

**Bericht und Antrag des Rechnungsprüfungsausschusses (Stadt) zur Haushaltsrechnung der Freien Hansestadt Bremen (Stadt) für das Jahr 2005 (Mitteilung des Senats vom 5. Dezember 2006 – Drs. 16/639 S) und zum Jahresbericht 2007 des Rechnungshofes (Stadt) vom 11. Januar 2007 (Drs. 16/655 S)**

**I. Bericht**

Der Rechnungsprüfungsausschuss hat sich in drei Sitzungen am 9. November 2007, 23. November 2007 und am 11. Januar 2008 mit der Haushaltsrechnung 2005 und insbesondere mit den Prüfungsergebnissen des Rechnungshofes befasst und dabei den Rechnungshof, die Finanzverwaltung sowie diejenigen Ressorts, zu deren Haushaltsführung der Rechnungshof Bemerkungen für erforderlich hielt, hinzugezogen. Die Ergebnisse dieser Beratungen und die Bemerkungen des Rechnungsprüfungsausschusses sind nachfolgend aufgeführt. Die Überschriften und die Textzahlen (Tz.) beziehen sich auf den Jahresbericht 2007 des Rechnungshofes (Stadt).

**1. Vorbemerkungen****Tz. 1 bis 5**

Der Rechnungsprüfungsausschuss nimmt zur Kenntnis, dass die Bürgerschaft über die Entlastung des Senats für das Haushaltsjahr 2004 am 24. April 2007 beschlossen hat (Beschluss der Stadtbürgerschaft, Beschlussprotokolle, Drs. 16/680 S).

**2. Haushaltsgesetz (einschließlich Haushaltsplan) und Haushaltsrechnung 2005****Zu Tz. 6 bis 11****Haushaltsgesetz einschließlich Haushaltsplan**

Der Rechnungsprüfungsausschuss nimmt Kenntnis.

**Zu Tz. 12 bis 19****Einhaltung der Kreditaufnahmegrenze gemäß Artikel 131 a LV**

Der Rechnungsprüfungsausschuss hat bereits in seiner Stellungnahme zum Rechnungshofbericht 2006 (Drs. 16/681 S) angemerkt, dass der Rechnungshof darauf verzichtet hatte, eine tabellarische Berechnung der Kreditobergrenze in den Bericht aufzunehmen. Grund dafür war im Wesentlichen, dass die in die Berechnung einfließenden investiven Ausgaben zu falschen Ergebnissen geführt hätten, weil darin beträchtlich hohe konsumtive Ausgaben enthalten waren. Der Rechnungsprüfungsausschuss hat seinerzeit Verständnis für die Argumentation des Rechnungshofes geäußert. Auch der Jahresbericht 2007 enthält keine tabellarische Berechnung.

Der Senator für Finanzen hat anlässlich der Einbringung der Haushalte 2006 und 2007 konsumtive Ausgaben wie z. B. Zinsen nicht mehr investiv veranschlagt. Die Bürgerschaft hat entsprechend beschlossen. Der Rechnungsprüfungsausschuss begrüßt, dass der Rechnungshof prüfen wird, ob er im Hinblick darauf wieder tabellarische Berechnungen aufnehmen will.

Der Rechnungsprüfungsausschuss fordert den Senat auf, sich bei der Zuordnung der Ausgabearten weiterhin strikt an die Regeln der Haushalts-systematik zu halten.

#### **Zu Tz. 20 bis 29**

##### **Haushaltsrechnung, Abschluss der Ressorthaushalte (Verfahren, Reste, Rücklagen), Übereinstimmung zwischen der Haushaltsrechnung und den Büchern (§ 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO)**

Der Rechnungsprüfungsausschuss nimmt Kenntnis.

#### **Zu Tz. 30 bis 32**

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

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass in einigen Fällen Einnahmen nicht unmittelbar einer im System vorzuhaltenden Annahmeanordnung zugeordnet werden können. Diese Einnahmen werden in der Regel im Folgejahr auf Haushaltsstellen umgebucht. Diese Fälle haben gegenüber den Vorjahren weiter abgenommen, nach Auskunft der Senatorin für Finanzen gab es zum Jahresabschluss 2006 nur noch 1076 Fälle mit einem Volumen von 132 400 €; die Übersicht des Rechnungshofes liegt nur geringfügig darüber.

Der Rechnungsprüfungsausschuss nimmt zur Kenntnis, dass der Rechnungshof die Angelegenheit weiter beobachten wird.

#### **Zu Tz. 33 bis 36**

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

Gemäß Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses zum Jahresbericht 2005 (Drs. 16/467 S) soll die Senatorin für Finanzen Überschreitungsfälle dem Haushalts- und Finanzausschuss melden. Der Rechnungshof will die zukünftige Art der Darstellung im Jahresbericht davon abhängig machen, wie die Senatorin für Finanzen die Fälle behandelt. Im Jahresbericht 2007 werden erneut Verstöße gegen § 34 Abs. 2 LHO festgestellt.

Der Rechnungsprüfungsausschuss fordert die Senatorin für Finanzen auf, weiterhin auf die Einhaltung der LHO hinzuwirken. Der Rechnungsprüfungsausschuss fordert die Senatorin für Finanzen auf, dem Haushalts- und Finanzausschuss zusammenfassend über die Haushaltsüberschreitungen im Jahr 2007 sowie laufend im Rahmen des Controllings der Produktgruppenhaushalte über besondere Fälle zu berichten.

#### **Zu Tz. 37 bis 48**

##### **Erwirtschaftung von veranschlagten Minderausgaben und nicht erreichten Einnahmeanschlügen, Einhaltung der haushaltsgesetzlichen Kreditermächtigungen, Überwachung des Staatsschuldbuches, Bürgschaften, Garantien und Treuhandvermögen „Bürgschaften (Stadt)“**

Der Rechnungsprüfungsausschuss nimmt Kenntnis.

### **3. Schulden, Zinsen und Steuern**

#### **Zu Tz. 49 bis 52**

##### **Schuldenentwicklung Land und Städte, weitere Schulden**

Die vom Rechnungshof in seinen Jahresberichten aufgeführten Schuldenstände unterscheiden sich von denen, die die Senatorin für Finanzen in den Vermögensnachweisen für das Land und die Stadt darstellt, da der Rechnungshof auch Schulden der Beteiligungsgesellschaften in die Betrachtung einbezieht. Die Senatorin für Finanzen wird für das Haushaltsjahr 2006 erstmalig in einer Anlage zur Haushaltsrechnung auch die Schulden der Beteiligungsgesellschaften aufführen. Der Rechnungshof wird prüfen, inwieweit die Daten geeignet sind, seine bisherige Einordnung dieser Schulden im Rahmen einer Gesamtsicht zu ersetzen oder zu ergänzen. Ausgehend von seinen Anregungen in den Berichten aus den Jahren 2005 (Drs. 16/467 S) und 2006 (Drs. 16/681 S) begrüßt der Rechnungsprüfungsausschuss diese Entwicklung, weil sie den Haushaltsgrundsätzen der Vollständigkeit und der Transparenz besser entspricht.

Der Rechnungshof beanstandet erneut, dass die Senatorin für Finanzen nicht im Einzelnen die Gründe dafür erläutern konnte, dass 2004 ein Korrekturbetrag von minus rd. 24,5 Mio. € in die Jahresrechnung des Bremer Kapital-

dienstfonds eingestellt wurde. Der Korrekturbetrag wurde notwendig, weil zum damaligen Zeitpunkt die Beträge in der Jahresrechnung nicht einzelfallmäßig überprüft wurden und ein zu hoher Bestand ausgewiesen wurde, der nicht mit den Einzelfällen übereinstimmte.

Der Rechnungsprüfungsausschuss nimmt zur Kenntnis, dass trotz intensiver Suche bis ins Gründungsjahr des Bremer Kapitalfonds 1999 die buchungs-technischen Differenzen im Einzelnen nicht mehr nachvollzogen werden konnten, dass der Rechnungshof mit der Erläuterung der Fehlersuche die Angelegenheit jedoch als erledigt betrachtet.

#### **Zu Tz. 53 bis 55**

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

Der Rechnungsprüfungsausschuss begrüßt, dass der Rechnungshof und die Senatorin für Finanzen übereinstimmende Grundlagen für die Berechnung der Zins-Ausgaben-Quote erarbeitet haben.

### **4. Veranstaltungen auf öffentlichem Grund**

#### **Tz. 56 bis 76**

Der Rechnungshof hat das Zulassungsverfahren und die Gebührenfestsetzung für Veranstaltungen auf öffentlichem Grund geprüft. Er hat das Zulassungsverfahren für die von der Marktverwaltung des Stadtamtes veranstalteten Volksfeste kritisiert. Der Senator für Inneres wird das Zulassungsverfahren neu regeln und hat zugesagt, die Anregungen des Rechnungshofes zu berücksichtigen.

Die Gebühren für die Teilnahme an stadteigenen Volksfesten sind nicht kostendeckend. Der Senator für Inneres hat dem Rechnungshof zugesagt, die Gebühren anzupassen, da auch für 2006 die Ergebnisse negativ waren. Bei der Festsetzung von Gebühren für private Veranstaltungen auf öffentlichen Flächen hat die Marktverwaltung den Gebührenrahmen nicht immer angemessen genutzt. Das Stadtamt hat zugesagt, diese Mängel zu beheben. Der Rechnungshof hat angeregt zu prüfen, ob die Gebühren für Veranstaltungen mit wirtschaftlichem Interesse auf öffentlichen Flächen im Einklang mit dem derzeitigen Gebührenrecht stehen. Das Innenressort will die Anregung aufgreifen.

Der Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich den Vorschlägen des Rechnungshofes zur Neugestaltung des Zulassungsverfahrens für stadteigene Volksfeste an. Der Rechnungsprüfungsausschuss erwartet, dass die Gebühren erhöht werden, wenn zu erwarten ist, dass sie auch weiterhin nicht kostendeckend sind.

Der Rechnungsprüfungsausschuss begrüßt die Maßnahmen des Stadtamtes zur Verbesserung der Gebührenerhebung bei privaten Veranstaltungen auf öffentlichem Grund. Er unterstützt die Anregung, die Gebührenhöhe für Veranstaltungen mit wirtschaftlichem Interesse zu prüfen. Dabei sollte auch die Rolle der Hanseatischen Veranstaltungs-Gesellschaft (HVG) mit einbezogen werden.

Der Rechnungsprüfungsausschuss bittet den Senator für Inneres und Sport, der Innendeputation als auch dem Rechnungsprüfungsausschuss über das Ergebnis der Prüfungen und über die Umsetzung beschlossener Maßnahmen bis zum 30. Juni 2008 zu berichten.

### **5. Ressourceneinsatz in der gymnasialen Oberstufe**

#### **Tz. 77 bis 130**

Der Rechnungshof hat den Ressourceneinsatz in der gymnasialen Oberstufe geprüft, auch im Vergleich zu anderen Schulstufen. Er kommt zu der Feststellung, dass die gymnasiale Oberstufe die kleinsten Lerngruppen von allen Schulstufen hat, auch wenn die Schüler-Lehrer-Relation im Vergleich der Bundesländer nach Anstieg in den letzten Jahren allerdings inzwischen über dem Länderdurchschnitt liegt. Der Rechnungshof hat vorgeschlagen, die Kursgrößen in der allgemeinbildenden gymnasialen Oberstufe und die

Klassengrößen der beruflichen Gymnasien weiter an die Klassengrößen der gymnasialen Unterstufe anzupassen. Das sei ohne Minderung der Qualität der Oberstufe möglich. Die hier eingesparten Ressourcen könnten für die notwendige Verstärkung des frühkindlichen Lernens und der Förderung in der Primar- und Sekundarstufe I sowie des Ausbaus der Ganztagschulen eingesetzt werden.

Der Rechnungshof hat das Kursangebot an den Standorten der gymnasialen Oberstufen untersucht und kommt zu dem Ergebnis, die Einrichtung weiterer Schulstandorte in den letzten Jahren habe das Kursangebot eingeschränkt. Er schlägt vor, durch Konzentration der Oberstufe auf weniger Standorte mit entsprechend höheren Schülerzahlen das Ziel zu erreichen, ein vielfältiges Kursangebot in größeren Gruppen zu ermöglichen bei gleichzeitiger Einsparung von Lehrerstunden.

Aus ähnlichen Erwägungen hat der Rechnungshof das Ressort um Prüfung gebeten, ob alle beruflichen Gymnasien an einem Standort zusammengefasst werden können. Das berufsbezogene Leistungsfach könnte weiterhin am jeweiligen Berufsschulzentrum unterrichtet werden, wenn die dafür erforderliche Ausstattung nur dort vorhanden sein sollte.

Der Rechnungsprüfungsausschuss begrüßt mehrheitlich, dass die Überlegungen des Rechnungshofes zu Ressourceneinsatz und Struktur der gymnasialen Oberstufe von der Senatorin für Bildung aufgegriffen und geprüft werden. Er bittet die Senatorin für Bildung und Wissenschaft, der Deputation für Bildung bis zum Mai 2008 über die Ergebnisse zu berichten.

## **6. Kosten der Unterkunft und der Heizung nach „Hartz IV“**

### **Tz. 131 bis 203**

Der Rechnungshof hat bei der Prüfung der Kosten der Unterkunft und Heizung gemäß § 22 Sozialgesetzbuch II festgestellt, dass im Bearbeitungsverfahren und in der Organisation auf verschiedenen Ebenen noch erhebliche Mängel bestanden.

So wurde das Verfahren für Überschreitungen der angemessenen Kosten der Unterkunft erst mit über einjähriger Verspätung eingeleitet. Damit wurden gesetzlich festgelegte Fristen nicht eingehalten. Ausweislich der in der Deputation für Soziales vom 4. Juli 2006 vom Ressort bestätigten Daten wurde in den Fällen, die die angemessenen Unterkunfts-kosten um mindestens 50 % überschreiten, auf ein Einsparpotenzial in Höhe von rd. 2,6 Mio. € im Jahr 2005 verzichtet. Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass vom Gesetzgeber eine Frist von sechs Monaten beim Überschreiten der angemessenen Kosten der Unterkunft festgelegt worden ist, die nicht überschritten werden dürfe. Das Verfahren sei daher entsprechend anzupassen.

Eine Stichprobe von 335 Fallakten ergab eine Fehlerquote von rd. 58 %. Allein durch die fehlerhafte Berechnung der Kosten für Heizung und Warmwasser wurden aus Sicht des Rechnungshofes im Jahr 2005 rd. 2,5 Mio. € zuviel ausgegeben.

Eine nicht ausreichende Qualifikation der Beschäftigten und eine mangelhafte Qualitätssicherung führten zu Mängeln in der Arbeitsorganisation und den Verwaltungsverfahren. Daher hat der Rechnungshof gefordert, das Personal kontinuierlich zu schulen und die Qualifikation den sich ändernden Bedingungen anzupassen. Auch sind Leitungsfunktionen verstärkt wahrzunehmen, um die Beschäftigten zu unterstützen und die Qualität der Arbeitsergebnisse zu verbessern.

Das eingesetzte Datenverarbeitungsprogramm A2LL der Bundesagentur für Arbeit weist erhebliche systembedingte Mängel auf. Auch birgt das System in sich unkalkulierbare Sicherheitsrisiken. Es besteht die Gefahr, dass fiktive Ansprüche aufgebaut und veruntreut werden.

Eine Prüfung der Innenrevision des Ressorts im Jahr 2006 hat die Prüfungsergebnisse des Rechnungshofes im Wesentlichen bestätigt. Es wurden zwischenzeitlich über die Trägerversammlung der Bremer Arbeitsgemeinschaft für Integration und Soziales (BAGIS) Schritte eingeleitet, um die bestehenden Mängel abzustellen.

Der Rechnungsprüfungsausschuss schließt sich den Forderungen des Rechnungshofes an, alle möglichen Einsparpotenziale auszuschöpfen. Gesetzliche Fristen sind einzuhalten und Bearbeitungsmängel sind abzustellen. Hierzu muss die Qualifikation der Beschäftigten den sich ändernden Bedingungen angepasst werden. Die Leitungsebene hat sicherzustellen, dass bestehende Mängel abgestellt werden und dass sich die Qualität der Arbeitsergebnisse verbessert. Weiter sind durch das Datenverarbeitungsprogramm bedingte Missbrauchsmöglichkeiten durch verstärkte Kontrollen einzuschränken.

Der Rechnungsprüfungsausschuss bittet das Sozialressort, der Deputation für Soziales und dem Haushalts- und Finanzausschuss im Rahmen der regelmäßig erfolgenden Berichterstattung zu den Sozialhilfeleistungen über die geplanten Schritte und ihre Umsetzung zu berichten.

## **7. Entgelte für die Bauunterhaltung**

### **Tz. 204 bis 224**

Seit dem Jahre 2002 nimmt der Eigenbetrieb Gebäude- und Technik Management Bremen (GTM) im Auftrag der Gesellschaft für Bremer Immobilien (GBI) die Bauunterhaltung an öffentlichen Gebäuden wahr. Das Bauressort hat die baufachliche Aufsicht über beide Gesellschaften. GTM rechnet die Leistungen mit GBI nach seiner Entgeltordnung ab, dessen Werte laut Bauressort aus der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) abgeleitet sind. Die Gültigkeit dieser Entgeltordnung war bis Ende 2002 befristet, sie sollte vereinbarungsgemäß mit Hilfe von Benchmarking überarbeitet werden. Dies sei nicht geschehen, kritisiert der Rechnungshof.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Werte der gültigen Entgeltordnung von der HOAI abgeleitet seien, dies sei aber nicht nachvollziehbar dargelegt worden. Für eine Begründung der Tabellen der Entgeltordnung seien nicht nur Leistungen, sondern auch Kosten darzustellen. Es sei nicht hinreichend belegt, dass die Entgeltordnung beiden Anforderungen genüge, nämlich kostendeckend zu sein und wettbewerbsgerecht. Die Tabellen der HOAI könnten nicht ohne Weiteres für Bauunterhaltungen übernommen werden, da diese einen geringeren Umfang hätten. Das Bauressort weist darauf hin, dass der Betriebsausschuss von GTM im Jahr 2007 die Entgeltordnung unbefristet verlängert habe.

Der Rechnungsprüfungsausschuss fordert das Bauressort auf, die Bemühungen um geeignete Benchmarking-Partner unter vergleichbaren Großstädten fortzusetzen. Der Rechnungsprüfungsausschuss erwartet, dass die Kosten- und Leistungsrechnungsstruktur bei GTM so weiterentwickelt wird, dass der Geschäftsbereich Bauunterhaltung ohne unverhältnismäßigen Aufwand transparenter dargestellt werden kann. Er bittet das Bauressort, der Baudeputation darüber bis zum 30. September 2008 Bericht zu erstatten.

## **8. Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen**

### **Tz. 225 bis 250**

Freiberufliche Leistungen, die nicht eindeutig und erschöpfend beschreibbar sind, werden ab einem Schwellenwert nach der Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen (VOF) ausgeschrieben. Das Vergabeverfahren läuft in zwei Stufen: 1. Der Ausschreibende entwickelt Eignungskriterien und benennt sie in der Vergabebekanntmachung. Danach werden potenzielle Auftragnehmer herausgesucht. 2. Der Ausschreibende erstellt eine Aufgabenbeschreibung und gewichtet die potenziellen Bewerber nach den auftragsbezogenen Kriterien. Im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen ist vorgeschrieben, dass der öffentliche Auftragsgeber das gesamte Verfahren zeitnah und detailliert zu dokumentieren hat.

Für die Stadt Bremen ist die Gesellschaft für Bremer Immobilien (GBI) seit 2002 der öffentliche Auftraggeber und damit für das Verfahren zuständig. Der Rechnungshof hat an Hand von drei Ausschreibungen geprüft, ob die GBI das Ausschreibungsverfahren korrekt durchgeführt und dokumentiert hat. Er hat im Vergabeverfahren besonders bei der Bewertung der Krite-

rien und der Begründung der Veränderung von Kriterien und in der Aufgabenbeschreibung gemäß VOF Verfahrensfehler festgestellt. Auch wurden vonseiten des Rechnungshofes die Vergabevermerke bemängelt.

Die GBI begründet diese Verfahrensfehler mit Anfangsschwierigkeiten mit der VOF und dem EU-Vergaberecht und mit Personalschwierigkeiten (neues, verwaltungsfremdes Personal). Das Finanzressort sagt zu, dass zukünftig die GBI in Abstimmung mit der zentralen Verdingungsstelle unter Berücksichtigung des sich veränderten Rechts die Entscheidungen treffen wird.

Der Rechnungsprüfungsausschuss bittet die Senatorin für Finanzen, dafür Sorge zu tragen, dass die GBI Ausschreibungen für nicht eindeutig und erschöpfend beschreibbare freiberufliche Leistungen regelgerecht durchführt und dokumentiert. Der Rechnungsprüfungsausschuss erwartet ferner, dass die GBI verwaltungsfremdes Personal vor der Beauftragung mit verantwortlichen Tätigkeiten umfassend einarbeitet.

## **9. Kanalbenutzungsgebühr**

### **Tz. 251 bis 264**

Der Rechnungshof weist erneut darauf hin, dass jüngere Entwicklungen in der Rechtsprechung eine Überprüfung der bremischen Abwassergebühren erfordern. Zurzeit werden in Bremen die Gebühren für das Abwasser vom Grundsatz her einheitlich erhoben: Die Bürgerinnen und Bürger bezahlen pro Kubikmeter Frischwasser, und zwar weitgehend unabhängig davon, wie viel Schmutz- und Regenwasser sie wirklich in die Kanalisation leiten. Eine geteilte (gesplittete) Gebühr könne eine größere Gebührengerechtigkeit bieten und einen finanziellen Anreiz für eine Entsiegelung von Flächen.

Im März 2000 kam das Umweltressort zu dem Ergebnis, die Einführung einer geteilten Gebühr sei nicht angezeigt. Es sagte aber zu, diese Bewertung erneut zu überdenken, wenn sich durch eine geänderte Rechtsprechung ein Risiko für den Fortbestand der bremischen Regelungen ergeben. Diese Zusage wurde bisher nicht eingehalten, obwohl der Rechnungshof und andere wiederholt auf entsprechende Gerichtsurteile aus dem Bundesgebiet hingewiesen haben.

Der Rechnungsprüfungsausschuss fordert das Umweltressort auf, der Umweltdeputation bis zum 31. März 2008 über seine Schlussfolgerungen aus der jüngsten Rechtsprechung zu gesplitteten Abwassergebühren zu berichten.

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

Der Ausschuss empfiehlt einstimmig, dem Senat Entlastung für das Haushaltsjahr 2005 zu erteilen.

## **II. Antrag**

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

Dr. Hermann Kuhn  
(Vorsitzender)



