

BREMISCHE BÜRGERSCHAFT

Stadtbürgerschaft

19. Wahlperiode

Drucksache 19 / 477 S

Veröffentlicht am 16. März 2017

Jahresbericht 2017

Freie Hansestadt Bremen

- Stadt -

Rechnungshof
der Freien Hansestadt Bremen

Impressum

Herausgeber: Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen
Birkenstraße 20/21
28195 Bremen

Telefon: 0421 361 3908

Fax: 0421 361 3910

E-Mail: Office@Rechnungshof.Bremen.de

Internet: www.rechnungshof.bremen.de

Fotos: I. Wagner (Foto: EUROGATE); G. Stutz; M. Skripalle

Druck: Hohnholt GmbH, 28195 Bremen, www.hohnholt.com

Bremen, März 2017



Creative Commons Namensnennung-Nicht kommerziell-Keine Bearbeitung



Inhaltsverzeichnis

	Seite
Abkürzungsverzeichnis	3
Vorbemerkungen	5
I Haushalt 2015	
Haushaltsgesetz und Haushaltsrechnung 2015	7
II Prüfungsergebnisse	
Bildung, Finanzen	
Mittelbewirtschaftung an berufsbildenden Schulen	17
Soziales	
Frauenhäuser in Bremen	23
Gesundheit	
Gesundheits- und Selbsthilfeförderung	29
Verkehr	
Erschließungsbeiträge	37
Arbeit, Soziales und Finanzen	
Joboffensive im Jobcenter Bremen	39





Abkürzungsverzeichnis

ASV	Amt für Straßen und Verkehr
AsylblG	Asylbewerberleistungsgesetz
BauGB	Baugesetzbuch
Brem.GBl.	Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen
Drs.	Drucksache
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
HaFA	Haushalts- und Finanzausschüsse - Land und Stadt
HG	Haushaltsgesetz der Freien Hansestadt Bremen
LHO	Landeshaushaltsordnung
LV	Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen
SBVOSchul	Verordnung über die Selbstbewirtschaftung von Haushaltsmitteln durch Schulen
SGB	Sozialgesetzbuch
T€	Tausend Euro
Tz.	Textziffer
VV-HS	Verwaltungsvorschriften zur Haushaltssystematik der Freien Hansestadt Bremen
VV-LHO	Verwaltungsvorschriften zur Haushaltsordnung der Freien Hansestadt Bremen
VZE	Vollzeiteinheiten





Vorbemerkungen

1 Gegenstand des Jahresberichts

- 1 Der Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen prüft und überwacht nach Art. 133a Abs. 1 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen (LV) nicht nur die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes, sondern nach § 88 Abs. 1 i. V. m. § 118 Abs. 1 der Haushaltsordnung der Freien Hansestadt Bremen (LHO) auch die der Stadtgemeinde einschließlich ihrer Sondervermögen und Betriebe. Das Ergebnis seiner Prüfungen fasst er jährlich in getrennten Berichten für die Bremische Bürgerschaft (Landtag) und die Stadtbürgerschaft zusammen.
- 2 Der vorliegende Jahresbericht über die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Stadt enthält vor allem Bemerkungen zum Haushaltsjahr 2015. Soweit der Jahresbericht nach § 97 Abs. 5 LHO auch Feststellungen enthält, die andere Haushaltsjahre betreffen, sind sie kenntlich gemacht.
- 3 Die Ausführungen unter Tz. 3 bis Tz. 9 der Vorbemerkungen im Jahresbericht 2017 - Land - gelten auch für diesen Bericht. Zum Personalhaushalt der Stadt verweist der Rechnungshof auf die Ausführungen im Jahresbericht 2017 - Land -, Abschnitt IV.
- 4 Der vorliegende Bericht gibt den Beratungsstand vom 16. Februar 2017 wieder.

2 Entlastung des Senats für die Haushaltsjahre 2013 und 2014

- 5 Die Bremische Bürgerschaft hat den Senat nach § 114 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. § 118 Abs. 1 LHO für das Haushaltsjahr 2013 am 19. April 2016 entlastet (Beschluss der Bremischen Bürgerschaft Nr. 19/143 S). Bei Redaktionsschluss für diesen Jahresbericht hatte die Bremische Bürgerschaft über die Entlastung des Senats für das Haushaltsjahr 2014 noch nicht beraten.





I Haushalt 2015

Haushaltsgesetz und Haushaltsrechnung 2015

1 Haushaltsgesetz einschließlich Haushaltsplan

- 6 Die Stadtbürgerschaft hat den Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2015 mit dem Haushaltsgesetz (HG) der Freien Hansestadt Bremen (Stadtgemeinde) vom 17. Dezember 2013 beschlossen (Brem.GBl. S. 745). Er ist in Einnahme und Ausgabe auf 3.246.374.140 € festgestellt worden. Im Vorjahr hatte der Haushalt ein Volumen von 2.849.006.680 €.
- 7 Das für den Personalhaushalt ausgewiesene Stellenvolumen ist auf 6.888 festgesetzt worden. Damit ist es um 75 Stellen niedriger kalkuliert worden als für das Vorjahr. Der Stellenindex, der die durchschnittliche Entgelt- und Besoldungsgruppe der besetzten Stellen beschreibt, hat 1,29 betragen. Dies entspricht einer durchschnittlichen Wertigkeit der Entgeltgruppe E 12 bzw. der Besoldungsgruppe A 12.
- 8 Das HG 2015 sah in § 13 Abs. 1 Nr. 1 vor, dass die Senatorin für Finanzen Kredite bis zur Höhe von 962.383.440 € aufnehmen durfte. Für das Haushaltsjahr 2014 hatte die Kreditermächtigung 798.752.070 € betragen.
- 9 Durch das erste Nachtragshaushaltsgesetz für das Haushaltsjahr 2015 vom 27. Mai 2014 (Brem.GBl. S. 291) wurde der Haushalt in Einnahme und Ausgabe auf einen um 4.725.000 € höheren Betrag auf 3.251.099.140 € festgestellt. Die Kreditermächtigung wurde ebenfalls um 4.725.000 € auf 967.108.440 € erhöht.
- 10 Das Nachtragshaushaltsgesetz war erforderlich, um die Zinszahlungen für die kreditfinanzierte Einzahlung in die im Jahr 2014 gebildete Kapitalrücklage der Bremer Verkehrsgesellschaft mbH zwecks Beteiligung an der wesernetz Bremen GmbH und der wesernetz Bremerhaven GmbH zu veranschlagen.
- 11 Mit dem zweiten Nachtragshaushaltsgesetz vom 15. Dezember 2015 (Brem. GBl. S. 616) wurde der Haushaltsplan in Einnahme und Ausgabe auf einen um 125.570.880 € höheren Betrag, also auf 3.376.670.020 € festgestellt. Die Kreditermächtigung wurde um 5.950.710 € auf 961.157.730 € gesenkt.

- 12 Das Nachtragshaushaltsgesetz war hauptsächlich erforderlich, um Aufwendungen im Zusammenhang mit der Aufnahme und Unterbringung von Geflüchteten im Haushaltsplan zu veranschlagen.

2 Einhaltung der Kreditaufnahmegrenze

- 13 Am 30. Januar 2015 ist mit Art. 131a LV die landesverfassungsrechtliche Umsetzung der in Art. 109 Abs. 3 Grundgesetz (GG) vorgesehenen sog. Schuldenbremse in Kraft getreten. Danach sind Einnahmen und Ausgaben grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Für Abweichungen von der Normallage der konjunkturellen Entwicklung sowie für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen trifft die Verfassung besondere Regelungen. Bei einer Kreditaufnahme ist eine Tilgungsregelung vorzusehen. Für die nähere Ausgestaltung der Verfassungsbestimmungen bedarf es eines Landesgesetzes, das jedoch noch aussteht.
- 14 Nach Art. 131b LV kann für die Haushaltsjahre bis zum 31. Dezember 2019 davon abgesehen werden, die Schuldenbremse einzuhalten, soweit die Konsolidierungsverpflichtung erfüllt wird, die Bremen gemäß Art. 143d Abs. 2 GG, dem Konsolidierungshilfengesetz und der hierzu geschlossenen Verwaltungsvereinbarung eingegangen ist. Für das Haushaltsjahr 2015 betrug der zulässige strukturelle negative Finanzierungssaldo für den Stadtstaat 627 Mio. €.
- 15 Die Konsolidierungsverpflichtung gilt für den Stadtstaat Bremen, d. h. für das Land Bremen und die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven. Dieser Bericht hat die Gebietskörperschaft Stadt zum Gegenstand. Damit die vom Stabilitätsrat veröffentlichten Ist-Daten des Stadtstaats mit den hier verwendeten verglichen werden können, sind nachfolgend auch die Daten des Landes, der Stadtgemeinde Bremerhaven und die des Stadtstaats insgesamt dargestellt. Die Ergebnisse für den Stadtstaat Bremen können nicht aus der Summe der drei Gebietskörperschaften ermittelt werden, weil dafür die Bereinigungsbeträge zwischen den Gebietskörperschaften benötigt würden.

Kreditaufnahmegrenze nach Haushaltsabschluss 2015, in Mio. €, gerundet				
	Land	Stadtge- meinde Bremen	Stadtge- meinde Bremer- haven	Stadtstaat
Bereinigte Einnahmen	3.472	2.355	580	4.539
Bereinigte Ausgaben	3.642	2.670	657	5.100
Finanzierungssaldo	-170	-315	-77	-561
Strukturelle Bereinigungen	-9	36	17	44
Struktureller Finanzierungssaldo	-179	-279	-60	-517
Vorgabe Konsolidierungspfad	-249	-312	-66	-627
Ergebnis Einhaltung/Überschreitung Konsolidierungsverpflichtung	70	33	6	109

- 16 Die Tabelle zeigt, dass alle vier strukturellen Finanzierungssalden einen negativen Wert aufweisen, aber bei keiner der Gebietskörperschaften die vorgegebenen Grenzen erreichen. Insgesamt betrug der strukturelle Finanzierungssaldo des Stadtstaats Bremen rd. -517 Mio. € im Jahr 2015 und lag damit um rd. 109 Mio. € unter der zulässigen Höchstgrenze.
- 17 Die Grenze der zulässigen Nettokreditaufnahme ist eine rechnerische Größe, die sich aus dem strukturellen Finanzierungssaldo in Höhe von -627 Mio. € und unter Berücksichtigung insbesondere der Rücklagen, der Einnahmen aus Konsolidierungshilfe und sonstiger finanzieller Transaktionen ergibt. Diese Grenze betrug 373 Mio. € für das Jahr 2015. Selbst unter Berücksichtigung der flüchtlingsbezogenen Nettomehrausgaben hat Bremen mit rd. 264 Mio. € den Höchstbetrag der zulässigen Nettokreditaufnahme um rd. 109 Mio. € unterschritten. Die Bedingungen der Haushaltskonsolidierung waren erfüllt, d. h. der Konsolidierungspfad wurde im Haushaltsjahr 2015 eingehalten.
- 18 Um den Nachweis zu führen, dass die verfassungsrechtlichen Anforderungen erfüllt worden sind, ist es unabdingbar, den für die Einhaltung der Konsolidierungsverpflichtung maßgeblichen strukturellen Finanzierungssaldo in einer Anlage zur Haushaltsrechnung darzustellen. Dabei sind neben den Vorgaben für den Stadtstaat und die drei einzelnen Gebietskörperschaften

auch die jeweiligen strukturellen Finanzierungssalden und ihre Berechnungen von Bedeutung.

3 Haushaltsrechnung

- 19 Der Senat hat nach Art. 133 i. V. m. Art. 146 und 148 Abs. 1 LV die vom Finanzressort aufgestellte Haushaltsrechnung der Freien Hansestadt Bremen (Stadtgemeinde) für das Haushaltsjahr 2015 durch Mitteilung vom 20. Dezember 2016 (Drs. 19/428 S) der Stadtbürgerschaft vorgelegt und erläutert.
- 20 Wie in der Vergangenheit ist auch die Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2015 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. Besondere Buchungsauffälligkeiten wurden erläutert.
- 21 Die Haushaltsrechnung enthält u. a. einen Haushaltsabschluss in Form eines Ist-Abschlusses nach § 25 Abs. 1 LHO. Darin enthalten sind das kassenmäßige Jahresergebnis nach § 82 Nr. 1 LHO und das rechnungsmäßige Jahresergebnis einschließlich der Darstellung der Haushaltsreste nach § 83 LHO. Außerdem enthält die Haushaltsrechnung den Finanzierungssaldo nach § 82 LHO.
- 22 Mit der Haushaltsrechnung 2015 hat der Senat der Stadtbürgerschaft folgende Anlagen vorgelegt:
- Übersichten über erhebliche Solländerungen und erhebliche Abweichungen zwischen Soll- und Ist-Beträgen einschließlich Erläuterungen,
 - Angaben über Personalausgaben,
 - Übersichten über niedergeschlagene und erlassene Beträge,
 - Übersichten über Beteiligungen, Sachanlagen, Forderungen, Rücklagen, Sondervermögen und Eigenbetriebe, Schulden und Bürgschaftsverpflichtungen,
 - Flächenangaben über den Grundbesitz mit Stand vom 31. Dezember 2013,

- Kurzfassungen der Bilanzen und der Gewinn- und Verlustrechnungen der Eigenbetriebe, der Sondervermögen der Stadtgemeinde Bremen und von Immobilien Bremen, Anstalt des öffentlichen Rechts,
 - Zusammenfassung der Vermögensnachweise für Land und Stadtgemeinde Bremen,
 - Entwicklung der fundierten Schulden der bremischen Körperschaften,
 - Übersicht über die Entwicklung der Schulden der Gesellschaften mit mehrheitlicher Beteiligung Bremens,
 - Nachweisung der Einnahmen und Ausgaben der unselbstständigen Stiftungen und Vermächtnisse sowie der Sonderhaushalte der Freien Hansestadt Bremen (Stadtgemeinde),
 - Übersicht über maßnahmenbezogene Liquiditätssteuerung.
- 23 Der Haushaltsrechnung ist auf Seite 70 (Anlage 3) der Vermögensnachweis zum 31. Dezember 2015 beigelegt. Damit wird nach § 73 LHO ein Nachweis über das Vermögen und die Schulden der Stadtgemeinde Bremen erbracht. Dieser Nachweis ist der Bürgerschaft und dem Rechnungshof - wie in § 86 LHO vorgesehen - zusammen mit der Haushaltsrechnung im Dezember 2016 vorgelegt worden. 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 Schuldenpositionen sind näher erläutert (vgl. Haushaltsrechnung, S. 71 ff., Anlage 3).
- 24 Allerdings fehlten zum Zeitpunkt der Rechnungslegung die weitergehenden Unterlagen zu den Vermögensnachweisen. Sie waren weder der Bürgerschaft noch dem Rechnungshof zur Verfügung gestellt worden. Der Rechnungshof benötigt diese Unterlagen, um anhand der darin enthaltenen Einzelaufstellungen und Erläuterungen die Gesamtsummen in den Vermögensnachweisen nachvollziehen zu können. Inzwischen hat das Finanzressort dem Rechnungshof den größten Teil der Unterlagen vorgelegt.
- 25 Schon für das Jahr 2014 waren u. a. solche weitergehenden Unterlagen der Haushaltsrechnung nicht beigelegt worden (vgl. Jahresbericht 2016 - Stadt -, Tz. 22 ff.). Das Finanzressort hat - nach mehrfacher Anforderung - die fehlenden Unterlagen für 2014 erst im Februar 2017 nachgereicht.

- 26 Der Rechnungshof hat das Fehlen und die verspätete Vorlage prüfungsrelevanter Unterlagen beanstandet. Es ist erforderlich, dass das Finanzressort künftig vor Ablauf des auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres vollständig und nachprüfbar Rechnung legt. Das Finanzressort hat das zugesagt.

4 Haushaltsreste und Rücklagen

- 27 Das Finanzressort bewirtschaftet für das Land und die Stadtgemeinde die Haushaltsreste auf der Grundlage des Produktgruppenhaushalts, der die beiden Gebietskörperschaften umfasst. Das Ressort rechnet auch die Mehr- und Mindereinnahmen auf und bildet Rücklagen und Verlustvorträge für das Land und die Stadtgemeinde. Es hat in seiner Vorlage für die Sitzung der Haushalts- und Finanzausschüsse (HaFA) am 25. Februar 2016 zur Abrechnung der Produktplanhaushalte 2015 (Vorlage 19/122 L, zugleich 19/128 S) dargestellt, in welcher Höhe Verlustvorträge, Rücklagen und Reste in den Haushaltsjahren 2014 und 2015 gebildet wurden.
- 28 Verlustvorträge entstehen, wenn Mindereinnahmen oder Mehrausgaben nicht durch Haushaltsreste oder rücklagefähige Beträge im zugehörigen Produktplan ausgeglichen werden können. Im Folgejahr nicht abgebaute Verlustvorträge werden fortgeschrieben. Mit Abschluss der Haushalte 2015 wurden die bestehenden Verlustvorträge um rd. 6,3 Mio. € auf nunmehr rd. 86,9 Mio. € aufgebaut. Diese Verschlechterung ist insbesondere auf erhebliche Mindereinnahmen aus EU-finanzierten Programmen zurückzuführen. Die Höhe der neu gebildeten Rücklagen und der übertragenen Reste betrug insgesamt rd. 134,9 Mio. €.
- 29 Reste können übertragen werden, wenn dies gesetzlich im Personal- und sonstigen konsumtiven Haushalt zugelassen ist. Bei Ausgaberesten handelt es sich um nicht in Anspruch genommene Ermächtigungen für konsumtive Ausgaben, die im Folgejahr nicht mehr ausfinanziert sind. Sollen Ausgabereste in Anspruch genommen werden, muss grundsätzlich - ggf. bei einer anderen Haushaltsposition - auf einen gleich hohen Teil des Haushaltsanschlags verzichtet werden. Werden die Reste nicht spätestens im übernächsten Haushaltsjahr in Anspruch genommen, sind sie grundsätzlich zu streichen. Ende 2015 bildeten die einzelnen Ressorts Ausgabereste von insgesamt rd. 74,5 Mio. €.
- 30 Rücklagen resultieren aus nicht in Anspruch genommenen Ermächtigungen für Ausgaben, die mit einer Kreditermächtigung unterlegt sind. Daher können sie bei Bedarf im Folgejahr grundsätzlich neben den Haushaltsanschlügen in Anspruch genommen werden. Allerdings ist dann sicherzustellen, dass ein

gleich hoher Betrag aus einem Haushaltsanschlag an anderer Stelle nicht ausgegeben wird, um den in der Verwaltungsvereinbarung mit dem Bund vorgesehenen strukturellen Finanzierungssaldo einzuhalten. Rücklagen können auch für den Ausgleich von Mindereinnahmen oder Mehrausgaben herangezogen werden. Anders als Ausgabereste werden Rücklagen außerhalb des Haushalts auf einem Bestandskonto geführt und somit fortgeschrieben. Am Ende des Haushaltsjahres 2015 wurden den bestehenden Rücklagen in den Produktplänen investive Rücklagen von rd. 45,3 Mio. € sowie Sonderrücklagen in Höhe von rd. 8,0 Mio. € zugeführt. Die Allgemeine Budgetrücklage erhöhte sich um rd. 7,1 Mio. € auf rd. 21,9 Mio. €, sodass die Gesamtsumme der Rücklagen Ende 2015 rd. 120,0 Mio. € betrug.

5 Übereinstimmung zwischen Haushaltsrechnung und Büchern

- 31 Nach § 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO hat der Rechnungshof zu berichten, ob die in der Haushaltsrechnung und die in den Büchern aufgeführten Beträge übereinstimmen und die geprüften Einnahmen und Ausgaben ordnungsgemäß belegt sind. Die in der Haushaltsrechnung 2015 und die in den Büchern der Kasse aufgeführten Beträge stimmen - soweit der Rechnungshof sie geprüft hat - überein. Sofern bei Prüfungen in den Ressorts und Dienststellen Einnahmen und Ausgaben nicht ordnungsgemäß belegt waren, hat der Rechnungshof mit der jeweils geprüften Stelle vereinbart, wie diese Mängel zu beheben sind.

6 Kassen- und rechnungsmäßiges Ergebnis

- 32 Der Abschluss des bremischen Stadthaushalts für das Haushaltsjahr 2015 ist auf Seite 46 der Haushaltsrechnung dargestellt. Er weist als kassenmäßigen Abschluss nach § 82 LHO Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben in Höhe von jeweils 3.546.307.691,73 € aus.

7 Finanzierungssaldo

- 33 Der Finanzierungssaldo nach § 82 LHO ergibt den Nettokreditbedarf der Gebietskörperschaften und ist für das Haushaltsjahr 2015 auf Seite 48 der Haushaltsrechnung dargestellt. Er ist abzulesen aus der Gegenüberstellung der Ist-Einnahmen und der Ist-Ausgaben. Die Ist-Einnahmen sind ohne Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt, ohne Entnahmen aus Rücklagen und ohne Einnahmen aus kassenmäßigen Überschüssen dargestellt. Auch bei den Ist-Ausgaben sind Ausgaben zur Schuldentilgung am Kreditmarkt,

Zuführungen an Rücklagen und Ausgaben zur Deckung eines kassenmäßigen Fehlbetrags nicht berücksichtigt.

- 34 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 2015 hat die Haushaltsrechnung der Stadtgemeinde Bremen beim Finanzierungssaldo eine Unterdeckung von 314.766.318,46 € (ohne anteilige Konsolidierungshilfe) ausgewiesen. Mit dem auf die Stadtgemeinde entfallenden Teil der Konsolidierungshilfe von 149.693.190 € hat der Finanzierungssaldo eine Unterdeckung von 165.073.128,46 € ausgewiesen.

8 Haushaltsüberschreitungen

- 35 Nach § 34 Abs. 2 Satz 2 LHO sind Ausgabemittel so zu bewirtschaften, dass sie zur Deckung aller Ausgaben ausreichen, die unter die einzelne Zweckbestimmung fallen. Das gilt auch für Ausgaben, die nach § 4 HG 2015 deckungsfähig sind und zu einem gemeinsamen Deckungskreis gehören. Soweit die Mittel nicht ausreichen, muss rechtzeitig eine Nachbewilligung über- oder außerplanmäßiger Mittel beantragt werden (§§ 37 LHO, 6 HG 2015). Leistet die Verwaltung Ausgaben über die Ausgabeermächtigung für eine Haushaltsstelle oder einen Deckungskreis hinaus, verstößt sie gegen das Budgetrecht des Parlaments. Nach § 97 Abs. 2 Nr. 2 LHO hat der Rechnungshof darüber zu berichten, ob und in welcher Weise vom Haushaltssoll ohne Genehmigung des Parlaments abgewichen worden ist.
- 36 Für das Haushaltsjahr 2015 hat der Rechnungshof 18 Überschreitungen mit einem Betrag von 428.754,92 € bei Haushaltsstellen ermittelt, die nicht zu einem Deckungskreis gehörten. Ferner hat er zehn Überschreitungen von Deckungskreisen in einer Gesamthöhe von 147.117,70 € festgestellt. Zusammen sind das 28 Überschreitungen in einer Gesamthöhe von 575.872,62 €. Im Vorjahr waren es zusammen sechs Überschreitungen in einer Gesamthöhe von 862.487,40 €.
- 37 Die Ressorts haben die Überschreitungen durch Maßnahmen zum Ausgleich der Haushalte bei den Jahresabschlussarbeiten berücksichtigt. So sind geringere Beträge den Rücklagen zugeführt und niedrigere Reste übertragen worden. Das Finanzressort hat in seiner Vorlage für die Sitzungen der HaFA am 4. November 2016 über die Haushaltsüberschreitungen berichtet (Vorlage 19/244 L, zugleich 19/264 S). Im Übrigen hat es die anderen Senatsressorts - wie in den Vorjahren - mehrfach daran erinnert, dass die auf Haushalts-

stellen und in Deckungskreisen verfügbaren Mittel nicht überschritten werden dürfen. Trotz dieser Hinweise ist das Budgetrecht der Stadtbürgerschaft erneut verletzt worden.

9 Erwirtschaftung veranschlagter Minderausgaben und nicht erreichter Einnahmeanschläge

- 38 Nach § 11 Abs. 2 LHO sind nur diejenigen Ausgaben im Haushaltsplan zu veranschlagen, die im Haushaltsjahr voraussichtlich fällig und damit kassenwirksam werden. Der Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2015 enthält bei drei Haushaltsstellen Minderausgaben. Ein Betrag von insgesamt 2.422.140 € sollte auf der Ausgabenseite eingespart werden.
- 39 Das Finanzressort hat überwacht, ob diese im Haushalt veranschlagten Minderausgaben erwirtschaftet wurden. Im Vollzug des Haushalts sind sie erbracht worden.
- 40 Das Finanzressort hat auch überwacht, ob für nicht erreichte Einnahmeanschläge Ausgaben eingespart oder Mehreinnahmen an anderer Stelle nachgewiesen worden sind. Für einige nicht erreichte Einnahmeanschläge haben Ressorts Verlustvorträge gebildet, statt Einsparungen oder Mehreinnahmen an anderer Stelle nachzuweisen. Sofern die Ressorts diese Verlustvorträge in Folgejahren durch Mehreinnahmen oder Minderausgaben kompensieren, gleichen sie auf diese Weise ihr Budget rechnerisch zwischen Einnahmen und Ausgaben aus.

10 Einhaltung der haushaltsgesetzlichen Kreditermächtigungen

- 41 Nach § 13 HG 2015 durfte die Senatorin für Finanzen für verschiedene Zwecke betraglich begrenzt Kredite aufnehmen. Der Rechnungshof hat geprüft, ob sie die Ermächtigungsgrenzen eingehalten hat.
- 42 Kassenkredite durften bis zu 8 % der veranschlagten Haushaltsmittel aufgenommen werden (§ 13 Abs. 2 HG); das sind 270.133.601,60 €. Darin sind die Beträge enthalten, die als Nachtragshaushalt beschlossen wurden. Diesen Rahmen hat das Finanzressort eingehalten. 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

- 43 Die Senatorin für Finanzen war nach § 17 Abs. 1 HG 2015 ermächtigt, neue Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen bis zu 635 Mio. € zu übernehmen.
- 44 Neue Verpflichtungen ist sie in Höhe von rd. 146,8 Mio. € eingegangen. Der Gesamtbestand solcher Verpflichtungen hat sich gegenüber dem Stand vom 31. Dezember 2014 um rd. 15,7 Mio. € vermindert. Am 31. Dezember 2015 hat er 427.894.581,14 € betragen. Die Ermächtigungsgrenzen des HG 2015 hat die Senatorin für Finanzen eingehalten.



II Prüfungsergebnisse

Bildung, Finanzen

Mittelbewirtschaftung an berufsbildenden Schulen

Dem Bildungsressort entgingen Verstöße berufsbildender Schulen gegen haushaltsrechtliche Vorschriften und gegen die Vorgaben zur Selbstbewirtschaftung.

1 Dezentrale Ressourcenverantwortung

- 45 Das bremische Schulgesetz und das bremische Schulverwaltungsgesetz ermöglichen den allgemeinbildenden und berufsbildenden Schulen der Stadtgemeinde Bremen die eigenverantwortliche Bewirtschaftung der ihnen zugewiesenen Haushaltsmittel (Schulbudgets). Die Schulbudgets umfassen z. B. Lehr- und Lernmittel, den Geschäftsbedarf, Mittel für Inventar und für Klassenfahrten.
- 46 Das Bildungsressort hat die Regelungen des Schulverwaltungsgesetzes zur Selbstbewirtschaftung durch eine Verordnung (SBVOSchul) ausgestaltet. Um ihre finanzielle Eigenverantwortung wahrnehmen zu können, haben die Schulen
- eine Beauftragte oder einen Beauftragten für den Haushalt zu bestellen,
 - mit einem Bewirtschaftungsverfahren sicherzustellen, dass sie ihr Sachmittelbudget nicht überschreiten,
 - zu gewährleisten, dass die Mittelbewirtschaftung jederzeit überprüfbar ist und
 - eine von der Schulleitung unabhängige schulinterne Haushaltsprüfung einzurichten.

Rechtsgeschäfte dürfen die Schulen nur abschließen, wenn sie der Aufgabenerfüllung der Schulen dienen.

- 47 Der Rechnungshof hat geprüft, wie die berufsbildenden Schulen die ihnen zugewiesenen Mittel bewirtschafteten und wie das Bildungsressort die Schulen beaufsichtigte. Dafür hat er die Selbstbewirtschaftung der den



16 berufsbildenden Schulen zugewiesen Mittel untersucht. Sechs dieser Schulen hat er vertieft geprüft.

- 48 In den Jahren 2013 und 2014 erhielten die 16 berufsbildenden Schulen zusammen durchschnittlich rd. 3,1 Mio. €. Davon entfielen jährlich rd. 2,0 Mio. € auf konsumtive und rd. 1,1 Mio. € auf investive Mittel. Zusätzlich erwirtschafteten die berufsbildenden Schulen Einnahmen von insgesamt rd. 130 T€ pro Jahr, z. B. aus dem Betrieb von Cafeterien und aus der Vermietung von Laboren. Die Einnahmen standen den Schulen für ihr Budget zur Verfügung.
- 49 Nicht verausgabte Mittel eines Haushaltsjahres wurden in das Folgejahr übertragen. Fehlbeträge mussten die Schulen im Folgejahr aus ihrem Budget erwirtschaften.

2 Interne Haushaltsprüfung

- 50 Jede Schule ist verpflichtet, eine von der Schulleitung unabhängige Haushaltsprüfung einzurichten. Sie hat der Schulkonferenz einmal im Schuljahr einen Prüfbericht vorzulegen, in dem u. a. zur Zweckmäßigkeit der abgeschlossenen Rechtsgeschäfte Stellung genommen wird.
- 51 Von sechs vertieft geprüften Berufsschulen hatten zwei keine unabhängige Haushaltsprüfung eingerichtet und konnten der jeweiligen Schulkonferenz somit keinen Prüfbericht vorlegen. Diese Schulen waren zum Zeitpunkt der Erhebung durch den Rechnungshof nicht in der Lage, nachzuweisen, dass ihre Ausgaben den haushaltsrechtlichen Vorgaben entsprachen und der Erfüllung des Auftrags der Schule dienten. Die Prüfberichte der anderen vier Schulen waren von unterschiedlicher Qualität. Es fehlten z. T. Angaben darüber, welche Themen Gegenstand der Prüfung gewesen waren und welche Rechtsgrundlagen dafür herangezogen worden waren. Auch wurde nicht in allen Fällen dokumentiert, ob die Ausgaben der Erfüllung des Auftrags der Schule dienten und welche Belege stichprobenartig geprüft worden waren.
- 52 Das Ressort kontrollierte nicht, ob die Schulen eine interne Haushaltsprüfung eingerichtet hatten, ob die Prüfungen ausreichend und ob aus den Ergebnissen Konsequenzen für die künftige Mittelbewilligung zu ziehen waren. Es bot keine speziellen Schulungen und Arbeitshilfen für die mit der internen Haushaltsprüfung beauftragten Personen an.
- 53 Das Ressort will künftig Schulungen zur internen Haushaltsprüfung anbieten. Der Rechnungshof hält solche Schulungen allein für nicht ausreichend. Er erwartet vom Ressort, in allen Schulen eine von der Schulleitung

unabhängige interne Haushaltsprüfung sicherzustellen. Er hat empfohlen, den Schulen einen standardisierten Prüfbericht vorzugeben und die Berichte der internen Haushaltsprüfung stichprobenartig zu überprüfen.

3 Erfassung von Rechnungsdaten

- 54 Die Schulen verfügen nur über einen Lesezugriff auf die Daten im Buchungsprogramm SAP und können daher nicht selbständig buchen. Das Ressort stellt den Schulen ein Programm zur Verfügung, mit dem die Rechnungsdaten erfasst werden. Das Programm hat keine Schnittstelle zu SAP, sodass die Schulen ihre Rechnungsdaten über das Intranet an das Ressort übermitteln müssen. Das Ressort druckt die Daten täglich aus und überträgt sie in SAP.
- 55 Im Haushaltsjahr 2014 nahm das Ressort rd. 8.500 Buchungen mit einem Volumen von rd. 3 Mio. € für die berufsbildenden Schulen vor. Der Medienbruch im Verfahren verursacht hohen zusätzlichen Arbeitsaufwand, weil die Rechnungsdaten manuell doppelt erfasst werden müssen. Darüber hinaus ist der zweifache Eingabeprozess besonders fehleranfällig.
- 56 Das Bildungsressort hat das verwendete Verfahren u. a. damit begründet, die Lizenzen für einen Lesezugriff auf SAP seien kostengünstiger als für einen Vollzugriff. Außerdem könne das Bildungsressort aufgrund der erneuten Erfassung von Rechnungsdaten die Buchungen der Schulen korrigieren und Fehlbuchungen verhindern.
- 57 Das Ressort hat sich weiter darauf berufen, der ausschließliche Lesezugriff der Schulen auf SAP sei gemeinsam mit dem Rechnungshof und der Senatorin für Finanzen beschlossen worden. Das trifft indes nicht zu: Sollen automatisierte Verfahren im Bereich des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens eingerichtet oder geändert werden, hat das zuständige Ressort über das Finanzressort nach den VV-LHO das Einvernehmen mit dem Rechnungshof herzustellen. Dies ist nicht geschehen.
- 58 Das Bildungsressort nimmt als Pilotressort an dem Projekt zur Einführung der elektronischen Rechnung teil. Der Rechnungshof hat dem Ressort empfohlen, im Rahmen des Projekts zu untersuchen, ob es die doppelte manuelle Erfassung künftig vermeiden kann oder ob es weiterhin zwingende Gründe für das derzeitige Verfahren gibt. Bevor ein neues Verfahren der Rechnungsbearbeitung für die Schulen eingesetzt wird, ist der Rechnungshof zu beteiligen.

4 Investive Buchungen

59 Nach den Verwaltungsvorschriften zur Haushaltssystematik der Freien Hansestadt Bremen (VV-HS) sind Ausgaben für einzelne Gegenstände bis zu 410 € grundsätzlich konsumtiv zu buchen. Investiv sind solche Anschaffungen nur dann zu buchen, wenn sie

- Teil einer Erstausrüstung sind oder
- in einer in sich geschlossenen Einzelmaßnahme beschafft wurden oder
- im Rahmen eines Beschaffungsprogramms erworben wurden

und die Kosten insgesamt 410 € übersteigen. Diese Gegenstände sind von den für die Verwaltung zuständigen Dienststellen in der Anlagenbuchhaltung zu erfassen.

60 Das Ressort buchte u. a. die Ausgaben für Möbel, Software-Lizenzen und Lernbücher mit einem Anschaffungswert bis zu 410 € auf einer investiven Haushaltsstelle, ohne dass die genannten Voraussetzungen dafür vorlagen. Lernbücher im Klassensatz mit einem Gesamtwert von jeweils mehr als 410 € buchte das Ressort zwar korrekt auf einer investiven Haushaltsstelle. Es nahm die Lernbücher jedoch nicht in das Anlageverzeichnis auf.

61 Der Rechnungshof hat das Bildungsressort gebeten, auf investive Haushaltsstellen nur zu buchen, wenn die Kriterien der VV-HS dafür erfüllt sind. Lernbücher in Klassensatzstärke mit einem Gesamtwert von mehr als 410 € sind in das Anlageverzeichnis aufzunehmen, damit das Anlagevermögen der Schulen korrekt dargestellt wird.

62 Das Bildungsressort hat sich auf eine Absprache mit dem Finanzressort berufen, nach der Lernbücher nicht in das Anlageverzeichnis aufzunehmen seien. Dieser Einwand ist aber unerheblich: Das Haushaltsrecht kann nicht durch interne Verwaltungsabsprachen außer Kraft gesetzt werden. Der Rechnungshof hält es für erforderlich, dass Bildungsressort und Finanzressort gemeinsam eine Lösung finden, die den haushaltsrechtlichen Anforderungen entspricht.

5 Parkplatzbewirtschaftung

63 Nach den Richtlinien zur Bewirtschaftung von Behördenparkplätzen der Freien Hansestadt Bremen und den Verwaltungsvorschriften zur Durchführung der Haushalte 2013 und 2014 können Beschäftigte gegen Zahlung

eines festgelegten Entgelts Parkplätze ihrer Dienststelle nutzen. Das Entgelt wird von Performa Nord mit den Gehaltszahlungen einbehalten und fließt dem Haushalt des jeweiligen Ressorts zu.

- 64 Fünf der sechs vertieft geprüften Schulen boten Parkplätze an. Nur eine hielt die Vorschriften ein und ließ das Entgelt für die Parkplätze von Performa Nord einbehalten. In den anderen vier Schulen wurden die Parkplätze Beschäftigten sowie Schülerinnen und Schülern entweder kostenfrei oder vergünstigt zur Verfügung gestellt. Die Schulen, die die Parkplätze vergünstigt zur Verfügung stellten, erzielten aus der Parkplatzbewirtschaftung eigene Einnahmen, die den Mitteln für ihre Ausgaben zuflossen. Sie vereinnahmten somit Mittel, die dem Bildungsressort zustanden.
- 65 Das Ressort hat dargelegt, es habe nur für eine der geprüften Schulen eine Sonderregelung getroffen. Alle anderen schulinternen Regelungen seien ihm nicht bekannt gewesen. Es beabsichtige, alle Schulen darauf hinzuweisen, dass die Regelungen für Behördenparkplätze anzuwenden seien.
- 66 Der Rechnungshof erwartet, dass das Bildungsressort überprüft, ob und wie die Schulen die Vorgaben für die Parkplatzbewirtschaftung umsetzen.

6 Zahlstellen besonderer Art

- 67 Für die Auszahlung und die Annahme geringfügiger Barzahlungen können nach den Zahlstellenbestimmungen der VV-LHO Zahlstellen besonderer Art eingerichtet werden, wenn das Ressort zustimmt. Die Zahlstellenverwaltung der jeweiligen Schule hat die Ein- und Auszahlungen in einem Zahlstellenbuch oder einem ähnlichen Nachweis zu dokumentieren.
- 68 Von den sechs vertieft geprüften Schulen verfügten drei über jeweils eine zentrale Stelle, an der Bareinnahmen und -auszahlungen der Schule verwaltet wurden. Bareinnahmen fallen u. a. bei der Bewirtschaftung von Cafeterien und Kiosken an. In der Sache handelt es sich bei diesen zentralen Stellen jeweils um eine Zahlstelle besonderer Art. Eine Genehmigung durch das Ressort lag in keinem Fall vor.
- 69 Der Rechnungshof hat bei seinen Stichproben keinen Hinweis darauf gefunden, dass die in den Zahlstellen bewirtschafteten Barmittel nicht der Erfüllung des Auftrags der Schulen gedient hätten. Keine der drei Schulen führte jedoch ein Zahlstellenbuch oder einen ähnlichen Nachweis ordnungsgemäß. So waren nicht in allen Nachweisen z. B. die Belege durchgängig nummeriert sowie durch eine zweite Person gegengezeichnet. Beide Maßnahmen

sollen sicherstellen, dass Dokumente nicht nachträglich geändert werden können und die Revisionsicherheit somit gewährleistet ist.

- 70 Das Ressort hat mitgeteilt, es habe keine Zahlstellen an beruflichen Schulen genehmigt. Es beabsichtige, mit ihnen dazu neue Regelungen zu treffen.
- 71 Der Rechnungshof hat dem Ressort empfohlen, dafür zu sorgen, dass die Schulen auch für die Zahlstellenverwaltung das „Vier-Augen-Prinzip“ umsetzen. Dieses würde zum einen eine ordnungsgemäße Führung der Zahlstelle gewährleisten, zum anderen der Absicherung der Zahlstellenverantwortlichen dienen. Darüber hinaus hat der Rechnungshof angeregt, die interne Haushaltsprüfung der Schulen zu beauftragen, auch die Zahlstellen regelmäßig zu prüfen (s. Tz. 50 ff.).

7 Girokonto

- 72 Nach den VV-LHO dürfen Zahlstellen nur in begründeten Ausnahmefällen Girokonten bei einem Kreditinstitut unterhalten. Eine der geprüften Schulen verfügte über ein eigenes Girokonto. Das Guthaben darauf war bis zum 31. Dezember 2014 auf rd. 26 T€ angewachsen. Es stammte u. a. aus Veranstaltungsentgelten und Erstattungen der Handelskammer. Aus diesen Einnahmen finanzierte die Schule u. a. Ausgaben für Lehr- und Lernmittel.
- 73 Im geprüften Zeitraum gab es keinen Grund, ausnahmsweise ein Girokonto zu führen. Die Schule hätte Einnahme- und Ausgabevorgänge mit Hilfe der regulären Zahlungswege über das Bildungsressort abwickeln müssen.
- 74 Das Ressort hat mitgeteilt, es habe kein Girokonto genehmigt und inzwischen mit der betreffenden Schule über die Auflösung des Girokontos gesprochen.

8 Controlling durch das Bildungsressort

- 75 Die SBVOSchul gibt dem Ressort vor, ein Controlling der Selbstbewirtschaftung durchzuführen. Das Ressort hat sein Controlling der Schulen ergebnisorientiert gestaltet und dies als „Steuern auf Abstand“ bezeichnet. Das führte dazu, dass einige Schulen unbemerkt vom Ressort gegen Haushaltsvorschriften und die SBVOSchul verstießen. Ihre Budgets hielten die Schulen im geprüften Zeitraum i. d. R. jedoch ein. Der Rechnungshof erwartet vom Ressort, künftig regelmäßig zu überprüfen, ob die Schulen die rechtlichen Vorgaben einhalten.



Soziales

Frauenhäuser in Bremen

Werden Erstattungsansprüche für die Aufnahme auswärtiger Frauen in bremische Frauenhäuser nicht nachdrücklich verfolgt, drohen erhebliche Einnahmeverluste.

1 Schutzorte für Frauen

- 76 Gewalt gegen Frauen findet oft in ihrem engeren Umfeld statt - dort, wo sie leben oder arbeiten. Es ist Aufgabe des Staates und der Gesellschaft, Frauen vor Gewalt in jedweder Form zu schützen, sie zu beraten und zu begleiten. Frauenhäuser sind ein sicherer Ort, um Frauen und ggf. ihre Kinder vor drohender Gewalt zu schützen.
- 77 In der Stadtgemeinde Bremen gibt es derzeit drei Frauenhäuser mit insgesamt 103 Plätzen. Sie bieten Frauen aus der Stadtgemeinde, aber auch aus anderen Kommunen Schutz. Eines der Häuser wird von einem großen freien Träger, die beiden anderen werden von kleineren Vereinen betrieben. Im Jahr 2015 suchten rd. 460 Frauen und Kinder Schutz in Frauenhäusern.
- 78 Zuständig für die fachliche und inhaltliche Ausrichtung der Arbeit der Frauenhäuser ist die Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport (Ressort). Sie arbeitet mit der Bremischen Zentralstelle für die Verwirklichung der Gleichberechtigung der Frau eng zusammen.

2 Mischfinanzierung mit Entgelten und Zuwendungen

- 79 Das Ressort hat zur Finanzierung der bremischen Frauenhäuser mit den Betreibern Leistungsentgelte vereinbart, darüber hinaus fördert es ihre Arbeit zu einem geringen Anteil mit Zuwendungen. Die Gesamtausgaben der Stadtgemeinde für Aufenthalte in Frauenhäusern beliefen sich im Jahr 2015 auf rd. 1,4 Mio. €.
- 80 Das Ressort schließt mit den Betreibern der bremischen Frauenhäuser regelmäßig Vereinbarungen nach § 17 SGB II bzw. § 75 Abs. 3 SGB XII, um deren Einrichtungen und Dienste zu finanzieren. Die vereinbarten Leistungsentgelte berücksichtigen die Kosten je Belegtag für Unterkunft und Betreuung sowie einen Investitionsbetrag. In die Entgeltbemessung fließen demzufolge

Personal-, Sach- und Investitionsaufwand ein. Die Berechnungsgrundlagen, z. B. die von Haus zu Haus unterschiedlichen Auslastungsquoten, handelt das Ressort bei Abschluss der jeweiligen Vereinbarung aus. Darin sind Inhalt, Umfang und Qualität der Leistung, Prüfrechte des Ressorts sowie Berichtspflichten der Betreiber der Frauenhäuser festgelegt.

- 81 Die schutzbedürftigen Frauen verfügen überwiegend nicht über ausreichendes eigenes Einkommen und Vermögen, um die Kosten selbst zu tragen. Deshalb werden Aufenthalte in Frauenhäusern zumeist aus Leistungsansprüchen nach dem SGB II, SGB XII oder dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) finanziert.
- 82 Daneben deckt die Stadtgemeinde seit dem Jahr 2014 nicht durch Entgelte finanzierte Belegtage mit Zuwendungen in Höhe von rd. 20 T€. Die Finanzierungslücke entsteht, wenn z. B. Studentinnen oder Schülerinnen, die keine Leistungen nach dem SGB II, SGB XII oder dem AsylbLG beanspruchen können, in den Frauenhäusern betreut werden. Dies betraf in den vergangenen Jahren ein bis zwei Prozent der Belegtage.
- 83 Mit den Zuwendungen finanziert das Ressort die Aufnahme solcher Frauen im Wege der Projektförderung. Es verteilt die zur Verfügung stehenden Mittel auf die drei Frauenhäuser und berücksichtigt dabei das jeweilige Platzangebot der Häuser. Die Träger weisen ihre nicht durch Entgelte finanzierten Belegtage nach und errechnen die entstandenen Ausfälle auf der Grundlage der vereinbarten Entgelte.
- 84 Der letzten Anpassung der Entgelte im Jahr 2014 lag für das kleinste der Frauenhäuser eine Auslastungsquote von 80 % zugrunde. Eine seit Jahren deutlich darunter liegende jährliche Quote zwischen rd. 47 % und rd. 68 % deutete jedoch darauf hin, dass die Finanzierung über eingenommene Entgelte nicht auskömmlich war.
- 85 Die niedrigen Auslastungsquoten und die damit verbundene möglicherweise unzureichende finanzielle Ausstattung des kleinsten Frauenhauses waren dem Ressort bekannt. Es konnte jedoch nicht darstellen, ob und inwieweit die finanzielle Situation des Frauenhauses insgesamt auskömmlich war. Erkenntnisse darüber, ob das Frauenhaus die Finanzierungslücke über geringere Ausgaben oder zusätzliche Einnahmen ausgeglichen hatte, lagen im Ressort nicht vor.
- 86 Ausgehend von der vereinbarten Auslastungsquote hätte das Frauenhaus auf Grundlage der niedrigen tatsächlichen Auslastung nur rund zwei Drittel seines kalkulierten Aufwands decken können. So stellte sich die Frage, ob

die Entgelte noch auskömmlich waren und die Qualität der vereinbarten Leistung gewährleistet war.

- 87 Das Ressort hat die Prüfung durch den Rechnungshof zum Anlass genommen, die Entgelte mit dem betroffenen Frauenhaus neu zu verhandeln. Es hat sie inzwischen auf der Basis aktuell kalkulierter Kosten und einer angepassten Auslastungsquote neu bemessen und die Vereinbarung geändert.
- 88 Mit dem größten der drei Frauenhäuser hatte das Ressort bei der Anpassung der Entgelte im Jahr 2014 eine Auslastungsquote von 84,2 % als Berechnungsgrundlage vereinbart. Tatsächlich lag die Quote in den vergangenen Jahren durchgängig zwischen rd. 90 % und rd. 102 %. Lediglich das Jahr 2013 fiel mit rd. 74 % aus dem Rahmen. Rechnerisch müsste das Frauenhaus nach der Entgeltanpassung im Jahr 2014 auch unter Berücksichtigung etwaiger Tarifsteigerungen seinen kalkulierten Aufwand voll über eingenommene Entgelte ausgeglichen oder sogar übertroffen haben.
- 89 Das Ressort glich gleichwohl dem Betreiber des größten Frauenhauses nicht finanzierte Belegtage im Wege der Fehlbedarfsfinanzierung mit der Zuwendung aus. Ein Fehlbedarf ist angesichts der finanziellen Situation dieses Hauses jedoch nicht plausibel. Es ist nicht nachgewiesen, dass durch nicht finanzierte Belegtage und damit verbundene zusätzliche Kosten eine Finanzierungslücke bei dem Betreiber entstanden ist. Eine Fehlbedarfsfinanzierung über Zuwendungen ist rechtlich aber nur möglich, wenn zusätzlicher Aufwand durch nicht über Entgelte finanzierte Belegtage feststeht.
- 90 Der Rechnungshof hat dem Ressort empfohlen, das Zuwendungsverfahren umzustellen. Er hält es für vertretbar, die Aufnahme von Frauen ohne Leistungsansprüche (s. Tz. 82) als Projektförderung mit einem Festbetrag zu finanzieren, sofern sich der Festbetrag am Tagessatz des vereinbarten Leistungsentgelts bemisst. Die Zuwendungshöhe würde sich dann aus den nicht entgeltfinanzierten Belegtagen multipliziert mit dem rechnerischen Tagessatz ergeben. Sie ließe sich auf einen Höchstbetrag begrenzen. Die Arbeit der Frauenhäuser könnte so insgesamt mit einer soliden Finanzierung, aber zugleich wirtschaftlich und sparsam honoriert werden.
- 91 Das Ressort hat in seiner Stellungnahme entgegnet, die damalige Entscheidung, eine Projektförderung als Fehlbedarfsfinanzierung zu bewilligen, habe es vor dem Hintergrund getroffen, mögliche Rückforderungen besser realisieren zu können.

- 92 Rückforderungen sind jedoch auch bei einer Festbetragsfinanzierung möglich, wenn sich nachträglich herausstellt, dass in Einzelfällen doch Leistungsansprüche betroffener Frauen bestanden. Bleibt es bei einer Fehlbedarfsfinanzierung, müssten die Frauenhäuser zusätzlichen Aufwand tatsächlich nachweisen. Die Festbetragsfinanzierung verursacht auf beiden Seiten weniger Aufwand.

3 Erstattungen durch andere Kommunen

- 93 Der überwiegende Anteil in bremischen Frauenhäusern aufgenommener Frauen hat Leistungsansprüche nach dem SGB II, für deren Bewilligung zunächst das Jobcenter zuständig ist. Viele dieser Frauen kommen aus auswärtigen Kommunen, weil häufig eine möglichst große Distanz zum bisherigen Umfeld hergestellt werden soll.
- 94 Nach § 36a SGB II ist der kommunale Träger am bisherigen gewöhnlichen Aufenthaltsort der Frau verpflichtet, dem durch die Aufnahme im Frauenhaus nunmehr zuständigen kommunalen Träger die Kosten für die Zeit des Aufenthaltes zu erstatten. Ziel der Regelung ist es, jene Kommunen von Kosten zu entlasten, die solche Schutzeinrichtungen vorhalten. Erstattungsfähig sind dabei die nach § 6 Abs. 1 Nr. 2 SGB II kommunal getragenen Leistungen, u. a. Bedarfe für Unterkunft, Heizung oder psychosoziale Betreuung. Das Jobcenter rechnet Kostenerstattungsansprüche mit der jeweiligen Herkunftskommune nach Beendigung des Frauenhausaufenthaltes einzelfallbezogen ab. Dieser Erstattungsanspruch greift aber nur, wenn die Frauen tatsächlich Leistungen nach dem SGB II beanspruchen können. Dies gilt z. B. nicht für Studentinnen und Schülerinnen (s. Tz. 82).
- 95 Der Anteil von Frauen aus anderen Städten und Gemeinden verteilt sich sehr unterschiedlich auf die drei Frauenhäuser. Im Durchschnitt entfällt mehr als ein Drittel aller Belegtage auf auswärtige Frauen.
- 96 Die Gesamtausgaben für Aufenthalte in Frauenhäusern (s. Tz. 79) enthalten auch jene Kosten, die Bremen immer dann an andere Kommunen erstatten muss, wenn Frauen aus der Stadtgemeinde in Frauenhäusern außerhalb Bremens Schutz suchen und vom dortigen Jobcenter Leistungen erhalten. Der Rechnungshof hat diese Kosten von den Gesamtkosten abgezogen. Für das Jahr 2014 ergaben sich so Ausgaben von rd. 840 T€, für das Jahr 2015 rd. 1,2 Mio. € für Aufenthalte nur in den bremischen Frauenhäusern.
- 97 Diesen Ausgaben standen Einnahmen aus Kostenerstattungen anderer Kommunen für die genannten Jahre von rd. 69 T€ bzw. rd. 72 T€ gegenüber.

Da mehr als ein Drittel der Belegtage in den bremischen Frauenhäusern von auswärtigen Frauen und deren Kindern in Anspruch genommen wird, hätten die Einnahmen jedoch deutlich höher ausfallen müssen.

- 98 Zwar lässt sich nicht ausschließen, dass einige Kostenerstattungsanträge noch nicht abschließend abgerechnet werden konnten oder die Einnahmen auf falschen Haushaltsstellen gebucht wurden. Dennoch ist die Diskrepanz zwischen dem Anteil auswärtiger Frauen und den daraus entstehenden Ausgaben einerseits und den Einnahmen andererseits nicht plausibel. Vieles deutet darauf hin, dass der Stadtgemeinde durch Versäumnisse finanzielle Nachteile in sechsstelliger Höhe entstanden sind.
- 99 Das Ressort hatte den Anteil auswärtiger Frauen in den Frauenhäusern zwar fortlaufend beobachtet, aber nicht in sein Controlling aufgenommen. Es hat Einnahmen und Ausgaben einander nicht gegenübergestellt. Untersuchungen zu den genauen Ursachen der niedrigen Einnahmen wären notwendig gewesen.
- 100 Nach § 34 Abs. 1 LHO sind Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erheben. Deshalb sind Kostenerstattungsansprüche nach § 36a SGB II zu verfolgen und durchzusetzen. Es ist daher notwendig, umgehend alle infrage kommenden Fälle zu identifizieren und die Ansprüche der Stadtgemeinde - auch für vergangene Zeiträume - geltend zu machen. Die einschlägigen Fristen nach dem SGB X sind dabei zu beachten.
- 101 Der Rechnungshof hat das Ressort gebeten, das Missverhältnis zwischen Einnahmen und Ausgaben kurzfristig zu klären. Er hat empfohlen, die Entwicklung der Einnahmen über ein regelmäßiges Controlling zu beobachten und mit dem Jobcenter Kontrollmechanismen zu vereinbaren. Nur so können finanzielle Nachteile für die Stadtgemeinde vermieden werden.
- 102 Noch im Verlauf der Prüfung hat das Ressort den Anteil auswärtiger Frauen in den Frauenhäusern in sein regelmäßiges Controlling aufgenommen. Parallel dazu hat es mit Unterstützung des Jobcenters begonnen, die Diskrepanz zwischen Einnahmen und Ausgaben zu klären. Überdies plant es, die Bearbeitung der Kostenerstattungen durch seine Innenrevision prüfen zu lassen. Das Ressort will in seine Überlegungen auch einbeziehen, inwieweit zur Kostenerstattung ggf. künftig Regelungen in die Zielvereinbarungen mit dem Jobcenter aufgenommen werden.
- 103 Der Rechnungshof hat das Ressort gebeten, auch zu prüfen, ob sich Erstattungsansprüche ebenfalls für die Aufnahme jener auswärtigen Frauen herleiten lassen, die keine Ansprüche nach dem SGB II haben. Hier ließe sich



an eine Auslagenerstattung nach Amtshilfegrundsätzen denken. Unter dem Gesichtspunkt der Gefahrenabwehr muss es Aufgabe der Heimatkommune sein, Frauen vor drohender Gewalt zu schützen und dafür die Kosten zu tragen.



Gesundheit

Gesundheits- und Selbsthilfeförderung

Mit der Wahl der richtigen Förderart sowie verstärkter inhaltlicher Prüfung von Zuwendungsanträgen und Verwendungsnachweisen lässt sich der zielgerichtete und sparsame Einsatz der Fördermittel deutlich verbessern.

1 Förderziele und -grundlagen

- 104 Zur Selbsthilfe finden sich Menschen in unterschiedlichen Organisationsformen zusammen, um - i. d. R. gesundheitliche oder soziale - Probleme besser bewältigen zu können, von denen sie betroffen sind. Die Stadtgemeinde Bremen fördert Selbsthilfe mit Zuwendungen. Die Senatorin für Wissenschaft, Gesundheit und Verbraucherschutz (Ressort) und das Gesundheitsamt Bremen fördern insbesondere die Gesundheits-, Behinderten- und Suchtselbsthilfe, um
- das Zusammenleben gesunder und kranker, behinderter und nicht behinderter Menschen zu fördern,
 - zur Verbesserung der Gesundheitsförderung beizutragen und das Gesundheitsbewusstsein zu stärken sowie
 - Benachteiligung und Diskriminierung abzubauen.
- 105 Die finanzielle Förderung von Selbsthilfe soll Start- und Überbrückungsprobleme in wirtschaftlicher Hinsicht überwinden. Geförderte Träger und Initiativen müssen dabei stets eigene Mittel in angemessener Höhe einsetzen bzw. finanziell bewertbare Eigenleistungen erbringen.
- 106 Grundsätzlich prüft das Gesundheitsamt die Förderanträge, erlässt die Zuwendungsbescheide und prüft abschließend die Verwendungsnachweise. Nur für einen vergleichsweise großen Träger, der vor allem in der Gesundheitsaufklärung tätig ist, nimmt das Ressort diese Aufgaben selbst wahr. Die Fachaufsicht und die Budgetverantwortung liegen insgesamt im Ressort.
- 107 Im Jahr 2015 unterstützten Gesundheitsressort und Gesundheitsamt mehr als 60 Träger und Initiativen der Selbsthilfe mit Zuwendungen nach § 44 LHO und wendeten hierfür Mittel im Umfang von rd. 680 T€ auf. Dabei entfielen auf kleine Träger und Initiativen Zuwendungen als Projektförderung im Um-

fang von wenigen hundert Euro bis zu 11 T€. Vier in der Gesundheitsförderung tätige größere Träger erhielten als institutionelle Förderung jeweils niedrige sechsstellige Beträge. Der Rechnungshof hat die Zuwendungspraxis der Jahre 2013 bis 2015 untersucht.

2 Förderverfahren im Gesundheitsamt und Ressort

2.1 Antragsprüfung

108 Nach den maßgeblichen VV-LHO haben Träger einem Antrag auf Projektförderung einen Finanzierungsplan beizufügen, der eine Aufstellung der mit dem Zweck zusammenhängenden Ausgaben sowie die Darstellung der beabsichtigten Finanzierung enthält. Bei einer institutionellen Förderung ist dem Antrag hingegen ein Haushalts- oder Wirtschaftsplan einschließlich Organisations- und Stellenplan beizufügen. Auf Verlangen der bewilligenden Behörde sind die geplanten Ausgaben durch geeignete Unterlagen zu belegen.

109 Diese Vorgaben hat die Verwaltung nicht immer beachtet. So hat das Gesundheitsamt

- bei der Prüfung der Anträge überwiegend darauf verzichtet, notwendige Finanzierungspläne oder ergänzende Unterlagen wie Mietverträge und Nebenkostenabrechnungen anzufordern. Ohne solche Unterlagen lässt sich nicht feststellen, ob Zuwendungsempfängerinnen und Zuwendungsempfänger ihre wirtschaftliche Situation zutreffend dargestellt haben;
- in einigen Anträgen ausgewiesene, inhaltlich nur schwer nachzuvollziehende Planwerte zu voraussichtlichen Ausgaben und Einnahmen nicht anhand von Erfahrungswerten aus vorangegangenen Förderperioden hinterfragt und
- auch für größere in den Anträgen ausgewiesene Einnahmen der Träger wie Mieteinkünfte oder Zuflüsse aus der Zuteilung von Bußgeldern keine Unterlagen angefordert, um Angaben im Antrag zu plausibilisieren.

Auch das Ressort hat darauf verzichtet, zur Beurteilung der wirtschaftlichen Situation der geförderten Einrichtung Belege - insbesondere zu bedeutenden Positionen wie Miete und Energieversorgung - einzufordern.

- 110 Die unzulängliche Antragsprüfung birgt das Risiko, überhöhte Bedarfe anzuerkennen, die zu unnötigen Zahlungen führen. Der Rechnungshof hat daher sowohl Gesundheitsamt als auch Ressort aufgefordert, bei Initiativen und Trägern bereits im Stadium der Antragsbearbeitung vermehrt darauf zu dringen, aussagefähige Unterlagen einzureichen. Nur so sind bedarfsorientierte Zahlungen auf Grundlage realitätsnah ermittelter zuwendungsfähiger Ausgaben möglich. Ressort und Gesundheitsamt haben das zugesichert.

2.2 Wahl der Zuwendungs- und Finanzierungsart

- 111 Das Gesundheitsamt wickelt sämtliche Vorhaben der Selbsthilfeförderung als Projektförderung ab. Nur die größeren Träger der Gesundheitsförderung mit teilweise hauptamtlich Beschäftigten werden institutionell gefördert.
- 112 Als Finanzierungsart hat das Ressort für die institutionelle Förderung die Fehlbedarfsfinanzierung gewählt. Das Gesundheitsamt hingegen fördert durchgängig im Wege der Festbetragsfinanzierung, bei der die Zuwendung auf einen festen Betrag der zuwendungsfähigen Ausgaben bemessen wird. Geförderte Stellen ziehen bei dieser Förderart wirtschaftliche Vorteile, wenn sie Einsparungen aus Minderausgaben oder zusätzliche Einnahmen erzielen.
- 113 Die zuwendungsgewährende Stelle hat nach den VV-LHO zu § 44 LHO vor jeder Bewilligung zu prüfen, welche Finanzierungsart den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit am besten entspricht. Die Wahl der Zuwendungsart beeinflusst maßgeblich, wie sich künftige Veränderungen der Einnahme- und Ausgabesituation von Antragstellenden auf die Höhe der Zuwendungen auswirken.
- 114 Gegen die Projektförderung von Trägern und kleineren Initiativen bzw. die institutionelle Förderung größerer Träger in der Gesundheitsförderung im Wege der Fehlbedarfsfinanzierung bestehen keine Bedenken. Die Festbetragsfinanzierung kann hingegen zu finanziellen Nachteilen für die Stadt führen, da die finanzielle Entwicklung des Trägers im Förderzeitraum unberücksichtigt bleibt.
- 115 Sowohl Ausgaben als auch Einnahmen der größeren Zuwendungsnehmer schwanken teilweise erheblich. Deshalb lässt sich nicht ausschließen, dass sich die Höhe der Zuwendungen im Falle einer Fehlbedarfsfinanzierung, die ebenfalls auf einen Höchstbetrag begrenzt werden kann, verringert hätte. Höhere Einnahmen oder geringere Ausgaben der Zuwendungsempfänger würden den Förderbetrag vermindern.

- 116 Der Rechnungshof hat auf § 34 Abs. 2 LHO hingewiesen, wonach Ausgaben nur soweit geleistet werden dürfen, als sie zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung erforderlich sind. Er hat das Gesundheitsamt aufgefordert, die institutionell geförderten Vorhaben auf eine Fehlbedarfsfinanzierung umzustellen. Dies ist bereits vollzogen.

2.3 Bescheiderteilung und Auszahlung der Zuwendung

- 117 Zuwendungen sollen regelmäßig erst ausgezahlt werden, wenn der Zuwendungsbescheid bestandskräftig geworden ist. Die Zuwendungen dürfen nur insoweit und nicht eher ausgezahlt werden, als sie voraussichtlich innerhalb von zwei Monaten nach Auszahlung für den Verwendungszweck benötigt werden.
- 118 Zwei der durch das Gesundheitsamt institutionell geförderten Träger hatten die Geldleistungen nicht in Teilbeträgen angefordert, sondern lediglich jeweils einen schriftlichen Mittelabruf vorgelegt. Dieser bildete - durch das Fachreferat jeweils mit einem Vermerk über die Höhe der Rate und den Zahlungsrhythmus versehen - letztlich ohne Prüfung des tatsächlichen Bedarfs die Grundlage für einen regelmäßigen Mittelabfluss. Belege für Auszahlungen liegen zwar im Haushaltsreferat des Gesundheitsamts vor, fehlen aber in den Förderakten.
- 119 Nach § 34 Abs. 2 LHO dürfen Auszahlungen nur soweit und nicht eher geleistet werden, als sie zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung erforderlich sind. Für den wirtschaftlichen Einsatz der Haushaltsmittel wäre es erforderlich gewesen, auf Informationen aus regelmäßig begründeten Mittelanforderungen zu bestehen und erst nach unterjähriger Prüfung der Bedarfslage Zahlungen zu veranlassen. Ohne haushaltsmäßige Belege in den Förderakten ist es zudem kaum möglich, Zahlungen und ggf. eingegangene Erstattungen im Fachreferat des Gesundheitsamts nachzuvollziehen.
- 120 Für die institutionelle Förderung enthielten die Bescheide des Gesundheitsamts einen Hinweis auf die gegenseitige Deckungsfähigkeit der Mittel für Personal- und Sachausgaben. Das nutzte ein größerer Träger über mehrere Jahre hinweg dafür, Personalausgaben zu verringern und den Sachaufwand ohne die notwendige Bedarfsanmeldung und Prüfung durch das Gesundheitsamt auszudehnen. Angesichts der personalintensiven Beratungstätigkeit der Zuwendungsempfänger wirft dies die Frage auf, ob inhaltliche Ziele der Förderung und damit der Verwendungszweck gefährdet oder die zugewendeten Mittel für die Personalausstattung zu hoch bemessen waren. Statt von vornherein die gegenseitige Deckung von Personal- und

Sachmitteln zuzulassen, wäre eine Regelung erforderlich gewesen, nach der eine im Verlauf des Jahres veränderte Bedarfslage mit einem Änderungsantrag anzuzeigen ist.

- 121 Die Bescheide des Gesundheitsamts für die institutionelle Förderung enthielten ferner Bestimmungen, die den Zuwendungsnehmern die Bildung von Rücklagen erlaubten. Danach konnten Zuwendungen, die bis zum Abschluss des Haushaltsjahres nicht in voller Höhe in Anspruch genommen worden waren, einer Rücklage zugeführt werden, wenn der Zweck mit geringerem Mitteleinsatz erreicht worden war.
- 122 Ein größerer Träger bildete über Jahre Rücklagen, um sie zur Finanzierung in den Folgejahren geplanter Projekte einzusetzen. Dies verdeutlicht das Risiko, dass Zuwendungsempfänger abweichend von der ursprünglichen Finanzierungsplanung Ausgaben zurückstellen, um in einer der folgenden Förderperioden größeren finanziellen Spielraum zu erlangen.
- 123 Der Rechnungshof hat das Gesundheitsamt aufgefordert, Nebenbestimmungen in den Zuwendungsbescheiden mit dem Ziel zu überarbeiten, eine gegenseitige Deckungsfähigkeit von Personal- und Sachkosten auszuschließen und die Bildung von Rücklagen weitgehend einzuschränken. Er hat ferner gebeten, vor Auszahlungen regelhaft den Bedarf zu prüfen und Zahlungen auch in der Förderakte zu dokumentieren.
- 124 Das Ressort hat den Forderungen des Rechnungshofs entsprochen. Es hat erläutert, eine lückenlose Dokumentation der aufgrund nachgewiesener Bedarfe jeweils geflossenen Zuwendungsbeträge werde möglich, sobald die Schnittstelle vom zur Antragsbearbeitung eingesetzten IT-Verfahren zum Haushaltsverfahren SAP eingerichtet worden sei.

3 Prüfung der Verwendungsnachweise

3.1 Einfache Verwendungsnachweisprüfung

- 125 Die VV-LHO zu § 44 LHO schreiben vor, dass die Bewilligungsbehörde von Zuwendungsempfängerinnen und -empfängern den Nachweis der Verwendung verlangt. Dazu sind ein Sachbericht und ein zahlenmäßiger Nachweis vorzulegen, der die Einnahmen und Ausgaben nach der Gliederung des Finanzierungsplans bzw. des Haushalts- und Wirtschaftsplans summarisch darstellt und Informationen zur Vermögenssituation enthält. Der Zuwendungsgeber kann ergänzende Angaben zum Verwendungsnachweis fordern.



Die Verwendung der Zuwendung ist jährlich zumindest in vereinfachter Form zu prüfen und das Ergebnis zu dokumentieren.

- 126 Das Gesundheitsamt hat es bei der Prüfung der Verwendungsnachweise versäumt,
- für nicht plausible hohe Ausgaben Belege zu verlangen,
 - eine im Antrag angekündigte, aber im Verwendungsnachweis nicht mehr ausgewiesene Förderung durch Dritte zu hinterfragen,
 - zumindest stichprobenhaft Nachweise zu unklaren Ausgaben- sowie Einnahmepositionen erheblichen Umfangs anzufordern und
 - im Falle zu viel gezahlter Mittel bei institutioneller Förderung auf der Zweckbindung zu bestehen, statt der Finanzierung bereits anderweitig geförderter Projekte aus Rücklagen zuzustimmen.
- 127 Es drohen unnötige Ausgaben für die Stadtgemeinde, wenn sowohl für nicht plausible Ausgaben als auch für umfangreiche Einnahmen der Zuwendungsempfängerinnen und -empfänger auf Belege verzichtet wird. Lässt die Verwaltung bei institutionellen Förderungen „projektgebundene Überträge“ zu, kann dies eine nicht dem tatsächlichen Bedarf angepasste Zuwendung zur Folge haben, die dem ursprünglichen Zweck nicht gerecht wird.
- 128 Der Rechnungshof hat das Gesundheitsamt aufgefordert, die festgestellten Versäumnisse abzustellen und insbesondere zwischen institutioneller Förderung und Projektförderung klar zu differenzieren. Ferner hat er gefordert, künftig bei Fehlbedarfsfinanzierung der Bildung von Rücklagen entgegenzuwirken und stattdessen erwirtschaftete Überschüsse einer Förderperiode für den nächsten Förderzeitraum anzurechnen. Außerdem ist es erforderlich, auch bei vereinfachter Prüfung im Falle von Unklarheiten erläuternde Unterlagen anzufordern. Das Ressort hat den Forderungen zugestimmt.

3.2 Weitergehende Verwendungsnachweisprüfung

- 129 Nach den Vorschriften obliegt es der Bewilligungsbehörde, Kriterien für eine stichprobenweise Auswahl vertieft zu prüfender Zwischen- und Verwendungsnachweise sowie den Umfang dieser Prüfung schriftlich festzulegen. Regelungsbedürftig ist z. B. bei wiederkehrenden Zuwendungen ein ange-



messener Prüfungsturnus. Die weitergehende Prüfung erstreckt sich auch auf Belegprüfungen und Erfolgskontrollen.

- 130 Das Gesundheitsamt und das Ressort haben die Verwendung der Mittel jedoch durchgehend nur vereinfacht geprüft. Inhaltliche Regelungen und ein Turnus für weitergehende Prüfungen sind bisher nicht festgelegt worden.
- 131 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, Regelungen für weitergehende Verwendungsnachweisprüfungen zu treffen. Er hat empfohlen, diese Prüfungen nicht bei der für den Zuwendungsbescheid inhaltlich zuständigen Stelle anzusiedeln. Das Ressort hat zugesagt, die Anforderungen an weitergehende Verwendungsnachweisprüfungen organisatorisch umzusetzen.





Verkehr

Erschließungsbeiträge

Mit pauschalisierten Erschließungsbeiträgen ließe sich Verwaltungsaufwand verringern.

- 132 Zu einer Erschließungsanlage gehören eine Straße und z. B. Kanalisation und Beleuchtung. Für die erstmalige Herstellung einer Erschließungsanlage erheben die Gemeinden nach dem Baugesetzbuch (BauGB) Erschließungsbeiträge, die entweder nach den tatsächlich entstandenen Kosten oder nach Einheitsätzen festgesetzt werden können.
- 133 Wenn die Stadt nicht selbst erschließt, sondern mit einem Vorhabenträger einen Erschließungsvertrag eingeht, entstehen ihr keine Kosten für die Herichtung der Anlage. Bremen erhebt dann keine Erschließungsbeiträge. Der Vorhabenträger führt die Erschließung durch und übernimmt die Kosten. Diese refinanziert er über privatrechtliche Kostenerstattungsvereinbarungen mit den Eigentümerinnen und Eigentümern der anliegenden Grundstücke oder, sofern er selbst Grundstückseigentümer ist, über den Weiterverkauf der erschlossenen Grundstücke.
- 134 Sofern Bremen selbst erschließt, erhebt das Amt für Straßen und Verkehr (ASV) die Beiträge. Im Mittelwert der vergangenen fünf Jahre beliefen sich die jährlichen Einnahmen auf rd. 1,1 Mio. €. Sie ergänzen als zweckgebundene Einnahmen die Mittel für den Straßenbau.
- 135 In Bremen werden die Erschließungsbeiträge nach Fertigstellung der Erschließungsanlage aus den tatsächlich entstandenen Baukosten herausgerechnet. Dazu ist es erforderlich, jede einzelne Position aller Schlussrechnungen auf ihre Beitragsrelevanz hin zu überprüfen und den zu berücksichtigenden Betrag zu ermitteln. Von der anschließend errechneten Gesamtsumme trägt die Stadt 10 %, auf die Beitragspflichtigen werden 90 % verteilt. Dieses Vorgehen ist sehr aufwendig.
- 136 Bei einer Festsetzung des Erschließungsbeitrags mittels Einheitsätzen werden hingegen die zuvor definierten durchschnittlich anfallenden Kosten pro Abrechnungseinheit herangezogen, z. B. pro Quadratmeter Straßenfläche einer bestimmten Kategorie. Dabei können u. a. Einheitsätze für die Teileinrichtungen Fahrbahn, Parkfläche, Geh- und Radwege bestimmt werden, ebenso für Bäume oder Beleuchtung.



- 137 Es hätte Vorteile, Erschließungsbeiträge nach Einheitssätzen festzusetzen: So müssten die Kosten nicht aufwendig aus den tatsächlichen Baukosten herausgerechnet werden, Fehlerquellen würden dadurch minimiert. Außerdem könnten die Erschließungsbeiträge zu einem erheblich früheren Zeitpunkt als zurzeit geltend gemacht und eingenommen werden, weil dies unabhängig von der Abrechnung der Baumaßnahme möglich wäre.
- 138 Allerdings müssten zunächst die verschiedenen Einheitssätze festgelegt werden. Dadurch entstünde einmaliger Aufwand. Da anschließend die Erschließungsbeiträge mit erheblich weniger Aufwand als bisher festgesetzt werden könnten, hält der Rechnungshof es für erforderlich, eine Umstellung auf Einheitssätze zu prüfen. Diese Prüfung bietet sich auch deshalb an, weil die Beitragserhebung künftig ohnehin mit weniger Personal durchgeführt werden soll.
- 139 Das aufsichtführende Verkehrsressort geht davon aus, dass Beitragspflichtige die nach den tatsächlichen Baukosten ermittelten Erschließungsbeiträge eher akzeptieren dürften als Einheitssätze. Ob angesichts der abzusehenden personellen Einsparungen dennoch von der bisherigen Praxis abgewichen werden sollte, werde das Ressort prüfen. Dabei werde ermittelt, ob Einheitssätze zu einer Einnahmeerhöhung bei geringerem Personaleinsatz führen könnten. Diese Prüfung sollte im Oktober 2017 beginnen und im Laufe des Jahres 2018 beendet werden. Alternativ zur manuellen Berechnung der Erschließungsbeiträge werde das Ressort auch die Möglichkeit der Beitragserhebung mittels eines rechnergestützten Programms untersuchen.



Arbeit, Soziales und Finanzen

Joboffensive im Jobcenter Bremen

Drohen Projekte gesetzte Ziele zu verfehlen, sind konkrete Maßnahmen notwendig, um Zielabweichungen möglichst in Grenzen zu halten.

Sollen Vorhaben, die Mehrausgaben auslösen, nach einer Projektphase dauerhaft fortgesetzt werden, sind Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und begleitende Erfolgskontrollen auf aktueller Datengrundlage erforderlich.

1 Rahmenbedingungen des Projekts Joboffensive

- 140 Das Jobcenter Bremen ist eine gemeinsame Einrichtung der Bundesagentur für Arbeit und der Stadtgemeinde Bremen. Es betreut nach dem Sozialgesetzbuch (SGB) Zweites Buch (II) - Grundsicherung für Arbeitssuchende - erwerbsfähige Leistungsberechtigte sowie Personen, die mit ihnen in Bedarfsgemeinschaft leben und sichert deren Lebensunterhalt. In Arbeitsvermittlungsteams sind Integrationsfachkräfte dafür zuständig, die Eingliederung erwerbsfähiger Leistungsberechtigter in Arbeit zu fördern und so deren Hilfebedürftigkeit zu verringern oder sogar zu beenden. In Leistungsabteilungen werden u. a. Regelbedarf, Mehrbedarfe und Kosten der Unterkunft berechnet und ausgezahlt.
- 141 Die Bundesagentur und die Kommunen übernehmen nach § 6 Abs. 1 SGB II jeweils den Teil der Leistungen, für den sie gesetzlich zuständig sind.
- 142 Das Personal des Jobcenters wird anteilig von beiden Trägern in die gemeinsame Einrichtung eingebracht. Alle entstehenden Ausgaben für den Betrieb des Jobcenters, wie Personal- und Sachkosten, werden im sog. Verwaltungskostenbudget zusammengefasst. Gesetzlich festgelegt trägt der Bund davon 84,8 %, während die Stadtgemeinde den restlichen Anteil von 15,2 % finanziert.
- 143 Entscheidungen auch über organisatorische oder personalwirtschaftliche Angelegenheiten des Jobcenters trifft die Trägerversammlung, die paritätisch mit Vertreterinnen und Vertretern der Bundesagentur für Arbeit und des kommunalen Trägers besetzt ist. Die Stadtgemeinde wird vom Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen, der Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport (Sozialressort) und der Senatorin für Finanzen vertreten.

2 Projekt Joboffensive

- 144 Wie viele andere Jobcenter im Bundesgebiet plante auch das Jobcenter Bremen im Jahr 2012 ein Modellprojekt, dessen Ziel es war, mithilfe erhöhten Personaleinsatzes mehr erwerbsfähige Leistungsberechtigte möglichst nachhaltig in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Damit sollten u. a. die Zahl erwerbsfähiger Leistungsberechtigter gesenkt und die kommunalen Leistungen nach dem SGB II reduziert werden.
- 145 Im Mittelpunkt des Projekts standen vor allem sog. marktnahe Leistungsberechtigte mit guten Vermittlungschancen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt, für die spezielle Teams der Arbeitsvermittlung vorgesehen waren. Leistungsberechtigte mit höherem Förderbedarf sollten weiterhin von sog. Basisteams betreut werden.
- 146 Für das Projekt Joboffensive reduzierten die Träger den für die Personalbedarfsermittlung im Regelfall zugrunde zu legenden Betreuungsumfang einer Integrationsfachkraft von ursprünglich 150 Leistungsberechtigten auf 100 Leistungsberechtigte, die als marktnah eingestuft worden waren. Ausgehend davon errechnete das Jobcenter einen projektbezogenen Personalbedarf von 77 Vollzeiteneinheiten (VZE), die von Stammkräften und zusätzlich von 41 neuen, befristet eingestellten Beschäftigten besetzt wurden.
- 147 Die Träger des Jobcenters untersuchten im Vorfeld des Projekts die Wirtschaftlichkeit der Joboffensive. Für den Projektzeitraum in den Jahren 2013 und 2014 veranschlagten sie Gesamtausgaben von 5,8 Mio. €. Hieraus ergab sich ein von der Stadtgemeinde zu tragender kommunaler Finanzierungsanteil von rd. 882 T€ - mithin rd. 441 T€ jährlich.
- 148 Das Jobcenter legte das Ziel fest, jährlich zusätzlich, d. h. über die sog. Basisintegrationen hinaus, 1.167 Personen in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Das Jobcenter berücksichtigte dabei einen Abschlag für Qualifizierungs- und Einarbeitungszeiten sowie organisatorische Prozesse, die sich einspielen mussten.
- 149 Der kommunale Träger ging davon aus, dass die erwartete verbesserte Eingliederung in den Arbeitsmarkt zu einer geringeren Zahl Leistungsberechtigter führen würde. Damit einhergehende Minderausgaben für die kommunal zu tragenden Kosten u. a. für Unterkunft und Heizung sollten nicht nur die Mehrausgaben für das zusätzliche Personal refinanzieren. Sie sollten auch zu einer Reduzierung der kommunalen Gesamtausgaben im Jobcenter beitragen. Den zu erwartenden auf die Kommune entfallenden

Kosten standen nach diesen Berechnungen prognostizierte Einsparungen von bis zu rd. 3,5 Mio. € für den zweijährigen Projektzeitraum gegenüber. Auf Basis dieser Wirtschaftlichkeitsbetrachtung stimmten Trägerversammlung, Senat sowie Haushalts- und Finanzausschuss im Herbst 2012 dem auf zwei Jahre befristeten Projekt zu.

- 150 Zur Umsetzung des Projekts Joboffensive veränderte das Jobcenter zu Beginn des Jahres 2013 umfassend die Organisation sowohl der Arbeitsvermittlungsteams als auch der Geschäftsprozesse.
- 151 Die Träger vereinbarten eine engmaschige Begleitung und ein umfangreiches Controlling des Projekts. Eine Steuerungsgruppe unter Beteiligung beider Träger des Jobcenters sollte über ggf. erforderliche Steuerungsmaßnahmen entscheiden.
- 152 Das Controlling zur Zielerreichung des Projekts erstreckte sich im Wesentlichen auf das Gesamtergebnis des Jobcenters. Es wies sowohl die Zahl sog. Basisintegrationen aus, die das Jobcenter auch ohne zusätzliches Personal hätte erreichen sollen, als auch die Zahl zusätzlicher Integrationen aufgrund des Projekts. Daneben dienten verschiedene Kennzahlen zur Beurteilung weiterer Effekte, die ebenso auf den besonderen Modellansatz des Projekts zurückzuführen waren, z. B. die verbesserte Integration Alleinerziehender oder Langzeitleistungsbeziehender.
- 153 Für das Jahr 2013 bilanzierte der kommunale Träger in einer Vorlage für die beteiligten Deputationen insgesamt 312 zusätzliche Integrationen. Das Ziel von 1.167 zusätzlichen Integrationen (s. Tz. 148) wurde nicht erreicht. Der kommunale Träger führte dies u. a. auf die nicht erwartete ungünstige konjunkturelle Entwicklung und die umfangreichen projektbedingten Umstrukturierungen innerhalb des Jobcenters zurück. Eine Refinanzierung der eingesetzten kommunalen Mittel gelang im ersten Projektjahr nicht. Statt mit dem angestrebten positiven Projektergebnis von rd. 1,7 Mio. € schloss es mit einem rechnerischen Defizit von rd. 16 T€ ab.
- 154 Für das zweite Projektjahr konnten Ende 2014 auf der Grundlage zu diesem Zeitpunkt vorliegender Daten 487 zusätzliche Integrationen als gesichert verzeichnet werden. Der kommunale Träger ging jedoch davon aus, dass durch organisatorisch bedingte Nacherfassungen - basierend auf einer Schätzung des Jobcenters - mindestens 736 Integrationen gelungen waren.
- 155 Damit erreichte das Jobcenter nach Berechnungen der Träger mindestens eine Refinanzierung der eingesetzten Mittel von rd. 882 T€. Diesem Wert lag die gesicherte Zahl von 487 zusätzlichen Integrationen zugrunde. Darüber

hinaus ergaben sich je nach angenommener Zahl weiterer Integrationserfolge zusätzliche Einsparungen zwischen rd. 222 T€ und rd. 1,7 Mio. €. Das ursprüngliche Ziel, im Ergebnis insgesamt rd. 2,6 Mio. € im Projektzeitraum einzusparen, konnte das Jobcenter jedoch nicht erreichen.

- 156 Schon in der Trägerversammlung im Dezember 2013 hatte der kommunale Träger - insbesondere durch den Vertreter des Sozialressorts - den Verlauf und das absehbare Gesamtergebnis des ersten Projektjahres kritisch beurteilt. Er hatte verdeutlicht, dass für die Stadtgemeinde eine Teilerfüllung der Ziele nicht ausreichend sei. Die Trägerversammlung nahm den Controllingbericht des Jobcenters zur Kenntnis. Sie beschloss einvernehmlich, u. a. die angestrebte Betreuungsrelation zu erreichen und die zeitnahe Erfassung erfolgreicher Integrationen zu verbessern. Aus den Vorlagen und Protokollen ist jedoch nicht zu entnehmen, welche über die bereits vorhandenen Vorgaben an das Jobcenter hinausgehenden Maßnahmen vorgeschlagen worden sind, um die gesetzten Zielwerte möglichst zu erreichen.
- 157 Das ursprüngliche Ziel, jährlich 1.167 erwerbsfähige Leistungsberechtigte zusätzlich zu integrieren, wurde nicht erreicht. Dennoch zog der kommunale Träger angesichts verbesserter Integrationsarbeit und im Saldo gelungener Refinanzierung der eingesetzten Mittel (s. Tz. 153 ff.) im März 2015 eine positive Bilanz des Projekts.
- 158 Zwar ist die Steigerung der Zahl der in den Arbeitsmarkt integrierten erwerbsfähigen Leistungsberechtigten genauso als Erfolg zu bewerten wie die über die gesamte Projektdauer gelungene Refinanzierung der eingesetzten Mittel. Das darf jedoch nicht den Blick darauf verstellen, dass die ursprünglich gesetzten Ziele nicht erreicht worden sind. Angesichts der früh erkannten Gefahr einer Zielverfehlung hätte es für eine optimale Steuerung weitergehender Maßnahmen des kommunalen Trägers bedurft. Er formulierte in Trägerversammlungen zwar mehrfach seine Befürchtungen, die gesetzten Ziele würden nicht erreicht werden. Es wäre jedoch notwendig gewesen, die Planung und Umsetzung notwendiger Maßnahmen zur Gegensteuerung stärker zu beeinflussen, um die ursprünglich gesetzten Erwartungen doch noch zu erfüllen oder ihnen zumindest näher zu kommen. So hätte es sich angeboten, das Jobcenter zu bitten, ergänzend zu den vorgelegten Berichten aufgetretene Probleme konkret darzustellen, zu analysieren und daraus praxisorientierte Lösungsvorschläge zu entwickeln. Das Jobcenter hätte beispielsweise einen Schwerpunkt für die intensiverte Vermittlung auf Fälle mit vergleichsweise hohem Einsparpotenzial für Bremen legen können.

- 159 Der Rechnungshof hat die beteiligten Ressorts daher gebeten, bei vergleichbaren künftigen Projekten definierte Ziele insbesondere mit Blick auf die kommunalen Interessen konsequenter zu verfolgen. Wenn absehbar ist, dass vereinbarte Ziele nicht erreicht werden können, ist es geboten, sie auf eine realistische Größenordnung anzupassen. Drohen Zielabweichungen, die noch zu verhindern sind, ist es notwendig, zeitnah umzusteuern.
- 160 Der kommunale Träger hat in seiner zwischen den beteiligten Ressorts abgestimmten Stellungnahme entgegnet, die vom Rechnungshof geäußerte Kritik an der Begleitung des Projekts sei nicht nachvollziehbar. Zielwerte seien bewusst nicht angepasst worden, um den Erwartungshorizont gegenüber dem Jobcenter nicht zu relativieren. Eine kritische Entwicklung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt habe - genauso wie in anderen Jobcentern - die Zielerreichung ungünstig beeinflusst.
- 161 Der Rechnungshof bleibt bei seiner Bewertung. Angesichts der nicht unerheblichen kommunalen Ausgaben für zusätzliches Personal und der angespannten Haushaltslage Bremens hätten die Ziele nachdrücklicher verfolgt werden müssen, um die angestrebten Minderausgaben von insgesamt rd. 2,6 Mio. € zu erreichen.

3 Verstetigung des Projektansatzes

- 162 Um nach Auslaufen der Projektphase den Erfolg der Joboffensive fortzusetzen und die damit zusammenhängende Neuorganisation (s. Tz. 150) für die Integrationsarbeit weiterhin zu nutzen, entschieden die Träger, das bisherige Projekt als intensiviertere Vermittlung ab dem Jahr 2015 mit verringertem Personalbestand von insgesamt 65 VZE zu verstetigen. Die Stellen sollten wie bisher mit Stammkräften und nunmehr 29 zusätzlichen Kräften - zehn davon befristet für das Jahr 2015 - besetzt werden. Der damit verbundene Personalzuwachs war über den kommunalen Finanzierungsanteil (s. Tz. 142) abzusichern.
- 163 Der kommunale Träger berechnete hierfür zu erwartende Mehrausgaben von rd. 332 T€ für das Jahr 2015 sowie von jährlich rd. 218 T€ ab dem Jahr 2016. Nach den Erfahrungen des Projekts ging er von einer Refinanzierung der Mehrausgaben durch eine Verringerung der Ausgabensteigerung bei den kommunalen Leistungen zur Existenzsicherung nach dem SGB II aus.
- 164 Entgegen der gegenüber den beteiligten Deputationen erklärten Absicht wurden die zehn auf das Jahr 2015 befristeten Kräfte auch im Jahr 2016 in der intensivierten Vermittlung eingesetzt. Ohne die Deputationen erneut

zu befassen, wurde das Stellensoll für die intensivierte Vermittlung zum Januar 2016 nicht wie geplant auf insgesamt 55 VZE abgesenkt. Im Ergebnis entsteht der Stadtgemeinde ein höherer kommunaler Finanzierungsbedarf, als ursprünglich veranschlagt.

- 165 Obwohl die gesetzten Ziele in den Projektjahren 2013 und 2014 nicht vollständig erreicht worden waren, überprüfte der kommunale Träger die Wirtschaftlichkeit der verstetigten intensivierten Vermittlung nicht auf Grundlage der im Projekt erzielten Ergebnisse. Auf aktualisierten Zielsetzungen basierende begleitende Erfolgskontrollen als dauerhaftes Instrument veranlasste er zum Zeitpunkt der Entscheidung für die Verstetigung des Projekts ebenso wenig wie Personalbedarfsermittlungen. Für aktualisierte Analysen hätte sich z. B. der Bestand marktnaher Kundinnen und Kunden (s. Tz. 145) nach Abschluss der Projektphase angeboten.
- 166 Ziele oder Maßnahmen, die einen dauerhaften Erfolg der Verstetigung messbar machen bzw. fördern können, vereinbarte der kommunale Träger mit dem Jobcenter nicht. Das umfangreiche Controlling der Projektphase wurde in das allgemeine Controlling des Jobcenters aufgenommen.
- 167 Um positive Effekte des ehemaligen Projektansatzes in der Verstetigungsphase nachzuhalten und die Resultate möglichst noch zu verbessern, sind jedoch weiterhin Zielsetzungen und Steuerung durch den kommunalen Träger erforderlich. Dazu gehört die Prognose zur voraussichtlichen Fallzahlentwicklung in der intensivierten Vermittlung genauso wie der daraus resultierende Personalbedarf.
- 168 Erfolgskontrollen ermöglichen es, auf belastbarer Datengrundlage die in der intensivierten Vermittlung eingesetzten Personalressourcen anzupassen oder Organisationsstrukturen zu verändern. Dies ist schon deshalb geboten, weil nicht auszuschließen ist, dass sich die Zahl marktnaher Kundinnen und Kunden im Laufe der Zeit verändert. Soll die Beschlusslage zum Personalumfang in der intensivierten Vermittlung, z. B. auf Basis aktueller Bestandsdaten marktnaher Kundinnen und Kunden, verändert werden, ist es notwendig, dies zu begründen und durch aktualisierte Beschlüsse der Gremien abzusichern.
- 169 Der Rechnungshof hat den kommunalen Träger deshalb gebeten, die Wirtschaftlichkeit der intensivierten Vermittlung neu zu betrachten, die Grundlage für Erfolgskontrollen zu schaffen, den Personalbedarf zu ermitteln und die Deputationen erneut zu befassen.

- 170 Der kommunale Träger hat ausgeführt, er habe nicht angekündigt, ab dem Jahr 2016 die zehn ursprünglich befristet eingesetzten Kräfte in der intensivierten Vermittlung abzubauen. Wegen zwischenzeitlicher Veränderungen der Kundenstruktur des Jobcenters sei es notwendig gewesen, bereits eingearbeitete Kräfte zu binden. Die intensivierte Vermittlung würde zudem weiterhin fortlaufend einem Controlling unterzogen. Sinnvollerweise sei jedoch die Differenzierung in Basisintegrationen und zusätzliche Integrationen grundsätzlich aufgehoben worden. Die Integrationserfolge der intensivierten Vermittlung seien gleichwohl weiterhin gesondert auswertbar. Abhängig vom Ergebnis der geplanten Evaluation zur Ausweitung des ehemaligen Projekts der Joboffensive auf Bundesebene könne eine erneute Befassung der beteiligten Deputationen notwendig werden.
- 171 Der Rechnungshof teilt die Auffassung des kommunalen Trägers nicht. Nach den Deputationsvorlagen und Berechnungen des veranschlagten kommunalen Finanzierungsanteils (s. Tz. 163) war für das Jahr 2016 eine weitere Reduzierung der eingesetzten Kräfte geplant. Dies bildet sich auch im nach wie vor gesondert im Haushalt veranschlagten und im Jahresverlauf 2016 abgerechneten kommunalen Finanzierungsanteil für die Verstetigung des ehemaligen Projekts ab. Es bleibt notwendig, die getroffenen Beschlüsse zum Stellenumfang der intensivierten Vermittlung neu zu bewerten und ggf. durch veränderte Beschlüsse abzusichern.





Rechnungshof
der Freien Hansestadt Bremen



Bremen, den 16. Februar 2017

Sokol

Meyer-Stender

Dr. Brockmüller

Dr. Otten