

BREMISCHE BÜRGERSCHAFT

Stadtbürgerschaft

19. Wahlperiode

Drucksache 19 / 116 S

Veröffentlicht am 10. März 2016

Jahresbericht 2016

Freie Hansestadt Bremen

- Stadt -

Rechnungshof
der Freien Hansestadt Bremen



Inhaltsverzeichnis

	Seite
Abkürzungsverzeichnis	3
Vorbemerkungen	5
I Haushalt 2014	
Haushaltsgesetz und Haushaltsrechnung 2014	7
II Haushaltslage 2015	
Schulden, Steuern und Zinsen	19
III Prüfungsergebnisse	
Inneres	
Gebührenerhebung bei den Standesämtern	23
Bildung	
Zuwendungen an die Stadtteil-Schule	29
Soziales	
Auswertung des Datenabgleichs	37
Revision und Zahlungsverkehr	41
Kinder, Jugend	
Familienpflege in Bremen	47
Umwelt	
Finanzierung der botanika GmbH	55
Bau	
Digitalisierung von Bauakten	59



Finanzen

Erweiterung und Sanierung der Grundschule St. Magnus	67
Brandschutztüren in öffentlichen Gebäuden	71
Unselbstständige Stiftungen und Vermächnisse	75



Abkürzungsverzeichnis

AfSD	Amt für Soziale Dienste
Brem.GBl.	Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen
Drs.	Drucksache
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HaFA	Haushalts- und Finanzausschüsse - Land und Stadt
HG	Haushaltsgesetz der Freien Hansestadt Bremen
IB	Immobilien Bremen, Anstalt des öffentlichen Rechts
LHO	Landeshaushaltsordnung
LV	Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen
RLBau	Richtlinien für die Planung und Durchführung von Bauaufgaben
SGB	Sozialgesetzbuch
T€	Tausend Euro
Tz.	Textziffer
VV-LHO	Verwaltungsvorschriften zur Haushaltsordnung 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 (LV) 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 Bremische 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 enthält vor allem Bemerkungen zum Haushaltsjahr 2014. Soweit der Jahresbericht nach § 97 Abs. 5 LHO auch Feststellungen enthält, die andere Haushaltsjahre betreffen, sind sie kenntlich gemacht. Der Rechnungshof geht im Abschnitt „Haushalt 2014“ grundsätzlich nur auf Sachverhalte ein, die nicht bereits in veröffentlichten Abschlussunterlagen für das Haushaltsjahr 2014 dargestellt worden sind.
- 3 Die Ausführungen unter Tz. 3 bis Tz. 8 im gleichzeitig vorgelegten Jahresbericht 2016 - Land - über die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung und der Haushaltsrechnung 2014 der Freien Hansestadt Bremen (Land) gelten auch für diesen Bericht. Zum Personalhaushalt der Stadt verweist der Rechnungshof auf die Ausführungen im Jahresbericht 2016 - Land -, Abschnitt V.
- 4 Der vorliegende Bericht gibt den Beratungsstand vom 10. Februar 2016 wieder.

2 Entlastung des Senats für die Haushaltsjahre 2012 und 2013

- 5 Die Bremische Bürgerschaft hat den Senat nach § 114 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. § 118 Abs. 1 LHO für das Haushaltsjahr 2012 am 21. April 2015 entlastet (Beschluss der Bremischen Bürgerschaft Nr. 18/615 S). Bei Redaktionsschluss für diesen Jahresbericht hatte die Bremische Bürgerschaft über die Entlastung des Senats für das Haushaltsjahr 2013 noch nicht beraten.





I Haushalt 2014

Haushaltsgesetz und Haushaltsrechnung 2014

1 Haushaltsgesetz einschließlich Haushaltsplan

- 6 Die Stadtbürgerschaft hat den Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2014 mit dem Haushaltsgesetz (HG) der Freien Hansestadt Bremen (Stadtgemeinde) vom 17. Dezember 2013 beschlossen (Brem.GBl. S. 730). Er ist in Einnahme und Ausgabe auf 2.849.006.680 € festgestellt worden. Im Vorjahr hatte der Haushalt ein Volumen von 3.705.902.580 €.
- 7 Das für den Personalhaushalt ausgewiesene Stellenvolumen ist auf 6.963 festgesetzt worden. Damit ist es um 177 Stellen höher kalkuliert worden als im Vorjahr. Der Stellenindex, der die durchschnittliche Entgelt- und Besoldungsgruppe der besetzten Stellen beschreibt, hat 1,29 betragen. Dies entspricht einer durchschnittlichen Wertigkeit zwischen den Entgeltgruppen E 11 und E 12 bzw. den Besoldungsgruppen A 11 und A 12.
- 8 Das HG 2014 sah in § 13 Abs. 1 Nr. 1 vor, dass das Finanzressort Kredite bis zur Höhe von 630.002.070 € aufnehmen durfte. Für das Haushaltsjahr 2013 hatte die Kreditermächtigung 1.561.580.140 € betragen.
- 9 Durch das Nachtragshaushaltsgesetz vom 27. Mai 2014 (Brem.GBl. S. 286) wurde der Haushalt in Einnahme und Ausgabe auf einen um 168.750.000 € höheren Betrag auf 3.017.756.680 € festgestellt. Die Kreditermächtigung wurde ebenfalls um 168.750.000 € auf 798.752.070 € erhöht.
- 10 Das Nachtragshaushaltsgesetz war erforderlich, um die Kapitalerhöhung bei der Bremer Verkehrsgesellschaft mbH zwecks Beteiligung an der wesernetz Bremen GmbH und der wesernetz Bremerhaven GmbH abzusichern. Die diesbezügliche Einzahlung in die Kapitalrücklage wurde über zusätzliche Kreditaufnahmen finanziert.

2 Einhaltung der Kreditaufnahmegrenze

- 11 Einnahmen aus Krediten durften nach der im Jahr 2014 noch geltenden Fassung des 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. Jahresbericht - Land - 2015, Tz. 17).
- 12 Die Daten für die Berechnung der Kreditaufnahmegrenze bei der Haushaltsaufstellung für das Jahr 2014 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 nach Haushaltsplan 2014 in T€, gerundet				
Pos.		Land	Stadt- gemeinde	Zusammen (bereinigt)
1	Investitionsausgaben (brutto)	313.150	435.738	634.037
2	abzüglich Investitionseinnahmen	159.761	49.626	94.536
3	Nettoinvestition	153.389	386.113	539.502
4	Nettokreditaufnahme	39.448	467.300	506.748
5	Überschreitung (Pos. 4 abzüglich Pos. 3)	-113.941	81.187	-32.754

- 13 Danach ist die Kreditaufnahmegrenze bei einem Vergleich der Nettoinvestition mit der Nettokreditaufnahme beim Land um rd. 113,9 Mio. € unterschritten und für die Stadt um rd. 81,2 Mio. € überschritten worden. Werden beide Haushalte zusammen betrachtet, hat sich bei der Haushaltsaufstellung, bereinigt um die gegenseitigen Zahlungsströme, eine Überschreitung der Kreditaufnahmegrenze von rd. 32,8 Mio. € ergeben.
- 14 In seine 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 Tilgungen der Obergruppe 58 für das Land Bremen in Höhe von 4.925.000 € bei der Berechnung berücksichtigt. Kreditaufnahmen der Obergruppe 31 hat es nicht gegeben. Die Berechnungsweise des

Finanzressorts und die des Rechnungshofs haben zu unwesentlich unterschiedlichen Beträgen geführt.

- 15 Die nachfolgende Tabelle zeigt die Nettoinvestition und die Nettokreditaufnahme zum Jahresende 2014:

Vergleich der Nettoinvestition mit der Nettokreditaufnahme zum Jahresende 2014, in T€, gerundet				
Pos.		Land	Stadt-gemeinde	Zusammen (bereinigt)
1	Investitionsausgaben (brutto)	304.089	454.240	627.240
2	abzüglich Investitionseinnahmen	149.345	70.911	89.140
3	Nettoinvestition	154.744	383.329	538.100
4	Nettokreditaufnahme	-137.503	412.202	274.698
5	Überschreitung (Pos. 4 abzüglich Pos. 3)	-292.247	28.873	-263.402

- 16 Wie der Vergleich der beiden vorstehenden Tabellen zeigt, hat sich im Vollzug der Haushalte von Land und Stadt zusammen eine größere Unterschreitung der Kreditaufnahmegrenze ergeben, als bei der Haushaltsaufstellung geplant worden war.
- 17 Für das Land ist die Kreditaufnahmegrenze bei einem Vergleich der Nettoinvestition mit der Nettokreditaufnahme um rd. 292,2 Mio. € unterschritten und für die Stadt um rd. 28,9 Mio. € überschritten worden. Werden beide Haushalte zusammen betrachtet, hat sich im Haushaltsvollzug, bereinigt um die gegenseitigen Zahlungsströme, eine Unterschreitung der Kreditaufnahmegrenze in Höhe von rd. 263,4 Mio. € ergeben. Bei dieser Berechnung hat der Rechnungshof Tilgungen der Obergruppe 58 für das Land Bremen in Höhe von 8.999.361,91 € einbezogen. Die im Vergleich zwischen Haushaltsaufstellung und Haushaltsvollzug zu verzeichnende positive Entwicklung ist hauptsächlich auf das niedrige Zinsniveau und auf Steuermehreinnahmen zurückzuführen.

3 Haushaltsrechnung

- 18 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 2014 durch Mitteilung vom 8. Dezember 2015 (Drs. 19/77 S) der Stadtbürgerschaft vorgelegt und erläutert.

- 19 Wie in der Vergangenheit ist auch die Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2014 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.
- 20 Die Haushaltsrechnung enthält u. a. einen Haushaltsabschluss in Form eines Ist-Abschlusses nach § 25 Abs. 1 LHO. Darin enthalten sind 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.
- 21 Der Senat hat der Stadtbürgerschaft mit der Haushaltsrechnung 2014 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 Bürgschaftsverpflichtungen,
 - Kurzfassungen der Bilanzen und der Gewinn- und Verlustrechnungen der Eigenbetriebe, der Sondervermögen der Stadtgemeinde Bremen und von Immobilien Bremen, Anstalt des öffentlichen Rechts,
 - Übersicht über die Entwicklung der 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),
 - Übersicht über maßnahmenbezogene Liquiditätssteuerung.

- 22 Folgende Anlagen wurden nicht vorgelegt:
- Flächenangaben über den Grundbesitz,
 - Zusammenfassung der Vermögensnachweise für Land und Stadtgemeinde Bremen,
 - Entwicklung der fundierten Schulden der bremischen Gebietskörperschaften.
- 23 Außerdem enthält die Übersicht über die unselbstständigen Stiftungen und Vermächtnisse den Jahresanfangsbestand, die Zu- und Abgänge und den Jahresendbestand aus dem Vorjahr.
- 24 Die Haushaltsrechnung enthält auf Seite 65 (Anlage 3) einen Vermögensnachweis zum 31. Dezember 2014. Damit wird nach § 73 LHO ein Nachweis über das Vermögen und die Schulden der Stadtgemeinde erbracht. Dieser Nachweis ist der Bremischen Bürgerschaft und dem Rechnungshof nach § 86 LHO zusammen mit der Haushaltsrechnung im Dezember 2015 vorgelegt worden.
- 25 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). Das Finanzressort hat dem Rechnungshof für das Haushaltsjahr 2014 keine weitergehenden Unterlagen zum Vermögensnachweis vorgelegt.

4 Haushaltsreste und Rücklagen

- 26 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 25. Februar 2015 zur Abrechnung der Produktplanhaushalte 2014 (Vorlage 18/606 L, zugleich 18/714 S) dargestellt, in welcher Höhe Verlustvorträge, Rücklagen und Reste in den Haushaltsjahren 2013 und 2014 gebildet wurden.
- 27 Verlustvorträge entstehen, wenn Mindereinnahmen oder Mehrausgaben nicht durch Haushaltsreste oder rücklagefähige Beträge im zugehörigen

Produktplan ausgeglichen werden können. Im Folgejahr nicht abgebaute Verlustvorträge werden fortgeschrieben. Mit Abschluss der Haushalte 2014 konnten die bestehenden Verlustvorträge um rd. 7,4 Mio. € auf nunmehr rd. 80,7 Mio. € gesenkt werden. Diese Reduzierung ist insbesondere auf erhebliche Mehreinnahmen aus EU-finanzierten Programmen zurückzuführen. Die Höhe der neu gebildeten Rücklagen und der übertragenen Reste hat insgesamt rd. 107,2 Mio. € betragen.

- 28 Reste können übertragen werden, wenn dies gesetzlich im Personal- und sonstigen konsumtiven Haushalt zugelassen ist. Bei Ausgaberesten handelt es sich um nicht in Anspruch genommene Ermächtigungen für konsumtive Ausgaben, die im Folgejahr nicht mehr ausfinanziert sind. Sollen Ausgabe-
reste in Anspruch genommen werden, muss grundsätzlich - ggf. bei einer anderen Haushaltsposition - auf einen gleich hohen Teil des Haushaltsanschlags verzichtet werden. Werden die Reste nicht spätestens im übernächsten Haushaltsjahr in Anspruch genommen, sind sie grundsätzlich zu streichen. Ende 2014 bildeten die einzelnen Ressorts Ausgabereste von insgesamt rd. 82,3 Mio. €.
- 29 Rücklagen resultieren aus nicht in Anspruch genommenen Ermächtigungen für Ausgaben, die mit einer Kreditermächtigung unterlegt sind. Daher können sie bei Bedarf im Folgejahr grundsätzlich neben den Haushaltsanschlügen in Anspruch genommen werden. Allerdings ist dann sicherzustellen, dass ein gleich hoher Betrag aus einem Haushaltsanschlag an anderer Stelle nicht ausgegeben wird, um den in der Verwaltungsvereinbarung mit dem Bund vorgesehenen strukturellen Finanzierungssaldo einzuhalten. Rücklagen können auch für den Ausgleich von Mindereinnahmen oder Mehrausgaben herangezogen werden. Anders als Ausgabereste werden Rücklagen außerhalb des Haushalts auf einem Bestandskonto geführt und somit fortgeschrieben. Am Ende des Haushaltsjahres 2014 wurden den bestehenden Rücklagen in den Produktplänen investive Rücklagen von rd. 40,4 Mio. € zugeführt. Den Sonderrücklagen hingegen wurden rd. 20,4 Mio. € entnommen, um Mindereinnahmen aus EU-finanzierten Programmen und bestehende Verlustvorträge auszugleichen. Die Allgemeine Budgetrücklage erhöhte sich um rd. 4,9 Mio. € auf rd. 17,8 Mio. €, sodass die Gesamtsumme der Rücklagen Ende 2014 rd. 122,5 Mio. € betrug.

5 Übereinstimmung zwischen Haushaltsrechnung und Büchern

5.1 Vorgehen bei der Ordnungsmäßigkeitsprüfung

- 30 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.
- 31 Dazu hat der Rechnungshof die Haushaltsführung der Stadtgemeinde Bremen für das Jahr 2014 auf ihre Ordnungsmäßigkeit hin geprüft und sich dabei auf die Ausgaben konzentriert. Personalausgaben, Zins- und Tilgungszahlungen sowie Verrechnungen hat er nicht in die Prüfung einbezogen.
- 32 Zur Ermittlung einer Stichprobe hat der Rechnungshof ein mathematisch-statistisches Verfahren für die Zufallsauswahl der zu prüfenden Buchungen aus einer Gesamtheit von etwa 150.000 Belegen eingesetzt. Die Stichprobe enthält Belege aus zehn Ressortbereichen. Von den geprüften Belegen betreffen 49 % den Bildungsbereich, 28 % den Sozialbereich und 23 % die übrigen Ressorts und Dienststellen.
- 33 Der Rechnungshof hat die Buchungen und die dazu gehörenden zahlungsbegründenden Unterlagen auf Ordnungsmäßigkeit untersucht. Bei den festgestellten Fehlern handelt es sich um Verstöße gegen Bestimmungen des Haushaltsrechts.

5.2 Ergebnisse der Stichprobenprüfung

- 34 In den Verwaltungsvorschriften zur LHO (VV-LHO) ist u. a. festgelegt, dass die „sachliche und rechnerische Richtigkeit“ grundsätzlich außer in der förmlichen Zahlungsanordnung auch in den zahlungsbegründenden Unterlagen zu bescheinigen ist. Bei 53 % der geprüften Belege war die „sachliche und rechnerische Richtigkeit“ nicht korrekt dokumentiert. Bei über der Hälfte der zu beanstandenden Belege fehlte die Dokumentation völlig. Darüber hinaus gab es Fälle, bei denen nicht lesbar war, wer „sachlich und rechnerisch richtig“ gezeichnet hatte. Außerdem war in einigen Fällen die unterzeichnende Person nicht zeichnungsbefugt oder die Belege konnten trotz Namenskürzel keiner Person zugeordnet werden.



- 35 Die Bestimmungen des Haushaltsrechts sind unbedingt einzuhalten. Insbesondere dient die Bestätigung der „sachlichen und rechnerischen Richtigkeit“ der Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips, das nicht nur fehlerhafte Buchungen vermeiden, sondern auch das Risiko von Unterschlagungen verringern soll.
- 36 Abweichend von den Vorgaben der VV-LHO waren darüber hinaus 33 % der Dauerauszahlungsanordnungen nicht separat abgelegt, sondern befanden sich bei den zahlungsbegründenden Unterlagen der erstmaligen Zahlung.
- 37 Weitere Fehler waren u. a. Zahlung vor Fälligkeit (7 %), fehlende zahlungsbegründende Unterlagen (6 %) sowie der unterlassene Abzug von Skonto (1 %). Nennenswerte finanzielle Auswirkungen hatten die festgestellten Fehler allerdings nicht.
- 38 In 5 % aller geprüften Fälle war zu spät gezahlt worden. Insgesamt 7 % der Belege wiesen ein unzutreffendes Sachkonto oder nicht die korrekte Haushaltsstelle aus.
- 39 Die Prüfung hat ergeben, dass 68 % aller Zahlungsvorgänge mindestens einen, zum Teil sogar mehrere Fehler aufwiesen. Nur ein knappes Drittel der Vorgänge war fehlerfrei.

5.3 Einhaltung des Haushaltsrechts keine Formsache

- 40 Die Stichprobenprüfung hat nicht nur Erkenntnisse über die Ordnungsmäßigkeit der Buchungen von Ausgaben und der zahlungsbegründenden Unterlagen ergeben. Der Rechnungshof hat auch erhebliche Unterschiede in der Qualität der Zahlungsabwicklung, Buchführung und Rechnungslegung festgestellt.
- 41 Aufgrund des hohen Anteils an Fehlern hat der Rechnungshof die Ressorts und Dienststellen aufgefordert, künftig Zahlungen und Buchungen sorgfältiger zu bearbeiten. Insbesondere müssen die buchenden und anordnenden Beschäftigten in den Ressorts und Dienststellen darauf aufmerksam gemacht werden, dass sie verpflichtet sind,
 - bei Dauerauszahlungsanordnungen die zahlungsbegründenden Unterlagen nicht im Jahr der ersten Zahlung, sondern gesondert abzulegen, um die festgelegten Aufbewahrungsfristen einzuhalten,
 - ohne die Bestätigung der „sachlichen und rechnerischen Richtigkeit“ nicht zu buchen und zu zahlen,

- die zahlungsbegründenden Unterlagen im Original mit der Zahlungsanordnung zu verbinden,
 - Skontoabzüge zu berücksichtigen,
 - Zahlungsziele auszunutzen,
 - keine Zahlungen über den Fälligkeitszeitpunkt hinaus zu verzögern, weil aus Zahlungsverzug finanzielle Risiken (z. B. Mahngebühren, Überziehungszinsen) für die Stadtgemeinde Bremen entstehen.
- 42 Bereits in der Vergangenheit (vgl. Jahresbericht 2008 - Land -, Tz. 187 und Jahresbericht 2012 - Land -, Tz. 149) hatte der Rechnungshof dargelegt, dass bei der Buchung von Einnahmen im SAP-System das Feld „Aktenzeichen“ ausgefüllt werden sollte. Der Rechnungshof hat nun empfohlen, bei den Ausgaben genauso zu verfahren, um Belege für eine Zahlung leichter auffinden zu können. Ferner hat er angeregt, zur Dokumentation der „sachlichen und rechnerischen Richtigkeit“ Unterschriftenlisten zu Vergleichszwecken zu führen.
- 43 Zu der Angabe der falschen Sachkonten (s. Tz. 38) haben einige Ressorts mitgeteilt, eine korrekte Sachkontenauswahl sei systembedingt nicht möglich gewesen. Sofern jedoch Haushaltsstellen oder Sachkonten den Zahlungsgrund nicht konkret genug widerspiegeln, ist es Aufgabe der Ressorts, kurzfristig mit dem Finanzressort Kontakt aufzunehmen, damit die Haushaltsstellen oder Sachkonten geändert und ggf. passende neu hinzugefügt werden.
- 44 Es ist auch im Hinblick auf die geplante elektronische Rechnungsbearbeitung unverzichtbar, dass alle mit der Zahlungsabwicklung befassten Personen im HKR-System erkennbar sind. Erkennbar müssen ebenfalls diejenigen sein, die eine Rechnung sachlich und rechnerisch geprüft, aber den Beleg nicht selbst im System erfasst haben. Gleiches gilt auch dann, wenn manuelle Anweisungen der Dienststellen durch die Landeshauptkasse gebucht werden oder wenn Daten für Zahlungen aus einem Fachverfahren in SAP übernommen werden. Der Rechnungshof hat empfohlen, die VV-LHO in diesem Punkt zu überarbeiten.
- 45 Das Finanzressort hat mitgeteilt, es sei zurzeit systemseitig nicht möglich, alle mit der Zahlungsabwicklung befassten Personen im HKR-System zu identifizieren. Eine entsprechende Änderung solle im Zusammenhang mit dem Projekt „elektronische Rechnung“ geprüft werden. Die VV-LHO würden erst nach dessen Abschluss überarbeitet.

- 46 Der Rechnungshof hält die geplante Vorgehensweise des Finanzressorts für zweckmäßig. Sollte das Projekt „elektronische Rechnung“ allerdings nicht in absehbarer Zeit abgeschlossen werden, muss ein anderer Weg gefunden werden, um alle für einen Vorgang erforderlichen Informationen zusammen vorzuhalten.

6 Kassen- und rechnungsmäßiges Ergebnis

- 47 Der Abschluss des bremischen Stadthaushalts für das Haushaltsjahr 2014 ist auf Seite 47 der Haushaltsrechnung dargestellt. Er weist als kassenmäßigen Abschluss nach § 82 LHO Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben in Höhe von jeweils 3.178.188.620,93 € aus.

7 Finanzierungssaldo

- 48 Der Finanzierungssaldo nach § 82 LHO ergibt den Kreditbedarf der Gebietskörperschaften und ist für das Haushaltsjahr 2014 auf Seite 48 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.
- 49 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 2014 hat die Haushaltsrechnung der Stadtgemeinde Bremen beim Finanzierungssaldo eine Unterdeckung von 564.644.934,12 € (ohne anteilige Konsolidierungshilfe) ausgewiesen. Mit dem auf die Stadtgemeinde entfallenden Teil der Konsolidierungshilfe von 149.693.190 € hat der Finanzierungssaldo eine Unterdeckung von 414.951.744,12 € ausgewiesen.

8 Haushaltsüberschreitungen

- 50 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 2014 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 2014). Leistet die Verwaltung Ausgaben über die Ausgabeermächtigung für eine Haushaltsstelle oder einen Deckungskreis hinaus, verstößt sie gegen das Budgetrecht des Parlaments. Nach § 97 Abs. 2 Nr. 2 LHO hat der Rechnungshof darüber zu berichten, ob und in welcher Weise vom Haushalts-soll ohne Genehmigung des Parlaments abgewichen worden ist.

- 51 Für das Haushaltsjahr 2014 hat der Rechnungshof eine Überschreitung mit einem Betrag von 32.148,02 € bei einer Haushaltsstelle ermittelt, die nicht zu einem Deckungskreis gehörte. Ferner hat er fünf Überschreitungen von Deckungskreisen in einer Gesamthöhe von 830.339,38 € festgestellt. Zusammen sind das sechs Überschreitungen in einer Gesamthöhe von 862.487,40 €. Im Vorjahr waren es zusammen 19 Überschreitungen in einer Gesamthöhe von 1.534.460,21 €.
- 52 Die Ressorts haben die Überschreitungen 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 in seiner Vorlage für die Sitzungen der HaFA am 15. Januar 2016 über die Haushaltsüberschreitungen berichtet (Vorlage 19/93 L, zugleich 18/97 S). Im Übrigen hat es die anderen Senatsressorts - wie in den Vorjahren - mehrfach daran erinnert, dass die auf Haushaltsstellen und in Deckungskreisen verfügbaren Mittel nicht überschritten werden dürfen. Trotz dieser Hinweise ist das Budgetrecht der Stadtbürgerschaft erneut verletzt worden.

9 Erwirtschaftung veranschlagter Minderausgaben und nicht erreichter Einnahmeanschläge

- 53 Nach § 11 Abs. 2 LHO sind nur diejenigen Ausgaben im Haushaltsplan zu veranschlagen, die im Haushaltsjahr voraussichtlich fällig und damit kassenwirksam werden. Der Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2014 enthält bei drei Haushaltsstellen Minderausgaben in Höhe von insgesamt -3.894.660 €.
- 54 Das Finanzressort hat überwacht, ob diese im Haushalt veranschlagten Minderausgaben erwirtschaftet wurden. Im Vollzug des Haushalts sind sie vollständig aufgelöst worden.
- 55 Das Finanzressort hat auch überwacht, ob für nicht erreichte Einnahmeanschläge Ausgaben eingespart oder Mehreinnahmen an anderer Stelle nachgewiesen worden sind. Für einige nicht erreichte Einnahmeanschläge

haben Ressorts Verlustvorträge gebildet, statt Einsparungen oder Mehreinnahmen an anderer Stelle nachzuweisen. Sofern die Ressorts diese Verlustvorträge in Folgejahren durch Mehreinnahmen oder Minderausgaben kompensieren, werden sie dann auf diese Weise ihr Budget rechnerisch zwischen Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen haben.

10 Einhaltung der haushaltsgesetzlichen Kreditermächtigungen

- 56 Nach § 13 HG 2014 durfte die Senatorin für Finanzen für verschiedene Zwecke betraglich begrenzt Kredite aufnehmen. Der Rechnungshof hat geprüft, ob sie die Ermächtigungsgrenzen eingehalten hat.
- 57 Kassenkredite durften bis zu 8 % der veranschlagten Haushaltsmittel aufgenommen werden (§ 13 Abs. 2 HG 2014); das sind 241.420.534,40 €. Darin sind die Beträge enthalten, die als Nachtragshaushalt beschlossen wurden. Diesen Rahmen hat das Finanzressort eingehalten.
- 58 Die übrigen Kreditermächtigungen aus § 13 HG 2014 hat das Finanzressort entweder nicht in voller Höhe oder gar nicht in Anspruch genommen.

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

- 59 Die Senatorin für Finanzen war nach § 17 Abs. 1 HG 2014 ermächtigt, neue Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen bis zu 635 Mio. € zu übernehmen.
- 60 Neue Verpflichtungen ist sie in Höhe von rd. 228,9 Mio. € eingegangen. Der Gesamtbestand solcher Verpflichtungen hat sich gegenüber dem Stand vom 31. Dezember 2013 um rd. 5,2 Mio. € erhöht. Am 31. Dezember 2014 hat er 443.557.865,12 € betragen. Die Ermächtigungsgrenzen des HG 2014 hat die Senatorin für Finanzen eingehalten.



II Haushaltslage 2015

Schulden, Steuern und Zinsen

1 Vorläufige und endgültige Daten

- 61 In seinem letzten Jahresbericht berichtete der Rechnungshof über die Entwicklung von Steuern, Schulden und Zinsen bis einschließlich 2014. Der Haushalt für das Jahr 2014 war seinerzeit noch nicht endgültig abgeschlossen. Deshalb konnten für das Jahr 2014 nur die vorläufigen Daten des Finanzressorts dargestellt werden. In der Darstellung waren die Konsolidierungshilfen des Bundes an das Haushaltsnotlageland Bremen nicht enthalten.
- 62 Zwischenzeitlich hat der Rechnungshof die vorläufigen Daten des Jahres 2014 mit der vorgelegten Haushaltsrechnung 2014 verglichen. Abgesehen von der Berücksichtigung der Konsolidierungshilfen in der Haushaltsrechnung haben sich gegenüber den im letzten Jahresbericht genannten vorläufigen Daten keine Abweichungen ergeben.
- 63 Der Haushalt für das Jahr 2015 war bei Redaktionsschluss für diesen Jahresbericht noch nicht abgeschlossen. Deshalb stellt der Rechnungshof auch diesmal für das letzte Haushaltsjahr nur die vorläufigen Daten des Finanzressorts dar, in denen die Konsolidierungshilfen nicht enthalten sind.

2 Schulden

- 64 Die folgende Tabelle zeigt, wie sich die Schulden der Stadtgemeinde seit dem Jahr 2011 entwickelt haben. Dem Schuldenstand der Sondervermögen und Eigenbetriebe liegt der im Vermögensnachweis genannte Betrag zugrunde.

Entwicklung der Schulden in Mio. €, gerundet			
Jahr	Gesamtschuldenstand am Jahresende	davon Schuldenstand der Eigenbetriebe und Sondervermögen	Veränderungen des Gesamtschulden- stands zum Vorjahr
2011	7.365,5	1.049,8	378,5
2012	7.827,4	993,5	461,9
2013	8.333,0	943,3	505,7
2014	8.721,0	901,2	388,0
2015	8.865,1	859,0	144,1

- 65 In den vergangenen Jahren nahm der Gesamtschuldenstand der Stadtgemeinde Bremen kontinuierlich zu. Allein seit 2011 stieg er um etwa 1,5 Mrd. €. Die Schulden haben sich von 2014 auf 2015 insgesamt um rd. 144,1 Mio. € auf rd. 8.865,1 Mio. € erhöht. Der Schuldenanstieg hat sich im Vergleich zu den Vorjahren verlangsamt. Die Schulden der städtischen Sondervermögen haben sich erneut verringert, und zwar um rd. 42,2 Mio. €. Im Jahr 2015 haben die Schulden der städtischen Sondervermögen rd. 859 Mio. € betragen, also etwa 9,7 % des Schuldenstands der Stadtgemeinde.
- 66 Über den Schuldenstand hinaus bestehen Verbindlichkeiten, die sich aus Kreditaufnahmen von Gesellschaften mit bremischer Mehrheitsbeteiligung ergeben haben. Diese Verbindlichkeiten sind in der Haushaltsrechnung 2014 des Finanzressorts veröffentlicht worden und betragen zum Stichtag 31. Dezember 2014 insgesamt rd. 1.479,8 Mio. €.

3 Steuern und Zinsen

- 67 Die Entwicklung der Steuereinnahmen (einschließlich Schlüssel- und Ergänzungszuweisungen des Landes an die Stadtgemeinde) sowie der Zinsausgaben ist der nachstehenden Tabelle zu entnehmen.

Steuern und Zinsen in Mio. €, gerundet		
Jahr	Steuereinnahmen	Zinsen
2011	985,1	240,3
2012	948,8	257,8
2013	976,4	236,2
2014	1.057,2	250,5
2015	1.084,4	243,5

- 68 Im Jahr 2015 sind die Steuereinnahmen (einschließlich der Finanzzuweisungen) gegenüber dem Jahr 2014 um rd. 2,6 % auf rd. 1.084,4 Mio. € gestiegen. Die Einnahmen enthalten neben den direkten kommunalen Steuern auch die Schlüssel- und seit dem Jahr 2008 die zusätzlichen Ergänzungszuweisungen des Landes. Im Jahr 2015 haben die Schlüssel- und Ergänzungszuweisungen rd. 352,5 Mio. € betragen. Die Gesamteinnahmen haben damit erneut das Niveau des Vorjahres überschritten.



- 69 Nachdem die Zinsausgaben erstmalig im Jahr 2011 gegenüber dem Vorjahr gesunken waren, stiegen sie im Jahr 2012 wieder - um rd. 17,5 Mio. € - an. Im Jahr 2013 war ein Rückgang in Höhe von rd. 21,5 Mio. € zu verzeichnen. Nachdem sich im Jahr 2014 wiederum ein Anstieg um rd. 14,3 Mio. € ergeben hatte, sanken die Zinsausgaben im Jahr 2015 erneut um rd. 7 Mio. € auf jetzt rd. 243,5 Mio. €.





III Prüfungsergebnisse

Inneres

Gebührenerhebung bei den Standesämtern

Das Innenressort hat es versäumt, die Gebührenhöhe für Eheschließungen auf belastbarer Grundlage angemessen festzulegen. Es widerspricht geltendem Recht, wie Personal für Trauungen an sogenannten Außentraustandorten eingesetzt und vergütet wird.

1 Aufgaben der Standesämter

- 70 Standesämter nehmen Aufgaben nach dem Personenstandsgesetz wahr, die sich im Wesentlichen aus zivilrechtlichen Rechtsnormen ergeben. Dazu gehören Beurkundungen von in Bremen jährlich durchschnittlich rd. 2.400 Eheschließungen und Lebenspartnerschaften sowie von jeweils rd. 7.000 Geburten und Sterbefällen. Die zuständigen Behörden für die Stadtgemeinde sind die Standesämter Bremen-Mitte und Bremen-Nord. Sie sind als Referate dem beim Senator für Inneres (Ressort) angebundenen Stadtamt zugeordnet.
- 71 Für ihre Leistungen erheben die Standesämter Gebühren, deren Höhe in der Kostenverordnung für die innere Verwaltung (Kostenverordnung) festgelegt ist. Die Einnahmen aus den Gebühren beliefen sich im Jahr 2014 auf insgesamt rd. 624 T€.
- 72 Nach der Kostenverordnung sind für die Anmeldung zur Eheschließung einschließlich der Prüfung der Ehevoraussetzungen 40 € zu zahlen. Die sich anschließende Trauung ist in der Regel gebührenfrei. Für die Begründung von Lebenspartnerschaften gilt dies entsprechend.
- 73 Für rund ein Drittel aller Eheschließungen in Bremen wählen Eheschließende für ihre Trauung besondere Räumlichkeiten. Dabei handelt es sich beispielsweise um das Rathaus, aber auch um dafür zugelassene Veranstaltungsorte privater Betreiber.



2 Gebührenkalkulation für Eheschließungen

- 74 Die Zuständigkeit für die Gebührenerhebung nach dem Personenstandsrecht ging zum 1. Januar 2009 vom Bund auf die Länder über. Bremen nahm dies - wie nahezu alle Länder - zum Anlass, die Gebühren für Anmeldungen zur Eheschließung von ehemals bundeseinheitlich 33 € auf 40 € zu erhöhen. Die relativ geringe Gebühr soll der gesellschaftlichen Rolle von Eheschließungen sowie dem grundgesetzlichen Auftrag zum Schutz von Ehe und Familie Rechnung tragen. Sie berücksichtigt nach Darstellung des Ressorts zudem das wirtschaftliche Interesse an Hochzeiten und den damit verbundenen Feierlichkeiten.
- 75 Nach dem Bremischen Gebühren- und Beitragsgesetz sollen Gebühren so bemessen sein, dass zwischen dem Verwaltungsaufwand einerseits und der Bedeutung, dem wirtschaftlichen Wert oder dem sonstigen Nutzen der Amtshandlung andererseits ein angemessenes Verhältnis besteht. Die Gebührenhöhe kann sich z. B. nach dem Zeitaufwand für die Amtshandlung richten.
- 76 Das Ressort hat die Gebühren nicht kalkuliert, sondern lediglich moderat gegenüber den zuvor bundeseinheitlichen Sätzen erhöht. Über eigene Kalkulationsgrundlagen, wie die nach der LHO vorgeschriebene Kosten- und Leistungsrechnung, verfügen die Standesämter nicht.
- 77 Damit fehlen dem Ressort belastbare Erkenntnisse über den durch die Amtshandlungen ausgelösten Gesamtaufwand. Es kann nicht beurteilen, inwieweit Gebühren die entstehenden Kosten - einschließlich Personalausgaben und Bewirtschaftungskosten - im Sinne einer Vollkostenrechnung decken. Für Trauungen an Außentraustandorten ist dies von besonderer Bedeutung, da zusätzlicher Personalaufwand, etwa für Wegezeiten, einzu-beziehen wäre.
- 78 Fehlende Kalkulation von Gebühren und Unkenntnis über tatsächliche Kosten erbrachter Leistungen begründen insbesondere im Falle von Trauungen an Außentraustandorten die Gefahr, dass der Stadtgemeinde mögliche Einnahmen verloren gehen. Dies widerspricht § 34 Abs. 1 LHO, wonach Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erheben sind. Es ist geboten, die der Verwaltung entstehenden Kosten genauso zu berücksichtigen wie die rechtliche und gesellschaftliche Bedeutung von Eheschließungen.
- 79 Für Trauungen sieht die Kostenverordnung nur dann eine Gebühr in Höhe von 80 € vor, wenn sie außerhalb der üblichen Öffnungszeiten der Standesämter stattfinden. Diesen Gebührentatbestand wendeten die Standesämter

im geprüften Zeitraum nicht an. Der Rechnungshof hat dies beanstandet. Selbst wenn nur die Hälfte der rd. 740 Trauungen an Außentraustandorten im Jahr 2014 außerhalb der üblichen Öffnungszeiten der Standesämter vorgenommen worden sein sollten, entspräche dies einem finanziellen Nachteil für die Stadtgemeinde in Höhe von rd. 30 T€.

- 80 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, die Kosten für Eheschließungen und Begründungen von Lebenspartnerschaften im Wege einer Vollkostenrechnung festzustellen, die Gebühren auch unter Berücksichtigung der Besonderheiten an den Außentraustandorten zu kalkulieren und ggf. anzupassen. Er hat das Ressort darüber hinaus aufgefordert, dafür zu sorgen, dass die Standesämter Gebühren vollständig erheben.
- 81 Das Ressort hat erwidert, es beabsichtige die Gebühren der Kostenverordnung neu zu bewerten und festzulegen. Es werde dabei weiterhin der besonderen Rolle von Ehe und Familie Rechnung tragen. Die Gebühr für Eheschließungen außerhalb der üblichen Öffnungszeiten habe sich nur auf Trauungen in Räumen der Standesämter beziehen und dabei den Aufwand für die zusätzliche Öffnung der Gebäude abgelten sollen. Das Ressort werde dies jedoch künftig klarer fassen und einen gesonderten Gebührentatbestand für die Außentraustandorte schaffen.

3 Trauungen an Außentraustandorten

- 82 An den Außentraustandorten nehmen neben hauptamtlichen Standesbeamtinnen und -beamten auch andere zu Standesbeamtinnen und -beamten bestellte Personen Trauungen vor. Dabei handelt es sich meist um Beschäftigte anderer Behörden, die von den Betreibern der Außentraustandorte vorgeschlagen worden sind.
- 83 Die Senatskanzlei zahlt ihren im Rathaus als Standesbeamtinnen und -beamten eingesetzten Beschäftigten die Vergütung für diese Nebentätigkeit mit deren Bezügen aus. Dieses Verfahren entspricht den Vorschriften.
- 84 Die für Trauungen an anderen Außentraustandorten eingesetzten Standesbeamtinnen und -beamten erhalten für ihre jeweilige Amtshandlung demgegenüber eine sog. Aufwandsentschädigung in Höhe von 60 € pro Trauung, die ihnen direkt von den privaten Betreibern der Außentraustandorte gezahlt wird.
- 85 Ressort und Standesämter waren bisher der Meinung, Trauungen an den Außentraustandorten stellten kein Verwaltungshandeln dar, das durch eine

Gebühr hätte abgegolten werden müssen. Die Amtshandlung beschränke sich auf das Prüfen der Ehevoraussetzungen. Mit dieser Auffassung rechtfertigten die Verantwortlichen, dass Trauungen an Außentraustandorten - mit Ausnahme des Rathauses, weil es sich dabei um ein öffentliches Gebäude handele - in der Praxis als von Dritten bezahlte Nebenbeschäftigungen vollzogen und vergütet worden sind.

- 86 Der Rechnungshof hat dem Ressort anhand sowohl bundes- als auch landesrechtlicher Vorschriften verdeutlicht, dass diese Auffassung mit geltendem Recht unvereinbar ist. Eine Trauung kann als Amtshandlung - unabhängig vom Ort, an dem sie stattfindet - nur im Haupt- oder Nebenamt, nicht aber im Rahmen einer Nebenbeschäftigung außerhalb des öffentlichen Dienstes vorgenommen werden.
- 87 Einige hauptamtliche Standesbeamtinnen und -beamte trauen - außerhalb ihrer Dienstzeit - im Rahmen von Nebenbeschäftigungen auch an Außentraustandorten und werden dabei ebenfalls von deren Betreibern bezahlt. Nach der Bremischen Nebentätigkeitsverordnung sollen Aufgaben des Landes oder der Stadt grundsätzlich in ein Hauptamt eingeordnet und nicht als Nebentätigkeit zugelassen werden, wenn sie mit dem Hauptamt in Zusammenhang stehen. Der derzeitigen Praxis steht daher sowohl die Rechtsnatur einer Trauung als Amtshandlung als auch der untrennbare inhaltliche Zusammenhang mit hauptamtlichen Aufgaben entgegen. Für hauptamtliche Standesbeamtinnen und -beamte kommt eine Nebentätigkeit in gleicher Funktion nicht in Betracht.
- 88 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, seine Praxis unverzüglich zu beenden und insbesondere die Entgegennahme von Dritten gezahlter Aufwandsentschädigungen durch Standesbeamtinnen und -beamte zu unterbinden. Es ist ferner geboten, nebenamtliche Tätigkeiten auszuschreiben und nach den gesetzlichen Vorgaben ausgewählte Bewerberinnen und Bewerber nach den Vergütungsvorschriften zu bezahlen. Der Rechnungshof hat das Ressort schließlich aufgefordert, für den Einsatz hauptamtlicher Standesbeamtinnen und -beamter an Außentraustandorten Regelungen zu treffen, die dem Nebentätigkeitsrecht nicht widersprechen.
- 89 Das Ressort beabsichtigt, den Einsatz hauptamtlicher Standesbeamtinnen und -beamter unter Berücksichtigung des Nebentätigkeitsrechts neu zu regeln. Es will Nebenämter ausschreiben und die Vergütung nebenamtlicher Standesbeamtinnen und -beamter einbeziehen, wenn der geplante neue Gebührentatbestand geschaffen wird. Allerdings sei für die Anpassungen ein angemessener Zeitbedarf zu berücksichtigen. Die

Zahlung von Aufwandsentschädigungen durch Private könne nicht unverzüglich eingestellt, sondern nur Zug um Zug mit der Schaffung eines neuen Gebührentatbestands beendet werden. Andernfalls würde die Bezahlung der nebenamtlichen Standesbeamtinnen und -beamten den Haushalt des Stadtamts belasten, ohne dass dem Einnahmen gegenüberstünden. Lange im Voraus vergebene Termine für Eheschließungen an den Außentraustandorten dürften keinesfalls gefährdet werden.

- 90 Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die Unvereinbarkeit der bisherigen Praxis mit geltendem Recht unverzüglich beendet werden muss. Unzumutbare Nachteile für Eheschließende lassen sich bis zu einer Neuregelung vermeiden, wenn Standesbeamtinnen und -beamte im Hauptamt oder im Rahmen eines nach Nebentätigkeitsrecht bezahlten Nebenamts eingesetzt werden. Die Verfahrensweise der Senatskanzlei für Trauungen im Rathaus mag dafür Vorbild sein.
- 91 Die Fortsetzung der unzulässigen Praxis ist auch nicht dadurch zu rechtfertigen, dass infolge ihrer sofortigen Änderung der Haushalt des Stadtamts belastet werden würde. Selbst für eine Übergangszeit ist es nicht weiter hinnehmbar, dass Standesbeamtinnen und -beamte für die Vornahme einer Amtshandlung persönlich ein Entgelt von Privaten erhalten, die zudem ein wirtschaftliches Interesse an dieser Amtshandlung haben.





Bildung

Zuwendungen an die Stadtteil-Schule

Das Bildungsressort bewilligte der Stadtteil-Schule Fördermittel, obwohl wesentliche Antragsunterlagen, u. a. zur Gesamtfinanzierung, fehlten. Es versäumte, messbare Förderziele für eine Erfolgskontrolle zu vereinbaren.

1 Schulische Fördermaßnahmen und Unterrichtsvertretung

- 92 Die als eingetragener Verein organisierte Stadtteil-Schule führt im Auftrag des Bildungsressorts verschiedene Fördermaßnahmen durch, z. B. Sprachförderung für Schülerinnen und Schüler. Zusätzlich hat das Ressort ihr die flexible Unterrichtsvertretung an öffentlichen allgemeinbildenden Schulen der Stadtgemeinde Bremen übertragen.
- 93 In den Jahren 2011 bis 2014 gewährte das Bildungsressort der Stadtteil-Schule Zuwendungen von insgesamt rd. 33,2 Mio. €. Der Rechnungshof hat geprüft, ob das Ressort im Zuwendungsverfahren die Vorgaben der LHO und der dazu ergangenen Verwaltungsvorschriften (VV-LHO) beachtete. Er hat die institutionelle Förderung der Haushaltsjahre 2011 bis 2014 in Höhe von rd. 15,8 Mio. € und die Förderung von drei Projekten mit einer Zuwendungssumme von insgesamt rd. 1,7 Mio. € jeweils vom Antragsverfahren bis zur Verwendungsnachweisprüfung untersucht.

2 Zuwendungsverfahren

2.1 Antragsprüfung

- 94 Die Stadtteil-Schule beantragt beim Ressort jährlich eine institutionelle Förderung und jeweils anlassbezogene Projektförderungen. Dazu muss sie die erforderlichen Unterlagen vorlegen. Für die institutionelle Förderung ist die Stadtteil-Schule nach den VV-LHO zu § 44 LHO verpflichtet, geplante Einnahmen und Ausgaben in einem Haushalts- bzw. Wirtschaftsplan bei der Antragstellung umfassend darzulegen. Die Übersicht muss in einem Detaillierungsgrad dargestellt werden, der die spätere Prüfung des Verwendungsnachweises und eine Erfolgskontrolle ermöglicht. Aufgrund des Besserstellungsverbots muss die Stadtteil-Schule darlegen, dass sie ihr Personal nicht besserstellt als vergleichbare bremische Beschäftigte. Darüber hinaus



hat die Stadtteil-Schule einen Stellen- und ggf. einen Organisationsplan sowie eine Übersicht über Vermögen, Schulden und voraussichtlich einzugehende Verpflichtungen zu Lasten künftiger Jahre beizufügen. Rücklagen für künftige finanzielle Verpflichtungen dürfen bei institutioneller Förderung nur dann gebildet werden, wenn dies im vorherigen Zuwendungsbescheid gestattet wurde. Bei Projektförderungen ist dem jeweiligen Antrag eine aufgegliederte Berechnung der mit dem Zweck zusammenhängenden Ausgaben mit einer Übersicht über die beabsichtigte Finanzierung als Finanzierungsplan beizufügen.

- 95 Die Anträge der Stadtteil-Schule auf die institutionellen Zuwendungen in den Jahren 2011 bis 2014 bestanden jeweils aus einem Anschreiben im Umfang von einer Seite. Darin waren stichwortartig die zu fördernden Einzelmaßnahmen aufgelistet und die Personal-, Verwaltungs- und Sachkosten (Gemeinkosten) in einer Summe ausgewiesen. Die erforderlichen Angaben zur Gesamtfinanzierung, zum Vermögen und zu den finanziellen Verpflichtungen der Stadtteil-Schule fehlten ebenso wie Organisations- und Stellenpläne.
- 96 Die Stadtteil-Schule verfügte im geprüften Zeitraum sowohl über eigene Einnahmen - z. B. aus privatem Förderunterricht und Mitgliedsbeiträgen - als auch über Vermögen. In ihren Anträgen gab sie hierzu nichts an. Zudem bildete sie Rücklagen zur Sicherung von Gehältern. Das Ressort hatte in seinen früheren Zuwendungsbescheiden keine Regelungen hierzu getroffen.
- 97 Die Stadtteil-Schule beschäftigte alle Verwaltungsangestellten trotz unterschiedlicher Funktionen in derselben Entgeltgruppe. Ob die Stadtteil-Schule das Besserstellungsverbot einhielt, prüfte das Ressort nicht.
- 98 Auch die Anträge für die Projektförderungen im selben Zeitraum bestanden jeweils nur aus einem Anschreiben, in dem die Stadtteil-Schule das Projekt benannte und in den meisten Fällen die Personal-, Verwaltungs- und Sachkosten getrennt auswies. Es fehlte der Finanzierungsplan.
- 99 Trotz der unvollständigen Anträge bewilligte das Ressort die Mittel sowohl für die Projekt- als auch für die institutionellen Förderungen nahezu ausnahmslos wie beantragt. Bei sämtlichen vom Rechnungshof geprüften Maßnahmen gewährte das Ressort die Zuwendungsmittel, ohne die Gesamtfinanzierung zu prüfen.
- 100 Der Rechnungshof erwartet vom Ressort, dass es nur aufgrund vollständiger Antragsunterlagen Zuwendungen bewilligt und das nachvollziehbar

dokumentiert. Das Ressort hat zugesagt, es werde künftig die Anträge ordnungsgemäß prüfen.

2.2 Zuwendungsart und Finanzierungsart

- 101 Maßnahmen bei Lese-Rechtschreibschwäche und für den Spracherwerb finanzierte das Ressort sowohl im Rahmen der institutionellen Förderung wie auch mit Projektmitteln. Aus welchem Grund es für die inhaltlich ähnlichen Maßnahmen unterschiedliche Zuwendungsarten wählte, ist nicht ersichtlich. Der Rechnungshof erwartet, dass die Zuordnung der einzelnen Maßnahmen zur Projekt- bzw. institutionellen Förderung jeweils nach einheitlichen Kriterien nachvollziehbar dargelegt wird.
- 102 Nach dem zuwendungsrechtlichen Subsidiaritätsgrundsatz sind bei der Berechnung der Zuwendungshöhe alle Einnahmen der geförderten Institution zu berücksichtigen und die Zuwendungen entsprechend zu kürzen. Daher sind Zuwendungen grundsätzlich als Teilfinanzierung zu gewähren.
- 103 Das Ressort wählte demgegenüber als Finanzierungsart für die institutionelle Förderung und für die drei geprüften Projekte die Vollfinanzierung. Es legte die Zuwendungshöhe fest, ohne die Einnahmen der Stadtteil-Schule zu berücksichtigen. Dabei förderte es pauschal die Gemeinkosten der Stadtteil-Schule sowohl in der Projekt- als auch in der institutionellen Förderung. Da das Ressort durch die Vollfinanzierung alle Ausgaben bis zum Höchstbetrag übernahm, ging es das Risiko ein, Gemeinkosten doppelt zu finanzieren. Der Rechnungshof erwartet vom Ressort, dass es die Finanzierungsart auf Fehlbedarfsfinanzierung umstellt und die Gefahr von Doppelförderungen vermeidet.
- 104 Das Ressort plant, seine Fördermaßnahmen im Jahr 2016 neu zu ordnen. In einem ersten Schritt werde es die Förderung bei Lese-Rechtschreibschwäche auf eine Fehlbedarfsfinanzierung ohne Pauschalen umstellen. Das Angebot für Kinder und Jugendliche nicht-deutscher Herkunftssprache werde es weiter als Vollfinanzierung fördern, da die Stadtteil-Schule hier keine eigenen Einnahmen erziele.
- 105 Dem ist entgegenzuhalten, dass Eigenmittel - unabhängig davon, womit sie erwirtschaftet werden - zur Finanzierung sowohl der Institution als auch ihrer Projekte einzusetzen sind. Daher ist die Fehlbedarfsfinanzierung die zutreffende Finanzierungsart. Darüber hinaus ist es notwendig, dass das Ressort darüber entscheidet, in welchem Umfang die Stadtteil-Schule künftig als

Institution gefördert und wie Projektförderungen inhaltlich eindeutig davon abgegrenzt werden sollen.

2.3 Prüfung von Verwendungsnachweisen

- 106 Die Stadtteil-Schule hat dem Ressort nachzuweisen, wie sie die bewilligten Mittel verwendet hat. Die Anforderungen an die Nachweise sind in den VV-LHO zu § 44 LHO geregelt. Danach ist z. B. für die institutionelle Förderung im zahlenmäßigen Nachweis die finanzielle Gesamtsituation darzustellen und ein Sachbericht über die erzielten Erfolge einzureichen.
- 107 Keiner der von der Stadtteil-Schule eingereichten zahlenmäßigen und sachlichen Verwendungsnachweise für die Jahre 2011 bis 2014 erfüllte die Anforderungen. So stellte die Stadtteil-Schule z. B. regelmäßig weder ihre finanzielle Gesamtsituation noch die inhaltlichen Ergebnisse der geförderten Maßnahmen entsprechend den Vorgaben dar. Das Ressort akzeptierte die unzureichenden Verwendungsnachweise.
- 108 Die Ergebnisse seiner Verwendungsnachweisprüfungen hielt das Ressort in Prüfvermerken auf Formularbasis fest. Für die Jahre 2012 bis 2014 bestätigte es jeweils, Einzelpositionen und Belege der zahlenmäßigen Nachweise geprüft zu haben, ohne Differenzen sowohl bei den institutionellen als auch bei den Projektförderungen zu hinterfragen. So wies die Stadtteil-Schule in einem Verwendungsnachweis für das Jahr 2013 rd. 102 T€ mehr an Ausgaben aus, als sie insgesamt vom Ressort an Zuwendungsmitteln erhalten hatte. Im Jahr 2014 dagegen hatte das Ressort rd. 143 T€ mehr an Zuwendungen ausgezahlt, als die Stadtteil-Schule nach ihrem Verwendungsnachweis benötigt hatte. Aus den Akten ergaben sich keine Gründe für die Abweichungen. Das Ressort akzeptierte die von der Stadtteil-Schule angegebenen Ausgaben, ohne die Abweichungen aufzuklären.
- 109 Das Ressort hatte es versäumt, die nach den VV-LHO notwendigen Vorgaben für die inhaltliche Ausgestaltung der Sachberichte bereits in den Zuwendungsbescheiden festzulegen. Die Sachberichte der Stadtteil-Schule ermöglichten es dem Ressort daher nicht, den inhaltlichen Erfolg der durchgeführten Maßnahmen zu überprüfen. Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, bereits in den Zuwendungsbescheiden Anforderungen an die Sachberichte festzulegen.
- 110 Zudem hat das Ressort nach den VV-LHO auch zu regeln, in welchen Fällen und mit welchen Maßstäben es Verwendungsnachweise vertieft prüft. Dies

ist nicht geschehen. Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, dies nachzuholen.

- 111 Das Ressort hat zugesagt, die Anforderungen an die Sachberichte entsprechend den Feststellungen des Rechnungshofs anzupassen. Außerdem werde es die Verwendungsnachweise ordnungsgemäß prüfen, die Ergebnisse dokumentieren und eine Regelung für vertiefte Verwendungsnachweisprüfungen schaffen.

3 Zahlungen in sechsstelliger Höhe ohne Beleg

- 112 Die VV-LHO zu § 35 LHO schreiben vor, dass Erstattungen zu viel gezahlter Mittel von den Ausgabehaushaltsstellen abzusetzen sind, aus denen sie gezahlt wurden, soweit das Haushaltsjahr noch nicht abgeschlossen worden ist. In den Jahren 2012 und 2013 überwies das Ressort - nach seinen Angaben aufgrund von Fehlbuchungen - der Stadtteil-Schule ohne entsprechende Mittelanforderungen Zuwendungen von jährlich insgesamt 900 T€, die die Stadtteil-Schule jeweils innerhalb weniger Tage wieder an das Ressort zurückzahlte.
- 113 Die Zahlungen leistete das Ressort aus vier Ausgabehaushaltsstellen. Die Rückflüsse verbuchte es hingegen auf drei Einnahmehaushaltsstellen, anstatt sie von den vier Ausgabehaushaltsstellen abzusetzen. Durch sein Vorgehen erhöhte das Ressort in beiden Jahren sowohl seine Ausgaben als auch seine Einnahmen um jährlich insgesamt 900 T€.
- 114 Im Jahr 2014 überwies das Ressort der Stadtteil-Schule weitere 200 T€, ohne dass eine zahlungsbegründende Unterlage vorlag. Auf Hinweis des Rechnungshofs überprüfte das Ressort die Zahlung und veranlasste die Rückzahlung durch die Stadtteil-Schule im Jahr 2015.
- 115 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, künftig Auszahlungen nur auf Basis zahlungsbegründender Unterlagen vorzunehmen. Zudem hat er gefordert, im Jahr der Auszahlung wieder zurückgeflossene Beträge von den Ausgabehaushaltsstellen abzusetzen. Das Ressort hat mitgeteilt, es werde die Forderungen des Rechnungshofs umsetzen.

4 Steuerung durch das Ressort

- 116 Nach den VV-LHO hat das Ressort bereits im Zuwendungsbescheid die Zielsetzung, die Qualität und den Umfang des Verwendungszwecks so eindeutig



und detailliert festzulegen, dass diese Vorgaben als Grundlage einer begleitenden und abschließenden Erfolgskontrolle dienen können.

- 117 Im Jahr 2001 schloss das Ressort mit der Stadtteil-Schule einen Kooperationsvertrag. Darin ist vorgesehen, dass die Stadtteil-Schule für die Schulen Personal bereitstellt, um zusätzliche Unterrichtsbedarfe zu erfüllen. Die Stadtteil-Schule hat dem Ressort regelmäßig den Stundenumfang des eingesetzten Personals sowie die Zahl der an den einzelnen Standorten geförderten bzw. zu unterrichtenden Kinder und Jugendlichen nachzuweisen. In den Zuwendungsbescheiden der geprüften Jahre 2011 bis 2014 gab das Ressort der Stadtteil-Schule zusätzlich auf, „im Sachbericht (...) das erzielte Ergebnis in Umfang und Qualität darzustellen“, ohne seine Vorgabe genauer zu erläutern.
- 118 Für die institutionelle Förderung legte das Ressort weder in den Zuwendungsbescheiden noch im Kooperationsvertrag messbare Ziele fest. Die Qualität einer Leistung abbildende Kennzahlen wurden nicht vereinbart. Zudem waren Zuwendungsbescheide und Kooperationsvertrag nicht aufeinander abgestimmt. Auch für die geprüften Projekte vereinbarte das Ressort mit der Stadtteil-Schule in den Zuwendungsbescheiden keine messbaren Ziele. Gesonderte Einzelvereinbarungen schloss es nicht.
- 119 Das Ressort hat mitgeteilt, die Fachreferate führten in den geprüften Projekten Erfolgskontrollen durch, z. B. mit Hilfe von Tests, regelmäßigen Hospitationen und Fachkonferenzen. Der Rechnungshof hält solche Instrumente zwar grundsätzlich für geeignet. Um aber den Erfolg messen zu können, hätte das Ressort zu Beginn des Förderzeitraums Kennzahlen festlegen müssen. Solche Kennzahlen hätten darüber Auskunft geben können, wie viele Kinder mit welchem Aufwand und mit welchen Lernergebnissen gefördert worden sind. Es empfiehlt sich, die Instrumente zusammen mit geeigneten Kennzahlen auch bei den anderen Maßnahmen der Stadtteil-Schule einzusetzen.
- 120 Der Rechnungshof hat das Ressort zudem aufgefordert, mit der Stadtteil-Schule sowohl für die institutionelle Förderung als auch für die geförderten Projekte qualitative und quantitative Ziele zu vereinbaren, sich über die Zielerreichung berichten zu lassen und sie regelmäßig zu überprüfen. Die Ergebnisse der Erfolgskontrolle bedürfen der Dokumentation und bilden die Grundlagen für die künftige Förderung der Stadtteil-Schule.
- 121 Darüber hinaus hat der Rechnungshof angesichts der verschiedenen in diesem Förderbereich tätigen Träger vorgeschlagen, für die geprüften Maßnahmen

Förderrichtlinien zu entwickeln, um einheitliche Rahmenbedingungen festzulegen. Zu vereinbarende Ziele wären dann im jeweiligen Zuwendungsbescheid oder in einer ergänzenden Zielvereinbarung zu benennen.

- 122 Das Ressort hat zugesagt, die bisherigen qualitativen und quantitativen Ziele zu überprüfen und Instrumente der Qualitätskontrolle, z. B. Hospitationen, verstärkt einzusetzen. Es werde zudem künftig seine Regelungen in verbindliche Förderrichtlinien fassen.

5 Zuwendungsbericht

- 123 Die Freie Hansestadt Bremen dokumentiert die Höhe und Verwendung öffentlicher Mittel an Einzelpersonen, Vereine und Institutionen jährlich in einem Zuwendungsbericht. Die dafür erforderlichen Daten meldet das jeweilige Fachressort dem Finanzressort. Der Bericht unterscheidet u. a. zwischen institutioneller Förderung und Projektförderung. Zudem werden neben den bremischen auch Zuwendungen Dritter sowie die eigenen Einnahmen der Zuwendungsempfängerinnen und -empfänger ausgewiesen. Zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Rechnungshof lagen die Zuwendungsberichte der Jahre 2011 bis 2013 vor.
- 124 Das Bildungsressort lieferte für die Zuwendungsberichte fehlerhafte Daten. So wies es die Zuwendungen für die Unterrichtsvertretung unzutreffend als Projektförderung aus. Zudem versäumte es, die erzielten Einnahmen der Stadtteil-Schule mitzuteilen.
- 125 Die Zuwendungsberichte für die Jahre 2011 bis 2013 wiesen für die Unterrichtsvertretung jährliche Zuwendungen aus, die im Durchschnitt um rd. 1,2 Mio. € höher lagen als die tatsächlichen Ausgaben. Demgegenüber wiesen die Zuwendungsberichte die Summe der Zuwendungen für die Stadtteil-Schule im Vergleich zu den Ausgaben durchschnittlich um rd. 1,7 Mio. € pro Jahr zu niedrig aus. Das Ressort vermochte nicht aufzuklären, warum es fehlerhafte Daten an das Finanzressort gemeldet hatte.
- 126 Der Zuwendungsbericht verliert seine Aussagekraft, wenn er unrichtige Daten erhält. Bremen wird künftig die Berichte aus einer Datenbank (ZEBRA) generieren, in die die Fachressorts ihre Zuwendungsdaten einpflegen. Das Ressort hat zugesagt, es werde die Daten in ZEBRA nunmehr zutreffend und kontinuierlich erfassen.





Soziales

Auswertung des Datenabgleichs

Das Sozialressort hat die Ergebnisse des nach dem Gesetz zulässigen Datenabgleichs seit dem Jahr 2007 nicht mehr ausgewertet. Wegen des damit verbundenen Risikos nicht notwendiger Zahlungen ist es erforderlich, die Auswertungen unverzüglich wieder aufzunehmen.

1 Grundlagen des Datenabgleichs

127 Der Sozialhilfeträger kann Personen, die bestimmte Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch (SGB) XII beziehen, im Wege eines automatisierten Datenabgleichs daraufhin überprüfen, ob

- sie Leistungen der Bundesagentur für Arbeit oder der Träger der gesetzlichen Unfall- oder Rentenversicherung beziehen,
- Zeiten des Leistungsbezugs mit Zeiten einer versicherungspflichtigen oder geringfügigen Beschäftigung zusammentreffen,
- Daten zu Kapitalerträgen dem Bundeszentralamt für Steuern übermittelt worden sind und
- vorhandenes Vermögen nicht mehr dem Zweck einer steuerlich geförderten Altersvorsorge dient.

Der Datenabgleich erstreckt sich auch auf Hilfen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG).

128 Der Sozialhilfeträger ist berechtigt, den im Gesetz genannten auskunftspflichtigen Stellen, z. B. der Bundesagentur für Arbeit, der Datenstelle der Träger der Rentenversicherung oder dem Bundeszentralamt für Steuern, Daten von Hilfeempfängerinnen und Hilfeempfängern zu übermitteln. Die Auskunftsstellen gleichen die Angaben mit ihrem Datenbestand ab und leiten die Ergebnisse dem Sozialhilfeträger zu, der sie zur Identifizierung von Fällen mit möglicherweise unzulässigem Hilfebezug auswertet. Außerdem ist der Träger befugt, alle Bezieherinnen und Bezieher von Hilfen daraufhin zu überprüfen, ob sie gleichzeitig von anderen Sozialhilfeträgern Leistungen erhalten.

- 129 In der Stadtgemeinde Bremen obliegt es der Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport (Ressort), den Abgleich technisch vorzubereiten und die Daten aus dem IT-Fachverfahren OPEN/PROSOZ weiterzuleiten. Die einzelnen Fälle wertet anschließend das Amt für Soziale Dienste mit seinen sechs Sozialzentren aus. Eine Fachliche Weisung vom 1. Januar 2005 konkretisiert die Verfahrensabläufe für die Bearbeitung des Datenabgleichs, bezieht sich jedoch noch auf das vorherige IT-Fachverfahren PROSOZ. Das Ressort plant deshalb, die Fachliche Weisung neu zu fassen.

2 Verarbeitung der Ergebnisse des Datenabgleichs

- 130 Bis Ende 2006 wurden den Sozialzentren die Ergebnisse des Datenabgleichs in Form von Listen zur Verfügung gestellt. Diese Listen enthielten die den Leistungsfällen zugeordneten Angaben zu möglichen Einkünften, z. B. aus Beschäftigungsverhältnissen oder Kapitalerträgen. Beschäftigte überprüften anhand dieser Übersichten, ob Bezieherinnen und Bezieher von Sozialhilfe es unterlassen hatten, bedarfsmindernd wirkende Einkünfte oder Vermögen zu melden. Die zuständige Fachabteilung im Ressort schätzte den Anteil von Leistungsbezieherinnen und -bezieher, die tatsächlich Einkünfte verschwiegen hatten, seinerzeit auf etwas mehr als 1 %.
- 131 Für das Jahr 2007 entschied das Ressort wegen der Umstellung auf das neue IT-Fachverfahren OPEN/PROSOZ, den Datenabgleich auszusetzen. In den Jahren 2008 und 2009 wurden die Daten zwar wieder jährlich und seit dem 2. Quartal 2010 sogar vierteljährlich mit denen der Auskunftsstellen abgeglichen. Die Ergebnisse wurden jedoch nicht mehr anhand der im Fachverfahren geführten Leistungsdaten ausgewertet. Das Ressort plante, hiermit erst nach Neufassung der Fachlichen Weisung wieder zu beginnen.

3 Auswertung des Datenbestands durch den Rechnungshof

- 132 Der Rechnungshof hat von den Auskunftsstellen übermittelte Daten zu Beschäftigungsverhältnissen, Zinserträgen und Rentenzahlungen ausgewertet. Für das 2. Quartal 2015 hat er in den Hilfesegmenten SGB XII sowie AsylbLG insgesamt 2.670 Fälle identifiziert, die beim Abgleich zum Teil mehrfach erschienen waren. Mehrfachmeldungen bezogen sich beispielsweise auf Zinserträge aus unterschiedlichen Anlageformen und zusätzlich auf das Bestehen einer geringfügigen Beschäftigung im selben Leistungsfall. Die Auswertung hat im Einzelnen ergeben:

- 1.474 Fälle mit Meldungen des Bundeszentralamts für Finanzen über Zinserträge aus verschiedenen Anlageprodukten und Lebensversicherungsverträgen. Darin enthalten waren Zinszahlungen in dreistelliger Höhe, die jeweils auf ein Ausgangskapital deutlich über dem Schonvermögen hindeuten;
- 329 Fälle, in denen eine versicherungspflichtige Beschäftigung gemeldet worden war. Dabei kann es sich zwar um Fallkonstellationen mit „aufstockenden“ Leistungen bei nicht bedarfsdeckendem Erwerbseinkommen handeln. Eine solche Leistungsgewährung ist aber im Hilfesystem des SGB XII nicht vorgesehen. Bei bestehender Erwerbsfähigkeit ist diese ausschließlich nach dem SGB II (Grundsicherung für Arbeitsuchende) möglich;
- 31 Fälle, in denen die Bundesagentur für Arbeit den Bezug von Arbeitslosengeld gemeldet hatte. Nicht bedarfsdeckende Zahlungen von Arbeitslosengeld an voll erwerbsfähige Personen können in der Regel aber ebenfalls nur mit Leistungen nach dem SGB II aufgestockt werden;
- 302 Fälle mit Meldungen einer geringfügigen Beschäftigung, die Personen sowohl im Hilfebezug nach dem 3. Kapitel SGB XII (Hilfe zum Lebensunterhalt) als auch nach dem AsylbLG betreffen;
- 42 Fälle mit von Sozialhilfeträgern gemeldetem Bezug von Sozialhilfeleistungen in Kommunen außerhalb Bremens;
- 776 Fälle mit Meldungen über laufende Rentenzahlungen.

133 Seit annähernd neun Jahren hat ein Datenabgleich bzw. die Auswertung seiner Ergebnisse nicht mehr stattgefunden. Verfügbare Informationen sind nicht genutzt worden, um möglicherweise vollständig oder teilweise zu Unrecht gezahlte Sozialleistungen zu ermitteln. Die große Zahl gemeldeter Fälle spricht dafür, dass sich unter ihnen auch solche befinden, in denen kein oder nur ein geringerer Anspruch auf Leistungen nach dem SGB XII oder AsylbLG bestand und ggf. noch besteht. Zwar ist keineswegs in allen diesen Fällen davon auszugehen, dass Sozialleistungen überzahlt worden sind. Aber selbst dann, wenn nur ein Anteil an der Gesamtzahl von wenig mehr als 1 % (s. Tz. 130) betroffen wäre, beliefe sich das finanzielle Risiko möglicherweise überzahlter Leistungen bei nach Erfahrungswerten geschätzten durchschnittlichen Ausgaben pro Fall und Jahr von rd. 7 T€ auf mehr als 200 T€ jährlich.



- 134 Der Rechnungshof hat das Ressort daher aufgefordert, die Auswertung der Ergebnisse des Datenabgleichs unverzüglich wieder aufzunehmen und nicht erst die Neufassung der Fachlichen Weisung abzuwarten. Zugleich hat er dem Ressort empfohlen, den Aufwand für die Auswertung zu begrenzen. Dazu könnte der vorhandene Datenbestand nach Kriterien gefiltert werden, die auf beträchtliche Überzahlungsrisiken hindeuten. Nur die so ermittelten Fälle wären dann anhand der Leistungsakten zu überprüfen.
- 135 Das Ressort hat zugesagt, den Datenabgleich regelmäßig einmal jährlich auszuwerten. Bei der Neufassung der Fachlichen Weisung will es die Anregungen des Rechnungshofs zur Vereinfachung des Verfahrens berücksichtigen.



Soziales

Revision und Zahlungsverkehr

Das Sozialressort hat Zusagen für eine verbesserte Revision des Abrechnungs- und Zahlungsverkehrs weitgehend nicht umgesetzt.

Trotz angespannter Personalsituation lassen sich manche Bearbeitungsdefizite mit überschaubarem Aufwand beheben.

1 Ergebnisse einer Nachschauprüfung

- 136 Im Jahr 2011 prüfte der Rechnungshof im Amt für Soziale Dienste (AfSD) den Zahlungsverkehr und die Revision (vgl. Jahresbericht 2012 - Stadt -, Tz. 105 ff.). Ein Jahr später untersuchte er vergleichend die Fallbearbeitung in den sechs Sozialzentren des AfSD (vgl. Jahresbericht 2013 - Stadt -, Tz. 75 ff.). Im Wesentlichen stellte er jeweils fest, dass Revisionsaufgaben nicht sorgfältig wahrgenommen worden waren und erhebliche Mängel im Abrechnungs- und Zahlungsverkehr zu unrechtmäßigen Ausgaben geführt hatten. Zudem waren Leistungen nach Kapitel 3 (Hilfe zum Lebensunterhalt) Sozialgesetzbuch (SGB) XII mit der Folge finanzieller Nachteile für die Stadt fälschlich dem 4. Kapitel (Grundsicherung im Alter) dieses Gesetzbuchs zugeordnet worden. Das Sozialressort räumte die Mängel im Wesentlichen ein und sagte Maßnahmen zu, um sie abzustellen.
- 137 Mit einer Nachschau hat der Rechnungshof untersucht, wie Ressort und AfSD ihre Zusagen umgesetzt haben. Er musste jedoch erneut Mängel feststellen, die er bereits bei den vorangegangenen Prüfungen aufgezeigt hatte:
- Das AfSD unterzieht nach wie vor Akten und Scheckzahlungen nur in geringem Umfang einer Revision. Soweit Prüfungen stattfinden, werden sie nicht nach den bestehenden Regeln ausgewertet. Die Amtsleitung des AfSD hat geäußert, die angespannte Personalausstattung lasse nur eine rudimentäre Prüftätigkeit zu.
 - Im für Zahlungen zuständigen Referat „Haushalt und Controlling“ werden Revisionsaufgaben ebenfalls nicht regelhaft wahrgenommen. Ein Revisionssystem ist nicht vorhanden. Das Ressort hält es für ausreichend, im Zahlungsverkehr das in den Verwaltungsvorschriften zur LHO (VV-LHO) festgeschriebene Vieraugenprinzip einzuhalten und verweist zudem auf die Zuständigkeit der Innenrevision als Prüfinstanz.

- Teile des Zahlungsverkehrs sind noch nicht auf das Fachverfahren OPEN/PROSOZ umgestellt. Beschäftigte im AfSD erstellen Kostenzusicherungen, die Zahlungen veranlasst aber weiterhin das Referat „Haushalt und Controlling“, ohne zahlungsbegründende Unterlagen einsehen zu können. Das Ressort hat auf notwendige innerbehördliche Abstimmungen verwiesen, die den Zeitbedarf erhöht hätten.
 - Die Fallauswahl für die Revision im Fachverfahren OK.JUG richtet sich nach wie vor berechenbar nach den Endziffern der Aktenzeichen. Das Ressort hat immer noch kein Regelwerk mit Kriterien zur Aktenprüfung entwickelt und begründet dies mit der angespannten Personalsituation.
 - Das AfSD kann seit dem Jahr 2012 eine Revisionssoftware einsetzen, um die Auswertung größerer Datenmengen zu verbessern und Auffälligkeiten schneller zu erkennen. Es nutzt die Software jedoch nicht zu Revisionszwecken.
 - Ein gemeinsames internes Kontrollsystem zur Qualitätssicherung von Ressort und AfSD ist nicht eingerichtet. Es fehlen verbindliche Gesamtregelungen zu Prozessen und Befugnissen mit klaren Strukturen, Handlungsanweisungen und Checklisten. So ist das AfSD seiner Berichtspflicht gegenüber der Innenrevision nicht nachgekommen, ohne dass dies Konsequenzen zur Folge gehabt hätte.
- 138 Die Revisionspraxis genügt den Anforderungen nach wie vor nicht. Es reicht nicht aus, darauf zu vertrauen, dass die Vorgaben der VV-LHO und insbesondere das Vieraugenprinzip eingehalten werden. Genau das lässt sich nur durch regelmäßige Revision feststellen. Unterbleibt sie, ist letztlich die Kassensicherheit gefährdet.
- 139 Da bisher weder eine durch Revisionsrichtlinien festgelegte Qualitätssicherung stattfindet noch der Zahlungsverkehr umfassend auf das Fachverfahren OPEN/PROSOZ umgestellt worden ist, besteht das Risiko unrechtmäßiger Ausgaben weiterhin. Das Verfahren zur Umstellung begann bereits im Jahr 2007 und dauert mit mittlerweile acht Jahren deutlich zu lange. Das lässt sich weder mit innerbehördlichen Abstimmungsprozessen noch mit Personalengpässen erklären.
- 140 Ungeachtet personeller Probleme ist es nicht vertretbar, die langjährig bestehenden Defizite weiter hinzunehmen. Bei der Überarbeitung des bestehenden Regelwerks lassen sich Inhalt und Umfang regelhafter Prüfungen so gestalten, dass die Fallbelastung der Beschäftigten berücksichtigt wird.

Der Vorteil regelmäßiger Revision liegt auch darin, dass Arbeitsabläufe und Qualität der Sachbearbeitung verglichen und verbessert werden können. Effizienzvorteile kommen dadurch nicht zuletzt den Beschäftigten zugute.

- 141 Der Rechnungshof hat das Ressort erneut aufgefordert,
- die Regelungen zur Revision zu überarbeiten, flächendeckend klare Vorgaben für die Revision zu treffen und dafür zu sorgen, dass Revision im gebotenen Umfang stattfindet,
 - auf der Grundlage eines verbindlichen Zeitplans für alle noch ausstehenden Bereiche den Zahlungsverkehr zügig auf das Fachverfahren OPEN/PROSOZ umzustellen,
 - die Auswahl der Prüffälle im Fachverfahren OK.JUG so umzusteuern, dass sie für die Beschäftigten nicht berechenbar ist,
 - seine Revisionssoftware für das AfSD zu nutzen sowie
 - ein System zur Qualitätssicherung für alle beteiligten Stellen zu entwickeln und umzusetzen.
- 142 Der Rechnungshof hat in der Nachschau ferner die Fallzuordnung von Leistungen nach Kapitel 3 und Kapitel 4 SGB XII geprüft. Dabei hat er festgestellt, dass sich die Zahl der fehlerhaften Buchungen im AfSD im Vergleich zu seiner Prüfung aus dem Jahr 2012 verringert hat. Das Ressort hatte zwischenzeitlich aus dem Fachverfahren OPEN/PROSOZ Fälle ermittelt, in denen laufende Hilfen zum Lebensunterhalt nach dem 3. Kapitel gewährt wurden. Auf dieser Grundlage konnte das AfSD kontrollieren, ob die betroffenen Fälle richtig zugeordnet waren, und falls notwendig Zahlungen umbuchen. Zudem stellt das Ressort den Beschäftigten des AfSD inzwischen monatlich Listen zur Verfügung, anhand derer die Zuordnung überprüft werden kann.
- 143 Die getroffenen Maßnahmen belegen, dass mit überschaubarem Aufwand große Datenmengen ausgewertet und Auffälligkeiten an Beschäftigte des AfSD weitergeleitet werden können, um Bearbeitungsdefizite festzustellen und zu korrigieren.
- 144 Der Rechnungshof hat empfohlen, andere fehlerträchtige Arbeitsfelder zu identifizieren, in denen wiederkehrend Abfragen zu größeren Datenmengen möglich sind, und diese Felder in das zu überarbeitende Regelwerk zur Revision aufzunehmen.

- 145 Auch das Ressort sieht die Notwendigkeit, die Regelungen zur Revision zu überarbeiten. Es habe erste Schritte dazu eingeleitet. Die Unterstützung des Zahlungsverkehrs durch das Fachverfahren sei nach wie vor sein Ziel, vorab seien jedoch personelle Engpässe im IT-Bereich zu beheben. Für die Fallauswahl im Fachverfahren OK.JUG werde das Ressort mit dem AfSD Kriterien für eine zufallsbestimmte Auswahl von Prüffällen festlegen und eine entsprechende Weisung in Kürze in Kraft setzen. Es werde die Anregung des Rechnungshofs aufgreifen und langfristig ein System zur Qualitätssicherung für alle beteiligten Stellen entwickeln.

2 Scheckzahlungen

- 146 Zahlungen an Leistungsberechtigte werden grundsätzlich überwiesen. Ist eine schnelle Hilfe erforderlich oder verfügen Leistungsberechtigte nicht über ein Konto, können die Sozialzentren die Leistungen kurzfristig per Scheck auszahlen. Die Zahl der Scheckzahlungen hat sich in den letzten beiden Jahren vervielfacht. Sie lag im Jahr 2013 bei 1.167 mit einem Gesamtvolumen von rd. 318 T€. Im Folgejahr stieg die Zahl der Vorgänge auf rd. 5.000 an. Für das Jahr 2015 wurden rd. 10.000 Schecks mit einem Gesamtvolumen von rd. 3,4 Mio. € ausgegeben.
- 147 Ursachen für die Steigerung sind einerseits die seit dem Jahr 2014 gestiegenen Flüchtlingszahlen und damit ein Anstieg der Zahl solcher Leistungsberechtigter, die zumindest vorübergehend über kein eigenes Bankkonto verfügen. Andererseits wurde die bis dahin bestehende Möglichkeit abgeschafft, Geldleistungen an einem Bargeldautomaten auszuzahlen.
- 148 Das Ressort begründete die Abschaffung dieser Alternative zur Scheckzahlung mit hohen Wiederbeschaffungskosten für den inzwischen veralteten und störungsanfälligen Automaten. Es stellte dazu im April 2014 eine Kostenbetrachtung an. Dabei bezog es neben dem für die Durchführung des Scheckverfahrens mit einem Geldinstitut vereinbarten Entgelt von 2,30 € pro Scheck u. a. Ausgaben für notwendige Programmierarbeiten und gerätebezogenen Personalaufwand ein. Die an das Geldinstitut zu zahlenden Entgelte für die Scheckbearbeitung beliefen sich im Jahr 2014 auf rd. 11 T€. Das Ressort entschied danach, aus Wirtschaftlichkeitsgründen wieder gänzlich zum Scheckverfahren zurückzukehren.
- 149 Bei seiner Kostenbetrachtung ist das Ressort von einem Scheckaufkommen von jährlich rd. 3.600 ausgegangen und hat den durch das Scheckverfahren entstehenden Personalmehraufwand in den Sozialzentren nicht berücksichtigt. Die Zahl der Vorgänge liegt inzwischen deutlich höher.



- 150 Die neuerliche Aufstellung eines Bargeldautomaten als Alternative zu Scheckzahlungen kann dort sinnvoll sein, wo viele Barzahlungen notwendig werden. Aus diesem Grund hat der Rechnungshof das Ressort aufgefordert, zeitnah mit einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu prüfen, welches Auszahlungsverfahren unter Einbeziehung von Kosten und Nutzen die wirtschaftlichste Lösung darstellt. Das Ressort hat dies zugesagt.





Kinder, Jugend

Familienpflege in Bremen

Um die Qualität der Bearbeitung von Zuwendungen für die Familienpflege zu erhöhen, bedarf es einer verbesserten Antrags- und Verwendungsnachweisprüfung sowie organisatorischer Veränderungen.

Werden Anträge auf Verlängerung von Tagespflegeerlaubnissen nicht stets zeitnah bearbeitet, droht eine Gefährdung des Kindeswohls.

1 Struktur der Familienpflege

- 151 Die Stadt Bremen übertrug im Jahr 2002 Aufgaben der Kindertages- und Vollzeitpflege nach dem Sozialgesetzbuch (SGB) VIII - Kinder- und Jugendhilfe - auf eine gemeinnützige Gesellschaft. Seitdem sind weitere Aufgaben der Familienpflege hinzugekommen, z. B. die Übergangs- und Kurzzeitpflege. Die Gesellschaft vermittelt und betreut inzwischen auch Patenschaften und berechnet Entgelte für Tagespflegepersonen, die Kinder betreuen.
- 152 Um die Leistungen erbringen zu können, erhält die Gesellschaft von der Stadt auf Grundlage des § 44 LHO Zuwendungen als Vollfinanzierung. Die institutionelle Förderung belief sich im Jahr 2014 auf rd. 3,4 Mio. €.
- 153 Bis zur Neuordnung der Ressortzuschnitte nach der Bürgerschaftswahl 2015 war allein die damalige Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen (Jugendressort) fachlich zuständig. Im Zuge der neuen Geschäftsverteilung des Senats ging die Zuständigkeit für Leistungen der Tagespflege auf die Senatorin für Kinder und Bildung (Kinderressort) über.

2 Zuwendungsverfahren

- 154 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass das Jugendressort im Zuwendungsverfahren
- z. B. Personalkosten oder Mieten einschließlich Nebenkosten anerkannte, ohne sie nachvollziehbar geprüft, ihre Angemessenheit ausreichend dokumentiert und begründende Unterlagen angefordert zu haben,

- Bescheide ohne vollständigen Überblick über die Personalsituation der Gesellschaft erließ, insbesondere weil Stellen- und Organisationspläne teilweise fehlten, und
 - Mittel bewilligte, obwohl es nicht über ausreichende Kenntnisse der finanziellen Situation der Gesellschaft verfügte, weil Bilanzen, Gewinn- und Verlustrechnungen sowie Überleitungsrechnungen nicht vorlagen.
- 155 Ohne begründende Unterlagen und hinreichende Dokumentation der Entscheidungsgrundlagen lässt sich nicht nachvollziehen, ob die Höhe der Zuwendungen richtig bemessen worden ist. Um die Zuwendungshöhe ermitteln zu können, muss ferner Struktur und Personalbestand der Gesellschaft bekannt und ein Überblick über ihre finanzielle Situation vorhanden sein.
- 156 Die Prüfung der zweckentsprechenden Verwendung der Mittel durch das Jugendressort gab ebenfalls Anlass zu Beanstandungen. So hatte es
- weder Belege noch testierte Jahresabschlüsse mit Überleitungsrechnung angefordert und sich bei seiner Verwendungsnachweisprüfung im Wesentlichen auf die rechnerische Richtigkeit beschränkt. Deshalb war bei den Personalausgaben eine Differenz in Höhe von rd. 33 T€ zwischen dem Verwendungsnachweis und dem testierten Jahresabschluss 2013 nicht entdeckt worden;
 - pauschale Personalnebenkosten anerkannt, ohne zu prüfen, ob sie zusätzlich zu den tatsächlichen Personalkosten entstanden waren;
 - entgegen der maßgeblichen Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung keine Regelungen für vertiefte Verwendungsnachweisprüfungen getroffen und daher seit dem Jahr 2002 lediglich vereinfacht geprüft.
- 157 Ohne die erforderlichen Belege und Unterlagen lässt sich nicht feststellen, ob die im Verwendungsnachweis aufgeführten Beträge tatsächlich ausgegeben wurden. Zusätzlich zur rechnerischen ist eine sachliche Prüfung erforderlich, um Überzahlungen zu vermeiden. Bei der sachlichen Prüfung hätte auch geklärt werden müssen, ob sich die abgerechneten Personalnebenkosten und die Pauschale für die gleiche Kostenart auf identische Positionen bezogen.

158 Der Rechnungshof hat das Jugendressort aufgefordert,

- Anträge sorgfältig auf ihre Angemessenheit zu überprüfen und Prüfungen nachvollziehbar zu dokumentieren,
- stets aktuelle Organisations- und Stellenpläne anzufordern und die Bilanz sowie die Gewinn- und Verlustrechnung zu berücksichtigen,
- Verwendungsnachweise immer sowohl sachlich als auch rechnerisch zu prüfen, erforderliche Unterlagen anzufordern und die Prüfung nachvollziehbar zu dokumentieren,
- zu klären, ob Überzahlungen entstanden sind und diese ggf. zurückzufordern und
- Regelungen für einen Turnus und eine stichprobenweise Auswahl für vertiefte Verwendungsnachweisprüfungen zu treffen.

159 Das Jugendressort hat die Mängel für das Jahr 2014 in Teilen eingeräumt und fehlende Unterlagen zwischenzeitlich angefordert. Um das Risiko zu minimieren, zuwendungsfähige Aufwände mehrfach zu berücksichtigen, werde es die Dokumentation verbessern. Bei institutionellen Förderungen werde es ausnahmslos mit dem zahlenmäßigen Nachweis auch Jahresabschlüsse sowie Organisations- und Stellenpläne anfordern. Verwendungsnachweise werde es vertieft prüfen, um etwaige Überzahlungen festzustellen. Pauschalierungen hält das Ressort dabei für zulässig, wenn einzelne Ausgaben nur mit erheblichem Aufwand genau festgestellt und belegt werden könnten. Ferner beabsichtige es, Regelungen für vertiefte Verwendungsnachweisprüfungen zu treffen und ab dem Jahr 2016 anzuwenden.

160 Der Rechnungshof weist auf die Notwendigkeit hin, bei der Prüfung des Verwendungsnachweises die pauschalierten Personalnebenkosten zu hinterfragen und ggf. überzahlte Beträge zurückzufordern. Die Gesellschaft hatte Personalnebenkosten, z. B. Kosten für Versicherungen, Betriebsrat, Fortbildung oder Supervision, im Einzelnen im Verwendungsnachweis belegt. Daneben wäre für pauschalierte Kosten nur Raum, wenn sie andere Kostenpositionen betreffen.

3 Organisatorische Rahmenbedingungen

3.1 Fachliche Gesamtverantwortung

- 161 Seit der Neuordnung der Ressortzuschnitte ist das Jugendressort für die Vollzeitpflege und das Kinderressort für die Tagespflege zuständig. Die jeweiligen Zuwendungsanträge der Gesellschaft werden damit in zwei Ressorts bearbeitet. Bis zur Neuordnung waren dafür die beiden Fachreferate Tagespflege und Vollzeitpflege im Jugendressort zuständig. Die Gesellschaft hatte schon seinerzeit für ihre institutionelle Förderung mehrere Einzelanträge gestellt und dabei übergreifende Kosten prozentual aufgeteilt. Die fachliche Gesamtverantwortung sowie eindeutige Regelungen für die Antragsprüfung hatte das Jugendressort nicht festgelegt. Das hat zu den beschriebenen Mängeln beigetragen.
- 162 Die Organisation im Jugendressort hatte Doppelarbeit und hohen Abstimmungsaufwand verursacht. Derselbe zuwendungsfähige Aufwand drohte mehrfach berücksichtigt und durch nicht erkannte Überschneidungen eine zu hohe Zuwendung bewilligt zu werden.
- 163 Der Rechnungshof hatte dem Jugendressort deshalb empfohlen, die fachliche Gesamtverantwortung festzulegen, verbindliche Regelungen zur Antragsprüfung zu treffen und alle Zuwendungen für die Gesellschaft in einem Zuwendungsbescheid zusammenzufassen. Das Jugendressort hat darauf verwiesen, im Zuge der neuen Geschäftsverteilung des Senats sei die fachliche Zuständigkeit für Leistungen der Tagespflege bei der Senatorin für Kinder und Bildung angesiedelt worden. Die Forderung nach eindeutigen Regelungen für die Prüfung beantragter übergreifender Kosten halte es für nachvollziehbar.
- 164 Der Rechnungshof weist darauf hin, dass die Aufteilung auf zwei Ressorts den Aufwand für notwendige Absprachen noch erhöhen wird. Deshalb ist es unumgänglich, die fachliche Gesamtverantwortung zwischen den beteiligten Senatsressorts alsbald festzulegen. Nach den Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO soll eine Einrichtung nur ausnahmsweise von mehreren Stellen der Freien Hansestadt Bremen mit Zuwendungen gefördert werden. Die Zuwendung soll dann in geeigneten Fällen nur eine Behörde bewilligen. Zumindest ist vor der Bewilligung zwischen den betroffenen Ressorts Einvernehmen über wesentliche Punkte herzustellen.

3.2 Zusammenarbeit mit dem Zuwendungsreferat

- 165 Nachdem die Fachreferate des Jugendressorts seinerzeit die Anträge geprüft und genehmigt hatten, erstellten sie Bescheidentwürfe. Das für zentrale Zuwendungsangelegenheiten zuständige Referat überprüfte die Entwürfe rechnerisch sowie formal und versendete die Zuwendungsbescheide. Es veranlasste die Zahlungen, prüfte die Verwendung der Mittel und erstellte Schlussbescheide.
- 166 Diese Aufgabenverteilung führte zu zusätzlicher Arbeit und erhöhtem Abstimmungsaufwand. Da Veränderungen, die Auswirkungen auf die Höhe der Zuwendungen hatten, ausschließlich in den Fachreferaten bekannt wurden, hätten nur diese über Zahlungen entscheiden dürfen. Andernfalls bestand das Risiko zu hoher Bewilligungen, die allenfalls nach Prüfung der Verwendungsnachweise hätten korrigiert werden können.
- 167 Der Rechnungshof hat dem Jugendressort empfohlen, die Verantwortung für die rechnerische und formale Richtigkeit von Zuwendungsbescheiden sowie für Zahlungen allein dem zuständigen Fachreferat zuzuordnen. Damit wäre auch sichergestellt, dass das Zuwendungsreferat Verwendungsnachweise überprüfen kann, ohne sich schon im Bewilligungsverfahren mit der Sache befassen zu haben.
- 168 Das Jugendressort hat erläutert, Abschlüsse würden immer in Abstimmung mit dem zuständigen Fachreferat gezahlt. Die Arbeitsteilung zwischen Fachreferaten und Zuwendungsreferat bewerte es als förderlich. Gleichwohl gebe es aus Effizienzgründen Überlegungen zu anderen Organisationsformen. Eine Entscheidung über künftige Verfahren müsse insgesamt getroffen werden.

4 Tagespflegeerlaubnis

- 169 Die Kindertagespflege nach dem SGB VIII kann von Tagespflegepersonen im Haushalt der Eltern oder anderer Personensorgeberechtigter, aber auch in anderen Räumen geleistet werden. Sie bedarf einer Erlaubnis, die u. a. von der Vorlage aktueller Führungszeugnisse der Tagespflegepersonen und ihrer volljährigen Haushaltsangehörigen abhängig ist. Mit der Neuordnung der Ressortzuschnitte sind die damit verbundenen Aufgaben vom Jugendressort auf das Kinderressort übergegangen.
- 170 Das Jugendressort hatte einen Teil der Aufgaben, die im Vorfeld der Erlaubnisse anfallen, auf die Gesellschaft übertragen. Die Gesellschaft akquiriert und vermittelt Tagespflegepersonen, bewertet deren Eignung, überprüft Anträge

und führt dazu eine Datenbank. Sie empfiehlt der zuständigen Behörde, ab wann, für welche Kinderzahl und unter welchen Auflagen die Erlaubnis erteilt werden sollte. Ihrer Empfehlung fügt sie nur knappe Angaben bei, z. B. zur Qualifikation der Tagespflegeperson oder zu verfügbaren Räumlichkeiten.

- 171 Bisher erteilte und verlängerte das Amt für Soziale Dienste (AfSD) des Jugendressorts Pflegeerlaubnisse allein anhand der Empfehlung der Gesellschaft. Nachweise z. B. zur persönlichen Situation der Tagespflegeperson oder zu genutzten Räumlichkeiten ließ es sich nicht vorlegen. Regelungen zur Überprüfung gab es nicht, Kontrollen wurden auch nicht stichprobenartig durchgeführt.
- 172 AfSD und Jugendressort verfügten so nicht über gesicherte Kenntnisse zu persönlichen und örtlichen Bedingungen von Tagespflegeverhältnissen, obwohl sie letztlich die Verantwortung für das Kindeswohl trugen. Um dieser Verantwortung gerecht zu werden, ist es aber notwendig, jederzeit auf Informationen zu Eignung und Qualifikation von Tagespflegepersonen sowie zur räumlichen Ausstattung zugreifen zu können.
- 173 Der Rechnungshof hat das Jugendressort gebeten zu prüfen, wie ein Zugriff auf die bei der Gesellschaft erfassten Daten eingerichtet werden kann. Zudem hat er es aufgefordert, umgehend eine Regelung für stichprobenhafte Prüfungen bei der Gesellschaft zu treffen. Das hat das Jugendressort zugesagt. Der Rechnungshof geht davon aus, dass diese Zusage auch für das nun zuständige Kinderressort gilt.
- 174 Bis zum Jahresbeginn 2013 waren im AfSD bei der Erteilung von Tagespflegeerlaubnissen Bearbeitungsrückstände vorhanden gewesen. Deshalb waren auch Anträge auf Verlängerungen von Pflegeerlaubnissen nicht beschieden worden. Im Jahr 2013 schuf das AfSD eine halbe Vollzeitstelle für die Erteilung der Pflegeerlaubnisse. Seitdem wurden Ersterteilungen, Verlängerungen und Versagungen in einer Hand bearbeitet. Dennoch entstanden gelegentlich erneut Rückstände, da aufgrund des fachlichen Zuschnitts der Stelle Prioritäten zugunsten anderer Aufgaben gesetzt worden waren.
- 175 Der Rechnungshof hat gebeten sicherzustellen, dass die Tagespflegeerlaubnisse stets zeitnah bearbeitet werden und Rückstände nicht entstehen. Das Jugendressort hat hierzu erläutert, bisherige Rückstände seien bereits aufgelöst und neue nicht entstanden. Ein vernachlässigbares Restrisiko bestehe jedoch weiterhin. Der Rechnungshof hat auch das nunmehr zuständige Kinderressort darauf hingewiesen, dass die Prüfung von Pflegeerlaubnissen



nicht zuletzt das Ziel hat, Gefahren für das Kindeswohl abzuwenden. Aus Bearbeitungsrückständen erwachsende Risiken sind daher schwerlich vernachlässigbar.





Umwelt

Finanzierung der botanika GmbH

Neben dem laufenden Unterhaltszuschuss von zurzeit 725 T€ pro Jahr benötigt die botanika Mittel in einer Größenordnung von etwa 1 Mio. € jährlich, um ihre Anlagen zu erhalten und die Ausstellungen stets attraktiv umzugestalten. Für die genaue Ermittlung des künftigen Finanzbedarfs ist eine vollständige Investitionsplanung erforderlich.

1 Entwicklung der botanika

- 176 Bremen eröffnete 2003 auf dem Gelände des Rhododendronparks eine Schaugewächshauslandschaft mit einem Besucherzentrum, das von der städtischen botanika GmbH betrieben wird. Das Umweltressort erwartete damals jährlich über 220.000 Besuche und somit Eintrittsgelder von mehr als 1,3 Mio. € pro Jahr. Damit sollte die botanika dauerhaft ohne öffentliche Zuschüsse auskommen.
- 177 Entgegen dieser Annahme entstanden bei der botanika jährlich Fehlbeträge. Im Jahr 2006 räumte das Umweltressort ein, dass die Besuchszahlen zuvor zu optimistisch kalkuliert worden waren. Im Jahr 2004 wären es rd. 96.000 Besuche gewesen, eine Zahl, die sich nicht mehr erheblich steigern ließe. Die botanika benötige daher jährlich einen Zuschuss.
- 178 Wegen des absehbar dauerhaften Finanzierungsbedarfs stand der Erhalt der botanika immer wieder in der politischen Diskussion. Nachdem die Besuchszahl im Jahr 2008 nur noch rd. 40.000 betragen hatte, stellten Umwelt-, Bildungs- und Wissenschaftsressort dem Senat im Jahr 2009 ein neues Konzept vor. Danach sollte die botanika einen wesentlichen Beitrag zur Förderung fächerübergreifenden und projektorientierten Lernens sowie naturwissenschaftlicher Bildung leisten. Der Senat beschloss dieses Konzept Ende 2009. Entsprechend wurde ein Bildungszentrum an das Besucherzentrum angebaut und im Jahr 2011 eröffnet. Die Baukosten in Höhe von rd. 1,5 Mio. € wurden aus bremischen Mitteln finanziert. Im Bildungszentrum wurden die Grüne Schule als Bildungs- und das Grüne Forum als Wissenschaftseinrichtung untergebracht. Die Besuchszahlen stiegen bis zum Jahr 2014 wieder kontinuierlich an, und zwar auf rd. 67.000 Besuche. In dieser Zahl sind jährlich durchschnittlich rd. 10.000 Besuche der Grünen Schule enthalten.

- 179 Das Umweltressort wollte diese positive Entwicklung verstetigen. Es beauftragte im Jahr 2011 eine Unternehmensberatung, für einen Zeitraum bis zum Jahr 2029 die Wirtschaftlichkeit zweier Handlungsmöglichkeiten gegenüberzustellen:
- Eine umfangreiche Sanierung des Besucherzentrums, mit der durch verbesserte Angebote die Attraktivität gesteigert und damit mehr Besuche erzielt werden sollten. Nach dieser Variante sollten bis zum Jahr 2029 keine weiteren bremischen Mittel für Investitionen mehr erforderlich sein.
 - Eine Reparatur, die langfristig wegen nachlassender Attraktivität zu einem Rückgang der Besuche und im Betrachtungszeitraum bis zum Jahr 2029 zu weiteren Kosten für erforderliche Reparaturen und Instandsetzungen führen würde.
- 180 Beide Lösungen waren nicht wirtschaftlich. Die Sanierung des Besucherzentrums war allerdings im Vergleich günstiger. Das Umweltressort empfahl deshalb die Sanierung.
- 181 Der Senat beschloss daraufhin Ende 2012, das künftig als „Entdeckerzentrum“ bezeichnete Gebäude zu sanieren. Die Kosten von rd. 2 Mio. € wurden mit rd. 1.500 T€ aus bremischen Mitteln und 500 T€ aus Mitteln einer Bundesstiftung finanziert. Das Entdeckerzentrum ist seit März 2015 geöffnet.

2 Finanzierung

- 182 Die botanika erwirtschaftet eigene Erträge z. B. aus den Eintrittsgeldern. Ferner erhält sie jährlich vom Umweltressort einen Zuschuss zum laufenden Unterhalt in Höhe von 590 T€ und vom Bildungsressort eine Zuwendung für den Betrieb der Grünen Schule in Höhe von 135 T€. Die gesamten Erträge der botanika decken jedoch die gesamten Aufwendungen nicht. Es entstehen pro Jahr Verluste in Höhe der Abschreibungen von mehr als 750 T€. Die botanika kann daher den Werteverzehr nicht ausgleichen. Ihr stehen nur Mittel für kleinere Reparaturen an den Gebäuden und Einrichtungen zur Verfügung. Größere Investitionen, aber auch Maßnahmen zur Reattraktivierung der Ausstellung müssen gesondert finanziert werden.
- 183 Unstrittig ist, dass kontinuierlich Finanzbedarf für die Erhaltung der Gebäude besteht und etwa alle fünf Jahre Maßnahmen zur Verbesserung der Attraktivität finanziert werden müssen. Das Umweltressort ließ in die Wirtschaftlichkeitsrechnung bis zum Jahr 2029 aber keine größere Investition

einrechnen. Wäre dies geschehen, hätte sich der Wirtschaftlichkeitsnachteil bei beiden Handlungsmöglichkeiten (s. Tz. 179) noch vergrößert.

- 184 Um den zusätzlichen Finanzbedarf für Investitionen einzuschätzen, hat der Rechnungshof zunächst die gesamte bremische Haushaltsbelastung durch die botanika bis zum Jahr 2013 ermittelt. Sie betrug im Durchschnitt jährlich rd. 2,1 Mio. €.
- 185 In einer Modellrechnung hat der Rechnungshof den künftigen jahresdurchschnittlichen Investitionsbedarf für die Gebäude und Einrichtungen während deren voraussichtlicher Nutzungsdauer geschätzt. Nach der Modellrechnung müssten zu den sonstigen Leistungen Bremens zum laufenden Unterhalt der botanika in Höhe von 725 T€ jahresdurchschnittlich zwischen rd. 900 T€ und 1.100 T€ zusätzlich eingeplant werden, um die Anlagen der botanika zu erhalten.
- 186 Da Bremen voraussichtlich auch in Zukunft der botanika die jährlichen Abschreibungen nicht finanzieren wird, hat der Rechnungshof das Umweltressort gebeten, eine genaue und vollständige Investitionsplanung aufzustellen und die Investitionsbedarfe in den Vorlagen für die Entscheidungsgremien aufzuführen.
- 187 Das Umweltressort hat eingeräumt, in touristischen Bildungseinrichtungen seien in Abständen von fünf bis sechs Jahren gesondert Mittel für Reattraktivierungen notwendig. Es werde darauf bei künftigen Investitionsentscheidungen hinweisen.





Bau

Digitalisierung von Bauakten

Vor der Entscheidung, ein Bauaktenarchiv für rd. 10 Mio. € digitalisieren zu lassen, hat das Bauressort nicht geprüft, ob es notwendig ist, das Archiv fortzuführen. Eine den rechtlichen Vorgaben entsprechende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hat es nicht erstellt.

Um die Inhaltsgleichheit der digitalisierten Akten mit den Papierunterlagen zu erreichen, sind verbesserte Qualitätskontrollen erforderlich.

1 Bauaktenarchiv

- 188 Bauordnungsaufgaben nach der Bremischen Landesbauordnung nimmt die Abteilung „Stadtentwicklung, Stadtplanung, Bauordnung“ des Senators für Umwelt, Bau und Verkehr (Ressort) für das Bremer Stadtgebiet (ohne Bremen-Nord) wahr. Sollen Gebäude errichtet werden, entstehen Bauakten aus den Bauanträgen, Bauvorlagen und allen weiteren für die Genehmigung des Bauvorhabens erforderlichen Unterlagen. Das Ressort führt ein Bauaktenarchiv, das im Jahr 2014 insgesamt 6.400 Aktenmeter mit gut 150.000 Akten umfasste, die sich auf drei Standorte verteilten.
- 189 Im Jahr 2013 stimmte die damalige Deputation für Umwelt, Bau, Verkehr, Stadtentwicklung und Energie dem Vorhaben des Ressorts zu, die bestehenden Papierakten des Bauaktenarchivs zu digitalisieren, da u. a. in den Archivräumen aufgrund von Wasserschäden eine erhöhte Schimmelpilzkonzentration gemessen worden war. Das Ressort beabsichtigt seither, über einen Zeitraum von 20 Jahren nach und nach die Bauakten zu digitalisieren und die Papierakten zu vernichten. Ziel der Digitalisierung ist es, sowohl das Standort- und Raumproblem zu beheben als auch die Bearbeitung zu beschleunigen und einen weiteren Schimmelbefall der Akten zu vermeiden. Die vom Ressort erstellte Berechnung weist für die Digitalisierung der Akten Gesamtkosten in Höhe von rd. 10 Mio. € aus. Mit der Digitalisierung der Bauakten wurde im Oktober 2014 begonnen.

2 Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

2.1 Aufgabenkritik

- 190 Nach § 7 LHO und den dazu ergangenen Verwaltungsvorschriften (VV-LHO) sind für alle finanzwirtschaftlichen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Im Rahmen dieser Untersuchungen sind nicht nur alle in Betracht kommenden Vorgehensmöglichkeiten zu benennen, sondern es ist vorab aufgabenkritisch zu prüfen, ob eine Aufgabe überhaupt oder in einer anderen Form erfüllt werden soll.
- 191 Bremen führt das Bauaktenarchiv freiwillig, d. h. ohne rechtliche Verpflichtung. Das Ressort konnte dem Rechnungshof keine Unterlagen vorlegen, die dafür sprechen, dass es geprüft hätte, ob das Bauaktenarchiv weiterhin erhalten bleiben soll. Eine solche Überprüfung hätte das Ressort vor einer Entscheidung über eine Digitalisierung durchführen müssen. Hierzu gehört die Abwägung von Vor- und Nachteilen, Kosten und Nutzen sowie rechtlichen Auswirkungen. Erst wenn nach einer Überprüfung entschieden worden wäre, das Bauaktenarchiv als freiwillige Aufgabe fortzuführen, wäre in einem zweiten Schritt zu prüfen gewesen, durch wen und in welcher Weise die Bauakten digitalisiert werden könnten.
- 192 Das Ressort hat mitgeteilt, es habe sich bereits im Jahr 2010 im Zuge der Novellierung der Bremischen Bauvorlagenverordnung mit dem Thema der Aufbewahrungspflicht von Bauunterlagen durch die Bauherrin bzw. den Bauherrn beschäftigt. Damals habe es sich genau wie die Wohnungswirtschaft dagegen ausgesprochen, die Bauherrin bzw. den Bauherrn zur Aufbewahrung zu verpflichten.
- 193 Erst im weiteren Verlauf der Prüfung durch den Rechnungshof hat das Ressort ergänzend dargelegt, die Aufbewahrung der Baugenehmigungsunterlagen durch die Bauaufsichtsbehörde biete die Grundlage für die kontinuierliche Wahrnehmung der Rechts- und Fachaufsicht. Sie schütze auch Eigentümerinnen und Eigentümer, denen Bauunterlagen abhandengekommen seien, vor rechtswidrigem Verwaltungshandeln, wenn etwa die formelle Legalität eines Bestandsgebäudes in Frage stehe.
- 194 Die Darstellung des Ressorts zeigt, dass es unmittelbar vor seiner Entscheidung, die Bauakten zu digitalisieren, versäumt hat, die Beibehaltung des Archivs aufgabenkritisch in Frage zu stellen. Das lässt sich auch aus dem vom Ressort vorgelegten Vermerk über den Projektverlauf schließen. Er beginnt mit der Machbarkeit der Digitalisierung, ohne auf die Frage einer

Fortführung des Archivs einzugehen. Hätte sich nach einer Prüfung ergeben, dass das Archiv nicht erforderlich wäre, hätte es keiner Aktendigitalisierung und keiner Mittel dafür bedurft. Eine Entscheidung über Folgekosten - hier die Digitalisierungskosten - hätte erst getroffen werden dürfen, nachdem die Weiterführung des Archivs kritisch betrachtet und begründet befürwortet worden wäre.

- 195 Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass vor Beginn einer Maßnahme deren Notwendigkeit zeitnah und nachvollziehbar überprüft werden muss.

2.2 Betrachtung verschiedener Handlungsmöglichkeiten

- 196 Um eine tragfähige Lösung mithilfe einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ermitteln zu können, müssen zunächst alle zur Zielerreichung geeigneten Handlungsmöglichkeiten betrachtet werden.
- 197 Im Mai 2012 wurden im Ressort der Staatsrätin und dem Staatsrat fünf Varianten für das weitere Vorgehen - von der Beibehaltung der Unterlagen in Papierform bis zu ihrer vollständigen Auslagerung mit Digitalisierungsvarianten in Fremd- oder Eigenregie - präsentiert. Überlegungen zur Wirtschaftlichkeit der jeweiligen Lösungen wurden dabei nicht vorgestellt.
- 198 Im November 2013 legte das Ressort seine Planungen zur Digitalisierung und die Kostenberechnung dafür der Deputation zur Beschlussfassung vor. In der Deputationsvorlage stellte das Ressort als Handlungsmöglichkeit dem Digitalisierungsvorhaben nur den Verbleib des Archivs an den bisherigen Standorten gegenüber. Da es dabei aber darauf verwies, dass die Akten bei Beibehaltung der Standorte auf lange Sicht unbrauchbar werden würden, hätte diese Lösung nur von kurzer Dauer sein können.
- 199 Nach den Vorgaben für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind weitere Möglichkeiten für die Lösung eines Problems zu prüfen. Nach der Wirtschaftlichkeit der Lösungsmöglichkeiten - ggf. unter Berücksichtigung ihres jeweiligen Nutzwerts - ergibt sich dabei eine Rangfolge. Ebenso sieht das den Vorlagen beizufügende Übersichtsformular vor, Kriterien und Zeitpunkte für Erfolgskontrollen zu benennen.
- 200 Abgesehen von der - im Vorfeld nicht in Betracht gezogenen - Auflösung des Archivs wäre im Hinblick auf die Kosten etwa auch darzustellen gewesen, ob die Digitalisierung nur eines Teils der Bauakten hätte genügen können, z. B. für Bauten ab einem bestimmten Stichtag oder die durch Feuchtigkeit vorgeschädigten Akten. Die Vor- und Nachteile der verschiedenen

Handlungsmöglichkeiten sowie deren Wirtschaftlichkeit wären alternativ zur vollständigen Digitalisierung des Archivs zu benennen und alle Lösungsoptionen zu bewerten gewesen.

- 201 Da das Ressort weder mehr als eine langfristig zielführende Handlungsmöglichkeit in seiner Vorlage anführte, noch die erforderlichen Kriterien und Zeitpunkte von Erfolgskontrollen angab, legte es der Deputation keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vor, die den Anforderungen der LHO und der VV-LHO entsprach. Es informierte somit die Deputation nicht in der gebotenen Weise.
- 202 Der Rechnungshof erwartet, dass die Vorgaben der LHO eingehalten und damit auch die begleitenden Erfolgskontrollen durchgeführt werden.

3 Vergabeverfahren

- 203 Die Vergabestelle ist rechtlich verpflichtet, einen Vergabevermerk zu erstellen, in dem alle Schritte des Vergabeverfahrens zeitnah laufend fortzuschreiben sind.
- 204 Das Ressort beauftragte Dataport als zentrale IT-Beschaffungsstelle für Bremen, das Vergabeverfahren durchzuführen und die Digitalisierung der Bauakten europaweit auszuschreiben. Der hierfür von Dataport erstellte Vergabevermerk entspricht nicht den rechtlichen Anforderungen, die an einen solchen Vermerk zu stellen sind. So enthält er weder einen Hinweis darauf, dass die Ausschreibungsfrist verlängert wurde, noch das Datum, an dem der Vermerk abgeschlossen wurde. Fehlen solche Angaben, ist die Beweisfunktion des Vermerks beeinträchtigt.
- 205 Das Ressort hat die Meinung vertreten, eine durchgängige Dokumentation in Form separater Schriftstücke reiche aus, die einzelnen Stufen des Verfahrens, die maßgeblichen Feststellungen sowie die Begründungen für die getroffenen Entscheidungen nachvollziehbar wiederzugeben. Die zusammenfassende Darstellung mit der Überschrift „Vergabevermerk“ sei nach Angaben von Dataport ebenfalls laufend fortgeschrieben und nach dem Ende des Vergabeverfahrens im Oktober 2014 zum Abschluss gebracht worden.
- 206 Nicht nur die teilweise sehr allgemein formulierten Inhalte des Vermerks, sondern auch die fehlenden Datumsangaben für einzelne Verfahrensschritte stellen demgegenüber Indizien dafür dar, dass der Vermerk nicht kontinuierlich fortgeschrieben worden ist. Somit ist hinsichtlich der Bewertung der

Angebote aus der Vergabeakte nicht einmal erkennbar, wann die jeweiligen Entscheidungen getroffen wurden. Dies ist aber erforderlich, um nachträgliche Änderungen auszuschließen. Die Notwendigkeit, einen Vergabevermerk laufend fortzuschreiben, wird auch dadurch deutlich, dass die Vergabestelle auf Anforderung der zuständigen Vergabekammer die Vergabeakten sofort zur Verfügung stellen muss (§ 110 GWB).

- 207 Der Rechnungshof hat das Ressort gebeten, bei künftigen Vergabeverfahren die damit beauftragten Dienstleisterinnen und Dienstleister auf die Notwendigkeit eines kontinuierlich und chronologisch zu führenden Vergabevermerks hinzuweisen.
- 208 Vor der Vergabe öffentlicher Aufträge ist die Zuverlässigkeit von Unternehmen zu überprüfen, die für die Auftragsvergabe in Frage kommen. Zur eindeutigen Identifikation von Unternehmen ist hierzu die Handelsregisternummer erforderlich, ersatzweise die Steuer-ID. Auch wenn ein Vergabeverfahren von einer Dienstleisterin oder einem Dienstleister durchgeführt wird, ist die den Auftrag erteilende Stelle - also hier das Ressort - verpflichtet, die Zuverlässigkeit u. a. durch Anfragen im Korruptions- und Tariftreuregister vor der Zuschlagserteilung zu klären.
- 209 Da Dataport weder die Handelsregisternummer noch die Steuer-ID im Vergabeverfahren abgefragt hatte, konnten die bietenden Unternehmen nicht eindeutig identifiziert werden. Anstelle des Ressorts stellte Dataport die Anfragen zur Klärung der Zuverlässigkeit - und dies auch erst nach Zuschlagserteilung. Das Ressort konnte somit vor Zuschlagserteilung die Zuverlässigkeit des zu beauftragenden Unternehmens nicht hinreichend beurteilen. So hätte ein unzuverlässiges Unternehmen den Zuschlag erhalten können.
- 210 Das Ressort hat entgegnet, die Identifizierung sei nach den Angaben von Dataport eindeutig und zweifelsfrei gewesen. Zur Kritik des Rechnungshofs, dass die erforderlichen Abfragen vor der Zuschlagserteilung und außerdem durch das Ressort selbst hätten durchgeführt werden müssen, hat sich das Ressort nicht geäußert.
- 211 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, bei künftigen Ausschreibungen die zur Identifizierung eines Unternehmens notwendigen Daten einzuholen und die Überprüfungen - wie gesetzlich vorgesehen - vor der Zuschlagserteilung selbst durchzuführen.



4 Qualitätsanforderungen an die Digitalisierung

- 212 Unabhängig davon, ob Akten in Papierform oder in digitaler Form geführt werden, müssen sie vollständig und nachvollziehbar sein. Sachverhalte und Verfahrensabläufe müssen dem Vorgang unmittelbar entnommen werden können. Beim Digitalisieren papiergeführter Akten ist der Qualitätsmaßstab die Identität der Inhalte beider Medien. Digitale Reproduktionen müssen originalgetreu sein, ohne dass es zu Informationsverlusten kommt.
- 213 Das Ressort legte in der Ausschreibung Qualitätsstandards fest. Danach sind z. B. gebundene Akten so zu trennen, dass im Scanprozess keine Informationsverluste entstehen. Sie sind so lange aufzubewahren, bis die vorgesehene Qualitätskontrolle durchgeführt worden ist. Werden dabei Mängel festgestellt, sind die digitalisierten Akten durch das Unternehmen nachzubessern.
- 214 Das Ressort verzichtete im ersten Jahr der Digitalisierung darauf, Bauakten zur Qualitätskontrolle anzufordern. Dies begründete es damit, zunächst solle das Staatsarchiv benennen, welche Bauakten archivwürdig seien. So ließen sich zusätzliche Transportkosten vermeiden.
- 215 Eine digitalisierte Akte sichtet das Ressort nur dann, wenn eine Bürgerin oder ein Bürger sie anfordert. Dabei wird die Akte lediglich oberflächlich auf einige datenschutzrechtliche Belange hin kontrolliert. Eine vertiefte Prüfung hat nach Angaben des Ressorts aufgrund krankheitsbedingter Personalausfälle bisher nicht durchgeführt werden können.
- 216 Da keine Qualitätsprüfungen durch das Ressort stattfanden, hat der Rechnungshof anhand einer Stichprobe die papiergeführten Akten mit den digitalisierten verglichen. Dabei hat er nahezu 17.000 Seiten gesichtet. Er hat festgestellt, dass in den digitalisierten Akten Seiten
- fehlen, d. h. nicht digitalisiert wurden,
 - falsch ausgerichtet sind,
 - mit zu geringem Kontrast digitalisiert wurden und dadurch nur schwer lesbar sind,
 - unvollständig sind, d. h. Randbereiche von Seiten fehlen, oder
 - erfasst wurden, obgleich sie in Papierform nicht bedruckt waren.

- 217 Das Ressort hat die vom Rechnungshof festgestellten Mängel schon während der Prüfung zum Anlass genommen, mit dem beauftragten Unternehmen den Digitalisierungsprozess zu verbessern und Mängel abzustellen.
- 218 Gerade wenn das Bauaktenarchiv für unverzichtbar gehalten wird, sind jedoch über die bereits ergriffenen Maßnahmen hinaus regelmäßige Qualitätskontrollen erforderlich. Nur dadurch lässt sich sicherstellen, dass die papiergeführten Bauakten lesbar digitalisiert werden und die digitalisierten Akten mit den Papierakten inhaltlich übereinstimmen. Fehler, die beim Zugriff auf digitalisierte Akten und bei Stichprobenkontrollen erkannt werden, sind ebenso zu dokumentieren wie die zur Korrektur durchgeführten Maßnahmen. Der Rechnungshof hat das Ressort gebeten, eine Statistik über die Mängel zu führen, um systemische und immer wiederkehrende Fehler identifizieren zu können. Hierzu empfiehlt es sich, eine Arbeitsanweisung sowie eine Checkliste zu erstellen.

5 Rechnungsprüfung und Datensicherheit

- 219 Nach den VV-LHO sind Zahlungsverpflichtungen ihrem Grund und ihrer Höhe nach zu prüfen. Das Ressort konnte jedoch nicht prüfen, ob die für die Digitalisierung von Bauakten gestellten Rechnungen dem Grund und der Höhe nach korrekt waren, da die ihm von dem beauftragten Unternehmen zur Verfügung gestellten Übersichten keinen detaillierten Abgleich mit den einzelnen Rechnungspositionen zuließen. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Rechnungen gleichwohl bezahlt wurden. Das Ressort hat mitgeteilt, die Dokumentation der gescannten Seiten sei zwischenzeitlich so überarbeitet worden, dass nunmehr ein detaillierter Abgleich möglich sei.
- 220 Nach § 8 Bremisches Datenschutzgesetz (BremDSG) ist jede verantwortliche Stelle verpflichtet, vor dem Einsatz von automatisierten Verfahren eine Verfahrensbeschreibung zu erstellen und Zugriffsberechtigungen festzulegen. Damit wird u. a. gewährleistet, dass Daten nicht unbefugt verändert werden können (Integrität der Daten). Hierfür ist eine Rechtevergabe mit einer entsprechenden Protokollierung des Zugriffs erforderlich.
- 221 Die bereits digitalisierten Teile des Bauaktenarchivs sind im Ressort elektronisch verfügbar. Das Ressort hat jedoch bisher keine Verfahrensbeschreibung erstellt und auch keine Zugriffsberechtigungen festgelegt. Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, umgehend die Anforderungen aus § 8 BremDSG zu erfüllen.



- 222 Das Ressort hat mitgeteilt, die Integrität der in der Datenbank abgelegten Daten sei dadurch gewährleistet, dass mit Ausnahme der Systemadministratorin keine Nutzerin bzw. kein Nutzer das Recht hätte, Dateien in der Datenbank zu speichern.
- 223 Allein die eingeschränkte Rechtevergabe gewährleistet die Integrität der Daten nicht. Es ist nicht ausgeschlossen, Dokumente zu ändern oder Seiten aus den gescannten Dokumenten zu löschen. Wer wann welche Änderungen veranlasst hat, ist mangels Protokollierung nicht erkennbar. Das Datenschutzgesetz enthält weitergehende Anforderungen. Hierzu gehören eine Verfahrensbeschreibung, die Darstellung der Zugriffsberechtigungen und die Protokollierung des Zugriffs auf Daten. Der Rechnungshof bleibt daher bei seiner Forderung.



Finanzen

Erweiterung und Sanierung der Grundschule St. Magnus

Immobilien Bremen hat nicht nachgewiesen, wieviel die Baumaßnahme gekostet hat und wie sie finanziert worden ist.

1 Ausgangslage

224 Von April 2011 bis Oktober 2012 hatte Immobilien Bremen, Anstalt des öffentlichen Rechts (IB) in der Grundschule St. Magnus Bauarbeiten zur Sanierung und Erweiterung der Gebäude durchführen lassen. Dabei wurde ein nur von außen zugänglicher Zwischenbau abgebrochen und durch einen Neubau ersetzt, der die beiden Altbauten miteinander verbindet. In dem Neubau wurden neben sanitären Anlagen auch drei Klassenräume eingerichtet. Ferner wurden in den beiden Altbauten einige Räume saniert und umgebaut.

2 Finanzierung und Kosten

225 Die Finanzierung der Baumaßnahme ist nicht nachvollziehbar. Mit dem Gebäudesanierungsprogramm 2009 wurden für die Grundschule St. Magnus 2 Mio. € bewilligt. Nach Auskunft des Bildungsressorts wurden zusätzlich knapp 181 T€ für die Erneuerung der sanitären Anlagen und 298 T€ für eine Kellersanierung eingeplant. Außerdem wurden Mittel zur Finanzierung von Maßnahmen genehmigt, um erhöhte energetische Anforderungen in öffentlichen Gebäuden zu erfüllen. In welcher Höhe dafür Mittel für die Grundschule St. Magnus vorgesehen waren und tatsächlich ausgegeben worden sind, ist nicht ersichtlich.

226 IB hat für die Baumaßnahme Gesamtkosten von rd. 2,2 Mio. € angegeben. Der Betrag ergibt sich aus dem in SAP geführten Bauausgabebuch und den in dem Kostenkontrollprogramm KoCon geführten Kostenübersichten.

227 Die während der Baumaßnahme vom Planungsbüro zu führende Kostenkontrolle enthält diverse Buchungsfehler. So sind teilweise dieselben Rechnungen im Bauausgabebuch und in den Kostenübersichten mit unterschiedlichen Beträgen gebucht worden. Einige Rechnungsbeträge sind nur in SAP, andere ausschließlich in KoCon erfasst worden. IB begründet das mit einer unterschiedlichen Buchungslogik.



228 Selbst wenn die jeweilige Buchungslogik der beiden elektronischen Systeme unterschiedlich sein sollte, vermag dies jedoch die Differenzen in den Kostenübersichten nicht zu erklären. Bei ordnungsgemäßer Rechnungslegung müssen die Gesamtsummen und die Einzelbuchungen am Ende der Baumaßnahme übereinstimmen. Aufgrund der Buchungsfehler sind die tatsächlichen Ausgaben für die Baumaßnahme nicht feststellbar.

3 Rechnungslegung

229 Wenn eine Baumaßnahme fertiggestellt ist, obliegt es IB als für die Projektsteuerung verantwortliche Stelle, die freiberuflich Tätigen zur Rechnungslegung zu veranlassen. Die Rechnungslegung dient dem Nachweis, in welcher Höhe Mittel für welche Zwecke ausgegeben worden sind.

230 Art, Umfang und Termin der Rechnungslegung sind in den Richtlinien für die Planung und Durchführung von Bauaufgaben (RLBau) festgelegt. Die RLBau regeln u. a., welche rechnungsbegründenden Unterlagen den Handwerkerrechnungen beizufügen sind. Dazu gehören Aufmaße, die von Handwerksbetrieben gemeinsam mit freiberuflich Tätigen vor Ort oder anhand von Plänen zu erstellen und zu unterschreiben sind. Außerdem sind den Schlussrechnungsunterlagen Abrechnungszeichnungen beizufügen, aus denen sich die aufgemessenen Mengen im Einzelnen ersehen lassen.

231 In den Verträgen, die IB mit den Planungsbüros und den Handwerksfirmen schließt, ist vereinbart, die gemeinsamen Aufmaße und Abrechnungszeichnungen vorzulegen. Diese Leistung wird sowohl den Handwerksfirmen als auch den Planungsbüros vergütet.

232 Bei der Prüfung der Grundschule St. Magnus hat der Rechnungshof festgestellt, dass IB ihre Verantwortung für eine ordnungsgemäße Rechnungslegung nicht wahrgenommen hat. So

- wurden Aufmaße meistens nicht gemeinsam, sondern von den Baufirmen alleine genommen,
- wurden Tagelohnstunden nicht im Bautagebuch dokumentiert,
- wurden Tagelohnzettel teilweise ohne Datum abgezeichnet,
- fehlten auf den Tagelohnzetteln oft andere wichtige Angaben,
- wurde das Bautagebuch nicht nach den Richtlinien geführt und
- fehlten Abrechnungszeichnungen.



Der Rechnungshof stellt solche Mängel bei den von IB verantworteten Baumaßnahmen immer wieder fest (vgl. zuletzt Jahresbericht 2015 -Stadt -, Tz. 238 f.).

- 233 Obwohl die Bauarbeiten an der Grundschule St. Magnus im Oktober 2012 abgeschlossen waren, hat IB dem Rechnungshof keine ordnungsgemäße Rechnungslegung vorweisen können. Zwar reichte IB Unterlagen nach, dennoch ließen sich die vorgelegten Rechnungen überwiegend nicht prüfen, weil Belege, Daten und Unterschriften fehlten.
- 234 IB hat dazu ausgeführt, ein Bauvorhaben könne nicht vollumfänglich über die Rechnungslegung nachvollzogen werden. Vielmehr bedürfe es der Überprüfung von Maßangaben in Rechnungen entweder vor Ort oder anhand vorliegender Pläne.
- 235 Gerade die Vorlage dieser Pläne, die in Nr. 5.14.3 der RLBau als Abrechnungszeichnungen benannt werden, hat der Rechnungshof vergeblich von IB erbeten. Die von IB angebotene örtliche Überprüfung von Maßen und Massen ist nach Fertigstellung der Baumaßnahme nur teilweise möglich, weil viele Leistungen durch andere Gewerke verdeckt worden sind. So sind Elektrokabel unter Wandputz nicht mehr sichtbar.
- 236 Nach den Verträgen waren Planungsbüros und Handwerksbetriebe verpflichtet, Aufmaße gemeinsam zu nehmen und Abrechnungszeichnungen zu erstellen. IB bezahlte diese Leistungen, ohne zu prüfen, ob und ggf. wie sie erbracht worden waren. Der Rechnungshof erwartet von IB, gegenüber den Planungsbüros und Handwerksfirmen durchzusetzen, dass in Auftrag gegebene und zu vergütende Leistungen richtig und vollständig erbracht werden.

4 Weitere Prüfungsfeststellungen

- 237 IB beachtete bei der Erweiterung und Sanierung der Grundschule St. Magnus die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht ausreichend. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass IB
- Aufträge ohne vertiefte Preisprüfung vergab, obwohl Hinweise auf überhöhte Preise vorlagen,
 - in einem Fall eine für Bremen ungünstige Honorarvereinbarung traf und
 - einen vertraglich vereinbarten Nachlass vom Rechnungsbetrag nicht abzog und somit zu viel zahlte. Da die Firma inzwischen insolvent ist, wäre eine Rückforderung wenig aussichtsreich.



- 238 IB berücksichtigte ferner die Grundsätze der Korruptionsprävention zu wenig. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Planungsbüros hatten Zugang zu Vergabeunterlagen, ohne zuvor nach dem Verpflichtungsgesetz auf die gewissenhafte Erfüllung ihrer Obliegenheiten verpflichtet worden zu sein. Zudem ließ IB es entgegen den Vorschriften zur Korruptionsprävention zu, dass freiberuflich Tätige Angebote einholten.
- 239 Das Bauamt Bremen-Nord hatte in der Baugenehmigung gefordert, dass IB ein Register der angefallenen Abfälle, abfallrechtliche Nachweise und eine Untersuchung des abzubrechenden Gebäudes auf die Wiederverwendbarkeit des Abbruchmaterials vorlegt. IB erfüllte diese Anforderungen nicht.
- 240 IB vergütete bei dieser Baumaßnahme eine erhebliche Zahl an nicht nachgewiesenen Tagelohnstunden, obwohl die freiberuflich Tätigen vertraglich verpflichtet worden waren, die Tagelohnstunden zu dokumentieren. IB nahm das hin und kürzte die Honorare der Planungsbüros nicht. Auch diesen Mangel rügte der Rechnungshof bereits mehrfach bei früheren Bauvorhaben.
- 241 Ferner ließ IB es zu, dass Handwerksfirmen Stundenlöhne für Facharbeiterinnen und Facharbeiter abrechneten, ohne sich die Nachweise über deren Qualifikation vorlegen zu lassen. Aufgrund der Prüfung durch den Rechnungshof versuchte IB, die Nachweise nachzufordern. Das war in vielen Fällen erfolglos. In einigen Fällen stellte sich heraus, dass Auszubildende als Facharbeiter abgerechnet worden waren.
- 242 Bei einem Ortstermin im Februar 2015 stellte der Rechnungshof fest, dass eine der Brandschutztüren nicht den Anforderungen der Baugenehmigung entsprach. Der für die Bauleitung verantwortliche Architekt hatte Ende Oktober 2012 mit seiner Unterschrift bestätigt, das Brandschutzkonzept umgesetzt zu haben. Die betreffende Tür ist nach Auskunft von IB inzwischen ausgetauscht worden.



Finanzen

Brandschutztüren in öffentlichen Gebäuden

In einigen neu gebauten, sanierten oder umgebauten öffentlichen Gebäuden entsprechen nicht alle Brandschutztüren den an sie zu stellenden Anforderungen.

1 Brandschutzkonzept

- 243 Ordnungsgemäßer Brandschutz ist unverzichtbar. Der bauliche Brandschutz ist im Wesentlichen in der Bremer Landesbauordnung geregelt. Je nach Gebäudeklasse werden Brandschutzanforderungen festgelegt. Für eine größere Baumaßnahme wird im Regelfall ein Brandschutzkonzept erstellt und zum Bestandteil der Baugenehmigung gemacht. Beim Bauen im Bestand, z. B. bei Sanierungsmaßnahmen, kann oft auf eine Baugenehmigung verzichtet werden. Die vom Bauherrn zu erfüllenden Maßnahmen für den Brandschutz werden in diesen Fällen in Gesprächen mit der Bauaufsichtsbehörde festgelegt und protokolliert.
- 244 Falls es in einem Gebäude brennt, muss vor allem gewährleistet sein, dass die Menschen das Gebäude sicher verlassen können. Die Feuerwehr soll trotz eines Feuers in das Gebäude vordringen können, um den Brand zu bekämpfen und die sich im Gebäude aufhaltenden Personen zu retten. Dabei gilt es, gerade körperlich oder geistig eingeschränkten Menschen zu helfen, das Gebäude zu verlassen. Der Brandschutz dient darüber hinaus auch dem Schutz von Sachen.
- 245 Die Einhaltung des Brandschutzkonzepts stellt sicher, dass sich im Brandfall Feuer und Rauch nicht ungehindert im Gebäude ausbreiten können. Größere Gebäude werden in Brandabschnitte unterteilt, die mit Hilfe von durchgehenden Brandwänden voneinander getrennt werden. Öffnungen in Brandwänden, z. B. für Rohrdurchführungen, erhalten Brandschutzklappen, die im Brandfall zuschlagen. Auch Türen müssen im Brandfall fest geschlossen dem Feuer lange standhalten und dürfen keinen Rauch durchlassen. Alle diese Anforderungen sind detailliert im Brandschutzkonzept festgelegt.



2 Brandschutztüren

- 246 Es gibt spezielle Türen, die im Brandfall selbständig zufallen, den hohen Temperaturen eines Feuers standhalten und so fest schließen, dass Rauch nicht durch sie hindurchdringt. Diese Brandschutztüren sind besonders schwer, dichtschießend und widerstandsfähig konstruiert. Prototypen der Brandschutztüren werden im Labor auf ihre Eigenschaften untersucht und erhalten nach erfolgreich bestandenem Test eine allgemeine bauaufsichtliche Zulassung als Brandschutztür. Wird in einer Baugenehmigung oder im Gesprächsprotokoll eine Brandschutztür verlangt, ist sie einzubauen. In der allgemeinen bauaufsichtlichen Zulassung ist festgelegt, wie eine Brandschutztür eingebaut werden muss. Durch den Einbau ist sicherzustellen, dass die Brandschutztür so fest in der Wand verankert ist, dass sie den hohen Temperaturen eines Feuers ausreichend lange standhält. Außerdem muss der Einbau „kraftschlüssig“ erfolgen, sodass Rauch nicht auf Nebenwegen zwischen Wand und Zarge durchdringen kann.
- 247 Der ordnungsgemäße Einbau einer Tür kann nachträglich nicht mehr ohne weiteres überprüft werden. Deshalb sind Brandschutztüren von Fachfirmen einzubauen, die mit ihrer Unterschrift auf einer „Übereinstimmungsbestätigung“ erklären, den Einbau entsprechend der allgemeinen bauaufsichtlichen Zulassung vorgenommen zu haben. Die Bestätigung erhält die Eigentümerin oder der Eigentümer.
- 248 Brandschutztüren gibt es in unterschiedlichen Qualitäten. Im Brandschutzkonzept werden die erforderlichen Qualitäten festgelegt. Daraus geht hervor, ob eine Tür rauchdicht sein muss (RS-Tür), einem Feuer 30 Minuten (T30-Tür) oder 90 Minuten (T90-Tür) lang widerstehen muss.
- 249 Die Anforderungen werden abhängig von der zu erwartenden Brandlast in einem Raum und vom voraussichtlichen Zeitbedarf für die Räumung eines Gebäudes festgelegt. Jede allgemein zugelassene Brandschutztür erhält im Türfalz eine Plakette, die ausweist, ob es sich um eine RS-Tür, eine T30- oder eine T90-Tür handelt.
- 250 Der Rechnungshof hat geprüft, ob Immobilien Bremen, Anstalt des öffentlichen Rechts (IB) die Auflagen und Absprachen zum baulichen Brandschutz bezüglich der Brandschutztüren erfüllt hat. Diese Prüfung hat er anhand von 20 Gebäuden durchgeführt, in denen IB innerhalb der vergangenen zwölf Jahre größere Baumaßnahmen durchgeführt hatte. Hierfür hat der Rechnungshof folgende Unterlagen angefordert
- die Baugenehmigungen mit den Brandschutzkonzepten oder die

Brandschutz-Besprechungsprotokolle,

- die Schlussrechnungen mit Abrechnungszeichnungen aller Firmen, die Brandschutztüren eingebaut hatten, und
- die von diesen Baufirmen unterzeichneten Übereinstimmungsbestätigungen.

Anhand dieser Unterlagen sollte abgeglichen werden, ob alle Brandschutztüren dort eingebaut wurden, wo sie gefordert worden waren, und ob die Fachfirmen den ordnungsgemäßen Einbau bestätigt hatten.

- 251 Ein solcher Abgleich war nur in wenigen Fällen möglich, weil zumeist keine Abrechnungszeichnungen vorlagen und deshalb nicht festgestellt werden konnte, an welcher Stelle im Gebäude die Brandschutztüren eingebaut worden waren. In den meisten Fällen wich die Zahl der geforderten von der Zahl der eingebauten Brandschutztüren ab.
- 252 Von den Firmen unterzeichnete Übereinstimmungsbestätigungen konnte IB nur in Ausnahmefällen zügig vorlegen. In der Mehrzahl der Fälle musste IB diese Unterlagen von den Firmen nachfordern. In einigen Fällen war dies, z. B. aufgrund zwischenzeitlicher Insolvenzen, nicht mehr erfolgreich. Für diese Türen ist somit eine Auflage aus der allgemeinen bauaufsichtlichen Zulassung endgültig nicht erfüllt, weil die Baufirma den ordnungsgemäßen Einbau der Brandschutztüren nicht bestätigt hat. Nunmehr wird die Bauaufsichtsbehörde zu entscheiden haben, was in solchen Fällen zur Sicherstellung des Brandschutzes geschehen muss.
- 253 In drei Schulen hat der Rechnungshof Ortsbesichtigungen durchgeführt. In der ersten Schule, in der IB einen Zwischenbau neu erstellen lassen, wies eine im Türfalz montierte Plakette eine Tür als RS-Tür aus. In der Baugenehmigung war jedoch eine RS/T30-Qualität gefordert worden, d. h. die T30-Eigenschaft fehlte. Diese Tür ist inzwischen ausgetauscht worden.
- 254 In der zweiten Schule, einem Neubau, fehlten an zwei Türen die erforderlichen Plaketten. Da die Türen jedoch nachweislich die geforderten RS/T30-Eigenschaften besitzen, konnten die Plaketten nachmontiert werden. Unter einer Treppe in dieser Schule ist eine Abstellnische eingerichtet worden, die in der Baugenehmigung nicht vorgesehen war. Die Abstellnische ist durch Wände von einer Halle abgetrennt, die auch als Fluchtweg dient. Dennoch hatte die Tür der Nische keine Brandschutzeigenschaften. Da in der Abstellnische brennbare Gegenstände lagerten, hatte IB die



Anforderungen an diese Tür mit der Bauaufsichtsbehörde zu klären, die entschieden hat, dass die Tür gegen eine Brandschutztür auszutauschen ist.

- 255 In der dritten Schule hat der Rechnungshof festgestellt, dass an diversen Brandschutztüren keine Türschließer montiert waren, sodass die Türen nicht selbständig zufallen und folglich im Brandfall ihre Funktion nicht erfüllen können. IB hat mitgeteilt, die Türschließer in der betroffenen Schule seien inzwischen nachgerüstet worden.
- 256 Das Finanzressort als Fachaufsicht für IB hat dargelegt, es fänden regelmäßig Begehungen vor Ort sowie Absprachen zwischen IB und der zuständigen Bauaufsichtsbehörde statt. Die dabei festgestellten Mängel würden unverzüglich aufgenommen, ihre Beseitigung würde veranlasst. Zusätzlich fänden im Drei-Jahres-Rhythmus Brandschutzbegehungen statt. Das Ressort hat zudem ausgeführt, es könne die Kritik nicht teilen, weil es nach seinem Kenntnisstand bislang weder einen gravierenden Mangel noch ein Sicherheitsrisiko gegeben habe. Eventuell auftretende Dokumentationslücken seien durch Begehungen und Akzeptanz durch die zuständige Behörde geheilt worden.
- 257 Mängel beim Brandschutz dürfen weder entstehen noch hingenommen werden. Der Rechnungshof hat neben Dokumentationsmängeln - entgegen den Ausführungen der Fachaufsicht - in einigen Gebäuden tatsächlich unzureichenden Brandschutz festgestellt (s. Tz. 253 - 255). Die Mängel sind erst nach den Beanstandungen durch den Rechnungshof beseitigt worden. Für die meisten der geprüften Gebäude ist jedoch noch ungeklärt, inwieweit die dort eingebauten Türen Brandschutz gewährleisten. Die Verwaltung muss ausnahmslos sicherstellen, dass die Auflagen zum baulichen Brandschutz lückenlos umgesetzt und kontrolliert werden. Ordnungsgemäßer Brandschutz ist unverzichtbar.



Finanzen

Unselbstständige Stiftungen und Vermächtnisse

Die Aktenführung bei der treuhänderischen Verwaltung unselbstständiger Stiftungen und Vermächtnisse ist verbesserungsbedürftig, um jederzeit die Vermögensstände ermitteln zu können.

1 Grundlagen

258 Das Finanzressort verwaltet für die Stadtgemeinde Bremen als Treuhänderin zurzeit sieben unselbstständige Stiftungen und Vermächtnisse mit einem Vermögen von insgesamt fast 2 Mio. € (Stand: 31. Dezember 2013). Unselbstständige Stiftungen sind dadurch gekennzeichnet, dass zwar eine Stifterin bzw. ein Stifter den Zweck bestimmt hat, aber das gestiftete Vermögen von der Stadtgemeinde Bremen als Treuhänderin verwaltet wird. Dabei soll das Stiftungsvermögen erhalten bleiben. Für Vermächtnisse gilt diese Konstruktion sinngemäß.

2 Aktenführung

259 Schriftverkehr, Kontoauszüge und Kassenbelege werden in Papierform beim Finanzressort aufbewahrt, wobei es für die einzelnen Stiftungen und Vermächtnisse grundsätzlich jeweils eigene Akten gibt. Das Finanzressort erfasst den Stand und die Entwicklung der Geldvermögen und aktualisiert diese Daten jährlich in Excel-Dateien.

260 Seit dem Jahr 2003 werden alle Geschäftsvorfälle maschinell und ohne Beleg gebucht. Daher sind die Buchungen grundsätzlich nur im SAP-System nachprüfbar. Das Finanzressort druckt keine Buchungsbelege aus. Die Akten sind damit unvollständig, die Entwicklung des Geldvermögens ist darin nicht chronologisch dokumentiert.

261 Es ist geboten, die Akten nach den Richtlinien für die ordnungsgemäße Aktenführung zu ordnen. Da nach den Bestimmungen des Haushaltsrechts alle Buchungen zu belegen sind, ist es notwendig, auch Kassenanordnungen und zahlungsbegründende Unterlagen zu den Akten zu nehmen. Darüber hinaus ist es erforderlich, am Ende eines Jahres einen Abschlussbeleg über die jährlichen Bewegungen und den Vermögensstand aus der Excel-Datei auszudrucken, zu unterzeichnen und zur jeweiligen Akte zu nehmen. Der

Rechnungshof hat das Ressort gebeten, die Akten ordnungsgemäß zu führen. Da das Finanzressort die Feststellungen bestätigt hat, erwartet der Rechnungshof, dass es die Aktenführung umgehend verbessert.

3 Buchungssystematik in SAP

262 Im SAP-System sind nicht alle notwendigen Buchungsvorgänge erfasst worden. Es fehlen Buchungen im separaten Buchungskreis der unselbstständigen Stiftungen und Vermächtnisse, aber teilweise auch die Gegenbuchungen im Buchungskreis des Kernhaushalts. Zum Teil wurde auch eine Buchungssystematik gewählt, die nicht nachvollziehbar ist. Zudem stimmten die Beträge der SAP-Buchungen nicht immer mit den Beträgen der Excel-Aufstellungen überein.

263 Nach den Bestimmungen des Haushaltsrechts sind alle für einen Geschäftsvorgang notwendigen Buchungen so zu erfassen, dass alle Vorgänge vollständig und ordnungsgemäß gebucht sind. Der Rechnungshof hat das Finanzressort gebeten, die fehlerhaften Buchungen zu ermitteln, sie zu dokumentieren und - soweit noch möglich - zu korrigieren. Da das Finanzressort die Feststellungen auch insoweit bestätigt hat, geht der Rechnungshof davon aus, dass es künftig entsprechend verfährt.

4 Vermögensstand

264 Einige der geprüften Excel-Aufstellungen wichen von den Vermögensnachweisen in der Haushaltsrechnung ab. Die Differenzen berichtigte das Finanzressort jedoch in der Regel in Folgejahren, sodass inzwischen eine Übereinstimmung zumindest rein rechnerisch wieder hergestellt ist.

265 In einem Fall hat der Rechnungshof festgestellt, dass ein Zinsertrag weder in der Excel-Aufstellung noch im Vermögensnachweis berücksichtigt war. In einigen anderen Fällen hat das Finanzressort Erstattungen von Kapitalertragssteuer errechnet und als Zugang im Vermögensnachweis aufgeführt, ohne geklärt zu haben, unter welchen Voraussetzungen solche Steuererstattungen tatsächlich möglich sind. Das Ressort schrieb diese Berechnungen zum Teil fort, obwohl es in den Folgejahren keine entsprechenden Einnahmen verbuchen konnte. Der Grund für das Vorgehen der Verwaltung ist den Akten nicht zu entnehmen.

266 Der Rechnungshof hat das Finanzressort aufgefordert, die Vermögensstände der unselbstständigen Stiftungen und Vermächtnisse - möglichst bereits für das Jahr 2014 - zu ermitteln. Nur so kann sichergestellt werden, dass die

Werte in den Aufstellungen und in den Vermögensnachweisen übereinstimmen. Das Ressort ist verpflichtet, dies am Ende jeden Jahres zu tun.

- 267 Das Finanzressort hat zugesagt, umgehend eine Nichtveranlagungs-Bescheinigung mit dem Ziel der Steuerbefreiung oder eine Kapitalertragssteuererstattung beim zuständigen Finanzamt zu beantragen. Die tatsächlichen Vermögensstände würden zurzeit ermittelt bzw. überprüft. Es werde ein Abgleich zwischen Vermögensnachweisen und Excel-Aufstellungen erstellt, wobei auch Abweichungen korrigiert würden, die zum Teil weit vor dem Jahr 2002 lägen.





Rechnungshof
der Freien Hansestadt Bremen



Bremen, den 10. Februar 2016

Sokol

Meyer-Stender

Dr. Brockmüller

Dr. Otten

