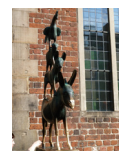


# Bericht 2011

## - Stadt -

## Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen



## **Impressum**

Herausgeber: Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen  
Kohlhökerstraße 29  
28203 Bremen

Telefon: 0421 361 0

Fax: 0421 361 3910

E-Mail: [Office@Rechnungshof.Bremen.de](mailto:Office@Rechnungshof.Bremen.de)

Internet: [www.rechnungshof.bremen.de](http://www.rechnungshof.bremen.de)

Gestaltung: Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen

Fotos: G. Stutz

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

Bremen, Mai 2011

Veröffentlicht unter Bremische Bürgerschaft - Stadtbürgerschaft - Drucksache 18/1 S

## **BREMISCHE BÜRGERSCHAFT**

Stadtbürgerschaft

18. Wahlperiode

**Drucksache 18 / 1 S**

**Jahresbericht 2011**

**Freie Hansestadt Bremen**

**- Stadt -**

Rechnungshof  
der Freien Hansestadt Bremen



## Inhaltsverzeichnis

	Seite
<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	3
<b>I Vorbemerkungen</b>	5
<b>II Haushaltsgesetz (einschließlich Haushaltsplan) und Haushaltsrechnung 2009</b>	9
<b>III Schulden, Steuern und Zinsen</b>	21
<b>IV Einzelne Prüfungsergebnisse</b>	27
<b>Inneres und Sport</b>	
Sporthallenmanagement	29
<b>Bildung</b>	
Hausmeisterdienstleistungen für Schulen	35
<b>Gesundheit</b>	
Hafengesundheitsamt Bremerhaven/Bremen	43
Gebühreneinnahmen des Gesundheitsamts Bremen	55
<b>Soziales</b>	
Sanierung und Umbau des „Kwadrat“	61
<b>Umwelt</b>	
Recyclingstationen in Bremen	71
<b>Umwelt, Finanzen</b>	
Einführung einer Straßenreinigungsabgabe	73
<b>Bau, Finanzen</b>	
Quartierzentrum Mobile	75
<b>Häfen</b>	
Sondervermögen Hafen	79





## Abkürzungsverzeichnis

BEZ	Bundesergänzungszuweisung
BKF	Bremer Kapitaldienstfonds
Bremische	Bremische Gesellschaft für Stadterneuerung, Stadtentwicklung und Wohnungsbau mbH
Brem.GBl.	Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen
BremGebBeitrG	Bremisches Gebühren- und Beitragsgesetz
BZP	Bautechnische Zuwendungsprüfung, Organisationseinheit im Finanzressort
Drs.	Drucksache
DV	Datenverarbeitung
GBl	Gesellschaft für Bremer Immobilien mbH
GesundKostV	Gesundheits-Kostenverordnung
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GTM	Eigenbetrieb Gebäude- und TechnikManagement Bremen
HaFA	Haushalts- und Finanzausschüsse - Land und Stadt -
HG	Haushaltsgesetz
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
HOAI	Honorarordnung für Architekten und Ingenieure
IB	Immobilien Bremen, Anstalt des öffentlichen Rechts
IT	Informationstechnik
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
LFA	Länderfinanzausgleich
LHO	Landeshaushaltsordnung
LSB	Landessportbund
LV	Landesverfassung - Verfassung der Freien Hansestadt Bremen
n. d.	nicht darstellbar
PVS	Privatverrechnungsstelle der Ärzte und Zahnärzte Bremen e. V.
RLBau	Richtlinien für die Planung und Durchführung von Bauaufgaben
SGB	Sozialgesetzbuch



T€	Tausend Euro
Tz.	Textziffer
VOB	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen
VOB/B	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen - Teil B
VV	Verwaltungsvorschriften





## **I Vorbemerkungen**





## **1 Gegenstand des Jahresberichts**

- 1 Der Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen prüft und überwacht gemäß Art. 133a Abs. 1 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen (LV) nicht nur die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes, sondern gemäß § 88 Abs. 1 i. V. m. § 118 Abs. 1 der Haushaltsordnung der Freien Hansestadt Bremen (LHO) auch die der Stadtgemeinde einschließlich ihrer Sondervermögen und Betriebe. Das Ergebnis seiner Prüfungen fasst er jährlich in getrennten Berichten für die Bürgerschaft (Landtag) und die Stadtbürgerschaft zusammen. Die Berichte leitet er dem Parlament und gleichzeitig dem Senat zu (§ 97 Abs. 1 LHO). Auf der Grundlage der Haushaltsrechnung und des Rechnungshofberichts beschließt die Stadtbürgerschaft über die Entlastung des auch für die Stadtgemeinde zuständigen Senats.
- 2 Dieser Jahresbericht über die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Stadt befasst sich vor allem mit Bemerkungen zum Haushaltsjahr 2009. Soweit der Jahresbericht gemäß § 97 Abs. 5 LHO auch Feststellungen enthält, die andere Haushaltsjahre betreffen, sind sie kenntlich gemacht. Der Rechnungshof geht im Abschnitt „II Haushaltsgesetz (einschließlich Haushaltsplan) und Haushaltsrechnung 2009“ grundsätzlich nur auf Sachverhalte ein, die nicht bereits in veröffentlichten Abschlussunterlagen für das Haushaltsjahr 2009 dargestellt worden sind.
- 3 Die Ausführungen unter Tz. 4 bis Tz. 11 im gleichzeitig vorgelegten Jahresbericht 2011 - Land - über die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung und der Haushaltsrechnung 2009 der Freien Hansestadt Bremen (Land) gelten auch für diesen Bericht. Der Jahresbericht des Rechnungshofs für das Land enthält in seinen Teilen IV und V zahlreiche Daten, die auch die beiden Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven betreffen. Andernfalls wäre eine Betrachtung der Gesamtsituation des Haushaltsgeschehens im Stadtstaat weder einheitlich noch transparent möglich. Daneben berichtet der Rechnungshof im Folgenden über die Stadtgemeinde Bremen betreffende Entwicklungen im Berichtsjahr 2009. Zum Personalhaushalt der Stadt wird auf die Ausführungen im Jahresbericht 2011 - Land -, Abschnitt VI, verwiesen.
- 4 Der vorliegende Bericht gibt den Beratungsstand vom 12. Mai 2011 wieder.



## **2 Entlastung des Senats für das Vorjahr (2008)**

- 5 Die Bürgerschaft hat den Senat gemäß § 114 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. § 118 Abs. 1 LHO für das Haushaltsjahr 2008 am 9. November 2010 entlastet (Beschluss der Stadtbürgerschaft Nr. 17/558 S).



## **II    Haushaltsgesetz (einschließlich Haushaltsplan)       und Haushaltsrechnung 2009**



## **1      Haushaltsgesetz einschließlich Haushaltsplan**

- 6      Die Stadtbürgerschaft hat den Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2009 mit dem Haushaltsgesetz (HG) der Freien Hansestadt Bremen (Stadtgemeinde) vom 15. April 2008 beschlossen (Brem.GBl. S. 103). Er ist in Einnahme und Ausgabe auf 2.678.712.260 € festgestellt worden. Im Vorjahr hatte der Haushalt ein Volumen von 2.869.488.110 €.
- 7      Das für den Personalhaushalt ausgewiesene Stellenvolumen ist auf 7.244 festgesetzt worden. Damit ist es um 31 Stellen niedriger veranschlagt worden als im Vorjahr. Der Stellenindex, der die durchschnittliche Entgelt- und Besoldungsgruppe beschreibt, hat 1,27 betragen. Dies entspricht einer durchschnittlichen Wertigkeit zwischen den Entgeltgruppen 11 und 12 bzw. den Besoldungsgruppen A 11 und A 12.
- 8      Das HG 2009 sah in § 13 Abs. 1 Nr. 1 vor, dass das Finanzressort Kredite bis zur Höhe von 926.158.000 € aufnehmen durfte. Für das Haushaltsjahr 2008 belief sich die Kreditermächtigung auf 1.146.332.040 €.
- 9      Durch das erste Nachtragshaushaltsgesetz für das Haushaltsjahr 2009 vom 24. März 2009 (Brem.GBl. S. 78) wurde der Haushaltsplan in Einnahme und Ausgabe auf einen um 70.050.000 € höheren Betrag auf 2.748.762.260 € festgestellt. Die Kreditermächtigung blieb unverändert bei 926.158.000 €.
- 10     Durch das zweite Nachtragshaushaltsgesetz für das Haushaltsjahr 2009 vom 1. September 2009 (Brem.GBl. S. 304) wurde der Haushaltsplan in Einnahme und Ausgabe auf einen um 53.190.560 € höheren Betrag auf 2.801.952.820 € festgestellt. Die Kreditermächtigung wurde um 89.355.450 € auf 1.015.513.450 € erhöht.
- 11     Das erste Nachtragshaushaltsgesetz war erforderlich, um das Konjunkturprogramm II des Bundes umsetzen zu können. Mit diesem Investitionsprogramm (Finanzhilfen nach Art. 104b GG) hat der Bund zusätzliche Investitionen der Länder und Kommunen mit insgesamt 10 Mrd. € unterstützt, um eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abzuwenden. Bremen hat davon rd. 88,4 Mio. € erhalten. Das entspricht 0,8845 % des Gesamtprogramms. Bremen hat rd. 29,5 Mio. € - also 25 % - als Komplementärmittel aufzubringen. Somit beläuft sich das Programm für Bremen auf insgesamt rd. 117,9 Mio. €. Ein Anteil von 65 % der Mittel betrifft Maßnahmen der Bildungsinfrastruktur, 35 % betreffen sonstige Infrastrukturmaßnahmen.

12 Zu den Bildungsinfrastrukturmaßnahmen gehören:

- Einrichtungen der frühkindlichen Erziehung,
- Schulinfrastruktur (insbesondere energetische Sanierung),
- Hochschulen (insbesondere energetische Sanierung),
- kommunale oder gemeinnützige Einrichtungen der Weiterbildung (insbesondere energetische Sanierung),
- wirtschaftsnahe Forschungseinrichtungen (energetische Sanierung, Apparateausstattung, Neubau).

13 Zu den sonstigen Infrastrukturmaßnahmen gehören:

- Krankenhäuser (Neu- und Umbau, energetische und technische Sanierung),
- Städtebau (ohne Abwasser und Öffentlichen Personennahverkehr - ÖPNV -),
- ländliche Infrastruktur (ohne Abwasser und ÖPNV),
- kommunale Straßen (beschränkt auf Lärmschutzmaßnahmen),
- Informationstechnologie (z. B. PC-Beschaffung),
- sonstige Infrastrukturinvestitionen (z. B. Sanierung von Sportanlagen, Erwerb von Fahrzeugen für die Feuerwehr).

14 Die Komplementärmittel wurden durch zusätzliche Kreditaufnahmen finanziert. Da das Konjunkturprogramm II dazu dient, die Länder zu fördern, wurde die Kreditermächtigung für die Komplementärmittel nur im Landeshaushalt veranschlagt.

15 Das zweite Nachtragshaushaltsgesetz wurde erforderlich wegen

- Mindereinnahmen aus Steuern, Länderfinanzausgleich (LFA) und Bundesergänzungszuweisungen (BEZ),
- Mehrausgaben für Sozialleistungen,
- Mehrausgaben für Ambulanten Sozialdienst Junger Menschen,
- Mehrausgaben für Tarif- und Besoldungserhöhungen.



## 2 Einhaltung der Kreditaufnahmegrenze

- 16 Einnahmen aus Krediten dürfen gemäß Art. 131a Satz 2 LV und inhaltlich gleich gemäß § 18 Abs. 1 Halbsatz 1 LHO die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten.
- 17 Der Rechnungshof hat berechnet, ob die Kreditaufnahmegrenze bei der Haushaltsaufstellung eingehalten worden ist. Die Daten dafür sind aus dem Haushaltsplan entnommen. Das Ergebnis ist in folgender Tabelle dargestellt:

<b>Kreditaufnahmegrenze und Überschreitung, Haushaltsplan 2009, in T€, gerundet</b>				
<b>Pos.</b>		<b>Land</b>	<b>Stadt- gemeinde</b>	<b>Zusammen (bereinigt)</b>
1	Investitionsausgaben (brutto)	450.647	227.422	554.828
2	abzüglich Investitionseinnahmen	187.143	113.747	177.649
3	Nettoinvestition	263.504	113.675	377.179
4	Nettokreditaufnahme	439.726	395.465	835.200
5	Überschreitung (Pos. 4 abzüglich Pos.3)	176.222	281.791	458.021

- 18 Danach ist die Kreditaufnahmegrenze bei einem Vergleich der Nettoinvestition mit der Nettokreditaufnahme beim Land um rd. 176,2 Mio. € und bei der Stadt um rd. 281,8 Mio. € überschritten worden. Werden beide Haushalte zusammen betrachtet, hat sich bei der Haushaltsaufstellung, bereinigt um die Einnahmen und Ausgaben der beiden Gebietskörperschaften untereinander, eine Überschreitung der Kreditaufnahmegrenze in Höhe von rd. 458 Mio. € ergeben.
- 19 Bei seiner Berechnung bezieht der Rechnungshof - anders als das Finanzressort (z. B. im aktuellen Finanzplan 2010 bis 2014) - die Kreditaufnahmen beim Bund und bei anderen Gebietskörperschaften (Obergruppe 31 des Gruppierungsplans) und die Tilgungen darauf (Obergruppe 58) ein. Für die Höhe der Schulden macht es keinen Unterschied, ob Bremen Kredite bei Banken, beim Bund oder bei anderen Gebietskörperschaften aufnimmt oder tilgt. Der Rechnungshof hat deshalb rd. 4,93 Mio. € Tilgungen der Obergruppe 58 einbezogen (bereinigt rd. 4,921 Mio. €). Kreditaufnahmen der Obergruppe 31 hat es nicht gegeben. Die beiden Berechnungsarten haben zu unwesentlich unterschiedlichen Überschreibungsbeträgen geführt.

- 20 Wie die folgende Tabelle zeigt, hat sich im Vollzug des Haushalts eine höhere Überschreitung der Kreditaufnahmegrenze ergeben als bei der Haushaltsaufstellung angenommen:

<b>Vergleich der Nettoinvestition mit der Nettokreditaufnahme zum Jahresabschluss 2009 in T€, gerundet</b>				
<b>Pos.</b>		<b>Land</b>	<b>Stadt- gemeinde</b>	<b>Zusammen (bereinigt)</b>
1	Investitionsausgaben (brutto)	351.009	171.318	453.812
2	abzüglich Investitionseinnahmen	120.332	59.344	111.941
3	Nettoinvestition	230.677	111.975	341.871
4	Nettokreditaufnahme	451.332	465.225	916.560
5	Überschreitung (Pos. 4 abzüglich Pos. 3)	220.656	353.250	574.689

- 21 Danach ist die Kreditaufnahmegrenze bei einem Vergleich der Nettoinvestition mit der Nettokreditaufnahme beim Land um rd. 220,7 Mio. € und bei der Stadt um rd. 353,3 Mio. € überschritten worden. Werden beide Haushalte zusammen betrachtet, hat sich im Haushaltsvollzug, bereinigt um die gegenseitigen Zahlungsströme, eine Überschreitung der Kreditaufnahmegrenze in Höhe von rd. 574,7 Mio. € ergeben. Die im Vergleich zwischen Haushaltsaufstellung und Haushaltsvollzug höhere Überschreitung hat sowohl an Einnahmeausfällen als auch an Mehrausgaben gelegen.

### **3      Haushaltsrechnung**

- 22 Der Senat hat gemäß Art. 133 i. V. m. Art. 146 und 148 Abs. 1 LV die vom Finanzressort aufgestellte Haushaltsrechnung der Freien Hansestadt Bremen (Stadtgemeinde) für das Haushaltsjahr 2009 durch Mitteilung vom 7. Dezember 2010 (Drs. 17/676 S) der Stadtbürgerschaft vorgelegt und erläutert.
- 23 Wie in der Vergangenheit ist auch die Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2009 in gekürzter Form vorgelegt worden. Sie enthält die Gesamtbeträge der Kapitel und Einzelpläne sowie die zusammengefassten Einzelplansummen. Außerdem weist die Haushaltsrechnung die Abweichungen zwischen dem Haushaltssoll und den Rechnungsergebnissen der Einzelpläne aus. Die Ergebnisse der einzelnen Haushaltsstellen sind in den Gesamtrechnungs-

nachweisungen enthalten. Sie waren bei der Bürgerschaftskanzlei ausgelegt. Besondere Buchungsauffälligkeiten wurden erläutert.

- 24 Die Haushaltsrechnung enthält u. a. einen Haushaltsabschluss in Form eines Ist-Abschlusses gemäß § 25 Abs. 1 LHO. Darin enthalten ist das kassenmäßige Jahresergebnis gemäß § 82 Nr. 1 LHO und das rechnungsmäßige Jahresergebnis einschließlich der Darstellung der Haushaltsreste gemäß § 83 LHO. Außerdem enthält die Haushaltsrechnung den Finanzierungssaldo gemäß § 82 LHO.
- 25 Der Senat hat der Stadtbürgerschaft mit der Haushaltsrechnung 2009 folgende Anlagen vorgelegt:
- Übersichten über erhebliche Solländerungen und erhebliche Abweichungen zwischen Soll- und Ist-Beträgen einschließlich Erläuterungen,
  - Personalausgaben,
  - Übersichten über niedergeschlagene und erlassene Beträge,
  - Übersichten über Beteiligungen, Sachanlagen, Forderungen, Rücklagen, Sondervermögen und Eigenbetriebe, Schulden und Bürgschaftsverpflichtungen,
  - Flächenangaben über den Grundbesitz,
  - Kurzfassungen der Bilanzen und der Gewinn- und Verlustrechnungen der Eigenbetriebe, der Sondervermögen der Stadtgemeinde Bremen und Immobilien Bremen, Anstalt des öffentlichen Rechts,
  - Zusammenfassung der Vermögensnachweise Land und Stadtgemeinde Bremen,
  - Entwicklung der fundierten Schulden der bremischen Gebietskörperschaften,
  - Zusammenstellung über die Schulden der Gesellschaften mit mehrheitlicher Beteiligung Bremens und
  - Nachweisung der Einnahmen und Ausgaben der unselbstständigen Stiftungen und Vermächtnisse sowie der Sonderhaushalte der Freien Hansestadt Bremen (Stadtgemeinde).
- 26 Die Haushaltsrechnung enthält als Anlage 3 auf Seite 71 den Vermögensnachweis zum 31. Dezember 2009. Damit wird gemäß § 73 LHO ein Nachweis

über das Vermögen und die Schulden der Stadtgemeinde erbracht, der im Dezember 2010 der Bürgerschaft und dem Rechnungshof gemäß § 86 LHO zusammen mit der Haushaltsrechnung vorgelegt worden ist.

- 27 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. 72 ff. der Haushaltsrechnung). Darüber hinaus liegen dem Rechnungshof weitergehende Unterlagen zum Vermögensnachweis vor.

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

- 28 Das Finanzressort bewirtschaftet die Haushaltsreste zum Jahresschluss für das Land und die Stadtgemeinde auf der Grundlage des Produktgruppenhaushalts, der die beiden Gebietskörperschaften umfasst. Das Ressort rechnet auch die Mehr- und Mindereinnahmen auf und bildet Rücklagen und Verlustvorträge für das Land und die Stadtgemeinde. Es hat in seiner Vorlage für die Sitzung der Haushalts- und Finanzausschüsse (HaFA) am 12. März 2010 zur Abrechnung der Produktplanhaushalte 2009 (Vorlage 17/478 L, zugleich 17/508 S) dargestellt, wie sich Verlustvorträge, Rücklagen und Reste seit dem Haushaltsjahr 2006 entwickelt haben. Der Rechnungshof gibt diese Abrechnung in verkürzter Form wieder. Er hat dabei die Jahre ab 2004 einbezogen. Die folgende Tabelle zeigt, wie sich die Verlustvorträge, Rücklagen und Reste entwickelt haben:

<b>Abrechnung der Haushalte - Land und Stadtgemeinde (ohne Sonderhaushalte)  - Verlustvorträge, Rücklagen, Reste seit dem Haushaltsjahr 2004 -  in Mio. €, gerundet</b>								
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Veränderung 2008/2009	
Verlustvorträge	13,6	0,9	8,1	5,5	10,7	12,3	1,5	14,3 %
Rücklagen/Reste insgesamt	118,6	145,2	93,4	99,1	92,8	102,9	10,6	11,5 %
allg. Budgetrücklage	2,8	1,3	1,6	8,5	4,8	1,3	-3,5	-73,5 %
Altersteilzeitrücklage	3,8	2,3	1,0	0,5	0,0	0,0	-0,0	n. d.
Ausgabereste	44,1	17,7	31,0	28,9	40,6	40,0	-0,6	-1,4 %
investive Rücklagen	65,7	62,6	49,4	48,2	43,1	58,2	15,6	36,2 %
Sonderrücklagen	2,2	61,4	10,5	13,0	4,2	3,4	-0,8	-19,2 %

- 29 Aus der Tabelle geht hervor, dass mit Abschluss der Haushalte 2009 Verluste in Höhe von insgesamt rd. 12,3 Mio. € festgestellt und in das Folgejahr übertragen worden sind. Die Höhe der Rücklagen und Reste insgesamt hat rd. 102,9 Mio. € betragen. Darunter sind Ausgabereste von rd. 40 Mio. €, investive Rücklagen von rd. 58,2 Mio. € sowie Sonderrücklagen in Höhe von rd. 3,4 Mio. €, z. B. aufgrund von Mehreinnahmen bei den Ausgleichsabgaben. Bei Ausgaberesten handelt es sich um nicht verbrauchte konsumtive Haushaltsmittel, die im Folgejahr nicht mehr finanziert sind. Sollen Ausgabe-  
reste in Anspruch genommen werden, muss grundsätzlich auf einen entsprechenden Teil des Haushaltsanschlags verzichtet werden. Investive Rücklagen resultieren aus nicht verbrauchten investiven Haushaltsmitteln, die mit einer entsprechenden Kreditermächtigung unterlegt sind. Daher können sie unter bestimmten Voraussetzungen bei Bedarf im Folgejahr zusätzlich zu den Haushaltsanschlüssen in Anspruch genommen werden.
- 30 Aus nicht mehr im Jahr 2009 kassenwirksam gewordenen Mitteln des Konjunkturprogramms II des Bundes resultieren Mindereinnahmen von rd. 70,7 Mio. €, eine investive Rücklage aus investiven Minderausgaben von rd. 91,4 Mio. € und Ausgabereste bei Verrechnungen/Erstattungen von rd. 49,7 Mio. €. Diese Mittel sind in der o. a. Tabelle nicht enthalten. Der Rechnungshof hat darauf verzichtet, sie darzustellen, weil die Mittel des Konjunkturprogramms II des Bundes nur drei Jahre betreffen. Bei Ansatz dieser Beträge wäre die Vergleichbarkeit zu Haushalten der Vorjahre beeinträchtigt.

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

- 31 Gemäß § 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO hat der Rechnungshof zu berichten, ob die in der Haushaltsrechnung und die in den Büchern aufgeführten Beträge übereinstimmen und die geprüften Einnahmen und Ausgaben ordnungsgemäß belegt sind. Die in der Haushaltsrechnung 2009 und die in den Büchern der Kasse aufgeführten Beträge stimmen - soweit sie geprüft wurden - überein. Soweit bei fachressortbezogenen Prüfungen Einnahmen und Ausgaben nicht ordnungsgemäß belegt waren, hat der Rechnungshof mit der jeweils geprüften Dienststelle verabredet, wie diese Mängel zu beheben sind.

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

- 32 Der Abschluss der bremischen Haushalte für das Haushaltsjahr 2009 ist auf Seite 60 der Haushaltsrechnung des Landes und auf Seite 54 der Haushaltsrechnung der Stadtgemeinde dargestellt. Er weist als kassenmäßigen Abschluss nach § 82 LHO Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben in Höhe von jeweils

7.313.222.084,75 € für das Land und 2.886.478.028,87 € für die Stadtgemeinde aus, somit insgesamt jeweils 10.199.700.113,62 €.

## **7 Finanzierungssaldo**

- 33 Der Finanzierungssaldo gemäß § 82 LHO wird im Bund und in den Ländern nach einem einheitlichen Schema berechnet. Er ergibt den Kreditbedarf der Gebietskörperschaften und ist für das Haushaltsjahr 2009 auf Seite 55 der Haushaltsrechnung dargestellt. Er ist abzulesen aus der Gegenüberstellung der Ist-Einnahmen und der Ist-Ausgaben. Die Ist-Einnahmen sind ohne Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt, ohne Entnahmen aus Rücklagen und ohne Einnahmen aus kassenmäßigen Überschüssen dargestellt. Auch bei den Ist-Ausgaben sind Ausgaben zur Schuldentilgung am Kreditmarkt, Zuführungen an Rücklagen und Ausgaben zur Deckung eines kassenmäßigen Fehlbetrages nicht berücksichtigt.
- 34 In Bremen wird außerdem sowohl bei den Einnahmen als auch bei den Ausgaben die Summe der Erstattungen innerhalb der Haushalte herausgerechnet. Von geringfügigen Beträgen abgesehen, ist dies jedoch für den Saldo im Abschluss neutral. Für das Jahr 2009 hat die Haushaltsrechnung der Stadtgemeinde Bremen beim Finanzierungssaldo eine Unterdeckung von 380.326.070,41 € ausgewiesen.

## **8 Haushaltsüberschreitungen**

- 35 Gemäß § 34 Abs. 2 Satz 2 LHO sind Ausgabemittel so zu bewirtschaften, dass sie zur Deckung aller Ausgaben ausreichen, die unter die einzelne Zweckbestimmung fallen. Das gilt auch für Ausgaben, die gemäß § 4 HG 2009 deckungsfähig sind und zu einem gemeinsamen Deckungskreis gehören. Soweit die Mittel nicht ausreichen, muss eine Nachbewilligung über- oder außerplanmäßiger Mittel rechtzeitig beantragt werden (§ 37 LHO i. V. m. § 6 HG 2009). Werden Ausgaben über die Ausgabeermächtigung für eine Haushaltsstelle oder einen Deckungskreis hinaus geleistet, verstößt dies gegen das Budgetrecht des Parlaments. Gemäß § 97 Abs. 2 Nr. 2 LHO hat der Rechnungshof darüber zu berichten, ob und in welcher Weise vom Haushaltssoll ohne Genehmigung des Parlaments abgewichen worden ist.
- 36 Für das Haushaltsjahr 2009 hat der Rechnungshof fünf Überschreitungen mit einem Betrag von zusammen 330.639,54 € bei Haushaltsstellen ermittelt, die nicht zu einem Deckungskreis gehörten. Ferner hat er sieben Überschreitungen von Deckungskreisen in einer Gesamthöhe von 740.252,58 € festge-

stellt. Zusammen sind das zwölf Überschreitungen in einer Gesamthöhe von 1.070.892,12 €. Im Vorjahr sind es zusammen 19 Überschreitungen in einer Gesamthöhe von 751.754,20 € gewesen.

- 37 Die Ressorts haben die Überschreitungen zwar durch Maßnahmen zum Ausgleich der Haushalte bei den Jahresabschlussarbeiten berücksichtigt; z. B. sind geringere Beträge den Rücklagen zugeführt worden. Dies ändert jedoch nichts daran, dass das Bewilligungsrecht des Parlaments verletzt worden ist. Das Finanzressort hat die Ressorts - wie in den Vorjahren - zuletzt im November 2009 daran erinnert, Haushaltsstellen und Deckungskreise nicht überschreiten zu dürfen. Trotz dieses Hinweises ist das Budgetrecht des Parlaments erneut verletzt worden. Das Finanzressort hat in seiner Vorlage für die Sitzung der HaFA am 11. Juni 2010 über die Haushaltsüberschreitungen berichtet (Vorlage 17/506 L, zugleich 17/537 S).

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

- 38 Der Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2009 enthält keine veranschlagten Minderausgaben.
- 39 Das Finanzressort hat überwacht, ob für nicht erreichte Einnahmeanschlüge Ausgaben eingespart oder Mehreinnahmen an anderer Stelle nachgewiesen worden sind. Für einige nicht erreichte Einnahmeanschlüge sind Verlustvorträge gebildet worden, statt Einsparungen oder Mehreinnahmen an anderer Stelle nachzuweisen (z. B. für Einnahmeausfälle bei Verwarnungsgeldern, im Rettungsdienst sowie bei Gerichtsgebühren und Geldstrafen).

## **10       Kürzungsquoten zum Teil nicht eingehalten**

- 40 Der Senat hat am 19. Mai 2009 mit sofortiger Wirkung generelle Bewirtschaftungsmaßnahmen nach § 41 LHO auf die laufenden Ausgaben beschlossen. Danach waren produktplanbezogen insgesamt 8,8 Mio. € von den Ressorts zu erwirtschaften. Sobald die Kürzungsbeträge vollständig, realistisch und haushaltsstellenscharf nachgewiesen worden sind, sollten die Bewirtschaftungsmaßnahmen produktplanbezogen entfallen. Im Umkehrschluss galten die Bewirtschaftungsmaßnahmen bis zum Ende des Haushaltsjahres fort, wenn die Einsparbeträge nicht nachgewiesen wurden.
- 41 Aus der HaFA-Vorlage für die Sitzung am 12. März 2010 über die Abrechnung der Produktplanhaushalte 2009 (Vorlage 17/478 L, zugleich 508 S) ist ersichtlich, dass im Haushaltsjahr 2009 vom beschlossenen Kürzungsbetrag in Höhe



von 8,8 Mio. € rd. 7,8 Mio. € realisiert wurden. Für drei Produktpläne sind Kürzungsbeträge von insgesamt 974.519 € nicht erwirtschaftet worden.

## **11 Einhaltung der haushaltsgesetzlichen Kreditermächtigungen**

- 42 Lt. § 13 HG 2009 konnte die Senatorin für Finanzen für verschiedene Zwecke betraglich begrenzt Kredite aufnehmen. Der Rechnungshof hat geprüft, ob sie die Ermächtigungsgrenzen eingehalten hat.
- 43 Gemäß § 13 Abs. 3 HG durften Kassenkredite bis zu 8 % der veranschlagten Haushaltsmittel aufgenommen werden; das sind 224.156.225,60 €. Diesen Rahmen hat das Finanzressort eingehalten.
- 44 Die Senatorin für Finanzen hat gemäß § 13 Abs. 5 Nr. 2 HG für investive Zwecke für das „Sondervermögen Hafen“ Kredite bis zur Höhe von 75.503.000 € aufnehmen dürfen. Im Jahr 2009 hat sie für diesen Zweck tatsächlich 81.970.916,82 € aufgenommen. Durch Beschluss des städtischen HaFA durfte sie zusätzlich 113.632.000 € aus der nicht ausgeschöpften Kreditermächtigung des Jahres 2008 in Anspruch nehmen. Dies war möglich, weil sich u. a. die Umsetzung von Maßnahmen verzögert hatte und ein Teil der Mittelabflüsse in das Jahr 2009 verschoben wurde.
- 45 Die übrigen Kreditermächtigungen aus § 13 HG hat das Finanzressort entweder nicht in voller Höhe oder gar nicht in Anspruch genommen.

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

- 46 Die Senatorin für Finanzen war gemäß § 17 Abs. 1 HG 2009 ermächtigt, neue Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen bis zu 765,0 Mio. € zu übernehmen.
- 47 Neue Verpflichtungen ist sie in Höhe von rd. 179,9 Mio. € eingegangen. Der Gesamtbestand solcher Verpflichtungen hat sich gegenüber dem Stand vom 31. Dezember 2008 um rd. 71,5 Mio. € erhöht. Am 31. Dezember 2009 hat er 403.761.859,47 € betragen. Die Ermächtigungsgrenzen des HG 2009 hat die Senatorin für Finanzen nicht überschritten.





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



## 1 Schuldenentwicklung

- 48 Die folgende Tabelle zeigt, wie sich die Schulden der Stadtgemeinde seit dem Jahr 2000 entwickelt haben. Bei dem Schuldenstand der Betriebe hat der Rechnungshof den im Vermögensnachweis genannten Betrag übernommen.

Entwicklung der Schulden in T€, gerundet			
Jahr	Schuldenstand am Jahresende	davon Schuldenstand der Eigenbetriebe und Sondervermögen	Veränderungen zum Vorjahr
2000	2.033.149	199.435	
2001	2.456.524	196.867	423.375
2002	2.899.365	220.836	442.841
2003	3.518.833	222.216	619.468
2004	3.904.754	289.621	385.921
2005	4.355.038	376.567	450.285
2006	4.948.678	610.188	593.639
2007	5.523.946	855.127	575.268
2008	6.101.554	979.079	577.607
2009	6.363.973	1.002.124	262.420
2010	6.986.727	liegt nicht vor	622.753

- 49 Die über den Haushalt abgewickelten Schulden haben sich von 2008 auf 2009 insgesamt um rd. 262 Mio. € auf rd. 6.364 Mio. € erhöht. Die zusätzlichen Kreditaufnahmen bei den städtischen Sondervermögen waren mit rd. 23 Mio. € eher gering. Im Jahr 2009 betrugen die Schulden der städtischen Eigenbetriebe und Sondervermögen mehr als 1 Mrd. €. Von 2009 auf 2010 sind die Schulden mit rd. 623 Mio. € auf fast 7 Mrd. € angestiegen. Einen so hohen Schuldenanstieg gab es noch nie.
- 50 Darüber hinaus bestehen Verbindlichkeiten, die sich aus Schuldenaufnahmen von Gesellschaften mit bremischer Mehrheitsbeteiligung ergeben haben. Der Rechnungshof hatte mit dem Finanzressort vereinbart, in Zukunft deren Meldungen an das Statistische Landesamt als Grundlage für die Ermittlung



des Schuldenstands der Gesellschaften zu nutzen. Für das Jahr 2009 konnte das Finanzressort auf diese Weise erstmals die Daten vollständig erheben.

- 51 Die langfristigen Schulden der Mehrheitsbeteiligungen zum Stichtag 31. Dezember 2009 betragen nach der Haushaltsrechnung 2009 des Finanzressorts insgesamt rd. 1.863,8 Mio. €. Dieser Betrag setzt sich zusammen aus Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten in Höhe von rd. 1.475,1 Mio. €, langfristigen Verbindlichkeiten gegenüber der Freien Hansestadt Bremen in Höhe von rd. 91,0 Mio. € und sonstigen langfristigen Verbindlichkeiten in Höhe von rd. 297,7 Mio. €.
- 52 Die folgende Tabelle stellt die Pro-Kopf-Verschuldung Bremens im Vergleich zu anderen kreisfreien Städten ähnlicher Größenordnung dar. Für die Verschuldung der anderen Städte hat der Rechnungshof Daten des Bundesamts für Statistik herangezogen. Die Schulden der Beteiligungsgesellschaften und Kassenkredite sind nicht enthalten.

Pro-Kopf-Verschuldung von kreisfreien Städten vergleichbarer Einwohnerzahl im Jahr 2009			
	Einwohnerzahl	Schulden in T€	Pro-Kopf-Verschuldung in €
Düsseldorf	586.217	232.071	396
Dortmund	581.308	1.163.413	2.001
Essen	576.259	1.066.404	1.851
<b>Bremen</b>	<b>547.685</b>	<b>6.363.973</b>	<b>11.620</b>
Leipzig	518.862	728.634	1.404
Dresden	517.052	49.255	95
Nürnberg	503.673	1.650.090	3.276
Duisburg	491.931	1.197.103	2.433
...	...	...	...
Fürth	114.044	335.485	2.942
<b>Bremerhaven</b>	<b>114.031</b>	<b>1.055.472</b>	<b>9.256</b>
Remscheid	111.422	237.797	2.134



- 53 Bremen hat mit 11.620 € eine fast sechs Mal so hohe Pro-Kopf-Verschuldung wie die Stadt Dortmund. Selbst verglichen mit der Stadt Nürnberg, die nach Bremen die höchste Pro-Kopf-Verschuldung der hier aufgeführten Städte hat, ist die Verschuldung noch dreieinhalb Mal so hoch.

## 2 Steuern und Zinsen

- 54 Die Entwicklung der Steuereinnahmen (einschließlich Schlüssel- und Ergänzungszuweisungen) sowie der Zinsausgaben ist der folgenden Tabelle zu entnehmen. Zudem wird das Verhältnis der Zinsausgaben zu den Steuern dargestellt.

Steuern und Zinsen in T€ sowie das Verhältnis der Zinsausgaben zu den Steuern in %, gerundet			
Jahr	Steuereinnahmen	Zinsen	Zins-Steuer-Quote
2000	726.925	106.812	14,7
2001	698.966	145.781	20,9
2002	679.132	141.936	20,9
2003	771.870	156.364	20,3
2004	761.231	164.460	21,6
2005	753.991	175.154	23,2
2006	871.344	180.032	20,7
2007	884.047	193.275	21,9
2008	1.018.625	224.605	22,0
2009	876.141	250.866	28,6
2010	857.875	252.879	29,5

- 55 Im Jahr 2009 sind die Steuereinnahmen (einschließlich der Finanzaufwendungen) gegenüber dem Jahr 2008 um rd. 14 % auf rd. 876,1 Mio. € gesunken. Die Einnahmen enthalten neben den direkten kommunalen Steuern auch die Schlüssel- und ab 2008 die zusätzlichen Ergänzungszuweisungen des Landes. Das Steueraufkommen der Stadt ist trotz der Ergänzungszuweisungen von 27,1 Mio. € unter das Niveau des Jahres 2007 gefallen. Die Schlüsselzuweisungen haben im Jahr 2009 rd. 253,4 Mio. € betragen. Im Jahr 2010 haben



die Schlüssel- und Ergänzungszuweisungen mit rd. 281 Mio. € ein ähnlich hohes Niveau erreicht. Die Gesamteinnahmen der Stadtgemeinde sind jedoch nochmals leicht, um rd. 18 Mio. €, auf rd. 858 Mio. € gesunken.

- 56 Die Zinsausgaben sind in den letzten Jahren weiter angestiegen. Sie haben sich im Jahr 2009 gegenüber 2008 um rd. 26,3 Mio. € auf rd. 250,9 Mio. € erhöht. Das sind rd. 11,7 % mehr als im Vorjahr. Die Entwicklungen von Steueraufkommen und Zinsausgaben haben dazu geführt, dass sich die Zins-Steuer-Quote binnen eines Jahres um 6,6 Prozentpunkte deutlich auf rd. 28,6 % verschlechtert hat. Der Trend setzt sich auch im Jahr 2010 fort. Die Zinsausgaben sind leicht auf rd. 253 Mio. € gestiegen. Bei gleichzeitigem Einnahmerückgang hat sich entsprechend die Zins-Steuer-Quote auf 29,5 % erhöht. Mehr als jeder vierte Euro an Steuereinnahmen muss bereits für Zinsausgaben aufgewandt werden.



## **IV Einzelne Prüfungsergebnisse**







Inneres und Sport

## Sporthallenmanagement

**Das Sporthallenmanagement durch den Landessportbund hat sich grundsätzlich bewährt, lässt sich aber für die Bedarfsplanung und Steuerung der Hallennutzung noch weiter verbessern. Es bedarf der Prüfung, ob das Modell um die Außensportanlagen zu erweitern ist.**

**Die Entgelte für Hallennutzungen müssen auf vollständiger Datenbasis nachvollziehbar festgelegt werden.**

### 1 Vorteile der Kooperation und Verbesserungsmöglichkeiten

- 57 In der Stadt Bremen werden 190 Sporthallen und -räume der Schulen, des Sportamtes und einiger Vereine zentral verwaltet. Dieses Sporthallenmanagement hat der Landessportbund (LSB) im Jahr 2006 aufgrund einer Kooperationsvereinbarung u. a. mit dem Senator für Inneres und Sport und dem Senator für Bildung und Wissenschaft übernommen. Der LSB ist in allen Sporthallenfragen Ansprechpartner für die rd. 300 Nutzer, insbesondere Sportvereine. In seine Homepage ist eine Datenbank eingebunden, die Informationen über freie Nutzungszeiten oder gesperrte Hallen bietet. Über den LSB können Nutzungszeiten gebucht werden. Er organisiert die Hallenvergabe für Wettkämpfe und zieht die Nutzungsentgelte (jährlich rd. 350 T€) ein, die er an das Sportamt bzw. die Schulen weiterleitet. Für den baulichen Zustand der Hallen, Neubau, Sanierung und Instandhaltung dagegen ist nicht der LSB, sondern der jeweilige Eigentümer zuständig.
- 58 Die Kooperation hat es dem Sportamt, dem Bildungsressort und dem LSB wie beabsichtigt ermöglicht,
- die ehrenamtliche Arbeit der Vereine zu unterstützen, weil sich Verwaltungsabläufe vereinfacht haben und es zentrale Ansprechstellen gibt,
  - Nutzungsmöglichkeiten übersichtlich und leicht zugänglich in der internetbasierten Datenbank für alle Sportinteressierten darzustellen,
  - die Sporthallen besser und gleichmäßiger auszulasten, indem ungenutzte Zeiten aufgespürt und zur Verfügung gestellt werden,



- die Hallennutzung zu flexibilisieren, so dass z. B. weniger Trainingszeiten wegen Reparaturen ausfallen müssen.

Auch wenn damit wesentliche Kooperationsziele bereits erreicht wurden, sieht der Rechnungshof noch weitere Verbesserungsmöglichkeiten.

- 59 Der LSB kann Informationen über die Hallenauslastung oder ein verändertes Nutzungsverhalten zusammenführen. Bisher haben weder Sportamt noch Bildungsressort derartige Daten angefordert, um ihre Sportstättenplanung zu optimieren. Der Rechnungshof hat ihnen empfohlen, diese Daten zu nutzen. Sie wollen diese Anregung aufgreifen.
- 60 Die Kommunikation von Schulen und Vereinen mit dem LSB kann noch verbessert werden. So hat es zum einen in der Vergangenheit vereinzelt Anhaltspunkte dafür gegeben, dass Hallen durch Vereine nicht vertragsgerecht genutzt wurden. Um dies zu erkennen und zu verhindern hat der Rechnungshof empfohlen, die Nutzungszeiten vermehrt zu kontrollieren. Zum anderen haben Schulen es bisher versäumt, tatsächliche Nutzungszeiten rechtzeitig und detailliert zu melden. Der Rechnungshof hat das Bildungsressort aufgefordert darauf hinzuwirken, dass die Schulen ihren Informationspflichten insoweit nachkommen. Das Bildungsressort will sich dafür einsetzen.
- 61 Der Bedarf aller Sporttreibenden könnte besser gedeckt und die vorhandenen Ressourcen noch effektiver genutzt werden, wenn alle Sporthallen in der Stadt Bremen in das Sporthallenmanagement aufgenommen würden. Der Rechnungshof hat dem Sportamt und der Senatorin für Bildung und Wissenschaft empfohlen darauf hinzuwirken, dass sich möglichst viele Sporthallenbetreiber dem Sporthallenmanagement anschließen. Wenn sich dies in Einzelfällen nicht organisieren lässt, dann sollten mindestens freie Hallenzeiten an das Sporthallenmanagement gemeldet werden, damit sie für andere Nutzer zugänglich sind. Sofern Vereine als private Hallenbetreiber dazu nicht bereit sein sollten, stellt sich die Frage, ob eine Nutzung der Serviceleistungen des Sporthallenmanagements durch dieselben Vereine noch vertretbar ist.
- 62 Das Sportamt sieht die Aufgabe, möglichst viele Sporthallenbetreiber in das Sporthallenmanagement zu integrieren, beim LSB. Nicht zielführend sei ein Ausschluss von Vereinen, die sich nicht einbringen.
- 63 Nach Auffassung des Rechnungshofs beruht der Erfolg des Sporthallenmanagements auf Gegenseitigkeit. Er ist davon abhängig, dass möglichst viele Hallennutzungszeiten vergeben werden können. Serviceleistungen des

Sporthallenmanagements einseitig zu nutzen, ohne eigene freie Zeiten anzubieten, steht diesem Konzept entgegen.

- 64 Der LSB zieht für das Sportamt und das Bildungsressort die Nutzungsentgelte ein und leitet sie weiter. Der vereinbarte Termin dafür ist derzeit der 1. November eines jeden Jahres. Der LSB hat diesen Termin meist überschritten. Die Kooperationspartner wollten daher vereinbaren, den Zahlungstermin auf den 1. April des Folgejahres zu verschieben. Dem ist der Rechnungshof entgegen getreten. Einnahmen sind nach der Landeshaushaltsordnung rechtzeitig und vollständig zu erheben. Künftig wollen die Beteiligten deshalb unterjährige Abschlagszahlungen vereinbaren. Eine Verschiebung des Endabrechnungstermins wäre dabei nur dann akzeptabel, wenn Bremen dadurch keine finanziellen Nachteile entstehen.
- 65 Um die weitergeleiteten Beträge auf Plausibilität prüfen zu können, benötigen Sportamt und Bildungsressort Informationen über Hallenbelegungen und Entgelte. Solche Informationen hat der LSB bisher nur auf Anforderung des Sportamts geliefert. Der Rechnungshof hält es für notwendig, dass der LSB entsprechende Listen bei jeder Abrechnung vorlegt. Die Kooperationspartner wollen den LSB dazu verpflichten.
- 66 Laut Kooperationsvereinbarung erhält der LSB von Sportamt und Bildungsressort die finanziellen Mittel für das Sporthallenmanagement. Weitere Bedingungen für die Abwicklung der Zahlung enthält die Vereinbarung bisher nicht. Sie soll jetzt konkretisiert werden. Der Rechnungshof hat darum gebeten, dabei die Regelungen über Projektförderungen nach den Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung entsprechend aufzunehmen. Das Sportamt will die Anregung aufgreifen.

## **2 Kalkulation von Nutzungsentgelten**

- 67 Die Sporthallennutzung ist i. d. R. entgeltpflichtig. Die Einnahmeerhebung ist teilweise unstimmtig.
- 68 Die Nutzungsentgelte finanzieren nur einen kleinen Teil der Ausgaben, obwohl sie nach den Verwaltungsvorschriften zur Durchführung der Haushalte (D.1.) grundsätzlich mindestens die nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ansatzfähigen Kosten decken sollen. Eine dafür erforderliche Kostenkalkulation konnte keine Dienststelle vorlegen. Außerdem sollte laut Kooperationsvereinbarung die Entgelthöhe nach zwei Jahren überprüft werden. Das ist nicht geschehen.

- 69 Die Entgelte für Sportamts- und Schulsporthallen sind unterschiedlich, ohne dass die Ressorts dies begründen konnten. Es unterscheiden sich auch die Entgelte für „öffentliche“ und „private“ Nutzer. Die Entgeltordnungen verwenden diese Begriffe, erklären sie aber nicht. Sie sind deshalb nicht transparent. Dies gilt auch für Ermäßigungen, die die Dienststellen zurzeit nach nicht näher definierten Kriterien gewähren.
- 70 Der Verzicht auf kostendeckende Entgelte ist letztlich ein Bestandteil der Sportförderung. Diese ist politisch abzustimmen und zu legitimieren. Transparente Entscheidungen sind nur möglich, wenn sie auf umfassender Informationsgrundlage getroffen werden. Die Höhe eines Entgelts kann nur aufgrund einer belastbaren Kostenkalkulation politisch angemessen festgelegt werden. Der Rechnungshof erwartet von beiden Dienststellen, mindestens eine pauschale Kostenaufstellung vorzunehmen. Die Entgelte können sich daraufhin am gewollten Umfang der Sportförderung orientieren, und zwar nach gleichen Maßstäben für alle Schulsport- und Sportamtshallen. Der Förderzweck erfordert dabei nicht zwingend, Entgelte auf Vollkostenbasis zu erheben. Nach den Verwaltungsvorschriften zur Durchführung der Haushalte ist es mit Zustimmung der Senatorin für Finanzen ausnahmsweise möglich, Entgelte unter Wert für die Überlassung von Vermögensgegenständen festzulegen. Der Rechnungshof hat aber empfohlen, die Entgelte so zu kalkulieren, dass sie mindestens die Verbrauchskosten (z. B. für Strom und Wasser) decken. Damit wäre gleichzeitig ein Instrument gegeben, um den Verbrauch durch Kostenbewusstsein zu steuern und auf diese Weise natürliche und finanzielle Ressourcen zu schonen. Sollen für bestimmte Nutzer die Entgelte ermäßigt werden, erfordert dies klare, einheitliche und veröffentlichte Ermäßigungstatbestände. Wenn die Entgelte neu kalkuliert und festgelegt worden sind, bedarf es künftig einer regelmäßigen Überprüfung.
- 71 Das Sportamt und das Bildungsressort haben die Anregungen des Rechnungshofs überwiegend zustimmend aufgenommen. Das Sportamt will eine transparente, pauschale Kostenkalkulation für die politische Abstimmung vorbereiten. Die Entgelthöhe will es im Zuge der Neukalkulation überprüfen und die Ermäßigungstatbestände in die Entgeltordnung aufnehmen. Das Bildungsressort befürwortet es grundsätzlich, Entgelte auf der Grundlage der Verbrauchskosten festzusetzen, um Einnahmen zu steigern. Es befürchtet aber, dass die Vereine solche Entgelte nicht finanzieren können. Auch das Sportamt sieht eine jährliche, nachträgliche Verbrauchskostenabrechnung kritisch. Die Vereine hätten dann keine Finanzierungssicherheit.
- 72 Der Rechnungshof schlägt keine differenzierte Abrechnung der Verbrauchskosten vor, sondern empfiehlt, die geschätzten Verbrauchskosten in die

Entgeltkalkulation aufzunehmen. Entscheidend ist, dass die Entgelte mindestens die Verbrauchskosten decken. Sollten die tatsächlichen Verbrauchskosten stark abweichen, wären die Entgelte im Folgejahr anzupassen. Der wirtschaftliche Umgang mit Ressourcen würde dadurch gestärkt, dass die Vereine durch ihren Verbrauch direkt Einfluss auf ihre Kosten nehmen können.

- 73 Bisher liegt keine Kostenkalkulation vor, die darauf hindeutet, dass die Vereine die Verbrauchskosten nicht tragen könnten. Der Rechnungshof geht davon aus, dass die politische Entscheidung über den Umfang der Sportförderung zu einer angemessenen Entgelthöhe führt.

### **3 Hallennutzung durch andere Dienststellen**

- 74 Nutzen Schulen die Sportamtshallen, werden dem Bildungsressort keine Nutzungsentgelte berechnet. Die Kosten des Schulsports schlagen sich insoweit im Haushalt des Sportamts nieder. Darunter leidet die Haushaltstransparenz, denn Einnahmen und Ausgaben werden nicht dort gebucht, wo die Leistung erbracht bzw. in Anspruch genommen wird.
- 75 Der Rechnungshof hat angeregt, diese Nutzung im Rahmen einer Kooperation zwischen Bildungs- und Sportressort durch einen pauschalen Zuschuss abzugelten. Damit würde zugleich Verwaltungsaufwand vermieden, der mit einer detaillierten Abrechnung verbunden wäre. Ähnliche Kooperationen gibt es bereits zwischen den Ressortbereichen Bildung und Wissenschaft für die Nutzung der Sportanlagen der Universität Bremen durch die Schulen.
- 76 Das Sportamt begrüßt die vom Rechnungshof vorgeschlagene Abgeltung. Das Bildungsressort dagegen sieht die Nutzung der Sportamtshallen durch Schulen in direktem Zusammenhang mit der von ihm subventionierten Nutzung der Schulturnhallen durch Sportvereine. Bei der Schaffung von Haushaltstransparenz sollten beide Hallentypen im Zusammenhang betrachtet werden.
- 77 Der Einwand des Bildungsressorts vermag nicht zu überzeugen. Er bezieht die Vereine als außerhalb der Verwaltung stehende Dritte in die Frage der Leistungsverrechnung von Dienststellen untereinander ein. Mit der Förderung von Sportvereinen kann nicht begründet werden, dass keine Haushaltstransparenz geschaffen werden soll.
- 78 Zudem lässt die Argumentation des Bildungsressorts unberücksichtigt, dass die Vereine für die Nutzung der Schulturnhallen Entgelte zahlen, während

das Sportamt solche Entgelte für die Nutzung seiner Hallen durch die Schulen gerade nicht erhält. Der Rechnungshof bleibt daher bei seiner Bitte an die Ressorts Sport und Bildung, mit dem Finanzressort abzustimmen, wie die Nutzung von Sportamtshallen durch Schulen pauschal abgegolten werden kann.

#### **4 Verwaltung von Außensportanlagen**

- 79 Das Sporthallenmanagement bezieht sich nur auf Sporthallen. Das Sportamt betreut noch sieben Außensportanlagen selbst.
- 80 Das Sporthallenmanagement hat die Erwartungen an eine bessere Sportförderung im Wesentlichen erfüllt, die Dienststellen von Aufgaben entlastet und sich für alle Beteiligten als vorteilhaft erwiesen. Der Rechnungshof hat angeregt, dem LSB auch die Verwaltung der Außensportanlagen zu übertragen.
- 81 Das Sportamt sieht darin keinen Vorteil, weil es bei der Verwaltung der Außensportanlagen keine Doppelstrukturen gebe. Dies mag zutreffen, ist aber nicht allein maßgeblich. Es geht hier nicht nur um die fachliche Aufgabenerfüllung, sondern auch um ihre Wirtschaftlichkeit. Der Rechnungshof bittet das Sportressort zu untersuchen, welchen Aufwand es erfordert, die Außensportanlagen durch das Sportamt zu verwalten. Anschließend ist zu klären, ob der LSB diese Aufgabe wirtschaftlicher erfüllen könnte. Nur auf Grundlage vollständiger Daten lässt sich bewerten, ob eine Zusammenfassung des Sportanlagenmanagements beim LSB sinnvoll ist. Die Erörterungen dazu sind noch nicht abgeschlossen.



## Bildung

### Hausmeisterdienstleistungen für Schulen

**Das Bildungsressort hat Hausmeisterdienstleistungen für Schulen nicht in erforderlichem Umfang und zufriedenstellend sicherstellen können. Deshalb sollte es als Auftraggeber die Beschreibung der Hausmeisterdienstleistungen zusammen mit dem Auftragnehmer Immobilien Bremen überarbeiten. Sie ist so eindeutig zu fassen, dass der Auftragnehmer diese Leistungen in alleiniger Verantwortung gegenüber den Schulen erbringen kann.**

**Es bedarf zudem eines Ausfall-, Beschwerde- und Qualitätsmanagements, um die Dienstleistungen zu optimieren.**

#### **1 Prüfungsgegenstand**

- 82 Die Stadtbürgerschaft hat 2002 mit dem Ortsgesetz über den Eigenbetrieb Gebäude- und TechnikManagement (GTM) u. a. das Objektmanagement (Hausmeister und Gebäudereinigung) aus dem Bildungsressort ausgegliedert und dem Eigenbetrieb übertragen. Der Eigenbetrieb hat das mit diesen Aufgaben betraute Personal vom Bildungsressort übernommen. Mit der Neuausrichtung sollte das Ziel verfolgt werden, die Verwaltung von Funktionen zu entlasten, die nicht zu ihren Kernaufgaben zählen.
- 83 Seit Januar 2009 nimmt Immobilien Bremen (IB), Anstalt des öffentlichen Rechts, die Aufgaben wahr. Laut Begründung zum Gesetz zur Gründung einer Anstalt für Immobilienaufgaben soll IB ihre Tätigkeiten nach kaufmännischen Gesichtspunkten wahrnehmen. Die Leistungen sind zu marktüblichen Bedingungen anzubieten. Auftraggeber bleiben die Dienststellen. Das Bildungsressort hat IB für das Jahr 2009 rd. 8 Mio. € für Hausmeisterdienstleistungen gezahlt.
- 84 Der Rechnungshof hat geprüft, ob und wie das Bildungsressort sicherstellt, dass es die vertraglich geschuldeten und benötigten Hausmeisterdienstleistungen erhält.



## **2 Grundlagen für Leistungsaustausch**

### **2.1 Kontrakt**

- 85 Grundlage für den Leistungsaustausch zwischen Bildungsressort und GTM ist nach wie vor der 2002 geschlossene „Dienstleistungskontrakt Hausmeisterdienste“. Der Kontrakt regelt u. a. die Weisungsbefugnisse des Auftraggebers gegenüber dem Personal des Auftragnehmers. Danach sind insbesondere Schulleitungen befugt, dem Personal des Auftragnehmers Weisungen zu erteilen, soweit dies zur Gewährleistung des Schulbetriebs erforderlich ist. Der Kontrakt verpflichtet IB, durch betriebliche Regelungen sicherzustellen, dass das von ihr eingesetzte Personal diesen Weisungen folgt.
- 86 Im Kontrakt ist außerdem vereinbart worden: „Der Auftragnehmer wird die Erbringung der Dienstleistung schrittweise professionalisieren und damit hinsichtlich Qualität und Kosten optimieren. Dies geschieht u. a. durch Bedarfsberatung der Auftraggeber, durch Ausgliederung von Leistungsanteilen und durch Neuorganisation der Arbeitsabläufe bzw. des Arbeitseinsatzes.“

### **2.2 Dienstanweisung und Leistungsbeschreibung**

- 87 Unterhalb der Kontraktebene hat IB die Aufgaben und Rahmenbedingungen in einer „Dienstanweisung für Schul-/Hausmeister und Bezirkshandwerker“ festgelegt. Die Dienstanweisung umfasst
- technische Betriebsführung,
  - Gebäudeerhaltung und Reparaturen,
  - Sicherheitsaufgaben,
  - Gebäudereinigung,
  - Bewirtschaftung des Außengeländes sowie
  - allgemeine Serviceleistungen für den Dienstbetrieb des Kunden.
- 88 Diese Aufgabenbereiche hat IB in der Leistungsbeschreibung „Hausmeisterdienste in Schulen“ im Oktober 2009 weiter aufgeschlüsselt. Dort ist u. a. auch geregelt, welche Aufträge im Aufgabenbereich „Allgemeine Serviceleistungen für den Dienstbetrieb des Kunden“ in Schulen von den Hausmeisterinnen und Hausmeistern zu erbringen sind:





- Botendienste, insbesondere der regelmäßige Postaustausch,
- Organisation von Transportdiensten im Auftrag der Schule sowie Unterstützung bei Umzügen der Schule und
- Leistungen im Zusammenhang mit der außerunterrichtlichen Nutzung der Schulgebäude, insbesondere Ausübung des Hausrechts sowie Überwachung der Raumnutzung und Einhaltung der Hausordnung.

### **3 Bewertung der Hausmeisterdienste durch Schulleitungen**

- 89 Der Rechnungshof hat Schulleitungen von 19 zufällig ausgewählten Schulen verschiedener Art anhand eines Gesprächsleitfadens befragt, wie zufrieden sie mit den Leistungen der Hausmeisterin oder des Hausmeisters sind. Insbesondere ist er der Frage nachgegangen, ob Hausmeisterinnen und Hausmeister für den reibungslosen Betrieb der Immobilie Schule sorgen und darüber hinaus Serviceleistungen für den Schulbetrieb erbringen.
- 90 Etwa ein Drittel der befragten Schulleitungen hat ihrer Hausmeisterin oder ihrem Hausmeister hervorragende Arbeit bescheinigt. Sie haben sie oder ihn als qualifiziert und kompetent beschrieben. Sie oder er könne eine Schulimmobilie „in Schuss halten“, würde von sich aus die notwendigen Aufgaben erkennen und sei in der Lage, diese sowie die Aufträge der Schule eigenverantwortlich abzuarbeiten.
- 91 Ein weiteres Drittel hat die Hausmeisterdienste als nicht zufriedenstellend beschrieben. Die Hausmeisterin oder der Hausmeister würde die zu erledigenden Aufgaben nur unzureichend ausführen. Sie oder er würde häufig mit Aufgaben argumentieren, die immobilienbezogen im Sinne oder im Auftrag von IB zu erledigen seien, so dass die Serviceaufträge der Schule unbearbeitet blieben.
- 92 Neben diesen beiden entgegengesetzten Bewertungen - hervorragende Arbeit oder nicht zufriedenstellende Arbeit - hat das letzte Drittel der befragten Schulleitungen den Hausmeisterinnen und Hausmeistern bescheinigt, sie seien zwar leistungsbereit, hätten z. T. aber nicht die fachlichen Voraussetzungen, um die entsprechenden Leistungen zu erbringen. Es fehle vor allem an der Fähigkeit, anstehende immobilienbezogene Aufgaben zu erkennen und diese mit den sonstigen Aufträgen der Schule koordiniert und eigenverantwortlich auszuführen.



- 93 Die Schulleitungen sind überwiegend mit den Hausmeisterdienstleistungen an ihren Schulen nicht zufrieden. Das Vorgehen ist uneinheitlich und entspricht dem vorgegebenen Leistungsbild nicht.

## **4 Organisation der Hausmeisterdienste**

### **4.1 Auftragsvergabe und Kontrolle durch Schulleitungen**

- 94 Etwa die Hälfte der befragten Schulleitungen hat einen festen wöchentlichen Termin mit der Hausmeisterin oder dem Hausmeister eingerichtet, um anstehende Aufträge sowie Probleme zu besprechen. Ein Viertel der Schulleitungen hat jeden Morgen vor Schulbeginn anstehende Aufträge mit der Hausmeisterin oder dem Hausmeister abgesprochen. Das verbleibende Viertel hat solche Besprechungen anlassbezogen geführt.
- 95 Etwa die Hälfte der Schulen hat verbindlich ein Auftragsbuch benutzt, um der Hausmeisterin oder dem Hausmeister Weisungen zu erteilen. Die andere Hälfte hat Aufträge schriftlich anhand von Zetteln oder mündlich übermittelt. In einzelnen Schulen hat nur die Schulleitung Aufträge vergeben können. Die überwiegende Zahl der Schulen hat es offen gelassen, wer Hausmeisterinnen und Hausmeister beauftragen darf.
- 96 Nur wenige Schulleitungen haben ausgeführte Aufträge im Auftragsbuch abgezeichnet. Einige Schulleitungen haben erklärt, stichprobenartig zu kontrollieren. Die überwiegende Zahl der Schulleitungen hat keine Kontrollen durchgeführt. Sie sind davon ausgegangen, im laufenden Schulbetrieb feststellen zu können, ob die Aufgaben erledigt worden sind.
- 97 Demnach haben Schulen überwiegend kein Verfahren, das es ermöglicht nachzuvollziehen, welche Aufträge erteilt und bearbeitet worden sind. In den Fällen, in denen Hausmeisterinnen und Hausmeister engagiert und problemlos ihre Arbeit erledigen, mag dieser Weg ausreichend erscheinen. Qualitätssicherung und erst recht -entwicklung sind so jedoch nicht möglich. Notwendig ist in jedem Fall ein für alle Beteiligten nachvollziehbares Verfahren.
- 98 Der Rechnungshof hat keine Regelungen für Auftragsvergabe und -kontrolle zwischen Schulleitung und Hausmeisterin oder Hausmeister vorgefunden. Es hat auch keine Vorgaben von IB gegeben, wie die von ihr beschäftigten Hausmeisterinnen und Hausmeister in den Schulen ihre Arbeit zu dokumentieren haben. Ebenso wenig hat das Bildungsressort eindeutige Regelungen



zwischen Schulleitungen und Hausmeisterinnen und Hausmeistern eingefordert.

- 99 Insgesamt hat es bisher keine abgestimmten Verfahren zwischen IB und Bildungsressort sowie Schulleitungen und Hausmeisterdiensten in den Schulen gegeben.

#### **4.2 Kommunikationsstrukturen bei Konflikten**

- 100 Alle befragten Schulleitungen haben erklärt, zu Gesprächen mit IB sei es nur gekommen, wenn Konflikte aufgetreten seien und sie darauf bestanden hätten, diese zu klären. Die Organisation der Arbeit oder Verbesserungsmöglichkeiten der Aufgabenerledigung habe IB nicht mit ihnen besprochen.
- 101 Schulleitungen haben bemängelt, dass IB nicht festgelegt hat, wie im Konfliktfall und bei Beschwerden vorzugehen ist. In der überwiegenden Zahl der Problemfälle hätten sie sowohl die Referate „Liegenschaftsmanagement“ und „Personalmanagement“ des Bildungsressorts als auch die Bezirkshausmeister als Vorgesetzte der Hausmeisterinnen und Hausmeister sowie direkt deren Abteilungsleitung bei IB angesprochen.
- 102 Schulleitungen haben den Beschwerdeweg als kompliziert und aufwendig bezeichnet. Ein Teil der Schulleitungen hat solche Gespräche nicht mehr geführt. Sie hätten die Erfahrung gemacht, keine spürbare Veränderung erreichen zu können. Dafür seien der Zeitaufwand und der dabei entstehende „Reibungsverlust“ zu hoch gewesen.
- 103 Als Auftragnehmer und Leistungserbringer ist es Aufgabe von IB, Reklamationen der Schulen nachzugehen. Stattdessen haben Schulleitungen in der überwiegenden Zahl der Problemfälle das Bildungsressort eingeschaltet. Es haben wöchentlich Treffen zwischen IB und Bildungsressort stattgefunden, um die in Schulen aufgetretenen Probleme anzusprechen. Nur in wenigen Fällen hat auf diese Weise ein Konflikt im Interesse der Schule geklärt werden können.
- 104 Im Ergebnis sind unnötige und zudem ineffiziente Doppelstrukturen entstanden. Das ist nicht nur unwirtschaftlich, sondern verursacht zudem Reibungsverluste.



## **5 Ursachen für andauernde Probleme**

### **5.1 Umfang schulbezogener Tätigkeiten nicht geklärt**

- 105 Hausmeisterinnen und Hausmeister sollen in Schulen nicht nur immobilienbezogene Aufgaben übernehmen, sondern auch allgemeine Serviceleistungen erbringen. Beide Tätigkeitsbereiche müssen sie zudem unter den besonderen Bedingungen eines Schulbetriebs ausfüllen.
- 106 Nach den Ergebnissen des Projekts „Aufgabenanalyse Schulhausmeister“ des Instituts für Psychologie der Universität Freiburg aus dem Jahr 2008 verwenden Hausmeisterinnen und Hausmeister ihre Zeit zu
- 60 % für technische Aufgaben und zu
  - 40 % für schulorganisatorische und sonstige Aufgaben.

Der Anteil schulbezogener Aufgaben bei Hausmeisterdiensten in Schulen ist demnach erheblich.

- 107 Obwohl allgemeine Serviceleistungen einen wesentlichen Teil der Hausmeisterdienste in Schulen ausmachen, hat IB die Aufgaben der Hausmeisterinnen und Hausmeister für diesen Tätigkeitsbereich nur sehr pauschal beschrieben (s. Tz. 88). Das Bildungsressort hat dies hingenommen. Es hat mit IB auch nicht vereinbart, in welchem zeitlichen Verhältnis immobilien- zu schulbezogenen Aufgaben stehen sollen.

### **5.2 Entgeltberechnung noch nicht umgestellt**

- 108 Im Kontrakt hat sich GTM (jetzt IB) gegenüber dem Bildungsressort verpflichtet, „u. a. den Aufbau eines Rechnungswesens einschließlich einer aussagefähigen Kosten- und Leistungsrechnung bis zum 31.12.2003 (sicherzustellen)“. Auf dieser Grundlage hätte die Entgeltberechnung auf „Preis pro Dienstleistung“ umgestellt werden sollen. Diese Umstellung hätte für den Auftragnehmer IB bedeutet, dem Bildungsressort Leistungen zu vereinbarten Preisen zu verkaufen.
- 109 Die Entgeltberechnung ist bisher nicht auf „Preis pro Dienstleistung“ umgestellt worden. IB hat dem Bildungsressort jährlich die insgesamt aufgewendeten Personal- und Sachmittel in Rechnung gestellt. Das Bildungsressort hat also weiterhin bei IB keine vereinbarte Hausmeisterdienstleistung für



Schulen, sondern lediglich Hausmeisterstunden eingekauft, deren Umfang je Schule es auch noch selbst bestimmt hat.

## **6 Strukturellen Ursachen nicht nachgegangen**

- 110 Anders als 2002 im Kontrakt vereinbart, haben bisher weder GTM noch anschließend IB eigenständige Managementinstrumente installiert. Es fehlt an einer Steuerung der Hausmeisterdienste. Es gibt kein Ausfallmanagement, um den vereinbarten Leistungsumfang zu garantieren, und kein Beschwerdemanagement, um auftretende Probleme lösen zu können. Die Einführung eines Qualitätsmanagements fehlt ebenso wie Maßnahmen zur Organisations- und Personalentwicklung, die schulische Belange berücksichtigen.
- 111 Weder das Bildungsressort noch IB oder das die Rechts- und Fachaufsicht über IB führende Finanzressort sind den Ursachen für andauernde Probleme mit Hausmeisterdiensten in Schulen nachgegangen. Das Bildungsressort hätte die Probleme zum Anlass nehmen müssen, den vertraglich vereinbarten Leistungsrahmen einzufordern. Darüber hinaus hätten die andauernden Probleme alle Beteiligten dazu veranlassen müssen, die Leistungen präziser zu beschreiben.

## **7 Hausmeisterdienstleistungen für Schulen eindeutig festlegen**

- 112 Das Bildungsressort hat mit der vereinbarten Regelung Hausmeisterdienstleistungen für Schulen nicht bedarfsgerecht sicherstellen können. In seiner Stellungnahme hat das Bildungsressort dieser Feststellung des Rechnungshofs nicht widersprochen.
- 113 Das Bildungsressort sollte nicht nur darauf drängen, dass IB umgehend die vertraglich geschuldeten Hausmeisterdienstleistungen für Schulen erbringt. Darüber hinaus sollte es mit IB die Aufgaben für Hausmeisterinnen und Hausmeister in Schulen so eindeutig beschreiben, dass IB die benötigten Leistungen in alleiniger Verantwortung ohne andauernde Probleme erbringen kann. Das Verhältnis von immobilienbezogenen zu allgemeinen Serviceleistungen für Schulen sollte dabei überprüft und festgelegt werden. Daneben sollten die bereits im Jahr 2002 vereinbarten Managementinstrumente unverzüglich entwickelt und eingesetzt werden. Für die Höhe der Entgelte sollten die Daten der noch einzurichtenden Kosten- und Leistungsrechnung genutzt und auf „Preis pro Dienstleistung“ umgestellt werden.





Gesundheit

## **Hafengesundheitsamt Bremerhaven/Bremen**

**Die Einnahmen des Hafengesundheitsamts Bremerhaven/Bremen sollten durch Gebührenerhöhungen gesteigert werden.**

**Erhebliche Mängel und Unregelmäßigkeiten erfordern eine grundlegende Neuorganisation des Hafengesundheitsamts.**

### **1 Hafengesundheitsamt für die stadtbremischen Häfen**

- 114 Das Hafengesundheitsamt ist zuständig für die gesundheitliche Überwachung und Betreuung der Schifffahrt in den stadtbremischen Häfen in Bremen und Bremerhaven. Ziel ist es, die Bevölkerung vor der Einschleppung von Seuchen zu schützen. Darüber hinaus geht es um den Schutz der Gesundheit deutscher und ausländischer Seeleute durch Überwachung der gesundheitlichen und hygienischen Verhältnisse an Bord. Zu diesem Zweck führen Gesundheitsaufseherinnen und -aufseher Schiffsbesichtigungen durch. Hinzu kommen tropen- und reisemedizinische Aufgaben.
- 115 Für das Amt sind zurzeit insgesamt 17,15 Vollzeitstellen ausgewiesen. Am Standort Bremerhaven sind 10,2 und in Bremen 6,95 Stellen besetzt. Die kommissarische Amtsleitung befindet sich seit 2009 in Bremerhaven.
- 116 Der Rechnungshof hat schwerpunktmäßig die Personalausstattung, die Gebührenfestsetzung und -erhebung sowie die Nebentätigkeiten des ärztlichen Personals geprüft. Zeitgleich hat die Innenrevision des Ressorts das Hafengesundheitsamt untersucht. Der Rechnungshof und die Innenrevision haben frühzeitig Erkenntnisse ausgetauscht und ihr Vorgehen abgestimmt. Dadurch konnten eigene Feststellungen ergänzt und unnötige Doppelprüfungen vermieden werden. Inzwischen liegt der Revisionsbericht vor und bestätigt wesentliche Feststellungen des Rechnungshofs.

### **2 Auslastung des Gesundheitsaufsichtsdienstes**

- 117 Der Rechnungshof hat geprüft, ob die Personalausstattung im Außendienst angemessen ist. Der Berechnung des Personalbedarfs liegen in erster Linie die Zahlen der Schiffsankünfte, der Schiffsbesichtigungen und der

ausgestellten Schiffshygieneatteste zugrunde. Sie sind wichtige Indikatoren für die Auslastung des Personals.

## 2.1 Schiffsankünfte, Schiffsbesichtigungen und Atteste

- 118 Die folgende Tabelle zeigt für die Jahre 2005 bis 2009 die Zahlen der ankommenden Schiffe, der Schiffsbesichtigungen und der ausgestellten Schiffshygieneatteste.

Schiffsankünfte, Schiffsbesichtigungen und Hygieneatteste 2005 bis 2009					
	2005	2006	2007	2008	2009
Schiffsankünfte	9.097	9.946	10.018	9.646	8.981
Schiffsbesichtigungen Anteil an Schiffsankünfte	6.058 67 %	6.329 64 %	6.587 66 %	6.223 65 %	4.857 54 %
Hygieneatteste Anteil an Schiffsbesichtigungen	478 8 %	522 8 %	594 9 %	630 10 %	520 11 %

- 119 In den Jahren 2005 bis 2009 liefen jährlich rd. 9.000 bis 10.000 Schiffe die bremischen Häfen an. Davon besichtigten die Gesundheitsaufseherinnen und -aufseher zwischen 4.857 und 6.587 Schiffe. Das entspricht 54 % bis 67 % der angekommenen Schiffe. Trotz der hohen Zahl an Schiffsbesichtigungen musste das Hafengesundheitsamt in diesen Jahren nur 478 bis 630 Schiffshygieneatteste ausstellen, weil in allen übrigen Fällen das Zertifikat noch gültig war.
- 120 Das Verhältnis der Schiffsankünfte zu den Schiffsbesichtigungen und zu den ausgestellten Attesten zeigt, dass sich die Zahl der Schiffsbesichtigungen verringern lässt. Das wird auch dadurch bekräftigt, dass bei rd. 90 % der besichtigten Schiffe die erforderlichen Zertifikate bereits vorlagen. Eine erneute Kontrolle und Beratung bedeutet einerseits eine nicht zu unterschätzende unnötige Belastung der Schiffsbesatzung und andererseits eine überflüssige und unwirtschaftliche Handlungsweise des Hafengesundheitsamts. Der selbst geschaffene Standard ist besonders in Bremerhaven nur mit hohem Personalstand zu leisten.
- 121 Bereits im August 2007 stellte der damalige Hafenarzt und Amtsleiter zur Notwendigkeit von Schiffsbesichtigungen fest, dass der besonders in Bremerhaven in den letzten Jahren praktizierte Standard in der Schiffsabferti-



gung selbst gewählt und durch keine gesetzliche Grundlage oder fachliche Notwendigkeit begründet sei. Er verwies auch auf Hamburg, wo in den Jahren 2005 und 2006 lediglich zwischen 17 % und 24 % der ankommenden Schiffe abgefertigt worden waren.

- 122 Die weniger aufwendige Prüfung der Schiffe bei Ankunft anhand gespeicherter Daten im Amt lässt sich erheblich ausweiten. Das Hafengesundheitsamt hält umfangreiche Informationen über die ankommenden Schiffe in einer eigenen Schiffsdatenbank vor. Anhand dieser Datenbank kann in der überwiegenden Zahl der Fälle erkannt werden, ob für ein Schiff alle Atteste vorhanden und ob diese noch gültig sind. In Zweifelsfällen kann schon frühzeitig vor Ankunft des Schiffes Kontakt aufgenommen werden, um Klarheit zu schaffen. Sind Atteste vorhanden, sollte das Hafengesundheitsamt sich für eine Besichtigung des Schiffes nur noch dann entscheiden, wenn dafür zwingende Gründe vorliegen. Die Zahl der Besichtigungen könnte auch nach sachverständiger Einschätzung (s. Tz. 121) ohne Qualitätseinbußen um 30 % bis 50 % zurückgefahren werden und läge dabei immer noch erheblich über den Werten Hamburgs.
- 123 Das Ressort wendet ein, ein Vergleich mit Hamburg sei nicht immer möglich bzw. sinnvoll. Zudem hätten die Schiffsbesichtigungen als solche auch eine Beratungs- und Kontrollfunktion, die nicht durch Betrachtung der Schiffsdatenbank erfüllt werden könne.
- 124 Diese Argumente vermögen nicht zu überzeugen. Das Ressort hat keinen Grund dafür genannt, warum in Bremen im Vergleich zu Hamburg mehr als doppelt so viele Schiffsbesichtigungen durchgeführt werden. Wiederholte Beratungen und Kontrollen sind nicht notwendig, wenn eine international anerkannte Institution ein noch gültiges Attest ausgestellt hat.

## **2.2 Arbeitszeiten, Vergütungen und Zulagen in Bremerhaven**

- 125 Für die Gesundheitsaufseherinnen und -aufseher gibt es in Bremen und Bremerhaven unterschiedliche Arbeitszeitregelungen. In Bremen werden täglich zwei Beschäftigte (1,5 Vollzeitstellen) in der Zeit zwischen 6.30 Uhr und 17.30 Uhr eingesetzt. Dagegen wird in Bremerhaven ein 24-Stunden-Dienst in zwei Schichten von jeweils 12 Stunden vorgehalten. Hinzu kommen noch jeweils 15 Minuten für die sog. Übergabe. Die Zeiten dafür werden als Überstunden angerechnet und vergütet. Nach überschlägiger Berechnung sind in Bremerhaven 5,2 Vollzeitstellen für den Schichtbetrieb ausreichend. Tatsächlich werden sieben Gesundheitsaufseherinnen und -aufseher eingesetzt. Es besteht demnach ein Personalüberhang von 1,8 Vollzeitstellen. Dabei hat der

Rechnungshof noch nicht mit einbezogen, dass die Zahl der Schiffsbesichtigungen ohne Qualitätseinbußen um 30 % bis 50 % zurückgefahren werden kann. Dies würde bei einer entsprechenden Anpassung der Arbeitszeitregelung zu einem nochmals deutlich verminderten Personalbedarf führen.

126 Trotz des Personalüberhangs ist es zu erheblichen Überstunden gekommen. Ende April 2010 wiesen die Unterlagen für Bremerhaven mehr als 1.000 Überstunden für die sieben Gesundheitsaufseherinnen und -aufseher aus. Allein ein Mitarbeiter hatte danach einen Freizeitausgleichsanspruch von rd. 10 Wochen. Der Rechnungshof hatte das Ressort über diese Auffälligkeiten informiert und angeregt, weitere Untersuchungen anzustellen.

127 Diese Untersuchungen durch das Ressort haben die Zweifel des Rechnungshofs am Umfang der Überstunden inzwischen bestätigt. Sie haben zu folgenden Ergebnissen geführt:

- Im Gegensatz zur Dienststelle in Bremen gibt es in Bremerhaven keine DV-gestützten Arbeitszeitznachweise.
- Es bestehen erhebliche Zweifel, ob abgerechnete Dienstzeiten auch tatsächlich geleistet worden sind.
- Gesundheitsaufseherinnen und -aufseher sind Überstunden auch für Tage gutgeschrieben worden, an denen sie krankheitsbedingt keinen Dienst verrichteten.
- Zulagen sind doppelt gezahlt worden.
- Sonntagszulagen lassen sich nicht erklären.
- Es sind nicht nachvollziehbare Überstunden und sog. Handüberstunden abgerechnet worden (z. B. an 7 Arbeitstagen zusätzlich zu den 12-Stunden-Schichten täglich jeweils 7,05 Überstunden = 19,05 Stunden tägliche Arbeitsleistung).
- Es sind mehrere Vorteile aus tarifrechtlich nicht miteinander zu vereinbarenden Arbeitszeitmodellen kombiniert worden.
- Durch das unwirtschaftliche System stehen i. d. R. fünf von sieben Aufsehern für den laufenden Dienstbetrieb nicht zur Verfügung.
- Die Gesundheitsaufseherinnen und -aufseher gehen nicht genehmigten Nebentätigkeiten nach.
- Nach Aussage der kommissarischen Amtsleiterin wird auch während des Dienstbetriebs geschlafen.

Die Arbeitszeitregelung und der Personaleinsatz in Bremerhaven verstoßen gegen Rechtsvorschriften, insbesondere gegen das Arbeitszeitgesetz.

- 128 Der Rechnungshof hat dem Ressort empfohlen, zunächst aussagefähige Aufzeichnungen über die Schiffsbesichtigungen zu führen. Er hat ferner gebeten, spätestens anhand der Ergebnisse zu prüfen, in welchem Umfang Personal reduziert werden kann. Dabei ist auch zu klären, ob der Nachtdienst aufrecht erhalten werden muss oder ob eine Rufbereitschaft zwischen 22 Uhr und 6 Uhr ausreichend ist. Aufgrund der getroffenen Feststellungen hat der Rechnungshof auch Anregungen für ein neues Überwachungskonzept gegeben. Das Ressort sollte festlegen, unter welchen Voraussetzungen Schiffsbesichtigungen zu erfolgen haben.
- 129 Das Ressort hat eingeräumt, ein gewisser Personalüberhang bestehe. Aus fachlicher Sicht hält es den Überhang aufgrund der Besonderheiten der Dienststelle für tolerabel. Die hohe gesundheitliche Belastung der Beschäftigten hätte zum Teil zu erheblichen krankheitsbedingten Ausfallzeiten geführt. Bei zu knapper Personaldecke ließen sich der Dienstbetrieb nicht aufrecht erhalten und damit die gesetzlich vorgeschriebenen Aufgaben nicht im notwendigen Maße erfüllen.
- 130 Demgegenüber ist der Rechnungshof der Auffassung, dass es nur durch den übermäßigen Personaleinsatz überhaupt möglich gewesen ist, die in diesem Umfang nicht notwendige hohe Zahl an Schiffsbesichtigungen durchzuführen.
- 131 Das Ressort hat erklärt, es werde die bisherige Arbeitszeitregelung am Standort Bremerhaven überprüfen. Im Zuge einer ggf. anstehenden Änderung der Arbeitszeitregelung werde ein neues Überwachungskonzept erarbeitet.

### **3 Nebentätigkeiten der Hafenärztinnen**

- 132 Die beim Hafengesundheitsamt angestellten Hafenärztinnen behandeln ausländische Seeleute im Rahmen entgeltlicher ärztlicher Nebentätigkeiten. Dabei nehmen sie Einrichtungen, Personal und Material des Dienstherrn in Anspruch.
- 133 Nach dem internationalen Übereinkommen über den Gesundheitsschutz und die medizinische Betreuung der Seeleute gehört deren medizinische Behandlung zu den Aufgaben des Hafengesundheitsamts. Auch die Änderung der Gesundheits-Kostenverordnung Ende 2010 hat klargestellt, dass diese Leistungen zu den Aufgaben des Hafengesundheitsamts gehören.



Danach können ärztliche Besuche an Bord eines Schiffes gesondert berechnet werden.

- 134 Der Rechnungshof hat das Ressort gebeten, dafür zu sorgen, dass die Leistungen im Hauptamt wahrgenommen und abgerechnet werden.
- 135 Das Ressort vertritt die Auffassung, die genannten Aufgaben müssten nicht im Hauptamt durchgeführt werden. Das Hafengesundheitsamt hätte lediglich dafür zu sorgen, dass die Leistungen vorgehalten werden. Die bisher in Nebentätigkeit geleisteten Zeiten innerhalb der Dienstzeit würden entsprechend der Nebentätigkeitsverordnung an die reguläre Dienstzeit angehängt. Würden die Arbeiten im Hauptamt geleistet, wäre zusätzliches Personal einzustellen. Dies würde zu Mehrbelastungen für den Bremer Haushalt führen, dem keine zusätzlichen Einnahmen gegenüberstünden.
- 136 Der Rechnungshof hält es unverändert für erforderlich, die Aufgaben in das Hauptamt zu überführen. Die Wahrnehmung der Aufgaben im Hauptamt führt nicht zwingend zu zusätzlichem Personalbedarf. Ein solcher Bedarf lässt sich ohne eine genaue Arbeitsplatzanalyse, bei der u. a. die tatsächliche Auslastung der Ärztinnen festgestellt werden muss, nicht begründen. Unabhängig von der fehlenden Arbeitsplatzanalyse gibt es keine belastbaren Aufzeichnungen über den zeitlichen Umfang der Nebentätigkeiten und darüber, wie und wann die Zeiten an die reguläre Dienstzeit angehängt worden sind.
- 137 Seit dem Jahr 2008 rechnet die Privatverrechnungsstelle der Ärzte und Zahnärzte Bremen e. V. (PVS) die Honorare aus den Nebentätigkeiten in Bremerhaven ab. Die dafür notwendige Genehmigung des Ressorts fehlt.
- 138 Die PVS hat vierteljährlich eine genaue Aufstellung über alle eingegangenen Beträge erstellt und dabei die an das Amt abzuführenden Sachkostenanteile und Vorteilsausgleiche zutreffend ermittelt. Diese Abrechnungen übermittelte die PVS sowohl der Ärztin in Bremerhaven als auch ihrer Dienststelle. Obwohl dem Amt demnach das einzufordernde Nutzungsentgelt bekannt war, hat es erheblich niedrigere Beträge geltend gemacht. Für die Jahre 2008 und 2009 sind ihm so rd. 3.200 € an Einnahmen entgangen.
- 139 Das Ressort hat die Abweichungen damit begründet, es habe zwischen der Verwaltung in Bremen und Bremerhaven ein Kommunikationsproblem gegeben. Die Verwaltung in Bremerhaven habe ein in jahrelanger Praxis geübtes händisches Verfahren beibehalten, ohne auf die Daten der PVS zurückzugreifen. Inzwischen habe die Ärztin die Differenz für den Zeitraum ab 2008 beglichen. Das Ressort werde künftig abzuführende Beträge aus Nebentätigkeiten nach den Berechnungen der PVS erheben.



- 140 Die Einlassung des Ressorts, die Verwaltung habe ein in jahrelanger Praxis geübtes Verfahren beibehalten, trifft nicht zu. Bis Ende 2007 hatte das Hafengesundheitsamt die abzuführenden Beträge zutreffend ermittelt. Erst seitdem die PVS in das Verfahren eingeschaltet ist, berechnet das Amt zu niedrige Beträge.

#### 4 Einnahmen des Hafengesundheitsamts

- 141 Für bestimmte hafenärztliche Leistungen, z. B. Schiffshygienekontrollen, Trinkwasseranalysen und für die Reise- und Tropenmedizin (Schutzimpfungen), erhebt das Hafengesundheitsamt Gebühren.
- 142 Die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben von 2005 bis 2009 zeigt die folgende Tabelle:

Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben von 2005 bis 2009 in €					
	2005	2006	2007	2008	2009
Schiffshygieneatteste	50.566	57.664	72.655	109.968	89.549
Trinkwasseratteste	12.045	27.467	30.585	52.775	50.570
Apothekenatteste	38.323	54.951	42.783	45.210	39.440
Schutzimpfungen	109.679	117.972	123.638	128.910	129.389
Zwischensumme	210.613	258.054	269.661	336.863	308.948
Sonstige Einnahmen	13.352	12.204	16.310	4.060	7.367
Summe Einnahmen	223.965	270.258	285.971	340.923	316.315
Ausgaben	989.128	987.455	990.669	1.049.670	1.060.361
Zuschussbedarf	765.163	717.197	704.698	708.747	744.046
Deckungsbeitrag	23 %	27 %	29 %	32 %	30 %

- 143 Die Einnahmen sind von 2005 bis 2008 von rd. 224 T€ auf rd. 341 T€ gestiegen. Dadurch hat sich der Deckungsbeitrag von 23 % auf 32 % erhöht. Diese positive Entwicklung setzte sich in 2009 nicht fort. Aufgrund geringerer Einnahmen beträgt der Deckungsbeitrag nur noch 30 %.

- 144 Das Ressort hat die Gebühren für hafenärztliche Leistungen sowie für Reise- und Tropenmedizin in den letzten zehn Jahren nicht angepasst. Es hat lediglich im Jahr 2009 die Gebühr für Gelbfieberimpfungen erhöht, da der Hersteller des Impfstoffes den Preis verdoppelt hatte. Die Gebühr wurde angepasst, allerdings nur um die Medikamentenmehrkosten.
- 145 Gebühren sollen grundsätzlich die für die Leistung entstandenen Kosten decken. Der Nachweis der Kosten ließe sich durch eine Kosten- und Leistungsrechnung erbringen. Daran fehlt es beim Hafengesundheitsamt. Als Orientierungshilfe bietet sich ferner die Gebührenbemessung der Konkurrenzhäfen in Niedersachsen und Hamburg an. Der Vergleich ist auch deshalb angebracht, weil die Vertretungen der Küstenländer in ihrem Arbeitskreis für einheitliche Gebühren plädieren.

#### **4.1 Hafenärztliche Leistungen**

- 146 Der Rechnungshof hat die Gebühren des Hafengesundheitsamts für hafenärztliche Leistungen mit den Gebührensätzen der Freien und Hansestadt Hamburg und Niedersachsens verglichen. Hamburg und Niedersachsen haben ihre Gebühren regelmäßig angepasst, zuletzt im Jahr 2009. Dabei hat sich das Land Niedersachsen an Hamburg orientiert und verlangt die gleichen Gebührensätze.
- 147 Der Rechnungshof hatte frühzeitig während seiner Prüfung angeregt, die Gebühren ebenso anzupassen. Damit hätte eine einheitliche Gebührenlandschaft geschaffen werden können. Die daraufhin vom Ressort entwickelten Gebührensätze erreichen jedoch nicht das Niveau Hamburgs. Der Rechnungshof bat das Ressort daraufhin, die Gebührenanpassung noch einmal zu überdenken und die Empfehlungen des Arbeitskreises der Küstenländer zu berücksichtigen, die von Bremen ausdrücklich unterstützt worden waren.
- 148 Das Ressort ist dem nicht gefolgt. Die Gebührenanpassung Ende 2010 weicht teilweise erheblich von den Gebühren in Hamburg und Niedersachsen ab. So werden in Bremen kleinere Schiffe durch eine mehrfache Abstufung der Gebühren gegenüber den Hamburger Sätzen deutlich begünstigt. Auch die Gebühren für Passagierschiffe, die erstmalig gesondert aufgenommen sind, liegen deutlich unter denen in Hamburg. So betragen z. B. die Gebühren für ein Schiffshygieneattest für ein Passagierschiff in Bremen 240 €. Niedersachsen und Hamburg verlangen für die gleiche Leistung 440 €, also rd. 83 % mehr.

- 149 Das Ressort schöpft Einnahmemöglichkeiten nicht aus. Es weicht mit den neuen Gebühren von gemeinsamen Empfehlungen des Arbeitskreises Küstenländer ab.

#### **4.2 Reise- und Tropenmedizin**

- 150 Für die Impfungen im Bereich der Reise- und Tropenmedizin erhob das Hafengesundheitsamt ebenfalls seit Jahren unveränderte Gebühren. Diese lagen in der Höhe deutlich unter denen vergleichbarer Einrichtungen. Das Ressort hat nunmehr zum 1. Januar 2011 die Gebühren erhöht und geht dabei von jährlichen Mehreinnahmen von rd. 4 T€ aus.
- 151 Der Rechnungshof hatte wie bei den hafenärztlichen Leistungen frühzeitig auf die zu niedrigen Gebühren hingewiesen und zum Vergleich zwei Hamburger Institute herangezogen. Eine Angleichung an die Hamburger Gebührensätze hätte zu jährlichen Mehreinnahmen von rd. 45 T€ führen können.
- 152 Das Ressort hat eingewandt, in Hamburg fielen die Gebühren für die Impfberatung nur einmal an. Es könnten dann mehrere Impfungen ohne weitere Beratungskosten folgen. Die Bremer Impfgebühren befänden sich auf dem Niveau der Hamburger, wenn die Beratungskosten unberücksichtigt blieben.
- 153 Das Ressort verweist in diesem Zusammenhang ferner auf Gebührensätze der Gelbfieberimpfstellen im Bremer Umland. Danach liege Bremen mit seiner Gelbfieberimpfgebühr im Mittelfeld. Das Hafengesundheitsamt müsse gegenüber diesen Stellen konkurrenzfähig sein, um sein Gebührenvolumen halten zu können, andernfalls seien Gebührenmindereinnahmen zu fürchten.
- 154 Der Rechnungshof erkennt an, dass in Hamburg die Beratungsgebühren nur einmal erhoben werden und dabei auch mehrere Impfungen stattfinden können. In Bremen werden grundsätzlich keine Beratungskosten berechnet, wenn im Hafengesundheitsamt die Impfung gleichzeitig stattfindet. Nur wenn Ratsuchende sich andernorts impfen lassen, fällt eine Beratungsgebühr an. Das ist aber selten.
- 155 Der Hinweis des Ressorts auf die Gebührensätze im Bremer Umland erkennt, dass Gebühren nicht unter Wettbewerbsaspekten zu ermitteln sind. Sie sollen grundsätzlich die Kosten für eine zu erbringende Leistung decken. Bereits ein Gutachten zu Organisationsalternativen aus dem Jahr 2001 weist im Bereich Reise- und Tropenmedizin Ausgaben (nur Bremen ohne Bremerhaven) von rd. 154 T€ und Einnahmen von lediglich rd. 53 T€ aus. Die Kosten waren somit schon damals nur zu rd. einem Drittel gedeckt. Darüber



hinaus sind die beim Ressort vorhandenen Übersichten über die Impfpreise im Bremer Umland nicht vollständig aktuell.

## **5 Kassenfehlbeträge und Einnahmen ohne Belege**

- 156 Die Gebühren für Leistungen im Bereich der Reise- und Tropenmedizin werden im Wesentlichen bar eingenommen. Die Bareinnahmen betrugen im Jahr 2009 rd. 110 T€.
- 157 Über die bar eingenommenen Beträge hat das Hafengesundheitsamt keine den Vorschriften der LHO entsprechenden Unterlagen geführt. So waren während der Erhebungen durch den Rechnungshof weder Quittungsdurchschriften noch ein Kassenbuch vorhanden. Die bar vereinnahmten Beträge wurden in einem Briefumschlag gesammelt, der nach Dienstschluss in einem Büroschrank verwahrt wurde. Der „Nachweis“ über eingenommene Beträge wurde lediglich über eine Excel-Tabelle geführt, die gegen Veränderungen nicht geschützt war.
- 158 Über Wochen hatten sich Kassenbestände von bis zu 5.762,50 € angesammelt, die in einem Büroschrank aufbewahrt wurden. Das vom Hafengesundheitsamt praktizierte Verfahren enthielt keine Sicherungsmaßnahmen, die mögliche Manipulationen oder Unregelmäßigkeiten hätten verhindern können. Anfang 2010 sind in Bremerhaven in mehreren Monaten Kassenfehlbeträge entstanden.
- 159 Das Hafengesundheitsamt hat elementare Grundsätze einer ordnungsmäßigen Kassenführung nicht beachtet und ist dadurch ein unverhältnismäßiges finanzielles Risiko eingegangen. Die bisherige Form des Umgangs mit den Bareinnahmen verstößt gegen die LHO und dazu ergangene Verwaltungsvorschriften und widerspricht den Geboten der im allgemeinen wirtschaftlichen Verkehr erforderlichen Sorgfalt.
- 160 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, auf die Einhaltung der Grundsätze einer ordnungsmäßigen Kassenführung zu achten und die Kassendifferenzen aufzuklären.
- 161 Das Ressort hat zugesagt, das Hafengesundheitsamt werde den Empfehlungen des Rechnungshofs folgen. Als Sofortmaßnahme habe es eine Dienstanweisung über Erfassung, Belegführung und Aufbewahrung der Bareinnahmen in Kraft gesetzt. Als weitere Maßnahme seien unangemeldete Prüfungen der Kasse in Bremerhaven durch den Verwaltungsleiter des Hafengesundheitsamts vorgesehen. Über die Prüfungsergebnisse soll der Rechnungs-



hof informiert werden. Weiterhin seien in beiden Dienststellen manuelle Kassenblätter eingeführt worden. Die Barbestände würden jetzt in Bremen wöchentlich und in Bremerhaven bei einem Kassenbestand von 2.000 € auf ein Konto der Landeshauptkasse eingezahlt, mindestens aber einmal im Monat. Eine Klärung der Kassendifferenzen steht noch aus.

- 162 Der Rechnungshof bittet, für Bremerhaven die gleichen Regeln wie für Bremen vorzugeben.

## **6 Organisatorische Zuordnung des Amtes**

- 163 Die organisatorische Zuordnung des Hafengesundheitsamts hatte der Rechnungshof bereits in seinem Jahresbericht 2000 - Stadt -, Tz. 127 ff. problematisiert. Er hatte vorgeschlagen, den Hafengesundheitsdienst in einen größeren organisatorischen Zusammenhang zu bringen und dem Gesundheitsamt anzugliedern. Das Ressort hat die Vorschläge des Rechnungshofs seinerzeit nicht aufgegriffen. Es hat stattdessen die zum damaligen Zeitpunkt bestehenden zwei Hafengesundheitsämter Bremen und Bremerhaven zu einem Amt zusammengeführt und die Personalverwaltung ausgegliedert. Der Rechnungshof hatte dem Gesundheitsressort die organisatorischen Nachteile dieser Lösung im Einzelnen dargestellt.
- 164 Der Rechnungshof sieht sich in der seinerzeitigen Einschätzung bestätigt. Die jetzt festgestellten Mängel belegen, dass es organisatorisch nicht zweckmäßig ist, diese kleine Dienststelle aufrecht zu erhalten. Die im Jahresbericht 2000 genannten Nachteile bestehen im Wesentlichen unverändert fort. Die Fusion der beiden ehemaligen Hafengesundheitsämter hat nicht zu einer Optimierung der Verwaltungs- und Arbeitsabläufe geführt. An beiden Standorten sind die Strukturen größtenteils beibehalten worden. Die Dienst- und Fachaufsicht, insbesondere über die Gesundheitsaufseherinnen und -aufseher in Bremerhaven, wird nur unzureichend wahrgenommen. Die Feststellungen weisen auf Führungsdefizite hin.
- 165 Darüber hinaus können kleine Dienststellen auf Arbeitsmengenschwankungen i. d. R. nicht flexibel reagieren. Sie können eine gleichmäßige Auslastung der Beschäftigten kaum sicherstellen. Es ist daher sinnvoll, sachverwandte Aufgaben in möglichst wenigen Organisationseinheiten zusammenzufassen. Der Rechnungshof erneuert seinen Vorschlag, den Hafengesundheitsdienst in das Gesundheitsamt einzugliedern. Der Bericht der Innenrevision befürwortet eher eine Eingliederung in den „Lebensmittelüberwachungs-, Tierchutz- und Veterinärdienst des Landes Bremen“. Der Rechnungshof hält auch dies für einen gangbaren Weg.



- 166 Das Ressort hat zugesagt, das Hafengesundheitsamt neu in die Ämterstruktur des Ressorts einzugliedern und bei dieser Gelegenheit die Präsenzzeit der Beschäftigten des Hafengesundheitsamts zu regeln.



Gesundheit

## **Gebühreneinnahmen des Gesundheitsamts Bremen**

**Das Gesundheitsamt hat es versäumt, Gebühren korrekt zu ermitteln und regelmäßig an die Kostenentwicklung anzupassen.**

**Nicht stimmige Daten sprechen entweder für deutlich zu niedrige Gebühren oder für eine Überbesetzung des Amtsärztlichen Dienstes.**

**Das Gesundheitsamt hat mit der damaligen Bremer Arbeitsgemeinschaft für Integration und Soziales einen Vertrag über Gutachterleistungen geschlossen, ohne die eigenen Kosten zu kalkulieren.**

### **1      Gebührenerhebung des Gesundheitsamts Bremen**

- 167 Das Gesundheitsamt erhebt für Amtshandlungen Verwaltungsgebühren nach § 4 Abs. 1 des Bremischen Gebühren- und Beitragsgesetzes (BremGebBeitrG). Die Gebührentatbestände sind in der Gesundheits-Kostenverordnung (GesundKostV) geregelt. Für das Jahr 2009 hat das Gesundheitsamt Gebühreneinnahmen in Höhe von 271 T€ im Haushalt veranschlagt. Tatsächlich hat es rd. 267 T€ erzielt.
- 168 Nach § 34 Abs. 1 LHO sind Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erheben. Das Gebot der Einnahmeerhebung verpflichtet die Verwaltung, alle Einnahmequellen auszuschöpfen sowie laufend alle Möglichkeiten der Einnahmeverbesserung zu prüfen und diese im Rahmen der Zumutbarkeit und der Verhältnismäßigkeit geltend zu machen.
- 169 Der Rechnungshof hat geprüft, wie die Gebührensätze des Gesundheitsamts seit Inkrafttreten der GesundKostV im Jahr 2002 ermittelt werden und ob sie die Kosten decken.

### **2      Kosten- und Leistungsrechnung**

- 170 Gemäß § 7 Abs. 3 LHO soll die Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) in allen Organisationseinheiten eingeführt werden. Sie ist besonders für Gebühren erhebende Verwaltungseinheiten geeignet, um Kostentransparenz herzustellen sowie die Angemessenheit erhobener Gebühren zu überprüfen und ggf. zu belegen.



- 171 Das Gesundheitsamt hat vor über zehn Jahren eine KLR eingeführt. Bisher ist es dem Amt nicht gelungen, diese auch sinnvoll zu nutzen. Sie dient weder zu Steuerungszwecken innerhalb des Amtes noch zur Gebührenkalkulation. Gegenwärtig können über die KLR kaum gebührenrelevante Daten ausgewertet werden. So besteht z. B. nicht die Möglichkeit, Informationen über den jeweiligen Kostendeckungsgrad der einzelnen Leistungen abzufragen. Darüber hinaus ist das Wissen der damit betrauten Beschäftigten über die Nutzungsmöglichkeiten einer KLR nicht umfassend.
- 172 In der gegenwärtigen Form ist die KLR weitgehend nutzlos, der mit ihr verbundene Aufwand unwirtschaftlich. Um die KLR für die Gebührenkalkulation nutzen zu können und dadurch wirtschaftliches Handeln zu ermöglichen, ist es zumindest erforderlich, die relevanten Kosten Kostenträgern zuzuordnen. Nur so können Kostendeckungsgrade ermittelt, Kennzahlen für Benchmarks entwickelt und Controllingberichte zu Steuerungszwecken erstellt werden. Dies setzt voraus, den mit der KLR arbeitenden Beschäftigten die notwendigen Kenntnisse zu vermitteln.

### **3 Zusammenarbeit, Steuerung und Controlling**

- 173 Die Zusammenarbeit der Fachabteilungen und der allgemeinen Verwaltung des Gesundheitsamts ist verbesserungswürdig. Weder die Controlling- noch die Haushaltsabteilung fordern die für die Gebührenkalkulation relevanten Daten aus den Fachabteilungen ab. Somit können die Kosten nicht korrekt ermittelt und zugeordnet werden. Auch eine effektive Steuerung mit gesicherten Controllingdaten ist so kaum möglich.
- 174 Vorhandene, für die Gebührenbemessung bedeutsame Datenübersichten sind nicht immer schlüssig. So stimmen die Fallzahlen für amtsärztliche Aufgaben, die sich aus einer internen Auswertung des Gesundheitsamts ergeben, nicht mit denen aus dem veröffentlichten Leistungsbericht überein. Derartige Unstimmigkeiten lassen sich durch Rückkoppelungen im Verfahren vermeiden. Die Datenerhebung und -auswertung des Amtes ist einheitlich zu regeln und abzustimmen. Es ist notwendig, schnellstmöglich für eine fundierte und sichere Datengrundlage zu sorgen.
- 175 Das Ressort hat zugesagt, das Gesundheitsamt werde eine allgemeine Kalkulationsgrundlage für die künftige Ermittlung und Überprüfung der Gebühren erstellen.



#### **4 Regelmäßige Überprüfung der Gebührenhöhe**

- 176 Das Gesundheitsamt konnte nicht darlegen, wie die verschiedenen Gebührenpositionen bei Inkrafttreten der GesundKostV im Jahr 2002 berechnet worden sind. Da eine Dokumentation fehlt, ist es nicht möglich nachzuweisen und zu prüfen, ob alle Kosten in die Gebührenermittlung eingeflossen sind.
- 177 Die Gebührensätze sind bis auf wenige Ausnahmen seit Juli 2004 unverändert. Das Amt konnte weder für die geänderten noch für die unveränderten Positionen Berechnungen vorlegen.
- 178 Nach § 4 Abs. 2 BremGebBeitrG sind die Gebühren so zu bemessen, dass zwischen der den Verwaltungsaufwand berücksichtigenden Höhe der Gebühr einerseits und der Bedeutung, dem wirtschaftlichen Wert oder dem sonstigen Nutzen der Amtshandlungen andererseits ein angemessenes Verhältnis besteht. Es ist nicht ersichtlich, dass diese Verhältnismäßigkeitsprüfungen stattgefunden haben.
- 179 Nach Aussage des Gesundheitsamts sind alle gebührenpflichtigen Positionen aus der GesundKostV regelmäßig, zuletzt vor etwa zwei Jahren, überprüft worden. Ein Nachweis hierüber ist jedoch nicht vorhanden. Die einzige Dokumentation für Gebührenkalkulationen, die dem Rechnungshof vorgelegt werden konnte, enthält Berechnungen aus dem Jahr 2010.
- 180 Diesen Berechnungen liegen im Wesentlichen nach Stundensätzen gemäß Nr. 103.00 der Allgemeinen Kostenverordnung kalkulierte Kosten für den Einsatz von Personal zugrunde. Diese allgemeinen Stundensätze gelten aber nur für die Fälle, in denen eine spezielle Gebührenposition fehlt. Das Gesundheitsamt hätte demzufolge die durchschnittlichen Personalkosten nach der dafür von der Senatorin für Finanzen herausgegebenen Tabelle zugrunde legen müssen.
- 181 Das Gesundheitsamt hat jahrelang auf eine fundierte Gebührenberechnung und -anpassung verzichtet oder diese nicht dokumentiert. Auch hat es die Gebührensätze nicht mit denen anderer Bundesländer verglichen. Erstmalige Kalkulationen mit Werten aus dem Jahr 2010 sind ungenau und können die Angemessenheit der Gebühren der Vorjahre nicht belegen. Sie weichen überdies in ihren Angaben zu Zeitbedarfen z. T. erheblich von den Auswertungen des Referats „Amts- und vertrauensärztlicher Dienst“ ab.
- 182 Der Rechnungshof hat das Gesundheitsamt aufgefordert, die Gebühren auf der Grundlage der dazu erlassenen Vorschriften jährlich zu überprüfen.



Dabei sind der tatsächliche Aufwand zu ermitteln, Verhältnismäßigkeitsprüfungen durchzuführen sowie die Gebühren ggf. anzupassen.

- 183 Das Ressort hat erklärt, das Gesundheitsamt werde künftig die Gebühren auf der Grundlage der rechtlichen Vorschriften ermitteln und dabei den jeweiligen für die Erbringung der Leistung erforderlichen Zeitaufwand einbeziehen. Es werde die Gebühren mindestens jährlich überprüfen und ggf. anpassen.

## **5 Kostenlos erbrachte Leistungen**

- 184 Das Gesundheitsamt erhebt bisher nicht für alle erbrachten Leistungen Gebühren. Zwar hat es im Jahr 2010 dafür gesorgt, dass einige bisher nicht gebührenpflichtige Tatbestände in die GesundKostV aufgenommen worden sind. Nicht gebührenpflichtig sind aber nach wie vor z. B. die Prüfung der Hygiene in Laboren und Tattoostudios.
- 185 Das Ressort hat zugesichert, das Gesundheitsamt werde entsprechend der Forderung des Rechnungshofs alle bisher gebührenfreien Leistungen überprüfen und ggf. mit Gebühren belegen.

## **6 Auslastung des ärztlichen Dienstes**

- 186 Für die im Jahr 2009 angefallenen etwa 1.040 gebührenpflichtigen ärztlichen Untersuchungen ergab sich aus den Aufzeichnungen des Gesundheitsamts ein rechnerischer Aufwand von rd. 1.300 Stunden. Für die im selben Jahr etwa 1.580 vergleichbaren nicht gebührenpflichtigen Vorgänge denselben Zeitbedarf pro Fall unterstellt, ergibt sich rechnerisch ein Gesamtbedarf für alle ausgewiesenen Aufgaben von rd. 3.300 Stunden. Dem stehen vier ärztliche Vollzeiteinheiten gegenüber, die einer Kapazität von mindestens 6.680 Arbeitsstunden im Jahr entsprechen. Dies lässt entweder auf eine Unterauslastung des Amtsärztlichen Dienstes oder auf eine deutliche Gebührenunterdeckung schließen.
- 187 Das Ressort hat dargelegt, nach seinen zwischenzeitlich angestellten Berechnungen sei der bestehende Bedarf an ärztlicher Kapazität eben hinreichend gedeckt. Insbesondere der Zeitbedarf für die Arbeit an Gutachten sei doppelt so hoch wie vom Rechnungshof angenommen.
- 188 Den vom Ressort genannten Bearbeitungszeiten liegen bisher nicht belegte Schätzungen zugrunde. Demgegenüber stützen sich die Berechnungen des Rechnungshofs auf Daten, die das Gesundheitsamt bis heute für die Gebührenrechnung heranzieht. Es ist erforderlich, z. B. durch Zeitaufschreibungen

eine verlässliche Grundlage für die Gebührenberechnung und die Feststellung des Personalbedarfs zu schaffen. Aus den Ergebnissen lässt sich dann ableiten, ob Entgelte und Gebühren zu erhöhen oder ob Personal abzubauen ist.

## **7      Sondervertrag über Gutachten**

- 189 Seit dem Jahr 2006 hat das Gesundheitsamt Gutachten zu Fragen der Erwerbs- und Arbeitsfähigkeit sowie zu Mehrbedarfen von Leistungsempfängerinnen und Leistungsempfängern für die damalige Bremer Arbeitsgemeinschaft für Integration und Soziales (heute: Jobcenter Bremen) erstellt. Grundlage ist ein jeweils für ein Jahr geltender Vertrag, der auch die Vergütung regelt. Die Höhe der Vergütung gibt die Bundesagentur für Arbeit vor. Das Gesundheitsamt kann sich nur entscheiden, ob es zu den genannten Konditionen den Vertrag akzeptiert oder nicht. Eine Kalkulation der eigenen Kosten konnte das Gesundheitsamt nicht vorlegen. Es übernimmt hier freiwillig Aufgaben, ohne ermittelt zu haben, ob die Einnahmen die entstehenden Kosten decken.
- 190 Der Rechnungshof hat mit einer eigenen Berechnung die Kostendeckung überprüft. Für das Jahr 2009 ergibt sich ein rechnerischer Aufwand von rd. 114 T€, dem lediglich Einnahmen von rd. 83 T€ gegenüber stehen. Der Kostendeckungsgrad beträgt somit rd. 73 %. Für das Jahr 2010 sinkt der Kostendeckungsgrad aufgrund neuer Erstattungsbeträge rechnerisch auf rd. 67 %. Wird die zwischenzeitlich vorgelegte Darstellung des Ressorts zugrundegelegt (s. Tz. 187), ist der Aufwand für die Gutachtenerstellung sogar doppelt so hoch. Da der Verwaltungsaufwand konstant bleibt, sinkt der Kostendeckungsgrad insgesamt auf rd. 50 %.
- 191 Der Rechnungshof hat das Gesundheitsamt aufgefordert, jeweils vor Abschluss eines neuen Vertrags dessen Wirtschaftlichkeit zu prüfen. Im Falle einer fortdauernden Kostenunterdeckung müsste entweder auf den Abschluss eines Vertrags mit dem Jobcenter Bremen verzichtet und daraus entstehendes Einsparpotenzial bei den Personalkosten genutzt oder der Nachweis erbracht werden, dass mit dem Vertrag ein betriebswirtschaftlich sinnvoller Kostendeckungsbeitrag erzielt wird.
- 192 Das Ressort hat versichert, das Gesundheitsamt werde der Forderung des Rechnungshofs nachkommen.







Soziales

## **Sanierung und Umbau des „Kwadrat“**

**Der Eigenbetrieb Werkstatt Bremen hat die Gremien über die Gesamtkosten in Höhe von rd. 930 T€ für Sanierung und Umbau des „Kwadrat“ nicht ausreichend informiert.**

**Der Eigenbetrieb hat zahlreiche Versäumnisse bei der Beauftragung der Planungsbüros, der Grundlagenermittlung, der Vergabe von Bauleistungen, der Preisprüfung, der Bauleitung und der Rechnungsprüfung zu verantworten. Über die Bauunterhaltung hinausgehende Baumaßnahmen sollte er selbst nicht durchführen, solange ihm fachlich qualifiziertes Personal fehlt.**

### **1 Veranschlagte Kosten überschritten**

- 193 Der Eigenbetrieb Werkstatt Bremen bietet behinderten Menschen Arbeits- und Wohnmöglichkeiten. Zu diesem Zweck betreibt er zahlreiche Werkstätten, die über das gesamte Stadtgebiet verteilt sind.
- 194 Im Jahr 2007 hat der Eigenbetrieb das ehemalige Verwaltungsgebäude des Katasteramts an der Wilhelm-Kaisen-Brücke für 1,4 Mio. € gekauft und es „Kwadrat“ genannt. Das Gebäude soll mit seiner zentralen Lage nahe der Innenstadt dem Zweck dienen, Kontakte zwischen behinderten und nicht behinderten Menschen zu fördern.
- 195 Für den Umbau des Gebäudes hatte die Werkstatt zunächst 400 T€ veranschlagt, die der Betriebsausschuss zusammen mit den Mitteln für den Grunderwerb genehmigte. Im März 2008 bewilligte der Betriebsausschuss für die Baumaßnahme zusätzlich 185,5 T€. Insgesamt hat Werkstatt Bremen für Bauarbeiten am „Kwadrat“ jedoch rd. 930 T€ ausgegeben. Neben Mitteln für den Kauf und den Umbau wurden auch Sanierungsmittel benötigt, um das Gebäude zweckgerecht nutzen zu können. Darüber hat die Betriebsleitung den Betriebsausschuss nicht ausreichend informiert.
- 196 Der Betriebsausschuss muss, wenn er über den Ankauf einer Liegenschaft entscheiden soll, über alle anfallenden Kosten für Umbau und Sanierung umfassend unterrichtet werden. Dies gilt nicht nur für die bei der Baumaßnahme unmittelbar anfallenden Kosten, sondern auch für die zu erwartenden Kosten der Nutzung.

- 197 Das Sozialressort als Fachaufsicht für den Eigenbetrieb hat erläutert, es habe sich um zwei „voneinander getrennte Bereiche“ gehandelt, nämlich um einen Umbau einschließlich der Aufzugsanlage und um die Sanierungsarbeiten zur „Aufhebung eines Sanierungsstaus“ an dem Gebäude. Nach dem Kauf der Liegenschaft seien deren laufende Kosten insbesondere über den Wirtschaftsplan durch den Betriebsausschuss genehmigt worden.
- 198 Dabei verkennt das Ressort, dass die Gremien vor ihrem Beschluss ein umfassendes Bild über alle mit der zu genehmigenden Maßnahme verbundenen Kosten benötigen, um nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten entscheiden zu können. Dazu bedarf es einer vollständigen Sachverhaltsdarstellung, wie sich die Entscheidung finanziell auswirkt. In den Richtlinien für die Planung und Durchführung von Bauaufgaben (RLBau) ist vorgegeben, welche Daten und Fakten die Gremien erhalten sollen. Das Sozialressort hat dafür zu sorgen, dass die Betriebsleitung dem Betriebsausschuss künftig die vollständigen Informationen gemäß RLBau vorlegt.
- 199 Eingeräumt hat das Ressort, dass die ersten Kalkulationen unzureichend gewesen seien. Kostensteigerungen hätten im Wesentlichen aus zusätzlich erforderlichen Baumaßnahmen resultiert. Es hat zugesagt, bei künftigen Baumaßnahmen den Bedarf im Vorfeld genauer zu analysieren.
- 200 Ferner hat das Ressort zugesagt, dem Betriebsausschuss künftig für Baumaßnahmen Erläuterungsberichte nach RLBau vorzulegen, „soweit diese detaillierte Darstellung für eine Entscheidung im Betriebsausschuss notwendig ist“.
- 201 Nach der RLBau ist für Baumaßnahmen mit einem Volumen ab 250 T€ stets ein umfassender Erläuterungsbericht zu erstellen. Einen Ermessensspielraum gibt es hier nicht.

## **2 Fehler bei der Auftragserteilung**

- 202 Als die Werkstatt im Jahr 2007 mit der Planung der Baumaßnahme begann, teilten sich die Gesellschaft für Bremer Immobilien mbH (GBI) und der Eigenbetrieb Gebäude- und TechnikManagement Bremen (GTM) die Aufgaben des öffentlichen Hochbaus. Gegenstand des Geschäfts der GBI war u. a. die Ausübung der Bauherreneigenschaft bei Baumaßnahmen, insbesondere Neubau-, Umbau- und Sanierungsmaßnahmen auf Bremen gehörenden Grundstücken unter Berücksichtigung der Bedürfnisse der gegenwärtigen oder künftigen Nutzerinnen und Nutzer. Die Bauunterhaltung sowie kleinere

Sanierungs- und Umbaumaßnahmen bis 1 Mio. € oblagen dem Eigenbetrieb GTM.

- 203 Im Februar 2007 hatte der Senat zugunsten von GTM ein Last-Call-Prinzip eingeführt, um die Beschäftigten dieses Eigenbetriebs besser auszulasten. Alle bremischen Auftraggeber waren danach verpflichtet, vor einer Fremdvergabe zunächst anzufragen, ob GTM den Auftrag zu den gleichen Konditionen wie freiberuflich Tätige hinsichtlich Honorar und Ablauf der Maßnahme erfüllen wollte.
- 204 Werkstatt Bremen beauftragte ab März 2007 externe Architektur- und Ingenieurbüros mit der Planung und Durchführung der Baumaßnahme, ohne zuvor bei GTM anzufragen.
- 205 Der Eigenbetrieb hat die für Dienstleistungsverträge geltenden Muster des Bauressorts unvollständig oder gar nicht verwendet. Damit blieb unklar, welche Leistungen die Freiberufler zu erbringen hatten. In einem Fall ist es dadurch zu Leistungsüberschneidungen und Doppelhonorierungen gekommen. In anderen Fällen wurden nach den RLBau zwingend zu erbringende Leistungen nicht vereinbart und nicht erbracht.
- 206 Das Ressort hat ausgeführt, die fachliche Durchführung umfangreicher Bauprojekte habe nicht GTM, sondern GBI obliegen. Für GBI galt das Last-Call-Prinzip nicht. Bei seiner Stellungnahme hat das Ressort die Aufgabenverteilung zwischen GBI und GTM nicht berücksichtigt (s. Tz. 202). Es hat jedoch zugesagt, sicherzustellen, dass der Eigenbetrieb künftig über Senatsbeschlüsse umgehend informiert wird und diese beachtet.
- 207 Zu den festgestellten Leistungsüberschneidungen und Doppelhonorierungen hat das Ressort einerseits erklärt, „einige Begrifflichkeiten in der Anwendung des öffentlichen Vergaberechts der RLBau gegenüber der HOAI führten gelegentlich zu Fehlinterpretationen“. Andererseits habe der Eigenbetrieb einige Gewerke überprüft und dabei festgestellt, dass es nicht zu Leistungsüberschneidungen gekommen sei. Das Ressort hat zugesagt, Werkstatt Bremen zu veranlassen, weitere Gewerke zu überprüfen.

### **3 Versäumnisse bei Grundlagenermittlung**

- 208 Bevor mit der eigentlichen Planungsleistung begonnen werden kann, sind die Grundlagen für die Planung zu ermitteln. Zur Grundlagenermittlung für Sanierung und Umbau gehört es festzustellen, ob ein Gebäude Schadstoffe enthält, z. B. Asbest und polycyclische aromatische

Kohlenwasserstoffe (PAK). Um dies festzustellen, muss eine darauf spezialisierte Fachkraft das Gebäude begehen, bei Verdacht Proben entnehmen und Messungen durchführen. Werden vorhandene Schadstoffe nicht entdeckt, kann es bei am Bau Tätigen zu gesundheitlichen Beeinträchtigungen kommen.

- 209 Die Beseitigung von Schadstoffen kann zu erheblichen Mehrleistungen mit gravierenden Auswirkungen auf Kosten und Termine führen. Im Einzelfall kann es aufgrund von Schadstoffbelastungen wirtschaftlicher sein, ein Gebäude abzubauen und neu zu bauen, als es zu sanieren.
- 210 Werkstatt Bremen hat das „Kwadrat“ nicht auf Schadstoffe untersuchen lassen. Zwar ist der Eigenbetrieb von GBI auf das Vorhandensein von Asbest aufmerksam gemacht worden. Es stand aber nicht fest, ob weitere Schadstoffe in dem Gebäude vorhanden waren. Ob und welche dies gewesen sein könnten, lässt sich nicht mehr feststellen.
- 211 Das Ressort hat erklärt, Werkstatt Bremen sei bekannt gewesen, dass sich in dem Gebäude Asbest und PAK befunden hätten. Diese Schadstoffe seien ordnungsgemäß entsorgt worden. Ein Gutachten über alle zu untersuchenden Schadstoffe hat das Ressort dem Rechnungshof nicht vorgelegt. Es ist daher nicht auszuschließen, dass weitere Schadstoffe vorhanden waren, die Werkstatt Bremen nicht kannte und deshalb nicht ordnungsgemäß entsorgen lassen konnte.
- 212 Zwei weitere Aspekte in der Grundlagenermittlung betreffen Brandschutz und Barrierefreiheit. Es ist erforderlich, frühzeitig Gespräche mit Trägern öffentlicher Belange zu führen. So sind z. B. der vorbeugende Brandschutz bei der Feuerwehr und der Landesbehindertenbeauftragte rechtzeitig vor Beginn der Planung zu beteiligen. Dadurch können etwaige Auflagen in den Planungsprozess einfließen und bei der Kosten- und Terminplanung berücksichtigt werden.
- 213 Werkstatt Bremen hat sich erst 2008 mit dem vorbeugenden Brandschutz der Feuerwehr und dem Landesbehindertenbeauftragten abgestimmt. Die Ergebnisse dieser Abstimmungen konnten weder in die bereits im Jahr 2007 erstellte Grundlagenermittlung noch in die Kostenberechnung einfließen.
- 214 Das Ressort hat nicht begründet, warum Feuerwehr und Landesbehindertenbeauftragter nicht während der Grundlagenermittlung, sondern erst während der Bauzeit beteiligt worden sind.



- 215 Im Sozialressort gibt es kein Personal, das die Fachaufsicht für die Planung und Durchführung von Baumaßnahmen wahrnehmen kann. Daher sind Fehler bei der Grundlagenermittlung, für die der Eigenbetrieb verantwortlich war, nicht aufgefallen.

#### **4 Fehler in Vergabeverfahren**

- 216 Das Vergaberecht ist ein Rechtsgebiet, für das spezielle Fachkenntnisse erforderlich sind. Wegen des insgesamt geringen Bauvolumens der Werkstatt Bremen ist es nicht sinnvoll, entsprechend geschultes Personal vorzuhalten. So hat die Werkstatt vielfältige vergaberechtliche Fehler gemacht und u. a. gegen die Regeln zur Korruptionsprävention verstoßen.
- 217 Der Eigenbetrieb hat teilweise die für Planung und Bauleitung zuständigen Architektur- und Ingenieurbüros auch mit der Einholung von Angeboten beauftragt. Damit hat er gegen Vorschriften zur Korruptionsprävention verstoßen, die u. a. eine Kartellbildung verhindern sollen. Die privaten Büros haben keine ordnungsgemäßen Eröffnungstermine abgehalten. Sie haben nicht dokumentiert, dass die Angebote auf Anhaltspunkte für Manipulationsabsichten wie vorgeschrieben durchgesehen wurden. Vollständige Vergabevermerke, die über die erforderlichen Wertungsschritte Auskunft geben, haben die Büros nicht erstellt. So fehlte z. B. die Dokumentation der Prüfung der Fachkunde, Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit der Firmen. Der Nachweis über die Prüfung der Angemessenheit der Preise hat ebenfalls nicht vorgelegen.
- 218 Das Sozialressort hat erklärt, zu allen Aufträgen über 1.500 € hätte es Vergabevermerke gegeben. Auf die Tatsache, dass diese nicht vollständig waren, ist es nicht eingegangen. Das Ressort hat allerdings eingeräumt, dass für Aufträge unter 1.500 € Vergabevermerke fehlten. Die Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB) kennt allerdings keine Wertgrenze.
- 219 Einem Vergabeverfahren muss auch ein vollständiges Leistungsverzeichnis zugrunde liegen, das die zu erbringende Leistung möglichst genau beschreibt. Da die Leistungen zur Zeit der Ausschreibung aber noch nicht vollständig ermittelt waren (s. Tz. 208 ff.), blieben einige Leistungsverzeichnisse unvollständig. Teure Nachtragsaufträge, die freihändig, ohne Wettbewerb und ohne Preisprüfung vergeben wurden, waren die Folge. Das Gewerk Elektroarbeiten z. B. hat der Eigenbetrieb mit rd. 63 T€ beauftragt, abgerechnet hat er diese Leistungen mit mehr als dem Doppelten, nämlich mit rd. 146 T€.

- 220 Zu den Nachtragsaufträgen hat das Ressort erklärt, Mehrleistungen (Massenmehrungen) bereits beauftragter Positionen müssten nicht nachbeauftragt werden. Richtig ist, dass die VOB/B eine Nachbeauftragung nicht ausdrücklich vorsieht. Der Eigenbetrieb ist aber den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nach § 7 LHO verpflichtet. Nach § 2 Abs. 3 Nr. 2 VOB/B hat der Auftraggeber bei Massenmehrungen von mehr als 10 % das Recht, den Einheitspreis zu verringern.
- 221 Einheitspreis ist der Preis, der je Maßeinheit für eine im Leistungsverzeichnis ausgeschriebene Leistung vereinbart wird. Die o. g. Regelung der VOB berücksichtigt, dass Baufirmen ihre allgemeinen Geschäftskosten und Baustellengemeinkosten, die sie in die Einheitspreise einkalkulieren, bei einer Massenmehrung auf einen erweiterten Leistungsumfang verteilen können. Diesen wirtschaftlichen Vorteil müssen Baufirmen an Bauherren auf deren Verlangen weitergeben. Hätte Werkstatt Bremen diese Vorschrift berücksichtigt, wären Einsparungen möglich gewesen.
- 222 Um eine verbesserte Verhandlungsposition zu erreichen empfiehlt es sich, verringerte Einheitspreise im Zuge einer Nachtragsvereinbarung schon vor Ausführung der Arbeiten zu vereinbaren. Zwar kann ein Auftraggeber die Verringerung der Einheitspreise auch noch bei der Abrechnung durchsetzen. Werkstatt Bremen hat aber zu verringernde Einheitspreise weder bei Nachtragsverhandlungen noch bei der Schlussrechnung verlangt, sondern die ursprünglichen Einheitspreise ohne Abschlag bezahlt.

## **5 Preise von Bauleistungen nicht geprüft**

- 223 Die VOB bestimmt, dass Bauleistungen nur zu angemessenen Preisen vergeben werden dürfen. Aus diesem Grund sind die Preise vor einer Vergabeentscheidung zu prüfen.
- 224 Werkstatt Bremen hat auf Preisprüfungen verzichtet. In mehreren Fällen hat der Eigenbetrieb Bauleistungen nicht öffentlich ausgeschrieben. Dabei fehlten den Beschäftigten des Eigenbetriebs die Fachkenntnisse, die Preise der Handwerksfirmen zu prüfen, wenn nur ein Angebot oder wenige Angebote vorlagen. Auch von den beauftragten Architektur- und Ingenieurbüros verlangte der Eigenbetrieb keinen Nachweis darüber, dass sie die Preise geprüft hatten. Vielmehr gab er sich mit dem Hinweis zufrieden, die Preise seien geprüft. Es ist davon auszugehen, dass ein Teil der Mehrkosten auf fehlende Preisprüfungen zurückzuführen ist.

- 225 Zur Frage der Preisprüfung hat das Ressort ausgeführt, die Einheitspreise seien aus „Datenbanken spezieller Bausoftware“ zu entnehmen. Werkstatt Bremen ermittle „diese Werte durch Preisvergleiche und Ansätze bereits durchgeführter Projekte“.
- 226 Preisvergleiche anzustellen ist grundsätzlich der richtige Weg, um die Angemessenheit von Preisen zu prüfen. Allerdings bedarf es dazu besonderer Fachkunde und einer umfangreichen, gut gepflegten Datenbank. Nachweise über Preisvergleiche hat der Eigenbetrieb nicht vorgelegt; Einblick in eine Datenbank hat er dem Rechnungshof nicht gewährt.

## **6 Unzureichende Bauleitung**

- 227 Die Bauleitung hat nicht nur die Aufgabe, die Bauausführung der Firmen zu überwachen. Sie muss auch die Leistungen der Firmen im Hinblick auf die Abrechnung dokumentieren und die Entwicklung der Kosten beobachten.
- 228 In den von den Firmen eingereichten und von den Architekten unterschriebenen Tagelohnzetteln haben für die Abrechnung wichtige Angaben gefehlt. Die Tagelohnarbeiten waren zudem nicht im Bautagebuch vermerkt, obwohl die Richtlinien dies ausdrücklich fordern. Auf welcher Grundlage Werkstatt Bremen die Tagelohnarbeiten überwacht hat, lässt sich deshalb nicht mehr feststellen.
- 229 Werkstatt Bremen hat versäumt, von den Freiberuflern ein nach den RLBau geführtes Bautagebuch einzufordern. Auch für eine gemäß den RLBau aufzustellende Kostenkontrolle hat der Eigenbetrieb nicht gesorgt.
- 230 Das fehlende Bautagebuch hat das Ressort mit der nicht vorhandenen DV-Anbindung auf der Baustelle gerechtfertigt. Es hat jedoch zugesagt, Werkstatt Bremen werde die Nutzungsbedingungen für das bei Immobilien Bremen zur Verfügung stehende elektronische Bautagebuch prüfen.
- 231 Die Begründung des Ressorts für die aufgezeigten Versäumnisse überzeugt nicht. Als im Jahr 1994 die RLBau eingeführt wurden, war eine DV-Anbindung noch die Ausnahme. Für die Führung des Bautagebuchs geben die RLBau einen Vordruck vor, der die Anforderungen an die Dokumentation des Baugeschehens enthält. Sie konnte und kann bis heute manuell erfolgen. Eine DV-Anbindung kann ggf. die Arbeit erleichtern, ist aber nicht Voraussetzung für das ordnungsgemäße Führen eines Bautagebuchs.
- 232 Zur fehlenden Kostenkontrolle nach RLBau hat sich das Ressort nicht geäußert. Die Übersicht über die Kosten war zusätzlich dadurch erschwert, dass



in einigen Rechnungen Kosten (z. B. der Containergestellung) für die geprüfte und für andere Baumaßnahmen des Eigenbetriebs untrennbar in einer Firmenrechnung zusammengefasst waren. Dadurch wurde die Containergestellung für andere Baumaßnahmen aus den Mitteln für das „Kwadrat“ bezahlt.

- 233 Einige für das „Kwadrat“ erforderliche Anschaffungen wurden dagegen als allgemeine Beschaffung des Eigenbetriebs und nicht unter der Baumaßnahme abgerechnet. Der Eigenbetrieb muss dafür sorgen, dass Kosten künftig projektbezogen nachgewiesen werden.

## **7 Fehler bei der Rechnungsprüfung**

- 234 Die Honorarordnung für Architekten und Ingenieure bestimmt, dass zu den Grundleistungen eines Auftrags das gemeinsame Aufmaß mit den Handwerksfirmen gehört. Die RL Bau schreiben vor, welche Unterlagen den Schlussrechnungen beizulegen sind. Eine Aufstellung der gemeinsam genommenen Aufmaße gehört ebenso dazu wie Abrechnungszeichnungen.
- 235 Entgegen diesen Vorschriften haben die Architekten und Ingenieure nicht gemeinsam mit den Handwerksfirmen aufgemessen. Vielmehr haben sie die Firmen allein messen lassen und die Aufmaße anschließend nur bestätigt. Den Schlussrechnungen waren weder gemeinsame Aufmaße noch Abrechnungszeichnungen beigelegt. Werkstatt Bremen hat das hingenommen und bezahlt.
- 236 Aufgrund der fehlenden gemeinsamen Aufmaße und Abrechnungszeichnungen waren nicht alle Schlussrechnungen nachvollziehbar. Das gilt z. B. für das Gewerk Elektroarbeiten. Die Leistungen waren nach Abschluss der Arbeiten nicht mehr zugänglich. Ob die Leistungen wie abgerechnet erbracht worden sind, kann nicht mehr festgestellt werden.
- 237 Eine Begründung, warum Werkstatt Bremen nicht verlangt hat, dass Architekten und Firmen - wie vereinbart - gemeinsam aufmessen, hat das Ressort nicht genannt.

## **8 Empfehlung**

- 238 Der Rechnungshof hat Werkstatt Bremen empfohlen, künftig nur noch die Bauunterhaltung selbst durchzuführen. Von der Verantwortung für Planung und Durchführung von Baumaßnahmen sollte der Eigenbetrieb sich entlasten. Für solche Aufgaben ist Immobilien Bremen baufachlich zuständig.





- 239 Sollte Werkstatt Bremen entgegen dieser Empfehlung auch zukünftig Baumaßnahmen planen und durchführen, müsste der Eigenbetrieb für ausreichend qualifiziertes eigenes Personal sorgen. Ob es wirtschaftlich ist, Baumaßnahmen, die nur gelegentlich anfallen, mit eigenem Personal durchzuführen, wäre anhand einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nachzuweisen. Daneben müsste das Ressort eine baukundige Fachaufsicht über den Eigenbetrieb sicherstellen.
- 240 Das Ressort hat zugesagt, künftig auf die strikte Einhaltung von Richtlinien und Vorschriften achten zu wollen. Entsprechende Ansätze würden nach Aussage des Ressorts zusammen mit Werkstatt Bremen entwickelt.





## Umwelt

### Recyclingstationen in Bremen

**Vor einer Entscheidung über die Zahl der Recyclingstationen in Bremen bedarf es einer Kosten-Nutzen-Analyse.**

- 241 Die Stadtgemeinde Bremen erfüllt die gesetzlichen Ziele zur Vermeidung und Verwertung von Abfällen besser als andere Städte. Das haben mehrere Untersuchungen bestätigt. Recyclingstationen fördern die Wiederverwertung und sind damit ein wichtiger Baustein im Abfallkonzept.
- 242 Für die Recyclingstationen der Stadtgemeinde Bremen sind im Jahr 2009 Kosten in Höhe von rd. 3 Mio. € entstanden. Rd. 1 Mio. € sind zusätzlich für Transporte zu und von den Recyclingstationen angefallen. Die Kosten für die Recyclingstationen und die Transporte werden über die bremische Abfallgebühr finanziert.
- 243 In der Stadtgemeinde Bremen gibt es 15 Recyclingstationen, genauso viele wie in Hamburg und in Berlin. Der Rechnungshof hat in der nachstehenden Tabelle die Zahl der Recyclingstationen in diesen Städten ins Verhältnis zur Einwohnerzahl und zur Stadtfläche gesetzt.

Kennzahlen zu den Recyclingstationen in den Städten					
Stadt	Bevölkerungszahl in Tsd.	Fläche in Tsd. qm	Anzahl Wertstoff- bzw. Recyclinghöfe	Bevölkerungszahl in Tsd. zu Stationen	Verhältnis Fläche in Tsd. qm – Station
Berlin	3.450	889	15	230	59
Hamburg	1.770	755	15	118	50
Bremen	550	325	15	37	22

- 244 Bremerinnen und Bremer haben danach die kürzesten Wege zu einer Recyclingstation. Darüber hinaus ist eine Recyclingstation in Bremen rechnerisch für die Annahme von Wertstoffen von rd. 37 Tsd. Einwohnerinnen und Einwohnern zuständig. In Berlin sind es rd. 230 Tsd., also mehr als sechs Mal so viele.



- 245 Das Ressort hat zuletzt im Jahr 2004 die Nutzung von Recyclingstationen analysieren lassen. Danach ist in Bremen durchschnittlich eine Strecke von rd. 2 km zurückzulegen, um eine Recyclingstation zu erreichen. In den beiden anderen Städten sind i. d. R. längere Wegstrecken zu den Recyclingstationen zurückzulegen. Die Analyse hat auch ergeben, dass eine der Stationen weit unterdurchschnittlich oft aufgesucht worden ist. Ferner sind einige Stationen in beachtlichem Umfang durch Auswärtige genutzt worden.
- 246 Die Stadtgemeinde Bremen hat ihr Angebot an Recyclingstationen zuletzt im Jahr 2008 erweitert. Eine der fünfzehn Recyclingstationen ist im März 2008 eröffnet worden. Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hat das Ressort anlässlich der Planung nicht erstellt. Es beabsichtigt, 2011 eine weitere Recyclingstation zu eröffnen. Dabei geht es von Investitionskosten von rd. 500 T€, jährlichen Betriebskosten von rd. 250 T€ und von zusätzlichen Transportkosten aus.
- 247 Der Rechnungshof hat das Ressort gebeten, zunächst die Wirtschaftlichkeit der geplanten Maßnahme mittels einer Kosten-Nutzen-Analyse zu prüfen. Es sollte in diesem Zusammenhang insbesondere
- aktuelle Daten über die Nutzung der Recyclingstationen erheben und auswerten,
  - Alternativen prüfen (z. B. veränderte Öffnungszeiten, die Zusammenlegung von weniger aufgesuchten Stationen, die Verlagerung von Stationen) und
  - berücksichtigen, wie sich eine zusätzliche Recyclingstation auf die Gebühren auswirken würde.
- 248 Den finanziellen Belastungen muss unter Berücksichtigung der abfallrechtlichen und abfallwirtschaftlichen Vorgaben und Rahmenbedingungen ein angemessener zusätzlicher Nutzen gegenüberstehen.
- 249 Das Ressort hat angekündigt, in dem 2011 aufzustellenden Abfallwirtschaftskonzept die Struktur, die Zahl und die Verteilung der Recyclingstationen unter abfallwirtschaftlichen und unter Kostengesichtspunkten kritisch zu beleuchten. Es werde die vom Rechnungshof geforderten Prüfungen und Erhebungen zu den aktuellen Nutzungsdaten, zur Schließung, Verlagerung und Zusammenlegung von Stationen und zur Wirtschaftlichkeit im Rahmen dieser abfallwirtschaftlichen Neubetrachtung der Recyclingstationen berücksichtigen.



Umwelt, Finanzen

## **Einführung einer Straßenreinigungsabgabe**

**Mit einer Straßenreinigungsabgabe kann die Stadtgemeinde bis zu 10 Mio. € der Kosten für Straßenreinigung von rd. 13 Mio. € finanzieren.**

### **1 Straßenreinigung gebührenfrei**

- 250 Die Möglichkeit, die durch die Straßenreinigung entstehenden Kosten den Anliegern aufzuerlegen, ist bereits im Bremischen Landesstraßengesetz vorgesehen. Bremen erhebt bisher keine Straßenreinigungsgebühr. Zwölf der fünfzehn einwohnerstärksten Großstädte der Bundesrepublik erheben eine Straßenreinigungsgebühr. Bremen finanziert die Kosten von jährlich rd. 13 Mio. € bisher vollständig aus Steuermitteln.
- 251 Der Senat hat im Zuge der Umsetzung der Ergebnisse der Föderalismuskommission II am 8. März 2010 Rahmenvorgaben für die künftigen Haushalte der Freien Hansestadt Bremen beschlossen. So müssen die Ressorts „Möglichkeiten zur Einnahmesteigerung“ nutzen. Dabei geht der Senat davon aus, „dass eigene Einnahmesteigerungen, dort wo sie selbst gestaltet werden können, einen Anteil zur Senkung des jährlichen Defizits beitragen können.“ Dazu gehört es auch, Abgaben zu erheben oder zu erhöhen.

### **2 Straßenreinigungsabgabe in Bremen einführen**

- 252 Angesichts der Haushaltsnotlage hält der Rechnungshof es für erforderlich, dass die Stadtgemeinde Bremen eine gesonderte Abgabe für die Straßenreinigung erhebt. Da die Straßenreinigung auch Leistungen im allgemeinen Interesse umfasst, wie die Reinigung öffentlicher Plätze und Kreuzungsbereiche, kann ein Teil der Gesamtkosten nicht über Gebühren finanziert werden. Das Umweltressort hat zuletzt im Jahr 1999 geschätzt, dass für Leistungen im allgemeinen Interesse rd. 25 % der Kosten für Straßenreinigung aufgewendet werden müssen. Deshalb kann Bremen nicht rd. 13 Mio. € jährlich über eine Straßenreinigungsabgabe decken, sondern nur bis zu 10 Mio. €.
- 253 Der Rechnungshof hat das Umweltressort gebeten, die notwendigen Schritte einzuleiten, damit eine Straßenreinigungsabgabe ab dem Jahr 2012 erhoben werden kann.



- 254 Das Umweltressort hat in einer gemeinsamen Stellungnahme mit dem Finanzressort zugesagt, die Vorschläge des Rechnungshofs im Zuge des weiteren Verfahrens zur Haushaltskonsolidierung unter den Gesichtspunkten von Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit zu prüfen.



Bau, Finanzen

## **Quartierzentrum Mobile**

**Beim Abbruch eines Kinderspielhauses hat die Gesellschaft für Bremer Immobilien mbH nicht für die vorgeschriebene Mülltrennung gesorgt. Die ordnungsgemäße Entsorgung von Asbest ist nicht nachgewiesen. Beim Neubau des Quartierzentrums Mobile sind Baurichtlinien nicht beachtet worden.**

### **1        Neubau als Zuwendungsbaumaßnahme**

- 255 Das Quartierzentrum Mobile wurde mit einem Aufwand von knapp 2 Mio. € als Treffpunkt für Familien mit Kindern in Hemelingen errichtet und im November 2005 nach rd. 15 Monaten Bauzeit an Jugendhilfeorganisationen übergeben. Dies sind das „Haus der Familie“, das „Spielhaus“ und die „Sankt Petri Kinder- und Jugendhilfe“, die hier ein vielseitiges Angebot für Familien aus dem Stadtteil zur Verfügung stellen.
- 256 Das Bauressort hat die Baumaßnahme mittels einer Zuwendung finanziert. Zuwendungsempfängerin war die Gesellschaft für Bremer Immobilien mbH (GBI), die im Januar 2009 in die Immobilien Bremen, Anstalt des öffentlichen Rechts (IB), umgewandelt wurde. IB beauftragte wiederum die Bremische Gesellschaft für Stadterneuerung, Stadtentwicklung und Wohnungsbau mbH (Bremische), die Baumaßnahme zu planen und zu bauen. Ein auf dem Grundstück vorhandenes Kinderspielhaus wurde im Zuge der Bauarbeiten abgebrochen.
- 257 Der Rechnungshof hat die Maßnahme geprüft und das Gebäude besichtigt. Die Bauausführung ist ordnungsgemäß erfolgt.

### **2        Viele Fehler bei Planung und Abwicklung**

- 258 Eine ordnungsgemäße Bauausführung ist nur ein Punkt von vielen, die bei Baumaßnahmen zu beachten sind. Auch bei einer zufriedenstellenden Bauausführung bleibt die Frage offen, ob wirtschaftlich und sparsam gebaut und ordnungsgemäß dokumentiert wurde. Fehler und Mängel bei der Planung und der Abwicklung können dazu führen, dass Bremen vermeidbare Risiken eingeht und Mittel verschwendet.

- 259 Beim Neubau des Quartierzentrums Mobile hat der Rechnungshof Mängel festgestellt, die er in den vergangenen Jahren auch bei anderen Baumaßnahmen häufig beanstandet hat:
- Die baufachtechnische Zuwendungsprüfung des Finanzressorts (BZP) ist nicht rechtzeitig beteiligt worden.
  - Angebote sind nicht ordnungsgemäß eingeholt und eröffnet worden.
  - Bei einer Vielzahl von Ausschreibungen waren die Leistungsverzeichnisse falsch aufgestellt. Dies hatte zur Folge, dass es während der Bauzeit zu unverhältnismäßigen Massenverschiebungen und Leistungsänderungen gekommen ist. Das hat zu höheren Preisen geführt.
  - Die Bremische hat nach Einholung von nur einem Angebot für das Gewerk Tischlerarbeiten den Auftrag für rd. 185 T€ vergeben, obwohl sie die Kosten selbst auf lediglich 124 T€ geschätzt hatte. Sie hat nicht geprüft, ob die höheren Kosten angemessen waren.
  - Ein Bautagebuch fehlt, in dem die Auftraggeberin für die Abrechnung wichtige Daten hätte festhalten müssen, wie etwa Gerüststandzeiten und Tagelohnarbeiten.
  - Die nach den Richtlinien für die Planung und Durchführung von Bauaufgaben (RLBau) vorgeschriebene Kostenkontrolle ist nicht durchgeführt worden.
  - Für nachträglich nicht mehr feststellbare Leistungen, wie Abbrucharbeiten, haben Auftraggeberin und Auftragnehmer gemeinsam zu erstellende Aufmaße nicht genommen.
- 260 Das Ressort hat eingewandt, es habe die Maßnahme zunächst nicht über eine Zuwendung, sondern durch „Übertragung einer Einsparung“ finanzieren wollen. Nachdem der Entschluss gefasst worden sei, eine Zuwendung zu gewähren, habe das Ressort die BZP eingeschaltet.
- 261 Das Ressort hat dabei die baufachlichen Ergänzungsbestimmungen zum Zuwendungsrecht nicht berücksichtigt. Danach ist die BZP so rechtzeitig zu beteiligen, dass sie bereits an der Vorbereitung des Antrags auf eine Zuwendung mitwirken und bei der Aufstellung der Bauunterlagen beraten kann. Ausnahmen hiervon sieht das Zuwendungsrecht nicht vor. Das Ressort hätte folglich nach der geänderten Finanzierung den Planungsprozess zusammen mit der BZP neu beginnen müssen.



- 262 Der Rechnungshof hat Ende 2009 das Bauressort aufgefordert zu prüfen, ob Mittel zurückzufordern sind. Das Ressort ist dieser Aufforderung gefolgt. Aus seiner Sicht sei ein finanzieller Schaden nachträglich nicht gerichtsfest zu ermitteln. Daher fordert das Bauressort von IB keine Mittel zurück.

### **3 Mülltrennung und Schadstoffentsorgung**

- 263 Auf dem Grundstück für das Quartierzentrum Mobile stand ein Kinderspielhaus, das die Bremische hat abbrechen lassen.
- 264 In den RLBau, die das Bauressort selbst erarbeitet hat, gibt es spezielle Regeln darüber, wie Baustoffe zu sammeln und zu entsorgen sind. Für die Entsorgung von asbesthaltigen Baustoffen gibt es besonders strenge Regeln im Gefahrstoffrecht.
- 265 Auftraggeberin und Auftragnehmer haben vor Beginn der Abbrucharbeiten versäumt, die vorhandenen Baustoffe zusammen aufzumessen und zu dokumentieren. Wenn ein Gebäude abgebrochen ist, kann im Nachhinein nicht mehr geprüft werden, ob der Abbruch ordnungsgemäß durchgeführt wurde.
- 266 Die RLBau bestimmen, dass Glasabfälle getrennt von anderem Bauschutt zu entsorgen sind. Die Trennung hat die Bremische nicht ausgeschrieben und auch keinen Abbruchunternehmer damit beauftragt. Entsorgungsnachweise speziell für Glasabfälle liegen der Schlussrechnung nicht bei. Aus den Bauplänen geht aber hervor, dass im Kinderspielhaus Fenster vorhanden waren, so dass davon auszugehen ist, dass die Bremische diese zusammen mit dem übrigen Bauschutt entsorgen ließ.
- 267 Für das Kinderspielhaus hat es ein von einem hierauf spezialisierten Ingenieurbüro erstelltes Asbestkataster gegeben, aus dem ersichtlich ist, dass in einer Brandschutztür sowie in einigen Flanschdichtungen Chrysotilasbest vorhanden war. Der Asbest befand sich in einem Heizungsraum im Keller und war während der Nutzung des Gebäudes völlig unschädlich. Beim Abbruch des Gebäudes hätte der Asbest mit Schutzausrüstung ausgebaut und - in Folie sicher verpackt - auf einer Deponie als Asbestmüll entsorgt werden müssen.
- 268 Aus dem Asbestkataster geht weiterhin hervor, dass der Fußbodenbelag Asbest enthalten haben könnte. Der eventuell im Belag gebundene Asbest hätte zwar während der Nutzung des Gebäudes nicht zu einer gesundheitlichen Gefährdung geführt. Aber beim Abbruch wäre der teilweise freigesetzte Asbest zum Gesundheitsrisiko geworden. Daher hätten der

Bodenbelag und der darunter befindliche Kleber vor dem Gebäudeabbruch unbedingt beprobt werden müssen. Anhand des Ergebnisses hätte entschieden werden müssen, ob eine Schadstoffentsorgung erforderlich war.

- 269 Aus den Unterlagen geht hervor, dass GBI und der Bremischen das Asbestkataster vor Beginn der Abbrucharbeiten vorlag. Sie haben es, wie in der Landesbauordnung vorgeschrieben, mit dem Antrag für die Abbruchgenehmigung eingereicht.
- 270 Die Ausschreibung des Abbruchauftrags enthielt aber nur eine pauschale Eventualposition für Demontage und Entsorgung aller asbesthaltigen Materialien. In der Schlussrechnung der Firma ist unter der entsprechenden Positionsnummer „entfällt“ vermerkt.
- 271 Den am Wettbewerb teilnehmenden Abbruchunternehmen hat die Bremische das Asbestkataster nicht bekannt gegeben. Die Firmen hätten das Kataster jedoch kennen müssen, um ihre Beschäftigten schützen und das Material ordnungsgemäß entsorgen zu können.
- 272 Auf die Frage, wie die Bremische die asbesthaltigen Baustoffe entsorgt hat, hat das Bauressort geantwortet, es sei nach Aussage des Abbruchunternehmers kein Asbest im Gebäude vorhanden gewesen. Da aktenkundig ist, dass Asbest vorhanden war, liegt es nahe, dass der Fussbodenbelag - ohne den Asbestverdacht zu klären - und der im Asbestkataster genannte Chrysotilasbest, z. B. in der Brandschutztür, ohne irgendwelche Schutzmaßnahmen mit dem normalen Bauschutt entsorgt worden sind.
- 273 Das Finanzressort hat zugesagt, im Rahmen seiner Fachaufsicht insbesondere die Themen Mülltrennung und Schadstoffentsorgung bei Abbruchmaßnahmen mit IB zu erörtern. Die Fachaufsicht will sicherstellen, dass die einschlägigen Richtlinien bekannt sind und eingehalten werden. Das gilt auch für Abbrucharbeiten, die IB an Dritte vergibt.



## Häfen

### Sondervermögen Hafen

Zwar hat das Ressort zum 1. Januar 2010 wie vertraglich vorgesehen die Erbbauzinsen und Mieten angepasst, aber die Erhöhungsbeträge von rd. 1,3 Mio. € nicht eingefordert. Dabei hat das Ressort die nach der Landeshaushaltsordnung für den Verzicht erforderlichen Voraussetzungen nicht geprüft und die Entscheidungsgremien nicht über die Höhe des Verzichts informiert.

Ein Investitions- und Instandhaltungsstau von rd. 145 Mio. € bei den Anlagen und Gebäuden des Sondervermögens gefährdet die Wettbewerbsfähigkeit der Häfen und die von ihnen abhängigen Arbeitsplätze. Der Rechnungshof hat das Ressort gebeten, Planungen zu erarbeiten, wie der Investitions- und Instandhaltungsstau mittelfristig abgebaut werden kann.

#### 1 Bewirtschaftung des Sondervermögens Hafen

- 274 Der Rechnungshof hat sich in einer Orientierungsprüfung einen Überblick über die Bewirtschaftung des Sondervermögens Hafen verschafft.
- 275 Beim Sondervermögen Hafen handelt es sich um ein nicht rechtsfähiges Sondervermögen der Stadtgemeinde Bremen mit eigener Wirtschafts- und Rechnungsführung gemäß § 26 Abs. 2 LHO. Es wurde zum 1. Januar 2002 mit einem Ortsgesetz errichtet.
- 276 Die Hafeninfrastruktur soll nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen bewirtschaftet, entwickelt und gesichert werden. Das Ziel, die bremischen Häfen marktgerecht und konkurrenzfähig zu positionieren, soll nach der Gesetzesbegründung gewährleistet werden durch
- Erhalt und Entwicklung des Infrastrukturangebots,
  - wirtschaftliche Unterhaltung der Substanz sowie
  - Erweiterung der Hafenanlagen durch Investitionen.
- 277 Hierzu wurden dem Sondervermögen die im Hafenbereich belegenen stadtbremischen Grundstücke und Anlagen sowie die dort ausgewiesenen Ausgleichs- und Ersatzflächen zugewiesen. Zusätzlich erhielt es die mobilen und

stationären Anlage- und Ausstattungsgegenstände. Erträge aus dem übertragenen Vermögen fließen dem Sondervermögen zu.

- 278 Die Bewirtschaftung des Sondervermögens obliegt dem Senator für Wirtschaft und Häfen. Er kann diese Aufgabe auf Dritte übertragen. Mit Geschäftsbesorgungsvertrag vom Januar 2002 hat das Ressort die im selben Jahr gegründete bremenports GmbH & Co. KG (nachfolgend: Gesellschaft) hiermit beauftragt. In dem Vertrag sind die Aufgaben der Gesellschaft, die Überwachungsrechte des Häfen- und des Finanzressorts sowie die Entgelte für die Gesellschaft geregelt.
- 279 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass der Geschäftsbesorgungsvertrag teilweise der aktuellen Handhabung angepasst werden muss. Insbesondere betrifft dies die Entgeltregelungen und die Berichtspflichten der Gesellschaft. Das Ressort beabsichtigt, den Vertrag neu zu fassen und durch Weisungen zu ergänzen.
- 280 Die Einnahmen des Sondervermögens reichen bei Weitem nicht aus, seine laufenden Ausgaben und Investitionen zu finanzieren. Es erhält daher Zuführungen aus dem Haushalt der Stadtgemeinde Bremen und nimmt Kredite auf.
- 281 Dem Sondervermögensausschuss, einem Unterausschuss der Deputation für Wirtschaft und Häfen, werden Wirtschaftspläne und Controllingberichte vorgelegt, die u. a. Erfolgspläne enthalten. Dort sind Kreditaufnahmen als Einnahmen angesetzt. Hierdurch mindert sich der als „Gesamtbedarf Sondervermögen Hafen“ bezeichnete Liquiditätsbedarf, so dass der tatsächliche Bedarf auf den ersten Blick nicht erkennbar ist. So betrug z. B. der Liquiditätsbedarf für 2010 rd. 132 Mio. €. Er sollte durch Zuführungen Bremens von rd. 76 Mio. € sowie durch Kredite von rd. 56 Mio. € ausgeglichen werden. Der „Gesamtbedarf Sondervermögen Hafen“ wurde im Wirtschaftsplan nur mit rd. 76 Mio. € ausgewiesen.
- 282 Der Rechnungshof hat angeregt, den Liquiditätsbedarf der Eigenbetriebe und sonstigen Sondervermögen in den Wirtschaftsplänen deutlich auszuweisen. Dazu sollten nicht, wie beim Sondervermögen Hafen geschehen, Kreditaufnahmen als Einnahmen, sondern als Finanzierungsinstrument dargestellt werden. Den Entscheidungsgremien würde hierdurch ein sofortiger Überblick verschafft. Das Finanzressort, das für generelle Regelungen in Haushaltsangelegenheiten zuständig ist, teilt diese Auffassung.
- 283 Das Häfenressort hat erklärt, es werde in Zusammenarbeit mit dem Finanzressort die Erfolgspläne neu gestalten. Hierbei sei zu beachten, dass das

Sondervermögen künftig keine eigenen Kreditermächtigungen in den Haushalten erhalten werde. Stattdessen werde die Zuführung aus dem Haushalt entsprechend erhöht. Die vom Rechnungshof angeregte Darstellung des Gesamtbedarfs des Sondervermögens werde ab dem Wirtschaftsplan 2012 beachtet.

## **2      Geschäftsbesorgungsentgelt**

### **2.1      Regelaufgaben**

- 284 Die Gesellschaft erhält vom Sondervermögen ein Geschäftsbesorgungsentgelt. Hierfür hat sie Regel- und Sonderaufgaben zu erledigen. Das Geschäftsbesorgungsentgelt für die Regelaufgaben berechnet sich nach den Aufwendungen der Gesellschaft zuzüglich eines Gewinnaufschlags, gekürzt um Erlöse aus Sonderaufgaben und aus weiteren Aufträgen, die die Gesellschaft für Dritte durchführt.
- 285 Regelaufgaben sind nach dem Geschäftsbesorgungsvertrag beispielsweise
- treuhänderische Verwaltung des Sondervermögens,
  - Betrieb, Bewirtschaftung und Unterhaltung der Infrastruktur, Durchführung der Baggerei und Baggergutentsorgung,
  - Verwaltung und Vermarktung von Gebäuden und Liegenschaften in den Häfen Bremens,
  - Durchführung der Deichunterhaltung, des Sturmflutdienstes und ökologischer Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen,
  - Werbung und Marketing für die Häfen,
  - Buchführung und Bilanzierung des Sondervermögens sowie
  - Erarbeitung von Planungen und Vorschlägen zur strategischen Hafenentwicklung.
- 286 Das Ressort plant, für die einzelnen Regelaufgaben differenzierte Leistungsentgelte mit der Gesellschaft zu vereinbaren. Hierdurch erhofft es sich eine größere Transparenz über die Aufwendungen der einzelnen Leistungsbereiche. Die nähere Ausgestaltung wird noch zwischen den Parteien verhandelt.

- 287 Der Rechnungshof hält die geplante transparente Entgeltvereinbarung für notwendig. Die Gesellschaft sollte für die einzelnen Leistungsbereiche die geplanten Stunden und Stundensätze darlegen. Bei der Endabrechnung sind die aufgewendeten Stunden und die spezifizierten Stundensätze auszuweisen.
- 288 Die Leistungsbereiche sollten möglichst so differenziert werden, dass die Leistungsentgelte mit Marktpreisen verglichen werden können. Dem Rechnungshof ist bewusst, dass dies nicht für alle Aufgaben der Gesellschaft zu erreichen ist. Beispielsweise wird kein Markt für Dienstleistungen zur ganzjährig 24-stündigen Sicherstellung der Funktionsfähigkeit der sehr spezifischen technischen Ausstattung der Häfen bestehen. Für weite Teile des Bau- und Werkstattbereichs sowie für die Grundstücks- und Liegenschaftsverwaltung wird dies aber möglich sein. Mit größerer Transparenz verbessern sich die Steuerungsmöglichkeiten des Ressorts und der politischen Gremien.
- 289 Das Ressort hat die Anregungen des Rechnungshofs aufgegriffen und wird sie bei der geplanten Entgeltregelung berücksichtigen.

## **2.2 Sonderaufgaben**

- 290 Das Ressort beauftragt die Gesellschaft vor Jahresbeginn regelmäßig mit Sonderaufgaben, z. B. im Jahr 2009 mit der Sanierung der Böschung im Werft-hafen in Bremen. Bei Bedarf erteilt es zudem im Laufe des Jahres weitere Aufträge. Inhalt und vorläufige Vergütung werden jeweils einzeln auf Grundlage eines Angebots der Gesellschaft vereinbart. Die Vergütungen werden nach Abschluss des Auftrags endgültig abgerechnet.
- 291 Die vorläufigen Entgelte ermittelt die Gesellschaft anhand kalkulatorischer Stundensätze und geschätzter Arbeitsstunden. Die endgültigen Entgelte errechnet sie anhand der geleisteten Arbeitsstunden und der spezifischen Stundensätze des eingesetzten Personals. Aus den dem Ressort vorgelegten Angeboten und Abrechnungen sind lediglich die Entgeltsummen der einzelnen Sonderaufgaben ersichtlich. Das Ressort hat erklärt, es prüfe die Abrechnungen stichprobenweise bei der Gesellschaft und vermerke dies auf den geprüften Abrechnungen. Einen Prüfungsbericht hierüber erstelle es nicht.
- 292 Der Rechnungshof hält differenziertere Angebote und aufgeschlüsselte Endabrechnungen für notwendig. Die Gesellschaft sollte dem Ressort ein Angebot mit Angabe der geplanten Stunden und Stundensätze für die einzelnen Sonderaufgaben unterbreiten. Die Endabrechnung wäre entsprechend zu

gestalten. Zudem sollte das Ressort einen Bericht über die Prüfung der Endabrechnung fertigen.

- 293 Das Ressort hat zugesagt, differenzierte Angebote und Endabrechnungen von der Gesellschaft anzufordern. Es werde eine entsprechende Regelung im Jahr 2011 erarbeiten. Zudem wolle es die Prüfungen der Entgeltabrechnungen intensiver dokumentieren.

### **3 Pachten, Mieten und Nutzungsentgelte**

- 294 Die Gesellschaft bewirtschaftet die Grundstücke und Anlagen des Sondervermögens. Hierfür hat sie von der Stadtgemeinde Bremen eine jederzeit widerrufliche Generalvollmacht erhalten, die im Innenverhältnis durch Weisungen des Häfenressorts eingeschränkt werden kann.
- 295 Im Jahr 2009 hat die Gesellschaft für das Sondervermögen Hafen Erbbauzinsen sowie Miet- und Nutzungsentgelte von rd. 15,7 Mio. € eingenommen. Nach den Erbbauverträgen sind die Erbbauzinsen alle fünf Jahre (Jahre, die auf 0 und 5 enden) jeweils zum Jahresbeginn nach der Entwicklung des Lebenshaltungskostenindex für einen 4-Personen-Arbeitnehmerhaushalt anzupassen. Auch die Miet- und Nutzungsverträge enthalten weit überwiegend Anpassungsklauseln, die zwischen den Vertragsparteien einvernehmlich entsprechend den Regelungen in den Erbbauverträgen ausgelegt wurden und werden. Mieten und Nutzungsentgelte erhöhen sich daher entsprechend der Anpassung der Erbpachten.
- 296 Zum 1. Januar 2010 waren Entgeltanpassungen in Höhe der Steigerungsrate des Lebenshaltungskostenindex von 2004 bis 2009 (8,5 %) vorzunehmen. Eine Anpassung der Erbbauzinsen, Mieten und Nutzungsentgelte hätte 2010 zu Mehreinnahmen von rd. 1,3 Mio. € geführt. Davon wären rd. 1 Mio. € auf Erbbauzinsen entfallen, von denen rd. 0,77 Mio. € einer Unterstützungskasse zugeflossen wären, die die Betriebsrenten der ehemaligen Hafenbeschäftigten zahlt. Die Erhöhung der Mieten und Nutzungsentgelte hätte rd. 0,3 Mio. € Mehreinnahmen bewirkt und sich auf eine Vielzahl von Vertragspartnern verteilt.
- 297 Die Gesellschaft wandte sich im September 2009 wegen der ab 2010 anstehenden Erhöhungen an das Ressort. Sie bezifferte die Einnahmen für 2009 und stellte ihnen die ab 2010 nach Anpassung voraussichtlich zu erzielenden Entgelte gegenüber. Zudem wies die Gesellschaft allgemein auf die wirtschaftliche Situation der Seehafenverkehrswirtschaft und besonders darauf hin, dass mit höheren Entgelten ab 2010 für die Vertragspartner nicht



unerhebliche Mehrbelastungen entstehen würden. Die Gesellschaft kündigte an, die Vertragspartner vertragskonform über die Erhöhung informieren zu wollen, es sei denn, sie erhielte eine anderweitige Weisung des Ressorts.

- 298 In einer internen E-Mail vom 2. Dezember 2009 hat die Ressortleitung verfügt, die Erbbauzinsen zwar preisindexbezogen zum 1. Januar 2010 zu erhöhen, diese Erhöhung aber für 2010 in gleicher Höhe zu „rabattieren“. Die übrigen Entgelte seien entsprechend zu behandeln.
- 299 Auf Nachfrage des Rechnungshofs nach entsprechenden Anträgen aus der Seehafenverkehrswirtschaft erklärte das Ressort, weder ihm noch der Gesellschaft lägen schriftliche Bitten von Unternehmen vor, die Erhöhung auszusetzen. Es soll telefonische Anfragen gegeben haben; diese sind allerdings nicht dokumentiert.
- 300 Erst mit einer Vorlage vom 23. Februar 2010 wandte sich das Ressort an den Sondervermögensausschuss für das Sondervermögen Hafen und stellte die rechtlichen Rahmenbedingungen der Erbbau-, Miet- und Nutzungsverträge dar. Es schlug vor, die Entgelte zum 1. Januar 2010 entsprechend der Steigerungsrate des Lebenshaltungskostenindexes zwar anzupassen, die Erhöhungsbeträge sowohl der Erbbauzinsen als auch der Mieten und Nutzungsentgelte aber für 2010 auszusetzen. Eine Erhöhung zum jetzigen Zeitpunkt sei angesichts der wirtschaftlichen Lage im Hafen-, Umschlags- und Logistikbereich nicht durchsetzbar. Gegen eine Erhöhung sprächen auch die mit hohen Beträgen aus dem Steueraufkommen aufgelegten Konjunkturprogramme und die wettbewerbliche Situation. Der Sondervermögensausschuss stimmte der Maßnahme zu.
- 301 Der Vorlage war nicht zu entnehmen, dass mit für 2010 unveränderten Entgelten Einnahmen von 1,3 Mio. € endgültig verloren gehen. Das Ressort hatte weder auf die Voraussetzungen hingewiesen, die für einen Verzicht auf Forderungen nach der LHO erforderlich sind, noch hat es diese geprüft.
- 302 Einnahmen sind nach § 34 LHO rechtzeitig und vollständig zu erheben. Ausnahmen von diesem Grundsatz sind beispielsweise Stundungen und Erlasse.
- 303 Der Verzicht auf die Erhebung vertraglich vereinbarter Entgelterhöhungen stellt nach § 59 LHO einen Erlass von Ansprüchen dar. Bevor das Ressort auf Ansprüche verzichtet, hätte es feststellen müssen, ob der Zweck durch Stundungen hätte erreicht werden können. Das Ressort hat dies nicht geprüft.
- 304 Darüber hinaus hat es nicht untersucht, ob die Voraussetzungen für einen Erlass von Ansprüchen Bremens im Einzelfall oder generell vorlagen. In



seiner Vorlage für den Sondervermögensausschuss hat das Ressort lediglich allgemein auf die wirtschaftliche Lage und die wettbewerbliche Situation hingewiesen.

- 305 Auf Entgelterhöhungen hätte das Ressort verzichten können, wenn sie im Einzelfall für den Vertragspartner eine besondere Härte bedeutet hätten. Dieses wäre insbesondere gegeben, wenn sich Vertragspartner in einer unverschuldeten wirtschaftlichen Notlage befinden und die höheren Entgelte ihre Existenz gefährden würden.
- 306 Nach der LHO bedürfen Fälle von grundsätzlicher Bedeutung der Einwilligung des Finanzressorts. Ein Verzicht von 1,3 Mio. € hat schon wegen seiner Höhe eine grundsätzliche Bedeutung. Dennoch hat das Häfenressort das Finanzressort nicht in das Verfahren eingebunden.
- 307 Das Ressort hat seine Ende 2009 getroffene Entscheidung damit begründet, dass es damit unmittelbar auf die schwerste Krise der globalen Schifffahrts-, Hafen- und Logistikwirtschaft der vergangenen Jahrzehnte reagiert habe. Die Häfen Nordeuropas stünden in einem intensiven Wettbewerb. Dieser hätte sich in Zeiten rückläufigen Umschlags weiter verstärkt. Bereits im Vorfeld der bremischen Entscheidung hätten die großen Wettbewerbshäfen mit so genannten „Krisenrabatten“ Zeichen gesetzt, die Bremen nicht ignorieren konnte. So hätten höhere hafenbezogene Gebühren, gleich an welcher Stelle, die Wettbewerbsfähigkeit der bremischen Häfen im europäischen Kontext erheblich beeinträchtigt. Die Einbuße wäre aller Voraussicht nach erheblich höher gewesen als der einjährige Verzicht auf die Entgelterhöhungen. Die bremische Entscheidung sei unter Berücksichtigung der gesamtwirtschaftlichen Lage, vor allem des Wettbewerbsumfelds, getroffen worden. Damit sei konsequent das Ziel verfolgt worden, die Wettbewerbsfähigkeit der bremischen Häfen zu sichern und zu steigern. Insbesondere sei durch den Verzicht ein positives Signal für die bremischen Hafenkunden gesetzt worden.
- 308 Der Rechnungshof hat keine Anhaltspunkte dafür vorgefunden, dass sich die Vertragspartner in einer unverschuldeten wirtschaftlichen Notlage befunden haben. Eine solche Notlage liegt nicht bereits vor, wenn die Konjunkturlage zu wirtschaftlichen Einbußen für Unternehmen führt.
- 309 Auch gibt es keine Hinweise dafür, dass die seit Langem vertraglich feststehenden Erhöhungen der Mieten, Pachten und Nutzungsentgelte nicht durchsetzbar gewesen wären. Den Vertragspartnern war die vertraglich festgelegte turnusmäßige Anpassung bekannt. Sie hätten sich daher, insbesondere vor dem Hintergrund der in den zurückliegenden Jahren guten

wirtschaftlichen Lage der Hafenwirtschaft, auf die Entgelterhöhungen einstellen können und müssen. Das Ressort hat auch nicht dargelegt, dass die Vertragspartner durch die Erhöhungsbeträge in ihrer Existenz gefährdet worden wären.

- 310 Auf 1,3 Mio. € endgültig zu verzichten, hält der Rechnungshof nicht für sachgerecht. Im Vergleich mit den Häfen der Nordrange (Bremen, Hamburg, Antwerpen und Rotterdam) bieten die bremischen Häfen mit ihren niedrigen Hafengebühren Anreize für die Reedereien. So fallen in Bremen pro 1 Mio. Bruttoreaumzahl (früher Bruttoregistertonne) Hafengebühren von rd. 84 T€ an. Die Gebühren im Hamburger Hafen betragen dagegen das Doppelte, Antwerpen und Rotterdam verlangen jeweils etwa das Fünffache. Ähnliche Wettbewerbsvorteile ergeben sich für Bremen auch bei den durchschnittlichen Hafengebühren pro Schiff.
- 311 Deshalb hätte das Ressort vorrangig die Frage klären müssen, ob bereits eine - ggf. auch zinslose - Stundung der Erhöhungsbeträge bei Bedarf ein ausreichend positives Zeichen gewesen wäre. Die gestundeten Beträge hätten nach einer konjunkturellen Erholung eingefordert werden können und für Investitionen und Instandhaltungen zur Verfügung gestanden.

#### **4 Investitions- und Instandhaltungsstau**

- 312 Der enge finanzielle Rahmen des Haushalts hat Ressort und Gesellschaft veranlasst, die Instandhaltungs- und Wartungszyklen zu verlängern und Investitionen zur Weiterentwicklung der Häfen zurück zu stellen. In der Folge haben sich bei den Grundstücken und Anlagen des Sondervermögens über Jahre Investitions- und Instandhaltungsstaus gebildet. Gesellschaft und Ressort haben erklärt, der Rückstand Anfang 2010 beliefe sich auf rd. 145 Mio. €, davon entfielen rd. 10 Mio. € auf Instandhaltungen.
- 313 Die von der Gesellschaft für 2010/2011 als erforderlich angesehenen Investitionen und Instandhaltungsmittel von rd. 30 Mio. € wurden bei den Verhandlungen über die Haushalte um rd. 20 Mio. € gekürzt. Die Maßnahmen wurden auf unbestimmte Folgejahre verschoben. Die Gesellschaft hat in einem Schreiben vom Mai 2009 an das Ressort darauf hingewiesen, die Auswirkungen der Kürzungen für die Weiterentwicklung und Aufrechterhaltung der Grundversorgung des Hafens seien noch nicht abschließend einzuschätzen. Die Zuführung aus dem Haushalt in den Folgejahren weiter zu reduzieren, könne die Fortführung des Hafenbetriebs erheblich einschränken und zudem die Hafenbetriebssicherheit gefährden.

- 314 Die bremischen Häfen sind mit rd. 86.000 von ihnen abhängigen Arbeitsplätzen ein wesentliches ökonomisches Element der Wirtschaft des Landes Bremen. Eine Beeinträchtigung der Attraktivität der Häfen verschlechtert deren Konkurrenzsituation zu anderen großen Nordseehäfen wie Hamburg und Rotterdam und gefährdet damit bremische Arbeitsplätze. Vor diesem Hintergrund ist der Verzicht auf dringend benötigte und geplante Mehreinnahmen aus Mieten, Pachten und Nutzungsentgelten, seien sie auch im Verhältnis zum Gesamtvolumen niedrig, nicht verständlich. Fehlende Attraktivität der bremischen Häfen verschlechtert deren Wettbewerbsfähigkeit. Es besteht die Gefahr, dass das mit dem Verzicht auf Einnahmen erhoffte positive Signal ins Leere läuft.
- 315 Der Rechnungshof hält es vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Bedeutung der bremischen Häfen für notwendig, dass Ressort und Gesellschaft planen, wie der Investitions- und Instandhaltungsstau mittelfristig abgebaut werden kann. Die Finanzierung der notwendigen Investitionen durch bremische Mittel wird nach dem derzeitigen Stand nicht möglich sein. Daher sollte das Ressort auch untersuchen, inwieweit Dritte finanziell in bremische Investitionen eingebunden werden können, wie es beispielsweise beim Schwerlasthafen in Bremerhaven bereits geplant ist.
- 316 Das Ressort teilt die Ausführungen des Rechnungshofs. Die uneingeschränkte Funktions- und Wettbewerbsfähigkeit der bremischen Häfen habe für das Ressort auch bei äußerst eingeschränkten finanziellen Möglichkeiten oberste Priorität. Dies gelte insbesondere für die Sicherung der von den bremischen Häfen abhängigen Arbeitsplätze.





---

Rechnungshof  
der Freien Hansestadt Bremen



Bremen, den 12. Mai 2011

Sokol

Meyer-Stender

Kolbeck-Rothkopf

Dr. Brockmüller

