

**BREMISCHE BÜRGERSCHAFT**

Stadtbürgerschaft

18. Wahlperiode

Drucksache 18 / **122 S**

Jahresbericht 2012

Freie Hansestadt Bremen

- Stadt -

Rechnungshof  
der Freien Hansestadt Bremen



---

# Inhaltsverzeichnis

	Seite
<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	3
<b>I Vorbemerkungen</b>	5
<b>II Haushaltsgesetz (einschließlich Haushaltsplan) und Haushaltsrechnung 2010</b>	9
<b>III Schulden, Steuern und Zinsen</b>	21
<b>IV Einzelne Prüfungsergebnisse</b>	27
<b>Inneres</b>	
Verwahrung von Fundtieren	29
<b>Bildung</b>	
Kosten der Schulstrukturänderung	33
Beschleunigung der Inklusion im Schulbereich	41
<b>Soziales</b>	
Zahlungsverkehr im Amt für Soziale Dienste	47
Revisionsverfahren im Amt für Soziale Dienste	53
Erstattungen von Krankenhilfeleistungen an Krankenkassen	59
<b>Finanzen</b>	
Erweiterungsbau für das Förderzentrum Oslebshauer Park	65





---

## Abkürzungsverzeichnis

AfSD	Amt für Soziale Dienste
BEZ	Bundesergänzungszuweisung
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BKF	Bremer Kapitaldienstfonds
Brem.GBl.	Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen
Drs.	Drucksache
GBl	Gesellschaft für Bremer Immobilien
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
HaFA	Haushalts- und Finanzausschüsse - Land und Stadt
HG	Haushaltsgesetz
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
IB	Immobilien Bremen, Anstalt des öffentlichen Rechts
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
LHO	Landeshaushaltsordnung
LV	Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen
n. d.	nicht darstellbar
Open PROSOZ	IT-Fachverfahren im Amt für Soziale Dienste für Sozialhilfeleistungen
RLBau	Richtlinien für die Planung und Durchführung von Bauaufgaben
SAP	In Bremen eingesetzte Buchungssoftware
SGB	Sozialgesetzbuch



T€	Tausend Euro
Tz.	Textziffer
VOB/A	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen - Teil A
VV-LHO	Verwaltungsvorschriften zur Haushaltsordnung der Freien Hansestadt Bremen



---

## I Vorbemerkungen



## **1 Gegenstand des Jahresberichts**

- 1 Der Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen prüft und überwacht gemäß Art. 133a Abs. 1 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen (LV) nicht nur die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes, sondern gemäß § 88 Abs. 1 i. V. m. § 118 Abs. 1 der Haushaltsordnung der Freien Hansestadt Bremen (LHO) auch die der Stadtgemeinde einschließlich ihrer Sondervermögen und Betriebe. Das Ergebnis seiner Prüfungen fasst er jährlich in getrennten Berichten für die Bürgerschaft (Landtag) und die Stadtbürgerschaft zusammen. Die Berichte leitet er dem Parlament und gleichzeitig dem Senat zu (§ 97 Abs. 1 LHO). Auf der Grundlage der Haushaltsrechnung und dieses Berichts beschließt die Stadtbürgerschaft über die Entlastung des auch für die Stadtgemeinde zuständigen Senats.
- 2 Der vorliegende Jahresbericht über die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Stadt befasst sich vor allem mit Bemerkungen zum Haushaltsjahr 2010. Soweit der Jahresbericht gemäß § 97 Abs. 5 LHO auch Feststellungen enthält, die andere Haushaltsjahre betreffen, sind sie kenntlich gemacht. Der Rechnungshof geht im Abschnitt „II Haushaltsgesetz (einschließlich Haushaltsplan) und Haushaltsrechnung 2010“ grundsätzlich nur auf Sachverhalte ein, die nicht bereits in veröffentlichten Abschlussunterlagen für das Haushaltsjahr 2010 dargestellt worden sind.
- 3 Die Ausführungen unter Tz. 3 bis Tz. 9 im gleichzeitig vorgelegten Jahresbericht 2012 - Land - über die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung und der Haushaltsrechnung 2010 der Freien Hansestadt Bremen (Land) gelten auch für diesen Bericht. Zum Personalhaushalt der Stadt wird auf die Ausführungen im Jahresbericht 2012 - Land -, Abschnitt VI, verwiesen.
- 4 Der vorliegende Bericht gibt den Beratungsstand vom 26. März 2012 wieder.

## **2 Entlastung des Senats für das Vorjahr (2009)**

- 5 Die Bürgerschaft hat den Senat gemäß § 114 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. § 118 Abs. 1 LHO für das Haushaltsjahr 2009 am 20. März 2012 entlastet (Beschluss der Stadtbürgerschaft Nr. 18/127 S).





---

## **II Haushaltsgesetz (einschließlich Haushaltsplan) und Haushaltsrechnung 2010**



## **1 Haushaltsgesetz einschließlich Haushaltsplan**

- 6 Die Stadtbürgerschaft hat den Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2010 mit dem Haushaltsgesetz (HG) der Freien Hansestadt Bremen (Stadtgemeinde) vom 17. Dezember 2009 beschlossen (Brem.GBl. S. 583). Er ist in Einnahme und Ausgabe auf 3.503.837.070 € festgestellt worden. Im Vorjahr hatte der Haushalt ein Volumen von 2.801.952.820 €.
- 7 Das für den Personalhaushalt ausgewiesene Stellenvolumen ist auf 6.835 festgesetzt worden. Damit ist es um 409 Stellen niedriger kalkuliert worden als im Vorjahr. Der Stellenindex, der die durchschnittliche Entgelt- und Besoldungsgruppe beschreibt, hat 1,28 betragen. Dies entspricht einer durchschnittlichen Wertigkeit zwischen den Entgeltgruppen 11 und 12 bzw. den Besoldungsgruppen A 11 und A 12.
- 8 Das HG 2010 sah in § 13 Abs. 1 Nr. 1 vor, dass das Finanzressort Kredite bis zur Höhe von 1.791.545.200 € aufnehmen durfte. Für das Haushaltsjahr 2009 belief sich die Kreditermächtigung auf 1.015.513.450 €.
- 9 Durch das Nachtragshaushaltsgesetz für das Haushaltsjahr 2010 vom 16. November 2010 (Brem.GBl. S. 591) wurde der Haushaltsplan in Einnahme und Ausgabe auf einen um 51.417.780 € höheren Betrag auf 3.555.254.850 € festgestellt. Die Kreditermächtigung wurde um 74.350.630 € auf 1.865.895.830 € erhöht.
- 10 Das Nachtragshaushaltsgesetz war erforderlich, um Haushaltsverschlechterungen auszugleichen, die nicht durch Bewirtschaftungsmaßnahmen aufzufangen waren, wie die vom Arbeitskreis Steuerschätzung im Mai 2010 prognostizierten Steuermindereinnahmen und Mehrbedarfe bei den Sozialleistungsausgaben.

## **2 Einhaltung der Kreditaufnahmegrenze**

- 11 Einnahmen aus Krediten dürfen gemäß Art. 131a Satz 2 LV und inhaltlich gleich gemäß § 18 Abs. 1 Halbsatz 1 LHO die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten.
- 12 Die Kreditaufnahmegrenze ist bei der Haushaltsaufstellung überschritten worden. Die Daten dafür sind dem Haushaltsplan entnommen. Das Ergebnis ist in folgender Tabelle für das Land und die Stadtgemeinde Bremen dargestellt. Die Gesamtsumme ist bereinigt um die Einnahmen und Ausgaben der beiden Gebietskörperschaften untereinander.

<b>Kreditaufnahmegrenze und Überschreitung, Haushaltsplan 2010, in T€, gerundet</b>				
<b>Pos.</b>		<b>Land</b>	<b>Stadt- gemeinde</b>	<b>Zusammen (bereinigt)</b>
1	Investitionsausgaben (brutto)	291.315	181.347	404.646
2	abzüglich Investitionseinnahmen	104.708	51.132	87.824
3	Nettoinvestition	186.607	130.215	316.822
4	Nettokreditaufnahme	534.182	541.994	1.076.176
5	Überschreitung (Pos. 4 abzüglich Pos.3)	347.576	411.778	759.354

- 13 Danach ist die Kreditaufnahmegrenze bei einem Vergleich der Nettoinvestition mit der Nettokreditaufnahme für das Land um rd. 347,6 Mio. € und für die Stadt um rd. 411,8 Mio. € überschritten worden. Werden beide Haushalte zusammen betrachtet, hat sich bei der Haushaltsaufstellung, bereinigt um die gegenseitigen Zahlungsströme, eine Überschreitung der Kreditaufnahmegrenze in Höhe von rd. 759,4 Mio. € ergeben.
- 14 Bei seiner Berechnung bezieht der Rechnungshof - anders als das Finanzressort - die Kreditaufnahmen beim Bund und bei anderen Gebietskörperschaften (Obergruppe 31 des Gruppierungsplans) und die Tilgungen darauf (Obergruppe 58) ein. Für die Höhe der Schulden macht es keinen Unterschied, ob Bremen Kredite bei Banken, beim Bund oder bei anderen Gebietskörperschaften aufnimmt oder tilgt. Der Rechnungshof hat deshalb 5 Mio. € Tilgungen der Obergruppe 58 einbezogen. Kreditaufnahmen der Obergruppe 31 hat es nicht gegeben. Die Berechnungsweise des Finanzressorts und die des Rechnungshofs haben zu unwesentlich unterschiedlichen Überschreitungsbeiträgen geführt.
- 15 Wie die folgende Tabelle zeigt, hat sich im Vollzug des Haushalts eine geringere Überschreitung der Kreditaufnahmegrenze ergeben als bei der Haushaltsaufstellung geplant:

<b>Vergleich der Nettoinvestition mit der Nettokreditaufnahme zum Jahresabschluss 2010, in T€, gerundet</b>				
<b>Pos.</b>		<b>Land</b>	<b>Stadt-gemeinde</b>	<b>Zusammen (bereinigt)</b>
1	Investitionsausgaben (brutto)	365.112	237.935	493.609
2	abzüglich Investitionseinnahmen	174.518	101.274	166.361
3	Nettoinvestition	190.594	136.660	327.248
4	Nettokreditaufnahme	520.292	498.990	1.019.281
5	Überschreitung (Pos. 4 abzüglich Pos. 3)	329.698	362.330	692.034

- 16 Danach ist die Kreditaufnahmegrenze bei einem Vergleich der Nettoinvestition mit der Nettokreditaufnahme für das Land um rd. 329,7 Mio. € und für die Stadt um rd. 362,3 Mio. € überschritten worden. Werden beide Haushalte zusammen betrachtet, hat sich im Haushaltsvollzug, bereinigt um die gegenseitigen Zahlungsströme, eine Überschreitung der Kreditaufnahmegrenze in Höhe von rd. 692,0 Mio. € ergeben. Die im Vergleich zwischen Haushaltsaufstellung und Haushaltsvollzug geringere Überschreitung ist hauptsächlich auf das niedrige Zinsniveau zurückzuführen.

### **3 Haushaltsrechnung**

- 17 Der Senat hat gemäß Art. 133 i. V. m. Art. 146 und 148 Abs. 1 LV die vom Finanzressort aufgestellte Haushaltsrechnung der Freien Hansestadt Bremen (Stadtgemeinde) für das Haushaltsjahr 2010 durch Mitteilung vom 13. Dezember 2011 (Drs. 18/69 S) der Stadtbürgerschaft vorgelegt und erläutert.
- 18 Wie in der Vergangenheit ist auch die Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2010 in gekürzter Form vorgelegt worden. Sie enthält die Gesamtbeträge der Kapitel und Einzelpläne sowie die zusammengefassten Einzelplansummen. Außerdem weist die Haushaltsrechnung die Abweichungen zwischen dem Haushaltssoll und den Rechnungsergebnissen der Einzelpläne aus. Die Ergebnisse der einzelnen Haushaltsstellen sind in den Gesamtrechnungsnachweisungen enthalten. Sie waren bei der Bürgerschaftskanzlei ausgelegt. Besondere Buchungsauffälligkeiten wurden erläutert.

- 19 Die Haushaltsrechnung enthält u. a. einen Haushaltsabschluss in Form eines Ist-Abschlusses gemäß § 25 Abs. 1 LHO. Darin enthalten ist das kassenmäßige Jahresergebnis gemäß § 82 Nr. 1 LHO und das rechnungsmäßige Jahresergebnis einschließlich der Darstellung der Haushaltsreste gemäß § 83 LHO. Außerdem enthält die Haushaltsrechnung den Finanzierungssaldo gemäß § 82 LHO.
- 20 Der Senat hat der Stadtbürgerschaft mit der Haushaltsrechnung 2010 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, der Sondervermögen der Stadtgemeinde Bremen und Immobilien Bremen, Anstalt des öffentlichen Rechts,
  - Zusammenfassung der Vermögensnachweise Land und Stadtgemeinde Bremen,
  - Entwicklung der fundierten Schulden der bremischen Gebietskörperschaften,
  - Zusammenstellung über die Schulden der Gesellschaften mit mehrheitlicher Beteiligung Bremens,
  - Nachweisung der Einnahmen und Ausgaben der unselbstständigen Stiftungen und Vermächtnisse sowie der Sonderhaushalte der Freien Hansestadt Bremen (Stadtgemeinde).
- 21 Die Haushaltsrechnung enthält auf Seite 63 (Anlage 3) den Vermögensnachweis zum 31. Dezember 2010. Damit wird gemäß § 73 LHO ein Nachweis über das Vermögen und die Schulden der Stadtgemeinde erbracht, der Bürgerschaft

und Rechnungshof gemäß § 86 LHO zusammen mit der Haushaltsrechnung im Dezember 2011 vorgelegt worden ist.

- 22 Der Vermögensnachweis enthält die Bestände an Vermögen und Schulden am Jahresanfang, deren Veränderungen im Laufe des Jahres und die sich daraus ergebenden Bestände am Jahresende. Die Vermögens- und Schuldenposten sind näher erläutert (vgl. Haushaltsrechnung S. 64 ff., Anlage 3). Darüber hinaus liegen dem Rechnungshof weitergehende Unterlagen zum Vermögensnachweis vor.

#### 4 Abschluss der Ressorthaushalte (Verfahren, Rücklagen, Reste)

- 23 Das Finanzressort bewirtschaftet für das Land und die Stadtgemeinde die Haushaltsreste auf der Grundlage des Produktgruppenhaushalts, der die beiden Gebietskörperschaften umfasst. Das Ressort rechnet auch die Mehr- und Mindereinnahmen auf und bildet Rücklagen und Verlustvorträge für das Land und die Stadtgemeinde. Es hat in seiner Vorlage für die Sitzung der Haushalts- und Finanzausschüsse (HaFA) am 4. März 2011 zur Abrechnung der Produktplanhaushalte 2010 (Vorlage 17/641 L, zugleich 17/672 S) dargestellt, wie sich Verlustvorträge, Rücklagen und Reste seit dem Haushaltsjahr 2007 entwickelt haben. Der Rechnungshof gibt diese Abrechnung in verkürzter Form wieder. Er hat dabei die Jahre 2005 und 2006 einbezogen. Die folgende Tabelle zeigt, wie sich die Verlustvorträge, Rücklagen und Reste entwickelt haben:

Abrechnung der Haushalte - Land und Stadtgemeinde (ohne Sonderhaushalte) - Verlustvorträge, Rücklagen, Reste seit dem Haushaltsjahr 2005 - in Mio. €, gerundet								
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Veränderung 2009/2010	
Verlustvorträge	0,9	8,1	5,5	10,7	12,3	-6,6	-18,8	-153,5 %
Rücklagen/Reste insgesamt	145,2	93,4	99,1	92,8	102,9	106,0	3,1	3,0 %
allg. Budgetrücklage	1,3	1,6	8,5	4,8	1,3	3,0	1,7	131,9 %
Altersteilzeitrücklage	2,3	1,0	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	n. d.
Ausgabereste	17,7	31,0	28,9	40,6	40,0	35,3	-4,7	-11,6 %
investive Rücklagen	62,6	49,4	48,2	43,1	58,2	50,4	-7,9	-13,5 %
Sonderrücklagen	61,4	10,5	13,0	4,2	3,4	17,3	13,9	408,1 %

- 24 Aus der Tabelle geht hervor, dass mit Abschluss der Haushalte 2010 Überschüsse in Höhe von insgesamt rd. 6,6 Mio. € festgestellt worden sind, die zum Ausgleich bestehender Verlustvorträge herangezogen wurden. Diese Überschüsse sind insbesondere auf Mehreinnahmen aus EU-finanzierten Programmen, aber auch auf Minderausgaben einzelner Ressorts zurückzuführen. Die Höhe der gebildeten Rücklagen und der übertragenen Reste insgesamt hat rd. 106,0 Mio. € betragen. Darunter sind Ausgabereste von rd. 35,3 Mio. €, investive Rücklagen von rd. 50,4 Mio. € sowie Sonderrücklagen in Höhe von rd. 17,3 Mio. €, z. B. aufgrund von Mehreinnahmen aus Vorschusszahlungen der EU. Bei Ausgaberesten handelt es sich um nicht verbrauchte konsumtive Haushaltsmittel, die im Folgejahr nicht mehr finanziert sind. Sollen Ausgabereste in Anspruch genommen werden, muss grundsätzlich auf einen entsprechenden Teil des Haushaltsanschlags verzichtet werden. Investive Rücklagen resultieren aus nicht verbrauchten investiven Haushaltsmitteln, die mit einer entsprechenden Kreditermächtigung unterlegt sind. Daher können sie bei Bedarf im Folgejahr grundsätzlich nicht zusätzlich zu den Haushaltsanschlüssen in Anspruch genommen werden.
- 25 Einnahmen aus dem Konjunkturprogramm II des Bundes haben zu Mehreinnahmen von rd. 55,8 Mio. € geführt, weil die Mittel aus diesem Programm vollständig im Jahr 2009 veranschlagt worden waren. Außerdem ist eine investive Rücklage aus investiven Minderausgaben von rd. 12,7 Mio. € entstanden. Diese Mittel sind in der o. a. Tabelle nicht enthalten. Der Rechnungshof hat darauf verzichtet, sie darzustellen, weil die Mittel des Konjunkturprogramms II des Bundes nur drei Jahre betreffen. Bei Ansatz dieser Beträge wäre die Vergleichbarkeit zu Haushalten der Vorjahre beeinträchtigt.

## 5 Übereinstimmung zwischen Haushaltsrechnung und Büchern

- 26 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 2010 und die in den Büchern der Kasse aufgeführten Beträge stimmen - soweit sie geprüft wurden - überein. Soweit bei fachressortbezogenen Prüfungen Einnahmen und Ausgaben nicht ordnungsgemäß belegt waren, hat der Rechnungshof mit der jeweils geprüften Dienststelle verabredet, wie diese Mängel zu beheben sind.

## **6 Kassen- und rechnungsmäßiges Ergebnis**

- 27 Der Abschluss der bremischen Haushalte für das Haushaltsjahr 2010 ist auf Seite 58 der Haushaltsrechnung des Landes und auf Seite 46 der Haushaltsrechnung der Stadtgemeinde dargestellt. Er weist als kassenmäßigen Abschluss nach § 82 LHO Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben in Höhe von jeweils 7.388.482.820,53 € für das Land und 3.110.523.810,41 € für die Stadtgemeinde aus, somit insgesamt jeweils 10.499.006.630,94 €.

## **7 Finanzierungssaldo**

- 28 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 2010 auf Seite 47 der Haushaltsrechnung dargestellt. Er ist abzulesen aus der Gegenüberstellung der Ist-Einnahmen und der Ist-Ausgaben. Die Ist-Einnahmen sind ohne Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt, ohne Entnahmen aus Rücklagen und ohne Einnahmen aus kassenmäßigen Überschüssen dargestellt. Auch bei den Ist-Ausgaben sind Ausgaben zur Schuldentilgung am Kreditmarkt, Zuführungen an Rücklagen und Ausgaben zur Deckung eines kassenmäßigen Fehlbetrages nicht berücksichtigt.
- 29 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 2010 hat die Haushaltsrechnung der Stadtgemeinde Bremen beim Finanzierungssaldo eine Unterdeckung von 527.762.238,20 € ausgewiesen.

## **8 Haushaltsüberschreitungen**

- 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 für Ausgaben, die gemäß § 4 HG 2010 deckungsfähig sind und zu einem gemeinsamen Deckungskreis gehören. Soweit die Mittel nicht ausreichen, muss eine Nachbewilligung über- oder außerplanmäßiger Mittel rechtzeitig beantragt werden (§ 37 LHO i. V. m. § 6 HG 2010). 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 2010 hat der Rechnungshof drei Überschreitungen mit einem Betrag von zusammen 64.568,74 € bei Haushaltsstellen ermittelt, die nicht zu einem Deckungskreis gehörten. Ferner hat er eine Überschreitung eines Deckungskreises in Höhe von 264,30 € festgestellt. Zusammen sind das vier Überschreitungen in einer Gesamthöhe von 64.833,04 €. Im Vorjahr sind es zusammen zwölf Überschreitungen in einer Gesamthöhe von 1.070.892,12 € gewesen.
- 32 Die Ressorts haben die Überschreitungen durch Maßnahmen zum Ausgleich der Haushalte bei den Jahresabschlussarbeiten berücksichtigt. So sind geringere Beträge den Rücklagen zugeführt und niedrigere Reste übertragen worden. Das Finanzressort hat die Ressorts - wie in den Vorjahren - mehrfach daran erinnert, dass Haushaltsstellen und Deckungskreise nicht überschritten werden dürfen. Trotz dieses Hinweises ist das Budgetrecht des Parlaments erneut verletzt worden. Das Finanzressort hat in seiner Vorlage für die Sitzung der HaFA am 6. Mai 2011 über die Haushaltsüberschreitungen berichtet (Vorlage 17/691 L, zugleich 17/714 S).

## **9 Erwirtschaftung von veranschlagten Minderausgaben und nicht erreichten Einnahmeanschlügen**

- 33 Der Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2010 enthält bei drei Haushaltsstellen veranschlagte Minderausgaben in Höhe von insgesamt 883.000 €.
- 34 Das Finanzressort hat überwacht, ob die im Haushalt veranschlagten Minderausgaben erwirtschaftet wurden. Die veranschlagten Minderausgaben sind im Vollzug des Haushalts vollständig aufgelöst worden.
- 35 Darüber hinaus hat das Finanzressort auch überwacht, ob für nicht erreichte Einnahmeanschlüge Ausgaben eingespart oder Mehreinnahmen an anderer Stelle nachgewiesen worden sind. Für einige nicht erreichte Einnahmeanschlüge sind Verlustvorträge gebildet worden, statt Einsparungen oder Mehreinnahmen an anderer Stelle nachzuweisen.

## **10 Einhaltung der haushaltsgesetzlichen Kreditermächtigungen**

- 36 Lt. § 13 HG 2010 konnte die Senatorin für Finanzen für verschiedene Zwecke betraglich begrenzt Kredite aufnehmen. Der Rechnungshof hat geprüft, ob sie die Ermächtigungsgrenzen eingehalten hat.

- 37 Gemäß § 13 Abs. 2 HG durften Kassenkredite bis zu 8 % der veranschlagten Haushaltsmittel aufgenommen werden; das sind 284.420.388 €. Diesen Rahmen hat das Finanzressort eingehalten.
- 38 Die Senatorin für Finanzen hat gemäß § 13 Abs. 5 Nr. 2 HG in der Fassung des Nachtragshaushaltsgesetzes vom 16. November 2010 für investive Zwecke für das Sondervermögen „Sondervermögen Hafen“ Kredite bis zur Höhe von 28.716.000 € aufnehmen dürfen. Durch Beschluss des städtischen HaFA durfte sie zusätzlich 74.377.000 € aus der nicht ausgeschöpften Kreditermächtigung des Jahres 2009 in Anspruch nehmen. Dies war möglich, weil sich u. a. die Umsetzung von Maßnahmen verzögert hatte und ein Teil der Mittelabflüsse in das Jahr 2010 verschoben wurde. Somit hat sich die Kreditermächtigung insgesamt auf 103.093.000 € belaufen. Die tatsächliche Kreditaufnahme hat im Jahr 2010 für diesen Zweck 76.140.303,91 € betragen.
- 39 Die übrigen Kreditermächtigungen aus § 13 HG hat das Finanzressort entweder nicht in voller Höhe oder gar nicht in Anspruch genommen.

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

- 40 Die Senatorin für Finanzen war gemäß § 17 Abs. 1 HG 2010 ermächtigt, neue Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen bis zu 635,0 Mio. € zu übernehmen.
- 41 Neue Verpflichtungen ist sie in Höhe von rd. 241,2 Mio. € eingegangen. Der Gesamtbestand solcher Verpflichtungen hat sich gegenüber dem Stand vom 31. Dezember 2009 um rd. 94,1 Mio. € erhöht. Am 31. Dezember 2010 hat er 497.835.715,28 € betragen. Die Ermächtigungsgrenzen des HG 2010 hat die Senatorin für Finanzen nicht überschritten.





---

### **III Schulden, Steuern und Zinsen**



## 1 Entwicklung 2011

- 42 In seinem letzten Jahresbericht hat der Rechnungshof über die Entwicklung von Schulden, Steuern und Zinsen bis einschließlich 2010 berichtet. Der Haushalt für das Jahr 2011 war bei Redaktionsschluss für diesen Jahresbericht noch nicht endgültig abgeschlossen. Deshalb stellt der Rechnungshof für das Jahr 2011 die vorläufigen Daten des Finanzressorts dar (vgl. u. a. Finanzplan 2011 bis 2016). Die Konsolidierungshilfen sind nicht enthalten.

## 2 Schuldenentwicklung

- 43 Die folgende Tabelle zeigt, wie sich die Schulden der Stadtgemeinde seit dem Jahr 2000 entwickelt haben. Dem Schuldenstand der Betriebe liegt der im Vermögensnachweis genannte Betrag zugrunde.

Entwicklung der Schulden in T€, gerundet			
Jahr	Schuldenstand am Jahresende	davon Schuldenstand der Eigenbetriebe und Sondervermögen	Veränderungen zum Vorjahr
2000	2.033.149	199.435	
2001	2.456.524	196.867	423.375
2002	2.899.365	220.836	442.841
2003	3.518.833	222.216	619.468
2004	3.904.754	289.621	385.921
2005	4.355.038	376.567	450.285
2006	4.948.678	610.188	593.639
2007	5.523.946	855.127	575.268
2008	6.101.554	979.079	577.607
2009	6.363.973	1.002.124	262.420
2010	6.987.032	1.075.388	623.058
2011	7.365.498	1.049.786	378.466

- 44 Die über den Haushalt abgewickelten Schulden haben sich von 2010 auf 2011 insgesamt um rd. 378 Mio. € auf rd. 7.365 Mio. € erhöht. Der Schuldenanstieg

hat sich damit verlangsamt. Die Schulden der städtischen Sondervermögen haben sich um mehr als 25 Mio. € verringert. Im Jahr 2011 haben die Schulden der städtischen Eigenbetriebe und Sondervermögen rd. 1,05 Mrd. € betragen, also etwa 14,3 % des Schuldenstands der Stadtgemeinde.

- 45 Über den Schuldenstand hinaus bestehen Verbindlichkeiten, die sich aus Schuldenaufnahmen von Gesellschaften mit bremischer Mehrheitsbeteiligung ergeben haben. Diese Verbindlichkeiten sind in der Haushaltsrechnung 2010 des Finanzressorts veröffentlicht worden. Dort genannte Beträge sind korrekturbedürftig, weil drei Gesellschaften versehentlich zu hohe Zahlen gemeldet hatten. Korrigiert betragen die langfristigen Schulden der Mehrheitsbeteiligungen zum Stichtag 31. Dezember 2010 insgesamt rd. 1.724,7 Mio. €. Dieser Betrag setzt sich zusammen aus Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten in Höhe von rd. 1.313,9 Mio. €, langfristigen Verbindlichkeiten gegenüber der Freien Hansestadt Bremen in Höhe von rd. 72,9 Mio. € und sonstigen langfristigen Verbindlichkeiten in Höhe von rd. 337,9 Mio. €.

### 3 Steuern und Zinsen

- 46 Die Entwicklung der Steuereinnahmen (einschließlich Schlüssel- und Ergänzungszuweisungen) sowie der Zinsausgaben ist der folgenden Tabelle zu entnehmen, die auch das Verhältnis der Zinsausgaben zu den Steuern darstellt:

Steuern und Zinsen in T€ sowie das Verhältnis der Zinsausgaben zu den Steuern in %, gerundet			
Jahr	Steuereinnahmen	Zinsen	Zins-Steuer-Quote
2005	753.991	175.154	23,2
2006	871.344	180.032	20,7
2007	884.047	193.275	21,9
2008	1.018.625	224.605	22,0
2009	876.141	250.866	28,6
2010	857.875	252.879	29,5
2011	985.078	240.257	24,4

- 47 Im Jahr 2011 sind die Steuereinnahmen (einschließlich der Finanzaufweisungen) gegenüber dem Jahr 2010 um rd. 15 % auf rd. 985,1 Mio. € gestiegen. Die

Einnahmen enthalten neben den direkten kommunalen Steuern auch die Schlüssel- und seit 2008 die zusätzlichen Ergänzungszuweisungen des Landes. Im Jahr 2011 haben die Schlüssel- und Ergänzungszuweisungen rd. 327 Mio. € betragen. Die Gesamteinnahmen haben damit schon fast wieder das Niveau des Jahres 2008 erreicht.

- 48 Die Zinsausgaben waren in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegen. Erstmals sind sie im Jahr 2011 gegenüber dem Vorjahr gesunken und zwar um rd. 12,6 Mio. € (rd. 5 %) auf rd. 240,3 Mio. €. Darin sind die Zinszahlungen der Sondervermögen in Höhe von rd. 41,1 Mio. € nicht enthalten.





---

## **IV Einzelne Prüfungsergebnisse**





Inneres

## **Verwahrung von Fundtieren**

**Um eine Entscheidung über die Bedingungen der künftigen Verwahrung von Fundtieren auf wirtschaftlicher Grundlage treffen zu können, ist es notwendig, Alternativen zur Unterbringung der Tiere im Tierheim des Tierschutzvereins zu ermitteln und zu bewerten.**

### **1 Vertrag über die Verwahrung von Fundtieren**

- 49 Das Stadtamt ist für die Verwahrung von Fundtieren nach den Regelungen des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB) zuständig. Es hat diese Aufgabe vertraglich auf den Bremer Tierschutzverein e. V. übertragen, der die Tiere im eigenen Tierheim unterbringt. Dafür erhält der Tierschutzverein jährlich ein pauschales Entgelt in Höhe von 204.500 €. Im Tierheim werden herrenlose und gefundene Hunde, Katzen und Kleintiere verwahrt. Für Wildtiere, abgegebene und beschlagnahmte Tiere sowie gefährliche Tiere gelten besondere Absprachen.
- 50 Der Tierschutzverein hat den Vertrag mit dem Stadtamt zum Jahresende 2011 gekündigt. Zur Vorbereitung von Neuverhandlungen sind Daten für die Entgeltbemessung erforderlich, die bisher fehlen. Deshalb haben Stadtamt und Tierschutzverein vereinbart, den bisherigen Vertrag zunächst bis Ende 2012 zu verlängern und über eine Erhöhung der bisherigen Pauschale auch für dieses Jahr zu verhandeln, sobald die Kostendaten vorliegen.

### **2 Kosten der Fundtierverswahrung**

- 51 Für die Kosten der Fundtierverswahrung sind der Pflege- und Futterbedarf sowie die Aufenthaltsdauer der Tiere im Tierheim entscheidend. Es ist nicht nachvollziehbar, wie die bisher vereinbarte Pauschale für die Fundtierverswahrung errechnet worden ist. Nur nähere Informationen über Kosten und die jeweilige Verweildauer ermöglichen es, anhand durchschnittlicher Kostensätze und Aufenthaltszeiten pro Tierart einen angemessenen Tageskostensatz zu ermitteln.
- 52 Das Stadtamt strebt erweiterte Mitteilungspflichten des Tierheims an. Dazu gehören insbesondere Auskünfte über die jeweilige Verweildauer der Tiere. Es hat zugesagt, die Aufwendungen des Tierheims für Fundtiere anhand dieser Daten zu überprüfen.

### 3 Vergleich von Alternativen

- 53 Der Tierschutzverein nimmt bei der Unterbringung von Fundtieren in Bremen derzeit eine Alleinstellung ein. Anders als das Stadtamt hält der Rechnungshof die Verwahrung der Fundtiere durch den Tierschutzverein jedoch nicht auf Dauer für alternativlos. In der Vergangenheit sind bei Bedarf schon andere Unterbringungsmöglichkeiten, z. B. im Umland, gefunden worden.
- 54 Der Rechnungshof hat das Stadtamt aufgefordert, vor Abschluss eines neuen Vertrags Vergleichsdaten anderer Gebietskörperschaften, die fiktiven Kosten einer Eigenwahrnehmung oder von Angeboten Dritter, die eine Verwahrung ganz oder teilweise übernehmen könnten, zu ermitteln. Das Stadtamt hat dies grundsätzlich zugesagt, hält jedoch eine Eigenwahrnehmung für ersichtlich unwirtschaftlich und will deren Kosten daher nicht berechnen.
- 55 Um eine Entscheidung über die wirtschaftliche Unterbringung von Fundtieren treffen zu können, sind Vergleichsdaten und die Betrachtung möglicher Alternativen zur Unterbringung im Tierheim des Tierschutzvereins erforderlich. Die Investitions- und Betriebskosten einer Eigenwahrnehmung, die Verwahrungs- und Transportkosten bei einer Unterbringung im Umland und die Kosten einer Verwahrung durch den Tierschutzverein sind miteinander zu vergleichen. Die Betrachtung aller Alternativen ist unerlässlich, um einschätzen zu können, bis zu welcher Höhe die Kosten für die Leistungen des Tierschutzvereins bei einer Fortsetzung des Vertrags im Vergleich angemessen sind.
- 56 Bei allen Alternativen ist zu berücksichtigen, dass das Stadtamt nach dem BGB nur für Fundtiere zuständig ist, nicht jedoch für herrenlose Tiere, für die derzeit der Tierschutzverein aufkommt. Der Rechnungshof hat gefordert, Kriterien zu entwickeln, nach denen Tiere als herrenlos zu betrachten sind. Dies kann z. B. angenommen werden, wenn sie nach einer noch festzulegenden Zeit nicht abgeholt worden sind. Das Stadtamt hält diesen Vorschlag für praktikabel, die Kostentragungspflicht für herrenlose Tiere müsse aber geklärt werden.
- 57 Bei Fundtieren haben Eigentümer und Eigentümerinnen alle Kosten zu tragen, die ihre Tiere verursacht haben, während sie nicht in ihrem Besitz waren. Das sind sowohl Kosten, die im Tierheim für die Pflege entstanden sind, als auch Auslagen des Stadtamtes z. B. für Transportkosten für die Überführung zum Tierheim und Kosten für tierärztliche Notfallbehandlungen. Werden die Tiere von Berechtigten aus dem Heim wieder abgeholt, ist das Stadtamt nach § 34 LHO verpflichtet, Erstattungsansprüche geltend zu machen. Bisher fehlten ihm dazu die vom Tierschutzverein aufgenommenen Eigentümerdaten.



Das Stadtamt will sicherstellen, dass ihm künftig für die Erstattung relevante Informationen zugeleitet werden. Der Verwaltungsaufwand könnte verringert werden, wenn die Eigentümer und Eigentümerinnen diese Auslagen bei Abholung der Tiere an den Tierschutzverein erstatten würden. Diese Einnahmen lassen sich aus Erfahrungswerten schätzen und könnten mit dem vom Stadtamt für die Unterbringung der Fundtiere an das Heim zu zahlenden Entgelt verrechnet werden. Das Stadtamt will diesen Vorschlag aufnehmen.





Bildung

## **Kosten der Schulstrukturänderung**

**Das Bildungsressort hat die Schulstrukturänderung begonnen, ohne den dafür insgesamt erforderlichen Mittelbedarf offenzulegen.**

**Die Personal-, Sach- und Investitionsmittel, die insgesamt anfallen, wenn die neue Schulstruktur für alle Jahrgänge umgesetzt sein wird, hat das Bildungsressort detailliert zu benennen.**

### **1 Neue Schulstruktur**

58 Die Bremische Bürgerschaft hat im Oktober 2007 die Deputation für Bildung gebeten, einen Fachausschuss einzurichten, der eine Bestandsaufnahme des bremischen Schulsystems vornehmen und Vorschläge entwickeln sollte, wie Qualität und Leistungsfähigkeit der einzelnen Schulen und des Schulsystems insgesamt weiter verbessert werden können. Der Fachausschuss hat im Oktober 2008 „Empfehlungen zur Schulentwicklung“ vorgelegt. Die Bremische Bürgerschaft hat diese Empfehlungen aufgegriffen. Sie hat mit dem Gesetz zur Änderung schulrechtlicher Bestimmungen im Juni 2009 die Oberschule als zweite Schulart neben dem Gymnasium eingeführt und darüber hinaus folgende schulstrukturelle Änderungen beschlossen:

- Die Teilnahme an einer Sprachstandsfeststellung und anschließender Sprachförderung, wenn deren Notwendigkeit sich aus dem Test ergibt, soll im Elementarbereich verpflichtend sein.
- Behinderte und nicht behinderte Kinder sollen in allgemeinen Schulen gemeinsam beschult werden (Inklusion).
- Eigenständige Förderzentren sollen aufgelöst und stattdessen Zentren für unterstützende Pädagogik (ZuP) an den allgemeinen Schulen eingerichtet werden; lediglich die Schule für Hörgeschädigte, die Schule für Sehgeschädigte und die Schule für motorische und körperliche Entwicklung bleiben bestehen.
- Regionale Beratungs- und Unterstützungszentren (ReBUZ) sollen dezentral die Aufgaben des Zentrums für schülerbezogene Beratung übernehmen und auch Schülerinnen und Schüler unterrichten, deren Lern- und Sozialverhalten es erforderlich macht, sie vorübergehend aus der allgemeinen Schule zu nehmen.

- Werkschulen sollen als Bildungsgang an berufsbildenden Schulen eingerichtet werden, um Schülerinnen und Schülern, bei denen andernfalls die Gefahr besteht, ohne Abschluss die Schule verlassen zu müssen, einen an praktischen Fähigkeiten orientierten Weg zum Abschluss bieten zu können.

59 Die neue Schulstruktur wird seit dem Schuljahr 2009/10 jahrgangsweise eingeführt. Im Schuljahr 2015/16 wird sie für alle Jahrgangsstufen umgesetzt sein.

## **2 Finanzielle Auswirkungen nicht offengelegt**

60 Bereits im Jahr 2008, während der Arbeit des Fachausschusses, hatte der Rechnungshof das Bildungsressort gebeten, Unterlagen zu erarbeiten, aus denen hervorgeht, in welcher Höhe für die beabsichtigten Maßnahmen zusätzliche Personal-, Sach- und Investitionsmittel bis zum Endausbau der neuen Schulstruktur erforderlich sein werden. Dieser Bitte ist das Bildungsressort nicht nachgekommen.

61 Das Bildungsressort hat im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens zur Schulstrukturänderung und seitdem immer wieder betont, entstehende Mehrkosten mit dem Rückgang der Schülerzahlen und dadurch frei werdende Mittel im Bildungshaushalt ausgleichen zu können. Diese sogenannte „demografische Rendite“ hat es pauschal als ausreichende Gegenfinanzierung unterstellt.

62 Der Deputation für Bildung hatte das Bildungsressort im Oktober 2008 erklärt: „Die Empfehlungen zur Schulentwicklung weisen im Detail, aber nicht quantifiziert aus, welche der empfohlenen Maßnahmen finanzielle bzw. personelle Auswirkungen im Sinne der Erhöhung des Stellenbestandes oder seiner Zusammensetzung mit sich bringen. Die Notwendigkeit zur Ressourcenbereitstellung ist abhängig von der Priorisierung, dem konkreten Umfang, Zeitpunkt und der Schrittigkeit der Umsetzung der einzelnen Vorhaben. Die Ressourcen sind bei der Umsetzung der Einzelmaßnahmen vorzulegen und in die Haushaltsberatungen einzubeziehen.“

63 Der Rechnungshof hat den „Empfehlungen zur Schulentwicklung“ nicht entnehmen können, welche der empfohlenen Maßnahmen sich finanziell bzw. personell auswirken. Auch im nachfolgenden Gesetzgebungsverfahren hat das Bildungsressort nicht dargelegt, ob und in welcher Höhe ein Mehrbedarf an Haushaltsmitteln durch die Schulstrukturänderung insgesamt entstehen wird. Der Rechnungshof hat daraufhin geprüft, in welcher Größenordnung

der Stadtgemeinde Bremen ein finanzieller Mehrbedarf aufgrund der geplanten Maßnahmen zur Schulstrukturänderung bis zum Haushaltsjahr 2016 und darüber hinaus entstehen wird.

### **3 Schulentwicklungsmittel für 2010 und 2011**

64 Das Bildungsressort hatte im April 2009, vor dem Einstieg in die neue Schulstruktur, für die Haushaltsaufstellung der Jahre 2010 und 2011 zusätzliche Personal- und Sachmittel in Höhe von 15,6 Mio. € für folgende Maßnahmen der Schulentwicklung angemeldet:

- Senkung der Obergrenzen für Klassenverbände,
- Einsatz zusätzlicher Lehrkräfte mit sonderpädagogischer Qualifikation in Inklusionsklassen an allgemeinen Schulen,
- Einrichtung von Werkschulen an berufsbildenden Schulen,
- Umwandlung weiterer Schulen in Ganztagschulen,
- Bereitstellung weiterer Funktionsstellen in Schulen und zusätzlicher Leitungszeit für Schulleitungen,
- Erhöhung der Ausbildungskapazitäten für Lehrerinnen und Lehrer sowie Erzieherinnen und Erzieher.

65 Diese Maßnahmen waren nicht alle Gegenstand des Gesetzgebungsverfahrens zur Änderung der Schulstruktur. Das Bildungsressort hat allerdings im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens zur Änderung der Schulstruktur dargelegt, es werde die genannten Maßnahmen ergreifen, um die neue Schulstruktur erfolgreich umsetzen zu können.

### **4 Hochrechnung der Schulentwicklungsmittel bis 2016**

66 Der Finanzrahmen 2009 bis 2013, den der Senat im August 2009 vorgelegt hat, berücksichtigt den o. a. Mehrbedarf in Höhe von 15,6 Mio. € für die Jahre 2010 und 2011. Für die nachfolgenden Haushaltsjahre 2012 und 2013 sind darin keine weiteren zusätzlichen Personal- und Sachmittel im Bildungshaushalt geplant. Da über das Jahr 2011 hinaus jeder neue Jahrgang nach den geltenden Vorgaben für die neue Schulstruktur eingerichtet werden soll, hat der Rechnungshof auf der Grundlage der für 2010 und 2011 geplanten zusätzlichen Mittel für Schulentwicklung hochgerechnet, wie sich

der Mehrbedarf bis zum Endausbau der neuen Schulstruktur im Jahr 2016 entwickeln wird.

- 67 Die Berechnungen haben ergeben, dass das Bildungsressort von 2010 bis 2016 zusätzliche Mittel in Höhe von rd. 120 Mio. € allein für Personal und Sachmittel benötigt, wenn es die Schulstrukturänderung mit den eingeleiteten Schulentwicklungsmaßnahmen im geplanten Umfang abschließen will. Die Stadtgemeinde Bremen müsste ab 2016 jährlich rd. 31 Mio. € zusätzlich bereitstellen, davon rd. 17 Mio. € für Personalmittel und rd. 14 Mio. € für Sachmittel.
- 68 Mittlerweile hat sich gezeigt, dass die zusätzlich in den Haushalt eingestellten Mittel nicht ausgereicht haben, um die Schulstrukturänderung mit den zugesagten Ausstattungsparametern (s. Tz. 64) zu finanzieren. Das Bildungsressort musste bereits im August 2011 mit einem „Maßnahmenpaket zur Verringerung der Überziehung des Stellenbudgets 2011 der öffentlichen Schulen der Stadtgemeinde Bremen“ reagieren. Mit dem Maßnahmenpaket war beabsichtigt, den Gegenwert von rd. 60 Stellen für Lehrkräfte innerhalb des Schulsystems zugunsten der eingeleiteten Schulentwicklungsmaßnahmen umzuverteilen. Nach Protesten von Eltern, Schülerinnen und Schülern sowie Beschäftigten in den Schulen gegen die Kürzungen vor allem in der gymnasialen Oberstufe, aber auch in Oberschulen und Grundschulen, hat das Bildungsressort dort Unterrichtsstunden im Umfang von nur 23 Lehrkräften abgezogen.
- 69 Mit der Hochrechnung wird die Größenordnung der zusätzlichen Kosten für die Schulstrukturänderung deutlich. Der ab 2016 benötigte jährliche Mehrbedarf in Höhe von 31 Mio. € für Personal- und Sachmittel entspricht einer Steigerung um rd. 10 %, bezogen auf die Ausgaben in den Haushaltsjahren 2008 und 2009 vor der Schulstrukturänderung. Bei dieser Hochrechnung sind Teuerungsraten nicht berücksichtigt.

## **5 Prognose Lehrerversorgung**

- 70 Das Bildungsressort hat dem Rechnungshof im Prüfungsverlauf eine Prognose über die Lehrerversorgung in den kommenden Schuljahren vorgelegt. Es hat einen Bedarf an Lehrkräften prognostiziert, der nicht wesentlich über die 4.403 Vollzeitlehrkräfte im Schuljahr 2008/09 hinausgeht. Wenn die neue Schulstruktur im Schuljahr 2015/16 vollständig umgesetzt sein wird, sieht das Bildungsressort mit rd. 4.360 sogar einen geringeren Bedarf an Vollzeitlehrkräften als vor der Schulstrukturänderung.

- 71 Der Rechnungshof hat die Prognose des Bildungsressorts geprüft und festgestellt, dass es bei der Entwicklung der Schülerzahlen bis 2020 mit 10,4 % von einem zu starken Rückgang gegenüber 2010 ausgegangen ist. Dadurch hat das Bildungsressort die Zahl der benötigten Lehrkräfte zu niedrig angesetzt. Die aktuelle amtliche Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamts vom November 2009 belegt für das Land Bremen, dass die Zahl der unter Zwanzigjährigen - die Altersgruppe, die Schulen besucht oder besuchen wird - bis 2020 lediglich in der Bandbreite zwischen 3,5 % und 4,4 % gegenüber 2010 zurückgehen wird. Demnach wird der Rückgang der Schülerzahlen nur etwa halb so hoch ausfallen, wie vom Bildungsressort unterstellt.
- 72 Nach Korrektur der fehlerhaften Annahmen wird das Bildungsressort im Schuljahr 2015/16 rd. 350 Lehrkräfte mehr benötigen als von ihm prognostiziert. Gegenüber dem Schuljahr 2008/09 als Ausgangsbasis vor Eintritt in die neue Schulstruktur bedeutet das einen Mehrbedarf von rd. 310 Lehrkräften.
- 73 Der Mehrbedarf von rd. 310 Vollzeitlehrkräften entspricht - umgerechnet in Haushaltsmittel - rd. 16,8 Mio. € jährlich. Dieser Betrag ist nahezu identisch mit dem Mehrbedarf von rd. 17 Mio. € für Personalmittel ab dem Schuljahr 2015/16, den der Rechnungshof auf der Grundlage der zusätzlich erforderlichen Schulentwicklungsmittel hochgerechnet hat (s. Tz. 67).

## **6 Investitionsmittel**

- 74 Der Rechnungshof wollte prüfen, in welcher Höhe das Bildungsressort zusätzliche Investitionsmittel für die Änderung der Schulstruktur benötigen wird. Vom Bildungsressort hat er eine Aufstellung der künftigen Raumbedarfe im Vergleich zum Raumbestand des Schuljahrs 2008/09 erhalten. Welche Kosten durch künftige Raumbedarfe entstehen und zu welchem Zeitpunkt dafür Investitionsmittel benötigt werden, hat das Bildungsressort nicht ausgewiesen.
- 75 Anhand der Aufstellung hat der Rechnungshof einen zusätzlichen Bedarf von rd. 320 Unterrichtsräumen bis zum Endausbau der Schulstrukturänderung gegenüber dem Schuljahr 2008/09 ermittelt. Der Mehrbedarf entspräche, wenn er nicht auf viele Standorte verteilt wäre, dem Raumbedarf für zwölf dreizügige Grundschulen oder sechs vierzügige Oberschulen. Weitere inzwischen geplante Schulbauten und -umbauten, wie die neuen Oberschulen in Gröpelingen und Blumenthal, sind bei dem vom Rechnungshof festgestellten zusätzlichen Bedarf noch nicht berücksichtigt.

## 7 Auseinandersetzung mit dem Bildungsressort

- 76 Das Bildungsressort hat den Annahmen des Rechnungshofs und den daraus abgeleiteten Bewertungen „in allen wesentlichen Punkten“ widersprochen. Die Einwände des Bildungsressorts richten sich vor allem dagegen, wie der Rechnungshof die Prognose der Lehrerversorgung und die künftigen Raumbedarfe bewertet hat.
- 77 Für die Prognose der Lehrerversorgung ist vor allem von Belang, wie sich die Schülerzahlen in den nächsten Jahren entwickeln werden. Das Bildungsressort hat eingewandt, die Altersgruppe der unter Zwanzigjährigen eigne sich nicht für die Vorhersage, wie sich Schülerzahlen in Zukunft entwickeln werden. Stattdessen dürfe für die Prognose der Schülerzahlen nur die Bevölkerungsvorausberechnung der Einschulungsjahrgänge (Altersjahrgänge 5 - 7 Jahre) berücksichtigt werden, denn in den nachfolgenden Jahrgängen schreibe sich die Schülerzahl von Jahrgang zu Jahrgang fort. Außerdem würden die vom Rechnungshof zugrunde gelegten Bevölkerungsvorausberechnungen des Statistischen Bundesamts keine Aussagen für die Stadtgemeinde Bremen treffen. Vielmehr sei die jeweils aktuelle, vom Statistischen Landesamt veröffentlichte Bevölkerungsentwicklung für die Prognose der Schülerzahlen in der Stadtgemeinde Bremen zu verwenden.
- 78 Mit der Vorgehensweise des Bildungsressorts, für seine Prognose der Schülerzahlen lediglich die Einschulungsjahrgänge zu berücksichtigen, kann nur die bestehende Situation fortgeschrieben werden. Sie ist nicht geeignet, Änderungen zu erfassen, die die Bevölkerungsentwicklung grundlegend beeinflussen. Eine solche Trendänderung hat das Statistische Bundesamt bereits 2007 festgestellt und mit der letzten Bevölkerungsvorausberechnung vom November 2009 bestätigt. Es hat aufgrund vermehrter Zuzüge aus dem engeren und weiteren Umland in Städte (Stichwort „Reurbanisierung“) die Bevölkerungsentwicklung für den Stadtstaat Bremen gegenüber früheren Prognosen nach oben korrigiert. Die Bevölkerung der Stadtgemeinde Bremen nimmt demnach deutlich weniger ab, als in der Vergangenheit angenommen.
- 79 Tatsächlich hat die Stadtgemeinde Bremen im Schuljahr 2011/12 sogar wieder mehr Schülerinnen und Schüler in den ersten Jahrgang der Grundschulen aufgenommen als im Schuljahr zuvor. Nach der Prognosemethode des Bildungsressorts ist ein vermehrter Zuzug von Kindern im Alter bis zu sechs Jahren genau so wenig berücksichtigt worden, wie insgesamt von unter Zwanzigjährigen. Um die Bevölkerungsentwicklung berücksichtigen zu können, hat der Rechnungshof die Bevölkerungsvorausberechnung des

Statistischen Bundesamts für die Altersgruppe der unter Zwanzigjährigen zugrunde gelegt.

- 80 Das Statistische Bundesamt veröffentlicht in Koordination mit dem Statistischen Landesamt eine amtliche Bevölkerungsvorausberechnung für den Zwei-Städte-Staat Bremen. Erst auf dieser Grundlage veranschlagt das Statistische Landesamt die Bevölkerungsentwicklung für einzelne Landesteile. Da der Bevölkerungsrückgang in Bremerhaven stärker ausfallen wird als in der Stadtgemeinde Bremen, muss dementsprechend der Rückgang in der Stadtgemeinde Bremen weniger stark sein, als es das Statistische Bundesamt für das Land Bremen erwartet.
- 81 Der Rechnungshof hat bei seinen Berechnungen die Prognose des Statistischen Bundesamts auch für die Stadtgemeinde Bremen verwendet. Er liegt damit auf der sicheren Seite. Der Rückgang ist eher noch geringer, als das Statistische Bundesamt für das Land Bremen angegeben hat.
- 82 Auch den künftigen Raumbedarf bewertet das Bildungsressort grundlegend anders als der Rechnungshof. Es hat eingewandt, der Schulraumbedarf nehme durch rückläufige Schülerzahlen und die Aufgabe von Förderzentren sogar insgesamt ab. Der Mehrbedarf an Grund- und Oberschulen für die Inklusion werde dadurch mehr als kompensiert. Deshalb könne die Schulstrukturänderung grundsätzlich im vorhandenen Raumbestand umgesetzt werden. Notwendige Bau- und Ausstattungsmaßnahmen sowie Ergänzungsinvestitionen könnten im Rahmen der vorhandenen Haushaltsmittel durch bauliche Prioritätensetzung abgearbeitet werden.
- 83 Allein der Umfang der abgeschlossenen, laufenden sowie geplanten Investitionstätigkeiten im Schulbereich widerlegen den Einwand des Bildungsressorts. Zu Beginn der Schulstrukturänderung sah der Finanzrahmen 2009 bis 2013 jährlich rd. 22 Mio. € an Investitionsmitteln für Schulen vor. Tatsächlich hat das Bildungsressort deutlich mehr Investitionsmittel eingesetzt als ursprünglich geplant. Es hat dem Haushalts- und Finanzausschuss im November 2010 einen Sach- und Planungsstand für Baumaßnahmen im Schulbereich vorgelegt, der sich für das Haushaltsjahr 2010 auf Investitionsmittel in Höhe von rd. 46 Mio. € und für 2011 auf rd. 67 Mio. € belief. Auch für 2012 mit rd. 23 Mio. € und für 2013 mit rd. 28 Mio. € liegen die geplanten Investitionsmittel wieder deutlich über dem ursprünglichen Finanzrahmen.

## 8 Mittelbedarf offenlegen

- 84 Das Bildungsressort hat die Schulstrukturänderung mit zugesagten Ausstattungsparametern (s. Tz. 64) begonnen, ohne den dafür insgesamt erforderlichen Mehrbedarf offenzulegen. Es hätte aber nach § 10 LHO im Gesetzgebungsverfahren zur Änderung der Schulstruktur gegenüber der Bürgerschaft die damit verbundenen Auswirkungen auf die Haushalts- und Finanzwirtschaft offenlegen müssen. Es hätte darüber hinaus nach § 17 Abs. 2 LHO im Haushaltsplan für sämtliche, sich auf mehrere Jahre erstreckende Maßnahmen, wie für Investitionen in Schulbauten, die Gesamtkosten und die finanzielle Abwicklung darlegen müssen. Die Bürgerschaft kann nur dann sachgerecht entscheiden, wenn die Auswirkungen auf die Haushalte der kommenden Jahre vollständig bekannt und Deckungsmöglichkeiten erkennbar sind.
- 85 Hätte das Bildungsressort die Kosten der Schulstrukturänderung von Beginn an offengelegt, hätten Erziehungsberechtigte, Schülerinnen und Schüler sowie Beschäftigte in Schulen wissen können, mit welchen Mitteln und in welcher Geschwindigkeit der Weg in die neue Schulstruktur eingeschlagen werden soll. Maßnahmen zur Verringerung der Überziehung des Stellenbudgets, wie zu Beginn des Schuljahrs 2011/12, hätten vermieden werden können.
- 86 Angaben des Bildungsressorts, wie es mit den verfügbaren Haushaltsmitteln und auf der Grundlage der mittelfristigen Finanzplanung - nicht nur von Haushaltsjahr zu Haushaltsjahr - die neue Schulstruktur umsetzen will, fehlen nach wie vor. Der Rechnungshof hat das Bildungsressort aufgefordert, dem Haushaltsgesetzgeber detailliert die Gesamthöhe an Personal-, Sach- und Investitionsmitteln zu benennen, die insgesamt anfallen, wenn die neue Schulstruktur für alle Jahrgänge umgesetzt sein wird.



Bildung

## **Beschleunigung der Inklusion im Schulbereich**

**Die vom Bildungsressort beabsichtigte Investition, mit der die räumlichen Voraussetzungen für die Inklusion in allgemeinen Schulen beschleunigt hergestellt werden sollen, erfüllt nicht die dem Programm „Umbau der Verwaltung und Infrastruktur“ zugrunde liegenden Kriterien.**

### **1 Prüfungsgegenstand**

- 87 In der „Vereinbarung zur Zusammenarbeit in einer Regierungskoalition für die 18. Wahlperiode der Bremischen Bürgerschaft 2011 - 2015“ haben die Koalitionspartner festgelegt, wie zusätzliche Mittel verwendet werden sollen, die aufgrund der positiven Steuerentwicklung für die Haushaltsjahre 2012 und 2013 gegenüber der Finanzplanung erwartet werden. Mit einem Teil dieser Mittel in Höhe von 50 Mio. € sollen „Prozesse zur strukturellen Anpassung und Umgestaltung der Aufgabenwahrnehmung“ finanziert werden, um laufende Kosten mittel- und langfristig senken und zur Haushaltskonsolidierung beitragen zu können (s. Jahresbericht 2012 - Land, Tz. 108 ff.).
- 88 Der Senat der Freien Hansestadt Bremen hat dafür das Programm „Umbau der Verwaltung und Infrastruktur“ aufgelegt. Im November 2011 hat er das Finanzressort gebeten, den Haushalts- und Finanzausschüssen (HaFA) gemäß einer bereits erarbeiteten Projektliste einen produktplanbezogenen Verteilungsvorschlag vorzulegen. Lt. Vorlage für die Sitzung der HaFA im Dezember 2011 sollen die Effekte dieses Umbauprogramms belegbare Beiträge zur Haushaltskonsolidierung liefern. Dem Nachweis der Wirtschaftlichkeit und Dringlichkeit der aus Mitteln des Programms „Umbau der Verwaltung und Infrastruktur“ finanzierten Projekte komme eine hohe Bedeutung zu. Die Verantwortung dafür liege bei den jeweiligen Fachressorts.
- 89 Im Dezember 2011 hat das Finanzressort einen solchen Verteilungsvorschlag vorgelegt und der städtische HaFA hat u. a. beschlossen, dass das Bildungsressort aus diesem Programm 4,0 Mio. € zusätzliche Mittel für das Projekt „Beschleunigung der Inklusion im Schulbereich“ erhalten soll. Mit diesen Mitteln will das Bildungsressort 2012 und 2013 durch Investitionen in öffentliche Schulen der Stadtgemeinde Bremen die räumlichen Voraussetzungen für eine schnellere als ursprünglich geplante Umsetzung der Inklusion in allgemeinen Schulen schaffen.

- 90 Die Bremische Bürgerschaft hat im Juni 2009 mit dem Gesetz zur Änderung schulrechtlicher Bestimmungen im neuen Bremer Schulgesetz u. a. Inhalte im Sinne der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderung verankert. Die Vertragsstaaten haben sich in der Konvention verpflichtet, Menschen mit Behinderungen das Recht auf individuelle Entwicklung und soziale Teilhabe ungeachtet ihrer persönlichen Unterstützungsbedürfnisse zuzusichern. Inklusion in diesem Sinne bedeutet für den Schulbereich, einen uneingeschränkten Zugang zu Bildung und die unbedingte Zugehörigkeit zu Schulen des sozialen Umfelds für alle sicherzustellen. Schulen auf Kinder und Jugendliche mit unterschiedlichen Voraussetzungen auszurichten, ist damit zu einer grundlegenden Aufgabe für das Bildungsressort geworden.
- 91 Der Rechnungshof hat das Projekt „Beschleunigung der Inklusion im Schulbereich“ geprüft. Er hat dabei ausschließlich untersucht, ob das Projekt des Bildungsressorts den Kriterien des Programms „Umbau der Verwaltung und Infrastruktur“ im Hinblick auf die Wirtschaftlichkeit genügt.

## **2 Zeitplan für die Beschleunigung der Inklusion**

- 92 Das Bildungsressort legte der Deputation für Bildung im Dezember 2010 den „Entwicklungsplan Inklusion“ vor. Als Zeitrahmen sah der Plan vor, schrittweise bis zum Schuljahr 2017/18 alle allgemeinen in „inklusive“ Schulen umzuwandeln. Alle Schülerinnen und Schüler sowie Lehrkräfte der Schulen, die bisher ausschließlich sonderpädagogisch ausgerichtet waren (Förderzentren), sollen dann an allgemeinen Schulen sein. Förderzentren wären damit abgeschafft. Lediglich die drei gesetzlich verankerten Schulen für Hörgeschädigte, für Sehgeschädigte und für motorische und körperliche Entwicklung blieben bestehen.
- 93 Mit der Beschleunigung der Inklusion im Schulbereich will das Bildungsressort bis 2014 - und damit drei Jahre früher als ursprünglich geplant - die Förderzentren abschaffen. Es hat dargelegt, es könne dadurch Doppelstrukturen - Förderzentren neben Inklusion in allgemeinen Schulen - früher abbauen. Das wiederum senke die Zahl der benötigten Lehrerwochenstunden.
- 94 Förderzentren gibt es - neben den drei gesetzlich verankerten - nur noch in der Sekundarstufe I und ausschließlich mit dem Förderschwerpunkt „Lernen, Sprache, Verhalten“. Schülerinnen und Schüler, die diese Förderzentren zurzeit besuchen, haben nach dem geltenden Schulgesetz einen Anspruch darauf, diesen Bildungsgang bis zum Ende zu durchlaufen. Erst danach kann das Bildungsressort diese Förderzentren abschaffen.

- 95 Maximal beschleunigen kann das Bildungsressort die Inklusion, wenn es bereits zum Schuljahr 2012/13 keine Schülerinnen und Schüler mehr in Förderzentren aufnimmt. Dann könnten alle Förderzentren frühestens nach dem Schuljahr 2016/17 geschlossen sein. Das Zeitziel, alle Förderzentren bis zum Beginn des Schuljahrs 2014/15 abzuschaffen, ist demnach nicht erreichbar. Gegenüber dem ursprünglichen „Entwicklungsplan Inklusion“ ist eine Beschleunigung um nur ein Schuljahr möglich.

### **3        Zusätzlicher Ressourcenbedarf**

- 96 Für die Inklusion müssen geeignete Räumlichkeiten an allgemeinen Schulen geschaffen werden. Das Bildungsressort ist anhand einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu dem Ergebnis gekommen, infolge der geplanten Investition in Höhe von 4 Mio. € in Schulbauten könnten so viele Lehrerwochenstunden eingespart werden, dass im Jahr 2019 ein positiver Kapitalwert von rd. 8 T€ erreichbar sei. Es ließen sich also nicht nur die eingesetzten Investitionsmittel vollständig refinanzieren, sondern darüber hinaus die für das Projekt geforderten Einsparungen erzielen.
- 97 Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung des Bildungsressorts ist unvollständig. Es hat berechnet, wie viele Lehrerwochenstunden in Förderzentren eingespart werden können. Nicht berücksichtigt hat es aber, dass Förderzentren erst dann aufgelöst werden können, wenn in den allgemeinen Schulen nicht nur zusätzlicher Schulraum, sondern auch Lehrkräfte mit sonderpädagogischer Qualifikation bereitstehen. Die Kosten für diese Lehrkräfte hat das Bildungsressort nicht in seine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung einbezogen.
- 98 Im Schuljahr 2011/12 haben Lehrkräfte in den noch vorhandenen Förderzentren je Klassenverband durchschnittlich zehn Schülerinnen und Schüler mit 30 Wochenstunden unterrichtet. Wird stattdessen inklusiv unterrichtet, können nach den Vorgaben des Bildungsressorts in allgemeinen Schulen je Klassenverband höchstens fünf Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf aufgenommen werden. Für einen solchen Klassenverband erhalten allgemeine Schulen zusätzlich 15 Wochenstunden, die von Lehrkräften mit sonderpädagogischer Qualifikation erteilt werden. Falls die Höchstzahl der sonderpädagogisch zu fördernden Schülerinnen und Schüler je Klassenverband immer erreicht werden könnte, entspräche der zusätzliche Bedarf an Lehrkräften in allgemeinen Schulen dem der gegenwärtigen Ausstattung in Förderzentren. Allerdings liegt die durchschnittliche Zahl der Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf in Klassenverbänden der allgemeinen Schulen unter dieser Höchstzahl. Die durchschnittlich zehn Schülerinnen und Schüler der Klasse



eines Förderzentrums werden sich also auf mehr als zwei Klassen einer allgemeinen Schule verteilen. Dementsprechend wird das Bildungsressort nicht nur die Zahl der zuvor in Förderzentren beschäftigten Lehrkräfte, sondern weitere Unterrichtsstunden und damit zusätzliche Lehrkräfte benötigen.

- 99 Neben dem Mehrbedarf an Lehrkräften mit sonderpädagogischer Qualifikation entsteht durch die Inklusion weiterer Unterrichtsbedarf in allgemeinen Schulen. Dort sinkt die Obergrenze für Klassenverbände auf 17 Schülerinnen und Schüler ohne sonderpädagogischen Förderbedarf, falls Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf in diesem Klassenverband unterrichtet werden. Deshalb ist es notwendig, in allgemeinen Schulen mehr Klassenverbände einzurichten. Dafür werden ebenfalls weiterer Schulraum und zusätzliche Lehrkräfte benötigt.
- 100 Inklusion ist bei den geltenden Vorgaben für den Unterrichtsbedarf und die Obergrenze von Klassenverbänden in allgemeinen Schulen unvermeidlich teurer als eine ausgrenzende Beschulung in Förderzentren. Im Gegensatz zur Annahme des Bildungsressorts, durch Auflösung von Doppelstrukturen Ausgaben einsparen und sogar einen positiven Kapitalwert erzielen zu können, führt die Beschleunigung der Inklusion unmittelbar zu einem höheren Unterrichtsbedarf und damit zu höheren Kosten.

#### **4 Stellungnahme und Erwiderung**

- 101 Das Bildungsressort hat den Standpunkt vertreten, der Rechnungshof greife mit seiner Prüfung in laufende, noch nicht abgeschlossene Entscheidungsprozesse des Senats und der Bürgerschaft ein und lege damit seinen Auftrag zu weit aus. Darüber hinaus vermische der Rechnungshof den Effekt der Beschleunigung mit der Tatsache, dass durch die Inklusion insgesamt zweifellos höhere Kosten auf die Stadtgemeinde zukämen. Die Kosten für die Einführung der Inklusion einzubeziehen, ließe außer Acht, dass diese neue Aufgabe gesetzlich beschlossen sei und nicht zur Disposition stehe. Daher berücksichtige die Wirtschaftlichkeitsberechnung ausschließlich die Kosten für Lehrerwochenstunden, die durch die Beschleunigung der Inklusion in den Förderzentren nicht mehr benötigt würden.
- 102 Das Projekt „Beschleunigung der Inklusion im Schulbereich“ befindet sich nicht mehr im Entscheidungsprozess, sondern ist vom städtischen HaFA beschlossen worden. Die Prüfungsrechte des Rechnungshofs ergeben sich aus § 89 Abs. 1 LHO. Die Maßnahme muss noch nicht zu Einnahmen oder Ausgaben geführt haben. Es reicht aus, wenn eine selbstständig bewertbare



und zu verantwortende Entscheidung oder Verfahrensstufe gegeben ist, die zu finanziellen Auswirkungen führen kann.

- 103 Der Rechnungshof stellt die Inklusion nicht infrage. Er geht wie das Bildungsressort davon aus, dass die Inklusion als solche teurer als eine ausgrenzende Beschulung in Förderzentren ist. Die Beschleunigung der Inklusion im Schulbereich kann demnach nicht zu Einsparungen führen. Zur Klärung der Frage, ob eine Maßnahme wirtschaftlich rentabel ist, müssen die mit der Investition verbundenen Einsparungen und Kosten ausnahmslos in eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung einbezogen werden. Deshalb hat der Rechnungshof alle unmittelbar mit der „Beschleunigung der Inklusion im Schulbereich“ verbundenen Mehrkosten berücksichtigt.
- 104 Durch Inklusion werden keine Lehrerwochenstunden eingespart, sondern zusätzliche benötigt. Das hat das Bildungsressort bei seiner Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht berücksichtigt. Entgegen seinen Angaben kann es mit dem Projekt „Beschleunigung der Inklusion im Schulbereich“ keinen positiven Kapitalwert erreichen. Die vom Bildungsressort beabsichtigte Investition, mit der die räumlichen Voraussetzungen für die Inklusion in allgemeinen Schulen verbessert werden sollen, erfüllt nicht die dem Programm „Umbau der Verwaltung und Infrastruktur“ zugrunde liegenden Kriterien. Die Voraussetzungen für eine Finanzierung daraus liegen nicht vor.





Soziales

## **Zahlungsverkehr im Amt für Soziale Dienste**

**Das Amt für Soziale Dienste hat grundlegende Vorschriften der Landeshaushaltsordnung missachtet. Mängel im Abrechnungs- und Zahlungsverkehr haben zu unrechtmäßigen Ausgaben geführt.**

### **1 Zuständigkeiten für Auszahlungen**

105 Das Amt für Soziale Dienste (AfSD) bewilligt jährlich Sozialleistungen in Höhe von rd. 432 Mio. €. Einen Teil der Mittel zahlt es über das Referat „Finanz- und betriebliches Rechnungswesen“ (Zentrales Rechnungswesen) mit dem IT-Verfahren SAP aus. Weitere Zahlungen leisten die zum AfSD gehörenden sechs Sozialzentren über spezielle IT-Fachverfahren, z. B. OpenPROSOZ für Sozialhilfeleistungen. Der Rechnungshof hat geprüft, ob die Vorschriften für den Zahlungsverkehr beachtet werden und ob die Verwaltungspraxis sichere und ordnungsgemäße Zahlungsvorgänge gewährleistet.

### **2 Zahlungen an freie Träger**

106 Entgeltzahlungen für Leistungen freier Träger der Wohlfahrtspflege weisen nicht die Sozialzentren an. Sie erstellen aufgrund fachlicher Bewertung lediglich sog. Kostenzusicherungen. Mit den Kostenzusicherungen werden Dauer, Umfang und Höhe der zu übernehmenden Kosten festgelegt. Erbrachte Leistungen rechnen die freien Träger unmittelbar mit dem Zentralen Rechnungswesen ab und erhalten von dort die Zahlungen. Direkten Einblick in die Akten, in denen sich die zahlungsbegründenden Unterlagen befinden, hat das Zentrale Rechnungswesen nicht.

107 Der Rechnungshof hat sich exemplarisch mit dem Abrechnungsverfahren zwischen dem Zentralen Rechnungswesen und einem freien Träger befasst. Von 2004 bis 2007 hat dieser freie Träger monatliche Abschlagszahlungen erhalten und seine Leistungen jährlich abgerechnet. Seit Mitte des Jahres 2007 werden die Leistungen monatlich abgerechnet.

108 Im Juli 2007 legte der freie Träger seine Schlussabrechnung für das Jahr 2006 vor. Seine erbrachten Leistungen minderte er um erhaltene Abschlagszahlungen und machte eine Restforderung von rd. 65 T€ geltend. Das Zentrale Rechnungswesen bearbeitete die Abrechnung des Trägers nicht.



- 109 Der freie Träger hat in der Schlussrechnung Abschlagszahlungen in Höhe von 198 T€ nicht abgesetzt. Unter Berücksichtigung dieser Summe besteht seitens des freien Trägers statt der geltend gemachten Restforderung seit Mitte 2007 eine Erstattungsverpflichtung an die Stadt in Höhe von rd. 133 T€.
- 110 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass mit dem freien Träger nicht ordnungsgemäß abgerechnet wurde. Dessen Schlussrechnung hätte unabhängig von ihrem Ergebnis - Nachforderung oder Erstattungsverpflichtung - unverzüglich geprüft werden müssen. Wird eine geltend gemachte Forderung eines Dritten nicht beachtet, drohen der Stadt finanzielle Nachteile wegen Zahlungsverzugs. Erstattungen sind demgegenüber als Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erheben. Da im vorliegenden Fall eine erhebliche Erstattungsverpflichtung des freien Trägers bestand, war das AfSD verpflichtet, den Betrag unverzüglich zurückzufordern. Dies hat es durch sein nachlässiges Verhalten versäumt.
- 111 Die Abrechnungen für die Jahre 2004 und 2005 sind ebenfalls auffällig. Obwohl die Fallzahlen und die vereinbarten Entgelte im Vergleich mit dem Jahr 2006 annähernd unverändert waren und Abschläge in gleicher Höhe gezahlt worden waren, hat der freie Träger erhebliche Nachforderungen gestellt. Das Zentrale Rechnungswesen hat die Nachforderungen ungeprüft beglichen.
- 112 Das Zentrale Rechnungswesen hat sich darauf verlassen, dass die Rechnungen des freien Trägers fehlerfrei sind. Es hat den gesamten Vorgang ohne die gebotenen Kontrollen bearbeitet. Nach dem in §§ 6 und 34 Abs. 2 LHO verankerten Notwendigkeitsprinzip dürfen Zahlungen nur geleistet werden, wenn dafür ein Rechtsgrund besteht. Dies setzt eine sorgfältige Prüfung voraus. Insbesondere bei geleisteten Abschlagszahlungen ist es unverzichtbar, die Schlussabrechnung zu prüfen.
- 113 Das AfSD konnte die Frage, warum die Abrechnungen der vorangegangenen Jahre nicht vorschriftsmäßig bearbeitet wurden, nicht beantworten. Der Rechnungshof hat das Sozialressort gebeten, den Vorgang zu untersuchen. Im Falle von Überzahlungen sind Rückforderungsverfahren gegenüber dem freien Träger einzuleiten und mögliche Haftungsansprüche zu prüfen. Darüber hinaus hat der Rechnungshof das Ressort gebeten festzustellen, ob es auch bei Abrechnungen mit anderen freien Trägern zu vergleichbaren Fehlern gekommen ist.

- 114 Das Ressort hat seine Innenrevision beauftragt, neben diesem Fall auch die Abrechnungspraxis mit anderen freien Trägern zu untersuchen. Die Ergebnisse stehen noch aus.
- 115 Die Feststellungen zeigen, dass Abrechnungen und Zahlungen durch das Zentrale Rechnungswesen fehleranfällig und risikobehaftet sind. Mit den in den Jahren 2006/2007 eingeführten neuen Fachverfahren sollten alle Leistungen direkt von den Beschäftigten in den Sozialzentren abgewickelt und bezahlt werden. Zahlungen über das Zentrale Rechnungswesen sollten nach und nach entfallen. Die Umstellung auf die Fachverfahren ist noch nicht abgeschlossen. Bis heute bezahlt das Zentrale Rechnungswesen noch immer Leistungen der freien Träger. Das Ziel, die Leistungen über die jeweiligen Fachverfahren und aus einer Hand abzuwickeln, hat das AfSD nicht erreicht.
- 116 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, dafür zu sorgen, dass die Umstellung auf Fachverfahren beschleunigt und kurzfristig abgeschlossen wird. Das Ressort hat dies zugesagt.

### **3 Zahlungen durch Sozialzentren**

#### **3.1 Bagatellgrenze und Prioritätenliste**

- 117 Das AfSD übernimmt für Leistungsberechtigte u. a. die Kosten für stationäre Unterbringungen in Einrichtungen wie Pflegeheimen. Zu den Kosten gehören die mit dem Träger der Einrichtung vereinbarten Entgelte. Das AfSD hat für die Bearbeitung dieser Fälle die Abteilung Heimhilfe eingerichtet, die organisatorisch an ein Sozialzentrum angebunden ist.
- 118 Die Heimhilfe zahlt an die Träger der Einrichtungen jeweils im Voraus. Individuelle Umstände, beispielsweise Krankenhausaufenthalte von Leistungsberechtigten oder Anpassungen der Entgelte, wirken sich auf die Höhe des monatlichen Anspruchs aus, können aber bei Vorauszahlungen nicht zeitnah berücksichtigt werden. Im Einzelfall sind Nachberechnungen notwendig.
- 119 Für die Nachberechnungen hat das AfSD eine sog. Bagatellgrenze festgelegt, ohne sich mit dem Ressort abzustimmen. Nachforderungen von Einrichtungsträgern können danach bis zu einem Betrag von 3.000 € pro Fall ohne nähere Prüfung akzeptiert werden. Auf dieser Grundlage hat das AfSD Forderungen der Träger ungeprüft beglichen.
- 120 Darüber hinaus hat das AfSD für die Heimhilfe eine sog. Prioritätenliste in Kraft gesetzt. Diese beschreibt Aufgaben wie Nachlass- und Vermögensprüfungen,

die die Beschäftigten nicht durchführen müssen, obwohl sie gesetzlich vorgeschrieben sind.

- 121 Das AfSD hat die ursprünglich befristeten Regelungen zur Bagatellgrenze und zur Prioritätenliste mehrfach verlängert. Sowohl Bagatellgrenzen als auch die Prioritätenliste verstoßen gegen das in den §§ 6 und 34 Abs. 2 LHO verankerte Notwendigkeitsprinzip. Sie bergen das Risiko von Überzahlungen und damit von finanziellem Schaden für die Stadt. Werden Abrechnungen nicht geprüft, lassen sich Rückzahlungsverpflichtungen der Einrichtungsträger nicht feststellen. Bei insgesamt rd. 4.000 stationären Fällen nach dem SGB XII ist nicht auszuschließen, dass es dadurch zu erheblichen Überzahlungen gekommen ist.
- 122 Der Rechnungshof hat das Ressort gebeten, den Umfang möglicher Überzahlungen festzustellen, ggf. Rückforderungen gegenüber Einrichtungsträgern zu veranlassen und über das Ergebnis zu berichten. Die Bagatellgrenze und die Prioritätenliste sind aufzuheben.
- 123 Das Ressort hat zugesagt, das AfSD aufzufordern, die bestehende Bagatellgrenze aufzuheben. Überzahlungen seien nach Einschätzung des AfSD nur in geringem Umfang entstanden. Es sei beabsichtigt, die Gesamtüberzahlung festzustellen. Über das Ergebnis werde dem Rechnungshof berichtet.
- 124 Das Ressort hat dargelegt, die Prioritätenliste sei verändert worden. Sie diene jetzt dazu, eine Priorisierung der Aufgabenwahrnehmung vorzunehmen.
- 125 Das Ressort hat nicht näher ausgeführt, wie die Aufgaben danach künftig wahrgenommen werden sollen. Der Rechnungshof erwartet, dass die gesetzlichen Anforderungen vollständig erfüllt werden.

### **3.2 Scheckzahlungen durch Sozialzentren**

- 126 Zahlungen an Leistungsberechtigte sollen grundsätzlich überwiesen werden. Ist in dringenden Fällen eine schnelle Hilfe erforderlich, können die Sozialzentren Leistungen kurzfristig per Scheck auszahlen. Was unter dringenden Fällen zu verstehen ist, ist nicht näher geregelt. Die individuelle Entscheidung obliegt den einzelnen Beschäftigten.
- 127 Für den Scheckverkehr gibt es Anweisungen, die die Kassensicherheit gewährleisten sollen. Danach ist über die Ausgabe der Scheckhefte an die Beschäftigten und die Rückgabe aufgebrauchter Hefte Buch zu führen. Für Scheckzahlungen gibt es Höchstgrenzen. Sie betragen für die Auszahlung am Folgetag der Ausstellung maximal 400 €, in besonders eiligen Fällen bis

maximal 100 € für die Zahlung am selben Tag. Unmittelbare Vorgesetzte sind verpflichtet, Scheckzahlungen stichprobenartig zu prüfen.

- 128 Der Rechnungshof hat in einer Stichprobe den Scheckverkehr geprüft und erhebliche Mängel festgestellt. So wurden die Aus- und Rückgabe der Scheckvordrucke nicht systematisch erfasst. Unabhängig von der Höhe der Schecksumme wurde die Auszahlung am Ausstellungstag zugelassen. Schecks wurden über die zulässigen Höchstbeträge hinaus ausgestellt. Auch hat das AfSD einzelnen Leistungsberechtigten sogar mehrere Schecks an einem Tag ausgehändigt, die z. T. in der Summe über 800 € lagen.
- 129 Wirksame Kontrollen des Scheckverkehrs hat es nicht gegeben. Selbst Auffälligkeiten im Einzelfall waren kein Anlass für die unmittelbaren Vorgesetzten, die Bewilligungspraxis näher zu beleuchten und regulierend einzugreifen. Sämtliche Kontrollmechanismen haben an dieser Stelle versagt. Die Sozialzentren haben gegen die Anweisungen verstoßen und ein erhebliches Risiko für die Kassensicherheit geschaffen, das sich in Einzelfällen auch zum Nachteil der Stadt realisiert hat.
- 130 Das Ressort hat erklärt, es werde zukünftig die Einhaltung der Regelungen sicherstellen. Eine Prüfung durch die Innenrevision sei vorgesehen. Zudem sei beabsichtigt, die Regelungen zu überarbeiten.

#### **4 Scheckverbuchungen im Zentralen Rechnungswesen**

- 131 Scheckzahlungen sind auf den für die bewilligte Leistung vorgesehenen Haushaltsstellen zu buchen. Alle Scheckzahlungen werden vom Zentralen Rechnungswesen abgerechnet. Damit das Zentrale Rechnungswesen die Zahlungen genau zuordnen kann, vermerken die Sozialzentren auf den Scheckvordrucken einen Buchstabencode. Jeder Buchstabencode steht für eine bestimmte Haushaltsstelle.
- 132 Zum 1. Januar 2005 haben sich Haushaltsstellen geändert. Das AfSD versäumte bis Anfang 2011, die neuen Haushaltsstellen mit den entsprechenden Buchstabencodes zu hinterlegen. Die Sozialzentren verwendeten weiterhin die überholten Buchstabencodes. Das Zentrale Rechnungswesen konnte deshalb die Scheckzahlungen keiner zutreffenden Haushaltsstelle zuordnen und verbuchte sie pauschal auf Haushaltsstellen des Asylbewerberleistungsgesetzes.
- 133 Durch die fehlerhaften Zuordnungen sind für die Jahre 2005 bis 2011 die Ausgaben nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zu hoch ausgewiesen.



Haushalts- und Controllingdaten sind unrichtig dargestellt. Eine gezielte und wirksame Steuerung wird durch fehlerhafte Daten beeinträchtigt.

- 134 Das Ressort hat erklärt, es habe die erforderlichen Anpassungen inzwischen vorgenommen. Die Zahlungen würden nunmehr korrekt gebucht. Die Buchungen für das Jahr 2011 seien korrigiert worden. Für die vorangegangenen Jahre sei dies aufgrund des Haushaltsabschlusses nicht mehr möglich.



Soziales

## **Revisionsverfahren im Amt für Soziale Dienste**

**Das Amt für Soziale Dienste wendet interne Anweisungen zur Revision nicht mit der gebotenen Sorgfalt an. Die Kassensicherheit ist deshalb nicht gewährleistet.**

### **1 Risiken im Zahlungsverkehr**

135 Das Amt für Soziale Dienste (AfSD) leistet in erheblichem Umfang Zahlungen sowohl durch die sechs zugehörigen Sozialzentren als auch über das Referat „Finanz- und betriebliches Rechnungswesen“ (Zentrales Rechnungswesen). Die Abwicklung von Zahlungsvorgängen birgt allgemein das Risiko, dass durch Korruption, Betrug und Unterschlagung, aber auch durch Unachtsamkeit Schäden entstehen. Solche Schäden sind in jüngster Vergangenheit eingetreten (s. Tz. 107 ff.). Regelungen und Verfahren, die das Schadensrisiko systematisch verringern bzw. Fehlzahlungen aufdecken können, kommt daher große Bedeutung zu.

### **2 Vier-Augen-Prinzip bei Zahlungsvorgängen**

136 Die LHO und die dazu erlassenen Verwaltungsvorschriften fordern die Beteiligung mehrerer Beschäftigter bei Zahlungsvorgängen (sog. Vier-Augen-Prinzip) und regeln deren Pflichten.

137 Mit der Wirtschaftlichen Hilfe werden Leistungen nach dem SGB XII (Sozialhilfe), mit der Wirtschaftlichen Jugendhilfe werden Leistungen nach dem SGB VIII (Kinder- und Jugendhilfe) gewährt. In beiden Bereichen werden die Zahlungen jeweils über IT-Fachverfahren abgewickelt, die eine dem Vier-Augen-Prinzip vergleichbare Sicherheit gewährleisten sollen. Das AfSD hat dazu Dienstanweisungen erlassen. Danach unterliegen in der Wirtschaftlichen Jugendhilfe alle Zahlungen der Prüfung durch die Anordnungsbefugten. In der Wirtschaftlichen Hilfe sind lediglich 10 % aller per Zufallsstichprobe ausgewählten Zahlungsfälle und alle Neufälle zu prüfen.

138 Diese Vorgaben werden im AfSD bei der Anordnung von Zahlungen nicht ihrem Sinn entsprechend angewendet. Die Zahlungsfreigabe wird als Routinehandlung angesehen. Die Anordnungsbefugten geben die Zahlungen frei, achten dabei jedoch nicht auf offensichtliche Fehler, wie überhöhte Beträge oder auffällig häufige Zahlungen an eine Person. So hat



ein Leistungsberechtigter über einen längeren Zeitraum ungerechtfertigte Zahlungen in insgesamt sechsstelliger Höhe erhalten.

- 139 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, dafür zu sorgen, dass die Sozialzentren die Vorgaben der LHO und der Dienstanweisungen zu den Fachverfahren beachten.
- 140 Das Ressort hat eingeräumt, die Vorschriften seien nur teilweise beachtet worden. Es werde darauf hinwirken, dass im Zentralen Rechnungswesen und in den Sozialzentren die LHO sowie einschlägige Dienstanweisungen des AfSD künftig eingehalten werden.

### **3 Interne Revisionsregelungen für Sozialzentren**

- 141 Das AfSD hat Revisionsregelungen erlassen, um für alle Beschäftigten die Befugnisse, Kontrollmechanismen und Revisionsvorgaben transparent und verbindlich darzustellen. Diese Regelungen enthalten Vorgaben u. a. für
- die Aktenprüfung, die Anwendung des Vier-Augen-Prinzips, die Dokumentation und Prüfberichterstattung, die Auswertung durch die Innenprüfung sowie ein Kennzahlensystem für zentrale Schwachstellenanalysen,
  - Auszahlungen mit Schecks und
  - Aktenvernichtungsverfahren.
- 142 Die Regelungen sehen vor, dass unmittelbare Vorgesetzte Fallakten regelmäßig auf rechtmäßige Bearbeitung und die Übereinstimmung von Akteninhalt und Leistungsdatei prüfen müssen. Dadurch soll die Bearbeitungsqualität verbessert, die Bewilligungspraxis vereinheitlicht, Qualifizierungsbedarf festgestellt und schädigendes Handeln verhindert werden.
- 143 Für jede Prüfung haben die unmittelbaren Vorgesetzten einen Prüfbogen zu fertigen, diesen zur Akte zu nehmen und eine Kopie zusammen mit den Revisionslisten in einem Prüffordner aufzubewahren. Die Revisionslisten sind mit einem Prüfvermerk zu versehen, quartalsweise zu einem Bericht zusammenzufassen und an die Innenprüfung weiterzuleiten. Diese soll die Prüfberichte systematisch in amtsweiten Fehlerkatastern auswerten, den betroffenen Bereichen Auswertungen zur Verfügung stellen und Optimierungsprozesse anregen.



- 144 Für die Wirtschaftliche Hilfe generiert das Fachverfahren Revisionslisten. Die Prüfordner der Vorgesetzten enthalten aber durchweg nur wenige Nachweise über Prüfungen. Von Ausnahmen abgesehen sind weder Kontrollen auf den Revisionslisten vermerkt, noch liegen Prüfbögen vor. Bestandsfälle werden grundsätzlich nicht geprüft, Neufälle nur vereinzelt. Das Sozialzentrum begründet dies mit der Personalsituation und hohem Arbeitsdruck. Die Prioritäten seien zugunsten der Leistungsberechtigten gesetzt worden.
- 145 Das Fachverfahren für die Wirtschaftliche Jugendhilfe stellt keine Revisionslisten zur Verfügung. Stattdessen werden die Prüffälle nach den Endziffern der Aktenzeichen ausgewählt. Die jeweiligen Endziffern entsprechen der letzten Ziffer des laufenden Kalenderjahres. Über Neufälle liefert das Fachverfahren keine Informationen. Die Beschäftigten müssen Neufälle innerhalb von drei Monaten unaufgefordert zur Prüfung vorlegen. Auf dieser Grundlage haben die Vorgesetzten im Jahr 2010 rund die Hälfte der vorgesehenen Akten geprüft.
- 146 Die nach den Revisionsregelungen zuständigen Vorgesetzten nehmen ihre Pflicht zur Prüfung der ausgewählten Fälle nicht hinreichend wahr. Dadurch ist die Kassensicherheit nicht gewährleistet. Auch personelle Engpässe rechtfertigen es nicht, vorgeschriebene Prüfungsschritte zu unterlassen.
- 147 Risiken für die Kassensicherheit bringt auch das System der Fallauswahl bei der Wirtschaftlichen Jugendhilfe mit sich. Die Auswahl nach Endziffern der Aktenzeichen ist ungeeignet, da sie vorhersehbar ist und Neufälle über einen längeren Zeitraum nicht sicher erfasst.
- 148 Der Rechnungshof hält systemunterstützte Prüflisten zur Qualitätssicherung für unverzichtbar. Den Sozialzentren müssen umgehend Revisionslisten auch für die Wirtschaftliche Jugendhilfe zur Verfügung gestellt werden, die nach dem Zufallsprinzip ausgewählte Bestandsfälle und alle Neufälle enthalten.
- 149 Das Ressort hat die festgestellten Bearbeitungsmängel im Wesentlichen eingeräumt. Es habe Maßnahmen ergriffen, um die Mängel abzustellen und künftig zu vermeiden. Entsprechende Weisungen an die Sozialzentren seien erteilt worden. Auch im Hinblick auf die Forderung nach systemunterstützten Prüflisten teile das Ressort die Auffassung des Rechnungshofs. Die Entwicklung eines entsprechenden Revisionsverfahrens werde vorbereitet und in Kürze abgeschlossen. Das Ressort beabsichtige darüber hinaus alsbald die Revisionssoftware „IDEA“ u. a. für regelmäßige Prüfläufe zu beschaffen.

#### **4 Revision im Zentralen Rechnungswesen**

- 150 Mit Einführung der Fachverfahren in den Jahren 2006/2007 sollten die Beschäftigten in den Sozialzentren Zahlungen direkt und nicht mehr über das Zentrale Rechnungswesen leisten. Dieses Ziel hat das Amt für die Wirtschaftlichen Hilfen bisher nicht erreicht. Noch heute zahlt es Leistungen über das Zentrale Rechnungswesen aus.
- 151 Im Zentralen Rechnungswesen ist eine qualifizierte Prüfung der sachlichen Richtigkeit zu veranlassender Zahlungen nicht möglich, da die maßgeblichen Kostenzusicherungen nicht hier, sondern in den Sozialzentren ausgestellt werden. Aber auch einen Abgleich zwischen Rechnung und Kostenzusicherung hat das Zentrale Rechnungswesen nicht immer vorgenommen. Es ist deshalb mehrfach zu Überzahlungen in sechsstelliger Höhe gekommen. Die Kassensicherheit ist auch insoweit nicht gewährleistet.
- 152 Für das Zentrale Rechnungswesen gelten weder die erlassenen Regelungen zur Revision, noch sind andere Revisions- oder Sicherungssysteme vorhanden. Der vorhandene Revisionsbaustein des AfSD wäre für die Abläufe im Zentralen Rechnungswesen auch nur eingeschränkt tauglich. Der Rechnungshof hat deshalb bis zum Abschluss der Umstellung auf die Fachverfahren eine gesonderte Revisionsregelung gefordert.
- 153 Das Ressort hat die Feststellungen des Rechnungshofs bestätigt. Es habe Maßnahmen ergriffen, die Mängel künftig zu vermeiden. Die Aufgaben des Zentralen Rechnungswesens seien in die Senatorische Behörde überführt worden und unterlägen nun der Innenprüfung des Ressorts.
- 154 Trotz dieser Maßnahmen bedarf es einer Revisionsregelung. Es reicht nicht aus, das Zentrale Rechnungswesen in das Ressort zu überführen. Notwendig sind klare Vorgaben, wie Rechnungen zu prüfen und zu bezahlen und wie Vorgesetzte dabei einzubinden sind. So kann ein wesentliches Element der Kassensicherheit wieder hergestellt werden.

#### **5 Aufgabe der Innenprüfung im Revisionsverfahren**

- 155 Das AfSD hatte bis Ende 2010 eine sog. Innenprüfung. Die Sozialzentren haben zwischen 2007 und 2010 die nach der „Übergangsregelung Revision“ erforderlichen Meldungen an die Innenprüfung des AfSD nicht oder nur vereinzelt abgegeben. So konnte die Innenprüfung ihre Aufgaben nicht wahrnehmen. Sie hat auch nichts unternommen, um dem entgegenzuwirken.



- 156 Das AfSD hat das Personal der Innenprüfung in den letzten Jahren von drei auf einen Beschäftigten reduziert. Dieser Mitarbeiter war zudem mit Sonderaufgaben betraut, sodass er seinen eigentlichen Aufgaben nicht nachkommen konnte.
- 157 Der Rechnungshof hat die vom Amt gesetzten Prioritäten beanstandet. Die festgestellten Mängel und Risiken bestätigen, dass die Innenprüfung über das vertretbare Maß hinaus geschwächt worden ist.
- 158 Das Ressort hat erklärt, die Aufgaben der Innenprüfung im AfSD seien zwischenzeitlich der senatorischen Behörde übertragen worden.

## **6 Neues Verfahren zur Qualitätssicherung**

- 159 Anfang 2011 hat das AfSD den „Arbeitsablaufbaustein Qualitätssicherung“ für die Wirtschaftlichen Hilfen in Kraft gesetzt. Dieser sieht
- Prüfungen im Scheckverfahren,
  - Aktenprüfungen bei laufender und nach beendeter Hilfestellung,
  - Prüfungen von Chipkartenzahlungen,
  - Prüfungen von Auszahlungsanordnungen und
  - die Einbindung der Innenrevision
- vor.
- 160 Neuregelungen allein stellen die vorhandenen Missstände nicht ab. Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, dafür zu sorgen, dass das AfSD seiner Pflicht zur Qualitätssicherung auch tatsächlich nachkommt. Dazu gehört es, die vorgeschriebenen Prüfungen durchzuführen und Berichtspflichten gegenüber der Innenrevision zu erfüllen.
- 161 Dazu hat das Ressort angemerkt, die Amtsleitung des AfSD werde strukturelle Maßnahmen zum „Arbeitsablaufbaustein Qualitätssicherung“ entwickeln, um die Qualität der Prüfungen zu erhöhen. Der Rechnungshof hält dies für eilbedürftig, da die Kassensicherheit wieder hergestellt werden muss.





Soziales

## **Erstattungen von Krankenhilfeleistungen an Krankenkassen**

**Strukturelle Mängel im Amt für Soziale Dienste haben zu nicht notwendigen Zahlungen an Krankenkassen geführt. Es bedarf sowohl verstärkter Anstrengungen zur Minderung des Schadens als auch einer grundlegenden Neugestaltung der Geschäftsprozesse zur Abwendung künftiger Schäden.**

### **1 Absicherung im Krankheitsfall**

- 162 Für Personen, die nicht in der gesetzlichen Krankenversicherung pflichtversichert und im Krankheitsfall nicht anderweitig abgesichert sind, übernimmt das Amt für Soziale Dienste (AfSD) die Kosten für Krankenhilfeleistungen nach den Sozialgesetzbüchern. Den gesetzlichen Krankenversicherungen obliegt nach § 264 SGB V die Betreuung der Leistungsberechtigten. Die Kosten trägt Bremen als Träger der Sozialhilfe.
- 163 Die Zahl der Krankenhilfeberechtigten ist in den Jahren 2005 bis 2010 von 5.603 auf 3.943 (um rd. 29,6%) zurückgegangen, da neue Leistungsberechtigte nach dem SGB XII i. d. R. gesetzlich für den Krankheitsfall abgesichert sind. Dennoch sind im gleichen Zeitraum die Ausgaben gestiegen und betragen zuletzt rd. 20,7 Mio. €. Trotz sinkender Fallzahlen steigen die Kosten, da Leistungsberechtigte überwiegend erwerbsgemindert oder über 65 Jahre alt sind und vermehrt medizinische Behandlungen benötigen. Das Ressort rechnet mit der Fortsetzung dieser Trends.

### **2 Umfang der Kostenerstattung**

- 164 Leistungsberechtigte nach dem SGB XII erhalten von den Krankenkassen die gleichen Leistungen wie gesetzlich Versicherte. Die Kosten für diese Leistungen setzen sich aus den Behandlungskosten und der von den erbrachten medizinischen Leistungen unabhängigen Versichertenpauschale, die den Kassenärztlichen Vereinigungen zufließt, zusammen.
- 165 Das AfSD erstattet den Krankenkassen quartalsweise die verauslagten Beträge. Hinzu kommen Verwaltungskosten von maximal 5 % der Aufwendungen sowie ggf. Erfolgshonorare von 7,5 % für durchgesetzte Ersatz- und Erstattungsansprüche gegenüber Dritten.

### **3 An- und Abmeldeverfahren gegenüber Krankenkassen**

- 166 Bei einem Anspruch auf Krankenhilfeleistungen meldet das AfSD Leistungsberechtigte bei einer Krankenkasse an. Diese stellt daraufhin Versichertenkarten aus. Wenn der Anspruch endet, meldet das AfSD nicht mehr Leistungsberechtigte bei der Krankenkasse ab und übersendet ihr gleichzeitig die eingezogenen Versichertenkarten. Die zuständigen Sozialzentren senden Durchschriften der An- und Abmeldungen an das Referat „Finanz- und betriebliches Rechnungswesen“ des AfSD (Zentrales Rechnungswesen), das für die Abrechnungen mit den Krankenkassen zuständig ist.
- 167 Die Kostenerstattungspflicht des Trägers der Sozialhilfe endet erst mit der Übergabe der Versichertenkarte an die Krankenkasse. Geben ehemals Leistungsberechtigte die Versichertenkarte nicht zurück, muss der Träger der Sozialhilfe nach § 264 Abs. 5 SGB V weiterhin die Kosten an die Krankenkasse erstatten - auch dann, wenn die Versichertenkarte zu Unrecht verwendet wird.

### **4 Ende der Leistungsberechtigung**

#### **4.1 Versäumte Abmeldungen**

- 168 Im Oktober 2005 wiesen Krankenkassen das AfSD auf versäumte Abmeldungen hin. In den folgenden Jahren fiel auch dem Zentralen Rechnungswesen auf, dass die Sozialzentren eine größere Zahl Leistungsberechtigter nicht bei den Krankenkassen abgemeldet hatten.
- 169 Das AfSD erstellte daraufhin umfangreiche Listen klärungsbedürftiger Fälle. Die Sozialzentren prüften diese Fälle und holten versäumte Abmeldungen gegenüber den Krankenkassen teilweise nach. Die Versichertenkarte konnte in vielen Fällen nicht mehr eingezogen werden, etwa wenn ehemals Leistungsberechtigte nicht mehr erreichbar waren. Das Ressort vereinbarte daher mit einigen Krankenkassen, Versichertenkarten zu sperren. Diese Regelung sollte auch für künftige Fälle gelten und das Kostenrisiko eingrenzen.
- 170 Soweit das AfSD Abmeldungen nachholte, geschah dies mit erheblicher Zeitverzögerung. Es hat anschließend nicht überwacht, ob die Sozialzentren die Einzelfälle umfassend nachgearbeitet haben. Regelungen, die das Verfahren und die Abläufe verbessern, hat das AfSD nicht getroffen. Nur in internen Besprechungen wurde auf die Bedeutung der Abmeldungen

hingewiesen. Erst im Jahr 2010 hat das AfSD Vordrucke angepasst und die Beschäftigten geschult.

- 171 Dennoch sind weiterhin Abmeldungen versäumt worden. Schon dies zeigt, dass die getroffenen Maßnahmen nicht ausreichend sind. Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, dafür zu sorgen, dass das Abmeldeverfahren eingehalten wird. Das Ressort hat dies zugesichert.

#### **4.2 Finanzielle Auswirkungen**

- 172 Weder das AfSD noch das Ressort haben die genaue Zahl unterlassener oder verspäteter Abmeldungen und den daraus entstandenen Gesamtschaden ermittelt. Anhaltspunkte für die Größenordnung dieses Schadens sind die Zahl der Betreuten in den Jahren 2005 bis 2010 und Hinweise des Zentralen Rechnungswesens, es würden nach wie vor im nennenswerten Umfang Abmeldungen versäumt. Hinzu kommen Fälle, in denen die Krankenkassen Versichertenpauschalen doppelt an die Kassenärztliche Vereinigung gezahlt haben. Dies betrifft Versicherte, die sowohl bei den Sozialzentren als auch im Bestand der Krankenkassen als leistungsberechtigt erfasst waren.
- 173 Der Rechnungshof geht anhand der geprüften Unterlagen überschlägig von insgesamt mindestens 1.000 betroffenen Personen aus und schätzt den Schaden aus der Zahlung nicht notwendiger Versichertenpauschalen und Verwaltungskosten allein auf mehr als 750 T€. Hinzu kommen die Zins- und die Behandlungskosten, deren Betrag deutlich höher liegen wird.
- 174 Da das Ressort bereits im März 2010 einen erheblichen Schaden für möglich hielt, verhandelte es mit Krankenkassen und erreichte in etlichen Fällen eine Rückerstattung geleisteter Zahlungen. Die Krankenkassen erstatteten jedoch nur tatsächliche Behandlungskosten, nicht aber Versichertenpauschalen und Verwaltungskosten.
- 175 Für eine Krankenkasse liegen Teilergebnisse vor. Der eingetretene Schaden konnte danach durch Verrechnungen bisher um rd. 250 T€ vermindert werden. Dieser Betrag verdeutlicht das Ausmaß nicht notwendig von Bremen zu tragender Behandlungskosten, die das AfSD über Versichertenpauschalen und Verwaltungskosten hinaus erbracht hat.
- 176 Die Höhe der Rückerstattungen hat das AfSD weder nachvollzogen noch im Einzelfall den Schaden berechnet. Es kann keine Aussagen dazu treffen, ob es weitere Behandlungskosten übernommen hat und die Krankenkassen bei Rückerstattungen Erfolgshonorare berechnet haben. Darüber hinaus hat das

AfSD nicht geprüft, ob Krankenkassen zu viel gezahlte Versichertenpauschalen hätten zurückfordern und Bremen erstatten können.

- 177 Der Rechnungshof hat das Ressort gebeten, den in den Jahren 2005 bis 2010 durch fehlerhafte oder versäumte Abmeldungen entstandenen Schaden festzustellen. Noch mögliche Rückerstattungen sind zu realisieren. Zu prüfen ist, ob die doppelt gezahlten Versichertenpauschalen von den Krankenkassen zurückgefordert und Bremen erstattet werden können.
- 178 Das Sozialressort hat entgegnet, es gehe von einer geringeren Fallzahl aus. Es werde prüfen, ob es den Gesamtschaden sowie die Höhe der Rückerstattungen der Krankenkassen ermitteln könne. Derzeit kläre es gemeinsam mit der Krankenkassenaufsicht des Gesundheitsressorts die Möglichkeit, doppelt gezahlte Versichertenpauschalen zurückzufordern. Über das Ergebnis werde es dem Rechnungshof berichten.

## **5 Pauschale Abrechnung einer Krankenkasse**

- 179 Die Krankenkassen rechnen i. d. R. detailliert und bezogen auf die jeweiligen Leistungsberechtigten gegenüber dem AfSD ab. Eine Ausnahme bildet eine große Krankenkasse. Sie hat in ihren Abrechnungen Teilleistungen in einer Summe zusammengefasst. Das AfSD hat die berechneten Beträge, die eine Größenordnung von jährlich rd. 1,4 Mio. € erreichten, ohne weiteres akzeptiert. Die Krankenkasse macht geltend, sie sei aus technischen Gründen nicht in der Lage, detaillierte Rechnungen je betreuter Person zu erstellen.
- 180 Nach dem in §§ 6 und 34 Abs. 2 LHO verankerten Notwendigkeitsprinzip ist vor einer Zahlung die Richtigkeit einer Forderung zu prüfen und festzustellen. Anhand pauschaler Unterlagen ist dies nicht möglich. Der Rechnungshof hat das Ressort gebeten, nur noch Abrechnungen zu akzeptieren, in denen die einzelnen Leistungen nachvollziehbar und den jeweilig Leistungsberechtigten zugeordnet sind.
- 181 Das Ressort beabsichtigt hierzu mit der Krankenkasse Gespräche zu führen, damit die Abrechnungen künftig nachvollziehbar sind. Über das Ergebnis werde es dem Rechnungshof berichten.

## **6 Strukturelle Probleme im AfSD**

- 182 Die festgestellten Mängel gehen nur teilweise auf individuell unrichtige oder nachlässige Sachbearbeitung im AfSD und in seinen Sozialzentren zurück.

Wesentliche Ursachen sind vielmehr ungeeignete Arbeitsabläufe und mangelnde Kommunikation zwischen den verschiedenen Stellen des AfSD.

- 183 Die Krankenkassen rechnen verauslagte Krankenhilfaufwendungen quartalsweise mit dem Zentralen Rechnungswesen ab. Das Zentrale Rechnungswesen gleicht die Abrechnungen mit den vorhandenen Durchschriften der An- und Abmeldungen ab, die es von den Sozialzentren erhalten hat. Das soll sicherstellen, dass nur für Leistungsberechtigte gezahlt wird.
- 184 Da die Sozialzentren in den Jahren 2005 bis 2010 ehemals Leistungsberechtigte nicht abgemeldet hatten (s. Tz. 168 f.), war für das Zentrale Rechnungswesen nicht erkennbar, dass die vorhandenen Unterlagen nicht aktuell waren.
- 185 Die Sozialzentren ihrerseits haben keinen Einblick in die Abrechnungen der Krankenhilfeleistungen und die tatsächlichen Zahlungen. Vielen dort Beschäftigten ist nicht bekannt, dass einer fehlenden oder verspäteten Abmeldung erhebliche nicht notwendige Zahlungen folgen. Sie gehen davon aus, dass bei Nichtbenutzung der Versichertenkarte für die Stadt keine Kosten mehr entstehen. Die Versichertenpauschale fällt aber dennoch an. Ein systematischer Abgleich der Krankenhilfeberechtigten mit den von den Krankenkassen abgerechneten Leistungen ist weder im Zentralen Rechnungswesen noch in den Sozialzentren vorgesehen. Wenn überhaupt werden die Daten unsystematisch abgeglichen.
- 186 Die Sozialzentren können die Leistungsberechtigten nur manuell bei den Krankenkassen an- und abmelden. Diese Bearbeitungsform birgt erhebliches Fehlerpotenzial. Allzu leicht können erforderliche Arbeitsschritte übersehen werden. Es fehlt an technischer Unterstützung in den IT-Fachverfahren, z. B. durch Warnhinweise oder Plausibilitätsprüfungen, und an einer klaren Steuerung, um die vorhandenen technischen Defizite zu kompensieren.
- 187 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, entsprechend dem quartalsweisen Abrechnungsrhythmus der Krankenkassen systematische Bestandsabgleiche im AfSD einzuführen. Differenzen und Auffälligkeiten im Einzelfall sind zügig zwischen dem Zentralen Rechnungswesen und den Sozialzentren zu klären. Darüber hinaus hat der Rechnungshof angeregt, Plausibilitätsprüfungen und Warnhinweise in den technischen Fachverfahren zu verankern.
- 188 Das Ressort teilt grundsätzlich die Auffassung des Rechnungshofs. Es geht jedoch davon aus, ein Abgleich pro Jahr sei ausreichend. Es werde diese Frage in die Erörterung mit den Sozialzentren über die Ausgestaltung eines Datenabgleichs einbeziehen. In Fachkonferenzen und Fortbildungen



werde darauf hingewiesen, die Weisungen strikt einzuhalten. Eine technische Unterstützung durch IT-Fachverfahren strebe es an. Hierzu werde es Gespräche mit dem Programmanbieter führen. Über das Ergebnis will das Ressort dem Rechnungshof berichten.

- 189 Der Rechnungshof hält es weiterhin für erforderlich, vierteljährlich die Daten der Krankenkassen mit den Daten der Leistungsberechtigten abzugleichen. Bei einem nur jährlichen Abgleich lassen sich versäumte Abmeldungen erst mit erheblicher Zeitverzögerung entdecken. Zudem kann erhöhter Arbeitsaufwand entstehen, da Wissensverlust der Beschäftigten zum Einzelfall droht. Nur konsequentes Einhalten der vorgegebenen Verfahrensschritte und zeitnahe Kontrollen grenzen das Risiko finanzieller Schäden ein.



Finanzen

## **Erweiterungsbau für das Förderzentrum Oslebshauer Park**

**Es ist fraglich, ob Baustellenabfälle, insbesondere asbesthaltige Stoffe, umweltgerecht entsorgt worden sind.**

### **1 Auftrag auf ein unterpreisiges Angebot**

- 190 Bevor ein Erweiterungsbau für das Förderzentrum Oslebshauer Park errichtet werden konnte, musste im Jahr 2007 ein Altbau auf dem Gelände abgebrochen werden. Für den Abbruch des alten Gebäudes und die Errichtung des Erweiterungsbaus war die Gesellschaft für Bremer Immobilien mbH (GBI) zuständig, deren Rechtsnachfolgerin am 1. Januar 2009 Immobilien Bremen, Anstalt des öffentlichen Rechts (IB) geworden ist. Die Kosten für den Abbruch hatte die GBI auf rd. 87 T€ geschätzt. Das niedrigste Angebot belief sich auf rd. 41 T€.
- 191 Zu diesem Preis war der Abbruch des Gebäudes allerdings mit ordnungsgemäßer Trennung und Entsorgung des Abbruchmaterials nicht realisierbar. Gleichwohl erteilte GBI den Auftrag für die Arbeiten zu dem niedrigsten Angebotspreis. Damit verstieß sie gegen § 2 Abs. 1 VOB/A, wonach die Vergabe eines Auftrags zu einem nicht auskömmlich kalkulierten Preis wettbewerbswidrig ist.
- 192 Nach Auffassung von IB liegt ein unterpreisiges Angebot nach § 2 Abs. 1 VOB/A nicht schon dann vor, wenn der Angebotspreis die Kostenschätzung deutlich unterschreitet. Vielmehr sei die Differenz der abgegebenen Angebote zu betrachten.
- 193 Im Rundschreiben des Bausenators zum Vollzug des bremischen Vergabegesetzes vom 12. März 2004 ist festgelegt, dass eine vertiefte Preisprüfung durchzuführen ist, wenn ein Angebot um mehr als 20 % von der Kostenschätzung des Auftraggebers oder um mehr als 10 % vom nächsthöheren Angebot abweicht.
- 194 Das ohne vertiefte Preisprüfung angenommene Angebot lag um rd. 53 % unter der Kostenschätzung des Auftraggebers. Die Abweichung von diesem niedrigsten zum nächsthöheren Angebot betrug rd. 27 %. Folglich war eine vertiefte Preisprüfung sogar aus beiden genannten Gründen erforderlich.

## 2 Umgang mit Baustellenabfällen

- 195 Glasabfälle sind nach den Richtlinien für die Planung und Durchführung von Bauaufgaben (RLBau) von anderen Bauabfällen getrennt zu entsorgen. Entsorgungsnachweise für die Glasabfälle hat GBI dem Auftragnehmer nicht abgefordert. Somit kann sie die korrekte Entsorgung nicht belegen. Dieses Versäumnis hat IB eingeräumt.
- 196 Die abzubrechende Attika des Altbaus war asbesthaltig. In der Ausschreibung hätte GBI folglich von den Bietern die Vorlage des Sachkundenachweises für die umweltgerechte Entsorgung von Asbest fordern müssen. Das hat sie jedoch nicht getan.
- 197 Auch diesen Fehler hat IB eingeräumt. Der Bieter habe aber noch vor Auftragserteilung seine qualitative Eignung nachgewiesen. Es sei daher nicht zwangsläufig erforderlich gewesen, die Ausschreibung aufzuheben.
- 198 Das Vorgehen der GBI entsprach nicht den vergaberechtlichen Bestimmungen. Nach § 8 Abs. 3 VOB/A sind bei öffentlichen Ausschreibungen bereits in der Aufforderung zur Angebotsabgabe die Nachweise zu bezeichnen, die von den Bietern verlangt werden. Diese Vorschrift soll die Firmen davor schützen, unnötig Zeit und Geld in die Erarbeitung eines Angebots zu stecken, das nicht zum Zuge kommen kann, weil die geforderten Nachweise nicht erbracht werden können.
- 199 Eine auf der Baustelle beschäftigte Firma hatte auf einem Tagelohnzettel darauf hingewiesen, dass im Baustellenbereich „Asbeststücke herumliegen“, die die Abbruchfirma hätte entsorgen müssen. Diesem Hinweis ist GBI nicht nachgegangen. Als verantwortliche Vertreterin des Bauherrn war sie jedoch verpflichtet, solchen Hinweisen unverzüglich nachzugehen und das Erforderliche zu veranlassen. IB hat das Versäumnis inzwischen eingeräumt.
- 200 Entsorgungsnachweise für Asbestmüll hat GBI dem Rechnungshof bei der Prüfung vorgelegt. Allerdings ist diesen Nachweisen nicht zu entnehmen, ob das asbesthaltige Material vollständig umweltgerecht entsorgt worden ist. Um die ordnungsgemäße Entsorgung nachweisen zu können, hätte GBI vor Beginn der Abbrucharbeiten mit der beauftragten Firma gemeinsam ein Aufmaß über die Menge des zu entsorgenden Asbestmülls nehmen müssen. IB teilt die Auffassung des Rechnungshofs, dass GBI letztlich die Verantwortung für den sorgfältigen Umgang mit den asbesthaltigen Stoffen hatte.
- 201 Unabhängig davon hat der Rechnungshof die Fachaufsicht beim Finanzressort gebeten, dafür zu sorgen, dass die aufgezeigten Mängel in der Projektabwicklung von IB abgestellt werden.



---

Rechnungshof  
der Freien Hansestadt Bremen



Bremen, den 26. März 2012

Sokol

Meyer-Stender

Kolbeck-Rothkopf

Dr. Brockmüller