

BREMISCHE BÜRGERSCHAFT

Stadtbürgerschaft

18. Wahlperiode

Drucksache 18 / 324 S

Jahresbericht 2013

Freie Hansestadt Bremen

- Stadt -

Rechnungshof
der Freien Hansestadt Bremen



Inhaltsverzeichnis

	Abkürzungsverzeichnis	3
	Vorbemerkungen	5
I	Haushalt 2011	
	Haushaltsgesetz einschließlich Haushaltsplan und Haushaltsrechnung 2011	7
	Schulden, Steuern und Zinsen	17
II	Prüfungsergebnisse	
	Bildung	
	Ressourceneinsatz für Betreuungsleistungen an Ganztagschulen	21
	Soziales	
	Leistungsvergleich der Sozialzentren am Beispiel der Hilfe zum Lebensunterhalt	29
	Jugend	
	Controlling der Hilfe zur Erziehung	35
	Bearbeitungsrückstände bei der Hilfe zur Erziehung	41
	Umwelt	
	Verwaltung von Kompensations- und Naturschutzflächen	47
	Bau	
	Sanierung und Umbau einer Begegnungsstätte	51
	Verkehr	
	Erhaltungsmanagement von Straßen	57





Abkürzungsverzeichnis

AfSD	Amt für Soziale Dienste
ASV	Amt für Straßen und Verkehr
Brem.GBl.	Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen
Drs.	Drucksache
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
HaFA	Haushalts- und Finanzausschüsse - Land und Stadt
HG	Haushaltsgesetz der Freien Hansestadt Bremen
LV	Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen
LHO	Landeshaushaltsordnung
PMS	Pavement-Management-System
RLBau	Richtlinien für die Planung und Durchführung von Bauaufgaben
SGB	Sozialgesetzbuch
T€	Tausend Euro
Tz.	Textziffer
VV Antikorruption	Verwaltungsvorschrift zur Vermeidung und Bekämpfung der Korruption in der öffentlichen Verwaltung der Freien Hansestadt Bremen





Vorbemerkungen

1 Gegenstand des Jahresberichts

- 1 Der Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen prüft und überwacht nach Art. 133a Abs. 1 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen nicht nur die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes, sondern nach § 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 dieses Berichts beschließt die Stadtbürgerschaft über die Entlastung des auch für die Stadtgemeinde zuständigen Senats.
- 2 Der vorliegende Jahresbericht über die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Stadt befasst sich vor allem mit Bemerkungen zum Haushaltsjahr 2011. Soweit der Jahresbericht nach § 97 Abs. 5 LHO auch Feststellungen enthält, die andere Haushaltsjahre betreffen, sind sie kenntlich gemacht. Der Rechnungshof geht im Abschnitt „I Haushalt 2011“ grundsätzlich nur auf Sachverhalte ein, die nicht bereits in veröffentlichten Abschlussunterlagen für das Haushaltsjahr 2011 dargestellt worden sind.
- 3 Die Ausführungen unter Tz. 3 bis Tz. 9 im gleichzeitig vorgelegten Jahresbericht 2013 - Land - über die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung und der Haushaltsrechnung 2011 der Freien Hansestadt Bremen (Land) gelten auch für diesen Bericht. Zum Personalhaushalt der Stadt verweist der Rechnungshof auf die Ausführungen im Jahresbericht 2013 - Land -, Abschnitt III.
- 4 Der vorliegende Bericht gibt den Beratungsstand vom 27. März 2013 wieder.

2 Entlastung des Senats für das Haushaltsjahr 2010

- 5 Die Entlastung des Senats für das Jahr 2010 durch die Bremische Bürgerschaft nach § 114 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. § 118 Abs. 1 LHO war bei Redaktionsschluss noch nicht erfolgt.





I Haushalt 2011

Haushaltsgesetz einschließlich Haushaltsplan und Haushaltsrechnung 2011

1 Haushaltsgesetz einschließlich Haushaltsplan

- 6 Die Stadtbürgerschaft hat den Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2011 mit dem Haushaltsgesetz (HG) der Freien Hansestadt Bremen (Stadtgemeinde) vom 14. Dezember 2010 beschlossen (Brem.GBl. S. 665). Er ist in Einnahme und Ausgabe auf 3.702.855.440 € festgestellt worden. Im Vorjahr hatte der Haushalt ein Volumen von 3.555.254.850 €.
- 7 Das für den Personalhaushalt ausgewiesene Stellenvolumen ist auf 6.814 festgesetzt worden. Damit ist es um 21 Stellen niedriger kalkuliert worden als im Vorjahr. Der Stellenindex, der die durchschnittliche Entgelt- und Besoldungsgruppe der besetzten Stellen beschreibt, hat 1,28 betragen. Dies entspricht einer durchschnittlichen Wertigkeit zwischen den Entgeltgruppen 11 und 12 bzw. den Besoldungsgruppen A 11 und A 12.
- 8 Das HG 2011 sah in § 13 Abs. 1 Nr. 1 vor, dass das Finanzressort Kredite bis zur Höhe von 1.870.750.460 € aufnehmen durfte. Für das Haushaltsjahr 2010 belief sich die Kreditermächtigung auf 1.865.859.830 €.

2 Einhaltung der Kreditaufnahmegrenze

- 9 Einnahmen aus Krediten dürfen nach Art. 131a Satz 2 LV und inhaltlich gleich nach § 18 Abs. 1 Halbsatz 1 LHO die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten (vgl. hierzu die Ausführungen unter Tz. 17 im gleichzeitig vorgelegten Jahresbericht 2013 - Land - über die Entscheidung des Staatsgerichtshofs).
- 10 Die Kreditaufnahmegrenze ist bei der Haushaltsaufstellung für das Jahr 2011 überschritten worden. Die Daten für die Berechnung der Kreditaufnahmegrenze hat der Rechnungshof dem Haushaltsplan entnommen. Das Ergebnis ist in der folgenden Tabelle für das Land und die Stadtgemeinde Bremen dargestellt. Die Gesamtsumme ist bereinigt um die Einnahmen und Ausgaben der beiden Gebietskörperschaften untereinander.

Kreditaufnahmegrenze und Überschreitung, Haushaltsplan 2011, in T€, gerundet				
Pos.		Land	Stadt- gemeinde	Zusammen (bereinigt)
1	Investitionsausgaben (brutto)	274.089	258.612	464.081
2	abzüglich Investitionseinnahmen	104.199	53.612	89.190
3	Nettoinvestition	169.890	205.001	374.891
4	Nettokreditaufnahme	422.302	489.566	911.869
5	Überschreitung (Pos. 4 abzüglich Pos. 3)	252.412	284.565	536.978

- 11 Danach ist die Kreditaufnahmegrenze bei einem Vergleich der Nettoinvestition mit der Nettokreditaufnahme beim Land um rd. 252,4 Mio. € und bei der Stadt um rd. 284,6 Mio. € überschritten worden. Werden beide Haushalte zusammen betrachtet, hat sich bei der Haushaltsaufstellung, bereinigt um die gegenseitigen Zahlungsströme, eine Überschreitung der Kreditaufnahmegrenze von knapp 537 Mio. € ergeben.
- 12 Bei seiner Berechnung bezieht der Rechnungshof - anders als das Finanzressort - die Kreditaufnahmen beim Bund und bei anderen Gebietskörperschaften (Obergruppe 31 des Gruppierungsplans) sowie 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 937 T€ Tilgungen der Obergruppe 58 bei der Berechnung für das Land Bremen einbezogen. Kreditaufnahmen der Obergruppe 31 hat es nicht gegeben. Die Berechnungsweise des Finanzressorts und die des Rechnungshofs haben zu unwesentlich unterschiedlichen Überschreibungsbeträgen geführt.
- 13 Wie die folgende Tabelle zeigt, hat sich im Vollzug der Haushalte von Land und Stadt zusammen eine deutlich geringere Überschreitung der Kreditaufnahmegrenze ergeben als bei der Haushaltsaufstellung geplant:

Vergleich der Nettoinvestition mit der Nettokreditaufnahme zum Jahresabschluss 2011, in T€, gerundet				
Pos.		Land	Stadt- gemeinde	Zusammen (bereinigt)
1	Investitionsausgaben (brutto)	284.292	262.781	484.958
2	abzüglich Investitionseinnahmen	117.182	59.426	114.493
3	Nettoinvestition	167.110	203.355	370.466
4	Nettokreditaufnahme	159.814	352.638	512.453
5	Überschreitung (Pos. 4 abzüglich Pos. 3)	-7.296	149.283	141.987

- 14 Für das Land ist die Kreditaufnahmegrenze bei einem Vergleich der Nettoinvestition mit der Nettokreditaufnahme um rd. 7,3 Mio. € unterschritten und bei der Stadt um rd. 149,3 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. 142,0 Mio. € ergeben. Bei dieser Berechnung hat der Rechnungshof 1.169.594,23 € Tilgungen der Obergruppe 58 für das Land Bremen einbezogen. Die im Vergleich zwischen Haushaltsaufstellung und Haushaltsvollzug geringere Überschreitung ist nicht in erster Linie auf Sparanstrengungen zurückzuführen, sondern hauptsächlich auf das niedrige Zinsniveau und auf Steuermehreinnahmen.

3 Haushaltsrechnung

- 15 Der Senat hat nach 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 2011 durch Mitteilung vom 20. November 2012 (Drs. 18/256 S) der Stadtbürgerschaft vorgelegt und erläutert.
- 16 Wie in der Vergangenheit ist auch die Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2011 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 Gesamtrechnungsnachweisungen enthalten. Sie waren bei der Bürgerschaftskanzlei ausgelegt. Besondere Buchungsauffälligkeiten wurden erläutert.

- 17 Die Haushaltsrechnung enthält u. a. einen Haushaltsabschluss in Form eines Ist-Abschlusses nach § 25 Abs. 1 LHO. Darin enthalten ist das kassenmäßige Jahresergebnis nach § 82 Nr. 1 LHO und das rechnungsmäßige Jahresergebnis einschließlich der Darstellung der Haushaltsreste nach § 83 LHO. Außerdem enthält die Haushaltsrechnung den Finanzierungssaldo nach § 82 LHO.
- 18 Der Senat hat der Stadtbürgerschaft mit der Haushaltsrechnung 2011 folgende Anlagen vorgelegt:
 - Übersichten über erhebliche Solländerungen und erhebliche Abweichungen zwischen Soll- und Ist-Beträgen einschließlich Erläuterungen,
 - Angaben über Personalausgaben,
 - Übersichten über niedergeschlagene und erlassene Beträge,
 - Übersichten über Beteiligungen, Sachanlagen, Forderungen, Rücklagen, Sondervermögen und Eigenbetriebe, Schulden und Bürgerschaftsverpflichtungen,
 - Flächenangaben über den Grundbesitz,
 - Kurzfassungen der Bilanzen sowie 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,
 - Nachweisung der Einnahmen und Ausgaben der unselbstständigen Stiftungen und Vermächtnisse sowie der Sonderhaushalte der Freien Hansestadt Bremen (Stadtgemeinde).

- 19 Die Haushaltsrechnung enthält auf Seite 65 (Anlage 3) den Vermögensnachweis zum 31. Dezember 2011. Damit wird nach § 73 LHO ein Nachweis über das Vermögen und die Schulden der Stadtgemeinde erbracht, der der Bremischen Bürgerschaft und dem Rechnungshof nach § 86 LHO zusammen mit der Haushaltsrechnung im November 2012 vorgelegt worden ist.
- 20 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. Haushaltsrechnung S. 66 ff., Anlage 3). Darüber hinaus liegen dem Rechnungshof weitergehende Unterlagen zum Vermögensnachweis vor.

4 Haushaltsreste und Rücklagen

- 21 Das Finanzressort bewirtschaftet für das Land und die Stadtgemeinde die Haushaltsreste 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 2. März 2012 zur Abrechnung der Produktplanhaushalte 2011 (Vorlage 18/118 L, zugleich 18/136 S) dargestellt, wie sich Verlustvorträge, Rücklagen und Reste seit dem Haushaltsjahr 2008 entwickelt haben. Der Rechnungshof gibt diese Abrechnung in verkürzter Form wieder. Er hat dabei die Jahre 2006 und 2007 einbezogen. Die folgende Tabelle zeigt, wie sich die jeweiligen Abrechnungsergebnisse bei den Verlustvorträgen, Rücklagen und Resten entwickelt haben:

Abrechnung der Haushalte - Land und Stadtgemeinde (ohne Sonderhaushalte) - Verlustvorträge, Rücklagen, Reste seit dem Haushaltsjahr 2006 - in Mio. €, gerundet								
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Veränderung 2010/2011	
Verlustvorträge	8,1	5,5	10,7	12,3	-6,6	8,1	14,7	223,5 %
Rücklagen/Reste insgesamt	93,4	99,1	92,8	102,9	106,0	110,4	4,4	4,2 %
Allg. Budgetrücklage	1,6	8,5	4,8	1,3	3,0	5,0	2,0	68,8 %
Altersteilzeitrücklage	1,0	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	---
Ausgabereste	31,0	28,9	40,6	40,0	35,3	43,1	7,8	22,2 %
Investive Rücklagen	49,4	48,2	43,1	58,2	50,4	51,0	0,6	1,1 %
Sonderrücklagen	10,5	13,0	4,2	3,4	17,3	11,3	-6,0	-34,9 %

- 22 Aus der Tabelle geht hervor, dass mit Abschluss der Haushalte 2011 Verlustvorträge in Höhe von insgesamt rd. 8,1 Mio. € festgestellt und in das Folgejahr übertragen worden sind. Die Höhe der gebildeten Rücklagen und der übertragenen Reste insgesamt hat rd. 110,4 Mio. € betragen.
- 23 Unter den Rücklagen und Resten sind Ausgabereste von rd. 43,1 Mio. €, investive Rücklagen von rd. 51,0 Mio. € sowie Sonderrücklagen in Höhe von rd. 11,3 Mio. €, z. B. aufgrund von Mehreinnahmen aus Vorschusszahlungen der EU. Bei Ausgaberesten handelt es sich um nicht verbrauchte konsumtive Haushaltsmittel, die im Folgejahr nicht mehr finanziert sind. Sollen Ausgabereste 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 bei Bedarf im Folgejahr grundsätzlich neben den Haushaltsanschlügen in Anspruch genommen werden. Allerdings ist in diesen Fällen sicherzustellen, dass ein gleichhoher Betrag aus einem Haushaltsanschlag an anderer Stelle nicht verausgabt wird, um den mit dem Bund vereinbarten strukturellen Finanzierungssaldo aus der Verwaltungsvereinbarung einzuhalten.
- 24 Einnahmen aus dem Konjunkturprogramm II des Bundes haben im Jahr 2011 zu Mehreinnahmen von rd. 14,8 Mio. € geführt, weil die Mittel aus diesem Programm vollständig im Jahr 2009 veranschlagt worden waren. 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 Haushaltsjahre betreffen. Bei Ansatz dieser Beträge wäre die Vergleichbarkeit mit Haushalten der Vorjahre beeinträchtigt.

5 Übereinstimmung zwischen Haushaltsrechnung und Büchern

- 25 Nach § 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 2011 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

- 26 Der Abschluss der bremischen Haushalte für das Haushaltsjahr 2011 ist auf Seite 58 der Haushaltsrechnung des Landes und auf Seite 48 der Haushaltsrechnung der Stadtgemeinde dargestellt. Er weist als kassenmäßigen Abschluss nach § 82 LHO Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben in Höhe von jeweils 11.883.270.344,46 € für das Land und 3.409.317.748,84 € für die Stadtgemeinde aus, somit insgesamt 15.292.588.093,30 €.

7 Finanzierungssaldo

- 27 Der Finanzierungssaldo nach § 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 2011 auf Seite 49 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 Fehlbetrags nicht berücksichtigt.
- 28 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 2011 hat die Haushaltsrechnung der Stadtgemeinde Bremen beim Finanzierungssaldo eine Unterdeckung von 451.591.595,80 € (ohne Konsolidierungshilfe) ausgewiesen.

8 Haushaltsüberschreitungen

- 29 Nach § 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 nach § 4 HG 2011 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, 6 HG 2011). Werden Ausgaben über die Ausgabeermächtigung für eine Haushaltsstelle oder einen Deckungskreis hinaus geleistet, verstößt dies gegen das Budgetrecht des Parlaments. Nach § 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.
- 30 Für das Haushaltsjahr 2011 hat der Rechnungshof drei Überschreitungen mit einem Betrag von zusammen 56.805,89 € bei Haushaltsstellen ermittelt, die nicht zu einem Deckungskreis gehörten. Ferner hat er drei Überschreitungen von Deckungskreisen in Höhe von 9.949,25 € festgestellt. Zusammen sind das sechs Überschreitungen in einer Gesamthöhe von 66.755,14 €. Im Vorjahr sind es zusammen vier Überschreitungen in einer Gesamthöhe von 64.833,04 € gewesen.
- 31 Die Ressorts haben die Überschreitungen zwar durch Maßnahmen zum Ausgleich der Haushalte bei den Jahresabschlussarbeiten berücksichtigt. So sind geringere Beträge den Rücklagen zugeführt und niedrigere Reste übertragen worden. Das Finanzressort hat die anderen Senatsressorts - wie in den Vorjahren - mehrfach daran erinnert, dass Haushaltsstellen und Deckungskreise nicht überschritten werden dürfen. Trotz dieses Hinweises ist das Budgetrecht des Parlaments erneut verletzt worden. Das Finanzressort hat in seiner Vorlage für die Sitzungen der HaFA am 6. Juli 2012 über die Haushaltsüberschreitungen berichtet (Vorlage 18/171 L, zugleich 18/196 S).

9 Erwirtschaftung veranschlagter Minderausgaben und nicht erreichter Einnahmeanschläge

- 32 Nach § 11 Abs. 2 LHO sind nur diejenigen Ausgaben im Haushaltsplan zu veranschlagen, die im Haushaltsjahr voraussichtlich fällig und damit

kassenwirksam werden. Im Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2011 wurden bei den folgenden Haushaltsstellen Minderausgaben veranschlagt:

Veranschlagte Minderausgaben		
Haushaltsstelle	Zweckbestimmung	Anschlag in €
3401/974 01-5	Minderausgaben	-364.500
3402/974 01-9	Minderausgaben	-364.500
3501/974 99-1	Minderausgabe	-154.000
3950/974 99-0	Minderausgabe	-150.000
Summe		-1.033.000

- 33 Aus der Übersicht geht hervor, dass bei vier Haushaltsstellen Minderausgaben in Höhe von insgesamt -1.033.000 € veranschlagt wurden. Das Finanzressort hat überwacht, ob die im Haushalt veranschlagten Minderausgaben erwirtschaftet wurden. Im Vollzug des Haushalts sind sie vollständig aufgelöst worden.
- 34 Das Finanzressort hat auch überwacht, ob für nicht erreichte Einnahmeanschlüsse Ausgaben eingespart oder Mehreinnahmen an anderer Stelle nachgewiesen worden sind. Für einige nicht erreichte Einnahmeanschlüsse haben Ressorts Verlustvorträge gebildet, statt Einsparungen oder Mehreinnahmen an anderer Stelle nachzuweisen. Auf diese Weise haben die Ressorts für ihr Budget den Ausgleich zwischen Einnahmen und Ausgaben hergestellt.

10 Einhaltung der haushaltsgesetzlichen Kreditermächtigungen

- 35 Nach § 13 HG 2011 konnte die Senatorin für Finanzen für verschiedene Zwecke betraglich begrenzt Kredite aufnehmen. Der Rechnungshof hat geprüft, ob sie die Ermächtigungsgrenzen eingehalten hat.
- 36 Nach § 13 Abs. 2 HG durften Kassenkredite bis zu 8 % der veranschlagten Haushaltsmittel aufgenommen werden; das sind 296.228.435,20 €. Diesen Rahmen hat das Finanzressort eingehalten.
- 37 Die übrigen Kreditermächtigungen aus § 13 HG hat das Finanzressort entweder nicht in voller Höhe oder gar nicht in Anspruch genommen.



**11 Bürgschaften, Garantien und Treuhandvermögen
„Bürgschaften (Stadt)“**

- 38 Die Senatorin für Finanzen war nach § 17 Abs. 1 HG 2011 ermächtigt, neue Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen bis zu 635 Mio. € zu übernehmen.
- 39 Neue Verpflichtungen ist sie in Höhe von rd. 203,7 Mio. € eingegangen. Der Gesamtbestand solcher Verpflichtungen hat sich gegenüber dem Stand vom 31. Dezember 2010 um rd. 81,0 Mio. € erhöht. Am 31. Dezember 2011 hat er 578.883.625,91 € betragen. Die Ermächtigungsgrenzen des HG 2011 hat die Senatorin für Finanzen nicht überschritten.



Schulden, Steuern und Zinsen

1 Vorläufige und endgültige Daten

- 40 In seinem letzten Jahresbericht berichtete der Rechnungshof über die Entwicklung von Schulden, Steuern und Zinsen bis einschließlich 2011. Die damaligen vorläufigen Zahlen des Finanzressorts haben sich nicht mehr verändert. Der Haushalt für das Jahr 2012 war bei Redaktionsschluss für diesen Jahresbericht noch nicht endgültig abgeschlossen. Deshalb stellt der Rechnungshof für das Jahr 2012 die vorläufigen Daten des Finanzressorts dar. Die Konsolidierungshilfen des Bundes an das Haushaltsnotlageland Bremen sind nicht enthalten.

2 Schulden

- 41 Die folgende Tabelle zeigt, wie sich die Schulden der Stadtgemeinde seit dem Jahr 2008 entwickelt haben. Dem Schuldenstand der Betriebe liegt der im Vermögensnachweis genannte Betrag zugrunde.

Entwicklung der Schulden in T€, gerundet			
Jahr	Gesamtschuldenstand am Jahresende	davon Schuldenstand der Eigenbetriebe und Sondervermögen	Veränderungen des Gesamtschuldenstands zum Vorjahr
2008	6.101.554	979.079	
2009	6.363.973	1.002.124	262.420
2010	6.987.032	1.075.388	623.058
2011	7.365.498	1.049.786	378.466
2012	7.827.366	993.521	461.868

- 42 Die über den Haushalt abgewickelten Schulden haben sich von 2011 auf 2012 insgesamt um rd. 462 Mio. € auf rd. 7.827 Mio. € erhöht. Der Schuldenanstieg hat sich damit im Gegensatz zum Vorjahr wieder beschleunigt. Die Schulden der städtischen Sondervermögen haben sich um mehr als 56 Mio. € verringert. Im Jahr 2012 haben die Schulden der städtischen Eigenbetriebe

und Sondervermögen rd. 990 Mio. € betragen, also etwa 12,7 % des Schuldenstands der Stadtgemeinde.

- 43 Über den Schuldenstand hinaus bestehen Verbindlichkeiten, die sich aus Kreditaufnahmen von Gesellschaften mit bremischer Mehrheitsbeteiligung ergeben haben. Diese Verbindlichkeiten sind in der Haushaltsrechnung 2011 des Finanzressorts veröffentlicht worden und betragen zum Stichtag 31. Dezember 2011 insgesamt rd. 1.598,3 Mio. €. Dieser Betrag setzt sich zusammen aus Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten in Höhe von rd. 1.263,8 Mio. €, langfristigen Verbindlichkeiten gegenüber der Freien Hansestadt Bremen in Höhe von rd. 7,7 Mio. € und sonstigen langfristigen Verbindlichkeiten in Höhe von rd. 326,8 Mio. €.

3 Steuern und Zinsen

- 44 Die Entwicklung der Steuereinnahmen (einschließlich Schlüssel- und Ergänzungszuweisungen des Landes an die Stadtgemeinde) sowie der Zinsausgaben ist der folgenden Tabelle zu entnehmen, die auch das Verhältnis der Zinsausgaben zu den Steuern (Zins-Steuer-Quote) darstellt.

Steuern und Zinsen in T€ sowie das Verhältnis der Zinsausgaben zu den Steuern in %, gerundet			
Jahr	Steuereinnahmen	Zinsen	Zins-Steuer-Quote
2008	1.018.625	224.605	22,0
2009	876.141	250.866	28,6
2010	857.875	252.879	29,5
2011	985.078	240.257	24,4
2012	948.804	257.786	27,2

- 45 Im Jahr 2012 sind die Steuereinnahmen (einschließlich der Finanzaufweisungen) gegenüber dem Jahr 2011 um rd. 3,7 % auf rd. 948,8 Mio. € gesunken. Die Einnahmen enthalten neben den direkten kommunalen Steuern auch die Schlüssel- und seit 2008 die zusätzlichen Ergänzungszuweisungen des Landes. Im Jahr 2012 haben die Schlüssel- und Ergänzungszuweisungen rd. 340,6 Mio. € betragen. Die Gesamteinnahmen haben damit nicht ganz das Niveau des Vorjahres erreicht.



- 46 Die Zinsausgaben stiegen im Zeitraum von 2008 bis 2012, außer im Jahr 2011. Im Jahr 2012 haben sie sich um rd. 17,5 Mio. € (rd. 7,3 %) auf rd. 257,8 Mio. € erhöht. Nachdem die Zins-Steuer-Quote im Jahr 2011 im Vergleich zum Vorjahr rückläufig war, ist sie im Jahr 2012 wieder um 2,8 Prozentpunkte auf 27,2 % angestiegen.





II Prüfungsergebnisse

Bildung

Ressourceneinsatz für Betreuungsleistungen an Ganztagschulen

Das Bildungsressort hat sich nicht an seine selbst entwickelten Zuweisungskriterien für Betreuungsmittel gehalten, sodass Ganztagschulen mit gleichem pädagogischem Auftrag unterschiedlich ausgestattet worden sind.

1 Entwicklung der Ganztagschulen

- 47 Schulen in Deutschland waren bis vor etwa zehn Jahren Lernorte, die Schülerinnen und Schülern nur halbtags offen standen. Ganztagschulen gab es nur wenige. In den Jahren 2003 bis 2009 hat die Bundesregierung mit dem Investitionsprogramm „Zukunft Bildung und Betreuung“ den Auf- und Ausbau von Ganztagschulen mit insgesamt 4 Mrd. € in allen 16 Ländern gefördert. Seitdem hat sich der Anteil von Ganztagschulen erhöht.
- 48 Bis zum Jahr 2003 gab es in der Stadtgemeinde Bremen lediglich zwei Ganztagschulen. Ausgelöst durch das Förderprogramm der Bundesregierung ist deren Zahl stetig gestiegen. Im Schuljahr 2010/11 waren rd. 35 % der allgemeinbildenden Schulen in Bremen Ganztagschulen.
- 49 Es wird zwischen drei Formen von Ganztagschulen unterschieden:
- In der gebundenen Form sind alle Schülerinnen und Schüler verpflichtet, an mindestens drei Wochentagen für jeweils mindestens sieben Zeitstunden an den ganztägigen Angeboten der Schule teilzunehmen.
 - In der teilgebundenen Form verpflichtet sich ein Teil der Schülerinnen und Schüler, an mindestens drei Wochentagen für mindestens sieben Zeitstunden an den ganztägigen Angeboten der Schule teilzunehmen.
 - In der offenen Form können einzelne Schülerinnen und Schüler auf Wunsch an ganztägigen Angeboten teilnehmen. Die Teilnahme ist für mindestens ein Schulhalbjahr verbindlich zu erklären.

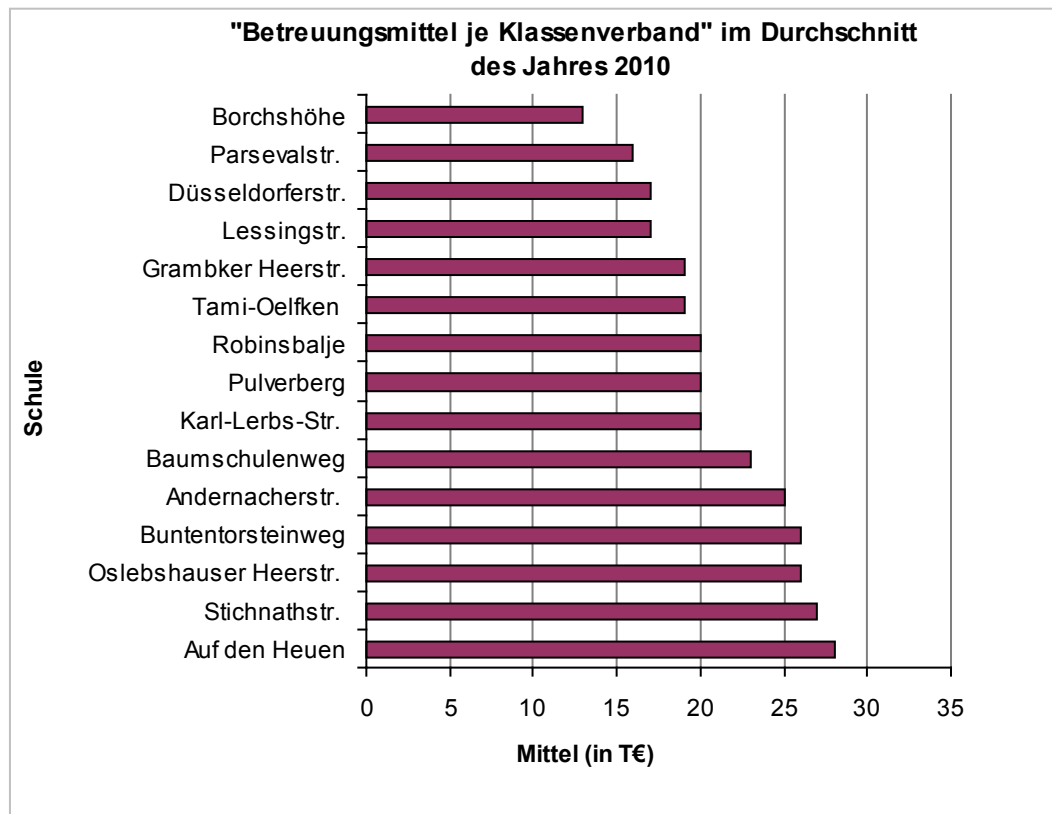


- 50 Das Bildungsressort stellt den Ganztagschulen Mittel für alle Tätigkeiten zur Verfügung, die über den Unterrichtsbetrieb hinausgehen. Ganztagschulen erhalten u. a. zusätzliches Personal für die Betreuung von Schülerinnen und Schülern.
- 51 Der Rechnungshof hat geprüft, nach welchen Kriterien das Bildungsressort den Ganztagschulen im Haushaltsjahr 2010 Mittel für Betreuungskräfte in Höhe von rd. 10 Mio. € zugewiesen hatte.

2 Personal für Betreuung

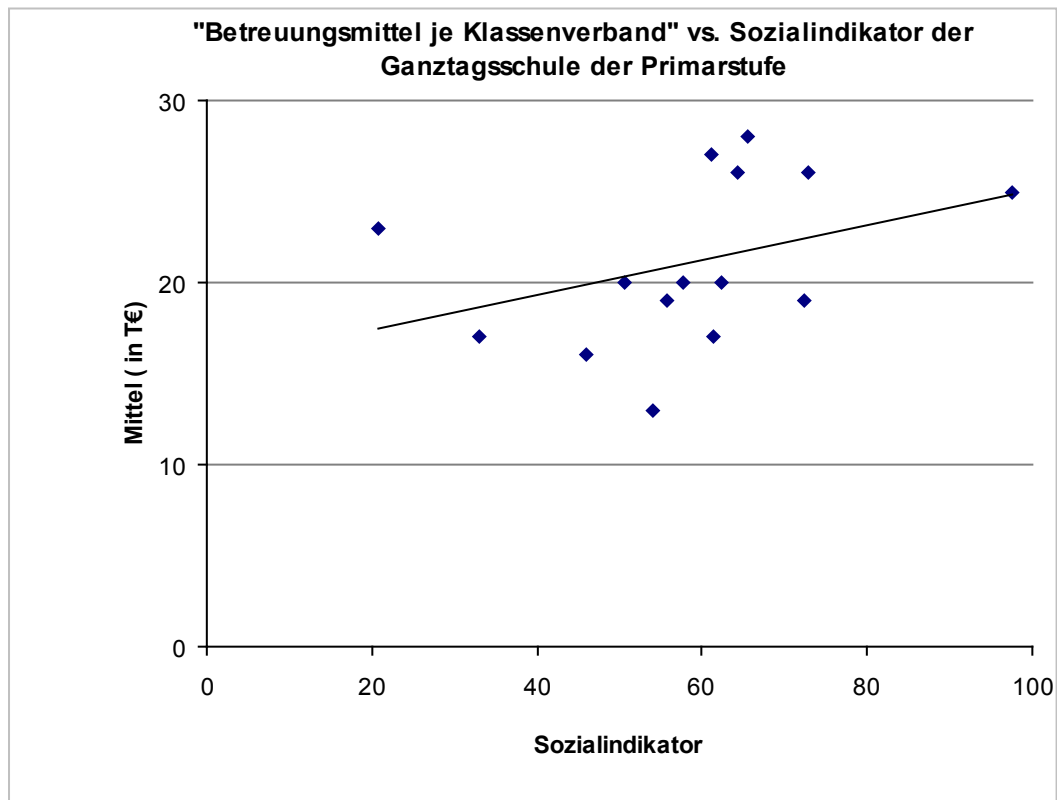
2.1 Ganztagschulen der Primarstufe

- 52 Im Haushaltsjahr 2010 gab es in Bremen 18 Grundschulen, die Ganztagsunterricht in gebundener Form anboten. Nach den Zuweisungsregelungen des Bildungsressorts waren je Woche und Klassenverband Betreuungsstunden für den ersten und zweiten Jahrgang im Umfang von 19,75 Zeitstunden sowie für den dritten und vierten Jahrgang im Umfang von 16,75 Zeitstunden vorgesehen. Dazu kam jeweils eine pauschale Vertretungsreserve von 7,5 %.
- 53 Im Prüfungszeitraum stellten das Bildungsressort rd. 40 % und private Träger rd. 60 % des Betreuungspersonals in der Primarstufe. Zur Finanzierung ihrer Dienstleistung erhielten die privaten Träger Zuwendungen.
- 54 Um den finanziellen Aufwand des Bildungsressorts für Betreuungskräfte in Ganztagschulen ermitteln zu können, hat der Rechnungshof Zuwendungsbescheide und Verwendungsnachweise der privaten Träger ausgewertet. Zur Ermittlung des finanziellen Aufwands für die beim Bildungsressort beschäftigten Betreuungskräfte hat der Rechnungshof nach Absprache mit dem Bildungsressort pro Vollzeitkraft einen Aufwand von 40 T€ zugrunde gelegt.
- 55 Aus dem so ermittelten Aufwand für Betreuungskräfte und aus der Zahl der Klassenverbände hat der Rechnungshof die Kennzahl „Betreuungsmittel je Klassenverband“ für 15 Grundschulen gebildet. Die Kennzahl sagt aus, wie viel Mittel das Bildungsressort für Betreuung im Ganztagsbetrieb durchschnittlich je Klassenverband einer Grundschule aufwandte. Drei Ganztagschulen der Primarstufe sind nicht in den Vergleich einbezogen, weil dort noch nicht in allen Jahrgängen ganztags unterrichtet worden war. Die Auswertung ergibt folgendes Bild:



- 56 Das Diagramm zeigt, dass sich die Mittel, die einer Grundschule für Betreuung zur Verfügung standen, trotz gleichen pädagogischen Auftrags und einheitlicher Kriterien für die Vergabe von Zeitstunden, bezogen auf die Kennzahl „Betreuungsmittel je Klassenverband“, erheblich unterschieden. Der Grundschule mit der höchsten Ausstattung in Höhe von rd. 28 T€ stand mehr als das Doppelte an Mitteln je Klassenverband für Betreuung im Ganztagsbetrieb zur Verfügung als der Schule mit der niedrigsten Ausstattung in Höhe von rd. 13 T€.
- 57 Da das Bildungsressort der Koppelung von sozialer Herkunft und Bildungschancen entgegenwirken will, hat der Rechnungshof geprüft, ob sich die Unterschiede dadurch erklären lassen, dass das Bildungsressort den Grundschulen aufgrund der sozialen Lage ihrer Schülerinnen und Schüler unterschiedliche Mittel für Betreuung zur Verfügung stellte, ohne dass dies aus seinen Zuweisungsregelungen erkennbar war.
- 58 Als Vergleichsgröße für die soziale Belastung einer Schule hat der Rechnungshof den Sozialindikator herangezogen, den das Sozialressort für jeden Ortsteil Bremens erstellt. Auf dieser Grundlage ermittelt das Bildungsressort für jede seiner Schulen einen Sozialindikator von 0 (geringe soziale Belastung) bis

100 (hohe soziale Belastung). Das folgende Diagramm veranschaulicht die Betreuungsmittel je Klassenverband in Abhängigkeit vom Sozialindikator:



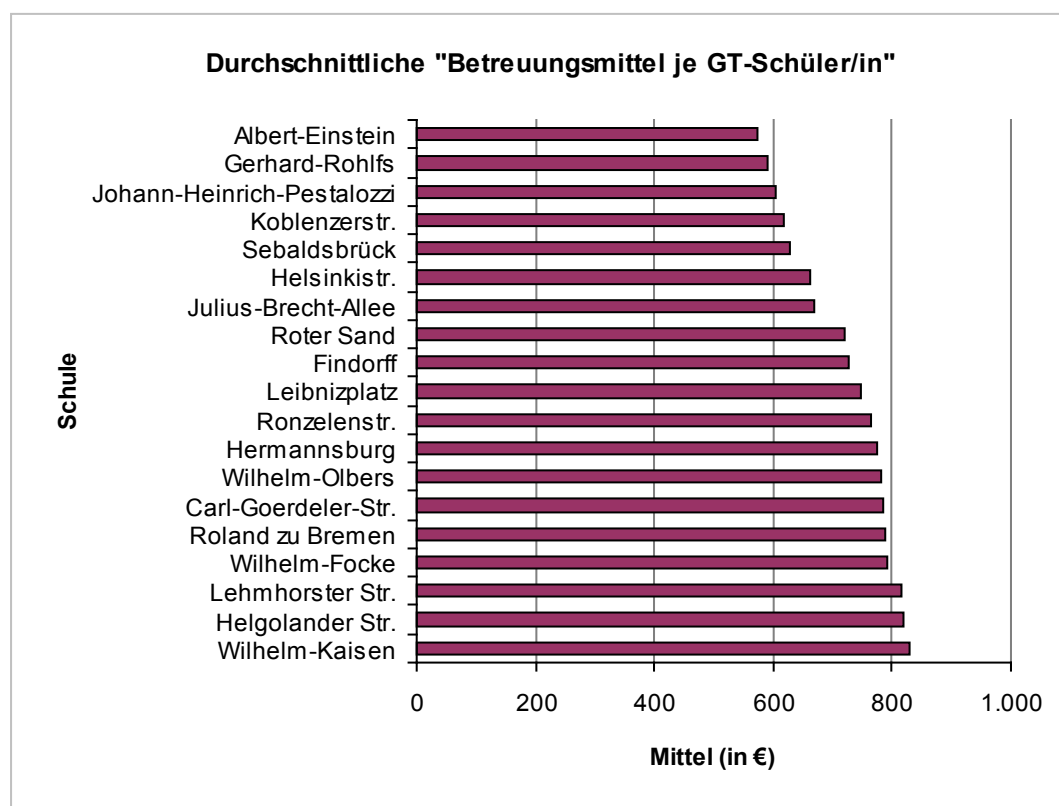
- 59 Das Diagramm weist auf einen schwachen Zusammenhang zwischen beiden Parametern hin. Bei Ganztagsschulen der Primarstufe mit höherem Sozialindikator hatte das Bildungsressort in der Tendenz auch mehr Mittel für Betreuung zugewiesen. Von Schule zu Schule aber gab es z. T. große Sprünge in der Höhe der zur Verfügung gestellten Mittel. So erhielten Schulen mit einem annähernd gleichen Sozialindikator deutlich voneinander abweichende Mittelausstattungen. Schulen mit niedrigem Sozialindikator verfügten über mehr Betreuungsmittel je Klassenverband als andere Schulen in wesentlich schlechterer sozialer Lage.

2.2 Ganztagsschulen der Sekundarstufe I

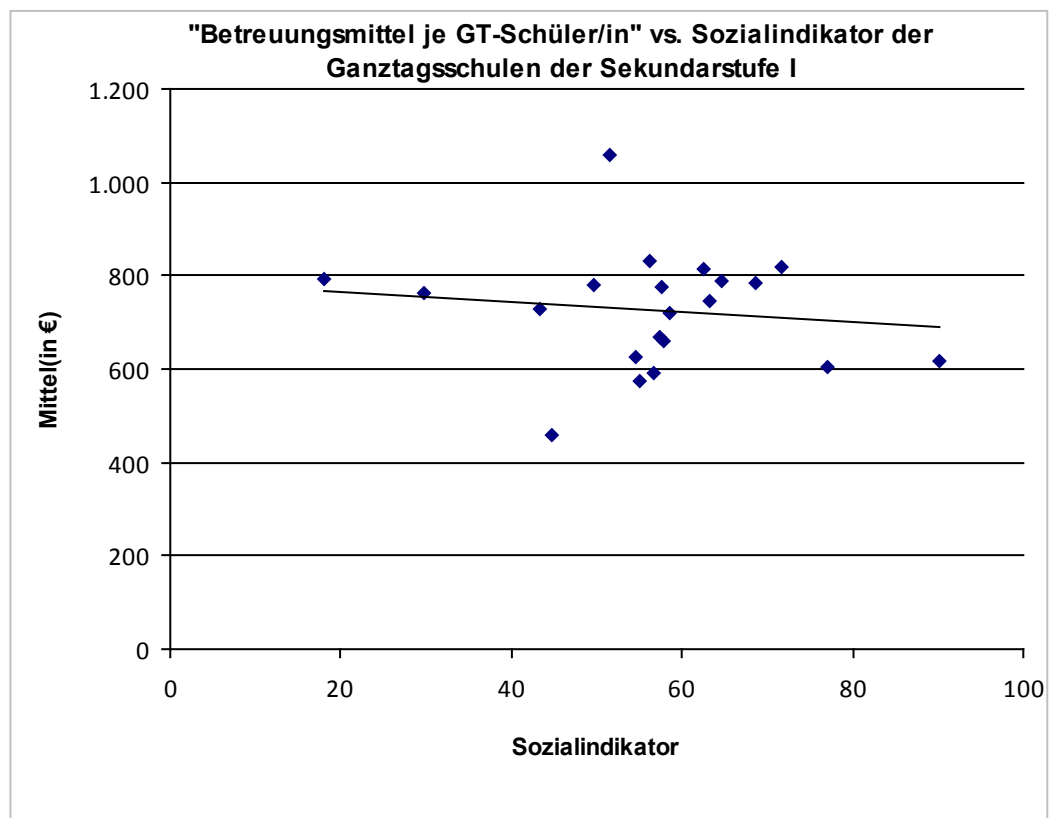
- 60 Das Bildungsressort hat auch für Betreuungsstunden an teilgebundenen Ganztagsschulen der Sekundarstufe I Zuweisungskriterien festgelegt. Die Betreuungszeit hat das Bildungsressort aber nicht klassenbezogen berechnet wie bei den Ganztagsschulen der Primarstufe, sondern schülerzahlbezogen. Es ist für teilgebundene Ganztagsschulen davon ausgegangen, dass dort 50 %

der Schülerinnen und Schüler ganztägig unterrichtet und betreut werden. Aus der Schülerzahl multipliziert mit dem Faktor 0,38 für Gymnasien und 0,53 für Oberschulen resultiert die Betreuungszeit je Woche. Betreuungskräfte in Ganztagschulen der Sekundarstufe I wurden im Haushaltsjahr 2010 nahezu ausnahmslos durch freie Träger gestellt und mit Zuwendungen finanziert.

- 61 Der Rechnungshof hat 19 der 24 teilgebundenen Ganztagschulen der Sekundarstufe I in seine Prüfung einbezogen und die Bescheide und Verwendungsnachweise ausgewertet. Die fünf nicht berücksichtigten Schulen wiesen Besonderheiten auf, die die Vergleichbarkeit eingeschränkt hätten: Aufgrund der unterschiedlichen Faktoren für Gymnasien und Oberschulen wurden die beiden Gymnasien mit Ganztagsbetreuung nicht einbezogen. Gleiches gilt für die drei Oberschulen, die für ihren Ganztagsbetrieb eine Mittagessenversorgung anboten und dafür von einem Caterer beliefert wurden, weil der Verpflegungsaufwand im Haushaltsjahr 2010 noch nicht eindeutig vom Betreuungsaufwand abgegrenzt werden konnte.
- 62 Der Rechnungshof hat schulbezogen die Ausgaben für Betreuung im Haushaltsjahr 2010 anhand der Kennzahl „Betreuungsmittel je GT-Schüler/in“ verglichen, wie im folgenden Diagramm veranschaulicht:



- 63 Das Diagramm zeigt, dass Ganztagschulen der Sekundarstufe I für Betreuung, bezogen auf die Kennzahl „Betreuungsmittel je GT-Schüler/in“, Mittel in deutlich unterschiedlicher Höhe zur Verfügung hatten. Die Ganztagschule mit der höchsten Ausstattung hatte jährlich rd. 831 € Betreuungsmittel für jede Schülerin und jeden Schüler im Ganztagsbetrieb zur Verfügung. Gegenüber der Schule mit der niedrigsten Ausstattung in Höhe von rd. 575 € ist dies annähernd der 1,4-fache Wert.
- 64 Der Rechnungshof hat auch für die Ganztagschulen der Sekundarstufe I geprüft, ob die Differenzen in der Ausstattung durch die soziale Belastung der Schulen begründet waren. Das folgende Diagramm veranschaulicht die „Betreuungsmittel je GT-Schüler/in“ einer Schule in Abhängigkeit vom Sozialindikator der Schule:



- 65 Das Diagramm weist nicht auf einen signifikanten Zusammenhang zwischen den beiden Parametern hin. Von Schule zu Schule gab es auch hier z. T. große Sprünge in der Höhe der zur Verfügung gestellten Mittel. Tendenziell hatten Ganztagschulen mit hohem Sozialindikator sogar weniger „Mittel je GT-Schüler/in“ zur Verfügung als Schulen mit niedrigem Sozialindikator.



2.3 Bildungsressort hat Kriterien nicht eingehalten

- 66 Die Prüfung hat ergeben, dass sich das Bildungsressort bei der Zuweisung von Betreuungsmitteln für Ganztagschulen in der Primarstufe und in der Sekundarstufe I nicht an die selbst entwickelten Kriterien hielt und Ganztagschulen mit pädagogisch gleichem Auftrag unterschiedlich ausstattete.
- 67 Das Bildungsressort hat den Feststellungen des Rechnungshofs widersprochen und eigene Berechnungen angestellt. Es hat dargelegt, dass sich unter Anwendung seiner Zuweisungsregeln die Ressourcen für Ganztagschulen nahezu gleichmäßig verteilen.
- 68 Das Bildungsressort hat seiner Betrachtung Sollzahlen zugrunde gelegt. Der Rechnungshof hat demgegenüber die Ressourcen, die im Haushaltsjahr 2010 den Schulen für den Ganztagschulbetrieb tatsächlich zur Verfügung gestellt wurden, im Einzelnen ermittelt.
- 69 Das Bildungsressort hat Erklärungen angeführt, wie die vom Rechnungshof ausgewiesenen Unterschiede bei der Ressourcenausstattung in Ganztagsgrundschulen entstanden sein könnten. Genannt hat es:
- Früh- und Spätbetreuung an Grundschulen,
 - Ferienbetreuung an Schwerpunktschulen und
 - hohe Krankenstände, die Vertretungspersonal und damit eine doppelte Finanzierung notwendig machen.
- 70 Die vom Bildungsressort genannten Aspekte erklären die unterschiedliche Ressourcenausstattung nicht hinreichend. Offen geblieben ist, unter welchen Voraussetzungen eine Schule zusätzliche Angebote machen kann, die andere Schulen nicht machen können. In welchen Fällen Schulen Zusatzleistungen anbieten können, ist nicht durch Zuweisungskriterien geregelt.
- 71 Der Rechnungshof hat das Bildungsressort aufgefordert, seine bisherige intransparente Zuweisungspraxis zu überprüfen und zu ändern, sowie einer nicht vertretbaren ungleichen Ressourcenausstattung von Ganztagschulen entgegenzuwirken.



3 Zuweisungskriterien für Lehrerwochenstunden

- 72 Der Rechnungshof hatte in einer früheren Prüfung (vgl. Jahresbericht 2010 - Stadt -, Tz. 75 ff.) festgestellt, dass die Regelausstattung von Schulen der Primar- und Sekundarstufe I mit Lehrerwochenstunden je Schülerin und Schüler sehr unterschiedlich war. Dies wirkt in den Betrieb von Ganztagschulen hinein und verstärkt das Problem, dass Ganztagschulen auch mit Betreuungskräften unterschiedlich ausgestattet sind.
- 73 Der Rechnungshof hatte seinerzeit u. a. ein transparentes Zuweisungsverfahren für die Regelausstattung eingefordert. Das Bildungsressort hatte erklärt, es arbeite daran, die Zuweisungsregelungen zu verbessern. Das Verfahren für die Zuweisung mit Lehrerwochenstunden ist aber nach wie vor nicht grundlegend geändert worden.
- 74 Der Rechnungsprüfungsausschuss hatte sich den Forderungen des Rechnungshofs angeschlossen und das Bildungsressort aufgefordert, über das Ergebnis der Überarbeitung bis zum Oktober 2011 zu berichten. Diesen Termin hielt das Ressort nicht ein. Auch den neuen Termin für die Vorlage des Berichts zum September 2012 ließ es ungenutzt verstreichen.



Soziales

Leistungsvergleich der Sozialzentren am Beispiel der Hilfe zum Lebensunterhalt

Bei annähernd gleichen Fallzahlen pro Vollzeitkraft weicht die Bearbeitungsqualität in den Sozialzentren deutlich voneinander ab. Die Bearbeitungsqualität muss insgesamt verbessert werden.

1 Hilfesystem des Sozialgesetzbuchs XII

- 75 Sozialhilfe wird nach den Vorschriften des Sozialgesetzbuchs (SGB) XII gewährt. Es ist nach verschiedenen Hilfearten gegliedert, z. B. Hilfe zur Gesundheit und zur Pflege, Eingliederungshilfe für behinderte Menschen, Hilfe zum Lebensunterhalt oder zur Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung. In der Stadtgemeinde Bremen sind insgesamt sechs regionale Sozialzentren des Amts für Soziale Dienste (AfSD) für Sozialhilfeleistungen zuständig.
- 76 Der Rechnungshof hat die Bearbeitung von Sozialhilfefällen durch die Sozialzentren verglichen. Er hat sich auf die Hilfe zum Lebensunterhalt (Kapitel 3 SGB XII) konzentriert. Dabei auftretende Fragestellungen und Probleme sind grundsätzlich auf andere Hilfearten übertragbar. Für die Prüfung hat er stichprobenweise Fallakten ausgewertet.

2 Personaleinsatz und Fallzahlen

- 77 In den Sozialzentren wird die Hilfe zum Lebensunterhalt durch Beschäftigte gewährt, die daneben u. a. noch für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (Kapitel 4 SGB XII) sowie für Hilfen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zuständig sind.
- 78 Zum Stichtag 30. Juni 2012 hatte jede Vollzeitkraft in den Sozialzentren durchschnittlich 183 Hilfefälle im Bestand zu bearbeiten. Die Schwankungsbreite zwischen den einzelnen Sozialzentren (175 - 187 Fälle) war gering. Die annähernd gleiche Auslastung wird dadurch erreicht, dass auf der Grundlage von Daten des Personalcontrollings ggf. ein Kapazitätsausgleich zwischen den Sozialzentren stattfindet.

3 Bearbeitungsqualität

3.1 Indikatoren für die Bearbeitungsqualität

79 Die Bearbeitungsqualität in den Sozialzentren lässt sich insbesondere an der Recht- und Zweckmäßigkeit der Fallbearbeitung messen. Der Rechnungshof hat dafür folgende Indikatoren herangezogen:

- Nachvollziehbare und vollständige Dokumentation der Hilfgewährung,
- Beachtung der fachlichen Vorgaben für angemessene Kosten der Unterkunft,
- Erkennen vorrangiger Unterhaltsansprüche gegen Dritte,
- Erkennen der zutreffenden Anspruchsgrundlage; Leistungen nach Kapitel 3 SGB XII belasten ausschließlich den Bremer Haushalt, während bei Leistungen nach Kapitel 4 SGB XII der Bund einen Teil der Kosten übernimmt.

3.2 Auswertung der Indikatoren

80 Die Auswertung der geprüften Akten anhand der Indikatoren hat Folgendes ergeben:

- Dokumentation: Bei im Schnitt rd. 14 % (Spannbreite der Sozialzentren zwischen 4 % und 29 %) der Akten fehlten für eine sachgerechte Bearbeitung notwendige Angaben. Die Hauptantragsbögen, auf denen alle maßgeblichen Daten zu erfassen sind, waren zudem nahezu durchgehend unvollständig ausgefüllt.
- Kosten der Unterkunft: In rd. 19 % (Spannbreite zwischen 9 % und 36 %) der untersuchten Akten hat der Rechnungshof Mängel festgestellt. Eine wesentliche Fehlerquelle war die Berücksichtigung unangemessen hoher Kosten der Unterkunft, ohne dass dafür sachliche Gründe erkennbar waren. Dies hatte unnötige Ausgaben zur Folge.
- Unterhalt: Ausweislich der geprüften Akten akzeptierten die Beschäftigten bei Geschiedenen oder Getrenntlebenden häufig die Angabe, dass kein Unterhaltsanspruch bestehe, ohne dass dies - z. B. durch ein Gerichtsurteil - nachgewiesen worden war. Damit hat es an einer Grundvoraussetzung zum Erkennen einer vorrangigen Leistung

gefehlt. Die durchschnittliche Fehlerquote in den Sozialzentren lag bei über 23 % (Spannbreite zwischen 5 % und 50 %) der untersuchten Fälle.

- Richtige Anspruchsgrundlage: Durchschnittlich 6,5 % (Spannbreite zwischen 0 % und 15 %) der untersuchten Fälle hätten richtig auf Anspruchsgrundlagen aus Kapitel 4 SGB XII statt aus Kapitel 3 SGB XII gestützt werden müssen. Bei einem Aufwand von rd. 15 Mio. € und einer 45%igen Erstattung durch den Bund (für das Jahr 2010) entspricht dies hochgerechnet einem Betrag von fast 440 T€ jährlich, der unnötig von Bremen getragen worden ist.

81 Die festgestellte durchschnittliche Fehlerhäufigkeit über alle betrachteten Indikatoren unterscheidet sich in den Sozialzentren - anders als die Fallzahl pro Vollzeitkraft - deutlich:

Vergleich der durchschnittlichen Fehlerquoten mit den Fallzahlen		
Sozialzentrum	Fallzahl pro Vollzeitkraft	Durchschnittliche Fehlerquote in %
1	184	29,4
2	179	6,6
3	175	11,6
4	187	19,7
5	183	21,0
6	186	13,6

82 Die Tabelle zeigt durchschnittliche Fehlerquoten der Sozialzentren, die zwischen knapp 7 % und fast 30 % liegen. Das deutet auf gravierende Unterschiede in der Bearbeitungsqualität in den Sozialzentren hin. Diese Unterschiede hängen nicht signifikant mit den Fallzahlen pro Vollzeitkraft zusammen, die nur unwesentlich voneinander abweichen. Mit vergleichbarem Ressourceneinsatz sind qualitativ erheblich unterschiedliche Ergebnisse erzielt worden. Daraus folgt, dass die Bearbeitungsqualität nicht allein von der quantitativen personellen Ausstattung abhängt.

3.3 Handlungsbedarf zur Verbesserung der Bearbeitungsqualität

- 83 Ungeachtet der vorhandenen Unterschiede zwischen den Sozialzentren weist die Fehlerhäufigkeit auf Verbesserungspotenzial bei der Bearbeitungsqualität hin. Auch der hohe Anteil erfolgreicher Widersprüche ist ein Indiz dafür.
- 84 Der Rechnungshof hat die Ergebnisse der Bearbeitung von Widersprüchen in den Sozialzentren und in der Widerspruchsstelle des Ressorts ausgewertet. Dabei hat er festgestellt, dass bereits in den Sozialzentren rd. die Hälfte der erhobenen Widersprüche durch Abhilfeentscheidungen erledigt worden ist. Hilft das Sozialzentrum nicht ab, leitet es den Widerspruch zur Entscheidung an die Widerspruchsstelle des Ressorts weiter. Dort wurde in weiteren rd. 15 % der verbliebenen Fälle dem Widerspruch stattgegeben. Damit hatten insgesamt knapp 60 % der mit Widerspruch angegriffenen Bescheide schon nach einer verwaltungsinternen Überprüfung keinen Bestand. Der darin zum Ausdruck kommende Anteil fehlerhafter Sachbearbeitung ist deutlich zu hoch.
- 85 Von Anfang an recht- und zweckmäßige Entscheidungen sind nicht nur rechtsstaatlich geboten. Sie senken die Zahl der Widersprüche, sodass sich auch die Arbeitsbelastung in den Sozialzentren verringert, und steigern zudem die Kundenzufriedenheit.
- 86 Um eine ordnungsgemäße Fallbearbeitung zu gewährleisten, bedarf es u. a. der Anleitung und Überprüfung von Arbeitsergebnissen durch Vorgesetzte. Die damit verbundene Aktenrevision stellt nicht nur eine kassenrechtliche Verpflichtung dar, sie ist auch ein geeignetes Instrument, um einen Überblick über die Recht- und Zweckmäßigkeit der Fallbearbeitung zu gewinnen. Für die Sozialzentren hat das Ressort geregelt, dass unmittelbare Vorgesetzte u. a. alle Neufälle und 10 % der Bestandsfälle auf rechtmäßige Bearbeitung prüfen sollen.
- 87 Der Rechnungshof hatte bereits im Jahr 2011 u. a. die Aktenrevision durch Vorgesetzte geprüft und erhebliche Defizite aufgezeigt (vgl. Jahresbericht 2012 -Stadt-, Tz. 141 ff.). Noch im November des gleichen Jahres hatte das Ressort die Bearbeitungsmängel eingeräumt und dargelegt, es habe Maßnahmen ergriffen, um die Mängel abzustellen und künftig zu vermeiden. Entsprechende Weisungen an die Sozialzentren seien erteilt worden.
- 88 Der Rechnungshof hat jetzt erneut festgestellt, dass Aktenrevisionen nur in wenigen Fällen stattgefunden haben. Es fehlt an der erforderlichen Dienst- und Fachaufsicht.

- 89 Die Sozialzentren haben die Weisungen des Ressorts nicht umgesetzt. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und das Ressort aufgefordert, dafür Sorge zu tragen, dass die Sozialzentren die Revisionsregelungen nunmehr einhalten. Die durch Aktenrevision gewonnenen Erkenntnisse lassen sich - wie die Erkenntnisse aus Widerspruchsverfahren - nutzen, um Schulungsbedarfe zu erkennen und so die Bearbeitungsqualität zu steigern. Ferner hat der Rechnungshof dem Ressort angesichts der unterschiedlichen Ergebnisse im Vergleich der Sozialzentren empfohlen, die Arbeitsabläufe und Bearbeitungsqualität in den Sozialzentren zu vergleichen. Erfolgreiche Vorgehensweisen sollte es im Sinne eines „best-practice-Verfahrens“ auf alle übertragen.

4 Stellungnahme des Ressorts

- 90 Das Ressort hat die Prüfungsergebnisse weitgehend anerkannt. Es hat zugesagt, in den Fachgremien auf die Einhaltung fachlicher Vorgaben hinzuwirken, Schulungen durchzuführen und weitere Maßnahmen zur Verbesserung der Bearbeitungsqualität zu treffen. Allerdings sei der hochgerechnete Erstattungsbetrag des Bundes (s. Tz. 80) durch fehlerhaft herangezogene Anspruchsgrundlagen ohne genaue Prüfung nicht nachvollziehbar. Diese Prüfung habe es inzwischen eingeleitet. Außerdem erarbeite es gemeinsam mit dem AfSD Vorgaben zu Inhalt, Struktur und Menge durchzuführender Aktenprüfungen.
- 91 Zum „best-practice-Verfahren“ weist das Ressort darauf hin, dass der organisatorische Aufbau der Sozialzentren identisch ist und die fachlichen Weisungen stadtweit gelten. Die Gründe für die unterschiedliche Bearbeitungsqualität könnten dem Vergleich nicht entnommen werden. Nach Auffassung des Ressorts und des AfSD sei das Hauptaugenmerk auf die Bearbeitungsqualität und die Einhaltung von Weisungen zu legen. Gleichwohl werde es das Thema in den Fachgremien ansprechen, um Hinweise auf unterschiedliche Vorgehensweisen zu erhalten und darauf aufbauend bessere Bearbeitungsqualitäten zu erzielen.
- 92 Der Rechnungshof hat dem Ressort das „best-practice-Verfahren“ gerade deshalb empfohlen, weil trotz annähernd gleicher Strukturen Qualitätsunterschiede bestehen. Es gilt, die Ursachen dafür zu ermitteln und zu prüfen, wie die Bearbeitungsqualität gesteigert werden kann. Solche Ursachen können auch in Verfahrensweisen liegen, die sich trotz gleicher Aufbauorganisation und Weisungslage in den Sozialzentren unterschiedlich entwickelt haben. Die Ursachensuche sollte sich z. B. auch auf Geschäftsprozesse sowie das Führungsverhalten erstrecken.





Jugend

Controlling der Hilfe zur Erziehung

Es fehlen belastbare Daten und messbare Ziele, um die Wirksamkeit geleisteter Hilfen zur Erziehung - auch vor dem Hintergrund zur Verfügung stehender Mittel - bewerten zu können.

1 Hilfe zur Erziehung

- 93 Nach § 27 Sozialgesetzbuch (SGB) VIII - Kinder- und Jugendhilfe - haben Personensorgeberechtigte bei der Erziehung eines Kindes oder eines Jugendlichen Anspruch auf Hilfe zur Erziehung, wenn eine dem Wohl des Kindes oder des Jugendlichen entsprechende Erziehung nicht gewährleistet ist und die Hilfe für seine Entwicklung geeignet und notwendig ist. Die Hilfe umfasst pädagogische Leistungen und reicht von ambulanten Hilfen innerhalb der Herkunftsfamilie bis hin zu stationären Unterbringungen, wenn ein Verbleib im elterlichen Haushalt nicht mehr möglich ist. Die konkrete Hilfe erbringen i. d. R. Dritte, wie freie Träger der Wohlfahrtspflege oder Pflegeeltern.
- 94 Bewilligt wird die Hilfe zur Erziehung von den Sozialzentren des Amtes für Soziale Dienste (AfSD). Die Kosten trägt die Stadt Bremen. Sie machen mit knapp 20 % einen erheblichen Anteil an den Sozialleistungen aus. Seit dem Jahr 2006 sind die Ausgaben kontinuierlich von rd. 71 Mio. € auf rd. 131 Mio. € jährlich gestiegen.

2 Ziele und Berichtswesen

- 95 Die Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen (Ressort) und das AfSD haben ein umfangreiches Controlling und Berichtswesen aufgebaut. Es soll dazu dienen, eine strukturierte Hilfeplanung aufzubauen, wirtschaftliche und nachhaltige Hilfen zu entwickeln sowie Transparenz für Politik und Öffentlichkeit herzustellen.
- 96 Das Ressort setzt einen Schwerpunkt bei vorbeugenden Hilfen zur Erziehung, die Kinder und Jugendliche in ihrer Entwicklung fördern und deren Eltern unterstützen sollen. Ressort und AfSD vereinbaren jährlich „Fachliche Ziele“, die überwiegend qualitative Ziele beschreiben. Für das Jahr 2012 hatte das Ressort erstmalig auch quantitative Ziele aufgenommen. Es plante, den



Anteil stationär untergebrachter junger Erwachsener zugunsten anderer Wohnformen um 2 % zu reduzieren und den Anteil der Vollzeitpflege an den außerfamiliären Hilfen um 2 % zu steigern.

- 97 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass Ausgangs- und Zielwerte weder insgesamt noch je Sozialzentrum hinreichend beschrieben waren. Dies ist aber notwendig, denn nur so lässt sich die Zielerreichung prüfen und bewerten. Er hat empfohlen, weitere messbare Ziele zu formulieren, z. B. zur Inanspruchnahme von sog. Familienräten und niederschwelligen Elternangeboten.
- 98 Das Ressort hat zugesagt, weitere Kennzahlen in sein Berichtswesen aufzunehmen. Es sei dann Aufgabe des AfSD und Gegenstand seiner Verhandlungen mit den Sozialzentren, die dafür erforderlichen Zielwerte zu vereinbaren.
- 99 Die „Fachlichen Ziele“ bilden den Rahmen für die jährlichen Zielvereinbarungen des AfSD mit den Sozialzentren. Sie werden um Erkenntnisse und Prognosen aus den Zuständigkeitsbereichen der Sozialzentren ergänzt. In Controllinggesprächen sollen die Ergebnisse im weiteren Jahresverlauf begleitend eingeschätzt und notwendige Maßnahmen zur Zielerreichung vereinbart werden.
- 100 Das vorgesehene Verfahren einschließlich der Controllinggespräche hielt das AfSD bis Ende 2009 weitgehend ein. Im Jahr 2010 führte es nur noch jeweils ein Controllinggespräch mit den Sozialzentren. Im Folgejahr verzichtete es ganz darauf. Die Zielvereinbarungen für das Jahr 2012 hat das AfSD erst im Spätherbst 2012 abgeschlossen. Das Ressort hat dies mit umfangreichen organisatorischen Veränderungen begründet, die erhebliche personelle Kapazitäten gebunden hätten.
- 101 Die Reorganisation im Ressort dauert bereits seit geraumer Zeit an. Organisatorische Veränderungen dürfen jedoch nicht dazu führen, dass über nahezu drei Jahre die Grundlagen fachlicher Steuerung nicht regelmäßig ermittelt werden. Der Rechnungshof erwartet, dass das AfSD Zielvereinbarungen mit den Sozialzentren künftig zeitnah zu Jahresbeginn abschließt und Controllinggespräche quartalsweise führt sowie dokumentiert.
- 102 Das Ressort hat zugesagt, mit Abschluss der Zielvereinbarungen für das Jahr 2013 werde das AfSD zum quartalsweisen Turnus der Controllinggespräche zurückkehren.

3 Qualität der Datenerfassung

- 103 Das Ressort wertet im Rahmen des Controllings alle im Fachverfahren dokumentierten zahlungsrelevanten Fälle zu einem festgelegten Zeitpunkt aus. Wenn Beschäftigte der Sozialzentren Daten aber nicht zeitnah in das Fachverfahren eingeben, werden die Fälle von den Auswertungen nicht erfasst. Neben dem Fachverfahren führen die Sozialzentren für stationäre Heimunterbringungen eine manuelle Aufstellung. Deren Ergebnis wich im Jahr 2011 erheblich von den im Fachverfahren ausgewiesenen Fallzahlen ab und ließ erhebliche Bearbeitungsunterschiede in den Sozialzentren erkennen. Das Erfassungsdefizit lag im Jahresdurchschnitt bei rd. 9 % - in absoluten Zahlen bei rd. 95 Fällen.
- 104 Um Entwicklungen in der Hilfe zur Erziehung erkennen und ggf. beeinflussen zu können, ist die Kenntnis der Fallzahlen der verschiedenen Hilfearten notwendig. Manuell geführte Listen sind besonders fehleranfällig und bergen das Risiko ungenauer Ergebnisse. Ziel muss es sein, die Erfassungsdefizite im Fachverfahren deutlich zu verringern und Doppelarbeiten durch zusätzliche manuelle Aufzeichnungen zu vermeiden.
- 105 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, die Datenqualität zu verbessern. Er hat empfohlen, Arbeitsabläufe zu vergleichen und positive Erkenntnisse auf alle zu übertragen.
- 106 Das Ressort hat Defizite in der Datenqualität eingeräumt und eine Verbesserung zugesagt. Um Plausibilitäts- und Erfassungslücken zu benennen und Handlungsempfehlungen zu erarbeiten, haben Ressort und AfSD eine Arbeitsgruppe eingesetzt.

4 Kostenbewusstsein bei der Hilfeauswahl

- 107 Das Ressort wertet die Kosten der Hilfe zur Erziehung auf Basis der tatsächlichen Zahlungen gesamtstädtisch aus. Die Kosten je Sozialzentrum erhebt das Ressort bisher nicht. Die Sozialzentren orientieren sich an den „Fachlichen Zielen“ und Fallzahlen. Auf die Auswahl von Hilfen im Einzelfall haben Kosten nur geringen Einfluss.
- 108 Finanzdaten wie Gesamtkosten, Kosten pro Fall oder durchschnittliche Kosten je Hilfeart sind wichtige Elemente für die Analyse von Kostenentwicklungen und deshalb neben Zielen und fachlichen Erwägungen bei der Hilfeauswahl zu berücksichtigen. Abweichungen lassen sich auf diese Weise schneller erkennen, sodass zeitnah lenkend eingegriffen werden kann.

- 109 Der Rechnungshof hatte bereits im Jahr 2006 die alleinige Steuerung über Fallzahlen kritisiert und eine Zusammenführung von Fach- und Ressourcenverantwortung in den Sozialzentren gefordert (vgl. Jahresbericht 2006 - Land -, Tz. 472 ff.). Entgegen der seinerzeitigen Zusage hat das Ressort dies aber bis heute nicht umgesetzt.
- 110 Der Rechnungshof erwartet vom Ressort, die Verantwortung für fachliche Entscheidungen und daraus entstehende Kosten zusammenzuführen, um verstärktes Kostenbewusstsein zu schaffen. Dafür ist es zunächst erforderlich, Kosten nach Sozialzentren getrennt zu ermitteln, sie mit Kennzahlen zu hinterlegen und auszuwerten.
- 111 Das Ressort hat erläutert, die Kostenbetrachtung im Einzelfall spiele je nach Hilfeart in unterschiedlicher Größenordnung durchaus eine Rolle. Es hat eingeräumt, die Auseinandersetzung mit den Kosten müsse besser dokumentiert werden. Hierzu bereite es Fortbildungsmaßnahmen vor. Daneben prüfe es technische Möglichkeiten, Finanz- und Falldaten mindestens auf Sozialzentrumsebene zusammenzuführen.

5 Qualität und Wirksamkeit der Hilfen

- 112 Das AfSD beschrieb für das Jahr 2011 einzelne Maßnahmen und hinterlegte sie mit Indikatoren, um Anhaltspunkte für die Wirksamkeit von Hilfen zu gewinnen. Diese flossen in die Zielvereinbarungen mit den Sozialzentren ein. Auswertungen und die vorgesehenen Controllinggespräche fanden jedoch nicht statt (s. Tz. 100). Im Folgejahr hat das AfSD weitgehend auf messbare Wirkungsziele verzichtet.
- 113 Die erwartete Wirksamkeit einer Maßnahme ist eine wichtige Entscheidungsgrundlage für ihre Auswahl, auch unter Berücksichtigung des für sie erforderlichen Einsatzes von Finanzmitteln. Deshalb ist es notwendig, Wirkungsziele für die verschiedenen Hilfearten zu definieren und im Einzelfall in die Hilfeplanung einfließen zu lassen. Ohne Ziele sind weder Aussagen zur Wirkung der Hilfen noch zur Qualität der von Dritten (s. Tz. 93) erbrachten Leistungen möglich.
- 114 Um die Wirksamkeit der Hilfen beurteilen zu können, ist das Zusammenspiel unterschiedlicher Indikatoren zu bewerten. Anhaltspunkte können u. a. die Dauer der Hilfen, häufige Wechsel oder Abbrüche von Maßnahmen sein.
- 115 Der Rechnungshof hat das Ressort gebeten, künftig über die „Fachlichen Ziele“ hinaus messbare Wirkungsziele zu formulieren und für die Praxis

zu nutzen. Erst dann werden belastbare Aussagen zur Qualität erbrachter Leistungen, zur Wirksamkeit getroffener Maßnahmen und hierfür eingesetzter Mittel möglich sein.

- 116 Das Ressort hält die Forderung des Rechnungshofs zwar für nachvollziehbar. Allerdings sei sie nach fachlicher Einschätzung im Einzelfall nur schwer umsetzbar. Derzeit werde in Bremen im Rahmen eines wissenschaftlich begleiteten Projekts daran gearbeitet, Wirkungsindikatoren zu bilden.

6 Hilfeplanung in den Sozialzentren

- 117 Nach dem SGB VIII dienen Hilfepläne als Grundlage für die Hilfestellung und enthalten Feststellungen über Bedarf, Hilfeart sowie notwendige Leistungen. Die Hilfepläne werden für festgelegte Bewilligungszeiträume erstellt und sind gemeinsam mit den betroffenen Kindern oder Jugendlichen und ihren Erziehungsberechtigten zu entwickeln. In regelmäßigen Abständen ist zu überprüfen, ob die Hilfe weiterhin geeignet, notwendig und zielgerichtet ist.
- 118 Um Vereinbarungen und Ziele als verbindlich zu dokumentieren, sind Hilfepläne regelmäßig von den Betroffenen zu unterzeichnen. Zum Ende eines Hilfeabschnitts übersenden freie Träger Entwicklungsberichte. Sie enthalten ausführliche Beschreibungen zur Entwicklung der jungen Menschen und schlagen ggf. weitere Maßnahmen vor. Anhand der Entwicklungsberichte bewerten die Sozialzentren den bestehenden Hilfeplan und passen ggf. den weiteren Hilfeverlauf an.
- 119 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Hilfepläne eine individuelle und kritische Auseinandersetzung mit der Problemlage und den formulierten Zielen des Einzelfalls nur in wenigen Fällen erkennen lassen. Aus- und Bewertungen zum Verlauf und zur Wirksamkeit bisher gewährter Hilfen fehlen. Inwieweit Kosten bei der Auswahl der Hilfen eine Rolle spielen, ist nicht dokumentiert. Vielfach wird nicht deutlich, ob Betroffene bei der Erstellung des Hilfeplans tatsächlich eingebunden waren.
- 120 Ob die Sozialzentren Entwicklungsberichte anhand der im Hilfeplan definierten Ziele überprüft und bewertet haben, ist i. d. R. nicht zu erkennen. Es bleibt unklar, inwieweit Maßnahmen die gewünschte Wirkung erzielt haben. Eine aktive Einflussnahme und langfristige Hilfeplanung durch die Sozialzentren ist nur in einzelnen Fällen belegt. Für Veränderungen haben oftmals freie Träger den Anstoß gegeben.



- 121 Hilfeplanung und aktive Gestaltung der Einzelfälle sind für eine zielgerichtete, wirksame und nachhaltige Hilfe unerlässlich. Das gilt auch für die Einbindung der Betroffenen. Es ist originäre Aufgabe der Sozialzentren, notwendige Hilfen passgenau und vorausschauend zu gewähren. Dazu gehört es auch, Entwicklungsberichte anhand im Hilfeplan formulierter Ziele zu überprüfen, bei Bedarf weitere Hilfen einzuleiten und Ergebnisse zu dokumentieren.
- 122 Der Rechnungshof hat das Ressort gebeten, Handlungsschritte für die Steuerung der Einzelfälle und deren Dokumentation festzulegen. Hilfepläne unter Einbeziehung der Betroffenen bilden dafür die Grundlage.
- 123 Das Ressort hat darauf hingewiesen, die individuelle Auseinandersetzung mit Problemlagen könne in ihrer Vielschichtigkeit nicht immer dokumentiert werden. Dennoch habe das AfSD die Sozialzentren u. a. aufgefordert, eine Beteiligung von Betroffenen angemessen zu dokumentieren. Für das Jahr 2013 bereite das AfSD eine Fortbildung zur Hilfeplanung vor. Es werde die vorliegenden Erkenntnisse des Rechnungshofs aufgreifen.



Jugend

Bearbeitungsrückstände bei der Hilfe zur Erziehung

Bearbeitungs- und Zahlungsrückstände bei der Hilfe zur Erziehung verursachen ein erhebliches Haushaltsrisiko und müssen abgebaut werden.

1 Aufgabenverteilung in der Hilfe zur Erziehung

124 Hilfe zur Erziehung nach dem Sozialgesetzbuch VIII (Kinder und Jugendhilfe) bewilligt in der Stadtgemeinde Bremen das Amt für Soziale Dienste (AfSD) durch sechs Sozialzentren. Dort ist der Ambulante Sozialdienst Junge Menschen u. a. für Diagnostik zuständig und entscheidet über geeignete Hilfen. Die Wirtschaftliche Jugendhilfe bewilligt die Leistungen und bezahlt sie. Die Hilfen im Einzelnen erbringen im Regelfall Dritte, wie freie Träger der Wohlfahrtspflege oder Pflegeeltern. Die Ressortverantwortung liegt bei der Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen (Ressort).

2 Haushaltsrisiken durch Bearbeitungsrückstände

2.1 Rückstände bei Zahlungen

125 Das AfSD hat im Jahr 2012 aufgrund von Beschwerden freier Träger über ausstehende Zahlungen für erbrachte Hilfen zur Erziehung erhebliche Arbeitsrückstände bei der Fallbearbeitung in den Sozialzentren und deutliche Unterschiede in der Bearbeitungsdauer festgestellt. Durch die verzögerte Bearbeitung sind Zahlungsrückstände entstanden, die sich der Untersuchung zufolge zum 1. Juli 2011 auf rd. 4,8 Mio. € beliefen. Da dieser Untersuchung jedoch nur Durchschnittsentgelte und nicht alle Vorgänge zugrunde lagen, spricht vieles dafür, dass die tatsächlichen Zahlungsrückstände höher waren.

126 Im Sommer 2012 hat das Ressort gegenüber der Deputation für Soziales, Kinder und Jugend die Haushaltsentwicklung der Sozialleistungen seit 2010 als stabil dargestellt, gleichzeitig aber erstmalig Zahlungsrückstände für Hilfen zur Erziehung erwähnt. Es hat auf ein nicht bezifferbares Haushaltsrisiko auf der Ausgabenseite hingewiesen und eingeräumt, dies spiegele sich nicht in den Prognosen des Ressorts für die Entwicklung der Sozialleistungen wider. Der geschätzte Mehrbedarf könne innerhalb des Gesamtbudgets der Sozialleistungen gedeckt werden.



- 127 Um für künftige Haushalte das Risiko zusätzlicher Belastungen durch Altverpflichtungen und Verzugsfolgen zu vermeiden, hat der Rechnungshof das Ressort aufgefordert, die tatsächlichen Zahlungsrückstände in den Sozialzentren zu ermitteln und vor allem planvoll abzubauen. Ferner hat der Rechnungshof gebeten, die daraus resultierenden Zahlungen im Haushalt zu veranschlagen und die politischen Gremien über den Abbau der Zahlungsrückstände zu unterrichten.
- 128 Das Ressort hat mitgeteilt, es sei nicht möglich, die Zahlungsrückstände in den Sozialzentren sofort und genau zu ermitteln. Gleichwohl werde es künftig eine zusätzliche Auswertung in sein Fachcontrolling aufnehmen, sodass benötigte Mittel erkennbar würden und in künftigen Haushaltsplanungen berücksichtigt werden könnten. Das Ressort will dies künftig auch in seine Berichterstattung einfließen lassen.

2.2 Rückstände und Verluste bei Einnahmen

- 129 Um Bearbeitungsrückstände abzubauen und eine einheitliche Aufgabenwahrnehmung zu gewährleisten, hat das AfSD für die Wirtschaftliche Jugendhilfe die Reihenfolge der zu erledigenden Arbeiten in einer Prioritätenliste festgelegt. Danach sind gesetzliche Ansprüche der Leistungsberechtigten vorrangig sicherzustellen. Da infolgedessen Einnahmen, z. B. durch Heranziehung von Unterhaltspflichtigen, erheblich verzögert oder gar nicht mehr erhoben werden, schätzen Ressort und AfSD die entstehenden jährlichen Einnahmeverluste auf bis zu 2,6 Mio. €.
- 130 Einnahmen sind nach § 34 Abs. 1 LHO rechtzeitig und vollständig zu erheben. Prioritätenlisten dürfen nicht dazu führen, dass gesetzlich vorgeschriebene Einnahmen nicht erhoben werden. Andernfalls fehlen der Stadtgemeinde Einnahmen, die notwendige Ausgaben - auch für die Hilfe zur Erziehung - decken könnten.
- 131 Um Nachteile für den Haushalt der Stadtgemeinde zu vermeiden, hat der Rechnungshof das Ressort gebeten, die zeitnahe Fallbearbeitung in den Sozialzentren auch im Hinblick auf die Einnahmen sicherzustellen. Dazu ist es notwendig, den Umfang rückständiger Forderungen und ausstehender Einnahmen zu ermitteln. Nur so lassen sich Einnahmen zutreffend nach § 11 Abs. 2 LHO im Haushalt veranschlagen.
- 132 Das Ressort hat entgegnet, es sei gegenwärtig nicht zielführend, den Umfang rückständiger Einnahmen zu ermitteln. Rückständig seien Einnahmen, wenn Forderungen erhoben und Sollstellungen gefertigt würden, Zahlungen jedoch

nicht pünktlich eingingen. Die Einnahmen seien noch nicht gänzlich verloren, das Ressort sei bestrebt, Sollstellungen nachzuholen und Auswirkungen auf die Haushaltsveranschlagung zu prüfen.

- 133 Der Rechnungshof weist darauf hin, dass § 34 LHO sich nicht nur auf bereits zum Soll gestellte Forderungen bezieht, sondern die Pflicht begründet, alle Einnahmemöglichkeiten auszuschöpfen. Dazu gehört es nach den Verwaltungsvorschriften zu § 34 LHO auch, unverzüglich durch geeignete Maßnahmen die notwendigen Voraussetzungen für das Entstehen von Ansprüchen zu schaffen.

3 Abbau von Bearbeitungsrückständen

- 134 Ressort und AfSD haben Maßnahmen ergriffen, um die Bearbeitungs- und Zahlungsrückstände abzubauen:

- Das AfSD hat Zahlungszeiträume für die Hilfe zur Erziehung verlängert und vom Bewilligungszeitraum des Hilfeplans abgekoppelt. Die Regelung soll zu spürbaren Entlastungseffekten der Sachbearbeitung führen, da Vorgänge in größeren Zeitabständen zu bearbeiten sind.
- Ressort und AfSD haben sich für eine personelle Verstärkung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe entschieden. Als erste Maßnahme sind Zeitarbeitskräfte zur befristeten Entlastung des Stammpersonals eingestellt worden. Darüber hinaus haben Ressort und AfSD die Abordnung von Beschäftigten aus sog. Überhangbereichen, Arbeitszeiterhöhungen von Teilzeitkräften oder eine interne Umverteilung von Aufgaben angedacht.
- Bereits in der Vergangenheit hatte das AfSD die Klärung des Hilfebedarfs in schwierigen Einzelfällen (ambulantes Clearing) als befristete Entlastungsmaßnahme auf freie Träger verlagert. Eine Auswertung dieser Maßnahme im Wege einer Erfolgskontrolle hat bisher nicht stattgefunden. Das Ressort hat nunmehr untersucht, ob weitere Teilaufgaben wie Beratung oder Antragsaufnahme zur Vermittlung von Kindertagesbetreuung durch Dritte wahrgenommen werden könnten. Es hat noch nicht abschließend entschieden, weitere Aufgaben auszulagern.

- 135 Der Rechnungshof hat das Ressort darauf aufmerksam gemacht, dass die bisher getroffenen Maßnahmen das Problem der Bearbeitungsrückstände für

sich genommen zwar entschärfen, jedoch auch neue Fragen und Probleme aufwerfen:

- So hält der Rechnungshof die Entkopplung von Bewilligungs- und Zahlungszeitraum mit § 56 Abs. 1 LHO für nicht vereinbar, da Zahlungen über den Bewilligungszeitraum hinaus den Charakter einer Vorleistung haben. Es besteht die Gefahr von Überzahlungen und erhöhtem Arbeitsaufwand, da nachträglich jede Vorleistung überprüft und spitz abgerechnet werden muss. Der Rechnungshof hält es im Gegensatz zum Ressort auch nicht für vertretbar, davon auszugehen, dass die Entkopplung keine Vorleistung darstelle, sondern eine Bewilligung auf Widerruf bei Maßnahmeende. Damit wird verkannt, dass Hilfepläne Entscheidungen über Art und Dauer der Hilfe enthalten und die Grundlage für Zahlungen und Zahlungszeiträume bilden. Eine über den im Hilfeplan definierten Bewilligungszeitraum hinaus laufende Zahlung ist nicht zulässig. Der Rechnungshof hat das Ressort deshalb gebeten, die Entkopplung von Bewilligungs- und Zahlungszeiträumen zu beenden, mögliche Überzahlungen festzustellen und zurückzufordern.
- Die befristete Unterstützung der Beschäftigten durch den Einsatz von Zeitarbeitskräften ist grundsätzlich geeignet, Bearbeitungs- und Zahlungsrückstände abzubauen. Ob der erwartete Nutzen tatsächlich eintritt und den Aufwand rechtfertigt, bedarf dabei einer begleitenden Überprüfung.
- Überträgt das AfSD Aufgaben an freie Träger, so sind deren Leistungen zu vergüten. Darüber hinaus ist der entstehende Koordinierungsaufwand zu berücksichtigen. Den zusätzlichen Ausgaben stehen jedoch keine Einsparungen gegenüber, es sei denn, das Personalbudget wird entsprechend abgesenkt. Der Rechnungshof hält es für notwendig, vor Entscheidungen über weitere Aufgabenverlagerungen auf freie Träger zunächst das ambulante Clearing auszuwerten und dabei Auswirkungen auf Personalbedarf und Personalzielzahlen zu berücksichtigen. Das Ressort hat zugesagt, das ambulante Clearing auszuwerten und zu prüfen, inwieweit es dabei die Empfehlungen des Rechnungshofs berücksichtigen könne. Allerdings beruhten die bisherigen Überlegungen auf der Annahme, dass die Übergabe des Aufgabenpakets Tagespflege an Dritte ohne Personalabbau vorgenommen werde. Ziel der Aufgabenverlagerung sei die Auflösung von Überlastungssituationen der Beschäftigten.



- 136 Die bisher getroffenen Maßnahmen allein sind kaum geeignet, die Missstände nachhaltig zu beseitigen. Der Rechnungshof hat deshalb empfohlen, die unterschiedliche Bearbeitungsdauer in den Sozialzentren (s. Tz. 125) und ihre Auswirkungen auf Quantität und Qualität der Arbeitsergebnisse näher zu analysieren. Damit lassen sich Erkenntnisse im Sinne eines „best-practice“ gewinnen und ggf. auf alle übertragen. Entlastungen sollten - auch auf diese Weise - durch interne organisatorische Veränderungen herbeigeführt werden. Dabei sind vorrangig kostenneutrale Maßnahmen zu prüfen, zu denen die Verlagerung von Personal aus Überhangbereichen vor allem des Ressorts gehört.
- 137 Das Ressort hat zugesagt, Vorgehen und Arbeitsweise der Sozialzentren im Sinne eines „best-practice“ zu analysieren. Es bemühe sich gleichwohl um zumindest vorübergehende Personalverstärkung, um die Rückstände abzarbeiten. Sonst sei das Problem trotz aller Umorganisation und Arbeitserleichterungen nicht nachhaltig oder nur extrem langfristig zu lösen. Die Bitte des Rechnungshofs, auf Personal aus Überhangbereichen zurückzugreifen, sei nicht so zeitnah umsetzbar wie die Inanspruchnahme von Zeitarbeitskräften. Deren Einsatz in der Wirtschaftlichen Jugendhilfe werde zumindest in Teilen aus frei gewordenen Mitteln finanziert und belaste das Budget insofern nicht zusätzlich.
- 138 Der Rechnungshof weist abschließend darauf hin, dass sich das Haushaltsrisiko durch die Entscheidung, Einnahmemöglichkeiten nachrangig zu bearbeiten, noch vergrößert. Auch deshalb sollte diese Entscheidung revidiert werden. Das Ressort sollte gemeinsam mit dem Finanzressort prüfen, ob aus den dann zufließenden Einnahmen temporär Personal finanziert werden könnte, das zum Abbau der Rückstände eingesetzt wird.





Umwelt

Verwaltung von Kompensations- und Naturschutzflächen

Bremen hat die Unterhaltung und Pflege von Kompensations- und Naturschutzflächen einer landeseigenen Gesellschaft übertragen. Diese erfüllt ihre Aufgaben sachgerecht. Ein Flächenpool für Kompensationsmaßnahmen könnte zur Beschleunigung von Erschließungsmaßnahmen beitragen.

1 Naturschutz einschließlich Kompensationsmaßnahmen

- 139 Nach dem Bremischen Naturschutzgesetz müssen durch Bauvorhaben in Anspruch genommene Lebensräume für Tiere und Pflanzen weitgehend erhalten oder an anderer Stelle entsprechende Lebensräume hergestellt werden. In Genehmigungsverfahren werden Kompensationsmaßnahmen festgelegt. Die Kosten für die Herstellung und dauerhafte Pflege der Flächen haben die Vorhabenträger zu tragen. Die für solche Maßnahmen erforderlichen Mittel (Ablösebeträge) sind im Regelfall in einer Summe im Voraus fällig.
- 140 Sofern ein öffentlicher Vorhabenträger tätig ist, trägt er für 15 Jahre die Kosten der Kompensation. Zur Finanzierung der anschließenden dauerhaften Unterhaltung der Flächen hat Bremen einen Naturschutzfonds eingerichtet.
- 141 Im Jahr 1999 hat Bremen für die Unterhaltung und Pflege von Kompensations- und Naturschutzflächen eine GmbH gegründet. Sie erfüllt diese und andere Aufgaben, z. B. die Dokumentation der Naturentwicklung, auf rd. einem Drittel der Fläche Bremens. Die Gesellschaft verwaltet auch den Naturschutzfonds.
- 142 Im Jahr 2011 betreute die Gesellschaft 32 Kompensationsmaßnahmen aus Ablösebeträgen. Sie steuert die Mittelverwendung mit einem sachgerechten Projektcontrolling. Die Ablösebeträge werden voraussichtlich ausreichen, um die Kompensationsmaßnahmen für die jeweiligen Laufzeiten sicherzustellen. Außerdem findet Kompensation zunehmend auf benachbarten Flächen statt, sodass die Maßnahmen gebündelt durchgeführt werden können. Dadurch erzielt die Gesellschaft Synergieeffekte.



2 Einrichtung eines Flächenpools

- 143 Jeder Eingriff in den Lebensraum von Tieren und Pflanzen setzt nach dem Bremischen Naturschutzgesetz eine individuelle Untersuchung und Beurteilung der notwendigen Kompensationsmaßnahme voraus. In einer Handlungsanleitung hat das Umweltressort dieses Untersuchungsverfahren standardisiert und vereinfacht. Die Vorhabenträger sind verpflichtet, geeignete Flächen für die Umsetzung der Kompensation zu finden.
- 144 In Bremen ist die Suche nach geeigneten Flächen für Kompensationsmaßnahmen wegen der begrenzt zur Verfügung stehenden Flächen aufwendig. Erschließungsmaßnahmen ließen sich beschleunigen, wenn die öffentliche Hand Vorhabenträgern geeignete Flächen anbieten könnte.
- 145 Erstmals stand im Jahr 2010 ein Budget zur Verfügung, mit dem das Umweltressort Flächen angekauft hat, die für Kompensationsmaßnahmen angeboten werden können. Der Rechnungshof hat vorgeschlagen, weitere geeignete Flächen in einem Flächenpool vorzuhalten und bei Bedarf Erschließungsträgern anzubieten, so wie es nach dem Bremischen Naturschutzgesetz möglich ist.
- 146 Das Umweltressort hat dargelegt, ein Flächenpool würde zwar die Suche nach Kompensationsflächen für die Vorhabenträger beschleunigen und wäre mit finanziellen Vorteilen verbunden. Es müssten aber ausreichend Personal und Finanzmittel zur Verfügung stehen, um einen solchen Vorrat erwerben und unterhalten zu können. Zudem sei es nicht immer einfach, geeignete Flächen zu erwerben. So habe sich das Ressort bemüht, in den Parzellegebieten im Bremer Westen weitere Flächen aufzukaufen. Dort hätte aber bei den Eigentümern in der Vergangenheit eine geringe Verkaufsbereitschaft bestanden.
- 147 Die Verwaltung sollte ihre Anstrengungen fortsetzen, um nachhaltigen Naturschutz und zeitnahe Erschließungsmaßnahmen als Ziele weiter verfolgen zu können.

3 Naturschutzfonds

- 148 Das Umweltressort hat den Naturschutzfonds im Jahr 2005 eingerichtet und mit 2,5 Mio. € ausgestattet. Außerdem sind Mittel in den Naturschutzfonds geflossen, die aus dem Management von Flächen mit Naturschutzauflagen aus den Jahren 2001 und 2003 stammen. In den Jahren 2008 bis 2013 zahlte bzw. zahlt das Ressort zusätzlich jährlich 200 T€ in den Fonds ein. Künftig



wird auch die Gesellschaft (s. Tz. 141) selbst erwirtschaftete Überschüsse in den Naturschutzfonds einspeisen.

- 149 Zurzeit wächst das Fondsvermögen noch, insbesondere weil erst fünf Maßnahmen daraus finanziert werden. Bis zum Jahr 2020 müssen nach Ablauf der fünfzehnjährigen Frist zusätzlich 13 Maßnahmen aus dem Fonds finanziert werden. Dann kommt der Kapitalstock voraussichtlich an seine Grenze. Um das damit verbundene Haushaltsrisiko rechtzeitig abzuwenden, ist die Verwaltung in der Pflicht, für den sich abzeichnenden Finanzmittelbedarf Vorsorge zu treffen.





Bau

Sanierung und Umbau einer Begegnungsstätte

Das Bauressort hat es versäumt, mit der Sanierungsträgerin die für die Verwendung öffentlicher Mittel maßgeblichen Regelungen wirksam zu vereinbaren. Zudem hat das Ressort es hingenommen, dass die Sanierungsträgerin gegen Vorschriften des Vergaberechts sowie des Gefahrstoff- und Abfallrechts verstieß.

1 Regelungen und Vertragsgestaltung

- 150 Die Freie Hansestadt Bremen (Land und Stadtgemeinde) muss bei Baumaßnahmen § 24 LHO, die zugehörigen Verwaltungsvorschriften sowie die vom Bauressort entwickelten und vom Senat beschlossenen Richtlinien für die Planung und Durchführung von Bauaufgaben (RLBau) beachten. Das gilt auch für Zuwendungsbauten, bei denen diese Richtlinien Gegenstand der Auflagen im Zuwendungsbescheid werden. Die RLBau verpflichten u. a. dazu, aussagekräftige Planungsunterlagen und Erläuterungsberichte zu erstellen. Diese Unterlagen benötigen die parlamentarischen Gremien, um sachgerecht über eine Mittelbewilligung entscheiden zu können. Die RLBau sollen darüber hinaus für eine transparente Dokumentation der Bauabläufe und der Kostenkontrolle sorgen. Anhand dieser Dokumentation kann später nachvollzogen werden, ob die öffentlichen Mittel zweckentsprechend sowie wirtschaftlich und sparsam verwendet wurden.
- 151 Wenn mit öffentlichen Mitteln Baumaßnahmen nicht als Zuwendungsbauten, sondern auf Grundlage von Verträgen durchgeführt werden sollen, kann nichts anderes gelten: Auch in einem solchen Fall haben parlamentarische Gremien über die Mittelbewilligung zu entscheiden. Sowohl in der Planungs- als auch nach der Durchführungsphase ist dann nachzuweisen, dass die Mittel zweckentsprechend sowie wirtschaftlich und sparsam verwendet werden sollen bzw. worden sind.
- 152 Im Zuge der Stadtteilsanierung Hemelingen beauftragte das Bauressort eine im Mehrheitseigentum der Stadtgemeinde Bremen stehende Wohnungsbaugesellschaft (Sanierungsträgerin), zwei Gebäude zu sanieren und sie zu einer Begegnungsstätte umzubauen. Im August 2005 genehmigten die Gremien die Gesamtkosten der Baumaßnahme mit 3,279 Mio. €. Die Baumaßnahme, die von Juli 2007 bis August 2008 durchgeführt wurde,



verursachte Kosten von insgesamt rd. 3,034 Mio. € und unterschritt damit den ursprünglichen Kostenrahmen.

153 Die Verträge verpflichteten die Sanierungsträgerin, geltendes Recht und die mit der Bewilligung oder Bereitstellung öffentlicher Mittel verbundenen Bedingungen und Auflagen zu beachten. Einen Hinweis auf die Einhaltung der RL Bau enthielten die Verträge nicht.

154 Das Ressort hätte mit der Sanierungsträgerin ausdrücklich die Beachtung der RL Bau vereinbaren müssen. Der allgemeine Hinweis auf geltendes Recht war nicht ausreichend. Das Versäumnis führte dazu, dass die Sanierungsträgerin bei der Abwicklung der Baumaßnahme die Standards der RL Bau nicht beachtete:

- So hat sie dem Bauressort Unterlagen zur Planung vorgelegt, die weder einen ausführlichen Erläuterungsbericht noch den Nachweis über die Kalkulation der zu erwartenden Baunutzungskosten enthielten.
- Architekten- und Ingenieurbüros hat die Sanierungsträgerin mit Planungsleistungen beauftragt, ohne in den Verträgen ausreichende, d. h. den Richtlinien entsprechende, Vereinbarungen insbesondere zur Kostenkontrolle, Korruptionsprävention, Haftpflichtversicherung und zum Urheberrecht zu treffen.

155 Das Ressort hat darauf hingewiesen, die Bauarbeiten für die Begegnungsstätte habe die Sanierungsträgerin als Treuhänderin aus dem von ihr verwalteten Treuhandkonto bezahlt. Aus diesem Grund seien die RL Bau nicht aufzuerlegen gewesen.

156 Diese Argumentation überzeugt den Rechnungshof nicht. Die Verwendung öffentlicher Mittel durch eine Treuhänderin kann nicht anderen Regeln unterliegen, als wenn öffentliche Mittel unmittelbar aus dem Haushalt gezahlt werden. Der Rechtsfrage braucht aber nicht weiter nachgegangen zu werden, nachdem das Ressort ausgeführt hat, künftig müssten auch solche Dienstleister die seit April 2011 geltenden RL Bau beachten, die - wie die Sanierungsträgerin - Baumaßnahmen im eigenen Namen auf Rechnung der Stadtgemeinde durchführen.

2 Korruptionsprävention

157 Bei Baumaßnahmen der öffentlichen Hand ist für Korruptionsprävention zu sorgen. Im Jahr 2001 hat der Senat die Verwaltungsvorschrift zur Vermeidung

und Bekämpfung der Korruption in der öffentlichen Verwaltung der Freien Hansestadt Bremen (VV Antikorruption) erlassen. Die VV Antikorruption gilt für Dienststellen und Einrichtungen des Landes Bremen und der Stadtgemeinde Bremen. Die Sanierungsträgerin gehört nicht zu diesem Kreis und musste die Vorschrift folglich nicht ohne Weiteres beachten.

- 158 Zwar hatte das Bauressort im Jahr 2004 in einem Schreiben an die Sanierungsträgerin u. a. speziell auf die besonderen Bestimmungen für das öffentliche Auftragswesen in der VV Antikorruption hingewiesen. Auferlegt hatte das Ressort der Sanierungsträgerin jedoch nicht, diese Regelungen entsprechend anzuwenden oder ein vergleichbares Konzept für eine ausreichende Korruptionsprävention zu entwickeln und einzuhalten.
- 159 Die Sanierungsträgerin stellte lediglich sicher, dass bei zahlungsrelevanten Vorgängen das sog. Vier-Augen-Prinzip eingehalten wurde. Das reicht zur Korruptionsprävention jedoch nicht aus. Das Ressort hätte der Sanierungsträgerin vorgeben müssen, z. B. genaue Verfahrensabläufe für Ausschreibung, Wertung, Vergabe und Abrechnung von Aufträgen mit dem Ziel festzulegen, mögliche Korruption zu verhindern. Das hätte erfordert, u. a. Anforderungen an den Informationsfluss während der Angebotsphase zu formulieren, um Bieterkartelle zu vermeiden. So darf ausschließlich der Auftraggeber selbst Vergabeunterlagen an Firmen versenden und Bieter Auskünfte erteilen, damit Planungsbüros nicht wissen, welche Firmen am Wettbewerb beteiligt sind. Auf diese Weise können erfahrungsgemäß wettbewerbschädliche Absprachen und Einflussnahmen erschwert werden.
- 160 Um Manipulationen zu verhindern, hätte das Ressort der Sanierungsträgerin außerdem auferlegen müssen, Regelungen dafür zu treffen, wie die Angebote nach Eingang bei der Auftraggeberin bis kurz nach der Eröffnung zu behandeln sind. Üblich ist es z. B., dass eigens damit betrautes Personal die Angebote fälschungssicher kennzeichnet, auf Anhaltspunkte für Korruption durchsieht und nachrechnet.
- 161 Der Rechnungshof hat das Bauressort aufgefordert, künftig Sanierungsträgerinnen aufzuerlegen, entweder die VV Antikorruption entsprechend anzuwenden oder ein eigenes Konzept zu entwickeln, mit dem Korruption verhindert, erschwert oder zumindest erkennbar werden kann. Zwischenzeitlich, im Februar 2013, hat der Senat neue Regeln zur Korruptionsprävention beschlossen, die auch die Bremer Beteiligungsgesellschaften betreffen. Sie gehen weit über das Vier-Augen-Prinzip hinaus.



- 162 Das Bauressort hat mitgeteilt, es habe das durch die Sanierungsträgerin praktizierte Vier-Augen-Prinzip für geeignet gehalten, Korruption wirksam zu verhindern. Es hat zugesagt, künftig in Verträgen mit Gesellschaften Bremens die maßgeblichen Vorschriften für eine hinreichende Korruptionsprävention im Vergabewesen zu berücksichtigen.

3 Vergabevermerke

- 163 Als Sanierungsträgerin hatte die Gesellschaft das für öffentliche Auftraggeberinnen bzw. Auftraggeber geltende Vergaberecht einzuhalten. Nach § 30 Abs. 1 Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Teil A ist über die Vergabe ein Vermerk zu fertigen, der die einzelnen Stufen des Verfahrens, die maßgebenden Feststellungen sowie die Begründung der einzelnen Entscheidungen enthält. Die Stufen des Verfahrens sind

- rechnerische Prüfung,
- technische Prüfung,
- Prüfung der Eignung der Bewerberinnen und Bewerber hinsichtlich Fachkunde, Leistungsfähigkeit sowie Zuverlässigkeit und
- Prüfung der Angemessenheit der Preise.

Dabei muss der Aufwand für die Dokumentation dieser Stufen im Vergabevermerk in einem angemessenen Verhältnis zur Höhe des Vergabewertes stehen.

- 164 Die Sanierungsträgerin hat Vergabevermerke angefertigt, diese aber durchweg so allgemein gehalten, dass die einzelnen Wertungsstufen nicht nachvollziehbar sind. So war es nicht ausreichend, in Vergabevermerken ohne nähere Angaben zu erklären, die Preise seien angemessen und die Firmen fachkundig. Die Sanierungsträgerin hätte vielmehr nachvollziehbar je Gewerk darstellen müssen, wie sie die Angemessenheit der Preise und die Fachkunde der beauftragten Firmen tatsächlich geprüft hat. Beispielsweise hätte die Sanierungsträgerin vor Auftragsvergabe von Abbrucharbeiten im Vergabevermerk begründen müssen, warum sie den Stundenlohn von 1 € für eine Auszubildende bzw. einen Auszubildenden als angemessen ansah.
- 165 Das Ressort hat dargestellt, dass Auszubildende nicht dem Tariflohn unterlägen, sondern eine pauschale Vergütung erhielten. Daher sei der angesetzte Stundenlohn nicht zu prüfen gewesen. Ferner hat das Ressort mitgeteilt,

ausgewählte Vergabevermerke stichprobenartig geprüft zu haben. Es habe sich jedoch daraus kein Anlass ergeben, vergaberechtliche Verstöße der Sanierungsträgerin zu beanstanden.

- 166 Die Angemessenheit der Preise eines Angebots ist immer dann zu prüfen, wenn die Angaben Zweifel an deren Richtigkeit wecken. Das war bei dem genannten Stundenlohn der Fall. Der Rechnungshof hat dem Ressort empfohlen, künftig gleich zu Beginn einer Maßnahme darauf zu achten, dass beauftragte Dienstleisterinnen bzw. Dienstleister aussagekräftige Vergabevermerke anfertigen.

4 Mängel bei der Abwicklung der Baumaßnahme

- 167 Bei seiner stichprobenweisen Prüfung der Mittelverwendung hat der Rechnungshof zahlreiche Mängel bei der Abwicklung der Baumaßnahme festgestellt. Das Bauressort hat die von der Sanierungsträgerin erbrachten Leistungen ohne Beanstandungen abgenommen. Es hätte jedoch u. a. folgende Unzulänglichkeiten und Verstöße nicht hinnehmen dürfen:

- Die Sanierungsträgerin beauftragte eine Firma mit Abbrucharbeiten, ohne vor Beginn der Arbeiten die abzubrechenden Bauteile gemeinsam mit der Firma aufzumessen. Mangels transparenter Dokumentation lässt sich im Nachhinein nicht mehr feststellen, ob alle Abbrucharbeiten so durchgeführt wurden, wie sie in Auftrag gegeben und letztlich von Bremen bezahlt worden sind. Das verstößt gegen die vertragliche Pflicht, die Verwendung der öffentlichen Mittel nachzuweisen.
- Obwohl beim Abbruch auch Asbest ausgebaut und entsorgt werden musste, meldete die Sanierungsträgerin die Arbeiten nicht vorab beim Gewerbeaufsichtsamt an. Außerdem verfügte sie nicht über die vorgeschriebenen Entsorgungsnachweise für den Gefahrstoff. Daher konnte die Sanierungsträgerin weder den ordnungsgemäßen Umgang mit dem Gefahrstoff noch den Verbleib des Asbests nachweisen. Das verstößt gegen Gefahrstoff- und Abfallrecht.
- Mit mehreren Baufirmen waren Preisnachlässe vereinbart, die die Sanierungsträgerin jedoch bei der Abrechnung zuungunsten Bremens nicht abgezogen hat. Das hat das Ressort hingenommen und damit gegen die Pflicht zu einem wirtschaftlichen und sparsamen Umgang mit öffentlichen Mitteln verstoßen.



- Für den Einbau von zwei Wickeltischen für eine Kinderkrippe in der Begegnungsstätte bezahlte die Sanierungsträgerin 4.494 €. Zum einen entsprachen diese teuren Wickeltische nicht den Richtlinien für den Betrieb von Tageseinrichtungen für Kinder im Land Bremen, zum anderen waren sie weder üblich noch erforderlich. Auch in diesem Fall hat das Ressort hingenommen, dass die Sanierungsträgerin nicht wirtschaftlich und sparsam mit den Mitteln umgegangen ist.

168 Die Sanierungsträgerin schrieb die Verwendung von Tropenholz aus, ohne von den Bietern den Nachweis zu fordern, dass das Holz aus nachhaltiger, forstwirtschaftlicher Produktion stammt. Das Ressort hatte es versäumt, der Sanierungsträgerin aufzuerlegen, die Regelungen über die Berücksichtigung des Umweltschutzes bei der Durchführung öffentlicher Baumaßnahmen zu beachten.

169 Der Rechnungshof hat das Bauressort aufgefordert, dafür zu sorgen, dass Überzahlungen zurückgefordert und finanzielle Schäden von den Verantwortlichen ausgeglichen werden. Das Bauressort hat das für einen Teil der Bremen entstandenen Nachteile zugesagt. Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.



Verkehr

Erhaltungsmanagement von Straßen

Um den Sanierungsstau beim bremischen Straßennetz zu beseitigen und um das Straßenvermögen dauerhaft zu erhalten, müsste die Stadt innerhalb der nächsten zehn Jahre mehr als 240 Mio. € investieren.

Die Dimensionierung des Oberbaus von Straßen und Wegen sollte dem bundesweiten Standard angepasst werden, um unnötige Ausgaben zu vermeiden.

1 Straßenbaulast

- 170 Das Amt für Straßen und Verkehr (ASV) ist nach dem Bremischen Landesstraßengesetz die zuständige Straßenbaubehörde für alle dem Gemeingebrauch gewidmeten Verkehrsflächen der Stadtgemeinde Bremen mit Ausnahme der Hafengebiete und des Güterverkehrszentrums Bremens. Es ist Träger der sog. Straßenbaulast und damit verantwortlich für alle Aufgaben, die mit dem Bau und der Erhaltung der Straßen verbunden sind.
- 171 Für das Erhaltungsmanagement der Straßen steht dem ASV mit dem sog. Pavement-Management-System (PMS) unterstützend Informationstechnik zur Verfügung. Damit verwaltet das ASV Straßenbestands- und -zustandsdaten, die es regelmäßig aktualisiert und anschließend auswertet. Mit Hilfe des Systems kann das ASV u. a. ermitteln,
- welche Investitionsbedarfe über kürzere und längere Zeiträume bestehen, um marode Straßen wieder instand zu setzen und das Straßenvermögen dauerhaft zu erhalten,
 - welche baulichen Maßnahmen dafür konkret erforderlich sind,
 - wie hoch der derzeitige Straßenvermögenswert und der Sanierungsstau beim bremischen Straßennetz sind.
- 172 Der Rechnungshof hat geprüft, wie das ASV das PMS für seine Aufgabenwahrnehmung nutzt und wie sich das Anlagegut „Straße“ entwickelt. Er hat seiner Prüfung Daten der Jahre 2005 bis 2011 zugrunde gelegt.

2 Sanierungsstau

- 173 Das ASV wertet jährlich den Zustand des Straßennetzes mithilfe des PMS aus und ermittelt den Vermögenswert, der im Jahr 2011 für die etwa 1.382 km stadtbremischer Straßen rd. 1.135,2 Mio. € betrug. Im Vergleich zum Vorjahr ist dieser Wert um rd. 7,4 Mio. € gesunken.
- 174 Für die bauliche Unterhaltung hat das ASV nach Angaben des Senators für Umwelt, Bau und Verkehr in den Jahren 2005 bis 2011 insgesamt rd. 78 Mio. € verausgabt. Das sind durchschnittlich rd. 11 Mio. € jährlich. Ein großer Teil der Mittel ist für die Beseitigung akuter Winterschäden ausgegeben worden. Da Straßenerhaltungsmaßnahmen nur in geringem Umfang stattgefunden haben, hat sich der Zustand des Straßennetzes verschlechtert. Im gleichen Zeitraum stieg der Sanierungsstau von rd. 45,9 Mio. € im Jahr 2005 auf rd. 117 Mio. € Anfang des Jahres 2011. Damit betrug die jährliche durchschnittliche Zunahme des Sanierungsstaus knapp 12 Mio. €.
- 175 Der Finanzbedarf in den nächsten Jahren ist jedoch weit höher, weil nicht nur der Sanierungsstau abgebaut werden muss, sondern auch die laufende Unterhaltung aller Straßen zu leisten ist. Das ASV hat Anfang 2011 mitgeteilt, in den kommenden zehn Jahren seien dafür Mittel in Höhe von 240 Mio. € notwendig. Den zum Jahresende 2012 aktuellen Betrag hat das ASV bisher nicht genannt.
- 176 Das ASV hat gegenüber dem Rechnungshof den drastischen Verfall des Straßennetzes und damit des Vermögens Bremens bestätigt. Es hat angeführt, es könne angesichts des stetig wachsenden Sanierungsstaus und des begrenzten Budgets im Wesentlichen nur seine Verkehrssicherungspflicht erfüllen. Der Handlungsspielraum darüber hinaus sei äußerst eng.
- 177 Die Haushaltsnotlage Bremens lässt es nicht zu, alle Erhaltungsmaßnahmen umzusetzen, die sich aus der Auswertung des PMS ergeben. Noch nicht einmal die Liste der vordringlichsten Maßnahmen kann jedes Jahr vollständig abgearbeitet werden. Sie dient dem ASV nur als Hilfestellung bei der Vorhabenplanung.
- 178 Das Aufschieben notwendiger Erhaltungsmaßnahmen schädigt nachweislich den Straßenkörper, verringert den Vermögenswert, beeinträchtigt die Nutzbarkeit der Straßen und verursacht weitere Folgekosten sowie Risiken für die Verkehrssicherheit. Kleinflächige Reparaturen, wie das Flickern von Ausbrüchen und Rissen, sind nicht dauerhaft wirkungsvoll. Nur regelmäßiges und großräumiges Instandsetzen kann langfristig zum Erhalt des Straßenvermögens beitragen und wirtschaftlich sein. Das Volumen der

dafür notwendigen Mittel muss den Entscheidungsträgern bekannt sein. Der Rechnungshof hat das ASV gebeten, die Fachdeputation regelmäßig über die Entwicklung des Straßennetzes, den Kapitalverlust und den damit einhergehenden Finanzbedarf zu unterrichten, damit Entscheidungen auf der Grundlage vollständiger Informationen getroffen werden können.

3 Erfolgskontrollen

- 179 Das PMS ist ein System, das u. a. die Investitionsplanungen unterstützt. Zum wirtschaftlichen Vorgehen bei der Aufgabenwahrnehmung gehört es dabei auch, anhand von Erfolgskontrollen nach § 7 Landeshaushaltsordnung rückblickend zu überprüfen, ob mit den durchgeführten Maßnahmen die angestrebten Ziele erreicht wurden. Aus vielen Gründen können sich nach Straßenerhaltungsmaßnahmen Abweichungen vom geplanten Ziel ergeben. So kann sich zeigen, dass mit dem aufgetragenen Dünnschichtbelag die Nutzungsdauer der Fahrbahn - anders als erwartet - nicht um mehrere Jahre verlängert werden konnte und vorzeitig weitere Maßnahmen, möglicherweise ein Abfräsen und Erneuern der Decke, notwendig werden. Die tatsächlichen Entwicklungen und die Wirkungen von Baumaßnahmen sind zu kontrollieren, um abschließend die Wirtschaftlichkeit durchgeführter Maßnahmen beurteilen und daraus Konsequenzen für die Zukunft ziehen zu können.
- 180 Der Rechnungshof hat das ASV aufgefordert, anders als bisher den Vorschriften entsprechende Erfolgskontrollen durchzuführen. Dafür benötigte Informationen könnte es z. B. dem PMS entnehmen.
- 181 Das Ressort hat hierzu mitgeteilt, alle Kosten seien in der Finanzbuchhaltung, Kostenrechnung und Anlagenrechnung im Sondervermögen Infrastruktur erfasst. Somit könnten die einzelnen Sanierungsmaßnahmen mit ihren Kosten abgerufen werden. Im Abgleich mit dem PMS sei es möglich, die Ursachen von Verkürzungen oder Verlängerungen von Restnutzungsdauern zu ermitteln.
- 182 Eine Zusage, künftig die erforderlichen Erfolgskontrollen durchzuführen, ist der Stellungnahme des Ressorts nicht zu entnehmen. Solche Erfolgskontrollen sind aber erforderlich, um prüfen zu können, ob mit den Maßnahmen die erfolgten Ziele erreicht worden sind. Im Übrigen hält es der Rechnungshof für vergleichsweise aufwendig, die benötigten Daten händisch aus verschiedenen Rechenwerken zusammenzutragen.

4 Dimensionierung des Oberbaus von Straßen und Wegen

- 183 Nach einer Vorgabe, die zum Prüfungszeitpunkt im PMS hinterlegt war und seit vielen Jahren besteht, sollen in Bremen einheitlich alle Straßen sowie Rad- und Gehwege - unabhängig von ihrer Bedeutung für den Verkehr - mit einer „frostsicheren Gesamtdicke“ von 80 cm gebaut werden. Diese Vorgabe weicht von der bundesweiten Richtlinie für die Standardisierung des Oberbaus von Verkehrsflächen aus dem Jahr 2001 ab.
- 184 Nach dieser Richtlinie ist die Mindestdicke eines frostsicheren Straßenaufbaus abhängig sowohl von der Beanspruchung durch den Verkehr als auch von der Frostempfindlichkeit des vorhandenen Bodens. Die frostsicheren Mindestdicken können demnach sehr unterschiedlich sein und zwischen 40 cm und 65 cm betragen. Aufgrund örtlicher Verhältnisse können Zuschläge von bis zu 15 cm erforderlich oder Abschläge von bis zu 20 cm möglich sein. Für Rad- und Gehwege nennt die Richtlinie eine Mindestdicke für den frostsicheren Oberbau von 30 cm bei ungünstigen Bodenverhältnissen. Weitere örtliche Gegebenheiten sind dabei zu berücksichtigen und rechtfertigen ggf. abweichende Befestigungsdicken, z. B. eine Verstärkung von Überfahrten in Abhängigkeit von der zu erwartenden Verkehrsbelastung. Eine Mindestdicke von 80 cm für alle Anliegerstraßen, Rad- und Gehwege sowie Plätze ist demnach jedenfalls nicht erforderlich.
- 185 Der Rechnungshof hat das ASV aufgefordert, sich an den Vorgaben der Richtlinie zu orientieren, damit der Oberbau von Verkehrsflächen nicht überdimensioniert wird. Das ASV hat zugesagt, den Bremer Standard an den bundesweiten Standard anzupassen, der sich aus der Anfang 2013 erschienenen Neuauflage der Richtlinie ergibt.



Rechnungshof
der Freien Hansestadt Bremen



Bremen, den 27. März 2013

Sokol

Meyer-Stender

Kolbeck-Rothkopf

Dr. Brockmüller

