

**Rechnungshof
der Freien Hansestadt Bremen**

Jahresbericht 2008

**über die Prüfung der
Haushalts- und Wirtschaftsführung
und der
Haushaltsrechnung 2006**

**Freie Hansestadt Bremen
(Stadt)**

Jahresbericht 2008 (Stadt)

Inhaltsverzeichnis

	Tz.
I Vorbemerkungen	
1 Gegenstand des Jahresberichts	1 - 4
2 Entlastung des Senats	5
II Haushaltsgesetz (einschließlich Haushaltsplan) und Haushaltsrechnung 2006	
1 Haushaltsgesetz einschließlich Haushaltsplan	6 - 8
2 Einhaltung der Kreditaufnahmegrenze gemäß Art. 131 a LV	9 - 14
3 Haushaltsrechnung	15 - 21
4 Abschluss der Ressorthaushalte (Verfahren, Rücklagen, Reste)	22 - 23
5 Übereinstimmung zwischen der Haushaltrechnung und den Büchern (§ 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO)	24 - 25
6 Kassen- und rechnungsmäßiges Ergebnis	26 - 28
7 Finanzierungssaldo	29
8 Haushaltsüberschreitungen (§ 97 Abs. 2 Nr. 2 LHO)	30 - 32
9 Erwirtschaftung von veranschlagten Minderausgaben und nicht erreichten Einnahmeanschlügen	33 - 35
10 Einhaltung der haushaltsgesetzlichen Kreditermächtigungen	36 - 40
11 Bürgschaften, Garantien und Treuhandvermögen "Bürgschaften (Stadt)"	41 - 43
III Schulden, Zinsen und Steuern	
1 Schuldenentwicklung	44 - 47
2 Verhältnis der Schulden und Zinsen zu den Steuern	48 - 50
	...

IV Einzelne Prüfungsergebnisse

Inneres

Kirchenaustritt 51 - 59

Bildung

Werkstätten in der beruflichen Bildung 60 - 156

Arbeit und Soziales

Kosten der Unterkunft und Heizung nach "Hartz IV" 157 - 222

Jugend

Neuorganisation der Kindertagesbetreuung 223 - 253

Finanzierung und Verwendung der Mittel
in der Kindertagesbetreuung 254 - 308

Umwelt

Städtische Friedhöfe 309 - 329

V Baumaßnahmen und Bauunterhaltung

Bildung

Umbau, Erweiterung und Sanierung des
Schulzentrums Rockwinkel 330 - 381

Bau und Finanzen

Fassaden-Sanierung im Schulzentrum Grenzstraße 382 - 414

Sanierung des Alten Gymnasiums 415 - 437

Bauliche Unterhaltung der Gebäude in den
Sondervermögen Immobilien und Technik 438 - 460

Bau

Rahmenverträge für Bauunterhaltung 461 - 485

Fahrbahnmarkierungsarbeiten 486 - 497

Abkürzungsverzeichnis

BA	Bundesagentur für Arbeit
BAB	Bremer Aufbau-Bank GmbH
BAGlS	Bremer Arbeitsgemeinschaft für Integration und Soziales
BAT	Bundes-Angestellentarifvertrag
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BKF	Bremer Kapitaldienstfonds
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
Brem.GBl.	Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
Drs.	Drucksache
DV	Datenverarbeitung
EU	Europäische Union
GBl	Gesellschaft für Bremer Immobilien mbH
GG	Grundgesetz
GTM	Eigenbetrieb Gebäude- und Technikmanagement Bremen
HG	Haushaltsgesetz
HGrG	Haushaltsgrundsätze-gesetz
HKR	Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen
HOAI	Honorarordnung für Architekten und Ingenieure
HU-Bau	Haushaltsunterlage Bau
Kita	Kindertagesstätte
KMK	Kultusministerkonferenz
LHK	Landeshauptkasse
LHO	Landeshaushaltsordnung
LV	Landesverfassung
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OVG	Oberverwaltungsgericht
PPP	Public-Private-Partnership
RLBau	Richtlinie für die Planung und Durchführung von Bauaufgaben
RPrG	Rechnungsprüfungsgesetz
SGB	Sozialgesetzbuch

T€	Tausend Euro
TBZ	Technisches Bildungszentrum
TV-L	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder
TVöD	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst
TVÜ-L	Tarifvertrag zur Überleitung der Beschäftigten der Länder in den TV-L und zur Regelung des Übergangsrechts
Tz.	Textzahl
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VOB	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen
VOF	Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen
VV	Verwaltungsvorschriften

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 2006. Soweit der Jahresbericht gemäß § 97 Abs. 5 LHO auch Feststellungen enthält, die andere Haushaltsjahre betreffen, sind sie kenntlich gemacht. Der Rechnungshof beschränkt sich im Abschnitt „II Haushaltsgesetz (einschließlich Haushaltsplan) und Haushaltsrechnung 2006“ darauf, grundsätzlich nur auf Sachverhalte einzugehen, die nicht bereits in veröffentlichten Abschlussunterlagen für das Haushaltsjahr 2006 dargestellt worden sind.
- 3 Die Ausführungen unter Tz. 3 bis Tz. 10 im gleichzeitig vorgelegten Jahresbericht 2008 - Land - über die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung und der Haushaltsrechnung 2006 der Freien Hansestadt Bremen (Land) gelten auch für diesen Bericht. Zum Personalhaushalt der Stadt wird auf die Ausführungen im Jahresbericht 2008 - Land -, Abschnitt VI verwiesen.
- 4 Der vorliegende Bericht gibt den Beratungsstand vom 15. Februar 2008 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 2004 (vgl. Jahresbericht 2007 - Stadt -, Tz. 5) in der Sitzung am 24. April 2007 entlastet (Beschluss der Stadtbürgerschaft Nr. 16/680 S). Für das Haushaltsjahr 2005 hat die Stadtbürgerschaft bis zur Verabschiedung dieses Jahresberichts den Senat noch nicht entlastet.

II Haushaltsgesetz (einschließlich Haushaltsplan) und Haushaltsrechnung 2006

1 Haushaltsgesetz einschließlich Haushaltsplan

- 6** Die Stadtbürgerschaft hat den Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2006 durch das Haushaltsgesetz (HG) der Freien Hansestadt Bremen (Stadtgemeinde) vom 20. Juni 2006 beschlossen (Brem.GBl. S. 313). Er ist in Einnahme und Ausgabe auf 2.551.777.050 € festgestellt worden. Im Vorjahr hatte der Haushalt lt. zweitem Nachtragshaushaltsgesetz (Ortsgesetz vom 20. Dezember 2005, Brem.GBl. S. 629) ein Volumen von 2.531.084.270 €.
- 7** Das für den Personalhaushalt ausgewiesene Stellenvolumen (s. Jahresbericht 2008 - Land -, Tz. 137) ist auf 7.537 festgesetzt worden. Der Stellenindex, der die durchschnittliche Entgelt- und Besoldungsgruppe beschreibt, hat 1,47 betragen (s. Jahresbericht 2008 - Land -, Tz. 131). Dies entspricht einer durchschnittlichen Wertigkeit zwischen den Entgeltgruppen 11 und 12 bzw. den Besoldungsgruppen A 11 und A 12. Für die Sonderhaushalte ist das Stellenvolumen auf 192 und der Stellenindex auf 0,98 festgesetzt worden.
- 8** Das HG 2006 hat in § 13 Abs. 1 Nr. 1 den Senator für Finanzen (im Folgenden immer: die Senatorin für Finanzen) ermächtigt, Kredite bis zur Höhe von 919.659.870 € aufnehmen zu dürfen. Für das Haushaltsjahr 2005 belief sich die Kreditermächtigung lt. zweitem Nachtragshaushaltsgesetz 2005 auf 886.544.990 €.

2 Einhaltung der Kreditaufnahmegrenze gemäß Art. 131 a LV

- 9** Einnahmen aus Krediten dürfen gemäß Art. 131 a Satz 2 LV und - inhaltlich gleich lautend - gemäß § 18 Abs. 1 Halbsatz 1 LHO die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten.

- 10** Der Rechnungshof hat berechnet, ob die Kreditaufnahmegrenze eingehalten worden ist, als der Haushalt aufgestellt wurde. Das Ergebnis ist in der folgenden Tabelle dargestellt:

Kreditaufnahmegrenze und Überschreitung, Haushaltsaufstellung 2006				
Pos.		Land	Stadtgemeinde	Zusammen (bereinigt)¹
		T€(gerundet)		
1	Investitionsausgaben (brutto)	392.041	192.856	514.923
2	abzüglich Investitionseinnahmen	103.299	56.575	89.901
3	Nettoinvestition	288.742	136.281	425.023
4	Nettokreditaufnahme	570.408	368.095	943.011
5	Überschreitung (Pos. 3 abzüglich 4)	281.667	231.814	517.988

- 11** Danach ist die Grenze bei einem Vergleich der Nettoinvestition mit der Nettokreditaufnahme beim Land um rd. 281,7 Mio. € und bei der Stadt um rd. 231,8 Mio. € überschritten worden. Werden beide Haushalte zusammen betrachtet, hat sich bei der Haushaltsaufstellung nach der Bereinigung eine Überschreitung der Kreditaufnahmegrenze in Höhe von rd. 518,0 Mio. € ergeben.
- 12** Bei seiner Berechnung hat der Rechnungshof - anders als die Senatorin für Finanzen (z. B. im aktuellen Finanzplan 2007 bis 2011) - die Kreditaufnahmen beim Bund und bei anderen Gebietskörperschaften (Obergruppe 31 des Gruppierungsplans) und die Tilgungen darauf (Obergruppe 58) einbezogen. Es macht keinen Unterschied, ob Kredite bei Banken, beim Bund oder bei anderen Gebietskörperschaften aufgenommen oder getilgt werden. Der Rechnungshof hat deshalb rd. 9,5 Mio. € Kreditaufnahmen der Obergruppe 58 einbezogen (bereinigt rd. 4,5 Mio. €). Tilgungen der Obergruppe 31 gab es nicht. Im Übrigen ändert sich durch die unterschiedlichen Betrachtungen die Höhe des Überschreibungsbetrags nur unwesentlich.

¹ Bei den zusammengefassten Beträgen werden bei den Investitionsausgaben, den Investitionseinnahmen und der Nettokreditaufnahme gegenseitige Zuweisungen der beiden Gebietskörperschaften nicht mitgerechnet.

- 13** Im Vollzug des Haushalts hat sich eine geringere Überschreitung der Kreditaufnahmegrenze ergeben. Das zeigt die folgende Tabelle:

Vergleich der Nettoinvestition mit der Nettokreditaufnahme im Haushaltsvollzug 2006				
Pos.		Land	Stadtgemeinde	Zusammen (bereinigt) ²
		T€(gerundet)		
1	Investitionsausgaben (brutto)	437.814	204.593	568.079
2	abzüglich Investitionseinnahmen	144.018	59.631	129.320
3	Nettoinvestition	293.796	144.962	438.758
4	Nettokreditaufnahme	497.034	237.858	738.514
5	Überschreitung (Pos. 3. abzüglich 4)	203.238	92.896	299.756

- 14** Danach hat sich bei einem Vergleich der Nettoinvestition mit der Nettokreditaufnahme beim Land eine Überschreitung um rd. 203,2 Mio. € und bei der Stadt um rd. 92,9 Mio. € ergeben. Für beide Haushalte zusammen hat sich im Haushaltsvollzug nach der Bereinigung eine Überschreitung der Kreditaufnahmegrenze in Höhe von rd. 299,8 Mio. € ergeben.

3 Haushaltsrechnung

- 15** Der Senat hat gemäß Art. 133 i. V. m. Art. 146 und 148 Abs. 1 LV die von der Senatorin für Finanzen aufgestellte Haushaltsrechnung der Freien Hansestadt Bremen (Stadtgemeinde) für das Haushaltsjahr 2006 durch Mitteilung vom 13. November 2007 (Drs. 17/42 S) der Stadtbürgerschaft vorgelegt und erläutert.
- 16** Wie schon in der Vergangenheit ist auch die Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2006 in gekürzter Form vorgelegt worden. 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.

² Bei den zusammengefassten Beträgen werden bei den Investitionsausgaben, den Investitionseinnahmen und der Nettokreditaufnahme gegenseitige Zuweisungen der beiden Gebietskörperschaften nicht mitgerechnet.

Die Ergebnisse der einzelnen Haushaltsstellen sind in den Gesamtrechnungsnachweisen enthalten. Sie sind bei der Verwaltung der Bremischen Bürgerschaft ausgelegt worden. Besondere Buchungsauffälligkeiten sind erläutert worden.

- 17** 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.
- 18** Der Senat hat der Stadtbürgerschaft mit der Haushaltsrechnung 2006 folgende Anlagen vorgelegt:
- Übersichten über erhebliche Solländerungen und erhebliche Abweichungen zwischen Soll- und Ist-Beträgen einschließlich Erläuterungen,
 - Personalausgaben,
 - Übersichten über niedergeschlagene und erlassene Beträge,
 - Übersichten über Beteiligungen, Sachanlagen, Forderungen, Rücklagen, Sondervermögen und Eigenbetriebe, Schulden und Bürgschaftsverpflichtungen,
 - Flächenangaben über den Grundbesitz,
 - Kurzfassungen der Bilanzen und der Gewinn- und Verlustrechnungen der Eigenbetriebe sowie der Sondervermögen der Stadtgemeinde Bremen,
 - Zusammenfassung der Vermögensnachweise Land und Stadtgemeinde Bremen,
 - Entwicklung der fundierten Schulden der bremischen Körperschaften,
 - Zusammenstellung über die Schulden der Gesellschaften mit mehrheitlicher Beteiligung Bremens,
 - Nachweisung der Einnahmen und Ausgaben der unselbständigen Stiftungen und Vermächnisse sowie der Sonderhaushalte der Freien Hansestadt Bremen (Stadtgemeinde).

- 19** Die Haushaltsrechnung enthält als Anlage 3 auf S. 73 auch den Vermögensnachweis zum 31. Dezember 2006. 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.
- 20** Der Vermögensnachweis enthält die Bestände an Vermögen und Schulden am Jahresanfang, deren Veränderungen im Laufe des Jahres und die sich daraus ergebenden Bestände am Jahresende. Die Vermögens- und Schuldenposten sind näher erläutert (vgl. Anlage 3, S. 74 ff. der Haushaltsrechnung). Darüber hinaus liegen dem Rechnungshof weitergehende Unterlagen zum Vermögensnachweis vor.
- 21** Gemäß Gesetz über die Errichtung eines Bremer Kapitaldienstfonds vom 23. November 1999 (Brem.GBl. S. 271) wird der BKF 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. Sie ist im Finanzplan 2007 bis 2011 vom 27. Januar 2008 veröffentlicht worden. Der Stand der Forderungen und Verbindlichkeiten des BKF ist aus der Anlage 4 (S. 111) zur Haushaltsrechnung des Landes ersichtlich (vgl. Jahresbericht 2008 - Land -, Tz. 30).

4 Abschluss der Ressorthaushalte (Verfahren, Rücklagen, Reste)

- 22** Die Senatorin für Finanzen bewirtschaftet die Haushaltsreste zum Jahresschluss für Land und Stadt auf der Grundlage des Produktgruppenhaushalts, der die beiden Gebietskörperschaften umfasst. Ebenso rechnet sie auf dieser Grundlage auch die Mehr- und Mindereinnahmen auf und bildet Rücklagen und Verlustvorträge für Land und Stadtgemeinde. Die Senatorin für Finanzen hat in ihrer Vorlage für die Sitzung der Haushalts- und Finanzausschüsse am 20. April 2007 zur Abrechnung der Produktgruppenhaushalte 2006 (Vorlage 16/596 L, zugleich 16/647 S) dargestellt, wie sich die Verlustvorträge, Rücklagen und Reste seit dem Haushaltsjahr 2001 entwickelt haben.

Der Rechnungshof hat die Aufstellung der Senatorin für Finanzen über die Abrechnung der Haushalte in seinem Jahresbericht 2008 - Land - unter Tz. 31 wiedergegeben.

- 23** Aus der Tabelle geht hervor, dass mit Abschluss des Haushalts 2006 Verluste in Höhe von insgesamt rd. 8,1 Mio. € in das Folgejahr übertragen worden sind. Die Höhe der Rücklagen und Reste insgesamt betrug rd. 93,4 Mio. €. Darunter sind Ausgabereste von rd. 31,0 Mio. € und investive Rücklagen von rd. 49,4 Mio. € zu nennen. Bei Ausgaberesten handelt es sich um nicht verbrauchte konsumtive Haushaltsmittel, die im Folgejahr nicht mehr finanziert sind. Daher muss grundsätzlich bei Inanspruchnahme eines Ausgaberestes auf einen entsprechenden Teil des Haushaltsanschlags verzichtet werden. Investive Rücklagen resultieren aus nicht verbrauchten investiven Haushaltsmitteln, die mit einer entsprechenden Kreditemächtigung unterlegt sind. Daher können sie bei Bedarf im Folgejahr zusätzlich zu den Haushaltsanschlügen in Anspruch genommen werden.

5 Übereinstimmung zwischen der Haushaltsrechnung und den Büchern (§ 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO)

- 24** 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 2006 und die in den Büchern der Kasse aufgeführten Beträge stimmen - soweit sie geprüft wurden - überein.
- 25** Stellt der Rechnungshof im Rahmen seiner Prüfungstätigkeit bei den Ressorts Unstimmigkeiten bei den Einnahmen und Ausgaben fest, verabredet er mit den Verantwortlichen, wie diese Mängel zu beheben sind.

6 Kassen- und rechnungsmäßiges Ergebnis

- 26** Der Abschluss der bremischen Haushalte für das Haushaltsjahr 2006 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 3.714.876.671,52 € für das Land und 2.824.778.418,21 € für die Stadtgemeinde, somit insgesamt jeweils 6.539.655.089,73 € aus.

- 27** Tatsächlich sind im Jahr 2006 - wie auch in Vorjahren - für beide Gebietskörperschaften höhere Einnahmen auf Haushaltsstellen eingegangen und zunächst gebucht worden, wegen fehlender Annahmeanordnungen sind sie jedoch in das Folgejahr verschoben worden (vgl. Jahresbericht 2007 - Stadt -, Tz. 31 f.).
- 28** Die Zahl dieser Fälle hat weiter abgenommen. Im Jahr 2006 waren es noch 1.158 Fälle mit einer Gesamtsumme von 138.951,07 € (2005: rd. 1.750 Fälle und rd. 451.000 €).

7 Finanzierungssaldo

- 29** Der Finanzierungssaldo gemäß § 82 LHO wird im Bund und in den Ländern nach einem einheitlichen Schema berechnet. Er ergibt den Kreditbedarf der Gebietskörperschaften und ist für das Haushaltsjahr 2006 auf Seite 55 der Haushaltsrechnung dargestellt. Er ist abzulesen aus der Gegenüberstellung der Ist-Einnahmen (ohne Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt, ohne Entnahmen aus Rücklagen und ohne Einnahmen aus kassenmäßigen Überschüssen) und der Ist-Ausgaben (ohne Ausgaben zur Schuldentilgung am Kreditmarkt, ohne Zuführung an Rücklagen und ohne Ausgaben zur Deckung eines kassenmäßigen Fehlbetrags). In Bremen wird außerdem sowohl bei den Einnahmen als auch bei den Ausgaben die Summe der Erstattungen innerhalb der Haushalte herausgerechnet. Von geringfügigen Beträgen abgesehen, ist dies jedoch für den Saldo im Abschluss neutral. Für das Jahr 2006 wies die Haushaltsrechnung der Stadt Bremen beim Finanzierungssaldo eine Unterdeckung von 229.349.239,65 € auf.

8 Haushaltsüberschreitungen (§ 97 Abs. 2 Nr. 2 LHO)

- 30** Gemäß § 34 Abs. 2 Satz 2 LHO sind Ausgabemittel so zu bewirtschaften, dass sie zur Deckung aller Ausgaben ausreichen, die unter die einzelne Zweckbestimmung fallen. Das gilt auch, wenn sie gemäß § 4 HG 2006 deckungsfähig sind und 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 2006). Werden Ausgaben über die Ausgabeermächtigung für eine Haushaltsstelle oder einen Deckungskreis hinaus geleistet, verstößt dies gegen das Budgetrecht des Parlaments. Gemäß § 97 Abs. 2 Nr. 2 LHO hat der Rechnungshof darüber zu berichten, ob und in welcher Weise vom Haushaltssoll ohne Genehmigung des Parlaments abgewichen worden ist.

- 31** Für das Haushaltsjahr 2006 hat der Rechnungshof 15 Überschreitungen mit einem Betrag von zusammen 833.320,75 € bei Haushaltsstellen ermittelt, die nicht zu einem Deckungskreis gehörten. Ferner hat er 17 Überschreitungen von Deckungskreisen mit einer Gesamtsumme von 2.488.550,42 € festgestellt. Zusammen sind das 32 Überschreitungen in einer Gesamthöhe von 3.321.871,17 €. Im Vorjahr waren es zusammen 42 Überschreitungen mit einer Gesamthöhe von 14.596.316,53 €.
- 32** 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. sind geringere Beträge den Rücklagen zugeführt worden. Dies ändert jedoch nichts daran, dass das Bewilligungsrecht des Parlaments verletzt worden ist. Die Senatorin für Finanzen hat die Ressorts im November 2006 mit ihrem Schreiben über den Jahresabschluss nochmals ausdrücklich angehalten, für das Haushaltsjahr 2006 Haushaltsstellen und Deckungskreise nicht zu überschreiten. Trotz dieses Hinweises, der die Ressorts an eine Selbstverständlichkeit erinnerte, ist das Budgetrecht des Parlaments erneut verletzt worden.

9 Erwirtschaftung von veranschlagten Minderausgaben und nicht erreichten Einnahmeanschlügen

- 33** Der Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2006 enthält bei 9 Haushaltsstellen veranschlagte Minderausgaben in Höhe von insgesamt 4.776.330 €.
- 34** Die Senatorin für Finanzen überwacht, ob die Ressorts die in ihren Haushalten veranschlagten Minderausgaben erwirtschaften. Sie hat sich zur Auflösung der veranschlagten Minderausgaben geäußert (Vorlage 16/595 L, zugleich 16/646 S für die Sitzungen der Haushalts- und Finanzausschüsse am 20. April 2007, „Vorläufiger Abschlussbericht Produktgruppenhaushalt 2006“, S. 46). Die veranschlagten Minderausgaben sind im Vollzug der Haushalte vollständig haushaltsstellengerecht aufgelöst worden.
- 35** Darüber hinaus hat die Senatorin für Finanzen auch überwacht, ob für nicht erreichte Einnahmeanschlüge Ausgaben eingespart oder Mehreinnahmen an anderer Stelle nachgewiesen worden sind. Bei einigen nicht erreichten Einnahmeanschlügen sind Einsparungen sowie Mehreinnahmen an anderer Stelle nicht nachgewiesen, sondern Verlustvorträge gebildet worden.

10 Einhaltung der haushaltsgesetzlichen Kreditermächtigungen

- 36** Das HG 2006 hat in § 13 vorgesehen, dass die Senatorin für Finanzen für verschiedene Zwecke betraglich begrenzt Kredite aufnehmen darf. Der Rechnungshof hat geprüft, ob sie die Ermächtigungsgrenzen eingehalten hat.
- 37** Gemäß § 13 Abs. 3 HG hat der Ermächtigungsrahmen für Kassenkredite 8 % der veranschlagten Haushaltsmittel betragen; das sind 204.142.164,00 €. Diesen Rahmen hat die Senatorin für Finanzen stets eingehalten.
- 38** Die Senatorin für Finanzen hat gemäß § 13 Abs. 6 Nr. 2 HG für investive Zwecke für das „Sondervermögen Hafen“ Kredite in Höhe von 230.902.150 € aufnehmen dürfen. Im Jahr 2006 hat sie für diesen Zweck 273.290.000 € aufgenommen.
- 39** In diesem Betrag sind Mittel in Höhe von 91,8 Mio. € aus der Kreditermächtigung des Jahres 2005 enthalten. Weil das zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2005 spät verabschiedet worden ist, konnten Zahlungen erst Anfang 2006 geleistet werden. Diese Zahlungen hätten dem Jahr 2005 zugerechnet werden müssen.
- 40** Die übrigen Kreditermächtigungen aus § 13 HG hat die Senatorin für Finanzen entweder nicht in voller Höhe oder gar nicht in Anspruch genommen.

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

- 41** Die Senatorin für Finanzen ist gemäß § 13 Abs. 5 und § 17 Abs. 1 HG 2006 ermächtigt gewesen, neue Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen bis zu 592,1 Mio. € zu übernehmen.
- 42** Neue Verpflichtungen ist sie in Höhe von rd. 195,7 Mio. € eingegangen. Der Gesamtbestand der Verpflichtungen hat sich gegenüber dem Stand vom 31. Dezember 2005 um rd. 362 Mio. € vermindert. Am 31. Dezember 2006 hat er 433.212.271,77 € betragen.
- 43** Die Ermächtigungsgrenzen des HG 2006 sind nicht überschritten worden.

III Schulden, Zinsen und Steuern

1 Schuldenentwicklung

44 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 ^{3, 4}	Schuldenstand der Eigenbetriebe und Sondervermögen ⁵	Gesamt- Schuldenstand am Jahresende	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
2006	4.450.490	610.188	5.060.678	470.684

45 Die über den Haushalt abgewickelten Schulden haben sich insgesamt um rd. 471 Mio. € auf rd. 5.061 Mio. € erhöht. Der gegenüber dem Vorjahr angestiegene Schuldenstand der Eigenbetriebe und Sondervermögen ist im Wesentlichen auf hohe Kreditaufnahmen bei den städtischen Sondervermögen zurückzuführen.

³ Stand der Schulden am jeweiligen Jahresende, soweit sie auf Geldaufnahmen beruhen, die aufgrund von Ermächtigungen durch die Haushaltsgesetze getätigt wurden (ohne Kassenkredite).

⁴ Die Schuldenstände unterscheiden sich von denen, die die Senatorin für Finanzen in den Vermögensnachweisen für das Land und die Stadt darstellt, weil der Rechnungshof die Schulden im Wesentlichen haushaltsjährlich abgrenzt (14. Monat), während Stichtag für die Schuldenstände im Vermögensnachweis der 31. Dezember ist. Zu evtl. weiteren Ursachen für unterschiedliche Schuldenstände vgl. Jahresbericht 2008 - Land -, Tz. 47 ff. Bei den Schuldenständen der Betriebe hat der Rechnungshof - wie auch in den Vorjahren - die im Vermögensnachweis genannten Beträge übernommen.

⁵ Die Schulden der Eigenbetriebe wurden vor 1993 nicht separat erfasst.

46 Als schuldengleich hat die Senatorin für Finanzen in ihrem Vermögensnachweis zum 31. Dezember 2006 „Sonstige Verpflichtungen“ in Höhe von rd. 136,1 Mio. € dargestellt. In diesem Betrag sind auch Kredite enthalten, die aufgrund besonderer haushaltsgesetzlicher Ermächtigung (s. Tz. 36 ff.) zu Lasten der Stadtgemeinde Bremen aufgenommen worden sind. Darüber hinaus bestehen Verbindlichkeiten, die sich aus Schuldenaufnahmen bremischer Beteiligungsgesellschaften ergeben haben.

(vgl. Jahresbericht 2008 - Land -, Tz. 38)

47 Die im Vermögensnachweis aufgeführten und in der Übersicht im Gesamtbetrag enthaltenen Schuldenstände der Betriebe zum 31. Dezember 2006 betragen im Einzelnen:

Schuldenstände der städtischen Betriebe, in T€ gerundet, Rundungsdifferenzen sind möglich			
Betrieb⁶	31. Dezember 2005	31. Dezember 2006	Veränderungen
Bremer Entsorgungsbetriebe	82.153	55.842	-26.312
Werkstatt Bremen	1.285	1.212	-73
Stadtgrün Bremen	205	153	-51
Bremer Baubetrieb, GebäudeTM	97	92	-5
OP St.-Jürgen-Str.	19.113	18.757	-357
Sondervermögen SVIT, Bereich Immobilien	101.581	124.850	23.268
Sondervermögen SVIT, Bereich Technik	6.940	5.778	-1.163
Sondervermögen Hafen für Neubau Kaiser-schleuse	0	7.500	7.500
Sondervermögen Hafen für CT III ⁷	0	39.400	39.400
Sondervermögen Hafen für CT IV	110.000	296.440	186.440
Sondervermögen Überseestadt	56.000	56.000	0
Sondervermögen Hafen für JadeWeserPort	0	4.850	4.850
Summe:	377.374	610.874	233.499
abzüglich enthaltene „Altschulden“ ⁸	-808	-685	-123
Gesamtschulden ohne „Altschulden“	376.567	610.188	233.622

⁶ Die Sondervermögen sowie das Bauprojekte „OP St.-Jürgen-Str.“ sind abrechnungstechnisch wie Betriebe behandelt worden.

⁷ Die Schuldenstände des Sondervermögen Hafen für das Projekt CT III sind zuvor innerhalb des BKF dargestellt worden.

⁸ Die sog. „Altschulden“ der Betriebe sind die bei der Gründung ausgewiesenen Kredite. Sie sind im Schuldenstand der Stadtgemeinde enthalten und müssen bei der Gesamtbetrachtung abgezogen werden. Die „Altschulden“ werden nach und nach zurückgeführt.

Die Schulden der städtischen Betriebe haben sich gegenüber dem Jahr 2005 um rd. 233,6 Mio € auf rd. 610,2 Mio. € erhöht.

2 Verhältnis der Schulden und Zinsen zu den Steuern

48 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 ⁹	Schuldenstand am Jahresende ¹⁰	Schulden zu Steuern, %	Zinsen ¹¹	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
2006	871.344	5.060.678	580,8	180.032	20,7

49 Im Jahr 2006 hat sich das Steueraufkommen einschließlich der Finanzaufweisungen gegenüber dem Vorjahr um rd. 117,4 Mio. € erhöht. Das Steueraufkommen setzt sich aus rd. 631,6 Mio. € Steuereinnahmen und rd. 239,7 Mio. € Zuweisungen zusammen.

⁹ Einschließlich der steuerähnlichen Abgaben und der Einnahmen nach dem Gesetz über Finanzaufweisungen an die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven.

¹⁰ Stand der Schulden am jeweiligen Jahresende, soweit sie auf Geldaufnahmen beruhen, die aufgrund von Ermächtigungen durch die Haushaltsgesetze getätigt worden sind (ohne Kassenkredite).

¹¹ Zinsen und Disagio für die aufgeführten Schulden einschließlich der Zinsen für Kassenkredite (2006 haben die Zinsen für Kassenkredite 2.927,8 T€ betragen; hierin enthalten: 1.827,7 T€ Zinsen für Kassenkredite an Betriebe gemäß § 26 LHO). Die Zinsen für die von den Betrieben aufgenommenen Schulden sind nicht enthalten.

- 50** Die Zinsausgaben sind in den letzten Jahren weiter angestiegen. Sie haben sich um rd. 4,9 Mio. €, das sind rd. 2,8 % mehr gegenüber dem Vorjahr, auf rd. 180 Mio. € erhöht. Da sich die Steuereinnahmen jedoch um 15,6 % auf rd. 871 Mio. € verbessert haben, hat sich auch die Zins-Steuer-Quote um 2,5 Prozentpunkte auf rd. 20,7 % verbessert. Die im Jahresbericht 2008 - Land -, Tz. 57 ff. beschriebenen ungleichen Datengrundlagen zwischen den Zins-Steuer-Quoten des Finanzressorts und des Rechnungshofs gelten für die Stadt nicht.

IV Einzelne Prüfungsergebnisse

Inneres

Standesämter

Kirchenaustritt

Für die Beglaubigung einer Kirchenaustrittserklärung durch einen Standesbeamten sollte eine Gebühr erhoben werden.

- 51** An die Mitgliedschaft in einer Kirche hat der Staat die Pflicht geknüpft, Kirchensteuer zu zahlen. In der Freien Hansestadt Bremen erlaubt § 1 Kirchensteuergesetz (KiStG) den Kirchen, nach eigenem Recht Steuern zu erheben.
- 52** Gemäß § 10 Abs. 1 KiStG hat jedes Kirchenmitglied das Recht, aus der Kirche auszutreten. Der Kirchenaustritt beendet die staatlich registrierte Mitgliedschaft. Die ausgetretene Person muss keine Kirchensteuer mehr zahlen.
- 53** Der Austritt ist gegenüber der Kirche zu erklären. Dies kann persönlich oder schriftlich geschehen. Die Kirche erhebt dafür keine Gebühren. Möchte ein Kirchenmitglied seinen Austritt nicht persönlich gegenüber einem Vertreter der Kirche erklären, kann es stattdessen eine Austrittserklärung einreichen. Sie ist von einem Standesbeamten zu beglaubigen. Diese Dienstleistung ist in Bremen bisher gebührenfrei (§ 10 Abs. 2 KiStG).
- 54** Der Rechnungshof hat vorgeschlagen, für die Beglaubigung einer Austrittserklärung durch den Standesbeamten eine Gebühr zu erheben. Der Austrittswillige nimmt eine Dienstleistung in Anspruch und verursacht dadurch einen Verwaltungsaufwand. Diesen Aufwand, der für das Austrittsverfahren nicht zwingend erforderlich ist, sollte er abgelteten. Austrittswillige werden in ihrer Religionsfreiheit nicht beeinträchtigt. Sie können ihren Austritt auch persönlich bei der Kirche erklären.
- 55** Das Standesamt Bremen-Mitte hat in den Jahren 2004 bis 2006 rd. 650 Kirchenaustritte beglaubigt.

- 56** Gemäß § 4 Abs. 1 Bremisches Gebühren- und Beitragsgesetz werden für Amtshandlungen Verwaltungsgebühren erhoben. Die Höhe der Gebühr kann nach unterschiedlichen Methoden bestimmt werden. Richtet sie sich nach der benötigten Zeit eines Beamten des gehobenen Dienstes, wären 13,50 € anzusetzen. Orientiert sie sich an einer Gebühr für eine vergleichbare Tätigkeit, z. B. für die Beglaubigung von Unterschriften, würde sie 5 € betragen. Bei gleich bleibender Zahl von Beglaubigungen würde Bremen je nach festgelegter Gebührenhöhe zwischen 3,3 T€ und 8,8 T€ pro Jahr einnehmen.
- 57** Um eine Gebühr erheben zu können, ist die Änderung des § 10 Abs. 2 KiStG erforderlich.
- 58** Der Rechnungshof hat den Senator für Inneres gebeten, sich bei der Senatorin für Finanzen für eine Änderung des Kirchensteuergesetzes einzusetzen und die entsprechende Kostenordnung zu ergänzen. Der Senator für Inneres hat dem Vorschlag des Rechnungshofs zugestimmt. Er hat die Senatorin für Finanzen gebeten, eine entsprechende Gesetzesänderung in das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren einzubringen.
- 59** Die Senatorin für Finanzen hat erklärt, sie werde dies im Rahmen einer im Jahr 2008 notwendigen Änderung des Kirchensteuergesetzes veranlassen.

Bildung

Berufsbildende Schulen

Werkstätten in der beruflichen Bildung

Das Bildungsressort kann bei berufsbildenden Schulen schrittweise bis zu 13 Mio. € jährlich einsparen; damit könnte es über mehr Mittel für sein erklärtes Ziel verfügen, die grundlegende schulische Bildung zu stärken.

Hierfür ist es notwendig,

- **jeden berufsqualifizierenden Bildungsgang im gewerblich-technischen Bereich jeweils nur einem Standort zuzuordnen,**
- **aufwendige technische Einrichtungen als fachliche Schwerpunkte an jeweils nur einem Schulstandort zu konzentrieren oder mit externen Partnern zu realisieren,**
- **Bildungsgänge im gewerblich-technischen Bereich an andere Schulen zu verlagern, um Schulstandorte auflösen zu können,**
- **die Klassenfrequenzen der berufsbildenden Schulen an die der allgemeinbildenden Schulen anzugleichen.**

1 Fragestellung, Ziel und Schwerpunkt der Prüfung

- 60** Die städtische Deputation für Bildung hat das Bildungsressort im Juli 2006 gebeten, zum Standortkonzept für die allgemeinbildenden Schulen der Stadtgemeinde Bremen auch eines für die berufsbildenden Schulen (BS) zu erarbeiten. Sie hat vom Ressort gefordert, quantitative und qualitative Rahmenvorgaben zu setzen und daraus resultierende Veränderungen für einzelne Standorte vorzuschlagen. Das Standortkonzept liegt angesichts der Komplexität des Auftrags noch nicht vor.
- 61** Der Rechnungshof hat mit seiner Prüfung das Ziel verfolgt, Kriterien für Personaleinsatz und Lerngruppengrößen in der beruflichen Bildung zu benennen sowie Kriterien zu entwickeln, wie Schulstandorte in der beruflichen Bildung besser genutzt werden können. Diese Kriterien bestimmen den Bedarf an Schulraum und beeinflussen unmittelbar ein Standortkonzept.

- 62** Werkstätten können im Gegensatz zu gewöhnlichen Unterrichtsräumen aufgrund ihres Zuschnitts und ihrer Ausstattung mit z. T. aufwendigen Maschinen nicht leicht an andere Orte verlegt werden. Mit einem Standortkonzept insbesondere für gewerblich-technische Bildungsgänge, die Werkstätten als Lernorte nutzen, bereitet das Ressort Entscheidungen vor, die langfristig wirken und nicht leicht zu korrigieren sind.
- 63** Der Rechnungshof hat deshalb von den insgesamt 17 öffentlichen berufsbildenden Schulen der Stadtgemeinde Bremen alle 10 mit gewerblich-technischen Bildungsgängen (GT-Schulen) - auch vor Ort - untersucht. In der folgenden Tabelle sind die Schulen mit gewerblich-technischen Bildungsgängen aufgeführt:

Öffentliche berufsbildende Schulen der Stadtgemeinde Bremen mit gewerblich-technischen Bildungsgängen	
Gewerblich-technisch orientierte berufsbildende Schulen (GT-Schulen)	Berufsbildende Schulen mit lediglich einem gewerblich-technischen Bildungsgang
Allgemeine Berufsschule (ABS) BS für Metalltechnik Wilhelm-Wagenfeld-Schule BS Vegesack Technisches Bildungszentrum Mitte (TBZ) BS Alwin-Lonke-Straße BS Rübekamp	BS Utbremen - Augenoptiker BS Blumenthal - Friseur BS Walle - Zahntechniker

- 64** Zusätzlich hat er das Berufsfortbildungszentrum „HandWERK“ der Handwerkskammer Bremen besucht und mit der Geschäftsleitung gesprochen.

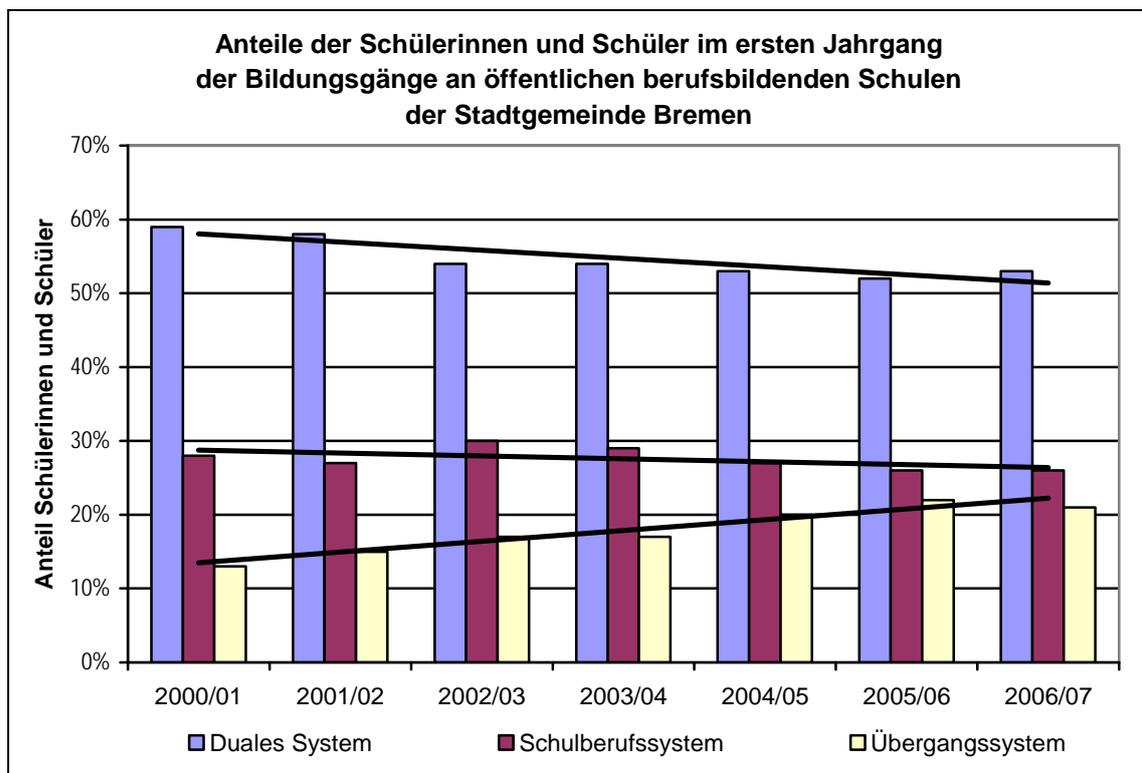
2 Berufliche Bildung im Bildungsbericht 2006

- 65** Jede Ausbildung im Anschluss an die allgemeinbildende Schule, also auch ein Studium an einer Fachhochschule oder Universität, hat einen berufsqualifizierenden Abschluss zum Ziel. In Deutschland hat sich aber eingebürgert, mit dem Begriff „berufliche Bildung“ die schulischen und betrieblichen Ausbildungsprozesse zu verknüpfen, die zwischen allgemeinbildenden Schulen und Hochschulen stattfinden.

- 66** Die Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (KMK) und das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) haben im Jahr 2006 den Bericht „Bildung in Deutschland“ (Bildungsbericht 2006) vorgelegt. Im Bericht wird u. a. die berufliche Bildung untersucht. Der Bericht ordnet die in Deutschland überaus differenzierten Bildungsgänge der berufsbildenden Schulen drei Sektoren zu:
- **Duales System** - Die Ausbildung findet sowohl in der Schule als auch im Ausbildungsbetrieb statt und führt zu einem berufsqualifizierenden Abschluss.
 - **Schulberufssystem** - Die Ausbildung findet ausschließlich in der Schule statt. Sie führt ebenfalls zu einem berufsqualifizierenden Abschluss; bei einzelnen Bildungsgängen berechtigt der Abschluss zu einem Hochschulstudium.
 - **Übergangssystem** - Es muss die Schülerinnen und Schüler aufnehmen, die noch der Schulpflicht unterliegen und keinen Bildungsgang in einem der beiden anderen Sektoren besuchen. Diese Schülerinnen und Schüler haben entweder noch nicht die formale Voraussetzung für einen nachfolgenden Ausbildungsabschnitt erworben oder dort keinen Platz gefunden. Das Übergangssystem soll Grundfertigkeiten und Kompetenzen vermitteln sowie soziales Verhalten stärken. Es vermittelt keinen berufsqualifizierenden Abschluss. Es soll den Übergang in eine nachfolgende Berufsausbildung vorbereiten. Schülerinnen und Schüler können hier einen allgemeinbildenden Abschluss nachholen oder einen höherwertigen allgemeinbildenden Abschluss erreichen.
- 67** Der Rechnungshof hat sich die Sichtweise des Bildungsberichts 2006 zu Eigen gemacht. Die dort formulierten Ausbildungsziele wirken sich insbesondere auf die finanzielle Ausstattung der Bildungsgänge aus, die Werkstätten nutzen. Gewerblich-technische Bildungsgänge, die berufsqualifizierende Abschlüsse vermitteln, benötigen Werkstätten, die dem Stand der Technik in der Arbeitswelt entsprechen. Bildungsgänge im Übergangssystem vermitteln Schülerinnen und Schülern dagegen überfällige, grundlegende Fertigkeiten wie Lesen, Schreiben und Rechnen sowie soziales Verhalten. Sie nutzen Werkstätten lediglich, um diese grundlegenden Fertigkeiten handlungs- und praxisorientiert unterrichten zu können. Ein zukünftiges Standortkonzept muss die unterschiedlichen Anforderungen der verschiedenen Ausbildungsziele berücksichtigen.

3 Strukturdaten berufsbildender Schulen in Bremen

68 Die öffentlichen berufsbildenden Schulen der Stadtgemeinde Bremen unterrichteten im Schuljahr 2006/07 insgesamt rd. 20.000 Schülerinnen und Schüler im Dualen System, Schulberufs- und Übergangssystem. Die drei Sektoren sind nicht nach Standorten getrennt eingerichtet, sondern an einem Standort können alle drei Sektoren vertreten sein. Das folgende Diagramm zeigt standortübergreifend für die drei Sektoren, wie sich die Anteile der Schülerinnen und Schüler entwickelt haben, die einen Bildungsgang an einer berufsbildenden Schule begonnen haben:



69 Danach zeigt der Trend für das Duale System im Zeitraum von 2000/01 bis 2006/07 nach unten. Im Schuljahr 2006/07 haben nur noch rd. die Hälfte der Schülerinnen und Schüler einen Bildungsgang im Dualen System begonnen. Die andere Hälfte verteilt sich auf das Schulberufssystem und das Übergangssystem. Dabei weist der Trend für das Schulberufssystem ebenfalls nach unten. Allein der Anteil im Übergangssystem steigt tendenziell.

- 70** Die Anteile der drei Sektoren haben sich deutlich verschoben. Eine steigende Zahl Schülerinnen und Schüler durchläuft zunächst das Übergangssystem. Das bedeutet eine längere durchschnittliche Verweildauer für Schülerinnen und Schüler in den berufsbildenden Schulen und für die Schulen höhere Kosten.
- 71** Der Bildungsbericht 2006 belegt, dass diese Entwicklung - abnehmender Anteil im Dualen System und Schulberufssystem bei gleichzeitiger Zunahme im Übergangssystem - auch bundesweit stattgefunden hat. Er hat für das Schuljahr 2004/05 aufgezeigt, dass im Bundesdurchschnitt nur noch 43 % der Schülerinnen und Schüler eine Ausbildung im Dualen System beginnen. Verglichen damit liegt der Wert für Bremen mit 53 % deutlich höher. Bremen als Stadtstaat hat im Vergleich zu Flächenstaaten besonders viele „Einpendler“ aus dem Umland, die einen Ausbildungsbetrieb in der Stadt gefunden haben. Sie müssen ihrer Berufsschulpflicht in Bremen nachkommen.
- 72** Die Altersverteilung für das Schuljahr 2006/07 belegt, dass rd. zwei Drittel aller Schülerinnen und Schüler der berufsbildenden Schulen volljährig waren. Selbst bei Eintritt in den ersten Jahrgang eines Bildungsgangs galt dies bereits für rd. die Hälfte aller Schülerinnen und Schüler.
- 73** Die berufsbildenden Schulen unterrichten durchgängig in Fachklassen. Die folgende Tabelle zeigt für das Schuljahr 2006/07, wie viele Schülerinnen und Schüler durchschnittlich einer Klasse in den drei Sektoren angehört haben:

Klassenfrequenzen in den öffentlichen berufsbildenden Schulen der Stadtgemeinde Bremen (Schuljahr 2006/07)			
	Duales System	Schulberufssystem	Übergangssystem
alle Schulen	20,9	22,2	16,4
nicht GT-Schulen	22,0	22,6	19,9
GT-Schulen	19,7	21,3	14,6

- 74** Die Tabelle schlüsselt die Klassenfrequenzen nach nicht gewerblich-technischen und gewerblich-technischen Schulen auf. Die Klassenfrequenz für alle berufsbildenden Schulen lag im Schuljahr 2006/07 bei durchschnittlich 20,0 Schülerinnen und Schülern

und war damit kleiner als die Werte für die Primarstufe mit durchschnittlich 21,9 und für die Sekundarstufe I mit 23,9 Schülerinnen und Schülern je Klasse. Alle drei Werte entsprechen dem Bundesdurchschnitt.

- 75** Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) veröffentlicht jährlich den Bericht „Bildung auf einen Blick“. Diese Berichte belegen: Deutschland sticht die „späte“ schulische Bildung in der Sekundarstufe II - gymnasiale Oberstufe und berufliche Bildung - besser mit Ressourcen aus als die frühe und grundlegende Bildung in der Primarstufe und Sekundarstufe I. Darin unterscheidet sich Deutschland deutlich von den meisten anderen untersuchten Ländern.
- 76** Der Erfolg der berufsbildenden Schulen hängt unmittelbar von dem Kompetenzniveau ab, das allgemeinbildende Schulen ihren Schülerinnen und Schülern mit auf den Weg in die schulische oder außerschulische Berufsausbildung geben. Die berufsbildenden Schulen müssen darauf aufbauen. Die OECD hat in ihren PISA-Studien das Kompetenzniveau der 15-jährigen Schülerinnen und Schüler am Ende der Sekundarstufe I untersucht und für Deutschland festgestellt, dass die erworbenen Qualifikationen in vielen Fällen nicht ausreichend sind. Damit sinkt auch die Qualität der beruflichen Bildung. Berufliche Bildung gerät zunehmend zu einem „Reparaturbetrieb“.
- 77** Als Konsequenz hatte die KMK bereits 2002 beschlossen, mehr Gewicht auf die grundlegende schulische Bildung in der Primarstufe und Sekundarstufe I zu legen. Auch Bremen hat sich diesem Ziel verpflichtet. Mehr Gewicht bedeutet, die Primarstufe und Sekundarstufe I mit höheren Personal- und Sachmitteln auszustatten.
- 78** Steigende Schülerzahlen im Übergangssystem sind nicht nur Folge des veränderten Arbeitsmarkts. Sie sind auch ein deutliches Zeichen, dass die Kompetenzen dieser Schülerinnen und Schüler für eine berufsqualifizierende Ausbildung im Dualen System und Schulberufssystem nicht weit genug entwickelt sind.

4 Werkstätten gemeinsam nutzen

- 79** Die Ausbildung im Dualen System baut darauf auf, dass technische Geräte und Maschinen am Lernort Betrieb verfügbar sind. Der Betrieb schult die Auszubildenden im Umgang mit der berufsspezifischen Technik. Das Schulberufssystem kennt dagegen

nur den Lernort Schule. Die Schülerinnen und Schüler der gewerblich-technischen Bildungsgänge des Schulberufssystems leisten ihre Praxisanteile in der Schule ab und werden dabei von Lehrmeistern unterwiesen.

- 80** Berufsqualifizierende gewerblich-technische Bildungsgänge benötigen Räume, die kostenintensiv ausgestattet werden müssen, damit sie dem Stand der Technik im Arbeitsleben entsprechen. Die Anforderungen an das Niveau der Ausbildung im Dualen System und im Schulberufssystem sind vergleichbar. Beide führen zu einem berufsqualifizierenden Abschluss. Die Lernkonzepte, insbesondere der Umfang des handlungsorientierten Anteils am Unterricht, sind dagegen verschieden.
- 81** Im Sprachgebrauch des Ressorts und der Schulen sind „Labore“ die Räume, in denen der handlungsorientierte Unterricht im Dualen System stattfindet, abgegrenzt von den „Werkstätten“ für das Schulberufs- und Übergangssystem. Einige der GT-Schulen haben streng getrennt, wer welche Räume nutzen darf. Auch wer verantwortlich ist, diese Räume für die Schule funktionsfähig zu halten, ist aufgeteilt in zwei „Welten“: Werkstätten sind in der Hand der Lehrmeisterinnen und Lehrmeister, Labore fallen in den Zuständigkeitsbereich der Lehrerinnen und Lehrer.
- 82** Die kostenintensive technische Ausstattung sollte jede berufsbildende Schule trotz unterschiedlicher Lernkonzepte der Bildungsgänge im Dualen System, Schulberufssystem und Übergangssystem als Einheit bereithalten. Nur so kann sie die in den Werkstätten eingesetzten Ressourcen effizient nutzen.

5 Jeden berufsqualifizierenden Bildungsgang einem Standort zuordnen

- 83** Die kostenintensive berufsqualifizierende Ausbildung im gewerblich-technischen Bereich verlangt es, verwandte Bildungsgänge möglichst an einem Standort zu konzentrieren. Die technische Ausstattung kann so von höherer Qualität und trotzdem insgesamt kostengünstiger sein. Auch das Lehrpersonal kann seine Kenntnisse und seinen Unterricht besser an einem Standort mit mehreren Personen „vom Fach“ weiterentwickeln.

- 84** Schülerinnen und Schülern im Dualen System und Schulberufssystem ist zuzumuten, den für sie zuständigen Standort innerhalb des Stadtgebiets aufzusuchen. So viel Mobilität verlangt jeder Betrieb, bei dem sie in Bremen ihren Ausbildungsplatz angetreten haben oder ein Praktikum absolvieren. Diese Schülerinnen und Schüler sind fast oder schon volljährig (s. Tz. 72). Sie erfüllen die Voraussetzung für eine qualifizierende Ausbildung und sollten deshalb hinreichend motiviert sein, auch Wege in der Stadt zurückzulegen.
- 85** Ein zukünftiges Standortkonzept für berufsqualifizierende Bildungsgänge darf bei der Größe Bremens weder die Wegstrecke für Schülerinnen und Schüler oder für Lehrpersonal, noch die Lage des Ausbildungsbetriebs als Faktor heranziehen.
- 86** Für die GT-Schulen hat das Ressort bereits weitgehend jeden berufsqualifizierenden Bildungsgang an nur einem Standort eingerichtet. Nur die folgenden Bildungsgänge werden an mehreren Standorten unterrichtet:
- der Ausbildungsberuf „Friseur/-in“ im Dualen System an der Wilhelm-Wagenfeld-Schule und der BS Blumenthal,
 - einige Ausbildungsberufe im Bereich Elektrik, Elektronik und Mechanik im Dualen System an der BS Vegesack und am Technischen Bildungszentrum (TBZ),
 - der Bildungsgang „Techn. Assistent/-in für Informatik (zweijährig)“ im Schulberufssystem an der BS Vegesack und der BS Utbremen,
 - der Bildungsgang „Gestaltung“ im Schulberufssystem an der Wilhelm-Wagenfeld-Schule und der BS Alwin-Lonke-Straße.
- 87** Der Ausbildungsberuf „Friseur/-in“ ist der einzige handwerkliche Bildungsgang an der ansonsten auf Hauswirtschaft, Gesundheit und Soziales ausgerichteten BS Blumenthal. Die Aussage der Schulleitung, damit zum Kreis der Schulen des Dualen Systems zu gehören, kann kein hinreichender Grund sein, diesen Bildungsgang an der BS Blumenthal zu belassen. Das Argument der räumlichen Nähe zu den Ausbildungsbetrieben in Bremen-Nord rechtfertigt das ebenso wenig.

- 88** Die Wilhelm-Wagenfeld-Schule hat für diesen Bildungsgang deutlich bessere Unterrichtsbedingungen. Auch passt der Ausbildungsberuf „Friseur/-in“ in das gewerblich-technische Umfeld dieser Schule. Deshalb sollte das Ressort den Ausbildungsberuf „Friseur/-in“ nur noch an der Wilhelm-Wagenfeld-Schule anbieten.
- 89** Die Ausbildungsberufe „Elektroinstallateur/-in“, „Elektroniker/-in“, „Industriemechaniker/-in“ und „Mechatroniker/-in“ bzw. deren Ausprägung in einzelne Fachrichtungen werden an der BS Vegesack und am TBZ unterrichtet. Ein zukünftiges Standortkonzept sollte diese Bildungsgänge jeweils einer dieser Schulen zuordnen.
- 90** Sowohl die gewerblich-technische BS Vegesack als auch die überwiegend nicht gewerblich-technische BS Utbremen unterrichten den Bildungsgang „Techn. Assistent/-in für Informatik (zweijährig)“. Dieser Bildungsgang ist nicht gewerblich-technisch ausgerichtet. Die BS Utbremen unterrichtet bereits den Bildungsgang „Techn. Assistent/-in für Informatik (doppelqualifizierend, vierjährig)“ und weitere Bildungsgänge in vergleichbaren Berufsfeldern. Deshalb sollte das Ressort den Ausbildungsberuf „Techn. Assistent/-in für Informatik (zweijährig)“ der BS Utbremen zuordnen.
- 91** Der Bildungsgang „Gestaltung“ wird in unterschiedlichen Ausprägungen sowohl an der Wilhelm-Wagenfeld-Schule als auch an der BS Alwin-Lonke-Straße unterrichtet. Im Schuljahr 2006/07 besuchten zusammen 388 Schülerinnen und Schüler die beiden Schwerpunkte „Bild und Kommunikation“ und „Raum und Form“ an der Wilhelm-Wagenfeld-Schule. Die BS Alwin-Lonke-Straße unterrichtete lediglich 114 Schülerinnen und Schüler im Schwerpunkt „Produkt und Kommunikation“.
- 92** Alle anderen Bildungsgänge im Umfeld Gestaltung hat das Ressort bereits an der Wilhelm-Wagenfeld-Schule zusammengefasst. Deshalb sollte es auch den Bildungsgang „Gestaltung“ mit seinen verschiedenen Schwerpunkten nur noch an der Wilhelm-Wagenfeld-Schule anbieten.

6 Fachliche Schwerpunkte an Schulstandorten konzentrieren

- 93** Die berufsbildenden Schulen haben ihren Unterricht bislang so organisiert, dass er nur an dem Standort stattfindet, an dem der jeweilige Bildungsgang eingerichtet ist. Die GT-Schulen haben für den handlungsorientierten Unterricht die eigenen Werkstätten mit eigenen Personal- und Sachmitteln genutzt. Diese „Eigenständigkeit“ hat zur Folge, dass jede Schule für sämtliche Belange ihres jeweiligen Bildungsgangs ausgestattet sein muss. Das hat zu kostenintensiven Parallelstrukturen geführt.
- 94** Der Unterrichtsbestandteil „Regelungstechnik“ liefert ein Beispiel dafür. Regelungstechnik spielt in vielen gewerblich-technischen Berufen eine wichtige Rolle. Deshalb ist eine dem Stand der Technik angemessene Ausstattung und hohe Kompetenz für den Unterricht erforderlich. Die BS Vegesack ist gut, die BS Metalltechnik und das TBZ eher dürftig ausgestattet. Keine der Schulen hat ihre dafür vorgehaltenen Unterrichtsräume und Labore auslasten können, weil Regelungstechnik in den Bildungsgängen nur zeitweise unterrichtet wird.
- 95** Ein weiteres Beispiel für Parallelstrukturen sind hochkomplexe Werkzeugmaschinen. Die BS Metalltechnik, die BS Vegesack, das TBZ und die BS Alwin-Lonke-Straße halten solche Maschinen vor. Sie können sie nur punktuell in speziellen Unterrichtseinheiten einsetzen. Die Schulleitungen haben berichtet, dass der unregelmäßige Einsatz und die hohen Anforderungen an die Bedienung der Maschinen dazu geführt haben, dass das Lehrpersonal immer wieder unverhältnismäßig viel Zeit aufwenden müsse, um diese Technik in den Unterricht einzubinden.
- 96** Das Bildungsressort kann erheblich bei Investitionen und Betriebsmitteln sparen, wenn es die technischen Einrichtungen jeweils an einem Standort konzentriert. Das wäre nicht nur finanziell vorteilhaft. Auch die Qualität der Ausbildung könnte dadurch gesteigert werden. Das unterrichtende und unterweisende Personal kann einen fachlichen Schwerpunkt, der an einem Standort konzentriert ist und kontinuierlich nachgefragt wird, besser beherrschen und intensiver betreuen.
- 97** Für Schülerinnen und Schüler würde die Einrichtung von fachlichen Schwerpunkten bedeuten, dass sie für einzelne Unterrichtsabschnitte zeitweise an eine andere berufsbildende Schule gehen müssten (s. Tz. 84).

- 98** Für berufsbildende Schulen hätte die Einrichtung fachlicher Schwerpunkte zur Folge, dass sie einzelne Ausbildungsabschnitte, die tage- oder blockweise an anderen Schulen stattfänden, in den Unterrichtsverlauf einplanen müssten. Für die Bildungsgänge an anderen Schulen müssten sie ggf. ihre Werkstätten und ihr Personal anbieten.
- 99** Einige Schulleitungen haben eingewandt, dies widerspreche der beruflichen Pädagogik. Ein „ganzheitlicher“ Unterricht sei dadurch gefährdet. Ein solcher Unterricht müsse allgemeinbildende, fachtheoretische und im Schulberufssystem auch fachpraktische Anteile möglichst eng miteinander verzahnen. Einzelne Unterrichtsabschnitte vorab aufzuteilen und festzulegen verbiete sich, weil dann ein zwischenzeitlicher Wechsel zwischen verschiedenen Unterrichtsbestandteilen nicht möglich sei. Erst recht werde dies eingeschränkt durch blockweisen Unterricht an verschiedenen Standorten. Außerdem habe eine vorab geplante Aufteilung in allgemeinbildende, fachtheoretische und fachpraktische Unterrichtsblöcke zur Folge, dass Schülerinnen und Schüler dem allgemeinbildenden Unterricht fernblieben; das sei vor allem dann der Fall, wenn der Unterricht in Tages- oder Wochenblöcke aufgeteilt werde.
- 100** Ein so weit gefasster „ganzheitlicher“ Handlungsspielraum mag aus der Sicht berufsbildender Schulen wünschenswert sein. Wirtschaftlich ist er nicht. Vielmehr sollte die Schule von Schülerinnen und Schülern, die einen berufsqualifizierenden Abschluss anstreben, die Teilnahme am Unterricht mit den verfügbaren Ordnungsmitteln einfordern. Die Ausstattungs- und Unterrichtsqualität durch fachliche Schwerpunktbildung zu verbessern, würde die von den Schulleitungen befürchteten Einschränkungen mehr als ausgleichen. Nach wie vor sollte gelten, dass die „Federführung“ für Bildungsgänge bei der Schule bleibt, an der sie eingerichtet sind. Auch Schülerinnen und Schüler würden stärkeres Interesse an einer Schule haben, deren Werkstatt technisch besser ausgestattet ist. Das Bildungsressort sollte technisch aufwendige Einrichtungen als fachliche Schwerpunkte an jeweils einem Schulstandort in Bremen konzentrieren.
- 101** Der Rechnungshof sieht sich mit seinem Vorschlag durch die aktuellen Bestrebungen und Beschlüsse der KMK, des BMBF und der Europäischen Union (EU) bestärkt.

- 102** Die KMK hat in einer Erklärung vom 28. Februar 2007 von der Bundesregierung und den Spitzenorganisationen der Wirtschaft gefordert, „die Überspezialisierung der Ausbildungsberufe zu stoppen und bei Neuordnungsverfahren ein Berufskonzept von breit angelegten gemeinsamen Kern- und grundlegenden Fachqualifikationen zu Grunde zu legen“. Das bedeutet, die Ausbildung nicht aus der Spezialität des einzelnen Berufsabschlusses heraus zu strukturieren, sondern stärker an den Basisanforderungen der Berufsfelder zu orientieren.
- 103** Das BMBF hatte im April 2006 einen „Innovationskreis berufliche Bildung“ einberufen. Diesem Gremium gehörten Vertreterinnen und Vertreter der Länder, der Wirtschaftsverbände, der Gewerkschaften, aus Unternehmen sowie Fachleute aus der Berufsbildungspraxis an. Erklärtes Ziel war es, die zentralen Herausforderungen für Innovation im deutschen Berufsbildungssystem zu identifizieren und konkrete Handlungsoptionen zur strukturellen Verbesserung der beruflichen Bildung zu erarbeiten. Dieser Kreis hat im Juli 2007 Empfehlungen und Umsetzungsvorschläge vorgelegt. Darin hat das „Konzept der Ausbildungsbausteine“ einen besonderen Stellenwert.
- 104** Der Bildungsministerrat der EU hat sich auf den Europäischen Qualitätsrahmen (EQR) für lebenslanges Lernen geeinigt. Für die berufliche Bildung sieht dieser ein europäisches Leistungspunktesystem vor (ECVET - European Credit System in Vocational Education and Training). Ziel des Punktesystems ist es, berufliche Qualifikationen trotz national unterschiedlicher Bildungssysteme grenzüberschreitend vergleichbar zu machen. Der Vorschlag der EU beinhaltet, bisherige abschlussbezogene Qualifikationen in zertifizierbare kleinere Einheiten und pädagogisch-didaktische Gliederungen zu unterteilen. Der vom BMBF einberufene Innovationskreis hat bereits Empfehlungen in diese Richtung ausgesprochen.

7 Fachliche Schwerpunkte mit externen Partnern realisieren

- 105** Die Empfehlung des Rechnungshofs, fachliche Schwerpunkte an einzelnen Standorten einzurichten, eröffnet dem Ressort Kooperationsmöglichkeiten sogar außerhalb der eigenen berufsbildenden Schulen. Insbesondere verfügt die Handwerkskammer Bremen mit ihrem Kompetenzzentrum „HandWERK“ über gut ausgestattete Ausbildungsmöglichkeiten, die ebenfalls nicht ausgelastet sind.

- 106** Mit externen Partnern zusammenzuarbeiten, bietet sich auch für den Einsatz teurer Maschinen an, die nur selten genutzt werden. Dann müssten solche gar nicht erst angeschafft werden. Das gilt z. B. für die Materialprüfung. Es erscheint wenig sinnvoll, eine teure Maschine in der Schule vorzuhalten, um einmal im Jahr - wie eine Schulleitung berichtet hat - Schulklassen zu demonstrieren, welchem Druck ein Werkstück nicht mehr Stand hält. Mit externen Partnern, Betrieben und Forschungsinstituten, die über eine entsprechende Ausstattung für ihren laufenden Betrieb verfügen, lassen sich solche Lerneinheiten wirtschaftlicher durchführen. Im Rahmen einer „Exkursion“ zu einem solchen Lernort dürfte auch der Lernerfolg für Schülerinnen und Schüler deutlich höher sein. Sie lernen damit gleichzeitig das Umfeld kennen, in dem solche Verfahren täglich benötigt werden.
- 107** Das Bildungsressort sollte prüfen, welche fachlichen Schwerpunkte aus wirtschaftlichen Gründen und unter Qualitätsaspekten besser mit externen Partnern, insbesondere mit dem Kompetenzzentrum „HandWERK“ der Handwerkskammer, umgesetzt werden können.

8 Vorbauen statt reparieren

- 108** Ausschlaggebend dafür, wie erfolgreich berufsbildende Schulen ihren Auftrag im Übergangssystem umsetzen, ist der Anteil Schülerinnen und Schüler, die vom Übergangssystem in eine berufsqualifizierende Ausbildung wechseln. Die Schülerdaten des Ressorts belegen: Nur rd. 20 % der Schülerinnen und Schüler des Übergangssystems an GT-Schulen haben im folgenden Schuljahr 2006/07 den Wechsel zum Dualen System oder Schulberufssystem geschafft.
- 109** Derzeit gibt es über den erfolgreichen Wechsel aus dem Übergangssystem in eine berufsqualifizierende Ausbildung keinen Ländervergleich der KMK. Deshalb ist eine Wertung auf dieser Ebene nicht möglich. Die Schulleitungen der berufsbildenden Schulen haben die „Erfolgsquote“ im Übergangssystem widersprüchlich bewertet. Einige haben betont, sie bräuchten den überwiegenden Anteil der Schülerinnen und Schüler in eine schulische oder außerschulische Ausbildung. Andere wiederum haben erklärt, selbst wenige Schülerinnen und Schüler für eine nachfolgende Ausbildung zu qualifizieren, sei schon ein Erfolg.

- 110** Das Übergangssystem ist als Angebot notwendig, weil Schülerinnen und Schüler in den vorausgegangenen allgemeinbildenden Schulen keine ausreichenden Qualifikationen erworben haben. Es soll diesen Jugendlichen und jungen Erwachsenen ermöglichen, einen allgemeinbildenden Abschluss nachzuholen. Durch eine breit angelegte, berufsbezogene Grundbildung sollen die Schülerinnen und Schüler auf eine Ausbildung vorbereitet werden. Das Übergangssystem in den berufsbildenden Schulen übernimmt damit die Rolle einer „Reparaturwerkstatt“.
- 111** Nachträglich Schwächen zu beheben, ist doppelt aufwendig. Neben den Ressourcen für die allgemeinbildenden Schulen muss das Bildungsressort für das Übergangssystem zusätzlich Personal- und Sachmittel bereitstellen. Diese Vorgehensweise ist wenig erfolgreich, weil nur ein geringer Anteil der Schülerinnen und Schüler in eine nachfolgende Ausbildung gelangt (s. Tz. 108). Eine „späte“ Reparatur im Übergangssystem hat außerdem keinen Einfluss darauf, dass immer wieder Schülerinnen und Schüler die Sekundarstufe I ohne ausreichende Qualifikation verlassen und das Übergangssystem benötigen. Ziel des Ressorts muss sein, das Übergangssystem in den berufsbildenden Schulen zu verkleinern und möglichst überflüssig zu machen.
- 112** Dieses Ziel kann das Bildungsressort nur erreichen, indem es schrittweise die Zahl der Schülerinnen und Schüler verringert, die eine allgemeinbildende Schule verlassen, ohne für eine weiterführende Ausbildung qualifiziert zu sein.
- 113** Der „Innovationskreis berufliche Bildung“ (s. Tz. 103) hat im Juli 2007 Empfehlungen vorgelegt, wie mehr allgemeinbildende Schulabschlüsse erreicht werden können. Er schlägt insbesondere vor, Aktivitäten und Kooperationen zwischen Wirtschaft und allgemeinbildenden Schulen zu stärken. Er fordert, Schulunterricht und Praxiserfahrung stärker zu verknüpfen. Dabei sollen allgemeinbildende Schulen auch mit externen Bildungseinrichtungen kooperieren, z. B. mit überbetrieblichen Berufsbildungsstätten.
- 114** Für Hauptschulklassen finden seit langem Praxisphasen in den berufsbildenden Schulen statt. Das Ressort plant, einen Teil der Schülerinnen und Schüler der Jahrgänge neun und zehn in Praxisklassen (Profil B) an berufsbildenden Schulen zu unterrichten.

- 115** Das Ressort sollte statt punktueller Praxisphasen oder einzelner Klassen an berufsbildenden Schulen die Zusammenarbeit zwischen allgemein- und berufsbildenden Schulen fördern. So kann verstärkt handlungs- und projektorientierter Unterricht in den allgemeinbildenden Schulen dazu beitragen, dass dort mehr Schülerinnen und Schüler einen Abschluss erreichen. Auf diese Weise käme berufsbildenden Schulen eine neue Rolle zu. Sie würden nicht nachträglich die Mängel der allgemeinbildenden Schulen „reparieren“, sondern rechtzeitig in die allgemeinbildenden Schulen „hineinwirken“, damit anschließend weniger nachzubessern ist.
- 116** Die berufsbildenden Schulen können mit ihren Personal- und Sachmitteln und ihren Erfahrungen aus dem Übergangssystem handlungs- und praxisorientierte Anteile in die allgemeinbildenden Schulen hineinbringen. An welchem Ort sie Schülerinnen und Schüler der allgemeinbildenden Schulen handlungs- und praxisorientiert unterrichten, sollte davon abhängig sein, wie „immobil“ die jeweils für den Unterricht benötigte Arbeitsumgebung ist.

9 Klassenfrequenzen in berufsbildenden Schulen anheben

- 117** Grundlage für Klassengrößen und Ausstattung mit unterrichtendem und unterweisendem Personal sind die Vorgaben „Personalversorgung beruflicher Schulen“ und „Orientierungsrahmen zur Bildung von Klassen an beruflichen Schulen“. Dieses Berechnungsverfahren hatte die städtische Deputation für Bildung im Juni 1994 beschlossen. Ausgehend von Richtwerten für die Größe einer durchschnittlichen „normalen“ Klasse (Richtfrequenz) und dem dafür vorgesehenen Personal (ausgedrückt in Lehrer- und Lehrmeisterwochenstunden), muss das Bildungsressort den konkreten Bedarf ermitteln. Ist eine Klasse größer als die Richtfrequenz, bekommt sie nach diesem Berechnungsverfahren anteilig mehr Wochenstunden zugeteilt; weniger bekommt sie, wenn sie kleiner als die Richtfrequenz ist. Zusätzlich kann das Ressort einen Sonderbedarf zuteilen; u. a. um mehrere Ausbildungsberufe in einer Klasse zusammenzufassen, um das Fachklassenprinzip abzusichern und um jahrgangsübergreifende Klassen zu unterrichten.

9.1 Duales System und Schulberufssystem

118 Der Rechnungshof hat die Schülerzahlen der tatsächlich eingerichteten Klassen und die dafür zugewiesenen Lehrer- und Lehrmeisterwochenstunden in den berufsqualifizierenden Bildungsgängen untersucht und Folgendes festgestellt:

- Mehr als zwei Drittel der Klassen war kleiner als es die Richtfrequenz von 22,5 Schülerinnen und Schülern vorsieht.
- Lag die tatsächliche Klassengröße unter der Richtfrequenz, hatte das Ressort die Lehrer- und Lehrmeisterwochenstunden nicht reduziert.
- Beginnend mit 22 Schülerinnen und Schülern je Klasse hatte das Ressort anteilig zusätzliche Lehrer- und Lehrmeisterwochenstunden als „Überfrequenzzuschlag“ zugewiesen.

119 Die gängige Praxis belegt, dass kein Anlass besteht, kleine Klassen zu vermeiden. Das „rechnet“ sich für berufsbildenden Schulen nicht: Bilden sie größere Klassen, bekommen sie zwar mehr Personal, verlieren aber die insgesamt höhere Personalausstattung für eine größere Zahl kleiner Klassen.

120 Alle Schülerinnen und Schüler im Dualen System und im Schulberufssystem der berufsbildenden Schulen haben zuvor die Sekundarstufe I der allgemeinbildenden Schulen durchlaufen. Der Vergleich mit den dortigen Klassengrößen und deren Personalausstattung zeigt bemerkenswerte Unterschiede:

- In der Sekundarstufe I gilt für das Gymnasium und die Realschule eine Richtfrequenz von 30 und in der Sekundarschule von 25 Schülerinnen und Schülern je Klasse. Lediglich die Hauptschule liegt mit der Richtfrequenz 20 unter der für die berufsqualifizierenden Bildungsgänge.
- In der Sekundarstufe I hat das Ressort die vorgesehenen Lehrerwochenstunden nur gewährt, wenn die Richtfrequenz erreicht wurde. Lag die tatsächliche Klassengröße unter der Richtfrequenz, hat das Ressort einen anteiligen „Unterfrequenzabzug“ berechnet; bei größeren Klassen gab es keinen Zuschlag.

- Berufsqualifizierende Bildungsgänge verfügen in beträchtlichem Umfang über Lehrer- und Lehrmeisterwochenstunden, die über die wöchentlich zu unterrichtende Stundentafel der Klassen hinausgehen. Das ermöglicht der Schule, Klassen zu teilen und in kleineren Gruppen zu unterrichten. Selbst in handlungsorientierten Fächern - wie z. B. Werken - können Schulen der Sekundarstufe I solche „Teilungsstunden“ nur in Ausnahmefällen einsetzen.

- 121** Schülerinnen und Schüler lernen nach dem Wechsel in eine berufsqualifizierende Ausbildung in kleineren Klassen als in der vorausgegangenen Sekundarstufe I. Sie erfahren dort deutlich mehr Betreuung durch Lehrpersonal. Der größte Teil der Schülerinnen und Schüler kommt aus dem Gymnasium und der Realschule, nur wenige aus der Hauptschule. In der berufsbildenden Schule sind sie bereits volljährig oder stehen kurz davor (s. Tz. 72). Die berufsbildenden Schulen sollten deshalb von diesen Schülerinnen und Schülern fordern, sich selbstständig und aktiv am Unterricht zu beteiligen. Das sollten sie in gleich großen Klassen leisten können, wie bereits zuvor in der Realschule und im Gymnasium.
- 122** Das Bildungsressort sollte die Klassengrößen im Dualen System und Schulberufssystem auf die des Gymnasiums und der Realschule der Sekundarstufe I anheben. Das würde für die berufsqualifizierenden Bildungsgänge derzeit eine Richtfrequenz von 30 statt 22,5 Schülerinnen und Schüler je Klasse bedeuten. Lehrer- und Lehrmeisterwochenstunden, die über die wöchentlich je Klasse zu unterrichtenden Stunden hinausgehen, sollte das Ressort nur vergeben, wenn dies im Lehrplan für handlungs- und praxisorientierten Unterricht ausgewiesen ist oder Werkstatt- und Laborunterricht aus Sicherheitsgründen sonst nicht durchgeführt werden könnten. Die Kriterien für „Teilungsstunden“ sollten gleichermaßen für berufsbildende und allgemeinbildende Schulen gelten.
- 123** Im Schuljahr 2006/07 besuchten durchschnittlich 26,7 Schülerinnen und Schüler je Klasse das Gymnasium und 25,8 die Realschule. Dagegen lag in den GT-Schulen die durchschnittliche Klassengröße bei 19,7 im Dualen System und 21,3 im Schulberufssystem (s. Tz. 73).

- 124** Gleicht das Ressort die Klassengrößen an, müssten die GT-Schulen rd. ein Fünftel weniger Klassen unterrichten. Damit entfielen für diese Klassen die Lehrer- und Lehrmeisterwochenstunden. Entsprechend verringert sich auch der Bedarf an Unterrichtsräumen. Weil solche klassenbezogenen Ressourcen den weitaus größten Teil der Ausgaben je Schüler ausmachen, kann das Ressort dadurch Mittel einsparen, die den Ausgaben für ein Fünftel der Schülerinnen und Schüler entsprechen.
- 125** Wenn ein Fünftel - das sind 1.480 der insgesamt rd. 7.400 Schülerinnen und Schüler des Dualen Systems und Schulberufssystems der GT-Schulen im Schuljahr 2006/07 - in größeren Klassenverbänden unterrichtet würde, können dauerhaft rd. 4,9 Mio. € eingespart werden. Dabei hat der Rechnungshof 3.300 € als durchschnittliche jährliche Ausgabe je Schüler unterstellt. Diesen Wert hat das Statistische Bundesamt - aktueller Bezug ist das Haushaltsjahr 2004 - als Durchschnitt aller Bildungsgänge der berufsbildenden Schulen des Landes Bremen ermittelt.

9.2 Übergangssystem

- 126** Die Bildungsgänge des Übergangssystems zielen nicht auf einen berufsqualifizierenden Abschluss. Dadurch hat das Bildungsressort einen großen Gestaltungsspielraum. Das betrifft insbesondere den Richtwert für die Klassengröße, der überwiegend bei 16 Schülerinnen und Schülern je Klasse liegt, und den entsprechenden Richtwert für die Lehrer- und Lehrmeisterwochenstunden.
- 127** Das Ressort hat im Schuljahr 2006/07 auch im Übergangssystem durchweg Klassen eingerichtet, die unter der Richtfrequenz lagen. Den Personalbedarf hat es trotzdem nicht gekürzt.
- 128** Schulleitungen haben in den Gesprächen mit dem Rechnungshof die vergleichsweise hohen Personalzuweisungen für die kleinen Klassen des Übergangssystems wie folgt begründet: Die physische Gewalt unter diesen schwierigen Schülerinnen und Schülern mache vielfach eine Doppelbesetzung notwendig; nur so könne das Lehrpersonal rechtzeitig eingreifen und sich auch selbst schützen. Bei näherer Nachfrage stellte sich in diesen Gesprächen allerdings heraus, dass solche Extremsituationen nur äußerst selten vorgekommen sind.

- 129** Richtig ist, dass Schülerinnen und Schüler im Übergangssystem große Probleme haben und vergleichsweise die größten Schwierigkeiten in den berufsbildenden Schulen machen. Bei seinen Besuchen der Schulen und den Gesprächen mit den Schulleitungen hat der Rechnungshof aber festgestellt, dass ein erheblicher Teil der Schülerinnen und Schüler im Übergangssystem dauernd oder immer wieder dem Unterricht fernbleibt.
- 130** Die Schulleitungen, die Daten über Fehlzeiten vorzeigen konnten, haben der Feststellung des Rechnungshofs zugestimmt, dass durchschnittlich nur rd. die Hälfte der Schülerinnen und Schüler anwesend ist. Das bedeutet, dass in den Klassen des Übergangssystems deutlich weniger als 10 Schülerinnen und Schüler im täglichen Unterricht anwesend waren.
- 131** Schülerinnen und Schüler des Übergangssystems haben zuvor die Sekundarstufe I besucht. Die allgemeinbildende Schule hat sie dort mit jeweils einer Lehrperson je Klasse unterrichtet, die 20 Schülerinnen und Schüler oder mehr umfasste. In der Sekundarstufe I sind diese Schülerinnen und Schüler in einer schwierigen Entwicklungsphase. Aber sie sind bis auf wenige Ausnahmen immer in der Schule anwesend und verursachen dort Probleme. Dagegen sind die Abwesenheitsquoten im Übergangssystem hoch: Ein Teil der schwierigen Schülerinnen und Schüler kommt erst gar nicht in die Schule. Der verbleibende Teil, durchschnittlich rd. acht Schülerinnen und Schüler, wird durchgängig von zwei Personen betreut. Das tatsächliche Betreuungsverhältnis im Übergangssystem von vier Schülerinnen und Schüler je Lehrperson ist im Vergleich zu allen vorausgehenden Bildungsabschnitten - Kindergarten, Primarstufe und Sekundarstufe I - nicht angemessen. Es wird auch nicht durch das Ergebnis (s. Tz. 108) gerechtfertigt.
- 132** Das Bildungsressort sollte die Klassengröße im Übergangssystem an die der Sekundarschule der allgemeinbildenden Schulen anpassen. Das würde derzeit eine Richtfrequenz von 25 statt 16 Schülerinnen und Schüler je Klasse bedeuten.
- 133** Im Schuljahr 2006/07 besuchten durchschnittlich 22,4 Schülerinnen und Schüler je Klasse die Sekundarschule. Im Übergangssystem der GT-Schulen waren lediglich 14,6 Schülerinnen und Schüler durchschnittlich in einer Klasse (s. Tz. 73).

- 134** Gleicht das Ressort die Klassengrößen an, könnte es rd. ein Drittel des bisherigen Ressourceneinsatzes einsparen. Das tatsächliche Betreuungsverhältnis im Übergangssystem würde damit auf sieben Schülerinnen und Schüler je Lehrperson angehoben.
- 135** Wenn ein Drittel - das sind 425 der insgesamt rd. 1.275 Schülerinnen und Schüler des Übergangssystems der GT-Schulen im Schuljahr 2006/07 - in größeren Klassenverbänden unterrichtet würde, können dauerhaft rd. 1,4 Mio. € eingespart werden. Dabei hat der Rechnungshof 3.300 € als durchschnittliche jährliche Ausgabe je Schüler unterstellt (s. Tz. 125).

10 Bildungsgänge verlagern und Standorte schließen

- 136** Der Raumbestand der GT-Schulen liegt über dem Bedarf. Das trifft insbesondere für die Ausstattung der Schulen mit Werkstätten zu.
- 137** Diese Feststellung des Rechnungshofs wird durch das Gutachten „Optimierung der Dualen Ausbildung im Land Bremen“ aus dem Jahr 2006 gestützt. Die Kreishandwerkerschaft Bremerhaven-Wesermünde hatte das Gutachten in Auftrag gegeben. Ziel der Untersuchung war, ein Konzept zu entwickeln, wie die Werkstätten in Bildungseinrichtungen Ressourcen sparend genutzt werden können. Im Ergebnis sieht der Gutachter bei den vorhandenen Schulstandorten ein größeres Raumangebot an Werkstätten, als die GT-Schulen benötigen.
- 138** Überkapazitäten haben also bereits unter den bisherigen vom Bildungsressort gesetzten Bedingungen bestanden. Das Ressort könnte in den GT-Schulen zusätzliche - über das Gutachten hinausgehende - Gebäudeflächen einsparen, wenn es die folgenden Empfehlungen des Rechnungshofs aufgreifen würde:
- jeden Bildungsgang im gewerblich-technischen Bereich jeweils einem Standort zuzuordnen,
 - aufwendige Einrichtungen als fachliche Schwerpunkte an jeweils einem Schulstandort konzentrieren oder mit externen Partnern realisieren,
 - die Klassenfrequenzen in den berufsbildenden Schulen an die der allgemeinbildenden Schulen angleichen und auf diese Weise deutlich weniger Klassen einrichten.

- 139** Bereits das Gutachten hat auf die Möglichkeit hingewiesen, Standorte zusammenzulegen und zu schließen. Die Empfehlungen des Rechnungshofs eröffnen dem Bildungsressort weitere Möglichkeiten, die berufsbildenden Schulen wirtschaftlicher zu betreiben. Das Ressort sollte deshalb prüfen, ob es bei GT-Schulen Bildungsgänge an andere Standorte verlagern und Standorte auflösen kann.
- 140** Für den Rechnungshof kommt dafür an erster Stelle die BS Alwin-Lonke-Straße in Frage. Er hat vor Ort festgestellt, dass die BS Vegesack, aber vor allem die BS Alwin-Lonke-Straße Werkstätten vorhält, die nicht ausgelastet sind. Das bestätigt auch das Gutachten. Danach wird die BS Alwin-Lonke-Straße nur zu 73 % und die BS Vegesack nur zu 75 % genutzt. In der BS Alwin-Lonke-Straße sind inzwischen weitere Leerstände hinzugekommen, weil die Handwerkskammern die überbetriebliche Ausbildung für Bauberufe an andere Standorte verlagert haben. Die Leerstände in der BS Alwin-Lonke-Straße stellen somit ein erhebliches Einsparpotenzial dar. Der Rechnungshof hat vorgeschlagen, die Bildungsgänge insbesondere an die BS Vegesack und die Wilhelm-Wagenfeld-Schule zu verlagern und mit dem Berufsbildungszentrum „HandWERK“ der Handwerkskammer zu kooperieren.
- 141** Der Rechnungshof hatte bereits auf der Grundlage seiner Prüfung „Ressourceneinsatz in der gymnasialen Oberstufe“ (vgl. Jahresbericht 2007 - Stadt -, Tz. 77 ff.) empfohlen, Standorte der gymnasialen Oberstufe zusammenzulegen und die Zahl der Standorte zu verringern. Neben der berufsbildenden Schule am Standort Alwin-Lonke-Straße gibt es an diesem Standort nur noch die allgemeinbildende gymnasiale Oberstufe. Sie gehörte in den vergangenen Jahren zu den am wenigsten angewählten Oberstufen. Im Schuljahr 2007/08 haben sich dort nur noch 49 Schülerinnen und Schüler für den 11. Jahrgang angemeldet. Damit bietet sich diese Oberstufe auch als erste an, geschlossen zu werden.
- 142** Das Ressort hätte damit die Möglichkeit, den Schulstandort Alwin-Lonke-Straße insgesamt aufzulösen. Es müsste das Personal an andere Schulen versetzen. Das Personalvertretungsgesetz steht dem nicht entgegen.

11 Stellungnahme des Ressorts und ihre Bewertung

- 143** Das Ressort sieht ebenfalls Optimierungspotenzial bei den berufsbildenden Schulen und hat sich einem Teil der Empfehlungen des Rechnungshofs angeschlossen. Es will sie in sein Standortkonzept einbeziehen:
- Labore und Werkstätten weitgehend gemeinsam im Dualen System, Schulberufssystem und Übergangssystem zu nutzen, wolle es prüfen und ggf. umsetzen.
 - Fachliche Schwerpunkte an jeweils einem Schulstandort konzentriert einzurichten, unterstütze es grundsätzlich; es wolle die Umsetzbarkeit und Wirkung prüfen; das gelte ebenfalls für Kooperationen mit externen Partnern.
 - Es teile als Ziel für das Übergangssystem, dass es sich durch eine inhaltliche und strukturelle Verzahnung von berufs- und allgemeinbildenden Bildungsgängen selbst möglichst überflüssig machen sollte.
- 144** Weitere Bildungsgänge zusammenzulegen, will das Ressort im Rahmen des zu erstellenden Standortkonzepts prüfen und ggf. politisch beschließen lassen. Diesem grundsätzlich richtigen Ansatz seien aber Grenzen gesetzt. Es müsse die gewachsenen Strukturen und die stadtteilbezogenen Auswirkungen vor allem auf die strukturschwache Region Bremen-Nord beachten. Berufsbildende Schulen würden die wirtschaftliche Entwicklung in dieser Region unterstützen. Auch würden Betriebe ihr Engagement in der Ausbildung von der standortnahen Beschulung ihrer Auszubildenden abhängig machen. Es sei deshalb erforderlich, die Bildungsgänge, die dem wirtschaftlichen Profil der Region entsprächen, in Bremen-Nord zu belassen.
- 145** Für die berufsqualifizierende Ausbildung ist ein kleinräumiges, stadtteilbezogenes Angebot gleicher Bildungsgänge an mehreren Standorten wirtschaftlich nicht vertretbar (s. Tz. 83). Vielmehr profitiert die gesamte Region Bremen in ihrer wirtschaftlichen Entwicklung von gut ausgebildeten Absolventen, aber nicht von der Lage eines Bildungsgangs innerhalb der Stadt. Der Rechnungshof sieht die Notwendigkeit, vorhandene Strukturen in Frage zu stellen, damit GT-Schulen in Zukunft ihre Ressourcen wirtschaftlich nutzen und die Qualität der Ausbildung steigern können.

- 146** Sollte das Ressort durch ein zukünftiges Standortkonzept Bildungsgänge aus der Region Bremen-Nord abziehen, könnte es stattdessen andere Bildungsgänge in Bremen-Nord konzentrieren. Der Rechnungshof hat empfohlen, den Standort Alwin-Lonke-Straße aufzulösen. Er hat vorgeschlagen, Bildungsgänge von dort u. a. an die BS Vegesack zu verlagern. Das würde diesen Standort in Bremen-Nord stärken.
- 147** Dazu hat das Ressort erklärt, es stehe zzt. nicht „auf der politischen Tagesordnung“, den Standort Alwin-Lonke-Straße zu schließen. Es hat sogar im Januar 2008 die Ausbildungsberufe „Agrarwirtschaft“ an diesen Standort verlegt, um ihn mittel- und langfristig abzusichern. Das Ressort versetzt damit fünf Lehrpersonen und rd. 180 Teilzeitschüler - das entspricht rd. 70 Vollzeitschülern - an den Standort Alwin-Lonke-Straße. Es investiert für diese Maßnahme noch einmal Mittel in Höhe von rd. 200 T€.
- 148** Die am Schulstandort Alwin-Lonke-Straße vorhandenen Leerstände werden damit aber nur geringfügig kleiner. Der Standort ist auch mit den Ausbildungsberufen „Agrarwirtschaft“ nicht wirtschaftlich genutzt. Das Ressort sollte ihn nach wie vor auflösen. Es ist nicht sachdienlich, dass das Ressort den Erhalt eines Standorts garantiert, ohne zuvor ein Standortkonzept vorzulegen.
- 149** Die Klassengrößen in berufsbildenden Schulen anzuheben, wie der Rechnungshof vorgeschlagen hat, ist nach Auffassung des Ressorts nur bedingt möglich. Die Zahl und Größe der Fachklassen sei vor allem von äußeren Faktoren bestimmt. Klassenzahl und -größe würden von der Vielzahl der bundesweit vorgegebenen Ausbildungsberufe und vom Einstellungsverhalten der Betriebe abhängen. Ein Teil der Betriebe fordere tagesweisen, der andere Teil blockweisen Unterricht. Betriebe würden auch erwarten, dass bei mehreren Auszubildenden im Betrieb jeweils nur einer zzt. die Schule besucht.
- 150** Diese Aussage des Ressorts trifft weder für das Schulberufssystem noch für das Übergangssystem zu. Im Dualen System bestimmt dagegen hauptsächlich die Schülerzahl je Ausbildungsberuf die Klassengröße. Auf die derzeitige Überspezialisierung und damit auf die Vielzahl der Ausbildungsberufe im Dualen System hat Bremen keinen unmittelbaren Einfluss (s. Tz. 102).

- 151** Das Ressort könnte trotzdem in berufsbildenden Schulen durchgängig so große Klassen bilden wie in allgemeinbildenden Schulen (s. Tz. 122). Dafür müsste es nicht einen spezifischen Ausbildungsberuf je Klasse unterrichten, sondern die Kern- und grundlegenden Fachqualifikationen verwandter Ausbildungsberufe zum Grundsatz der Klassenbildung machen. In den Klassen wären dann ggf. Schülerinnen und Schüler nicht nur eines Ausbildungsberufs, sondern mehrerer verwandter Berufe. Der Unterricht im „berufsübergreifenden Lernbereich“ und im „Wahlpflichtbereich“ könnte ohnehin gemeinsam stattfinden. Auch der „berufsbezogene Lernbereich“ könnte in den Kern- und grundlegenden Fachqualifikationen bis auf den spezifischen Anteil des einzelnen Ausbildungsberufs in dieser Klasse unterrichtet werden. Das Fachklassenprinzip bliebe damit gewahrt.
- 152** Das Ressort könnte so auch im Dualen System die durchschnittliche Klassenfrequenz auf das Niveau der allgemeinbildenden Schulen anheben. Dadurch könnte es die Zahl der Klassen in den berufsbildenden Schulen deutlich verringern und würde weniger Personal und Räume benötigen.
- 153** Nur weil das Bildungsressort an seinem Berechnungsverfahren (s. Tz. 117) aus dem Jahr 1994 festhält, kommt es in seiner Stellungnahme zu dem Fazit, dass „nach dem jetzigen Erkenntnisstand die Einsparpotenziale bzw. die vermeintlichen oder tatsächlichen Überkapazitäten für die Bildungsgänge des beruflichen Schulsystems allerdings deutlich zu hoch beziffert worden (sind)“.

12 13 Mio. € könnten jährlich umgesteuert werden

- 154** Das mögliche Einsparpotenzial ist erheblich. Allein mit der Maßnahme, die Klassenfrequenzen anzuheben, könnte das Bildungsressort bei den GT-Schulen dauerhaft rd. 4,9 Mio. € im Dualen System und Schulberufssystem (s. Tz. 125) und weitere rd. 1,4 Mio. € dauerhaft im Übergangssystem (s. Tz. 135) einsparen. Die weiteren Empfehlungen des Rechnungshofs sind dabei noch nicht einmal berücksichtigt. Unberücksichtigt gelassen hat er bei dieser Abschätzung die zahlreichen Lehrer- und Lehrmeisterwochenstunden, die die GT-Schulen über die Stundentafeln hinaus als Teilungsstunden erhalten haben und die gekürzt werden könnten.

- 155** Wenn das Ressort für den gesamten berufsbildenden Bereich die Klassenfrequenzen auf das Niveau der vorausgehenden Sekundarstufe I anheben würde, könnte es ein noch viel größeres Einsparpotenzial erschließen. Für eine Abschätzung hat der Rechnungshof wie für das Duale System und das Schulberufssystem der GT-Schulen (s. Tz. 124) angenommen, dass die Zahl der Klassen um ein Fünftel verringert werden kann. Ausgehend von insgesamt rd. 20.000 Schülerinnen und Schülern der berufsbildenden Schulen im Schuljahr 2006/07 entspricht das 4.000 Schülerinnen und Schülern. Bei durchschnittlichen Ausgaben je Schüler von 3.300 € in den berufsbildenden Schulen (s. Tz. 125) resultiert daraus: Das Ressort könnte mittelfristig ein Einsparpotenzial von insgesamt rd. 13,2 Mio. € jährlich erschließen.
- 156** Bevor das Bildungsressort Haushaltsmittel einfordert, um zusätzliche Personal- und Sachmittel für die Primarstufe und Sekundarstufe I zu finanzieren, sollte es die Einsparmöglichkeiten in den berufsbildenden Schulen schrittweise ausschöpfen. Abgesichert durch politische Beschlüsse könnte es die frei werdenden Mittel in die grundlegende schulische Bildung umsteuern.

Arbeit und Soziales

Kosten der Unterkunft und Heizung nach „Hartz IV“

Die Bundesagentur für Arbeit und die Stadtgemeinde Bremen sind Träger der Bremer Arbeitsgemeinschaft für Integration und Soziales. Sie besetzen freie Stellen nur mit erheblichen zeitlichen Verzögerungen. So waren im Oktober 2007 über 55 Stellen in der Arbeitsgemeinschaft nicht besetzt. Dies entspricht einem Anteil von rd. 8 %.

Trotz der personellen Situation hat sich die Arbeitsqualität in der Leistungsgewährung verbessert. Nicht besetzte Stellen und eine hohe Fluktuation erschweren es allerdings, die Qualität weiter zu verbessern.

Unterhaltsansprüche verfolgt die Arbeitsgemeinschaft nicht ausreichend. Damit verzichtet sie auf Einnahmen.

Das zur Leistungsgewährung eingesetzte DV-Verfahren ist nach wie vor mangelhaft. Es bleibt dabei: Die Software ist nicht leistungsfähig.

1 Leistungen für Kosten der Unterkunft und Heizung

- 157** Seit dem 1. Januar 2005 sind die Leistungen für Arbeitssuchende im Sozialgesetzbuch, Zweites Buch (SGB II) geregelt. Damit ist die Arbeitslosenhilfe mit der Sozialhilfe zusammgelegt worden. Diese Aufgaben nimmt in der Stadtgemeinde Bremen die Bremer Arbeitsgemeinschaft für Integration und Soziales (BAGIS) wahr. Träger der BAGIS sind die Bundesagentur für Arbeit (BA) und die Kommune, vertreten durch das Arbeitsressort (Ressort).
- 158** In seinem Urteil vom 20. Dezember 2007 (Az.: 2 BvR 2433/04 und 2 BvR 2434/04) hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass die Zusammenlegung der Aufgaben von Kommunen und der BA in gemeinsamen Arbeitsgemeinschaften verfassungswidrig ist. Das Gericht hat dem Gesetzgeber eine Drei-Jahres-Frist bis spätestens Ende 2010 gesetzt, die Betreuung der Empfänger von „Hartz-IV“-Leistungen verwaltungstechnisch

neu zu organisieren. Bis dahin bleibt es beim jetzigen Zustand. Die Feststellungen des Rechnungshofs werden durch das Urteil des BVerfG nicht beeinflusst.

- 159** 40.067 Bedarfsgemeinschaften mit 76.529 Leistungsempfängern haben im Juni 2007 in der Stadtgemeinde Bremen Hilfen nach dem SGB II erhalten. Zu einer Bedarfsgemeinschaft gehören ein Erwerbsfähiger und ggf. sein Partner, sowie die unverheirateten Kinder bis zum 25. Lebensjahr. Die Ausgaben der Kosten der Unterkunft gemäß § 22 SGB II betragen im Jahr 2007 rd. 160 Mio. €. Davon hat der Bund 31,2 % getragen.
- 160** Der Rechnungshof hatte im Jahr 2006 bereits die Kosten der Unterkunft und Heizung geprüft (vgl. Jahresbericht 2007 - Stadt -, Tz. 131 ff.). Die hohe Fehlerquote bei der Leistungsgewährung sowie laufende Veränderungsprozesse haben den Rechnungshof veranlasst, diesen Bereich im Herbst 2007 erneut zu prüfen. Untersucht hat er
- die Anwendung gesetzlicher Grundlagen und Grundsatzentscheidungen,
 - die neue Verwaltungsanweisung „Kosten der Unterkunft und Heizung gemäß § 22 SGB II“ mit den veränderten Mietobergrenzen,
 - die Personalentwicklung, Arbeitsorganisation und Qualifikation der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen,
 - die Verfolgung von Unterhaltsansprüchen und
 - das Datenverarbeitungsverfahren.

2 Mietobergrenzen sind angehoben worden

- 161** In seinem Urteil vom 7. November 2006 (Az. B 7b AS 18/06 R) hat das Bundessozialgericht (BSG) zu den angemessenen Kosten der Unterkunft und Heizung u. a. ausgeführt, der Grundsicherungsträger (hier: Stadtgemeinde Bremen) habe bei der Feststellung der angemessenen Unterkunftskosten einen konkret-individuellen Maßstab anzulegen. Als räumlicher Vergleichsmaßstab sei in erster Linie der Wohnort des Hilfebedürftigen maßgebend. Bei dem zu bildenden räumlichen Vergleichsmaßstab in größeren Städten könne es geboten sein, die Stadt in mehrere kleine Vergleichsgebiete zu unterteilen. Das BSG hat Kriterien entwickelt, wie die angemessenen Kosten der Unterkunft zu berechnen sind.

- 162** Die Deputation für Soziales, Jugend, Senioren und Ausländerintegration hat eine Verwaltungsanweisung zu § 22 SGB II beschlossen. Sie gilt ab dem 1. November 2007 und berücksichtigt das Urteil des BSG. In seinem Urteil hat das BSG ausgeführt, die Grundsicherungsträger würden bei der Prüfung der Angemessenheit der Kosten der Unterkunft nicht umhin kommen, jeweils die konkreten örtlichen Gegebenheiten auf dem Wohnungsmarkt zu ermitteln und zu berücksichtigen. Lägen keine entsprechenden Mietspiegel bzw. Mietdatenbanken vor (§§ 558 c ff. BGB), würde der Grundsicherungsträger zu erwägen haben, für den jeweiligen Zuständigkeitsbereich eigene - grundsicherungsrelevante - Mietspiegel oder Tabellen zu erstellen.
- 163** Im Gegensatz zu anderen Städten hat die Stadtgemeinde Bremen keinen Mietspiegel. Deshalb hat das Ressort ein Gutachten in Auftrag gegeben, um die Situation auf dem Bremer Wohnungsmarkt zu ermitteln. Auf dieser Grundlage hat es die Mietobergrenzen angehoben.
- 164** Der Rechnungshof hat empfohlen, für Bremen einen Mietspiegel zu erstellen, um künftig den Anforderungen des BSG zu entsprechen. Damit würde eine aktuelle Grundlage geschaffen, die ortsüblichen Mietobergrenzen zu bestimmen. Gutachten darüber, wie sich der Wohnungsmarkt entwickelt hat, wären entbehrlich. Auch könnten künftig kostenintensive Widerspruchsverfahren weitestgehend vermieden werden.

3 Finanzielle Auswirkungen durch neue Verwaltungsanweisung nicht bekannt

- 165** Neben den angehobenen Mietobergrenzen sieht die Verwaltungsanweisung einen sog. Wohnungssicherungszuschlag vor: Bei Haushalten, die die angemessene Miete um bis zu 10 % überschreiten, gilt eine Besitzstandsregelung. In diesen Fällen werden die Kosten der Unterkunft als „angemessen“ akzeptiert.
- 166** Da in der Verwaltungsanweisung auch die um 10 % höhere Miete als „angemessen“ bezeichnet wird, könnten auch Antragsteller in Neufällen darauf Bezug nehmen. Sollte diese Regelung ausschließlich zum Ziel haben, die Bestandsfälle besser zu stellen, hätte das Ressort das deutlicher zum Ausdruck bringen müssen. Der Begriff der angemessenen Miete an dieser Stelle ist irreführend und provoziert möglicherweise Widersprüche durch Neuantragsteller.

- 167** Der Rechnungshof hat empfohlen, diese Regelung zu überprüfen und eindeutig zu formulieren.
- 168** Das Ressort hat entgegnet, einen anderen Begriff als den der Angemessenheit könne man nicht wählen, weil allein dieser Begriff das Ergebnis normgerecht beschreibe. Es könne nicht erkennen, dass mit der Wahl dieses Begriffes Widersprüche provoziert würden. Für eine bestimmte Gruppe von Leistungsempfängern würde Rechtssicherheit geschaffen. Die Regelung sei eindeutig.
- 169** Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass die gewählte Formulierung nicht eindeutig ist. Eine Beschränkung des Wohnungssicherungszuschlags in Zusammenhang mit der Formulierung der angemessenen Kosten der Unterkunft auf Bestandsfälle ist problematisch. Der Rechnungshof hat das Ressort deshalb gebeten, mögliche Widerspruchsverfahren auszuwerten und ggf. die Regelung anzupassen.
- 170** Es sollte auch geprüft werden, ob der Wohnungssicherungszuschlag mit der Einführung eines Mietspiegels (s. Tz. 164) entfallen könnte. Ein Mietspiegel würde - wie vom BSG gefordert - eine kleinräumige Abbildung der Mieten ermöglichen.
- 171** Aufgrund der geänderten Mietobergrenzen sind alle Bestandsfälle zu überprüfen. Bisher vorgenommene Leistungskürzungen sind rückwirkend ab 1. November 2007 an die neuen Mietobergrenzen anzupassen.
- 172** Das hat das Ressort inzwischen veranlasst.
- 173** Wie sich die neuen Mietobergrenzen auf die Ausgaben auswirken, konnte das Ressort bisher nicht beziffern. Der Rechnungshof hat gebeten, die finanziellen Auswirkungen für die Stadtgemeinde festzustellen.

4 Stellenvakanzen und hohe Personalfluktuation

4.1 Beschäftigungsstruktur in der BAglS

- 174** Die beiden Träger der BAglS (s. Tz. 157) stellen den „Kern“ des unbefristet beschäftigten Personals. Über das von ihnen bereitgestellte Personal üben sie die Personalhoheit aus. Daneben wird das Personal ergänzt durch „Amtshilfekräfte“ der Deutschen Post AG (Post), der Deutschen Bahn AG (Bahn) und Beschäftigte der Telekom AG (Telekom) sowie externe Kräfte, deren Verträge i. d. R. zwischen 9 und 24 Monate befristet sind.
- 175** Aufgrund unterschiedlicher Tarifverträge erhalten die Beschäftigten unterschiedliche Vergütungen bei gleicher Tätigkeit. Es gibt sechs verschiedenartige Beschäftigungsverhältnisse mit unterschiedlichen Verträgen. Darüber hinaus gibt es befristet Beschäftigte, bei denen die Befristung des Arbeitsverhältnisses verlängert werden kann und andere, bei denen dies nicht möglich ist.
- 176** Die Struktur der Beschäftigungsverhältnisse verdeutlicht die folgende Tabelle:

Struktur der Beschäftigungsverhältnisse in der BAglS						
Träger	BA	AfSD ¹²	Zusätzliche Kräfte der Post, der Bahn und der Telekom	mit Verlängerung BA	ohne Verlängerung BA	AfSD Übernahme befristeter Beschäftigter der BA
Status	Unbefristet	Unbefristet	Befristet	Befristet	Befristet	Befristet
Tarifliche Grundlage	Tarif BA	AfSD TvL/TvÖD	Diverse Regelungen	Tarif BA		AfSD TvL/TvÖD

4.2 Stellen nicht besetzt

- 177** Die BA und das Ressort legen in einer gemeinsamen Trägerversammlung die Bemessungsgrundlagen und Personalzielzahlen für die BAglS fest. Sie sind damit gemeinsam für eine sachgerechte Personalausstattung verantwortlich. Sie haben sich darauf geei-

¹² AfSD = Amt für Soziale Dienste

nigt, den größten Teil der Stellen zu jeweils 50 % durch die BA und das Ressort zu besetzen. Das Amt für Soziale Dienste (AfSD) als Teil des Ressorts stellt dessen Anteil.

178 Seit der Gründung der BAGIS im Januar 2005 sind viele Stellen immer noch nicht besetzt. Die folgende Tabelle verdeutlicht die Diskrepanz zwischen dem Soll und dem Ist bei der Stellenbesetzung:

Gegenüberstellung Soll/Ist der Stellenbesetzung durch die BA und durch das Ressort			
Stichtag	1. Mai 2006	1. Januar 2007	1. Oktober 2007
Stellen ¹³ - Soll	642,50	662,50	713,00
Stellen - Ist	598,67	638,24	657,53
Stellen - Differenz = unbesetzte Stellen	- 43,83	- 24,26	- 55,47
Anteil der unbesetzten Stellen am Soll gerundet	7 %	4 %	8 %

Am Stichtag 1. Mai 2006 hat der Anteil der unbesetzten Stellen bei rd. 7 %, am 1. Januar 2007 bei rd. 4 % und am 1. Oktober 2007 bei rd. 8 % gelegen.

179 Der Anteil von rd. 8 %, entsprechend rd. 55 Stellen, ist deutlich zu hoch. Nach Aussage der BAGIS sei eine Quote von rd. 3 % noch hinnehmbar. Bei dem aktuellen Soll von 713 Stellen würde das einen Umfang von rd. 21 unbesetzten Stellen bedeuten. Dem Rechnungshof ist bewusst, dass kaum alle Stellen besetzt werden können. Es sind dennoch alle Anstrengungen zu unternehmen, um die Quote von rd. 8 % deutlich zu verringern.

180 Ein zusätzliches Problem sind die sehr langen Zeiträume, bis Stellen wieder besetzt werden. Ein Grund ist die geteilte Personalhoheit zwischen BA und Ressort. Unbefristete Stellen, die durch die beiden Träger zu besetzen sind, schreibt zunächst der jeweilige Träger intern aus. Erst wenn das interne Verfahren erfolglos war, kann die Stelle extern auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt ausgeschrieben werden. Erschwert wird das Verfahren auch durch die unterschiedlich ausgestalteten Rechte der beteiligten Personalvertretungen der BA und des AfSD.

¹³ Stellen = Vollzeitäquivalente

4.3 Personalentwicklung ist erschwert

181 Der Anteil der befristet Beschäftigten ist seit der Gründung der BAGIS kontinuierlich gestiegen. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über den Status der Befristungen im Zeitraum von Mai 2006 bis Oktober 2007 und wie sie sich entwickelt haben:

Entwicklung der befristeten Beschäftigungsverhältnisse in der BAGIS			
Status	Mai 2006	Januar 2007	Oktober 2007
Mit Verlängerung der Befristung	51,56	49,06	53,20
Ohne Verlängerung der Befristung	76,89	116,01	146,63
Gesamt	128,45	165,07	199,83
Anteil der befristet Beschäftigten in der BAGIS gerundet	22 %	26 %	30%

182 Der Anteil der befristet Beschäftigten ist von rd. 22 % im Mai 2006 auf rd. 30 % im Oktober 2007 gestiegen. Dieser Anteil von knapp einem Drittel befristet Beschäftigter ist zu hoch. Der hohe Anteil der befristet Beschäftigten, die verschiedenen Vergütungen, die teilweise nur geringfügig über den Ansprüchen von Bedarfsgemeinschaften nach dem SGB II liegen, und die unterschiedlichen Personalvertretungsrechte verschärfen die Probleme in der Personalentwicklung.

183 Ein weiteres Problem ist die hohe Personalfuktuation. Die Tabelle zeigt die Zu- und Abgänge im Jahr 2006 und von Januar bis Oktober 2007:

Entwicklung der Zu- und Abgänge				
Personalfuktuation	Zugänge 2006	Abgänge 2006	Zugänge bis Oktober 2007	Abgänge bis Oktober 2007
Stellen	66	41	104	89

184 Bis Oktober 2007 ist die Zahl der Personalzugänge, gemessen in Stellen, von 66 auf 104 gestiegen. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass das Soll in demselben Zeitraum um 60,5 von 642,5 auf 713 Stellen erhöht worden ist (s. Tz. 178). Im selben Zeitraum hat sich die Zahl der Abgänge von 41 auf 89 Stellen erhöht. Bezogen auf das Ist von 657,5 bedeutet das rd. 14 % Abgänge.

- 185** Ein Grund für die für einen öffentlichen Bereich ungewöhnliche Personalfuktuation ist der hohe Anteil befristeter Arbeitsverträge und die damit fehlende Perspektive für diese Beschäftigten. Hinzu kommt die hohe Arbeitsbelastung, die sich als Folge nicht besetzter Stellen ergibt.
- 186** Die Folgen der hohen Personalfuktuation:
- viele vakante Stellen,
 - erhebliche Kosten wegen der zahlreichen Stellenbesetzungsverfahren,
 - hoher zeitlicher und finanzieller Aufwand und
 - höhere Arbeitsbelastung der Beschäftigten.
- 187** Das Problem verschärft sich, weil es immer schwieriger wird, geeignete Beschäftigte in der BA und in der bremischen Verwaltung zu finden. Auch auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt ist entsprechendes Personal für die BAgIS kaum zu finden.

4.4 Personalsituation und notwendige Konsequenzen

- 188** Die Mitarbeiterschaft kommt aus unterschiedlich strukturierten Verwaltungen (s. Tz. 174). Die Organisation und die wahrzunehmenden Aufgaben in der BA und in der Stadtgemeinde Bremen unterscheiden sich deutlich. Die BA wird zentral aus der Hauptverwaltung in Nürnberg gesteuert und ist stark hierarchisch gegliedert. Die Beschäftigten werden fachlich eng durch Dienstanweisungen geführt. Die Sozialverwaltung der Stadt wird dagegen dezentral gesteuert. Hinzu kommt, dass das von der Telekom sowie der Post und der Bahn gestellte Personal im Bereich der Sozial- bzw. Arbeitsmarktverwaltung unerfahren ist und deshalb aufwendig qualifiziert werden muss.
- 189** Diese sehr unterschiedlichen „Kulturen“ führen dazu, dass Entscheidungswege kompliziert und aufwendig sind und von unterschiedlichen Interessen geleitet werden. Die BA ist stark auf die Integration der Klienten in den Arbeitsmarkt ausgerichtet, die Stadtgemeinde auf den Bereich der Kosten der Unterkunft und der flankierenden Leistungen.

- 190** Die gewählte Organisationsform sieht keine eigenverantwortlichen Kompetenzen im Personalbereich und keine Budgetverantwortung vor. Diese Kompetenzen liegen bei der BA und bei der Kommune. Dadurch erhöht sich der Verwaltungsaufwand erheblich. Diese Rahmenbedingungen erschweren es, die Ziele des SGB II effektiv umzusetzen.
- 191** Der Bundesgesetzgeber muss bis Ende 2010 die bestehende Organisationsform neu regeln (s. Tz. 158). Dabei sollte die Personalhoheit und Budgetverantwortung dort angesiedelt werden, wo die operativen Aufgaben wahrgenommen werden.
- 192** Das Ressort und die BAgIS teilen die Auffassung, dass die Personal- und Ressourcenverantwortung auf die ausführenden Einheiten zu übertragen sind.
- 193** Die Träger der BAgIS haben eine ausreichende Personalausstattung sicherzustellen. Das Verfahren, Stellen neu zu besetzen, ist zu zeitaufwendig und bindet erhebliches Personal. Es besteht eine „Wechselwirkung“ zwischen unbesetzten Stellen, der sich hieraus ergebenden zusätzlichen Arbeitsbelastung und einer hohen Personalfluktuationsrate. Letztendlich wirkt sich das auch negativ auf die Qualität der Arbeitsergebnisse aus. Eine angemessene Personalausstattung und die notwendige Qualifizierung der Beschäftigten sind Grundvoraussetzungen, um die Aufgaben regelgerecht erfüllen zu können (s. Tz. 179 ff.).
- 194** Der Rechnungshof hat den Trägern empfohlen, eine „Arbeitsgruppe Personal“ in der BAgIS einzurichten. Sie sollte u. a. Verfahrensabläufe verkürzen und den Informationsfluss optimieren. Ziel muss es sein, den Anteil der offenen Stellen in der BAgIS deutlich zu verringern. Dort muss der Hebel angesetzt werden, um auch die Arbeitsergebnisse zu verbessern und die Belastung der Beschäftigten zu senken. Die Folge wäre auch eine höhere Arbeitszufriedenheit. Nur wenn all das gelingt, dürfte sich auch die hohe Personalfluktuationsrate verringern.
- 195** Das Ressort hat erklärt, die Arbeitsgruppe sei von den Trägern eingerichtet worden und habe ihre Arbeit aufgenommen.

5 Arbeitsergebnisse verbessert, aber weitere Schritte erforderlich

- 196** In seiner Prüfung im Jahr 2006 hatte der Rechnungshof u. a. eine Fehlerquote von 58 % bei den berechneten Kosten der Unterkunft und deren Bewilligung festgestellt. Auch die Arbeitsorganisation und das Verwaltungsverfahren hatten erhebliche Schwächen aufgewiesen.
- 197** Gegenüber den Feststellungen aus dem Jahr 2006 hat sich die Qualität der Arbeit deutlich verbessert. Insbesondere die Leistungen für Heizung und Warmwasser werden nur noch in Einzelfällen fehlerhaft berechnet. Das ist positiv.
- 198** Um die Arbeitsergebnisse weiter kontinuierlich zu verbessern, hat die BAgIS Qualitätsbeauftragte eingesetzt, wie vom Rechnungshof gefordert.
- 199** Diese Aufgabe nehmen zwei Geschäftsstellenleitungen zusätzlich zu ihren eigentlichen Funktionen wahr. Veränderungen werden in kleinen nachvollziehbaren Schritten umgesetzt. So nutzen die Vorgesetzten auch Dienst- und Teambesprechungen, um die Beschäftigten regelmäßig zu schulen. Die Sachbearbeiter werden so gezielt unterstützt und eine einheitliche Bearbeitungspraxis wird gefördert. Die Beschäftigten haben die Arbeit der Qualitätsbeauftragten angenommen und unterstützen sie.
- 200** Da die Geschäftsstellenleitungen diese Aufgabe zusätzlich übernommen haben, kann sie nur in einem zeitlich eingeschränkten Umfang wahrgenommen werden. Bei der Größe der BAgIS und den beschriebenen Problemen ist es besonders wichtig, die Qualität kontinuierlich zu sichern. Der Rechnungshof hat empfohlen, diese Aufgaben auf eine breitere Basis zu stellen. Hierbei sollte berücksichtigt werden, dass diese Aufgabe Beschäftigten des AfSD und der BA übertragen wird. Das könnte die Akzeptanz in der Mitarbeiterschaft sicherstellen. Sinnvoll wäre auch eine enge Kooperation zwischen einer Organisationseinheit „Qualitätssicherung“ und der „Arbeitsgruppe Personal“ (s. Tz. 194).
- 201** Eine weitere Möglichkeit, die Arbeitsqualität zu verbessern, besteht darin, die hohe Zahl der Widersprüche und Klagen auf ihre Gründe hin auszuwerten. Dadurch könnten Fehler im System erkannt und künftig vermieden werden.

- 202** In seiner Prüfung im Jahr 2006 hatte der Rechnungshof darauf hingewiesen, dass aus den Akten der Bearbeitungsstand erkennbar sein muss und wer was veranlasst hat. Die BAglS hat diese Anregungen aufgegriffen und umgesetzt. Nunmehr werden Vermerke zur Akte genommen. Daraus sollen die Verantwortlichen erkennbar sein. Das wird i. d. R. auch beachtet. Allerdings sind aus den Vermerken nicht immer die Arbeitsschritte erkennbar. So fehlt z. B. oft die Berechnung der in den anzuerkennenden Heizkosten enthaltenen Warmwasserkosten. Die Berechnungen sind wichtig, da das in der Leistungssachbearbeitung eingesetzte DV-System entsprechende Berechnungsgrundlagen nicht abbildet.
- 203** Die Aufgaben in der BAglS nehmen Teams von 12 bis 15 Beschäftigten wahr. Die Teams gliedern sich in Gruppen von drei bis vier Personen. Da die Fälle den Teams und nicht den einzelnen Beschäftigten zugeordnet sind, haben die Leistungsempfänger mit häufig wechselnden Ansprechpartnern zu tun. Das bedeutet auch, dass Arbeitsschritte immer wieder von anderen Kollegen nachvollzogen werden müssen. Fehlende Berechnungen und unübersichtlich gegliederte Akten erhöhen den Arbeits- und Zeitaufwand.
- 204** Die Akten sind zzt. unterteilt in die Bereiche „Integration in Arbeit“ und „Leistungsgewährung“. Der Rechnungshof hat empfohlen, die Unterlagen in getrennten Akten zu führen. Sinnvoll wäre es auch, den Bereich „Leistung“ mit dem Schwerpunkt Kosten der Unterkunft in sich zu untergliedern. Bei immer umfangreicheren Fallakten ist es übersichtlicher z. B. die Prüfung der angemessenen Heizkosten mit ihren jährlich wiederkehrenden Berechnungen, in einem gesonderten Abschnitt in der „Leistungsakte“ zusammenzufassen.
- 205** Ziel muss es sein, durch eine verbesserte Dokumentation, durch feste Ansprechpartner pro Fall und durch einen klaren Aufbau der Akten den Zeitaufwand bei der Fallbearbeitung zu senken. Fehler könnten vermindert werden. Das würde auch auf allen Seiten zu einer größeren Zufriedenheit führen.

206 Das Ressort und die BAglS haben die Anregungen des Rechnungshofs aufgegriffen. Zum Thema feste Ansprechpartner pro Fall haben sie erklärt, die komplexe Tariflandschaft sei für die Beschäftigten des mittleren und gehobenen Dienstes als differenzierte Rahmenbedingung zu betrachten. Der Aktenaufbau würde innerhalb der BAglS aufgrund der Feststellungen des Rechnungshofs weiter zu diskutieren und neu festzulegen sein.

6 Unterhaltsansprüche nicht ausreichend verfolgt

207 Wenn Leistungsempfänger, z. B. Alleinerziehende mit Kindern, dauernd getrennt lebende oder geschiedene Ehepartner, Unterhaltsansprüche haben, gehen sie auf die BAglS über.

208 Unterhaltsansprüche zu verfolgen ist eine Aufgabe der Beschäftigten im Leistungsbereich der BAglS. Diese Aufgabe wird nur selten wahrgenommen. Mögliche Unterhaltsansprüche gegenüber Dritten und der Übergang auf die BAglS werden nur eingeschränkt geprüft. Der BAglS ist das Problem bekannt. Sie hat es aber bisher nicht zufriedenstellend gelöst.

209 Die BAglS verfolgt Unterhaltsansprüche auf unterschiedliche Weise:

- In einer Geschäftsstelle haben zwei Beschäftigte die sog. spezialisierte Sachbearbeitung übernommen. Nur in dieser einen Geschäftsstelle hat die Personalvertretung dem Modell zugestimmt. Diese Variante möchte die BAglS flächendeckend einführen.
- Soweit die Personalvertretungen dem favorisierten Modell nicht zugestimmt haben, müssen die Beschäftigten aus dem Bereich „Leistung“ die Unterhaltsansprüche mit bearbeiten.

210 Die zuständigen Leitungskräfte haben durch ihr persönliches Engagement den Beschäftigten Handlungshilfen und Vordrucke an die Hand gegeben. Eine ggf. erforderliche organisatorische Änderung innerhalb der BAglS und die notwendige Zustimmung durch die Personalvertretung fehlen bisher.

- 211** Die Personalvertretung des AfSD hat - bis auf den beschriebenen Fall - der notwendigen flächendeckenden Organisationsänderung nicht zugestimmt. Sie sieht in der spezialisierten Sachbearbeitung einen Widerspruch zur hohen Stellenvakanz (s. Tz. 178 ff.). Die Beschäftigten für die spezialisierte Bearbeitung von Unterhaltsansprüchen würden dann in der Leistungssachbearbeitung fehlen. Sie fordert daher zusätzliches Personal.
- 212** Der Rechnungshof hat empfohlen, diese Frage zügig zu klären. Dabei sind die Möglichkeiten auszuschöpfen, die das Personalvertretungsrecht bietet.
- 213** Gemäß § 34 Abs. 1 LHO sind Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erheben. Die Trägerversammlung hat die BAglS personell und sächlich so auszustatten, dass eine wirtschaftliche und ordnungsgemäße Heranziehung der Unterhaltspflichtigen gewährleistet ist. Dabei hat die Geschäftsführung der BAglS zu prüfen, in welcher Organisationsform, „spezialisierte Sachbearbeitung“ oder in der „allgemeinen Zuständigkeit des einzelnen Sachbearbeiters“, die Unterhaltsansprüche verfolgt werden sollen. Dem Rechnungshof ist bewusst, dass ein hoher Anteil der Unterhaltspflichtigen Leistungen nach Hartz IV erhält. Das erschwert, die Unterhaltsansprüche durchzusetzen.
- 214** Mit spezialisierten Einheiten könnte eine professionelle und kontinuierliche Sachbearbeitung sichergestellt werden. In diese Organisationseinheiten müsste die Prozessvertretung in Unterhaltsangelegenheiten eingebunden werden. Dies ist notwendig, um Kommunikations- und Kooperationsprobleme und damit verbundene Reibungsverluste zu vermeiden.
- 215** Das Ressort hat erklärt, die erforderlichen Mitbestimmungsverfahren seien zwischenzeitlich in die Wege geleitet worden. Ziel sei es, in diesem erneuten Mitbestimmungsverfahren die Voraussetzungen für eine favorisierte spezialisierte Aufgabenwahrnehmung zu schaffen.

7 DV-System ein ständiges Ärgernis

- 216** Die nach dem SGB II gewährten Leistungen werden in den Arbeitsgemeinschaften mit Unterstützung des DV-Systems A2LL bearbeitet. Die BA in Nürnberg steuert das DV-System zentral und setzt es bundesweit in allen Arbeitsgemeinschaften ein. Die Software ist speziell für die Leistungsberechnung der Hilfen nach dem SGB II entwickelt worden. Dezentrale Lösungen in den Arbeitsgemeinschaften hat die BA ausgeschlossen.
- 217** Bereits 2006 hatte der Rechnungshof den Umfang der Umgehungslösungen in der Anwendung von A2LL kritisiert (vgl. Jahresbericht 2006 - Stadt -, Tz. 188). Sie sind erforderlich, da bestimmte Fallkonstellationen nicht über eine direkte Eingabe abgebildet und berechnet werden können. Die Umgehungslösungen umfassen immer noch über 100 Seiten. Das erhöht die Fehleranfälligkeit.
- 218** Die Bescheide sind unübersichtlich und nicht kundenfreundlich aufgebaut. Hinzu kommt, dass Abweichungen vom Antrag in den Bescheiden grundsätzlich nicht kenntlich gemacht werden. So werden z. B. Kürzungen bei der Heizkostenerstattung um den Anteil der Kosten von Warmwasser nicht ausgewiesen. Ein weiteres Problem ist der fehlende Hinweis, in welchem Umfang pauschalisierte Beträge für Warmwasser von den Heizkosten abgesetzt werden. Das führt dazu, dass Berechnungen in den Bewilligungsbescheiden nicht nachvollziehbar sind.
- 219** Der Rechnungshof erwartet, dass sich das Ressort gegenüber der BA dafür einsetzt, die beschriebenen Mängel abzustellen.
- 220** Ein weiteres Problem ist es, zeitnahe Controllinginformationen aus dem Programm zu erhalten. Es ist immer noch nicht möglich, aktuelle Daten über die Zahl der Bedarfsgemeinschaften oder über die durchschnittlichen Kosten der Unterkunft zu erhalten. Veraltete Daten sind nicht zum Steuern geeignet.

- 221** Die Liste der bestehenden Mängel ist immer noch lang. Das DV-System A2LL weist erhebliche Mängel auf. Es erfüllt in weiten Teilen nicht die Anforderungen an eine leistungsfähige Software. Durch den notwendigen erhöhten Zeitaufwand in der Fallbearbeitung mit dem System A2LL werden auch entsprechend hohe Personalkapazitäten gebunden.
- 222** Das Ressort und die BAglS teilen diese Bewertung. Der Rechnungshof hat dem Ressort und der BAglS empfohlen, gegenüber der BA deutlich zu machen, dass die Software entscheidend verbessert oder, wenn das nicht gelingt, ersetzt werden muss.

Jugend

Neuorganisation der Kindertagesbetreuung

Das Jugendressort hat vor der Gründung des Eigenbetriebs "KiTa Bremen", keine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt.

Es hat im Bereich der Kindertagesbetreuung eine Stabsstelle eingerichtet und damit eine zusätzliche Schnittstelle geschaffen. Schnittstellen bedeuten zusätzlichen Abstimmungsaufwand. Die Stabsstelle sollte in das Fachreferat eingegliedert werden.

Die Aufgaben im Bereich der Kindertagesbetreuung sind zwischen dem Jugendressort und dem Amt für Soziale Dienste klar voneinander abzugrenzen.

1 Eigenbetrieb für Kindertagesbetreuung gegründet

223 Im Koalitionsvertrag für die 16. Wahlperiode der Bremischen Bürgerschaft 2003 bis 2007 hatte die große Koalition u. a. vereinbart, die städtischen Einrichtungen der Kindertagesbetreuung (Kitas) organisatorisch zu verselbständigen. Mit Beschluss vom April 2004 hatte der Senat das Jugendressort gebeten, zügig einen Eigenbetrieb zu gründen. Zum 1. August 2004 wurde der Eigenbetrieb KiTa Bremen gegründet. Die Überführung der Kitas in den Eigenbetrieb sollte keine zusätzlichen Ausgaben verursachen.

2 Rechtliche Grundlagen: Kinder betreuen, bilden und erziehen

224 Kinder haben nach dem Kinder- und Jugendhilfegesetz (SGB VIII) vom vollendeten dritten Lebensjahr an einen Anspruch auf den Besuch einer Tageseinrichtung bis sie eingeschult werden. In diesen Einrichtungen werden sie gemäß § 22 Abs. 1 SGB VIII „für einen Teil des Tages oder ganztägig“ gefördert. Im Mittelpunkt hierbei steht, die Kinder zu erziehen, zu bilden und zu betreuen.

3 Neue Organisation geprüft

225 Mit der Neuorganisation der Kindertagesbetreuung und der Gründung des Eigenbetriebs sind erhebliche Änderungen verbunden gewesen. Die Prüfung hat Aufschluss darüber geben sollen, ob die mit der Neuorganisation verbundenen Ziele erreicht worden sind.

226 Der Rechnungshof hat untersucht, wie

- gesetzliche Grundlagen,
- die Vereinbarungen im Koalitionsvertrag vom 30. Juni 2003,
- Entscheidungen des Senats und
- Beschlüsse der beteiligten Deputationen

zur Neuorganisation umgesetzt worden sind.

4 Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht vorgelegt

227 Das Ressort hat den Eigenbetrieb gegründet, ohne vorher zu prüfen, ob die Maßnahme wirtschaftlich ist. § 7 Abs. 2 LHO schreibt dies vor. Danach sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Gemäß VV-LHO zu § 7 LHO sind sie in der Planungsphase rechtzeitig vor Beginn einer Maßnahme und als Instrument der Erfolgskontrolle während der Maßnahme anzustellen.

228 Das Ressort hat erklärt, im Verfahren zur Errichtung des Eigenbetriebs seien angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in Form eines Betriebsvergleichs durchgeführt worden. Die städtischen Kitas seien ohne zusätzliche Kosten in den Eigenbetrieb überführt worden.

229 Die Untersuchungen genügen nicht den Anforderungen gemäß § 7 Abs. 2 LHO: Das Ressort hat lediglich den Zuschussbedarf des künftigen Eigenbetriebs berechnet. Diesen hat es mit dem möglichen Zuwendungsbedarf für die Kitas anderer Anbieter, z. B. kirchlicher Träger, verglichen. Es hat jedoch selbst darauf hingewiesen, die Werte seien nicht vergleichbar, weil nicht alle Faktoren berücksichtigt worden seien.

- 230** Darüber hinaus hat das Ressort nicht die Einnahmen und Ausgaben für mehrere Jahre und mögliche andere Organisationsformen (z. B. Amtslösung, GmbH-Lösung) gegenübergestellt. Auch die Alternativen hätte es betrachten müssen. Eine entsprechende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hätte der Entscheidung über das Organisationsmodell zu Grunde liegen müssen.
- 231** Die Untersuchungen des Ressorts haben nicht ausreichend nachgewiesen, dass die Maßnahme wirtschaftlich ist. Bei der extremen Haushaltsnotlage Bremens ist es von entscheidender Bedeutung, dass die verfügbaren Mittel auf die Maßnahmen konzentriert werden, die einen größtmöglichen Beitrag zur Haushaltssanierung leisten. Dieser drückt sich in erster Linie darin aus, wie schnell und in welchem Umfang höhere Einnahmen und geringere Ausgaben den bremischen Haushalt entlasten können.
- 232** Der Rechnungshof hat das Ressort zum wiederholten Mal aufgefordert, künftig rechtzeitig vor Beginn einer Maßnahme mit finanziellen Auswirkungen deren Wirtschaftlichkeit gemäß § 7 LHO zu untersuchen.
- 233** Trotz unterlassener Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in der Planungsphase erwartet der Rechnungshof, dass das Ressort in diesem Fall eine Erfolgskontrolle durchführt. Sie sollte bisher erzielte Einsparungen darstellen und einen Kostenvergleich zwischen den Kitas des Eigenbetriebs und der freien Träger enthalten. Der Rechnungshof hat gebeten, ihm das Ergebnis der Untersuchung vorzulegen.
- 234** Das Ressort hat dies zugesagt. Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

5 Organisation der Kindertagesbetreuung weist Schwächen auf

- 235** Die Kindertagesbetreuung neu zu organisieren, ist auf den Ebenen des Ressorts, des AfSD und durch die Gründung des Eigenbetriebs vollzogen worden:
- Das Ressort hat in der Abteilung „Junge Menschen und Familie“ neben dem Referat „Tagesbetreuung von Kindern in Einrichtungen“ (Fachreferat) eine zusätzliche Stabsstelle eingerichtet.
 - Das AfSD hat die wesentlichen Kernkompetenzen der Kita-Steuerung einer neu eingerichteten verwaltungsinternen Steuerungsstelle übertragen.

236 Gemäß den vom Senat beschlossenen Organisationsgrundsätzen vom 2. März 2004 sind Organisationseinheiten so zu gestalten, dass sie wirtschaftlich, effektiv und bürger-nah arbeiten. Aufgaben und Ziele sind zu definieren und klar voneinander abzugrenzen. Dadurch können Verwaltungsabläufe vereinfacht werden. Weitere wichtige Organisationskriterien sind:

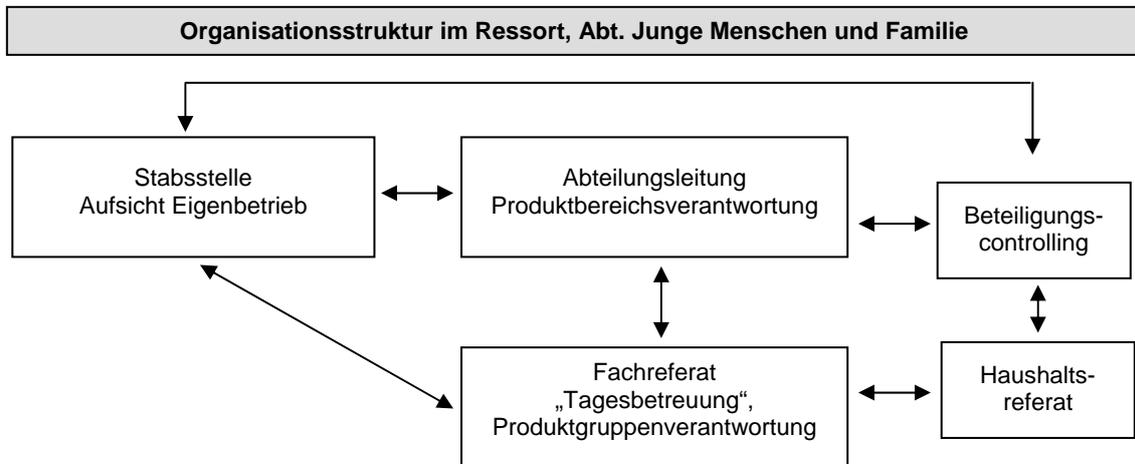
- die Leistungserstellung so zu organisieren, dass sich u. a. der Koordinations- und Abstimmungsaufwand verringert,
- die Delegation von Entscheidungsbefugnissen klar zu regeln und abzugrenzen sowie
- verbindliche Ziel- und Leistungsabsprachen zwischen senatorischen Dienststellen und zugeordneten Ämtern für bestimmte Zeiträume zu treffen.

5.1 Stabsstelle in Fachreferat eingliedern

237 In der Abteilung „Junge Menschen und Familie“ ist das Fachreferat „Tagesbetreuung“ für Einrichtungen der Kindertagesbetreuung im Land Bremen zuständig. Es entwickelt auch die fachpolitischen Vorgaben. Die Fachaufsicht über den Eigenbetrieb, der etwa die Hälfte der Einrichtungen betreibt, nimmt dagegen die Stabsstelle wahr (s. Tz. 235). Damit ist die Entwicklung konzeptioneller Vorgaben im Fachreferat organisatorisch getrennt von der Fachaufsicht über den Eigenbetrieb.

238 Mit der Trennung von Stabsstelle und Fachreferat ist eine zusätzliche Schnittstelle innerhalb der Abteilung „Junge Menschen und Familie“ im Ressort entstanden. Damit hat das Ressort auch zusätzliche Schnittstellen zur Steuerungsstelle im AfSD und zum Eigenbetrieb geschaffen. Schnittstellen bedeuten immer einen zusätzlichen Abstimmungsaufwand.

239 Organisationsstruktur, Informationsfluss und Schnittstellen im Ressort sind im folgenden Schaubild dargestellt:



240 Dieser Aufbau weicht auch von der bewährten Struktur etwa im Bereich „Behinderte Menschen“ im Ressort ab. Dort übt das Fachreferat die Fachaufsicht über den Eigenbetrieb Werkstatt Bremen aus. Diese Struktur erleichtert den Informationsfluss im Fachreferat. Darüber hinaus gibt es nur eine Schnittstelle zum Eigenbetrieb.

241 Zu berücksichtigen ist, dass die Beschäftigten im Jugendressort insbesondere die mangelhafte Kommunikation zwischen der Stabsstelle und dem Fachreferat kritisiert haben. So wird z. B. das Fachreferat im Ressort kaum in Abstimmungs- und Entscheidungsprozesse eingebunden, die den Eigenbetrieb betreffen. Das Ressort hat sich hierzu nicht geäußert.

242 Der Rechnungshof hat dringend empfohlen, die Struktur der Kindertagesbetreuung im Ressort neu zu organisieren. Die Stabsstelle sollte dem Fachreferat zugeordnet werden. Die Aufgaben des Fachreferats sind klar zu definieren. Im Ressort wäre damit eine Organisationseinheit Ansprechpartner für die Steuerungsstelle, den Eigenbetrieb und die freien Träger. Der Abstimmungsaufwand würde verringert, Arbeitsabläufe würden effizienter. Dadurch würden die Strukturen im Ressort gestrafft und die Außenwirkung des Ressorts - insbesondere gegenüber den Einrichtungsträgern (s. Tz. 229) - verbessert.

5.2 Schnittstellen zwischen Ressort und Amt für Soziale Dienste verbessern

- 243** Mit der Steuerungsstelle im AfSD sollte die Verwendung der öffentlichen Mittel transparenter und die Steuerung der Kindertagesbetreuung verbessert werden. Die Steuerungsstelle nimmt Planungs- und Umsetzungsaufgaben wahr. Dazu gehört es u. a.,
- die Standorte und Platzzahlen (einschließlich möglicher Schließungen von Gruppen oder Einrichtungen) zu planen,
 - das Ausbauprogramm für Kinder unter drei Jahren umzusetzen sowie
 - Ziel- und Leistungsvereinbarungen mit dem Eigenbetrieb abzuschließen und Zuschüsse zu bewilligen.
- 244** Aufgaben und Entscheidungskompetenzen des Ressorts und der Steuerungsstelle sind nicht klar beschrieben und voneinander abgegrenzt. Erhebliche Abstimmungsprobleme und Reibungsverluste sind die Folge. Auch die Innenrevision des Ressorts hat die bestehenden Strukturen deutlich kritisiert.
- 245** Der Rechnungshof hat gefordert, die Verantwortlichkeiten zwischen dem Ressort und dem AfSD klar zu regeln und entsprechend umzusetzen. So ist z. B. die Steuerungsstelle mit einzubeziehen, wenn das Ressort mit Trägern über Standorte von Einrichtungen oder Platzzahlen verhandelt. Für die Träger muss deutlich sein, wer wofür zuständig ist. Entscheidungen sollten nicht getroffen werden, ohne die Steuerungsstelle zu beteiligen.
- 246** Das Ressort hat entgegnet, seine Geschäftsordnung regle „die Aufgabenstellung und die Abgrenzung der Organisationseinheiten sehr eindeutig.“ Es hat jedoch eingeräumt, die Aufbau- und Ablauforganisation weise Schwächen auf.
- 247** Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, die genannten Schwächen abzustellen. Strukturen müssen so beschaffen sein, dass Zuständigkeiten zwischen Ressort und AfSD - Steuerungsstelle - auch entsprechend wahrgenommen werden können.

5.3 Fach- und Ressourcenverantwortung im AfSD zusammenführen

- 248** Das Land und die Stadtgemeinde Bremen haben als zentrales Controllinginstrument den gemeinsamen Produktgruppenhaushalt eingeführt. Dadurch sollen die bereitgestellten finanziellen Mittel mit den damit zu erbringenden Leistungen der Verwaltung verknüpft werden. Der Produktgruppenhaushalt unterscheidet drei Verantwortungsebenen:
- Die Produktgruppen: Sie werden auf der operativen Ebene gebildet. Sie fassen gleichartige Leistungen („Produkte“) eines Ressorts zusammen, z. B. die Produktgruppe „Tagesbetreuung“.
 - Den Produktbereich: Er fasst verschiedene Produktgruppen zusammen.
 - Der Produktplan: Ihn verantwortet die Senatorin/der Senator. Er betrifft das gesamte Ressort.
- 249** Für die Produktgruppe „Tagesbetreuung“ ist das Fachreferat im Ressort zuständig. Die Produktbereichsverantwortung liegt bei der Abteilungsleitung „Junge Menschen und Familie“.
- 250** Für ihre Kernaufgaben (s. Tz. 243) trägt die Steuerungsstelle die Fachverantwortung, bisher aber nicht die Ressourcenverantwortung. Das widerspricht dem Grundgedanken des Produktgruppenhaushalts.
- 251** Das für die Fachaufgaben zuständige AfSD - Steuerungsstelle - kann nicht eigenverantwortlich über die Ressourcen verfügen. Das Ressort hat nicht die Möglichkeit, Maßnahmen direkt umzusetzen. Es muss erst ein Abstimmungsverfahren über die Amtsleitung des AfSD einleiten.
- 252** Der Rechnungshof hat empfohlen, die Fach- und Ressourcenverantwortung und damit die Verantwortung auch für die Produktgruppe „Tagesbetreuung“ auf das AfSD zu übertragen. Dafür sind die Aufgaben in der Fachabteilung des Ressorts und in der Steuerungsstelle des AfSD zunächst klar zu beschreiben (s. Tz. 247).
- 253** Das Ressort hat zugesagt, die Produktgruppenverantwortung auf das AfSD zu übertragen.

Jugend

Finanzierung und Mittelverwendung der Kindertagesbetreuung

Eltern finanzieren mit ihren Beiträgen einen Teil der Kindertagesbetreuung. Bremen sollte wie Berlin zusätzliche Stufen oberhalb der derzeitigen Einkommensgrenze in die Beitragsordnung einführen. Das würde zu Mehreinnahmen führen.

Fünf Träger erhalten besondere finanzielle Mittel, um zusätzliches Personal in Einrichtungen einzusetzen, die von sozial benachteiligten Kindern besucht werden. Ein Träger hat 2006 und 2007 dafür insgesamt rd. 90 T€ erhalten. Das zusätzliche Personal hat er aber überwiegend in Einrichtungen ohne benachteiligte Kinder eingesetzt.

Das Jugendressort hat bisher lediglich 10 % der jährlichen Zuwendungen für Kindertagesbetreuung dahingehend geprüft, ob die finanziellen Mittel wirtschaftlich und zweckentsprechend verwendet worden sind. Es muss verstärkt prüfen.

1 Kindertagesbetreuung in Bremen

254 Kindertagesbetreuung bieten sowohl private Organisationen (freie Träger) als auch der zum 1. August 2004 gegründete städtische Eigenbetrieb KiTa Bremen als kommunaler Träger an. Im Kindergartenjahr 2006/2007 hat es insgesamt 14.886 Plätze für Kinder im Alter von drei bis sechs Jahren gegeben. Etwa die Hälfte davon (7.742) hat der Eigenbetrieb gestellt. Die anderen Plätze haben insgesamt 18 freie Träger angeboten.

255 Die Kindertagesbetreuung wird finanziert durch:

- die Eltern: Sie zahlen Beiträge an die Kindertagesstätten (Kitas).
- die Stadtgemeinde: Sie finanziert den wesentlichen Teil der Betriebs- und Investitionskosten sowie Aufwendungen für anerkannte besondere Maßnahmen.

- die meisten freien Träger: Sie beteiligen sich an den Betriebskosten ihrer Kitas mit einem sog. Eigenanteil. Die Eigenanteile sind rückläufig. Während z. B. die kirchlichen Träger 1999 noch 16,5 % der Betriebskosten selbst trugen, lag der Anteil 2006 nur noch bei 13 %.

Die folgende Tabelle stellt dar, wie sich die Einnahmen und Ausgaben für die Kindertagesbetreuung in den Jahren 2003 bis 2006 entwickelt haben:

Einnahmen und Ausgaben für Kindertagesbetreuung¹⁴				
	2003	2004	2005	2006
Einnahmen	T€	T€	T€	T€
Elternbeiträge für städtische Kitas	4.891	4.977	0	0
Sonstige (z. B. vom Bund)	120	528	48	1.088
Gesamt	5.011	5.505	48	1.088
Ausgaben				
Zuwendungen an freie Träger zum Betrieb von Kitas sowie an Eltern-Kind-Gruppen	29.340	32.624	29.623	30.508
Ausgaben für städtische Kitas ¹⁵	47.192	48.033	0	0
Zuschüsse an den Eigenbetrieb	0	0	45.360	42.675
Sonstige (z. B. für Spielkreise)	5.447	7.099	5.689	8.210
Gesamt	81.979	87.756	80.672	81.393
Nettoausgaben	76.968	82.251	80.624	80.305

256 Die Einnahmen bestehen vor allem aus Elternbeiträgen; die Ausgaben aus Zuwendungen an freie Träger und ab 2005 aus Zuschüssen an den Eigenbetrieb. Die Einnahmen sind von rd. 5.011 T€ im Jahr 2003 auf rd. 1.088 T€ im Jahr 2006 zurückgegangen. In den Jahren 2003 und 2004 sind die Elternbeiträge als Einnahmen gebucht worden.

¹⁴ Die Einnahmen und Ausgaben des Landes betreffen fast ausschließlich die Stadtgemeinde Bremen. Die Anteile des Landes dienen vor allem der Anschubfinanzierung des Gesetzes zum qualitätsorientierten und bedarfsgerechten Ausbau der Tagesbetreuung und zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe (Tagesbetreuungsbaugesetz).

¹⁵ Erst mit Beginn des Haushaltsjahres 2005 wurden die Mittel für die städtischen Kitas in einer Haushaltsstelle „Zuschüsse an den Eigenbetrieb“ zusammengefasst.

- 257** Nach der Gründung des Eigenbetriebs werden ab dem Jahr 2005 die Einnahmen mit seinen Zuschüssen verrechnet. Die Einnahmen und Ausgaben sind daher seit 2005 um diesen Betrag geringer. Die Einnahmen des Eigenbetriebs aus Elternbeiträgen betragen im Jahr 2005 rd. 5.025 T€ und im Jahr 2006 rd. 5.115 T€
- 258** Die Nettoausgaben für die Kindertagesbetreuung sind 2004 gegenüber 2003 um rd. 5,3 Mio. € gestiegen. Dazu haben vor allem um rd. 3,3 Mio. € höhere Zuwendungen an freie Träger für Kindertagesheime und für Eltern-Kind-Gruppen beigetragen. In den Ausgaben des Jahres 2004 sind rd. 800 T€ enthalten, die die Vorjahre betreffen. Seit 2005 sind die Nettoausgaben insbesondere aufgrund der geringeren Zahl an betreuten Kindern deutlich zurückgegangen.
- 259** Der Rechnungshof hat die Neuorganisation der Kindertagesbetreuung in Bremen (s. Tz. 226 ff.) untersucht und geprüft, wie der Bereich finanziert wird. Er hat weiterhin untersucht, wie das Amt für Soziale Dienste (AfSD) prüft, ob die finanziellen Mittel zweckentsprechend verwendet werden. Der Rechnungshof hat auch den Qualitätsprozess im Eigenbetrieb geprüft. Er hat dazu strukturierte Interviews mit Beschäftigten des Ressorts, des AfSD und des Eigenbetriebs geführt.

2 Elternbeiträge stärker differenzieren

- 260** Das Jugendressort hat im Dezember 2005 die Höhe der Elternbeiträge zur Kindertagesbetreuung in Bremen mit der Höhe der Beiträge in Berlin verglichen. Ein wesentlicher Unterschied ist: Berlin unterscheidet 41 Einkommensstufen, Bremen nur 15 Stufen. Nach den Stufen werden die Beiträge bemessen. In Bremen ist die höchste Beitragsstufe ab einem Einkommen von 55.220 € pro Jahr erreicht; in Berlin ab einem Einkommen von 81.060 € pro Jahr. Die Beiträge für Eltern, die der höchsten Einkommensstufe angehören, sind in Berlin höher als die der höchsten Stufe in Bremen.

261 Die folgende Tabelle zeigt für verschiedene Betreuungsarten die unterschiedlichen Beitragshöhen in Bremen und Berlin:

Vergleich der Elternbeiträge in Bremen und Berlin für verschiedene Betreuungsarten				
Betreuungsart	Höchste Einkommensstufe ab (€)		Monatlicher Beitrag (€)	
	Bremen	Berlin	Bremen	Berlin
5 Stunden mit Mittagessen	55.220	81.060	203	226
7 Stunden mit Mittagessen	55.220	81.060	239	327
Hort mit Mittagessen	55.220	81.060	185	243

262 Danach sind die Beiträge in Berlin für eine Betreuung von fünf bzw. sieben Stunden mit Mittagessen oder im Hort mit Mittagessen für die jeweils höchste Einkommensstufe höher als in Bremen.

263 Der Rechnungshof hat empfohlen, weitere Stufen oberhalb eines Einkommens von 55.220 € in die „Beitragsordnung für die Kindergärten und Horte der Stadtgemeinde Bremen“ aufzunehmen. Aus einer zusätzlichen Einkommensstufe z. B. ab 81.060 € ergäben sich Mehreinnahmen für die Stadtgemeinde. Bremen sollte z. B. den Beitrag für eine siebenstündige Betreuung mit Mittagessen auf das Niveau Berlins anheben. Dann könnte die Stadtgemeinde von diesen Eltern bei einem monatlichen Unterschiedsbetrag von 88 € jährlich rd. 1.000 € je Kind mehr einnehmen. Der Rechnungshof hat darüber hinaus empfohlen, die Beiträge bei einem Einkommen zwischen 55.220 € und 81.060 € stufenweise anzuheben. Die Eltern in höheren Einkommensstufen werden dadurch zwar zusätzlich belastet. Das würde aber durch die teilweise steuerliche Abzugsfähigkeit der Betreuungskosten seit dem 1. Januar 2007 abgemildert. Die zusätzlichen Einnahmen könnten dazu beitragen, die Leistungen in der Kindertagesbetreuung weiter zu verbessern.

264 Das Ressort hat erklärt, es werde sich „im Zusammenhang mit der Neugestaltung der Elternbeiträge mit der Freistellung vom Essensbeitrag für Familien mit geringem Einkommen (vgl. Koalitionsvereinbarung 2007 – 2011) auseinandersetzen“.

265 Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

3 Doppelstrukturen bei Verwendungsnachweisprüfung

- 266** Gemäß § 74 Abs. 1 SGB VIII erhalten freie Träger von der Stadtgemeinde Zuwendungen für ihre Kitas, wenn sie u. a. die fachlichen Voraussetzungen erfüllen und die Mittel zweckentsprechend und wirtschaftlich verwenden.
- 267** Über die Art und Höhe der Förderung entscheidet die sog. Steuerungsstelle Kindertagesbetreuung im Amt AfSD. Im Bewilligungsverfahren schließt die Steuerungsstelle Zuwendungsverträge mit den freien Trägern. Das zentrale Finanz- und Rechnungswesen des AfSD erhält eine Kopie des Zuwendungsvertrags oder -bescheids und zahlt den Betrag an die Träger aus.
- 268** Die freien Träger müssen gegenüber der Stadtgemeinde nachweisen, dass sie die Mittel zweckentsprechend verwendet haben. Dazu erstellen sie einen Verwendungsnachweis. Bevor die Steuerungsstelle eingerichtet worden ist, hat das zentrale Finanz- und Rechnungswesen im AfSD die Verwendungsnachweise geprüft. Seit dem 1. November 2005 nimmt zusätzlich die Steuerungsstelle diese Aufgabe wahr. Dafür steht ihr zzt. eine halbe Stelle zur Verfügung.
- 269** Jeweils bis zum 30. Juni des Folgejahres haben die freien Träger ihre Verwendungsnachweise beim zentralen Finanz- und Rechnungswesen des AfSD einzureichen. Die Beschäftigten dort prüfen die Nachweise rechnerisch und geben sie an die Steuerungsstelle weiter. Eine Kopie des Verwendungsnachweises bleibt im zentralen Finanz- und Rechnungswesen. Die Steuerungsstelle prüft die Verwendungsnachweise vertieft. Dies führt zu Doppelstrukturen und einer doppelten Aktenführung. Die Folge ist ein wenig effizienter Personaleinsatz.
- 270** Der Rechnungshof hat dem AfSD daher dringend empfohlen, die Prüfung der Verwendungsnachweise in der Steuerungsstelle zusammenzufassen. Damit würde auch die Fach- und Ressourcenverantwortung zusammengeführt. Die Steuerungsstelle hat bereits Informationen aus dem Bewilligungsverfahren (s. Tz. 267) und sie hat detaillierte Kenntnisse über die Träger. Sie erleichtern es zu prüfen, ob die Mittel zweckentsprechend verwendet worden sind.

- 271** Um das Vier-Augen-Prinzip zu wahren, müssten innerhalb der Steuerungsstelle die Bereiche der Zuwendungsgewährung und -prüfung organisatorisch getrennt werden. Die Steuerungsstelle würde die finanziellen Mittel anweisen. Damit würden auch die Akten nicht mehr doppelt geführt. Der Personaleinsatz sollte verbessert werden, um die vertiefte Verwendungsnachweisprüfung in der Steuerungsstelle zu verstärken.
- 272** Das Ressort hat diese Auffassung nicht geteilt. Die kritisierte Doppelstruktur trage dazu bei, die Zuwendungsgewährung und -prüfung zu trennen. Die vereinfachte Prüfung durch das zentrale Finanz- und Rechnungswesen versetze das AfSD frühzeitig in die Lage, „entsprechende Konsequenzen wie eine notwendige vertiefte Prüfung durch die Steuerungsstelle einzuleiten“. So werde in der Aufbau- und Ablauforganisation das Vier-Augen-Prinzip durchgängig gewahrt und Korruption erschwert.
- 273** Nach Auffassung des Rechnungshofs kann das Vier-Augen-Prinzip auch innerhalb der Steuerungsstelle durch organisatorische Vorkehrungen gewährleistet werden. In keinem der von ihm geprüften Fälle hatte das zentrale Finanz- und Rechnungswesen die vertiefte Nachweisprüfung veranlasst, sondern stets die Steuerungsstelle. Eine der detaillierten Prüfung vorgeschaltete vereinfachte Prüfung durch das zentrale Rechnungswesen ist nicht nötig.
- 274** Der Rechnungshof hat daher gebeten, die Organisationsstruktur bis Mitte des Jahres 2008 zu überprüfen.

4 Verwendungsnachweisprüfung verstärken

- 275** Bis zum 1. November 2005 hat das zentrale Finanz- und Rechnungswesen im Wesentlichen nur die tatsächlichen Einnahmen und Ausgaben mit denen in den Wirtschaftsplänen der Träger verglichen.
- 276** Für eine eingehende Prüfung reicht es nicht aus, Ist- und Planwerte zu vergleichen. Insbesondere sind auch die Personalkosten zu prüfen. Sie machen den größten Anteil der Zuwendungen aus. Dennoch werden Personalkosten bisher nicht nach den Ausgaben einzelner Arbeitsplätze, Qualifikationen und dem Bedarf für die Kindergruppen untersucht.

- 277** Bisher hat das Ressort lediglich bei drei Trägern Verwendungsnachweise eingehend geprüft. Damit hat es nur ein Finanzvolumen von jährlich etwa 10 % der Zuwendungen untersucht. Für die Jahre 2003 und 2004 hat es auf Grund dieser Prüfungen insgesamt rd. 374 T€ zurückgefordert. Das entspricht etwa 8 % der pro Jahr geprüften Zuwendungen. Die Steuerungsstelle hat diese Erkenntnisse verwendet, um den Trägern in den Jahren 2005 und 2006 rd. 384 T€ weniger zu bewilligen als von ihnen beantragt.
- 278** Einsparungen ergeben sich aus Rückforderungen und geringeren Bewilligungen. Im Jahr 2006 hatten die Zuwendungen rd. 24 Mio. € betragen. Selbst wenn sich nur die Hälfte der bisher erzielten 8 % einsparen ließe, könnte der Haushalt um jährlich rd. 960 T€ entlastet werden.
- 279** Altfälle aus der Zeit, bevor die Steuerungsstelle gegründet worden ist, sind nicht aufgearbeitet worden. Der Rechnungshof hat bei seiner Stichprobe zur Verwendungsnachweisprüfung der Jahre 2004 und 2005 festgestellt, dass ein Träger 14 T€ als Ersatz für eine Umbaumaßnahme erhalten hat. Unterlagen über die Prüfung des betreffenden Antrags und der Mittelverwendung sind jedoch nicht aus der Akte ersichtlich gewesen.
- 280** Der Rechnungshof hat die Steuerungsstelle aufgefordert, eine größere Stichprobe der Verwendungsnachweise gemäß VV-LHO Nr. 12.4 zu § 44 LHO eingehend zu prüfen. Sie hat dabei auch die genannten Aspekte bei der Prüfung der Personalkosten zu berücksichtigen (s. Tz. 276).
- 281** Die für die Zuwendungsprüfung eingerichtete halbe Stelle reicht nicht aus. Der Rechnungshof hat dem AfSD empfohlen, die Steuerungsstelle zumindest vorübergehend personell aufzustocken. Dazu könnten ggf. frei werdende Stellenanteile aus dem Finanz- und Rechnungswesen (s. Tz. 270) genutzt werden.
- 282** Das Ressort hat die Auffassung des Rechnungshofs geteilt und erklärt, die Verwendungsnachweisprüfung sei zu intensivieren. Es werde prüfen, ob das Personal für die Prüfungstätigkeit vorübergehend aufgestockt werden könne.
- 283** Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

5 Besserstellungsverbot unzureichend geprüft

- 284** Nach dem sog. Besserstellungsverbot dürfen freie Träger als Zuwendungsempfänger ihre Beschäftigten nicht besser stellen, als Beschäftigte im öffentlichen Dienst gestellt sind. Seit dem 1. Oktober 2005 ist der neue Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L) und der Tarifvertrag zur Überleitung der Beschäftigten der Länder in den TV-L und zur Regelung des Übergangsrechts (TVÜ-L) in Kraft. Die Steuerungsstelle hat keine detaillierten Kenntnisse über die einzelnen Regelungen des neuen Tarifvertrags. Deshalb kann sie bisher nicht prüfen, ob die freien Träger das Besserstellungsverbot einhalten. Bessergestellt wären Beschäftigte der freien Träger, wenn sie z. B. eine Jahressonderzahlung erhielten.
- 285** So weist z. B. das Arbeitsressort in seinen Zuwendungsbescheiden auf das Besserstellungsverbot hin. Weitere Informationen können die Zuwendungsempfänger einer Internetseite entnehmen, auf die die Bescheide ebenfalls verweisen.
- 286** Der Rechnungshof hat dem Jugendressort empfohlen, in ähnlicher Form allgemeine Informationen über den TV-L und den TVÜ-L auf seiner Internetseite darzustellen. Die Steuerungsstelle sollte darüber hinaus in den Zuwendungsverträgen und -bescheiden kurz auf die wesentlichen Neuerungen hinweisen. Damit würden die freien Träger für mögliche Abweichungen sensibilisiert. Darüber hinaus sollte das Ressort den kommunalen Arbeitgeberverband beauftragen, die wichtigsten Regelungen der neuen Tarifverträge für die Steuerungsstelle zusammenzustellen. Die Übersicht soll die Steuerungsstelle befähigen, das Einhalten des Besserstellungsverbots zu prüfen.
- 287** Das Ressort hat sich hierzu nicht geäußert. Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

6 Festbetragsfinanzierung mit hohem Aufwand verbunden

- 288** Der Senat hat am 1. Februar 2000 beschlossen, die Kindertagesbetreuung durch freie Träger mit einer Zuwendungspauschale (Festbetragsfinanzierung) abzugelten. Das Ziel: Die freien Träger sollten motiviert werden, ihre Kosten einander anzugleichen. Dazu werden die Platzzahlen aller Einrichtungen auf sog. Jahreganztagsplätze umgerechnet. So wird z. B. ein Kindergartenplatz mit sechsständiger Betreuung mit einem Platz mit vierständiger Betreuung vergleichbar gemacht.
- 289** Für einen Jahreganztagsplatz erkennt die Steuerungsstelle maximal einen sog. Kostenreferenzwert an. Das AfSD hat den Referenzwert erstmalig für das Kindergartenjahr 2001/2002 festgelegt. Der Berechnung haben vor allem die nachgewiesenen Kosten der städtischen Einrichtungen zu Grunde gelegen. Seitdem hat das AfSD den Referenzwert in gleichen Schritten angehoben. Im Jahr 2006 hat er 479,92 € je Jahreganztagsplatz betragen.
- 290** Die Festbetragsfinanzierung ist dann zu wählen, wenn der Finanzierungsumfang feststeht und Veränderungen nicht zu erwarten sind. Eine Pauschale muss daher alle wesentlichen Finanzierungsbestandteile erfassen. Da das i. d. R. nicht möglich ist, sollte die Festbetragsfinanzierung die Ausnahme bleiben. Der Rechnungshof hatte zuletzt in seinem Jahresbericht 2000 (vgl. Jahresbericht - Stadt - 2000, Tz. 102 - 112) auf die Risiken einer Festbetragsfinanzierung hingewiesen.
- 291** Zzt. sind Änderungen der Ausgaben für Kindertagesbetreuung einerseits durch die sinkenden Kinderzahlen bei den Drei- bis Sechsjährigen sowie andererseits durch den Ausbau der Plätze für die bis Dreijährigen zu erwarten. Es liegen keine umfassenden Daten vor, um die Höhe des Referenzwerts zu bestimmen. Diese Daten lassen sich vor allem durch weitergehende Prüfungen der Verwendungsnachweise gewinnen. Unabhängig davon, welche Finanzierungsart gewählt wird, muss auch aus diesem Grunde die Zuwendungsprüfung ausgeweitet werden.
- 292** Der Rechnungshof hat das Ressort gebeten, die Festbetragsfinanzierung zu überprüfen, sobald die Verwendungsnachweisprüfungen abgeschlossen sind. Erkenntnisse sollten bereits für das neue Kindergartenjahr ab 2008 berücksichtigt werden. Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

7 Personal zweckentsprechend einsetzen

- 293** Das Jugendressort bewilligt den Kitas Mittel für sog. Differenzierungskräfte. Sie sollen sozial benachteiligte Kinder besonders unterstützen. 5 der 18 freien Träger der Stadtgemeinde Bremen setzen Differenzierungskräfte ein. Dafür erhalten sie neben den mit dem Referenzwert abgedeckten Personalkosten weitere finanzielle Mittel. Im Jahr 2006 haben diese Träger dafür rd. 410 T€ und der Eigenbetrieb rd. 1,4 Mio. € erhalten.
- 294** Das Jugendressort hat in einem Modellversuch Rahmenbedingungen entwickelt, wie sozial benachteiligte Kinder gefördert werden sollen. Es hat im September 2002 ein Institut beauftragt zu untersuchen, wie Kinder aus sozial benachteiligten Familien in Kitas der Stadtgemeinde betreut und gefördert werden. Das Institut hatte in seinem Gutachten Folgendes festgestellt:
- Zum Zeitpunkt der Untersuchung hatten nur einige Einrichtungen zusätzliches Personal. Dieses Personal war nach einer „Indexliste“ zugewiesen worden. Die Indexliste enthält Merkmale, um soziale Benachteiligung messen zu können.
 - Keine Einrichtung hatte die Differenzierungsarbeit standardisiert und kontinuierlich ausgewertet.
- 295** Das Institut hatte insbesondere empfohlen, „Problemlagenbeschreibungen aus der Belegungsstruktur und Entwicklung von Strategien und Handlungsansätzen als Fördervoraussetzung unmittelbar“ zu verknüpfen. Indexberechnungen könnten dann entfallen.
- 296** Zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Rechnungshof im Frühjahr 2007 hat die Aktenlage keine Rückschlüsse auf den Schlüssel zugelassen, nach dem die Mittel für Differenzierungskräfte verteilt worden sind. Die Träger haben Mittel „auf dem Wege des Bestandsschutzes“ erhalten. Darüber hinaus ist unklar gewesen, wie viel Personal in welchen Einrichtungen und mit welchem konkreten Auftrag eingesetzt worden ist. Das Ressort hat die Vorschläge aus dem oben genannten Gutachten bisher nicht aufgegriffen.
- 297** Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, die Fördervoraussetzungen für sozial benachteiligte Kinder - wie im Gutachten aufgezeigt - regelmäßig zu überprüfen.

- 298** Die Steuerungsstelle hat daraufhin bei den freien Trägern Nachweise angefordert. Sie hat ausgewertet, in welchen Kitas die Differenzierungskräfte im Kindergartenjahr 2006/2007 eingesetzt waren bzw. in 2007/2008 eingesetzt sind. Danach haben zwei freie Träger Zuwendungen für Differenzierungskräfte erhalten, obwohl diese nicht in Einrichtungen mit benachteiligten Kindern eingesetzt worden sind. Ein Träger hat dabei Zuwendungen von etwa 45 T€ pro Kindergartenjahr für Differenzierungskräfte erhalten.
- 299** Auch in einigen Einrichtungen des Eigenbetriebs KiTa Bremen werden Differenzierungskräfte eingesetzt, ohne dass nach dem Index eine soziale Benachteiligung vorliegt. Bezogen auf die Differenzierungsstunden in allen Einrichtungen des Eigenbetriebs entspricht das einem Zuschuss von 41 T€ pro Kindergartenjahr.
- 300** Die Steuerungsstelle hat zugesagt, zukünftig genauer zu planen, wie die finanziellen Mittel einzusetzen seien. Sie werde darüber hinaus stärker darauf achten, dass Differenzierungskräfte in Einrichtungen mit benachteiligten Kindern eingesetzt werden.
- 301** Anlässlich der Prüfung der Fördervoraussetzungen hat die Steuerungsstelle die Kennzahl „Zuwendung je Differenzierungskraft in Vollzeit pro Jahr“ für die einzelnen Träger ermittelt. Im Vergleich der freien Träger hat es bei den Zuwendungen für Differenzierungskräfte große Unterschiede gegeben. So hat ein Träger eine um 6.360 € höhere Zuwendung je vollzeitbeschäftigter Differenzierungskraft erhalten als ein anderer.
- 302** Der Rechnungshof hat die Steuerungsstelle gebeten, bei der vertieften Verwendungsnachweisprüfung zu analysieren, ob diese Unterschiede begründet sind. Die Möglichkeiten, zu viel gezahlte Beträge zurückzufordern, sind auszuschöpfen. Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

8 Qualitative Erfolgskontrolle fehlt

- 303** Jeder Zuwendungsvertrag mit einem freien Träger enthält eine sog. „Leistungs- und Angebotsbeschreibung für die Bildung und Erziehung von Kindern in den Einrichtungen zur Tagesbetreuung von Kindern“. Darin sind Qualitätsmerkmale und Maßnahmen zur Qualitätssicherung festgelegt. Allerdings sind die genannten Maßnahmen wenig konkret und daher zur Steuerung nur bedingt geeignet. Die Formulierungen sind seit dem Jahr 2001 weitgehend unverändert geblieben. Der durch das Jugendressort im November 2004 vorgelegte „Rahmenplan für Bildung und Erziehung im Elementarbereich“ (Rahmenbildungsplan) ist bisher ebenfalls nicht berücksichtigt worden. Der Rahmenbildungsplan richtet sich an die Träger der Einrichtungen für Kinder im Alter von drei bis sechs Jahren. In ihm sind Ziele für die Bildung und Erziehung von Kindern definiert.
- 304** Im Gegensatz zur Zuwendungsvereinbarung mit freien Trägern ist die Bewilligung des Zuschusses an den Eigenbetrieb nicht an Qualitätsmerkmale und Maßnahmen zur Qualitätssicherung gebunden.
- 305** Der Eigenbetrieb hat auch ohne Vorgaben aus dem Ressort einen Organisations- und Entwicklungsprozess eingeleitet. Dazu hat er den Rahmenbildungsplan in einem ersten Schritt bereits konkretisiert. Seit September 2007 wird er umgesetzt. Schwerpunkte sind unter anderem:
- Erziehungspartnerschaften mit Eltern zu gestalten,
 - Kindergruppen für Kinder unter drei Jahren zu eröffnen,
 - Lern- und Entwicklungsdokumentationen zu erstellen sowie
 - kontinuierliche Übergänge in die Kitas oder in die Schulen zu ermöglichen.
- 306** Erst konkrete Qualitätskriterien und -standards ermöglichen es, den Rahmenbildungsplan in den einzelnen Kitas umzusetzen. So hat der Eigenbetrieb z. B. zum Thema Erziehungspartnerschaft mit den Eltern u. a. folgenden Qualitätsstandard formuliert: „Die Fachkräfte veranschaulichen den Eltern das aktuelle Geschehen in der Kindertagesstätte durch Berichte, Fotos, Symbole u. a.“.

- 307** Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert zu überprüfen, wie die freien Träger und der Eigenbetrieb die Grundsätze des Rahmenbildungsplans umsetzen und dazu ein Konzept für die Überprüfung zu entwickeln. Er hat gefordert, die positiven Erfahrungen des Eigenbetriebs aus dem Organisations- und Entwicklungsprozess in das Konzept einzubeziehen.
- 308** Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, die Grundsätze des Rahmenbildungsplans verbindlich mit den Trägern zu vereinbaren. Bei der Prüfung der Verwendungsnachweise muss auch untersucht werden, ob die Qualitätskriterien in der Stadtgemeinde Bremen verlässlich und flächendeckend erfüllt sind. Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

Umwelt

Städtische Friedhöfe

Jährlich können 1,5 Mio. € für die Grünflächenpflege auf den städtischen Friedhöfen eingespart werden.

Bremen kann und sollte Friedhofsflächen aufgeben. Einige Erweiterungsflächen sollten verkauft werden. Allein für die Friedhofserweiterungsfläche Huckelriede ergäbe sich eine einmalige Einnahme von weit über 1 Mio. €

1 Friedhöfe in Bremen

- 309** Für die 13 städtischen Friedhöfe mit einer Fläche von insgesamt rd. 218 ha ist der Eigenbetrieb Stadtgrün Bremen zuständig.
- 310** Die Kosten für die städtischen Friedhöfe werden überwiegend über Gebühren finanziert. Eine Umfrage aus dem Jahr 2004 unter 15 Großstädten Deutschlands zeigt, dass Bremen vergleichsweise geringe Gebühren erhebt. Für die Pflege der nicht für Bestattungszwecke genutzten Grünflächen erhält der Eigenbetrieb einen städtischen Zuschuss.

2 Städtischen Zuschuss für Grünpflege senken

- 311** Rd. 98 ha der Grünflächen der städtischen Friedhöfe werden nicht für Bestattungszwecke genutzt. Ihre Pflege kostete im Jahr 2006 insgesamt rd. 3,1 Mio. €. Das sind 3,16 € pro m². Gegenüber 2004 sind die Kosten um mehr als 10 % gesunken.
- 312** Der Senat hatte 1981 beschlossen, dass die Stadt 60 % der Kosten für die Grünpflege trägt, weil diese Flächen einen „grünpolitischen Wert“ für alle Bürger haben. Im Jahr 2006 betrug der von der Stadt finanzierte Anteil rd. 1,86 Mio. €, mithin 1,90 € pro m². Die übrigen 40 % der Grünpflegekosten, im Jahr 2006 also rd. 1,24 Mio. €, werden aus Gebühren finanziert.

- 313** In Hamburg beträgt der städtische Anteil an den Grünpflegekosten zzt. 1,00 € pro m². Würde sich der Bremer Zuschuss an dem Hamburgs orientieren, betrüge er nur rd. 1 Mio. € statt zzt. 1,86 Mio. €.
- 314** Andere Großstädte zahlen einen noch geringeren Zuschuss für die Grünpflege, manche Städte zahlen sogar gar keinen. Der städtische Zuschuss sollte daher mindestens auf das Niveau Hamburgs gesenkt werden. Das Umweltressort sollte dabei auch prüfen, ob die Aufteilung der Grünpflegekosten zwischen der Stadt und den Gebührenzahlern geändert werden sollte.

3 Kosten für Grünpflege senken

- 315** Das Umweltressort hat Stadtgrün auch mit der Pflege der übrigen städtischen Grünflächen, z. B. der Parks, beauftragt. Es hat diese Grünflächen in fünf Pflegeklassen eingeteilt. Für die Pflegeklassen zahlt es festgesetzte Preise. Für die Grünflächen in der Pflegeklasse 1, der Pflegeklasse mit den umfangreichsten Grünpflegearbeiten, erhält Stadtgrün jährlich zwischen 1,50 € und 2,00 € pro m². In diese Pflegeklasse sind z. B. die Wallanlagen eingestuft. Eine entsprechende Einstufung würde die Pflegekosten der Friedhöfe um mindestens 1,16 € pro m² reduzieren.
- 316** Ein vom Umweltressort in Auftrag gegebenes Gutachten hat keine rechtlichen Bedenken ergeben, die Standards bei der Grünpflege auf Friedhöfen abzusenken.
- 317** Auch für die Grünflächen der städtischen Friedhöfe sollte aus der Sicht des Rechnungshofs das System der Pflegeklassen angewendet werden. Damit könnten gleichzeitig Standards abgesenkt werden. Zunächst sollten die durchschnittlichen Pflegekosten für die Grünpflege auf den Friedhöfen auf den Betrag für die Pflegeklasse 1 gesenkt werden. Langfristig sind sie weiter abzusenken. Dazu sollte das Ressort, unterstützt von Stadtgrün, die Flächen nach fachlichen Kriterien den Pflegeklassen 1 bis 5 zuordnen.

4 Friedhofsflächen verringern

- 318** Das Umweltressort hat 1998 einen Friedhofsentwicklungsplan erstellt. Dabei ist es von jährlich 1.802 Erd- und 4.204 Urnenbestattungen auf stadtbremischen Friedhöfen bis zum Jahr 2010 ausgegangen. Unter diesen Voraussetzungen wären in Bremen bis 2010 Friedhofsflächen in ausreichendem Umfang vorhanden.

319 Tatsächlich hat es seit 1998 jährlich rd. 500 Erd- und 400 Urnenbestattungen weniger auf den städtischen Friedhöfen gegeben. Deshalb ist der Grabflächenverbrauch auf den Friedhöfen erheblich zurückgegangen.

320 Da auch weiterhin mit einer solchen Entwicklung zu rechnen ist, kann die Friedhofsfläche insgesamt verringert werden. Mit den Flächen für die konfessionellen Friedhöfe zusammen beträgt die gesamte Friedhofsfläche in Bremen 250 ha. Das sind rd. 4,5 m² pro Einwohner. In Berlin stehen nach dem Berliner Friedhofsentwicklungsplan 2006 pro Einwohner 3 m² Friedhofsfläche zur Verfügung. Diese Fläche soll auf 2 m² pro Einwohner verringert werden, um den Zuschuss zu den Grünpflegekosten um 2 Mio. € senken zu können. Bremen sollte mindestens den aktuellen Stand Berlins von 3 m² pro Einwohner als Richtwert anstreben. Damit könnten erhebliche Kosten eingespart werden.

5 Friedhofserweiterungsflächen aufgeben

321 Bremen verfügt über Friedhofserweiterungsflächen im Umfang von rd. 32 ha. Angesichts des zurückgehenden Bedarfs an Friedhofsflächen sind Erweiterungsflächen in diesem Umfang nicht notwendig. Sie sollten, soweit möglich, veräußert werden. Dies bietet sich vor allem für eine Fläche neben dem Friedhof Huckelriede im Stadtteil Habenhausen an. Sie ist nach Einschätzung des Ressorts für Wohnbebauung geeignet. Etwa 2,5 ha dieser insgesamt 12,5 ha großen Fläche sind in bremischem Eigentum und könnten veräußert werden.

6 Einsparpotenzial und Veräußerungserlöse realisieren

322 In einer Modellrechnung hat der Rechnungshof ermittelt, in welcher Höhe durch seine Empfehlungen Kosten für die städtischen Friedhöfe eingespart werden könnten. Dabei hat er folgende Voraussetzungen zugrunde gelegt:

- die Grünpflegekosten betragen 2,00 € pro m² (s. Tz. 315),
- die Friedhofsflächen werden auf 3 m² pro Einwohner verringert (s. Tz. 320) und
- der Anteil der Grünflächen an den Friedhofsflächen beträgt dann unverändert 45 %.

- 323** Die Maßnahmen, Grünpflegekosten zu senken und städtische Friedhofsflächen zu verringern, können kurz-, mittel- und langfristig realisiert werden. Insgesamt können Bremen und die Gebührenzahler danach jährlich über 1,5 Mio. € einsparen. Gemäß der zzt. gültigen Aufteilung der Pflegekosten würde die Stadt Bremen 900 T€ und die Gebührenzahler 600 T€ einsparen. Bei einer Neuaufteilung (s. Tz. 314) würden sich die Entlastungseffekte für den Haushalt verstärken. Der Rechnungshof hat gefordert, die Einsparungen zu realisieren und zu prüfen, ob die Effekte anders auf den Haushalt und die Gebührenzahler aufgeteilt werden können. Dabei sollte das Ressort sich an den Regelungen anderer Städte orientieren.
- 324** Der bremische Haushalt würde auch durch Erlöse aus dem Verkauf nicht mehr benötigter Friedhofserweiterungsflächen entlastet werden. Allein beim Friedhof Huckelriede ergäbe sich eine geschätzte Einnahme von weit mehr als 1 Mio. € für den Verkauf von 2,5 ha als Bauerwartungsland. Der Schätzung liegt eine Bodenrichtwertauskunft für dieses Gebiet von mindestens 220 € pro m² zu Grunde. Bei einer Veräußerung als Bauerwartungsland wird üblicherweise ein Anteil von 25 % des Bodenrichtwerts erzielt. Ein weiterer positiver Effekt ergibt sich, wenn durch das steigende Angebot guter Wohnmöglichkeiten Neubürger nach Bremen ziehen.
- 325** Der Rechnungshof hat das Umweltressort aufgefordert, umgehend einen neuen Friedhofsentwicklungsplan zu erstellen und die genannten Einsparpotenziale so bald wie möglich zu realisieren.

7 Ressort zu Veränderungen bereit

- 326** Das Ressort hat erklärt, es stimme den Vorschlägen und Empfehlungen grundsätzlich zu. Um sich differenziert mit der Modellrechnung des Rechnungshofs auseinander setzen zu können, bedürfe es einer Verbesserung des im Aufbau befindlichen Kennzahlensystems. Zwar ließe es die Personalsituation nicht zu, sich zzt. mit der Modellrechnung auseinander zu setzen und deren Zahlen zu verfeinern. Dennoch halte das Ressort es für nötig, genau dies zu tun. Die vom Rechnungshof in seiner Modellrechnung aufgezeigten Einsparpotenziale hält das Ressort nur langfristig für realisierbar.

327 Zudem sei es kurzfristig nicht möglich, den Friedhofsentwicklungsplan fortzuschreiben. Die letzte Fortschreibung habe das Ressort drei Jahre lang intensiv vorbereiten müssen. Die hauseigenen Personalkapazitäten seien so knapp bemessen, dass diese „Zusatzaufgabe“ nicht kurzfristig umzusetzen sei. So könne auch der Richtwert „Friedhofsfläche pro Einwohner“ erst später thematisiert werden.

328 Zu berücksichtigen sei, dass zum einen lange Ruhefristen das Aufgeben von Friedhofsflächen verzögerten. Zum anderen lasse unkündbares Personal nur langfristige Lösungen zu. Folgende Maßnahmen seien beabsichtigt:

- Um das Friedhofsgesetz zu novellieren, wollte es noch im Jahr 2007 ein Gesetzgebungsverfahren einleiten. Das Gesetz soll ermöglichen, den städtischen Zuschuss für die Grünflächenpflege abzusenken. Wegen eines Personalengpasses sei das nach Auskunft des Ressorts erst im Jahr 2008 möglich.
- Die Grünflächen würden bis Ende 2007 in Pflegeklassen eingeteilt werden, für die Budgets bereitgestellt würden. Damit stehe ab 2008 ein Steuerungsmodell zur Verfügung, mit dem Leistungs- bzw. Kostenreduzierungen festgelegt werden könnten. Das Gesamtbudget für die Grünflächenpflege solle 2008 3,1 Mio. € betragen. Dies entspräche den Ausgaben für das Jahr 2006.
- In mehreren Schritten sollen die Grünpflegekosten zwischen Haushalt und Gebührenzahler zugunsten des Haushaltes neu aufgeteilt werden. Für das Jahr 2008 werde es bei der bisherigen Aufteilung bleiben. Moderate Gebührensteigerungen ließen sich in der Übergangsphase nicht vermeiden, weil die entlastend wirkenden Einsparungen bei den Grünpflegekosten nicht zeitgleich erbracht werden könnten.
- Friedhofserweiterungsflächen seien derzeit nicht erforderlich. Langfristig bestehe allerdings Bedarf für muslimische Grabfelder. Die vorhandenen Kapazitäten würden voraussichtlich nur bis zum Jahr 2025 ausreichen. Die Erweiterungsfläche in Huckelriede eigne sich grundsätzlich für Wohnbebauung. Zzt. prüfe das Ressort, ob dafür ein Bedarf bestehe. Ein Baurecht sei auf einer anderen Erweiterungsfläche (Bremen-Aumund) bereits eingeräumt worden. Ob diese veräußert werden kann, hänge von der Nachfrage ab.
- Das Ressort beabsichtige, bis Ende März 2008 die konkreten Kostensenkungspotenziale zu ermitteln.

8 Einsparvorschläge umsetzen

329 Die bisherigen Bemühungen des Ressorts und Stadtgrün, die Kosten für die Grünpflege zu senken hat, werden vom Rechnungshof anerkannt. Weitere Einsparungen sind angesichts der Haushaltsnotlage Bremens unverzichtbar. Welche bis wann möglich sind und in welchen Schritten sie erbracht werden können, sollte das Ressort im März 2008 darlegen. Zur Vorgabe eines Richtwerts sollten die politischen Gremien zeitnah eingeschaltet werden. Dieser Wert muss sowohl für das Grünbudget als auch in die Fortschreibung des Friedhofsentwicklungsplans als Zielgröße aufgenommen werden.

V Baumaßnahmen und Bauunterhaltung

Bildung

Umbau, Erweiterung und Sanierung des Schulzentrums Rockwinkel

Der Um- und Erweiterungsbau sowie die Sanierung des Schulzentrums Rockwinkel sollten als Public-Private-Partnership-Modell zwischen öffentlicher Hand und privatem Partner durchgeführt werden. Tatsächlich hat das Bildungsressort das Projekt als Generalübernehmerleistung mit privater Vorfinanzierung umgesetzt.

Das Ressort hat eine konkrete Anforderung an die Luftqualität in den Klassenräumen in die Ausschreibung aufgenommen, ohne Kosten und Nutzen gegeneinander abzuwägen.

Die vereinbarte Raumlufthaltigkeit wird nur erreicht, wenn in den Klassenräumen häufig und nachhaltig gelüftet wird.

1 Bauprojekt geprüft

- 330** Die städtische Deputation für Bildung beschloss im November 2003, das Schulzentrum (SZ) Rockwinkel um eine gymnasiale Oberstufe zu erweitern. Der Senat stimmte im November 2004 dem Vorhaben zu. Die Verwaltung sollte die Baumaßnahmen - unter dem Vorbehalt eines wirtschaftlicheren, konventionellen Eigenbaus - für private Investoren als Public-Private-Partnership-Modell (PPP-Modell) ausschreiben. Nach Vorliegen des Ausschreibungsergebnisses wollte der Senat erneut befasst werden.
- 331** Im September 2005 stimmte der Senat der Vergabe der Umbau-, Erweiterungs- und Sanierungsarbeiten einschließlich der Finanzierung des SZ Rockwinkel zu. Er bat, die Erfahrungen aus dem konkreten Vorhaben im Hinblick auf die Frage einer generellen Verwendung des PPP-Modells im bremischen Liegenschaftswesen auszuwerten.
- 332** Der Rechnungshof hat geprüft, wie die Verwaltung die haushaltsrechtlichen Vorschriften für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen beachtet hat. Über die Mängel bei der Wirtschaft-

lichkeitsuntersuchung hat er bereits im Jahresbericht 2007 - Land -, Tz. 256 ff., berichtet. Nun hat der Rechnungshof die Maßnahme aus baufachlicher Sicht und mit besonderem Augenmerk auf die alternative Finanzierung geprüft.

2 Kein typisches Public-Private-Partnership-Modell

- 333** In einem Gutachten des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Wohnungswesen aus dem Jahr 2003 wird PPP definiert als: „langfristig vertraglich geregelte Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und Privatwirtschaft, bei der die erforderlichen Ressourcen (z. B. Know-how, Betriebsmittel, Kapital, Personal etc.) von den Partnern zum gegenseitigen Nutzen in einem gemeinsamen Organisationszusammenhang eingestellt und vorhandene Projektrisiken entsprechend der Risikomanagementkompetenz der Projektpartner optimal verteilt werden“.
- 334** Eine gemeinsame Arbeitsgruppe des Bundes und der Finanzministerkonferenz hat 2006 im „Bundeseinheitlichen Leitfaden für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen“ klar gestellt: „Public Private Partnership (PPP) umfasst als ganzheitliches Modell Planung, Finanzierung, Bau/Sanierung und Betrieb, ggf. auch die Verwertung öffentlicher Hochbau- und Infrastruktureinrichtungen durch Private.“
- 335** Der mit einer privaten Firma geschlossene Vertrag, das SZ Rockwinkel umzubauen, umfasste die Planungs- und Bauleistung und die Vorfinanzierung. Leistungen für den Betrieb der Gebäude, wie Reinigungs- oder Hausmeisterdienste, Energiecontracting oder Bauunterhaltung waren nicht Bestandteile des Vertrages.
- 336** Ursprünglich hat das Bildungsressort die Maßnahme über private Investoren, also als PPP-Modell, realisieren wollen. Diese Absicht hat es tatsächlich nur hinsichtlich der Finanzierung verwirklicht. Die Zusammenarbeit mit dem privaten Partner hat die Bewirtschaftung der Schulgebäude nicht einbezogen. Es handelt sich folglich um kein typisches PPP-Modell. Vielmehr hat das Bildungsressort eine Generalübernehmerleistung mit privater Vorfinanzierung ausgeschrieben und erbringen lassen.

- 337** Nach Ansicht des Ressorts handele es sich um ein PPP-Projekt, weil privates Kapital und Fachwissen mobilisiert worden sei. Daraus folgert das Ressort, die Beanstandungen bezögen sich auf eine Generalübernehmerleistung und seien deshalb für dieses Projekt nicht zutreffend.
- 338** Eine Legaldefinition des Begriffs Public-Private-Partnership gibt es nicht. Entscheidend ist jedoch, dass die Baumaßnahme nach den üblichen Kriterien zu beurteilen ist: Die öffentliche Hand hat nach Abnahme der Baumaßnahme für die Baurisiken aufzukommen sowie die Folgekosten des Betriebs zu tragen.

3 Nicht geprüft, ob Preise angemessen sind

- 339** Die Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen bestimmt, dass Bauleistungen an fachkundige, leistungsfähige und zuverlässige Unternehmer zu angemessenen Preisen zu vergeben sind. Aus dieser Vorschrift und aus den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 LHO) leitet sich ab, dass vor jeder Vergabe festzustellen ist, ob die Preise angemessen sind.
- 340** Schreibt ein Auftraggeber eine durch ein Leistungsverzeichnis klar definierte Bauausführung aus, so kalkuliert er die Bauleistung selbst und vergleicht seine Preise mit den in den Angeboten angegebenen Preisen. Der Auftraggeber vergleicht aber auch die Preise der verschiedenen Anbieter untereinander. Weichen die Preise erheblich voneinander ab, klärt der Auftraggeber dies auf; im Regelfall durch Gespräche mit den Bietern. Er sieht ihre Kalkulation ein und überprüft sie stichprobenweise.
- 341** Das Bildungsressort hat das Bauprojekt mit einem Leistungsprogramm ausgeschrieben, das keine Angaben über konkrete Baustoffe und Massen enthalten hat. Allgemeine Standards und Raumanforderungen haben das Leistungsprogramm geprägt, weil das Ressort das Projekt im Wege einer alternativen Finanzierung verwirklichen wollte.
- 342** Da das Ressort durch sein Vorgehen auch die Planungsleistung und die Auswahl der Baustoffe dem Wettbewerb unterstellt hat, sind die Preise der Angebote nicht unmittelbar miteinander vergleichbar. Sie haben sich auf unterschiedliche Gebäudekonzeptionen mit den verschiedensten Materialien bezogen.

- 343** Aufgrund der mangelnden Vergleichbarkeit der Angebote untereinander muss bei dieser Ausschreibungsvariante die Angemessenheit der Preise auf andere Weise, z. B. durch Nachkalkulation der Angebote, geprüft werden.
- 344** Das Bildungsressort hatte in der Ausschreibung nicht verlangt, dass die Bieter im Angebot die Massen und die Einheitspreise für ihre Leistungen ausweisen. Vielmehr hatte das Ressort von den Bietern nur die Abgabe eines Gesamtpreises für die Bauleistung gefordert. Aus diesem Grund war es dem Bildungsressort innerhalb der Zuschlagsfrist nahezu unmöglich, die verschiedenen Angebote nachzukalkulieren und vergleichbar zu machen. Es konnte daher nicht feststellen, welches Angebot unter Berücksichtigung der Qualität der Baustoffe und der möglichen Folgekosten das wirtschaftlichste war. Die Qualität der Baustoffe, beispielsweise für den Außenwandaufbau, das Fenstermaterial und die Dachdeckung, kann sehr unterschiedlich sein.
- 345** Das Bildungsressort hat dem Rechnungshof keine Unterlagen darüber vorgelegt, wie es die Angemessenheit des vereinbarten Gesamtpreises geprüft hat. Es hat lediglich erklärt, die Prüfung der Preise durch Abgleich nach Kostenrichtwerten und Vergleichsvorhaben durchgeführt zu haben.
- 346** Diese Methode ist jedoch sehr grob. Zu verlässlichen Ergebnissen führt sie nicht: Der Auftraggeber vergleicht dabei i. d. R. „Äpfel mit Birnen“.
- 347** Das Ressort hat ausgeführt, das Ergebnis der Angebotsauswertung habe keine Hinweise ergeben, die eine vertiefte Prüfung begründet hätten. Die wesentlichen Kostenvorteile einer alternativen Projektfinanzierung würden in aller Regel durch Baukostenreduzierungen erreicht.
- 348** Belege hierfür hat das Bildungsressort jedoch nicht vorgelegt.
- 349** Der Rechnungshof hat aus dem Vorgehen des Ressorts geschlossen, dass es dem Generalübernehmer den Auftrag über rd. 9,8 Mio. € erteilt hat, ohne ausreichend geprüft zu haben, ob der Preis im Verhältnis zur angebotenen Leistung angemessen ist. Anhand der vorgelegten Unterlagen kann jedenfalls nicht beurteilt werden, ob das Bildungsressort dem wirtschaftlichsten Angebot den Zuschlag erteilt hat.

4 Nicht überwacht, ob der Bau vertragsgemäß ausgeführt

- 350** Der Generalübernehmer hatte gemäß Vertrag die gesamte Bauleistung zu erbringen. Nach Abnahme der Leistung liegt die Pflicht zur Bauunterhaltung bei der Stadtgemeinde Bremen. Deshalb hätte sie die Ausführung durch den Generalübernehmer genauso intensiv prüfen müssen, wie die Ausführung von Baumaßnahmen, die Bremen in eigener Regie durchführt.
- 351** Hätte das Bildungsressort ein PPP-Vertragsmodell mit langfristigem Betrieb des neuen Gebäudes durch den Privaten, etwa für 20 oder 30 Jahre, gewählt, sähe das anders aus. Dann hätte es sich erübrigt, die Bauausführung durch die Verwaltung intensiv überwachen zu lassen, weil der Private das Risiko der Folgekosten getragen hätte.
- 352** Der Rechnungshof hat das Bildungsressort gebeten nachzuweisen, wie es die Leistung des Generalübernehmers kontrolliert hat. Das Ressort hat daraufhin das Bautagebuch vorgelegt.
- 353** Dem Bautagebuch ist nicht zu entnehmen, wer es geführt hat, wann die Eintragungen jeweils vorgenommen worden sind, wann die Überwachung der Baustelle stattgefunden hat und welche Feststellungen sich dabei ergeben haben. Wie die Arbeiten abgelaufen sind, ist im Bautagebuch nur grob dokumentiert. Als Nachweis, dass die Arbeiten umfassend überwacht worden sind, ist dieses Bautagebuch ungeeignet.
- 354** Ungeeignet zum Nachweis einer baubegleitenden Überwachung ist auch der Bericht eines unabhängigen Gutachters. Er hat seinen Bericht erst erstellt, nachdem die Maßnahme abgeschlossen war. Zu einem großen Teil der Bauausführung können dem Bericht deshalb keine Aussagen entnommen werden. Wichtige Bauteile, wie Wärmedämmung, Rohre und Leitungen, sind nach Abschluss aller Arbeiten von anderen Bauteilen verdeckt. Sie hätten daher nur während der Bauzeit kontrolliert werden können.
- 355** Letztlich hat das Bildungsressort die Schlussrechnung des Generalübernehmers beglichen, ohne sicher zu sein, dass die Leistung vertragsgemäß und qualitativ angemessen erbracht worden ist. Erst der Betrieb des Gebäudes in den nächsten Jahren wird zeigen, ob die Bauausführung korrekt gewesen ist.

- 356** Die Bauausführung zu überwachen sei nach Aussage des Ressorts Auftragsbestandteil des Auftragnehmers gewesen. Daher weise das Ressort die Kritik des Rechnungshofs zurück.
- 357** Das Ressort hat die Bauausführung nicht ordnungsgemäß überwacht. Vielmehr hatte es den Auftragnehmer beauftragt, sich selbst zu überwachen. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass beim klassischen Eigenbau die Gesellschaft für Bremer Immobilien mbh (GBI) oder die Verwaltung oft einem freien Architekten ihres Vertrauens die Bauüberwachung überträgt. Er achtet dann auf die Bauausführung der von GBI beauftragten Handwerksfirmen. Unabhängig davon, dass das SZ Rockwinkel nach Neu- und Umbau ansprechend aussieht, trägt Bremen nun das Risiko erhöhter Bauunterhaltungs- und Bewirtschaftungskosten.

5 Ausgeschrieben, ohne Folgen zu berücksichtigen

- 358** Die Qualität der Raumluft hängt wesentlich von ihrem Kohlendioxid-Gehalt (CO₂-Gehalt) ab. Erhöhte CO₂-Anteile in der Atemluft beeinträchtigen die Konzentrationsfähigkeit. Die Höhe des CO₂-Anteils in der Raumluft kann durch Lüftung stark beeinflusst werden. Wichtig für die Luftqualität sind auch bauliche Gegebenheiten, insbesondere die Größe des Luftvolumens in einem Raum. Je geringer das Luftvolumen in einem Raum ist, desto öfter muss bei gleicher Nutzung gelüftet werden, um den CO₂-Gehalt in der Raumluft wieder abzusenken. In gut abgedichteten Neubauten steigt der CO₂-Gehalt in der Raumluft schneller an als in einem vergleichbaren Altbau. Grund: Beim Altbau findet z. B. durch undichte Fenster ein ständiger Luftaustausch statt. Deshalb ist die CO₂-Problematik in winddicht konzipierten Neubauten von großer Bedeutung.
- 359** Das Bildungsressort hat in der Ausschreibung von den Bietern Folgendes gefordert:
„Durch bauliche und/oder technische Konzeption ist zu gewährleisten, dass in allen Räumen während der Unterrichtszeit eine maximale CO₂-Konzentration von 1.500 ppm ... nicht überschritten wird.“
- 360** Maximal 1.500 ppm (parts per million) CO₂ bedeutet, dass in einem Kubikmeter Luft höchstens 1.500 Milliliter CO₂ enthalten sein dürfen. Diese für Bremer Gebäude bisher nicht übliche Anforderung an die Qualität der Raumluft verlangt von den Bietern entsprechende Gebäudekonzeptionen oder technische Ausrüstungen. Wird diese Anforderung

derung in den Bauplänen berücksichtigt, führt das zu erheblichen Mehrkosten gegenüber einer Maßnahme ohne Festlegung der Raumluftqualität.

- 361** Eine Einschätzung des Bildungsressorts dazu, wie sich die Anforderung auf die Kosten auswirken wird, hat es nicht vorgelegt. Der Rechnungshof hat den Planungsunterlagen nicht entnehmen können, dass sich das Bildungsressort vor Ausschreibung dieser Problematik gewidmet hätte.
- 362** Das Bildungsressort hätte vor der Aufnahme der Anforderung in die Ausschreibung eine Abwägung zwischen den dadurch verursachten Kosten und dem zu erzielenden Nutzen vornehmen müssen.

6 Angebote gewertet, ohne Raumluftqualität zu berücksichtigen

- 363** Bei der Prüfung von Angeboten ist festzustellen, ob sie die technischen Anforderungen der Ausschreibung in allen Punkten erfüllen. GBI hat in der für das Bildungsressort durchgeführten Angebotswertung zwar darauf hingewiesen, dass der Nachweis der ausreichenden freien Lüftung von tiefen Räumen fehlt. Einen Hinweis darauf, dass bei keinem Angebot die geforderten CO₂-Werte eingehalten werden, gibt es im Vergabevermerk nicht. Es ist auch nicht dokumentiert, wie bei der Wertung der Angebote mit dieser Problematik umgegangen worden ist.
- 364** Das Bildungsressort hätte ohne zu klären,
- ob und wie durch die angebotenen Lösungen die geforderten CO₂-Werte eingehalten werden und
 - welche Preisreduzierung andernfalls durchsetzbar ist,
- den Auftrag nicht zum Angebotspreis vergeben dürfen.

7 Leistung abgenommen, ohne Raumluftqualität zu prüfen

- 365** Wenn der Auftraggeber die Leistung abnimmt, muss er sich davon überzeugen, dass sie vertragsgemäß erbracht worden ist und den anerkannten Regeln der Technik entspricht. Die Beweislast für Mängel geht durch die Abnahme vom Auftragnehmer auf den Auftraggeber über. Letzterer muss bei der Abnahme festgestellte Mängel genau bezeichnen und deren Beseitigung im Abnahmeprotokoll fordern.

- 366** Der Rechnungshof hat das Bildungsressort um Vorlage der Messergebnisse gebeten, die nachweisen, dass der geforderte CO₂-Wert von maximal 1.500 ppm eingehalten wird. Das Bildungsressort hat erklärt: „Die Einhaltung der angestrebten CO₂-Konzentration ... kann nur durch Nutzerverhalten erreicht werden. Dieses wird ... durch das Gesundheitsamt begleitet. Anderenfalls muss eine mechanische Lüftung eingebaut werden, was eine erhebliche Erhöhung der Betriebskosten nach sich zieht und sicherlich für ein Haushaltsnotlageland nicht angemessen ist.“
- 367** Das Bildungsressort hat darauf hingewiesen, Generalübernehmer, GBI, Gesundheitsamt und Ressort hätten folgende Regelung verabredet: „Es soll eine CO₂-Konzentration von maximal 1.500 ppm angestrebt werden, obwohl hierzu keine rechtsverbindliche Grundlage besteht. In drei Klassenräumen sind Lüftungsampeln (CO₂-Messgeräte) installiert worden. Es erfolgen somit regelmäßig Messungen, denen ein entsprechendes Lüftungsverhalten der Nutzer folgen soll. Das Gesundheitsamt begleitet diese Maßnahme.“ Im Übrigen sei es ein übliches Vorgehen, während des Baus „durch ein dokumentiertes Veränderungsmanagement bauliche Änderungen vorzunehmen und anzupassen.“ Fehler und Versäumnisse seien nicht festzustellen, weil die technische Ausführung keinen Mangel ausweise und dem üblichen Baustandard entspreche.
- 368** Aus Sicht des Rechnungshofs ist die verabredete Regelung nicht maßgebend, weil im Vertrag mit dem Generalübernehmer etwas anderes vereinbart worden ist. Der Vertrag ist nicht geändert worden.
- 369** Während des Baus die Bauausführung zu ändern, ist, wie das Ressort schreibt, tatsächlich üblich. Dies wird jedoch monetär bewertet und verändert im Regelfall auch die Bezahlung. Unüblich ist es dagegen, wie in diesem Fall geschehen, dass der Bauherr kostenträchtige Bauausführungen ausschreibt und beauftragt, um anschließend ohne kostenmäßigen Ausgleich auf deren Ausführung zu verzichten.
- 370** Inzwischen zeigen die in zwei Klassenräumen installierten Lüftungsampeln während des Unterrichts an, wann der Wert von 1.500 ppm überschritten wird. Nach Auskunft der Schulleitung ist das i. d. R. bereits nach zwanzig Minuten der Fall. Die dritte Lüftungsampel hat die Schule abgedeckt, weil sich Lehrer und Schüler abgelenkt gefühlt haben.

- 371** Der Rechnungshof hat bereits vor Abnahme der Bauleistung angeregt, die Raumluftqualität zu messen. Das Bildungsressort hat das Gesundheitsamt erst nach der Abnahme der Bauleistung mit Messungen beauftragt. Das Ergebnis bestätigt die Aussage der Schulleitung: Der Wert von 1.500 ppm wird nach etwa zwanzig Minuten Unterricht überschritten. Soll der Wert eingehalten werden, müssen nicht nur während der Pausen alle Lüftungsmöglichkeiten genutzt werden. Zusätzlich müssen etwa nach der Hälfte jeder Unterrichtsstunde alle Fenster und Oberlichter für fünf Minuten weit geöffnet werden.
- 372** Das Bildungsressort hätte die Einhaltung des maximalen CO₂-Wertes durch bauliche und/oder technische Konzeption unter Nutzungsbedingungen prüfen müssen, bevor es die Leistung abnimmt. Das ist auch der Zeitpunkt, um als Auftraggeber Nachbesserung oder Preisnachlass zu verlangen. Das Ressort hat jedoch die Bauleistung abgenommen, ohne das zu tun. Auf die Aufforderung des Rechnungshofs, unverzüglich - also noch innerhalb der Gewährleistungsfrist - festzustellen, ob und ggf. welche Maßnahmen für eine Nachbesserung erforderlich sind und welchen Beitrag der Auftragnehmer leisten muss, hat das Ressort nicht reagiert.
- 373** Eine mechanische Lüftungsanlage einzubauen sei auch im Hinblick auf die Folgekosten aus wirtschaftlichen Gründen verworfen worden, hat das Ressort argumentiert. Da ansonsten die Bauausführung dem üblichen Standard entspreche, sei es weder möglich noch nötig gewesen, nachzubessern.
- 374** Da die Einhaltung der vertraglich vereinbarten Raumluftqualität baulich nicht sichergestellt worden ist, werden Schüler und Lehrer mit dieser Situation leben müssen.

8 Erfolgskontrolle nur eingeschränkt möglich

- 375** Die „Anleitung für die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der bremischen Verwaltung“ regelt unter Nr. 3.3 die Erfolgskontrolle. Sie ist „schon in der Planungsphase hinsichtlich Zuständigkeit, Zeitpunkt, Umfang, Methode zu planen und festzulegen. Gleichzeitig ist sicherzustellen, dass die für die Erfolgskontrolle notwendigen Informationen über Zielerreichung und Ressourcenverbrauch über den Verlauf der Maßnahme gesichert und aufbereitet werden.“

- 376** Die Frage des Rechnungshofs nach der Erfolgskontrolle für die Maßnahme hat der Bildungssenator mit einem Hinweis auf die 20%ige Preisreduzierung gegenüber der ersten Schätzung für die Eigenlösung beantwortet. Und: „Eine wertvollere Erfolgskontrolle kann ich mir nicht vorstellen.“ Zudem hat das Ressort auf das positive Gesamtergebnis des Projekts hingewiesen. Die kurze Bauzeit von nur 15 Monaten habe nur zu wenigen Störungen geführt und sei von Eltern, Lehrern und Schülern sehr begrüßt worden.
- 377** In seiner Sitzung im September 2005 hatte der Senat gebeten, die Erfahrungen aus dem konkreten Vorhaben im Hinblick auf die Frage einer generellen Verwendung des PPP-Modells im bremischen Liegenschaftswesen auszuwerten.
- 378** In seinem Bericht für die Sitzung des städtischen Haushalts- und Finanzausschusses im Dezember 2007 hat das Finanzressort dargestellt, dass der Vergleich eines nicht realisierten Angebots mit einem abgerechneten Projekt zumindest problematisch sei. Die Bauzeiten hätten sich aufgrund der Generalübernehmerausschreibung „gegenüber dem herkömmlichen Verfahren (Ausschreibung der Einzelgewerke) erheblich verkürzt“. Diese Ausschreibungsvariante solle auch bei Eigenlösungen in Betracht gezogen werden.
- 379** Ferner hat das Finanzressort in dem Bericht erklärt, der finanzielle Vorteil der Investorenlösung beruhe weniger auf der PPP-Variante, sondern zumindest zu großen Teilen darauf, dass der Investor sich eines Generalübernehmers bedient habe. Im Übrigen seien die mit dem PPP-Verfahren verbundenen Ziele in diesem Einzelfall erreicht worden. Ob dieses Verfahren auch in weiteren Fällen vorteilhaft sei, könne nur über entsprechende Vergleichsrechnungen festgestellt werden. „Für eine generelle Verwendung der Investitionsvariante ist das Ergebnis in diesem Einzelfall nach Auffassung der Senatorin für Finanzen nicht aussagefähig genug.“
- 380** Diese Aussagen der Verwaltung reichen für eine Erfolgskontrolle nicht aus. Die Nutzen und Kosten so wie vorgeschrieben einander gegenüberzustellen, ist allerdings nur noch eingeschränkt möglich. Das Bildungsressort hat versäumt, die Erfolgskontrolle in der Planungsphase vorzubereiten.

381 Der Generalübernehmer ist nach Bezahlung seiner Schlussrechnung nicht mehr verpflichtet, seine Kalkulation vorzulegen. Auch die Bauausführung kann nachträglich zerstörungsfrei nicht mehr überprüft werden (s. Tz. 354). Die Aussagekraft einer ohne Kalkulation und ohne Überprüfung der Bauausführung erstellten Erfolgskontrolle ist stark eingeschränkt.

Bau und Finanzen

Fassaden-Sanierung im Schulzentrum Grenzstraße

Die Gesellschaft für Bremer Immobilien mbH hatte für Fenster am Schulzentrum Grenzstraße eine Holzqualität ausgeschrieben, die in Deutschland nicht lieferbar ist. Dadurch hat sich die Bauzeit bei der Sanierung der Nordost-Fassade erheblich verzögert. Mit der Baufirma einen Vergleich zu schließen, dauerte fünf Monate.

Durch die Bauzeitverzögerung sind Mehrkosten entstanden. Sie übersteigen den Betrag, den die Gesellschaft von der Baufirma für die geringere Holzqualität und als Schadensersatz ausgehandelt hatte.

Über die Dauer der Verzögerung hat die Gesellschaft die Schule unzureichend, über deren Ursache nicht informiert.

1 Prüfungsfragen

- 382** Das Schulzentrum an der Grenzstraße ist in zwei Bauabschnitten saniert worden. Während des ersten Bauabschnitts hat das Gesundheitsamt 2003 festgestellt, dass die Raumluft in allen Räumen mit polychlorierten Biphenylen (PCB) belastet war. Das war auf die im Bereich der Fenstereinbauten verwendeten Fugendichtungsmassen zurückzuführen.
- 383** Um die Schadstoffbelastung auf den zulässigen Wert zu senken, mussten die Fassaden saniert werden. Die Gesellschaft für Bremer Immobilien mbH (GBI) plante die Arbeiten und ließ sie durchführen. Im zweiten Sanierungsabschnitt sollte die Nordost-Fassade erneuert werden. Diese Arbeiten sollten bis zu den Weihnachtsferien 2006 abgeschlossen werden. Die Bauarbeiten haben sich jedoch verzögert: Erst am 3. Mai 2007 sind sie beendet worden.
- 384** Der Rechnungshof hat geprüft,
- warum sich die Bauarbeiten verzögert haben und
 - wie GBI die Schule über die Verzögerung informiert hat.

Dabei ist er auch der Frage nachgegangen, ob ein Vergleich der GBI mit einer Baufirma für Bremen wirtschaftlich gewesen ist.

2 Bauzeit fast fünf Monate länger als geplant

- 385** GBI hat im März 2002 ein Sanierungshandbuch entwickelt. Anhand dessen hat GBI die Maßnahme geplant und durchgeführt.
- 386** Das Sanierungshandbuch sieht vor, dass grundsätzlich Fenster aus „lamellierter Lärche“ einzubauen sind. Der von GBI mit der Planung beauftragte freie Architekt hat entsprechend geplant. Er hat eine besonders hochwertige Qualität und Struktur des Holzes vorgegeben.
- 387** Die Gesellschaft hat im März 2006 für die Sanierung des Schulzentrums Grenzstraße Holzfenster mit der geplanten Qualität und Struktur ausgeschrieben. Im Mai 2006 hat GBI einer Baufirma den Auftrag für die Fassade erteilt. Während die alte Fassade des Schulgebäudes abgebrochen wurde, hat die Baufirma im Juni 2006 der Gesellschaft gemeldet, die ausgeschriebene Holzstruktur sei nicht lieferbar. Die Firma hat darum gebeten, Fenster mit einer geringerwertigen Struktur einbauen zu dürfen. GBI hat dem zugestimmt unter der Bedingung, dass der Preis entsprechend angepasst würde.
- 388** Nachdem die ersten Holzelemente im August 2006 eingebaut worden waren, hat GBI festgestellt, dass die Holzfenster eine andere als die zuletzt zugesagte Struktur aufwiesen. Sie ist von noch geringerer Qualität gewesen als die zwischenzeitlich vereinbarte. Die Gesellschaft hat daraufhin die Baufirma aufgefordert, die geringerwertigen Elemente bis zu einem bestimmten Termin durch vertragsgemäße zu ersetzen. Andernfalls wollte GBI der Firma den Auftrag entziehen.
- 389** In der folgenden rechtlichen Auseinandersetzung zwischen dem Unternehmen und GBI hat sich herausgestellt, dass die vertragsgemäße Lärchenholzqualität in Deutschland nur eingeschränkt und mit großen zeitlichen Verzögerungen lieferbar ist. Weil jede Firma die gleichen Lieferprobleme gehabt hätte, hat GBI von einer Vertragskündigung abgesehen. Zudem hatte die Baufirma für den Fall einer Kündigung gedroht, Schadensersatzansprüche wegen eines Ausschreibungsfehlers geltend zu machen.

GBI ist davon ausgegangen, eine solche Forderung bezahlen zu müssen, ohne entsprechende Ansprüche gegen den Architekten durchsetzen zu können. Er hatte sich an die Vorgabe im Sanierungshandbuch von GBI gehalten.

390 In dieser Lage hat GBI im November 2006 mit der Baufirma einen Vergleich geschlossen. Er beinhaltete, dass die Firma die geringere Holzqualität liefern durfte und dafür geringere Preise akzeptieren musste.

391 Erst nach Abschluss des Vergleichs hat die Firma die Bauarbeiten wieder aufgenommen. Von der ersten Meldung der Firma über die Lieferschwierigkeiten bis zur Fortführung der Bauarbeiten waren fünf Monate vergangen. Während dieser Zeit hat das Fassadengerüst ungenutzt gestanden. Die Fertigstellung der Baumaßnahme hat sich entsprechend von Mitte Dezember 2006 bis Anfang Mai 2007 verzögert.

3 Ausgeschriebene Holzqualität nicht zu beschaffen

392 Das im Sanierungshandbuch von GBI für Fenster vorgesehene Lärchenholz ist sehr hochwertig und schwer zu beschaffen. Letzteres gilt für eine besonders gute Lärchenholzqualität (mit wenigen und kleinen Astlöchern) umso mehr: In der für die Fassade des Schulzentrums erforderlichen Menge ist das Holz in Deutschland nicht lieferbar gewesen.

393 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Bauzeitverzögerung maßgeblich auf zwei Ursachen zurückzuführen ist:

- Die Gesellschaft hat bei der Erarbeitung ihres Sanierungshandbuchs die mit diesem Ausführungsstandard verbundenen Probleme nicht erkannt. Auch das Bauressort hat, als es sich mit dem Sanierungshandbuch befasste, keine Bedenken gegen den genannten Standard angemeldet.
- Die „Richtlinien für die Planung und Durchführung von Bauaufgaben“ (RLBau) schreiben zwar vor, dass vor Beginn einer Baumaßnahme eine Haushaltsunterlage Bau (HU-Bau) aufzustellen ist und das bauende Ressort sie prüfen muss. Das Bauressort hat die HU-Bau für diese Maßnahme jedoch nicht geprüft. So konnte ihm nicht auffallen, dass die geplante Holzqualität nicht lieferbar ist und es dadurch zu einem Ausschreibungsfehler kommen würde.

- 394** Der Rechnungshof hat beanstandet, dass GBI eine Holzqualität ausgeschrieben hat, die in Deutschland nicht zu beschaffen ist. Ferner hat er bemängelt, dass das Bauresort den Fehler nicht vor der Ausschreibung festgestellt und verhindert hat.
- 395** Das Finanz- und das Bauresort haben erklärt, eine besonders gute Holzqualität sei ausgeschrieben worden, um spätere Schäden an den Fenstern möglichst gering zu halten. Bei der Planung sei nicht bekannt gewesen, dass die Qualität nicht zu beschaffen sei. Erst im Verlauf der Ausschreibung habe sich dieses Problem herausgestellt.
- 396** In Fachkreisen ist bekannt, dass Lärchenholz schwer zu beschaffen ist. Bei der ausgeschriebenem Qualität und benötigten Menge für die Fenstersanierung hätte GBI nicht davon ausgehen dürfen, dass das Holz problemlos zu beschaffen sein würde. Der Rechnungshof hat GBI aufgefordert, das Sanierungshandbuch zu überarbeiten. Den Ressorts hat er empfohlen, das Sanierungshandbuch auf weitere Fehler und Lücken zu überprüfen.

4 Schule unzureichend informiert

- 397** Die Baufirma hat GBI Ende Juni 2006 auf die Lieferprobleme hingewiesen. GBI hat die Schule erst Mitte August 2006 darüber informiert, dass die bereits montierten Elemente nicht der geforderten Qualität entsprachen. Auch, dass sich die Firma bereits im Verzug befand, erfuhr die Schule erst zu diesem Zeitpunkt. Über die Folge einer längerfristigen Bauzeitverzögerung, weil die vertraglich vereinbarte Holzqualität nicht auf dem Markt besorgt werden konnte, hat GBI die Schule zu diesem Zeitpunkt nicht informiert.
- 398** Mitte September 2006 hat GBI der Schule mitgeteilt, sie beabsichtige, den Bauvertrag mit der Firma zu kündigen. Sie gehe deshalb von einer dreimonatigen Bauzeitverzögerung aus.
- 399** Auf ein Schreiben der Schule hin hat sich die Gesellschaft sechs Wochen später dafür entschuldigt, dass sie die Schule nicht regelmäßig informiert habe. Ferner hat GBI erklärt, es ließe sich nicht absehen, wann die Bauleistungen fortgesetzt würden. Über die Lieferprobleme und die Auswirkungen auf den Schulbetrieb hat GBI die Schule bis zum Ende der Maßnahme nicht informiert.

- 400** Der Rechnungshof hat kritisiert, dass GBI die Schule nicht zeitnah und hinreichend informiert hat. Die im Sanierungshandbuch enthaltene Regelung, den Nutzer zu informieren, ist überarbeitungsbedürftig. Unstrittig ist jedoch, dass es sich, auch ohne im Sanierungshandbuch ausdrücklich geregelt zu sein, „von selbst“ versteht, dass GBI die Nutzer von Gebäuden über Bauzeitverzögerungen umfassend auf dem Laufenden halten muss.
- 401** Das Foto zeigt von innen eine mit Spanplatten beplankte Fassade, ohne Sichtverbindung nach außen, ohne Möglichkeit zu lüften und zu heizen. Unterricht war in den betroffenen Räumen des Schulzentrums Grenzstraße im Winter 2006/07 nicht möglich. Der Unterrichtsbetrieb war dadurch stark gestört. Durch den Raummangel mussten Klassen z.B. an Nachmittagen unterrichtet werden.



- 402** Das Ressort hat darauf hingewiesen, dass sich GBI für die fehlende Information der Schule entschuldigt habe. Später habe die Gesellschaft die Schule laufend informiert.

403 Nach Aussage der Schule hat sie sich jedoch bis zum Ende der Maßnahme unzureichend informiert gefühlt. Der Rechnungshof hat GBI empfohlen, eine Handlungsanweisung für die Projektleiter zu erarbeiten. Darin sollte der Umgang mit den Nutzern bei allen sie unmittelbar betreffenden Belangen (z. B. Terminverschiebungen) verbindlich geregelt werden.

5 Ergebnis des Vergleichs

404 Der freie Architekt hat GBI im Oktober 2006 auf die wegen der Bauzeitverlängerung zu erwartenden Kosten hingewiesen. Er hat insbesondere die Mehrkosten für Provisorien, Winterbau und verlängerte Vorhaltung der Baustelleneinrichtung genannt. An die zum Jahreswechsel 2006/07 anstehende dreiprozentige Erhöhung der Mehrwertsteuer hat er GBI ebenso erinnert.

405 Auch das hat GBI nicht dazu veranlasst, sich mit der Firma kurzfristig auf eine lieferbare Holzqualität zu einigen. Die Frage der Preisminderung hätte zu einem späteren Zeitpunkt, erforderlichenfalls gerichtlich, geklärt werden können.

406 Letztlich hat GBI die geringere Holzqualität akzeptiert. Das von GBI verwaltete Sondervermögen Immobilien und Technik des Landes und der Stadt Bremen hat aufgrund des Vergleichs eine Preisminderung in Höhe von 22 T€ erhalten. Für die Stillstandzeiten hat die Firma dem Sondervermögen 6 T€ als Schadensersatz gezahlt. Demgegenüber hat GBI allerdings aus dem Sondervermögen rd. 37,8 T€ bezahlt für

- Rechtsanwaltskosten, um den Vergleich auszuhandeln,
- verlängertes Vorhalten der Baustelleneinrichtung,
- Provisorien und
- die als Folge der Mehrwertsteuererhöhung gestiegenen Preise.

Die Schule hat fünf Monate teilweisen Nutzungsausfall ertragen müssen. Sie hat nicht bezifferbare Kosten hinnehmen müssen, um einen Gebäudetrakt einen ganzen Winter vor Kälte zu schützen, dessen Fassade GBI nur provisorisch mit Spanplatten abgedichtet hatte.

- 407** Hätte GBI die geringere Holzqualität zunächst akzeptiert und nichts unternommen, wäre das für Bremen insgesamt günstiger gewesen als der von GBI geschlossene Vergleich. Der Rechnungshof hat dem Finanzressort empfohlen, von GBI geschlossene Vergleiche auf ihre Wirtschaftlichkeit hin zu prüfen.
- 408** Diese Empfehlung des Rechnungshofs hält das Finanzressort nicht für angemessen. Nahezu alle Vergleiche der GBI dienten dazu, Gerichtsverfahren zu beenden. Daher würde eine nachträgliche Prüfung der Vergleiche keine Wirkung entfalten. Außerdem könnten daraus keine Erkenntnisse für die Beurteilung künftiger Sachverhalte gezogen werden.
- 409** Der Rechnungshof hat diese Auffassung nicht geteilt: Ein Vergleich kann unter dem Vorbehalt des Widerrufs geschlossen werden. Wenn GBI so verfahren würde, könnte die angeregte Prüfung durchaus zu umsetzbaren Ergebnissen führen.

6 Baufachliche Prüfung der Planungsunterlagen

- 410** Das Finanz- und das Bauressort haben zugestanden, dass der Vorwurf des Rechnungshofs nicht neu sei, die HU-Bau sei nicht geprüft worden. Das Bauressort prüfe „seit 1999 aufgrund fehlender personeller Ressourcen und fehlender formaler Kompetenz keinerlei Bauunterlagen der GBI oder sonstiger bauender Einheiten mehr.“ Insofern habe das Bauressort den Fehler nicht feststellen können.
- 411** Der vorliegende Fall hat die Bewertung des Rechnungshofs bestätigt, dass auf eine baufachliche Prüfung der Planungsunterlagen nicht verzichtet werden kann.
- 412** Zur RLBau haben die Ressorts ausgeführt, sie werde überarbeitet. Ein Referentenentwurf läge seit geraumer Zeit vor, könne aber bisher nicht in Kraft gesetzt werden, insbesondere weil es erhebliche Meinungsunterschiede zwischen den Ressorts gebe. Mit einer Einigung sei zzt. nicht zu rechnen.
- 413** Der staatliche Rechnungsprüfungsausschuss hatte das Finanzressort bereits im August 2004 u. a. gebeten, dafür zu sorgen, dass die RLBau als einheitliche, alle einschlägigen Vorschriften umfassende Richtlinie in Kraft gesetzt wird. Es ist derzeit nicht absehbar, wann die Senatorin für Finanzen diese Bitte erfüllen wird.

414 Der Senat hat den Bausenator im Juni 2005 gebeten, federführend schnellstmöglich die bereits erarbeiteten bremischen Standards für den Hochbau abzugleichen, diese Richtlinien vorzulegen und einzuführen. Die Richtlinien für kostenreduzierende und effiziente Ausbaustandards im Hoch- und Tiefbau sollen gemäß dieser Bitte für alle Ressorts verbindlich gelten. Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, diese Arbeitsaufträge umgehend zu erledigen. Er hält es für unverzichtbar, dass die HU-Bau künftig wie vorgeschrieben geprüft werden.

Bau und Finanzen

Sanierung des Alten Gymnasiums

Die Gesellschaft für Bremer Immobilien mbH hat den Eigenbetrieb Gebäude- und Technikmanagement Bremen beauftragt, für rd. 2 Mio. € das Alte Gymnasium zu sanieren. Die Sanierung hat die Gesellschaft aus Bauunterhaltungsmitteln finanziert.

Die Gesellschaft hat zugelassen, dass der für Bauunterhaltung zuständige Eigenbetrieb diese große Sanierungsmaßnahme wie Bauunterhaltung abgewickelt hat: ohne Haushaltsunterlage Bau, ohne Beschlüsse der Gremien und ohne Kosten- und Terminkontrolle.

Da die Verantwortlichen keine Planungsunterlagen erstellt haben, kann nicht geprüft werden, ob die Mittel wirtschaftlich verwendet worden sind.

1 Ausgangslage

415 Die Gesellschaft für Bremer Immobilien mbH (GBI) wollte Anfang 2003 am Alten Gymnasium die Fenster austauschen, mit polychlorierten Biphenylen (PCB) belastete Baustoffe beseitigen, die elektrische Versorgung modernisieren sowie Brandschutzmaßnahmen durchführen lassen. Den für Bauunterhaltung und kleine Instandsetzungen zuständigen Eigenbetrieb Gebäude- und Technikmanagement Bremen (GTM) hat GBI beauftragt, die Maßnahme zu planen und durchzuführen.

2 Sanierung, nicht Bauunterhaltung

416 GBI und GTM haben die Maßnahme zwar als Sanierung bezeichnet, aber dennoch von Anfang an als Bauunterhaltung behandelt. Die von GTM im Februar 2003 der GBI vorgelegte Kostenberechnung wies geschätzte Baukosten von rd. 1,6 Mio. € und Planungskosten von rd. 200 T€ aus. Die Planung umfasste verschiedene Gewerke sowie technische Verbesserungen, z. B. eine Modernisierung der elektrischen Versorgung.

- 417** Mit Bauunterhaltung werden laufende Maßnahmen bezeichnet, die nicht zu erheblichen Veränderungen der Grundstücke und Gebäude in ihrem Bestand führen (vgl. VV zur Haushaltssystematik v. Dez. 2001, Abschn. IV „Zuordnungsrichtlinien zum Gruppierungsplan“). Sanierungen sind im Unterschied dazu kleine Um- und Erweiterungsbauten sowie größere Instandsetzungen, die bauliche Anlagen erheblich verändern.
- 418** Im Juni 2007 hat das Finanzressort in einem Vermerk beschrieben, worin sich Sanierung und Bauunterhaltung unterscheiden: „Bauunterhaltung sind Reparaturen, Brandschutzmaßnahmen, Wartung und Ersatz-/Erhaltungsbaumaßnahmen an einem Gewerk wie z. B. Heizung, WC-Anlagen, Fenster. Die Sanierung erfolgt an Gebäuden, die aus in der Vergangenheit unterlassener Bauunterhaltung erhebliche Schäden an mehreren Gewerken aufweisen (z. B. Dächer + Fassade + Elektroanlage + PCB-Beseitigung u. ä.). Die Sanierung hat in der Regel ein Volumen von mehr als 1 Mio. € pro Gebäude; die Bauunterhaltung liegt in der Regel deutlich unter 1 Mio. € pro Gebäude.“
- 419** Die Bauarbeiten am Alten Gymnasium waren folglich von Anfang an Sanierungsmaßnahmen. GBI hätte sie wie eine Baumaßnahme planen und abwickeln müssen, nicht wie Bauunterhaltung.

3 Vorschriften nicht beachtet, Mehrkosten verursacht, Fertigstellung verzögert

- 420** Gemäß VV-LHO zu § 24 LHO sind Baumaßnahmen mit Ausgaben von mehr als 250 T€ einzeln zu veranschlagen. Nach den Richtlinien für die Planung und Durchführung von Bauaufgaben (RLBau) sind hierfür eine Haushaltsunterlage Bau (HU-Bau) mit Kostenberechnung, umfangreichen Planungsunterlagen, Erläuterungsbericht und eine Schätzung der Nutzungskosten zu erstellen.
- 421** GBI und GTM haben in diesem Fall jedoch keine HU-Bau erarbeitet und vorgelegt, weil sie die Maßnahme wie Bauunterhaltung behandelten. Ebenso haben sie deshalb die politischen Gremien nicht - wie für eine so große Maßnahme vorgeschrieben - beteiligt.
- 422** Die Gesellschaft hat dem Eigenbetrieb die erforderlichen Mittel aus dem Budget für Bauunterhaltung zugewiesen. Diese Finanzierung war unzulässig. Eine Folge der Finanzierung aus Bauunterhaltungsmitteln war, dass für diesen Zweck rd. 2 Mio. € weniger zur Verfügung standen als im Haushalt vorgesehen. Hinzu kommt, dass das

Budget für Bauunterhaltung ohnehin zu knapp bemessen ist.
(vgl. Jahresbericht 2008 - Land -, Tz. 839 ff.).

- 423** Die nach RLBau vorgeschriebene Kostenkontrolle während der Baumaßnahme hat GTM nicht geführt. GTM konnte so die entstehenden Mehrkosten nicht rechtzeitig erkennen. Ein im Bauverlauf mögliches Gegensteuern konnte daher nicht gelingen. Mittel für Mehrkosten von insgesamt rd. 275 T€ hat GBI dem Eigenbetrieb unterteilt in sechs Raten nach und nach zugewiesen.
- 424** Eine für diese große Sanierungsmaßnahme angemessene Terminplanung hat GTM nicht erstellt. Den ursprünglich für Mitte August 2003 geplanten Fertigstellungstermin hat GTM schrittweise auf Ende Juli 2006 verschoben.
- 425** Der Rechnungshof hat die Verstöße gegen Haushaltsrecht und RLBau, die Mehrkosten und die Verzögerung beanstandet.

4 Vergleich mit früherer Sanierung

- 426** Im Jahresbericht 2005 - Stadt - hatte der Rechnungshof unter Tz. 197 ff. über Planungs- und Dokumentationsmängel bei der Sanierung einer anderen Schule berichtet. Die Abrechnungsunterlagen für diese Maßnahme, insbesondere die der Rohbauarbeiten, waren unzureichend dokumentiert und deshalb nicht prüfbar. Doppelabrechnungen ließen sich nicht ausschließen. Da jedoch eine HU-Bau mit Erläuterungsbericht vorlag, ließ sich ermitteln, welche Leistungen die Sanierung ursprünglich enthielt. Ein grober Abgleich zwischen den geplanten und den tatsächlich durchgeführten Arbeiten anhand der Handwerkerrechnungen war bei der Prüfung der Maßnahme damit noch möglich.
- 427** Da GTM für die Sanierung des Alten Gymnasiums hingegen keine HU-Bau erstellt hat, kann in diesem Fall kein Abgleich zwischen Plan und Umsetzung durchgeführt werden. Weder können Einzelrechnungen geprüft werden, noch ist es möglich, die ganze Maßnahme zu prüfen. Die nach RLBau vorgeschriebene Kostenkontrolle fehlt. Deshalb lässt sich mit angemessenem Aufwand kein Zusammenhang zwischen den zahlreichen Rechnungen herstellen. Damit sind Planung und Dokumentation der Sanierung des Alten Gymnasiums noch unzureichender als die der früheren Sanierung einer anderen Schule.

428 Der Rechnungshof hat die Prüfung der Baumaßnahme wegen nicht prüfbarer Unterlagen abbrechen müssen. Es ist nicht auszuschließen, dass bei einer so lückenhaften Dokumentation im Verlauf der Maßnahme auch der Bauleiter den Überblick verloren hat. Die Vielzahl von Nachbewilligungen und häufigen Terminverschiebungen lassen darauf schließen, dass Bremen ein finanzieller Schaden entstanden ist.

5 Ressorts bestreiten Verstoß

429 Bau- und Finanzressort haben erklärt, dass die Fenstersanierung im Alten Gymnasium zunächst als typische Bauunterhaltung vorgesehen war. Daher seien weder eine HU-Bau angefertigt noch die Gremien befasst worden. Erst im weiteren Verlauf habe sich das Projekt zu einer Sanierungsmaßnahme entwickelt. Da die Grenzen zwischen Bauunterhaltung und Sanierung fließend seien, könne nicht von einer Zweckentfremdung von Bauunterhaltungsmitteln gesprochen werden. Außerdem habe das Budget im Jahr 2003 ausreichend Raum für diese Maßnahme geboten. Ein haushaltsrechtlicher Verstoß könne danach in der Verwendung der Bauunterhaltungsmittel für die Sanierung nicht gesehen werden. Da die Sanierung des Alten Gymnasiums aus Bauunterhaltungsmitteln finanziert worden sei, sei nach den Regeln für Bauunterhaltungsmaßnahmen verfahren worden.

430 Die Ressorts haben eingeräumt, dass es nicht sinnvoll sei, nach der Art der Finanzierung festzulegen, welche Unterlagen erforderlich und ob die Gremien zu beteiligen seien. Entscheidend müsse die Höhe der Baukosten sein. Dies solle einer der Punkte sein, der bei der Umsetzung der Koalitionsbeschlüsse für die 17. Legislaturperiode im Bereich Gebäudemanagement verbessert werden solle.

431 Zur Frage der fehlenden Kostenkontrolle haben die Ressorts erklärt, das Gesamtbudget sei kontrolliert worden, Teilbudgets nicht. Aus der Sicht von Bau- und Finanzressort hätte der Rechnungshof die Prüfung aufgrund fehlender Unterlagen nicht abbrechen müssen. Ein Abgleich zwischen den genehmigten Gesamtkosten und den verausgabten Kosten sei mithilfe der Projektverwaltungssoftware von GTM möglich. Die Ressorts haben eingeräumt, dass eine auf das Gesamtbudget reduzierte Kostenkontrolle bei einem so umfangreichen Projekt, wie der Sanierung des Alten Gymnasiums, nicht zufrieden stellend sei.

432 Die Mehrkosten seien jeweils begründet und von GBI genehmigt worden. Die Mehrkosten seien z. B. entstanden durch die Räumung einer Bombe, zusätzliche PCB-Sanierungen, Programmänderungen während der Bauausführung und eine nicht geplante Brandschutzsanierung aufgrund von Auflagen der Feuerwehr. Die zusätzlichen Arbeiten hätten dazu geführt, dass GTM den Fertigstellungstermin habe verschieben müssen. Außerdem habe die Baumaßnahme während des laufenden Schulbetriebs durchgeführt werden müssen.

6 Rechnungshof bleibt bei seiner Bewertung

433 Es hat sich bereits gemäß ursprünglicher Planung zweifelsfrei um eine Sanierungsmaßnahme gehandelt und nicht um Bauunterhaltung. Von Anfang an waren mehrere Gewerke, z. B. Fenster, Elektro und Außentreppe, betroffen. Die Kostengrenze zur Sanierung von 1 Mio. € war bereits in der Planungsphase weit überschritten. Die Verwaltung hätte die Sanierung einzeln veranschlagen, eine HU-Bau erstellen und die politischen Gremien befassen müssen. Der Rechnungshof hält deshalb den Vorwurf eines Haushaltsverstoßes aufrecht.

434 Der Hinweis der Ressorts, dass es bei solchen Maßnahmen immer wieder unvorhergesehen zu Ausweitungen komme, kann unvorschriftsmäßiges Vorgehen nicht rechtfertigen. Der Rechnungshof hat wiederholt festgestellt, dass eine unzureichende Grundlagenermittlung zu unvorhergesehenen Problemen geführt hat. Für eine erhebliche Ausweitung eines Projekts, zeitliche Verzögerungen und vermeidbare Mehrkosten ist sie die Hauptursache.

435 So kann bereits während der Grundlagenermittlung auch bei Bauunterhaltung durch eine Anfrage beim Kampfmittelräumdienst geklärt werden, ob die Gefahr eines Bombenfundes besteht. Dieser Stelle stehen Luftbilder zur Auswertung zur Verfügung. Auf diese Weise kann das Risiko unerwarteter Mehrkosten durch Räumung von Bomben vermindert werden.

436 PCB ist in Gebäuden überwiegend in Fugenmassen, Anstrichen und Kondensatoren sicht- oder messbar vorhanden. Wird ein zu sanierendes Gebäude während der Grundlagenermittlung fachgerecht auf Schadstoffe untersucht, ist mit überraschenden PCB-Sanierungen während der Bauausführung kaum zu rechnen.

437 Programmänderungen während der Bauausführung lassen sich weitgehend ausschließen, wenn Nutzer und Bedarfsträger (hier das Bildungsressort) ihre Anforderungen möglichst frühzeitig und konkret in der Planungsphase benennen können.

Bau und Finanzen

Bauliche Unterhaltung der Gebäude in den Sondervermögen Immobilien und Technik

Das Vorgehen des Eigenbetriebs Gebäude- und Technikmanagement bei der Bauunterhaltung hat sich drei Jahre nach der Prüfung durch den Rechnungshof nicht verbessert.

Das Bauressort hat die aus dem Jahr 1994 stammenden Richtlinien für die Planung und Durchführung von Bauaufgaben immer noch nicht an die seit 2002 gültigen Strukturen des Liegenschaftswesens angepasst.

1 Bauliche Unterhaltung bremischer Liegenschaften

- 438** Die Gesellschaft für Bremer Immobilien mbH (GBI) verwaltet die bremischen Sondervermögen Immobilien und Technik des Landes und der Stadt Bremen. Der städtische Eigenbetrieb Gebäude- und Technikmanagement Bremen (GTM) ist dafür zuständig, die Liegenschaften der Sondervermögen baulich zu unterhalten.
- 439** Die Unterhaltung der Gebäude wird in nichtplanbare Maßnahmen bis etwa 10 T€ (sog. Bauunterhaltung I) und planbare Maßnahmen ab etwa 10 T€ (sog. Bauunterhaltung II) untergliedert. Über die Durchführung von Bauunterhaltung I entscheidet GTM eigenverantwortlich. GBI beauftragt den Eigenbetrieb, Maßnahmen der Bauunterhaltung II zu planen und durchzuführen.
- 440** Der Rechnungshof hatte in seinem Jahresbericht 2005 - Stadt -, Tz. 194 ff., über die Durchführung von Bauunterhaltung durch GTM berichtet. Er hatte dargestellt, dass GTM die geltenden Vorschriften nicht beachtet hatte und das Bauressort die Vorschriften anpassen wollte. Darüber hinaus hatte der Rechnungshof beanstandet, dass Abläufe, Entscheidungen und Überprüfungen mangelhaft dokumentiert sowie wesentliche Unterlagen vernichtet worden waren.
- 441** Im Jahr 2007 hat der Rechnungshof überprüft, wie GTM bei der Bauunterhaltung vorgegangen ist.

2 Korruptionsprävention nicht ausreichend wirksam

442 Zur Korruptionsprävention hat Bremen 2001 die „Verwaltungsvorschrift zur Vermeidung und Bekämpfung der Korruption in der öffentlichen Verwaltung der Freien Hansestadt Bremen“ eingeführt. Bereits vor drei Jahren hatte der Rechnungshof beanstandet, dass GTM diese Vorschrift häufig nicht beachtet.

443 Das Bauressort hatte seinerzeit erklärt, es wolle die Korruptionsprävention bei sog. Kleinstaufträgen unter 5 T€ nicht durch Anwendung der Verwaltungsvorschrift sicherstellen, sondern durch angepasste Kontrollen, indem es

- eine Vergabestatistik führen werde,
- bei beschränkten Ausschreibungen auf die vom Bauleiter erstellte Liste der Firmen, die zur Abgabe eines Angebots aufgefordert werden, zusätzliche Bewerber aufnehmen werde, ohne dass der Bauleiter hiervon Kenntnis erhalte,
- auch freihändig einzuholende Angebote über die Vergabestelle abwickeln werde,
- die Mitarbeiter durch Vorgesetzte und Innenrevision noch stärker überwachen lassen werde.

444 Bau- und Finanzressort haben in ihrer Stellungnahme zur Nachschauprüfung erklärt, alle Punkte, die seinerzeit zugesagt worden seien, würden jetzt eingehalten. Allerdings seien die Sachbearbeiter ermächtigt, Angebote unter 5 T€ eigenverantwortlich einzuholen, um Kosten bei der Vergabestelle einsparen zu können.

445 Wenn, was gelegentlich passiert, Sachbearbeiter von GTM Angebote telefonisch oder per Fax einholen, ist die für Ausschreibungen zuständige Stelle nicht eingeschaltet. Diese Angebote

- werden in keiner Vergabestatistik erfasst,
- werden ohne Firmenliste eingeholt, so dass Vorgesetzte ohne Kenntnis des Bauleiters auch keine zusätzlichen Bewerber aufnehmen können,
- sind Kontrollen von Vorgesetzten und Innenrevision kaum zugänglich.

- 446** Rahmenverträge hat GTM beschränkt ausgeschrieben, auch wenn die geschätzten Kosten über den neu eingeführten Wertgrenzen für eine öffentliche Ausschreibung gelegen haben (vgl. Jahresbericht 2008 - Land -, Tz. 814 ff.).
- 447** Bei beschränkten Ausschreibungen hat GTM in mehreren Fällen zwar kurze Termine vorgegeben, diese in der Bauausführung jedoch nicht durchgesetzt. Die Ressorts haben hierzu erklärt, GTM sei stets um eine langfristige Bauplanung bemüht. Sie sei allerdings aufgrund der speziellen Problematik in den nutzenden Ressorts nicht immer durchsetzbar.
- 448** Sofern eine Firma vor Angebotsabgabe erfährt, dass enge Terminvorgaben in der Bauphase nicht durchgesetzt werden, kann sie anders kalkulieren als ihre Mitbewerber und hat dadurch einen erheblichen Wettbewerbsvorteil. Der Gefahr eines verzerrten Wettbewerbs kann GTM am wirksamsten dadurch begegnen, dass der Eigenbetrieb stets konsequent darauf drängt, die zeitlichen Vorgaben einzuhalten.
- 449** Wie in der ersten Prüfung hat der Rechnungshof auch jetzt festgestellt, dass ein von GTM beauftragter freier Architekt Angebote eingeholt hat. Das widerspricht den Bestimmungen, nach denen aus Gründen der Korruptionsprävention der Eigenbetrieb selbst die Angebote einholen muss.
- 450** Die angepassten Kontrollen haben die dargestellten Unzulänglichkeiten nicht verhindert, die Innenrevision hat sie später auch nicht aufgegriffen. Der Rechnungshof hatte bereits vor drei Jahren darauf hingewiesen, dass die Verwaltungsvorschrift auch für Kleinstaufträge gilt. Die von den Ressorts eingeführten Kontrollen weisen wie dargestellt Lücken auf. Nach alledem können diese Kontrollen die Anwendung der Vorschrift folglich nicht ersetzen.

3 Vorschriften nicht immer eingehalten

- 451** Ab einer Auftragssumme von 5 T€ hat GTM Leistungen förmlich abzunehmen. GTM ist dieser Pflicht nicht immer nachgekommen.

- 452** In mehreren Fällen hat GTM Aufträge zunächst mündlich erteilt und erst, nachdem die Arbeiten ausgeführt waren, schriftlich nachvollzogen. Aus Beweisgründen sollten Aufträge möglichst vor Beginn der Leistung schriftlich erteilt werden.
- 453** Der Eigenbetrieb hat z. B. zwei Elektrofirmen mit der Überprüfung und Reparatur von Leuchten in Archivräumen und Büros des Amtsgerichts mündlich beauftragt und hat die schriftliche Beauftragung bis zu drei Monate später nachgeholt.
- 454** Die Ressorts haben erklärt, es habe sich um Einzelfälle mit besonderer Dringlichkeit gehandelt. Warum sie die schriftlichen Nachbeauftragungen statt unverzüglich erst nach Abschluss der Arbeiten durchgeführt haben, haben die Ressorts nicht erläutert.
- 455** Tagelohnzettel hat GTM, entgegen anderslautender Zusagen, teilweise ohne Datumsangabe unterzeichnet. Teilweise haben auf Tagelohnzetteln wichtige Angaben, wie der Berufsstatus der Arbeitnehmer der beauftragten Firmen, gefehlt. Es kommt hinzu, dass GTM die geleisteten Stunden im Regelfall nicht schriftlich dokumentiert hat. Dieses Versäumnis hat der Eigenbetrieb damit begründet, dass Mitarbeiter überlastet seien. Ohne Dokumentation besteht jedoch die Gefahr, dass die Mitarbeiter bei der Vielzahl von Maßnahmen und Tagelohnarbeiten den Überblick verlieren. Fehlen die erforderlichen Unterlagen kann außerdem kaum noch festgestellt werden, ob die Rechnung richtig ist.
- 456** Eigene Aufzeichnungen über Gerüststandzeiten konnte GTM nicht vorlegen. Die für die Standzeiten vorgelegten Rechnungen der beauftragten Firmen hat GTM bezahlt, ohne prüfen zu können, ob sie sachlich richtig sind.
- 457** Für die Abrechnung wichtige Aufmaße von Rohrinstallationen, die durch Fliesenarbeiten verdeckt sind, hat GTM nicht vorlegen können. Der Eigenbetrieb hat angegeben, die Aufmaße vernichtet zu haben. Die vorgeschriebene Aufbewahrungsfrist war jedoch noch nicht abgelaufen.
- 458** Die genannten Verstöße gegen Vorschriften und die festgestellten Unzulänglichkeiten
- eröffnen Möglichkeiten, zu Lasten des öffentlichen Auftraggebers zu manipulieren,
 - können dazu führen, dass die Verwaltung fehlerhafte Abrechnungen nicht erkennt und dennoch bezahlt,

- verhindern, dass die öffentliche Hand in Streitfällen Belege vorweisen kann.

Für Bremen können dadurch Schäden entstehen.

459 Die Ressorts haben erklärt, aufgrund der Prüfungshinweise des Rechnungshofs vor drei Jahren hätten sie GTM aufgefordert, entweder Baustellenberichte oder Bautagebücher zu führen. Ein elektronisches Bautagebuch sei zu diesem Zweck programmiert worden und werde systematisch geführt. Außerdem hätten sie inzwischen den Eigenbetrieb aufgefordert, die Bautagebücher durch die Innenrevision prüfen zu lassen.

460 Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

Bau

Rahmenverträge für Bauunterhaltung

Der Eigenbetrieb Gebäude- und Technikmanagement Bremen hat Rahmenverträge für Bauunterhaltungsleistungen beschränkt ausgeschrieben. Dabei hat er nur wenige Firmen zur Angebotsabgabe aufgefordert. Der Eigenbetrieb hat Bauunterhaltungsleistungen zu überhöhten Preisen in Auftrag gegeben.

1 Rahmenverträge ausgeschrieben

- 461** Der Eigenbetrieb Gebäude- und Technikmanagement Bremen (GTM) ist dafür zuständig, die Bauunterhaltung in den Gebäuden der Sondervermögen Immobilien und Technik durchzuführen (s. Tz. 438 ff.). Bei baulichen Notfällen muss GTM umgehend für Abhilfe sorgen.
- 462** Wenn z. B. in einer Bremer Schule eine Heizung defekt ist, muss GTM unverzüglich eine Firma mit der sofortigen Reparatur beauftragen, damit kein Unterricht ausfallen muss. Nach Sturmschäden muss GTM dafür sorgen, dass Dachdecker vor Ort Leckagen an den Dächern öffentlicher Liegenschaften sofort abdichten. Nach einem Glasbruch muss GTM sicherstellen, dass die betroffenen Scheiben kurzfristig zumindest notdürftig ersetzt werden.
- 463** Bei diesen Beispielen handelt es sich um Arbeiten, die regelmäßig wiederkehren. Die VOB eröffnet die Möglichkeit, für derartige Arbeiten Rahmenverträge auszuschreiben, aus denen die im Notfall erforderlichen Leistungen ohne weitere Vergabeverfahren sofort abgerufen werden können. Dies geschieht zu zuvor vereinbarten Preisen.
- 464** Auch in der laufenden Bauunterhaltung gibt es typische Arbeiten, die immer wieder anfallen, wie Fußbodenbeläge auswechseln, einzelne Fenster austauschen oder auch Anstricharbeiten. Für derartige Arbeiten schreibt GTM ebenso Rahmenverträge aus.

2 Rahmenverträge schwierig zu kalkulieren

- 465** Das Problem bei Rahmenverträgen liegt darin, dass weder die ausschreibende Verwaltung noch die anbietenden Firmen wissen, welche Arbeiten in welchen Liegenschaften tatsächlich anfallen werden. Diese Unsicherheit wirkt sich auf die zu ermittelnden Preise der am Rahmenvertrag interessierten Firmen aus.
- 466** Auch vom Umfang des Auftrags hängt es ab, wie ein Preis kalkuliert wird. Wenn z. B. einer Malerfirma bekannt ist, dass sie in einer Schule nur ein kleines Treppengeländer streichen soll, kalkuliert sie einen anderen Preis pro m² Geländeranstrich, als wenn sie einen großen Zaun streichen soll. Eine Trockenbaufirma kalkuliert z. B. den Austausch einer einzelnen Deckenplatte im Dachgeschoss eines hohen alten Schulgebäudes bei weitem Anfahrtsweg zu einem relativ hohen Preis je Deckenplatte. Wenn die Firma im Erdgeschoss einer benachbarten Schule die Deckenplatten in drei Klassenräumen komplett erneuern soll, ist der Preis für den Austausch jeder Deckenplatte erheblich geringer.
- 467** Wegen solcher Unwägbarkeiten fehlen für die Kalkulation von Rahmenverträgen wichtige Parameter, wie Auftragsumfang, Lage des Gebäudes und Ort der Baustelle innerhalb des Gebäudes. Diese wichtigen Informationen, die bei konkreten, objektbezogenen Ausschreibungen bekannt sind, ersetzt die anbietende Firma bei der Kalkulation von Rahmenverträgen durch Annahmen.
- 468** Firmen, die sich um einen Rahmenvertrag bewerben, meiden das Risiko, dass die später tatsächlich zu erbringenden Leistungen aufwendiger sind als kalkuliert: Sie kalkulieren sog. „Angstzuschläge“ ein.

3 Bauunterhaltung durch Rahmenverträge teuer

- 469** GTM schreibt alle zwei Jahre Rahmenverträge aus, über die der Eigenbetrieb einen großen Teil der Bauunterhaltung an öffentlichen Gebäuden abwickelt. Für die Ausschreibungen unterteilt GTM die Bauunterhaltung in 16 Gewerke und erstellt für jedes Gewerk ein Leistungsverzeichnis.

- 470** Das Stadtgebiet Bremens teilt GTM für kleinere Gewerke in zwei und für größere Gewerke in fünf Stadtbezirke ein. Die Rahmenverträge haben zunächst eine Laufzeit von einem Jahr, die sich auf Grund einer Verlängerungsoption im Regelfall auf zwei Jahre verlängert. Im Jahr 2007 hat GTM insgesamt 64 Rahmenverträge mit geschätzten Kosten von rd. 4,3 Mio. € ausgeschrieben.
- 471** GTM hat die Leistungen der Rahmenverträge nicht öffentlich ausgeschrieben, sondern beschränkt und ohne Teilnahmewettbewerb. Begründet hat GTM dies damit, dass Rahmenverträge nur mit besonders zuverlässigen Firmen geschlossen werden dürften. Die Firmen müssten zudem innerhalb kurzer Zeit am Einsatzort sein. In vielen Fällen hat der Eigenbetrieb nur drei Firmen je Ausschreibung zur Angebotsabgabe aufgefordert. In mehreren Fällen haben nur zwei Firmen oder sogar nur eine Firma ein Angebot abgegeben.
- 472** Da GTM den Ausschreibungen für jeden Stadtbezirk je Gewerk das gleiche Leistungsverzeichnis zu Grunde gelegt hat, sind die Ausschreibungsergebnisse weitgehend untereinander vergleichbar gewesen. Der Vergleich hat ergeben, dass sich zwischen den verschiedenen Stadtbezirken Preisunterschiede bei den Mindestbietenden von bis zu 85 % ergeben haben.
- 473** § 2 Abs. 1 VOB/A bestimmt, dass Bauleistungen zu angemessenen Preisen zu vergeben sind. GTM hat 2005 bescheinigt, dass die Preise in den Rahmenverträgen angemessen seien. Die gleichen Schwierigkeiten, die Anbieter bei ihrer Preiskalkulation haben, hat der Eigenbetrieb, wenn er die angebotenen Preise überprüfen muss. Zumindest in den gravierendsten Fällen hätte GTM Einsicht in die Kalkulation der Anbieter nehmen müssen.
- 474** Das hätte zumindest in einigen Fällen dazu geführt, dass GTM Ausschreibungen hätte aufheben oder einem anderen Anbieter den Auftrag erteilen müssen. Stattdessen hat GTM die Aufträge vergeben, ohne die Kalkulation der Bieter einzusehen. Für Bremen könnte durch die Verwendung der Rahmenverträge jährlich ein Mehraufwand in einer Größenordnung von rd. 850 T€ entstanden sein. Bei dieser Annahme geht der Rechnungshof davon aus, dass GTM die Kosten mit rd. 4,3 Mio. € annähernd korrekt geschätzt hat und die „Angstzuschläge“ im Durchschnitt zu um 20 % höheren Preisen geführt haben.

- 475** Der Rechnungshof hat das Bauressort darauf hingewiesen, dass angemessene Preise nur bei ordnungsgemäßigem Wettbewerb zu erwarten sind. Um weitere finanzielle Schäden durch überhöhte Preise zu verhindern, sollten Rahmenverträge künftig zumindest mit öffentlichem Teilnahmewettbewerb ausgeschrieben werden. Dabei kann sich jede interessierte Baufirma über die Ausschreibung informieren und um die Teilnahme am Wettbewerb bewerben. Der Eigenbetrieb kann entscheiden, welche Firmen er auffordert Angebote abzugeben. Seine Auswahl muss er im Vergabevermerk nachvollziehbar begründen.
- 476** Ferner hat der Rechnungshof das Ressort aufgefordert zu prüfen, in welchem Umfang Rahmenverträge erforderlich sind. Dabei sollte es erwägen, über Rahmenverträge nur Notfallmaßnahmen abzuwickeln. Die übrigen Bauunterhaltungsleistungen können und sollten geplant, objektbezogen und möglichst öffentlich ausgeschrieben werden. Bei einem solchen Vorgehen ist zu erwarten, dass die „Angstzuschläge“ weitgehend wegfallen und für die Bauunterhaltung insgesamt erheblich günstigere Preise erzielt werden.
- 477** Der Aufwand für Verwaltung und Firmen ließe sich verringern, wenn die planbaren Bauunterhaltungsleistungen für Objekte in einem Stadtbezirk gewerkeweise gebündelt ausgeschrieben würden. Dabei sollte je Bauauftrag eine Größe angestrebt werden, die ein mittelständischer Handwerksbetrieb gut bewältigen kann.
- 478** Das beschriebene Vorgehen setzt voraus, dass die für Bauunterhaltung zuständigen Stellen in Bremen frühzeitig Planungssicherheit über die zur Verfügung stehenden Mittel haben. Nur dann können sie objektbezogen planen und bezirksweise gebündelt ausschreiben. Hierfür müssten Bauunterhaltungsmittel jährlich als fester Betrag bereitgestellt und weitgehend unabhängig von Haushaltssperren und Bewirtschaftungsmaßnahmen zugewiesen werden (vgl. Jahresbericht 2008 - Land -, Tz. 839 ff.).

4 Ressort teilt Bedenken teilweise

- 479** Das Bauressort hat die Bedenken des Rechnungshofs zur Kalkulation von angemessenen Preisen für Rahmenverträge geteilt (s. Tz. 465 ff.). Einigkeit hat weiterhin in der Frage bestanden, dass vertiefte Preisprüfungen bei Rahmenverträgen schwierig sind.

480 Anders als der Rechnungshof ist das Bauressort jedoch der Meinung, dass trotz der Schwierigkeit, angemessene Preise zu kalkulieren, ein Schaden für Bremen nicht entstehe.

481 Das Bauressort hat bestätigt, ein Wettbewerb trage dazu bei, angemessene Preise zu erzielen. Es wolle deshalb für Rahmenverträge künftig den Wettbewerb durch öffentliche Ausschreibung oder beschränkte Ausschreibung mit öffentlichem Teilnahmewettbewerb verbessern.

5 Rahmenverträge nur für Notfallmaßnahmen verwenden

482 Das Problem, oft ohne vertiefte Preisprüfung angemessene Angebotspreise bescheinigen zu müssen, bleibt auch bei größerem Wettbewerb bestehen. Auch deshalb sollte GTM möglichst nur Notfallmaßnahmen über Rahmenverträge vergeben.

483 Da GTM über die Rahmenverträge für identische Leistungen Preisunterschiede bis zu 85 % akzeptiert hat, kann von Mehraufwand für Bremen ausgegangen werden.

484 Der Rechnungshof hat deshalb gefordert, Rahmenverträge künftig nur noch für nicht planbare Bauunterhaltung (Notfallmaßnahmen) zu verwenden. Die planbare Bauunterhaltung (s. Tz. 439) sollte dagegen stets objektbezogen ausgeschrieben und vergeben werden.

485 Der Rechnungshof hat die Zusage des Bauressorts begrüßt, Rahmenverträge künftig nach öffentlicher Ausschreibung und öffentlichem Teilnahmewettbewerb zu vergeben.

Bau

Fahrbahnmarkierungsarbeiten

Das Amt für Straßen und Verkehr hat Rahmenverträge ausgeschrieben, ohne zuvor die benötigten Mengen so genau wie möglich zu bestimmen. Dadurch ist Bremen ein finanzieller Nachteil entstanden.

1 Rahmenverträge

- 486** Das dem Bauressort nachgeordnete Amt für Straßen und Verkehr (ASV) hat u. a. die Aufgabe, Straßen zu planen, zu bauen, zu erhalten und zu betreiben. Zuständig ist es damit für Fahrbahnmarkierungen und das Umsetzen neuer Verkehrsanordnungen. Diese Arbeiten lässt das Amt von Firmen durchführen, mit denen es entsprechende Rahmenverträge nach vorheriger öffentlicher Ausschreibung geschlossen hat.
- 487** Die Rahmenverträge für die Jahre 2002, 2005 und 2006 mit Verlängerungsoption für ein Jahr hatten jeweils einen Auftragswert von rd. 200 T€. Aus den Rahmenverträgen ruft das ASV innerhalb der Laufzeit des Vertrages beim Auftragnehmer Leistungen ab, wie die Markierung von Straßen, z. B. mit Mittelstreifen, Richtungspfeilen, als Fußgängerüberweg und das Aufstellen von Verkehrsschildern.
- 488** Der Rechnungshof hat die Vergabe und die Abrechnung der Fahrbahnmarkierungsarbeiten stichprobenartig geprüft.

2 Erhebliche Mengenänderungen zum Schaden Bremens

- 489** Bei mehreren Positionen der Rahmenverträge hat der Rechnungshof erhebliche Differenzen zwischen den ausgeschriebenen und den tatsächlich ausgeführten Mengen festgestellt. Einige Leistungen hat das ASV gar nicht oder nur in sehr geringem Umfang abgefordert. Gerade bei den Positionen, die das ASV aus dem Rahmenvertrag nicht oder nur in sehr geringen Mengen abgefragt hat, ist die Firma besonders preisgünstig gewesen, die den Zuschlag erhalten hat. Spiegelbildlich war sie bei anderen Positionen besonders teuer.

490 Wenn die benötigten Mengen vor Ausschreibung genauer ermittelt worden wären, hätte sich bei denselben Angebotspreisen eine andere Bieter-Reihenfolge ergeben. Für den Rahmenvertrag 2002 beispielsweise hätte die Firma, die den Zuschlag erhalten hat, den letzten Rang eingenommen; die Firma, die an vorletzter Stelle war, hätte den Zuschlag erhalten. Der finanzielle Nachteil Bremens bewegt sich für die Laufzeit des Vertrages bei gleichen Angebotspreisen, vom Ressort unwidersprochen, in einer Größenordnung von etwa 75 T€. Die Mengenänderungen haben somit den beauftragten Firmen zum Schaden Bremens nennenswerte wirtschaftliche Vorteile gebracht.

491 Das ASV hätte bei der verbindlich vorgeschriebenen Kostenkontrolle die erheblichen Mengenabweichungen und die nachteiligen Folgen schon für den Rahmenvertrag 2002 erkennen müssen. Diesen hätte es nicht verlängern dürfen. Spätestens bei der Leistungsbeschreibung für den Rahmenvertrag 2005 hätte das ASV realistischere Mengenansätze berücksichtigen müssen.

492 Das ASV hat erklärt, ihm seien die Abweichungen auch aufgefallen. Seit 2006 würden die Mengenansätze genauer ermittelt, um künftig Abweichungen in der bisherigen Größenordnung zu minimieren.

493 Die vom Rechnungshof geprüfte Stichprobe hat das bestätigt. So hat das ASV „vorübergehende Markierungen“ nur in vergleichsweise geringem Umfang im Leistungsverzeichnis für den Rahmenvertrag 2006 aufgenommen.

3 Wiederkehrender Bieterkreis

494 Nach der öffentlichen Ausschreibung für den Rahmenvertrag

- 2002 forderten 14 Firmen die Angebotsunterlagen ab, sechs davon gaben später ein Angebot ab,
- 2005 forderten 12 Firmen die Unterlagen ab, davon boten fünf ihre Leistungen an,
- 2006 forderten neun Firmen die Unterlagen ab, sechs davon gaben ein Angebot ab.

Auffällig ist, dass für die drei Rahmenverträge überwiegend dieselben Firmen ihre Leistungen angeboten haben. Drei Firmen haben bei allen angebotenen Leistungen auf den vorderen Rängen gelegen und nacheinander den Zuschlag für die drei Rahmenverträge erhalten.

- 495** Der Rechnungshof hat das Bauressort auf diese Auffälligkeit hingewiesen und auf bundesweit ähnliche Sachverhalte verwiesen.
- 496** Das Bauressort hat eingeräumt, dem Geschehen sei besonderes Augenmerk zu widmen. Bei der Prüfung und Wertung von Angeboten achte das ASV auf Besonderheiten.
- 497** Fahrbahnmarkierungsarbeiten werden fast ausschließlich von der öffentlichen Hand abgefordert. Die Bieter sind damit auf diesen „einen“ Auftraggeber angewiesen. Dadurch besteht unter ihnen ein besonders scharfer Wettbewerb. Deshalb hat der Rechnungshof das Ressort gebeten, sicherzustellen, dass das ASV Auffälligkeiten vor der Auftragsvergabe erkennt und ggf. entgegenwirkt.

Bremen, den 15. Februar 2008

Rechnungshof
der Freien Hansestadt Bremen

Spielhoff

Prof. Dr. Baltes

Kolbeck-Rothkopf

Dr. Brockmüller