli 2003 durch Beleihungsvertrag die Bewilligung und Abwicklung der Wohnungsbauförderung übertragen. Sie ist seitdem auch für das Bürgschaftsgeschäft im Wohnungsbaubereich zuständig. Die hiermit zusammenhängenden Einnahmen und Ausgaben werden über das Treuhandvermögen „Wohnungsbauförderung“ vereinnahmt und verausgabt. Ein gesondertes Bearbeitungsentgelt wird nicht gezahlt.

44 Den Bereich der Bürgschaften zur Förderung der Schifffahrt, der Bürgschaften aus Wirtschaftskrediten sowie aus der Haftung für Leihgaben im Bereich der Kunst nimmt die BAB seit Juni 1999 wahr. Die mit diesen Bürgschaften zusammenhängenden Einnahmen und Ausgaben vereinnahmt und verausgabt sie über ein Treuhandvermögen. Nicht von der BAB benötigte Treuhandmittel werden auf außerhaushaltsmäßigen Konten bei der Landeshauptkasse (LHK) – seit 2005 getrennt nach Land und Stadt – geführt. Der Finanzsenator legt die Höhe des umzubuchenden Betrags fest.

45 Im Jahr 2004 wurden im Treuhandvermögen vereinnahmt:

Provisionen für übernommene Bürgschaften:

- Bereich Wirtschaft und Schifffahrt 1.754.381,76 €
- Bereich Wohnungsbau 685,12 €

Rückflüsse bei Inanspruchnahmen aus Bürgschaften:

• Bereich Wirtschaft und Schifffahrt	<u>3.300,00 €</u>
	<u>1.758.366,88 €</u>

46 Im Jahr 2004 wurden aus dem Treuhandvermögen entnommen:

Für die Antragsbearbeitung und Verwaltung von Bürgschaften:

• Bereich Wirtschaft und Schifffahrt	123.288,62 €
--------------------------------------	--------------

Für Inanspruchnahme aus Gewährleistungen für Bürgschaften:

• Bereich Wirtschaft und Schifffahrt	<u>247.505,89 €</u>
	<u>370.794,51 €</u>

### 10.3 Entwicklung des Treuhandvermögens „Bürgschaften (Stadt)“

47 Am 31. Dezember 2004 belief sich das Treuhandvermögen „Bürgschaften (Stadt)“ auf 7.777.704,63 €. Ein Teil der Mittel wird auf einem Konto bei der LHK, der andere Teil auf einem Konto der BAB geführt.

48 Der Finanzsenator hat die Einnahmen und Ausgaben, die nicht direkt dem Land oder der Stadt zuzuordnen sind, nach einem verbesserten Maßstab rückwirkend aufgeteilt. Das Treuhandvermögen „Bürgschaften Stadt“ entwickelte sich unter Berücksichtigung des geänderten Aufteilungsmaßstabs wie folgt:

BAB

Bestand am 31. Dezember 2003 2.535.975,60 €

Änderung des Aufteilungsmaßstabs - 1.323.060,33 €

Bestand am 1. Januar 2004 1.212.915,27 €

Zugänge:

Bürgschaftsprovision/Antragsentgelte 1.754.381,76 €

Rückflüsse Bürgerregressforderungen 3.300,00 €

Zinsen Bankkonto 20.852,11 € 1.778.533,87 €

Abgänge:

Antragsbearbeitung/Verwaltung 123.288,62 €

Ausfallzahlungen 247.505,89 €

Umbuchung auf Konto 5851/76000-0 bei der LHK 1.488.400,00 € - 1.859.194,51 €

Bestand am 31. Dezember 2004 1.132.254,63 €

LHK

Konto: 5851/76000-0

Bestand am 31. Dezember 2003 3.622.312,58 €

Änderung des Aufteilungsmaßstabs 1.534.737,42 €

Bestand am 1. Januar 2004 5.157.050,00 €

Zugänge:

Umbuchung von der BAB 1.488.400,00 € 1.488.400,00 €

Bestand am 31. Dezember 2004 6.645.450,00 €

Treuhandvermögen „Bürgschaften (Stadt)“ am 31. Dezember 2004 7.777.704,63 €

Der Rechnungshof hatte in seinem Jahresbericht 2005 (s. dort Tz. 41) den Finanzsenator gebeten, der BAB staatliche und städtische Treuhandmittel nur i. H. v. rd. 1 Mio. € als Liquiditätsreserve zu belassen, es sei denn, die BAB benötigt in absehbarer Zeit höhere Mittel. Der übersteigende Betrag sollte der LHK zugeführt werden. Der Finanzsenator ist dieser Bitte im Jahr 2005 gefolgt.

### III Schulden, Zinsen und Steuern

#### 1 Schuldenentwicklung

49 Die folgende Tabelle zeigt, wie sich die Schulden der Stadtgemeinde seit 1975 entwickelt haben:

Entwicklung der Schulden, in T€, gerundet, Rundungsdifferenzen sind möglich				
Jahr	Schuldenstand am Jahresende <sup>1) 2) 3) 4)</sup>	Schuldenstand der Eigenbetriebe <sup>2) 3)</sup>	Gesamt- Schuldenstand am Jahresende <sup>1) 2) 3) 4)</sup>	Veränderungen
1975	410.828		410.828	
1980	707.083		707.083	296.255
1985	498.517		498.517	- 208.566
1990	503.212		503.212	4.695
1993	700.440	138.117	838.558	335.346
1994	855.237	209.602	1.064.839	226.281
1995	1.141.765	249.310	1.391.075	326.236
1996	1.257.074	291.473	1.548.547	157.472
1997	1.623.143	284.094	1.907.237	358.690
1998	1.867.482	255.293	2.122.775	215.538
1999	1.734.789	235.795	1.970.584	- 152.191
2000	2.142.567	199.435	2.342.002	371.418
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

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

2) Die Schulden der Eigenbetriebe wurden vor 1993 nicht separat erfasst.

3) Die sog. Altschulden der Betriebe sind im Schuldenstand der Stadtgemeinde enthalten, s. Tz. 52.

4) Die Schuldenstände unterscheiden sich von denen, die der Senator für Finanzen in den Vermögensnachweisen für das Land und die Stadt dargestellt, weil der Rechnungshof die Schulden im Wesentlichen haushaltsjährlich abgrenzt (14. Monat), während Stichtag für die Schuldenstände im Vermögensnachweis der 31. Dezember ist. Bei den Schuldenständen der Betriebe hat der Rechnungshof – wie auch in den Vorjahren – die im Vermögensnachweis genannten Beträge übernommen.

50 Die über den Haushalt abgewickelten Schulden haben sich insgesamt um rd. 517 Mio. € auf rd. 4.045 Mio. € erhöht. In dieser Summe sind die Schulden der Betriebe enthalten (s. Tz. 52). Die Zuwachsrate i. H. v. rd. 517 Mio. € liegt um rd. 31,5 % über dem Steigerungsbetrag des Vorjahres i. H. v. 393 Mio. € und ist der höchste jährliche Zuwachs für die Stadt überhaupt.

51 Als schuldengleich hat der Senator für Finanzen in seinem Vermögensnachweis zum 31. Dezember 2004 „Sonstige Verpflichtungen“ i. H. v. rd. 199 Mio. € dargestellt (vgl. Jahresbericht – Land – 2006, Tz. 92). In diesem Betrag sind auch Kredite enthalten, die aufgrund besonderer haushaltsgesetzlicher Ermächtigung (s. Tz. 35 ff.) zu Lasten der Stadtgemeinde Bremen aufgenommen wurden. Darüber hinaus bestehen Verbindlichkeiten, die sich aus Schuldenaufnahmen bremsischer Beteiligungsgesellschaften ergeben haben (vgl. Jahresbericht – Land – 2006, Tz. 93).

Die im Vermögensnachweis aufgeführten und in der Übersicht im Gesamtbetrag enthaltenen Schuldenstände der Betriebe zum 31. Dezember 2004 betragen im Einzelnen:

<b>Schuldenstände der städtischen Betriebe, in T€, gerundet</b>			
<b>Betrieb<sup>1)</sup></b>	<b>31. Dezember 2003</b>	<b>31. Dezember 2004</b>	<b>Veränderungen</b>
Bremer Entsorgungsbetriebe	137.333	108.465	- 28.868
Werkstatt Bremen	2.784	2.777	- 7
Stadtgrün	307	256	- 51
Bremer Baubetrieb, GTM	106	101	- 5
ZKH St.-Jürgen-Straße	133	100	- 33
OP St.-Jürgen-Straße	19.241	19.241	0
Pharmakologie St.-Jürgen-Straße	445	413	- 32
Sondervermögen SVIT, Bereich Immobilien	10.000	92.462	82.462
Sondervermögen SVIT, Bereich Technik	0	10.238	10.238
ZKH Nord, Praxisgebäude	2.790	0	- 2.790
ZKH Ost, Hs. 15, Forensik	1.915	0	- 1.915
Sondervermögen Überseestadt	48.000	56.000	8.000
Summe:	223.054	290.053	66.999
abzüglich enthaltene „Altschulden“ <sup>2) 3)</sup>	- 708	- 432	276
Gesamtschulden ohne „Altschulden“, s. Tz. 51	222.346	289.621	67.275

<sup>1)</sup> Die Sondervermögen sowie die Bauprojekte im Bereich der Krankenhäuser wurden abrechnungstechnisch wie Betriebe behandelt.

<sup>2)</sup> Die sog. Altschulden der Betriebe sind im Schuldenstand der Stadtgemeinde enthalten und deshalb nicht zusätzlich berücksichtigt worden.

<sup>3)</sup> Eine Berichtigung der Fortschreibung der Altschulden des Eigenbetriebs Werkstatt Bremen durch den Rechnungshof nach einem Datenabgleich mit dem Senator für Finanzen hat zu einer Verringerung des Bestands am 31. Dezember 2003 i. H. v. rd. 836 T€ auf rd. 708 T€ geführt. Darüber hinaus ist bei dem Altschulden-Posten für den Eigenbetrieb Stadtgrün zzt. unbestimmt, ob er die richtige Höhe aufweist. Eine sich daraus ergebende evtl. notwendige weitere Richtigstellung des o. a. Betrags wird der Rechnungshof in seinem nächsten Jahresbericht vornehmen.

## 2 Steueraufkommen sowie Verhältnis der Schulden und Zinsen zu den Steuern

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</b>					
<b>Jahr</b>	<b>Steuern<sup>1)</sup></b>	<b>Schuldenstand am Jahresende<sup>2)</sup></b>	<b>Schulden zu Steuern %</b>	<b>Zinsen<sup>3)</sup></b>	<b>Zins-Steuer-Quote, %</b>
1975	375.547	410.828	109,4	28.736	7,7
1980	469.773	707.083	150,5	49.605	10,6
1985	543.010	498.517	91,8	48.166	8,9
1990	619.690	503.212	81,2	30.214	4,9
1993	715.007	838.558	117,3	45.792	6,4

Jahr	Steuern <sup>1)</sup>	Schuldenstand am Jahresende <sup>2)</sup>	Schulden zu Steuern %	Zinsen <sup>3)</sup>	Zins-Steuer-Quote, %
1994	737.822	1.064.839	144,3	53.800	7,3
1995	686.660	1.391.075	202,6	64.063	9,3
1996	658.835	1.548.547	235,0	63.196	9,6
1997	656.150	1.907.237	290,7	77.955	11,9
1998	715.771	2.122.775	296,6	104.001	14,5
1999	745.787	1.970.584	264,2	112.610	15,1
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

<sup>1)</sup> Einschließlich der steuerähnlichen Abgaben und der Einnahmen nach dem Gesetz über Finanzzuweisungen an die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven (2004: Steuern und steuerähnliche Abgaben 557,8 Mio. €, Finanzzuweisungen 203,4 Mio. €).

<sup>2)</sup> Stand der Schulden am jeweiligen Jahresende, soweit sie auf Geldaufnahmen beruhen, die aufgrund von Ermächtigungen durch die Haushaltsgesetze getätigt wurden (ohne Kassenkredite).

<sup>3)</sup> Zinsen und Disagio für die aufgeführten Schulden einschließlich der Zinsen für Kassenkredite (2004 betragen die Zinsen für Kassenkredite - 594,4 T€; hierin enthalten: 418,4 T€ Zinsen für Kassenkredite an Betriebe gemäß § 26 LHO). Die Zinsen für die von den Betrieben aufgenommenen Schulden sind nicht enthalten.

- 54 Im Jahr 2004 hat sich das Steueraufkommen der Stadt einschließlich der Einnahmen nach dem Gesetz über Finanzzuweisungen an die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven gegenüber dem Vorjahr um rd. 10,6 Mio. € verringert. Das ist im Wesentlichen auf Veränderungen bei den Steuern und steuerähnlichen Abgaben zurückzuführen.
- 55 Nach einem Anstieg der Zinsausgaben von 2002 auf 2003 i. H. v. rd. 14,4 Mio. € (10,2 %) sind die Zinsausgaben im Jahr 2004 gegenüber dem Vorjahr mit rd. 8 Mio. € erneut deutlich gestiegen. Da sich die Steuereinnahmen zudem verringert haben, hat sich auch die Zins-Steuer-Quote um 1,3 Prozentpunkte auf rd. 21,6 % wesentlich verschlechtert.

#### IV Einzelne Prüfungsergebnisse

##### Kultur

##### Bremer Philharmoniker GmbH

**Das Philharmonische Staatsorchester ist im Juni 2002 in die Bremer Philharmoniker GmbH überführt worden.**

**Das wirtschaftliche Ziel, die Zuschüsse langfristig konstant zu halten, war jedoch schon bei Gründung der GmbH unrealistisch. Dabei stellt der Rechnungshof nicht in Frage, dass das künstlerische Niveau gestiegen ist.**

**Der Geschäftsverlauf der Gesellschaft belegt, dass sie die geplante Ausweitung des Orchesters unter den mit dem Ressort vereinbarten Bedingungen nicht einlösen kann.**

**Die Zielsetzung für die Bremer Philharmoniker GmbH und die vom Ressort erwogene Alternative müssen erneut geprüft werden: Erweitertes Konzertorchester mit Theaterauftrag oder Theaterorchester mit zusätzlichem Konzertauftrag.**

**Wenn Bremen sich für ein erweitertes Konzertorchester entscheidet, muss Bremen höhere Zuschüsse zahlen.**

## **1 Prüfungsgegenstand**

- 56** Das Philharmonische Staatsorchester als nachgeordnete Dienststelle des Kulturressorts stellte vor allem die Orchesterbespielung der Sparte Musiktheater der Bremer Theater GmbH sicher und veranstaltete darüber hinaus Konzerte. Das Orchester ist im Juni 2002 mit seinen Aufgaben unter dem Namen Bremer Philharmoniker in die Rechtsform einer GmbH überführt worden. Gesellschafter mit je 26 % sind die Freie Hansestadt Bremen, der Zusammenschluss der im Orchester beschäftigten Musiker und ein Förderverein. Mit 22 % ist außerdem die Bremer Theater GmbH beteiligt.
- 57** Für die ersten fünf Jahre – die Spielzeiten 2002/2003 bis einschließlich 2006/2007 – haben das Kulturressort und die Bremer Philharmoniker GmbH einen Zuwendungsrahmenvertrag abgeschlossen. Darin hat sich die Freie Hansestadt Bremen verpflichtet, für Leistungen des Orchesters jährlich gleich bleibende Zuschüsse i. H. v. 6.391 T€ zu zahlen. Außerdem sieht der Vertrag Neuverhandlungen mit Beginn der Spielzeit 2005/2006 für die Zeit nach Ablauf dieses Vertrags vor.
- 58** Der Rechnungshof hat die Betätigung der Freien Hansestadt Bremen bei der Bremer Philharmoniker GmbH und die vom Kulturressort als Zuschussgeber eingegangene Verpflichtung geprüft. Anlass und Ziel der Prüfung durch den Rechnungshof war es, dazu beizutragen, dass notwendige Entscheidungen über den weiteren Weg der Bremer Philharmoniker GmbH auf einer fundierten Grundlage getroffen werden können. Er hat sich bei seiner Prüfung auf die Gründungsphase sowie die Spielzeiten 2002/2003 und 2003/2004 konzentriert. Aktuelle und absehbare Entwicklungen, insbesondere die mittelfristige Finanzplanung der Gesellschaft ab 2007/2008 hat der Rechnungshof ebenfalls einbezogen.

## **2 Prüfungsfeststellungen**

- 59** Das Kulturressort hat die Bremer Philharmoniker GmbH jährlich mit rd. 1 Mio. € mehr ausgestattet als das bisherige Staatsorchester. Das hat das Ressort in seiner Vorlage für den Beschluss des Senats am 11. Juni 2002 dargestellt.
- 60** Mit den zusätzlichen Mitteln sollten die zuletzt 78,25 Musikerstellen auf 87 aufgestockt sowie ein hauptberufliches Management finanziert werden. Managementaufgaben hatte bis dahin der Förderverein (s. Tz. 56) ehrenamtlich wahrgenommen. Durch erhöhte jährliche Zuschüsse sollte darüber hinaus die Konzerttätigkeit ausgeweitet sowie der Orchestermusiker- und Hörernachwuchs stärker gefördert werden.
- 61** Mit der Erhöhung des Zuschusses hatte das Ressort auch über die Ziele des Orchesters entschieden. Es sollte nicht mehr ein Theaterorchester mit zusätzlichem Konzertauftrag sein, sondern sich zu einem hochklassigen Konzertorchester mit Orchesterverpflichtungen für das Theater entwickeln.

### **2.1 Stabilität der Zuschüsse als ein Gründungsziel**

- 62** Ein wesentliches Ziel bei Gründung der GmbH war es, die von der Freien Hansestadt Bremen aufzubringenden Zuschüsse durch Ausweitung der Orchestertätigkeit und kontinuierliche Optimierung des Orchesterbetriebs langfristig konstant zu halten. Tarifliche Vergütungserhöhungen und sonstige Kostensteigerungen sollten dauerhaft nicht mehr durch Zuschüsse aufgefangen, sondern von der neuen Gesellschaft selbst erwirtschaftet werden.
- 63** Bereits die bei Gründung vorgelegte mittelfristige Finanzplanung der Gesellschaft für die Spielzeiten 2002/2003 bis 2006/2007 zeigte, dass ein konstanter Zuschuss bei ansonsten unveränderten Zielen nicht zu erreichen ist. Wegen stetig wachsender Kosten wies die Planung für die vorletzte und noch deutlicher für die letzte Spielzeit des Zuwendungsrahmenvertrags ein negatives Betriebsergebnis aus. Dabei waren in der Kalkulation bereits die Effizienzsteigerungen eingerechnet, die mit der neuen Gesellschaft erreicht werden sollten.
- 64** Die operativen Verluste werden in den ersten fünf Jahren nur deshalb nicht zu einem wirtschaftlichen Defizit führen, weil sie durch Rücklagen der ersten beiden Jahre ausgeglichen werden können. Die Rücklagen konnte die Gesellschaft bilden, weil die Zuschüsse in den ersten beiden Jahren deutlich höher kalkuliert worden sind als der tatsächliche Finanzbedarf. Das bedeutet für die Spielzeiten

nach Ablauf des Zuwendungsrahmenvertrags: Wird die Planung fortgeschrieben, werden die operativen Verluste wachsen und es werden keine Rücklagen mehr vorhanden sein, um diese auszugleichen.

## **2.2 Optimierung der Kosten und Erträge**

- 65** Das Kulturressort verfolgte mit der Umwandlung des Philharmonischen Staatsorchesters von einer nachgeordneten Dienststelle in die Rechtsform einer GmbH mit privater Mehrheitsbeteiligung u. a. das Ziel, die Gesellschaft aus der Bindung an den Tarifvertrag für Musiker in Kulturorchestern (TVK) zu lösen. Dagegen sicherte die Überführung des gesamten Personals in die Bremer Philharmoniker GmbH den übernommenen Personen die vollen Besitz- und Rechtsstände des öffentlichen Dienstes, einschließlich Rückkehrrecht in öffentliche Dienstverhältnisse im Fall einer Auflösung oder Insolvenz der Gesellschaft.
- 66** Erst im Jahr 2005 wurde die Tarifbindung bei den Sonderzahlungen (Urlaubs- und Weihnachtsgeld) für neu eingestellte Musiker aufgehoben. Damit ist jedoch lediglich eine Regelung nachvollzogen worden, die für neu verpflichtete Angestellte im öffentlichen Dienst bereits seit August 2003 gilt. Wesentliche finanzielle Auswirkungen der Neuregelung sind erst langfristig zu erwarten, wenn Musiker ersetzt werden.
- 67** Ein weiteres Ziel der neuen Gesellschaft war es, die hohen Kosten für aushilfsweise beschäftigte Musiker zu reduzieren. Dabei ist aber zu berücksichtigen, dass das Staatsorchester vor Gründung der GmbH wegen allgemeiner Personaleinsparungen im Bremischen öffentlichen Dienst Musikerstellen abbauen musste. Das Orchester hatte verstärkt Aushilfen als Musiker beschäftigt. Der Aufwand dafür war in der Vergangenheit entsprechend hoch.
- 68** Die Bremer Philharmoniker GmbH hat die Musikerstellen von 78,25 Stellen auf 84 Stellen erhöht. Dadurch hat sie die Kosten für Aushilfskräfte zwar eingespart, diesen standen aber die Aufwendungen für die neu eingestellten Musiker gegenüber.
- 69** Bei Gründung der GmbH rechnete das Kulturressort mit jährlichen Einnahmen aus Spenden und Sponsoring i. H. v. 258 T€. In den Jahresabschlüssen wurden lediglich 61 T€ für die Spielzeit 2002/2003 und 81 T€ für die Spielzeit 2003/2004 ausgewiesen. Der Wirtschaftsplan für die Spielzeit 2004/2005 wies nur noch rd. 30 T€ aus.
- 70** Als Tendenz zeichnet sich ab, dass Sponsoren eher bereit sind, einzelne Projekte zu unterstützen, als die Gesellschaft kontinuierlich zu finanzieren. Der Geschäftsverlauf der Bremer Philharmoniker GmbH hat gezeigt, dass steigende Kosten des Orchesters durch Sponsoring und Spenden nicht aufgefangen werden können.
- 71** Die geplanten Optimierungen und Effizienzgewinne reichten schon bei Gründung der Gesellschaft nicht aus, um die Zuschüsse über den fünfjährigen Rahmenvertrag hinaus stabil halten zu können. Die bislang erzielten Effekte auf der Kosten- und Ertragsseite lassen nicht einmal erwarten, dass der fünfjährige Vertragszeitraum ohne finanzielles Defizit abgeschlossen werden kann. Deshalb hat die Gesellschaft von den vereinbarten 87 Stellen im ersten Geschäftsjahr nur 82 und auch in den nachfolgenden Jahren nur 84 Musikerstellen besetzt. Dies ist abweichend vom Zuwendungsrahmenvertrag, aber einvernehmlich mit dem Ressort geschehen.
- 72** Anders als in vielen anderen Bereichen beeinflusst das Steuerungsinstrument Personaleinsparungen die Arbeit eines Orchesters unmittelbar. Die Größe eines Orchesters entscheidet darüber, welche Musikstücke mit wie vielen Instrumenten gespielt werden können. Bei Gründung der Gesellschaft wurden 87 Musikerstellen als unabdingbar angesehen. Dies geschah auch vor dem Hintergrund, die Eingruppierung der Beschäftigten für die höchste Orchesterkategorie zu sichern.
- 73** Einerseits ist es positiv zu bewerten, dass die Bremer Philharmoniker GmbH nicht alle Musikerstellen besetzt hat. Es zeigt, dass die Geschäftsleitung verantwortungsvoll mit den vorhandenen Mitteln haushält. Andererseits bedeutet das Einverständnis des Kulturressorts, dass es das vorrangige Gründungsziel – ein hochklassiges Orchester mit 87 Musikerstellen – selbst als nicht erreichbar ansieht.

## **2.3 Künstlerisches Niveau und Akzeptanz in der Region**

- 74** Der Rechnungshof hat nicht das künstlerische Niveau der Bremer Philharmoniker beurteilt. Er ist davon ausgegangen, dass es die vom Kulturressort und der Gesell-

schaft vorgetragene erfreuliche Entwicklung des Orchesters gegeben hat. Beide haben betont, das Engagement der Musikerinnen und Musiker sei gewachsen. Auch seien mehr Veranstaltungen angeboten und die Besucherzahlen gesteigert worden. Zusammen mit einer verbesserten Öffentlichkeitsarbeit habe dies dazu geführt, dass das Orchester in der Region präsent und akzeptiert sei.

- 75** Diese Effekte der Ausgliederung sind nachvollziehbar. Aber auch für ein Orchester in der Rechtsform der GmbH mit einem professionellen Management gelten die „Gesetze“ des Marktes für klassische Musik: Orchester müssen erheblich durch öffentliche Mittel finanziert werden.

Außer bei einigen wenigen Spitzenorchestern führt eine hohe künstlerische Qualität nicht dazu, die Einnahmen deutlich zu steigern und folglich die öffentlichen Zuschüsse wesentlich senken zu können. Die wirtschaftliche Entwicklung der Bremer Philharmoniker GmbH belegt, dass in der Kategorie, in der dieses Orchester agiert, auch eine positive künstlerische Entwicklung die nötigen öffentlichen Zuschüsse nicht nennenswert mindern oder zumindest konstant halten kann.

## 2.4 Eigenfinanzierungsquote

- 76** Die Controlling- und Zuwendungsberichte des Kulturressorts weisen eine Eigenfinanzierungsquote der Bremer Philharmoniker GmbH von rd. 45 % aus. Das bedeutet, dass rd. 55 % der Kosten durch Zuschüsse abzudecken wären. Auf den ersten Blick lässt die hohe Eigenfinanzierungsquote das Bremer Orchester einzigartig in Deutschland dastehen. Sie wird allerdings nur deshalb erreicht, weil in der Gewinn- und Verlustrechnung der Gesellschaft Zuschüsse aus öffentlichen Mitteln als eigene Erlöse der Gesellschaft ausgewiesen werden. Das Kulturressort zahlt die Zuschüsse für Orchesterdienste der Bremer Philharmoniker GmbH zunächst an die Bremer Theater GmbH, die sie an das Orchester weiterleitet.

- 77** Es ist nicht zu beanstanden, dass diese Einnahmen aus Orchesterdiensten als sonstige betriebliche Erlöse verbucht werden. Der Rechnungshof hat jedoch darauf hingewiesen, dass sie bei einem Vergleich mit anderen Orchestern in die Berechnung der Zuschüsse einbezogen werden müssen. Wird der gesamte Anteil öffentlicher Mittel am Ertrag der Bremer Philharmoniker GmbH berücksichtigt, liegt die Eigenfinanzierungsquote bei rd. 8 % und der Zuschussbedarf somit bei rd. 92 %. Dies entspricht einer öffentlichen Finanzierung, die ähnlich auch für vergleichbare Orchester in anderen Städten aufgebracht wird.

## 2.5 Entwicklung des Zuschussbedarfs

- 78** Seit Gründung der Bremer Philharmoniker GmbH sind die Ausgaben der Gesellschaft Jahr für Jahr um rd. 2 % gestiegen. Die mittelfristige Finanzplanung der Gesellschaft unterstellt auch nach Ablauf des ersten Zuwendungsrahmenvertrags für die Spielzeiten 2007/2008 bis 2010/2011, dass die Ausgaben kontinuierlich steigen.

- 79** Der Rechnungshof hat auf der Grundlage der mittelfristigen Planung der Gesellschaft errechnet, wie sich der Zuschussbedarf entwickeln wird. Hierbei hat er das vereinbarte Ziel berücksichtigt, über ein Orchester mit 87 Musikerstellen zu verfügen. Schließlich war dies vom Kulturressort ursprünglich als unabdingbar angesehen und im laufenden Zuwendungsrahmenvertrag vereinbart worden. Für die Spielzeiten ab 2007/2008 hat der Rechnungshof deshalb zusätzlich 150 T€ für weitere drei Musiker eingerechnet.

- 80** Die folgende Tabelle zeigt den zu erwartenden Zuschussbedarf für die Spielzeiten 2007/2008 bis 2011/2012:

Zuschussbedarf der Bremer Philharmoniker GmbH je Spielzeit in T€					
	2007/2008	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012
Derzeit gewährter Zuschuss (Rahmenvertrag)	6.391	6.391	6.391	6.391	6.391
Weiterer Zuschussbedarf	494	630	770	913	1.058
Gesamter Zuschussbedarf	6.885	7.021	7.161	7.304	7.449



- 81 Würde ab der Spielzeit 2007/2008 die derzeitige Zahl von 84 Musikerstellen vertraglich vereinbart, verringert sich der errechnete weitere Zuschussbedarf um 150 T€.

### **3 Stellungnahme des Ressorts und Würdigung**

- 82 Das Ressort hat hervorgehoben, die mit der Umstrukturierung des Philharmonischen Staatsorchesters in die Bremer Philharmoniker GmbH gesetzten Ziele seien erreicht worden. Die positive künstlerische Entwicklung sieht das Ressort bestätigt. Dies zeige sich u. a. in einer verbesserten Klangkultur, Auftritten international hochwertiger Solisten sowie durch steigende Besucherzahlen. Auch die wirtschaftlichen Ziele seien erreicht worden. Der Beleg: Die Jahresergebnisse der bisherigen Geschäftsjahre seien – kumuliert betrachtet – auch im Vergleich zur Planung mit einem positiven Gesamtergebnis abgeschlossen worden. Deshalb könne das Orchester mit den Zuwendungen im Vertragszeitraum unter Berücksichtigung der vorgesehenen Rücklagenbildung auskömmlich wirtschaften.
- 83 Der Rechnungshof hat die künstlerische Weiterentwicklung des Orchesters und die Einhaltung dieser Ziele nicht in Abrede gestellt (s. Tz. 74). Es ist auch unstrittig, dass die Gesellschaft nach eigenen Planungen und bisherigem Geschäftsverlauf den fünfjährigen Vertragszeitraum ohne Defizit abschließen kann (s. Tz. 64). Es war aber nicht nur erklärtes Ziel des Ressorts, den Vertragszeitraum auskömmlich zu gestalten. Zudem sollte die Zahl der Orchestermusiker von 78,25 auf 87 angehoben sowie die Zuschüsse langfristig stabil gehalten werden.
- 84 Der Rechnungshof hat nachgewiesen, dass die Gesellschaft auf Grundlage der gewährten Zuschüsse diese Ziele nicht erreicht hat und auch nicht erreichen kann.
- 85 Zusammenfassend hat das Kulturressort erklärt, der Rechnungshof habe auf Risiken hingewiesen, die nach Ablauf des Zuwendungsrahmenvertrags durch die allgemeine Aufwandsentwicklung entstünden. Die Hinweise werde das Ressort konstruktiv im derzeit beginnenden Planungsprozess für die Zeit nach Auslaufen des gültigen Zuwendungsrahmenvertrags berücksichtigen. Darüber hinaus solle das private Engagement der beteiligten Gesellschafter „verstärkt und neu verhandelt“ werden.

### **4 Fazit und Ausblick**

- 86 Bei der Entscheidung zur Gründung der Bremer Philharmoniker GmbH hat das Kulturressort in Aussicht gestellt, die künstlerische Qualität des Orchesters steigern und gleichzeitig die öffentlichen Zuschüsse langfristig konstant halten zu können. Dabei wiesen bereits die Unterlagen, die bei Gründung der Gesellschaft vorlagen, aus, dass die Höhe der Zuschüsse nach Ablauf des fünfjährigen Zuwendungsrahmenvertrags nicht ausreichen wird.
- 87 Der Geschäftsverlauf der Gesellschaft belegt, dass ein Orchester mit 87 Musikerstellen unter den geltenden Vertragsbedingungen nicht lebensfähig ist. Die bei Gründung unterstellten Optimierungspotenziale auf der Einnahmen- und Ausgabe-seite konnte die Gesellschaft nicht im erforderlichen Umfang erreichen. In ihren Finanzplanungen wurden sie auch nicht mehr in dem ursprünglich geplanten Umfang einbezogen.
- 88 Die Annahmen in der Vorlage des Kulturressorts für den Beschluss des Senats am 11. Juni 2002 zur Ausweitung des Orchesters waren unrealistisch. Sie waren nicht tragfähig.
- Darum steht die Entscheidung zur Ausweitung und die damals vom Ressort erwogene Alternative erneut auf dem Prüfstand: ein erweitertes, hochklassiges Konzertorchester mit Orchesterverpflichtung für das Theater oder lediglich ein Theaterorchester mit zusätzlichem Konzertauftrag.
- 89 Wenn sich die Freie Hansestadt Bremen die Bremer Philharmoniker GmbH als ein erweitertes Orchester mit entsprechenden Musikerstellen und eigenem Management „leisten“ will, müssen wesentlich höhere, kontinuierlich wachsende öffentliche Zuschüsse gezahlt werden.
- 90 Der Rechnungshof hält es für erforderlich, die Ziele für die Bremer Philharmoniker GmbH neu zu bestimmen.

## Bildung

### Erwachsenenschule

**Die Erwachsenenenschule hat im Bundesvergleich und im Vergleich zu den Regelschulen des ersten Bildungswegs in Bremen eine zu hohe personelle Ausstattung. Das Ressort hat inzwischen zehn Lehrerstellen eingespart, ohne allerdings den künftigen Leistungsumfang vorzugeben.**

**Weitere Kostensenkungen sind ohne Qualitätsverlust möglich, wenn das Angebot der Erwachsenenenschule stärker auf den tatsächlichen Bedarf des zweiten Bildungswegs in Bremen ausgerichtet wird.**

**Zentrale Abschlussprüfungen bieten die Chance für eine individuelle, kürzere Beschulung und damit für mehr „Kundenorientierung“.**

#### 1 Prüfungsgegenstand

- 91 Wie in den meisten Bundesländern besteht in Bremen ein über Jahrzehnte gewachsenes Angebot des zweiten Bildungswegs. Lernwillige Erwachsene können so allgemein bildende Schulabschlüsse nachholen. Die Stadtgemeinde Bremen hat im Jahr 1988 die verschiedenen schulischen Angebote des zweiten Bildungswegs einschließlich der Durchführung externer Prüfungen in einer Schule, der „Erwachsenenschule“ (EWS), zusammengefasst. Ihr Auftrag ist in § 24 Abs. 1 des Bremischen Schulgesetzes (BremSchulG) beschrieben: „Die Schule für Erwachsene gibt Gelegenheit, außerhalb des üblichen Weges der Schulbildung in erwachsenengerechter Weise die Ziele der Hauptschule, der Realschule und des Gymnasiums zu erreichen.“
- 92 Der Rechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung der EWS gemäß § 88 Abs. 1 LHO geprüft. Er hat dabei die personelle Ausstattung der Schule mit der in entsprechenden Einrichtungen der anderen Bundesländer und auch mit der in den allgemein bildenden Schulen des ersten Bildungswegs in Bremen verglichen.
- 93 Außerdem hat er geprüft, ob die Mittel effektiv und effizient eingesetzt werden. Insbesondere ging es dabei um das Verhältnis von Bewerbernachfrage und schulischem Platzangebot, die Steigerung des Anteils erfolgreicher Schulabschlüsse sowie um Handlungsmöglichkeiten, die sich der EWS durch die zentralen Abschlussprüfungen in Zukunft eröffnen.
- 94 Der Rechnungshof hat die EWS in der zweiten Hälfte des Schuljahres 2004/2005 geprüft. Grundlagen waren die vom Ressort und der Schule zur Verfügung gestellten Unterlagen, Daten des Statistischen Bundesamts und der Statistischen Landesämter sowie der Kultusministerkonferenz (KMK). Darüber hinaus hat er Gespräche vor Ort mit der Schulleitung und den Lehrkräften der EWS und mit der Schulaufsicht im Ressort geführt.

#### 2 Prüfungsfeststellungen

##### 2.1 Ausgangslage

- 95 In den vergangenen fünf Schuljahren wurden etwa gleichbleibend 1.000 Schülerinnen und Schüler an der EWS unterrichtet. Der Anteil derer, die einen Realschulabschluss erreichen wollten, lag im Schuljahr 2004/2005 bei rd. 35 %. Er war damit vergleichbar hoch wie im Bundesdurchschnitt für den zweiten Bildungsweg. Der Anteil im Hauptschulbereich lag mit rd. 20 % dagegen wesentlich höher. Entsprechend niedriger war der Anteil in der gymnasialen Oberstufe mit rd. 45 %. In der gymnasialen Oberstufe haben fast alle Bewerberinnen und Bewerber einen Platz bekommen, in der Haupt- und Realschule durch Losentscheid lediglich rd. 60 %.
- 96 Der zweite Bildungsweg in Deutschland hat sich grundlegend verändert. Das gilt auch für die EWS in Bremen. Für den traditionellen Abendunterricht entscheiden sich nur noch etwas mehr als ein Drittel der Schülerinnen und Schüler. Die EWS hat sich mehr und mehr zur Tagesschule entwickelt. Heute sind es überwiegend sozial benachteiligte junge Erwachsene ohne Berufsausbildung und ohne Arbeitsplatz, die sich eine Verbesserung ihrer Situation vom zweiten Bildungsweg erhoffen. Die Hälfte der Schülerinnen und Schüler war im Schuljahr 2004/2005 jünger als 25 Jahre, 90 % nicht älter als 30 Jahre. Diese veränderte Teilnehmerstruktur hat sich auch auf die Unterrichtsform ausgewirkt.

- 97 Die EWS bietet jungen Erwachsenen, die den angestrebten Regelschulabschluss verpasst haben, eine zweite Chance. Sie sind in einem Alter, in dem der Einstieg in eine weitergehende Ausbildung noch möglich ist. Die EWS hat damit eine sozial präventive Funktion. Schülerinnen und Schüler mit einem schwierigen sozialen Hintergrund schaffen es ansonsten kaum, ganz auf sich allein gestellt einen schulischen Abschluss nachzuholen. Sie benötigen als junge Erwachsene zwar ein auf ihr Alter zugeschnittenes, aber immer noch reglementiertes schulisches Angebot. Ein Abschluss ist kein Garant, aber ein wichtiger Schritt sein Leben selbst finanzieren zu können und nicht von staatlicher Unterstützung abhängig sein zu müssen.
- 98 Das Bildungsressort sollte daher mit der EWS ein qualitativ gutes Angebot des zweiten Bildungswegs bieten, das allerdings auch wirtschaftlich angemessen sein muss.

## 2.2 Ressourceneinsatz

### 2.2.1 Ressourcen transparent zuteilen

- 99 Wie in den Schulen des ersten Bildungswegs wurden in der EWS mehr als 90 % der Mittel für das unterrichtende Personal aufgewandt. An der Schule arbeiteten im Schuljahr 2004/2005 rd. 90 Lehrerinnen und Lehrer als Vollzeit- und Teilzeitkräfte. Umgerechnet sind das rd. 75 Vollzeitlehrerstellen. Das Verhältnis der Schülerzahl zu den Lehrerwochenstunden und den daraus ermittelten Vollzeitlehrerstellen ergibt die sog. Schüler-Lehrer-Relation. Sie ist geeignet, um die Ressourcen einer Schule bewerten zu können.
- 100 Die Schüler-Lehrer-Relation ist in zehn Jahren von 8,6 : 1 (rechnerisch entfällt auf 8,6 Schülerinnen und Schüler eine Vollzeitlehrerstelle) auf 13,0 : 1 im Schuljahr 2003/2004 gestiegen. Trotzdem lag die EWS mit ihren Lehrerwochenstunden immer noch rd. 20 % über dem durchschnittlichen Wert für den zweiten Bildungsweg in Deutschland.
- 101 Das Bildungsressort hatte bereits in der ersten Hälfte des Schuljahres 2004/2005 durch die Schulaufsicht einen „Bericht über Effektivität und Effizienz der EWS“ erstellen lassen. Anschließend eröffnete das Ressort der Schule, in den kommenden drei Schuljahren je zehn Lehrerstellen abbauen zu müssen. Die zugrunde liegenden Kriterien hat das Ressort der EWS nicht genannt, auch hat es keine Vorgaben zum künftigen Leistungsumfang gemacht. Vielmehr beauftragte es die Schulleitung, selbst zu prüfen, ob und in welchem Umfang das Angebot der EWS unter diesen Bedingungen fortgeführt werden könnte.
- 102 Angesichts der im Bundesvergleich eindeutig überzogenen personellen Ausstattung hat der Rechnungshof befürwortet, Lehrerwochenstunden für die EWS zu reduzieren. Allerdings bedeutet die Maßnahme des Ressorts bei vorhandener Schülerzahl bzw. Nachfrage, dass mehr als ein Drittel des Angebots wegfällt. Sie verwandelt den Ressourcenüberhang in eine deutliche Unterausstattung.
- 103 Das Ressort hat einerseits gekürzt, andererseits offen gelassen, was von der Schule erwartet wird. Damit hat es erhebliche „Reibungsverluste“ in der Schule sowie Verunsicherung bei den Schülerinnen und Schülern erzeugt. Der Konflikt ist bis in die Medien hinein ausgetragen worden.
- 104 Ressourcen sollten transparent und nachvollziehbar für alle Beteiligten vergeben werden. Der Rechnungshof hat deshalb vorgeschlagen, der EWS Ressourcen für Personal sowie Sachmittel nach festgelegten Kriterien klar und eindeutig in Relation zur Schülerzahl (Input-Steuerung) zuzuweisen. Sobald durch ein geändertes Schulgesetz entsprechende Bedingungen vorliegen (s. Tz. 114 f.), sollte das Ressort dazu übergehen, Ressourcen der EWS je erfolgreichem Schulabschluss (Output-Steuerung) zu bemessen und dabei eine angemessene Abbrecherquote zu berücksichtigen.

### 2.2.2 Ressourcen schrittweise anpassen

- 105 Nicht nur im Vergleich der EWS mit Schulen des zweiten Bildungswegs in anderen Bundesländern, sondern auch mit den allgemein bildenden Schulen des ersten Bildungswegs in Bremen hat der Rechnungshof eine deutlich bessere personelle Ausstattung der EWS festgestellt. Gemessen an der Schüler-Lehrer-Relation standen der EWS im Schuljahr 2004/2005 fast 20 % mehr Lehrerwochenstunden

als den Regelschulen zur Verfügung. Dies führte bei ihr zu kleineren Klassen und Kursen sowie zu höherer individueller Betreuung und Beratung für Schülerinnen und Schüler.

- 106** An der EWS werden überwiegend Schülerinnen und Schüler aus sozialen Brennpunkten unterrichtet. Darin jedoch unterscheidet sich diese Schule aber nicht von vielen Schulen des ersten Bildungswegs. Von daher spricht nichts dafür, die EWS besser auszustatten als die allgemein bildenden Schulen. Im Gegenteil: Zwischen erstem und zweitem Bildungsweg gibt es einige Unterschiede, die bei der EWS eine höhere Schüler-Lehrer-Relation erlauben. Berücksichtigt werden muss insbesondere, dass in der EWS weniger Unterricht je Schüler als in den Regelschulen stattfindet. Schülerinnen und Schüler in der Abendschule haben rd. ein Drittel weniger Unterricht.
- 107** Außerdem können jungen Erwachsenen, die freiwillig das Angebot der Schule wahrnehmen, größere Klassen und Kurse zugemutet werden, als schulpflichtigen Schülerinnen und Schülern. Zudem hat die EWS nicht so viele „Disziplinprobleme“ wie Schulen des ersten Bildungswegs. Als Angebotsschule kann sie im Übrigen bei solchen Problemen die Beschulung abbrechen.
- 108** Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, möglichst rasch Bemessungskriterien für die Besonderheiten des zweiten Bildungswegs zu entwickeln und die Ressourcen der EWS entsprechend zu senken. Als Sofortmaßnahme hat er vorgeschlagen, in einem ersten pragmatischen Schritt die Schüler-Lehrer-Relation der vergleichbaren Schularten des ersten Bildungswegs auch bei der EWS anzusetzen. Das entspricht einer Reduktion um die zehn Lehrerstellen, die bereits für das Schuljahr 2005/2006 umgesetzt und in der Haushaltsaufstellung 2006/2007 berücksichtigt worden sind. Eingespart werden dadurch rd. 400 T€ jährlich.
- 109** Notwendig ist, dass das Bildungsressort künftig seiner Steuerungsfunktion besser nachkommt und insbesondere Einsparvorhaben ausweist, konzeptionell absichert und damit inhaltlich begründet. Die in Tz. 102 benannten Probleme hätten vermieden werden können.

### **2.3 Umfang des gymnasialen Angebots**

- 110** Die EWS führt Vorkurse in der gymnasialen Oberstufe durch. Diese Anfangsphase findet als Abendunterricht statt. Die Schülerzahl entspricht der nachfolgenden Einführungsphase. Die Teilnahme an einem Vorkurs ist aber nach einer KMK-Vereinbarung nicht verpflichtend. Ebenfalls nicht vorgeschrieben ist der Umfang des Unterrichts in der Einführungsphase. In der EWS weist sie etwa die gleiche Stundenzahl auf wie die sich anschließende Qualifikationsphase, obwohl sie lt. KMK-Vereinbarung lediglich eine „Brückenfunktion“ für die Qualifikationsphase haben soll.
- 111** Dass die EWS das Unterrichtsangebot in der gymnasialen Oberstufe so stark ausweitet, liegt nach Auffassung des Rechnungshofs weder im Interesse der Schülerinnen und Schüler noch ist es wirtschaftlich. Die Vorgaben der KMK müssen eingehalten werden, aber übererfüllt werden sollten sie nicht. Der Vorkurs ist auf Schülerinnen und Schüler zu begrenzen, die gemäß KMK-Vereinbarung diese Phase zwingend durchlaufen müssen. Der Lernumfang in der Einführungsphase kann deutlich reduziert werden.

### **2.4 Aufnahme- und Versetzungsordnung**

- 112** Die EWS hat dem Rechnungshof ausführliche Statistiken zu Absolventen, Wiederholern und Schulabbrechern vorlegen können. Da auf KMK-Ebene diese Daten nicht gesondert für den zweiten Bildungsweg geführt werden, war ein Vergleich mit Schulen in anderen Bundesländern nicht möglich.
- 113** Ziel der EWS muss es sein, möglichst viele Schülerinnen und Schüler zu einem erfolgreichen Abschluss zu führen. Als Angebotsschule ohne Schulpflicht kann sie allerdings Schulabbrüche prinzipiell nicht vermeiden. Hinzu kommt, dass der zweite Bildungsweg nicht mehr wie früher hauptsächlich Durchgangsstation für Erwerbstätige auf ihrem weiteren beruflichen Weg, sondern häufig Lebensphase für arbeitslose junge Erwachsene ist. Sie wählen u. a. mangels Alternativen diesen Weg auch deshalb, weil sie dadurch Leistungen nach dem Ausbildungsförderungsgesetz (BAföG) beanspruchen können. Nicht in jedem Fall kann also als Primärmotivation unterstellt werden, dass ein erfolgreicher Abschluss angestrebt wird.

- 114 Die EWS hat bisher nicht die Möglichkeit, z. B. durch Eingangstests zu erreichen, dass die vorhandenen Plätze mit Schülerinnen und Schülern belegt werden, bei denen die berechtigte Aussicht auf einen erfolgreichen Abschluss besteht.
- 115 Der Rechnungshof hat deshalb dem Ressort empfohlen zu regeln, dass Eingangsprüfungen bei der Aufnahme oder nach einem ersten Unterrichtsabschnitt in der EWS möglich sind. Notwendig ist außerdem, dass – anders als in den Regelschulen – die EWS den weiteren Schulbesuch unterbinden kann. Hierzu bedarf es einer Versetzungsordnung, die Zwischenprüfungen vorsieht.
- 116 Die Bremische Bürgerschaft hat mittlerweile auf Vorschlag des Bildungsressorts das BremSchulG entsprechend geändert. Auf dieser Grundlage kann das Ressort die notwendigen Verordnungen erlassen.

## **2.5 Zentrale Abschlussprüfungen**

- 117 Mit dem Schuljahr 2006/2007 werden im Land Bremen für den Haupt- und Realschulabschluss sowie für das Abitur zentrale Prüfungen eingeführt. Das sind Prüfungen, die an allen Schulen mit identischen Aufgabenstellungen durchgeführt werden.
- 118 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die EWS in ihrer Jahresplanung für das Schuljahr 2005/2006 einen Schwerpunkt ihrer Schulentwicklungsarbeit darin sieht, an Stelle zentral vorgegebener Aufgaben eigene Verfahren zu entwickeln.
- 119 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, eindeutig klarzustellen, dass die zentralen Abschlussprüfungen uneingeschränkt auch für die EWS gelten. Für Schülerinnen und Schüler des zweiten Bildungswegs verlieren Abschlüsse ihren „Wert“, wenn für sie andere Bedingungen gelten. Darüber hinaus sind zentrale Abschlüsse ein wichtiges Instrument der Qualitätssicherung für Schule und Ressort. Es kann nur genutzt werden, wenn Abschlüsse der EWS mit denen der Regelschulen vergleichbar sind.

## **2.6 Veränderung der Unterrichtsformen**

- 120 Der Rechnungshof sieht in zentralen Abschlussprüfungen vor allem neue Handlungsmöglichkeiten für die Schule des zweiten Bildungswegs. Die „Auftragsbeziehung“ können Ressort und EWS neu gestalten. Weil der schulische Erfolg künftig durch zentrale Prüfungen messbar wird, kann der Unterricht mit wesentlich weniger Vorgaben auskommen. Das gilt sofort und uneingeschränkt für den Haupt- und Realschulzweig der EWS, aufgrund der geltenden KMK-Vereinbarungen derzeit nur bedingt für die gymnasiale Oberstufe.
- 121 Die EWS muss nicht wie die Regelschulen einen vergleichbaren Unterricht anbieten, der auch einen Schulwechsel erlaubt. Dauer und Umfang des Unterrichts bis zum Haupt- und Realschulabschluss können im Interesse der Lernenden so weit wie möglich verkürzt werden.
- 122 Der Rechnungshof hat vorgeschlagen, den Unterricht modular durch kürzere Lerneinheiten zu gestalten. Diese können von Schülerinnen und Schülern individuell nach Lernvoraussetzung belegt werden. Außerdem würde dadurch ein Einstieg in die EWS in kürzeren Zeitintervallen möglich und eine bessere Auslastung der Klassen und Kurse durch Besetzung frei werdender Plätze erreicht werden (s. Tz. 95).
- 123 Ein modular aufgebautes Angebot wäre darüber hinaus geeignet, die seit 2004 nicht mehr stattfindenden Vorbereitungskurse zur „Nichtschülerprüfung“ zu ersetzen. Diese Kurse wurden früher von der Volkshochschule durchgeführt. Sie waren ein Angebot für Personen, die einen allgemein bildenden Abschluss nachholen wollten, ohne an einem schulischen Angebot des zweiten Bildungswegs teilzunehmen. Zur Vorbereitung auf eine externe Prüfung sollte die Teilnahme an einzelnen Modulen in der EWS ermöglicht werden. Angesichts der geringen Teilnehmerzahlen, die die Vorbereitungskurse der Volkshochschule in der Vergangenheit hatten, müsste dies kostenneutral mit den Ressourcen der EWS möglich sein.
- 124 Orientiert sich die EWS an den zentralen Abschlussprüfungen, hat sie die Chance, ihr Angebot viel stärker als bislang an den Bedürfnissen der Schülerinnen und Schüler als „Kunden“ auszurichten. Das gilt mindestens für den Haupt- und Realschulabschluss. Dafür ist es erforderlich, den Unterrichtsablauf und die Schulumorganisation entsprechend anzupassen.

## **2.6 Externe Prüfungen**

- 125 Die EWS führt in Bremen alle externen Prüfungen bei privaten Ersatzschulen durch. Zu ihren Aufgaben gehört ebenfalls die Abnahme der Nichtschülerprüfungen. Nach Auffassung des Rechnungshofs hat sich die Zusammenfassung dieser Prüfungstätigkeiten in einer eigenen Abteilung der EWS bewährt.
- 126 Für private Ersatzschulen gelten lt. BremSchulG die Vorgaben der zentralen Abschlussprüfungen. Der Rechnungshof hat vorgeschlagen, dies auch für die Nichtschülerprüfungen vorzusehen und sie in die schulischen Abschlussprüfungen der EWS einzubinden. Insgesamt sieht er die Notwendigkeit, die Durchführung externer Prüfungen wegen der zukünftig zentralen Abschlussprüfungen neu zu strukturieren. Der Aufwand für diese Prüfungen ließe sich erheblich verringern.

## **3 Stellungnahme des Ressorts**

- 127 In seiner Stellungnahme hat das Bildungsressort dargelegt, die Wertungen und Empfehlungen des Rechnungshofs deckten sich teilweise mit Plänen des Ressorts. Für die EWS, die die unabdingbare Aufgabe des zweiten Bildungswegs in Bremen wahrnehme, könne es die Vorschläge im Wesentlichen akzeptieren und umsetzen.
- 128 Die Vergabe von Ressourcen je Schüler (Input-Steuerung) sei auch Ziel des Ressorts. Es prüfe, ob dies bereits zum Schuljahr 2006/2007 erreicht werden kann. Grundsätzlich halte es ebenfalls die an erfolgreichen Abschlüssen orientierte Output-Steuerung für richtig. Wann dies umgesetzt wird, hat das Ressort jedoch offen gelassen.
- 129 Das Ressort stimme dem Rechnungshof zu, dass durch Eingangsprüfungen, Versetzungsordnungen mit Zwischenqualifikationen und zentrale Abschlussprüfungen eine effizientere Arbeit der EWS erreicht werden kann. Ob ein stärker modularisierter Unterricht ohne Klassenverband pädagogisch sinnvoll und ökonomischer ist, werde es prüfen.
- 130 Der Empfehlung des Rechnungshofs, die Ressourcen zunächst auf das durchschnittliche Niveau der Schulen des ersten Bildungswegs in Bremen abzusenken und danach für erwachsene Schülerinnen und Schüler des zweiten Bildungswegs weiter anzupassen, entspreche den Überlegungen des Ressorts. Weitere Kürzungen seien möglich, allerdings solle zunächst die EWS selbst in Kenntnis ihrer Situation angemessene Gestaltungsvorschläge machen.
- 131 Das Ressort werde ebenfalls prüfen, wie externe Prüfungen kostengünstiger werden könnten. Es müsse dabei insbesondere die Frage klären, ob die vom Rechnungshof begrüßte bisherige Zentralisierung in der EWS oder eine Zuordnung zu anderen Institutionen wirtschaftlicher sei.
- 132 Das Ressort greife den Vorschlag des Rechnungshofs auf, die seit 2004 nicht mehr in der Volkshochschule stattfindenden Vorbereitungskurse zur Nichtschülerprüfung kostenneutral in die Unterrichtstätigkeit der EWS zu integrieren. Es werde prüfen, ob diese Kurse an der EWS wieder angeboten werden könnten und ob dies ohne zusätzliche Kosten möglich sei.

## **4 Maßnahme des Ressorts**

- 133 Inzwischen hat das Bildungsressort eine Verordnung über den Erwerb des erweiterten Hauptschulabschlusses und des Realschulabschlusses an Schulen des zweiten Bildungswegs im Land Bremen erlassen. Sie ist mit Wirkung vom 1. Februar 2006 in Kraft getreten. Danach muss die EWS halbjährlich in jedem Prüfungsfach eigene Aufgabenvorschläge erstellen und zweimal im Jahr ein komplettes Prüfungsverfahren durchführen. Damit wird die EWS, entgegen der Empfehlung des Rechnungshofs (s. Tz. 118 f.) und anders als ursprünglich vom Ressort in Aussicht gestellt (s. Tz. 129 f.), aus den für allgemein bildende Schulen geltenden zentralen Abschlussprüfungen herausgenommen.
- 134 Nach neuer Auffassung des Ressorts erfordern die strukturellen Unterschiede zwischen den Schulen des ersten und zweiten Bildungswegs diesen Sonderweg bei den Abschlussprüfungen. Insbesondere die im BremSchulG geforderte „erwachsenengerechte Weise“ der Beschulung und die Modularisierung des Unterrichts, verbunden mit einer flexiblen Beschulungsdauer, hat das Ressort als Gründe angeführt.

- 135 Der Rechnungshof hält die „Wertigkeit“ der Abschlüsse und die Vergleichbarkeit der schulischen Ergebnisse als Instrument der Qualitätssicherung für unverzichtbar. Es sollten dieselben Aufgaben für Abschlüsse im ersten und zweiten Bildungsweg gestellt werden. Es müssen Aufgaben sein, die für beide Abschlüsse geeignet sind (s. Tz. 119).
- 136 Darüber hinaus sind zwei parallel laufende, aufwändige Verfahren zur Erlangung eines schulischen Abschlusses – zentral für die Schulen des ersten Bildungswegs und zusätzlich zweimal jährlich für die EWS – nicht wirtschaftlich. So wünschenswert mehrere Prüfungstermine unter dem Gesichtspunkt der Modularisierung des Unterrichts und einer individuellen Beschulungsdauer sind, geht ein solches Angebot über das des ersten Bildungswegs hinaus und ist nicht notwendig. Eine flexible Beschulungsdauer an der EWS kann wirtschaftlich nur mit Hilfe des Einstiegs zu einem individuell angemessenen Zeitpunkt vor der jährlich stattfindenden zentralen Abschlussprüfung realisiert werden (s. Tz. 122).

## 5 Fazit

- 137 Aus Sicht des Rechnungshofs kann das Angebot der EWS noch stärker auf den tatsächlichen Bedarf des zweiten Bildungswegs in Bremen ausgerichtet werden. Hierdurch werden Kosten gesenkt, ohne die Anzahl erfolgreicher Schulabschlüsse zu verringern.
- 138 Damit die Schulabschlüsse der EWS denen des ersten Bildungswegs entsprechen, müssen die gleichen Verfahren der Qualitätssicherung angewendet werden. Der Unterricht an der EWS sollte in „erwachsenengerechter Weise“ stattfinden. Für eine allgemein bildende Schule, die jungen Erwachsenen die Möglichkeit bietet, die Schulabschlüsse des ersten Bildungswegs nachzuholen, verbietet sich der nunmehr vom Ressort vorgegebene Sonderweg.

## Bau

### Bremische Bauordnungsbehörden

**Das Bauressort plant, durch eine Änderung der Landesbauordnung die meisten gewerblichen Bauten vom bisherigen Genehmigungsverfahren freizustellen. Da dies zu Gebührenaufwänden führen würde, sollte die Freistellung nur umgesetzt werden, wenn dadurch Ausgaben mindestens in Höhe der wegfallenden Einnahmen eingespart werden können.**

**Die in Ansätzen vorhandene Kostenträgerrechnung sollte weiterentwickelt und zur Kalkulation möglichst kostendeckender Gebühren für Bauordnungsverfahren genutzt werden.**

**Das Ressort muss den Gebührenaufwänden i. H. v. rd. 370 T€ nachgehen. Von der Möglichkeit, Gebührenvorauszahlungen zu fordern, sollte es Gebrauch machen.**

### 1 Prüfungsgegenstand

- 139 Für Baugenehmigungsverfahren nach der Landesbauordnung der Freien Hansestadt Bremen (BremLBO) ist die Abteilung „Stadtentwicklung, Stadtplanung, Bauordnung“ des Bauressorts für das Bremer Stadtgebiet zuständig. Für den Stadtbezirk Bremen-Nord obliegt diese Zuständigkeit dem Bauamt Bremen-Nord (BBN). Für diese Verfahren erheben die Bauordnungsbehörden Gebühren nach der Kostenverordnung Bau (BauKostV).
- 140 Das Bauressort plant, im Jahr 2006 die BremLBO zu ändern. Bereits jetzt muss nicht für jedes Wohnungsbauvorhaben eine Genehmigung eingeholt werden. In geeigneten Fällen reicht es aus, das Vorhaben mit den vollständigen Unterlagen bei der Bauordnungsbehörde einzureichen. Mit der geplanten Änderung der BremLBO strebt das Bauressort an, auch weite Teile gewerblicher Bauten von der Genehmigungspflicht freizustellen.
- 141 Die Prüfung durch den Rechnungshof hatte u. a. zum Inhalt, die Folgen dieser möglichen Rechtsänderung zu ermitteln und die Gebührenerhebung im Allgemeinen zu untersuchen.

## **2 Prüfungsfeststellungen und Stellungnahme des Ressorts**

### **2.1 Geplante Änderung der Landesbauordnung**

- 142** Die Kommunen führen die Landesbauordnungen aus. Der Bund vereinbart mit den Ländern eine Musterbauordnung als Rahmen, in dem sich die Bauordnungen der Länder bewegen können. Die zzt. gültige Fassung ist die im Jahr 2002 vereinbarte Musterbauordnung 2 (MBO-2). Sie bietet unterschiedliche Module, mit denen die Länder zwischen einer geringfügigen und einer weitgehenden Genehmigungsfreistellung wählen können.
- 143** Bisher haben elf Länder in der Folge der MBO-2 ihre Landesbauordnungen novelliert. Dabei haben lediglich vier Länder eine weitgehende Verfahrensfreistellung im Bereich der gewerblichen Bauten geregelt. In den anderen Ländern gibt es unterschiedliche Regelungen bis hin zu weitreichend geregelten, klassischen Baugenehmigungsverfahren durch die Bauordnungsbehörden. Niedersachsen plant absehbar keine Verfahrensfreiheit für gewerbliche Bauten.
- 144** In der Novellierungsvorlage für die staatliche Deputation für Bau und Verkehr vom 17. Januar 2005 zur Änderung der BremLBO hat das Bauressort vorgesehen, gewerbliche Bauten weitgehend verfahrensfrei zu stellen. Mit der Verfahrensfreiheit für gewerbliche Bauten solle das vom Senat vorgegebene Ziel eines weitgehenden Bürokratieabbaus umgesetzt werden. Grob geschätzt würden sich die jährlichen Mindereinnahmen nach Angaben des Ressorts auf rd. 700 T€ belaufen. Mindereinnahmen entstünden, weil für verfahrensfreie Vorhaben statt einer nach den Baukosten ermittelten Gebühr lediglich eine geringe Pauschalgebühr erhoben werden solle. Durch die Verfahrensfreistellung ergäben sich Einsparungen wegen des zu erwartenden geringeren Verwaltungsaufwands der Bauordnungsbehörden, die jedoch die Mindereinnahmen nicht annähernd kompensieren würden. Um die finanziellen Auswirkungen abzumildern sei geplant, die Verfahrensfreistellung evtl. stufenweise einzuführen.
- 145** Der Rechnungshof hat den in der Vorlage geschätzten Einnahmeverlust anhand der Einnahmen der letzten Jahre für die Stadtgemeinde Bremen nachvollzogen. Er hat festgestellt, dass diese Schätzung die im Stadtbezirk Bremen-Nord anfallenden Mindereinnahmen nicht einbezieht. Die zu erwartenden Mindereinnahmen des BBN hat der Rechnungshof überschlägig mit rd. 150 T€ ermittelt. Insgesamt wird die Stadtgemeinde Bremen somit voraussichtlich rd. 850 T€ weniger einnehmen.
- 146** Der Rechnungshof hat vorgeschlagen, den erwarteten Gebührenaufschlag und die dagegen stehenden Einspareffekte (s. Tz. 144) nicht nur grob zu schätzen, sondern rechnerisch nachvollziehbar anhand der Erfahrungswerte der letzten Jahre darzulegen. Dabei sind die im BBN entstehenden Mindereinnahmen zu berücksichtigen.
- 147** Außerdem hat der Rechnungshof das Ressort aufgefordert, in seinen weiteren Verfahrensvorschlägen, nicht nur den Senatsbeschluss zum Bürokratieabbau darzustellen, sondern angesichts der Haushaltsnotlage Bremens auch die Senatsbeschlüsse zur Einnahmenerhöhung/Ausgabenreduzierung.
- 148** Insbesondere unter Berücksichtigung der extremen Haushaltsnotlage Bremens hat der Rechnungshof empfohlen, mit der Verfahrensfreistellung nicht über die Niedersachsens hinauszugehen, jedenfalls wenn die Einnahmenreduzierung nicht in absehbarer Zeit durch Personalabbau überkompensiert werden kann. Es besteht kein überzeugender Bremen spezifischer Grund, anders als Niedersachsen vorzugehen.
- 149** Das Bauressort hat mitgeteilt, es beabsichtige, Anfang 2006 in einem Referentenentwurf die Ausgestaltung der geplanten Gesetzesänderung darzulegen. Es werde in diesem ebenfalls eine nachvollziehbare aktuelle Schätzung der erwarteten Gebührenaufschläge darlegen und auch über die Situation in Niedersachsen informieren. Bislang ist der Referentenentwurf den Gremien noch nicht vorgelegt worden.

### **2.2 Haushaltsaufstellung**

- 150** Einnahmen und Ausgaben sind gemäß VV-LHO Nr. 1.2 zu § 11 LHO mit der größtmöglichen Genauigkeit zu ermitteln. Die Einnahmen der Abteilung „Stadtentwicklung, Stadtplanung, Bauordnung“ wurden seit dem Jahr 2002 im Haushalt ohne



nachvollziehbare fachliche Gründe zu hoch veranschlagt. So betrug beispielsweise der Haushaltsanschlag 2004 rd. 6.340 T€, während lediglich rd. 3.875 T€ eingenommen wurden. Anders sah dies für den Bereich des BBN aus. Dort entsprachen die tatsächlichen jeweils nahezu den veranschlagten Einnahmen.

**151** Das Ressort hat dargelegt, es könne Haushaltsanschlüsse nicht immer nach fachlichen Gesichtspunkten und Prognosen veranschlagen, weil es sich an den Haushalts Eckwerten orientieren müsse. In den Haushaltsentwürfen 2006/2007 habe es aber erstmals wieder Einnahmen veranschlagt, die sich an den tatsächlich erzielten Einnahmen der Vorjahre orientierten.

**152** Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, die Einnahmen auch künftig entsprechend den rechtlichen Vorgaben in zu erwartender Höhe zu veranschlagen. Für den Fall, dass es zu der vom Bauressort vorgesehenen Rechtsänderung kommt, sind die Anschläge um die erwarteten Einnahmeausfälle zu reduzieren.

### **2.3 Controlling**

**153** Der Bereich Bauordnung ist im Produktgruppenhaushalt mit folgenden Kennzahlen abgebildet:

- Zahl der erteilten Verfahrensfreistellungen im Wohnungsbau
- Anzahl der erteilten Baugenehmigungen
- Bauordnungsbehördliche Verfahren
- Neueingänge Bauanträge
- Genehmigtes Bauvolumen

**154** Der Rechnungshof hält diese Kennzahlen für wenig steuerungsrelevant und hat vorgeschlagen, sich an denen anderer Kommunen zu orientieren. Üblicherweise werden folgende Kennzahlen erhoben:

- Kostendeckungsgrade (nach §§ der BremLBO aufgeschlüsselt)
- Einnahmen der Bauordnung pro Einwohner
- Einnahmen je Antrag
- Durchschnittliche Bearbeitungszeit je Baugenehmigungsverfahren
- Durchschnittliche Kosten pro Baugenehmigungsverfahren

**155** Das Ressort befürchtet einerseits, eine Aufnahme der genannten operativen Kennzahlen würde den Rahmen des Produktgruppenhaushalts sprengen. Andererseits hat es jedoch bestätigt, dass die Daten helfen würden, Zielerreichungsgrade für die dienststelleninterne Steuerung zu erkennen.

**156** Der Rechnungshof hält den Aufwand für die Erhebung der auch in anderen Kommunen zu Steuerungs- und Vergleichszwecken verwendeten Kennzahlen für vertretbar, zumal dann auf die Erhebung und Darstellung anderer, nicht steuerungsrelevanter Daten verzichtet werden kann.

### **2.4 Personal**

**157** Eine Unternehmensberatung hatte in einer Organisationsuntersuchung im Jahr 1997 ermittelt, welche personelle Ausstattung für die Bauordnungsbehörden erforderlich ist. Der Gutachter hat dabei eine Grundausrüstung ermittelt, die geeignet sein sollte, durch Leistungszulagen und flexible Arbeitszeitmodelle auch Konjunkturhochphasen zu meistern. Das Modell war so angelegt, dass es relativ einfach jährlich fortgeschrieben werden könnte.

**158** Der Gutachter hatte für die Bauordnungsbehörden jeweils den Ist-Bestand an Stellen dem Soll-Zustand gegenübergestellt und damit mögliche Personaleinsparungen ermittelt. Um diese Einsparungen erzielen zu können, hatte der Gutachter dem Ressort empfohlen, ein Realisierungskonzept zu erstellen.

**159** Das Ressort hat ein solches Konzept nicht erarbeitet. Grund sei die im Anschluss an das Gutachten begonnene Umstrukturierung gewesen, mit der die stadtbreitischen Bereiche Stadtplanung und Bauordnung vereint worden sind. Eine Überleitungsrechnung gebe es nicht, ferner auch keine Stellenbeschreibungen. Daher sei der gegenwärtige Ist-Zustand nicht feststellbar.

- 160** Die Abteilung „Stadtentwicklung, Stadtplanung, Bauordnung“ hat lediglich für das Jahr 2004 in einer internen Datensammlung die Anzahl der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Bauordnung angegeben. Diese Zahlen beruhen nach Aussage des Ressorts auf einer Auszählung des Telefonverzeichnisses. Für Steuerungszwecke ist diese Auszählung unzureichend. Da weitere schriftliche Unterlagen nicht bestehen, konnte nicht nachvollzogen werden, ob Stellenanzahl und Aufgaben in einem sachgerechten Verhältnis zueinander stehen.
- 161** Aufgrund des fehlenden Personalcontrollings war nicht ersichtlich, ob die Bauordnungsbehörden optimal organisiert waren. Der Rechnungshof hat vorgeschlagen, die Grundlagen für ein Personalcontrolling zu schaffen, das auf allgemein anerkannten Ansätzen für Organisationsuntersuchungen beruht; so könnte eine verbesserte Aufgabenerledigung in den Bereichen der Bauordnung gewährleistet werden.

## **2.5 Kosten- und Leistungsrechnung**

- 162** Das Bauressort ordnet den Abteilungen und Referaten seit Anfang 2004 die Personal- und Sachkosten zu. Das seit 2006 reorganisierte BBN hat darüber hinaus für die Produkte der Bauordnung bereits u. a. folgende Kostenträger eingerichtet:
- Genehmigungsbedürftige Bauvorhaben
  - Vereinfachte Baugenehmigungsverfahren
  - Statische Prüfung und Überwachung
- 163** Die Kostenträger des BBN entsprechen bereits weitgehend den Gebührentatbeständen aus der BauKostV. Mit diesen Kostenträgern können erstmalig Kostendeckungsgrade ermittelt werden, die das Verhältnis der erhobenen Gebühren zu den angefallenen Kosten in Prozent darstellen.
- 164** Das Bauressort sollte die positiven Ansätze der Kostenträgerrechnung des BBN übernehmen und weiterentwickeln. Eine Kostenträgerrechnung ist u. a. von großem Nutzen, um zukünftig die Gebühren der Bauordnung für die BauKostV, die bisher lediglich um die Inflationsrate fortgeschrieben wurden, kalkulieren zu können.
- 165** Das Ressort hat sich bereit erklärt, für den Bereich der Bauordnung vorrangig eine Kostenträgerrechnung einzuführen.

## **2.6 Gebührenkalkulation**

- 166** Für den Stadtbezirk Bremen-Nord hat das BBN im Jahr 2004 bei einem Gebührenaufkommen i. H. v. rd. 633 T€ und Kosten von rd. 1.040 T€ einen Kostendeckungsgrad von rd. 61 % ermittelt. Die Kostendeckungsgrade für die einzelnen Kostenträger unterscheiden sich erheblich. So gibt es Kostenträger mit einem Kostendeckungsgrad von unter 10 %. Auch für das übrige bremische Stadtgebiet, das 2004 ein Gebührenaufkommen von rd. 3,875 Mio. € hatte, besteht eine erhebliche Unterdeckung. Deren Höhe lässt sich mangels einer Kostenträgerrechnung nicht detailliert beziffern.
- 167** Gebühren sollten möglichst kostendeckend erhoben werden. Dabei muss vor allem geprüft werden, ob alle Möglichkeiten ausgeschöpft sind, Kosten zu senken oder Gebühren zu erhöhen.
- 168** Der Rechnungshof hat dem Ressort anhand mehrerer Beispiele Vorschläge gemacht:
- Bei Verfahrensfreistellungen für Wohnungsbauten wird zzt. eine Pauschalgebühr in Höhe von 150 € erhoben. Mit dieser Gebühr werden die in den Bauordnungsbehörden entstehenden Kosten nicht annähernd gedeckt. Eine kostendeckende Gebühr muss mit dem wirtschaftlichen Wert der Amtshandlung vereinbar sein. Angesichts der Baukosten für einen Wohnungsbau ist eine die Verwaltungskosten deckende Gebühr angemessen. Im Jahr 2004 hat es 277 verfahrensfreie Wohnungsbauten gegeben, die zu einem Gebührenaufkommen von rd. 40 T€ geführt haben. Es sollte unter Berücksichtigung baupolitischer Erwägungen geprüft werden, ob dieses Gebührenaufkommen durch eine kostendeckende Gebühr erhöht werden kann.

- Nach Einführung der Verfahrensfreiheit für Bereiche des Wohnungsbaus hat sich der Beratungsaufwand der Bauordnungsbehörden für Bauherren und Architekten erheblich erhöht. Für diese Beratungen ist in der BauKostV eine Gebühr vorgesehen, die bisher nur selten erhoben worden ist. Das Bauressort muss dafür sorgen, dass diese Gebühren erhoben werden.
- Das Bauressort hat ein elektronisches Baugenehmigungsverfahren eingeführt. Der Rechnungshof hat empfohlen, dieses Angebot auszubauen. Beispielsweise könnten Akteneinsichten vor Ort vermieden werden, wenn die Daten per Internet abrufbar wären. Der Verwaltungsaufwand würde sich dabei erheblich verringern. Zwar entstünde zunächst ein zusätzlicher Aufwand, die Daten elektronisch zu erfassen. In der Folge könnten diese Dienstleistungen gebührenpflichtig angeboten werden.

**169** Das Ressort hat zugesagt, eine Erhöhung der Gebühren für den verfahrensfreien Wohnungsbau zu prüfen. Zudem werde es dafür sorgen, dass die Beratungsgebühr tatsächlich erhoben wird. Auch der Anregung des Rechnungshofs zum weiteren Angebot von Internet-Dienstleistungen stehe es positiv gegenüber.

## **2.7 Bauindices**

**170** Baugenehmigungsgebühren nach der BauKostV werden ermittelt, indem die vom Bauherrn anzugebenden voraussichtlichen Baukosten mit einem Promillesatz multipliziert werden. Um aufwändige Prüfungen der Baukosten durch die Bauordnungsbehörden zu vermeiden, werden für standardisierbare Baumaßnahmen in den Kostenverordnungen der Länder Bauindices nach DIN 277 festgelegt.

**171** In den Kostenverordnungen anderer Länder, z. B. Hamburg und Niedersachsen, sind zahlreiche Bauindices vorgegeben. Die bremische BauKostV enthält dagegen Bauindices nur in geringem Umfang. Das hat zur Folge, dass für die Gebührenberechnung bei Vorhaben ohne Index die Baukosten überprüft werden müssten. In der Praxis werden Baukosten nur hinterfragt, wenn sie offensichtlich nicht plausibel sind.

**172** Da anzunehmen ist, dass Antragsteller möglichst niedrige Baukosten angeben, um geringe Gebühren zahlen zu müssen, kann es in Fällen ohne Bauindices zu Mindereinnahmen kommen. Bauindices vermeiden nicht nur Verwaltungsaufwand, sie führen auch zu einer stärkeren Gleichbehandlung. Der Rechnungshof hat daher gefordert, auch in Bremen einen umfangreichen Katalog von Bauindices einzuführen.

**173** Das Ressort hat diese Forderung grundsätzlich unterstützt, aber bisher nicht konkretisiert, in welchem Umfang zusätzliche Bauindices festgelegt werden sollen. Der Rechnungshof erwartet vom Ressort eine umfassende Untersuchung dazu.

## **2.8 Außenstände**

**174** Der Rechnungshof hat ermittelt, dass von den am 31. Dezember 2004 noch nicht beglichenen Gebühren i. H. v. insgesamt über 750 T€ am 30. September 2005 rd. 500 T€ nicht eingezahlt waren. Davon entfallen rd. 75 T€ auf Forderungen aus der Zeit vor dem Jahr 2000. Der Rechnungshof hat das Bauressort aufgefordert, die Ursachen für diese hohen Außenstände zu ermitteln und geeignete Maßnahmen zu deren Beitreibung zu ergreifen. Künftig sollten die Außenstände mittels Kennzahlen in Controlling-Berichten, wie z. B. dem Produktgruppencontrolling, abgebildet werden.

**175** Das Bauressort hat mitgeteilt, in den vom Rechnungshof ermittelten Außenständen sei ein Betrag i. H. v. rd. 130 T€ enthalten, der sich aus einer Gebührennachforderung ergebe. Diese sei vom Bauherren angefochten worden. Das Verfahren sei zzt. beim Verwaltungsgericht anhängig. Ansonsten handele es sich – bis auf wenige Ausnahmen, in denen Bauherren insolvent seien – um durchsetzbare Forderungen. In dem verbleibenden Betrag i. H. v. rd. 370 T€ seien zudem andere Gebühren des Bauordnungsverfahrens enthalten. Das Ressort bemühe sich, die Außenstände beizutreiben. Allerdings stünden die personellen Ressourcen für eine ständige Kontrolle des Kontokorrent nicht zur Verfügung.

**176** Der Rechnungshof hält es für unabdingbar, dass das Ressort die erheblichen Gebührenaußenstände abbaut. Insbesondere die älteren Außenstände sind nicht hinnehmbar.

## 2.9 Vorauszahlungen

- 177** Eine Ursache der hohen Gebührenaußenstände könnte im bremischen Verfahren zur Gebührenerhebung im Baugenehmigungsverfahren liegen. Diese Gebühren machen den größten Teil des Gebührenvolumens aus. In Bremen wird der Antrag auf eine Baugenehmigung zunächst von der zuständigen Bauordnungsbehörde geprüft. Wenn eine Genehmigung erteilt werden kann, wird dies dem Antragsteller mitgeteilt und eine Gebührenrechnung beigefügt. Nach Eingang der Zahlung erhält der Antragsteller die Baugenehmigung. Zahlt er nicht, wird ihm trotzdem von der Abteilung „Stadtentwicklung, Stadtplanung, Bauordnung“ vier Wochen und vom BBN ein halbes Jahr nach Gebührenbescheid die Baugenehmigung erteilt. Genehmigungen ohne Zahlungen erteilt das Ressort nach eigenen Angaben, um die Gebührenschuld entstehen zu lassen. Dann könne das Mahnverfahren eingeleitet werden. Die Baubehörde beruft sich bei ihrem Verfahren unrichtiger Weise auf § 16 Abs. 1 Bremisches Gebühren- und Beitragsgesetz (BremGebBeitrG).
- 178** Der Rechnungshof hat gefordert, die voraussichtlichen Gebühren grundsätzlich bei der Antragstellung zu ermitteln und vor der weiteren Prüfung des Antrags entsprechend § 16 Abs. 1 BremGebBeitrG zu erheben. Diese Forderung stützt sich auch auf Nr. 5 der VV-LHO zu § 34 LHO. Danach sind Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erheben. Wenn es notwendig und zweckmäßig ist, sind Vorauszahlungen zu verlangen. Mit Vorauszahlungen soll gerade vermieden werden, dass Baugenehmigungen auch ohne bzw. ohne zeitgerechte Zahlung von Gebühren erteilt werden. Damit könnten zudem offensichtlich abzulehnende Anträge oder nicht ernsthaft beabsichtigte Bauvorhaben verhindert werden.
- 179** Das Bauressort hält das vom Rechnungshof vorgeschlagene Verfahren für die Gebührenerhebung nicht für praktikabel, weil es einen zusätzlichen Verwaltungsaufwand bedeute. Unmittelbar nach Antragstellung könnten die Gebühren nur vorläufig festgesetzt werden und müssten in vielen Fällen nach Abschluss des Baugenehmigungsverfahrens neu berechnet und festgesetzt werden. Außerdem würde bei den Antragstellern die Erwartung bestehen, dass die Entscheidung kurzfristig und selbstverständlich positiv im Sinne des Antragstellers ausfalle.
- 180** Außenstände für Gebühren im Bauantragsverfahren könnten vermieden werden, wenn das Bauressort grundsätzlich eine Gebührenvorauszahlung entsprechend dem BremGebBeitrG verlangen würde. Bei einem zukünftig umfangreicheren Katalog an Bauindices dürfte es leicht möglich sein, unmittelbar nach Antragstellung verlässliche Vorauszahlungen zu fordern. In einigen Fällen kann ein zusätzlicher Aufwand durch Gebührennachberechnungen entstehen. Dieser ist durch das Ressort rechnerisch zu belegen und dem bisherigen Aufwand für die Einforderung von Gebührenaußenständen gegenüberzustellen. Der Rechnungshof bezweifelt, dass der zusätzliche Aufwand so wesentlich ist, dass auf Gebührenvorauszahlungen verzichtet werden sollte.

## Bau, Finanzen

### Sanierung von Schulen

**Bei der Sanierung von Schulen hat die Gesellschaft für Bremer Immobilien mbH ohne ausreichende Grundlagenermittlung und Planung Aufträge an Firmen vergeben. Mehrkosten und unwirtschaftliche Bauausführungen waren die Folge.**

**Den planenden freien Architekten und Ingenieuren hat die Gesellschaft ungünstigere Honorarkonditionen zugestanden, als sie sich selbst im Generalplanervertrag ausbedungen hat.**

**Die Gesellschaft hat von ihr zu erbringende Leistungen abgerechnet, ohne nachgewiesen zu haben, dass sie diese auch erbracht hat.**

### 1 Vorbemerkung

- 181** Die Gesellschaft für Bremer Immobilien mbH (GBI) – eine einhundertprozentige bremische Beteiligungsgesellschaft – verwaltet treuhänderisch das bremische Sondervermögen Immobilien und Technik. Bei Neubau- und Sanierungsmaßnahmen nimmt GBI die Planungs- und Projektsteuerungsaufgaben selbst wahr.

**182** Gemäß Ortsgesetz über die Errichtung eines Sondervermögens Immobilien und Technik der Stadtgemeinde Bremen (BremSVITOG) führt der Senator für Finanzen die Aufsicht über das Sondervermögen in fachlicher Abstimmung mit dem Senator für Bau und Umwelt.

**183** Der Finanzsenator hat mit GBI einen öffentlich-rechtlichen Geschäftsbesorgungsvertrag geschlossen. Danach hat die Gesellschaft ihre Aufgaben mit der Sorgfalt eines ordentlichen Kaufmanns zu erledigen, die haushaltsrechtlichen Grundsätze der LHO zu beachten und den Ausschreibungsverpflichtungen nachzukommen, denen Bremen aufgrund nationaler oder europarechtlicher Bestimmungen unterliegt.

## **2 Sanierung von neun Bremer Schulen**

### **2.1 Programm**

**184** Im Zusammenhang mit dem Abbau des Sanierungsbedarfs im bremischen Immobilienbestand beschloss der städtische Haushalts- und Finanzausschuss im Juni 2001 auf der Grundlage einer Kostenannahme die Sanierung der Außenhüllen und Gebäudetechnik von neun Bremer Schulen (sog. Neun-Schulen-Programm) für Gesamtkosten i. H. v. rd. 21 Mio. €.

**185** Im September 2001 nahm die städtische Baudeputation die Kostenberechnung zur Kenntnis. Im Dezember 2001 beschloss der städtische Haushalts- und Finanzausschuss hierfür eine Verpflichtungsermächtigung zu erteilen. Die Baukosten für das Neun-Schulen-Programm sollten nun, nur drei Monate später, rd. 33 Mio. € betragen. Die Mehrkosten begründete der Senator für Finanzen mit einem zusätzlichen Bedarf bei der Sanierung von Außenhüllen und Technik (rd. 2 Mio. €) sowie mit der Notwendigkeit, den Innenbereich der Gebäude zu sanieren (rd. 10 Mio. €).

**186** Im Februar 2003 wurden bei diesem Gebäudesanierungsprogramm nochmals Mehrkosten i. H. v. rd. 4,9 Mio. € nachfinanziert. Im September 2003 forderte der Senator für Finanzen rd. 3,8 Mio. € nach, um Schadstoffe, insbesondere polychlorierte Biphenyle (PCB), beseitigen zu können.

**187** GBI wird das Neun-Schulen-Programm endgültig mit rd. 41,7 Mio. € abrechnen. Im Vergleich zu den Ende 2001 bewilligten Mitteln i. H. v. rd. 33 Mio. € werden die Mehrkosten somit voraussichtlich rd. 8,7 Mio. € (rd. 26 %) betragen.

**188** Der Rechnungshof hat aufgrund dieser Kostenentwicklung das Neun-Schulen-Programm geprüft und sich hierzu exemplarisch auf die Sanierungen der Schulzentren Hamburger Straße und Gerhard-Rohlf's-Straße konzentriert. Die dabei festgestellten Mängel sind weitgehend deckungsgleich. Entsprechende Feststellungen hätten sich, wie eine erste Durchsicht von weiteren Unterlagen gezeigt hat, auch bei Prüfung der Sanierung des Kippenberg Gymnasiums ergeben.

### **2.2 Planung, Vergabe und Dokumentation**

**189** Gemäß den bremischen Richtlinien für die Planung und Durchführung von Bauaufgaben (RLBau) darf mit Ausschreibungen und Bauarbeiten erst begonnen werden, wenn der Bedarfsträger die Ausführungsunterlage Bau genehmigt hat. Hierdurch soll sichergestellt werden, dass die Baumaßnahme umfassend geplant und mit dem Nutzer abgestimmt wird.

**190** GBI hat beim Neun-Schulen-Programm die Grundlagen nur lückenhaft ermittelt. Die Gesellschaft hat die Gebäudesubstanz mangelhaft untersucht, Raumbücher nicht aufgestellt und die Nutzer nicht ausreichend zu deren Bedarf befragt. Weiter hat GBI versäumt, sich in der Planungsphase mit der Feuerwehr über den vorbeugenden Brandschutz abzustimmen. Erst während der Bauausführung hat die Gesellschaft die Feuerwehr eingeschaltet.

**191** 1996 ist durch ein Gutachten über die Gesamtschule West die PCB-Problematik in Bremen zumindest in Fachkreisen bekannt geworden. Die Gesamtschule West ist 1997 insbesondere wegen hoher PCB-Belastung weitgehend abgebrochen worden. Im Jahr 2000 hat Bremen die PCB-Richtlinie bauaufsichtlich eingeführt. Dennoch hat GBI die erforderlichen Messungen in den vom Neun-Schulen-Programm betroffenen Schulen erst nach Baubeginn und damit zu spät veranlasst.

**192** GBI hat dies mit fehlenden Planungsmitteln begründet und erklärt, in der Deputationsvorlage auf die noch durchzuführenden Messungen hingewiesen zu haben.

Dass PCB Sanierungen zu Umplanungen und Mehrkosten führen würden, sei allgemein bekannt gewesen. Es sei jedoch nicht annähernd erkennbar gewesen, wie sich Messergebnisse auf die Bauplanungen und die Sanierungskosten auswirken würden.

- 193** Bereits während der Grundlagenermittlung hätte GBI sich der PCB-Problematik annehmen müssen. Der allgemeine Hinweis in der Deputationsvorlage war nicht ausreichend. GBI hätte darstellen müssen, dass ungünstige Messergebnisse zu sehr aufwändigen Umplanungen und Mehrkosten, ggf. sogar zum Abbruch des betroffenen Gebäudes führen können. Zudem hätte die Gesellschaft Planungsmittel dafür anfordern müssen.
- 194** Da GBI versäumt hat, eine sorgfältige Grundlagenermittlung durchzuführen, fehlte ihr die notwendige Voraussetzung, um eine Haushaltsunterlage Bau (HU-Bau) korrekt erarbeiten zu können. Die von der Gesellschaft als HU-Bau vorgelegten Unterlagen waren unzureichend. Eine bei tiefgreifenden Änderungen gemäß RL Bau Teil III Nr. 4.5 erforderliche Fortschreibung der Planung in Form einer Nachtrags-HU-Bau hat GBI erst gar nicht vorgenommen. Es ist nachträglich nicht feststellbar, welche Arbeiten GBI für die ursprünglich bewilligten Mittel und welche sie für die nachbewilligten Mehrkosten auszuführen hatte.
- 195** Wegen dieser Defizite fehlte GBI die erforderliche Grundlage, um korrekte Leistungsverzeichnisse zu erstellen. In den dennoch erstellten Leistungsverzeichnissen fehlten erforderliche Arbeiten. Ausgeschriebene und beauftragte Leistungen wurden teilweise nicht ausgeführt. Ausgeschriebene Massen, wie z. B. die Menge des benötigten Betons, wichen erheblich von den ausgeführten Massen ab.
- 196** Den tatsächlichen Baubedarf, den GBI vor Baubeginn mit korrekten Leistungsverzeichnissen hätte ausschreiben müssen, hat sie erst nach und nach während der Bauausführung festgestellt. Dadurch ist es während des gesamten Bauablaufs zu ständigen Programmänderungen gekommen.
- 197** Erforderliche, in den Leistungsverzeichnissen aber fehlende Arbeiten hat GBI als Nachtragsaufträge, freihändige Vergaben und durch sog. Bestellscheinketten nachbeauftragt. Die Gesellschaft hat dabei durchweg nicht geprüft, ob die Preise angemessen waren. Bei vielen Gewerken lag die Summe der nachträglichen Aufträge über dem Wert des Hauptauftrags.
- 198** Ein ordnungsgemäßer Wettbewerb konnte bei dieser Vergabepaxis nicht hergestellt werden, zumal GBI in mehreren Fällen Bauaufträge geteilt und unter Berufung auf Wertgrenzen keine öffentliche, sondern mehrere beschränkte Ausschreibungen durchgeführt hat. Deutlich überhöhte Baupreise waren die Folge.
- 199** Bildungsressort und Schulen, die GBI während der Grundlagenermittlung nicht ausreichend beteiligt hatte, haben während der Bauausführung zusätzliche Wünsche angemeldet. Dies hat zu weiteren freihändigen Vergaben geführt. Abweichend von der RL Bau hat GBI den Änderungsbedarf nicht dokumentiert. Dadurch ist nachträglich nicht feststellbar, ob und inwieweit sie geprüft hat, ob die Änderungen erforderlich waren.
- 200** Beim Schulzentrum Hamburger Straße haben die verspätet vorgelegenen Messergebnisse über die PCB Belastung zu erheblichen Umplanungen, Nachtragsaufträgen und freihändigen Vergaben geführt.
- 201** Die Terminplanung, die GBI für die geprüften Maßnahmen durchgeführt hat, beschränkt sich auf wenig aussagefähige Balkenpläne. Nach Aussage von GBI entsprechen die Balkenpläne der gängigen Praxis. Detailablaufpläne, aus denen für die Steuerung der Maßnahmen insbesondere auch der sog. kritische Weg ersichtlich ist, hat GBI nicht vorgelegt. Der „kritische Weg“ kennzeichnet die Arbeiten, bei denen sich Terminverschiebungen auf den Gesamtfertigstellungstermin auswirken. Der Ablauf dieser Arbeiten ist durch den Projektsteuerer besonders zu überwachen. Geplante und tatsächlichen Ausführungszeiten weichen erheblich voneinander ab. Wegen der mangelhaften Terminplanung hat GBI in fast alle Ausschreibungen unrealistische Terminvorgaben aufgenommen. Bei der nachträglichen Anpassung der Vertragstermine an die tatsächlichen Zeiten war GBI auf das Entgegenkommen der Firmen angewiesen. Eine weitere Folge der unzureichenden Terminplanung hat sich in der Durchführungsphase gezeigt: Das Zusammenwirken von verschiedenen Gewerken auf den Baustellen hat nicht immer problemlos funktioniert.

- 202** Die gemäß RL Bau vorgeschriebene Dokumentation der geprüften Baumaßnahmen hat GBI beim Neun-Schulen-Programm nicht durchgeführt. Sie hat nur wenige Besprechungsprotokolle geschrieben und verteilt. Die Bautagebücher waren unbrauchbar, die Kostenkontrolle wies Fehler auf und entsprach nicht den Vorgaben. Auch ein Bauausgabebuch gemäß RL Bau hat GBI nicht geführt. Hinzu kommt, dass die rechnungsbegründenden Unterlagen teilweise unvollständig und nicht prüfbar waren. Aufmaße hat GBI meist nicht unterschrieben, auf Tagelohnzetteln fehlen teilweise Datumsangaben und der genaue Ort der Leistung.
- 203** Ein Bautagebuch bildet den Bauverlauf ab und gilt z. B. bei Gerichtsprozessen als Dokument der Beweisführung. Im Gegensatz zum Rechnungshof hält GBI ein Bautagebuch auch dann für brauchbar, wenn daraus nicht hervorgeht, wer es geführt hat, wenn es keine Angaben zu Tagelohnarbeiten und Wetterdaten enthält und zudem nicht unterschrieben ist.
- 204** Einen Termin für die Rechnungslegung, zu dem außer den Rechnungsunterlagen z. B. eine Liste der Auftragnehmer und eine Niederschrift über die Übergabeverhandlung vorzulegen sind, hat GBI bisher nicht genannt. Eine maßnahmenbezogene Abrechnung des Neun-Schulen-Programms kann die Gesellschaft ihrer Auskunft nach abschließend nicht vorlegen. Deshalb ist nicht feststellbar, wie viel die Sanierung der einzelnen Schulen gekostet hat.

### **2.3 Feststellungen zu einzelnen Schulzentren**

- 205** Zusätzlich zu den oben dargestellten Mängeln bei Planung, Vergabe und Dokumentation hat der Rechnungshof im Zusammenhang mit den Baumaßnahmen in den Schulzentren Hamburger Straße und Gerhard-Rohlf's-Straße Folgendes festgestellt:

#### **2.3.1 Schulzentrum Hamburger Straße**

- 206** GBI hat durch die freihändige Vergabe von insgesamt elf Nachtragsvereinbarungen – und damit ohne Wettbewerb – den ursprünglichen Auftrag i. H. v. rd. 184 T€ für Elektroinstallationsarbeiten um etwa 80 % auf abschließend rd. 344 T€ ausgeweitet. Viele dieser nachträglichen Leistungen hat die Gesellschaft erst förmlich in Auftrag gegeben, nachdem die Arbeiten auf der Baustelle schon erledigt waren.
- 207** Die komplette Beleuchtung der Aula im Wert von rd. 11,5 T€ hat GBI im Verlauf der Baumaßnahme austauschen lassen, obwohl das in der ursprünglichen Planung nicht vorgesehen war. Zum Zeitpunkt der Ausschreibung im März 2002 lag noch keine Leuchtenplanung vor. Sie war erst im März 2003 abgeschlossen. Die Begründung der GBI, der Nutzer habe Änderungswünsche hinsichtlich der Leuchtenplanung erst nach Festlegung des tatsächlichen Sanierungsumfangs angemeldet, überzeugt angesichts der insgesamt sehr unvollständigen Bedarfsermittlung als Ursache für den Mehraufwand nicht.
- 208** Die PCB-Messungen sind erst nach Beginn der Baumaßnahme, also erheblich zu spät, durchgeführt worden. Es mussten Klassenräume geschlossen und die Ausschreibung der PCB-Sanierungsarbeiten nachgeholt werden. GBI musste abweichend von der ursprünglichen Prioritätenfestlegung die Schadstoffbeseitigung im Neun-Schulen-Programm vorziehen.

#### **2.3.2 Schulzentrum Gerhard-Rohlf's-Straße**

- 209** Zusätzliche Gerüststandzeiten, die rd. 12,5 T€ gekostet haben, hat GBI verursacht,
- weil die Gesellschaft den Aufbau von Gerüsten veranlasste, obwohl die von den Gerüsten aus durchzuführenden Arbeiten noch nicht beauftragt waren, und
  - weil GBI die Handwerksfirmen, die ihre Arbeiten nur zögerlich ausführten, nicht kontrolliert und abgemahnt hat. Daher musste die Gesellschaft diese Mehrkosten für Gerüststandzeiten aus dem Sondervermögen bezahlen, statt sie den säumigen Handwerksfirmen in Rechnung stellen zu können.
- 210** GBI hat für die Ausschreibung einer Lehrküche zunächst freihändig ein Firmenangebot eingeholt. Die von dieser Firma erarbeiteten Unterlagen hat GBI genutzt, um eine beschränkte Ausschreibung durchzuführen. An dieser Ausschreibung war

die Firma beteiligt, die bereits das freihändig eingeholte Angebot abgegeben hatte. Da diese Firma dadurch gegenüber den Mitbewerbern einen Wettbewerbsvorteil hatte, konnte sie das günstigste Angebot abgeben und hat den Auftrag erhalten. Zwar hat GBI auf diese Weise die Planungsleistung für die Lehrküche gespart, ihre Honorarforderung an die Stadt hat sie deshalb jedoch nicht gekürzt.

- 211** In der Schadenaufnahme für den Naturwissenschaftlichen Trakt des Schulzentrums (NTW-Trakt) hatte GBI festgestellt, dass eine Dach- und Fassadendämmung fehlte und auch unter dem aufgeständerten Fußboden des Gebäudes keine Dämmung vorhanden war. Dennoch hat sie nicht alle erforderlichen Maßnahmen zur Wärmedämmung beauftragt. GBI und Bauressort haben erklärt, die Wärmedämmung unter dem NTW-Trakt, unter dem sich eine Fahrradabstellfläche befindet, sei wegen unzureichender Kopfhöhe nicht ausgeführt worden.
- 212** Tatsächlich beträgt die Kopfhöhe rd. 2,40 m. GBI hat geplant, unter der Stahlbetondecke 70 cm lange Abhängungen zu befestigen, sie aus Brandschutzgründen mit 1 cm starken Platten zu beplanken und aus Wärmeschutzgründen mit 5 cm starker Wärmedämmung zu belegen. Bei dieser Ausführungsart hätte die verbleibende Kopfhöhe nur noch 1,69 m betragen. Bei einer Planung mit einer Abhängehöhe von nur 30 cm hätte GBI nicht nur eine angemessene Wärmedämmung erzielt, sondern auch eine Kopfhöhe von rd. 2,10 m, die für eine Fahrradabstellfläche völlig ausreicht.
- 213** Ergebnis der Sanierung durch GBI ist ein Gebäude mit einer nach den neuesten Vorschriften der Energieeinsparverordnung gedämmten Fassade, jedoch einem Dach, dessen Wärmedämmung ungeklärt ist und einem aufgeständerten Fußboden, durch den die Wärme nahezu ungehindert entweichen kann.
- 214** In der Bauschadenaufnahme vom Juni 2001 hat der von GBI beauftragte Architekt dargelegt, die Holzverkleidung der Decke und die Stahlprofile des NTW-Trakts entsprächen nicht den geltenden Brandschutzanforderungen. Dieser Mangel war in einem Brandschaubericht vom August 2000 nicht aufgelistet. GBI hat die Arbeiten für die Beseitigung dieser Mängel vergeben, die Arbeiten sind aber nicht ausgeführt und nicht abgerechnet worden. Die Anforderungen an den vorbeugenden Brandschutz in Schulen sind in den vergangenen Jahren erheblich verschärft worden. GBI hat erklärt, die für den vorbeugenden Brandschutz Zuständigen hätten auf die Maßnahmen verzichtet, kann diese Aussage aber nicht belegen. Da GBI die Frage, ob diese Anforderungen beim NTW-Trakt der Gerhard-Rohlf-Schule erfüllt sind, nicht befriedigend beantwortet hat, sind Zweifel angebracht.
- 215** GBI hat das Überstreichen von gelochten Mineralfaser-Akustikplatten beschränkt ausgeschrieben und rd. 800 m<sup>2</sup> überstreichen lassen. Da die akustische Wirkung dieser Deckenplatten wesentlich auf deren poröser Oberfläche beruht, hat die Malerarbeit den Wert der Platten für die Akustik weitgehend zerstört. Zwar hatte die Malerfirma die Gewährleistung dafür übernommen, dass der Anstrich für die Akustikplatten geeignet ist. GBI hatte jedoch versäumt, vor Beginn der Malerarbeiten die Nachhallzeit messen zu lassen. Sie konnte deshalb nachträglich die Verschlechterung der Akustik durch den Anstrich nicht konkret nachweisen. Nach dem Austausch der abgehängten Decken und der Abhängungen in den betreffenden Räumen waren für die Maßnahme insgesamt Kosten von rd. 41 T€ entstanden. Der Austausch der akustischen Deckenplatten hätte dagegen lediglich rd. 7 T€ gekostet.
- 216** Auf der Grundlage von drei beschränkten Ausschreibungen, einer Reihe von Nachträgen und freihändigen Vergaben hat GBI Malerarbeiten mit einer Abrechnungssumme von rd. 400 T€ an eine einzige Malerfirma gegeben. Der Rechnungshof bezweifelt, dass dies wirtschaftlich war, denn GBI hat aufgrund einer späteren öffentlichen Ausschreibung Malerarbeiten an eine andere Firma zu durchschnittlich 38,5 % günstigeren Einheitspreisen vergeben können.
- 217** Der Rechnungshof geht davon aus, dass bei konsequent öffentlicher Ausschreibung beim Gewerk Malerarbeiten mehr als 100 T€ hätten eingespart werden können.
- 218** GBI hat hierzu erklärt, sie habe angebotene Preise grundsätzlich ausreichend auf deren Angemessenheit überprüft. Das Problem bestünde lediglich darin, dass diese Prüfungen nicht dokumentiert seien. Warum GBI trotz dieser Prüfungen die überhöhten Preise der Malerarbeiten nicht festgestellt und bei Trockenbauarbeiten in



zwei Fällen übersehen hat, dass eine Firma DM-Preise in Euro abgerechnet hat, hat die Gesellschaft nicht erläutert. GBI fordert die Überzahlung von der Trockenbaufirma nun zurück.

#### **2.4 Fachaufsicht und Vorschriften**

- 219** Der Rechnungshof hat bei seinen Prüfungen des Neun-Schulen-Programms festgestellt, dass die zuständigen Ressorts keine Fachaufsicht über GBI ausgeübt haben. Einige der dargestellten Mängel und Defizite hätten vermieden werden können. Die Wahrnehmung der baufachlichen Aufsicht ist vier Jahre nach Einführung des Liegenschaftsmodells noch immer nicht abschließend geklärt. Offen geblieben ist auch, wie der Finanzsenator die Kostenentwicklung kontrolliert und auf die Mehrkostenentwicklung reagiert hat.
- 220** Eine Klarstellung der bei Baumaßnahmen zu beachtenden Vorschriften hätte zur Vermeidung einiger der festgestellten Mängel beitragen können. Eine Neufassung der 1994 noch zu Zeiten des Hochbauamtes herausgegebenen RLBau ist seit vielen Jahren überfällig. In seinem Bericht und Antrag vom 10. November 2004 zur Haushaltsrechnung der Freien Hansestadt Bremen (Land) für das Jahr 2002 und zum Jahresbericht 2004 des Rechnungshofes (Land) vom 2. März 2004 hat der Rechnungsprüfungsausschuss den Senator für Finanzen u. a. gebeten, dafür zu sorgen, dass die RLBau als einheitliche, alle einschlägigen Vorschriften umfassende Richtlinie in Kraft gesetzt wird. Die Bremische Bürgerschaft ist in ihrer Sitzung am 8. Dezember 2004 den Bemerkungen des staatlichen Rechnungsprüfungsausschusses beigetreten (Drs. 16/454).
- 221** Das Bauressort hat zugesagt, den Referentenentwurf einer neuen RLBau im Frühjahr 2006 mit den Ressorts abzustimmen.

#### **2.5 Stellungnahmen der Ressorts**

- 222** Das Finanzressort hat sich in seiner Stellungnahme den Ausführungen von GBI weitgehend angeschlossen.
- 223** Darüber hinaus haben das Finanzressort und das Bauressort in einer gemeinsamen Stellungnahme eingeräumt, Grundlagenermittlung und Planung beim Neun-Schulen-Programm seien nicht ordnungsgemäß gewesen. Das habe zu den vom Rechnungshof beschriebenen Folgen geführt. Das Bau- und Liegenschaftswesen habe sich zum Zeitpunkt der Beschlussfassungen im Jahr 2001 in einer organisatorischen und inhaltlichen Umbruchphase befunden. Zudem sei ein wesentlicher Ansatz der Umstrukturierung gewesen, den Sanierungsstau zügig zu beseitigen. Dem allgemein hohen Erwartungsdruck sei es zuzuschreiben, dass notwendige Grundlagenermittlungen, Kostenberechnungen und Planungen nicht in ausreichender Qualität vorgelegen hätten.
- 224** Die Ressorts haben zugesagt, GBI werde Vergaben nur noch durch die Verdingungsstelle beim Eigenbetrieb Gebäude- und Technikmanagement Bremen (GTM) durchführen lassen. Verstöße gegen Verfahrensvorschriften würden künftig durch verstärkte Vorgesetztenaufsicht und die Innenrevision der GBI vermieden werden. Daneben solle die Fachaufsicht eine Statistik über die Gesamtvergaben unterhalb der vorlagepflichtigen Wertgrenzen führen und von GBI eine Statistik über freihändige Vergaben sowie Nachtragsaufträge verlangen.
- 225** Die Frage der Wahrnehmung der Fachaufsicht über die bauende Abteilung der GBI sei durch das BremSVITOG (s. Tz. 182) zwar grundsätzlich geregelt, das dort beschriebene Verfahren sei aber verbesserungs- und klärungsbedürftig. Es sei deshalb gegenwärtig Gegenstand von Gesprächen einer Senats-Arbeitsgruppe. Ergebnisse könnten zurzeit noch nicht mitgeteilt werden.
- 226** Die Neufassung der RLBau müsse sich an den neu geschaffenen Strukturen orientieren. Diese hätten sich durch „Selbstorganisation“ erst nach geraumer Zeit „gefunden“. Erst danach sei es möglich gewesen, die Vorschriften zu formulieren.
- 227** Der Finanzsenator kontrolliere die Kosten von Baumaßnahmen in der Weise, dass GBI je Gebäudesanierungsprogramm darzulegen habe, ob die Maßnahmen mit den dafür bereitgestellten Mitteln umgesetzt werden konnten. Beim Neun-Schulen-Programm seien die Gesamtbaukosten um rd. 500 T€ geringer ausgefallen als die geplanten Baukosten zzgl. Programmerweiterungen durch PCB-Sanierung und andere Maßnahmenausweitungen. Mehrkosten seien allenfalls bei einzelnen Gewerken, aber nicht in der Summe entstanden.

## 2.6 Bewertung

- 228 Der Rechnungshof verkennt nicht, dass es sich bei dem Neun-Schulen-Programm um Sanierungsarbeiten an alten Gebäuden gehandelt hat. Damit kann die Kostenentwicklung jedoch nicht gerechtfertigt werden. Sie ist insbesondere Folge der ungenügenden Grundlagenermittlung, Planung, Ausschreibung und Prüfung der Angemessenheit von Preisen sowie mangelhafter Bauleitung und Abrechnung.
- 229 Eine belastbare Bedarfsermittlung, die Erfüllung der Vorschriften bei Planung, Ausschreibung und Vergabe, die fachgerechte Schätzung von Kosten und möglichst genaue Kostenberechnungen in der-HU Bau sowie die Kontrolle der Baudurchführung sind unabdingbare Grundvoraussetzungen für eine wirtschaftliche Umsetzung von Baumaßnahmen.
- 230 Die Aussage des Finanzsenators, es habe nur Programmserweiterungen ohne Mehrkosten in der Summe gegeben, widerspricht seiner Begründung der Kostenentwicklung, die er in der Deputationsvorlage vom 20. August 2003 für die Sitzung des städtischen Liegenschaftsausschusses mit den Stichworten PCB, Asbest, Brandschutz-Sanierung usw. angegeben hat. Die Dämmung der Unterseite des NTW-Traktes am Schulzentrum Gerhard-Rohlf's-Straße war Gegenstand der HU-Bau, ist aber nicht ausgeführt worden, ebenso die Verkleidung der Stahlstützen unterhalb des NTW-Traktes. Dies sind Beispiele dafür, dass GBI die eingesparten Mittel zur Deckung von Mehrkosten genutzt hat.
- 231 Bereits in seinem Jahresbericht 2002 – Land –, Tz. 275 ff., hat der Rechnungshof über die Ausschreibung von Hochbauaufträgen berichtet. Er hatte dabei insbesondere darauf hingewiesen, dass bei öffentlichen Ausschreibungen Bieter aus dem weiteren Umland häufig um rd. 20 % günstigere Angebote abgeben. Außerdem hatte der Rechnungshof seinerzeit angemahnt, vor jeder Ausschreibung die Baukosten fachgerecht zu schätzen. Das Bauressort hatte daraufhin zugesagt, alle Ausschreibungen so durchzuführen, dass ein größtmögliches Maß an Wettbewerb gewährleistet sei und dass Vorgesetzte die Vergabep Praxis regelmäßig kontrollierten. Durch Schulungsmaßnahmen wollte das Bauressort dafür sorgen, dass die Bediensteten die Kosten vor jedem Ausschreibungsverfahren fachgerecht schätzen.
- 232 Bei dem in den Jahren 2002 und 2003 durchgeführten Neun-Schulen-Programm hat der Rechnungshof keinerlei Verbesserung der Ausschreibungs- und Vergabep Praxis feststellen können. Nach Auskunft des Bauressorts konnten die ursprünglich für Ende 2003 vorbereiteten Schulungsmaßnahmen aus Kapazitätsgründen nicht durchgeführt werden. Die Planungen für die Fortbildung würden in Kürze wieder aufgenommen.
- 233 Der Rechnungshof erwartet, dass die von den Ressorts zugesagten Maßnahmen nunmehr umgesetzt werden. Eine wirksame Fachaufsicht über GBI muss kurzfristig eingerichtet werden. Die RLBau soll unverzüglich neu gefasst werden. Der Rechnungshof empfiehlt dem Bauressort, die staatliche Baudeputation regelmäßig zu unterrichten, wie weit dies bereits umgesetzt ist. Die Aufsicht darf sich nicht darauf beschränken, Zahlenaufstellungen zu kontrollieren.
- 234 Auch bei Umorganisationen kann es grundsätzlich nicht hingenommen werden, dass Eigenbetriebe und Gesellschaften sich selbst organisieren und die Durchführung der Aufgaben, aufgrund fehlender Vorschriften und Fachaufsicht, über mehrere Jahre den Sachbearbeitern überlassen wird. Dies trifft ganz besonders auf das Liegenschaftswesen zu, bei dem seit zwölf Jahren das Tempo der Umorganisationen das Tempo der Anpassung der Vorschriften ganz erheblich übersteigt.

## 3 Honorarvereinbarungen und -abrechnungen

- 235 GBI erbringt Planungsleistungen nicht mit eigenem Personal. Im Regelfall schließt die Gesellschaft mit der Stadtgemeinde Bremen einen Generalplanervertrag für ein Bauprogramm ab, das mehrere Maßnahmen umfasst. Danach schließt GBI mit freien Architekten und Fachingenieuren maßnahmenbezogene Planungsverträge ab. Die freiberuflichen Planer werden als Subunternehmer tätig. Sie erbringen Leistungen, mit denen GBI gemäß Generalplanervertrag beauftragt ist und erhalten Honorare, die die Gesellschaft selbst aufgrund des Generalplanervertrags erhalten hat.
- 236 GBI hat für die Planungs- und Projektsteuerungsleistungen beim Neun-Schulen-Programm insgesamt ein Honorar von rd. 4,8 Mio. € erhalten. Hiervon hat sie

rd. 3,2 Mio. € an die freiberuflichen Planer ausgezahlt und rd. 1,6 Mio. einbehalten. Der Rechnungshof hat bemängelt, dass dem bei GBI verbliebenen Honorar keine nachgewiesene Leistung gegenübersteht.

### **3.1 Ausschreibung der Planungsleistung**

- 237** GBI ist als öffentlicher Auftraggeber verpflichtet, vor der Vergabe europaweit auszuschreiben gemäß Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen (VOF), wenn das fachspezifische Honorar für die zu vergebende Planungsleistung über 200 T€ netto liegt. Wird die Planungsleistung auf mehrere Auftragnehmer gleicher Fachrichtung aufgeteilt, berechnet sich der Auftragswert aus der Summe aller Honorare.
- 238** Den Architektenvertrag für die Sanierung eines Schulzentrums in Bremen-Nord hat GBI endgültig mit netto rd. 235 T€ abgerechnet. Er hätte somit europaweit ausgeschrieben werden müssen. Dies ist jedoch nicht geschehen.
- 239** GBI hat erklärt, die von ihr geschätzte voraussichtliche Abrechnungssumme anhand der Kostenschätzungen der Bausummen habe 200 T€ unterschritten. Dokumentiert habe die Gesellschaft ihr Vorgehen jedoch nicht. Die aufgrund der späteren PCB-Sanierungen entstandenen zusätzlichen Kosten, die zu einer Abrechnungssumme oberhalb des Schwellenwertes geführt hätten, habe GBI zum Zeitpunkt der Schätzung nicht berücksichtigen können.

### **3.2 Vergleich von Honorarkonditionen**

- 240** Die Höhe eines Honorars bemisst sich u. a. nach dem Schwierigkeitsgrad der Planungsleistung. Hierfür werden Gebäude gemäß Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) in fünf verschiedene Honorarzonen eingruppiert. Beispielsweise gehören Lagergebäude und Garagen zur Honorarzone I, Krankenhäuser und Theatergebäude zur Honorarzone V. Innerhalb dieser Honorarzonen gibt es einen Mindestsatz, einen Mittelsatz und einen Höchstsatz. Gemäß RLBau soll grundsätzlich der Mindestsatz einer Honorarzone vereinbart werden. Ausnahmsweise kann bei besonderen Anforderungen, erhöhtem Aufwand oder Risiko vom Mindestsatzgebot abgewichen werden.
- 241** Bei Sanierungsmaßnahmen können darüber hinaus gemäß HOAI Umbauszuschläge auf das Honorar als Prozentzuschläge vereinbart werden. Der Mindestzuschlag bei Vorliegen der Voraussetzungen beträgt 20 %.
- 242** Bei allen Maßnahmen erhalten Planer eine Pauschale für Nebenkosten wie z. B. Fahrtkosten vom Büro zur Baustelle, Kopierkosten und Kosten für Telekommunikation.
- 243** Beim Neun-Schulen-Programm hat GBI für sich selbst im Generalplanervertrag im Regelfall entweder eine höhere Honorarzone festgesetzt, als sie den freien Planern zugestanden hat, oder ohne Nachweis von erhöhten Anforderungen für sich selbst den Mittelsatz vereinbart. In den Verträgen mit den Freiberuflern hat die Gesellschaft hingegen nur den Mindestsatz angesetzt. Darüber hinaus hat GBI für sich höhere Umbauszuschläge und Nebenkostenpauschalen vereinbart, als sie den freiberuflichen Architekten und Ingenieuren zugestanden hat.
- 244** Im Juli 2004 hat GBI eine Zwischenabrechnung ihres Honorars laut Generalplanervertrag vorgelegt. Im Dezember 2004 hat der Rechnungshof die Gesellschaft gebeten, die Unterschiede in den Konditionen zu erläutern. Diese Erläuterung hat GBI nicht gegeben. Unter Hinweis auf den Generalplanervertrag hat sie im Januar 2005 lediglich erklärt, die Differenzen bei den Abrechnungshöhen hätten sich durch Leistungsreduzierungen bei den freiberuflichen Planern ergeben. Im Oktober 2005 hat GBI mitgeteilt, sie habe im Jahr 2004 ein Missverhältnis zwischen ihrem Aufwand und dem Honorar festgestellt und daher bei der Abrechnung mit dem Sondervermögen Leistungsanteile reduziert.

Warum GBI sich im Schreiben von Januar 2005 noch ohne Einschränkung auf den Generalplanervertrag bezogen hat, obwohl die Gesellschaft das Missverhältnis bereits im Jahr 2004 festgestellt haben will, hat sie ebenfalls nicht erläutert. Die Prüfung des Rechnungshofs hat ergeben, dass GBI bei der Abrechnung Anfang 2005 nicht nur Leistungsanteile reduziert hat, sondern tatsächlich auch die eigenen Konditionen denen der freien Planer angenähert hat.

### 3.3 Vergleich von Leistungsbildern

- 245 Die HOAI enthält in § 15 ein Leistungsbild für Architektenleistungen mit Grundleistungen, die in der Regel bei jeder Baumaßnahme zu erbringen sind. Die Grundleistungen werden insgesamt in neun Leistungsphasen zusammengefasst, denen jeweils Prozentanteile zugeordnet sind. Werden alle Leistungsphasen gemäß § 15 HOAI vereinbart, beträgt die Summe der Prozentanteile 100 %.
- 246 Im Generalplanervertrag, den GBI mit der Stadtgemeinde Bremen abgeschlossen hat, ist vereinbart, dass der Gesellschaft die Leistungsphasen 1 bis 9 der HOAI übertragen werden, also das gesamte Leistungsbild. Abgerechnet hat sie demgegenüber nur einen Leistungsanteil von 87,5 %.
- 247 Mit den freiberuflichen Architekten hat GBI einen Leistungsanteil von 61,5 % oder 63,5 % vereinbart und abgerechnet, allerdings ohne detailliert festzulegen, welche Leistungen die Architekten nicht zu erbringen hatten.
- 248 Auch im Zusammenhang mit den Planungsleistungen für die Gebäudetechnik (Heizung, Lüftung, Sanitär und Elektrik) hat der Rechnungshof Entsprechendes festgestellt.
- 249 Bei allen Maßnahmen des Neun-Schulen-Programms hätte geregelt werden müssen, welche Leistungen GBI und welche die Freiberufler zu erbringen hatten. Auch aus Gewährleistungsgründen hätte GBI in den Verträgen mit den Freiberuflern die Leistungen sorgfältig abgrenzen müssen. Das ist nur teilweise geschehen.
- 250 Bei seinen Bauprüfungen des Neun-Schulen-Programms hat der Rechnungshof eine Eigenleistung der GBI nicht festgestellt. So hat GBI den freiberuflichen Planern beispielsweise keine Aufträge für die Grundlagenermittlung erteilt, diese Leistung aber auch selbst nicht erbracht. Gemäß Generalplanervertrag war die Gesellschaft dazu jedoch verpflichtet. Fehlende Teilleistungen haben zu unwirtschaftlichen Bauausführungen und überhöhten Baupreisen geführt (s. Tz. 190 ff.).
- 251 GBI hat erklärt, die selbst erbrachten Leistungen ließen sich nicht anhand von Plänen, Darstellungen und Protokollen nachweisen, sondern bestünden in Form von Mitwirkung, Begleitung und Besprechungen.
- 252 Nach Ansicht des Rechnungshofs hätte GBI die Grundlagenermittlung durch Mängelauflistungen, Schadstoffkataster und Besprechungsprotokolle über die Abstimmungen mit den Nutzern, den für den vorbeugenden Brandschutz Zuständigen sowie dem Bauordnungsamt erbringen müssen. Einen Architekten, den die Gesellschaft hätte begleiten können, hatte GBI mit der Leistung nicht beauftragt.

### 3.4 Projektsteuerungshonorar

- 253 Gemäß § 31 HOAI i. V. m. der Honorarordnung des Ausschusses der Ingenieurverbände und Ingenieurkammern (AHO) erhält GBI ein Projektsteuerungshonorar, um die freiberuflich Tätigen zu koordinieren und zu überwachen.
- 254 GBI hat mit dem Generalplanervertrag den Auftrag für die Projektsteuerungsleistung gemäß § 204 AHO erhalten. Das Leistungsbild umfasst mit den Projektstufen 1 bis 5 die Gesamtleistung.
- 255 Auf Bitten des Rechnungshofs um Vorlage des in der AHO geforderten Organisationshandbuchs sowie des Leistungsbereichs Terminplanung hat GBI erklärt, die Projektsteuerungsleistung „im Sinne des Projektes“ nicht nach AHO erbracht zu haben, sondern nach einer GBI-internen Aufstellung der „Projektsteuerungs- und Bauherrenaufgaben der GBI mbH“. Diese Aufstellung verlange weder ein Organisationshandbuch noch die in der AHO geforderten spezifischen Terminpläne.
- 256 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Gesellschaft auch bei Umplanungen und Terminverschiebungen nicht steuernd in die Projekte eingegriffen hat, obwohl sie dafür Honorar bekommen hat.

### 3.5 Stellungnahmen der Ressorts

- 257 Bau- und Finanzressort haben dargelegt, GBI habe für das Honorar Leistungen erbracht. Die Schulen seien saniert und befänden sich in einem weitgehend mangelfreien Zustand. Es handele sich nicht um mangelhafte Leistung, sondern um fehlende Dokumentation. Das Bauressort will ein strukturiertes Berichtswesens und ein Änderungsmanagement einführen und GBI damit grundsätzlich zu einer bes-

seren Dokumentation der Leistungen anhalten. Das Finanzressort hat sich in seiner Stellungnahme GBI angeschlossen. Es sei nicht möglich, Leistungen wie Mitwirkung, Begleitung und Besprechungen zu dokumentieren. Zu berücksichtigen sei, dass gerade die Sanierung von Schulgebäuden während des laufenden Betriebs einen immensen Abstimmungsaufwand erfordere.

- 258** Den Umstand, dass GBI sich selbst bessere Konditionen für Planungsleistungen zugestanden hat als den Freiberuflern, hält das Finanzressort für nicht kritikwürdig. Der Unterschied beruhe auf der Empfehlung eines Unternehmensberaters aus dem Jahr 2001, nach der GBI für alle Sanierungsmaßnahmen unabhängig vom Schwierigkeitsgrad eine Pauschale auf der Grundlage der Honorarzone III Mittelsatz erhalten solle.
- 259** Das Bauressort hat zwar darauf hingewiesen, dass die Vereinbarung unterschiedlicher Honorareckdaten zwischen Bauherrn und Generalplaner sowie dessen Subunternehmer praxisüblich sei. Es hat jedoch die Bewertung des Rechnungshofs bestätigt, dass diese Verfahrensweise gegen die HOAI verstoße.
- 260** Nach Auffassung des Bauressorts müsse durch Auslegung des mit GBI geschlossenen Geschäftsbesorgungsvertrags geprüft werden, ob die dargestellte Verfahrensweise mit der Verantwortung von GBI als treuhänderischem Verwalter von Sondervermögen vereinbar sei.
- 261** Das Bauressort folgt grundsätzlich der Meinung des Rechnungshofs, dass ein Honorardumping zur Schlechtleistung von Planern führen kann, weil diese ihren Aufwand minimieren müssen. Ob diese Grenze beim Neun-Schulen-Programm überschritten wurde, hält das Ressort wie auch der Rechnungshof für zweifelhaft.
- 262** Zur Feststellung, dass GBI mit der Projektsteuerung gemäß AHO beauftragt war, die ein Organisationshandbuch verlangt, das GBI nicht vorlegen kann, hat das Bauressort erklärt, Projekthandbücher seien nur bei ganz außergewöhnlichen und herausragenden Bauvorhaben üblich. Im Regelfall existierten interne Richtlinien wie in Bremen die RL Bau. Deren Verwendung könne die Ausarbeitung eines Projekthandbuchs durchaus ersetzen. Warum das demnach nicht erforderliche Projekthandbuch dennoch beauftragt und bezahlt worden ist, hat das Bauressort ebenso wenig erläutert wie seinen Hinweis auf die RL Bau, die einen Leistungskatalog für Projektsteuerungsleistungen nicht enthält.

### **3.6 Bewertung**

- 263** Es kann nachträglich nicht vollständig aufgeklärt werden, ob GBI Leistungen nur nicht dokumentiert oder gar nicht erbracht hat. Der Rechnungshof verkennt nicht, dass die Sanierung von Schulen während des laufenden Betriebs einen besonders hohen Abstimmungsaufwand erfordert. Mängel in der Projektsteuerung dürfen jedoch nicht durch höheren finanziellen Aufwand ausgeglichen werden, wie GBI dies beispielsweise durch verlängerte Gerüstvorhaltezeiten in Kauf genommen hat (s. Tz. 209).
- 264** Es trifft grundsätzlich zu, dass das Honorar für eine noch nicht begonnene Planungsleistung nicht genau geschätzt werden kann. Je sorgfältiger jedoch die Grundlagenmittlung für eine Baumaßnahme durchgeführt wird, desto geringer ist die Ungenauigkeit bei der Honorarschätzung. Werden wichtige Teilleistungen nicht berücksichtigt, wie beispielsweise die Untersuchung der Bausubstanz auf Schadstoffe, werden die Baukosten und die sich daraus ableitenden Planungshonorare regelmäßig zu niedrig kalkuliert.
- 265** Solange GBI eine umfassende und korrekte Grundlagenmittlung nicht sicherstellt, sollte GBI auch dann eine Ausschreibung gemäß VOF durchführen, wenn das geschätzte Honorar im „Streuungsbereich“ unterhalb des Schwellenwertes von 200 T€ liegt. Anderenfalls hätte GBI aus der Unterschreitung des Schwellenwertes aufgrund mangelhafter Grundlagenmittlung sogar Vorteile, weil die Gesellschaft sich die Arbeit für Ausschreibungen nach VOF ersparen würde und die freiberuflichen Planer nach eigenem Ermessen aussuchen könnte.
- 266** Bei der HOAI handelt es sich um eine Rechtsverordnung die angewendet werden muss, auch wenn ein Unternehmensberater eine andere Empfehlung abgibt. Im Übrigen gibt es keinen Zusammenhang zwischen der Empfehlung, die Honorare für GBI zu pauschalisieren, und der Verfahrensweise der Gesellschaft, freiberufler-

che Planer unterhalb des Mindestsatzes der HOAI zu beauftragen. Einer Auslegung des Geschäftsbesorgungsvertrages bedarf es aus Sicht des Rechnungshofes nicht, denn die dargestellte Verfahrensweise verstößt eindeutig gegen geltendes Recht.

- 267 Da es nicht wirtschaftlich sein kann, ohne angemessene, nachprüfbare Gegenleistung Honorar zu zahlen, haben die geprüften Ressorts künftig durch eine wirksame Fachaufsicht sicherzustellen, dass
- es zwischen den Konditionen für GBI und denen für freiberufliche Planer keinen ungerechtfertigten Unterschied gibt und
  - GBI nur für nachgewiesene Leistungen Honorar erhält.
- 268 Der Rechnungshof hat die Ressorts aufgefordert sicherzustellen, dass Planungsleistungen an freiberuflich Tätige zu angemessenen Preisen vergeben werden. Die ordnungsgemäße Erbringung der Leistung ist zu überwachen und mit Nachdruck einzufordern.

## **Bau; Finanzen**

### **Neubau von Schulen**

**Die Gesellschaft für Bremer Immobilien mbH hat an zwei Schulstandorten Mobilbauten durch Festbauten ersetzt. Dabei hat sie architektonisch aufwändige Dachformen ausführen lassen, deren Entwässerung schadensanfällig ist. Außerdem ist bisher nicht nachgewiesen, ob die beiden Dächer ausreichend gegen Windsog verankert sind.**

#### **1 Vorbemerkungen**

- 269 Seit 1995 werden an bremischen Schulen als Klassenräume dienende Mobilbauten durch massive Festbauten ersetzt. Das Gebäudesanierungsprogramm 2002 hatte hierfür rd. 2,55 Mio. € ausgewiesen. Damit wurden an den Schulen Schaumburger Straße und Bunnsackerweg Mobilbauten abgerissen und massive Gebäuden errichtet.
- 270 Der Rechnungshof hat diese Baumaßnahmen geprüft.

#### **2 Prüfungsfeststellungen**

##### **2.1 Allgemeine Feststellungen**

- 271 Bei diesen Maßnahmen hat der Rechnungshof viele Mängel und Fehler sowie eine Reihe von Verstößen der Gesellschaft für Bremer Immobilien mbH (GBI) gegen geltende Regeln festgestellt. Die Feststellungen stimmen im Wesentlichen mit denen überein, die im Beitrag „Sanierung von Schulen“ ausführlich beschrieben worden sind (s. Tz. 181 ff.). Die wichtigsten Feststellungen sind:
- 272 GBI hat eine über dem Mindestsatz der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) liegende Honorarvereinbarung erst nach Leistungsbeginn getroffen. Die Prüfung hat ergeben, dass überzahltes Honorar zurückgefordert werden muss.
- 273 Auch beim Ersatz von Mobilbauten hat GBI sich selbst günstigere Honorarkonditionen zugestanden als den freiberuflichen Architekten und Ingenieuren (s. Tz. 240 ff.).
- 274 GBI hat einen Auftrag für die Gesamtplanungsleistung erhalten und mit Teilleistungen daraus Freiberufler als Subunternehmer beauftragt. Dadurch erforderliche Leistungsabgrenzungen hat GBI nicht vorgenommen, so dass z. B. Verantwortlichkeiten nicht klar geregelt waren. Außerdem hat die Gesellschaft Eigenleistungen abgerechnet, die sie nach eigener Aussage nicht erbracht hat.
- 275 Aufgrund unzureichender Terminplanung hat GBI beispielsweise die Vorhaltezeiten der Gerüste für beide Standorte falsch ausgeschrieben. Dies hat zu Mehrkosten geführt.
- 276 GBI hat vor keiner Ausschreibung die Kosten der zu vergebenden Leistung geschätzt, sondern einfach die Kosten des jeweiligen Gewerks aus der Haushaltsunterlage Bau (HU-Bau) übernommen. Einen Abgleich mit den Angeboten der Fir-

men, um festzustellen, ob die Preise angemessen waren, hat GBI deshalb nicht durchführen können. Der Rechnungshof hält diese Missachtung der Vorschriften für besonders problematisch, weil GBI zudem der Verpflichtung, öffentlich auszusprechen, nicht immer nachgekommen ist.

**277** Durch Verzicht auf die Schätzung der Kosten der ausgeschriebenen Leistung und Verzicht auf öffentliche Ausschreibung hat GBI sich erhebliche Arbeit gespart. Da durch die beschränkte Ausschreibung höhere Einheitspreise bezahlt worden sind, als bei einer öffentlichen Ausschreibung vereinbart worden wären, hat sich das Honorar für GBI erhöht, weil es nach den anrechenbaren Baukosten berechnet wird.

**278** GBI hat die Verwaltungsvorschrift zur Vermeidung und Bekämpfung der Korruption in der öffentlichen Verwaltung der Freien Hansestadt Bremen bei diesem Programm nicht immer beachtet. So haben in Einzelfällen freiberufliche Planer Angebote eingeholt und eröffnet.

**279** Bei Maßnahmen dieses Umfangs ist ein Bautagebuch gemäß den Richtlinien für die Planung und Durchführung von Bauaufgaben (RLBau) zu führen. Es dient bei Streitigkeiten mit Firmen als wichtiges Beweismittel. GBI hat den im Architektenvertragsmuster vorhandenen Passus zur Führung des Bautagebuchs beim Standort Bunnackerweg gestrichen. Ein Bautagebuch hat die Gesellschaft für beide Standorte nicht ordnungsgemäß geführt. Die eigene Honorarforderung hat GBI dennoch nicht gekürzt.

**280** Eine gründliche Dokumentation wird benötigt, um im Nachhinein festzustellen, welche Leistungen erbracht wurden und um unberechtigte Forderungen der Baufirmen zurückzuweisen. Beim Standort Bunnackerweg wurde jedoch in der Regel mangelhaft dokumentiert. So wurden Aufmaße nicht unterschrieben und Tagelohnzettel ohne Datum unterzeichnet.

**281** GBI hat die Dachabdichtung beim Standort Schaumburger Straße komplett in PVC ausführen lassen. Dies wäre aufgrund eines Senatsbeschlusses vom Dezember 1992, bei allen öffentlichen Bauten auf die Verwendung von PVC zu verzichten, nur zulässig gewesen, wenn bei Verwendung von PVC im Außenbereich durch Bescheinigungen nachgewiesen worden wäre, dass

- ein Recyclatanteil im Material von mindestens 50 % vorhanden war und
- die anerkannte Schadstoffgrenze für problematische Chemikalien eingehalten wurde.

Ein Hinweis darauf, dass die Firma den Recyclatanteil und die Einhaltung der Schadstoffgrenze nachzuweisen hatte, war in den Ausschreibungsunterlagen für die Dachabdichtungsarbeiten nicht zu finden.

Der Nachweis konnte deshalb nachträglich auch nicht mehr gefordert werden. Abgesehen von der Vernachlässigung der Belange des Umweltschutzes ist die Versprödung der Dachhaut als problematisch anzusehen. Bei kalten Temperaturen und durch Alterung verliert die Dachhaut an Elastizität. Die durchschnittliche Lebenserwartung einer einlagigen PVC-Dachhaut beträgt nur etwa 20 Jahre.

## 2.2 „Schmetterlingsdächer“

**282** Als Dachform hat GBI bei beiden Mobilersatzbauten ein sog. Schmetterlingsdach gewählt, bei dem zwei jeweils zur Mitte des Gebäudes hin abfallende Dachflächen über einem tiefer liegenden Flachdachstreifen enden.



Beispiel: Schulzentrum Schaumburger Straße

- 283** Diese architektonisch aufwändige Dachform hat den Nachteil, dass sich im Winter auf dem wie eine Wanne ausgebildeten Flachdachstreifen Schnee sammelt, der bei langsam steigenden Temperaturen den Abfluss des Tauwassers vorübergehend behindert. Laub und Schmutz, die sich in Entwässerungsrinnen und -rohren sammeln können, erhöhen die Gefahr eines Rückstaus. Besonders bei Tauwetter ist darum mit Wassereinbrüchen zu rechnen. Dabei ist es besonders ungünstig, dass sich zwischen oberster Klassenraumdecke und Dachunterseite ein Hohlraum befindet, so dass Durchfeuchtungen und Wassereinbrüche nicht sofort bemerkt werden. Nicht sichtbare Schimmelpilzbildungen und Schäden an tragenden Dachteilen können die Folge sein.
- 284** Das Dach des Schulzentrums Schaumburger Straße wird über teilweise innen und teilweise außen liegende Rinnen und Fallrohre entwässert. Dadurch sind Wand-, Decken- und Bodendurchbrüche notwendig, durch die Fallrohre hindurchgeführt werden müssen. Alterungsbedingt übliche Leckagen an der Regenwasserentwässerung, die zukünftig zu erwarten sind, können deshalb nur schwer erkannt werden, möglicherweise erst bei Folgeschäden an Wänden und Decken.
- 285** GBI hat hierzu erklärt, das Regenwasser der Hauptdächer werde über Rinnen in innenliegende Fallrohre geführt. Die Dachgullys im Traufbereich des Zwischendachs würden im Hohlraum zwischen oberster Betondecke und Dachstuhl an die vorgenannten Fallrohre angeschlossen. Das außenliegende Fallrohr werde nicht durch gemauerte Außenwände geführt. Aus architektonischen und erweiterungstechnischen Gründen seien keine außenliegenden Fallrohre geplant worden.
- 286** Der Rechnungshof weist anhand des folgenden Fotos vom Schulzentrum Schaumburger Straße darauf hin, dass tatsächlich ein außenliegendes Fallrohr mit durch die Außenwand geführtem Anschluss gebaut worden ist.



- 287** Eine statische Besonderheit des Schmetterlingsdachs ist das Auftreten erhöhter Windsogkräfte an den Dachkanten. Damit Teile der Dachdeckung bei starkem Sturm nicht abheben, muss die statische Berechnung besondere Befestigungen ausweisen, die der Architekt dem Dachdecker in der Ausschreibung aufzugeben hat. Eine besondere Überwachung und Abnahme dieser Befestigungen ist dringend zu empfehlen. Die Dokumentation der Abnahme kann z. B. die Beweisführung in Schadensfällen erheblich erleichtern, denn eine nachträgliche Überprüfung wäre ohne erhöhten Aufwand nicht möglich.
- 288** Der Rechnungshof hat weder in der statischen Berechnung noch in der Ausschreibung und dem Abnahmeprotokoll einen Hinweis gefunden, dass GBI diese Problematik berücksichtigt hat. Daher hat der Rechnungshof das Bauressort gebeten, beide Dächer zu überprüfen. In einer ersten Stellungnahme hat das Ressort bestätigt, die Standsicherheit sei anhand der von GBI vorgelegten Unterlagen nicht nachgewiesen. Das Bauressort hat eine weitere Überprüfung zugesagt und will vorhandene Mängel beseitigen lassen.

### **3 Stellungnahmen der Ressorts**

- 289** Die aufsichtführenden Ressorts haben erklärt, GBI sei nochmals darauf hingewiesen worden, vor Arbeitsaufnahme die wichtigen Eckdaten der Architekten- und Ingenieurverträge schriftlich festzulegen.



- 290 Die Ressorts haben zugesagt, eine Abrechnung des Architektenhonorars zum Mindestsatz zu veranlassen. Die Rückforderung der geleisteten Überzahlung habe GBI bereits veranlasst.
- 291 Der Senator für Finanzen hält es für nicht kritikwürdig, dass GBI sich selbst bessere Honorarkonditionen zugestanden hat als ihren Subunternehmern. Der Bauesort hat diese Praxis als in der privaten Wirtschaft üblich bezeichnet, obwohl sie gegen die HOAI verstoße. Ob ein solches Verfahren in der Verantwortung der GBI als treuhänderischer Verwalterin der Sondervermögen zulässig sei, müsse in Auslegung des Geschäftsbesorgungsvertrags zwischen Bremen und der Gesellschaft entschieden werden.
- 292 Im Übrigen fordere GBI mittlerweile regelmäßig den Kostenanschlag für die auszuschreibende Leistung von den Freischaffenden. Das Bauresort habe bereits seit Ende 2003 Schulungen für die Mitarbeiter von GBI geplant, die Bemühungen seien jedoch bisher erfolglos geblieben. Nunmehr habe das Bauresort deshalb einen Mitarbeiter eingestellt, der nach seiner Einarbeitung Schulungen durchführen solle.
- 293 Die Frage der Verpflichtung, Leistungen ab gewisser Wertgrenzen öffentlich auszuschreiben, würden die Ressorts mit dem Rechnungshof weiter erörtern.
- 294 Seit 2004 lasse GBI Angebote von Freischaffenden nicht mehr einholen.
- 295 Die Feststellungen des Rechnungshofs zur Führung der Bautagebücher haben die Ressorts bestätigt und erklärt, GBI bereite zzt. eine internetbasierte Lösung vor, die es ihr erleichtere, die Architekten zu kontrollieren.
- 296 Den Feststellungen des Rechnungshofs zum Einsatz einer PVC-Dachhaut vermögen die Ressorts nicht zu folgen. Sie halten die Folie für witterungs- und UV-beständig, widerstandsfähig gegen Flugfeuer und strahlende Wärme sowie hagelschlagfest. Die Dachhaut zeige ein gutes Verhalten gegen die natürliche Alterung und sei recyclebar. Das Problem der Umweltverträglichkeit sei ein Problem der 90er Jahre gewesen. Die Hersteller hätten reagiert und fertigten nunmehr PVC-Folien aus recyclebaren Materialien an. Zur Beanstandung des Rechnungshofs, dass GBI den im Senatsbeschluss vorgeschriebene Recyclatanteil von 50 % und den geforderten Nachweis der Einhaltung anerkannter Schadstoffgrenzen nicht ausgeschrieben hat, haben die Ressorts sich nicht geäußert.
- 297 Das Bauresort teilt die Bedenken des Rechnungshofs, ob die Schmetterlingsdächer gegen erhöhte Windsogkräfte ausreichend verankert sind. Die Ressorts legen dar, „auch der öffentliche Bauherr (könne) den freischaffenden Architekten nicht vollständig in seiner Gestaltungsfreiheit binden und einschränken. Im konkreten Fall wäre eine bauherrenseitige Einwirkung auf die Gestaltung ggf. nützlich gewesen.“

#### **4 Bewertung durch den Rechnungshof**

- 298 Im Ergebnis haben die Ressorts die vom Rechnungshof festgestellten erheblichen Mängel bei Planung, Ausschreibung und Dokumentation im Wesentlichen bestätigt. Das gilt auch für die risikobehaftete Dachform und die Ausführung der Regenwasserentwässerung.
- 299 Die Verfahrensweise der GBI, sich selbst höhere Honorarkonditionen zuzugestehen als den Subunternehmern, verstößt gegen die HOAI. Daran kann auch eine Auslegung des Geschäftsbesorgungsvertrags nichts ändern. Die Gesellschaft darf Honorar nur für Leistungen erhalten, die sie nachweislich erbracht hat. GBI darf sich nicht zu Lasten freiberuflich tätiger Architekten finanzieren.
- 300 Die Absicht des Bauresorts, mit Schulungen zum Thema Preisprüfungen zu warten, bis der neue Mitarbeiter eingearbeitet ist, ist aus der Sicht des Rechnungshofs äußerst unbefriedigend. GBI muss die Richtigkeit der von den Freiberuflern erstellten Kostenanschläge für auszuschreibende Leistungen zumindest stichprobenweise prüfen können. Bereits Mitte 2005 hat das Bauresort seine 2002 dem Rechnungshof gegebene Zusage erneuert, für entsprechende Schulungen zu sorgen. Der finanzielle Rahmen für die Gebäudesanierungsprogramm 2005 wurde mit einem Volumen von rd. 31,6 Mio. € beschlossen. Angesichts dieser Größenordnung der von GBI zu beauftragenden Leistungen ist es nicht hinnehmbar, dass die Gesellschaft bis heute keinen eigenen Sachverstand für Preisprüfungen vorhält und sich auf Freiberufler

verlässt. Statt abzuwarten, bis ein neuer Mitarbeiter eine entsprechende Kompetenz erworben hat, sollten für die seit langem zwingend erforderlichen Schulungen umgehend externe Experten gewonnen werden.

- 301** Die Diskussion zwischen Bauressort und Rechnungshof über Wertgrenzen für Ausschreibungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen, weil die Voraussetzungen für die Einführung nicht geklärt sind. Bis Wertgrenzen eingeführt sind sollte deshalb i. d. R. öffentlich ausgeschrieben werden, um angemessene Preise sicherzustellen.
- 302** Vorsorglich weist der Rechnungshof zudem darauf hin, dass es auch bei der Kontrolle der Architekten auf ordnungsgemäße Leistungserbringung mit Hilfe eines internetbasierten Bautagebuchs ganz wesentlich darauf ankommt, die Führung des Bautagebuches wie im Architektenvertragsmuster vorgegeben, zu vereinbaren und baubegleitend zu prüfen.
- 303** Wie GBI und die Fachaufsicht durch die Ressorts ihre Aufgabe wahrnehmen, wird der Rechnungshof zu gegebener Zeit prüfen.
- 304** Nicht überzeugend ist das Argument des Bauressorts, bei der PVC-Problematik handele es sich um ein Problem aus den 90er Jahren. Immerhin hat das Ressort den Senatsbeschluss von 1992 zur Substitution von PVC-haltigen Materialien im Bausektor mit der Herausgabe seiner Dienstanweisung Nr. 416 vom 6. Mai 2003 nochmals bestätigt.
- 305** Wie in Tz. 220 dargestellt, hätte auch bei den Mobilersatzbau-Maßnahmen eine bereits neugefasste, den Strukturen des seit 2002 bestehenden Liegenschaftswesens angepasste RLBau dazu beitragen können, Fehler zu vermeiden. Die „alte“ Vorschrift ist zwar offiziell weiterhin gültig, ist aber faktisch außer Kraft gesetzt, weil sie kaum noch angewendet wird. Die RLBau bestimmt, dass die HU-Bau dem Bedarfsträger über das bauende Ressort zur Prüfung und Zustimmung vorzulegen ist. Tatsächlich hält der Bedarfsträger aber kein Fachpersonal vor, um die Haushaltsunterlagen zu prüfen. Eine Prüfung der HU-Bau ist bei beiden Standorten unterblieben. Der Rechnungshof ist davon überzeugt, dass die Problematik bezüglich der Schmetterlingsdächer bei einer Prüfung der HU-Bau aufgefallen und verhindert worden wäre.
- 306** Der Rechnungshof hat empfohlen, in die neue RLBau Regelungen zur Prüfung von Haushaltsunterlagen aufzunehmen und die seit 2003 laufende Erarbeitung einer neuen RLBau zügig zum Abschluss zu bringen.
- 307** Neue Schmetterlingsdächer sollten unter Berücksichtigung der zu erwartenden Folgekosten nur noch unter städtebaulichen Gesichtspunkten gebaut werden.
- 308** Der Rechnungshof empfiehlt, in Bremen bereits vorhandene Schmetterlingsdächer und ihre Entwässerung zur Vermeidung von Schäden in angemessenen Abständen von Dachdeckern auf Schäden, Verunreinigungen und Leckagen überprüfen zu lassen. Über die Notwendigkeit dieser Überprüfungen besteht Einigkeit mit den geprüften Ressorts. Qualität und Umfang der Kontrollen müssen noch abgestimmt werden.

## **Wirtschaft**

### **Controllingsystem der HVG Hanseatischen Veranstaltungs-GmbH**

**Um den Erfolg der Arbeit der HVG Hanseatischen Veranstaltungs-GmbH besser beurteilen zu können, sollte die Gesellschaft ihr Controllingsystem verstärkt nutzen. Damit stünden dem Ressort verbesserte Informationen zur Verfügung. Wirtschaftsressort und Gesellschaft haben bereits begonnen, das System zu verbessern. Der Rechnungshof hat ergänzende Vorschläge unterbreitet.**

**Bei der Beratung über eine Privatisierungsmaßnahme sind den Entscheidungsträgern nicht belegte Ergebnisverbesserungspotenziale genannt worden.**

#### **1 Prüfungsgegenstand**

- 309** Die HVG Hanseatische Veranstaltungs-GmbH (HVG) befindet sich zu 100 % in bremischem Eigentum. Ihre wesentliche Aufgabe ist, mit ihren Geschäftsbereichen „Sport & Entertainment“ sowie „Messe“ Veranstaltungen durchzuführen.

- 310** Seit dem Jahr 2004 bewirtschaftet sie zusätzlich das Musicaltheater. Darüber hinaus steuert und koordiniert die HVG die Tätigkeiten ihrer Tochtergesellschaften und erbringt weitere Dienstleistungen.
- 311** Der Rechnungshof hat für den Zeitraum 2002 bis 2004 geprüft, ob das Wirtschaftsressort anhand der vorliegenden Controllingdaten der HVG für die unter Tz. 309 genannten Geschäftsbereiche beurteilen kann, inwieweit die Gesellschaft wirtschaftlich arbeitet. Er hat weiter untersucht, ob die Daten geeignet sind, das Ressort und die zuständigen Gremien bei ihren Entscheidungen über Zuwendungen für Investitionen und das laufende Geschäft ausreichend zu informieren.
- 312** Darüber hinaus hat der Rechnungshof geprüft, wie durch Ausgliederung von Personal einer Abteilung der HVG in eine Servicegesellschaft erwartete finanzielle Vorteile ermittelt wurden.

## **2 Prüfungsfeststellungen und Stellungnahmen des Ressorts**

### **2.1 Leistungen Bremens 2002 bis 2004**

- 313** Messe- und Veranstaltungszentren sind i. d. R. nicht kostendeckend zu betreiben und werden bundesweit subventioniert. Nach Angaben im Beteiligungsbericht des Senators für Finanzen 2004/2005 hat die HVG jährlich durchschnittlich Mittel i. H. v. 10,7 Mio. € erhalten. Nach Angaben des Wirtschaftsressorts sind hiervon auf die Bereiche Messe und Sport & Entertainment rd. 7,4 Mio. € entfallen. In Vorjahren hat die Gesellschaft Zuwendungen für Investitionen und Bauunterhaltung erhalten und diese als Sonderposten bilanziert. Im geprüften Zeitraum sind hiervon jährlich durchschnittlich 4,7 Mio. € aufgelöst und als Ertrag erfasst worden. Daneben sind Verluste i. H. v. jährlich durchschnittlich 0,6 Mio. € aus einer von Bremen finanzierten Kapitalrücklage (s. Tz. 316) gedeckt worden.
- 314** Die HVG hat ihre Erträge im geprüften Zeitraum gesteigert. Dem haben jedoch erhöhte Aufwendungen in gleicher Größenordnung gegenüber gestanden. Die positive Umsatzentwicklung hat nicht dazu geführt, dass die Zuwendungen Bremens vermindert werden konnten.
- 315** Der Rechnungshof geht davon aus, dass durch das erweiterte Veranstaltungsgeschäft vermehrt regionalwirtschaftliche Effekte eingetreten sind. Ob diese ausreichen, die finanziellen Beiträge Bremens zu rechtfertigen, kann auf Grund unzureichender Datenbasis zzt. nicht ermittelt werden (vgl. Tz. 339 ff.).
- 316** Im Jahr 2003 hat Bremen der Gesellschaft zur Aufstockung des Eigenkapitals Mittel i. H. v. 9,2 Mio. € zugesagt, von denen 8 Mio. € im gleichen Jahr und 1,2 Mio. € Anfang 2005 überwiesen und auf Weisung Bremens der Kapitalrücklage zugeführt wurden.
- 317** Die nicht ausgeglichenen Verluste der Geschäftsjahre 2002 und 2003 i. H. v. durchschnittlich rd. 0,7 Mio. € sind durch Entnahme aus dieser Kapitalrücklage gedeckt worden. Es ist ein Gesellschafterbeschluss geplant, nach dem auch der Verlust des Jahres 2004 i. H. v. rd. 0,4 Mio. € aus dieser Rücklage zu decken ist.
- 318** Mit den Mitteln der Kapitalrücklage sollten nach den Beschlüssen der Haushalts- und Finanzausschüsse vom 28. März 2003 das Eigenkapital der HVG gestärkt, die Ergebnisse verbessert und die laufenden Zuwendungen entsprechend reduziert werden.
- 319** Das Ressort hat angegeben, der Verzehr eines Teils der Kapitalerhöhung sei bewusst in Kauf genommen worden, da ein Ausgleich der Verluste innerhalb der Haushaltsansätze des Ressorts nicht möglich gewesen sei. Insoweit habe die Kapitalrücklage teilweise nicht zweckentsprechend eingesetzt werden können.
- 320** Diese Verfahrensweise widerspricht den Beschlüssen der Haushalts- und Finanzausschüsse. Die ursprünglich verfolgten Ziele sind nicht erreicht worden.

### **2.2 Feststellungen zu den Ergebnissen der Geschäftsbereiche der HVG**

- 321** Die Ergebnisse der einzelnen Geschäftsbereiche werden in der Kostenrechnung der Gesellschaft gesondert ausgewiesen. Die HVG informiert u. a. Aufsichtsrat und das Ressort unterjährig durch Vorlage von Ergebnisrechnungen.

- 322** Der Rechnungshof hat festgestellt, dass den einzelnen Geschäftsbereichen 2003 und 2004 Aufwendungen in einer Größenordnung von rd. 5,5 Mio. € genauer hätten zugeordnet werden müssen. Die Ergebnisse der Geschäftsbereiche Messe sowie Sport & Entertainment erscheinen deshalb im geprüften Zeitraum erfolgreicher als dies bei einer sachgerechten Zuordnung der Fall gewesen wäre.
- 323** Beispielsweise sind von den Geschäftsbereichen direkt verursachte Aufwendungen für Energie und Wasser, Reinigung und Müllentsorgung sowie Fremdpersonal diesen Bereichen größtenteils nicht zugeordnet worden.
- 324** Rechnungshof und Ressort stimmen darin überein, dass die Ergebnisse der Geschäftsbereiche künftig genauer zu ermitteln und hierbei die Aufwendungen verursachungsgerechter zuzuordnen sind, um die erforderliche Transparenz zu erhöhen.
- 325** Das Ressort hat erklärt, aus technischen, personellen und organisatorischen Gründen seien im geprüften Zeitraum die in Tz. 323 aufgeführten Aufwendungen nicht immer verursachungsgerecht zugeordnet worden. Es habe bereits in Abstimmung mit der HVG Maßnahmen eingeleitet, um eine bessere Zuordnung der Aufwendungen zu erreichen. Die HVG habe begonnen, die Kostenrechnung entsprechend auszubauen und zu verfeinern. Die Ergebnisse der Geschäftsbereiche sollen künftig mehrstufig ermittelt und transparenter dargestellt werden. Die vom Rechnungshof unterbreiteten ergänzenden Vorschläge sollen in den bereits laufenden Prozess der Verbesserung der Aufwandszuordnung einfließen.
- 326** Nach Auffassung des Rechnungshofs sollten Aufwendungen für die im Eigentum der HVG befindliche Gebäudeinfrastruktur (Abschreibungen und Zinsen) den einzelnen Geschäftsbereichen anteilig zugerechnet werden.
- 327** Das Ressort hat in Abstimmung mit der HVG mitgeteilt, sie werde diese „klassischen Gemeinkosten“ den Geschäftsbereichen nicht zuordnen.
- 328** Der Rechnungshof hält es weiterhin für zweckmäßig, auch die Aufwendungen für Abschreibungen und Zinsen lt. Tz. 326 in die geplante mehrstufige Ergebnisrechnung einzubeziehen. Die Aufwendungen könnten den jeweiligen Geschäftsbereichen ihrem Nutzungsanteil entsprechend zugerechnet werden. Wenn keine Veranstaltungen stattfinden (Leerstandszeiten), sollte eine Verteilung der Aufwendungen auf die Geschäftsbereiche unterbleiben.
- 329** Der vom Ressort angekündigte Verzicht auf eine solche Verteilung erschwert es, die Aufwendungen für die Leerstandszeiten deutlich zu machen.

### **2.3 Feststellungen zu den Ergebnissen einzelner Veranstaltungen**

- 330** Neben der Ergebnisrechnung für die Geschäftsbereiche erstellt die HVG für die einzelnen Veranstaltungen der Geschäftsbereiche Messe sowie Sport & Entertainment weitere Berechnungen, in denen sie die Veranstaltungsergebnisse ausweist.
- 331** Auch in diesen Berechnungen wurden den Erträgen der einzelnen Veranstaltungen nicht sämtliche damit unmittelbar verbundenen Aufwendungen gegenübergestellt (vgl. Tz. 323). Einige Aufwendungen blieben ganz, einige in Teilen unberücksichtigt.
- 332** Der Rechnungshof hat vorgeschlagen, soweit noch nicht geschehen, je nach Aufwandsart sachgerechte Parameter festzulegen, nach denen die Aufwendungen auf die einzelnen Veranstaltungen verteilt werden können. Die Voraussetzungen dazu hat die HVG mittlerweile zum großen Teil geschaffen. So hat sie beispielsweise das Energiemanagement verbessert.
- 333** Das Ressort hat erklärt, die HVG beabsichtige, die Aufwendungen künftig verursachungsgerechter zuzuordnen, und mitgeteilt, die HVG habe dies zwischenzeitlich bereits für viele Aufwendungen getan.

### **2.4 Regionalwirtschaftliche Effekte und Erfolgskontrolle**

- 334** Die der HVG im geprüften Zeitraum gewährten institutionellen Zuwendungen und Projektförderungen sind aus Mitteln des Wirtschaftsstrukturpolitischen Aktionsprogramms (WAP), insbesondere dem Grund-WAP und dem Investitionssonderprogramm, gezahlt worden.

- 335** Mit beiden Programmen sollen Projekte finanziert werden, die die öffentliche Infrastruktur nachhaltig verbessern und dadurch die Wirtschafts- und Finanzkraft Bremens dauerhaft stärken. Steigende Wirtschaftskraft soll über steuerliche Einnahme- und entlastende Ausgabeneffekte dazu beitragen, die bremische Haushaltslage zu verbessern. Ob Projekte wirtschafts- und finanzkraftstärkend wirken, ist letztlich an Arbeitsplätzen, Einwohnern und steuerlichen Effekten im Rahmen einer Erfolgskontrolle zu messen (regionalwirtschaftliche Effekte). Die Projekte sollen Steuereinnahmen sichern oder erhöhen und können darüber hinaus die Haushalte entlasten, wenn durch längere Arbeitslosigkeit verursachte Leistungen entfallen.
- 336** Auswärtige Aussteller und von außerhalb Bremens anreisende Besucher kaufen Dienstleistungen und Waren. Dadurch steigen z. B. in der Hotellerie, der Gastronomie und im Einzelhandel die Umsätze, Arbeitsplätze werden geschaffen und gesichert.
- 337** Die Höhe der Umsätze im Zusammenhang mit Veranstaltungen der HVG ist vor allem abhängig von der Anzahl der auswärtigen Besucher und von der Besucherstruktur, wie beispielsweise dem Anteil an Privatbesuchern und Geschäftsleuten. Je nach Aufenthaltsdauer und Anlass des Besuchs entstehen unterschiedlich starke regionalwirtschaftliche Effekte. Besucherzahl und -struktur sind daher wesentlicher Bestandteil einer Erfolgskontrolle.
- 338** Der HVG haben für den Geschäftsbereich Messe in weiten Teilen bereits Daten zur Besucherstruktur vorgelegen. Diese Daten haben private Veranstalter im Eigeninteresse erhoben. Sie lassen Rückschlüsse, z. B. auf die Verweildauer der Besucher, zu.
- 339** Der Geschäftsbereich Sport & Entertainment hat bisher lediglich die Anzahl der Besucher erfasst. Angaben zu Besucherstrukturen haben nicht vorgelegen, lassen sich aber z. B. durch Besucherbefragungen ermitteln.
- 340** Der Rechnungshof hat angeregt, künftig bei Veranstaltungen, bei denen in nicht unerheblichem Maße auswärtige Besucher erwartet werden, fehlende Daten durch Befragungen zu erheben. Bei wiederkehrenden Veranstaltungen ist ggf. ein Mehrjahreszyklus bei den Besucherbefragungen ausreichend.
- 341** Das Ressort hat auf die hohen Kosten der Befragungen hingewiesen und eine regionalwirtschaftliche Bewertung einzelner Veranstaltungen nicht für sinnvoll gehalten.
- 342** Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass es private Veranstalter als erforderlich und nicht unverhältnismäßig aufwändig ansehen, entsprechende Daten zu erheben, um den Erfolg ihrer Veranstaltungen messen zu können. Die HVG als öffentlich subventioniertes Unternehmen sollte sich diesem Instrument nicht verschließen.
- 343** Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass das Ressort im Rahmen seiner Erfolgskontrolle die Ergebnisse der Veranstaltungen der HVG um regionalwirtschaftliche Effekte ergänzen sollte. Als Muster könnte dafür die Vorlage 003/04-L/S dienen, mit der die Wirtschaftsförderungsausschüsse in der Sitzung am 5. Juli 2004 entsprechend unterrichtet wurden.

## **2.5 Ausgliederung von Personal der HVG in eine Servicegesellschaft**

- 344** Im Jahr 2003 hat die HVG Personal ihrer Abteilung Veranstaltungstechnik in eine externe Servicegesellschaft überführt, an der sie als Minderheitsgesellschafterin beteiligt ist. Sie lässt die vormals selbst erledigten Arbeiten nunmehr von der Servicegesellschaft erbringen.
- 345** Ressort und HVG haben sich den Vorlagen für den Senat und den Aufsichtsrat zufolge von dieser Ausgliederungsmaßnahme innerhalb von drei bis fünf Jahren jährliche Ergebnisverbesserungen von 250 T€ versprochen. Diese Wirkung sollte sich durch Auslastungsoptimierungen (100 T€), Änderung der Gehaltsstrukturen (75 T€), zusätzliche Provisionserlöse/Sachkostenreduktionen (50 T€) sowie Gewinnbeteiligung (25 T€) zusammensetzen. Ressort und HVG haben dem Rechnungshof keine Unterlagen vorlegen können, aus denen sich die Grundlagen für

die geplanten Ergebnisverbesserungen ableiten ließen. Der Rechnungshof hat bis einschließlich 2004 keine Ergebnisverbesserungen nach der Ausgliederung feststellen können.

- 346** Auf Nachfragen des Rechnungshofs haben Ressort und HVG weder darlegen können, wie sie die den Gremien gegenüber benannten Einsparungen ermittelt haben, noch haben sie etwaige bisher erwirtschaftete Ergebnisverbesserungen beziffern können. Die durch die Ausgliederung geplanten Einsparungen seien nicht auf „Basis komplexer Berechnungsmodelle und Berechnungsgrundlagen“ ermittelt worden. Dies sei nicht möglich oder führe lediglich zu Scheingenauigkeiten. Die Einsparungen seien auf Basis des langjährigen Betriebs-Know-hows bei der HVG „qualitativ geschätzt“ worden.
- 347** Sowohl das Ressort als auch die HVG hätten in eigenem Interesse die Ausgangslage vor Ausgliederung zahlenmäßig ermitteln müssen. Ob die damalige Entscheidung zu mehr Wirtschaftlichkeit geführt hat, kann erst durch einen Abgleich dieser Zahlen mit den Ergebnissen nach erfolgter Ausgliederung festgestellt werden.
- 348** Das Ressort hat mitgeteilt, die Ausgliederung werde von ihm und der HVG genauestens beobachtet und evaluiert werden.
- 349** Der Rechnungshof hat den Wirtschaftssenator gebeten, ihm das Ergebnis seiner Erfolgskontrolle mitzuteilen. Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

## **V Beteiligungen der Freien Hansestadt Bremen (Stadt) an Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit**

### **1 Allgemeines**

- 350** Die Stadt ist an 43 Unternehmen unmittelbar beteiligt, davon bei 31 Unternehmen zu mehr als 50 % und bei weiteren vier Unternehmen zu mehr als 25 %. Diese direkten Beteiligungsunternehmen halten wiederum direkt und indirekt Unterbeteiligungen an 149 Unternehmen zu mehr als 25 %.
- 351** Der Nominalwert der Anteile am Grund- oder Stammkapital der 43 direkten Beteiligungsunternehmen beläuft sich per 31. Dezember 2004 auf 199.706.486,69 €. Die Anzahl an direkten Beteiligungen hat sich im Jahr 2004 um fünf Unternehmen erhöht und um vier Unternehmen vermindert. Der Nominalwert der bremischen Anteile am Stammkapital dieser 43 Beteiligungsunternehmen ist gegenüber dem Vorjahresstichtag um 54.920.324,98 € gestiegen. Die Zunahme des Nominalwerts ist im Wesentlichen durch die Errichtung des Klinikverbundes Gesundheit Nord gGmbH und der Gesundheit Nord Grundstücksgesellschaft mbH & Co. KG begründet.
- 352** Daneben halten zwei unmittelbare und eine mittelbare bremische Mehrheitsbeteiligungsgesellschaft sowohl für die Stadtgemeinde als auch für die Stadt und das Land treuhänderisch Anteile an 13 Unternehmen. Bei zehn dieser Beteiligungen beträgt der bremische Anteil mehr als 25 %. Zum 31. Dezember 2004 beläuft sich der Nominalwert der gemeinsamen Treuhandbeteiligungen auf 18.651.795,55 € und für die Treuhandbeteiligungen der Stadt auf 563.950,00 €. Der Nominalwert der treuhänderisch gehaltenen Anteile der Stadt und des Landes hat sich im Jahr 2004 durch Veräußerung von Geschäftsanteilen, insbesondere der Stahlwerke Bremen GmbH, und durch Neubewertung verschiedener Geschäftsanteile um 90.506.143,11 € vermindert.
- 353** Weitere für die Stadt und das Land treuhänderisch gehaltenen Beteiligungen bestehen aus Einlagen als stiller Gesellschafter bei sieben Unternehmen. Der Wert dieser Vermögenseinlagen beträgt 869.202,70 € per 31. Dezember 2004.
- 354** Der Rechnungshof überwacht anhand der ihm von den zuständigen Senatoren übersandten Unterlagen (§ 69 LHO) laufend die Betätigung der Verwaltung bei diesen Unternehmen. In begründeten Fällen entwickeln sich daraus Prüfungsverfahren, die auch mit örtlichen Erhebungen bei den Unternehmen verbunden sein können.

## 2 Übersicht über die unmittelbaren Beteiligungen am 31. Dezember 2004

355

Gesellschaft	Anteil der Freien Hansestadt Bremen		Gewinnausschüttung für Gj. 2003 (einschl. Kapitalertragsteuer und Solidaritätszuschlag) €	
	Stadt			Stadt und Land
	Nominalwert €	in % des Grund- bzw. Stammkapitals		
Bau Management Bremen GmbH, Bremen	25.000,00	100,00		
bremen.online GmbH, Bremen	25.000,00	100,00		
bremenports GmbH & Co. KG, Bremen	250.000,00	100,00		
bremenports Beteiligungs-GmbH, Bremerhaven	25.000,00	100,00		
Bremer Lagerhaus Logistics Group AG & Co. KG, Bremen	51.129.188,12	100,00		
Bremer Ratskeller GmbH, Bremen	613.550,26	100,00		
Bremer Theater Grundstücksgesellschaft mbH & Co. KG, Bremen	50.000,00	100,00		
Bremer Theater Theater der Freien Hansestadt Bremen GmbH, Bremen	184.065,08	100,00		
Bremer Versorgungs- und Verkehrsgesellschaft mbH, Bremen	20.451.675,25	100,00		
Facility Management Bremen GmbH, Bremen	25.000,00	100,00		
Flughafen Bremen GmbH, Bremen	30.779.771,25	100,00		
Gesellschaft für Bildungsinfrastruktur Bremen mbH, Bremen	25.000,00	100,00		
Gesellschaft für Bremer Immobilien mbH, Bremen	25.000,00	100,00		
Gesundheit Nord gGmbH Klinikverbund Bremen, Bremen	45.025.000,00	100,00		
Gesundheit Nord Grundstücksgesellschaft mbH & Co. KG, Bremen	10.000.000,00	100,00		
Großmarkt Bremen GmbH, Bremen	7.535.000,00	100,00		
Hanseatische Naturentwicklung GmbH (HANEG), Bremen	25.000,00	100,00		
HVG Hanseatische Veranstaltungsgesellschaft mbH, Bremen	750.000,00	100,00		
Kulturmanagement Bremen GmbH, Bremen	25.000,00	100,00		
Rhododendronpark GmbH, Bremen	30.000,00	100,00		
Visionarum GmbH, Bremen	50.000,00	100,00		
Werkstatt Nord gGmbH, Bremen	25.000,00	100,00		
Bremer Bäder GmbH, Bremen	349.553,22	97,67		
Hanseatische Wohnungs-Beteiligungs-Gesellschaft mbH, Bremen	40.000,00	80,00		
Bremen Marketing GmbH, Bremen	38.346,89	75,00		
LernMit GmbH, Bremen	14.800,00	59,20		

Gesellschaft	Anteil der Freien Hansestadt Bremen			Gewinnausschüttung für GJ. 2003 (einschl. Kapitalertragsteuer und Solidaritätszuschlag) €
	Stadt		Stadt und Land	
	Nominalwert €	in % des Grund- bzw. Stammkapitals		
Fähren Bremen-Stedingen GmbH, Bremen	142.451,03	55,00		
Speicherbau-Gesellschaft mbH, Bremen	13.293,59	50,98		21.752,24
Bremer Lagerhaus Gesellschaft AG von 1877 (BLG), Bremen	4.949.632,64	50,42		
Bremen Online Services GmbH & Co. KG, Bremen	5.124.000,00	50,10		
ID Bremen GmbH, Bremen	25.700,00	50,10		
Ausbildungsgesellschaft Bremen mbH, Bremen	12.500,00	50,00	100,00	
ZOB Zentral-Omnibus-Bahnhof GmbH, Bremen	9.510,03	37,20		2.232,00
Bremer Philharmoniker GmbH, Bremen	6.500,00	26,00		
hanseWasser Bremen GmbH, Bremen	6.416.713,11	25,10		192.501,39
Columbus Cruise Center GmbH, Bremerhaven	125.000,00	25,00		
Bremer Energie-Konsens GmbH, Bremen	5.164,05	10,10		
Bremer Landesbank Kreditanstalt Oldenburg – Girozentrale –, Bremen	10.430.354,38	7,50		630.000,00
Bremer Investitions-Gesellschaft mbH (BIG), Bremen	4.852.174,00	4,85	99,20	
BREPARK Bremer Parkraumbewirtschaftungs- und Management GmbH, Bremen	780,00	3,00		46.678,00,00
ekz – Bibliothekservice GmbH, Reutlingen	61.355,03	2,82		
Farge-Vegesacker Eisenbahngesellschaft mbH, Bremen	15.338,76	2,00		
Münchener Hypothekbank eG, München	70,00	0,0001	0,0002	4,55
Summen	199.706.486,69			893.168,18
Treuhänderisch durch die Bremer Investitions-Gesellschaft mbH <sup>1)</sup> gehaltene Beteiligungen	18.623.430,15			
Treuhänderisch durch die Bremer Aufbau-Bank GmbH <sup>2)</sup> gehaltene ausländische Beteiligung	28.365,40			
Treuhänderisch durch die bremenports GmbH & Co. KG <sup>3)</sup> gehaltene Beteiligungen	563.950,00			
Summe	19.215.745,55			

<sup>1)</sup> Die Bremer Investitions-Gesellschaft mbH, Bremen, verwaltet treuhänderisch für die Freie Hansestadt Bremen (Land und Stadtgemeinde) Geschäftsanteile an neun Gesellschaften und drei stillen Beteiligungen.

<sup>2)</sup> Die Bremer Aufbau-Bank GmbH, Bremen, verwaltet treuhänderisch für die Freie Hansestadt Bremen (Land und Stadtgemeinde) Aktien einer ausländischen Gesellschaft und Einlagen an vier stillen Beteiligungen. Die ausländische Beteiligung ist mit dem im Bericht über die Prüfung des im Auftrag der Freien Hansestadt Bremen verwalteten Treuhandvermögens ausgewiesenen Wertansatz erfasst. Im Vermögensnachweis der Freien Hansestadt Bremen ist diese Beteiligung versehentlich nicht ausgewiesen.



<sup>3)</sup> Die bremenports GmbH & Co. KG, Bremen, wird treuhänderisch tätig bei der Beteiligung der Freien Hansestadt Bremen (Stadtgemeinde) an der JadeWeserPort Realisierungs GmbH & Co. KG, Wilhelmshaven, der JadeWeserPort Realisierungs-Beteiligungs-GmbH, Wilhelmshaven, und der Jade Weser Port-Entwicklungsgesellschaft mbH, Wilhelmshaven.

Bremen, den 2. März 2006

**RECHNUNGSHOF  
DER FREIEN HANSESTADT BREMEN**

Spielhoff                      Prof. Dr. Baltes

Kolbeck-Rothkopf        Dr. Brockmüller

