BREMISCHE BÜRGERSCHAFT **Drucksache 18 / 548 S**
Stadtbürgerschaft
18. Wahlperiode

Veröffentlicht am 30. April 2014

Jahresbericht 2014

Freie Hansestadt Bremen

- Stadt -

Rechnungshof
der Freien Hansestadt Bremen

Inhaltsverzeichnis

		Seite
	Abkürzungsverzeichnis	3
	Vorbemerkungen	5
I	**Haushalt 2012**	
	Haushaltsgesetz einschließlich Haushaltsplan und Haushaltsrechnung 2012	7
II	**Aktuelle Haushaltslage**	
	Schulden, Steuern und Zinsen	17
III	**Prüfungsergebnisse**	
	Sport	
	Zuwendungen an die Bremer Bäder GmbH	21
	Soziales	
	Zentrale Fachstelle Wohnen	33
	Schuldenberatung	43
	Erstausstattungen in der Grundsicherung	53
	Bestattungskosten	59
	Jugend	
	Einführung des Kindertagesstätten-Verwaltungsprogramms [Ki-ON]	65
	Jugend, Finanzen	
	Baumaßnahmen für Kinderbetreuungsplätze	69
	Umwelt	
	Straßenbäume in Bremen	75

Bau

Planung von Wohnbauflächen an der Diedrich-Wilkens-Straße 79

Finanzen, Bildung

Neubau einer Mensa für eine Ganztagsschule 89

Abkürzungsverzeichnis

AfSD	Amt für Soziale Dienste
BgA	Betrieb gewerblicher Art
Brem.GBl.	Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen
BremPolG	Bremisches Polizeigesetz
BZP	Baufachtechnische Zuwendungsprüfung
Drs.	Drucksache
ES-Bau	Entscheidungsunterlage Bau
EW-Bau	Entwurfsunterlage Bau
HaFA	Haushalts- und Finanzausschüsse - Land und Stadt
HG	Haushaltsgesetz der Freien Hansestadt Bremen
IB	Immobilien Bremen, Anstalt des öffentlichen Rechts
Kita	Kindertagesstätte
LHO	Landeshaushaltsordnung
LV	Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen
RLBau	Richtlinien für die Planung und Durchführung von Bauaufgaben
SGB	Sozialgesetzbuch
T€	Tausend Euro
Tz.	Textziffer
VOL/A	Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen - Teil A
VV-LHO	Verwaltungsvorschriften zur Haushaltsordnung der Freien Hansestadt Bremen
ZFW	Zentrale Fachstelle Wohnen

Vorbemerkungen

1 Gegenstand des Jahresberichts

1 Der Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen prüft und überwacht nach Art. 133a Abs. 1 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen (LV) nicht nur die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes, sondern nach § 88 Abs. 1 i. V. m. § 118 Abs. 1 der Haushaltsordnung der Freien Hansestadt Bremen (LHO) auch die der Stadtgemeinde einschließlich ihrer Sondervermögen und Betriebe. Das Ergebnis seiner Prüfungen fasst er jährlich in getrennten Berichten für die Bremische Bürgerschaft (Landtag) und die Stadtbürgerschaft zusammen. Die Berichte leitet er dem Parlament und gleichzeitig dem Senat zu (§ 97 Abs. 1 LHO). Auf der Grundlage der Haushaltsrechnung und dieses Berichts beschließt die Stadtbürgerschaft über die Entlastung des auch für die Stadtgemeinde zuständigen Senats.

2 Der vorliegende Jahresbericht über die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Stadt befasst sich vor allem mit Bemerkungen zum Haushaltsjahr 2012. Soweit der Jahresbericht nach § 97 Abs. 5 LHO auch Feststellungen enthält, die andere Haushaltsjahre betreffen, sind sie kenntlich gemacht. Der Rechnungshof geht im Abschnitt „Haushalt 2012“ grundsätzlich nur auf Sachverhalte ein, die nicht bereits in veröffentlichten Abschlussunterlagen für das Haushaltsjahr 2012 dargestellt worden sind.

3 Die Ausführungen unter Tz. 3 bis Tz. 8 im gleichzeitig vorgelegten Jahresbericht 2014 - Land - über die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung und der Haushaltsrechnung 2012 der Freien Hansestadt Bremen (Land) gelten auch für diesen Bericht. Zum Personalhaushalt der Stadt verweist der Rechnungshof auf die Ausführungen im Jahresbericht 2014 - Land -, Abschnitt V.

4 Der vorliegende Bericht gibt den Beratungsstand vom 2. April 2014 wieder.

2 Entlastung des Senats für die Haushaltsjahre 2010 und 2011

5 Die Bremische Bürgerschaft hat den Senat nach § 114 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. § 118 Abs. 1 LHO für das Haushaltsjahr 2010 am 16. April 2013 entlastet (Beschluss der Stadtbürgerschaft Drs. 18/308 S). Für das Haushaltsjahr 2011 hat die Bürgerschaft den Senat in der Sitzung am 25. März 2014 entlastet (Beschluss der Stadtbürgerschaft Drs. 18/444 S).

I Haushalt 2012

Haushaltsgesetz einschließlich Haushaltsplan und Haushaltsrechnung 2012

1 Haushaltsgesetz einschließlich Haushaltsplan

6 Die Stadtbürgerschaft hat den Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2012 mit dem Haushaltsgesetz (HG) der Freien Hansestadt Bremen (Stadtgemeinde) vom 15. Mai 2012 beschlossen (Brem.GBl. S. 209). Er ist in Einnahme und Ausgabe auf 3.661.581.700 € festgestellt worden. Im Vorjahr hatte der Haushalt ein Volumen von 3.702.855.440 €.

7 Das für den Personalhaushalt ausgewiesene Stellenvolumen ist auf 6.805 festgesetzt worden. Damit ist es um neun Stellen niedriger kalkuliert worden als im Vorjahr. Der Stellenindex, der die durchschnittliche Entgelt- und Besoldungsgruppe der besetzten Stellen 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 2012 sah in § 13 Abs. 1 Nr. 1 vor, dass das Finanzressort Kredite bis zur Höhe von 1.565.690.610 € aufnehmen durfte. Für das Haushaltsjahr 2011 belief sich die Kreditermächtigung auf 1.870.750.460 €.

2 Einhaltung der Kreditaufnahmegrenze

9 Einnahmen aus Krediten dürfen nach Art. 131a Satz 2 LV und inhaltlich gleich nach § 18 Abs. 1 Halbsatz 1 LHO die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten (vgl. Jahresbericht - Land - 2014, Tz. 18).

10 Die Kreditaufnahmegrenze ist bei der Haushaltsaufstellung für das Jahr 2012 überschritten worden. Die Daten für die Berechnung der Kreditaufnahmegrenze hat der Rechnungshof dem Haushaltsplan entnommen. Das Ergebnis ist in der folgenden Tabelle für das Land und die Stadtgemeinde Bremen dargestellt. Die Gesamtsumme ist bereinigt um die Einnahmen und Ausgaben der beiden Gebietskörperschaften untereinander.

Kreditaufnahmegrenze und Überschreitung, Haushaltsplan 2012, in T€, gerundet				
Pos.		**Land**	**Stadt-gemeinde**	**Zusammen (bereinigt)**
1	Investitionsausgaben (brutto)	336.130	216.415	460.430
2	abzüglich Investitionseinnahmen	96.575	80.984	85.444
3	Nettoinvestition	239.555	135.431	374.986
4	Nettokreditaufnahme	228.525	290.691	519.216
5	Überschreitung (Pos. 4 abzüglich Pos. 3)	-11.030	155.260	144.230

11 Danach ist die Kreditaufnahmegrenze bei einem Vergleich der Nettoinvestition mit der Nettokreditaufnahme beim Land um rd. 11 Mio. € unterschritten und für die Stadt um rd. 155,3 Mio. € überschritten worden. Werden beide Haushalte zusammen betrachtet, hat sich bei der Haushaltsaufstellung, bereinigt um die gegenseitigen Zahlungsströme, eine Überschreitung der Kreditaufnahmegrenze von rd. 144,2 Mio. € ergeben.

12 Bei seiner Berechnung bezieht der Rechnungshof - anders als das Finanzressort - die Kreditaufnahmen beim Bund und bei anderen Gebietskörperschaften (Obergruppe 31 des Gruppierungsplans) sowie die Tilgungen darauf (Obergruppe 58) ein. Für die Höhe der Schulden macht es keinen Unterschied, ob Bremen Kredite bei Banken, beim Bund oder bei anderen Gebietskörperschaften aufnimmt oder tilgt. Der Rechnungshof hat deshalb 5 Mio. € Tilgungen der Obergruppe 58 bei der Berechnung für das Land Bremen einbezogen. Kreditaufnahmen der Obergruppe 31 hat es nicht gegeben. Die Berechnungsweise des Finanzressorts und die des Rechnungshofs haben zu unwesentlich unterschiedlichen Überschreitungsbeträgen geführt.

13 Die nachfolgende Tabelle zeigt die Nettoinvestition und die Nettokreditaufnahme zum Jahresende 2012 auf:

Vergleich der Nettoinvestition mit der Nettokreditaufnahme zum Jahresabschluss 2012, in T€, gerundet				
Pos.		**Land**	**Stadt-gemeinde**	**Zusammen (bereinigt)**
1	Investitionsausgaben (brutto)	337.910	233.247	467.037
2	abzüglich Investitionseinnahmen	109.313	96.184	101.376
3	Nettoinvestition	228.597	137.063	365.660
4	Nettokreditaufnahme	146.974	313.812	460.786
5	Überschreitung (Pos. 4 abzüglich Pos. 3)	-81.623	176.749	95.126

14 Wie der Vergleich der beiden vorherigen Tabellen zeigt, hat sich im Vollzug der Haushalte von Land und Stadt zusammen eine deutlich geringere Überschreitung der Kreditaufnahmegrenze ergeben als bei der Haushaltsaufstellung geplant.

15 Für das Land ist die Kreditaufnahmegrenze bei einem Vergleich der Nettoinvestition mit der Nettokreditaufnahme um rd. 81,6 Mio. € unterschritten und für die Stadt um rd. 176,7 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. 95,1 Mio. € ergeben. Bei dieser Berechnung hat der Rechnungshof 6.975.378,98 € Tilgungen der Obergruppe 58 für das Land Bremen einbezogen. Die im Vergleich zwischen Haushaltsaufstellung und Haushaltsvollzug geringere Überschreitung ist hauptsächlich auf das niedrige Zinsniveau und auf Steuermehreinnahmen zurückzuführen, nicht in erster Linie auf Sparanstrengungen.

3 Haushaltsrechnung

16 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 2012 durch Mitteilung vom 17. Dezember 2013 (Drs. 18/489 S) der Stadtbürgerschaft vorgelegt und erläutert.

17 Wie in der Vergangenheit ist auch die Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2012 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.

18 Die Haushaltsrechnung enthält u. a. einen Haushaltsabschluss in Form eines Ist-Abschlusses nach § 25 Abs. 1 LHO. Darin enthalten ist 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.

19 Der Senat hat der Stadtbürgerschaft mit der Haushaltsrechnung 2012 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,
- 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 für 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).

20 Die Haushaltsrechnung enthält auf Seite 61 (Anlage 3) den Vermögensnachweis zum 31. Dezember 2012. Damit wird nach § 73 LHO ein Nachweis über das Vermögen und die Schulden der Stadtgemeinde erbracht, der der Bremischen Bürgerschaft und dem Rechnungshof nach § 86 LHO zusammen mit der Haushaltsrechnung im Dezember 2013 vorgelegt worden ist.

21 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. 62 ff., Anlage 3). Darüber hinaus liegen dem Rechnungshof weitergehende Unterlagen zum Vermögensnachweis vor.

4 Haushaltsreste und Rücklagen

22 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 28. Februar 2013 zur Abrechnung der Produktplanhaushalte 2012 (Vorlage 18/263 L, zugleich 18/304 S) dargestellt, wie sich Verlustvorträge, Rücklagen und Reste seit dem Haushaltsjahr 2008 entwickelt haben. Der Rechnungshof gibt diese Abrechnung in verkürzter Form wieder. Er hat dabei das Jahr 2007 einbezogen. Die folgende Tabelle zeigt, wie sich die jeweiligen Abrechnungsergebnisse bei den Verlustvorträgen, Rücklagen und Resten entwickelt haben:

Abrechnung der Haushalte - Land und Stadtgemeinde (ohne Sonderhaushalte) - Verlustvorträge, Rücklagen, Reste seit dem Haushaltsjahr 2007 - in Mio. €, gerundet								
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Veränderung zum Vorjahr	
Verlustvorträge	5,5	10,7	12,3	-6,6	8,1	15,0	6,9	85,2 %
Rücklagen/Reste insgesamt	99,1	92,8	102,9	106,0	110,4	111,8	1,5	1,3 %
Allg. Budgetrücklage	8,5	4,8	1,3	3,0	5,0	2,4	-2,6	-52,8 %
Altersteilzeitrücklage	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	---
Ausgabereste	28,9	40,6	40,0	35,3	43,1	55,4	12,2	28,4 %
Investive Rücklagen	48,2	43,1	58,2	50,4	51,0	49,7	-1,3	-2,6 %
Sonderrücklagen	13,0	4,2	3,4	17,3	11,3	4,4	-6,8	-60,8 %

23 Aus der Tabelle geht hervor, dass mit Abschluss der Haushalte 2012 - insbesondere aufgrund nicht realisierter Einnahmen für die Finanzierung des Programms Europäischer Sozialfonds durch die Europäische Union - Verlustvorträge in Höhe von insgesamt rd. 15 Mio. € festgestellt und in das Folgejahr übertragen worden sind. Die Höhe der gebildeten Rücklagen und der übertragenen Reste insgesamt hat rd. 111,8 Mio. € betragen.

24 Unter den Rücklagen und Resten sind Ausgabereste von rd. 55,4 Mio. €, investive Rücklagen von rd. 49,7 Mio. € sowie Sonderrücklagen in Höhe von rd. 4,4 Mio. €, z. B. aufgrund von Mehreinnahmen aus Vorschusszahlungen der Europäischen Union aus dem Programm Europäischer Fonds für regionale Entwicklung. 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 neben den Haushaltsanschlägen in Anspruch genommen werden. Allerdings ist dann sicherzustellen, dass ein gleich hoher Betrag aus einem Haushaltsanschlag an anderer Stelle nicht ausgegeben wird, um den mit dem Bund vereinbarten strukturellen Finanzierungssaldo aus der Verwaltungsvereinbarung einzuhalten.

5 Übereinstimmung zwischen Haushaltsrechnung und Büchern

25 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 2012 und die in den Büchern der Kasse aufgeführten Beträge stimmen - soweit der Rechnungshof sie geprüft hat - überein. Soweit bei fachressortbezogenen Prüfungen Einnahmen und Ausgaben nicht ordnungsgemäß belegt waren, hat der Rechnungshof mit der jeweils geprüften Dienststelle vereinbart, wie diese Mängel zu beheben sind.

6 Kassen- und rechnungsmäßiges Ergebnis

26 Der Abschluss des bremischen Stadthaushalts für das Haushaltsjahr 2012 ist auf Seite 46 der Haushaltsrechnung dargestellt. Er weist als kassenmäßigen Abschluss nach § 82 LHO Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben in Höhe von 3.660.239.330,43 € aus.

7 Finanzierungssaldo

27 Der Finanzierungssaldo nach § 82 LHO ergibt den Kreditbedarf der Gebietskörperschaften und ist für das Haushaltsjahr 2012 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 Fehlbetrags nicht berücksichtigt.

28 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 2012 hat die Haushaltsrechnung der Stadtgemeinde Bremen beim Finanzierungssaldo eine Unterdeckung von 474.157.380,57 € (ohne anteilige Konsolidierungshilfe) ausgewiesen. Mit der Konsolidierungshilfe hat der Finanzierungssaldo eine Unterdeckung von 324.464.190,57 € ausgewiesen.

8 Haushaltsüberschreitungen

29 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 2012 deckungsfähig sind und zu einem gemeinsamen Deckungskreis gehören. Soweit die Mittel nicht ausreichen, muss eine Nachbewilligung über- oder außerplanmäßiger Mittel rechtzeitig beantragt werden (§§ 37 LHO, 6 HG 2012). Werden Ausgaben über die Ausgabeermächtigung für eine Haushaltsstelle oder einen Deckungskreis hinaus geleistet, verstößt dies 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.

30 Für das Haushaltsjahr 2012 hat der Rechnungshof fünf Überschreitungen mit einem Betrag von zusammen 65.600,08 € bei Haushaltsstellen ermittelt, die nicht zu einem Deckungskreis gehörten. Ferner hat er fünf Überschreitungen von Deckungskreisen in Höhe von 252.137,70 € festgestellt. Zusammen sind das zehn Überschreitungen in einer Gesamthöhe von 317.737,78 €. Im Vorjahr sind es zusammen sechs Überschreitungen in einer Gesamthöhe von 66.755,14 € gewesen.

31 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 anderen Senatsressorts - wie in den Vorjahren - mehrfach daran erinnert, dass die auf Haushaltsstellen und in Deckungskreisen verfügbaren Mittel nicht überschritten werden dürfen. Trotz dieser Hinweise ist das Budgetrecht der Stadtbürgerschaft erneut verletzt worden. Das Finanzressort hat in seiner Vorlage für die Sitzungen der HaFA am 14. Juni 2013 über die Haushaltsüberschreitungen berichtet (Vorlage 18/305 L, zugleich 18/354 S).

32 Ende 2012 und Anfang Januar 2013 hat das Finanzressort für das Haushaltsjahr 2012 Haushaltsmittel in erheblicher Höhe durch Umschichtung nachbewilligt sowie parlamentarische Nachbewilligungen erwirkt (vgl. Jahresbericht 2013 - Land -, Tz. 130 ff.). Einige Ressorts haben unterjährig im Produktplan 96 zentral veranschlagte Mittel ausgegeben, obwohl das Budget auf den Haushaltsstellen nicht ausreichte. Diese unterjährigen Haushaltsüberschreitungen hat das Finanzressort nach dem 31. Dezember, aber noch vor Abschluss des Haushalts 2012, rechnerisch ausgeglichen. Der haushaltsrechtliche Verstoß ist jedoch nicht zu heilen.

33 Das Finanzressort hatte mitgeteilt, es plane einen weiteren Ausbau des hauseigenen Controllings. Zudem hatte es zugesagt, die anderen Ressorts erneut eindringlich auf die Notwendigkeit der Einhaltung der haushaltsrechtlichen Vorgaben hinzuweisen.

34 Das Nachbewilligungsverhalten des Finanzressorts bis Mitte Dezember 2013 zeigt jedoch keine Veränderungen gegenüber dem Vorjahr: Wieder hat das Ressort unterjährig zentral veranschlagte Mittel ausgegeben, obwohl das Budget auf diesen Haushaltsstellen nicht ausreichte. Die vom Finanzressort angekündigten Maßnahmen zur Abhilfe haben die haushaltsrechtlichen Verstöße auch im Jahr 2013 nicht verhindert.

9 Erwirtschaftung veranschlagter Minderausgaben und nicht erreichter Einnahmeanschläge

35 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 2012 enthält bei Haushaltsstelle 3995/799 99-4, Globale Minderausgabe - investiv -, einen Anschlag in Höhe von -791.400 €.

36 Das Finanzressort hat überwacht, ob die im Haushalt veranschlagte Minderausgabe erwirtschaftet wurde. Im Vollzug des Haushalts ist sie vollständig aufgelöst worden.

37 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 diesen Verlustvortrag in Folgejahren durch Mehreinnahmen oder Minderausgaben kompensieren, haben sie dann auf diese Weise ihr Budget rechnerisch zwischen Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen.

10 Einhaltung der haushaltsgesetzlichen Kreditermächtigungen

38 Nach § 13 HG 2012 konnte die Senatorin für Finanzen für verschiedene Zwecke betraglich begrenzt Kredite aufnehmen. Der Rechnungshof hat geprüft, ob sie die Ermächtigungsgrenzen eingehalten hat.

39 Kassenkredite durften bis zu 8 % der veranschlagten Haushaltsmittel aufgenommen werden (§ 13 Abs. 2 HG); das sind 292.926.536 €. Diesen Rahmen hat das Finanzressort eingehalten.

40 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)“

41 Die Senatorin für Finanzen war nach § 17 Abs. 1 HG 2012 ermächtigt, neue Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen bis zu 635,0 Mio. € zu übernehmen.

42 Neue Verpflichtungen ist sie in Höhe von rd. 89,6 Mio. € eingegangen. Der Gesamtbestand solcher Verpflichtungen hat sich gegenüber dem Stand vom 31. Dezember 2011 um rd. 164,0 Mio. € verringert. Am 31. Dezember 2012 hat er 415.291.434,41 € betragen. Die Ermächtigungsgrenzen des HG 2012 hat die Senatorin für Finanzen nicht überschritten.

II Aktuelle Haushaltslage

Schulden, Steuern und Zinsen

1 Vorläufige und endgültige Daten

43 In seinem letzten Jahresbericht hatte der Rechnungshof über die Entwicklung von Schulden, Steuern und Zinsen bis einschließlich 2012 berichtet. Die damaligen vorläufigen Zahlen des Finanzressorts haben sich nicht mehr verändert. Die Haushaltsrechnung für das Jahr 2013 lag bei Redaktionsschluss für diesen Jahresbericht noch nicht vor. Deshalb stellt der Rechnungshof für das Jahr 2013 wieder vorläufige Daten des Finanzressorts dar. Die an die Stadtgemeinde weitergeleiteten Konsolidierungshilfen des Bundes an das Haushaltsnotlageland Bremen sind nicht enthalten.

2 Schulden

44 Die folgende Tabelle zeigt, wie sich die Schulden der Stadtgemeinde seit dem Jahr 2009 entwickelt haben. Dem Schuldenstand der Betriebe liegt der im Vermögensnachweis genannte Betrag zugrunde.

Entwicklung der Schulden in T€, gerundet			
Jahr	**Gesamtschuldenstand am Jahresende**	**davon Schuldenstand der Eigenbetriebe und Sondervermögen**	**Veränderungen des Gesamtschuldenstands zum Vorjahr**
2009	6.363.973	1.002.124	
2010	6.987.032	1.075.388	623.058
2011	7.365.498	1.049.786	378.466
2012	7.827.366	993.521	461.868
2013	8.333.049	943.270	505.683

45 Die über den Haushalt abgewickelten Schulden haben sich von 2012 auf 2013 insgesamt um fast 505,7 Mio. € auf gut 8.333 Mio. € erhöht. Der Schuldenanstieg hat sich wie im Vorjahr beschleunigt. Die Schulden der städtischen Sondervermögen haben sich um rd. 50,3 Mio. € verringert. Im Jahr 2013 haben die Schulden der städtischen Eigenbetriebe

und Sondervermögen rd. 943,3 Mio. € betragen, also etwa 11,3 % des Schuldenstands der Stadtgemeinde.

46 Über den Schuldenstand hinaus bestehen Verbindlichkeiten, die sich aus Kreditaufnahmen von Gesellschaften mit bremischer Mehrheitsbeteiligung ergeben haben. Diese Verbindlichkeiten sind in der Haushaltsrechnung 2012 des Finanzressorts veröffentlicht worden und haben zum Stichtag 31. Dezember 2012 insgesamt rd. 1.794,1 Mio. € betragen. Dieser Betrag setzt sich zusammen aus Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten in Höhe von rd. 1.541,8 Mio. €, langfristigen Verbindlichkeiten gegenüber der Freien Hansestadt Bremen von rd. 56,4 Mio. € und sonstigen langfristigen Verbindlichkeiten von rd. 195,9 Mio. €.

3 Steuern und Zinsen

47 Die Entwicklung der Steuereinnahmen (einschließlich Schlüssel- und Ergänzungszuweisungen des Landes an die Stadtgemeinde) sowie der Zinsausgaben ist der folgenden Tabelle zu entnehmen, die auch das Verhältnis der Zinsausgaben zu den Steuern (Zins-Steuer-Quote) darstellt.

Steuern und Zinsen in T€ sowie das Verhältnis der Zinsausgaben zu den Steuern in %, gerundet

Jahr	Steuereinnahmen	Zinsen	Zins-Steuer-Quote
2009	876.141	250.866	28,6
2010	857.875	252.879	29,5
2011	985.078	240.257	24,4
2012	948.804	257.786	27,2
2013	976.360	236.241	24,2

48 Im Jahr 2013 sind die Steuereinnahmen (einschließlich der Finanzzuweisungen) gegenüber dem Jahr 2012 um rd. 2,9 % auf rd. 976,4 Mio. € gestiegen. Die Einnahmen enthalten neben den direkten kommunalen Steuern auch die Schlüssel- und seit 2008 die zusätzlichen Ergänzungszuweisungen des Landes. Im Jahr 2013 haben die Schlüssel- und Ergänzungszuweisungen rd. 307,2 Mio. € betragen. Die Gesamteinnahmen haben damit das Niveau des Vorjahres überschritten.

49 Nachdem die Zinsausgaben erstmalig im Jahr 2011 gegenüber dem Vorjahr gesunken waren, stiegen sie im Jahr 2012 wieder um rd. 17,5 Mio. € an. Im Jahr 2013 war ein Rückgang in Höhe von rd. 21,5 Mio. € zu verzeichnen. Nachdem die Zins-Steuer-Quote im Jahr 2012 im Vergleich zum Vorjahr angestiegen war, ist sie im Jahr 2013 wieder um rd. 3,0 Prozentpunkte auf 24,2 % zurückgegangen.

III Prüfungsergebnisse

Sport

Zuwendungen an die Bremer Bäder GmbH

Es empfiehlt sich, die Verantwortung für die Abwicklung der Zuwendungen an die Bremer Bäder GmbH zusammenzuführen und das Zuwendungsverfahren zu vereinfachen.

Das wirtschaftliche Ergebnis der Bädergesellschaft lässt sich verbessern und so die Zuwendungshöhe reduzieren.

1 Aufgaben und wirtschaftliche Lage

50 Die Bremer Bäder GmbH (Bäder GmbH) verfolgt nach dem Gesellschaftsvertrag den Zweck, das öffentliche Gesundheitswesen und den Sport zu fördern. Sie ist zu allen Geschäften und Maßnahmen berechtigt, die geeignet sind, dem Gegenstand des Unternehmens zu dienen. Sie betreibt eigene und gepachtete öffentliche Hallen-, Kombi-, Frei- und Kursbäder sowie eine Eissporthalle. Daneben betreibt sie Saunen, Solarien und ein Fitnessstudio. Außerdem bietet sie Reha-, Sport- und Schwimmkurse an.

51 Die Bäder GmbH schreibt seit Jahren Verluste - wie andere Betreiber kommunaler Bäder auch. Ihre Erträge in Höhe von insgesamt rd. 12,1 Mio. € erzielt sie zu einem großen Teil durch Zuwendungen der Stadt. Die Zuwendungen zahlt Bremen zum einen für Investitionen, zum anderen nach den Zuwendungsbescheiden „zur Sicherung der Liquidität und zum Ausgleich von Verlusten aus dem Betrieb der Hallen- und Freibäder“. Darüber hinaus erhält die Bäder GmbH Zuwendungen für den Betrieb des Freibads Blumenthal und des Sportbads an der Universität (Unibad). Insgesamt haben die Zuwendungen im Jahr 2012 - auch zum Ausgleich von Verlusten aus den Vorjahren - rd. 7,5 Mio. € betragen. Gleichwohl hat die Bädergesellschaft im gleichen Jahr einen Verlust von noch rd. 616 T€ erzielt.

2 Zuwendungen

2.1 Zuwendungsverfahren

52 Verantwortlich sowohl für das dezentrale Management der städtischen Beteiligung an der Bäder GmbH als auch für die in seinem Haushalt veranschlagten Zuwendungen ist der Senator für Inneres und Sport (Sportressort). Die Zuwendungen werden hauptsächlich über den „Betrieb gewerblicher Art Bädervermögen“ (BgA) im Sondervermögen Immobilien und Technik der Stadt Bremen abgewickelt. Der zu Immobilien Bremen gehörende BgA erstellt - auf Grundlage von Mittelanforderungen der Bäder GmbH - Zuwendungsbescheide. Er zahlt die Mittel an die Bädergesellschaft aus und meldet dies dem Ressort, das dann seinerseits eine Zuweisung in gleicher Höhe an den BgA veranlasst.

2.2 Entscheidungen im Zuwendungsverfahren

53 Nach § 23 LHO dürfen Zuwendungen nur gewährt werden, wenn ein erhebliches öffentliches Interesse besteht. Die für Entscheidungen im Zuwendungsverfahren notwendigen Informationen haben dem Sportressort bzw. BgA nicht immer vollständig und zeitnah vorgelegen. Der Rechnungshof hat insbesondere folgende Mängel festgestellt:

- Mit ihren Zuwendungen hat die Stadt auch Teilverluste aus Angeboten ausgeglichen, die nach dem Zuwendungsbescheid nicht förderfähig waren. Dies betraf den Ausgleich von Verlusten, die nicht durch den Betrieb der Hallen- und Freibäder verursacht worden waren (z. B. Fitnessstudio und Segelkurse). Da Zuwendungen nur für den im Zuwendungsbescheid genannten Zweck verwendet werden dürfen, ist die Höhe der Zuwendungen unzutreffend ermittelt worden.

- Die Bäder GmbH hält an zwei Standorten Solarien zur kostenpflichtigen Nutzung vor. Das Bundesamt für Strahlenschutz weist auf mögliche Gesundheitsrisiken durch Solarien hin. Es kann kein erhebliches öffentliches Interesse an einer Dienstleistung bestehen, für die aus Gründen des Verbraucher- und Gesundheitsschutzes strenge Einschränkungen vorgesehen sind. Um auszuschließen, dass der Solarienbetrieb durch Zuwendungen unterstützt wird, bedarf es einer wirtschaftlichen Auswertung, die Aufschluss darüber gibt, ob er zu den Verlusten beiträgt. Über eine solche Auswertung verfügt die Bäder GmbH nicht.

- Für das Jahr 2012 hatte die Bäder GmbH aufgrund ihrer Planung Investitionszuwendungen in Höhe von 826.875 € beantragt. Über den Antrag hinaus hat der BgA einen um 245 € höheren Betrag bewilligt, weil dieser Betrag dem Haushaltsanschlag entsprach.

- Den abgerufenen Investitionszuwendungen standen im Jahr 2012 Ausgaben für Investitionen in Höhe von insgesamt nur 529.306,02 € gegenüber. Folglich hat die GmbH 297.813,98 € der zweckgebundenen Zuwendungen abgerufen, jedoch nicht im Bewilligungszeitraum für geplante Investitionen eingesetzt. Sofern Investitionsbedarfe von der Planung abweichen, ist dies dem Zuwendungsgeber mitzuteilen, der dann über eine Änderung des Zuwendungsbescheids entscheidet.

- Einen Nachweis über die Verwendung der Investitionszuschüsse für das Jahr 2012 hat die Bäder GmbH nicht vorgelegt. Sie hat lediglich in dem Verwendungsnachweis für Zuwendungen zur Liquiditätssicherung erläutert, dass die Investitionsmittel in viele kleine Modernisierungsmaßnahmen geflossen seien und dafür aber nur zwei Beispiele genannt.

- Die Zuwendungsbescheide des BgA wiesen darüber hinaus auch verschiedene formale Mängel auf, z. B. die fehlerhafte Bestimmung der Zuwendungsart sowie die unzutreffende Wahl und Bezeichnung der Finanzierungsart.

2.3 Teilnahme am Wettbewerb

54 Die Bäder GmbH tritt mit verschiedenen Angeboten - wie dem Fitnessstudio - in Konkurrenz zu anderen Anbietern am Markt auf. Die Stadt hat die Gesamtverluste der Bädergesellschaft durch öffentliche Mittel ausgeglichen. Dabei haben weder das Ressort noch die Bäder GmbH Teilverluste aus Angeboten, die im Wettbewerb stehen, gesondert behandelt. Darüber hinaus hat die Bäder GmbH auch Zuwendungen für Investitionen in das Fitnessstudio erhalten und verwendet.

55 Die Zahlung von Zuwendungen für solche Angebote kann das Problem unzulässiger Subventionen aufwerfen, da Wettbewerbsvorteile gegenüber privaten Anbietern entstehen können. Dies kann nicht nur wettbewerbsrechtliche, sondern auch EU-beihilferechtliche Folgen haben, wenn die Höhe der Unterstützung 200 T€ in drei Steuerjahren (sog. De-minimis-Grenze) übersteigt.

2.4 Änderung des Förderwegs

56 Die für die ordnungsgemäße Bearbeitung des gesamten Zuwendungsverfahrens notwendigen Informationen lagen weder dem Ressort noch dem BgA vollständig vor. Beide beteiligten Stellen haben auch die z. T. offenkundigen Mängel im Zuwendungsverfahren oder die dargestellten wettbewerbsrechtlichen Fragestellungen nicht zum Anlass genommen, ergänzende Informationen bei der Zuwendungsempfängerin einzufordern oder andere Konsequenzen zu ziehen. Dem Sportressort war es kaum möglich, die Zuwendungshöhe sachgerecht zu bemessen und die ordnungsgemäße Verwendung der Zuwendungen zu bewerten. Das Ressort und der BgA haben deshalb nicht zeitnah auf Fehlentwicklungen reagieren können.

57 Der Rechnungshof hat empfohlen, den Förderweg (s. Tz. 52) zu ändern und die Zuständigkeit insgesamt dem Sportressort zu übertragen. So können alle Informationen zusammengeführt werden. Außerdem lässt sich so eine einheitliche Verantwortlichkeit für die Abwicklung der Zuwendungen schaffen.

58 Der Rechnungshof hat ferner darauf hingewiesen, dass bei jedem Mittelabruf wirtschaftliche Auswertungen vorliegen müssen - z. B. auf Basis einer detaillierten und belastbaren Kostenrechnung für Angebote und Standorte der Bäder GmbH. Nur so lässt sich ausschließen, dass es durch den Verlustausgleich und die Förderung von Investitionen zu unzulässigen Markteingriffen kommt. Der Rechnungshof hat das Ressort schließlich gebeten zu prüfen,

- ob es in den Jahren 2010 bis 2012 durch den Ausgleich von Teilverlusten oder durch die Förderung von Investitionen zu unzulässigen Markteingriffen gekommen ist und
- wie die Diskrepanz zwischen bewilligten, abgerufenen und nachgewiesenen Zuwendungen für Investitionen zu erklären ist.

2.5 Stellungnahme des Ressorts

59 Das Ressort hält es nicht für praktikabel, bei jedem Mittelabruf der Zuwendungsempfängerin wirtschaftliche Auswertungen und detaillierte Kostenrechnungen anzufordern. Aufsichtsrat und Ressort erhielten regelmäßig Informationen über die Entwicklung der Gesellschaft durch Controllingberichte und Managementreports. Eine Kontrolle einzelner operativer Maßnahmen, die letztlich alle eine Verminderung der Verluste zum Ziel hätten, würde die Übernahme der Geschäftsführung der Gesellschaft durch das Ressort bedeuten.

60 Auch dem BgA stelle die Bäder GmbH alle zur Prüfung notwendigen Daten zur Verfügung. Über das Ergebnis der Verwendungsnachweisprüfung des Betriebskostenzuschusses werde der Rechnungshof im Rahmen der vorgeschriebenen Berichterstattung unterrichtet. Bei den Investitionsvorhaben seien Mittel z. T. aufgrund unterjähriger Verlagerungen angepasst worden. Wirtschaftlicher Schaden sei nicht entstanden.

61 Ferner hat das Ressort dargelegt, die Zuwendungen seien nicht einzelnen Bäderstandorten zugeordnet worden, sondern hätten den Gesamtverlust der Gesellschaft ausgeglichen. Der Unternehmenszweck umfasse nach dem Gesellschaftsvertrag auch andere Einrichtungen als Hallen- und Freibäder, sodass die Förderung nicht unzulässig gewesen sei. Das Ressort sehe auch keine wettbewerbsrechtliche Problematik, da keine Zuwendungen für im Wettbewerb stehende Angebote verwendet worden seien. Gleichwohl werde das Ressort auf die Bäder GmbH einwirken, durch Verbesserungen in der Kostenrechnung - u. a. die Anpassung der Umlageschlüssel - dafür zu sorgen, dass der Eindruck unzulässiger Markteingriffe entkräftet werde.

62 Das Ressort hat im Übrigen betont, es sei zwar für die Zuweisungen an den BgA, dieser jedoch für die Zuwendungen an die Bäder GmbH zuständig. Ressort und Bädergesellschaft würden eine Vereinfachung des Förderweges begrüßen. Diese sei insbesondere durch die Senatorin für Finanzen zu prüfen, zumal der BgA die Eigentümerrolle für einen Großteil der Bäderanlagen für die Stadt ausübe.

2.6 Bewertung durch den Rechnungshof

63 Die Stellungnahme des Ressorts wird den vom Rechnungshof dargelegten Problemen nicht gerecht. Die Budget- und Ressourcenverantwortung des Ressorts bleibt trotz der Zuständigkeit des BgA für die Abwicklung des Zuwendungsverfahrens in vollem Umfang erhalten.

64 Angesichts einer Zuwendungshöhe von rd. 7,5 Mio. € im Jahr 2012 bedarf es sowohl einer straffen Steuerung der Bäder GmbH als auch einer sorgfältigen Prüfung der Notwendigkeit jeder geleisteten Zuwendung durch das Ressort. Es ist nicht mit einer Übernahme der Geschäftsführung gleichzusetzen, wenn das Ressort als Sachwalter Bremens - wie in der LHO vorgeschrieben - die Notwendigkeit jeder Zahlung prüft. Bei jedem Mittelabruf müssen deshalb alle Daten zur Verfügung stehen, die für eine solche Prüfung erforderlich sind. Die Auswertung der vierteljährlichen Controllingberichte und Managementreports reicht schon deshalb nicht aus, weil die Mittel nicht nur quartalsweise, sondern deutlich häufiger abgerufen werden.

65 Die Zuwendungen zum Verlustausgleich zahlt Bremen ausweislich der zugrunde liegenden Bescheide nur zum Ausgleich der Verluste aus dem Betrieb der Hallen- und Freibäder, nicht zur Subventionierung anderer Angebote. In den Ausgleich der Verluste der Gesellschaft sind aber auch Teilverluste solcher Angebote eingeflossen, die nicht dem Betrieb der Hallen- und Freibäder zuzuordnen sind. Zuwendungsrechtlich spielt es keine Rolle, dass die Bäder GmbH nach dem Gesellschaftsvertrag auch andere Zwecke verfolgt.

66 Entgegen der Darstellung des Ressorts sind nach vorliegenden Auswertungen in den Ausgleich des Gesamtverlusts der Bädergesellschaft auch Teilverluste aus Angeboten eingeflossen, die im Wettbewerb stehen. Zuwendungsrechtliche Bedenken bestehen insoweit auch, weil der Betrieb eines Fitnessstudios angesichts einer Vielzahl anderer Anbieter nicht in einem erheblichen Interesse Bremens liegt, das ohne die Zuwendung nicht befriedigt werden könnte (§ 23 LHO).

67 Berichte des Ressorts über das Ergebnis der Prüfung der Verwendungsnachweise liegen dem Rechnungshof weder zu den Zuwendungen zum Verlustausgleich noch zu den Investitionen vor. Angesichts der festgestellten Mängel sind zuwendungsrechtliche Überprüfungen unabhängig von der jährlichen Berichtserstattung im Rahmen der Beteiligungsverwaltung unverzichtbar.

3 Optimierung des Ergebnisses der Bäder GmbH

3.1 Kursauslastung

68 Die Obergrenze für die Teilnehmerzahl eines Kurses legt die Bäder GmbH so fest, dass der angestrebte Kurserfolg nicht gefährdet erscheint. In verschiedenen Fällen hat sie die selbst gezogene Obergrenze überschritten, ohne dass sie den Kurserfolg als gefährdet angesehen hat. Das spricht dafür, dass im Einzelfall Teilnehmerzahlen über der bisherigen Obergrenze möglich sind und höhere Erlöse erzielt werden können.

69 Die Bäder GmbH hat aber auch Kurse mit z. T. sehr geringer Auslastung durchgeführt. Sie hat zur Zeit der Prüfung die Kursauslastung erst nachträglich ausgewertet. Würde sie die voraussichtliche Auslastung anhand der Anmeldungen vor Kursbeginn erheben, ließe sich frühzeitig erkennen, ob ein Kurs wirtschaftlich stattfinden kann.

70 Der Rechnungshof hat das Ressort gebeten, darauf zu achten, dass vor Kursbeginn belastbare Daten erhoben und zum Zweck der Kurssteuerung ausgewertet werden.

71 Das Ressort hat sich darauf berufen, die Kursauslastung werde nach wirtschaftlichen Kriterien gesteuert. Die Bädergesellschaft optimiere ihr Kursangebot regelmäßig. Seit Anfang 2014 setze sie eine Software für eine gesonderte Kursauswertung ein.

3.2 Wirtschaftliches Ergebnis einzelner Kurse

72 Die Bäder GmbH bietet auch Segelkurse an. Bei der Berechnung des wirtschaftlichen Ergebnisses dieser Kurse hat die Bäder GmbH den Umsatzsteueranteil der Entgelte als Erlös berücksichtigt. Da der Steuerbetrag jedoch - wie gesetzlich vorgeschrieben - abzuführen ist, handelt es sich um einen „durchlaufenden Posten“, der bei einer Ergebnisbetrachtung nicht einbezogen werden darf. Ferner hat die Bäder GmbH Sach- oder Umlagekosten (z. B. für das Marketing) außer Acht gelassen. Dadurch entsteht ein verfälschtes Bild der Wirtschaftlichkeit dieser Kurse.

73 Ohne eine belastbare Auswertung ist es nicht möglich, fundierte Aussagen über die Wirtschaftlichkeit eines Angebots zu treffen. Der Rechnungshof hat dem Ressort empfohlen, darauf hinzuwirken, dass die Bäder GmbH wirtschaftliche Kursergebnisse zutreffend und angebotsspezifisch auswertet.

3.3 Kursanmeldung

74 Interessierte Kursteilnehmerinnen und -teilnehmer können sich für die Angebote der Bäder GmbH sowohl dezentral an den jeweiligen Bäderstandorten als auch - seit April 2013 - zentral in einem Bädershop in der Bremer Innenstadt anmelden und dort auch die Teilnahmegebühr entrichten. Andere Möglichkeiten für die Anmeldung gibt es - außer für die Segelkurse - nicht. Für die dezentrale Anmeldung setzt die Bäder GmbH Personal vor Ort ein.

75 Der Rechnungshof hat dem Ressort empfohlen, der Bäder GmbH nahezulegen, auch andere Anmeldemodalitäten zu prüfen und sie mit den bestehenden zu vergleichen. So könnten per E-Mail oder telefonisch abgewickelte zentrale Anmeldungen den Personalaufwand an den jeweiligen Bäderstandorten reduzieren.

76 Das Ressort hat mitgeteilt, der Verkauf der Kurskarten werde durch vorhandene Kassenkräfte abgewickelt, da die Kurskarten dezentral ausgedruckt werden müssten. Eine Vereinfachung des Verfahrens sei wünschenswert, aber nur mit zusätzlichen Investitionen möglich. Dies gelte auch für eine Online-Buchung. Die dafür notwendigen Finanzmittel stünden nicht zur Verfügung.

77 Der Rechnungshof weist darauf hin, dass auch andere Anbieter von Kursen Alternativen zur Vor-Ort-Anmeldung ermöglichen. Sollten solche Anmeldemodalitäten für die Bäder GmbH mit finanziellem Aufwand verbunden sein, sind bei einer Wirtschaftlichkeitsberechnung auch durch Wegfall der Anmeldung vor Ort ggf. einzusparende Personalkosten zu berücksichtigen.

3.4 Badleitungen

78 Die Bäder GmbH setzt sowohl für einzelne als auch für mehrere Bäderstandorte jeweils einen Badleiter ein. So ist ein Badleiter für die Leitung der drei Standorte Freizeitbad Vegesack, Westbad und Unibad verantwortlich. Als Grund für diese „Mehr-Bäder-Zuständigkeit“ hat die Bädergesellschaft Personalengpässe benannt. In einigen Bädern setzt die Bäder GmbH zusätzlich auch stellvertretende Badleiter ein.

79 Da es offenbar möglich ist, dass einzelne Beschäftigte die Leitung mehrerer Bäderstandorte verantworten, ist die Übertragbarkeit der „Mehr-Bäder-Zuständigkeit“ auf andere Standorte zu prüfen und dabei auch die stellvertretende Badleitung einzubeziehen. Personalkosten für die Leitungsebene der Bäderstandorte ließen sich so senken.

3.5 Kassenpersonal

80 An den einzelnen Bäderstandorten setzt die Bäder GmbH entweder nur Kassenpersonal oder nur automatische Kassensysteme ein. Lediglich im Südbad hält sie automatische Kassensysteme und Kassenpersonal gleichzeitig vor. Sie begründet dies damit, lange Wartezeiten zu stark frequentierten Besuchszeiten vermeiden zu wollen. Allerdings setzt sie dort Kassenpersonal in einem Zwei-Schichtensystem auch zu weniger nachgefragten Nutzungszeiten ein.

81 Durch genaue Auswertungen können Zeiten, zu denen die automatischen Kassensysteme dem Kundenandrang nicht genügen, identifiziert und das Kassenpersonal effizienter eingesetzt werden. Der Rechnungshof hat darüber hinaus empfohlen, die Wirtschaftlichkeit automatischer Kassensysteme für alle Bäderstandorte zu prüfen.

82 Das Ressort hat dargelegt, die Bäder GmbH habe im Südbad einen weiteren Bädershop eingerichtet und dabei bereits einen Kassenplatz eingespart. Der Rechnungshof hat das Ressort gebeten, darauf hinzuwirken, mögliche Effizienzsteigerungen weiter voranzutreiben.

3.6 Tantiemen und außertarifliche Zahlungen

83 Nach den im „Handbuch Beteiligungsmanagement der Freien Hansestadt Bremen“ enthaltenen Regeln können Tantiemen an die Geschäftsführung zur ergebnisorientierten Steuerung von Beteiligungsgesellschaften - wie der Bäder GmbH - gezahlt werden.

84 Für die Geschäftsführung der Bäder GmbH sind seit Jahren neben Festtantiemen ohne Zielbezug auch Ziele und deren Erreichungsgrade mit Punktwerten festgelegt. Diese Werte sind wiederum mit Geldbeträgen verbunden. Einige dieser Ziele bzw. Erreichungsgrade orientieren sich an

- Standardanforderungen an eine Geschäftsführung (z. B. Einhaltung des Wirtschaftsplans), die zuwendungsrechtlich ohnehin zu beachten sind,
- Kriterien ohne messbaren Bezug zum wirtschaftlichen Ergebnis (z. B. Leitbilderstellung),
- Kriterien, die das wirtschaftliche Ergebnis der Gesellschaft nicht unbedingt verbessern (z. B. reine Umsatzsteigerungen).

85 Die Bäder GmbH hat intern zudem Tantiemen ohne Kenntnis des Ressorts auch an weitere leitende Beschäftigte gezahlt. Daneben hat sie an Badleitungen und an einige weitere Beschäftigte außertarifliche Zahlungen (bis zu 4 T€ pro Person im Jahr) u. a. auf Grundlage von Betriebsvereinbarungen geleistet. Die Höhe dieser Zahlungen hat sich z. T. an Kriterien orientiert, die nicht mit dem wirtschaftlichen Ergebnis des jeweiligen Standorts verknüpft sind. So sind z. B. Umsatzzuwächse unabhängig davon herangezogen worden, ob das wirtschaftliche Ergebnis dadurch verbessert worden ist.

86 Tantiemenzahlungen und andere außertarifliche Zahlungen, die nicht an eine messbare Steigerung der Wirtschaftlichkeit (z. B. ein verbessertes Jahresergebnis vor Zuwendungsgewährung) gekoppelt sind, sind nicht vertretbar. Der Rechnungshof hat das Ressort daher gebeten, auf Regelungen hinzuwirken, die sich am wirtschaftlichen Ergebnis orientieren.

87 Das Ressort hat vorgetragen, es sei stets bestrebt, Tantiemenregelungen auch am wirtschaftlichen Ergebnis zu orientieren. Eine reine Ausrichtung auf monetäre Effekte fördere aber eher kurzfristige Managemententscheidungen und könne zu Fehlanreizen führen, weil eine strategische Unternehmensführung nicht unterstützt werde. Es habe daher in Abstimmung mit dem Finanzressort u. a. auch Aspekte der Aufrechterhaltung des Betriebs der Gesellschaft oder der Umsetzung von strategischen Sonderprojekten in die Tantiemenregelung einbezogen. Die Betriebsvereinbarungen, die zu den weiteren außertariflichen Zahlungen - z. B. an die Badleitungen - geführt hätten, habe die Bäder GmbH gekündigt.

88 Der Rechnungshof stellt nicht in Abrede, dass auch strategische Aspekte in Tantiemenregelungen einbezogen werden können. Das darf aber nicht dazu führen, dass Verhalten zusätzlich entgolten wird, das selbstverständlich für eine Unternehmensführung oder das nicht auf eine Ergebnisverbesserung gerichtet ist. Tantiemen sind nur dann gerechtfertigt, wenn sie Ergebnisverbesserungen oder eine objektiv messbare höhere Leistungsorientierung der Unternehmensführung honorieren.

3.7 Forderungsmanagement

89 Zum 31. Dezember 2012 bestanden offene Forderungen der Bäder GmbH in Höhe von über 92 T€, die sie für uneinbringlich hält. Die älteste Forderung in Höhe von mehr als 60 T€ war bereits seit dem Jahr 2004 uneinbringlich.

90 Die Bäder GmbH hat diese Forderungen nicht - wie handels- und steuerrechtlich geboten - ausgebucht, sondern nur sog. Einzelwertberichtigungen vorgenommen. Deshalb sind der Bäder GmbH aufgrund steuerrechtlicher Verjährungsfristen Umsatzsteuererstattungen in Höhe von knapp 10 T€ entgangen.

91 Der Rechnungshof hat das Ressort gebeten, auf eine kontinuierliche Überprüfung des Forderungsbestands durch die Bäder GmbH hinzuwirken, damit uneinbringliche Forderungen frühzeitig erkannt, ausgebucht und steuerliche Ansprüche rechtzeitig geltend gemacht werden können.

92 Das Ressort hat in seiner Stellungnahme betont, die Gesellschaft werde dem Aufsichtsrat dazu regelmäßig berichten. Es will sein Augenmerk bei künftigen Jahresabschlüssen auf den Forderungsbestand der Bäder GmbH richten.

3.8 Wirtschaftliche Auswirkungen einzelner Entscheidungen

93 Bei seinen Erhebungen hat der Rechnungshof weitere Sachverhalte festgestellt, die das wirtschaftliche Ergebnis der Bäder GmbH unnötig belastet haben:

- Die Bäder GmbH kann ihre Fahrzeuge effizienter einsetzen. Eine Auswertung hat ergeben, dass z. B. die gleichzeitige Nutzung beider Verwaltungsfahrzeuge nur für eine Fahrtstrecke von insgesamt 39 km innerhalb des betrachteten Zweimonatszeitraums stattgefunden hat. Für häufig angefahrene Ziele (wie das rd. 2 km vom Verwaltungssitz entfernte Westbad) kann der öffentliche Personennahverkehr genutzt werden. Nach Auskunft des Ressorts steht derzeit nur noch ein Fahrzeug zur Verfügung.

- An zwei Standorten hat die Bäder GmbH im Jahr 2011 mit Verlust Kaffee- und Snackautomaten betrieben. Dennoch hat sie im Jahr 2012 einen weiteren Automaten geleast, der ebenfalls einen Verlust erzielt hat. Das Ressort hat dargelegt, die Verträge seien mittlerweile mit besseren Ergebnissen neu verhandelt worden.

- Im Falle einer im Jahr 2012 angemieteten Werbetafel ist die Bäder GmbH von einem anderen Standort ausgegangen und hat den tatsächlichen Standort vor Vertragsschluss nicht besichtigt. Die Tafel ist kaum einsehbar und verursacht vermeidbare Kosten für den auf zwei Jahre geschlossenen Vertrag in Höhe von rd. 11 T€. Das Ressort hat mitgeteilt, der Vertrag sei inzwischen gekündigt worden.

- Alle Bäder und das Fitnessstudio setzen sog. Telecash-Geräte ein, mit denen bargeldlose Zahlungen möglich sind. Dies hat im Jahr 2012 Gesamtkosten in Höhe von über 11 T€ verursacht. Ein wirtschaftlicher Nutzen ist damit nicht überall verbunden. So haben an einem Standort die angefallenen Grundgebühren deutlich über den mit Telecash abgewickelten Umsätzen gelegen. Ferner fallen die Grundgebühren ganzjährig auch für Standorte an, die nicht durchgehend geöffnet sind. Nach Auskunft des Ressorts sind die Vereinbarungen zum Telecash verbessert worden.

94 Unternehmerische Entscheidungen und Angebote, die zu Verlusten führen, gilt es künftig zu vermeiden. Es bedarf kontinuierlicher Auswertung, inwieweit und an welchen Standorten Angebote bzw. Einrichtungen wirtschaftlich sinnvoll sind. Der Rechnungshof hat das Ressort gebeten, die Bäder GmbH

anzuhalten, wirtschaftliche Auswirkungen von Einzelentscheidungen stärker zu beachten.

95 Das Ressort geht davon aus, dass die Geschäftsführung der Bäder GmbH auch wirtschaftliche Aspekte bei einzelnen Entscheidungen berücksichtigt. Im Übrigen hat das Ressort bekräftigt, dass es als Fachressort ein hohes Interesse an einem wirtschaftlichen Betrieb und einer Weiterentwicklung der Bädergesellschaft habe. Eine unmittelbare Steuerung des Geschäftsbetriebs sei allerdings nicht seine Aufgabe. Das operative Geschäft sei originäre Aufgabe der Geschäftsführung. Das Ressort übe seine Begleit- bzw. Controllingfunktion durch regelmäßige Gespräche mit der Geschäftsführung, durch quartalsweise erstellte Managementreports sowie über den Aufsichtsrat aus, in dem es vertreten sei.

96 Der Rechnungshof weist darauf hin, dass die Höhe der Zuwendungen zum Verlustausgleich vermindert werden kann, wenn sich das Ergebnis der Bäder GmbH verbessert. Angesichts der Verluste und der zu ihrem Ausgleich erforderlichen Zuwendungen in Millionenhöhe ist das Ressort gehalten, die wirtschaftlichen Folgen von Entscheidungen der Bädergesellschaft intensiver zu hinterfragen. Fehlentwicklungen müssen frühzeitig erkannt und vermieden werden, um den Zuwendungsbedarf auf ein notwendiges Maß zu begrenzen. Die Hinweise und Empfehlungen des Rechnungshofs sind als Richtschnur für die Ausübung der Gesellschafterrechte und der Aufsichtsfunktion zu verstehen. Die Verantwortung der Geschäftsführung der Bäder GmbH wird davon nicht berührt.

Zentrale Fachstelle Wohnen

Die Zusammenarbeit mit freien Trägern in der Zentralen Fachstelle Wohnen ist auf ihre Wirtschaftlichkeit zu überprüfen.

Das Sozialressort hat entgegen der Vorschriften Personalkosten eines Zuwendungsempfängers sowohl mit Zuwendungen als auch mit Zuschüssen außerhalb des Zuwendungsrechts finanziert.

1 Kooperationsmodell

97 Die Stadtgemeinde Bremen hat im Jahr 2006 die Zentrale Fachstelle Wohnen (ZFW) eingerichtet. Ihre Aufgabe ist es, drohende Wohnungslosigkeit zu vermeiden oder bereits eingetretene Obdachlosigkeit zu beenden. In der ZFW kooperiert das Amt für Soziale Dienste (AfSD) mit vier freien Trägern der Wohlfahrtspflege, die arbeitsteilig je nach ihrem fachlichen Schwerpunkt Hilfesuchende beraten. Die Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen (Sozialressort) ist für die Gesamtsteuerung und das Controlling der ZFW zuständig.

98 Ratsuchende wenden sich in Wohnungsnotfällen an die ZFW. Sie berät und bietet konkrete Hilfen an. Im Einzelfall vermittelt sie auch eine neue Wohnung. Da dies nicht immer sofort gelingt, greift sie auf Notunterkünfte freier Träger oder auf Plätze in Hotels und Pensionen im untersten Preissegment zurück. Die ZFW verwaltet daneben rd. 100 Wohnungen, in denen Personen oder Familien auf Grundlage des Bremischen Polizeigesetzes (BremPolG) zur Vermeidung von Obdachlosigkeit untergebracht sind.

99 Das Sozialressort hat in einer umfangreichen Leistungsbeschreibung die Aufgaben des AfSD und der freien Träger in der ZFW festgelegt. Das AfSD übernimmt neben Präventionsberatung, Leistungsgewährung und Unterbringung von Obdachlosen nach dem BremPolG die Fachaufsicht als örtlicher Träger der Sozialhilfe nach dem Sozialgesetzbuch (SGB) XII - Sozialhilfe. Die vier beteiligten freien Träger beraten alleinstehende, drogenabhängige oder straffällige Wohnungslose und vermitteln ihnen Wohnraum oder Notunterkünfte.

100 Bereits vor Einrichtung der ZFW bestanden zwischen dem AfSD und den auf diesem Gebiet der sozialen Arbeit tätigen freien Trägern enge

fachliche Kooperationen. Basierend auf der Leistungsbeschreibung der ZFW hat das Sozialressort diese Kooperationen erweitert und dazu Leistungsvereinbarungen abgeschlossen.

2 Vergütungen für Beratungsleistungen freier Träger

101 Ausgehend von den Leistungsvereinbarungen, die Aufgaben und Stellenvolumen beschreiben, finanziert das Sozialressort die Beratungsleistungen der freien Träger in der ZFW auf unterschiedliche Weise. So erhält einer der freien Träger Entgelte nach § 75 SGB XII für maximal 3.375 Beratungsstunden jährlich. Dies entsprach im Jahr 2012 bei rd. 78 € pro Stunde rd. 264 T€. Dieser freie Träger ist mit vier Vollzeitstellen - davon drei für die Fallbearbeitung - in der ZFW vertreten.

102 Demgegenüber erhielt ein anderer freier Träger im gleichen Jahr Zuwendungen nach §§ 23, 44 LHO in Höhe von rd. 92 T€ als institutionelle Förderung und einen Zuschuss von rd. 17 T€ aus der Obdachlosenhilfe. Zusätzlich setzte dieser freie Träger Eigenmittel ein. Er beteiligt sich an der Arbeit der ZFW mit einer Vollzeitstelle.

103 Die beiden weiteren freien Träger erhalten weder Entgelte noch Zuwendungen. Sie finanzieren je eine halbe Vollzeitstelle aus Spenden und Eigenmitteln und werden darüber hinaus von einer Beschäftigten des AfSD in ihrer Arbeit unterstützt.

104 Die folgende Tabelle zeigt die vom Sozialressort getragenen Ausgaben je Fall im Jahr 2012:

Vergütungen an freie Träger, gerundet			
Träger	**Ausgaben des Sozialressorts in T€**	**Fallzahl**	**Durchschnittliche Vergütung je Fall in €**
Zuwendungsfinanzierter freier Träger	109	190	574
Entgeltfinanzierter freier Träger	264	883	299

105 Während das Sozialressort über die Zuwendung durchschnittlich rd. 574 € je Fall finanzierte, waren die entgeltfinanzierten Kosten mit rd. 299 € deutlich geringer.

106 Die jährlichen Fallzahlen unterschieden sich im Jahr 2012 ebenfalls erheblich. Mit einer Vollzeitstelle bearbeitete der zuwendungsfinanzierte freie Träger 190 Beratungsfälle - der entgeltfinanzierte jedoch durchschnittlich rd. 300 Fälle.

107 Der zuwendungsfinanzierte freie Träger erhielt für seine Beratungstätigkeit in der ZFW pro Vollzeitstelle somit eine höhere Vergütung, bearbeitete anteilig jedoch eine geringere Fallzahl. Der durch die schwierige Klientel dieses freien Trägers ausgelöste höhere Betreuungsaufwand kann die Unterschiede zum Teil erklären. Das Sozialressort hat allerdings im Zuwendungsbescheid nur auf die Leistungsvereinbarung verwiesen, die sich inhaltlich nicht grundlegend von der unterscheidet, die mit dem entgeltfinanzierten Träger abgeschlossen worden ist. Die voneinander abweichenden Vergütungen und Fallzahlen machen es notwendig, die Finanzierung freier Träger innerhalb der ZFW zu überprüfen.

108 Das Sozialressort berücksichtigte bei der Auswahl der freien Träger und der Finanzierung von Beratungsleistungen ausschließlich fachliche Aspekte. Es prüfte weder die Wirtschaftlichkeit der ZFW vor ihrer Einrichtung noch hat es anschließend Erfolgskontrollen durchgeführt, wie es § 7 LHO und die dazu ergangene VV-LHO vorschreiben. Solche Untersuchungen wären, gestützt auf die langjährigen Praxiserfahrungen der freien Träger in der Obdachlosenhilfe, schon vor Einrichtung der ZFW möglich gewesen.

109 Derzeit ist nicht geklärt, ob die Aufgabe, drohende Wohnungslosigkeit zu vermeiden, in der jetzigen Form der Zusammenarbeit mit freien Trägern wirtschaftlich wahrgenommen wird. Informationen zu möglichen Veränderungsbedarfen fehlen.

110 Der Rechnungshof hat das Sozialressort aufgefordert, die Wirtschaftlichkeit der ZFW zu untersuchen. Ziel muss es sein, unterschiedliche Vergütungen für Beratungsleistungen freier Träger zu überprüfen und unter Berücksichtigung unterschiedlicher Fallbelastungen so weit wie sachlich vertretbar anzugleichen. Ferner ist es notwendig, den Personalbedarf der ZFW insgesamt zu ermitteln.

111 Das Sozialressort hat entgegnet, eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sei nicht notwendig gewesen. Bei der ZFW habe es sich um kein grundlegend neues Angebot gehandelt, sondern um eine Fortsetzung der Zusammenarbeit des AfSD mit freien Trägern unter einem neuen gemeinsamen räumlichen und organisatorischen Dach. Die Arbeit des zuwendungsfinanzierten freien Trägers verursache wegen des zu betreuenden schwierigen Personenkreises

besonderen Aufwand. Dies rechtfertige höhere Ausgaben je Beratungsfall, eine Alternative dazu sehe das Ressort nicht.

112 Der Rechnungshof hält es gleichwohl für erforderlich, die Wirtschaftlichkeit der ZFW und die Vergütungen der in ihr tätigen freien Träger zu untersuchen und dabei auch Unterschiede im Betreuungsaufwand zu berücksichtigen. Eine Organisationsentscheidung, wie sie mit Einrichtung der ZFW getroffen wurde, setzt nach den Vorschriften eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung voraus. Dass sie bei Einrichtung der ZFW unterblieben ist, ist kein Argument gegen eine begleitende Betrachtung der Wirtschaftlichkeit, die den Schwerpunkt auf Verbesserungsmöglichkeiten der jetzigen Organisationsform legen kann. Erst damit wird der Grundstein für Erfolgskontrollen gelegt, die § 7 LHO gleichfalls vorschreibt.

3 Finanzierung über Zuwendungen

3.1 Zuwendungsverfahren

113 Ein freier Träger erhält - u. a. für seine Tätigkeiten in der ZFW - Zuwendungen im Wege einer Fehlbedarfsfinanzierung als institutionelle Förderung. Nach den VV-LHO zu § 44 LHO wird eine solche Zuwendung nach dem Fehlbedarf berechnet, der insoweit verbleibt, als der Zuwendungsempfänger die zuwendungsfähigen Ausgaben nicht durch eigene oder fremde Mittel zu decken vermag.

114 Danach sind eigene Mittel und mit dem Zuwendungszweck zusammenhängende Einnahmen des Zuwendungsempfängers vollständig als Deckungsmittel für alle Ausgaben einzusetzen. Das Sozialressort rechnete für das Jahr 2012 jedoch mit rd. 15 T€ nur ein Drittel der zu berücksichtigenden Eigenmittel des freien Trägers an, ohne dies inhaltlich zu begründen.

115 Berücksichtigt das Sozialressort nur einen Teil der anzurechnenden Eigenmittel, entsteht ein finanzieller Nachteil für die Stadtgemeinde Bremen. Das Sozialressort hat die Zuwendung um rd. 30 T€ zu hoch festgesetzt. Dies widerspricht § 34 Abs. 2 LHO, wonach Ausgaben nur insoweit geleistet werden dürfen, als sie zu einer wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung erforderlich sind.

116 Seit Jahresbeginn 2012 hatte das Sozialressort Abschlagszahlungen geleistet, obwohl es den Zuwendungsbescheid erst im Dezember 2012 erließ. So war zum Zeitpunkt der Bescheiderteilung bereits eine Überzahlung von rd. 8 T€ entstanden, die das Sozialressort zurückforderte.

117 Es widerspricht den Bestimmungen der VV-LHO zu § 44 LHO, Zahlungen vor Bestandskraft des Zuwendungsbescheides zu leisten. Die entstandene Überzahlung zeigt überdies, dass das Sozialressort die Abschläge insgesamt zu hoch angesetzt hat. Nach dem in §§ 6 und 34 Abs. 2 LHO verankerten Notwendigkeitsprinzip dürfen Zahlungen jedoch nur geleistet werden, wenn dafür ein Rechtsgrund besteht.

118 Bereits im März 2013 übersandte der freie Träger den Verwendungsnachweis des Vorjahres und wies auf nicht verbrauchte Zuwendungsmittel in Höhe von rd. 10 T€ hin. Das Ressort hatte zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen weder die rechnerische Schlussprüfung des Verwendungsnachweises durchgeführt noch die nicht verbrauchten Zuwendungsmittel zurückgefordert. Eine Prüfung des Verwendungsnachweises für das Jahr 2011 hatte ebenfalls nicht stattgefunden.

119 Alle Verwendungsnachweise sind unverzüglich nach Eingang sachlich und rechnerisch zu prüfen. Dies ist insbesondere bei geleisteten Abschlagszahlungen unverzichtbar. Andernfalls besteht das Risiko, dass etwaige Erstattungsverpflichtungen nicht erkannt werden. Erstattungen sind als Einnahmen nach § 34 Abs. 1 LHO rechtzeitig und vollständig zu erheben. Werden sie nicht unverzüglich geltend gemacht, entsteht der Stadtgemeinde Bremen ein finanzieller Nachteil.

120 Der Rechnungshof hat das Sozialressort aufgefordert, die einzusetzende Vermögensreserve des freien Trägers vollständig anzurechnen und Abschlagszahlungen erst nach Bestandskraft des Zuwendungsbescheides zu leisten. Verwendungsnachweise sind nach den Vorgaben der VV-LHO zu § 44 LHO zu prüfen. Es ist notwendig, dies für die Jahre 2011 und 2012 unverzüglich zu veranlassen und ggf. nicht verbrauchte Zuwendungsmittel zurückzufordern.

121 Das Sozialressort hat zugesagt, es werde das einzusetzende Vermögen künftig auf die Zuwendung des freien Trägers anrechnen. Den Bescheid für das Jahr 2014 habe es im Januar 2014 erlassen. Abschlagszahlungen würden nicht mehr gezahlt. Das Sozialressort habe die Verwendungsnachweisprüfungen zwischenzeitlich veranlasst und nicht verwendete Zuwendungsmittel zurückgefordert. Künftig werde es die Vorgaben der LHO beachten.

3.2 Zuschuss zu den Personalkosten außerhalb der Zuwendung

122 Die Zuwendung umfasst für die Mitarbeit des freien Trägers in der ZFW u. a. anerkannte Personalkosten im Umfang von 0,64 Vollzeitstellen. Der

freie Träger setzt jedoch eine Vollzeitkraft ein und trug die Differenz bis zum Jahr 2011 aus seinem Gesamtbudget. Für das Jahr 2012 machte er geltend, er könnte aufgrund pauschaler Zuwendungskürzungen diesen Personalkostenanteil nicht mehr tragen, da seine wirtschaftliche Grundlage dadurch gefährdet würde. Das Sozialressort zahlte daraufhin für den fehlenden Anteil einen Zuschuss von rd. 17 T€ aus Mitteln der Obdachlosenhilfe. Auch für das Jahr 2013 gewährte es den Zuschuss und beabsichtigt, dies in den kommenden Jahren fortzusetzen.

123 Schon anlässlich der Berechnung der Zuwendungshöhe ist es nach der VV-LHO zu § 44 LHO notwendig, die angemessenen Kosten des Zuwendungsempfängers zu ermitteln, den Fehlbedarfsbetrag zu errechnen und den Höchstbetrag festzusetzen. Mit dem zusätzlichen Zuschuss aus der Obdachlosenhilfe ergänzt das Sozialressort die errechnete Zuwendung und überschreitet den festgelegten Höchstbetrag. Entgegen der Absicht, Zuwendungen pauschal zu kürzen, übersteigt der Zuschuss den Kürzungsbetrag sogar. Im Ergebnis erhält der freie Träger einen Betrag, der über dem festgestellten Bedarf liegt.

124 Darüber hinaus ist es nach der VV-LHO zu § 23 LHO nicht zulässig, im Falle einer institutionellen Förderung weitere Zuschüsse außerhalb des Zuwendungsrechts zu bewilligen. Eine nachträgliche Finanzierung höherer Personalkosten wäre nur im Wege einer Neufestsetzung der Zuwendung möglich gewesen.

125 Der Rechnungshof hat das Sozialressort aufgefordert, den Fehlbedarf des freien Trägers allein im Wege einer Zuwendung nach §§ 23, 44 LHO zu finanzieren.

126 Das Sozialressort hat erwidert, es habe den Bedarf des freien Trägers für eine Vollzeitstelle anerkannt und den Zuschuss neben der Zuwendung unvermindert auch für das Jahr 2013 gewährt. Im Jahr 2014 habe sich der Zuschuss jedoch aufgrund einer veränderten Projektstruktur des freien Trägers um 50 % vermindert. Für die Zukunft sagt das Sozialressort eine ordnungsgemäße Abwicklung nach dem Zuwendungsrecht zu.

4 Entgelte für Notunterkünfte

127 Die ZFW vermittelt Obdachlose u. a. in Notunterkünfte freier Träger, die für deren Aufenthalt Entgelte erhalten. Das Sozialressort schließt mit den Trägern dazu Vereinbarungen nach § 75 SGB XII ab. Die Berechnungsgrundlagen handelt es bei erstmaligem Abschluss der jeweiligen Vereinbarung aus und

bezieht dabei Personalkosten sowie ggf. Sach- und Investitionskosten der freien Träger ein.

128 Die Entgeltvereinbarungen für Notunterkünfte schließt das Sozialressort für die Dauer eines Jahres ab. Werden sie verlängert, erhöht es die Entgelte i. d. R. auf Antrag der freien Träger pauschal um einen zwischen der Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege Bremen und dem Sozialressort vereinbarten Prozentsatz. Das Sozialressort wertet vor Vertragsverlängerungen jedoch nicht aus, ob die bei Abschluss der Vereinbarungen bestehenden Berechnungsgrundlagen weiterhin zutreffen. Selbst wenn ihm solche Veränderungen bekannt sind, passt es die Entgelte nicht an.

129 Das Sozialressort berechnete ursprünglich das Entgelt einer Notunterkunft auf Grundlage einer Auslastungsquote von 75 %. Tatsächlich war die Unterkunft jedoch dauerhaft deutlich höher ausgelastet als vorhergesehen. Obwohl dies dem Sozialressort bereits vier Jahre später - nämlich im Jahr 2002 - bekannt war, hat es die Angemessenheit des Entgelts nicht überprüft. Mit Neuverhandlungen hat es erst jetzt begonnen, da der freie Träger strukturelle Veränderungen für die Notunterkunft plant.

130 Bei einer Orientierung an der tatsächlichen Auslastung der Notunterkunft hätte das Entgelt gesenkt werden können - hier liegt seit 12 Jahren ein deutliches Einsparpotenzial. Das Sozialressort hat das Entgelt trotzdem laufend prozentual erhöht. Das hat zu erhöhten Ausgaben und zu einem finanziellen Nachteil für die Stadt geführt.

131 Der Rechnungshof hat das Sozialressort aufgefordert, die Berechnungsgrundlagen aller Entgeltvereinbarungen in regelmäßigen Abständen zu überprüfen. Wenn Ausgaben gesenkt werden können, sind neue Verhandlungen anzustreben. Er hat das Sozialressort gebeten, bei den laufenden Entgeltverhandlungen zur Neustrukturierung der Notunterkunft den Bedarf zu ermitteln und die der Berechnung zugrunde liegende Auslastungsquote den tatsächlichen Gegebenheiten anzupassen. Ziel muss es sein, die Ausgaben zu verringern.

132 Das Sozialressort hat dargelegt, grundsätzlich führe es Neuverhandlungen unter Berücksichtigung veränderter Berechnungsgrundlagen. Dabei würden auch Auslastungsquoten als entgeltbestimmende Faktoren verhandelt und festgelegt. Für die Notunterkunft sei dieses Verfahren jedoch nicht angewandt worden, da mit der pauschalen Anhebung der Entgelte zur Haushaltskonsolidierung eine Steigerungsrate unterhalb des allgemeinen

Kostenanstiegs durchgesetzt werden sollte. Anlässlich der vorgesehenen Neuordnung der Notunterkünfte plane das Sozialressort jedoch, die Kosten- und Leistungsgrößen - einschließlich realistischer Auslastungsquoten - neu zu prüfen und zu verhandeln.

5 Controlling

133 Das Sozialressort hat für die ZFW ein Controlling und ein Berichtswesen aufgebaut, das Kennzahlen zu Unterbringungen auf Grundlage des BremPolG, Verweildauern in Hotels und Pensionen sowie Ausgaben der ZFW abbildet. Es hat jedoch weder konkrete Ziele zu Steuerungszwecken beschrieben noch regelmäßig Zielvereinbarungen getroffen. Die ZFW erstellt verschiedene interne Statistiken, die allerdings nicht in das Berichtswesen des Sozialressorts einfließen. Dies betrifft z. B. Fallzahlen, abgewendete Räumungsklagen sowie Zuweisungen in Notunterkünfte und Einweisungen in Wohnungen nach dem BremPolG.

134 Die bisher erhobenen Kennzahlen reichen nicht aus, um die Arbeit der ZFW beurteilen und steuern zu können. Aussagen zur Wirksamkeit von Beratungsleistungen lassen sich so nicht treffen. Es ist notwendig, neben den bisher erhobenen Daten Ziele zu beschreiben und weitere Kennzahlen festzulegen, z. B. Gesamtausgaben, Fallzahlen und Kosten für übernommene Mietrückstände oder Verweildauern in Notunterkünften. Die von der ZFW bisher nur intern erhobenen Daten sollten in das Berichtswesen einfließen und als Grundlage für die Zielsetzung und für steuernde Maßnahmen dienen.

135 Die ZFW leistet nur in wenigen Fällen Zahlungen im Rahmen der Obdachlosenhilfe, obwohl sie die dafür maßgeblichen Sachentscheidungen trifft. Nach ihrer Einschätzung machen die von ihr unmittelbar ausgezahlten Beträge - die sich im Jahr 2012 auf rd. 512 T€ beliefen - nur rd. 5 % der von ihr verantworteten tatsächlichen Ausgaben aus. Der überwiegende Anteil der Ausgaben wird von den für die Sozialhilfe oder die Grundsicherung für Arbeitssuchende zuständigen Stellen getragen, sofern Hilfesuchende dort bereits Leistungen beziehen. Vorgesehene Statistiken dazu werden nicht geführt.

136 Die von der ZFW verantworteten Gesamtausgaben lassen sich daher nicht genau ermitteln. Die Erfassung der von der ZFW veranlassten Leistungen der Sozialhilfe oder der Grundsicherung für Arbeitssuchende ist jedoch notwendig, um die Entwicklung der Ausgaben beobachten und ggf. steuernd eingreifen zu können.

137 Der Rechnungshof hat dem Sozialressort empfohlen, Controlling und Berichtswesen für die ZFW zu erweitern, um detaillierte Angaben zu den Leistungen der ZFW und zu den tatsächlichen Kosten der Obdachlosenhilfe zu gewinnen.

138 Das Sozialressort hat erwidert, es sehe für die Obdachlosenhilfe nicht steuerbare Variablen, beispielsweise den engen Wohnungsmarkt oder die zunehmende Einkommensarmut. Daher sei es angesichts dieser Rahmenbedingungen nur schwer möglich, Zielzahlen zu benennen.

139 Dieser Einwand überzeugt nicht. Die Verknüpfung beeinflussbarer mit nicht beeinflussbaren Variablen ist typisch für nahezu jeden Steuerungsvorgang. Zwar können Sozialressort und ZFW einen Teil der für ihre Arbeit maßgeblichen Faktoren kaum beeinflussen. Das macht jedoch ein Steuerungssystem nicht entbehrlich, mit dem auf Veränderungen reagiert werden kann. Eine solche Reaktion kann z. B. in der Anpassung von Zielen bestehen.

140 Entscheidungen über Zielanpassungen und Ressourceneinsatz bedürfen einer validen Datenbasis. Deshalb ist es notwendig, das bestehende Berichtswesen zu erweitern und um weitere Kennzahlen zu ergänzen. Die von der ZFW verantworteten Gesamtausgaben müssen transparent dargestellt werden, um die tatsächlichen Ausgaben der Obdachlosenhilfe erkennen zu können und daraus ggf. Handlungsoptionen abzuleiten.

Schuldenberatung

Die Steuerung der Schuldenberatung in Bremen lässt sich verbessern, insbesondere stärker auf ihre Wirkung ausrichten.

Von der Stadt gezahlte Entgelte und Zuwendungen sind am tatsächlich anfallenden Arbeits- und Zeitaufwand der Beratungsstellen zu orientieren.

Die im Haushalt veranschlagten Mittel für die Schuldenberatung liegen deutlich über dem tatsächlichen Bedarf.

1 Rechtsgrundlagen

141 Schuldenberatung kann als ein Element kommunaler Eingliederungsleistungen der Stadtgemeinde Bremen nach dem Sozialgesetzbuch (SGB) II - Grundsicherung für Arbeitsuchende - für Erwerbsfähige gewährt werden. Sie dient dem gesetzlichen Ziel der Eingliederung erwerbsfähiger Leistungsberechtigter in das Erwerbsleben. Zuständig ist das Jobcenter Bremen, eine gemeinsame Einrichtung der Bundesagentur für Arbeit und der Stadtgemeinde.

142 Auch nicht Erwerbsfähige, die Hilfe zum Lebensunterhalt oder Grundsicherung beziehen, können nach dem SGB XII - Sozialhilfe - u. a. Beratung zur Entschuldung und Stärkung im psychosozialen Bereich kostenfrei in Anspruch nehmen. Bewilligende Stelle ist hier das Amt für Soziale Dienste (AfSD).

143 Für Erwerbstätige mit geringem Einkommen und Leistungsberechtigte nach dem SGB III - Arbeitsförderung - besteht seit Sommer 2012 in der Stadtgemeinde Bremen das Angebot einer präventiven Schuldenberatung durch Beratungsstellen freier Träger. Diese freiwillig angebotene Ergänzungsleistung soll gezielt dazu beitragen, Arbeitslosigkeit zu vermeiden.

144 Die Fachaufsicht für alle Formen der Schuldenberatung liegt bei der Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen (Ressort). In den letzten beiden Jahren beliefen sich die Ausgaben für die Beratungen jeweils auf rd. 1,5 Mio. €. Darin waren Kosten in Höhe von 150 T€ (2012) bzw. 300 T€ (2013) für das freiwillige Angebot enthalten.

2 Verfahren der Beratungsstellen

145 Nach Kostenzusage der bewilligenden Stelle nehmen Leistungsberechtigte Kontakt zu anerkannten Beratungsstellen freier Träger auf, die Beratungen wie folgt durchführen:

- In Sondierungsberatungen erfassen die Beratungsstellen Schuldenhöhe und Gläubigerzahl, ermitteln aus der Schuldensituation resultierende monatliche Belastungen, bewerten die Rechtslage und schätzen das Selbsthilfepotenzial Betroffener ein. Sind Betroffene aufgrund ihrer Selbsthilfekompetenz in der Lage, ihre Angelegenheiten mit professioneller Unterstützung selbst zu regeln, erhalten sie Schuldenberatung als „Hilfe zur Selbsthilfe“.

- Bei anschließenden außergerichtlichen Einigungsversuchen nehmen die Beratungsstellen nach der Überprüfung von Forderungen Verhandlungen mit Gläubigern auf. Daneben bieten sie Krisenintervention und ggf. psychosoziale Beratungen an. Wird den aufgestellten Schuldenbereinigungsplänen zugestimmt, gelten Fälle als erfolgreich abgeschlossen. Scheitern die außergerichtlichen Bemühungen, erhalten Leistungsberechtigte darüber abschließende Bescheinigungen.

- Nach Scheitern eines außergerichtlichen Schuldenbereinigungsversuchs kann das gerichtliche Verbraucherinsolvenzverfahren eingeleitet werden. Es führt zur Einstellung aller gegen die Hilfesuchenden gerichteten Maßnahmen der Zwangsvollstreckung und zum Beginn einer sechsjährigen Wohlverhaltensphase. An deren Ende kann das Gericht die Restschuldbefreiung aussprechen.

146 Auch die freiwillige Schuldenberatung, die ein höheres Selbsthilfepotenzial der Betroffenen voraussetzt, gliedert sich in drei Phasen. Hilfesuchende wenden sich direkt - ohne vorherige Kostenzusage - an Beratungsstellen, die auch den Anspruch auf Beratung prüfen.

3 Datenlage

147 Das Ressort verwendet für das Controlling hauptsächlich Finanz- und Leistungsdaten, die das Jobcenter für Quartals- und Jahresberichte zu kommunalen Eingliederungsmaßnahmen liefert. Das AfSD stellt dem Ressort Daten über Leistungen der Schuldenberatung lediglich in Form von Fallzahlen und Mittelabflüssen zur Verfügung. Vorgaben für Inhalt und Umfang der zu ermittelnden Daten gibt es in beiden Fällen nicht. Die Beratungsstellen

liefern hingegen für die präventive Schuldenberatung quartalsweise Daten nach einem vom Ressort vorgegebenen Schema.

148 Als Grundlage für die Steuerung der Schuldenberatung ist ein einheitliches Raster zur Aufbereitung der erforderlichen Daten notwendig. Sonst sind Vergleiche und Auswertungen kaum möglich. Der Rechnungshof hat das Ressort deshalb aufgefordert, für die Berichtspflichtigen einheitliche Vorgaben zur Datenerfassung zu entwickeln. Die quartalsweise Datenlieferung durch die Beratungsstellen im präventiven Bereich könnte als Vorbild dienen. Das Ressort sieht ebenfalls die Notwendigkeit, die Datenlage im AfSD zu verbessern. Es strebt an, das Controlling des AfSD an das System des Jobcenters anzugleichen.

149 Der Rechnungshof weist darauf hin, dass es dabei notwendig sein wird, aus dem umfangreichen Datenbestand des Jobcenters die steuerungsrelevanten Daten zu identifizieren.

4 Zielvorgaben

150 Um die Schuldenberatung wirksam steuern zu können, sind - aufbauend auf einer vollständigen Datenlage - Ausgangs- und Zielwerte hinreichend zu beschreiben. Nur so lassen sich die Zielerreichung prüfen und bewerten sowie Aussagen über die Wirksamkeit der Schuldenberatung treffen.

151 Das Ressort hat weder Ausgangswerte beschrieben noch Zielvorgaben gesetzt. Die Beratungsstellen arbeiten unterschiedlich und erzielen auch deutlich voneinander abweichende Ergebnisse. So betrug in der freiwilligen präventiven Schuldenberatung im Zeitraum von Juli 2012 bis Juni 2013 die Bearbeitungsdauer der Fälle bis zu deren Abschluss im Durchschnitt der einzelnen Beratungsstellen zwischen 121 und 197 Tagen. Die Insolvenzquoten lagen dabei zwischen rd. 25 % und 75 %. Dafür mag es nachvollziehbare Erklärungen geben. Dem Ressort liegen jedoch keine gesicherten Erkenntnisse darüber vor, worauf die Unterschiede zurückzuführen sind. Damit fehlen derzeit grundlegende Elemente für eine fachlich-inhaltliche Steuerung der Schuldenberatung.

152 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, Vorgehen und Arbeitsweisen der Beratungsstellen im Sinne eines Benchmark-Prozesses zu analysieren und Best Practice zu identifizieren. Aus den gewonnenen Erkenntnissen ließen sich Ziele ableiten und die Beratung insgesamt verbessern.

153 Das Ressort hat dargelegt, das Ergebnis der Schuldenberatung werde durch unterschiedliche Faktoren wie Art und Umfang der Verschuldung und die soziale Situation der Hilfesuchenden beeinflusst. Diese Faktoren lägen nicht im Einflussbereich der Beratungsstellen, sodass Steuerungsansätze anhand von Wirkungs- bzw. Ergebniszielen kaum vorhanden seien.

154 Der Rechnungshof bestreitet nicht, dass nicht disponible Faktoren das Ergebnis des Schuldenbereinigungsverfahrens beeinflussen. Solche Faktoren sind jedoch nicht allein maßgeblich, wie aus den stark voneinander abweichenden Beratungsergebnissen und -dauern deutlich wird. Es ist notwendig, die erzielten Ergebnisse zu bewerten, dabei den Ressourceneinsatz je Fall einzubeziehen und daraus Ziele zu entwickeln. Das ist auch möglich, wenn einzelne Faktoren nicht durch Steuerungsmaßnahmen beeinflussbar sind. Solche Faktoren gilt es bei der Bewertung von Vergleichen und bei der Zielfindung zu berücksichtigen.

5 Wirksamkeit der Beratung

155 Die Innenrevision des Ressorts hat im Jahr 2012 die Leistungsbewilligung der Schuldenberatung im Jobcenter Bremen geprüft und dabei auch die Wirksamkeit abgeschlossener Schuldenberatungen einbezogen. Dabei hat sie u. a. eine hohe präventive Wirkung für „sozialversicherungspflichtig beschäftigte Erwerbstätige ohne SGB II-Bezug“ festgestellt. Dagegen ist dem Bericht zufolge eine Wirkung der Schuldenberatung im Sinne der Integration in das Erwerbsleben beim überwiegenden Teil der Leistungen nach dem SGB II beziehenden Klientel nicht erkennbar. Das Ressort hat die Feststellungen der Innenrevision bisher nicht genutzt. Über darüber hinausgehende Erkenntnisse verfügt es nicht.

156 Schuldenberatung als kommunal finanzierte Eingliederungsleistung hat die gesetzlich festgelegte Aufgabe, Ein- bzw. Wiedereingliederung in das Erwerbsleben zu flankieren und die Situation Betroffener zu verbessern. Es ist daher notwendig, Aussagen zu Effektivität und Effizienz des Beratungsangebots in Bremen zu ermöglichen und die Wirksamkeit der eingesetzten Mittel zu überprüfen. Die Feststellungen der Innenrevision verdeutlichen, dass gerade präventive Beratung Wirkung entfaltet und messbare Effekte zeigt. Sie trägt danach dazu bei, ein Abgleiten in den Bezug von Sozialleistungen zu verhindern.

157 Der Rechnungshof hat dem Ressort empfohlen, in Zusammenarbeit mit dem Jobcenter Bremen, dem AfSD und den Beratungsstellen die Wirkung der Schuldenberatung verstärkt zu betrachten.

158 Das Ressort vertritt die Auffassung, die Sozialverwaltung könne mit ihren begrenzten Mitteln die Frage der Wirksamkeit von Schuldenberatung im Hinblick auf das gesetzliche Ziel der Integration in Arbeit nicht adäquat untersuchen. Das Thema sei einerseits zu komplex, um kausale Beziehungen zwischen der Beratung und den angestrebten Integrationseffekten herstellen zu können. Andererseits sei durch Studien hinreichend belegt, dass Schuldenberatung Vermittlungshemmnisse am Arbeitsmarkt abbauen könne, auch wenn damit allein noch nicht die vollständige Integration in den Arbeitsmarkt verbunden sei. Deshalb sei eine weitere Prüfung dieser Zusammenhänge entbehrlich.

159 Zwar trifft es zu, dass die Eingliederung in das Erwerbsleben auch von anderen Voraussetzungen abhängt als von einer erfolgreichen Schuldenberatung. Die schwierige Feststellung einer kausalen Beziehung stellt aber weder die Sinnhaftigkeit der Schuldenberatung in Frage noch steht sie einer Wirksamkeitsbetrachtung entgegen. Zu Recht weist das Ressort darauf hin, dass es Ziel sein müsse, Vermittlungshemmnisse am Arbeitsmarkt abzubauen. Solche Vermittlungshemmnisse - beispielsweise drohende oder bestehende Lohnpfändungen - gilt es zu identifizieren und zu beseitigen. Darauf gerichtete Zielsetzungen und Wirksamkeitskontrollen sind möglich. Datenmaterial als Grundlage für die Zielfindung und -vereinbarung ist in den Beratungsstellen und im Jobcenter bereits vorhanden. Dazu gehören auch Erkenntnisse über Beratungsergebnisse sowie dadurch beeinflusste Effekte wie „Aufnahme einer Erwerbstätigkeit“, „Erhalt des Arbeitsplatzes“ oder „Vermeidung ergänzenden Sozialleistungsbezugs“. Diese Daten liefern - auch angesichts deutlicher Unterschiede zwischen den Beratungsstellen sowohl bei den erreichten Ergebnissen als auch beim geleisteten Aufwand - wertvolle Steuerungsansätze, auf die im Interesse wirksamer und wirtschaftlicher Schuldenberatung nicht verzichtet werden darf.

6 Fachliche Begleitung freier Träger

160 Vor einer präventiven Beratung ist zu prüfen, ob die Hilfesuchenden vom Ressort festgelegte Einkommensgrenzen nicht überschreiten, die eine Beratung ausschließen oder dazu führen, dass ein Kostenbeitrag zu entrichten ist. Dieser ggf. zu zahlende Eigenanteil von einmalig 130 € verbleibt bei den Trägern. Die Beratungsstellen haben sich verpflichtet, die Prüfung der Einkommensverhältnisse zu dokumentieren und das Ergebnis auf Verlangen vorzulegen.

161 Im vom Ressort ausgewerteten Zeitraum zogen die Beratungsstellen ihre Klientel sehr unterschiedlich zur Zahlung eines Kostenbeitrags heran. So erhob eine Beratungsstelle bei einem Drittel der Ratsuchenden den Eigenanteil, bei einer anderen Beratungsstelle musste ihn niemand leisten.

162 Die abweichenden Ergebnisse deuten trotz möglicher Unterschiede in der Struktur der Klientel auf uneinheitliche Vorgehensweisen der Beratungsstellen bei der Einkommensprüfung hin. Da die Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen und die Beratung in der Hand desselben Trägers liegen, besteht zudem das Risiko, dass Beratungen stattfinden, ohne dass die Einkommensgrenzen hinreichend beachtet werden.

163 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, sich einen Überblick über Vorgehen und Arbeitsweise der Beratungsstellen zu verschaffen. Dazu ist es notwendig, insbesondere die Praxis der Anspruchsprüfung einschließlich der Einkommensfeststellung zumindest stichprobenweise zu untersuchen und die Beratungsstellen bei der Einkommensfeststellung durch Informationen und Berechnungsraster zu unterstützen.

164 Das Ressort hat dargestellt, es habe bereits vor Abschluss der Prüfung durch den Rechnungshof zwei Beratungsstellen aufgesucht und stichprobenartig das Einhalten der Einkommensgrenzen geprüft. Die Dokumentation der Fälle einschließlich der Einkommensnachweise sowie der Berechnung der Eigenanteile sei vorbildlich gewesen. Die Notwendigkeit, ein Berechnungsraster als Arbeitshilfe vorzugeben, sehe das Ressort nicht. Es werde die Prüfung fortsetzen.

165 Der Rechnungshof hat das Ressort gebeten, ihn nach Abschluss der Prüfung über die Ergebnisse zu unterrichten.

7 Finanzierung der Schuldenberatung

7.1 Bemessung der Entgelte

166 Die Stadtgemeinde Bremen hat Vereinbarungen mit den Trägern der Schuldenberatungsstellen getroffen und sich verpflichtet, die Kosten der Beratung nach dem SGB II und dem SGB XII (s. Tz. 141 f.) über Entgelte zu decken. Das Ressort hat keine nachvollziehbaren Berechnungen zugrunde gelegt, um die Angemessenheit der Entgelte zu belegen. Es hat erläutert, die Entgeltstruktur sei vor vielen Jahren entwickelt, mit den Beratungsstellen verhandelt und auf dieser Grundlage pauschal fortgeschrieben worden. Seitdem hat das Ressort die Entgelte

erhöht, Gesetzesänderungen berücksichtigt sowie Leistungsumfang und Entgeltstruktur angepasst. Die Angemessenheit der Entgelte lässt sich nach wie vor nicht belegen.

167 Im Jahr 2010 beabsichtigte das Ressort, die Leistungsstruktur und die Vergütung der einzelnen Beratungsphasen auf der Grundlage von Berechnungen neu zu regeln. Es hielt die Entgelte für nicht mehr angemessen und schlug u. a. vor, sie in Teilbereichen abzusenken. Einigkeit mit den Beteiligten ließ sich jedoch nicht erzielen.

168 Die Entgeltbemessung ist korrekturbedürftig. Im Rahmen der Beratung ist eine abschließende Schuldenregulierung vielfach nicht möglich. Sie findet dann oft erst im gerichtlichen Insolvenzverfahren statt. Die Beratungsstellen erhalten für die Vorbereitung des gerichtlichen Verfahrens ein im Vergleich zu einer erfolgreichen außergerichtlichen Schuldenbereinigung großzügig bemessenes Entgelt. Die erfolgreiche außergerichtliche Schuldenbereinigung ist mit deutlich arbeits- und zeitaufwendigeren Verhandlungen verbunden. Die Hilfesuchenden müssen insbesondere zur Umsetzung des Schuldenbereinigungsplans intensiv angeleitet werden. Die Entgeltstruktur bietet für die Träger jedoch eher den Anreiz, den Beratungsprozess möglichst schlank zu gestalten.

169 Angesichts der hohen Insolvenzquote ist das Verhältnis zwischen Entgelt und erbrachter Leistung nicht ausgewogen. Es ist notwendig, den tatsächlich anfallenden Arbeits- und Zeitaufwand stärker zu berücksichtigen.

170 Der Rechnungshof hat vorgeschlagen, für außergerichtliche Schuldenbereinigungsversuche, die als wenig aussichtsreich zu bewerten und mit verringertem Prüfungsaufwand verbunden sind, die bestehende Beratungskategorie neu zu definieren. Er hat das Ressort ferner aufgefordert, die Entgeltverhandlungen auf der Grundlage aktueller Daten wieder aufzunehmen.

171 Das Ressort hat dargelegt, es sehe in der Vergütungsstruktur keine Unausgewogenheit, die Anlass zu einer generellen Neuausrichtung gebe, werde sich aber erneut mit Umfang und Struktur der Vergütung auseinandersetzen. Das sei auch notwendig, um Auswirkungen der bevorstehenden Reform der Insolvenzordnung und erwartete Forderungen der Beratungsstellen bewerten und einordnen zu können.

172 Der Rechnungshof hat das Ressort gebeten, ihn über das Ergebnis der Überlegungen zur Vergütungsstruktur und -höhe zu unterrichten.

7.2 Verrechnungssatz für Zuwendungen

173 Die präventive Schuldenberatung (s. Tz. 143) wird über Zuwendungen finanziert. Für die Laufzeit der dafür abgeschlossenen Zuwendungsverträge hatte das Ressort Mittel in Höhe von insgesamt 300 T€ pro Jahr zur Verfügung gestellt. Es ging dabei von geschätzten 500 Fällen im Jahr und einem Verrechnungssatz von 600 € pro Fall aus. Das Ressort hat darauf hingewiesen, der Verrechnungssatz orientiere sich grob an den Durchschnittskosten pro Fall in der Beratung nach dem SGB II in Höhe von 1.084 €. Bei der Zielgruppe der präventiven Beratung vermutet das Ressort ein höheres Maß an Eigeninitiative und Selbsthilfefähigkeit. Außerdem schätzt es den Aufwand für psychosoziale Unterstützung geringer ein.

174 Das Ressort legt damit Durchschnittskosten zugrunde und leitet daraus einen Verrechnungssatz ab, ohne den notwendigen Beratungsaufwand als Maßstab zu berücksichtigen. Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, die Bemessung der Zuwendung auf eine valide Grundlage zu stellen.

175 Das Ressort hat dargelegt, es habe den Verrechnungssatz pro Fall in Anbetracht des höheren Selbsthilfepotenzials der Zielgruppe unterhalb der Durchschnittskosten einer abgeschlossenen SGB II-Beratung angesetzt. In der Anlaufphase des präventiven Angebots habe es mit geschätzten Mindestfallzahlen möglichst auskömmliche Zuwendungen für die Beratungsstellen ermittelt. Es beabsichtige, das Förderprogramm auf 400 T€ pro Jahr aufzustocken, um der steigenden Fallzahl gerecht zu werden. Da das Fallaufkommen im SGB II-Bereich tendenziell sinke, könne es diesen Fehlbedarf ausgleichen.

176 Der Rechnungshof erwartet darüber hinaus, dass der Verrechnungssatz und somit auch die Höhe der Zuwendungen am tatsächlichen Aufwand der Beratungsstellen orientiert festgelegt werden. Die bisherige grobe Schätzung reicht nicht aus.

7.3 Veranschlagung im Haushalt

177 Der Haushaltsplan muss alle zu erwartenden Einnahmen und voraussichtlich zu leistenden Ausgaben enthalten. Nach dem Fälligkeitsprinzip dürfen nur die Ausgaben veranschlagt werden, die im Haushaltsjahr voraussichtlich kassenwirksam werden.

178 In den Jahren 2011 bis 2013 lagen die Ausgaben um mehr als 30 % unter dem Haushaltsanschlag. Sie beliefen sich zuletzt auf rd. 1.466 T€. Für den

Haushalt 2014/2015 hat das Ressort den Anschlag für Schuldenberatung insgesamt von 2.274 T€ für das Jahr 2013 auf 1.962 T€ pro Jahr reduziert.

179 Das Ressort hatte für die Jahre 2011 bis 2013 den Bedarf an Mitteln insgesamt zu hoch veranschlagt. Auch der Anschlag für das Jahr 2014 erscheint zu hoch. Der Rechnungshof hat gefordert, den Umfang der voraussichtlichen Ausgaben sorgfältiger zu ermitteln und zutreffend im Haushalt zu veranschlagen.

180 Das Ressort hat die gegenüber dem Haushaltsplan in den Jahren 2011 und 2012 deutlich geringeren Ausgaben damit erklärt, dass Ende 2010 u. a. Erwerbstätige mit geringem Einkommen den Anspruch auf Schuldenberatung verloren hätten. Der Haushaltsansatz sei inzwischen angepasst worden.

181 In Anbetracht der tatsächlichen Ausgaben im Jahr 2013 und unter Berücksichtigung des vom Ressort weiterhin erwarteten Rückgangs der Fallzahlen im Regelangebot der Schuldenberatung hält der Rechnungshof die Absenkung für nicht ausreichend.

Erstausstattungen in der Grundsicherung

Folgen von Fehlbuchungen belasten den Haushalt der Stadtgemeinde Bremen.

Das Sozialressort hat die ihm bekannten Mängel nicht zum Anlass genommen, im Wege der Fachaufsicht die Bearbeitungsqualität wirksam zu verbessern.

1 Finanzielle Hilfen für Erstausstattungen

182 Die Stadtgemeinde Bremen gewährt als Hilfen nach § 24 Abs. 3 Sozialgesetzbuch (SGB) II - Grundsicherung für Arbeitssuchende - Erstausstattungen für die Wohnung einschließlich Haushaltsgeräten, für Bekleidung und bei Schwangerschaft sowie Geburt. Die Ausgaben Bremens für solche Erstausstattungen beliefen sich im Jahr 2012 auf rd. 2,3 Mio. €. Anträge auf Übernahme von Kosten prüft und bewilligt das Jobcenter Bremen - eine gemeinsame Einrichtung der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) und der Stadtgemeinde Bremen.

183 Die für die Fachaufsicht verantwortliche Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen (Ressort) hat im Jahr 2011 eine Fachliche Weisung zu Leistungen für Erstausstattungen erlassen. Sie gibt den Rahmen für Bewilligung und Höhe der Leistungen durch das Jobcenter Bremen vor. Um das Verfahren zu vereinfachen, hat das Ressort Pauschalen festgelegt, z. B. für die Einrichtung einzelner Zimmer, ganzer Wohnungen oder für Bekleidung. Soweit Leistungsberechtigte nur einzelne Gegenstände benötigen, sind Einzelpreise vorgesehen.

184 Die Jobcenter nutzen auf Basis gesetzlicher Regelungen bundesweit vorgegebene IT-Verfahren (A2LL sowie SAP ERP) und wickeln hierüber alle Zahlungen an Leistungsberechtigte ab. Die Bundesagentur zahlt zunächst die Leistungen aus - auch jene, die unter die Kostenträgerschaft der Kommunen fallen - und lässt sie sich von den kommunalen Trägern erstatten. Damit Falldaten ausgewertet werden können, stellt die Bundesagentur den Jobcentern monatlich den sog. operativen Datensatz zur Verfügung.

185 Der Rechnungshof hat die Vorgaben des Ressorts zu Leistungen für Erstausstattungen und deren Umsetzung im Jobcenter Bremen geprüft.

Dabei hat er den Schwerpunkt auf die korrekte Verbuchung der Zahlungen gelegt.

2 Fehlbuchungen

186 Nach § 6 Abs. 1 Nr. 1 SGB II ist die Bundesagentur Träger der Leistungen nach dem SGB II, soweit das Gesetz nichts anderes bestimmt. Für Hilfen nach § 24 Abs. 3 SGB II, zu denen die Erstausstattungen zählen, bestimmt das Gesetz die Kommunen als Träger.

187 Das Jobcenter Bremen erfasst alle Leistungen mit dem Programm A2LL. Im Hintergrund verknüpft die Software SAP ERP Zahlbeträge mit Haushaltsstellen der Kommune oder der Bundesagentur. Bei der Eingabe in A2LL ist nicht erkennbar, ob einzelne Leistungen zulasten der Stadtgemeinde Bremen oder der Bundesagentur gebucht werden. Dies ist nur mit einem weiteren Bearbeitungsschritt in SAP ERP möglich.

188 Die im Programm A2LL vorgesehenen Eingabefelder für Erstausstattungen sind in SAP ERP jeweils mit einer kommunalen Haushaltsstelle hinterlegt. Ein weiteres Eingabefeld mit der Bezeichnung „Sonstiges“ ist in SAP ERP mit der kommunalen Haushaltsstelle für Wohnungserstausstattungen verknüpft. Dort verbuchte Zahlungen werden somit immer aus dem Haushalt der Stadtgemeinde Bremen geleistet.

189 Beschäftigte des Jobcenters haben dem Eingabefeld „Sonstiges“ häufig Leistungen zugeordnet, für die im Programm A2LL eigentlich jeweils andere spezifische Eingabefelder vorgesehen sind, die teilweise mit Haushaltsstellen der Bundesagentur verknüpft sind. Dadurch ist es zu Fehlbuchungen zulasten des kommunalen Haushalts gekommen.

190 Diese Fehlbuchungen haben beispielweise Darlehen für Nachzahlungen für Haushaltsenergie betroffen. Die Rückzahlung solcher Darlehen hat das Jobcenter Bremen zudem regelmäßig als Einnahmen der Bundesagentur verbucht. Die fälschlich aus kommunalen Mitteln geleisteten Zahlungen sind somit nicht wieder an die Stadtgemeinde Bremen zurückgeflossen.

191 Nicht korrekte Buchungen von Zahlungen, die durch Fehleingaben ausgelöst worden sind, führen zu vermeidbaren Ausgaben für die Stadtgemeinde Bremen. Sie leistet überhöhte und unnötige Erstattungen an die Bundesagentur (s. Tz. 184). Dies widerspricht § 34 Abs. 2 LHO, wonach nur erforderliche Ausgaben geleistet werden dürfen.

192 Fehlbuchungen aufgrund falscher Nutzung des Eingabefeldes „Sonstiges“ hat es auch bei von der Stadtgemeinde Bremen zu tragenden Leistungen gegeben, die die Bundesagentur hätte anteilig erstatten müssen. Dies betrifft z. B. Ausgaben für Renovierungen oder die Unterbringung in Hotels oder Pensionen.

193 Falsch verbuchte Leistungen bleiben bei der Bundeserstattung unberücksichtigt und führen im Haushalt der Stadtgemeinde Bremen zu Einnahmeausfällen. Das verstößt gegen § 34 Abs. 1 LHO, wonach Einnahmen vollständig zu erheben sind.

194 Der Rechnungshof hat das Ressort gebeten, sicherzustellen, dass Fehlbuchungen des Jobcenters zulasten der Stadtgemeinde Bremen künftig vermieden werden. Er hat das Ressort ferner aufgefordert, Fehlbuchungen zu ermitteln und zu korrigieren, sowie Erstattungsansprüche für zu Unrecht aus dem städtischen Haushalt gezahlte Leistungen gegen die Bundesagentur geltend zu machen.

195 Felder wie „Sonstiges“ verleiten zu Fehleingaben. Der Rechnungshof hat dem Ressort deshalb empfohlen, bei der Entwicklung der A2LL nachfolgenden IT-Fachanwendung „ALLEGRO“ Eingabefelder einzufordern, die eindeutig Leistungen der Kommune oder der Bundesagentur zugeordnet sind. Dadurch lassen sich Fehlbuchungen von Leistungen der Bundesagentur zulasten der Stadtgemeinde verhindern.

196 Das Ressort hat zugesagt, mit dem Jobcenter ein Verfahren zu klären, wie künftig Fehlbuchungen zu ermitteln und zu korrigieren sind. Es werde darauf hinwirken, dass das Jobcenter Bremen die vorhandene Arbeitsanleitung beachtet. Gemeinsam mit dem Jobcenter werde es prüfen, ob die bestehende Anleitung verbessert werden könne. Allerdings sei es nicht möglich, vom Rechnungshof festgestellte Fehlbuchungen zu korrigieren, ohne dass Prüfbelege vorlägen.

197 Der Rechnungshof weist demgegenüber darauf hin, dass es notwendig ist, nicht nur die von ihm festgestellten, sondern alle Fehlbuchungen anhand im System noch vorhandener Datensätze zu ermitteln, zu korrigieren und ggf. Erstattungsansprüche gegen die Bundesagentur geltend zu machen. Dies ist erforderlich, um finanzielle Nachteile für die Stadtgemeinde Bremen zu vermeiden.

3 Fachaufsicht durch das Ressort

198 Die Innenrevision des Ressorts hatte bereits im Jahr 2008 in bedeutendem Umfang Fehlbuchungen des Jobcenters Bremen zulasten der Kommune festgestellt. Um solche Fehlbuchungen im Rahmen des Controllings zu identifizieren, hatte die Innenrevision empfohlen, den operativen Datensatz (s. Tz. 184) gezielt zu nutzen.

199 Das Jobcenter Bremen beabsichtigte daraufhin, Abläufe zu optimieren und die Feststellung der Innenrevision aufzugreifen. Den Vorschlag, mithilfe des operativen Datensatzes Fehlbuchungen zu ermitteln, setzte es jedoch nicht um. Es erstellte stattdessen im Jahr 2009 eine „Anleitung zur Buchung von kommunalen Leistungen in A2LL“, um Buchungsfehler zu minimieren.

200 Das Ressort hatte sich nur einmalig im Oktober 2008 zu den Verbesserungsmaßnahmen berichten lassen. Danach hat es die Wirksamkeit der Maßnahmen des Jobcenters Bremen nicht mehr geprüft, obwohl die Innenrevision im Jahr 2009 in einer Nachschau erneut Fehlbuchungen festgestellt hatte. Deren Zahl war danach zwar insgesamt zurückgegangen, der finanzielle Nachteil für die Kommune nach Einschätzung der Innenrevision jedoch weiterhin relativ hoch.

201 Der Rechnungshof hat mit einer Stichprobe den operativen Datensatz der Monate Januar bis Mai 2013 durchgesehen. Von 681 Fällen hat er nach bestimmten Kriterien gezielt 200 Zahlungen ausgewählt und bei knapp der Hälfte Fehlbuchungen festgestellt. Mit geringem Arbeitsaufwand ist es demnach möglich, nicht plausible Datensätze zu identifizieren und zeitnah zu prüfen.

202 Zeitgleich zur Prüfung durch den Rechnungshof hat das Jobcenter Bremen die „Anleitung zur Buchung von kommunalen Leistungen in A2LL“ aktualisiert. Es fehlen jedoch nach wie vor weitergehende Erläuterungen zu Fehlerquellen, wie sie sich aus den Feststellungen des Rechnungshofs ergeben.

203 Der Rechnungshof hat das Ressort gebeten, Regelungen für eine verstärkte Kontrolle von Buchungen kommunaler Leistungen des Jobcenters Bremen zu entwickeln und umzusetzen. Er erwartet, dass künftig mithilfe des operativen Datensatzes Fehlbuchungen ermittelt und korrigiert werden. Regelmäßige Berichte des Jobcenters an das Ressort sind erforderlich, um die Wirkung der Maßnahmen zu beobachten und ggf. die Fachlichen Weisungen zu ergänzen. Dazu ist es notwendig, mögliche Fehlerquellen durch Fehleingaben in der Anleitung zur Buchung aller kommunalen Leistungen in A2LL zu verdeutlichen. Ziel muss es sein, die Qualität der Bearbeitung zu verbessern und

Fehlbuchungen und damit verbundene unnötige Ausgaben zulasten des Haushalts der Stadtgemeinde Bremen dauerhaft zu vermeiden.

204 Das Ressort will gemeinsam mit dem Jobcenter Bremen eine Regelung zur Ermittlung und Korrektur von Fehlbuchungen im Rahmen des Datenqualitätsmanagements sowie für eine Berichterstattung erarbeiten. Die Anregung des Rechnungshofs und der Innenrevision des Ressorts, hierfür den operativen Datensatz zu nutzen, soll dabei berücksichtigt werden.

Bestattungskosten

Aufgrund unzureichender Prüfung vorrangiger Ansprüche durch das Amt für Soziale Dienste besteht die Gefahr unnötiger Ausgaben. Transparenz im Haushalt und Arbeitsabläufe in der Verwaltung lassen sich durch klare Regelungen und Neuordnung von Zuständigkeiten verbessern.

1 Finanzielle Hilfen im Sterbefall

205 Die Stadtgemeinde Bremen übernimmt als Träger der Sozialhilfe erforderliche Bestattungskosten nach § 74 Sozialgesetzbuch (SGB) XII - Sozialhilfe -, soweit dies den hierzu Verpflichteten nicht zugemutet werden kann. Verpflichtete (z. B. Erbinnen und Erben, Unterhaltspflichtige) können die Übernahme von Bestattungskosten unabhängig davon beantragen, ob Verstorbene zu Lebzeiten Sozialleistungen bezogen haben.

206 Anträge prüft und bewilligt das Amt für Soziale Dienste (AfSD) in seinen sechs Sozialzentren. Zahlungen veranlasst überwiegend das Referat Haushalt und Controlling, das bei der Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen (Sozialressort) angesiedelt ist.

207 Das Sozialressort hat zu § 74 SGB XII eine Fachliche Weisung erlassen und mit dem Bestatterverband Bremen e. V. sowie der Jüdischen Gemeinde im Lande Bremen Vereinbarungen über Leistungen für Bestattungen abgeschlossen. Die Ausgaben beliefen sich im Jahr 2012 auf rd. 807 T€ für 437 Fälle.

2 Bearbeitung in den Sozialzentren

208 Der Rechnungshof hat in einer Stichprobe Fallakten der Sozialzentren zu Bestattungskosten geprüft. Dabei hat er den Schwerpunkt auf die einheitliche Bearbeitung der Vorgänge und die Bewilligungspraxis gelegt.

209 Nach § 98 Abs. 3 SGB XII ist derjenige Träger der Sozialhilfe für die Kosten einer Bestattung örtlich zuständig, der bis zum Tod einer Person Sozialhilfe leistete. Bezog die verstorbene Person keine Sozialhilfe, ist der Träger verantwortlich, in dessen Bereich der Sterbeort liegt. Der Wohnort der Verpflichteten spielt demnach keine Rolle. Bevor die Kosten einer Bestattung vom Sozialhilfeträger übernommen werden, ist zu prüfen, ob sie aus dem

Nachlass, aus Einkommen und Vermögen Verpflichteter oder aus ggf. bestehenden Ersatzansprüchen, z. B. gegen Versicherungen, beglichen werden können.

210 Die notwendigen Prüfungen, um Ansprüche auf Kostenübernahme festzustellen, führen die Sozialzentren nicht immer sorgfältig durch. So fehlen überwiegend aussagekräftige Vermerke und Bewilligungsbescheide, sodass nicht nachvollziehbar ist, ob Entscheidungen rechtmäßig sind. Der Rechnungshof hat insbesondere folgende Mängel festgestellt:

- Häufig übernehmen die Sozialzentren Bestattungskosten allein aufgrund der Anträge Verpflichteter, ohne Fragen zu Sozialhilfebezug und ggf. Sterbeort nachzugehen. Wegen fehlender örtlicher Zuständigkeit entstehen so vermeidbare Ausgaben.

- Ob ein vorrangig einzusetzender Nachlass vorhanden ist, z. B. Geldguthaben, Haus- und Grundbesitz oder Ansprüche aus Lebensversicherungen, prüfen die Sozialzentren ebenfalls nur selten. Sie ermitteln nicht weiter, sofern Verpflichtete keine Angaben zu einem etwaigen Nachlass machen. Nur vereinzelt haben sie bei Nachlassgerichten nachgefragt.

- Die Einkommenssituation Verpflichteter prüfen die Sozialzentren zwar regelmäßig - die Berechnungen weichen jedoch deutlich voneinander ab. So lassen sie in Einzelfällen Einkommensanteile unberücksichtigt oder verzichten wegen Geringfügigkeit ganz auf eine Anrechnung. Vermögen prüfen sie nur sporadisch. Selbst bei bekanntem Haus- und Grundbesitz untersuchen sie nicht, ob es sich um einzusetzendes Vermögen handelt und Selbsthilfemöglichkeiten wie kurzfristige Kreditaufnahmen bestehen.

- Bei nicht natürlichen Todesursachen klären die Sozialzentren nur in wenigen Fällen Ersatzansprüche gegenüber Dritten.

211 Sozialhilfe wird nach § 2 Abs. 1 SGB XII nur gezahlt, wenn andere Mittel nicht zur Verfügung stehen (Nachrangprinzip). Unterbleibt die gründliche Prüfung der örtlichen Zuständigkeit oder vorrangiger Ansprüche, besteht die Gefahr unnötiger Ausgaben für die Stadtgemeinde Bremen. Gezielte Nachfragen zu Bar- und Bankguthaben, sonstigen Vermögenswerten, Einkommen und Vermögen Verpflichteter und ggf. Todesumständen sind deshalb unerlässlich. Es ist auch erforderlich, Nachweise dazu von Verpflichteten anzufordern sowie von den zuständigen Nachlassgerichten regelhaft Auskünfte

einzuholen. Vorrangige Ansprüche sind zu prüfen und durchzusetzen. Dies gilt auch für Schadenersatz- oder vergleichbare Ansprüche gegen Dritte. Auch wenn die Prüfungen ohne Ergebnis bleiben, ist dies zu dokumentieren.

212 Die festgestellten Mängel lassen sich nicht allein auf individuell fehlerhafte Sachbearbeitung in den Sozialzentren zurückführen. Ursächlich sind in erster Linie unvollständige und unklare Regelungen in der Fachlichen Weisung sowie fehlende Arbeitshilfen. Die einheitliche Bearbeitung der Vorgänge in den Sozialzentren ist nicht sichergestellt, die Arbeitsergebnisse weichen deshalb voneinander ab.

213 Bereits zum Zeitpunkt der Prüfung arbeitete das Sozialressort an „Ergänzenden Hinweisen zur Fachlichen Weisung zu § 74 SGB XII“. Der Rechnungshof hat gefordert, die Arbeit daran kurzfristig abzuschließen, um eine einheitliche Vorgehensweise in der Sachbearbeitung sicherzustellen. Er hat darüber hinaus empfohlen, Bearbeitungshilfen wie Prüfbögen, Antragsvordrucke und Musterbescheide zur Verfügung zu stellen sowie Beschäftigte der Sozialzentren zum Thema Bestattungskosten zu schulen.

214 Der Rechnungshof hat ferner zu bedenken gegeben, ob der Sterbeort einer Person, die keine Sozialhilfe bezog, der sachgerechte Anknüpfungspunkt für die Festlegung der örtlichen Zuständigkeit ist. Die Regelung führt zu Mehraufwand, wenn die antragstellenden Verpflichteten nicht am Sterbeort wohnen. Außerdem trifft solche Sozialhilfeträger tendenziell eine größere Belastung, in deren Zuständigkeitsbereich Krankenhäuser - die häufig auch Sterbeort sind - eine zentrale Versorgungsfunktion für das Umland wahrnehmen. Sachgerechter erscheint es, die Zuständigkeit nach dem Wohnort der Verpflichteten festzulegen. Sind diese noch nicht bekannt, sollte sich die Zuständigkeit nach dem letzten Wohn- bzw. Aufenthaltsort der verstorbenen Person richten, an dem regelhaft auch die Bestattung stattfindet. Der Rechnungshof hat das Sozialressort um Erörterung auf Fachebene von Bund und Ländern gebeten.

215 Das Sozialressort hat zwischenzeitlich ergänzende Hinweise in Kraft gesetzt und darin die vom Rechnungshof getroffenen Feststellungen aufgenommen. Es hat dargelegt, es habe einen Antragsvordruck und einen Prüfbogen entwickelt, werde auf die Einhaltung der Weisung hinwirken und in Fortbildungen darauf hinweisen. Die Frage der örtlichen Zuständigkeit habe es auf der Sozialamtsleitertagung der deutschen Großstädte angesprochen. Auch andere Städte seien auf diese Problematik gestoßen. Inwieweit eine Änderung der gesetzlichen Bestimmungen angezeigt sei, werde die Konferenz der Obersten Landessozialbehörden erörtern.

3 Abrechnung der Bestattungskosten

216 Auf Grundlage der Vereinbarungen mit dem Bestatterverband und der Jüdischen Gemeinde (s. Tz. 207) werden Leistungen über Entgelte abgerechnet. Gelegentlich verabreden Verpflichtete mit Bestattungsunternehmen jedoch Leistungen, die nicht von den Vereinbarungen gedeckt sind.

217 Zu einzelnen immer wiederkehrenden Rechnungspositionen (z. B. Grabsteine, Trauerreden) fehlen Regelungen. Das Referat Haushalt und Controlling stimmt solche Rechnungspositionen im Einzelfall mit den Sozialzentren oder direkt mit der Fachabteilung des Sozialressorts ab und setzt die getroffene Entscheidung um. Damit verlagert sich die Verantwortung für Einzelfallentscheidungen faktisch von den Sozialzentren in das Referat Haushalt und Controlling. Abgesehen davon entstehen zu immer wiederkehrenden Fragestellungen durch einen erhöhten Abstimmungsbedarf zusätzliche Arbeit und eine unnötige Schnittstelle.

218 Die Kostenübernahme für Leistungen, die nicht von den Vereinbarungen erfasst werden, ist generell klärungsbedürftig, schon um gleich gelagerte Fälle nach gleichen Maßstäben zu behandeln.

219 Die Fachliche Weisung sieht ausschließlich Zahlungen auf dem Weg über das Referat Haushalt und Controlling vor, enthält jedoch keine Bestimmungen zur Haushaltsstelle, auf die Ausgaben zu buchen sind. Die Sozialzentren veranlassen Zahlungen aus verschiedenen Haushaltsstellen. Deshalb kann derzeit nur mithilfe manueller Auswertungen ein Überblick über Fallzahlen und Ausgaben für Bestattungskosten gewonnen werden. Das Sozialressort führt die Ergebnisse wegen des damit verbundenen erheblichen Aufwands lediglich anlassbezogen zusammen.

220 Der Rechnungshof hat das Sozialressort gebeten, zu den nicht von den Entgelten gedeckten Kosten Regelungen zu treffen. Ferner hat er empfohlen, auf die Schnittstelle vom Referat Haushalt und Controlling zu den Sozialzentren zu verzichten sowie die Aufgaben insgesamt den Sozialzentren zuzuordnen. Schließlich hat der Rechnungshof gebeten zu prüfen, ob eine spezielle Haushaltsstelle für Bestattungskosten eingerichtet werden kann, um Fallzahlen und Kosten jederzeit ohne zusätzlichen Aufwand ermitteln zu können.

221 Das Sozialressort hat Klarstellungen zu erstattungsfähigen Ausgaben in die ergänzenden Hinweise aufgenommen. Zu einzelnen Punkten seien die Prüfungen und Verhandlungen jedoch noch nicht abgeschlossen. Das Sozialressort begrüßt, dass Fach- und Budgetverantwortung in einer Hand

liegen sollen. Es prüfe derzeit, inwieweit die vorhandene personelle und technische Ausstattung es ermögliche, die Abrechnung den Sozialzentren zu übertragen. Es werde die angesprochenen Kritikpunkte prüfen, um eine transparentere Abbildung der Ausgaben im Haushalt sicherzustellen.

4 Vereinfachte Verfahren

222 Im Jahr 2010 haben Sozialressort und AfSD zwei vereinfachte Verfahren eingeführt, um bei der Bearbeitung von Bestattungskosten Zeit zu sparen. Wenn bei Antragstellung die Zahl der Verpflichteten unklar ist, übernimmt die Stadtgemeinde Anteile möglicher weiterer Verpflichteter als freiwillige Leistung. Dies ist auch dann der Fall, wenn die Einkommens- und Vermögensverhältnisse weiterer Verpflichteter nicht innerhalb eines angemessenen Zeitraums zu ermitteln sind. In beiden Fällen wird die Angelegenheit dann aber nicht weiter verfolgt.

223 Wird anlässlich eines Sterbefalls kein Antrag auf Kostenübernahme gestellt und sind zunächst keine Verpflichteten bekannt, veranlasst das Institut für Rechts- und Verkehrsmedizin die Bestattung. Es ermittelt Verpflichtete und stellt ihnen die Bestattungskosten in Rechnung. Beziehen Verpflichtete Sozialleistungen, erstattet das Referat Haushalt und Controlling dem Institut ohne weitere Einkommens- und Vermögensprüfung die Kosten. Sind keine Verpflichteten zu ermitteln, übernimmt das Gesundheitsressort die Kosten der Bestattung.

224 Sozialressort und AfSD zahlen infolge der vereinfachten Verfahren die vollen Bestattungskosten, selbst wenn Verpflichtete bekannt sind oder sich ermitteln ließen. Beide Verfahren widersprechen dem Nachrangprinzip von Sozialleistungen, verstoßen gegen eine wirtschaftliche und sparsame Haushaltsführung und führen zu nicht notwendigen Ausgaben.

225 Der Rechnungshof hat das Sozialressort aufgefordert, die vereinfachten Verfahren zu beenden und alle Einzelfälle nach den rechtlichen Vorgaben zu prüfen. Die Vereinfachung von Arbeitsabläufen darf nicht zu Ausgaben führen, für die keine gesetzliche Grundlage besteht. Für eine rechtmäßige Antragsbearbeitung ist es notwendig, die für die Entscheidung maßgeblichen Umstände zu ermitteln. Ist dies nicht innerhalb einer angemessenen Bearbeitungszeit durchführbar, können Leistungen vorläufig bewilligt und die Verhältnisse im Nachhinein geprüft werden.

226 Das Sozialressort hat geäußert, es könne die Bedenken des Rechnungshofs nachvollziehen und habe die vereinfachten Verfahren auf den Prüfstand gestellt. Eine abschließende Entscheidung sei jedoch noch nicht getroffen worden.

Jugend

Einführung des Kindertagesstätten-Verwaltungsprogramms [Ki-ON]

Bei der Einführung des Kindertagesstätten-Verwaltungsprogramms hielt das Ressort Vorgaben für die Auftragsvergabe nicht ein. Den Nachweis der Wirtschaftlichkeit erbrachte es nicht. Das Programm wurde ohne die erforderliche Freigabe in Betrieb genommen.

1 Unterstützung der Kindertagesstätten mit IT

227 Das Kindertagesstätten-Verwaltungsprogramm [Ki-ON] unterstützt Kindertagesstätten bei der Verarbeitung personenbezogener Daten von Kindern, Eltern und Beschäftigten. Mit dieser Software werden Betreuungsangebote und Verträge verwaltet sowie Statistiken erstellt.

228 Im Jahr 2009 bat die Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen (Ressort) die zentrale Beschaffungsstelle für IT bei der Senatorin für Finanzen (Finanzressort), der Beschaffung der Software [Ki-ON] für 66 Einrichtungen des Eigenbetriebs KiTa Bremen zuzustimmen. Zu einem späteren Zeitpunkt sollten weitere PC-Arbeitsplätze in der Bremer Verwaltung mit der Software ausgestattet werden. Für KiTa Bremen war ein Nutzungsentgelt von 25 € monatlich pro Einrichtung in der Diskussion. Haushaltsmittel standen nach einem Vergabevermerk des Ressorts vom Mai 2009 zur Verfügung. Es war vorgesehen, die freien Träger von Kindertagesstätten, beispielsweise Elternvereine, später einzubeziehen. Im Jahr 2013 waren sowohl die städtischen als auch die meisten freien Einrichtungen mit der [Ki-ON]-Software ausgestattet.

2 Vergabe

229 Für Aufträge der öffentlichen Hand an Dritte gilt das Vergaberecht. Nach der Vergabe- und Vertragsordnung - Teil A (VOL/A) müssen Lieferungen und Leistungen grundsätzlich öffentlich ausgeschrieben werden. Vergabeverfahren sollen u. a. wirtschaftliche und sparsame Mittelverwendung, Gleichbehandlung und Transparenz gewährleisten. Unter bestimmten Voraussetzungen (z. B. Dringlichkeit der benötigten Leistung) ist ausnahmsweise eine freihändige Vergabe zulässig. Dabei wird ein Auftrag ohne formale Ausschreibung erteilt.

230 Das Ressort beabsichtigte, den Auftrag für die Nutzung von [Ki-ON] freihändig zu vergeben und begründete dies in seinem Vergabevermerk vom Mai 2009 damit, nur ein Unternehmen käme in Betracht und die Leistung sei besonders dringlich. Daher lägen die Voraussetzungen für eine freihändige Vergabe vor. Dieser Argumentation folgte die zentrale Vergabestelle im Finanzressort und stimmte dem geplanten Vorgehen zu. Der Auftrag wurde jedoch nicht erteilt.

231 Im Jahr 2012 versuchte das Ressort erneut, das [Ki-ON]-Verfahren einzuführen, und zwar mit verändertem Leistungsumfang. Über die im Jahr 2009 geschätzten Kosten von 25 € pro Monat und Einrichtung hinaus kamen Mittel für Programmierarbeiten sowie für Schulungskosten hinzu. Auch für die freien Träger wurden nunmehr zusätzliche Mittel benötigt. Das Ressort beabsichtigte insoweit, die einmaligen und laufenden Kosten für den Einsatz von [Ki-ON] in Form von Zuwendungen zu übernehmen.

232 Wegen des geänderten Beschaffungsumfangs und der veränderten Marktverhältnisse hätte das Ressort im Jahr 2012 erneut prüfen müssen, ob die 2009 geltend gemachten Gründe für die Ausnahme vom regulären Vergabeverfahren noch vorlagen. Schon der Zeitablauf zwischen 2009 und 2012 entkräftet im Nachhinein das Dringlichkeitskriterium aus dem Jahr 2009. Auch im Jahr 2012 waren keine Umstände ersichtlich, die eine besondere Dringlichkeit hätten begründen können. Außerdem gab es inzwischen auf dem Markt eine größere Zahl von Kindertagesstätten-Verwaltungssystemen. Eine erneute Prüfung fand jedoch nicht statt, die zentrale Vergabestelle wurde nicht beteiligt. Im Ergebnis hätte im Jahr 2012 ein Ausschreibungsverfahren nach der VOL/A durchgeführt werden müssen.

233 Es fehlt zudem eine Dokumentation des Vergabevorgangs aus dem Jahr 2012. Darin hätten sich mindestens eine Leistungsbeschreibung, die Ergebnisse einer Markterkundung, mit der sich das Ressort einen Überblick über IT-Programme und Bezugsquellen verschafft hätte, sowie ein aktueller Vergabevermerk befinden müssen.

234 Das Ressort verstieß somit gegen vergaberechtliche Bestimmungen. Es hat zugesichert, bei künftigen Beschaffungen die vergaberechtlichen Bestimmungen zu beachten und die einzelnen Vergabeschritte zu dokumentieren.

3 Wirtschaftlichkeit

235 Nach § 7 Abs. 2 LHO sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Damit Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen aussagekräftig sind, müssen die zugrunde gelegten Annahmen realistisch und plausibel sein.

236 Das Ressort erstellte im Jahr 2011 eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für die Einführung und den Betrieb des [Ki-ON]-Verfahrens nach der Barwertmethode. Bei der Barwertmethode werden die mit einer Maßnahme verbundenen Ein- und Auszahlungen auf einen einheitlichen Zeitpunkt abgezinst. In der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung stellte das Ressort den einmaligen Entwicklungskosten in Höhe von 270 T€ und den laufenden Betriebskosten von jährlich 120 T€ eine Einsparung von jährlich 27 T€ gegenüber. Unter diesen Annahmen ergab sich bei einer Berechnung bis zum Jahr 2022 ein negativer Kapitalwert in Höhe von 1.129.514,39 €. Die Maßnahme erwies sich damit als unwirtschaftlich.

237 Kurze Zeit später ergänzte das Ressort die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Diese zweite Version kam bei einer Berechnung bis zum Jahr 2022 zu einem positiven Kapitalwert in Höhe von 63.250,75 €. Die [Ki-ON]-Einführung wäre demnach wirtschaftlich gewesen. Die Differenz von fast 1,2 Mio. € zwischen den beiden errechneten Kapitalwerten ergab sich daraus, dass die Berechnungen um einen „sonstigen laufenden Nutzen“ von jährlich 150 T€ erweitert worden waren. Auf Nachfrage des Rechnungshofs legte das Ressort dar, der „sonstige laufende Nutzen“ leite sich aus einer mit positivem Ergebnis erstellten Nutzwertanalyse her.

238 Eine Nutzwertanalyse wird ergänzend zur Barwertberechnung durchgeführt, wenn auch nicht-monetäre Aspekte (z. B. Dringlichkeit) in die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung einfließen sollen. Es ist methodisch nicht zulässig, die Ergebnisse einer Nutzwertanalyse in eine Barwertberechnung zu übernehmen, wie es das Ressort getan hat. Abgesehen davon sind Effekte aus dem „sonstigen laufenden Nutzen“, die für den positiven Kapitalwert sorgten, weder nachvollziehbar noch belegt.

239 Das Ressort hat die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung nicht sachgerecht durchgeführt. Sie besitzt deshalb keine Aussagekraft. Insbesondere wird dies daraus deutlich, dass durch das Hinzufügen eines nicht spezifizierten Nutzens das Ergebnis der ersten Analyse umgekehrt worden ist. Das Ressort hat zugesichert, Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen künftig regelkonform durchzuführen und nachvollziehbar zu belegen.

4 Verfahrensfreigabe und Einvernehmen

240 Vor dem Einsatz automatisierter Verfahren im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen bedarf es nach den Verwaltungsvorschriften zu § 79 LHO der Freigabe durch das Finanzressort. Das Finanzressort wiederum hat dazu das Einvernehmen mit dem Rechnungshof herzustellen, der neue oder geänderte Verfahren vor ihrer Inbetriebnahme insbesondere darauf prüft, ob die Kassensicherheit gewährleistet ist.

241 Das Verfahren [Ki-ON] dient u. a. der Abrechnung von Elternbeiträgen. Hierfür wurde für KiTa Bremen eine Schnittstelle zum zentralen Rechnungswesen (SAP) eingerichtet. Diese Schnittstelle wurde - ohne Freigabe durch das Finanzressort - in den Produktivbetrieb übernommen. Seit April 2013 überträgt [Ki-ON] Zahlungsdaten an das zentrale Rechnungswesen. Das Ressort hat das Freigabeverfahren nicht rechtzeitig eingeleitet. Die im Vorfeld erforderlichen Prüfungen konnten nicht vorgenommen werden. Das Verfahren wird ohne das hierfür notwendige Einvernehmen des Rechnungshofs betrieben.

242 Mittlerweile ist das Freigabeverfahren eingeleitet worden. Das Ressort hat zugesichert, den zeitnahen Abschluss des Freigabeverfahrens vorrangig in die Arbeitsplanung aufzunehmen.

Jugend, Finanzen

Baumaßnahmen für Kinderbetreuungsplätze

Das Jugendressort hat Zuwendungen für drei Baumaßnahmen in Höhe von insgesamt rd. 1,2 Mio. € gewährt, ohne die baufachtechnische Zuwendungsprüfung wie vorgeschrieben sicherzustellen. Förderhöchstgrenzen sind überschritten und Mittel unzulässig nachbewilligt worden.

1 Kinderförderungsgesetz

243 Im Dezember 2008 ist das Kinderförderungsgesetz in Kraft getreten, das den Ausbau eines qualitativ hochwertigen Betreuungsangebots zum Inhalt hat. Es sieht einen Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für alle Kinder vom vollendeten ersten bis zum vollendeten dritten Lebensjahr vor. Von insgesamt 12 Mrd. €, die für den Ausbau benötigt wurden, stellte der Bund mit 4 Mrd. € rund ein Drittel zur Verfügung.

244 Details für die Finanzhilfen haben Bund und Länder in einer Verwaltungsvereinbarung festgelegt. Bremen veröffentlichte am 4. November 2008 die von der staatlichen Deputation für Soziales, Jugend, Senioren und Ausländerintegration am 30. Oktober 2008 beschlossene „Förderrichtlinie über die Gewährung von Zuwendungen für Investitionsmaßnahmen zum bedarfsgerechten Ausbau der Kindertagesbetreuung für unter Dreijährige im Land Bremen von 2008 bis 2013“. Diese trat am 1. Januar 2009 in Kraft, galt für das Investitionsprogramm „Kindertagesbetreuung u3“ im Zeitraum 2008 bis 2013 und war von der Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen (Ressort) zu beachten. Die Richtlinie enthielt u. a. Förderhöchstgrenzen.

245 Wegen des Rechtsanspruchs auf einen Betreuungsplatz ab August 2013 mussten die Länder handeln. Innerhalb von etwa viereinhalb Jahren (von Januar 2009 bis 1. August 2013) waren der Bedarf festzustellen, geeignete Grundstücke und Objekte zu finden sowie die erforderlichen Baumaßnahmen zu planen, zu finanzieren und durchzuführen.

2 Geprüfte Baumaßnahmen

246 Der Rechnungshof hat drei Zuwendungsbaumaßnahmen für Kindertagesstätten (Kitas) unterschiedlicher Träger in verschiedenen Stadtteilen geprüft.

247 Das vorhandene Gebäude einer Einrichtung in Schwachhausen wurde umgebaut und erweitert. Für diese Baumaßnahme sollten die Gesamtkosten einschließlich Inventar nach dem Zuwendungsantrag bei rd. 453 T€ liegen. Das Amt für Soziale Dienste gewährte zunächst eine Zuwendung von rd. 305 T€. Das Ressort erhöhte die Zuwendung jedoch durch einen Änderungsbescheid auf 360 T€. Die abgerechneten Kosten beliefen sich nach dem Verwendungsnachweis auf rd. 573 T€.

248 Im Stadtteil Blockdiek/Osterholz wurde eine Kita für die Betreuung von Kindern unter drei Jahren umgebaut und zusätzlich ein Anbau errichtet. Der Zuwendungsantrag wies Gesamtkosten einschließlich Inventar mit rd. 750 T€ aus. Die Zuwendung belief sich auf 329 T€. Dem Verwendungsnachweis zufolge beliefen sich die Kosten der Baumaßnahmen auf rd. 780 T€.

249 Die dritte Einrichtung liegt im Stadtteil Borgfeld. Für die Betreuung von Kindern unter drei Jahren wurde dort ein Neubau erstellt. Die Gesamtkosten einschließlich Inventar waren im Zuwendungsantrag mit rd. 1,178 Mio. € angegeben worden. Die Zuwendung betrug rd. 516 T€. Der Verwendungsnachweis hat zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Rechnungshof noch nicht vorgelegen.

3 Förderhöhen

250 Das Ressort hat die in der von ihr zu beachtenden Förderrichtlinie festgesetzten Förderhöchstgrenzen je Platz überschritten. In Schwachhausen waren z. B. 17 Plätze in einem umgebauten Gebäude mit 11 T€/Platz förderfähig und 7 Plätze in einem Anbau mit 14 T€/Platz. Die förderfähigen Kosten ohne Inventar beliefen sich für diese Einrichtung folglich auf 285 T€. Bewilligt hat das Ressort 336 T€ ohne Inventar. Zudem hat es bei dieser Maßnahme gegen das in der Förderrichtlinie enthaltene Nachbewilligungsverbot verstoßen.

251 Das Ressort hat ausgeführt, vom Höchstsatz der Förderung sei vor allem aus ortsspezifischen Gründen abgewichen worden. Insbesondere bei Um- und Anbauten zeige sich, dass im Bauverlauf Veränderungen in der Planung zu höheren Kosten führten.

252 Den Rechnungshof überzeugt die allgemein gehaltene Antwort nicht. Das Ressort hat ortsspezifische Gründe nur für eines der drei Projekte genannt. Wenn die Verwaltung belegbare Erfahrungen mit Zuwendungsbaumaßnahmen für Kitas hat, die es erforderlich machen, die Förderhöchstgrenzen zu korrigieren, muss das Ressort die Förderrichtlinie überarbeiten.

4 Baufachtechnische Zuwendungsprüfung

253 Da das Ressort nicht über baufachlich ausgebildetes Personal verfügt, ist es verpflichtet, die baufachtechnische Zuwendungsprüfung (BZP) zu beauftragen. Hierbei handelt es sich um eine zentrale Organisationseinheit im Finanzressort, die mit spezialisierten Baufachleuten Zuwendungsbaumaßnahmen fachlich begleitet und prüft. Zuwendungsmittel für Baumaßnahmen sollen dadurch wirtschaftlich und sparsam verwendet werden.

254 Nach den Richtlinien für die Planung und Durchführung von Bauaufgaben (RLBau) müssen seit April 2011 die Bewilligungsbehörden die BZP grundsätzlich so frühzeitig beteiligen, dass sie bei der Vorbereitung des Zuwendungsantrags mitwirken kann. Das galt auch vor Inkrafttreten der neuen RLBau auf der Grundlage der „baufachlichen Ergänzungsbestimmungen zu den Verwaltungsvorschriften zu §§ 44, 44a LHO (BremZBau)“.

255 Die Regelung bezweckt, dass baufachlicher Sachverstand bereits den gesamten Planungsprozess einer Zuwendungsbaumaßnahme beratend begleitet. Die Kosten einer Baumaßnahme können ganz wesentlich in der Planungsphase beeinflusst werden. Von den Kosten der Baumaßnahme hängt entscheidend die Höhe der Zuwendung ab. Nach der Planung ist es nur noch in geringem Umfang möglich, die Kosten zu beeinflussen.

256 Die BZP begleitet aber nicht nur die Planung von Zuwendungsbaumaßnahmen fachkundig, sie prüft auch die Planungsunterlagen. Ihr Prüfungsergebnis fasst sie in einer baufachlichen Stellungnahme für das zuwendungsgebende Ressort zusammen. Während der Bauausführung überprüft die BZP stichprobenweise die Einhaltung der Auflagen und Bedingungen des Zuwendungsbescheids, der Kosten und Termine sowie der Vergabebestimmungen. Zudem kontrolliert sie gleichfalls in Stichproben die Ausführung von Arbeiten auf der Baustelle. Dies betrifft insbesondere Bauteile, die im weiteren Bauablauf durch Folgegewerke verdeckt werden. Nach Abrechnung der Bauarbeiten prüft die BZP den baufachlichen Teil des vorzulegenden Verwendungsnachweises. Ihre Kenntnisse aus der Planung und den Baustellenbegehungen fließen in die baufachliche Prüfung des Verwendungsnachweises ein. Deshalb kann die BZP einen Verwendungsnachweis nur baufachlich prüfen, wenn sie die betreffende Maßnahme von Beginn an kontinuierlich begleitet hat.

257 Das Ressort hat die BZP lediglich für eine der vom Rechnungshof geprüften Zuwendungsbaumaßnahmen beauftragt. Den Auftrag hat es erst erteilt, als

das Raumprogramm bereits erstellt und die Verträge mit den Planungsbüros geschlossen waren. So konnte die BZP kaum noch Einfluss nehmen.

258 Begründet hat das Ressort die in zwei Fällen versäumte und in einem Fall zu späte Beteiligung der BZP mit der besonderen Eilbedürftigkeit der Maßnahmen. Die Kindertagesbetreuung und deren Ausbau bewegten sich in einem spannungsreichen Handlungsfeld. Die Forderung nach zeitnaher Bereitstellung von Plätzen, die zeitaufwendigen Planungsschritte vor Baubeginn und die politischen Entscheidungsprozesse zur Ressourcenbereitstellung erlaubten es häufig nicht, formgerecht alle Prüf- und Abstimmungsnotwendigkeiten einzuhalten. Gleichwohl sei das Ziel aufrecht zu erhalten, weiterhin für eine zweckmäßige und wirtschaftliche Verwendung der Mittel zu sorgen. Die dabei getätigten Schritte seien transparent zu gestalten.

259 Das Argument des Ressorts, die Maßnahmen seien so eilbedürftig gewesen, dass die BZP nicht beauftragt werden konnte, überzeugt nicht. Es fehlt jeder Nachweis dafür, dass im Zeitraum von über viereinhalb Jahren - vom Beschluss des Rechtsanspruchs auf Kinderbetreuung bis zu dessen Inkrafttreten - die erforderliche Zeit für die vorgeschriebene Beteiligung der BZP nicht eingeplant werden konnte. Nach den vom Finanzressort herausgegebenen Grundsätzen für Zuwendungen zu Baumaßnahmen hätte die erforderliche Zeit höchstens zwei Monate betragen.

260 Jugend- und Finanzressort haben erklärt, zwischen ihnen sei abgesprochen gewesen, Einzelprojekte, die aufgrund der durch die BZP benötigten Prüfzeit nicht bis zum 1. August 2013 hätten fertiggestellt werden können, nicht baufachlich prüfen zu lassen. Das Finanzressort hat sich auf die Ausnahmeregelung nach VV-LHO Nr. 17.1 zu § 44 LHO berufen. Es hat den Rechnungshof nicht beteiligt. Die Ausnahme hätte jedoch das Einvernehmen des Rechnungshofs vorausgesetzt, weil der Verwendungsnachweis betroffen war (VV-LHO Nr. 17.4 zu § 44 LHO), der bei einem Verzicht auf die Begleitung der BZP nicht mehr baufachtechnisch geprüft werden kann.

261 Die Verwendung der Zuwendungen wurde für die beiden nicht von der BZP begleiteten Maßnahmen baufachtechnisch nicht geprüft, weder vor der Zuwendungsgewährung in der Planungsphase noch begleitend oder nach Fertigstellung. In diesen Fällen hat die Verwaltung nicht alles dafür getan, dass die Zuwendungsmittel wirtschaftlich und sparsam verwendet werden.

5 Verwendungsnachweisprüfung

262 Die Zuwendungsbescheide enthalten die Auflage, sowohl für die Prüfung der Verwendungsnachweise durch die Verwaltung als auch für die Zuwendungsbauprüfung durch den Rechnungshof alle erforderlichen Unterlagen und Belege bereitzuhalten. Das Ressort konnte dem Rechnungshof für keine der drei Maßnahmen die Unterlagen vollständig vorlegen, weil die Zuwendungsempfängerinnen ihrer Verpflichtung zur Vorlage nur unzureichend nachgekommen waren.

263 Die Prüfung der vorgelegten Unterlagen hat ergeben, dass Ausschreibungsverfahren, die für den wirtschaftlichen und sparsamen Einsatz von Mitteln gesetzlich vorgeschrieben sind, in mehreren Fällen nicht den Regeln entsprechend durchgeführt und dokumentiert wurden.

264 So hatte die Zuwendungsempfängerin für die Kita in Schwachhausen zunächst eine schlüsselfertige Leistung durch einen Generalunternehmer ausgeschrieben. Das ist nur ausnahmsweise zulässig. Die Gewerke sind i. d. R. einzeln auszuschreiben. Da kein Ausnahmetatbestand vorlag, hatte die BZP interveniert. Danach wurde die Baumaßnahme erneut ausgeschrieben, diesmal gewerkeweise. Damit bestand das Risiko, dass die Firmen, die ein Angebot auf die Generalunternehmerausschreibung vorgelegt hatten, wegen ihres Kalkulationsaufwands Schadenersatzansprüche hätten geltend machen können.

265 Aufgrund der Verstöße gegen Auflagen im Zuwendungsbescheid hat das Ressort einen möglichen Widerruf der Zuwendungen zu prüfen, um Rückforderungsansprüche innerhalb der dafür vorgesehenen Zeit geltend machen zu können.

266 Das Ressort hat auf den Hinweis des Rechnungshofs zur Prüfung der Widerrufsmöglichkeiten erklärt, ein Widerruf der Zuwendungsbescheide sei nicht angezeigt, weil die Verfahrensmängel und die fehlenden Nachweise keinen Anlass hierfür gäben. Der Widerruf eines Verwaltungsakts beruht jedoch regelmäßig auf einer Ermessensentscheidung. Das Ressort hat die Gründe für die Entscheidung, die Zuwendungsbescheide nicht zu widerrufen, nicht dargelegt. Es ist daher nicht erkennbar, ob und in welcher Weise das Ressort das ihm bei der Entscheidung über den Widerruf zustehende Ermessen ausgeübt hat.

267 Den Verwendungsnachweis für das dritte Projekt will das Ressort erst im Jahr 2014 prüfen. Es werde lediglich eine rechnerische Prüfung vornehmen, weil es die fehlende baufachtechnische Zuwendungsprüfung bei den Verwendungsnachweisprüfungen nicht ersetzen könne.

Straßenbäume in Bremen

In der Stadt Bremen gibt es zurzeit etwa 69.000 Straßenbäume. Das Umweltressort will diesen Bestandsumfang erhalten. Es hat das vormals nicht ausreichende Budget für die Verkehrssicherung und Pflege der Straßenbäume erhöht.

1 Budget und Kosten

268 Das Umweltressort beauftragt jährlich den Umweltbetrieb Bremen mit der Pflege und der Verkehrssicherung der etwa 69.000 bremischen Straßenbäume. Die Rechtsprechung stellt strenge Anforderungen, um die Verkehrssicherheit von Straßenbäumen zu gewährleisten. Nur wenn die Bäume diesen Anforderungen entsprechend gepflegt werden, besteht für Bremen Versicherungsschutz im Fall von Personen- oder Sachschäden, die durch Straßenbäume verursacht werden.

269 Der Rechnungshof hat im Jahr 2012 geprüft, wie der Umweltbetrieb die Aufgabe, die Straßenbäume zu pflegen, wahrgenommen hat. Der Umweltbetrieb erhielt im Jahr 2011 Haushaltsmittel in Höhe von rd. 9,8 Mio. € für die gesamte Grünpflege, davon knapp 2 Mio. € für die Straßenbäume.

270 Die Zahl der Straßenbäume nahm von 2002 bis 2011 um etwa 10.000 Bäume zu. Das Ressort geht von weiter steigenden Zahlen aus, weil Vorhabenträger bei Erschließungsmaßnahmen weitere Straßenbäume pflanzen müssen. Diese Straßenbäume werden während der mehrjährigen „Anwuchsphase“ oder der Dauer der Erschließungsmaßnahme vom Vorhabenträger versorgt. Anschließend geht die Verantwortung für die Straßenbäume auf das Ressort und damit auch auf den Umweltbetrieb über. Das Ressort wird im Vorfeld an der Planung solcher Erschließungsmaßnahmen beteiligt. Ihm sind jedoch der Zeitpunkt der Übernahme und die genaue Zahl neu zugehender Straßenbäume oft nicht bekannt. Der Rechnungshof hat dem Ressort empfohlen, sich einen Überblick darüber zu verschaffen, wann und in welchem Umfang Straßenbäume gepflanzt werden und wann sie in seinen Bestand übergehen. Das hat das Ressort zugesagt.

271 Das für die regelmäßige Kontrolle aller Straßenbäume zur Verfügung gestellte Budget ist in den vergangenen Jahren nicht an die gestiegene Zahl der Straßenbäume angepasst worden. Die Berechnungen des Umweltbetriebs

haben ergeben, dass das Ressort für die Straßenbäume in den fünf Jahren von 2007 bis 2011 insgesamt etwa 1,25 Mio. € zu wenig zur Verfügung gestellt hatte. Wegen der vorrangigen Verkehrssicherungspflicht nutzte der Umweltbetrieb in der Vergangenheit für die Straßenbäume Mittel zulasten anderer Grünpflegemaßnahmen und reduzierte die Baumpflege auf das Nötigste.

272 Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die Bewirtschaftung des Straßenbaumbestands langfristig zu planen ist. Insbesondere sind die Zahl der Straßenbäume sowie die Mittel für deren Pflege und für die Verkehrssicherung aufeinander abzustimmen.

273 Falls das Ressort ausreichende Mittel nicht bereitstellen könnte, blieben vor allem folgende Möglichkeiten:

- Einsparung bei der Pflege sonstiger Grünanlagen und
- teilweiser Verzicht auf Neupflanzungen.

274 Im Oktober 2013 hat das Ressort auf Anforderung des Betriebsausschusses des Umweltbetriebs auf der Grundlage der Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs einen Sachstandsbericht zu den Straßenbäumen erstellt. Die Kosten pro Straßenbaum für die Kontrolle und Pflege seien von 24 € im Jahr 2007 auf 34 € im Jahr 2013 angestiegen. Im Jahr 2012 habe dem Umweltbetrieb lediglich ein Betrag von 2 Mio. € für die Straßenbäume zur Verfügung gestanden, obwohl er 2,346 Mio. € benötigt hätte. Das Ressort hat daher zunächst für die Jahre 2014 und 2015 jährlich 400 T€ mehr als in den beiden Vorjahren zur Verfügung gestellt.

275 In seinem Bericht hat das Ressort auch beschrieben, dass es an vielen Straßenbäumen erhebliche Mängel - z. B. Totholzbestand - gebe, die umgehend behoben werden müssten. Eine Ursache für diese negative Entwicklung sei das zu geringe Budget gewesen. Selbst das nun aufgestockte Budget reiche nicht aus, die Pflegedefizite zu beheben. Als eine mögliche Lösung hat das Ressort dargestellt, in den Jahren 2014 und 2015 die eigentlich für Baumersatzpflanzungen vorgesehenen Mittel in Höhe von rd. 550 T€ jährlich für die Mängelbeseitigung an Straßenbäumen einzusetzen. Da jährlich ungefähr 1 % aller Straßenbäume gefällt werden müssten, würde sich der Baumbestand in den beiden Jahren um insgesamt rd. 1.400 Bäume verringern.

276 Das Ressort will jedoch eine Bestandsverringerung vermeiden. Im Jahr 2014 stellt es daher zusätzlich 380 T€ aus der Wasserentnahmegebühr für

Baumersatzpflanzungen bereit. Der Umweltbetrieb wirbt zudem für Baumpatenschaften und um Geldspenden.

2 Baumkontrollen

277 Um die Verkehrssicherungspflicht zu erfüllen, müssen Bäume regelmäßig auf ihre Standfestigkeit und mögliche Krankheitsbilder hin untersucht werden. Die Ergebnisse dieser Untersuchungen sind gerichtsfest zu dokumentieren.

278 In der Vergangenheit dokumentierten alle Baumkontrolleurinnen und Baumkontrolleure des Umweltbetriebs anlässlich der regelmäßigen Baumkontrollen in handschriftlich geführten Listen diejenigen Bäume, die nicht mehr die notwendige Standsicherheit aufwiesen oder die aufgrund anderer Mängel zu einer Gefährdung der Verkehrssicherheit hätten führen können. Anschließend fällte der Umweltbetrieb Bäume, schnitt sie zurück oder nahm andere Maßnahmen vor.

279 Der Rechnungshof hat empfohlen, nicht nur den Zustand stark schadhafter Bäume, sondern den Zustand jedes Baumes zu dokumentieren. Das erleichtert die Planung von Maßnahmen und die Kontrolle, weil durch die Dokumentation die Entwicklung der Bäume und damit von Schäden an ihnen frühzeitig sichtbar wird. Andere Städte nutzen für die Dokumentation der Pflegemaßnahmen und des Zustands der Bäume z. T. schon seit Jahren digitale Verfahren.

280 Das Ressort begann im Jahr 2009 ein Projekt zur digitalen Baumkontrolle; einige Beschäftigte dokumentieren ihre Baumkontrolle inzwischen digital. In einem Zwischenbericht vom Oktober 2012 hat die Projektgruppe dargelegt, dass die digitale Erfassung

- eine qualitativ höhere, gerichtsfeste Dokumentation gewährleistet,
- zu höherer Transparenz führt,
- die Steuerungsmöglichkeiten verbessert und
- Zeit z. B. bei Standortbestimmungen und Aktualisierungen des Baumkatasters einspart.

281 Der Rechnungshof hat dem Ressort vorgeschlagen, das begonnene Projekt auszuwerten und damit die Grundlagen für eine flächendeckende Einführung der digitalen Baumkontrolle zu schaffen, sofern die Wirtschaftlichkeit nachgewiesen ist. Das Ressort hat überzeugend dargelegt, die digitale

Baumkontrolle sei wirtschaftlich. Der Umweltbetrieb werde die Dokumentation flächendeckend auf das digitale Verfahren umstellen.

3 Baumschutz bei Baumaßnahmen

282 Straßenbäume sind ungünstigen Standortbedingungen ausgesetzt. Zusätzlich stellen bauliche Eingriffe an Straßen weitere Belastungen dar. Insbesondere Bodenverdichtungen im Wurzelbereich der Bäume greifen negativ in das Wurzelgefüge ein und führen zum Absterben der oberflächennahen Wurzeln. Zusätzlich können Straßenbäume während einer Baumaßnahme durch Baustellengeräte beschädigt werden.

283 Schäden an Wurzeln führen erst nach mehreren Jahren zu sichtbaren Stamm- oder Kronenschäden. Ein unmittelbarer Zusammenhang mit vorherigen Bauarbeiten ist kaum noch herzustellen. Daher können den Verursachern die Kosten für Maßnahmen zur Schadensbehebung meist nicht mehr angelastet werden.

284 Während bei großen Projekten Baumschutzsachverständige mit in das Planungs- und Baugeschehen eingebunden werden, konnte der Baumschutz z. B. bei Aufgrabungen bisher nicht ausreichend berücksichtigt werden. Da Maßnahmen zum Baumschutz auf Baustellen den Bestand erhalten und Folgekosten sparen, hat der Rechnungshof das Ressort gebeten mitzuteilen, wie es den Baumschutz bei kleineren Aufgrabungen sicherstellen will.

285 Das Ressort hat ausgeführt, der Umweltbetrieb könne den Baumschutz bei kleineren Baumaßnahmen auch künftig nicht sicherstellen. Derartige Aufgrabungen würden häufig eher zufällig entdeckt, weil sie oft nicht angemeldet würden. Um alle Beeinträchtigungen an Bäumen ausschließen zu können, müsste der Umweltbetrieb ständige Kontrollen in den Straßen vornehmen. Dies sei angesichts des geringen Personalbestands des Umweltbetriebs nicht leistbar.

286 Der Rechnungshof erwartet, dass die Verwaltung ein praktikables Verfahren entwickelt, mit dem sie sicherstellt, dass der Umweltbetrieb zumindest bei allen angemeldeten Aufgrabungen rechtzeitig informiert wird, wenn Straßenbäume betroffen sein können.

Planung von Wohnbauflächen an der Diedrich-Wilkens-Straße

Auf eine Brachfläche in Hemelingen wirken vielfältige Immissionen ein, die teilweise über den Richtwerten für Wohnnutzung liegen. Trotz Einwendungen des Gesundheits- und des Arbeitsressorts seit 1997 wurde die Fläche an der Diedrich-Wilkens-Straße im Jahr 2005 als Wohnbauland ausgewiesen. In die Flächenentwicklung investierte das Bauressort rd. 1,2 Mio. €. Bisher ist es nicht gelungen, die Fläche zu vermarkten.

1 Sanierungsgebiet Hemelingen

287 Im September 1997 wurde das Ortsgesetz über die förmliche Festlegung eines Sanierungsgebiets „Hemelingen“ beschlossen. Ziel der städtebaulichen Sanierung war es, insbesondere den gewerblichen und durchgehenden Verkehr in Wohn- und Einkaufsbereichen zu unterbinden. Wohnen und Gewerbe sollten ebenso entflochten werden wie der dadurch jeweils entstehende Verkehr. Insgesamt wurden rd. 363,6 Mio. € für die städtebauliche Sanierung veranschlagt. Enthalten waren darin die Kosten für den Bau des Hemelinger Tunnels.

288 An der Diedrich-Wilkens-Straße wurden für den Bau des Hemelinger Tunnels Flächen angekauft und Gebäude ehemaliger Gewerbebetriebe abgebrochen. Während der Bauarbeiten für den Tunnel wurde kontaminierter Boden ausgetauscht. Über dem Tunnel entstand eine fast 6 ha große Brachfläche, die aufgrund der Sanierungsziele nicht wieder als Gewerbefläche genutzt werden durfte.

289 Um die Sanierungsziele zu erreichen, wäre die Nutzung als Wohnbaufläche ideal gewesen. Die im Stadtteil Hemelingen vorhandene Infrastruktur hätte dann besser genutzt werden können. Neue Wohnbauflächen hätten zudem Ruhe in angrenzende bereits bestehende Wohngebiete gebracht. Allerdings war die Eignung der Flächen für Wohnungsbau zu prüfen.

2 Bebauungsplanverfahren

290 Soll in einem städtebaulichen Sanierungsgebiet eine Fläche anders genutzt werden als bisher, stellt die Gemeinde einen Bebauungsplan auf. Das Aufstellungsverfahren läuft - vereinfacht dargestellt - wie folgt ab: Die

städtischen Gremien fassen einen Beschluss über die Aufstellung eines Bebauungsplans. Ein Planentwurf wird erstellt, zu dem alle Betroffenen angehört werden. Die öffentlichen und privaten Belange werden nach dem Baugesetzbuch gegeneinander und untereinander gerecht abgewogen und der endgültige Entwurf wird von den städtischen Gremien beschlossen.

291 Die Stadtbürgerschaft fasste den Aufstellungsbeschluss für den Bebauungsplan im Februar 1997. Erste Vorgespräche zur Entwicklung der Fläche an der Diedrich-Wikens-Straße führte das Planungsamt im September 1997. In einem Protokoll zu einer Besprechung aus dieser Zeit ist festgehalten, dass sowohl das Gesundheitsressort als auch das Gewerbeaufsichtsamt gegen die Nutzung der Fläche für Wohnungsbau Bedenken geltend gemacht hatten. Das Gesundheitsressort hatte auf die erhebliche Lärmbelastung hingewiesen. Das Gewerbeaufsichtsamt des Arbeitsressorts hatte aufgrund der engen Nachbarschaft zu emittierenden Gewerbebetrieben Bedenken wegen der davon ausgehenden Lärm- sowie Geruchsbelastungen.

292 In einem Lärmgutachten vom November 1998 wurde vor allem auf den Bahnlärm hingewiesen. Selbst der Bau eines Lärmschutzwalls würde den Bahnlärm nicht so weit mindern können, dass die Richtwerte für Wohngebiete eingehalten werden könnten. Der Gutachter wies darauf hin, dass zusätzlich Lärmschutzmaßnahmen an den Gebäuden getroffen werden müssten.

Direkt hinter dem Lärmschutzwall fahrende und rangierende Züge

293 Zudem ergab sich aus dem Gutachten, dass wegen Erschütterungen durch den Bahn- und Rangierbetrieb für die erste Baureihe hinter dem zu errichtenden Lärmschutzwall besondere Gründungsmaßnahmen erforderlich sein würden. Beides, passiver Lärmschutz an Gebäuden und besondere Gründungsmaßnahmen wegen Erschütterungen, erhöht die Kosten für den Wohnungsbau.

294 Die von einer in der Nähe liegenden Kaffeerösterei verursachten Geruchsimmissionen lagen in dem Gebiet an der Diedrich-Wilkens-Straße über den für Wohngebiete geltenden Orientierungswerten. Das ist einem Gutachten vom September 2000 zu entnehmen. Hinzu kamen Boden- und Grundwasserverunreinigungen, auf die das Gesundheitsressort bereits in einer Besprechung im September 1997 bei der Vorbereitung des Bebauungsplans hingewiesen hatte.

Immissionen von umliegenden Industriebetrieben

295 Über die Feststellungen der Gutachter zum Ausmaß der Immissionen sowie über die vom Gesundheitsressort und vom Gewerbeaufsichtsamt geäußerten Bedenken gegen Wohnbebauung auf diesem Areal setzte sich das Bauressort hinweg. Es beauftragte im Jahr 2001 die Sanierungsträgerin, einen offenen Ideenwettbewerb „Neues Wohnen an der Diedrich-Wilkens-Straße“ auszuschreiben. Für die Durchführung des Wettbewerbs, die Preisgelder, die Ausstellung der prämierten Entwürfe sowie den Druck einer Broschüre gab das Bauressort rd. 146 T€ aus. Der Entwurf des ersten Preisträgers diente als Grundlage für den Entwurf des Bebauungsplans.

296 Vor der Aufstellung eines Bebauungsplans werden die Träger öffentlicher Belange beteiligt. Dazu gehören je nach Betroffenheit Behörden, Deutsche Bahn AG, Deutsche Post AG, Kirchen, Kammern und Verbände. Sie können gegenüber dem Planungsamt Stellung nehmen und ihre Einwendungen sowie Bedenken gegen den Planentwurf erheben. Für den Bebauungsplan führte das Planungsamt die Beteiligung der Träger öffentlicher Belange von März bis Mai 2004 durch.

297 Das Referat Bodenschutz des Umweltressorts meldete Bedenken an wegen leichtflüchtiger chlorierter Kohlenwasserstoffe im Grundwasser des Gebiets. Im Boden waren zudem auf einer Teilfläche umweltrelevante Schadstoffe wie Blei, Arsen und Nickel vorhanden. Die Schadstoffkonzentrationen überschritten den Prüfwert nach der Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung für Kinderspielflächen bzw. Wohngebiete.

298 Das Gesundheitsressort bekräftigte im Mai 2004 seine Einwände gegen den Bebauungsplanentwurf. Auch das Gewerbeaufsichtsamt bestätigte seine bereits mündlich vorgebrachten Bedenken gegen die Wohnnutzung und verwies auf die erheblichen Belästigungen für Mensch und Umwelt durch Geruchsimmissionen aus umliegenden Gewerbebetrieben. Die Luftfahrtbehörde hob die Lage des Gebiets innerhalb des Bauschutzbereichs des Verkehrsflughafens Bremen hervor.

Lage im Bauschutzbereich des Flughafens

299 Zudem ergab sich aus der Trägerbeteiligung, dass eine weitere Lärmquelle zu berücksichtigen war. Ein Logistikunternehmen unterhielt innerhalb des Plangebiets einen Stützpunkt. Der Zulieferverkehr mit Fahrzeugen bis 11,99 t begann seinerzeit werktags um 4:45 Uhr.

300 Aus der nach § 3 Baugesetzbuch durchzuführenden Beteiligung der Anwohnerinnen und Anwohner ergaben sich hingegen keine Anregungen oder Bedenken gegen den Planentwurf.

3 Abwägung

301 Wenn die Stellungnahmen aus der Träger- und der Anwohnerbeteiligung vorliegen, sind im weiteren Verfahren für die Aufstellung des Bebauungsplans die verschiedenen Anregungen und Bedenken abzuwägen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass es städtische Flächen ohne Immissionen nicht gibt. Ein gewisses Maß an Beeinträchtigungen muss und kann künftigen Nutzerinnen und Nutzern deshalb zugemutet werden.

302 Im Abwägungsprozess ist auch auf das Einhalten von Grenzwerten zu achten. Richt- und Orientierungswerte sind zu berücksichtigen. Letztere stellen zwar keine starren Grenzen dar, die eine Festsetzung z. B. als Wohnbauland verbieten, sind aber ein Hinweis darauf, dass das normale Maß der Zumutbarkeit überschritten sein könnte.

303 Da die auf die Fläche an der Diedrich-Wilkens-Straße einwirkenden vielfältigen Immissionen teilweise über den Richtwerten lagen, wäre als Abwägungsergebnis zu erwarten gewesen, dass die Fläche nicht für Wohnungsbau zugelassen würde.

304 Eine ergebnisoffene Abwägung im Bebauungsplanverfahren hat die Verwaltung jedoch nicht vorgenommen. Eine Nutzung der Fläche an der Diedrich-Wilkens-Straße für Wohnbebauung stand seit Langem fest, und zwar bereits seit der Festlegung des Sanierungsgebiets Hemelingen im September 1997. Das zeigt auch die Durchführung des städtebaulichen Wettbewerbs im Jahr 2001, obwohl dem Ressort zu diesem Zeitpunkt die Vielzahl und Stärke der Beeinträchtigungen größtenteils schon bekannt waren.

4 Senatsentscheidung

305 Gesundheitsressort und Gewerbeaufsichtsamt blieben bei ihren Bedenken gegen die Wohnbebauung auf der Fläche an der Diedrich-Wilkens-Straße.

Der Senator für Umwelt, Bau und Verkehr wollte die Fläche dennoch einer Wohnbebauung zuführen. Letztlich wurde der Senat um Entscheidung gebeten.

306 Das Bauressort stellte dem Senat die Ausweisung von Wohnbauflächen in der Senatsvorlage vom Juli 2004 als alternativlos dar. Es informierte den Senat zwar über den dominierenden Bahnlärm. Gutachten zur Schalltechnik und über die Geruchsimmissionen legte es ebenso vor. Gleichwohl unterrichtete das Bauressort den Senat nur unvollständig. So fehlte u. a. die ausdrückliche Information über den vom Stützpunkt des Logistikunternehmens ausgehenden Lärm, der nicht durch einen Lärmschutzwall gemindert werden konnte.

Benachbarte Betriebe

307 Auf das Vermarktungsrisiko für die Fläche wies das Bauressort den Senat ebenfalls nicht hin. Das Risiko bestand nicht nur wegen der erheblichen Immissionen verschiedenster Art, sondern auch wegen der erhöhten Baukosten durch die erforderlichen Lärmschutzmaßnahmen an den Gebäuden. Die wegen der Erschütterungen durch den Bahnverkehr erschwerte Gründung der ersten Baureihe hinter dem Lärmschutzwall hätte ebenfalls zusätzliche Kosten verursacht.

308 Das Bauressort sieht als Hauptgrund für die Schwierigkeiten bei der Vermarktung des Baugebiets einen Einbruch am Wohnungsmarkt. Dieser Einbruch sei erst im Jahr 2005, also zum Ende des Planungsprozesses,

aufgrund bundesweiter Entwicklungen deutlich gewesen. Eine Information des Senats über ein Vermarktungsrisiko wäre deshalb nach Meinung des Bauressorts im Jahr 2004 rein spekulativ gewesen.

309 Die Argumentation des Bauressorts überzeugt nicht. Es liegt nahe, dass sich Immissionsbelastungen auf die Baukosten und damit auf die Nachfrage nach Wohnbauland auswirken. Tendenziell ist die Nachfrage nach Wohnraum gerade in den letzten Jahren erheblich gestiegen. Die Fläche an der Diedrich-Wilkens-Straße konnte dennoch nicht vermarktet werden.

310 Das Bauressort ließ im Juli 2004 dem Senat gegenüber nicht nur das Vermarktungsrisiko unerwähnt, sondern stellte auch die Kosten für die Entwicklung der Fläche zum Wohnbauland nicht dar. Der Ideenwettbewerb hatte bereits rd. 146 T€ gekostet. Die Erschließungsplanung kostete rd. 126 T€. Den Bau eines Lärmschutzwalls kündigte das Ressort dem Senat an, nannte dafür anfallende Kosten jedoch nicht. Der spätere Bau des Lärmschutzwalls kostete rd. 879 T€. Insgesamt wurden rd. 1.151 T€ aus Sanierungsmitteln finanziert.

311 Der Senat entschied im August 2004, das begonnene Bebauungsplanverfahren fortzusetzen mit dem Ziel, ein Wohn- und Mischgebiet festzusetzen. Die Stadtbürgerschaft beschloss den Bebauungsplan am 13. September 2005.

5 Ziel des Bebauungsplans nicht erreicht

312 Bereits vor Auslobung des Ideenwettbewerbs hätte das Bauressort eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchführen müssen. Nur so hätte es klären können, ob angesichts zusätzlicher Kosten für Lärmschutz an den Gebäuden und für aufwendige Gründungen wegen der Erschütterungen eine Wohnbebauung überhaupt wirtschaftlich möglich gewesen wäre. Zudem hätte das Bauressort vorab eine Markterkundung durchführen müssen, um die Vermarktbarkeit der Fläche zu untersuchen.

313 Die Argumentation des Bauressorts, ähnliche Flächen in Kattenturm und Oberneuland seien von der Lärmbelästigung her vergleichbar und hätten sich zügig als Wohnbauflächen vermarkten lassen, überzeugt nicht. Dieser Vergleich lässt sich nicht ziehen, weil die Flächen in Oberneuland und Kattenturm keinen Lärm durch Betriebe innerhalb der Gebiete aufweisen. Zudem gibt es dort keine zusätzlichen Geruchsimmissionen. Auch Grundwasser- und Bodenverunreinigungen sowie Erschütterungen kommen in diesen Gebieten nicht vor.

314 Am 19. August 2010 fasste die Stadtbürgerschaft den Beschluss, für das Gebiet an der Diedrich-Wilkens-Straße einen neuen Bebauungsplan aufzustellen. Das zu überplanende Gebiet ist identisch mit dem Gebiet des im September 2005 beschlossenen Bebauungsplans. In der Vorlage für die Deputation für Bau und Verkehr vom 15. Juli 2010 heißt es: „Die städtebauliche Konzeption zur Neuordnung der Fläche ließ sich bisher jedoch nicht umsetzen. Als problematisch hat sich insbesondere die relativ hohe Anzahl an Wohneinheiten erwiesen, die in dieser stadträumlichen Lage - trotz intensiver Bemühungen des Sanierungsträgers - nicht vermarktet werden konnten. Ursächlich verantwortlich sind insbesondere die konkreten Rahmenbedingungen vor Ort. Die Fläche ist relativ stark verlärmt durch die unmittelbar vorbeiführende Bahnstrecke Bremen - Hannover und wird darüber hinaus durch Gerüche […] belastet.“

315 Für die Überplanung wurde das Gebiet in zwei etwa gleich große Teile geteilt. Teil A des Bebauungsplans wurde am 8. November 2011 von der Stadtbürgerschaft beschlossen. Er umfasst den Streifen entlang der Bahnlinie direkt hinter dem Lärmschutzwall. Er weist Flächen für einen Stadtteilpark aus, der zwischenzeitlich weitgehend fertig gestellt ist.

Blick auf den Stadtteilpark

316 Teil B des Bebauungsplans soll für den direkt an der Diedrich-Wilkens-Straße gelegenen Bereich Wohnbauflächen ausweisen. Für diese Fläche soll ein Investor gefunden werden, der seine Vorstellungen in das Aufstellungsverfahren für den Bebauungsplan einbringt.

Blick auf die Brachfläche hinter dem Lärmschutzwall

317 Die Kosten für den Ideenwettbewerb und die Erschließungsplanung wären vermeidbar gewesen. Zudem ist fraglich, ob der bereits errichtete Lärmschutzwall auch bei der künftigen Nutzung der Fläche in diesem Ausmaß erforderlich sein wird. Trotz erheblicher Bemühungen hat die Sanierungsträgerin keinen Investor gefunden, der die Fläche erwerben und bebauen wollte.

318 Das Bauressort hat erklärt, mittlerweile gebe es konkrete Gespräche mit mehreren Investoren und ein deutlich gesteigertes Interesse an einer baulichen Entwicklung der Fläche. Daher bestehe die Erwartung, die Fläche voraussichtlich im Jahr 2014 zu veräußern und anschließend zügig zu bebauen. Eine Brachfläche im Zentralbereich von Hemelingen sei aus Sicht der Stadtplanung sowie der Sanierung nicht hinnehmbar und würde den Erfolg der Sanierungsbemühungen insgesamt in Frage stellen. Ein Verzicht auf die Bebauung der verbleibenden Fläche sei daher sowohl aus städtebaulichen als auch aus Kostengründen nicht darstellbar.

Finanzen, Bildung

Neubau einer Mensa für eine Ganztagsschule

An dem im Jahr 2011 erstellten Neubau einer Mensa für die Schule an der Augsburger Straße zeigen sich bereits nach zwei Jahren Mängel.

1 Baumaßnahme an der Schule Augsburger Straße

319 Auf dem Grundstück der Schule an der Augsburger Straße wurde eine Mensa gebaut, um die Schule als Ganztagsschule mit Mittagessenversorgung einzurichten. Die Planung für den Neubau stammte aus dem Jahr 2009. Baubeginn war im November 2010; im Oktober 2011 wurde der Bau fertiggestellt. Die Kosten für den Neubau beliefen sich - wie geplant - auf rd. 1,4 Mio. €.

320 Zwei Jahre nach der Fertigstellung hat der Rechnungshof den Mensaneubau besichtigt und dabei Mängel festgestellt.

2 Regenentwässerung

321 In seinem Jahresbericht 2006 - Stadt - (vgl. Tz. 284 ff.) hatte der Rechnungshof beanstandet, dass bei einer neu gebauten Schule Regenwasser teilweise über innen liegende Rinnen und Fallrohre entwässert wurde. Damit war es erforderlich, Fallrohre durch Außenwände zu führen. Diese Konstruktion ist nicht nur vergleichsweise teuer. Infolge von Wanddurchdringungen und Durchführung der Rohre durch Wärmedämmschichten bestehen zudem die Gefahr von Wasserschäden durch undichte Anschlüsse im Bereich der Verbindungen sowie die Gefahr der Kondenswasserbildung. Leckagen im Rohrleitungssystem werden häufig erst bemerkt, wenn das Mauerwerk erheblich durch Nässe und Schimmelpilzbildung geschädigt ist. Das Finanzressort hatte sich seinerzeit zur Kritik des Rechnungshofs nicht geäußert.

322 Immobilien Bremen, Anstalt des öffentlichen Rechts (IB) ist verpflichtet, für große Neu-, Um- und Erweiterungsbaumaßnahmen in der Planungsphase eine Entscheidungsunterlage Bau (ES-Bau) aufzustellen. Zur ES-Bau gehört ein Erläuterungsbericht, in dem die Qualitäten und die Bauweise darzulegen sind. Der Neubau der Mensa für die Schule an der Augsburger Straße war eine solche große Baumaßnahme.

323 In der Landeshaushaltsordnung, den dazu ergangenen Verwaltungsvorschriften und in den Richtlinien für die Planung und Durchführung von Bauaufgaben (RLBau) ist für größere Baumaßnahmen Folgendes geregelt: Die politischen Gremien entscheiden anhand der ES-Bau über die Durchführung der Baumaßnahme. Mit Beschluss der zuständigen Deputationen und des städtischen Haushalts- und Finanzausschusses sind die Inhalte der ES-Bau für die Durchführung der Baumaßnahmen bindend. Ergeben sich im Zuge der weiteren Planung und der Bauausführung größere Abweichungen, müssen die Gremien erneut befasst werden. Nach dem Gremienbeschluss wird die Planung präzisiert, d. h. es wird eine Entwurfsunterlage Bau (EW-Bau) und darauf aufbauend eine Ausführungsunterlage erstellt. Auf dieser Grundlage werden die Bauleistungen für die Handwerksbetriebe ausgeschrieben.

324 Aus dem Erläuterungsbericht der ES-Bau für den Mensaneubau geht hervor, dass eine äußere Regenentwässerung realisiert werden sollte. Für den Mensaneubau hat die Fachaufsicht bei der Senatorin für Finanzen die EW-Bau geprüft. Im Erläuterungsbericht zur EW-Bau war festgelegt: „Die Regenwasserentwässerung erfolgt außen und wird vom Gewerk Dachdeckerarbeiten ausgeführt."

325 Bei der Regenentwässerung ist IB von dem mit der ES-Bau genehmigten Erläuterungsbericht sowie von der durch die Fachaufsicht geprüften EW-Bau abgewichen. Bei einem Ortstermin zur Prüfung des Mensaneubaus fand der Rechnungshof im Oktober 2013 mehrere durch die Außenwand geführte Regenfallrohre vor. Hinter einem von ihnen hatte sich unterhalb der Wanddurchführung an der Außenwand auf dem feuchteempfindlichen Wärmedämmverbundsystem ein Rinnsal gebildet.

Rinnsal unterhalb der Rohrdurchführung

326 Dieser Mangel war den für die Gewährleistung Verantwortlichen bei IB bis zu diesem Termin nicht bekannt. Die Schule hatte diesen Schaden nicht gemeldet.

327 Das Finanzressort hat ein erhöhtes Risiko von Undichtigkeiten bestätigt, wenn wasserführende Leitungen eine Wand durchdringen. Die Planer seien deshalb angehalten, solche Bauausführungen zu vermeiden. In Einzelfällen lasse sich das aber nicht umgehen. Im Fall des Mensaneubaus sei eine kleine Brüstung (Attika) hergestellt worden, um Dachaufbauten optisch zu verdecken. Zur Frage der nicht genehmigten Abweichung von der ES-Bau und der EW-Bau hat sich das Ressort nicht geäußert.

328 Zwar lässt sich bei einigen Altbausanierungen nicht ausschließen, dass eine Regenentwässerung durch Außenwände geführt werden muss. Neubauten jedoch, wie die Mensa der Schule Augsburger Straße, können und sollten so geplant werden, dass dies nicht erforderlich ist.

329 IB hat dargelegt, es handele sich um eine außen liegende Entwässerung, es gäbe lediglich bei den außen liegenden Fallrohren jeweils eine Rohrdurchführung durch die Attikaaufkantung. Bei einem Ortstermin mit der beauftragten Dachdeckerfirma sei festgestellt worden, dass die Rohrdurchführung nicht undicht sei.

330 Ob eine Rohrdurchführung undicht ist oder nicht, kann nur festgestellt werden, wenn das Bauteil, durch welches das Rohr hindurch geführt ist, geöffnet und das Rohr komplett freilegt wird. Da keine Bauteilöffnung stattgefunden hat, überzeugt die Behauptung nicht, die Rohrdurchführung sei dicht. Der Rechnungshof beanstandet Rohrdurchführungen durch Wände und Attiken, weil sie schadensträchtig sind.

3 Nutzung eines Lagerraums als Waschküche

331 Bevor mit der Planung eines Gebäudes begonnen wird, müssen zunächst der Bedarf ermittelt und ein Raumprogramm aufgestellt werden. Darin wird festgelegt, welche Räume benötigt werden, welche Größe sie jeweils haben und welche Anforderungen sie erfüllen sollen.

332 Zum Raumprogramm der Mensa gehörte u. a. ein Lagerraum für Gestühl und Bühnenelemente. Besondere Anforderungen werden an einen solchen Raum nicht gestellt. Das „Stuhllager“ wurde dementsprechend gebaut, mit einer Tür zum Mensaraum, geputzten Wänden, einem wischfesten Fußbodenbelag und einem Fenster.

333 Bei der Ortsbesichtigung stellte sich heraus, dass die Schule den als „Stuhllager“ geplanten und gebauten Raum als Waschküche und zum Trocknen von Handtüchern nutzte. In dem Raum standen u. a. eine Waschmaschine, ein elektrischer Wäschetrockner sowie ein Wäscheständer. Tür und Fenster waren geschlossen, die Luftfeuchtigkeit war merklich erhöht, die Scheiben waren von innen beschlagen und an den Fensterrahmen und Außenwänden zeigten sich schwarze Flecken.

Beschlagene Scheiben, behängter Wäscheständer sowie schwarze Flecken an Fensterrahmen und Wand im „Stuhllager“

334 Das Bildungsressort hat vorgetragen, die „angeführte Problematik eines mangelhaften Regenfallrohrs hat dazu geführt, dass die Wand durch Regenwasser Feuchtigkeit aufgenommen hat. Es ist nicht zweifelsfrei zu sagen, wodurch die Mängel an Fenstern und Außenwand entstanden sind. Vermutlich sind die Mängel durch eine Kombination aus mangelhaftem Lüftungsverhalten und dem Feuchtigkeitseintritt durch Regenwasser entstanden.“

335 Das Schadensbild am Fenster und an der Außenwand ist jedoch eindeutig. Die Mängel an den Fenstern und der Außenwand im „Stuhllager“ sind ausschließlich auf das Waschen und Trocknen von Wäsche in dem zu wenig gelüfteten Raum zurück zu führen.

336 Bei der Aufstellung des Raumprogramms hätte die Schule bereits anmelden müssen, dass sie einen Wasch- und Trockenraum für Handtücher benötigt. Vorausgesetzt, der Bedarf für den Raum wäre anerkannt worden, hätte eine wirtschaftliche Lösung gefunden werden müssen. Bei der Dimensionierung der für das Mensagebäude ohnehin erforderlichen Lüftungsanlage hätte dies berücksichtigt werden können.

337 IB hat zugesagt, den Schimmel durch eine Fachfirma fachgerecht beseitigen zu lassen. Das Bildungsressort hat inzwischen die Schulleitung angewiesen, auf eine ausreichende Lüftung der Räumlichkeiten zu achten. Dies wird nicht genügen, um weitere Schäden zu vermeiden, wenn dort weiterhin Wäsche gewaschen und getrocknet wird. Da der Raum im Erdgeschoss liegt, kann schon aus Gründen des Einbruchschutzes das Fenster nicht offen stehen. Das stellt besonders nach Schulschluss und an den Wochenenden ein Problem dar. Entweder muss eine andere Lösung für das Trocknen der Wäsche gefunden werden, oder die baulichen Voraussetzungen für die Nutzung des „Stuhllagers“ als Trockenraum sind zu schaffen.

4 Empfehlungen

338 Der Rechnungshof empfiehlt dem Finanzressort und IB, die bei IB angestellten Hausmeisterinnen und Hausmeister auf Probleme aufmerksam zu machen, die im Zusammenhang mit dem Nutzerverhalten und der Gebäudesubstanz entstehen können. Ferner sollte IB ermitteln, ob und ggf. wo es ähnliche Fälle in Schulen gibt, stichprobenweise Kontrollen durchführen und das Bildungsressort sowie die Schulleiterinnen und Schulleiter auf deren Verantwortung auch für die Gebäude hinweisen.

Rechnungshof
der Freien Hansestadt Bremen

Bremen, den 2. April 2014

Sokol	Meyer-Stender
Dr. Brockmüller	Dr. Otten