

BREMISCHE BÜRGERSCHAFT

Stadtbürgerschaft

18. Wahlperiode

Drucksache 18 / 686 S

Veröffentlicht am 13. April 2015

Jahresbericht 2015

Freie Hansestadt Bremen

- Stadt -

Rechnungshof
der Freien Hansestadt Bremen



Inhaltsverzeichnis

	Seite
Abkürzungsverzeichnis	3
Vorbemerkungen	5
I Haushalt 2013	
Haushaltsgesetz einschließlich Haushaltsplan und Haushaltsrechnung 2013	7
II Aktuelle Haushaltslage	
Schulden, Steuern und Zinsen 2014	19
III Prüfungsergebnisse	
Kultur	
Musikschule Bremen	21
Soziales	
Grundsicherung in den stationären Hilfen	29
Kosten der Unterkunft	35
Gesundheit	
Zuwendungen an Träger der Drogenhilfe	45
Informationstechnologie bei der Gesundheit Nord	55
Finanzen, Bildung	
Neubau einer Mensa für die Grundschule Augsburgener Straße	63
Vergleich zweier Mensa-Neubauten	69





Abkürzungsverzeichnis

AfSD	Amt für Soziale Dienste
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
Brem.GBl.	Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen
Drs.	Drucksache
EG	Entgeltgruppe
ES-Bau	Entscheidungsunterlage Bau
EW-Bau	Entwurfsunterlage Bau
GeNo	Gesundheit Nord gGmbH Klinikverbund Bremen
gGmbH	gemeinnützige Gesellschaft mit beschränkter Haftung
HaFA	Haushalts- und Finanzausschüsse - Land und Stadt
HG	Haushaltsgesetz der Freien Hansestadt Bremen
HOAI	Verordnung über die Honorare für Architekten- und Ingenieurleistungen
IB	Immobilien Bremen, Anstalt des öffentlichen Rechts
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
LHO	Landeshaushaltsordnung
LV	Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen
RLBau	Richtlinien für die Planung und Durchführung von Bauaufgaben
SGB	Sozialgesetzbuch
T€	Tausend Euro



Tz.	Textziffer
VOB/A	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen - Teil A
VV-LHO	Verwaltungsvorschriften zur Haushaltsordnung der Freien Hansestadt Bremen
VZE	Vollzeiteinheiten



Vorbemerkungen

1 Gegenstand des Jahresberichts

- 1 Der Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen prüft und überwacht nach Art. 133a Abs. 1 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen (LV) nicht nur die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes, sondern nach § 88 Abs. 1 i. V. m. § 118 Abs. 1 der Haushaltsordnung der Freien Hansestadt Bremen (LHO) auch die der Stadtgemeinde einschließlich ihrer Sondervermögen und Betriebe. Das Ergebnis seiner Prüfungen fasst er jährlich in getrennten Berichten für die Bremische Bürgerschaft (Landtag) und die Stadtbürgerschaft zusammen. 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 2013. 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 2013“ grundsätzlich nur auf Sachverhalte ein, die nicht bereits in veröffentlichten Abschlussunterlagen für das Haushaltsjahr 2013 dargestellt worden sind.
- 3 Die Ausführungen unter Tz. 3 bis Tz. 8 im gleichzeitig vorgelegten Jahresbericht 2015 - Land - über die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung und der Haushaltsrechnung 2013 der Freien Hansestadt Bremen (Land) gelten auch für diesen Bericht. Zum Personalhaushalt der Stadt verweist der Rechnungshof auf die Ausführungen im Jahresbericht 2015 - Land -, Abschnitt IV.
- 4 Der vorliegende Bericht gibt den Beratungsstand vom 12. März 2015 wieder.

2 Entlastung des Senats für das Haushaltsjahr 2012

- 5 Die Entlastung des Senats für das Jahr 2012 durch die Bremische Bürgerschaft nach § 114 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. § 118 Abs. 1 LHO war bei Redaktionsschluss noch nicht erfolgt.





I Haushalt 2013

Haushaltsgesetz einschließlich Haushaltsplan und Haushaltsrechnung 2013

1 Haushaltsgesetz einschließlich Haushaltsplan

- 6 Die Stadtbürgerschaft hat den Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2013 mit dem Haushaltsgesetz (HG) der Freien Hansestadt Bremen (Stadtgemeinde) vom 15. Mai 2012 beschlossen (Brem.GBl. S. 215). Er ist in Einnahme und Ausgabe auf 3.705.902.580 € festgestellt worden. Im Vorjahr hatte der Haushalt ein Volumen von 3.661.581.700 €.
- 7 Das für den Personalhaushalt ausgewiesene Stellenvolumen ist auf 6.786 festgesetzt worden. Damit ist es um 19 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 E 11 und E 12 bzw. den Besoldungsgruppen A 11 und A 12.
- 8 Das HG 2013 sah in § 13 Abs. 1 Nr. 1 vor, dass das Finanzressort Kredite bis zur Höhe von 1.561.580.140 € aufnehmen durfte. Für das Haushaltsjahr 2012 hatte die Kreditermächtigung 1.565.690.610 € betragen.

2 Einhaltung der Kreditaufnahmegrenze

- 9 Einnahmen aus Krediten durften nach der im Jahr 2013 noch geltenden Fassung des 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 - 2015, Tz. 17).
- 10 Die Daten für die Berechnung der Kreditaufnahmegrenze bei der Haushaltsaufstellung für das Jahr 2013 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 2013, in T€, gerundet				
Pos.		Land	Stadt- gemeinde	Zusammen (bereinigt)
1	Investitionsausgaben (brutto)	327.785	220.870	453.724
2	abzüglich Investitionseinnahmen	94.172	83.671	82.912
3	Nettoinvestition	233.613	137.200	370.812
4	Nettokreditaufnahme	156.365	286.580	442.945
5	Überschreitung (Pos. 4 abzüglich Pos. 3)	-77.248	149.381	72.133

- 11 Danach ist die Kreditaufnahmegrenze bei einem Vergleich der Nettoinvestition mit der Nettokreditaufnahme beim Land um rd. 77,2 Mio. € unterschritten und für die Stadt um rd. 149,4 Mio. € überschritten worden. Werden beide Haushalte zusammen betrachtet, hat sich bei der Haushaltsaufstellung, bereinigt um die gegenseitigen Zahlungsströme, eine Überschreitung der Kreditaufnahmegrenze von rd. 72,1 Mio. € ergeben.
- 12 In seine 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 Tilgungen der Obergruppe 58 für das Land Bremen in Höhe von 5 Mio. € bei der Berechnung berücksichtigt. Kreditaufnahmen der Obergruppe 31 hat es nicht gegeben. Die Berechnungsweise des Finanzressorts und die des Rechnungshofs haben zu unwesentlich unterschiedlichen Überschreibungsbeträgen geführt.
- 13 Die nachfolgende Tabelle zeigt die Nettoinvestition und die Nettokreditaufnahme zum Jahresende 2013:

Vergleich der Nettoinvestition mit der Nettokreditaufnahme zum Jahresende 2013, in T€, gerundet				
Pos.		Land	Stadt-gemeinde	Zusammen (bereinigt)
1	Investitionsausgaben (brutto)	335.786	302.952	526.326
2	abzüglich Investitionseinnahmen	105.051	111.804	103.443
3	Nettoinvestition	230.735	191.148	422.884
4	Nettokreditaufnahme	98.637	280.315	378.952
5	Überschreitung (Pos. 4 abzüglich Pos. 3)	-132.098	89.166	-43.932

- 14 Wie der Vergleich der beiden vorstehenden Tabellen zeigt, ist im Vollzug der Haushalte von Land und Stadt zusammen die Kreditaufnahmegrenze, anders als bei der Haushaltsaufstellung geplant, nicht ausgeschöpft worden.
- 15 Für das Land ist die Kreditaufnahmegrenze bei einem Vergleich der Nettoinvestition mit der Nettokreditaufnahme um rd. 132,1 Mio. € unterschritten und für die Stadt um rd. 89,2 Mio. € überschritten worden. Werden beide Haushalte zusammen betrachtet, hat sich im Haushaltsvollzug, bereinigt um die gegenseitigen Zahlungsströme, eine Unterschreitung der Kreditaufnahmegrenze in Höhe von rd. 43,9 Mio. € ergeben. Bei dieser Berechnung hat der Rechnungshof Tilgungen der Obergruppe 58 für das Land Bremen in Höhe von 5.481.132,84 € einbezogen. Die im Vergleich zwischen Haushaltsaufstellung und Haushaltsvollzug zu verzeichnende positive Entwicklung ist hauptsächlich auf das niedrige Zinsniveau und auf Steuermehreinnahmen zurückzuführen.

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 2013 durch Mitteilung vom 16. Dezember 2014 (Drs. 18/646 S) der Stadtbürgerschaft vorgelegt und erläutert.
- 17 Wie in der Vergangenheit ist auch die Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2013 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 sind das kassenmäßige Jahresergebnis nach § 82 Nr. 1 LHO und das rechnungsmäßige Jahresergebnis einschließlich der Darstellung der Haushaltsreste nach § 83 LHO. Außerdem enthält die Haushaltsrechnung den Finanzierungssaldo nach § 82 LHO.
- 19 Der Senat hat der Stadtbürgerschaft mit der Haushaltsrechnung 2013 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 Bürgerschaftsverpflichtungen,
 - Flächenangaben über den Grundbesitz,
 - Kurzfassungen der Bilanzen und der Gewinn- und Verlustrechnungen der Eigenbetriebe, der Sondervermögen der Stadtgemeinde Bremen und von Immobilien Bremen, Anstalt des öffentlichen Rechts,
 - Zusammenfassung der Vermögensnachweise für Land und Stadtgemeinde Bremen,
 - Entwicklung der fundierten Schulden der bremischen 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),
 - Übersicht über maßnahmenbezogene Liquiditätssteuerung.
- 20 Die Haushaltsrechnung enthält auf Seite 65 (Anlage 3) den Vermögensnachweis zum 31. Dezember 2013. Damit wird nach § 73 LHO ein Nachweis über das Vermögen und die Schulden der Stadtgemeinde erbracht. Dieser Nachweis ist der Bremischen Bürgerschaft und dem Rechnungshof nach § 86 LHO zusammen mit der Haushaltsrechnung im Dezember 2014 vorgelegt worden.
- 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. 66 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 26. Februar 2014 zur Abrechnung der Produktplanhaushalte 2013 (Vorlage 18/432 L, zugleich 18/508 S) dargestellt, in welcher Höhe Verlustvorträge, Rücklagen und Reste in den Haushaltsjahren 2012 und 2013 gebildet wurden. Der Rechnungshof gibt diese Abrechnung in verkürzter Form wieder. Er hat dabei allerdings die Jahre ab 2008 einbezogen. Die folgende Tabelle zeigt, in welcher Höhe am Ende des jeweiligen Haushaltsjahres Verlustvorträge, Rücklagen und Reste ins Folgejahr übertragen wurden:

Abrechnung der Haushalte von Land und Stadtgemeinde (ohne Sonderhaushalte): jährliche Veränderungen von Verlustvorträgen, Rücklagen, Resten, in Mio. €, gerundet						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Verlustvorträge	10,7	12,3	-6,6	8,1	15,0	-1,5
Rücklagen/Reste insgesamt	92,8	102,9	106,0	110,4	111,8	113,6
davon Allg. Budgetrücklage	4,8	1,3	3,0	5,0	2,4	4,2
davon Altersteilzeitrücklage	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
davon Ausgabereste	40,6	40,0	35,3	43,1	55,4	66,0
davon Investive Rücklagen	43,1	58,2	50,4	51,0	49,7	41,8
davon Sonderrücklagen	4,2	3,4	17,3	11,3	4,4	1,6

- 23 Verlustvorträge entstehen, wenn Mindereinnahmen oder Mehrausgaben nicht durch Haushaltsreste oder rücklagefähige Beträge im zugehörigen Produktplan ausgeglichen werden können. Im Folgejahr nicht abgebaute Verlustvorträge werden fortgeschrieben. Mit Abschluss der Haushalte 2013 konnten die bestehenden Verlustvorträge um rd. 1,5 Mio. € auf nunmehr rd. 88 Mio. € gesenkt werden. Diese Reduzierung ist insbesondere auf erhebliche Mehreinnahmen aus EU-finanzierten Programmen zurückzuführen. Die Höhe der gebildeten Rücklagen und der übertragenen Reste hat insgesamt rd. 113,6 Mio. € betragen.
- 24 Reste können übertragen werden, wenn dies gesetzlich im Personal- und sonstigen konsumtiven Haushalt zugelassen ist. Bei Ausgaberesten handelt es sich um nicht in Anspruch genommene Ermächtigungen für konsumtive Ausgaben, die im Folgejahr nicht mehr ausfinanziert sind. Sollen Ausgabe-
reste in Anspruch genommen werden, muss grundsätzlich - ggf. bei einer anderen Haushaltsposition - auf einen gleich hohen Teil des Haushaltsanschlags verzichtet werden. Werden die Reste nicht spätestens im übernächsten Haushaltsjahr in Anspruch genommen, sind sie grundsätzlich zu streichen. Ende 2013 konnten die einzelnen Ressorts Ausgabereste von insgesamt rd. 66,0 Mio. € bilden.
- 25 Rücklagen resultieren aus nicht in Anspruch genommenen Ermächtigungen für Ausgaben, die mit einer Kreditermächtigung unterlegt sind. Daher können sie bei Bedarf im Folgejahr grundsätzlich neben den Haushaltsanschlüssen in

Anspruch genommen werden. Allerdings ist dann sicherzustellen, dass ein gleich hoher Betrag aus einem Haushaltsanschlag an anderer Stelle nicht ausgegeben wird, um den in der Verwaltungsvereinbarung mit dem Bund vorgesehenen strukturellen Finanzierungssaldo einzuhalten. Rücklagen können auch für den Ausgleich von Mindereinnahmen oder Mehrausgaben herangezogen werden. Anders als Ausgabereste werden Rücklagen außerhalb des Haushalts auf einem Bestandskonto geführt und somit fortgeschrieben. Am Ende des Haushaltsjahres 2013 konnten den bestehenden Rücklagen in den Produktplänen investive Rücklagen von rd. 41,8 Mio. € sowie Sonderrücklagen in Höhe von rd. 1,6 Mio. € zugeführt werden, z. B. aufgrund von Mehreinnahmen aus Vorschusszahlungen der EU aus dem Programm Europäischer Fonds für regionale Entwicklung. Die Allgemeine Budgetrücklage erhöhte sich insgesamt auf rd. 60 Mio. €, sodass die Gesamtsumme der Rücklagen Ende 2013 rd. 190,9 Mio. € betrug.

5 Übereinstimmung zwischen Haushaltsrechnung und Büchern

- 26 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 2013 und die in den Büchern der Kasse aufgeführten Beträge stimmen - soweit der Rechnungshof sie geprüft hat - überein. Sofern bei Prüfungen in den Ressorts und Dienststellen Einnahmen und Ausgaben nicht ordnungsgemäß belegt waren, hat der Rechnungshof mit der jeweils geprüften Stelle verabredet, wie diese Mängel zu beheben sind.

6 Kassen- und rechnungsmäßiges Ergebnis

- 27 Der Abschluss des bremischen Stadthaushalts für das Haushaltsjahr 2013 ist auf Seite 46 der Haushaltsrechnung dargestellt. Er weist als kassenmäßigen Abschluss nach § 82 LHO Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben in Höhe von jeweils 2.980.775.103,41 € aus.

7 Finanzierungssaldo

- 28 Der Finanzierungssaldo nach § 82 LHO ergibt den Kreditbedarf der Gebietskörperschaften und ist für das Haushaltsjahr 2013 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.

- 29 In Bremen wird außerdem sowohl bei den Einnahmen als auch bei den Ausgaben die Summe der Erstattungen innerhalb der Haushalte herausgerechnet. Von geringfügigen Beträgen abgesehen, ist dies jedoch für den Saldo im Abschluss neutral. Für das Jahr 2013 hat die Haushaltsrechnung der Stadtgemeinde Bremen beim Finanzierungssaldo eine Unterdeckung von 439.549.749,57 € (ohne anteilige Konsolidierungshilfe) ausgewiesen. Mit dem auf die Stadtgemeinde entfallenden Teil der Konsolidierungshilfe von 149.693.190 € hat der Finanzierungssaldo eine Unterdeckung von 289.856.559,57 € ausgewiesen.

8 Haushaltsüberschreitungen

- 30 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 2013 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 2013). Leistet die Verwaltung Ausgaben über die Ausgabeermächtigung für eine Haushaltsstelle oder einen Deckungskreis hinaus, verstößt sie gegen das Budgetrecht des Parlaments. Nach § 97 Abs. 2 Nr. 2 LHO hat der Rechnungshof darüber zu berichten, ob und in welcher Weise vom Haushaltssoll ohne Genehmigung des Parlaments abgewichen worden ist.
- 31 Für das Haushaltsjahr 2013 hat der Rechnungshof sechs Überschreitungen mit einem Betrag von zusammen 106.244,79 € bei Haushaltsstellen ermittelt, die nicht zu einem Deckungskreis gehörten. Ferner hat er 13 Überschreitungen von Deckungskreisen in einer Gesamthöhe von 1.428.215,42 € festgestellt. Zusammen sind das 19 Überschreitungen in einer Gesamthöhe von 1.534.460,21 €. Im Vorjahr waren es zusammen zehn Überschreitungen in einer Gesamthöhe von 317.737,78 €.
- 32 Die Ressorts haben die Überschreitungen durch Maßnahmen zum Ausgleich der Haushalte bei den Jahresabschlussarbeiten berücksichtigt. So sind geringere Beträge den Rücklagen zugeführt und niedrigere Reste übertragen worden. Das Finanzressort hat in seiner Vorlage für die Sitzungen der HaFA am 11. Juli 2014 über die Haushaltsüberschreitungen berichtet (Vorlage

18/479 L, zugleich 18/573 S). Im Übrigen hat es 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.

9 Erwirtschaftung veranschlagter Minderausgaben und nicht erreichter Einnahmeanschläge

- 33 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 2013 enthält bei Haushaltsstelle 3995/799 99-4, Globale Minderausgabe - investiv - einen Anschlag in Höhe von -3.228.600 €.
- 34 Das Finanzressort hat überwacht, ob die im Haushalt veranschlagte Minderausgabe erwirtschaftet wurde. Im Vollzug des Haushalts ist sie vollständig aufgelöst worden.
- 35 Das Finanzressort hat auch überwacht, ob für nicht erreichte Einnahmeanschläge Ausgaben eingespart oder Mehreinnahmen an anderer Stelle nachgewiesen worden sind. Für einige nicht erreichte Einnahmeanschläge haben Ressorts Verlustvorträge gebildet, statt Einsparungen oder Mehreinnahmen an anderer Stelle nachzuweisen. Sofern die Ressorts diese Verlustvorträge in Folgejahren durch Mehreinnahmen oder Minderausgaben kompensieren, werden sie dann auf diese Weise ihr Budget rechnerisch zwischen Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen haben.

10 Einhaltung der haushaltsgesetzlichen Kreditermächtigungen

- 36 Nach § 13 HG 2013 durfte die Senatorin für Finanzen für verschiedene Zwecke betraglich begrenzt Kredite aufnehmen. Der Rechnungshof hat geprüft, ob sie die Ermächtigungsgrenzen eingehalten hat.
- 37 Kassenkredite durften bis zu 8 % der veranschlagten Haushaltsmittel aufgenommen werden (§ 13 Abs. 2 HG); das sind 296.472.206,40 €. Diesen Rahmen hat das Finanzressort eingehalten.
- 38 Nach § 13 Abs. 4 HG durfte die Senatorin für Finanzen Kredite der Gesundheit Nord gGmbH in Höhe von insgesamt 110,8 Mio. € übernehmen und prolongieren. Da sie von dieser Ermächtigung Gebrauch gemacht hat,

hat die Verschuldung der Stadtgemeinde Bremen durch die Schuldübernahme in gleicher Höhe zugenommen.

- 39 Die übrigen Kreditermächtigungen aus § 13 HG hat das Finanzressort entweder nicht in voller Höhe oder gar nicht in Anspruch genommen.

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

- 40 Die Senatorin für Finanzen war nach § 17 Abs. 1 HG 2013 ermächtigt, neue Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen bis zu 635,0 Mio. € zu übernehmen.
- 41 Neue Verpflichtungen ist sie in Höhe von rd. 214,0 Mio. € eingegangen. Der Gesamtbestand solcher Verpflichtungen hat sich gegenüber dem Stand vom 31. Dezember 2012 um rd. 23,0 Mio. € erhöht. Am 31. Dezember 2013 hat er 438.332.993,34 € betragen. Die Ermächtigungsgrenzen des HG 2013 hat die Senatorin für Finanzen nicht überschritten.

12 Liquiditätssteuerung bei Investitionsmaßnahmen im Jahr 2013

- 42 Der Senat nahm in seiner Sitzung am 15. Oktober 2013 eine neue sog. Liquiditätssteuerung zur Kenntnis. Die HaFA stimmten in ihrer Sitzung am 8. November 2013 dieser Liquiditätssteuerung zu. Zum Jahresende nicht ausgeschöpfte Ressortmittel für Investitionsvorhaben (von mehr als 100.000 €) werden danach zunächst den Sondervermögen für Investitionsvorhaben des Folgejahres zugewiesen. Im Folgejahr führt dies zu entsprechend verringerten Zuweisungsbedarfen der Ressorts an die jeweiligen Sondervermögen. Die so eingesparten Mittel stehen dann den Investitionsvorhaben, für die sie im Vorjahr ursprünglich vorgesehen waren, wieder zur Verfügung. Mit diesem Verfahren (Ausnahme vom Haushaltsgrundsatz der Jährlichkeit in Anlehnung an die Regelungen in § 15 Abs. 2 LHO und in den HG) wurden Ende des Jahres 2013 Mittel über rd. 32,9 Mio. € aus dem Kernhaushalt als Ist-Ausgabe gebucht und den Sondervermögen zugewiesen.
- 43 Das Finanzressort hat den Rechnungshof frühzeitig über das beabsichtigte Verfahren informiert. Der Rechnungshof hat dafür eine transparente Darstellung in den jeweiligen Haushaltsrechnungen empfohlen. Im Übrigen erwartet er die vom Finanzressort zugesagte Evaluation dieses Instruments, zumal sich das Finanzressort eine Fortsetzung des Verfahrens auch für die nächsten Jahre bereits mit Beschlüssen der HaFA hat bewilligen lassen.



- 44 Das Finanzressort hat eine Darstellung in die jeweilige Haushaltsrechnung des Jahres 2013 aufgenommen. Wünschenswert wäre darin auch eine Aufschlüsselung der Gesamtbeträge nach Einzelprojekten.





II Aktuelle Haushaltslage

Schulden, Steuern und Zinsen 2014

1 Vorläufige und endgültige Daten

45 In seinem letzten Jahresbericht berichtete der Rechnungshof über die Entwicklung von Schulden, Steuern und Zinsen bis einschließlich 2013. Die damals vorläufigen Zahlen des Finanzressorts haben sich nicht mehr verändert. Der Haushalt für das Jahr 2014 war bei Redaktionsschluss für diesen Jahresbericht noch nicht endgültig abgeschlossen. Deshalb kann der Rechnungshof für das Jahr 2014 nur die vorläufigen Daten des Finanzressorts darstellen. Die an die Stadtgemeinde weitergeleiteten Konsolidierungshilfen des Bundes an das Haushaltsnotlageland Bremen sind darin nicht enthalten.

2 Schulden

46 Die folgende Tabelle zeigt, wie sich die Schulden der Stadtgemeinde seit dem Jahr 2010 entwickelt haben. Dem Schuldenstand der Eigenbetriebe und Sondervermögen 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
2010	6.987.032	1.075.388	
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
2014	8.721.013	901.198	387.964

47 Die über den Haushalt abgewickelten Schulden haben sich von 2013 auf 2014 insgesamt um fast 388 Mio. € auf mehr als 8.721 Mio. € erhöht. Der Schuldenanstieg hat sich im Vergleich zu den Vorjahren verlangsamte. Die Schulden der städtischen Sondervermögen und Eigenbetriebe haben sich erneut verringert, und zwar um rd. 42 Mio. €. Im Jahr 2014

haben die Schulden der städtischen Sondervermögen und Eigenbetriebe rd. 901 Mio. € betragen, also etwa 10,3 % des Schuldenstands der Stadtgemeinde.

- 48 Über den Schuldenstand hinaus bestehen Verbindlichkeiten, die sich aus Kreditaufnahmen von Gesellschaften mit bremischer Mehrheitsbeteiligung ergeben haben. Diese Verbindlichkeiten sind in der Haushaltsrechnung 2013 des Finanzressorts veröffentlicht worden und betragen zum Stichtag 31. Dezember 2013 insgesamt rd. 1.646,6 Mio. €.

3 Steuern und Zinsen

- 49 Die Entwicklung der Steuereinnahmen (einschließlich Schlüssel- und Ergänzungszuweisungen des Landes an die Stadtgemeinde) sowie der Zinsausgaben ist der nachstehenden Tabelle zu entnehmen.

Steuern und Zinsen, in T€, gerundet		
Jahr	Steuereinnahmen	Zinsausgaben
2010	857.875	252.879
2011	985.078	240.257
2012	948.804	257.786
2013	976.360	236.241
2014	1.057.165	250.514

- 50 Im Jahr 2014 sind die Steuereinnahmen (einschließlich der Finanzaufweisungen) gegenüber dem Jahr 2013 um rd. 8,3 % auf rd. 1.057,2 Mio. € gestiegen. Die Einnahmen enthalten neben den direkten kommunalen Steuern auch die Schlüssel- und seit dem Jahr 2008 die zusätzlichen Ergänzungszuweisungen des Landes. Im Jahr 2014 haben die Schlüssel- und Ergänzungszuweisungen rd. 333,8 Mio. € betragen. Die Gesamteinnahmen haben erneut das Niveau des Vorjahres überschritten.
- 51 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, im Jahr 2014 hat sich ein erneuter Anstieg - um rd. 14,3 Mio. € - ergeben.



III Prüfungsergebnisse

Kultur

Musikschule Bremen

Die Musikschule benötigt eine differenzierte Kosten- und Leistungsrechnung, um die Wirtschaftlichkeit einzelner Bildungsangebote oder Projekte beurteilen zu können.

Die Musikschule hat ihren Lehrkräften über deren tarifrechtlichen Urlaubsanspruch hinaus weitere Ferien gewährt und so Unterrichtskapazitäten nicht genutzt.

1 Eigenbetrieb

- 52 Die Musikschule Bremen (Musikschule) wird als kommunaler Eigenbetrieb geführt und untersteht der Aufsicht des Kulturressorts (Ressort). Organe der Musikschule sind der Betriebsausschuss und die aus dem Direktor und seinem Stellvertreter bestehende Betriebsleitung. Die Musikschule bietet Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen Unterricht in Grund-, Instrumental- und Vokalfächern an. Zudem organisiert sie öffentliche Konzerte ihrer Schülerinnen und Schüler.
- 53 In den Jahren 2010 bis 2013 nahmen jährlich durchschnittlich 2.240 Personen Musikunterricht. In dieser Zeit erteilten die Lehrkräfte der Musikschule durchschnittlich wöchentlich rd. 1.060 Unterrichtsstunden, auch Jahreswochenstunden genannt.
- 54 Der Unterricht wird von fest angestellten Beschäftigten sowie von Honorarkräften erteilt. Die Zahl der fest angestellten Beschäftigten sank von durchschnittlich 67 im Jahr 2010 auf durchschnittlich 56 im Jahr 2013. Dies entsprach durchschnittlich 31 (2010) und 27 (2013) Vollzeiteinheiten. Zeitgleich stieg die Zahl der Honorarkräfte von durchschnittlich 67 auf 90.
- 55 Die Musikschule erwirtschaftete zwischen 2010 und 2013 jährlich Erlöse in Höhe von durchschnittlich rd. 1,1 Mio. €. Darüber hinaus erhielt sie in diesem Zeitraum Zuschüsse vom Ressort von durchschnittlich knapp 1,7 Mio. € pro Jahr. Die Jahresergebnisse schwankten dabei zwischen Verlusten in Höhe

von rd. 63 T€ und Überschüssen in Höhe von rd. 88 T€, die sich teilweise aus der Nichtbesetzung der Leitungsstelle ergaben.

- 56 Der Rechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Musikschule in den Jahren 2010 bis 2013 geprüft und dabei Schwerpunkte auf die externe Steuerung der Musikschule durch das Ressort, die interne Steuerung und Organisation sowie die Personalausgaben gesetzt.

2 Steuerung durch das Kulturressort

- 57 Das Ressort schließt jährlich mit der Musikschule einen Kontrakt ab. Darin verpflichtet es sich, der Musikschule einen Zuschuss für die Erfüllung ihrer Aufgaben zur Verfügung zu stellen. Die Musikschule ihrerseits verpflichtet sich, die im Kontrakt vereinbarten Leistungen zu erbringen. Diese Leistungen werden in Kennzahlen konkretisiert, wie die Zahl der Musikschülerinnen und -schüler insgesamt oder die Zahl der Unterrichtsstunden, welche die Lehrkräfte durchschnittlich pro Woche in einem Schuljahr erbringen sollen.
- 58 Im geprüften Zeitraum übernahmen Ressort und Musikschule die Kennzahlen jeweils nahezu unverändert in die Kontrakte der Folgejahre. Sie änderten weder die Auswahl der Kennzahlen noch deren Höhe. Auch neue Tätigkeitsfelder, wie etwa die verstärkte Kooperation mit Ganztagschulen, wurden bisher dabei nicht berücksichtigt.
- 59 Für eine umfassende Steuerung ist es jedoch notwendig, dass die in den Kontrakten enthaltenen Kennzahlen alle wesentlichen Tätigkeitsfelder abbilden. Zudem muss regelmäßig überprüft werden, ob die vereinbarten Kennzahlen für die Steuerung noch geeignet sind. Aufgrund veränderter Ziele und Rahmenbedingungen kann es auch notwendig werden, andere Kennzahlen zu bestimmen oder Zielwerte anzupassen. Der Rechnungshof hat dem Ressort empfohlen, dies bei dem Abschluss künftiger Kontrakte zu berücksichtigen und die Bestimmung von Kennzahlen anhand eines Gutachtens der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) zu überprüfen. Dieses im Jahr 2012 erstellte Gutachten befasst sich mit der Organisation öffentlich getragener Musikschulen und benennt beispielhaft Kennzahlen für die Steuerung von Musikschulen, wie den Kostendeckungsgrad einzelner Bildungsangebote oder Fachbereiche.
- 60 Das Ressort hat zugesagt, künftig die Kooperationen mit Ganztagschulen in die Kontrakte mit aufzunehmen und die Kennzahlen darin zu aktualisieren. Zudem werde geprüft, inwieweit die Empfehlungen des Gutachtens der KGSt

bei den Verhandlungen zu den Kontrakten ab dem Jahr 2016 berücksichtigt werden können.

- 61 In den Kontrakten der Jahre 2010 bis 2013 hatten das Ressort und die Musikschule u. a. vereinbart, gemeinsam ein Strukturkonzept zur Sicherung der Zukunftsfähigkeit zu entwickeln. Erst im Jahr 2014 legte die Betriebsleitung einen ersten Entwurf zur konzeptionellen Ausrichtung der Musikschule vor. Der Rechnungshof hat kritisiert, dass die Musikschule darin nur allgemeine Ziele aufführte, die nicht ohne weiteres überprüfbar sind, wie „weitere Zielgruppen werden erschlossen“. Auch die zur Zielerreichung notwendigen finanziellen Mittel benannte die Musikschule nicht. Darüber hinaus fehlten ein Zeitplan mit Meilensteinen, eine Personalplanung und die Nennung verantwortlicher Personen.
- 62 Inzwischen liegt zwar ein geändertes und vom Betriebsausschuss beschlossenes Strukturkonzept vor. Der Rechnungshof hält die festgestellten Mängel jedoch auch durch das geänderte Strukturkonzept nicht für vollständig behoben. Die konzeptionelle Ausrichtung bedarf noch einer Finanzplanung sowie der Festlegung von Verantwortlichkeiten und überprüfbaren Zielzahlen für die beschriebenen Maßnahmen.

3 Kosten- und Leistungsrechnung

- 63 Im Jahr 2002 hatte der Betriebsausschuss der Musikschule die damalige Betriebsleitung aufgefordert, die Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) - insbesondere die Kostenträgerrechnung - auszubauen und dabei die Gemeinkosten aufzuteilen sowie die Erlöse zuzuordnen.
- 64 Die KLR der Musikschule bestand zumindest bis zum Abschluss der Erhebungen im November 2014 nach wie vor nur aus einer einfachen Kostenstellen- und Kostenträgerrechnung auf Basis der Einzelkosten. Die Gemeinkosten, z. B. für die Verwaltung, wurden in der Kostenrechnung zwar erfasst, jedoch nicht den Kostenträgern zugewiesen, beispielsweise den einzelnen Bildungsangeboten.
- 65 Die Musikschule kooperiert seit einigen Jahren mit allgemeinbildenden Ganztagschulen, um das in den Nachmittagsstunden rückläufige Kerngeschäft zu kompensieren. Nach Angaben der Musikschule ist der Verwaltungsaufwand für die Organisation und Durchführung solcher Kooperationen erheblich. Dennoch kalkulierte die Musikschule ihre Tätigkeiten für die Ganztagschulen bisher nur auf Basis der Einzelkosten. Sie

stellte den Schulen ausschließlich die Kosten für die Lehrkräfte in Rechnung. Gemeinkosten berücksichtigte sie in ihren Angebotskalkulationen nicht.

- 66 Nur auf Basis einer differenzierten KLR kann die Musikschule den Kostendeckungsgrad für jedes Bildungsangebot ermitteln. Fehlt eine KLR, mangelt es an einer Entscheidungsgrundlage, um den Betrieb und die damit verbundenen Bildungsangebote wirtschaftlich zu gestalten. Der Rechnungshof hat die Musikschule aufgefordert, ihre KLR auszubauen.
- 67 In einer abgestimmten Stellungnahme haben das Ressort und die Musikschule mitgeteilt, mit der Umsetzung konkreter Maßnahmen sei bereits begonnen worden. Dem Betriebsausschuss könne Ende März 2015 die überarbeitete KLR vorgelegt werden.

4 Personal

4.1 Grundlagen für Gehaltszahlungen

- 68 Für die Personalsachbearbeitung der Musikschule war bis Ende März 2014 ein anderer Dienstleister als heute verantwortlich - ebenfalls ein Eigenbetrieb. Er erstellte Arbeitsverträge, ermittelte die Grundlagen für die jeweils auszahlenden Gehälter und wies Performa Nord (Performa) an, die Gehälter auszuzahlen. Seit April 2014 ist Performa auch mit der Personalsachbearbeitung beauftragt.
- 69 Der frühere Dienstleister berechnete in einigen der geprüften Fälle die zu vergütende Arbeitszeit nicht korrekt. Dies führte zu fehlerhaften Gehaltszahlungen.
- 70 Der Rechnungshof hat gefordert, in Abstimmung mit Performa die den Gehaltszahlungen zugrunde liegenden Daten für alle angestellten Beschäftigten zeitnah zu prüfen, fehlerhafte Zahlbeträge zu korrigieren und von den tarifrechtlichen Möglichkeiten der Rückforderung und Nachzahlung Gebrauch zu machen.
- 71 Das Ressort hat in Abstimmung mit der Musikschule mitgeteilt, sie werde die Mängel zusammen mit Performa unverzüglich aufarbeiten. Die Gehaltszahlungen würden von Performa überprüft.

4.2 Unterrichtsverpflichtungen

- 72 Lehrkräfte an Musikschulen sind zu einem vertraglich festgelegten Umfang an Unterricht verpflichtet, der die Grundlage für die Unterrichtsplanung an der Musikschule bildet. Eine Lehrkraft mit einer Vollzeitstelle hat grundsätzlich 30 Unterrichtsstunden pro Woche zu leisten.
- 73 In einer Stichprobe hat der Rechnungshof festgestellt, dass die Musikschule bereits bei der Planung des Unterrichts in der Mehrzahl der geprüften Fälle jeweils nicht die gesamte vertraglich vorgesehene Pflichtstundenzahl der Lehrkräfte ansetzte. Die Lehrkräfte erteilten daher weniger Unterricht, als es ihrer vertraglichen Verpflichtung entsprach.
- 74 Der Rechnungshof hat gefordert, die tatsächliche Auslastung der Lehrkräfte an deren vertraglicher Unterrichtsverpflichtung auszurichten. Ziel muss es sein, die Unterrichtskapazität der fest angestellten Lehrkräfte auszuschöpfen, bevor Honorarkräfte eingesetzt werden.
- 75 Das Ressort hat zugesagt zu prüfen, in welchem Umfang die Musikschule ihre fest angestellten Beschäftigten auslastet. Es beabsichtige, den Grad der Auslastung der fest angestellten Lehrkräfte zu steigern, sofern dem keine zwingenden Gründe wie kurzfristige Unterrichtsabsagen entgegenstünden.
- 76 Kurzfristige Unterrichtsabsagen sind für die Unterrichtsplanung ohne Bedeutung. Bei der Unterrichtsplanung ist es erforderlich, die für jede einzelne Lehrkraft arbeitsvertraglich festgelegte Unterrichtsverpflichtung zu berücksichtigen.

4.3 Ferienüberhang

- 77 Die angestellten Lehrkräfte haben einen tarifrechtlichen Urlaubsanspruch von 30 Tagen, d. h. sechs Wochen bezahlten Urlaub. In den zwölf Wochen Ferien der allgemeinbildenden öffentlichen Schulen pro Jahr bietet die Musikschule jedoch keinen Unterricht an. Der Rechnungshof hatte daher bereits im Jahr 2003 gefordert, dass die Musikschule die wöchentliche Arbeitszeit der angestellten Lehrkräfte außerhalb der Ferienzeiten anhebt. Damit sollte die den Urlaubsanspruch übersteigende Freizeit (sog. Ferienüberhang) ausgeglichen werden.
- 78 Arbeitsverträge, die bis zum Jahr 2003 geschlossen wurden, genießen Bestandsschutz. Lehrkräfte mit solchen Arbeitsverträgen gleichen daher den Ferienüberhang nicht aus. Lehrkräfte mit nach dem Jahr 2003 geschlossenen Arbeitsverträgen sollen nach einer internen Regelung der Musikschule

wöchentlich drei Stunden des Ferienüberhangs bei Vollzeitbeschäftigung durch zusätzliche Unterrichtsstunden ausgleichen. Weitere 1,5 Stunden erbringen diese Lehrkräfte nach Angaben der Musikschule durch zusätzliche Tätigkeiten wie Teambesprechungen oder das Herrichten von Unterrichtsräumen. Dies gilt bei Teilzeitbeschäftigung anteilig.

- 79 Diese nicht-unterrichtenden Tätigkeiten sind nach dem maßgeblichen Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst jedoch bereits Bestandteil der Arbeitsverträge der Lehrkräfte an Musikschulen. Sie dürfen daher nicht zum Ausgleich des Ferienüberhangs herangezogen werden.
- 80 In keinem der stichprobenartig überprüften Arbeitsverträge war der Ausgleich von sechs Wochen Ferienüberhang zutreffend geregelt. So waren die auszugleichenden Stunden zu hoch oder zu niedrig angesetzt. Daten, die es ermöglicht hätten, den Umfang des tatsächlich auszugleichenden Ferienüberhangs festzustellen, konnte die Musikschule nicht zur Verfügung stellen.
- 81 Der Rechnungshof hat in einer Näherungsrechnung das Ausmaß der nicht genutzten Unterrichtskapazitäten ermittelt. Dabei hat er 1,5 Stunden wöchentlich für nicht-unterrichtende Tätigkeiten bei insgesamt rd. 21 Vollzeitstellen für Lehrkräfte zugrunde gelegt. Danach hat die Musikschule im geprüften Zeitraum pro Woche auf rd. 31 Unterrichtsstunden verzichtet. Dies entspricht umgerechnet etwa einer Vollzeitstelle (s. Tz. 72).
- 82 Vor dem Hintergrund knapper Ressourcen ist es notwendig, dass die Musikschule ihre Lehrkräfte künftig in den Arbeitsverträgen verpflichtet, den sechswöchigen Ferienüberhang vollständig durch Unterricht auszugleichen. Der Rechnungshof hat die Musikschule aufgefordert, die Unterrichtskapazitäten der fest angestellten Lehrkräfte auszuschöpfen.
- 83 Das Ressort hat angekündigt, die Berechnung des Ferienüberhangs zu überprüfen. Die Musikschule werde Maßnahmen im Sinne der Forderungen des Rechnungshofs einleiten, sobald Ergebnisse vorliegen.

4.4 Arbeitsplatzbeschreibungen

- 84 Im Jahr 2013 waren bei der Musikschule durchschnittlich 56 Personen fest angestellt. Hierzu gehörten die aus zwei Personen bestehende Betriebsleitung, die Verwaltungsleiterin, drei Verwaltungsmitarbeiterinnen, eine Reinigungskraft sowie 49 Lehrkräfte. Einige der Lehrkräfte nahmen zusätzlich nicht-unterrichtende Aufgaben wie Öffentlichkeitsarbeit oder

Veranstaltungsmanagement wahr. Arbeitsplatzbeschreibungen liegen - abgesehen von zwei Ausnahmen - nicht vor.

- 85 Aus Arbeitsplatzbeschreibungen ergeben sich die von den Beschäftigten auszuübenden Tätigkeiten; daraus folgen tarifliche Bewertungen. Die Arbeitsplatzbeschreibungen müssen die Kriterien des Tarifrechts erfüllen, z. B. die Arbeitsvorgänge aufgliedern und deren Zeitanteile an der Gesamttätigkeit festlegen. Nur so ist es möglich, Eingruppierungen auf ihre Tarifmäßigkeit und damit die wirtschaftliche sowie sparsame Mittelverwendung zu prüfen.
- 86 Der Rechnungshof hat die Musikschule aufgefordert, für alle Stellen Arbeitsplatzbeschreibungen zu erstellen. Nach ihren Angaben haben das Ressort und die Musikschule inzwischen damit begonnen.

4.5 Tarifgerechte Eingruppierung

- 87 Für die Bewertung der Stelle der Leiterin oder des Leiters einer Musikschule sind die Richtlinien der Tarifgemeinschaft deutscher Länder über die Eingruppierung der im Angestelltenverhältnis beschäftigten Lehrkräfte (Lehrer-Richtlinien) zugrunde zu legen. Entscheidend für die Eingruppierung ist vor allem die Größe der Musikschule, die sich nach den Jahreswochenstunden des dort erteilten Unterrichts bestimmt.
- 88 Die Jahreswochenstunden an der Musikschule schwankten in den Jahren 2001 bis 2013 zwischen 881 (2001) und 1.070 (2011). Die Lehrer-Richtlinien sehen für Leitungsstellen von Musikschulen mit 850 bis 1.469 Jahreswochenstunden die Eingruppierung in die Entgeltgruppe (EG) 13 vor.
- 89 Im Jahr 2012 schrieb das Ressort auf Grundlage eines Senatsbeschlusses die Stelle für die Leitung der Musikschule mit EG 15 aus. Gemessen an den Lehrer-Richtlinien war die Leitungsstelle um zwei Vergütungsgruppen höher bewertet. Das hatte höhere Personalausgaben zur Folge.
- 90 Auch die Position der stellvertretenden Leitung hat das Ressort, gemessen an den Lehrer-Richtlinien, seit 2001 zu hoch bezahlt. Nach einer Näherungsrechnung des Rechnungshofs hat die höhere Bewertung beider Leitungsstellen Mehrausgaben von jeweils mindestens rd. 123 T€ für den Zeitraum von 2001 bis 2014 zur Folge gehabt.
- 91 Demnächst steht die Neubesetzung der Leitung der Musikschule an. Der Rechnungshof erwartet, dass das Kulturressort unter Beteiligung des Finanzressorts prüft, ob für die Eingruppierung die Lehrer-Richtlinie



anzuwenden ist oder ob Besonderheiten vorliegen, die ein Abweichen von den Eingruppierungsregeln begründen.

4.6 Zusatzkosten durch Beratungsvertrag

- 92 Alle Leitungsaufgaben - einschließlich der Wirtschaftsführung und des Rechnungswesens - sind von der Leitung und deren Stellvertretung wahrzunehmen, wie es das Bremische Sondervermögensgesetz für aus mehreren Personen bestehende Leitungen vorsieht.
- 93 Die Musikschule hat - in Abstimmung mit dem Ressort - seit vielen Jahren einen Teil der von der Betriebsleitung selbst zu erfüllenden kaufmännischen Aufgaben durch einen anderen bremischen Eigenbetrieb wahrnehmen lassen. Die Musikschule hat diesem Eigenbetrieb im geprüften Zeitraum dafür jährlich ein pauschales Dienstleistungsentgelt von durchschnittlich rd. 29 T€ gezahlt. Die Ausgliederung von Aufgaben, die nach dem Gesetz selbst zu erfüllen sind, verstößt gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Notwendigkeit. Der Rechnungshof hat gefordert, den Vertrag mit dem anderen Eigenbetrieb zu kündigen.
- 94 Das Ressort hat ausgeführt, aufgrund der absehbaren Vakanz in der Betriebsleitung beabsichtige die Musikschule, zur Sicherstellung der kaufmännischen Angelegenheiten die Beratungsleistungen des anderen Eigenbetriebs zunächst weiter in Anspruch zu nehmen. Es werde angestrebt, dazu einen modifizierten befristeten Beratungsvertrag mit konkreten Leistungsdaten abzuschließen. Nach einer Einarbeitungsphase der neuen Betriebsleitung sei geplant, den Beratungsvertrag zu kündigen. Zudem handele es sich bei der Beauftragung des Eigenbetriebs um einen Leistungstausch zwischen zwei Eigenbetrieben. Damit liege ein Verstoß gegen die genannten Grundsätze nicht vor.
- 95 Dem steht entgegen, dass bereits mit der Vergütung der Leitung und deren Stellvertretung alle Leitungsaufgaben entgolten werden, also einschließlich der kaufmännischen Aufgaben, die der andere Eigenbetrieb gegen Entgelt wahrnimmt. Insofern bezahlt die Musikschule diese Leistungen doppelt.



Soziales

Grundsicherung in den stationären Hilfen

Aufgrund von Fehlbuchungen im Amt für Soziale Dienste sind der Stadtgemeinde Bremen im Jahr 2013 Erstattungen durch den Bund in Höhe von rd. 200.000 € entgangen. Drohende finanzielle Nachteile noch größeren Ausmaßes für das Jahr 2014 konnten aufgrund der Prüfung vermieden werden.

Um Ansprüche gegen den Bund und gegen Rentenversicherungsträger geltend machen zu können, ist es notwendig, die Erwerbsunfähigkeit stationär untergebrachter Hilfeempfängerinnen und -empfänger zu klären.

1 Rahmenbedingungen der Grundsicherung

- 96 In stationären Einrichtungen lebende Personen, die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen oder Hilfe zur Pflege erhalten, beziehen i. d. R. als Bestandteil dieser Leistungen auch Hilfe zum Lebensunterhalt. Die Gesamtleistung kann auch die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung umfassen. Die Grundsicherung setzt sich aus dem Regelsatz, pauschalierten Unterkunftskosten, einem ggf. anzuerkennenden Mehrbedarf (z. B. wegen Alters) und - falls keine Pflichtversicherung besteht - den Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträgen zusammen.
- 97 Anspruch auf Grundsicherungsleistungen haben Personen, die ihren notwendigen Lebensunterhalt nicht aus Einkommen und Vermögen bestreiten können und
- das gesetzliche Mindestalter für den Bezug einer Altersrente erreicht haben oder
 - das 18. Lebensjahr vollendet haben, voll erwerbsgemindert sind und bei denen unwahrscheinlich ist, dass die volle Erwerbsminderung behoben werden kann.
- 98 Anträge auf Hilfen für in Einrichtungen lebende Personen prüft und bewilligt der Fachdienst Stationäre Leistungen des Amtes für Soziale Dienste (AfSD). Für die Gesamtsteuerung und das Controlling der Leistungen im stationären Bereich ist das Sozialressort zuständig. Es gibt z. B. mit

Verwaltungsanweisungen den fachlichen Rahmen für die Übernahme der Kosten vor.

- 99 Die Gesamtausgaben sowohl für die stationäre Eingliederungshilfe als auch für die stationäre Hilfe zur Pflege weisen steigende Tendenz auf. So stiegen sie in der Eingliederungshilfe von rd. 46,7 Mio. € im Jahr 2010 auf rd. 48,8 Mio. € im Jahr 2013. Für die stationäre Pflege erhöhten sich die Ausgaben von 2010 bis 2013 von rd. 30,5 Mio. € auf rd. 32 Mio. €. Davon entfielen im Jahr 2010 rd. 7,1 Mio. € und im Jahr 2013 rd. 7,9 Mio. € auf Grundsicherungsausgaben. Parallel dazu stiegen auch die Ausgaben für die sowohl in der Eingliederungshilfe als auch in der Hilfe zur Pflege enthaltene Hilfe zum Lebensunterhalt von rd. 2,8 Mio. € auf rd. 3,5 Mio. €.
- 100 Kostenträger der Grundsicherungsleistungen ist zunächst die Stadtgemeinde Bremen. Der Bund erstattete die Ausgaben der Kommune im Jahr 2013 zu 75 %, seit dem Jahr 2014 trägt er sie vollständig. Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt, die in Form eines Barbetrags zur persönlichen Verfügung sowie einer Bekleidungsbeihilfe Bestandteil des an die stationäre Einrichtung gezahlten Gesamtbetrags sein können, trägt allein die Stadtgemeinde Bremen. Dies gilt auch für die Kosten der Pflege und der Eingliederungshilfe.
- 101 Der Rechnungshof hat geprüft, ob das AfSD bestehende Grundsicherungsbedarfe richtig erkannt und gebucht hat. Fehlerhafte Buchungen berühren zwar nicht den Umfang der gewährten Leistungen und führen nicht zu Überzahlungen. Sie beeinflussen jedoch die Höhe der Erstattungen durch den Bund.

2 Buchungspraxis im Amt für Soziale Dienste

- 102 Das AfSD hat Anweisungen zum Umgang mit dem für die Hilfegewährung genutzten IT-Fachverfahren OPEN/PROSOZ in einem Handbuch zusammengefasst. Die Weisungen berücksichtigen alle wichtigen Details zur Fallgestaltung und sollen eine den fachlichen Anforderungen genügende Sachbearbeitung sicherstellen.
- 103 Jeder Hilfsfall ist vor der Datenerfassung dem richtigen Leistungsbereich zuzuordnen. Nur so lässt sich die zahlungstechnische Verknüpfung mit der jeweils vorgesehenen Haushaltsstelle gewährleisten. Später entstehende Bedarfe, wie Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung, sind ebenfalls in der passenden Fallkategorie zu erfassen.



- 104 Daneben hat das AfSD Revisionsregelungen erlassen. Danach sind alle neuen Fälle sowie sämtliche nach dem Zufallsprinzip ausgewählten und in einer Revisionsliste ausgewiesenen Fallakten von den unmittelbaren Vorgesetzten zu prüfen. So kann auch die Bearbeitungsqualität verbessert oder Qualifizierungsbedarf der Beschäftigten festgestellt werden.
- 105 Der Rechnungshof hat insgesamt 1.474 auf die Haushaltsstellen der Hilfe zum Lebensunterhalt gebuchte Fälle für den Monat Juli 2014 ausgewertet. 317 Fälle mit auffälligen Zahlbeträgen hat er genauer untersucht. Folgende Feststellungen haben sich hieraus ergeben:
- Trotz zweifelsfrei einen Grundsicherungsanspruch anzeigender Merkmale sind in 34 Fällen Zahlungen zur Deckung des gesamten Grundsicherungsbedarfs auf Haushaltsstellen der Hilfe zum Lebensunterhalt gebucht worden.
 - Viele Hilfesuchende sind freiwillig Mitglied in einer gesetzlichen Krankenversicherung. Die Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung werden vom Sozialhilfeträger als Bestandteil der Grundsicherung übernommen, wenn die dafür vorgesehenen gesetzlichen Voraussetzungen vorliegen. In 50 derartigen Fällen sind sie jedoch auf einer für Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt eingerichteten Haushaltsstelle gebucht worden.
 - Eine den Vorgaben genügende Akteneinsicht durch Vorgesetzte ist nur selten dokumentiert.
- 106 Die Buchungsfehler beruhen darauf, dass Beschäftigte Daten fehlerhaft in das IT-Fachverfahren eingegeben haben. Das Bestehen eines Grundsicherungsanspruchs wurde zwar größtenteils erkannt, die Anweisungen zum Umgang mit dem Fachverfahren jedoch nicht vollständig beachtet.
- 107 Der größte Teil der Fälle in der stationären Eingliederungshilfe und stationären Hilfe zur Pflege besteht bereits seit mehreren Jahren. Die Fehler umfassen auf ein Jahr hochgerechnet Buchungen in Höhe von rd. 270 T€. Da aufgrund dieser Fehlbuchungen Erstattungen durch den Bund ausgeblieben sind, beläuft sich der finanzielle Nachteil für die Stadtgemeinde - angesichts der Bundesbeteiligung von 75 % - für das Jahr 2013 auf rd. 200 T€. In dieser Höhe sind mögliche Einnahmen entgegen § 34 Abs. 1 LHO nicht rechtzeitig und vollständig erhoben worden. Da die Bundeserstattung inzwischen 100 % beträgt, hätten für das Jahr 2014 noch größere finanzielle Nachteile gedroht.



108 Der Rechnungshof hat das Sozialressort aufgefordert,

- Fehlbuchungen für das Jahr 2014 zu korrigieren, um eine zutreffende Abrechnung mit dem Bund jedenfalls für dieses Jahr zu erreichen,
- zu prüfen, inwieweit Fehlbuchungen für die Vorjahre noch korrigiert werden können,
- dafür zu sorgen, dass das AfSD die Dienstanweisungen zu den Fachverfahren zutreffend anwendet und verstärkt auf die richtige Zuordnung der Leistungsfälle und auf die korrekte Buchung von Zahlungen achtet. Dazu ist es unerlässlich, die Beschäftigten des AfSD für die Notwendigkeit richtiger Buchungen zu sensibilisieren sowie ihnen mögliche Fehlerquellen bei Buchungsvorgängen zu verdeutlichen und
- die bestehenden Revisionsregeln anzuwenden, um eine den fachlichen Vorgaben entsprechende Sachbearbeitung zu erreichen sowie Fehlerquellen zu identifizieren und abzustellen.

109 Das Sozialressort hat die Mängel eingeräumt. Die Beschäftigten würden aufgefordert, die vom Rechnungshof beanstandeten Fehlbuchungen zu korrigieren. Die personelle Situation sei derart angespannt, dass Leitungskräfte nur eingeschränkt in der Lage gewesen seien, Akten im Sinne der Revisionsregelungen zu prüfen.

110 Der Rechnungshof hält es angesichts der mit Fehlbuchungen verbundenen finanziellen Nachteile für unerlässlich, die Prioritäten für Leitungskräfte so zu setzen, dass Aktenprüfungen in angemessenem Umfang stattfinden. Der Aufwand für die nachträgliche Korrektur von Fehlbuchungen und das Risiko erheblicher finanzieller Nachteile für die Stadtgemeinde sind deutlich höher, wenn die Revision unterbleibt.

3 Erwerbsunfähigkeit und daraus resultierende Ansprüche

111 Nach den Vorschriften der gesetzlichen Rentenversicherung sind Personen voll erwerbsgemindert, die wegen Krankheit oder Behinderung auf nicht absehbare Zeit außerstande sind, unter den üblichen Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarkts mindestens drei Stunden täglich erwerbstätig zu sein. Dieser Personenkreis hat Anspruch auf Grundsicherungsleistungen. Dies gilt auch für Beschäftigte in Werkstätten für behinderte Menschen.

- 112 Ergeben sich aus dem Grad der Pflegebedürftigkeit oder der Art und Schwere einer Behinderung Anhaltspunkte für eine volle Erwerbsminderung, sieht die Verwaltungsanweisung vor, die hilfesuchende Person begutachten zu lassen. Im Begutachtungsverfahren des zuständigen Rentenversicherungsträgers muss auch geklärt werden, ob ein Rentenanspruch wegen Erwerbsunfähigkeit besteht, der als anrechnungsfähiges Einkommen den Gesamtbetrag der Hilfe reduzieren würde.
- 113 Viele der untersuchten stationären Leistungsfälle waren im Hinblick auf den Regel- und Unterkunftbedarf der Kategorie Hilfe zum Lebensunterhalt zugeordnet. Die Hilfeempfängerinnen und -empfänger waren vielfach in die Pflegestufe 3 (schwerste Pflegebedürftigkeit) bzw. in die Hilfebedarfsgruppen 4 oder 5 (hoher Betreuungsbedarf in der Eingliederungshilfe) eingestuft. Solche Einstufungen sprechen deutlich für eine dauerhafte volle Erwerbsminderung. Allerdings bedarf es stets eines Gutachtens des Rentenversicherungsträgers, das diese Erwerbsminderung bestätigt.
- 114 Obwohl sich die Pflege- bzw. Hilfsbedürftigkeit in vielen Fällen über Jahre nicht verändert hatte, haben die Beschäftigten des AfSD keine Begutachtungsverfahren eingeleitet. Nur dadurch hätten Renten- und Grundsicherungsansprüche festgestellt werden können, die den Umfang der Sozialleistungen gemindert oder zu Erstattungen des Bundes geführt hätten.
- 115 In anderen Fällen hat das AfSD Beschäftigte einer Werkstatt für behinderte Menschen der Fallkategorie Hilfe zum Lebensunterhalt zugeordnet. Die Sachbearbeitung hat dabei geltende Verwaltungsanweisungen nicht beachtet, wonach Grundsicherungsleistungen für diesen Personenkreis hätten gewährt werden müssen.
- 116 Die festgestellten Mängel gehen zum einen auf fachlich unzutreffende Einschätzungen seitens der Sachbearbeitung zurück. Zum anderen sind fehlerhafte oder nicht den Veränderungen im Fallverlauf angepasste Daten eingegeben worden. Es lässt sich nicht ausschließen, dass der Stadtgemeinde sowohl durch nicht realisierte Rentenansprüche als auch durch den Ausfall von Erstattungsleistungen des Bundes finanzielle Nachteile entstanden sind.
- 117 Der Rechnungshof hat das Sozialressort aufgefordert, dafür zu sorgen, dass die Vorgesetzten im Fachdienst Stationäre Leistungen die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter auf die Folgen fehlerhafter fachlicher Bewertungen der Leistungsfälle hinweisen. Darüber hinaus hat er das Sozialressort gebeten, alle in Betracht kommenden Fälle auf notwendige Begutachtungen und mögliche Rentenansprüche prüfen zu lassen.



- 118 Das Sozialressort hat die Kritik des Rechnungshofs akzeptiert. Das AfSD gehe davon aus, dass gerade die vom Rechnungshof aufgeführten Fehler aufgrund der derzeitigen Arbeits- und Belastungssituation entstanden seien. Es werde weiterhin mit den Beschäftigten an einer Reduzierung der Fehlerquote arbeiten und verstärkt auf die Prüfung vorrangiger Leistungen hinweisen, um damit ggf. bestehende Ansprüche auf Renten durchzusetzen.



Soziales

Kosten der Unterkunft

Versäumnisse bei der Überprüfung der Angemessenheit von Unterkunftskosten haben zu finanziellen Nachteilen für die Stadtgemeinde Bremen geführt. Die Ausgaben lassen sich reduzieren, wenn das Sozialressort regelmäßig Richtwerte aktualisiert, die am Wohnungsmarkt bestehende Bedingungen berücksichtigen.

1 Grundlagen

- 119 Nach dem Sozialgesetzbuch (SGB) XII umfassen sowohl die Hilfe zum Lebensunterhalt als auch die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung neben laufenden Regelleistungen u. a. Aufwendungen für Unterkunft und Heizung. Dies gilt auch für die Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II.
- 120 Die Gesamtausgaben für Unterkunft und Heizung sind von rd. 200 Mio. € im Jahr 2010 auf rd. 214 Mio. € im Jahr 2013 kontinuierlich angestiegen. Kostenträger ist zunächst die Stadtgemeinde Bremen. Der Bund erstattete die Ausgaben für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung im Jahr 2013 zu 75 %. Seit dem Jahr 2014 übernimmt er sie zu 100 %. An den Kosten der Unterkunft nach dem SGB II beteiligte sich der Bund im Jahr 2013 mit 30,4 %, im Jahr 2014 mit 27,6 %. Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt trägt vollständig die Stadtgemeinde Bremen.
- 121 Anträge auf Leistungen nach dem SGB XII prüft und bewilligt das Amt für Soziale Dienste (AfSD) mit seinen sechs Sozialzentren. Demgegenüber entscheidet das Jobcenter Bremen - eine gemeinsame Einrichtung der Bundesagentur für Arbeit und der Stadtgemeinde - in seinen sechs Geschäftsstellen über Anträge nach dem SGB II. Gesamtsteuerung und Controlling obliegen dem Sozialressort. Es entwickelt die inhaltlichen Vorgaben und erlässt Fachliche Weisungen.
- 122 Die Fallzahlen der Grundsicherung für Arbeitssuchende und der Hilfe zum Lebensunterhalt sind tendenziell rückläufig, während die Fallzahlen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung u. a. aufgrund der demografischen Entwicklung stetig ansteigen. Der Ausgabenzuwachs ist nicht zuletzt auch auf höhere Mietpreise zurückzuführen.



- 123 Der Rechnungshof hat geprüft, welche Maßnahmen das Sozialressort ergriffen hat, um die Entwicklung der Kosten der Unterkunft zu beeinflussen. Daneben hat er erhoben, wie Jobcenter und AfSD Vorgaben des Sozialressorts umgesetzt haben.

2 Angemessene Aufwendungen für die Unterkunft

- 124 Aufwendungen für Mietwohnungen oder Wohneigentum von Leistungsberechtigten werden in tatsächlicher Höhe anerkannt, soweit sie angemessen sind. Übersteigen die Aufwendungen für Unterkunft und Heizung den im Einzelfall angemessenen Umfang, sind sie - i. d. R. für längstens sechs Monate - in tatsächlicher Höhe anzuerkennen, wenn es den Leistungsberechtigten nicht möglich oder zuzumuten ist, die Aufwendungen z. B. durch einen Wohnungswechsel zu senken. Welche Kosten angemessen sind, ist nach den örtlichen Gegebenheiten der jeweiligen Kommune zu ermitteln und festzulegen.
- 125 Im Jahr 2006 hat das Bundessozialgericht entschieden, nach welchen Kriterien die Angemessenheit von Unterkunftskosten generell zu beurteilen ist. Voraussetzung ist danach entweder ein Mietspiegel nach § 558c BGB oder ein sog. schlüssiges Konzept, welches nach anerkannten mathematisch-statistischen Grundsätzen zu erstellen ist. Inhaltliche Kernelemente eines solchen Konzepts sind zunächst verschiedene Daten zum Wohnungsmarkt, z. B. Wohnungsgrößen und durchschnittlicher Bruttokaltmietzins. Daneben ist zu erheben, ob es tatsächlich möglich ist, Wohnraum zu den ermittelten Werten anzumieten.
- 126 Bis zum September 2009 galten für die Stadtgemeinde Richtwerte für angemessene Unterkunftskosten von Leistungsberechtigten nach den SGB II und XII. Diese Richtwerte hatte das Sozialressort auf Basis einer Wohnungsmarktanalyse aus dem Jahr 2007 festgelegt, die Werte jedoch nicht nach den vom Bundessozialgericht aufgestellten Kriterien ermittelt.
- 127 Aufgrund dieses Mangels unterlag die Stadtgemeinde in mehreren Rechtsstreitigkeiten vor dem Sozialgericht und musste Mietzahlungen übernehmen, die über den Richtwerten lagen. In der Folge wies das Jobcenter mehrfach auf die Problematik fehlender rechtssicherer Richtwerte hin. Es sah die Gefahr, dass die tatsächlichen Unterkunftskosten allein deshalb zu übernehmen wären, weil ein schlüssiges Konzept für die Ermittlung von Richtwerten fehlte. Zudem befürchtete es erhöhten Verwaltungsaufwand wegen vermehrter Widerspruchs- und Klageverfahren.

- 128 Da Bremen noch nie über einen Mietspiegel verfügte und für die Stadtgemeinde keine Erkenntnisse vorlagen, die den Vorgaben des Bundessozialgerichts an ein schlüssiges Konzept entsprachen, griff das Sozialressort seit Herbst 2009 übergangsweise auf Werte nach dem Wohngeldgesetz zurück. Das Bundessozialgericht hatte dies als Ersatz für Richtwerte zugelassen, bis die jeweiligen Kommunen entweder über einen Mietspiegel oder ein schlüssiges Konzept verfügen.
- 129 Im Jahr 2010 gab das Sozialressort bei einem Beratungsunternehmen eine Wohnungsmarktanalyse mit dem Ziel in Auftrag, ein schlüssiges Konzept zu erstellen. Das Ergebnis überzeugte das Sozialressort methodisch jedoch nicht. Da parallel Überlegungen bestanden, für die Stadtgemeinde einen Mietspiegel zu erstellen, verfolgte das Sozialressort dieses Vorhaben zunächst nicht weiter.
- 130 Erst nachdem im Jahr 2012 der zuständige Senator für Umwelt, Bau und Verkehr entschieden hatte, keinen Mietspiegel für die Stadtgemeinde zu erstellen, beauftragte das Sozialressort dasselbe Beratungsunternehmen, seine Analyse auf der Datenbasis des Jahres 2010 nachzubessern.
- 131 Erste Ergebnisse der Wohnungsmarktanalyse lagen schließlich zu Beginn des Jahres 2013 vor. Die neue Fachliche Weisung mit den daraus resultierenden Richtwerten trat zum 1. Januar 2014 in Kraft. Für bestimmte Wohnviertel Bremens sind darin Zuschläge von 10 bzw. 20 % auf die Richtwerte vorgesehen. Damit verfolgt das Sozialressort das Ziel, eine sozial durchmischte Bevölkerungsstruktur in den Wohnvierteln zu erhalten und Segregationstendenzen entgegenzuwirken.
- 132 Auch die übergangsweise herangezogenen Werte nach dem Wohngeldgesetz hat die Sozialgerichtsbarkeit im Laufe der Zeit infrage gestellt. Dennoch hat das Sozialressort die neuen Richtwerte nach einem aufwendigen Analyse- und Abstimmungsprozess über mehr als vier Jahre erst zu Beginn des Jahres 2014 in Kraft gesetzt. Der Rechnungshof verkennt nicht, dass das Erstellen aufwendiger Konzepte einen zeitlichen Vorlauf benötigt. Das Sozialressort hat es trotz deutlicher Hinweise des Jobcenters zu möglichen negativen finanziellen Auswirkungen jedoch versäumt, zeitnah rechtssichere Grundlagen zur Beurteilung angemessener Unterkunftskosten zu schaffen. Infolgedessen sind der Stadtgemeinde finanzielle Nachteile entstanden. So mussten wegen rechtlich nicht belastbarer Richtwerte im Einzelfall dauerhaft überhöhte Kosten der Unterkunft übernommen werden.



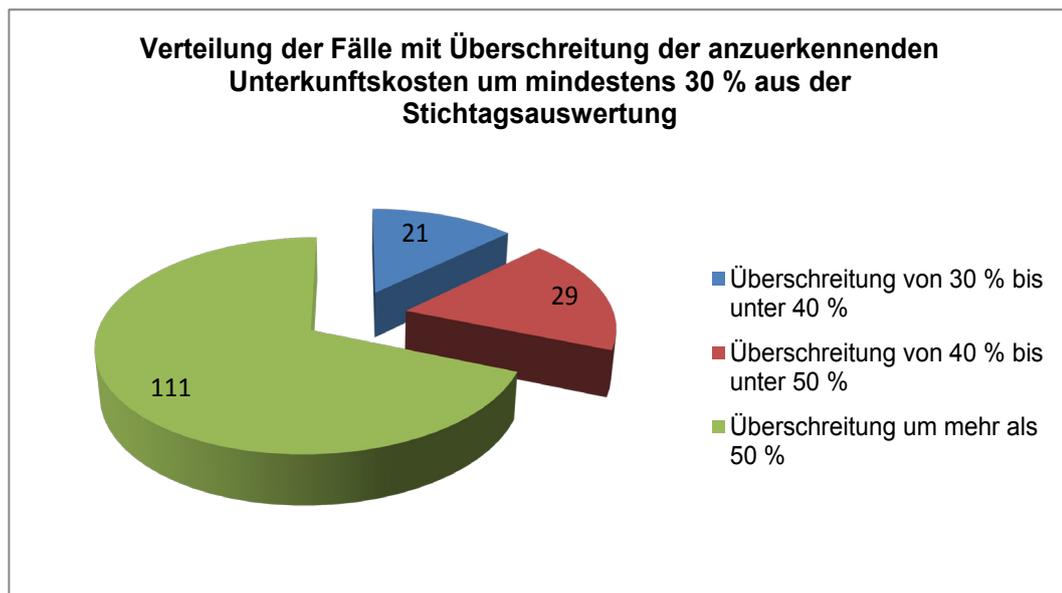
- 133 Der Rechnungshof hat das Sozialressort aufgefordert, regelmäßig aktuelle Grundlagen zur Beurteilung der Angemessenheit von Aufwendungen für die Unterkunft im Sinne der Vorgaben des Bundessozialgerichts zur Verfügung zu stellen. Nur dann sind Jobcenter und AfSD in der Lage, rechtssicher zu beurteilen, ob Unterkunftskosten angemessen sind.
- 134 Das Sozialressort hat zugesagt, weitere Überprüfungen zu den Angemessenheitsgrenzen konzeptionell zu erarbeiten. Es sei vorgesehen, neue Richtwerte zum Frühjahr 2015 festzulegen. Es sehe jedoch keine Anhaltspunkte dafür, dass seit dem Jahr 2010 geringere Ausgaben für Kosten der Unterkunft möglich gewesen wären, wenn ein schlüssiges Konzept bereits früher vorgelegen hätte. Unangemessen hohe Kosten seien zu keinem Zeitpunkt wegen fehlender oder unzureichender Weisungen ausgelöst worden.
- 135 Der Rechnungshof teilt diese Auffassung des Sozialressorts nicht. Schon allein das Fehlen rechtssicherer Grundlagen für die Ermittlung angemessener Unterkunftskosten führte vielfach dazu, dass nach Gerichtsentscheidungen die tatsächlichen Unterkunftskosten zu übernehmen waren, auch wenn sie deutlich über den Richtwerten lagen. Der zeitliche Verzug bis zur Bereitstellung belastbarer Richtwerte führte zu Verunsicherung und abwartender Haltung bei der Fallbearbeitung. Dies hatte die Übernahme auch unangemessen hoher Kosten zur Folge. Um dies künftig auszuschließen, ist es notwendig, auch in den kommenden Jahren belastbare Richtwerte festzulegen. Übergangszeiten - wie zuletzt von mehr als vier Jahren - gilt es zu vermeiden.

3 Umsetzung der Fachlichen Weisung im AfSD und im Jobcenter

- 136 Liegen die Aufwendungen für die Unterkunft von Leistungsberechtigten im Einzelfall über den Richtwerten, ist zu prüfen, inwieweit es möglich und zumutbar ist, die Unterkunftskosten zu senken. Dabei ist im Rahmen der Ermessensausübung zu ermitteln, ob besondere Lebensumstände oder andere Gründe vorliegen, die es rechtfertigen, auch höhere Kosten dauerhaft zu übernehmen. Anhaltspunkte dafür können z. B. Krankheit oder Behinderung, wesentliche soziale Bezüge im Wohnviertel oder notwendige Betreuung und Pflege von Angehörigen sein.
- 137 Liegen keine besonderen Gründe vor und überschreiten die Aufwendungen die Angemessenheitsgrenze um mehr als 10 %, ist nach der Fachlichen Weisung ein Kostensenkungsverfahren einzuleiten. Um die Wirtschaftlichkeit eines solchen Verfahrens zu prüfen, sind mögliche Kosten eines Wohnungswechsels den Kosten gegenüber zu stellen, die durch Überschreiten der

Richtwerte für die kommenden drei Jahre entstehen würden, sofern ein vorheriges Ende des Leistungsbezugs nicht absehbar ist.

- 138 Der Rechnungshof hat mit technischer Unterstützung durch das AfSD und das Jobcenter jene Fälle herausfiltern lassen, in denen an einem Stichtag die seit Jahresbeginn 2014 geltenden Richtwerte einschließlich des maximal möglichen Stadtteilzuschlags (s. Tz. 131) um 30 % und mehr überschritten worden waren. Damit werden nur jene Einzelfälle mit den höchsten Unterkunftskosten abgebildet. Es gibt darüber hinaus viele Fälle, die die Richtwerte in einer Bandbreite zwischen 10 und 30 % überschreiten.
- 139 Die Auswertung ergab zum Stichtag insgesamt 191 Fälle - darunter 15 Fälle mit Wohneigentum. Nach Einsicht in die Akten blieben, da sich Lebensumstände von Leistungsberechtigten zwischenzeitlich verändert hatten, 161 Fälle übrig - davon 145 des Jobcenters.
- 140 Die folgende Grafik zeigt, in welchem Ausmaß die betrachteten Fälle die Richtwerte überschreiten:



- 141 In 111 Fällen waren die angemessenen Aufwendungen am Stichtag um mehr als 50 % überschritten, in Einzelfällen ohne Anspruch auf einen Stadtteilzuschlag teilweise sogar um über 100 %. Eine Überschreitung zwischen 40 und 50 % ergab sich in 29 Fällen. In 21 Fällen lag sie zwischen 30 und 40 %.



- 142 Leistungsberechtigte nach dem SGB XII sind i. d. R. erwerbsgemindert oder haben das 65. Lebensjahr überschritten. Die Sozialzentren hatten in den ausgewerteten Fällen die Angemessenheit der Unterkunftskosten überwiegend geprüft und im Rahmen des Ermessens nach den Vorgaben der Fachlichen Weisung (s. Tz. 136 f.) einzelfallbezogen entschieden, die tatsächlichen Kosten dauerhaft zu übernehmen. In diesen Fällen ist es nicht zu beanstanden, wenn die übernommenen Kosten die Richtwerte - ggf. auch deutlich - übersteigen.
- 143 Im Gegensatz dazu hatte das Jobcenter nur zögerlich oder gar nicht geprüft, ob es möglich gewesen wäre, im Einzelfall ein Verfahren zur Kostensenkung nach den fachlichen Vorgaben des Sozialressorts einzuleiten. Überwiegend hatte es in den eingesehenen Fällen seit mehreren Jahren die tatsächlichen Unterkunftskosten anerkannt. Einzelfallentscheidungen, die dies hätten rechtlich absichern können, sind nicht dokumentiert. Beschäftigte aller Geschäftsstellen des Jobcenters haben erklärt, sie seien angewiesen worden, Fälle wegen fehlender rechtssicherer Richtwerte nicht zu prüfen. Die Weisung konnten sie jedoch nicht vorlegen. Sozialressort und Geschäftsführung des Jobcenters haben demgegenüber betont, eine solche Weisung habe es zu keinem Zeitpunkt gegeben.
- 144 Dem Sozialressort wurde die Praxis des Jobcenters erst Anfang des Jahres 2014 bekannt, als das Jobcenter ankündigte, nunmehr alle Fälle zu prüfen, in denen die Richtwerte um mehr als 10 % überschritten werden. Seit Herbst 2009 hatte das Sozialressort trotz stetig steigender Gesamtausgaben im Rahmen seiner Fachaufsicht nicht überwacht, ob das Jobcenter die Angemessenheit von Unterkunftskosten in den Einzelfällen überhaupt prüft.
- 145 Der Stadtgemeinde sind durch die Versäumnisse vermeidbare Ausgaben entstanden. Das Sozialressort hätte erhebliche Mittel einsparen können, wenn es in nur einem Teil der Fälle gelungen wäre, die Unterkunftskosten auf ein angemessenes Niveau zu senken. Allein in den vom Rechnungshof ausgewerteten Fällen des Jobcenters überschritten die übernommenen Kosten der Unterkunft die jeweils angemessenen Richtwerte aus dem Jahr 2014 um insgesamt rd. 500 T€ jährlich. Zwar wird es nach Prüfung der Lebensumstände (s. Tz. 136) nicht in jedem Fall tatsächlich realisierbar sein, die Unterkunftskosten auf die Richtwerte zu reduzieren. Sofern das aber in etwa der Hälfte dieser Fälle gelänge, würde dies schätzungsweise zu Einsparungen von rd. 250 T€ pro Jahr führen. Ausgehend von insgesamt rd. 40.000 (Stand: Juni 2014) vom Jobcenter betreuten Fällen ist ein noch größeres Einsparpotenzial zu erwarten, da der Auswertung nur die Fälle mit den höchsten Werten für das Überschreiten der Richtwerte (s. Tz. 138) zugrunde lagen.

- 146 Der Rechnungshof hat das Sozialressort aufgefordert, dafür zu sorgen, dass die Fachliche Weisung im Jobcenter konsequent umgesetzt wird. Es ist notwendig, dies fortlaufend zu überwachen und ggf. steuernd einzugreifen. Dazu sollte sich das Sozialressort vom Jobcenter regelmäßig aktuelle Entwicklungen berichten lassen, um mögliche finanzielle Auswirkungen besser beurteilen zu können.
- 147 Das Sozialressort hat erwidert, es habe die gerichtlichen Entscheidungen zu überhöhten Unterkunftskosten regelmäßig ausgewertet und mit dem Jobcenter hierzu Gespräche geführt. Es habe dabei keinesfalls den Eindruck gewinnen können, das Jobcenter hätte sich „von seinen Aufgaben verabschiedet“. Die vom Rechnungshof angeführten Einzelfälle deuteten letztlich auf das für viele Bereiche der Massenverwaltung nicht untypische Phänomen vereinzelter Bearbeitungsmängel hin. Das Sozialressort ist überzeugt, dass Fachliche Weisungen vom Jobcenter umgesetzt würden und eine Fachaufsicht stattfinde. Gleichwohl werde es die Hinweise und Prüfergebnisse des Rechnungshofs zum Anlass nehmen, auch weiterhin konsequent auf die Einhaltung der Weisungen hinzuwirken. Überdies sei für 2015 geplant, Controllinganforderungen zu den Überschreitungsfällen in die Zielvereinbarung mit dem Jobcenter aufzunehmen.

4 Handlungsmöglichkeiten im bestehenden Wohnungsmarkt

- 148 Die überwiegende Zahl der Fälle, in denen Aufwendungen für die Unterkunft zu gewähren sind, bearbeitet das Jobcenter nach dem SGB II. Dem Sozialressort sind umfangreiche Daten zugänglich, um die Ursachen für die kontinuierliche Steigerung (s. Tz. 120) der Ausgaben für Unterkunftskosten näher zu analysieren und steuernde Maßnahmen zu ergreifen. So stehen ihm Statistiken der Bundesagentur für Arbeit zur Verfügung. Daneben sind auch lokale Auswertungen aus den IT-Fachanwendungen des Jobcenters möglich.
- 149 Vorhandene Statistiken der Bundesagentur hat das Sozialressort nicht genutzt, um Anhaltspunkte zur Anzahl der Fälle zu gewinnen, in denen die Richtwerte möglicherweise überschritten werden. Damit fehlen wichtige Erkenntnisse zur Zahl jener Fälle, die hinsichtlich einer Senkung von Unterkunftskosten zu überprüfen sind. Das Sozialressort hat sich ohne weiteres auf Auskünfte des Jobcenters verlassen, die IT-Systeme lieferten dafür keine brauchbaren Daten.
- 150 Das Sozialressort geht davon aus, dass Erkenntnisse zum Kreis der Leistungsberechtigten und zum Wohnungsmarkt in das vorliegende schlüssige Konzept eingeflossen seien, sodass sich weitere Analysen erübrigten.

- 151 Das Gegenteil verdeutlicht jedoch der erste Zwischenbericht des Jobcenters zu begonnenen Kostensenkungsverfahren (s. Tz. 144). Vom Frühjahr bis zum Spätsommer 2014 hatte das Jobcenter in 211 Fällen ein Kostensenkungsverfahren eingeleitet. In acht Fällen war es bis dahin bereits gelungen, die Aufwendungen für die Unterkunft zu senken. Gemessen an der kurzen Zeitspanne zeigt dieses Ergebnis, dass offenbar ein Potenzial möglicher Überschreitungsfälle vorhanden ist, in denen die Unterkunftskosten gesenkt werden können.
- 152 Darüber hinaus hat das Sozialressort nicht ermittelt, wie sich die Angebotsstruktur auf dem bremischen Wohnungsmarkt aktuell entwickelt hat. Zwar hat es in den vergangenen Jahren alle veröffentlichten Wohnungsangebote erhoben, die Ergebnisse jedoch nicht mit dem Potenzial an Fällen abgeglichen, deren Unterkunftskosten über den Richtwerten liegen.
- 153 Solche Analysen sind unerlässlich, um die gesetzlichen Ziele der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit zu erreichen und nicht auf Dauer Unterkunftskosten über den Richtwerten übernehmen zu müssen. Ansonsten besteht einerseits die Gefahr, dass unterstellt wird, es gebe keine Fälle, die die angemessenen Unterkunftskosten überschreiten. Andererseits könnte der Eindruck entstehen, angemessener Wohnraum sei nicht in ausreichendem Umfang verfügbar.
- 154 Der Rechnungshof hat das Sozialressort aufgefordert, vorhandene Daten zu nutzen, um die Ausgaben für Unterkunftskosten mittel- bzw. langfristig zu begrenzen. Er hat dem Sozialressort ferner empfohlen, notwendige Handlungsschritte anhand gründlicher Analysen im Vorfeld besser zu planen und die Wirkung getroffener Maßnahmen regelmäßig zu ermitteln. So könnte das Sozialressort Maßnahmen in einem abgestuften Verfahren vorgeben, das sich zunächst auf jene Leistungsfälle konzentriert, in denen die angemessenen Unterkunftskosten um 30 % und mehr überschritten werden. In ähnlicher Weise war das Sozialressort schon im Jahr 2006 vorgegangen. Dies erscheint kurzfristig erfolgversprechender, als alle Fälle, die die Richtwerte um mehr als 10 % überschreiten, gleichzeitig in den Blick zu nehmen (s. Tz. 144).
- 155 Das Sozialressort hat entgegnet, Analysen seien sowohl aus den durch die Bundesagentur veröffentlichten Statistiken als auch mittels der IT-Fachanwendungen des Jobcenters durchaus erstellt worden, um beispielsweise Zielvereinbarungen vorzubereiten. Die Darstellung des Rechnungshofs, das Sozialressort habe solche Erkenntnisse zur Steuerung der Unterkunftskosten nicht genutzt, entspreche nicht den Tatsachen. Vielmehr zeige die im

Verhältnis zur Gesamtfallzahl geringe Zahl der Senkungsaufforderungen als Ergebnis der im Frühjahr 2014 im Jobcenter angelaufenen Überprüfung des Gesamtbestandes, dass das Sozialressort bei der Bemessung der Richtwerte das richtige Maß getroffen habe. Den Vorschlag des Rechnungshofs, in einem abgestuften Verfahren zunächst Leistungsfälle mit einer Überschreitung der angemessenen Unterkunftskosten um wenigstens 30 % zu überprüfen, sehe es als nicht praktikabel an.

- 156 Das Ergebnis der Erhebung im Jobcenter (s. Tz. 138 ff.) hat jedoch verdeutlicht, dass in einem Großteil der Leistungsfälle seit dem Jahr 2009 bis zum Inkrafttreten der aktuellen Fachlichen Weisung die Angemessenheit der Unterkunftskosten nicht geprüft worden ist. Das Jobcenter hat in diesen seit Jahren geführten Fällen weit über den Richtwerten liegende Unterkunftskosten ohne nachvollziehbar dokumentierte Prüfung in tatsächlicher Höhe dauerhaft übernommen. Das lässt Rückschlüsse auf eine vergleichbare Praxis in einem Großteil der Fälle auch mit einer geringeren Überschreitung der Unterkunftskosten zu. Der Rechnungshof hält eine abgestufte - zunächst auf besonders gravierende Fälle konzentrierte - Prüfung nach wie vor für ein probates Mittel, um die Gesamtausgaben für Unterkunftskosten insgesamt mittel- und langfristig begrenzen zu können. Dies gilt nicht zuletzt vor dem Hintergrund eines enger werdenden Wohnungsmarkts.





Gesundheit

Zuwendungen an Träger der Drogenhilfe

Mit den Trägern der Drogenhilfe abgeschlossene Zuwendungsverträge tragen dem Zuwendungsrecht nicht hinreichend Rechnung. Sie sind überdies ohne die notwendigen Verpflichtungsermächtigungen abgeschlossen worden.

Finanzielle Nachteile für die Stadtgemeinde lassen sich vermeiden, wenn das Gesundheitsamt Zuwendungen an Träger der Drogenhilfe im Wege der Fehlbedarfsfinanzierung gewährt.

Um die Arbeit der Träger effektiv steuern und ihre Wirksamkeit messen zu können, ist es notwendig, mit ihnen überprüfbare Ziele und Kennzahlen zu vereinbaren.

1 Drogenberatung in Bremen

- 157 Die Beratung drogenabhängiger Menschen und ihrer Angehörigen über öffentliche und private Hilfsangebote ist eine Aufgabe nach dem Sozialgesetzbuch (SGB) XII. Bis zum Jahr 2004 lag die kommunale Drogenberatung in der Verantwortung des Sozialressorts. Im Jahr 2005 hat es die Drogenberatung an zwei freie gemeinnützige Träger der Wohlfahrtspflege (Träger) übertragen, die es mit Zuwendungen fördert.
- 158 Das vorher in der städtischen Drogenberatung tätige Personal wechselte im Wege der Personalüberlassung zu den Trägern. Zeitgleich ging die Verantwortung für die Drogenberatung auf das Gesundheitsressort (Ressort) über. Es ist für die strategische Steuerung der Leistungen zuständig. Im nachgeordneten Gesundheitsamt Bremen koordiniert die Steuerungsstelle Drogenhilfe die Beratungsarbeit der Drogenhilfeträger. Sie steuert die Drogenberatung fachlich und bearbeitet die Zuwendungen an die Träger.
- 159 Die Sucht- und Drogenberatung bietet ein breites Spektrum verschiedener Ansätze, um Menschen mit unterschiedlichen Sucht- und Folgeerkrankungen zu unterstützen, zu stabilisieren oder zum Ausstieg aus der Sucht zu ermutigen. Die Träger beraten Drogenabhängige und unterstützen sie bei der Suche nach geeigneten Therapieangeboten, z. B. zur Substitution oder Entgiftung.



160 Im Jahr 2013 lagen die Gesamtausgaben der Stadt für die Förderung der Sucht- und Drogenberatung einschließlich der Kosten für überlassenes Personal bei rd. 1,9 Mio. €. Allein die für die Drogenberatung zuständigen zwei Träger förderte Bremen im Jahr 2013 mit Zuwendungen in Höhe von insgesamt rd. 1,5 Mio. €. Sie betreuten rd. 2.260 Personen. Weitere Zuwendungen erhielten verschiedene Selbsthilfegruppen und Vereine der Drogenhilfe.

2 Vertragliche Regelungen und Finanzierungsart

161 Ressort und Gesundheitsamt hatten mit den Trägern vor dem Jahr 2005 darüber verhandelt, auf welchem Wege die kommunale Drogenhilfe übertragen werden kann. Im Ergebnis wurde mit jedem Träger ein sog. Zuwendungsrahmenvertrag (Vertrag) geschlossen. Die jeweils fünf Jahre geltenden Verträge sollen Planungssicherheit geben. Sie regeln den Rahmen der Zusammenarbeit zwischen dem Gesundheitsamt und den Trägern, umfassen Einzelheiten zu den Zuwendungen und beschreiben die inhaltlichen Ziele der Drogenhilfe. Die Verträge sind zuletzt zu Beginn des Jahres 2014 für die Zeit von 2015 bis 2019 abgeschlossen worden. Die genaue Höhe der Zuwendungen wird jährlich mit gesonderten Zuwendungsbescheiden bestimmt.

162 Das Gesundheitsamt fördert die Träger der Drogenberatung institutionell und begrenzt die Zuwendungen jeweils auf einen gleichbleibenden festen Betrag. Bei einer institutionellen Förderung sind alle eigenen Mittel und mit dem Zweck zusammenhängenden Einnahmen des Zuwendungsempfängers als Deckungsmittel für alle Ausgaben einzusetzen.

163 Als Finanzierungsart ist vertraglich eine - unter Haushaltsvorbehalt stehende - Festbetragsfinanzierung vereinbart worden. Die Bewilligungsbescheide des Gesundheitsamts sehen demgegenüber jedoch eine Fehlbedarfsfinanzierung vor und weichen damit von den Verträgen ab.

164 Eine Fehlbedarfsfinanzierung deckt den Teil der Finanzierung ab, der insoweit verbleibt, als der Zuwendungsempfänger ihn nicht durch anderweitige eigene oder fremde Mittel zu leisten vermag. Bei einer Festbetragsfinanzierung hingegen beteiligt sich der Zuwendungsgeber mit einem nicht veränderbaren Betrag an den zuwendungsfähigen Ausgaben. Die Zuwendung ist für beide Finanzierungsarten auf einen Höchstbetrag zu begrenzen.

165 Die Verträge mit den Trägern stehen neben den jährlich erstellten Zuwendungsbescheiden des Gesundheitsamts. Die Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO sehen diese Möglichkeit jedoch nicht vor. Sie räumen zwar die

Möglichkeit ein, anstelle von Zuwendungsbescheiden Zuwendungsverträge abzuschließen. Das schließt aber ein Nebeneinander solcher Verträge und Zuwendungsbescheide aus.

- 166 Einzelne Regelungen der Verträge widersprechen Vorgaben der Verwaltungsvorschriften zur LHO. So erzielen die Träger z. B. regelmäßig Einnahmen aus Leistungen von Renten- oder Krankenversicherungen oder aus Spenden. Die Verträge sehen vor, diese Eigenmittel nur auf die Höhe der Zuwendung anzurechnen, soweit dies zur Sicherstellung der Gesamtfinanzierung vorab im Wirtschafts- oder Haushaltsplan festgelegt worden ist. Da die Einnahmen der Träger wegen schwankender Klienten- und Betreuungszahlen nicht verlässlich planbar sind, können die tatsächlichen Einnahmen die von den Trägern in ihren Wirtschafts- und Haushaltsplänen veranschlagten Beträge übersteigen.
- 167 Nach dem zuwendungsrechtlichen Subsidiaritätsgrundsatz sind bei der Berechnung der Zuwendungshöhe alle Einnahmen einzusetzen und die Zuwendungen ggf. zu ermäßigen. Die vertraglichen Regelungen widersprechen diesem Grundsatz. Mehreinnahmen oder Minderausgaben kommen nach den Verträgen voll dem Zuwendungsempfänger zugute, entlasten aber nicht den bremischen Haushalt. Es besteht das Risiko, dass höhere Zuwendungen geleistet werden als erforderlich, da es allein den Trägern überlassen bleibt, darüber zu entscheiden, ob und welche Eigenmittel einzusetzen sind. Ausgaben dürfen jedoch nach den Vorschriften der LHO nur soweit geleistet werden, als sie zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung erforderlich sind.
- 168 Es ist daher notwendig, jährlich neu festzulegen, in welcher Höhe Zuwendungen gewährt werden sollen und dabei alle tatsächlichen Einnahmen der Träger zu berücksichtigen. Dann ergäbe sich ggf. ein Zuwendungsbetrag unter dem bisher festgesetzten Höchstbetrag.
- 169 Die Zuwendungsbescheide sehen zwar eine Fehlbedarfsfinanzierung vor und vermeiden so die geschilderten Nachteile. Sie weichen damit aber von den vertraglichen Vereinbarungen ab. Das macht sie rechtlich angreifbar und kann auf beiden Seiten zumindest Ungewissheit über die Sach- und Rechtslage auslösen.
- 170 Unabhängig von der Finanzierungsform lösen die Verträge mehrjährige finanzielle Verpflichtungen der Stadtgemeinde aus. Sie regeln zwar nicht die Höhe künftiger Zuwendungen im Einzelnen, sichern den Trägern aber die generelle Förderung für den Vertragszeitraum von jeweils fünf Jahren

zu. Damit geht die Stadtgemeinde langfristige finanzielle Bindungen ein, die nach § 16 LHO über Verpflichtungsermächtigungen abzusichern sind. Der Rechnungshof hat es als Verstoß gegen geltendes Haushaltsrecht beanstandet, dass dies bisher unterblieben ist.

- 171 Der Rechnungshof hat das Gesundheitsamt aufgefordert, gemeinsam mit dem Ressort die Drogenberatung im Wege einer Fehlbedarfsfinanzierung zu fördern. Er hat gebeten, Regelungen zu treffen, die gewährleisten, dass künftig alle - auch unerwartete - Einnahmen der Träger bei der Prüfung der Zuwendungshöhe berücksichtigt werden. Es ist notwendig, die Zuwendungshöhe jährlich neu zu berechnen und die überjährige Finanzierung über Verpflichtungsermächtigungen abzusichern.
- 172 Ferner hat der Rechnungshof empfohlen, das Nebeneinander von Zuwendungsbescheiden und -rahmenverträgen zu beenden. Die Zuwendungen sollten ausschließlich auf der Grundlage von Bescheiden abgewickelt werden. Soll das Verhältnis zu den Trägern nicht allein durch Bescheide geregelt werden, ist eine Rahmenvereinbarung denkbar, die z. B. die Kooperation der Steuerungsstelle Drogenhilfe mit den Trägern inhaltlich regelt. Dadurch und durch den Charakter als institutionelle Förderung entsteht für die Träger bereits hinreichende Verlässlichkeit.
- 173 Das Ressort hat mitgeteilt, es werde sich bemühen, die mit den Trägern geschlossenen Verträge einvernehmlich zu ändern, um das Nebeneinander von Verträgen und Bescheiden zu beenden. Dann erscheine es ihm allerdings zielführender, die bisher vertraglich vereinbarte Festbetragsfinanzierung fortzuführen und die Bescheide künftig daran anzupassen. Es liege im Interesse der Stadtgemeinde, wenn die Träger neben den Zuwendungen weitere Einnahmen erzielen und damit die Qualitätsstandards halten könnten. Darüber hinaus seien die maßgeblichen Einnahmen - die nur geringen Schwankungen unterlägen - bereits bei der Berechnung der Zuwendungshöhe im Jahr 2005 berücksichtigt worden.
- 174 Der Rechnungshof sieht angesichts der Einnahmen der Träger gleichwohl eine Fehlbedarfsfinanzierung als die Finanzierungsart an, die Nachteile für die Stadtgemeinde vermeidet. Die Arbeit der Drogenhilfeträger lässt sich auch mit einer Fehlbedarfsfinanzierung absichern. Unerwartete Einnahmen könnten den Zuwendungsbedarf jedoch verringern. Eine Festbetragsfinanzierung begründet hingegen die Gefahr, dass höhere Zuwendungen als notwendig geleistet werden.

3 Gefahr der Doppelfinanzierung

- 175 Nicht nur nach dem SGB XII (s. Tz. 157), sondern auch nach dem SGB II - Grundsicherung für Arbeitssuchende - können Leistungen der Suchtberatung erbracht werden, wenn sie für die Eingliederung erwerbsfähiger Leistungsberechtigter in Arbeit erforderlich sind. Die Hilfe wird i. d. R. vom Jobcenter Bremen veranlasst und von den Trägern der Drogenberatung geleistet. Kostenträger ist auch insoweit die Stadtgemeinde Bremen.
- 176 Die Leistungen werden von denselben Trägern erbracht, die auch die zuwendungsfinanzierte Aufgabe der Drogenberatung im Auftrag der Stadtgemeinde wahrnehmen. Für die Beratung nach dem SGB II erhalten sie nach den Vorschriften des SGB XII einzelfallbezogene Entgelte - im Jahr 2013 in Höhe von insgesamt rd. 63 T€.
- 177 Etwa 70 % aller beratenen drogenabhängigen Menschen sind nach Einschätzung des Gesundheitsamts Leistungsberechtigte nach dem SGB II. Es lässt sich nicht ausschließen, dass beide Angebote in Anspruch genommen werden, obwohl die Beratungen das gleiche Ziel verfolgen und sich auch inhaltlich nicht zwingend voneinander unterscheiden. Überdies ist nicht eindeutig geregelt, was gilt, wenn Personal der Träger Beratungsgespräche sowohl im Rahmen der zuwendungs- als auch der entgeltfinanzierten Suchtberatung führt und inwieweit dann Personalkosten in die jeweilige Kalkulation der Zuwendung und des Entgelts einfließen. So besteht die Gefahr, dass Bremen Entgelte für Beratungen nach dem SGB II zahlt, obwohl die erbrachte Leistung des Trägers bereits über die Zuwendung finanziert ist.
- 178 Weder das Ressort noch das Gesundheitsamt haben geprüft, ob die Zuwendung zu kürzen gewesen wäre, weil Entgelte für Leistungen nach dem SGB II hätten berücksichtigt werden müssen. In die Prüfung wäre auch einzubeziehen gewesen, ob und inwieweit das Jobcenter im Rahmen seiner Beratungen bereits eine Vorklärung im Einzelfall übernimmt und sich damit der personelle Aufwand der Träger reduziert.
- 179 Der Rechnungshof hat das Ressort gebeten, die Finanzierung der beiden Beratungsangebote auf Doppelförderungen hin zu überprüfen.
- 180 Das Ressort hat angemerkt, es sehe keine Gefahr einer Doppelfinanzierung. Zuwendungs- und entgeltfinanzierte Beratungen unterschieden sich zwar prinzipiell nicht. Das Fallmanagement der Träger stelle aber sicher, dass Ratsuchende stets von derselben Person betreut würden. Aufgrund begrenzter Personalressourcen bestehe dort ein hohes Interesse, Doppelberatungen zu vermeiden. Das Ressort hat angekündigt, die Entgeltvereinbarungen für

Leistungen nach dem SGB II im Jahr 2015 zu überprüfen. Dabei wird zu klären sein, ob Personalkosten möglicherweise mehrfach in die Kalkulationen der verschiedenen Leistungen der Träger eingeflossen sind.

4 Zuwendungsverfahren

181 Die Bestimmungen des § 44 LHO und der dazu ergangenen Verwaltungsvorschriften enthalten u. a. Vorgaben, wie Anträge zu bearbeiten, Zuwendungen auszuzahlen und Verwendungsnachweise zu prüfen sind.

182 Das Gesundheitsamt hat diese Vorschriften nicht immer beachtet:

- Es hat Anträge der Träger nicht ausreichend auf Notwendigkeit und Angemessenheit überprüft. Zu pauschal in Haushalts- und Wirtschaftsplänen aufgeführten Ausgabepositionen, z. B. für Miet- und Nebenkosten in Höhe von jährlich rd. 110 T€, hat es keine Prüfung dokumentiert.
- Zuwendungen hat das Gesundheitsamt als Projektförderung bewilligt, obwohl die damit finanzierten Investitionen von der institutionellen Förderung hätten erfasst sein müssen, z. B. im Jahr 2013 für den Kauf von Multifunktionsgeräten, Büromöbeln und für Kosten des Einbaus einer Trennwand in Höhe von insgesamt rd. 13 T€. Das Gesundheitsamt hat weder ausreichende zuwendungsbegründende Unterlagen, z. B. Kostenvoranschläge, angefordert noch dokumentiert, ob die Maßnahmen erforderlich und die Kosten angemessen waren.
- Ohne sich davon zu überzeugen, dass die Träger die Mittel - wie vorgeschrieben - in den nachfolgenden zwei Monaten auch benötigten, hat das Gesundheitsamt Zuwendungen in monatlichen Raten ausgezahlt.
- Am Ende des Zuwendungszeitraums hat das Gesundheitsamt die Angemessenheit des Zuwendungsbetrags nicht geprüft und nicht verbrauchte Zuwendungsmittel nicht zurückgefordert. Es hat mit den Trägern vereinbart, solche Zuwendungsmittel als Rücklagen zu verwenden. So haben die Träger beantragt, Rücklagen von je rd. 30 T€ u. a. für die Verbesserung ihres Internetauftritts zu verwenden. Das Gesundheitsamt hat dazu keine Kalkulationen oder Kostenvoranschläge angefordert. Es hat Anträgen entsprochen, ohne nachvollziehbar zu prüfen, ob die Maßnahmen notwendig waren.
- Zudem hat das Gesundheitsamt Auffälligkeiten in Verwendungsnachweisen nicht hinterfragt. Beispielsweise verfügte ein Träger offensichtlich über weitere Einnahmen, da er den nicht auskömmlichen

Zuwendungsbetrag für Gehaltskosten einer bei ihm beschäftigten Person mit weiteren rd. 3 T€ aus seinem Gesamthaushalt finanziert hatte. Das Gesundheitsamt hat daraufhin nicht geprüft, ob die Zuwendung um weitere Einnahmen des Trägers hätte reduziert werden können.

- 183 Die Vorschriften sehen auch vor, für jeden Zuwendungsbereich Regelungen für die vertiefte Prüfung von Verwendungsnachweisen zu schaffen. Einen Turnus für vertiefte Prüfungen haben Gesundheitsamt und Ressort nicht festgelegt. Seit der Aufgabenübertragung an die Träger im Jahr 2005 hat weder eine Belegprüfung noch eine Erfolgskontrolle stattgefunden.
- 184 Bearbeitet das Gesundheitsamt die Anträge auf Zuwendungen für die Träger der Drogenberatung nicht nach den Vorschriften, besteht die Gefahr finanzieller Nachteile für die Stadtgemeinde Bremen. So werden ggf. unangemessen hohe Ausgaben als zuwendungsfähig anerkannt oder Einsparpotenziale, die zu einer Verringerung der Zuwendung führen könnten, nicht erkannt. Es ist daher notwendig,
- Anträge auf Zuwendungen auch bei jährlich wiederkehrender Förderung auf ihre Notwendigkeit und Angemessenheit zu überprüfen und dabei auftretenden Unklarheiten nachzugehen;
 - den Trägern zu verdeutlichen, dass sie investive Vorhaben schon in ihre Haushalts- und Wirtschaftsplanaufstellung aufnehmen müssen, weil dafür anfallende Kosten bei institutioneller Förderung den gesamten zur Erfüllung des Zuwendungszwecks erforderlichen Ausgaben zuzurechnen sind;
 - Mittel nur auf Anforderung der Träger und bei nachgewiesenem Bedarf auszusahlen;
 - am Ende eines Bewilligungszeitraums zu prüfen, ob die Höhe der Zuwendung insgesamt angemessen war und nicht benötigte Zuwendungsmittel zurückzufordern;
 - Anträgen auf Verwendung von Rücklagen nur für notwendige, als zuwendungsfähig anerkannte Ausgaben zuzustimmen;
 - Verwendungsnachweise nach den Vorgaben zu prüfen, dies zu dokumentieren sowie Regelungen zur Zuständigkeit für vertiefte Prüfungen und ihren Turnus festzulegen.

- 185 Der Rechnungshof hat gefordert, Zuwendungen an die Träger der Drogenberatung künftig nach diesen Maßstäben zu bearbeiten. Das Ressort hat dies zugesagt.

5 Steuerung durch das Ressort

- 186 Das Gesundheitsamt hat mit den Trägern Ziel- und Maßnahmeplanungen als Bestandteile der Verträge vereinbart. Abgestimmt auf den jeweiligen Träger beschreiben sie notwendige Prozesse, Zielgruppen oder in den nächsten Jahren umzusetzende Maßnahmen als fachliche Grundlagen für die verschiedenen Leistungen der Drogenberatung. Bei Bedarf werden Ziele und Maßnahmen an veränderte Gegebenheiten angepasst. Übergeordnetes Ziel ist dabei die Überwindung der Drogenabhängigkeit.
- 187 Daneben regeln die Verträge die Dokumentations- und Berichterstattungspflichten der Drogenhilfeträger. Die Träger erheben verschiedene biografische Daten ihrer Klientel und übergeordnete Leistungsdaten, z. B. die Zahl der Personen, die mit den verschiedenen Beratungsangeboten erreicht werden. Das Gesundheitsamt zieht daraus Rückschlüsse, wie sich der Drogenkonsum verändert oder wie sich die Fallzahlen zu den verschiedenen Angeboten der Drogenberatung voraussichtlich entwickeln werden.
- 188 Das Gesundheitsamt hat keine Kriterien benannt, anhand derer sich der Erfolg der Drogenberatung messen ließe. Es ist nicht streitig, dass sich das übergeordnete Ziel - die Überwindung der Abhängigkeit - nicht als alleiniger Maßstab für eine Erfolgskontrolle der Drogenberatung eignet. Daher bietet es sich an, in einem ersten Schritt Indikatoren zu entwickeln, anhand derer sich auch kleine Erfolge auf einem Weg in ein Leben ohne Drogen messen lassen. Solche Indikatoren, die auf eine soziale Stabilisierung hindeuten, können Kennzahlen zur regelmäßigen Teilnahme an Beratungsangeboten der Träger, zur Beendigung von Obdachlosigkeit oder zur Aufnahme in ein Substitutionsprogramm sein.
- 189 Die in den Ziel- und Maßnahmeplanungen formulierten Vorgaben enthalten bisher keine messbaren Zielwerte. Nur wenn das Gesundheitsamt Ziele der Beratungsarbeit, wie
- zu erreichende jährliche Klientenzahlen,
 - die gewünschten durchschnittlichen Beratungs- und Betreuungsstunden im Jahr,

- die Personalschlüssel in den verschiedenen Beratungs- und Betreuungsangeboten,
- vorzuhaltende Öffnungszeiten der Angebote oder
- die Zahl von Gruppenangeboten und die durchschnittliche Zahl Teilnehmender,

hinreichend deutlich formuliert und sich regelmäßig darüber berichten lässt, kann es Anhaltspunkte dafür gewinnen, wie die Arbeit der Drogenberatungsstellen wirkt. Andernfalls besteht die Gefahr, dass es Zuwendungen für Projekte zahlt, deren Qualitätsstandards nicht gesichert sind.

- 190 Eine effektive Steuerung ist ohne passende Zielindikatoren nicht möglich. Nur mit ihrer Hilfe können Veränderungsprozesse erkannt und neue Angebote oder Strukturen erarbeitet und so die Weiterentwicklung der Drogenberatung aktiv gestaltet werden.
- 191 Der Rechnungshof hat das Ressort aufgefordert, gemeinsam mit dem Gesundheitsamt messbare Ziele für die Drogenberatung festzulegen, sie regelmäßig an aktuelle Verhältnisse anzupassen und ein unterstützendes Controllingssystem aufzubauen.
- 192 Das Ressort hat erwidert, es halte das vereinbarte Berichtswesen für vorbildlich. Die Dokumentationssysteme entsprächen dem bundesweit üblichen Standard. Zusätzliche Zielindikatoren seien nicht sinnvoll, weil die Leistungen ausschließlich freiwillig in Anspruch genommen würden. Dies sei für die Drogenhilfeträger kaum steuerbar. Im Übrigen sei schon die Inanspruchnahme der Angebote ein wesentlicher Indikator für den Erfolg, der sich auch in der teilweisen Ausweitung und Differenzierung der Leistungen der Drogenhilfeträger zeige.
- 193 Der Rechnungshof hält zusätzliche Zielzahlen dennoch für unerlässlich, um qualitative und quantitative Standards der Drogenberatung festzuschreiben und überprüfen zu können. Nur so kann das Ressort flexibel auf neue Problemlagen reagieren und feststellen, ob die Arbeit der Drogenhilfeträger die gewünschte Wirkung erzielt.





Gesundheit

Informationstechnologie bei der Gesundheit Nord

Bei vom Rechnungshof geprüften IT-Beschaffungen hat die Gesundheit Nord gGmbH das Vergaberecht nicht mit der notwendigen Sorgfalt beachtet.

Die Gesellschaft hat kein umfassendes IT-Notfallkonzept.

1 Servicebereich Informationstechnologie

- 194 Der Servicebereich Informationstechnologie der Gesundheit Nord gGmbH Klinikverbund Bremen (GeNo) ist zuständig für die Betreuung und Weiterentwicklung der IT-Infrastruktur des gesamten Klinikverbunds sowie für die technische Umsetzung und Optimierung der Prozessunterstützung in den Kliniken durch Informationstechnologie.
- 195 Der Rechnungshof hat stichprobenartig IT-Beschaffungen und die IT-Organisation der GeNo untersucht. Seinen Blick hat er dabei auf die Ordnungsmäßigkeit des Vorgehens der GeNo gerichtet.

2 Vergabeverfahren

2.1 Vergaberecht

- 196 Die GeNo ist öffentliche Auftraggeberin im Sinne des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen. Bei Beschaffungen hat sie je nach Höhe der Auftragswerte entweder die Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge oder das Bremische Gesetz zur Sicherung von Tariftreue, Sozialstandards und Wettbewerb bei öffentlicher Auftragsvergabe anzuwenden. Aufträge, die die GeNo erteilen will, sind somit grundsätzlich auszuschreiben.
- 197 Ausschreibungen sollen u. a. die wirtschaftliche und sparsame Mittelverwendung, die Gleichbehandlung von bietenden Unternehmen und die Transparenz des Vergabeverfahrens gewährleisten. Nur unter strengen Voraussetzungen, wenn z. B. eine Leistung sehr schnell und dringend benötigt wird, ist ausnahmsweise eine freihändige Vergabe zulässig. Dabei wird ein Auftrag ohne Ausschreibung erteilt.

2.2 Beschaffung von IT-Arbeitsplatzausstattungen

198 Im Jahr 2012 vergab die GeNo freihändig einen Auftrag für die Lieferung von 120 IT-Arbeitsplatzrechnern und 200 zusätzlichen IT-Arbeitsplatzkomponenten (Monitore, Tastaturen, Mäuse) im Wert von rd. 90 T€. Bei der Prüfung des Beschaffungsvorgangs hat der Rechnungshof Folgendes festgestellt:

- Im Zuge der Beschaffung holte die GeNo drei Angebote bei verschiedenen Firmen ein und führte eine freihändige Vergabe durch. Sie berief sich dafür auf § 3 Abs. 5 I der Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen - Teil A, wonach eine freihändige Vergabe ausnahmsweise dann zulässig ist, wenn für die gewünschte Leistung aus besonderen Gründen nur ein bestimmtes Unternehmen in Betracht kommt. Der Hersteller der Arbeitsplatzrechner habe der GeNo über einen bestimmten Händler einen besonders niedrigen Preis garantiert. Dies genügt aber nicht, um die Voraussetzungen des Ausnahmetatbestands zu erfüllen. Allein schon an den vorliegenden drei Angeboten wird deutlich, dass nicht nur ein bestimmtes Unternehmen den Auftrag hätte erledigen können. Selbst mit der Garantie eines besonders günstigen Preises bei einem bestimmten Unternehmen ist zudem nicht ausgeschlossen, dass bei einer öffentlichen Ausschreibung weitere Firmen ähnlich günstige oder sogar günstigere Angebote gemacht hätten. Da die Voraussetzungen für eine freihändige Vergabe nicht vorlagen, hätte der Auftrag grundsätzlich öffentlich ausgeschrieben werden müssen.
- Die GeNo hat für die Monitore als Konzernstandard der Arbeitsplatzausstattung die Farbe Weiß festgelegt. In Unkenntnis dessen bot ein Unternehmen das gewünschte Modell in Schwarz an. Daraufhin ließ die GeNo dieses Unternehmen bei der weiteren Entscheidung unberücksichtigt, ohne es nochmals aufzufordern, ein neues Angebot für Monitore in der Farbe Weiß abzugeben. Die Vergabeprinzipien des transparenten Wettbewerbs und der Gleichbehandlung verlangen aber, Konzernstandards in einer Weise bekannt zu machen, die es allen Unternehmen gleichermaßen ermöglicht, geeignete Angebote abzugeben. Die GeNo hätte im Zuge des Verfahrens allen beteiligten Unternehmen mitteilen müssen, dass sie nur Monitore in weißer Farbe beschafft.
- Die GeNo holte Angebote ausschließlich für die Komplettleistung (Arbeitsplatzrechner einschließlich Monitore, Tastaturen und Mäuse) ein. Nach den maßgeblichen Rechtsvorschriften muss aber stets geprüft

werden, die Leistungen in der Menge aufgeteilt (Teillose) und getrennt nach Art oder Fachgebiet (Fachlose) zu vergeben. Auf eine Aufteilung oder Trennung kann verzichtet werden, wenn wirtschaftliche oder technische Gründe dies erfordern. Die GeNo vergibt IT-Beschaffungen allerdings grundsätzlich nicht in Losen. Spezielle wirtschaftliche oder technische Gründe, die es erfordert hätten, die Arbeitsplatzausstattungen komplett und von einem Hersteller zu beziehen, sind nicht ersichtlich. Eine Losaufteilung wäre im vorliegenden Fall sogar wirtschaftlicher gewesen. Damit hätte die GeNo Einsparungen von rd. 3 T€ bis zu rd. 7 T€ erzielen können.

- 199 Die GeNo hat gegen das Vergaberecht verstoßen. Der Rechnungshof hat die GeNo aufgefordert, das Vergaberecht einzuhalten.
- 200 Das Gesundheitsressort hat dazu mitgeteilt, für die Beschaffung der benötigten Produkte sei wegen der bestehenden technischen Infrastruktur ein bestimmter Hersteller vorgegeben gewesen. Dieser Hersteller habe dem später ausgewählten Händler einen besonders niedrigen Preis garantiert. Die GeNo habe diesen Preis durch eine Marktrecherche verifiziert. Damit habe sie nachvollziehbar ausreichende Anhaltspunkte für eine vergabekonforme Beschaffung bei einer freihändigen Vergabe gesehen.
- 201 Der Rechnungshof hält dem entgegen, dass eine Preisgarantie vergaberechtlich keine Bedeutung hat, da mit einer ordnungsgemäßen Ausschreibung ohnehin die insgesamt günstigsten Bedingungen ermittelt worden wären. Auch wenn die - von der GeNo als Marktrecherche bezeichnete - Einholung von zwei weiteren Angeboten keinen günstigeren Preis ergeben hatte, konnte nicht ausgeschlossen werden, dass bei einer öffentlichen Ausschreibung weitere Unternehmen ähnlich günstige oder sogar günstigere Angebote gemacht hätten. Da es zudem mehreren Unternehmen möglich war, die Leistung zu erbringen, lagen die Voraussetzungen des Ausnahmetatbestands, auf den sich die GeNo beruft, nicht vor. Gerade mit der Festlegung auf und der freihändigen Vergabe an einen bestimmten Händler hat sie das Vergaberecht nicht eingehalten.

2.3 Beschaffung von Softwarelizenzen

- 202 Unter Nutzung eines Rahmenvertrags des Bundes vergab die GeNo im Jahr 2013 einen Auftrag für die Lieferung von Standard-Softwarelizenzen für IT-Arbeitsplätze (z. B. Textverarbeitung, Tabellenkalkulation) im Wert von rd. 1,3 Mio. €. Im Vergabevermerk bezog sie sich dafür auf eine

Rechtsvorschrift, wonach Aufträge ausnahmsweise in einem Verhandlungsverfahren ohne Teilnahmewettbewerb vergeben werden können, wenn nur ein einziges Unternehmen in der Europäischen Union den betreffenden Auftrag, z. B. aufgrund seiner technischen Besonderheiten, ausführen kann. Der gewählte Handelspartner sei vom Hersteller empfohlen worden, weil in Deutschland allein bei ihm branchenspezifische Spezialkenntnisse vorhanden seien.

- 203 Die streng auszulegenden Anforderungen, die an eine zulässige Vergabe nach dem genannten Ausnahmetatbestand zu stellen sind, lagen in diesem Fall nicht vor. Es genügte nicht, sich auf eine Herstellerempfehlung für das Bundesgebiet zu verlassen. Um nachzuweisen, dass nur das gewählte Unternehmen die technischen Besonderheiten des Auftrags bewältigen konnte, hätte die GeNo umfassende Nachforschungen auf europäischer Ebene anstellen müssen. Dass dies unterblieb und in der Folge eine unzulässige Vergabeart gewählt wurde, stellt bereits einen Verstoß gegen das Vergaberecht dar. Zudem gibt es in Europa noch andere Unternehmen, die die Standard-Softwarelizenzen für Büroanwendungen ebenso wie der gewählte Handelspartner hätten liefern können. Dies zeigt schon eine kurze Internetrecherche.
- 204 Mit der rechtlich gebotenen europaweiten Ausschreibung werden nicht nur Risiken eines Rechtsverstößes vermieden. Allein im Wege des Wettbewerbs ist auch das wirtschaftlichste Angebot ermittelbar. Der Rechnungshof hat die GeNo aufgefordert, das Vergaberecht einzuhalten.
- 205 Das Ressort hat zugesichert, die GeNo werde bei künftigen Beschaffungen die vergaberechtlichen Bestimmungen beachten.

3 Rahmenverträge für IT-Beschaffung

- 206 Um nicht jeden Auftrag separat ausschreiben zu müssen, können Rahmenverträge abgeschlossen werden. Festgelegt werden darin z. B. der Preis und ggf. die in Aussicht genommenen Produktmengen, die im Laufe eines bestimmten Zeitraums bezogen werden sollen. Ziel ist es, verbesserte Konditionen zu erreichen sowie den Kosten- und Zeitaufwand bei Bestellungen zu reduzieren.
- 207 Die GeNo bediente sich bei IT-Beschaffungen so gut wie nie der Bestellmöglichkeiten aus Rahmenverträgen, die Bremen abgeschlossen hatte, obgleich ihr dies schon seit längerer Zeit möglich ist. In den vom Rechnungshof geprüften Beschaffungsvorgängen ermittelte die GeNo nicht einmal, ob

die bestehenden Rahmenverträge für Bedarfe im IT-Bereich günstigere Konditionen geboten hätten als die durchgeführten Einzelvergaben. Die GeNo verzichtete dadurch auf die Möglichkeit, Preisvorteile bei IT-Beschaffungen zu erzielen und Bestellprozesse zu vereinfachen.

- 208 Der Rechnungshof hat empfohlen, bei Beschaffungen immer vor Auftragserteilung zunächst zu prüfen, ob aus vorhandenen Rahmenverträgen günstigere Konditionen zu erzielen sind. Bereits bei der Festlegung von Konzernstandards sind die Produkte aus Rahmenverträgen darauf zu prüfen, ob sie sich für einen Einsatz bei der GeNo eignen. Ein Konzernstandard für Geräte darf nicht herstellerabhängig festgelegt werden, sondern hat sich nach funktionellen Kriterien zu richten. Die auf diese Weise identifizierten Produkte sind einem Preisvergleich zu unterziehen, der auch bestehende Rahmenverträge einschließt.
- 209 Das Ressort hat mitgeteilt, die GeNo habe bereits damit begonnen, bei aktuellen Beschaffungsvorgängen Rahmenverträge zu berücksichtigen. Künftig werde sie das noch intensivieren.
- 210 Zudem hat der Rechnungshof der GeNo empfohlen zu prüfen, ob der Abschluss eigener Rahmenverträge möglich und wirtschaftlich sinnvoll ist. Das gilt insbesondere, wenn es sich um IT-Geräte handelt, die in größerem Umfang und auch wiederholt zu beschaffen sind.
- 211 Das Ressort hat zugesagt, die GeNo werde den Abschluss eigener Rahmenverträge prüfen.

4 Regelungen zu Beschaffungen

- 212 Die Abläufe bei Beschaffungen und die dazu gehörenden Genehmigungsstrukturen werden üblicherweise in Dienstanweisungen geregelt. Sinn und Zweck der Regelungen ist es, die Beschaffungswege für sämtliche Produkte und Dienstleistungen verbindlich für die Beschäftigten aufzuzeigen sowie die damit verbundenen Verantwortlichkeiten im Einzelnen zu definieren.
- 213 Für die GeNo besteht eine „Dienstanweisung Nationale Vergabe“, die Regelungen zur Beschaffung in allgemeiner Form zusammenfasst. Zusätzlich finden sich Regelungen zu Beschaffungen in zwei gesonderten Dienstanweisungen zu Logistik und Einkauf sowie zur Unterschriftenregelung.
- 214 In den Dienstanweisungen der GeNo fehlen Bestimmungen dazu, wie Auftragsvergaben abzulaufen haben und zu genehmigen sind. Dienstanweisungen, die die notwendigen Regelungen nur unvollständig enthalten,



können dazu führen, dass die einzuhaltenden Regeln nicht allen Beschäftigten bekannt sind und daher nicht befolgt werden.

- 215 Die GeNo hat dem Rechnungshof zugesichert, die notwendigen Genehmigungsstrukturen und Ablaufbeschreibungen in die neue Fassung der „Dienstanweisung Nationale Vergabe“ aufzunehmen.

5 IT-Sicherheitsbeauftragter

- 216 Das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik empfiehlt, einen IT-Sicherheitsbeauftragten oder eine IT-Sicherheitsbeauftragte zu ernennen. Diese Person ist zuständig für alle Belange der Informationssicherheit. Um die notwendige Unabhängigkeit zu garantieren und Interessenkonflikte zu vermeiden, sollte die Funktion eine organisatorisch herausgehobene Stellung besitzen und der Geschäftsführung direkt als Stabsstelle unterstellt sein.
- 217 Bei der GeNo ist demgegenüber ein IT-Sicherheitsbeauftragter der IT-Leitung weisungsabhängig unterstellt. Er besitzt organisatorisch keine Unabhängigkeit und hat kein unmittelbares Vortragsrecht gegenüber der Geschäftsführung. Jedes dieser drei Elemente kann im Falle von fachlichen Meinungsverschiedenheiten zwischen der IT-Leitung und dem IT-Sicherheitsbeauftragten zu einer Einschränkung seiner Aufgabenerfüllung führen. So besteht die Gefahr, dass Sicherheitsinteressen anderen Belangen untergeordnet werden.
- 218 Der Rechnungshof hat empfohlen, den IT-Sicherheitsbeauftragten als Stabsstelle direkt bei der Geschäftsführung der GeNo anzusiedeln. Das Ressort hat sich dieser Empfehlung angeschlossen und mitgeteilt, die GeNo prüfe, ob sie umsetzbar sei.

6 Notfallkonzept

- 219 Ein Notfall ist ein Schadensereignis, das den Geschäftsbetrieb beeinträchtigt. Hieraus können - insbesondere im Gesundheitsbereich - sehr hohe Schäden resultieren. Um im Notfall schnell handlungsfähig zu sein, ist ein detailliertes Notfallkonzept unerlässlich, in dem Maßnahmen in möglichen Schadensfällen festgelegt sind.
- 220 Die GeNo hat Handlungsanweisungen zu einzelnen Notfallsituationen im IT-Bereich dokumentiert. Dies gilt z. B. für die Kommunikation bei Systemausfall und Benutzerserviceausfall. Dennoch hat sie kein umfassendes schriftliches Notfallkonzept. In Notfallsituationen haben daher weder



die internen IT-Beschäftigten noch sachverständige Dritte die Möglichkeit, sich einen systematischen Überblick zu verschaffen und Maßnahmen zur Wiederherstellung eines geregelten Betriebs zu treffen.

- 221 Der Rechnungshof hat empfohlen, das geplante detaillierte Notfallkonzept so zügig wie möglich zu erstellen. Das Ressort hat zugesichert, im Zuge der Erneuerung der IT-Infrastruktur werde die GeNo das Notfallkonzept stetig aktualisieren und vervollständigen.





Finanzen, Bildung

Neubau einer Mensa für die Grundschule Augsburgener Straße

Immobilien Bremen hat zwei Gebäudeseiten der neuen Mensa für die Grundschule Augsburgener Straße jeweils als Glasfassade bauen lassen, ohne zuvor die Wirtschaftlichkeit zu berechnen.

Die Verbräuche von Wasser und Heizenergie überschreiten die geplanten Werte um rd. 100 %. Die Ursachen dieser Überschreitungen hat Immobilien Bremen nicht geklärt.

1 Ausgangslage

222 Um die Schule an der Augsburgener Straße als Ganztagschule einzurichten, wurde für die Mittagessenversorgung eine Mensa gebaut. Immobilien Bremen, Anstalt des öffentlichen Rechts (IB) legte dem Bildungsressort die Entscheidungsunterlage Bau (ES-Bau) im Dezember 2009, die darauf aufbauende Entwurfsunterlage Bau (EW-Bau) im März 2010 vor. Die benötigten Mittel wurden IB im Juni 2010 zur Verfügung gestellt. Baubeginn war im November 2010. Etwa ein Jahr später, im Oktober 2011, war der Bau fertig. Die Mensa wurde der Schule zur Nutzung am 25. Januar 2012 übergeben. Die Kosten für den Neubau beliefen sich auf rd. 1,4 Mio. €. Das Gebäude hat an der West- und Ostseite Glasfassaden.

2 Glasfassaden

223 Gebäude mit Glasfassaden wirken hell und freundlich, weil Glas eine Verbindung zwischen Innen- und Außenraum schafft. Glasfassaden erfordern aber Konstruktionen, die aufwendiger sind als Fassaden mit geringem Glasanteil (Lochfassaden). Es müssen Vorkehrungen für den sommerlichen Wärmeschutz und für die Reinigung der Gläser getroffen werden. In Glasfassaden können weder Rohre noch Kabel geführt werden, was zu erhöhten Kosten für Installationen führen kann.

224 Wie eine Glasfassade im Sommer und im Winter auf das Raumklima wirkt, muss vor dem Bau untersucht werden. Nur so können Erkenntnisse darüber gewonnen werden, wie z. B. Tauwasser, Überhitzung im Sommer und Strahlungskälte im Winter durch begleitende Bauteile und Installationen begegnet werden kann. So könnte ein Sonnenschutz oder eine Klimaanlage



erforderlich sein. Das führt sowohl zu zusätzlichen Planungs- als auch Baukosten.

- 225 Nicht nur für Planung und Bauausführung entstehen Mehrkosten, sondern auch für den laufenden Betrieb. Zusätzliche, ggf. auch aufwendigere Bauteile und Installationen müssen betrieben, gewartet und bei Defekt repariert oder ersetzt werden. Zweimal im Jahr sollte eine Glasfassade gereinigt werden. Gebäude mit Glasfassaden haben nicht selten höhere Energieverbräuche als Gebäude mit Lochfassaden.

3 Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

- 226 IB hat für die West- und für die Ostfassade Glasfassaden gewählt. Der Dachüberstand an der Westseite des Gebäudes ist vergrößert und schützt damit den Speisesaal im Sommer vor Hitze. Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für die Wahl des Fassadenmaterials hat IB nicht ange stellt. In § 7 LHO und in den Richtlinien für die Planung und Durchführung von Bauaufgaben (RLBau) ist geregelt, dass für alle finanzwirksamen Maßnahmen die Wirtschaftlichkeit alternativer Lösungsmöglichkeiten zu berechnen ist. Ferner ist geregelt, dass Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen den Entscheidungsgremien zusammen mit einem Erläuterungsbericht, Plänen und weiteren Unterlagen zur Beschlussfassung vorzulegen sind. Die Kosten und die Folgekosten der verschiedenen infrage kommenden Ausführungsvarianten für die Fassaden hätte IB einander gegenüberstellen müssen, um die wirtschaftlichste Lösung zu finden.
- 227 Für den Erweiterungsbau an einer anderen Schule, und zwar in Bremen Nord, hatte der von IB beauftragte Architekt im Juli 2010 anhand einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung festgestellt, dass bei dieser Maßnahme durch den Verzicht auf große Verglasungen 30 % der Baukosten für die Fassade eingespart werden könnten. IB, Bildungsressort und Finanzressort entschieden deshalb, umzuplanen und dabei auf die Glasfassade zu verzichten.
- 228 Auch wenn dieses Ergebnis nicht auf die Mensa für die Grundschule Augsburgener Straße übertragbar ist, belegt es die Notwendigkeit einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für die Wahl des Fassadenmaterials auch dieses Gebäudes. Die Erkenntnisse aus der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für die Schule in Bremen Nord hätten IB veranlassen müssen, auch die Wahl der Fassadenkonstruktion für den Neubau der Mensa an der Schule Augsburgener Straße auf Wirtschaftlichkeit zu prüfen, wie es § 7 LHO ohnehin vorschreibt. Das hat IB versäumt.



- 229 Bei dem Mensaneubau handelt es sich um eine sog. Nutzermaßnahme, bei der die Fachaufsicht im Finanzressort die ES-Bau nicht prüft. Daher hätte das Bildungsressort - in Kenntnis der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für die Schule in Bremen Nord - anlässlich der Prüfung der ES-Bau eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für die Wahl des Fassadenmaterials fordern müssen. Das hat das Bildungsressort versäumt.
- 230 Das Bildungsressort hat erklärt, die Glasfassade sei während des Planungsprozesses von keiner beteiligten Seite infrage gestellt worden. Die Mensa diene der Schule nicht nur als Speisesaal, sondern auch als Aula und bilde einen zentralen Punkt im Schulalltag. Die helle und offene Gestaltung des Raums trage dazu bei, dass sich die Schülerinnen und Schüler sowie das Lehrerkollegium wohlfühlten. Ferner sei die Baumaßnahme mit der Glasfassade im gesetzten Kostenrahmen realisiert worden.
- 231 Die Argumente des Bildungsressorts vermögen nicht zu überzeugen. Es verstieß gegen § 7 LHO, vor dem Bau einer Glasfassade deren Wirtschaftlichkeit nicht zu prüfen. Nicht monetäre Vorteile, die z. B. Gestaltung und Wohlfühlgefühl betreffen, hätten anhand einer zusätzlichen Nutzwertanalyse berücksichtigt werden können.

4 Verbrauchswerte

- 232 Aus § 24 LHO ergibt sich bei größeren Baumaßnahmen die Verpflichtung, den Unterlagen für die Entscheidung der Gremien eine Schätzung über die jährlichen Haushaltsbelastungen durch die Baumaßnahme beizufügen. Dazu gehören u. a. die Kosten für Energieverbräuche. In den RLBau ist geregelt, dass die Energieverbräuche zu überwachen sind. Die Überwachung soll einerseits als Nachweis für einen möglichst sparsamen Umgang mit Energie und Wasser dienen, andererseits sollen die aus der Betriebsüberwachung gewonnenen Erfahrungen bei der Planung neuer Anlagen berücksichtigt werden.
- 233 Im ersten Jahr der Nutzung eines Neubaus können größere Abweichungen zwischen den geplanten und den tatsächlichen Energieverbräuchen akzeptiert werden. Ein Grund dafür ist, dass aus den Bauteilen noch relativ viel Feuchtigkeit entweicht. Das führt zu häufigerem Lüften und damit zu höherem Heizenergieverbrauch. Danach sollte der Verbrauch in etwa mit den Schätzungen übereinstimmen, wobei wetterbedingte Besonderheiten berücksichtigt werden müssen.



- 234 IB hat die Energieverbräuche in der Planungsphase geschätzt und nach Abschluss der Bauarbeiten überwacht. Da das Gebäude im Oktober 2011 fertiggestellt wurde, können die Energieverbräuche ab November 2012 für den Vergleich zwischen Schätzung und tatsächlichem Verbrauch herangezogen werden. Der Verbrauch von Wasser und Erdgas lag von November 2012 bis September 2013 mehr als 100 % über der Schätzung, dagegen war der Stromverbrauch weniger als halb so hoch wie geschätzt.
- 235 IB hat bis heute die Ursachen für diese Abweichungen nicht geklärt. Vielmehr hat IB behauptet, die gemessenen Energieverbrauchswerte seien deutlich niedriger als die der Prognose, deshalb sei ein schnelles Handeln nicht erforderlich gewesen. Das trifft jedoch nur auf den Stromverbrauch zu. Die Verbräuche von Erdgas und Wasser waren deutlich höher als prognostiziert.
- 236 Offen ist daher immer noch, ob die Schätzung fehlerhaft war oder zu viel Wasser und Erdgas verbraucht wurde. Ein Grund für den hohen Heizenergieverbrauch könnten die Glasfassaden sein. Große Glasfassaden führen zu Strahlungskälte und veranlassen Betroffene, eine höhere Raumtemperatur einzustellen als üblich. Ob dies im Fall der Mensa Augsburgener Straße zutrifft, muss IB untersuchen. Die Ergebnisse und Erkenntnisse aus dieser Untersuchung sind künftig bei der Wahl des Fassadenmaterials für Neubauten zu berücksichtigen.
- 237 Da bei der Baumaßnahme an der Schule in Bremen Nord die Mittel knapp bemessen waren, hat die Verwaltung aufgrund der Erkenntnisse aus der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung auf die ursprünglich geplante teure Glasfassade verzichtet. Demgegenüber war der Mensaneubau für die Schule Augsburgener Straße eine Nutzermaßnahme und finanziell vergleichsweise großzügig ausgestattet worden. Die Glasfassaden wurden nicht infrage gestellt. Wäre der Mensaneubau keine Nutzermaßnahme gewesen, hätte das Finanzressort die Pläne prüfen müssen. Es hätte das Einsparpotenzial - zugunsten des allgemeinen Haushalts - feststellen können. Der Rechnungshof empfiehlt, jede ES-Bau, auch die für Nutzermaßnahmen, von der fachkundigen Aufsicht im Finanzressort prüfen zu lassen. Dabei ist insbesondere darauf zu achten, dass wirtschaftlich geplant wird und nur die unbedingt erforderlichen Mittel bereitgestellt werden.

5 Weitere Fehler beim Neubau der Schulmensa

- 238 Seit vielen Jahren kritisiert der Rechnungshof immer die gleichen Fehler und Mängel bei der Planung und Durchführung von Baumaßnahmen durch IB. Die bisher von IB und ihrer Fachaufsicht im Finanzressort ergriffenen

Maßnahmen haben kaum zu Verbesserungen bei den durch IB wahrzunehmenden Aufgaben geführt. Der Rechnungshof hat auch beim Neubau der Mensa für die Grundschule Augsburgener Straße eine Reihe von Mängeln festgestellt und beanstandet:

- Unterlagen für die Entscheidungen der Gremien waren hinsichtlich der zu erwartenden Folgekosten unvollständig. IB hat erklärt, die „Bauunterhaltungskosten werden über eine Instandhaltungspauschale zusammen mit einer Verwaltungspauschale über eine monatliche Mietzahlung refinanziert. Der Mietvertrag mit der festgelegten Summe wird nach Abstimmung mit der Fachaufsicht erst zur EW-Bau vorgelegt.“ Die Fachaufsicht hat nicht bestätigt, dass es eine solche Abstimmung gab. Im Ergebnis sind die Entscheidungsgremien - entgegen § 24 LHO - unvollständig über die Baumaßnahme und ihre Folgekosten informiert worden.
- Das Bautagebuch war mangelhaft geführt. IB hat ausgeführt, „es gab während des gesamten Bauvorhabens und auch bei der Abrechnung nie das Problem, dass angeblich fehlende Einträge zu Beeinträchtigungen bei der Prüfung von Rechnungen geführt haben“. Zudem habe sich das Leistungsbild der Honorarordnung für Architekten- und Ingenieurleistungen (HOAI) geändert. Mit diesem Argument verkennt IB, dass die HOAI eine reine Preisverordnung ist, die auf die im Architektenvertrag vereinbarte Verpflichtung, ein Bautagebuch gemäß den Richtlinien zu führen, keinen Einfluss hat.
- Auf den Stundenlohnzetteln fehlen abrechnungserhebliche Angaben. IB hat eingeräumt, auf den Stundenlohnzetteln sei nicht vermerkt, dass die Arbeiten von Facharbeitern ausgeführt worden seien. Einen Beleg für den Einsatz von Facharbeitern hat IB nicht vorgelegt.
- Die Kostenkontrolle war fehlerhaft. IB behauptet demgegenüber, die Kosten korrekt kontrolliert zu haben. Allerdings sei der Datenträger ausgefallen, deshalb habe eine Datei rekonstruiert werden müssen. Der Rechnungshof hat jedoch nicht nur unzutreffende Buchungen festgestellt, sondern auch die Umgliederung der Kostenberechnung in Kostenkontrolleneinheiten als nicht korrekt beanstandet. Dabei ist die fehlerhafte Umgliederung vom Ausfall eines Datenträgers unabhängig.
- IB hat versäumt, von freiberuflich Tätigen ausreichende Haftpflichtversicherungspolicen einzufordern. Anders als IB hält der Rechnungshof dieses Versäumnis nicht für unschädlich. Kommt es zu einem



Haftpflichtschaden, kann sich ein solcher Fehler finanziell erheblich auf Bremen auswirken.

- IB hat bei einigen Vergaben die Regeln der Korruptionsprävention nicht eingehalten.
- Freiberuflich Tätige hat IB nicht, wie im Gesetz über die förmliche Verpflichtung nichtbeamteter Personen vorgeschrieben, rechtzeitig auf die gewissenhafte Erfüllung ihrer Obliegenheiten verpflichtet. Das bedeutet, dass auch bei nachgewiesener Korruption und Vorteilsannahme diese Personen nicht als Amtsträger bestraft werden können. IB hat dargestellt, die Verpflichtung sei nachgeholt worden. Dabei hat IB nicht berücksichtigt, dass eine rückwirkende Verpflichtung im strafrechtlichen Sinn wirkungslos ist.
- Bei vielen Gewerken hat IB versäumt, von den Baufirmen und den freiberuflich Tätigen vollständige Rechnungsunterlagen einzufordern. Es fehlen gemeinsame Aufmaße sowie Abrechnungszeichnungen. IB hat vorgetragen, der Architekt habe die Firmenrechnungen problemlos prüfen können. Das überzeugt nicht, weil ohne die in den RL Bau geforderten Unterlagen Rechnungen nicht prüfbar sind.
- Bei einigen Gewerken hat IB die Vorschriften zur Prüfung der Angemessenheit der Preise missachtet. IB hat dazu geäußert, die Preise der Firmen, die ihren Sitz alle in Bremen und dem näheren Umland haben, hätten eng zusammengelegen. IB sieht das als Beleg für angemessene Preise an. Es kann jedoch auch ein Hinweis darauf sein, dass die Firmen verbotene Absprachen getroffen haben. Nur eine gewissenhafte Prüfung der Angemessenheit der Preise kann klären, ob die Preise im Wettbewerb entstanden sind und die öffentlichen Mittel insofern sparsam verwendet werden.

239 Aufgrund der Vielzahl immer wiederkehrender Fehler und Mängel, die bei Bauprüfungen festzustellen sind, kann der Rechnungshof IB keine ordnungsgemäße Abwicklung von Baumaßnahmen bestätigen.



Finanzen, Bildung

Vergleich zweier Mensa-Neubauten

Fehlentscheidungen der Verwaltung haben dazu geführt, dass der Bau der Mensa für die Grundschule Paul-Singer-Straße um rd. 170.000 € teurer geworden ist als für die Mensa der Grundschule Augsburgener Straße.

1 Ausgangslage

- 240 Nach einem Grundsatzbeschluss des Senats aus dem Jahr 2002 ist beabsichtigt, Schulen der Primar- und der Sekundarstufe I schrittweise bedarfsgerecht zu Ganztagschulen auszubauen. Dazu gehört, dass jede Schülerin und jeder Schüler bei Teilnahme am Ganztagsprogramm ein Mittagessen bekommen kann. Die dafür erforderlichen Räumlichkeiten sollen geschaffen werden.
- 241 Im Dezember 2007 bekundete die Grundschule Paul-Singer-Straße Interesse daran, Ganztagschule zu werden. Im Juni 2009 entschied die Bildungsdeputation, diese Grundschule ab dem Schuljahr 2010/11 in eine Ganztagschule umzuwandeln. Daraufhin beauftragte das Bildungsressort Immobilien Bremen, Anstalt des öffentlichen Rechts (IB) im Juli 2009 mit einer Machbarkeitsstudie und einer Kostenschätzung für den Neubau einer Mensa. IB verwaltet für Bremen die Sondervermögen Immobilien und Technik und ist für Baumaßnahmen an öffentlichen Gebäuden zuständig.
- 242 Im November 2009 bat die Grundschule Paul-Singer-Straße darum, die Einführung der Ganztagschule zu verschieben, weil ihr Informationen über die Folgen der Änderung fehlten. Daher stoppte das Bildungsressort im Dezember 2009 die weiteren Planungsarbeiten und informierte die Bildungsdeputation darüber, obwohl IB die Entscheidungsunterlage Bau (ES-Bau) bereits vorgelegt hatte. Die ES-Bau dient der Information der Gremien über die Baumaßnahme und ist Grundlage für die politischen Beschlüsse.
- 243 Im September 2010 nahm das Bildungsressort die Planungen wieder auf und beauftragte IB mit der nächsten Planungsstufe, d. h. damit, die Entwurfsunterlage Bau (EW-Bau) zu erstellen. Das Bildungsressort und IB hofften, durch Modulbauweise statt durch die bis dahin vorgesehene konventionelle Massivbauweise einen großen Teil des Zeitverzugs wieder aufholen zu können. Der zweite Vorteil, den sich das Bildungsressort von der Modulbauweise versprach, war eine Kosteneinsparung. Im Gegensatz



zur Massivbauweise wird bei der Modulbauweise nicht vor Ort gemauert, sondern es werden in einer Fabrik Raumelemente weitgehend vorgefertigt, zur Baustelle geliefert und dort montiert.

- 244 Die Mittel für die Mensa an der Paul-Singer-Straße standen ab Juli 2011 zur Verfügung. Baubeginn war im März 2012, Fertigstellung im August 2012. Für den Neubau fielen Kosten von rd. 1,6 Mio. € an.
- 245 Die Grundschule an der Augsburgener Straße wurde ungefähr zeitgleich als Ganztagschule eingerichtet (s. Tz. 222 ff.). Im Dezember 2009 legte IB die ES-Bau, im März 2010 die EW-Bau für diese Mensa vor, die in konventioneller Massivbauweise errichtet werden sollte. Die benötigten Mittel wurden IB im Juni 2010 zur Verfügung gestellt. Baubeginn war im November 2010. Etwa ein Jahr später, im Oktober 2011, war dieser Bau fertig. Die Kosten für diesen Neubau beliefen sich auf rd. 1,4 Mio. €.

2 Vergleich

2.1 Raumprogramme, Bauvolumen und zeitliche Abläufe

- 246 Die Mensen für die Grundschule Paul-Singer-Straße und für die Grundschule Augsburgener Straße wurden nicht nur etwa zeitgleich, sondern auch mit nahezu identischem Raumprogramm geplant. Beide Mensen sind für 100 Sitzplätze und Essen in drei Schichten, also für maximal 300 Essen ausgelegt.
- 247 Der Bruttorauminhalt der Mensen beträgt an der Paul-Singer-Straße 1.443,96 m³ und an der Augsburgener Straße 1.915,00 m³. Diese Größen weichen um 471,04 m³ bzw. rd. 33 % voneinander ab. Die Grundrissfläche an der Paul-Singer-Straße beträgt 306,33 m², an der Augsburgener Straße 363 m², d. h. die Flächen unterscheiden sich um 56,67 m² bzw. rd. 18%. Das Bauvolumen der Mensa an der Paul-Singer-Straße ist bei gleichem Raumprogramm also deutlich kleiner als das der Mensa an der Augsburgener Straße.
- 248 Der Vergleich der zeitlichen Abläufe ergibt, dass der Bau der Mensa an der Augsburgener Straße von der Mittelbereitstellung bis zur Fertigstellung des konventionellen Baus 17 Monate in Anspruch nahm, während für die in Modulbauweise errichtete Mensa an der Paul-Singer-Straße 14 Monate benötigt wurden. Durch die Planungsunterbrechung wurde die Mensa der Schule Paul-Singer-Straße 10 Monate später fertig als die Mensa der Schule Augsburgener Straße. Die Bauzeit an der Paul-Singer-Straße verkürzte sich durch die Modulbauweise nur um drei Monate.

2.2 Kosten

249 Der Neubau der Mensa an der Grundschule Paul-Singer-Straße wurde - entgegen der Erwartung des Bildungsressorts - teurer als der an der Augsburger Straße, und zwar um rd. 252 T€. Das lag an Folgendem:

- 82 T€ Mehrkosten begründete das Bildungsressort in seiner Vorlage vom 30. September 2011 für die Bildungsdeputation mit Baugrundverbesserungen, erhöhten Schallschutzanforderungen an die Fenster, einer elektronischen Schließanlage, dem Einbau einer Kühlzelle und Vorrüstungen für eine Traverse (Bühnenbeleuchtung). Diese Kosten waren standortspezifisch und deshalb aus dem Vergleich herauszurechnen. Es bleibt eine Differenz von 170 T€.
- Durch den Wechsel von der ursprünglich geplanten konventionellen Bauweise zur Modulbauweise entstanden zusätzliche Planungskosten von rd. 48 T€.
- Der Entwurf für die Mensa stand bei Ausschreibung der Modulbauweise bereits detailliert fest. Deshalb passte die Mensa nicht in das betriebs-eigene Rastermaß vieler Herstellerfirmen, d. h. der vorgegebene Gebäudeentwurf war für eine Modulbauweise zu unflexibel und deshalb ungeeignet.
- IB wählte wegen des Zeitdrucks eine Angebotsfrist von 28 Tagen, sodass mögliche Anbieterinnen und Anbieter zu wenig Zeit hatten, um den vorgegebenen Entwurf in ihr Raster zu überführen und ihre Angebote zu kalkulieren.

250 Insgesamt hatten 18 Firmen Ausschreibungsunterlagen angefordert, aber nur drei Firmen gaben Angebote ab. Eines dieser drei Angebote schloss IB zu Recht von der Wertung aus. Ein zweites Angebot, das preislich noch über dem später ausgewählten Angebot lag, enthielt einen Vorbehalt zum vorgegebenen Fertigstellungstermin und entsprach deshalb nicht der Ausschreibung. Da IB es nicht in die Wertung hätte einbeziehen dürfen, gab es folglich nur ein wertbares Angebot. Dieses Angebot lag preislich deutlich über den Kosten, die IB für einen konventionellen Bau geschätzt hatte.

251 Das Bildungsressort hatte dem Vergabeausschuss gegenüber im Oktober 2010 dargestellt, ein Modulbau sei tendenziell kostengünstiger als ein konventioneller Bau. Dennoch veranlassten die hohen Kosten IB nicht, den auffällig hohen Angebotspreis auf Angemessenheit zu prüfen. IB vergab den



Auftrag folglich ohne Preisprüfung an die Firma mit dem einzigen wertbaren Angebot.

252 Die Mensa der Grundschule Paul-Singer-Straße hätte deutlich kostengünstiger gebaut werden müssen als die Mensa der Grundschule Augsburgener Straße, und zwar aus folgenden Gründen:

- Das Bauvolumen ist deutlich kleiner als das der Mensa an der Augsburgener Straße.
- Anders als die Mensa an der Augsburgener Straße hat die Mensa an der Paul-Singer-Straße keine teuren Glasfassaden (s. Tz. 223 ff.).
- Statt der konventionellen Massivbauweise war die schneller zu montierende Modulbauweise gewählt worden.

253 Im Ergebnis ist die vom Bauvolumen her kleinere, in Modulbauweise errichtete Mensa an der Paul-Singer-Straße, bereinigt um die standortspezifischen Kosten, jedoch um rd. 170 T€ teurer geworden als die größere, konventionell und mit aufwendigen Glasfassaden gebaute Mensa an der Augsburgener Straße.

2.3 Fehlentscheidungen

254 Folgende Fehlentscheidungen hat der Rechnungshof kritisiert:

- Das Bildungsressort vergab den Planungsauftrag zu früh. Die Folgen waren Planungsstopp und Umplanung.
- Bildungsressort und IB verfolgten das Ziel, den durch die Planungsunterbrechung entstandenen Zeitverzug weitgehend wieder einzuholen.
- Um trotz der verlorenen Zeit den Mensa-Neubau möglichst schnell fertig zu stellen, wählten Bildungsressort und IB die Modulbauweise, obwohl sie damit speziell für Mensen keine Erfahrung hatten. Sie erkannten nicht, wie unflexibel die Modulbauweise ist. Es fehlte an Zeit, in der IB sich hätte ausführlicher informieren können. Im Entwurf sowie in der Ausschreibung hätte das Problem vorgegebener Raster berücksichtigt oder es hätte auf die Modulbauweise verzichtet werden können.
- Der Auftrag für den Modulbau wurde ohne vertiefte Prüfung der Preise auf Angemessenheit vergeben. Das widerspricht einem wirtschaftlichen und sparsamen Umgang mit öffentlichen Mitteln. Auch die Vergabe- und

Vertragsordnung für Bauleistungen verlangt eine gewissenhafte Prüfung der Preise und verbietet, Bauleistungen zu unangemessenen Preisen zu vergeben.

- 255 Die Verwaltung hat sich nicht zu allen Kritikpunkten geäußert. IB hat lediglich ausgeführt, für einen Mensa-Neubau in Modulbauweise habe es zum Zeitpunkt der Ausschreibungsvorbereitungen keine Vergleichsbauten gegeben. Somit sei es nicht möglich gewesen, die Kosten der auszuschreibenden Leistung genauer zu schätzen. Daher sei für die Kostenschätzung die konventionelle Bauweise nach Gewerken herangezogen worden. Worauf die dem Vergabeausschuss dargestellte Auffassung des Bildungsressorts beruht, der hohe Vorfertigungsgrad lasse insgesamt geringere Herstellungskosten erwarten, haben IB und Ressort nicht erläutert.
- 256 In einer Vorlage für den Vergabeausschuss hat das Bildungsressort bestätigt, im Rückblick lasse sich erkennen, dass die Mensa als Beispiel für einen Vergleich zwischen Modulbauweise und konventionellem Bau nicht geeignet gewesen sei. Es sei zu vermuten, dass die Herstellerbetriebe der Modulbauten kein Angebot hätten abgeben können, weil die Rastermaße nicht mit dem Grundriss der Mensa übereinstimmten.
- 257 Das Bildungsressort hat eingewandt, bei dem Auftrag für den Modulbau hätte aufgrund nicht ausreichend vorhandener Angebote eine Aussage über die Angemessenheit der Preise nicht erfolgen können.
- 258 Die Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen - Teil A (VOB/A) schreibt in § 2 Abs. 1 vor, dass Bauleistungen zu angemessenen Preisen zu vergeben sind. Wie das zu überprüfen ist, gibt sie nicht vor. Maßgeblich für die Prüfung der Angemessenheit der Preise ist die Bremer „Richtlinie für die Wertung der Angebote nach § 25 VOB/A“. Im Fall des Neubaus der Mensa für die Grundschule Paul-Singer-Straße konnte IB ohne Einblick in die Kalkulation des Bieters die Angemessenheit des Preises nicht beurteilen. IB hätte die Ansätze für Stoffkosten, Lohnkosten, Stundenansätze, Geschäftskosten, Wagnis und Gewinn prüfen müssen. Vergleichsangebote wurden dafür nicht benötigt.

3 Gremienbefassung

- 259 Die Gremien hatten über den Neubau der Mensa an der Paul-Singer-Straße anhand einer ES-Bau entschieden, welche die Ausführung eines konventionellen Massivbaus auswies. Als das Bildungsressort auf Modulbauweise umplanen ließ und hierfür eine Generalunternehmerleistung ausschrieb,

befasste es damit lediglich den Vergabeausschuss. Dieser bat in seiner Sitzung im Oktober 2010 darum, nach Abschluss des Modulbau-Vorhabens zu berichten, ob sich die mit dieser Bauweise verbundenen Erwartungen erfüllt hätten. Das Bildungsressort sagte einen solchen Bericht zu. Spätestens nach Ablauf der Rechnungslegungsfrist im Juni 2013 hätte das Bildungsressort den Vergabeausschuss unterrichten müssen. Es holte den Bericht an den Vergabeausschuss aber erst nach Erinnerung durch den Rechnungshof im August 2014 nach.

260 Es genügte ohnehin nicht, nur den Vergabeausschuss zu beteiligen. Nach den VV-LHO zu § 24 LHO und Nr. 3.3.2.9.2 der Richtlinien für die Planung und Durchführung von Bauaufgaben ist die Verwaltung bei erheblichen Abweichungen von den genehmigten Planungsunterlagen verpflichtet, die Zustimmung des Haushalts- und Finanzausschusses und der Bildungsdeputation einzuholen. Eine Abweichung ist nach VV-LHO zu § 54 LHO erheblich, wenn sie

- zu einer wesentlichen Änderung der Baumaßnahme führt,
- zu einer Kostenüberschreitung um mehr als 10 v. H. oder
- zu zusätzlichen, über die Schätzung nach § 24 Abs. 1 Satz 2 hinausgehenden Folgekosten führt; Kostenüberschreitungen von mehr als 50 T€ sind stets erheblich.

261 Das Bildungsressort vertritt die Auffassung, dass es sich nicht um eine tiefgreifende Änderung gehandelt habe, weil lediglich die Bauweise geändert worden sei. Dies sei auch angezeigt worden.

262 Der Neubau der Mensa für die Grundschule an der Paul-Singer-Straße ist von den politischen Gremien als konventioneller Bau genehmigt worden. Schon die abweichende Errichtung in Modulbauweise stellt eine wesentliche Änderung dar, zumal die Modulbauweise für Mensen in Bremen noch nicht erprobt war. Auch die während der Baumaßnahme absehbare Kostenüberschreitung von mehr als 10 % und deutlich über 50 T€ hätte Anlass für eine erneute Befassung der Gremien sein müssen. Das Bildungsressort hat damit gegen Haushaltsrecht verstoßen.



Rechnungshof
der Freien Hansestadt Bremen



Bremen, den 12. März 2015

Sokol

Meyer-Stender

Dr. Brockmüller

Dr. Otten

