

**Rechnungshof
der Freien Hansestadt Bremen**

Jahresbericht 2007

**über die Prüfung der
Haushalts- und Wirtschaftsführung
und der
Haushaltsrechnung 2005**

**Freie Hansestadt Bremen
(Stadt)**

Abkürzungsverzeichnis

BA	Bundesagentur für Arbeit
BAB	Bremer Aufbau-Bank GmbH
BAT	Bundes-Angestellentarifvertrag
BKF	Bremer Kapitaldienstfonds
Brem.GBl.	Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen
Drs.	Drucksache
DV	Datenverarbeitung
EU	Europäische Union
GG	Grundgesetz
HG	Haushaltsgesetz
HGrG	Haushaltsgrundsätze-gesetz
HKR	Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen
HOAI	Honorarordnung für Architekten und Ingenieure
i. V. m.	in Verbindung mit
i. d. R.	in der Regel
KMK	Kultusministerkonferenz
LHK	Landeshauptkasse
LHO	Landeshaushaltsordnung
LV	Landesverfassung
OVG	Oberverwaltungsgericht
RPrG	Rechnungsprüfungsgesetz
s. a.	siehe auch
SGB	Sozialgesetzbuch
T€	Tausend Euro
Tz.	Textzahl
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VOF	Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen
VV	Verwaltungsvorschriften

Jahresbericht 2007 (Stadt)

Inhaltsverzeichnis

	Tz.
I Vorbemerkungen	
1 Gegenstand des Jahresberichts	1 - 4
2 Entlastung des Senats gemäß § 114 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. § 118 Abs. 1 LHO	5
II Haushaltsgesetz (einschließlich Haushaltsplan) und Haushaltsrechnung 2005	
1 Haushaltsgesetz einschließlich Haushaltsplan	6 - 11
2 Einhaltung der Kreditaufnahmegrenze gemäß Art. 131 a LV	12 - 18
3 Haushaltsrechnung	19 - 25
4 Abschluss der Ressorthaushalte (Verfahren, Reste, Rücklagen)	26 - 27
5 Übereinstimmung zwischen der Haushaltsrechnung und den Büchern (§ 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO)	28
6 Kassen- und rechnungsmäßiges Ergebnis	29 - 31
7 Haushaltsüberschreitungen (§ 97 Abs. 2 Nr. 2 LHO)	32 - 34
8 Erwirtschaftung von veranschlagten Minderausgaben und nicht erreichten Einnahmeanschlägen	35 - 38
9 Einhaltung der haushaltsgesetzlichen Kreditermächtigungen	39 - 41
10 Bürgschaften, Garantien und Treuhandvermögen "Bürgschaften (Stadt)"	42 - 46
III Schulden, Zinsen und Steuern	
1 Schuldenentwicklung	46 - 52
2 Steueraufkommen sowie Verhältnis der Schulden und Zinsen zu den Steuern	53 - 55

	Tz.
IV Einzelne Prüfungsergebnisse	
Inneres	
Veranstaltungen auf öffentlichem Grund	56 - 76
Bildung	
Ressourceneinsatz in der gymnasialen Oberstufe	77 - 130
Soziales	
Kosten der Unterkunft und Heizung nach „Hartz IV“	131 - 203
Bau	
Entgelte für Bauunterhaltung	204 - 224
Bau, Finanzen	
Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen	225 - 250
Umwelt	
Kanalbenutzungsgebühr	251 - 264

I Vorbemerkungen

1 Gegenstand des Jahresberichts

1 Der Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen prüft und überwacht gemäß Art. 133 a Abs. 1 LV nicht nur die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes, sondern gemäß § 88 Abs. 1 i. V. m. § 118 Abs. 1 LHO auch die der Stadtgemeinde einschließlich ihrer Sondervermögen und Betriebe. Auf der Grundlage dieses Berichts und der Haushaltsrechnung beschließt die Stadtbürgerschaft über die Entlastung des auch für die Stadtgemeinde zuständigen Senats.

2 Dieser Jahresbericht über die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Stadt befasst sich vor allem mit Bemerkungen zum Haushaltsjahr 2005. Der Rechnungshof hat sich im folgenden Abschnitt „Haushaltsgesetz (einschließlich Haushaltsplan) und Haushaltsrechnung 2005“ darauf beschränkt, grundsätzlich nur auf Sachverhalte einzugehen, die nicht bereits in den veröffentlichten Abschlussunterlagen für das Haushaltsjahr 2005 dargestellt worden sind. Soweit dieser Jahresbericht gemäß § 97 Abs. 5 LHO auch Feststellungen enthält, die andere Haushaltsjahre betreffen, sind sie kenntlich gemacht.

3 Die Ausführungen unter Tz. 3 bis Tz. 8 im gleichzeitig vorgelegten Jahresbericht 2007 - Land - über die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung und der Haushaltsrechnung 2005 der Freien Hansestadt Bremen (Land) gelten auch für diesen Bericht. Zum Personalhaushalt der Stadt wird auf die Ausführungen im Jahresbericht - Land - 2007, Abschnitt VI verwiesen.

4 Der vorliegende Bericht gibt den Beratungsstand vom 8. Januar 2007 wieder.

2 Entlastung des Senats

5 Die Bürgerschaft hat den Senat gemäß § 114 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. § 118 Abs. 1 LHO für das Haushaltsjahr 2003 (vgl. Jahresbericht 2006 - Stadt -, Tz. 5) in der Sitzung am 21. März 2006 entlastet (Beschluss der Stadtbürgerschaft Nr. 16/474 S). Für das Haushaltsjahr 2004 hat die Stadtbürgerschaft bis zur Veröffentlichung dieses Jahresberichts die Entlastung des Senats noch nicht beschlossen.

II Haushaltsgesetz (einschließlich Haushaltsplan) und Haushaltsrechnung 2005

1 Haushaltsgesetz einschließlich Haushaltsplan

- 6** Die Stadtbürgerschaft hat den Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2005 durch das Haushaltsgesetz (HG) der Freien Hansestadt Bremen (Stadtgemeinde) vom 6. Juli 2004 beschlossen (Brem.GBl. S. 381). Er wurde in Einnahme und Ausgabe auf 2.454.068.450 € festgestellt. Im Vorjahr hatte der Haushalt lt. Nachtragshaushaltsgesetz vom 14. Dezember 2004 (Brem.GBl. S. 606) ein Volumen von 2.237.795.620 €.
- 7** Die Obergrenzen der Beschäftigung von Personal wurden bisher als Planstellen und Stellen im Stellenplan ausgewiesen. Im HG 2004 wurden die Obergrenzen erstmalig durch Stellenvolumen und Stellenindex festgelegt. Das Stellenvolumen ist die Summe aller ausfinanzierten Stellen. Ausfinanzierte Stellen berechnen sich entweder aus den Beschäftigungszielzahlen zuzüglich eines Bewirtschaftungsaufschlags von bis zu 3 % oder sind refinanziert. Der Stellenindex gibt die durchschnittliche Wertigkeit einer Stelle an. So entspricht z. B. der Stellenindex 1 der Besoldungsgruppe A 7, der Stellenindex 1,69 entspricht der Besoldungsgruppe A 13. Das für die Personalhaushalte ausgewiesene Stellenvolumen wurde auf 8.825 festgesetzt. Der Stellenindex betrug 1,41; dies entspricht einer durchschnittlichen Wertigkeit zwischen den Besoldungsgruppen A 11 und A 12.
- 8** Das HG 2005 sah in § 14 Abs. 1 Nr. 1 vor, dass der Senator für Finanzen Kredite bis zur Höhe von 900.714.610 € aufnehmen durfte. Für das Haushaltsjahr 2004 belief sich die Kreditermächtigung lt. Nachtragshaushaltsgesetz 2004 auf 593.537.050 €.
- 9** Durch das erste Nachtragshaushaltsgesetz für das Haushaltsjahr 2005 (Ortsgesetz vom 31. Mai 2005, Brem.GBl. S. 201) wurde der Haushaltsplan in Einnahme und Ausgabe auf einen um 12.070.000 € reduzierten Betrag auf 2.441.998.450 € festgestellt. Die Kreditermächtigung wurde wegen der Auswirkungen auf Sozialleistungen und Wohngeld aufgrund des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz IV) um 33.740.000 € auf 866.974.610 € vermindert.

10 Durch das zweite Nachtragshaushaltsgesetz für das Haushaltsjahr 2005 (Ortsgesetz vom 20. Dezember 2005, Brem.GBl. S. 629) wurde der Haushaltsplan in Einnahme und Ausgabe auf einen um 89.085.820 € erhöhten Betrag auf 2.531.084.270 € festgestellt. Die Veränderungen sind im Wesentlichen durch

- Mindereinnahmen und Mehrausgaben einschließlich Personalmehrausgaben,
 - Mindereinnahmen aufgrund von Hartz IV,
 - nicht realisierte Minderausgaben für das elektronische Einkaufsmanagement und
 - veränderte Fälligkeiten für die Sozialversicherungsbeiträge
- entstanden.

11 Finanziert wurde die Haushaltsverschlechterung im Wesentlichen durch

- Steuermehreinnahmen,
- Verwendung von Erlösen aus der Veräußerung von Anteilen an den Stahlwerken,
- Einsparungen bei den Zinsausgaben aufgrund gesunkener Zinssätze,
- Investitionskürzungen in den Ressorthaushalten,
- Rücklagenentnahmen und
- eine zusätzliche Kreditaufnahme.

Die Kreditermächtigung wurde um 19.570.380 € auf 886.544.990 € erhöht.

2 Einhaltung der Kreditaufnahmegrenze

12 Gemäß Art. 131 a LV dürfen die Einnahmen aus Krediten die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten. Die Bürgerschaft hat die Haushalte 2005 für das Land und die Stadtgemeinde mit einer veranschlagten Netto-Neuverschuldung für beide Gebietskörperschaften in Höhe von rd. 538,4 Mio. € und veranschlagten Nettoinvestitionen in Höhe von rd. 521,4 Mio. € beschlossen. Die Kreditaufnahmegrenze wurde um rd. 17,0 Mio. € überschritten.

- 13** Der Landeshaushalt 2005 enthielt erstmalig einen Einnahmeanschlag aufgrund einer unterstellten Kompensationszusage (sog. Kanzlerbrief aus dem Jahr 2000) in Höhe von 509,3 Mio. €. Diese Einnahmeerwartung stützte der Senat auf eine anlässlich der Beratungen der Steuersenkungsgesetze und Finanzausgleichskonzepte im Jahre 2000 als Zusage verstandene Äußerung, den Stadtstaat nicht erneut in eine Haushaltsnotlage abgleiten zu lassen.
- 14** Wird die unterstellte Kompensationszahlung rechnerisch so behandelt wie die Sanierungsbeträge in den Vorjahren, bleibt sie bei der Berechnung der Überschreitung der Kreditaufnahmegrenze unberücksichtigt. Dann ergibt sich eine geplante Netto-Neuverschuldung für beide Gebietskörperschaften in Höhe von rd. 1.047,7 Mio. €. Der Netto-Neuverschuldung stehen veranschlagte Nettoinvestitionen in Höhe von rd. 521,4 Mio. € gegenüber. Die Kreditaufnahmegrenze wurde bei dieser Berechnung um rd. 526,3 Mio. € überschritten.
- 15** Durch die ersten Nachtragshaushaltsgesetze für das Land und die Stadtgemeinde Bremen erhöhte sich die veranschlagte Netto-Neuverschuldung (ohne Kompensationszahlung) im Soll um 418,2 Mio. € auf rd. 956,6 Mio. €. Die zweiten Nachtragshaushaltsgesetze enthielten eine Soll-Veränderung der Netto-Neuverschuldung um rd. 35,8 Mio. € auf rd. 992,4 Mio. €.
- 16** Beim Jahresabschluss 2005 betrug die Netto-Neuverschuldung tatsächlich rd. 996,1 Mio. €. Das Finanzierungsdefizit betrug lt. Haushaltsrechnung 2005 rd. 903,7 Mio. € (s. S. 55 der Haushaltsrechnung, s. Tz. 20). Als Überschreitung der Kreditaufnahmegrenze gemäß Art. 131 a LV hat der Senator für Finanzen einen negativen konsumtiven Finanzierungssaldo in Höhe von rd. 429,8 Mio. € ausgewiesen (vgl. Jahresbericht 2005 des Senators für Finanzen vom April 2006 über das zentrale Finanzcontrolling - Teil B, I -).
- 17** Der Rechnungshof hatte in seinen letzten Jahresberichten die Berechnungen zur Einhaltung der Kreditaufnahmegrenze nach Art. 131 a LV als nur eingeschränkt aussagefähig bezeichnet. Insbesondere hatte er kritisiert, dass konsumtive Ausgaben investiven Haushaltsstellen zugeordnet worden waren.

- 18** Der Rechnungshof hat die Bereitschaft des Senators für Finanzen begrüßt (vgl. Jahresbericht 2005 - Land -, Tz. 19), zur Haushaltsaufstellung 2006 Umsteuerungsmaßnahmen entsprechend den haushaltsrechtlichen Vorgaben einzuleiten. Diese sind zwischenzeitlich vollzogen worden.
- 19** Deshalb können der Senator für Finanzen und der Rechnungshof bei ihren Berechnungen für das Haushaltsjahr 2006 von denselben Daten ausgehen.

3 Haushaltsrechnung

- 20** Der Senat hat gemäß Art. 133 i. V. m. Art. 146 und 148 Abs. 1 LV die vom Senator für Finanzen aufgestellte Haushaltsrechnung der Freien Hansestadt Bremen für das Haushaltsjahr 2005 durch Mitteilung vom 5. Dezember 2006 (Drs. 16/639 S) der Stadtbürgerschaft vorgelegt und erläutert.
- 21** Wie schon in der Vergangenheit wurde auch die Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2005 in gekürzter Form vorgelegt. Sie enthält die Gesamtbeträge der Kapitel und Einzelpläne sowie die zusammengefassten Einzelplansummen. Sie weist außerdem die Abweichungen zwischen dem Haushaltssoll und den Rechnungsergebnissen der Einzelpläne aus. Die Ergebnisse der einzelnen Haushaltsstellen sind in den Gesamtrechnungsnachweisungen enthalten. Sie sind bei der Verwaltung der Bremischen Bürgerschaft ausgelegt worden. Besondere Buchungsauffälligkeiten wurden erläutert.
- 22** Die Haushaltsrechnung enthält u. a. einen Haushaltsabschluss in Form eines Ist-Abschlusses gemäß § 25 Abs. 1 LHO einschließlich des kassenmäßigen Jahresergebnisses gemäß § 82 Nr. 1 LHO und des rechnungsmäßigen Jahresergebnisses einschließlich Darstellung der Haushaltsreste gemäß § 83 LHO. Außerdem enthält die Haushaltsrechnung den Finanzierungssaldo gemäß § 82 LHO, der nicht nur für die Stadtgemeinde, sondern auch für das Land und die Stadtgemeinde Bremen zusammengenommen ausgewiesen wurde.

23 Der Senat hat der Stadtbürgerschaft mit der Haushaltsrechnung 2005 folgende Anlagen vorgelegt:

- Übersichten über erhebliche Solländerungen und erhebliche Abweichungen zwischen Soll- und Ist-Beträgen einschließlich Erläuterungen,
- Personalausgaben,
- Übersichten über niedergeschlagene und erlassene Beträge,
- Übersichten über Beteiligungen, Sachanlagen, Forderungen, Rücklagen, Sondervermögen und Wirtschaftsbetriebe, Schulden und Bürgschaftsverpflichtungen,
- Zusammenfassung der Vermögensnachweise Land und Stadtgemeinde Bremen,
- Flächenangaben über den Grundbesitz,
- Kurzfassungen der Bilanzen und der Gewinn- und Verlustrechnungen der Wirtschafts- und Eigenbetriebe der Stadtgemeinde Bremen,
- Entwicklung der fundierten Schulden der bremischen Körperschaften,
- Nachweisung der Einnahmen und Ausgaben der unselbständigen Stiftungen und Vermächtnisse sowie der Sonderhaushalte der Freien Hansestadt Bremen (Stadtgemeinde).

24 Die Haushaltsrechnung enthält als Anlage 3 auf S. 77 auch den Vermögensnachweis zum 31. Dezember 2005. Damit wird gemäß § 73 LHO über das Vermögen und die Schulden der Stadtgemeinde ein Nachweis erbracht, der der Bürgerschaft und dem Rechnungshof gemäß § 86 LHO zusammen mit der Haushaltsrechnung vorgelegt worden ist.

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. Anlage 3, S. 78 ff. der Haushaltsrechnung). Darüber hinaus liegen dem Rechnungshof weitergehende Unterlagen zum Vermögensnachweis vor.

26 Gemäß Gesetz über die Errichtung eines Bremer Kapitaldienstfonds (BKF) vom 23. November 1999 (Brem.GBl. S. 271) wird dieser als Sondervermögen des Landes geführt. Er ist somit nicht im Vermögensnachweis der Stadt enthalten. Mit dem BKF werden neben Projekten des Landes außerhaushaltsmäßig auch Projekte der Stadtgemeinde finanziert. Hinsichtlich des Schuldendienstes (Zins- und Tilgungszahlungen der Ressorts) wird auch haushaltssystematisch nach außerhaushaltsmäßig finanzierten Landes- und Stadtprojekten unterschieden. Die Zuordnung zu der jeweiligen Gebietskörperschaft kann der Aufstellung der Einzelprojekte des BKF entnommen werden. Diese wurde zuletzt im Finanzplan 2003 bis 2007 vom 27. April 2004 veröffentlicht. Der Stand der Forderungen und Verbindlichkeiten des BKF ist aus der Anlage 4 (S. 116) zur Haushaltsrechnung des Landes ersichtlich (vgl. Jahresbericht 2007 - Land -, Tz. 32).

4 Abschluss der Ressorthaushalte (Verfahren, Reste, Rücklagen)

27 Der Senat hatte für die Abrechnung der Ressorthaushalte zum Jahresabschluss 2001 ein neues Verfahren beschlossen. Es regelt u. a., dass nicht in Anspruch genommene investive Haushaltsmittel nicht als Reste übertragen werden, sondern mit Zustimmung des städtischen Haushalts- und Finanzausschusses der jeweiligen Budgetrücklage zuzuführen sind. Als Ausgabereste werden lediglich noch unverbrauchte konsumtive Haushaltsmittel übertragen. Mit Abschluss des Haushalts 2005 sind Ausgabereste in Höhe von rd. 7,9 Mio. € in das Folgejahr übertragen worden.

28 Der Senator für Finanzen führt die Bewirtschaftung von Haushaltsresten zum Jahresabschluss zusammen mit der Aufrechnung von Mehr- und Mindereinnahmen, den Berechnungen zur Bildung von Rücklagen und von Verlustvorträgen für Land und Stadt gemeinsam auf der Grundlage des Produktgruppenhaushalts durch. Er hat in seiner Vorlage für die Sitzung der Haushalts- und Finanzausschüsse am 5. Mai 2006 zur Abrechnung des Produktgruppenhaushalts 2005 (Vorlage 16/419 L, zugleich 16/467 S) die Entwicklung der Reste, Rücklagen und Verlustvorträge seit dem Haushaltsjahr 2001 dargestellt. Der Rechnungshof hat die Aufstellung des Senators für Finanzen über die Abrechnung der Haushalte in seinem Jahresbericht 2007 - Land - unter Tz. 34 wiedergegeben.

5 Übereinstimmung zwischen der Haushaltsrechnung und den Büchern

29 Gemäß § 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO hat der Rechnungshof zu berichten, ob die in der Haushaltsrechnung und die in den Büchern aufgeführten Beträge übereinstimmen und die geprüften Einnahmen und Ausgaben ordnungsgemäß belegt sind. Die in der Haushaltsrechnung 2005 und die in den Büchern der Kasse aufgeführten Beträge stimmen - soweit sie geprüft wurden - überein. Soweit bei fachressortbezogenen Prüfungen Einnahmen und Ausgaben nicht ordnungsgemäß belegt waren, verabredete der Rechnungshof mit der jeweils geprüften Dienststelle, wie diese Mängel zu beheben waren.

6 Kassen- und rechnungsmäßiges Ergebnis

30 Der Abschluss der bremischen Haushalte für das Haushaltsjahr 2005 ist auf Seite 58 der Haushaltsrechnung des Landes und auf Seite 54 der Haushaltsrechnung der Stadtgemeinde dargestellt. Er weist als kassenmäßigen Abschluss nach § 82 LHO Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben in Höhe von jeweils 3.856.708.479,71 € für das Land und 2.926.874.321,99 € für die Stadtgemeinde, somit insgesamt jeweils 6.783.582.801,70 € aus.

31 Tatsächlich sind - wie in den Vorjahren - auch für das Haushaltsjahr 2005 für beide Gebietskörperschaften höhere Einnahmen auf Haushaltsstellen eingegangen und zunächst gebucht, wegen fehlender Annahmeanordnungen jedoch in das Folgejahr verschoben worden. Der Rechnungshof hat dieses Problem bereits in seinen letzten Jahresberichten dargestellt (vgl. zuletzt Jahresbericht 2006 - Stadt -, Tz. 24 ff.). Er hat beobachtet, wie sich diese Buchungsfälle in der letzten Zeit entwickelt haben. Danach hat die Anzahl der in das Folgejahr verschobenen Buchungen inzwischen deutlich abgenommen.

32 Im Jahr 2004 wurden 5.242 Fälle mit einem Betragsvolumen von 2.081.322,28 € in das Folgejahr gebucht. Dagegen waren es im Jahr 2005 nur noch 1.757 Fälle mit einem Volumen von 450.943,80 €. Für das Jahr 2006 erwartet die Landeshauptkasse eine erneute Verbesserung. Der Rechnungshof wird die Entwicklung weiter beobachten. Erforderlichenfalls wird er die Problematik mit dem Senator für Finanzen erneut erörtern.

7 Haushaltsüberschreitungen

- 33** Gemäß § 34 Abs. 2 Satz 2 LHO sind Ausgabemittel so zu bewirtschaften, dass sie zur Deckung aller Ausgaben ausreichen, die unter die einzelne Zweckbestimmung fallen oder - wenn sie gemäß § 4 HG 2005 deckungsfähig sind - zu einem gemeinsamen Deckungskreis gehören. Soweit das nicht möglich ist, muss eine Nachbewilligung über- oder außerplanmäßiger Mittel rechtzeitig beantragt werden (§ 37 LHO i. V. m. § 6 HG 2005). Werden Ausgaben über die Ausgabeermächtigung hinaus geleistet, verstößt dies gegen das Budgetrecht des Parlaments. Gemäß § 97 Abs. 2 Nr. 2 LHO hat der Rechnungshof darüber zu berichten, ob und in welcher Weise vom Haushaltssoll ohne Genehmigung des Parlaments abgewichen worden ist.
- 34** Für das Haushaltsjahr 2005 hat der Rechnungshof 13 Überschreitungen mit einem Betrag von zusammen 990.042,51 € bei Haushaltsstellen ermittelt, die nicht zu einem Deckungskreis gehörten. Ferner hat er 29 Überschreitungen von Deckungskreisen mit einer Gesamtsumme von 13.606.274,02 € festgestellt. Zusammen sind das 42 Überschreitungen in einer Gesamthöhe von 14.596.316,53 €.
- 35** Der Rechnungshof sieht davon ab, über Einzelfälle zu berichten. Die Ressorts haben die Überschreitungen zwar durch Bewirtschaftungsmaßnahmen bei den Jahresabschlussarbeiten für ihre Haushalte berücksichtigt, z. B. wurden geringere Beträge den Rücklagen zugeführt. Dies ändert jedoch nichts daran, dass das Bewilligungsrecht des Parlaments verletzt worden ist. Der Senator für Finanzen hatte die Ressorts im November 2005 mit seinem Schreiben über den Jahresabschluss 2005 nochmals ausdrücklich angehalten, für das Haushaltsjahr 2005 Haushaltsstellen und Deckungskreise nicht zu überschreiten.
- 36** Trotz dieses Hinweises, der die Ressorts an eine Selbstverständlichkeit erinnerte, ist das Budgetrecht des Parlaments erneut verletzt worden.

8 Erwirtschaftung von veranschlagten Minderausgaben und nicht erreichten Einnahmeanschlägen

- 37** Der Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2005 enthält - einschließlich der Änderungen durch die Nachtragshaushalte - bei 17 Haushaltsstellen veranschlagte Minderausgaben in Höhe von insgesamt 226.146.220 €
- 38** Der Senator für Finanzen überwacht, ob die Ressorts die in ihren Haushalten veranschlagten Minderausgaben erwirtschaften. Er hat sich zur Auflösung der veranschlagten, globalen Minderausgaben geäußert (Vorlage 16/391 L, zugleich 16/440 S für die Sitzungen der Haushalts- und Finanzausschüsse am 17. März 2006, „Controllingbericht Produktgruppenhaushalt - vorläufiger Abschlussbericht 2005“, S. 40). In die Haushalte 2005 (Land und Stadtgemeinde) wurden seinerzeit insgesamt global veranschlagte Minderausgaben in Höhe von rd. 71,2 Mio. € eingestellt. Diese Minderausgaben wurden mit dem zweiten Nachtragshaushalt 2005 um insgesamt rd. 31,5 Mio. € reduziert, weil verschiedene Ressorts zusätzliche finanzielle Mittel benötigten und die global in den Personalhaushalt eingestellte Minderausgabe aufgelöst werden musste. Im Vollzug der Haushalte waren somit noch Minderausgaben in Höhe von rd. 39,8 Mio. € zu erwirtschaften. Davon entfielen rd. 14,8 Mio. € auf den Landeshaushalt und rd. 25,0 Mio. € auf den Stadthaushalt. Diese veranschlagten globalen Minderausgaben wurden im Vollzug der Haushalte vollständig haushaltsstellengerecht aufgelöst.
- 39** Im Zusammenhang mit Hartz IV wurden rd. 201,1 Mio. € weitere Minderausgaben in den Stadthaushalt eingestellt und ebenfalls aufgelöst. Somit wurden die rd. 226,1 Mio. € im Stadthaushalt veranschlagten Minderausgaben in voller Höhe im Vollzug erwirtschaftet.
- 40** Darüber hinaus hat der Senator für Finanzen auch überwacht, ob für nicht erreichte Einnahmeanschläge Ausgaben eingespart oder Mehreinnahmen an anderer Stelle nachgewiesen worden sind. Bei einigen nicht erreichten Einnahmeanschlägen sind Einsparungen sowie Mehreinnahmen an anderer Stelle nicht nachgewiesen, sondern Verlustvorträge gebildet worden.

9 Einhaltung der haushaltsgesetzlichen Kreditermächtigungen

- 41** Das HG 2005 sah in § 14 vor, dass der Senator für Finanzen für verschiedene Zwecke betraglich begrenzt Kredite aufnehmen durfte. Der Rechnungshof hat geprüft, ob die Ermächtigungsgrenzen eingehalten worden sind.
- 42** Gemäß § 14 Abs. 5 HG betrug der Ermächtigungsrahmen für Kassenkredite 8 % der veranschlagten Haushaltsmittel; das sind 196.325.476 €. Diesen Rahmen hat der Senator für Finanzen stets eingehalten.
- 43** Die übrigen Kreditermächtigungen aus § 14 HG (z. B. für Sondervermögen und Eigenbetriebe) hat er entweder nicht in voller Höhe oder gar nicht in Anspruch genommen.

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

- 44** Der Senator für Finanzen übernimmt nach § 14 Abs. 7 und § 18 Abs. 1 HG 2005 Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen bis zu 1.079 Mio. €.
- 45** Der Senator für Finanzen sowie der Senator für Bau, Umwelt und Verkehr haben die Bremer Aufbau-Bank GmbH (BAB) ermächtigt, das Bürgschaftsgeschäft treuhänderisch für sie wahrzunehmen. Seit Juni 1999 gewährt und verwaltet die BAB Bürgschaften zur Förderung der Schifffahrt, für Wirtschaftskredite sowie für die Haftung für Leihgaben und seit Juli 2003 auch Wohnungsbaubürgschaften (Altfälle).
- 46** Der Gesamtbestand der Verpflichtungen erhöhte sich gegenüber dem Stand vom 31. Dezember 2004 um rd. 286 Mio. €. Er betrug am 31. Dezember 2005 794.843.441,92 € und setzte sich wie folgt zusammen:

Bürgschaften für den Wohnungsbau	5.871.889,42 €
Bürgschaften für Wirtschaftskredite (einschließlich rd. 10,7 Mio. € Bürgschaften für Sportvereine)	422.244.125,50 €
Haftung für Leihgaben im Bereich Kunst und Kultur	366.727.427,00 €

- 47** Die Stadt ist neue Verpflichtungen von rd. 455,7 Mio. € eingegangen. Die Ermächtigung zu Übernahme von Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen von gesamt 1.079 Mio. € ist nicht überschritten worden.
- 48** 94,75 % (rd. 400,1 Mio. €) der städtischen Bürgschaften für Wirtschaftskredite hat Bremen für Kredite an bremische Beteiligungsgesellschaften übernommen.

III Schulden, Zinsen und Steuern

1 Schuldenentwicklung

- 49** Die folgende Tabelle zeigt, wie sich die Schulden der Stadtgemeinde seit 1975 entwickelt haben:

Entwicklung der Schulden - in T€ gerundet, Rundungsdifferenzen sind möglich -				
Jahr	Schuldenstand am Jahresende ¹⁾ ₄₎	Schuldenstand der Eigenbetriebe und Sondervermögen ^{2) 3)}	Gesamt-Schuldenstand am Jahresende ^{1) 4)}	Veränderungen
1975	410.828		410.828	
1980	707.083		707.083	296.255
1985	498.517		498.517	-208.566
1990	503.212		503.212	4.695
1995	1.141.765	249.310	1.391.075	887.863
2000	2.142.567	199.435	2.342.002	950.927
2001	2.551.015	196.867	2.747.882	405.880
2002	2.914.332	220.836	3.135.168	387.286
2003	3.306.182	222.216	3.528.399	393.231
2004	3.755.728	289.621	4.045.349	516.949
2005	4.213.427	376.567	4.589.994	544.645

¹⁾ Stand der Schulden am jeweiligen Jahresende, soweit sie auf Geldaufnahmen beruhen, die aufgrund von Ermächtigungen durch die Haushaltsgesetze getätigt wurden (ohne Kassenkredite).

²⁾ Die Schulden der Eigenbetriebe wurden vor 1993 nicht separat erfasst.

³⁾ Die sog. „Altschulden“ der Betriebe sind im Schuldenstand der Stadtgemeinde enthalten, s. Tz. 52.

⁴⁾ Die Schuldenstände unterscheiden sich von denen, die der Senator für Finanzen in den Vermögensnachweisen für das Land und die Stadt darstellt, weil der Rechnungshof die Schulden im Wesentlichen halbjährlich abgrenzt (14. Monat), während Stichtag für die Schuldenstände im Vermögensnachweis der 31. Dezember ist. Zu evtl. weiteren Ursachen für unterschiedliche Schuldenstände vgl. Jahresbericht 2007 - Land -, Tz. 47 ff. Bei den Schuldenständen der Betriebe hat der Rechnungshof - wie auch in den Vorjahren - die im Vermögensnachweis genannten Beträge übernommen.

- 50** Die über den Haushalt abgewickelten Schulden haben sich insgesamt um rd. 545 Mio. € auf rd. 4.590 Mio. € erhöht. Der gegenüber dem Vorjahr stärker angestiegene Schuldenstand der Eigenbetriebe und Sondervermögen ist im Wesentlichen auf hohe Kreditaufnahmen bei den städtischen Sondervermögen zurückzuführen.
- 51** Als schuldengleich hat der Senator für Finanzen in seinem Vermögensnachweis zum 31. Dezember 2005 „Sonstige Verpflichtungen“ i. H. v. rd. 176 Mio. € dargestellt (vgl. Jahresbericht - Land - 2007, Tz. 106). In diesem Betrag sind auch Kredite enthalten, die aufgrund besonderer haushaltsgesetzlicher Ermächtigung (s. Tz.106 ff.) zu Lasten der Stadtgemeinde Bremen aufgenommen worden sind. Darüber hinaus bestehen Verbindlichkeiten, die sich aus Schuldenaufnahmen bremischer Beteiligungsgesellschaften ergeben haben (vgl. Jahresbericht - Land - 2007, Tz. 108).
- 52** Die im Vermögensnachweis aufgeführten und in der Übersicht im Gesamtbetrag enthaltenen Schuldenstände der Betriebe zum 31. Dezember 2005 betragen im Einzelnen:

Schuldenstände der städtischen Betriebe - in T€ gerundet, Rundungsdifferenzen sind möglich -			
Betrieb ¹⁾	31. Dezember 2004	31. Dezember 2005	Veränderungen
Bremer Entsorgungsbetriebe	108.465	82.153	-26.312
Werkstatt Bremen	2.777	1.285	-1.492
Stadtgrün Bremen	256	205	-51
Bremer Baubetrieb, GTM	101	97	-5
ZKH St.-Jürgen-Str.	100	0	-100
OP St.-Jürgen-Str.	19.241	19.113	-128
Pharmakologie St.-Jürgen-Str.	413	0	-413
Sondervermögen SVIT, Bereich Immobilien	92.462	101.581	9.120
Sondervermögen SVIT, Bereich Technik	10.238	6.940	-3.298
SV Hafen für CT IV ²⁾	0	110.000	110.000
Sondervermögen Überseestadt	56.000	56.000	0
Summe:	290.052	377.374	87.322
abzüglich enthaltene „Altschulden“ ^{3) 4)}	-930	-808	123
Gesamtschulden ohne „Altschulden“, s. Tz. 51	289.121	376.567	87.445

¹⁾ Die Sondervermögen sowie die Bauprojekte im Bereich der Krankenhäuser wurden abrechnungstechnisch wie Betriebe behandelt.

²⁾ Die Schuldenstände des SV Hafen für das Projekt CT IV wurden zuvor innerhalb des BKF dargestellt.

³⁾ Die sog. „Altschulden“ der Betriebe sind im Schuldenstand der Stadtgemeinde enthalten und deshalb nicht zusätzlich berücksichtigt worden.

⁴⁾ Eine Berichtigung der Fortschreibung der Altschulden des Eigenbetriebs Stadtgrün durch den Rechnungshof nach einem Datenabgleich mit dem Senator für Finanzen hat zu einer Erhöhung des Bestands am 31. Dezember 2004 in Höhe von rd. 432 T€ auf rd. 930 T€ geführt.

2 Steueraufkommen sowie Verhältnis der Schulden und Zinsen zu den Steuern

53 Das jeweilige Verhältnis der Schulden und Zinsausgaben zu den Steuern ist der folgenden Tabelle zu entnehmen:

Verhältnis der Schulden und Zinsen zu den Steuern - in T€ gerundet, Rundungsdifferenzen sind möglich -					
Jahr	Steuern ¹⁾	Schuldenstand am Jahresende ²⁾	Schulden zu Steuern, %	Zinsen ³⁾	Zins-Steuer-Quote, %
1975	375.547	410.828	109,4	28.736	7,7
1980	469.773	707.083	150,5	49.605	10,6
1985	543.010	498.517	91,8	48.166	8,9
1990	619.690	503.212	81,2	30.214	4,9
1995	686.660	1.391.075	202,6	64.063	9,3
2000	726.925	2.342.002	322,2	106.812	14,7
2001	698.966	2.747.882	393,1	145.781	20,9
2002	679.132	3.135.168	461,6	141.936	20,9
2003	771.870	3.528.399	457,1	156.364	20,3
2004	761.231	4.045.349	531,4	164.460	21,6
2005	753.991	4.589.994	608,8	175.154	23,2

¹⁾ Einschließlich der steuerähnlichen Abgaben und der Einnahmen nach dem Gesetz über Finanzzuweisungen an die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven (2005: Steuern und steuerähnliche Abgaben 533,0 Mio. €, Finanz-zuweisungen 221,0 Mio. €).

²⁾ Stand der Schulden am jeweiligen Jahresende, soweit sie auf Geldaufnahmen beruhen, die aufgrund von Ermächtigungen durch die Haushaltsgesetze getätigt wurden (ohne Kassenkredite).

³⁾ Zinsen und Disagio für die aufgeführten Schulden einschließlich der Zinsen für Kassenkredite (2005 betragen die Zinsen für Kassenkredite 546,4 T€; hierin enthalten: 1.431,6 T€ Zinsen für Kassenkredite an Betriebe gemäß § 26 LHO). Die Zinsen für die von den Betrieben aufgenommenen Schulden sind nicht enthalten.

54 Im Jahr 2005 hat sich das Steueraufkommen einschließlich der Finanzzuweisungen gegenüber dem Vorjahr um rd. 7,2 Mio. € verringert. Den um rd. 24,9 Mio. € verringerten Steuereinnahmen standen um rd. 17,7 Mio. € höhere Zuweisungen gegenüber.

55 Die Zinsausgaben sind in den letzten Jahren weiter angestiegen. Sie haben sich mit rd. 10,7 Mio. € und rd. 6,5 % gegenüber dem Vorjahr noch stärker erhöht. Da sich die Steuereinnahmen zudem verringert haben, hat sich auch die Zins-Steuer-Quote um 1,6 Prozentpunkte auf rd. 23,2 % weiter verschlechtert.

IV Einzelne Prüfungsergebnisse

Inneres

Veranstaltungen auf öffentlichem Grund

Das Stadtamt sollte entscheiden, welche Marktbezieher an den bremischen Volksfesten teilnehmen.

Gebühren für Marktbezieher müssen kostendeckend sein. Dies war in der Vergangenheit nicht immer der Fall.

Das Ressort sollte prüfen, ob auch die Gebühren für die Nutzung von Straßen für private Veranstaltungen anzuheben sind.

1 Zulassungsverfahren und Gebührenfestsetzung

- 56** Osterwiese, Freimarkt und Weihnachtsmarkt sind die bekannten Volksfeste, die jährlich in Bremen veranstaltet werden. Drei große Märkte finden auch in Bremen-Vegesack statt. Die Marktverwaltung des Stadtamtes organisiert diese Veranstaltungen. Sie wickelt sie im Rahmen eines „Betriebes gewerblicher Art“ (BgA) ab.
- 57** Das Stadtamt genehmigt außerdem pro Jahr rd. 100 private Veranstaltungen auf öffentlichen Flächen. Es richtet sich nach der Gewerbeordnung, der Marktordnung, der Zulassungsrichtlinie und den Gebührenordnungen.
- 58** Der Rechnungshof hat u. a. die Zulassungsverfahren und die Gebührenfestsetzungen geprüft.

2 Rechtsgrundlagen ändern

- 59** Rechtsgrundlagen für die Ausrichtung der bremischen Volksfeste sind die Marktordnung für Jahrmärkte aus dem Jahr 1972 sowie die Zulassungsrichtlinie des Senators für Inneres aus dem Jahr 2005.
- 60** Der Rechnungshof hat vorgeschlagen, die Marktordnung aufzuheben. Die Zulassungsrichtlinie enthält alles Notwendige, abgesehen von Ordnungs- und Sicher-

heitsregeln für die Marktbezieher (z. B. Schausteller, Standbetreiber). Regeln hierfür können in einer Verwaltungsvorschrift zusammengefasst und bei Genehmigungen zur Auflage gemacht werden.

61 Die Marktordnung ist zum Jahresende 2006 außer Kraft getreten.

3 Zulassungsverfahren ändern

62 Die Zulassungsrichtlinie (s. Tz. 59) regelt das Zulassungsverfahren für die Osterwiese, den Freimarkt und den Bremer Weihnachtsmarkt. Nicht das Stadtamt, sondern der Senator für Inneres entscheidet darüber, welche Marktbezieher zugelassen werden. Er wird dabei vom Marktausschuss der Innendeputation beraten. Auch für die Märkte in Bremen-Vegesack wird die Richtlinie entsprechend angewendet. Der dortige Ortsamtsleiter beteiligt einen Ausschuss des Beirats.

63 Der Rechnungshof hat gefordert, die Vegesacker Märkte in die Zulassungsrichtlinie aufzunehmen. Das Verfahren sollte für alle Märkte einheitlich durchgeführt und dabei nur ein Gremium befasst werden.

64 Der Marktausschuss der Innendeputation und der Beiratsausschuss diskutieren sowohl über Fragen der bremischen Volksfeste als auch über die einzelnen Zulassungen. Es gehört zu den Aufgaben der Innendeputation, grundsätzliche Entscheidungen über die Gestaltung der bremischen Märkte zu treffen. Sie kann dafür einen Ausschuss einsetzen. Aus Sicht des Rechnungshofs ist dies nicht zwingend notwendig.

65 Die einzelnen Zulassungsentscheidungen kann auch die Verwaltung - in diesem Fall das Stadtamt - treffen. Wegen der Korruptionsgefahr darf nicht eine Einzelperson entscheiden. Der Senator für Inneres wäre nur noch Aufsichts- und Widerspruchsbehörde.

66 Der Senator für Inneres wird das Zulassungsverfahren neu regeln und hat zugesagt, die Anregungen des Rechnungshofs zu berücksichtigen.

4 Gebühren für stadt eigene Veranstaltungen

- 67** Für die Teilnahme an stadt eigenen Veranstaltungen müssen die Marktbezieher Gebühren zahlen. Jährlich fließen so rd. 600 T€ dem BgA „Marktverwaltung“ zu. Die Gebühren sollen kostendeckend sein.
- 68** Die Jahresabschlüsse des BgA zeigen, dass dies nicht der Fall ist. Aufgrund von hohen Verlusten in den 90er Jahren bestand zum Jahresende 2002 ein steuerlicher Verlustvortrag von rd. 320 T€. Die beiden folgenden Jahre schlossen durchschnittlich mit einem Minus von jeweils rd. 50 T€ ab. Das periodengerechte Ergebnis für 2005 lag bei rd. minus 37 T€. In der Erlös- und Kostenplanung für 2006 werden ein Minus von rd. 50 T€, für 2007 und 2008 Verluste von rd. 150 T€ erwartet.
- 69** Die erwirtschafteten und erwarteten Verluste weisen darauf hin, dass die Gebühren nicht kostendeckend sind. Damit stehen sie nicht im Einklang mit dem Gebührenrecht und müssen erhöht werden.
- 70** Der Senator für Inneres will die Gebühren anpassen, sobald sich die negativen Erwartungen durch die Ergebnisse des Jahres 2006 bestätigen.

5 Gebühren für private Veranstaltungen

- 71** Die Marktverwaltung genehmigt gegen Gebühr private Veranstaltungen auf öffentlichen Flächen. Dabei setzt sie die Gebühren fest, ohne die eigenen und die Kosten anderer beteiligter Dienststellen (z. B. Polizei, Feuerwehr) zu berücksichtigen.
- 72** Der Rechnungshof hat kritisiert, dass die Marktverwaltung den Gebührenrahmen nicht immer angemessen genutzt hat.
- 73** Das Stadtamt hat die Kritik aufgegriffen, wird die Daten ermitteln und bei der Gebührenfestsetzung berücksichtigen.

- 74** Privatpersonen, die aus wirtschaftlichem Interesse Straßen für Märkte und Veranstaltungen nutzen wollen, müssen dafür eine Gebühr bezahlen. Das Stadtamt hat Mitte der 90er Jahre die Gebührenhöhe festgelegt: Bei Veranstaltungen mit Vermietung und Verpachtung 10 % der Bruttoeinnahmen. Kriterien für die Gebührenhöhe sind der wirtschaftliche Wert der genutzten Fläche, die Innenstadtlage und die eingeschränkte öffentliche Nutzung.
- 75** Der Rechnungshof hat auch für diese Veranstaltungen angeregt zu prüfen, ob die Gebühren im Einklang mit dem derzeitigen Gebührenrecht stehen. Bremen muss alle Möglichkeiten für angemessene Gebühreneinnahmen ausschöpfen.
- 76** Der Senator für Inneres wird die Anregung aufgreifen.

Bildung

Ressourceneinsatz in der gymnasialen Oberstufe

Auf dem Bildungsweg von der Grundschule zum Abitur gibt es in Bremen nirgendwo so kleine Lerngruppen wie in der gymnasialen Oberstufe.

Ohne die Qualität der gymnasialen Oberstufe zu mindern, kann das Bildungsressort erhebliche Einsparungen erzielen. Es sollte gleiche Lerngruppengrößen wie in der gymnasialen Unterstufe herstellen und die Zahl der Standorte gymnasialer Oberstufen reduzieren.

Damit stünden dem Bildungsressort mehr Mittel für das erklärte Ziel zur Verfügung, die grundlegende schulische Bildung zu stärken.

1 Anlass, Gegenstand und Ziel der Prüfung

- 77** Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) hat mit ihren Studien dazu beigetragen, dass Bildung ein vielbeachtetes Thema in Deutschland geworden ist. Sie hat mit der Schulleistungsstudie PISA das Kompetenzniveau der 15-jährigen Schülerinnen und Schüler am Ende der Sekundarstufe I in ihren Mitglieds- und Partnerländern bewertet und miteinander verglichen. Als Konsequenz aus diesen Ergebnissen hat die Kultusministerkonferenz (KMK) beschlossen, mehr Gewicht auf die grundlegende schulische Bildung in der Primarstufe und Sekundarstufe I zu legen.
- 78** Daneben untersucht die OECD laufend die Ausgaben für das Bildungssystem ihrer Mitglieds- und Partnerländer. In ihrem jährlichen Bericht „Bildung auf einen Blick“ belegt die OECD für Deutschland: Kein anderes Mitgliedsland hat so große Unterschiede bei den Ausgaben je Schüler zwischen den Schulstufen. Die Ausgaben je Schüler waren für die Sekundarstufe II - das sind in Deutschland die gymnasiale Oberstufe, die duale Berufsausbildung und die Berufsfachschulen - doppelt so hoch wie für die Primarstufe.

- 79** Diese Feststellung hat den Rechnungshof veranlasst, den Ressourceneinsatz in den Schuljahren 2002/2003 bis einschließlich 2004/2005 in den in öffentlicher Trägerschaft der Stadtgemeinde Bremen stehenden gymnasialen Oberstufen (GyO) zu prüfen. Die Erhebungen haben in der zweiten Jahreshälfte 2005 stattgefunden.
- 80** Wesentliches Ziel der Prüfung war es festzustellen, ob es Einsparmöglichkeiten gibt, ohne die Qualität der schulischen Bildung in der GyO zu mindern.

2 Ressourcenwirksame Veränderungen

- 81** In Bremen gibt es Standorte der GyO in durchgängigen Gymnasien, d. h. Unterstufe (Jahrgang 5 - 10) und Oberstufe (Jahrgang 11 - 13) sind in einer Schule zusammengefasst. Daneben gibt es vergleichbar viele Oberstufen als Abteilungen eigenständiger Schulzentren der Sekundarstufe II. Mit Beginn des Schuljahrs 2000/2001 hat Bremen auch GyO-Standorte im beruflichen Bereich eingerichtet. Diese beruflichen Gymnasien führen mit berufsfeldbezogenen Angeboten ebenfalls zur allgemeinen Hochschulreife. In der allgemeinbildenden GyO findet Unterricht in allen drei Jahrgangsstufen in Grund- und Leistungskursen statt. Im beruflichen Bereich wird überwiegend im Klassenverband unterrichtet.
- 82** Deshalb zeigt die folgende Tabelle die Schülerzahlen, die Zahl der Standorte sowie die durchschnittliche Schülerzahl je Standort getrennt nach der GyO im allgemeinbildenden und beruflichen Bereich:

Gesamtschülerzahl, Zahl der Standorte sowie die durchschnittliche Schülerzahl je Standort in der Stadtgemeinde Bremen						
	Gymnasiale Oberstufe (allgemeinbildend)			Gymnasiale Oberstufe (beruflich)		
	2002/03	2003/04	2004/05	2002/03	2003/04	2004/05
Schülerzahl (gesamt)	5.433	5.472	5.647	183	292	440
Zahl der Standorte	15	16	17	3	4	4
Ø Schülerzahl je Standort	362	342	332	61	73	110

- 83** Die GyO, die als Fortsetzung der Sekundarstufe I nach drei Schuljahren zum Abitur führt, wandelt sich grundlegend. Die KMK setzt mit ihrer „Vereinbarung zur Gestaltung der gymnasialen Oberstufe in der Sekundarstufe II“ den Rahmen für die Länder. Innerhalb dieser Vorgaben bestimmen diese die Schulform, die Aufteilung in Grund- und Leistungskurse sowie den Unterricht selbst. Die Länder legen nicht nur die Unterrichtsinhalte fest, sondern können auch die Organisationsstruktur der GyO verändern und damit den Ressourcenbedarf beeinflussen.
- 84** Das Land Bremen hat im Schuljahr 2004/2005 begonnen, den gymnasialen Bildungsgang um ein Jahr auf acht Schuljahre zu verkürzen. Die gymnasiale Unterstufe dauert statt sechs nur noch fünf Jahre. Gleichzeitig wird Bremen auch die Unterrichtsstruktur der GyO ändern. Der erste Jahrgang der Oberstufe wird zukünftig nicht mehr in individuell gewählten Kursen, sondern ausschließlich in festen Klassenverbänden unterrichtet.
- 85** Die Schülerzahl beeinflusst unmittelbar den Ressourceneinsatz in der Schule. Nach der Prognose des Bildungsressorts aus dem Jahr 2005 wird sie für die GyO der Stadtgemeinde Bremen in den nächsten fünfzehn Jahren nahezu konstant bleiben.

3 Ressourcenbezogener Kennzahlenvergleich

- 86** Das Statistische Bundesamt veröffentlicht jährlich Zahlen über die „Ausgaben je Schüler“. Sie sind länderbezogen und für einzelne Bildungsgänge aufgeschlüsselt. Allerdings weist diese Statistik die GyO nicht getrennt von der gymnasialen Unterstufe aus, sondern bewertet beide zusammen als Gymnasium. Das Land Bremen liegt bei den Ausgaben je Schüler im gymnasialen Bildungsgang für das Haushaltsjahr 2002 geringfügig über dem Bundesdurchschnitt. Verglichen mit den Stadtstaaten Berlin und Hamburg gibt das Land Bremen im gymnasialen Bereich deutlich weniger je Schüler aus. Dies gilt auch für das Haushaltsjahr 2003.
- 87** Die „Schüler-Lehrer-Relation“ beschreibt das Verhältnis der Schülerzahl zu den aus den Lehrerwochenstunden ermittelten Vollzeitlehrerstellen. Als Lehrerwochenstunde zählen alle eingesetzten Stunden des Lehrpersonals, unabhängig davon, ob sie für den Unterricht oder die Organisation und Verwaltung der Schule eingesetzt werden.

Die KMK ermittelt jährlich die „Schüler-Lehrer-Relation“ und veröffentlicht sie länder- und bildungsgangbezogen auch gesondert für die gymnasiale Unter- und Oberstufe.

- 88** Durchgängig ist in allen Ländern die „Schüler-Lehrer-Relation“ in der GyO im Vergleich zur Primarstufe und auch zur Sekundarstufe I die niedrigste. Das bedeutet, in Deutschland müssen sich weniger Schülerinnen und Schüler der GyO einen Lehrer oder eine Lehrerin „teilen“ als in den vorausgegangenen Schuljahren. Da die Ausgaben für Lehrkräfte den überwiegenden Teil am Ressourceneinsatz ausmachen, entspricht das der Feststellung der OECD, dass die Ausgaben je Schüler in der Sekundarstufe II besonders hoch sind.
- 89** Das Land Bremen liegt inzwischen bei der Schüler-Lehrer-Relation, über alle Bildungsgänge gemittelt, im Bundesdurchschnitt. Die allgemeinbildende GyO hat sogar eine höhere „Schüler-Lehrer-Relation“ als der Durchschnitt der Länder für diesen Bereich. Die berufliche GyO liegt unter dem Bundesdurchschnitt für berufliche Gymnasien. Die Kennzahl für die berufliche GyO ist allerdings nicht aussagekräftig, da sich ein Teil der beruflichen Gymnasien im geprüften Zeitraum noch in der Aufbau-phase befand.
- 90** Das Bildungsressort hat die „Schüler-Lehrer-Relation“ in den vergangenen zehn Jahren angehoben und dadurch merkliche Einsparungen erzielt. Über alle Bildungsgänge gemittelt, ist diese Relation im Land Bremen in diesem Zeitraum um mehr als zehn Prozent gestiegen. In der GyO ist sie sogar um fast ein Viertel höher als vor zehn Jahren. Diese Annäherung an den Bundesdurchschnitt ist ein wichtiger Beitrag des Ressorts zur Haushaltskonsolidierung Bremens.

4 Einsparungen durch höhere Kurs- und Klassengrößen erzielbar

- 91** Gemessen an den Kennzahlen „Ausgaben je Schüler“ und „Schüler-Lehrer-Relation“ hat das Bildungsressort aufgrund des Vergleichs mit dem Bundesdurchschnitt keinen Anlass gesehen, nach weiteren Einsparmöglichkeiten zu suchen. Der Rechnungshof hat eine weitere, die Unterrichtssituation unmittelbar betreffende Kennzahl untersucht: Wie viele Schülerinnen und Schüler sitzen in einer Unterrichtsstunde einer Lehrerin oder einem Lehrer gegenüber?

- 92** Das Bildungsressort führt mit dem Stichtag 1. November jährlich eine Statistik über die jahrgangsbezogenen Klassengrößen jeder Schule der Primarstufe sowie der Sekundarstufe I. In der Sekundarstufe II wird für jeden Standort der allgemeinbildenden GyO jeder einzelne Kurs mit seiner Teilnehmerzahl erfasst. In der beruflichen GyO werden jahrgangsbezogen die Klassengrößen für jeden Standort ermittelt. Die folgende Tabelle zeigt für alle Schularten die durchschnittliche Schülerzahl je Klasse oder Kurs im Schuljahr 2004/2005:

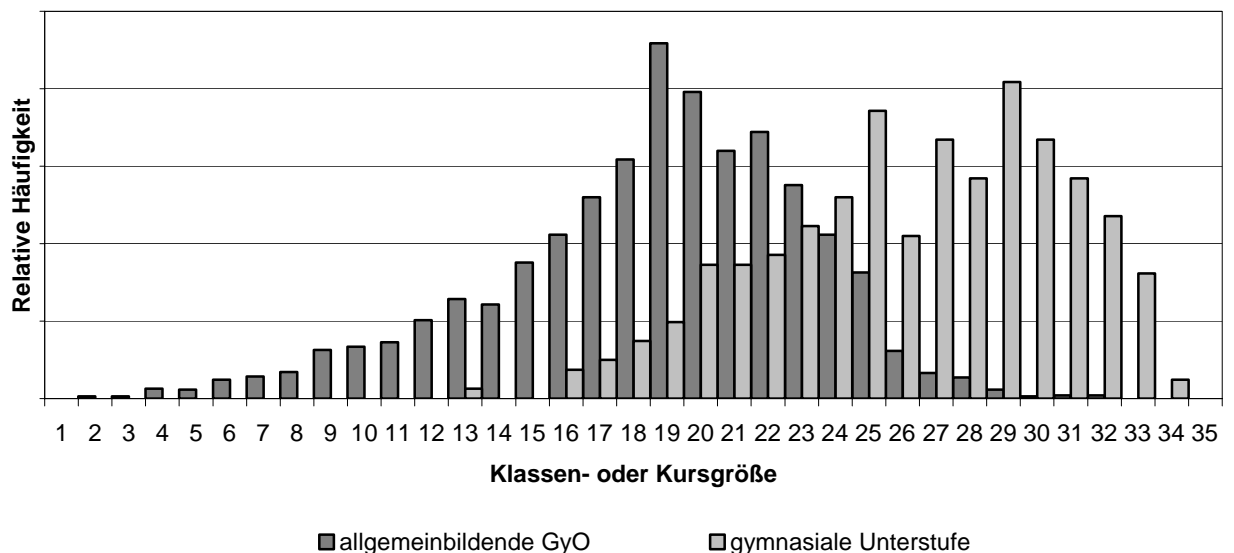
Durchschnittliche Schülerzahl je Klasse oder Kurs in der Stadtgemeinde Bremen							
Grundschule	Hauptschule	Realschule	Sekundarstufe	Gesamtschule	Gymnasiale Unterstufe	Gymnasiale Oberstufe (allgemeinbildend)	Gymnasiale Oberstufe (beruflich)
Jahrgang 1 - 4	Jahrgang 5 - 10	Jahrgang 5 - 10	Jahrgang 5 - 10	Jahrgang 5 - 10	Jahrgang 5 - 10	Jahrgang 11 - 13	Jahrgang 11 - 13
22,2	18,4	26,1	22,3	21,4	26,0	18,6	20,0

- 93** Abhängig vom jeweiligen Bildungsgang hat das Ressort Schülerzahlen als Obergrenze für eine Klasse oder einen Kurs festgelegt. In der gymnasialen Unterstufe wird eine Schülergruppe in zwei Klassen aufgeteilt, wenn sie mehr als 33 Schüler umfasst. In der allgemeinbildenden GyO liegt die Kursobergrenze rechnerisch bei 24 Schülern. Für die berufliche GyO sind für einen Jahrgang mit zwei Klassen an einem Standort als Obergrenze 45 Schüler vorgesehen. Das sind rechnerisch 22,5 Schüler je Klasse.
- 94** Die in der Tabelle dargestellte durchschnittliche Schülerzahl je Klasse oder Kurs liegt unter den Obergrenzen der einzelnen Bildungsgänge. Wie viele Klassen tatsächlich an einem Standort gebildet werden und wie groß diese sind, hängt von der Schülerzahl des Jahrgangs am jeweiligen Schulstandort ab. Beispielsweise würde eine Schule in der gymnasialen Unterstufe für einen Jahrgang mit 69 Schülern drei Klassen mit jeweils 23 Schülern einrichten und für einen Jahrgang mit 96 Schülern auch nur drei Klassen, aber mit je 32 Schülern.

95 In der allgemeinbildenden GyO ist wegen des individuell wählbaren Kurssystems darüber hinaus die jeweilige Schülerzahl, die in einem Jahrgang einen bestimmten Grund- oder Leistungskurs wählt, ausschlaggebend für die Größe der Kurse. Wie viele Schülerinnen und Schüler z. B. einen Grundkurs Französisch wählen, entscheidet über die Größe der zu bildenden Grundkurse in diesem Fach. Das führt dazu, dass die Kurse in der allgemeinbildenden GyO durchschnittlich nur mit 18,6 Schülern belegt sind. Der Anteil kleiner Kurse ist erheblich. Im Schuljahr 2004/2005 hatte ein Viertel aller Kurse weniger als sechzehn Schülerinnen und Schüler.

96 Das folgende Diagramm zeigt für das Schuljahr 2004/2005, wie sich die Kursgrößen in der allgemeinbildenden GyO im Vergleich zu den Klassengrößen in der gymnasialen Unterstufe verteilen. Für jede mögliche Schülerzahl je Kurs oder Klasse ist dargestellt, wie viele Kurse oder Klassen dieser Größe in Bremen eingerichtet worden sind. Der Darstellung ist zu entnehmen, dass in der allgemeinbildenden GyO die Kurse mit 19 Schülern vergleichsweise am häufigsten sind. In der gymnasialen Unterstufe gibt es die meisten Klassen mit 29 Schülern.

**Kursgrößen in der allgemeinbildenden GyO im Vergleich zu
Klassengrößen in der gymnasialen Unterstufe**



- 97** Schülerinnen und Schüler erleben auf ihrem Bildungsweg von der Grundschule zum Abitur nirgendwo in Bremen so kleine Lerngruppen wie in der GyO. Es sei denn, sie haben auf diesem Weg die Hauptschule besucht. Dabei wird gerade von den Schülerinnen und Schülern der GyO erwartet, dass sie selbstständig lernen und sich flexibleren Unterrichtsmethoden in größeren Gruppen anpassen können.
- 98** Deshalb hat der Rechnungshof dem Ressort vorgeschlagen, die Kursgrößen in der allgemeinbildenden GyO und die Klassengrößen der beruflichen GyO an die Klassengrößen der gymnasialen Unterstufe anzupassen. Um das zu erreichen, sollte das Ressort die Klassenobergrenze in der gymnasialen Unterstufe von 33 Schülern auch für die Kurse in der allgemeinbildenden GyO und für die Klassen in der beruflichen GyO festlegen.
- 99** In einer Modellrechnung hat der Rechnungshof ermittelt, wie viel durch eine höhere Kursobergrenze in der allgemeinbildenden GyO im Schuljahr 2004/2005 hätte eingespart werden können. Dabei hat er berücksichtigt, dass alle Schülerinnen und Schüler nach wie vor die gleichen Grund- und Leistungskurse belegen, die sie tatsächlich an dem Standort in dem Schuljahr besucht haben.
- 100** Er hat wie folgt gerechnet: Alle Teilnehmer z. B. der Deutsch-Grundkurse eines Jahrgangs des jeweiligen Standorts wurden addiert. Aus der Summe der Teilnehmer wurde mit der neuen Kursobergrenze die Zahl der Deutsch-Grundkurse neu ermittelt. So sind alle Grund- und Leistungskurse am jeweiligen Standort neu bewertet worden. Das Ergebnis dieser Modellrechnung zeigt, dass durch die neue Kursobergrenze von 33 Schülern die durchschnittliche Schülerzahl auf 24,5 Schüler je Kurs steigt. Es entfallen rd. 1.250 Lehrerwochenstunden. Hierdurch könnten rd. 2,5 Mio. € jährlich eingespart werden, ohne dass Organisationsstrukturen in der allgemeinbildenden GyO geändert werden müssten.
- 101** In der beruflichen GyO die Klassengrößen zu erhöhen, setzt allerdings strukturelle Änderungen voraus. Notwendig ist, an den Standorten die Schülerzahl zu erhöhen. Eine neue Klassenobergrenze von 33 Schülern führt nicht zu weniger Klassenverbänden (s. Tz. 93).

102 Das Bildungsressort hat zum Vorschlag des Rechnungshofs, gleich große Lerngruppen in der gymnasialen Oberstufe wie Unterstufe anzustreben, erklärt:

- „Es werde im Rahmen des verkürzten gymnasialen Bildungsgangs, wo ohnehin vorgesehen sei, die erste Jahrgangsstufe der allgemeinbildenden GyO im Klassenverband zu unterrichten, diese Klassen der Klassengröße der gymnasialen Unterstufe anpassen.“
- „Für das Schuljahr 2006/2007 habe es bereits die Parameter für die Unterrichtsversorgung in der beruflichen GyO an die der allgemeinbildenden GyO angeglichen.“
- „Für das Ressort sei unbestritten, dass gerade in höheren Altersgruppen und bei entsprechender Unterrichtsorganisation Schülerinnen und Schüler auch in größeren Lerngruppen arbeiten können. Die hohe Korrekturbelastung der Lehrkräfte in der Mehrzahl der Fächer, die nicht vorhandene Größe der Räume in den GyO-Standorten sowie das Angebot zur individuellen Kurswahl sprächen aber klar gegen die Verabsolutierung einer Forderung nach größeren Lerngruppen in der GyO.“

103 Wenn das Ressort den gymnasialen Bildungsgang verkürzt, will es die Klassengröße der ersten Jahrgangsstufe der allgemeinbildenden GyO der Klassengröße der gymnasialen Unterstufe anpassen. Das entspricht dem Vorschlag des Rechnungshofs.

104 Das Ressort hat die Unterrichtsversorgung in der beruflichen GyO an die der allgemeinbildenden GyO angeglichen. Das weist in die richtige Richtung. Allerdings hat es die Ressourcen in der beruflichen GyO lediglich auf das bisherige Niveau der allgemeinbildenden GyO abgesenkt. Das ist unzureichend. Der Rechnungshof hält es angesichts der Haushaltslage und der gleichzeitigen politischen Forderung, die grundlegende schulische Bildung in der Primarstufe und Sekundarstufe I stärker zu fördern, weiterhin für notwendig und möglich, die Lerngruppengrößen in der allgemeinbildenden und der beruflichen GyO ohne Qualitätsverlust auf die Klassengrößen in der gymnasialen Unterstufe zu senken.

105 Die vom Ressort angeführte hohe Belastung der Lehrkräfte in der GyO durch die Korrektur der schriftlichen Arbeiten (Klausuren) ist unstrittig. Der Rechnungshof sieht darin aber kein Argument gegen Lerngruppengrößen wie in der gymnasialen Unterstufe. Der höhere Korrekturaufwand in der GyO wird durch andere Faktoren mehr als

ausgeglichen. Die Belastungen in der Sekundarstufe I werden durch den hohen Betreuungsaufwand für Schülerinnen und Schüler dieser Alterstufe sowie Disziplinprobleme verursacht. Diese Situation gibt es in der GyO in vergleichbarem Umfang nicht. Freie Kapazitäten muss es bei den Lehrkräften allein deshalb geben, weil die durchschnittlichen Lerngruppengrößen deutlich unter den derzeitigen Obergrenzen für Kurse in der allgemeinbildenden und beruflichen GyO liegen.

- 106** Auch der Hinweis des Ressorts auf zu kleine Räume in den GyO-Standorten überzeugt nicht. Die Größe der vorhandenen Unterrichtsräume ist zwar ein Problem. Die Raumgrößen waren aber auch kein Hinderungsgrund, die Lerngruppengrößen in der Realschule und der gymnasialen Unterstufe in den vergangenen Jahren schrittweise auf den heutigen Stand anzuheben. Warum ist das nicht auch im GyO-Bereich möglich?

5 Weitere Einsparungen durch größere Standorte möglich

5.1 Gymnasiale Oberstufen im allgemeinbildenden Bereich

- 107** Die Organisation des Unterrichts im Kurssystem der allgemeinbildenden GyO wird beeinflusst von einander entgegenwirkenden Faktoren. Im Konflikt miteinander stehen Schülerzahl je Standort, Ressourceneinsatz und Kursangebot:

- Würde das Kursangebot für Schülerinnen und Schüler an einem Standort erweitert, erfordert das einen höheren Ressourceneinsatz. Für eine größere Kurszahl mit durchschnittlich weniger Schülerinnen und Schülern müssen mehr Lehrerwochenstunden eingesetzt werden. Dieser Weg widerspricht der Haushaltslage Bremens.
- Bei sinkender Schülerzahl je Standort, bedingt durch zusätzliche Standorte, und nahezu gleichbleibendem Ressourceneinsatz muss das Kursangebot reduziert werden. So ist die derzeitige Entwicklung in Bremen.
- Sollen Ressourcen eingespart werden, ohne das Kursangebot kürzen zu müssen, kann das nur gelingen, wenn die Standorte größer werden. Das ist der Weg, den Bremen gehen sollte.

- 108** Größere Standorte tragen dazu bei, dass vergleichsweise weniger Klassen und Kurse eingerichtet werden müssen und dass Kurse, selbst wenn sie gering ange wählt werden, eine größere Teilnehmerzahl bekommen. Der Rechnungshof hat abgeschätzt, wie groß der Einspareffekt für das Schuljahr 2004/2005 in der allgemeinbildenden GyO gewesen wäre.
- 109** Er hat die extreme Annahme von nur noch 4 statt 17 GyO-Standorten in der Stadtgemeinde Bremen zugrunde gelegt. Dabei hat er wieder berücksichtigt, dass alle Schülerinnen und Schüler die gleichen Grund- und Leistungskurse bekommen, die sie tatsächlich in dem Schuljahr belegt hatten. Die Schülerinnen und Schüler besuchen mit ihren Kursbelegungen regional bezogen einen der vier Standorte. Der Rechnungshof hat in seiner Modellrechnung alle Teilnehmer z. B. der Mathematik-Grundkurse eines Jahrgangs dieses neu gebildeten Standorts addiert. Er hat dann aus der Summe der Teilnehmer rechnerisch mit der Kursobergrenze von 33 Schülern die Zahl der Mathematik-Grundkurse für diesen Standort neu ermittelt. Nach diesem Verfahren hat er für alle Grund- und Leistungskurse die Zahl der Kurse des neuen Standorts bewertet.
- 110** Die Modellrechnung hat zum Ergebnis, dass die durchschnittliche Schülerzahl je Kurs auf 28,9 Schüler steigt. Es entfielen rund 2.750 Lehrerwochenstunden. Die Ausgaben würden sich so um rd. 5,5 Mio. € jährlich verringern. Das ist fast ein Drittel der Ausgaben für die Unterrichtsversorgung in der allgemeinbildenden GyO.
- 111** Die Konzentration auf vier GyO-Standorte kann bei der vorherrschenden Schulstruktur in Deutschland mit vorzugsweise durchgängigen Gymnasien kein unmittelbarer, isolierter Handlungsschritt für das Land Bremen sein. Das Ergebnis der Modellrechnung zeigt aber, dass ein großes Einsparpotenzial darin liegt, die Zahl der GyO-Standorte zu verringern.
- 112** Der Rechnungshof hat deshalb vorgeschlagen, Standorte der allgemeinbildenden GyO schrittweise zusammenzulegen und damit die Schülerzahl je Standort zu erhöhen.

- 113** Das Bildungsressort hat hierzu erklärt, dies entspräche seiner langfristigen Planung der Schulstandorte. Auf die GyO käme allerdings in den Schuljahren 2009/2010 bis 2011/2012 ein zusätzlicher Jahrgang hinzu. Das sei dadurch bedingt, dass der gymnasiale Bildungsgang auf acht Jahre umgestellt wird. Würde das Ressort die Zahl der Standorte zuvor verringern, seien gravierende Raumengpässe in den genannten Jahren zu erwarten.
- 114** Einen Grund, die Zahl der Standorte erst nach Ablauf des Schuljahrs 2011/2012 zu reduzieren, sieht der Rechnungshof nicht. Er kann keinen Zusammenhang mit dem neuen achtjährigen Bildungsgang erkennen. Richtig ist, dass ab dem Schuljahr 2009/2010 ein Jahrgang zusätzlich in der GyO für die Dauer von drei Jahren unterrichtet werden muss. In diesem Zeitraum werden rund ein Drittel mehr Schülerinnen und Schüler die GyO besuchen.
- 115** Zu bedenken ist jedoch, dass sie zwar zusätzlich in der GyO, aber nicht neu im Schulsystem sind. Zu Beginn des Schuljahrs 2009/2010 wechselt der neunte Jahrgang parallel zum zehnten aus der Sekundarstufe I in die GyO. Dann werden Personal und Schulraum noch genau so verfügbar sein, als wären diese Schülerinnen und Schüler für ein weiteres Jahr in der Sekundarstufe I verblieben. Das bedeutet, dass für diese Umstellungsphase keine zusätzlichen Ressourcen benötigt werden. Sie stellt vielmehr eine organisatorische Herausforderung dar. Die in dem Schulsystem beschäftigten Lehrkräfte können Schülerinnen und Schüler der zahlenmäßig erweiterten GyO in den vorhandenen Räumen unterrichten.
- 116** Das Bildungsressort hat in den drei geprüften Schuljahren zwei allgemeinbildende GyO und eine berufliche GyO, einen weiteren Standort der beruflichen GyO im Schuljahr 2005/2006 und einen Standort der allgemeinbildenden GyO im Schuljahr 2006/2007 neu eingerichtet. Darüber hinaus hat ein privater Träger eine allgemeinbildende GyO zum Schuljahr 2006/2007 eingerichtet. Eine weitere allgemeinbildende GyO in privater Trägerschaft ist für das Schuljahr 2007/2008 geplant. Einer nahezu gleich bleibenden Schülerzahl in der GyO stehen damit sieben zusätzliche Standorte gegenüber.

117 Das Ressort verhält sich widersprüchlich, wenn es zunächst die Zahl der GyO-Standorte weiter erhöht und gleichzeitig plant, sie langfristig zu verringern.

5.2 Gymnasiale Oberstufen im beruflichen Bereich

- 118** Die berufliche GyO organisiert kein vergleichbar aufwendiges Kurssystem wie der allgemeinbildende Bereich. Sie führt den Unterricht überwiegend im Klassenverband durch. Dort die Obergrenze anzuheben, hat bei der geringen Schülerzahl je Standort nur einen vergleichsweise geringen Effekt.
- 119** Deshalb hat der Rechnungshof das Ressort gebeten zu prüfen, ob alle beruflichen Gymnasien an einem Standort zusammengefasst werden können. Das berufsfeldbezogene Leistungsfach könnte weiterhin am jeweiligen Berufsschulzentrum unterrichtet werden, wenn die dafür erforderliche Ausstattung nur dort vorhanden sein sollte.
- 120** Das Bildungsressort hat hierzu erklärt, es sei nicht möglich, die beruflichen Gymnasien an einem Standort zusammenzufassen. Die Prüfempfehlung widerspräche der berufsfeldbezogenen Orientierung dieses Bildungsgangs. Das berufliche Profil werde nicht nur durch das entsprechende Leistungsfach, sondern auch durch weitere profilbezogene Grundfächer geprägt. Auch das allgemeinbildende Leistungsfach und die übrigen Grundfächer der beruflichen GyO seien durch Berufsfeldbezüge geprägt.
- 121** Der Rechnungshof kann nicht nachvollziehen, warum das Bildungsressort pauschal abgelehnt hat, die Empfehlung zu prüfen, die beruflichen Gymnasien an einem Standort zusammenzufassen. So kann es aus Sicht der Schülerinnen und Schüler sowie der Unterrichtenden in der beruflichen GyO wünschenswert sein, in kleinen Schulsystemen möglichst uneingeschränkt Profilbildung betreiben zu können. Die dafür eingesetzten Ressourcen und zugestandenen Handlungsspielräume stehen aber in keinem Verhältnis zu den Bedingungen in anderen Bildungsgängen. Jedes der beruflichen Gymnasien in Bremen hat weniger Schülerinnen und Schüler als eine typische zweizügige Grundschule. Alle Standorte zusammen hätten weniger als 750 Schüler. Ein einziges berufliches Gymnasien an einem Standort wäre damit nicht größer als eine typische Schule der Sekundarstufe I.

122 Allein schon aus wirtschaftlichen Gründen sollte das Ressort prüfen, wie ein größerer, möglichst gemeinsamer Standort der beruflichen GyO eingerichtet werden kann. Das berufliche Gymnasium an einem Standort zu konzentrieren, bedeutet nicht nur zumutbare Einschränkungen im Vergleich zur derzeitigen Situation. Es eröffnet auch eine Chance für die Zukunft. Das Ressort kann zusätzliche berufsfeldorientierte Schwerpunkte einrichten, ohne jeweils ein weiteres Gymnasium gründen zu müssen.

6 Qualität erhalten und verbessern

123 In ihrer „Vereinbarung zur Gestaltung der gymnasialen Oberstufe in der Sekundarstufe II“ fordert die KMK für eine vertiefte allgemeine Bildung von den Ländern einen verbindlichen Rahmen. Er soll eine den Neigungen und Befähigungen der Schülerinnen und Schüler entsprechende individuelle Schwerpunktsetzung ermöglichen. Damit werden die Angebotsvielfalt und die Möglichkeit, aus diesem Angebot wählen zu können, zu einem Qualitätskriterium eines GyO-Standorts.

124 Der in den vergangenen Jahren vom Bildungsressort beschrittene Weg, weitere Standorte einzurichten und damit die Schülerzahl je Standort zu senken, hat zwangsläufig das Kursangebot beschränkt. Damit läuft diese Entwicklung einem wichtigen Qualitätskriterium der gymnasialen Oberstufe zuwider. Größere GyO-Standorte mit höheren Schülerzahlen einzurichten, ist der Weg, Lehrerwochenstunden einzusparen, und gleichzeitig Garant, ein vielfältiges Kursangebot für Schülerinnen und Schüler aufrecht zu erhalten.

125 Der Rechnungshof ist der Frage nachgegangen, mit wie vielen Lehrerwochenstunden die einzelnen Fächer an den einzelnen Standorten unterrichtet werden. Für das Schuljahr 2004/2005 hat er festgestellt, dass die Unterrichtsfächer Deutsch, Englisch, Mathematik, Biologie, Geschichte, Spanisch, Kunst und Sport an allen Standorten mit deutlich mehr als 20 Lehrerwochenstunden unterrichtet werden. Dagegen werden Unterrichtsfächer wie Informatik, Chemie, Physik, Wirtschaftslehre, Pädagogik, Darstellendes Spiel, Musik und Französisch zwar an allen oder an den meisten Standorten unterrichtet, aber mit zum Teil erheblich weniger als 20 Lehrerwochenstunden für alle drei GyO-Jahrgänge. Das bedeutet, dass weniger angewählte Fächer von lediglich ein bis zwei Lehrkräften am jeweiligen Standort unterrichtet werden.

126 Eine solche Schulorganisation mit ein bis zwei Lehrkräften je Unterrichtsfach kann nicht im Interesse des Bildungsressorts liegen. Es versteht den Unterricht nicht mehr als individuelle Tätigkeit der einzelnen Lehrkraft. Das Ressort erwartet, dass der Unterricht in den einzelnen Fächern schulbezogen entwickelt wird. Dafür werden für möglichst jedes Fach an einem Standort sinnvolle Fachkonferenzgrößen benötigt. Sie können in den Fächern, die Schülerinnen und Schüler weniger anwählen, erst dadurch entstehen, dass mehr als ein bis zwei Lehrkräfte diese Fächer unterrichten. Größere GyO-Standorte schaffen dafür die Voraussetzung.

7 **Ausblick**

127 Das Bildungsressort hat darauf hingewiesen, der Empfehlung, generell größere GyO-Standorte einzurichten, sei „auch durch politisch gewollte Entwicklungen Grenzen gesetzt“. Dadurch würden durchgängige Gymnasien geschaffen, die naturgemäß die Größe von GyO-Standorten eingrenzen. Wollte man das ändern, würde z. B. jedes zweite durchgängige Gymnasium seine Oberstufe verlieren.

128 Der Rechnungshof sieht einen Widerspruch zwischen Einsparnotwendigkeiten und der politisch gewollten Struktur der GyO. International betrachtet sind vier Standorte für eine Stadt der Größe Bremens nicht so unrealistisch, wie es auf den ersten Blick erscheinen mag. Die durchschnittliche Schülerzahl würde an jedem der vier Standorte unter 1.500 Schülern liegen.

129 Das Land Bremen hat neben den durchgängigen Gymnasien auch die im internationalen Maßstab übliche Struktur eigenständiger GyO-Standorte. Es hat damit gute Voraussetzungen, gezielt durch attraktive Angebote, die an einem Standort mit höherer Schülerzahl möglich sind, Standorte mit höheren Schülerzahlen zu entwickeln.

130 Beweggrund für das Bildungsressort, die Einsparmöglichkeiten in der GyO auszuschöpfen, könnte insbesondere sein, abgesichert durch politische Beschlüsse, zusätzliches Personal zur Verfügung zu haben, ohne dass dafür mehr Haushaltsmittel notwendig sind. Gleichzeitig könnte damit mehr Gewicht auf die grundlegende schulische Bildung gelegt werden. Das würde dem erklärten Ziel des Ressorts entsprechen, dass frühes Lernen und die Förderung von Risikogruppen in der Primar- und Sekundarstufe I sowie das Lernen in Ganztagschulen eine Priorität haben müssen.

Soziales

Kosten der Unterkunft und Heizung nach „Hartz IV“

Der Gesetzgeber hat die Wahrnehmung der Aufgaben nach „Hartz IV“ bereits im Juli 2004 geregelt. Erst mit über einjähriger Verspätung hat das Sozialressort festgelegt, wie verfahren werden soll, wenn die tatsächlichen die angemessenen Kosten der Unterkunft und Heizung überschreiten. Allein aufgrund der Fälle, in denen die angemessenen Kosten um mindestens 50 % höher waren, hat das Ressort auf ein mögliches Einsparpotenzial in Höhe von rd. 2,6 Mio. € im Jahr 2006 verzichtet.

Die Prüfung von 335 Fallakten hat eine Fehlerquote von rd. 58 % ergeben. Die Folge waren erhebliche Mehrausgaben. Allein bei den Kosten für Heizung und für Warmwasser hat die Stadtgemeinde Bremen im Jahr 2005 rd. 2,5 Mio. € zu viel ausgegeben.

Arbeitsorganisation und Verwaltungsverfahren weisen erhebliche Schwächen auf. Ausschlaggebend sind eine nicht ausreichende Qualifikation der Beschäftigten und eine mangelhafte Qualitätssicherung.

Das zur Leistungsberechnung eingesetzte Datenverarbeitungsprogramm hat erhebliche systembedingte Mängel. Es erfüllt nicht die Anforderungen an eine leistungsfähige Software. Auch birgt das System in sich unkalkulierbare Sicherheitsrisiken.

Die Stadtgemeinde Bremen hat für die Kosten für Unterkunft und Heizung im Jahr 2005 rd. 151,9 Mio. € gezahlt.

1 „Hartz IV“ und die Rechtsfolgen

- 131** Durch das Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt - „Hartz IV“ - werden die Arbeitslosen- und die Sozialhilfe für erwerbsfähige Hilfebedürftige zusammengeführt. Seit dem 1. Januar 2005 werden die Leistungen für diese Arbeitssuchenden im Sozialgesetzbuch, Zweites Buch (SGB II) geregelt. Bis dahin war für die Zahlung der Arbeitslosenhilfe der Bund zuständig und die Kommunen für die Zahlung der Sozialhilfe.
- 132** Die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen sind im Juli 2004 auf Bundesebene beschlossen worden. Der Senat hat am 5. Oktober 2004 beschlossen, eine Arbeitsgemeinschaft einzurichten. Daraufhin haben die Bundesagentur für Arbeit (BA) und die Stadtgemeinde Bremen gemäß § 44 b SGB II die Bremer Arbeitsgemeinschaft für Integration und Soziales (BAGIS) gegründet. Als Rechtsform wurde die öffentlich-rechtliche Gesellschaft gewählt. Sie ist rechtlich nicht selbständig. Die Trägerschaft teilen sich die Stadtgemeinde Bremen und die BA.
- 133** Die BAGIS hat am 2. Januar 2005 in sechs Geschäftsstellen ihre Arbeit aufgenommen. Das Personal setzt sich zusammen aus Beschäftigten der BA, des Amtes für Soziale Dienste Bremen (AfSD), der Post AG, der Bundesbahn und einer Beschäftigungsgesellschaft.

2 Prüfungshintergrund

- 134** Für die Kosten der Unterkunft und Heizung kommen die kommunalen Träger auf. Der Bund beteiligte sich daran bis Ende 2006 in Höhe von 29,1 %. Ab 2007 bis 2010 beteiligt er sich voraussichtlich mit 31,2 %. Mehrere Rechnungshöfe haben im Jahr 2006 eine abgestimmte Prüfung zu diesem Thema vereinbart. Die Prüfung der Rechnungshöfe sollte Aufschluss geben, wie die gesetzlichen Vorschriften umgesetzt worden sind und wie sie sich finanziell ausgewirkt haben. Die Ergebnisse der Prüfungen auch der übrigen beteiligten Rechnungshöfe sollen in Empfehlungen für Verwaltung und Politik münden. Die Erkenntnisse der anderen Rechnungshöfe sind noch nicht veröffentlicht.

- 135** Die Leistungen für Unterkunft und Heizung sind in § 22 SGB II geregelt. Hierzu hat das in Bremen zuständige Sozialressort für die Stadtgemeinde Bremen eine Verwaltungsanweisung erlassen, die weitere Ausführungsbestimmungen enthält. Strittige Einzelfragen klärt ein Gremium „Fachkoordination SGB II/SGB XII“. Es ist mit Vertretern des Ressorts, der BAGIS und des AfSD besetzt.
- 136** Für die Kosten der Unterkunft wurden im Jahr 2005 rd. 151,9 Mio. € und im Jahr 2006 rd. 165,2 Mio. € öffentliche Mittel aufgewendet. Die Haushaltsanschlätze wurden wie folgt überschritten:

Ausgaben für die Kosten der Unterkunft und Heizung, Stadtgemeinde Bremen Haushaltsvolumen Soll-Ist-Vergleich 2005 und 2006			
	Haushalts-Soll gerundet in Mio. €	Haushalts-Ist gerundet in Mio. €	Überschreitung gerundet in Mio. €
2005	150	151,9	1,9
2006	150	165,2 ^{*)}	15,2

^{*)} Hochrechnung lt. Ressort

Bereits kurz nach Beginn der Leistungsgewährung im Jahr 2005 war erkennbar, dass die Fallzahlen deutlich ansteigen und die Haushaltsanschlätze überschritten werden würden.

- 137** Der Rechnungshof hat geprüft, wie die gesetzlichen Grundlagen und Grundsatzentscheidungen umgesetzt worden sind. Dazu hat er auch umfangreiche örtliche Erhebungen vorgenommen. In den sechs regionalen Geschäftsstellen der BAGIS hat er 335 Fallakten nach dem Zufallsprinzip ausgewählt und überprüft. Angesichts der gewählten Erhebungsmethode und der hohen Fehlerquote kann das Ergebnis als aussagekräftig angesehen werden.

2.1 Berechtigte und Bedarfsgemeinschaften

- 138** Leistungen erhalten Personen, die das 15. Lebensjahr vollendet und das 65. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, erwerbsfähig sind, hilfebedürftig sind und ihren gewöhnlichen Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland haben (erwerbsfähige Hilfebedürftige). Leistungen erhalten auch Personen, die mit erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in einer Bedarfsgemeinschaft leben.

139 Zur Bedarfsgemeinschaft gehören der Erwerbsfähige und sein Partner, sowie die haushaltsangehörigen minderjährigen, unverheirateten Kinder. Nach der Statistik der BA gab es im April 2006 in der Stadt Bremen 44.171 Bedarfsgemeinschaften. Danach beliefen sich die monatlichen Kosten der Unterkunft und Heizung auf 12,8 Mio. €.

Entwicklung der Bedarfsgemeinschaften in der Stadtgemeinde Bremen Stichtagserhebung Januar 2005 bis April 2006 ^{*)}						
Haushalte mit ... Personen						
	1	2	3	4	5 und mehr	insgesamt
Januar 2005	21.307	7.151	4.165	2.351	1.498	36.472
Juli 2005	25.097	7.776	4.608	2.621	1.645	41.747
Januar 2006	25.861	8.073	4.749	2.818	1.702	43.203
April 2006	26.549	8.247	4.802	2.840	1.733	44.171

^{*)} Statistik der Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II - Hefte Januar und Juli 2005 sowie Januar und April 2006

Die Zahl der Bedarfsgemeinschaften ist im Zeitraum von Januar 2005 bis April 2006 um 7.699 und damit um 21,1 % gestiegen.

2.2 Angemessenheit der Kosten der Unterkunft

140 Die Kosten der Unterkunft setzen sich zusammen aus der Kaltmiete und den Nebenkosten einschließlich Wasser und Abwasser. Die Kosten für Warmwasser, Kochgas und Strom gehören nicht zu den Kosten der Unterkunft. Sie sind bereits in der Regelleistung zur Sicherung des Lebensunterhalts enthalten.

141 Die tatsächlichen Kosten der Unterkunft sind anzuerkennen, soweit sie angemessen sind. Für die Bewertung der Angemessenheit hat das Ressort Mietobergrenzen festgesetzt, die es aus der Tabelle zu § 8 Wohngeldgesetz (WoGG) übernommen hat. Höhere Kosten sind im Einzelfall anzuerkennen, wenn besondere Umstände vorliegen, z. B. Pflegebedürftigkeit eines Familienmitglieds. Soweit sie nicht angemessen sind, sind sie i. d. R. längstens für sechs Monate zu übernehmen.

3 Überschreitung der angemessenen Kosten der Unterkunft

3.1 Verfahren spät eingeleitet

- 142** Bereits Ende 2004 hat das Sozialressort den Entwurf einer Verwaltungsanweisung zu § 22 SGB II als Handlungsgrundlage für die BAglS vorgelegt. Darin sind im Wesentlichen die bestehenden Regelungen zu den Kosten der Unterkunft aus dem Bundessozialhilfegesetz übernommen worden. Erst zwölf Monate nach In-Kraft-Treten des SGB II, Anfang 2006, hat das Sozialressort bei Überschreiten der angemessenen Kosten der Unterkunft reagiert. Die Gesamtausgaben werden sich voraussichtlich erst ab 2007/2008 spürbar mindern.
- 143** Eine Ende 2005 geänderte Verwaltungsanweisung sieht vor, zunächst Haushalte mit zwei und mehr Personen bis zum 31. März 2006 anzuschreiben, wenn bei diesen die angemessene Miete um mehr als 30 % überschritten wird. Erst bis zum 1. Juli 2007 sollen alle betroffenen Haushalte in einem gestaffelten Verfahren aufgefordert werden, ihre Unterkunftskosten zu senken.
- 144** Das Ressort hat die Verzögerung mit fehlenden Daten über die Bedarfsgemeinschaften und über den Wohnungsmarkt in Bremen begründet. Durch die Reform habe sich der Kreis von Betroffenen um rd. 17.000 Haushalte erweitert. Daher sei zunächst zu klären gewesen, ob ein ausreichender Zugang zum unteren Preissegment des Wohnungsmarktes gewährleistet werden könne.
- 145** Die städtischen Deputationen für Bau und Soziales haben auf Vorschlag der Ressorts im Dezember 2004 zur Kenntnis genommen, dass im ersten Halbjahr 2005 keine Umzugsaufforderungen versandt werden sollten. Innerhalb dieses Zeitrahmens sollte geklärt werden, ob die in der bisherigen Sozialhilfe bestehenden Angemessenheitsgrenzen Bestand haben können. Auch sollte bis März 2005 die Lage auf dem Wohnungsmarkt für Leistungsempfänger laufend ausgewertet werden.
- 146** Am 19. April 2005 hat das Sozialressort ein Gutachten über preisgünstigen Wohnraum in Bremen in Auftrag gegeben, das im September 2005 vorgelegt worden ist.

- 147** Ein differenziertes Verfahren hätte spätestens bis Mitte 2005 begonnen werden können. Der betroffene Personenkreis war bekannt. Er setzt sich aus Sozialhilfe- und Arbeitslosenhilfebeziehern zusammen. Mit dem Zusammenlegen der beiden Hilfesysteme für diesen Personenkreis ab Januar 2005 haben die Daten vorgelegen. Erfahrungen mit Mietüberschreitungen waren aus der Sozialhilfe vorhanden und sind auch in die Verwaltungsanweisung zu § 22 SGB II eingeflossen. Letztendlich sind auch die Obergrenzen nach § 8 WoGG in die Verwaltungsanweisung übernommen worden.
- 148** Das Bundessozialgericht hat sich in seiner Entscheidung vom 7. November 2006 (Az.: B 11b AS 31/06 R) mit der „Übergangsfrist für die Suche nach einer angemessenen Wohnung bei Arbeitslosengeld II-Empfängern“ befasst. Es hat sich auch mit der Angemessenheit von Mietobergrenzen auseinandergesetzt. Dieses Thema hat der Rechnungshof nicht untersucht. Er hat das Verfahren zur Umsetzung des SGB II geprüft, nicht aber die Mietobergrenzen, die das Ressort festgelegt hat.

3.2 Finanzielle Auswirkungen durch verspätete Überprüfung der Mietkosten

- 149** Die BAGIS hat erst zum Stichtag 15. April 2006 die Mietkosten aller Fälle überprüft. Bei 1.861 Haushalten überschreitet die tatsächliche die angemessene Miete um 30 % und mehr. Die Differenz zwischen der durchschnittlichen tatsächlichen und der angemessenen Miete beträgt rd. 200 €. Bei 1.861 Fällen ergibt sich eine Überschreitung von hochgerechnet 4,5 Mio. € jährlich. Selbst wenn der Maßstab nach § 8 WoGG (s. Tz. 140 f.) zu eng wäre, ergäbe sich in jedem Fall noch eine erhebliche Überschreitung der angemessenen Miete.
- 150** Von diesen Haushalten haben 746 die angemessenen Unterkunftskosten sogar um mindestens 50 % überschritten. Die durchschnittliche monatliche Differenz beträgt hier 287 €. Allein dies ergibt ein mögliches Einsparpotenzial in Höhe von 2,6 Mio. € jährlich.
- 151** Bei Überschreiten der angemessenen Kosten der Unterkunft um 50 % und mehr lässt die geltende Regelung keine Ausnahmen mehr zu. Sie wurde erstmals im Juli 2006 in die Verwaltungsanweisung aufgenommen.

- 152** Das Ressort hat ausgeführt, dass erst bei der Auswertung des Fallbestandes im April 2006 die Zahl der Überschreitungen um 50 % und mehr deutlich geworden sei. Dadurch erkläre sich die späte Änderung der Verwaltungsanweisung.
- 153** Das Ressort hat keine nachvollziehbaren Gründe genannt, warum der Fallbestand erst im April 2006 ausgewertet worden ist. Dies hätte bereits Anfang 2005 geschehen können. Dann wäre auch die Zahl der Fälle bekannt gewesen, die die angemessenen Kosten der Unterkunft um mehr als 50 % übersteigen. Zumindest für diesen Personenkreis hätte das Verfahren, die Mieten zu reduzieren, spätestens bis Mitte 2005 eingeleitet werden können und müssen. Damit hat das Ressort Einsparpotenziale im Jahr 2006 nicht genutzt.

3.3 Fristen nicht eingehalten

- 154** Das Sozialressort hat die Frist des § 22 Abs. 1 SGB II nicht beachtet. Kosten der Unterkunft, die die angemessene Höhe übersteigen, sind danach grundsätzlich längstens für sechs Monate zu übernehmen. Dagegen sieht die vom Ressort erlassene Verwaltungsanweisung längere Fristen vor. Die betroffenen Haushalte, deren Kosten der Unterkunft die Grenzen von 30 % und mehr überschreiten, werden darauf hingewiesen, innerhalb einer Frist von sechs Monaten die Mietkosten zu senken. Hat dies keinen Erfolg, werden diese Haushalte mit einer weiteren Frist von sechs Monaten zu einem Wechsel in eine Wohnung mit angemessenem Mietniveau aufgefordert. Damit wird i. d. R. eine Frist von insgesamt zwölf Monaten gewährt. Die in Ausnahmefällen zulässige Verlängerung der Sechs-Monatsfrist wird damit zur Regel gemacht.
- 155** Das Ressort hat dazu erklärt, die längeren Fristen würden nur für die ersten Jahre des Übergangs gelten. Die enge Lage am Wohnungsmarkt zwingt dazu. Es sei nicht genügend günstiger Wohnraum für alle betroffenen Bedarfsgemeinschaften verfügbar.
- 156** Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass es sich um eine vom Gesetzgeber vorgegebene Frist handelt. Auch wenn das Ressort ein Verfahren in zwei Schritten wählt, dürfen i. d. R. sechs Monate insgesamt nicht überschritten werden. Es ist festzustellen, dass das Ressort zunächst gar nicht reagiert hat. Wenn nicht für alle

betroffenen Hilfeempfänger entsprechender Wohnraum zur Verfügung stand, hätte das Ressort individuell den jeweiligen Einzelfall prüfen müssen. Dies gilt insbesondere für die Fälle, in denen die angemessene Miete erheblich überschritten wurde. Zumindest in diesen Fällen hätte das Verfahren umgehend eingeleitet werden müssen.

3.4 Fehlerquote von rd. 58 % führt zu erheblichen Mehrausgaben

157 Der Rechnungshof hat 335 nach dem Zufallsprinzip ausgewählte Fallakten geprüft und eine Fehlerquote von rd. 58 % festgestellt. Allein rd. ein Drittel der Fehler entfällt auf zuviel gezahlte Heiz- und Warmwasserkosten. Hochgerechnet auf alle Bremer Bedarfsgemeinschaften würden sich daraus Überzahlungen in Höhe von rd. 2,5 Mio. € ergeben. Bei nahezu jedem geprüften Fall waren die Anträge unvollständig oder es fehlten die Abrechnungen über Neben- und Heizkosten. Diese Fälle wurden nicht in die o. g. Fehlerquote einbezogen. Für die übrigen Fehler kann der Rechnungshof die finanziellen Auswirkungen mangels ausreichender Daten nicht bestimmen. Er geht davon aus, dass es auch in diesen Fällen zum Teil zu nicht unerheblichen Überzahlungen gekommen ist.

158 Die übrigen Fehler betreffen Fälle, in denen

- die Nebenkosten falsch oder nicht nachvollziehbar berechnet worden sind,
- Leistungen an Asylbewerber gewährt wurden, obwohl diese nicht unter das SGB II fallen,
- mehr als die tatsächliche Miete gezahlt wurde,
- Einkommen der Bedarfsgemeinschaften nicht oder in nicht zutreffender Höhe angerechnet worden sind,
- die angemessene Miete fehlerhaft berechnet worden ist und
- sonstige Fehler auftraten, z. B. Fälle nicht abschließend bearbeitet, Wiederholungen nicht beachtet oder Einkünfte aus Untervermietung falsch angesetzt worden sind.

- 159** Das Ressort hat erklärt, es habe im Sommer 2006 eine Stichprobe zu den Kosten der Unterkunft und Heizung durchgeführt und sei im Wesentlichen zu den gleichen Feststellungen wie der Rechnungshof gekommen. Zzt. „werde mit der BAgIS die Ausgestaltung und organisatorische Verankerung einer regelmäßigen Innenprüfung des kommunalen Trägers vorbereitet“.
- 160** Der Rechnungshof hat die Einrichtung einer regelmäßigen Innenprüfung begrüßt. Er erwartet, dass auch hierdurch eine verbesserte Sachbearbeitung sichergestellt wird.

3.5 Kosten der Heizung vielfach falsch berechnet

- 161** Leistungen für Heizung sind in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen zu gewähren, soweit sie angemessen sind. Die Grenze für die Angemessenheit hat das Ressort mit 1,10 € mtl. je m² der Wohnfläche festgesetzt. Bei erhöhtem Wärmebedarf aufgrund persönlicher Lebensumstände, z. B. bei Krankheit und Behinderung, oder der Lage der Wohnung, wie Dachgeschoss oder Eckwohnung, gilt ein Betrag von bis zu 1,35 € mtl. je m² Wohnfläche.
- 162** Ebenso muss die Wohnfläche angemessen sein. Diese beträgt:

Zahl der im Haushalt lebenden Personen	Wohnfläche
Alleinstehende	bis zu 50 m ²
zwei Personen	bis zu 60 m ²
drei Personen	bis zu 70 m ²
vier Personen	bis zu 80 m ²

Für jede weitere zum Haushalt gehörende Person erhöht sich die als angemessen anzuerkennende Wohnfläche um 10 m².

- 163** Bei rd. 18 % der geprüften Fälle sind die Heizkosten falsch berechnet worden. Entweder war die tatsächliche Wohnfläche größer oder kleiner als die als angemessen anzuerkennende. In beiden Konstellationen hat die BAgIS den Wert von 1,10/1,35 € Heizkosten mtl. je m² jeweils auf die höhere Quadratmeterzahl angewendet. Dadurch wurde nicht beachtet, Heizkosten nur in angemessenem Umfang zu gewähren. Die BAgIS hat dadurch im Jahr rd. 1,4 Mio. € zuviel an die Leistungsempfänger gezahlt.

164 Das Ressort weist darauf hin, es habe die Beschäftigten im August und September 2006 nachqualifiziert. Hier seien insbesondere die Bereiche Kosten der Unterkunft und Heiz- und Nebenkosten in die Schulung einbezogen worden. Es sei davon auszugehen, dass die Vorgaben der Verwaltungsanweisung künftig umgesetzt werden.

3.6 Anteile für Warmwasser doppelt gewährt

165 Die Kosten für Warmwasser sind im Regelsatz enthalten und damit abgegolten. Werden diese jedoch mit den Heizkosten geltend gemacht, muss die BAglS sie in der tatsächlichen Höhe oder mit einem Pauschalwert herausrechnen. In rd. 16 % der Fälle ist dies nicht oder fehlerhaft geschehen. Das hat allein im Jahr 2005 zu Ausgaben von rd. 1,1 Mio. € geführt, die hätten vermieden werden können.

166 Das Ressort geht aufgrund von Nachschulungen der Beschäftigten davon aus, dass auch die entsprechenden Regelungen der Verwaltungsanweisung künftig umgesetzt werden.

4 Unterhaltsansprüche nicht geltend gemacht

167 Haben Leistungsempfänger Ansprüche gegenüber einem anderen, kann die BAglS nach § 33 SGB II durch eine schriftliche Anzeige bewirken, dass der Anspruch auf sie übergeht. Mögliche Unterhaltsansprüche des Leistungsempfängers gegenüber Dritten und der Übergang auf die BAglS wurden in fast allen Fällen nicht geprüft. Dies betrifft Alleinerziehende mit Kindern sowie dauernd getrennt lebende oder geschiedene Ehepartner. Rd. 8 % der vom Rechnungshof untersuchten Fälle waren fehlerhaft. Die Datenlage reicht nicht aus, um den bisherigen Einnahmeausfall annähernd bestimmen zu können. In einem Fall konnte nachträglich die Höhe der Überzahlung ermittelt werden. Sie betrug für sieben Monate 7.246,35 €

168 Obwohl dieses Problem bereits seit Anfang des Jahres 2005 mehrfach Thema in der Arbeitsgruppe „Fachkoordination SGB II/SGB XII“ (s. Tz. 135) war und es eine Arbeitshilfe der BA gibt, hat die BAglS nicht reagiert. Begründet hat sie es damit, das Personal sei nicht entsprechend geschult. Der Rechnungshof erwartet, dass Unterhaltsansprüche konsequent verfolgt werden.

- 169** Nach Angaben des Ressorts werde zzt. die Grundlage für eine Qualifizierung zum Unterhaltsrecht entwickelt. Eine Organisationsänderung mit dem Ziel einer Spezialisierung dieser Aufgabe werde vorbereitet und abgestimmt.

5 Vermögensbildung bei Wohnungseigentum als Nebenkosten

- 170** Leistungsempfänger, die Wohnungseigentum in Miteigentum besitzen und selber nutzen, können dadurch entstandene Nebenkosten geltend machen. In dem monatlich von Wohnungseigentümern zu leistenden sogenannten Hausgeld sind Rücklagen enthalten. Diese gehören nicht zu den Nebenkosten. Rücklagen dienen dazu, den Wert des Eigentums zu erhalten und zu verbessern und dienen somit der Vermögensbildung. Kann der Hilfebedürftige die Kosten nicht selbst tragen, kann ein Darlehn nach § 23 Abs. 1 SGB II gewährt werden.
- 171** Die BAGIS hat das Hausgeld grundsätzlich einschließlich der Rücklagen als Nebenkosten anerkannt. In den festgestellten Fällen schwankten die zu Unrecht gewährten Beträge zwischen 538 € und 1.172 € jährlich.
- 172** Das Ressort hat hierzu erklärt, es beabsichtige, diese Fragestellung zu klären und dem Rechnungshof über das Ergebnis zu berichten.

6 Arbeitsorganisation, Verwaltungsverfahren in der BAGIS

6.1 Teamorganisation mit Schwächen

- 173** In der BAGIS nehmen Teams die Aufgaben wahr. Sie setzen sich aus 12 bis 15 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zusammen. Die Teams gliedern sich wiederum in Arbeitsgruppen von drei bis vier Personen. Die Fälle werden Teams, nicht einzelnen Beschäftigten zugeordnet.
- 174** Aus den Akten ist häufig nicht ersichtlich, wer den Fall zuletzt bearbeitet hat und verantwortlich ist. Diese Organisationsform erschwert einerseits den Kunden, sich zu orientieren, da sie es mit häufig wechselnden Ansprechpartnern zu tun haben. Andererseits wird auch den Beschäftigten die Arbeit erschwert, weil Teammitglieder einen Fall immer wieder aufwendig nachvollziehen müssen.

- 175** Aus den Akten muss der Bearbeitungsstand erkennbar sein und wer welche Schritte veranlasst hat. Die festgestellten Fehler weisen darauf hin, dass erheblicher Handlungsbedarf besteht. Bei einer derartigen Teamstruktur muss klar geregelt sein, wer für welche Aufgaben zuständig und verantwortlich ist.
- 176** Hinzu kommt, dass die Akten teils unübersichtlich, teils unvollständig waren. Die Unterlagen waren nicht nach Arbeitsschwerpunkten, z. B. Grundsicherung, Kosten der Unterkunft und Heizung, Integration usw., gegliedert. Dies erhöht zwangsläufig den Arbeits- und somit Zeitaufwand für die Fallbearbeitung.
- 177** Das Ressort hat erklärt, die BAglS greife die Anregungen und Vorschläge des Rechnungshofs auf. Zur Aktenführung habe sie bereits eine generelle Regelung getroffen. Vermerke und Änderungsbelege - aus denen auch der Verantwortliche erkennbar sei - sollen künftig zur Akte genommen werden.

6.2 Qualifikation der Beschäftigten weiter verbessern

- 178** Das Personal setzt sich aus Beschäftigten verschiedener Einrichtungen zusammen (s. Tz. 133) und ist sehr unterschiedlich qualifiziert. Die Qualifikationen sind nicht ausreichend an die bestehenden Anforderungen der Leistungsgewährung des SGB II angepasst worden. Die festgestellte Fehlerquote ist ein Indiz dafür, dass dies bei den Schulungen nicht ausreichend berücksichtigt wurde.
- 179** Das Personal ist kontinuierlich zu schulen und die Qualifikation an die sich verändernden Bedingungen anzupassen. Ebenso wichtig ist, dass die Leitungsfunktion verstärkt wahrgenommen wird. Arbeitsergebnisse sind zu überprüfen und Teammitglieder zu unterstützen. Die Leitung muss auf die einheitliche und korrekte Fallbearbeitung achten.
- 180** Das Ressort hat darauf hingewiesen, alle Beschäftigten hätten eine Basisqualifizierung zum SGB II erhalten. Auch wären Qualifizierungen für sämtliche Fachanwendungen durchgeführt worden. Häufige gesetzliche Änderungen würden weitere Anpassungsqualifizierungen erforderlich machen. Zur besseren Koordinierung des unterschiedlichen Qualifikationsbedarfs sei eine Arbeitsgruppe Fortbildung eingerichtet worden. Ein Qualifizierungsplan werde zzt. abgestimmt.

181 Das Ressort hat eingeräumt, die Überprüfung von Arbeitsergebnissen - u. a. auch unter dem Gesichtspunkt einer einheitlichen Fallbearbeitung - solle künftig mehr Raum einnehmen. Damit werde das Personal noch gezielter unterstützt.

6.3 Qualitätssicherung fehlt

182 Es fehlt ein internes Verfahren, um eine einheitliche Bewilligungspraxis der Leistungen nach dem SGB II sicherzustellen. Nur durch eine ständige Rückkopplung des Verwaltungshandelns kann eine Qualitätssicherung erreicht werden. So sollten die angemessenen Kosten der Unterkunft durch regelmäßige Stichproben überprüft werden.

183 Mit der bereits vom Ressort geplanten Organisationsuntersuchung sollte umgehend begonnen werden. In die Untersuchung sollten u. a. die Arbeitsabläufe, die Teamstruktur sowie die Zuständigkeitsregelungen einbezogen werden.

184 Das Ressort teilt die Kritik des Rechnungshofs. Es hat aber darauf hingewiesen, eine Umsetzung über das zentrale Datenverarbeitungsprogramm (DV-Programm) sei nicht möglich. Zu der geplanten Organisationsuntersuchung hat das Ressort sich nicht geäußert.

7 Verfahrens-, System- und Rechtsfehler zu Lasten der Kommunen

7.1 Einnahmen aus Untervermietung falsch verbucht

185 Die BAGIS hat nicht immer beachtet, dass Einnahmen aus Untervermietung die eigenen Kosten der Unterkunft des Leistungsempfängers senken. Dadurch ist die Stadtgemeinde Bremen ungerechtfertigt belastet worden. Im DV-Programm muss die reduzierte Miete als Kosten der Unterkunft eingegeben werden, um die Aufwendungen des kommunalen Trägers zu verringern. Werden die Einnahmen aus der Untervermietung als Einkommen angesetzt, wird die Grundsicherung gekürzt und die BA statt Bremen entlastet.

186 Das Ressort hat erklärt, die BAGIS werde diesen Hinweis aufnehmen und entsprechend umsetzen.

7.2 Datenverarbeitungsprogramm mangelhaft

- 187** Das bundesweit eingesetzte DV-Programm „A2LL“ weist erhebliche systembedingte Mängel auf. In der jetzigen Form erfüllt es nicht die Anforderungen an eine leistungsfähige Software. Das hat auch das Internationale Institut für Staats- und Europawissenschaften in seiner Untersuchung zur Aufgabenträgerschaft nach dem SGB II festgestellt. Danach sei die „fehlerhafte Leistungssoftware A2LL als Arbeitshemmnis erster Güte“ anzusehen.
- 188** Bei bestimmten Fallkonstellationen ist eine direkte Eingabe in das System nicht möglich. Ersatzweise gibt es sog. Umgehungslösungen. Ihre Dokumentation hat mittlerweile einen Umfang von über 100 Seiten angenommen. Das führt dazu, dass Berechnungen in diesen Fällen teilweise nur schwer nachvollziehbar sind und sich die Fehleranfälligkeit erhöht. Und: Es ist ein höherer Zeitaufwand erforderlich, um diese Fälle zu bearbeiten.
- 189** Das Programm liefert der BAgIS keine zeitnahen Controllinginformationen. Auf Teamebene gibt es keine aktuellen Daten über den vorhandenen Fallbestand. Diese Daten sind jedoch dringend notwendig, um steuern und die Arbeit gleichmäßig verteilen zu können.
- 190** Das Ressort hat die Kritik in vollem Umfang geteilt. Es bestehe ein dringender Handlungsbedarf, „technische Lösungen“ zu entwickeln. Sie müssen sowohl den Anforderungen an ein zuverlässiges Berechnungsprogramm als auch an ein aussagekräftiges Controlling gerecht werden.
- 191** Bei Umfang und Komplexität der Probleme ist es für den Rechnungshof noch offen, ob die Mängel in absehbarer Zeit abgestellt werden können oder die Entwicklung eines neuen Programms wirtschaftlicher wäre. Der Rechnungshof empfiehlt dem Ressort, sich auf Bundesebene für eine Lösung einzusetzen.

7.3. Datenverarbeitungsprogramm weist unkalkulierbare Sicherheitsrisiken auf

7.3.1 Neuanlage und Bearbeitung von Fällen risikobehaftet

- 192** Neufälle können jeweils nur zwei Beschäftigte (4-Augen-Prinzip) eröffnen. Später können sie jedoch in alleiniger Verantwortung im 2-Augen-Prinzip bearbeitet und geändert werden. Eine neu ins Programm aufgenommene Funktion zur Prüfung von Kassenanordnungen - die sog. „Visaprüfung“ - kann nur eingeschränkt genutzt und bewusst umgangen werden.
- 193** Durch das DV-Verfahren werden weder Befugnisse noch die Einhaltung von Betragsgrenzen für Kassenanordnungen geprüft. Außerdem ist es für alle Beschäftigten der BAglS möglich, Fälle aus allen Geschäftsstellen der Stadtgemeinde Bremen einzusehen und zu bearbeiten, auch wenn sie hierfür nicht zuständig sind.
- 194** Das Ressort hat erklärt, Kontrollen würden in 5 % aller Zahlfälle über die sog. „Visaprüfung“ sichergestellt. In begründeten Verdachtsfällen, sei es darüber hinaus möglich die sog. „Revisorrolle“ in „A2LL“ zu vergeben.
- 195** Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die „Visaprüfung“ nur eingeschränkt genutzt werden kann. Die Liste der festgestellten Fälle ist teilweise nicht aufrufbar. Somit können die festgestellten Fälle, auch „Visafälle“, nicht angezeigt werden. Nach den Bedienungshinweisen „A2LL“, Stand 1. August 2006, müssen deshalb organisatorische Maßnahmen sicherstellen, dass Fälle, die für die „Visaprüfung“ ausgewählt wurden, vom 1. Sachbearbeiter (Feststeller) direkt zum 2. Sachbearbeiter zum „Anordnen“ gelangen. Ausgesuchte „Visafälle“ können missachtet und die Vorgänge storniert oder gelöscht werden. Dadurch, dass diese Fälle nicht kontrolliert werden, besteht die Möglichkeit von fehlerhaften Bearbeitungen oder Manipulationen.

7.3.2 Barauszahlungen im 2-Augen-Prinzip, Anordnung und Vollzug nicht getrennt

- 196** Barauszahlungen stellen ein hohes Risikopotenzial dar. In zahlreichen Fällen haben Beschäftigte Fälle bis hin zur Barauszahlung abschließend allein bearbeitet. Beispielsweise sind an einem Tag an einen Leistungsempfänger 445,94 € überwiesen und 1.500 € in bar ausgezahlt worden. Es besteht die Gefahr, dass fiktive Ansprüche im System aufgebaut und Beträge veruntreut werden.
- 197** Das Ressort sieht die Manipulationsmöglichkeiten dadurch erschwert, dass der Kunde bei Auszahlungen per Chipkarte am Kassenautomaten gefilmt werde.
- 198** Nach den Bestimmungen zum Kassen- und Rechnungswesen in der BA sind Barzahlungen auf die unumgänglich notwendigen Fälle zu beschränken. Die anweisende Stelle muss sie schriftlich begründen. Barauszahlungen sollen i. d. R. den Betrag von 100 € nicht überschreiten.
- 199** Der Rechnungshof hat gefordert, bei Barauszahlungen das 4-Augen-Prinzip strikt zu beachten und Anordnung und Vollzug zu trennen. Team- und Geschäftsstellenleitungen haben die Einhaltung dieser Prinzipien zu überwachen und zu dokumentieren.

8 Einkommensanrechnung zu Lasten der Kommunen

- 200** Erzielt eine Person in einer Bedarfsgemeinschaft eigenes Einkommen, das ihren individuellen Bedarf lt. Regelleistung übersteigt, ist nach Auffassung der BA das Einkommen prozentual auf alle Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft zu verteilen. Dieses aufgeteilte Einkommen wird zuerst gegen die Regelleistungen gerechnet, die die BA zu tragen hat. Erst darüber hinausgehende Beträge mindern die Kosten der Unterkunft für die Kommune. Dadurch wird das Einkommen des Einzelnen nicht vorrangig gegen seinen Individualanspruch angerechnet, zu dem auch die Kosten der Unterkunft gehören.

- 201** Die Kommunen halten es nicht für gesetzeskonform, das Einkommen zu ihren Lasten anzurechnen. Mit dieser Problematik haben sich bereits die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände sowie die BA und das Bundesministerium für Arbeit und Soziales auseinandergesetzt. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales und die BA bestreiten den individuellen Anspruch des Einzelnen und sehen die Hilfebedürftigkeit der gesamten Bedarfsgemeinschaft.
- 202** Das Ressort hat sich der bundesweiten Auffassung der Kommunen angeschlossen. Unter anderem bemühe sich der Deutsche Städtetag um eine Klärung. Der Deutsche Städtetag und die BA würden zzt. eine Streitvereinbarung erarbeiten. Sobald sie abgestimmt sei, solle die strittige Frage in einem Musterprozess geklärt werden.

9 Festgestellte Mängel beheben

- 203** Für die Zukunft erwartet der Rechnungshof, dass alle möglichen Einsparpotenziale hinsichtlich der Kosten der Unterkunft und Heizung ausgeschöpft werden. Die Qualifikation der Beschäftigten und die Arbeitsqualität ist deutlich zu verbessern. Die Vorgesetzten haben ihre Leitungs- und Aufsichtsfunktionen stärker wahrzunehmen, um die einheitliche Rechtsanwendung sicherzustellen und die Beschäftigten zu unterstützen. Weiter sind durch das DV-Programm bedingte Missbrauchsmöglichkeiten durch eine verstärkte Kontrolle einzuschränken.

Bau

Entgelte für die Bauunterhaltung

Der Eigenbetrieb Gebäude- und TechnikManagement Bremen hat gegenüber dem Rechnungshof nicht nachgewiesen, dass die Entgelte für seine Leistungen unter Beachtung des Kostendeckungsprinzips wettbewerbsgerecht sind.

1 Neustrukturierung der Bauunterhaltung

- 204** Um die Bauunterhaltung an bremischen öffentlichen Gebäuden effizienter und transparenter zu gestalten, wandelte Bremen 1994 das Hochbauamt in einen Eigenbetrieb um. Der Eigenbetrieb wurde erstmals 1998 umstrukturiert. Seit 2002 nimmt der Eigenbetrieb Gebäude- und TechnikManagement Bremen (GTM) die Aufgabe der Bauunterhaltung wahr.
- 205** Die Ziele, größere Effizienz und Transparenz bei der Bauunterhaltung, sollten dadurch erreicht werden, dass GTM seine Bauunterhaltungsleistungen gegenüber den Nutzern nur noch zu marktüblichen Preisen abrechnen darf. Eine entsprechende Vorgabe galt bereits für den 1994 eingerichteten Eigenbetrieb.
- 206** Die bremischen öffentlichen Gebäude, z. B. Schulen und Kindergärten, sind in das Sondervermögen Immobilien und Technik der Stadtgemeinde Bremen überführt worden. Die Gesellschaft für Bremer Immobilien mbH (GBI) verwaltet u. a. das Sondervermögen für Bremen. Soweit GBI den Eigenbetrieb beauftragt, erbringt GTM Bauunterhaltungsleistungen an diesen öffentlichen Gebäuden. Der Eigenbetrieb rechnet seine Leistungen gemäß Entgeltordnung mit GBI ab.
- 207** Das Bauressort überwacht sowohl GTM als auch GBI in baufachlicher Hinsicht. Unter seiner Mitwirkung sollte die Entgeltordnung für GTM überarbeitet werden. Dazu soll es einige Besprechungen gegeben haben, an denen das Bauressort beteiligt war. Sie sollen jedoch ohne Erfolg geblieben sein. Bis Ende Dezember 2002 hätte die Entgeltordnung angepasst und neu gefasst werden müssen, weil sie bis zu diesem Zeitpunkt befristet war. Dies ist bis heute nicht geschehen.

Die Entgeltordnung 2002 wurde inzwischen lediglich um Leistungen wie Zuwendungsprüfungen, Nachrichtentechnik und Verdingungsleistungen ergänzt, die GTM insbesondere von einem aufgelösten Eigenbetrieb übernommen hat. Da die Neufassung der Entgeltordnung aussteht, rechnet GTM seine Leistungen nach der alten ab.

- 208** Im Jahr 2004 hat der Rechnungshof die Bauunterhaltung durch GTM geprüft (vgl. Jahresbericht 2005 -Stadt-, Tz. 194 ff.). Er hat im Jahresbericht 2005 angekündigt, seine Erörterungen über die Entgeltordnung von GTM nunmehr mit dem Bauressort als zentralem Ansprechpartner fortzusetzen. Das Ressort hat die Stellungnahmen aller Beteiligten jeweils ausgewertet und zusammengefügt.

2 Entgelte: Kostenberechnung nicht vorgelegt

- 209** Der Eigenbetrieb ist nach kaufmännischen Regeln zu führen. Er muss seine Kostenrechnungen an betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ausrichten. Dabei sind den Entgelten, die GTM für seine Leistungen beansprucht, Berechnungen aus seiner Kostenrechnung zugrunde zu legen. Sie sind für alle Leistungen des Eigenbetriebs so zu bemessen, dass sie das Kostendeckungsprinzip beachten.
- 210** Die Kostensätze seiner Leistungen sind Grundlage für die Vereinbarungen, die der Eigenbetrieb mit den Bedarfsträgern zu schließen hat. Der Betriebsausschuss von GTM berät und beschließt über die Festsetzung von Entgelten in einem Entgeltverzeichnis.
- 211** Der Rechnungshof hat gebeten, ihm die der Entgeltordnung zugrunde liegenden Berechnungen vorzulegen. Das Bauressort hat erklärt, die Entgeltberechnung lehne sich in der planbaren Bauinstandsetzung maßgeblich an die Berechnungsgrundlagen der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) an. Die vom Rechnungshof angeforderten Berechnungen haben die Beteiligten nicht vorgelegt.
- 212** Die HOAI enthält Honorartabellen für Leistungen an Gebäuden und für Leistungen bei der Technischen Ausrüstung. Die Honorare orientieren sich an der Schwierigkeit der Leistung und an der Höhe der Bausumme. Die Honorartabellen der HOAI für Leistungen an Gebäuden beginnen bei einer Bausumme von rd. 30 T€ brutto. Darunter weisen die Tabellen kein Honorar aus.

Die planbare Bauinstandsetzung beginnt jedoch bei einer Bausumme von 10 T€ brutto. Die Beteiligten haben nicht dargelegt, wie der Eigenbetrieb seine Leistungsentgelte aus der HOAI abgeleitet hat.

- 213** Das Ressort hat erklärt, weitgehend kostendeckende Entgelte festgelegt zu haben. Sollte im Einzelnen kalkuliert werden, müssten alle angefallenen Leistungsbilder einzeln umfassend untersucht werden. Das sei „weder wirtschaftlich machbar noch sinnvoll“. Das Bauressort ist der Auffassung, die an die HOAI angelehnte Entgeltordnung mit ihren pauschalierten Leistungsbildern bilde eine angemessene und marktübliche Berechnungsgrundlage.
- 214** Einen Beleg für seine Auffassung hat das Ressort nicht vorgelegt. Wenn der Eigenbetrieb seine Einzelleistungen nicht kalkuliert, beachtet er die Vorgaben nicht. Seinen Leistungen hat er die jeweiligen Kosten gegenüber zu stellen.
- 215** Selbstverständlich muss auch die Entgeltberechnung selbst wirtschaftlich erfolgen. Die Festlegung der zu berechnenden Leistungen kann sich an den Grundleistungen der gültigen Entgeltordnung, Entgeltverzeichnissen von Baudienstleistern anderer Kommunen und mit dem Auftraggeber zu vereinbarenden Leistungsdefinitionen orientieren. Möglicherweise bei GTM vorhandene Kostenträger der Kostenrechnung könnten ebenfalls eine Grundlage sein. Ausschlaggebend ist aus der Sicht des Rechnungshofs, dass - wie vom Gesetzgeber vorgesehen - der Leistungsseite auch die Kostenseite gegenübergestellt wird. Eine reine Orientierung an der HOAI erfüllt diese Anforderung nicht.

3 Fehlende Marktvergleiche

- 216** Einerseits muss GTM seine Leistungen nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen so ermitteln, dass sie kostendeckend sind. Andererseits darf der Eigenbetrieb nur in marktüblicher Höhe Entgelte für seine Leistungen nehmen. Dafür benötigt der Eigenbetrieb Vergleichswerte (Benchmarks). Er kann sowohl Entgelte von Dienstleistern der Privatwirtschaft als auch der öffentlichen Hand heranziehen.

- 217** Das Ressort hat mit GTM eine Zielvereinbarung (Kontrakt) geschlossen. Die Vereinbarung umfasst den Zeitraum 2004 bis 2007. Als Kernbestandteil sollte GTM danach bis Mitte 2004 einen ersten Vorschlag für ein Benchmarkingsystem vorlegen. Das System sollte geeignet sein, die Wettbewerbsposition des Eigenbetriebs zu beschreiben. Darüber hinaus sollte GTM zu diesem Termin Kennzahlen zur internen Steuerung entwickeln.
- 218** Das Ressort hat zwar erklärt, die Entgelte würden einem Marktvergleich ausnahmslos standhalten, sofern die entsprechende Leistung auf dem Markt angeboten würde. Einen privaten Markt für diese speziellen Steuerungs- und Vergabedienstleistungen der öffentlichen Hand gebe es jedoch nicht. Die Anlehnung der Entgeltordnung an die HOAI, insbesondere hinsichtlich ihrer Struktur, bilde eine marktübliche Grundlage. Ohne tatsächlichen Wettbewerb seien keine Marktpreise zu ermitteln.
- 219** Zzt. versuche das Ressort, Datenvergleiche mit ähnlichen Einrichtungen der öffentlichen Hand anzuregen. Ergebnisse erwarte es für Ende 2007. Allerdings würden die Benchmarks wegen unterschiedlicher Aufbau- und Ablauforganisationen der verschiedenen Einrichtungen nur eingeschränkt verwendbar sein.
- 220** Der Rechnungshof hat z. B. Benchmarks der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement und Entgeltordnungen vergleichbarer Städte in die Erörterung eingebracht.
- 221** Diese hat das Ressort als nicht ohne Weiteres vergleichbar zurückgewiesen. Benchmarks seien nur dann zu interpretieren, wenn eindeutig definierte Basisdaten vorlägen. Ersteller von Kennzahlen müssten zu den Basisdaten Auskünfte erteilen wollen und können. GTM sei aber gerne bereit, Hintergründe zu erarbeiten. Im Benchmarking-Prozess könnten etwaige Optimierungsmöglichkeiten ermittelt und umgesetzt werden.
- 222** Die Äußerungen des Ressorts zu den marktüblichen Preisen für die Leistungen von GTM sind widersprüchlich. Der Rechnungshof erkennt jedoch an, dass nunmehr Vergleichswerte bei ähnlichen staatlichen Baubetrieben und -dienststellen gewonnen werden sollen.

4 Entgeltordnung für Bauunterhaltung neu fassen

- 223** Um der Vorgabe wettbewerbsgerechter Entgelte gerecht zu werden und die Bauunterhaltungsleistung auf der Grundlage einer gültigen Entgeltordnung abrechnen zu können, müssen die kalkulierten Werte mit Marktpreisen verglichen werden. Existiert kein privater Markt, müssen Vergleichswerte anderer Anbieter der öffentlichen Hand herangezogen werden. Halten die kalkulierten Entgelte einem Vergleich nicht stand, sind die Gründe hierfür zu ermitteln. In diesem Fall muss verbindlich festgelegt werden, mit welchen Maßnahmen und in welchem Zeitraum GTM für seine Leistungen die marktüblichen Preise erreichen soll.
- 224** Der Rechnungshof wird seine Erörterungen mit der Verwaltung fortsetzen.

Bau / Finanzen

Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen

Die Gesellschaft für Bremer Immobilien mbH muss VOF-Verfahren regelgerecht durchführen und nachvollziehbar dokumentieren.

Bei den geprüften Verfahren hat der Rechnungshof Fehler wie die nachträgliche Änderung von Eignungskriterien und fehlende Aufgabenbeschreibungen festgestellt.

1 Rechtliche Grundlagen für die Ausschreibung freiberuflicher Leistungen

- 225** Freiberufliche Leistungen, wie z.B. Architekten- und Ingenieurleistungen, die nicht eindeutig und erschöpfend beschreibbar sind, werden gemäß der Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen (VOF) ausgeschrieben. Erreichte oder überschritt der Wert des Auftrags bis Oktober 2006 voraussichtlich netto 200 T€, waren öffentliche Auftraggeber aufgrund der Vergabeverordnung verpflichtet, die Dienstleistung europaweit auszuschreiben. Unter diesem Wert musste nicht ausgeschrieben werden. Seit November 2006 beträgt der Schwellenwert 211 T€.
- 226** Architekten und Ingenieure unterliegen nur einem eingeschränkten Preiswettbewerb. Ihre Entgelte sind in einer Honorarordnung verbindlich geregelt. Daher entscheidet bei der Vergabe von Architekten- und Ingenieurleistungen i. d. R. nicht der niedrigste Preis.
- 227** Das Vergabeverfahren läuft in zwei Stufen ab:
- In der ersten Stufe sucht der Ausschreibende aus allen Bewerbern potenzielle Auftragnehmer aus, die für den ausgeschriebenen Auftrag geeignet sind. Hierfür verwendet er Eignungskriterien wie Erfahrung, örtliche Präsenz und Büroausstattung, die er in der Vergabebekanntmachung benannt haben muss.
 - Für die zweite Verfahrensstufe erstellt der Ausschreibende eine Aufgabenbeschreibung. Darin stellen die in der ersten Stufe ausgewählten Bewerber dar, wie sie die Leistung erbringen wollen. Der Ausschreibende entscheidet, von welchem Bewerber am ehesten eine sachgerechte und qualitätsvolle

Leistungserfüllung zu erwarten ist. Hierfür wendet er die auftragsbezogenen Kriterien an und gewichtet sie. Eine Änderung oder Ergänzung von in der Vergabebekanntmachung genannten Kriterien oder eine Änderung der Gewichtung ist unzulässig. Hat der Ausschreibende in der Vergabebekanntmachung keine Kriterien benannt, muss er dies in der Aufgabenbeschreibung nachholen.

- 228** Im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen ist bestimmt, dass öffentliche Auftraggeber Dienstleistungen im Wege transparenter Verfahren beschaffen. Daher ist das gesamte Verfahren in einem Vergabevermerk zeitnah und detailliert zu dokumentieren. Die getroffenen Entscheidungen müssen für einen mit der Sachlage des Vergabeverfahrens vertrauten Leser nachvollziehbar sein.

2 Gesellschaft für Bremer Immobilien ist öffentlicher Auftraggeber

- 229** Die Gesellschaft für Bremer Immobilien mbH (GBI) ist eine 100%ige bremische Beteiligungsgesellschaft. Sie verwaltet u. a. treuhänderisch das bremische Sondervermögen Immobilien und Technik der Stadt. GBI plant und steuert Neubau- und Sanierungsmaßnahmen selbst.
- 230** Das Ortsgesetz über die Errichtung eines Sondervermögens Immobilien und Technik der Stadtgemeinde Bremen regelt die Aufsicht über das Sondervermögen. Die Aufsicht übt der Senator für Finanzen aus. Fachlich stimmt er sich mit dem Bauressort ab.
- 231** Der Finanzsenator hat mit GBI einen öffentlich-rechtlichen Geschäftsbesorgungsvertrag geschlossen. Danach hat die Gesellschaft ihre Aufgaben mit der Sorgfalt eines ordentlichen Kaufmanns zu erledigen. Sie hat die haushaltsrechtlichen Grundsätze der LHO zu beachten und muss Ausschreibungsverpflichtungen nachkommen. Diesen unterliegt Bremen als öffentlicher Auftraggeber aufgrund europarechtlicher oder nationaler Bestimmungen und damit auch GBI für das Sondervermögen.

3 Prüfungsziel

232 Die VOF wurde 1997 eingeführt. Nach dem Inkrafttreten hat es erhebliche Probleme gegeben, die VOF rechtssicher anzuwenden. Bis 2002 hat es eine Reihe von Entscheidungen zur VOF gegeben, in deren Folge verlässliche Handlungsgrundlagen für die Verfahrensbearbeitung zur Verfügung standen. Der Rechnungshof hat geprüft, ob GBI ab diesem Zeitpunkt

- Ausschreibungsverfahren korrekt durchgeführt und dokumentiert hat und
- Aufträge an die Bewerber vergeben hat, die die sachgerechteste Leistungserbringung erwarten ließen.

4 VOF-Vergaben mit Fehlern behaftet

233 GBI hat seit 2002 drei Ausschreibungen nach VOF durchgeführt: Zwei Vergabeverfahren hat GBI im Februar 2003 eingeleitet, das dritte im Oktober 2004. Der Rechnungshof hat vorrangig die jüngste Ausschreibung geprüft. Darüber hinaus hat er verglichen, ob bei den beiden anderen Ausschreibungen vergleichbare Mängel aufgetreten sind.

234 Im VOF-Verfahren veröffentlicht der Ausschreibende Kriterien, nach denen er geeignete Bewerber für die zweite Stufe des Verfahrens auswählt. Eine Änderung der Eignungskriterien ist unzulässig. GBI hat einige veröffentlichte Eignungskriterien im Auswahlverfahren nicht gewertet. Die Gesellschaft hat zudem andere als die veröffentlichten Kriterien in die Wertung einbezogen. Die Veränderung von Kriterien nach Eingang der Bewerbungen hat GBI im Vergabevermerk nicht begründet.

235 In der zweiten Stufe des VOF-Verfahrens erstellt der Ausschreibende eine Aufgabenbeschreibung, in der er die Planungsaufgabe möglichst genau beschreibt. Sie ist Grundlage für das weitere Verfahren und für den abzuschließenden Vertrag. Die Aufgabenbeschreibung wird an die ausgewählten Bieter verschickt. Die Bewerber stellen anhand der Aufgabenbeschreibung dar, wie sie die Aufgabe für den Auftraggeber möglichst sachgerecht und qualitativ bewältigen möchten. Auf der Grundlage der Aufgabenbeschreibung werden im Erörterungstermin die Angebote objektbezogen verhandelt.

236 GBI hat in mindestens zwei der drei Ausschreibungsverfahren keine Aufgabenbeschreibung im Sinne der VOF erstellt. Im dritten Fall soll GBI diese erstellt haben. Dem Rechnungshof hat GBI diese trotz Anforderung jedoch nicht vorgelegt.

237 Da Aufgabenbeschreibungen fehlten, war die für die zweite Stufe des Verfahrens vorgesehene objektbezogene Verhandlung mit den ausgewählten Bewerbern nur eingeschränkt möglich. Da über die Angebote nur eingeschränkt verhandelt werden konnte, war es GBI kaum möglich, die beste Lösung zu erkennen. Bei fehlender Aufgabenbeschreibung besteht die Gefahr, dass den Zuschlag nicht der Bieter erhält, der die beste Lösung umsetzen würde.

238 GBI hat sich mangels Aufgabenbeschreibung an Eignungskriterien orientiert, die die Bieter selbst betreffen. Diese Kriterien sind jedoch im Wesentlichen in der ersten Stufe des Verfahrens anwendbar. Die Gesellschaft hat bei allen drei Verfahren das Kriterium „Erfahrung“ stärker gewichtet als die VOF dies zulässt.

239 Es hätte sich eine andere Bewertung der Angebote in dem vorrangig geprüften Fall ergeben, wenn die von GBI für die Auswahl der Auftragnehmer eingesetzte Jury

- die in der Veröffentlichung nicht genannten Kriterien bei der Wertung unberücksichtigt gelassen hätte und
- die in der Veröffentlichung genannten Kriterien in der Reihenfolge der Nennung gewichtet hätte.

Da GBI das VOF-Verfahren nicht korrekt durchgeführt hat, besteht die Gefahr, dass die Gesellschaft die Entscheidung über den Zuschlag nicht an der voraussichtlich besten Lösung orientiert hat.

240 Die Vergabevermerke von GBI erfüllen nicht die vergaberechtlichen Anforderungen (s. Tz. 228). Da die Vermerke teilweise nur aus einer Punktematrix ohne Begründungen für die Entscheidungen bestehen, sind sie wenig aussagekräftig. Protokolle der Auswahlgespräche fehlen.

241 Die Vorgehensweise von GBI bei den Verfahren entsprach nicht den Regeln der VOF.

5 Ressorts Bau und Finanzen weisen Verfahrensfehler zurück

- 242** Nach Ansicht der Ressorts habe erst die Auslegung des EU-Vergaberechts durch den Europäischen Gerichtshof zu der heute gültigen Rechtsauffassung geführt. Kommentare und Rechtsprechung, auf die sich der Rechnungshof beruft, hätten der Gesellschaft zum Zeitpunkt der Durchführung der Verfahren nicht vorgelegen. Deshalb habe GBI diese nicht berücksichtigen können.
- 243** Darüber hinaus müsse berücksichtigt werden, dass GBI sich noch im Aufbau befunden habe. Die Ausschreibungsverfahren habe sie daher mit neuem, verwaltungsfremdem Personal durchführen müssen.
- 244** Die Ergänzung der Kriterien sei allgemein akzeptiert worden und habe dazu gedient, den am besten geeigneten Architekten für das jeweilige Projekt zu finden.
- 245** Insgesamt könne das Finanzressort „keine Verstöße gegen VOF-Vorschriften feststellen, außer, dass Entscheidungen nach neuerer Rechtsprechung im einen oder anderen Fall anders getroffen worden wären. GBI werde eventuelle künftige VOF-Vergaben in Abstimmung mit der zentralen Verdingungsstelle unter Berücksichtigung des sich verändernden Rechts treffen“.

6 Argumente der Ressorts überzeugen nicht

- 246** Bereits der 1999 erschienene Kommentar von Kaufhold / Mayerhofer / Reichl „Die VOF im Vergaberecht“, hat den Ablauf des Verfahrens und die Notwendigkeit erläutert, eine Aufgabenbeschreibung zu erstellen.
- 247** Der Rechnungshof hat für seine Prüfung die Rechtsprechung bis Ende 2002 berücksichtigt. Eine Reihe von Entscheidungen zum VOF-Verfahren war bis zu diesem Zeitpunkt bereits veröffentlicht. Danach „ist der Auftraggeber verpflichtet, entweder in der Aufgabenbeschreibung oder der Vergabebekanntmachung alle Auftragskriterien anzugeben, deren Anwendung vorgesehen ist, möglichst in der Reihenfolge der ihnen zuerkannten Bedeutung“ (Beschluss des Bundeskartellamts Bonn, 1. Vergabekammer des Bundes, 10. Mai 2001 - Az.: VK 1 - 11/01 -; s. a. Vergabekammer beim Regierungspräsidium Halle, Beschluss v. 22. April 2002 - Az.: VK Hal 05/02 -;

Beschluss des OLG Düsseldorf Vergabesenat v. 27. November 2002 - Az.: Verg 45/02 -). Die Aufgabenbeschreibung und die objektbezogene Verhandlung stehen bei diesen Entscheidungen im Vordergrund.

- 248** Kriterien zu ergänzen, die den Bietern nicht bekannt gemacht werden, ist auch dann vergaberechtswidrig, wenn das, wie die Ressorts schreiben, „allgemein akzeptiert“ worden sein sollte.
- 249** Das Argument, GBI habe sich im Aufbau befunden, trifft nur auf das Jahr 2002 zu. Zumindest das vorrangig geprüfte Verfahren aus dem Jahr 2004 hätte GBI korrekt durchführen müssen. Dies enthielt die gleichen Verfahrensmängel wie die 2003 durchgeführten Verfahren.
- 250** Der Rechnungshof erwartet, dass GBI künftige VOF-Verfahren regelgerecht durchführt und nachvollziehbar dokumentiert.

Umwelt

Kanalbenutzungsgebühr

Das Umweltressort hat seine Zusage nicht erfüllt, bei geänderter Rechtsprechung zu prüfen, ob als Anreiz für Entsiegelungsmaßnahmen eine gesonderte Kanalbenutzungsgebühr für Niederschlagswasser zu erheben ist:

Die aktuelle Rechtsprechung im Bundesgebiet bezieht das Ressort in seine rechtliche Beurteilung nicht ein.

1 Einheitsgebühr und geteilte Gebühr

- 251** Nach dem Entwässerungsgebührenortsgesetz erhebt die Stadt Bremen von den Grundstückseigentümern eine Gebühr für das Einleiten von Abwasser in die öffentliche Kanalisation. Alleiniger Maßstab ist der Wasserverbrauch (Einheitsgebühr). Niederschlagswasser darf in beliebiger Menge gebührenfrei eingeleitet werden. Aufgrund der in den vergangenen fünf Jahren weiter entwickelten Rechtsprechung sind die Gemeinden überwiegend dazu übergegangen, auch für das Einleiten von Niederschlagswasser Gebühren zu erheben (geteilte Gebühr). Dieser Teil der Gebühr richtet sich nach der versiegelten Fläche eines Grundstücks. Die Versiegelung eines Grundstücks bewirkt, dass Niederschlagswasser dort nicht versickert, sondern in die Kanalisation geleitet wird.
- 252** Im dicht bebauten, älteren Bereich Bremens wird Schmutzwasser und Niederschlagswasser in einer Kanalisation zusammengeführt (Mischwassersystem). Für die Randbereiche gibt es ein Trennsystem. Dem Betreiber des Kanalnetzes entstehen insbesondere bei einem Mischwassersystem hohe Kosten, um das Niederschlagswasser abzuleiten, zu speichern und zu behandeln. Diese Kosten können einen Anteil von bis zu 50 % der Abwasserbeseitigungskosten betragen. Entsprechende Einnahmen stehen den Kosten für die Niederschlagswasserbeseitigung nicht gegenüber, solange nur eine auf dem Wasserverbrauch bemessene Gebühr erhoben wird. Um die gesamten Kosten der Kanalisation zu decken, ergibt sich für das Einleiten von Schmutzwasser eine unverhältnismäßig hohe Gebühr.

253 Die geteilte Gebühr bietet für die Grundstückseigentümer größere Gebühren-gerechtigkeit und einen finanziellen Anreiz, das Niederschlagswasser versickern zu lassen. Wenn größere Regenwassermengen nicht mehr in das öffentliche Kanal-netz gelangen würden, könnte Bremen Kosten für die Kanalisation sparen. Außer-dem würde es dann bei Starkregen seltener zu Kellerüberschwemmungen und Mischwasserüberläufen in offene Gewässer kommen.

2 Neue Rechtslage nicht berücksichtigt

254 Der Rechnungshof hat vor neun Jahren die aus der Abwasserabgabe finanzierten Entsiegelungsmaßnahmen geprüft. Die Prüfungsergebnisse hat er im Jahresbericht 1998 - Stadt -, Tz. 40 ff. veröffentlicht. Statt weiter einzelne Entsiegelungen mit geringem Effekt zu fördern, sollte für die Einleitung von Niederschlagswasser in die Kanalisation eine Gebühr erhoben werden.

255 Das Umweltressort hatte zugesagt, auch aufgrund der damaligen Koalitions-vereinbarung die Änderung der Gebühren rechtlich zu prüfen und regelmäßig darüber zu berichten. Das Ressort kam im März 2000 zu dem Ergebnis, dass eine Rechtsänderung nicht angezeigt sei. Die Frage müsse erneut überdacht werden, wenn sich etwa durch eine geänderte Rechtsprechung ein Risiko für den Bestand der bremischen Regelung ergebe.

256 Mit Schreiben vom März 2002 wies der Rechnungshof das Ressort darauf hin, dass aufgrund neuerer Gerichtsurteile diese Voraussetzung nunmehr erfüllt und eine erneute rechtliche Bewertung erforderlich sei. Das Ressort teilte danach mit, es überprüfe zzt. die Bemessungsgrundlage für die Gebühr. Es untersuche, ob ein Gebührenabschlag für diejenigen Gebührenschuldner möglich sei, die kein Nieder-schlagswasser in die Kanalisation einleiten könnten, weil kein entsprechender Kanal vorhanden ist.

257 Zum 1. Januar 2006 ist das Entwässerungsgebührenortsgesetz nochmals geändert worden. Danach kann für Grundstücke, von denen nachweislich kein Niederschlags-wasser in die öffentliche Kanalisation gelangt, eine ermäßigte Gebühr gewährt wer-den. Das Prinzip der Einheitsgebühr wurde grundsätzlich beibehalten: Der Wasser-verbrauch blieb alleiniger Maßstab für die Erhebung der Kanalbenutzungsgebühr.

- 258** Daraufhin hat der Rechnungshof das Umweltressort im Januar 2006 nochmals gebeten zu prüfen, ob die Einheitsgebühr für Bremen noch zulässig ist. Er hat dabei auf Urteile aus der jüngsten Rechtsprechung hingewiesen. Eine Antwort auf seine Frage, ob und ggf. mit welchem Ergebnis das Ressort die Rechtsfrage inzwischen geprüft habe, hat der Rechnungshof - trotz mehrfacher Erinnerung - erst im November 2006 erhalten.
- 259** Das Umweltressort hat damit seine rechtzeitige Auskunftspflicht nach § 95 LHO dem Rechnungshof gegenüber verletzt.
- 260** Aus der Antwort des Ressorts geht zwar hervor, dass es sich mit der Rechtsfrage auseinandergesetzt hat. Es hat jedoch, entgegen seiner Zusage aus dem Jahr 2000, die neuere Rechtsprechung im Bundesgebiet nicht berücksichtigt.
- 261** So ist verschiedenen Urteilen u. a. zu entnehmen, dass die Bemessung der Abwassergebühr ausschließlich nach der verbrauchten Wassermenge nur für Gemeindegebiete zulässig ist, die eine verhältnismäßig einheitliche Bebauungsstruktur aufweisen (VG Düsseldorf, Az.: 5 K 1060/00 v. 30. Dezember 2004; VGH BW, Az.: 2 S 2806/02 v. 7. Oktober 2004; OVG SL, Az.: 1 R 20/01 v. 3. Juni 2002). Das gilt i. d. R. für kleine Gemeinden. Es ist zu bezweifeln, dass es auch auf Bremen zutrifft.
- 262** Das Umweltressort stützt seine rechtliche Bewertung allerdings weiterhin auf ein älteres Urteil des Oberverwaltungsgerichts Bremen (OVG Bremen, Az.: 1 N 6/97 v. 26. Mai 1998). Gegenstand dieses Normenkontrollverfahrens war jedoch ein anderer Sachverhalt, nicht die Zulässigkeit der Einheitsgebühr. Das Oberverwaltungsgericht Bremen hatte seiner Entscheidung Daten aus dem Jahr 1983 zugrunde gelegt. Diese Daten betrafen den Anteil der zu entwässernden öffentlichen Flächen und die anteiligen Kosten der Niederschlagswasserbeseitigung an der gesamten Abwasserbeseitigung.

- 263** In den vergangenen Jahren hat sich der Anteil der Kosten für Niederschlagswasserbeseitigung an den Kosten der gesamten Abwasserbeseitigung ohne Zweifel stark erhöht: Die Stadt hat in den Bau von Steuerungsbauwerken, Stauraumkanälen, Regenrückhaltebecken und weitere Maßnahmen erheblich investiert. Mit dem Programm „Mischwasser 90“ wurden Mischwasserüberläufe reduziert, die bei Starkregen offene Gewässer erheblich belasteten. Außerdem hat die Stadt Bremen in den letzten Jahren Anlagen zur Reinigung von Niederschlagswasser gebaut.
- 264** Der Rechnungshof erwartet, dass das Umweltressort nunmehr die jüngere Rechtsprechung in seine rechtliche Bewertung einbezieht und ggf. eine geteilte Gebühr einführt.

Bremen, den 9. Januar 2007

Rechnungshof

Der Freien Hansestadt Bremen

Spielhoff

Prof. Dr. Baltes

Kolbeck-Rothkopf

Dr. Brockmüller