

BREMISCHE BÜRGERSCHAFT
Landtag
18. Wahlperiode

Drucksache 18/839
(zu Drs. 18/722)
26.03.13

Antwort des Senats auf die Große Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen

Aufgaben und Zukunft der Sondervermögen Bremens

**Mitteilung des Senats
an die Bremische Bürgerschaft (Landtag)
vom 26. März 2013**

**Aufgaben und Zukunft der Sondervermögen Bremens
(Große Anfrage der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN)**

Die Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN hat folgende Große Anfrage an den Senat gerichtet:

„In den Jahren 2001 bis 2003 haben Land und Stadt Bremen insgesamt acht Sondervermögen zur Verwaltung und Bewirtschaftung ihrer Immobilien und Anlagevermögen gegründet. Als wesentliche Gründe für diesen Schritt wurden damals genannt: höhere Transparenz und Effizienz durch Anwendung kaufmännischer Grundsätze bei der Bewirtschaftung dieses Vermögens; höhere Flexibilität, u.a. bei der Kreditaufnahme; Optimierung des Flächenbedarfs für öffentliche Zwecke, insgesamt Entwicklung eines Flächenmanagements.

Seit Gründung dieser Sondervermögen haben sich die Rahmenbedingungen Bremer Haushaltspolitik in wesentlichen Punkten geändert. Die kamerale Haushaltsführung wird seit einiger Zeit durch die Produktgruppenhaushalte ergänzt. Die Freie Hansestadt Bremen hat zum 1. Januar 2010 eine „Eröffnungsbilanz“ nach doppischer Haushaltsführung vorgelegt und schreibt sie seither jährlich fort. Für die Nutzung städtischer Immobilien durch Verwaltung und Ämter wurde das Prinzip der „Echtmieten“ eingeführt. Für den Verbrauch von Büroflächen wurden Standards festgelegt. In Folge der Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern zur Haushaltskonsolidierung ist die Aufnahme von Krediten durch Sondervermögen untersagt. Gleichzeitig sind gegenwärtig die Beziehungen zwischen Kernhaushalt und Sondervermögen zu wenig transparent.

Es ist deshalb an der Zeit, die Sondervermögen Bremens grundsätzlich zu überprüfen.

Wir fragen den Senat:

1. Welche Sondervermögen existieren in Land und Stadt Bremen mit welchen Vermögen bzw. Schulden (Stichtag 31.12. 2011)?
2. Zu welchem Zweck und mit welchem Ziel wurden diese Sondervermögen jeweils gegründet?
3. Erledigt eines dieser Sondervermögen auch eigene Sachaufgaben mit eigenem Personal, oder haben die Sondervermögen allein Finanzierungsfunktionen?
4. Zur zunächst geplanten Gründung eines Sondervermögens für die Hochschulen Bremens ist es nicht gekommen. Was waren die Ursachen und was sind die Folgen dieser Entscheidung?
5. Haben die Sondervermögen die erwarteten Zwecke und Ziele erfüllt?

6. Hält der Senat diese Zwecke und Ziele noch für relevant bzw. die Sondervermögen für das geeignete Mittel zur Umsetzung?
7. Plant der Senat eine grundlegende Evaluation und Überprüfung des haushaltspolitischen Instruments Sondervermögen?“

Der Senat beantwortet die Große Anfrage wie folgt:

Vorbemerkung:

Dem Einführungstext dieser Großen Anfrage ist aufgrund der genannten Anzahl von „acht Sondervermögen“ zu entnehmen, dass die Anfrage ausschließlich die sogenannten Sonstigen Sondervermögen betrifft. Damit bleiben die größtenteils bereits vor 2001 gegründeten Eigenbetriebe nachfolgend bei der Beantwortung der Fragen unberücksichtigt.

1. Welche Sondervermögen existieren in Land und Stadt Bremen mit welchem Vermögen bzw. Schulden (Stichtag 31.12. 2011)?

Antwort zu Frage 1:

Zum 31.12.2011 existierten in Bremen (Land und Stadtgemeinde) folgende Sonstige Sondervermögen (alle Beträge in T€):

Sondervermögen	Schulden (Verbindlichkeiten)	Vermögen
Fischereihafen	131.746	176.586
Gewerbeflächen (Land)	34.205	49.063
Immobilien und Technik (Land)	6.034	79.926
Bremer Kapitaldienstfonds	117.184	117.184
Versorgungsrücklage des Landes Bremen	74.191	74.191
Kommunale Abfallentsorgung	15.720	17.624
Infrastruktur	34.160	1.500.847
Hafen	908.866	1.227.937
Überseestadt	127.808	182.765
Gewerbeflächen (Stadt)	195.023	633.681
Immobilien und Technik (Stadt)	223.248	912.109
Gesamt	1.868.185	4.971.913

2. Zu welchem Zweck und mit welchem Ziel wurden diese Sondervermögen jeweils gegründet?

Antwort zu Frage 2:

Sämtliche Sonstige Sondervermögen wurden gegründet, um eine separate, vom Kernhaushalt abgekoppelte und ökonomisch orientierte Bewirtschaftung zu ermöglichen. Dies unter der Bedingung, dass die FHB im Wege der Nutzung ihrer Rolle als Eigentümerin hinreichende Steuerungsmöglichkeiten behält.

Bei Errichtung der Sondervermögen wurden folgende Begründungen für die Vorteilhaftigkeit dieser Organisationsform genannt:

SV Überseestadt

Gemäß § 2 des Errichtungsgesetzes dient das Sondervermögen dem Zweck, den in dem Gesetz genannten und die durch Erwerb hinzukommenden Grundstücke und Flächen, darauf befindliche Gebäude und bauliche Anlage nach kaufmännischen Grundsätzen zu bewirtschaften, zu erhalten, zu entwickeln und zu verwerten. Das Sondervermögen soll somit u.a. die Umstrukturierung der Hafendreiecke rechts der Weser entsprechend der Entwicklungskonzeption des Senats vom Mai 2000 finanzieren. Zur Finanzierung seiner Ausgaben stehen dem Sondervermögen neben Einnahmen aus der Veräußerung der Grundstücke auch Zwischenfinanzierungskredite (bis 2011), Miet- und Erbbaurechtsentgelte der im zugewiesenen Bereich ansässigen Mieter und Erbbaurechtsnehmer und sonstige Einnahmen zur Verfügung.

SV Infrastruktur

Durch die Gründung des Sondervermögens sollten die Voraussetzungen für einen wirtschaftlich sinnvollen Umgang mit kommunalen Grundstücken / Flächen geschaffen werden. Die Ressource Grundstück / Fläche sollte im Interesse Bremens optimal genutzt und entwickelt werden. Es sollte ein Instrument für ein strategisches Flächenmanagement geschaffen werden. Die Betriebsführung nach kaufmännischen Gesichtspunkten sollte dazu dienen, in den drei Teilvermögen Verkehr (Straßenflächen incl. Straßenbegleitgrün, Brücken, Tunnel, Ampeln, Beleuchtung u.a. techn. Einrichtungen), Grün (Grünanlagen, Parks, Friedhöfe Naturschutzgebiete, Ausgleichsflächen Gewässer usw.) und Wohnungsbau/Sonstiges (Wohnbauflächen, Streubesitz) mit den vorhandenen und aus Haushaltsgründen knappen Ressourcen zu effizienteren Ergebnissen zu kommen. Im kamerale Rechnungswesen wurden die Grundvermögen nur unzureichend abgebildet. Art, Größe und Wert einzelner Wirtschaftseinheiten waren bisher nicht erkennbar, ebenso wenig die Bezeichnungen der Flurstücke, die Kosten und die Nutzen. Es bestand demnach im kamerale System weder eine Grundlage noch ein Anreiz zur Werterhaltung und Flächenoptimierung.

SV Gewerbeflächen (Land und Stadtgemeinde)

Gemäß den Errichtungsgesetzen vom 20. Mai 2003 dienen die Sondervermögen dem Zweck, die in den Gesetzen genannten und durch Erwerb hinzukommenden Grundstücke und Flächen, darauf befindliche Gebäude und bauliche Anlagen nach kaufmännischen Grundsätzen zu bewirtschaften, zu erhalten, zu entwickeln und zu verwerten. Damit werden verbesserte Voraussetzungen für einen wirtschaftlich sinnvollen Umgang mit den Gewerbe- und Veranstaltungsflächen geschaffen. Die Ressource Grundstück/Fläche wird im Interesse Bremens genutzt und entwickelt und

damit ein Beitrag zur Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen sowie zur Einwohnergewinnung geleistet. Auch dieses Sondervermögen dient als Instrument für ein strategisches Flächenmanagement.

SV Hafen und SV Fischereihafen

Die Errichtung des Sondervermögens war Teil der Neuordnung der Hafenverwaltung. Mit der Gründung der bremenports GmbH & Co KG wurde die Managementgesellschaft gegründet, die die Vermögen in den bremischen Häfen (mit Ausnahme der vom SV Überseestadt und SV Fischereihafen bilanzierten Vermögenswerte bzw. bewirtschafteten Gebiete) per Geschäftsbesorgungsvertrag bewirtschaften sollte. Die Vermögenswerte selbst werden im SV Hafen und SV Fischereihafen bilanziert und aus steuerrechtlichen Gründen als „Betrieb gewerblicher Art“ geführt. Mit dieser Konstruktion sollte – abgrenzbar vom übrigen Verwaltungsvermögen – eine effiziente und flexible Bewirtschaftung nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ermöglicht werden. Insbesondere vor dem Hintergrund der zunehmenden Globalisierung von Warenströmen und damit einhergehenden komplexen Logistiknetzwerken sollte diese Organisationsform dazu beitragen, dass die Chancen und Möglichkeiten im Wettbewerb mit anderen Häfen erfolgreich wahrgenommen werden können.

SV Immobilien und Technik (Land und Stadtgemeinde)

Die Errichtung des Sondervermögens war Teil der Neuordnung des Liegenschaftswesens. In den Sondervermögen waren alle Liegenschaften, die unmittelbar für öffentliche Zwecke genutzt werden (ohne die im Gemeingebrauch stehenden Teile) zusammenzufassen. Sie schufen die Voraussetzung für die Einführung des Vermieter-/Mietermodells, die Flächenoptimierung, die Instandhaltung und die Entwicklung eines Sanierungsprogramms für öffentliche Gebäude

Mit Ausnahme der lediglich als Finanzierungsinstrumente fungierenden Sondervermögen Bremer Kapitaldienstfonds und Versorgungsrücklage des Landes Bremen werden die sonstigen Sondervermögen doppisch bebucht. Damit werden auch die Werteverzehr / Substanzverluste der Vermögenspositionen erfasst und dargestellt. Diese Darstellung ermöglicht eine bessere, zielgerichtete Steuerung der Anlagevermögen. In den ersten Jahren wurden einige Sondervermögen auch zur Kreditfinanzierung von Investitionen genutzt, innerhalb des Bremer Kapitaldienstfonds auch zur vorzeitigen Nutzung von erwarteten regionalwirtschaftlichen und fiskalischen Effekten zum Zweck einer beschleunigten Verwirklichung großer Infrastruktur-, Gewerbe- und Tourismusprojekte.

- 3. Erledigt eines dieser Sondervermögen auch eigene Sachaufgaben mit eigenem Personal, oder haben die Sondervermögen allein Finanzierungsfunktionen?**

Antwort zu Frage 3:

Sämtliche Sonstige Sondervermögen sind auf der Grundlage von § 26 (2) Landeshaushaltsordnung als abgegrenzter Teil des Haushaltsvermögens ohne eigenes Personal errichtet worden. Die Geschäftsführung und Bewirtschaftung wird in der Regel von einer bremischen Gesellschaften (z.B. WFB) oder sonstigen Organisation (z.B. Immobilien Bremen AöR) wahrgenommen. Die Aufgaben, Kompetenzen und Zuständigkeiten sind zwischen den Gesellschaften und den zuständigen Ressorts mittels Geschäftsbesorgungsverträgen geregelt. Die Gesamtverantwortung für das abgegrenzte Verwaltungsvermögen obliegt weiterhin den jeweiligen Fachressorts.

Die Sondervermögen übernehmen in der Regel insbesondere durch die erwirtschafteten Erträge auch eine Finanzierungsfunktion. In der Vergangenheit konnten die Sondervermögen zur Bewirtschaftung ihres Vermögens auch Fremdmittel in Anspruch nehmen. Seit 2011 wird hierauf jedoch verzichtet, indem sich die Freie Hansestadt Bremen im Zusammenhang mit den Vorgaben der föderalen Konsolidierung in einer Verwaltungsvereinbarung gegenüber dem Bund hierzu verpflichtet hat.

Die nicht durch eigene Erlöse abgedeckten und zur Erfüllung der jeweiligen Aufgaben benötigten Mittel werden durch entsprechende Zuweisung Bremens sichergestellt.

4. Zur zunächst geplanten Gründung eines Sondervermögens für die Hochschulen Bremens ist es nicht gekommen. Was waren die Ursachen und was sind die Folgen dieser Entscheidung?

Antwort zu Frage 4:

Zeitgleich mit den Überlegungen, ein Sondervermögen für die Liegenschaften der Hochschulen zu errichten, begannen die Arbeiten an der Einführung der Doppik für die bremischen Hochschulen. Dabei wurden auch die Grundlagen für die Führung des Anlagevermögens erarbeitet. Die Arbeiten konnten so erfolgreich abgeschlossen werden, dass damit bereits eine Grundlage für das Flächen- und Liegenschaftsmanagement der Hochschulen geschaffen war. Auch in Abwägung zur Komplexität der Errichtung eines Sondervermögens durch ein Gesetz wurde entschieden, auf die Einführung des Sondervermögens zu verzichten. Im Januar 2006 wurde das neue Flächenmanagement eingeführt und die Aufgaben im Rahmen der Liegenschaftsverwaltung den Hochschulen übertragen.

5. Haben die Sondervermögen die erwarteten Zwecke und Ziele erfüllt?

Antwort zu Frage 5:

Durch die Zuordnung von Flächen und Objekten zu klar voneinander abgegrenzten und nach inhaltlichen sowie logischen Aspekten geordneten Organisationseinheiten in Form von teilrechtsfähigen Sondervermögen wurde eine hohe Transparenz erreicht.

Die hierfür implementierte kaufmännische (doppelte) Buchführung mit Anlagenbuchhaltung und Kostenrechnung für jedes Sondervermögen führt in Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells zu einer dezentralen Ressourcenverantwortung mit eindeutigen Zuständigkeiten. Das auf dieser Basis aufgesetzte Controlling, welches sich in Zwischenberichten zum 2., 3. und 4. Quartal äußert, ist mittlerweile eingespelte Praxis. Es schafft die Voraussetzung für eine politische Steuerung und Kontrolle. Zugleich wurde die Wahrnehmung der fachaufsichtlichen Aufgaben durch die jeweils verantwortlichen Ressorts verbessert.

Die klaren Verantwortlichkeiten führen zu einer hohen Motivation und Identifikation der jeweils zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, was sich positiv auf die Arbeitsergebnisse auswirkt. Um dies zu erreichen bedurfte es eines hohen Organisationsaufwands und Schulungsbedarfs.

Die Sondervermögen haben folglich die unter 2. genannten Zwecke und Ziele in der Vergangenheit erfüllt.

6. Hält der Senat diese Zwecke und Ziele noch für relevant bzw. die Sondervermögen für das geeignete Mittel zur Umsetzung?

Antwort zu Frage 6:

Die in den Errichtungsgesetzen formulierten und oben dargestellten Ziele und Zwecke der Sondervermögen wurden erreicht. Die generelle Zielsetzung einer ökonomisch orientierten und kohärent organisierten Steuerung dafür geeigneter und entsprechend abgegrenzter Bereiche besteht weiterhin.

Der Senat behält die bisher verfolgte Strategie der Zusammenfassung des öffentlichen Grundvermögens in der Rechtsform von aufgabenorientierten Sondervermögen bei.

7. Plant der Senat eine grundlegende Evaluation und Überprüfung des haushaltspolitischen Instruments Sondervermögen?

Antwort zu Frage 7:

Wie dargestellt, hält der Senat die Sondervermögen weiterhin für das geeignete Instrument zur Verwaltung des bremischen Grundvermögens. Mit der Abschaffung der Kreditaufnahmemöglichkeit durch die Sondervermögen ab 2011 ist eine wichtige finanzwirtschaftliche Anpassung in Bezug auf die Vorgaben der Föderalismuskommission erfolgt.

Eine grundlegende Evaluation und Überprüfung des haushaltspolitischen Instruments Sondervermögen wird daher nicht als erforderlich angesehen.

Gleichwohl hat die Freie Hansestadt Bremen insbesondere wg. der extremen Haushaltsnotlage generell zu prüfen, ob die bisherigen Lösungen im Interesse der Haushaltstransparenz zu optimieren sind. Vor diesem Hintergrund hat der Senat die Absicht, einzelne Sondervermögen hinsichtlich ihrer Organisationsform und Transparenz zu überprüfen.